

Vergaderjaar 2024–2025

33 695

Faillissementsrecht

Nr. 23

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 januari 2025

Hierbij bied ik u aan het rapport van het WODC-onderzoek naar de beloning van curatoren bij lege boedels. Dit rapport is 30 januari 2025 openbaar geworden voor een ieder via de website van het WODC.

In opdracht van het WODC is onderzoek verricht door de Universiteit Leiden en SEO Economisch Onderzoek naar de financiering van curatoren bij afwikkeling van faillissementen, meer specifiek bij faillissementen waarbij de boedel te weinig actief bevat om hiervan het salaris van de curator volledig te betalen. Daarbij is ook onderzocht welke voor- en nadelen mogelijke oplossingen hebben.

Dit onderzoek heeft geresulteerd in een rapport getiteld «De beloning van curatoren bij lege boedels: Een juridisch, empirisch en rechtsvergelijkend onderzoek naar de knelpunten bij de financiering van curatoren en de voor- en nadelen van mogelijke oplossingen». In het navolgende geef ik eerst een samenvatting van de achtergronden en belangrijkste uitkomsten van het onderzoek.¹ Daarna geef ik een eerste reactie op hoofdlijnen en beschrijf ik het vervolgproces.

Achtergronden van het onderzoek

Al geruime tijd wordt er met name vanuit curatoren aandacht gevraagd voor de lege boedel problematiek. Het gaat dan om faillissementsboedels die zo weinig actief bevatten dat het salaris van de curator daarvan niet of niet geheel betaald kan worden. Gevolg hiervan is dat de curator inkomsten misloopt en niet altijd een redelijk salaris kan verdienen aan het afwikkelen van faillissementsboedels. Het gaat om ongeveer een kwart van de faillissementen. Daarbij geven de onderzoekers ook aan dat bij legeboedelfaillissementen vaker dan in andere faillissementen sprake is van bepaalde onregelmatigheden, waaronder fraude en wanbestuur,

¹ Het onderzoek zelf bevat een uitgebreidere samenvatting.

zoals het verduisteren van activa, het leegtrekken van de boedel of belastingontduiking door bestuurders van ondernemingen. De curator heeft niet altijd voldoende middelen om onderzoek hiernaar te doen, waardoor er een risico bestaat dat deze onregelmatigheden niet passend kunnen worden opgevolgd. De fraudesignalerende taak van de curator en diens vergoeding is ook een zorg van uw Kamer (motie Ellian/Van Nispen).² De schade blijft dan voor de maatschappij, terwijl fraudeurs buiten beeld blijven.

Het onderzoek geeft duidelijkheid over de omvang van de financiële tekorten waar curatoren bij lege boedels mee te maken krijgen. Dit gebeurt aan de hand van kwantitatief en kwalitatief onderzoek. In het vervolg van het onderzoek worden oplossingen verkend, aan de hand van door de praktijk en in de literatuur gedane voorstellen. Ook wordt een blik over de grens geworpen, naar een achttiental buitenlandse rechtsstelsels, om te putten uit aldaar gekozen oplossingen. Vervolgens is aan de hand van een bijeenkomst met focusgroepen met verschillende deelnemers vanuit beroepspraktijk, rechtspraak, bedrijfsleven, financiers en de overheid gesproken over mogelijke oplossingsrichtingen. Dit heeft geresulteerd in een overzicht met verschillende oplossingen met elk hun voor- en nadelen.

Deelonderzoek I

Het kwantitatieve gedeelte van het onderzoek is gebaseerd op ruim 4.800 waarnemingen, die bestaan uit een combinatie van individuele faillissementen en clusters van faillissementen. Het onderzoek kent beperkingen in representativiteit, maar onderzoekers hebben daarvoor gecorrigeerd. Uit het onderzoek blijkt dat er een substantieel probleem is. Uit de data blijkt dat in ongeveer een kwart van de faillissementen (binnen een bandbreedte van 21–27% door de herweging) het salaris van de curator niet of niet volledig wordt betaald. Als de curator fraude vermoedt, is de kans groter dat het salaris (deels) onbetaald is.

Het onderzoek laat verder nog onder meer de volgende cijfermatige gegevens zien:

- de mediaan van het onbetaald gebleven deel van het salaris van de curator ligt op 7.561 euro per faillissement (95%-betrouwbaarheidsinterval van 6.930–8.191 euro), wanneer de curator niet volledig betaald wordt.
- relatief gezien blijft 61% van het salaris in deze faillissementen onbetaald (mediaan, 95%-betrouwbaarheidsinterval 54–68%);
- in een substantieel aantal gevallen kan er minder dan 20 uur betaald worden (namelijk 46% van de faillissementen met een onbetaald gebleven deel van het salaris en 8% van de totale groep faillissementen waarbij ten minste 20 uur is geschreven);
- het mediane uurtarief (betaald salaris gedeeld door het aantal uren) van curatoren is 279 euro per uur (mediaan, 95%-betrouwbaarheidsinterval van 272–286 euro per uur);
- voor faillissementen waarin (een deel van) het salaris onbetaald is gebleven, komt het mediane uurtarief uit op 168 euro per uur;
- voor faillissementen waarin het salaris volledig betaald wordt, is de mediaan 305 euro per uur;
- het totale bedrag aan onbetaald gebleven salarissen in de onderzoeksperiode in faillissementen van bedrijven bedraagt bijna dertig miljoen euro en dat is bijna 8 miljoen euro op jaarbasis.

² Kamerstukken II, 2023/24, 36 560 VI, nr. 17.

Aan de hand van gestructureerde interviews met curatoren is vervolgens het kwalitatieve gedeelte ingericht. Daarbij is allereerst gesproken over de wijze waarop tijd wordt besteed, hoeveel en aan welke factoren. Waaraan tijd wordt besteed, blijkt variabel en hangt af van een aantal factoren in ieder faillissement. Niettemin verrichten curatoren altijd een aantal standaardwerkzaamheden, zoals inventarisatie van de activa en passiva, contact met bestuurders en met het personeel. Zelfs als er ontoereikende middelen zijn, worden deze werkzaamheden verricht. Werkzaamheden die verband houden met het onderzoek naar en de aanpak van onregelmatigheden lijken te lijden onder het gebrek aan middelen. Volgens het onderzoek bestaat de kans dat fraudeurs hierdoor buiten beeld blijven.

Over het algemeen lijkt voor curatoren de faillissementspraktijk nog wel (financieel) uitvoerbaar, omdat over het geheel genomen gemiste inkomsten met «lege» boedels worden gecompenseerd door inkomsten uit boedels waarin wel middelen zitten. Dat houdt niet in dat er «extra» uren worden geschreven in die «vollere» boedels, maar wel dat de curator in de praktijk en naar de huidige situatie faillissementen met lege boedels alleen kan afwikkelen omdat er vollere boedels tegenover staan. Er zijn zorgen bij curatoren over de financiële houdbaarheid op langere termijn. Het gevoel dat volgens het onderzoek bij curatoren leeft, is dat het oplossen van het financieringsprobleem geen prioriteit heeft bij beleidsmakers en de wetgever.

Op basis van de onderzoeksresultaten, formuleren de onderzoekers voorwaarden waaraan mogelijke oplossingen zouden moeten voldoen:

- er moet voldoende financiering zijn voor de afwikkeling van curatoren voor lege boedels;
- gegarandeerde financiering voor bepaalde standaardwerkzaamheden door curatoren is wenselijk, waarbij de onderzoekers een gemiddelde van 20 uur voor zulke standaardwerkzaamheden hanteren; zij schatten dat in totaal zo'n 2,8 miljoen euro extra financiering nodig is (op basis van de gehanteerde tarieven) om het salaris van de curator te kunnen dekken dat nodig is om deze werkzaamheden te kunnen uitvoeren;
- er is ook gegarandeerde financiering wenselijk voor het aanpakken van onregelmatigheden; er kan echter door de onderzoekers geen uitsluitel worden gegeven over hoeveel uur hiervoor nodig is en welke middelen hiervoor nodig zouden moeten zijn.

Deelonderzoek II

In deel 2 van het onderzoek worden verschillende manieren onderzocht om te voorzien in passende financiering. Daarbij is gekeken naar in de literatuur en door de praktijk gedane voorstellen, alsmede naar achttien buitenlandse rechtsstelsels. Als «hoofdrichtingen» zijn daaruit gekomen (1) een basisvergoeding voor bepaalde werkzaamheden in faillissement en (2) aanstelling van een curator die in dienst is van de overheid. Daarbij is bij hoofdrichting (1) genoemd dat daarbij moet worden gekeken naar welke werkzaamheden voor vergoeding in aanmerking komen en of deze vergoeding alleen ter beschikking wordt gesteld in faillissementen waarbij de boedel onvoldoende actief bevat. De curator in dienst van de overheid kan worden ingezet bij alle of slechts bij een bepaald type faillissementen. Voor wat betreft financiering wordt als eerste bron de boedel genoemd, aangevuld met (i) financiering uit algemene middelen, (ii) financiering vanuit een afdrachtplicht voor separatisten en (iii) voorfinanciering door ondernemers en andere stakeholders.

Verdere denkrichtingen die zijn genoemd omvatten onder meer aanpassing van het takenpakket van de curator (met name waar het de

aanpak van onregelmatigheden/fraude betreft), een alternatieve afwikkelingsprocedure, efficiëntere afwikkeling en het bevorderen dat ondernemers eerder maatregelen nemen wanneer zij financiële moeilijkheden tegenkomen. Uit de rechtsvergelijkende analyse komt onder meer de suggestie van de onderzoekers voort om te kijken naar een «voorlopige» curator, die onder meer in Duitsland en Estland bestaat en die een eerste onderzoek doet naar de boedel.

In het onderzoek is ook door middel van een expertgroep naar oplossingen gekeken vanuit het stakeholderperspectief. Daarbij is vanuit de beroepsgroep van curatoren naar voren gebracht dat het van belang is dat wettelijke taken en werkzaamheden adequaat worden vergoed. Vanuit de rechtspraak is aandacht gevraagd voor het belang van rekening houden met de capaciteit binnen het rechtssysteem en het voorkomen dat de druk op dat systeem verder toeneemt. Het bedrijfsleven, financiers en publieke stakeholders vragen aandacht voor voorspelbaarheid: wat kan men verwachten bij de afwikkeling van een faillissement?

Synthese en conclusie onderzoek

Als synthese komen de onderzoekers met de volgende hoofdlijnen voor oplossingsrichtingen, om te voorkomen dat een curator onbetaald blijft voor zijn werkzaamheden bij de afwikkeling van een faillissement:

- 1) het opwerpen van een (financiële) drempel voordat een faillissement wordt uitgesproken (dit houdt in dat er ofwel een bepaald bedrag aan activa aanwezig moet zijn in de boedel ofwel een partij garant staat voor een bepaald bedrag aan kosten voordat een faillissement wordt uitgesproken);
- 2) het werken met een curator in dienst van de overheid voor bepaalde of alle werkzaamheden;
- 3) een gegarandeerde vergoeding voor bepaalde eerste- of standaardwerkzaamheden door de curator; en
- 4) een gegarandeerde vergoeding voor de aanpak van onregelmatigheden.

Voor wat betreft financiering van de kosten van het salaris van curatoren kan, naast voortzetting van de huidige praktijk, worden gedacht aan:

- 1) financiering vanuit de algemene middelen, dat ik interpreteer als een bijdrage vanuit de begroting van JenV;
- 2) een afdrachtplicht voor separatisten, zoals banken;
- 3) voorfinanciering door de schuldenaar/ondernemer en andere stakeholders.

In de conclusie presenteren de onderzoekers een routekaart voor beleidskeuzes, die voldoen aan de eerder genoemde voorwaarden waaraan mogelijke oplossingen moeten voldoen. In algemene zin komen zij tot de volgende voorstellen:

- het opwerpen van een kwalitatieve drempel bij faillissementsaanvraag, waarbij een bepaalde functionaris een quickscan doet of er redenen zijn het faillissement uit te spreken;
- een gegarandeerde bijdrage aan de curator voor bepaalde werkzaamheden, waarbij gedacht wordt aan een beloning die is gericht op werkzaamheden door de curator van ongeveer 20 uur;
- bij aanwijzingen voor onregelmatigheden: aanvullende financiering ten behoeve van eventuele vervolgstappen.

Verder geven zij aan hoe deze voorstellen gerealiseerd kunnen worden, namelijk door (i) vastlegging van een kwalitatieve drempel, (ii) vormgeving van de financiering op basis van verschillende financieringsbronnen, (iii) versterking van het toezicht van de rechter-commissaris op de afwikkeling, (iv) versterking capaciteit bij het Fraudemeldpunt en

(v) versoepeling van de voorwaarden voor de Garantstellingsregeling curatoren (GSR).

Voor een uitgebreidere samenvatting wordt verwezen naar de samenvatting van het onderzoek.

Eerste reactie

Ik ben de onderzoekers erkentelijk voor hun grondige onderzoek, dat goed inzicht geeft in de aard en omvang van de lege boedelproblematiek. De voorstellen die zij doen om tot een oplossing te komen, bieden stof tot nadenken en geven aanleiding tot het treffen van maatregelen.

Het faillissement, hetgeen in feite een collectieve procedure is om het vermogen van een (rechts)persoon te verdelen onder de schuldeisers, om daarmee zoveel mogelijk schulden te voldoen, vervult een belangrijke rol in het economisch verkeer van Nederland. Elke onderneming heeft immers baat en belang bij ordelijke afwikkeling van faillissementen van andere deelnemers aan het economisch verkeer, zodat deze krijgt waar het recht op heeft. Elke onderneming heeft bovendien baat bij bescherming tegen onregelmatigheden. De verzekering van een transparante en rechtvaardige faillissementsprocedure waarin, waar nodig passend onderzoek gedaan wordt naar mogelijke misstanden, draagt dan ook bij aan een goed investeringsklimaat. De curator is geëquipeerd om faillissementen af te wikkelen en om in dat kader onderzoek te doen, onregelmatigheden te signaleren en waar nodig zelf op te treden, via bijvoorbeeld vernietiging van rechtshandelingen en het aansprakelijk stellen van personen voor onrechtmatig handelen. Een goed faillissementssysteem dient ook publieke belangen, onder meer bestaande uit het voorkomen van eigenrichting, alsmede het bestrijden van faillissementsfraude, misbruik en andere onregelmatigheden. Adequate financiering van de curator is een belangrijke voorwaarde voor een deugdelijke afwikkeling van faillissementen en dient daarmee ook een algemeen belang.

Voor mij blijkt duidelijk uit het onderzoek dat de lege boedelproblematiek een serieus probleem is, dat een bedreiging vormt voor de houdbaarheid van ons faillissementssysteem op lange termijn. Een niet houdbaar systeem vormt een bedreiging voor het economisch klimaat en investeringsklimaat in Nederland. Daarbij speelt een aantal elementen een rol. Allereerst valt voor curatoren bedrijfseconomisch gezien niet (meer) vol te houden om soms een significant aantal uren te werken aan faillissementen, waar tegenover geen of slechts een minimale vergoeding staat. Dit tekort kan slechts gedeeltelijk worden gecompenseerd door het werken aan faillissementen waar wel voldoende actief is. Het gevolg daarvan is of kan zijn dat faillissementen niet deugdelijk worden afgewikkeld, waarmee het systeem als zodanig onder druk komt te staan. Voorts kan deze situatie eraan bijdragen dat in voorkomende gevallen geen of onvoldoende onderzoek wordt verricht naar mogelijke misstanden bij een faillissement of naar een mogelijk misbruik van een faillissement, waardoor onregelmatigheden onzichtbaar blijven en bestuurders niet aangepakt worden. Daarnaast heeft het niet mijn voorkeur dat schuldeisers in een faillissement waarin wel voldoende actief zit om het salaris van de curator te betalen, moeten bijdragen aan de afwikkeling van een «leeg» faillissement. Het is daarom van belang voor het vertrouwen in het economisch verkeer dat een duurzame oplossing hiervoor wordt gevonden.

Voor mij zijn aspecten uit het onderzoek die ik bij deze duurzame oplossing in overweging neem de volgende:

- een vergoeding voor de curator voor bepaalde standaardwerkzaamheden; het rapport geeft aan dat zo'n twintig uur een redelijk aantal uren is;
- voor wat betreft de financiering ga ik kijken naar de meest passende regeling hiervan, rekening houdend met ieders belangen en verantwoordelijkheden. Hierbij merk ik alvast op dat dekking uit de algemene middelen niet voor de hand ligt en een eventuele financiering vanuit de Rijksoverheid conform begrotingsregels gedekt zou moeten worden binnen de JenV-begroting. Hiervoor is op dit moment geen budget beschikbaar;
- het verkrijgen van een beter zicht op de vraag welke werkzaamheden door de curator worden verricht en waaraan tijd wordt besteed in de afwikkeling van het faillissement; en
- verder kijken naar een efficiëntere afwikkeling van faillissementen, waaronder verdere standaardisering van het proces.

Daarbij zal ik ook kijken naar de werkzaamheden van curatoren voor signalering van onregelmatigheden, faillissementsfraude en de opvolging (voornoemde motie Ellian/Van Nispen).

Over de verdere uitwerking, vormgeving en invulling van een oplossing ga ik mij, aan de hand van het beleidskompas, de komende tijd buigen. Hierbij ga met de meest betrokken partijen in gesprek, waaronder in ieder geval INSOLAD en de banken. Over de overige voorstellen die de onderzoekers doen, ga ik mij de komende tijd buigen. Vanzelfsprekend zal ik daarbij, waar nodig, in overleg treden met andere bewindspersonen.

U kunt van mij in de loop van dit jaar een nadere uitwerking van mijn plannen verwachten.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
T.H.D. Struycken