

Vergaderjaar 2015–2016

34 491

Wijziging van het Burgerlijk Wetboek in verband met de uniformering en de verduidelijking van enkele bepalingen omtrent het bestuur en de raad van commissarissen van rechtspersonen (Wet bestuur en toezicht rechtspersonen)

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 9 september 2016

De vaste commissie voor Veiligheid en Justitie, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het voorstel van wet genoegzaam voorbereid.

INHOUDSOPGAVE

	blz.
I ALGEMEEN	1
1. Inleiding	1
2. Doel van het wetsvoorstel	2
3. Inhoud van het wetsvoorstel	2
4. Consultatie	5
5. Overig	5
II ARTIKELSGEWIJS	5

I ALGEMEEN

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel tot wijziging van het Burgerlijk Wetboek (hierna: BW) in verband met de uniformering en de verduidelijking van enkele bepalingen omtrent het bestuur en de raad van commissarissen van rechtspersonen (hierna: het wetsvoorstel). De genoemde leden vinden het van groot belang dat meer rechtsgelijkheid en duidelijkheid wordt gecreëerd over waar verschillende rechtspersonen aan moeten voldoen. In het verleden was het soms onduidelijk aan welke eisen de bestuurs- en toezichtstructuren van verschillende rechtspersonen moeten voldoen. Dat de regels en vereisten voor met name de vereniging, de coöperatie, de onderlinge waarborgmaatschappij (hierna: owm) en de stichting in grote lijnen gelijk

worden getrokken met de regels en vereisten voor de besloten vennootschap (hierna: bv) en de naamloos vennootschap (hierna: nv) vinden zij zowel qua duidelijkheid als wetsinhoud positief. De genoemde leden lezen dat het wetsvoorstel geen grote wijzigingen bevat ten aanzien van bestaande bestuurs- en toezichtstructuren. Het is vooral een verduidelijking van het reeds geldende juridische kader. Zij hebben nog een enkele vraag en opmerking bij het wetsvoorstel.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij zijn van mening dat een andere wettelijke regeling nodig kan zijn om de bestaande regels voor bestuur en toezicht bij de vereniging, de coöperatie, de ovm en de stichting te verbeteren.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en hebben enkele vragen.

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Er wordt beoogd een aantal basisregels te formuleren voor alle rechtspersonen. De genoemde leden onderschrijven de wenselijkheid tot verbetering van de kwaliteit van het bestuur en toezicht bij verenigingen, coöperaties, ovm's en stichtingen waar dat nodig is en daadwerkelijk een toegevoegde waarde heeft. Zij hebben nog een aantal vragen over het wetsvoorstel.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij hebben een aantal vragen over dit wetsvoorstel die met name betrekking hebben op de gevolgen voor kleinere stichtingen en verenigingen.

2. Doel van het wetsvoorstel

De leden van de PvdA-fractie hebben behoefte aan een nadere duiding van de meerwaarde van het wetsvoorstel. Zo lezen zij dat het voorstel «vooral een verduidelijking van het reeds geldende juridische kader» bevat en niet beoogt «om wijziging te brengen in bestaande bestuurs- en toezichtsstructuren bij de verschillende soorten rechtspersonen». Daarnaast wordt de instelling van een raad van commissarissen niet verplicht. Bovendien kan van de voorgestelde regeling met betrekking tot een tegenstrijdig belang van alle commissarissen worden afgeweken. Dit alles brengt de genoemde leden tot de vraag welke duidelijkheid het wetsvoorstel precies biedt ten aanzien van de inrichting, taken en bevoegdheden van het bestuur en toezicht van genoemde rechtspersonen. Zij vragen of het gewenst is de regels die nu met name voor bv's en nv's gelden ook te laten gelden voor kleinere (niet-commerciële of informele) stichtingen en verenigingen. Wat is voor deze categorie precies het voordeel van de nieuwe regels? Welke concrete problemen worden ermee opgelost? Kan fraude alleen op deze manier worden tegengegaan? Kan de regering aangeven waar het niet voldoende duidelijk zijn van het aansprakelijkheidsregime precies tot problemen leidt of heeft geleid?

3. Inhoud van het wetsvoorstel

De leden van de VVD-fractie lezen dat ten aanzien van de uniformering van de tegenstrijdig-belangregeling wordt voorgesteld om de regeling die nu al geldt voor bestuurders en commissarissen van de nv en de bv, te verplaatsen naar het algemene gedeelte van Boek 2 van het BW. Op deze manier geldt het voor alle rechtspersonen. De genoemde leden lezen dit zo dat de reeds geldende besluitvormingsregel die thans geldt voor de vereniging, de coöperatie en de ovm komt te verveallen.

Klopt deze aanname? Kan nader worden ingegaan op het verschil tussen de thans geldende besluitvormingsregeling en de voorgestelde regeling voor alle rechtspersonen?

De leden van de PvdA-fractie zijn voorstander van een wettelijke regeling met betrekking tot tegenstrijdige belangen die bestuurders en commissarissen

rissen kunnen hebben ten aanzien van de rechtspersoon. De genoemde leden zijn van mening dat het belang van de stichting of vereniging voorop dient te staan en niet gedwarsboemd mag worden door het belang van een bestuurder of commissaris. Deze leden vragen door wie wordt vastgesteld of er sprake is van een tegenstrijdig belang.

De leden van de SP-fractie lezen dat het met dit wetsvoorstel mogelijk wordt voor verenigingen, stichtingen, coöperaties en ovm's om een monistisch bestuursstelsel in te stellen, zoals dat ook mogelijk is voor nv's en bv's. Deze leden lezen ook dat het ontbreken van een monistisch bestuursstelsel voor deze rechtsvormen in de praktijk als een gemis wordt ervaren, maar treffen hiervoor geen nadere onderbouwing. Graag zouden zij van de regering horen op welke wijze dit als een gemis wordt ervaren. In een eerder wetsvoorstel lazen de genoemde leden dat het monistisch bestuursstelsel oorspronkelijk werd geïntroduceerd voor andere rechtsvormen. Dit zou een verbetering van het vestigingsklimaat teweeg brengen. Deze leden vernemen graag van de regering of deze verbetering heeft plaatsgevonden en of het wetsvoorstel eveneens als doel heeft het vestigingsklimaat voor de betreffende rechtsvormen te verbeteren. De genoemde leden zijn daarnaast benieuwd of in andere landen het monistisch stelsel wordt toegepast bij deze rechtsvormen. Hoe zijn de ervaringen daar? Neemt de kans op belangenverstrengeling toe als in deze rechtsvormen wordt gekozen voor een monistisch stelsel?

Voornoemde leden lezen in het wetsvoorstel dat het mogelijk wordt voor stichtingen en verenigingen om een raad van commissarissen in te stellen, aangezien daar volgens de regering behoefte aan bestaat. Deze leden vragen de regering toe te lichten in hoeverre het hier een aanvulling op (of vervanging van) het bestaande model van algemene en dagelijks besturen betreft. Tevens vragen deze leden de regering de verschillen in taken en bevoegdheden tussen de raad van commissarissen en het algemeen bestuur bij verenigingen en stichtingen te schetsen. Welke consequenties heeft een keuze voor een raad van commissarissen voor de dagelijkse gang van zaken in dergelijke organisaties?

De genoemde leden lezen in het wetsvoorstel dat de regeling omtrent aansprakelijkheidsstelling bij faillissement wordt aangevuld. Dit biedt meer bescherming aan onbezoldigde bestuurders en commissarissen van niet-commerciële verenigingen en stichtingen en commissarissen van informele verenigingen. Deze leden zijn benieuwd of onder deze categorie ook omvangrijke en essentiële semipublieke instellingen kunnen vallen, zoals woningcorporaties en zorginstellingen. Tevens vernemen deze leden graag of aansprakelijkheidsstelling bij faillissement met deze beperkte aansprakelijkheidsstelling volledig is uitgesloten en of leden of cliënten van niet-commerciële verenigingen en stichtingen daarmee zelf opdraaien voor door bestuurders veroorzaakte schade.

De leden van de D66-fractie constateren dat het wetsvoorstel een algehele uniformering nastreeft tussen alle rechtspersonen. Tegelijkertijd vragen de voornoemde leden of verenigingen en stichtingen naar hun aard altijd gelijk te stellen zijn aan de nv en bv. De voornoemde leden menen dat terecht door VNO-NCW en MKB-Nederland te berde wordt gebracht dat verschillende rechtsvormen zijn ontstaan omdat er naar de aard van een organisatie of onderneming behoefte was aan verschillende kaders en veelvormigheid. Kan de regering aangeven waaruit blijkt dat die behoeften zodanig zijn gewijzigd dat alle rechtspersonen aan dezelfde wettelijke kaders gebonden kunnen worden? Kan de regering nader toelichten welke flexibiliteit voor verenigingen en stichtingen behouden blijft om rekening te kunnen houden met de zeer diverse samenstelling van deze rechtspersonen? Kan de regering tevens reageren op de constatering van VNO-NCW en MKB-Nederland dat het wetsvoorstel bepalingen aanpast die pas sinds 2013 van kracht zijn? Hoe verhoudt zich dat tot de gulden

regel die ook de Raad van State noemt, namelijk dat de praktijk voldoende gelegenheid moet krijgen om zich nieuwe regels eigen te maken en erop moet kunnen vertrouwen dat nieuwe wetgeving een redelijke houdbaarheidsdatum heeft? Waarom heeft de regering er niet voor gekozen om de Wet bestuur en toezicht uit 2013 eerst te evalueren alvorens het wetsvoorstel aan de Kamer te zenden?

De genoemde leden lezen in het wetsvoorstel over de wettelijke grondslag voor de instelling van een toezichthoudend orgaan bij verenigingen en stichtingen en de invoering van de mogelijkheid om te kiezen voor een monistisch bestuursstelsel. Deze leden constateren dat indien beide regelingen facultatief zijn, ten aanzien van stichtingen dit erin kan resulteren dat zij zonder enige vorm van toezicht blijven. Kan de regering toelichten waarom niet is gekozen voor een verplichtende keuze voor een van beide vormen van toezicht? De genoemde leden vragen waarom een regeling voor het monistisch bestuursmodel voor verenigingen en stichtingen in het wetsvoorstel ontbreekt. Anders dan de toelichting stelt lijkt in praktijk juist wel behoefte te bestaan aan een «one tier board». Waarop is deze stelling van de regering gebaseerd? De voornoemde leden vragen hoe de regering aankijkt tegen het voorstel om duidelijker te bepalen welke informatie door een organisatie (online) openbaar moet worden gemaakt. Dat zou kunnen door aan te sluiten bij artikel 1a lid 1 sub j juncto lid 7 van de Uitvoeringsregeling van de Algemene wet inzake rijksbelastingen 1994.

De leden van de D66-fractie lezen in het wetsvoorstel dat de drempel voor aansprakelijkheid van onbezoldigde bestuurders wordt verhoogd zodat het vinden van vrijwilligers voor een bestuursfunctie niet wordt bemoeilijkt. De genoemde leden vragen waarom de aansprakelijkheid van bezoldigde bestuurders wegens wanbeleid niet beter is geregeld. Met name wanneer daar middels verstrekte subsidies overheidsgeld bij betrokken is vinden deze leden het onaanvaardbaar als aansprakelijkheidsstelling voor wanbeleid wordt bemoeilijkt door ontslag van de bestuurder. Deelt de regering de opvatting dat het ook wenselijk is om te regelen dat een opvolgend bestuur van een betreffende rechtspersoon verdere stappen kan zetten tegen oud-bestuurders zonder dat eerst de langdurige en kostbare weg van de enquête procedure bij de Ondernemingskamer gestart moet worden om het ontslagbesluit te laten vernietigen?

Kan de regering toelichten waarom het wetsvoorstel op dit punt geen verbetering doorvoert? Hoe beoordeelt de regering het voorstel om wettelijk de rechtsgevolgen aan een ontslagbesluit van een bestuurder te kunnen onthouden zolang de overheid als subsidieverstrekker daar niet expliciet mee heeft ingestemd?

De leden van de SGP-fractie constateren dat wettelijk wordt vastgelegd dat bestuurders met een tegenstrijdig belang niet aan de beraadslagingen deel mogen nemen. Ligt de verantwoordelijkheid voor het definiëren van tegenstrijdig belang bij de individuele bestuurder of bij het bestuur als geheel? De genoemde leden constateren dat de regering voor kleinere stichtingen en verenigingen bij faillissement hogere drempels voor aansprakelijkheidsstelling geeft dan bij andere rechtspersonen. Zij kunnen dit – gezien het vaak informele karakter – heel goed plaatsen. Vrijwilligers moeten er niet van weerhouden worden om zich in te zetten voor het maatschappelijk middenveld. Bij de aansprakelijkheid op grond van artikel 9b BW wordt er echter geen onderscheid gemaakt. Waarom is dit het geval? Is het niet evenzeer gewenst om de drempel niet onnodig laag te maken?

Deze leden zouden graag aan de hand van enkele voorbeelden verduidelijkt zien hoe ver de aansprakelijkheid bij kleinere of informele verenigingen en stichtingen precies reikt en wat de verschillen zijn met vergelijkbaar gedrag bij andere rechtspersonen. Kan dit tevens uitgewerkt worden voor aansprakelijkheid bij faillissement en in overige gevallen?

4. Consultatie

De leden van de D66-fractie constateren dat het voorstel door de praktijk wordt beschouwd als verdergaand dan (en zelfs omgekeerd aan) hetgeen de Commissie-Halsema heeft aanbevolen. Kan de regering reageren op de kritiek van VNO-NCW en MKB-Nederland dat in plaats van zelfregulerende codes voor de semipublieke sector en instellingen over benoemingen, belangenverstrengeling en tegenstrijdig belang is gekozen voor een algemene basisregeling als uitgangspunt? Wat is de reactie van de regering op de stellingname van VNO-NCW en MKB Nederland dat de voorgestelde harmonisering van de aansprakelijkheidsregels voor verenigingen en stichtingen met die voor nv's en bv's prematuur is? Hoe wordt voorkomen dat bestuurders op grond van de nieuwe regelgeving eerder aansprakelijk gesteld worden uit hoofde van onbehoorlijke taakvervulling, maar onduidelijk is wanneer daarvan sprake is, waardoor strijd met het legaliteitsbeginsel kan ontstaan? Waarom kiest de regering er niet voor om eerst sectorale wetgeving en gedragscodes te regelen waarin taken en verantwoordelijkheden duidelijk worden vastgelegd, alvorens tot eventuele verdergaande harmonisering van de semipublieke sector over te gaan?

De genoemde leden vragen de regering om op alle punten uit de brief en bijlage van VNO-NCW en MKB-Nederland van 31 augustus 2016 te reageren en aan te geven waarom de regering daarin andere keuzes heeft gemaakt. Deze leden verzoeken de regering in te gaan op de door de Commissie vennootschapsrecht (NOVA en KNB) gemaakte opmerkingen op de navolgende punten: de definitie van toezichthoudend orgaan, het ontbreken van een wettelijke grondslag voor het monistisch bestuursmodel bij verenigingen en stichtingen, de inhoud en gevolgen van de tegenstrijdigbelangregeling, de consequenties van het nieuwe aansprakelijkheidsregime voor bestuurders en toezichthouders van verenigingen en stichtingen en de verruiming van de regeling voor ontslag van bestuurders en toezichthouders van stichtingen.

5. Overig

De leden van de VVD-fractie wijzen op de Wet controle op rechtspersonen. Kan de regering nader ingaan op de eventuele onderlinge samenhang van het voorliggende wetsvoorstel en de Wet controle op rechtspersonen? Sluiten deze op elkaar aan?

II ARTIKELSGEWIJS

Artikel 2:9 BW

De leden van de SGP-fractie vragen om verduidelijking van het standpunt over het innemen van specifieke deelbelangen. Zij vragen of bij sommige rechtspersonen niet juist bepaalde personen specifiek benoemd zijn om deelbelangen te behartigen binnen de stichting. Bijvoorbeeld door hun afkomst, achtergrond of specifieke deskundigheid. Hoe verhoudt een dergelijke samenstelling van het bestuur zich tot het verbod om rekening te houden met deelbelangen? Kan dat niet juist in het belang van het functioneren van de rechtspersoon zijn?

Artikel 2:9c BW

De leden van de SGP-fractie lezen dat de regering aangeeft dat artikel 2:9c lid 2 BW wordt aangevuld met een uitzondering voor informele verenigingen. In de wettekst wordt echter in het derde lid een uitzondering gemaakt. Deze leden vinden dit verwarrend. Waarnaar verwijst «Dit lid» in het derde lid? Is niet bedoeld te verwijzen naar het hele artikel? Is als

gevolg van de nu gekozen bewoordingen niet juist het tegendeel bereikt van wat beoogd wordt? Er wordt immers in lid 3 gesteld dat een onbelangrijk verzuim niet in aanmerking wordt genomen. Meteen daarachteraan wordt gesteld dat dit lid niet geldt voor informele verenigingen en stichtingen. Kan de tekst van het hele artikel nog verduidelijkt worden om de precieze consequenties ook in de wettekst zelf duidelijk te hebben?

De regering geeft aan dat de aansprakelijkheid op grond van artikel 2:9c BW ook al besloten ligt in de aansprakelijkheid op grond van artikel 2:9b BW. Kan dan worden aangegeven wat de precieze zelfstandige waarde is van de extra regeling in 2:9c BW? Wat zijn de consequenties van dit gegeven voor de uitsluiting van de aansprakelijkheid voor kleine verenigingen en stichtingen? Betekent dit dat door het ontbreken van de hogere drempel alsnog indirect volledige aansprakelijkheid geldt?

Een andere vraag betreft de toepassing van artikel 2:394 BW. De genoemde leden veronderstellen dat niet beoogd is om toch de verplichting van artikel 2:394 BW voor elke stichting of vereniging te laten gelden. Blijft in dat verband artikel 2:360 BW voluit van kracht?

De voorzitter van de commissie,
Ypma

De adjunct-griffier van de commissie,
Verstraten