

Vergaderjaar 2019–2020

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)

B

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR JUSTITIE EN VEILIGHEID¹

Vastgesteld 31 maart 2020

Het voorbereidend onderzoek heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

1. Inleiding

De leden van de **GroenLinks**-fractie hebben kennis genomen van het wetsvoorstel bestuur en toezicht rechtspersonen. Zij hebben daarover nog enkele vragen.

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel dat strekt tot 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). Het wetsvoorstel biedt onder meer een wettelijke grondslag voor de instelling van een raad van commissarissen bij verenigingen en stichtingen en maakt de keuze voor een monistisch bestuursstelsel voor alle rechtspersonen mogelijk. Tevens wordt de regeling voor bestuur en toezicht geüniformeerd. De leden van de fractie van de ChristenUnie stellen vragen over de ontstaansgrond, de proportionaliteit van het wetsvoorstel voor kleine stichtingen en verenigingen die volledig afhankelijk zijn van vrijwilligers en de daarmee samenhangende uitvoeringslast van het voorliggende voorstel.

¹ Samenstelling:

Backer (D66), De Boer (GL) (*voorzitter*), Van Dijk (SGP), Van Hattem (PVV), Nooren (PvdA), Rombouts (CDA), Bikker (CU), Baay-Timmerman (50PLUS), Adriaansens (VVD), arbouw (VVD), Bezaan (PVV), De Blécourt-Wouterse (VVD), Cliteur (FVD), Dittrich (D66), Doornhof (D66), Gerbrandy (OSF), Janssen (SP), Karimi (GL), Meijer (VVD), Nicolai (PvdD), Otten (Fractie-Otten) (*ondervoorzitter*), Van Pareren (FVD), Recourt (PvdA), Rietkerk (CDA), Veldhoen (GL), Van Wely (FVD).

De leden van de **SGP**-fractie hebben met de nodige scepsis kennisgenomen van het voorstel om te komen tot een Wet bestuur en toezicht rechtspersonen. Zij vragen zich af of dit voorstel als positief moet worden gezien. Welke concrete problemen liggen er nu precies ten grondslag aan dit voorstel? Op welke punten zou er echt iets misgaan met rechtspersonen wanneer dit voorstel geen wet zou worden? Ook vragen deze leden zich af of er wel voldoende oog is voor de overgangssituatie.

2. Nut en noodzaak

Het valt de leden van de **GroenLinks**-fractie op dat in de memorie van toelichting uniformering van de regelgeving voor alle rechtspersonen en het onderbrengen van de uniforme regels in het algemeen deel van boek 2 nog een belangrijk doel van de wet is.² De uniformering en opname in het algemeen deel is met de eerste nota van wijzigingen echter losgelaten met het oog op de flexibiliteit die nodig is in verband met de grote diversiteit van rechtspersonen.³ Deze wijziging in de focus van het wetsvoorstel roept bij de leden van de fractie van GroenLinks de vraag op of uniformering van de regelgeving nog steeds een doel van de wet is of dat dit geheel is losgelaten. Ook vragen de leden van de GroenLinks-fractie zich af of bij de keuze voor meer flexibiliteit ook een nieuwe inhoudelijke afweging is gemaakt per soort rechtspersoon: is er per rechtspersoon bekeken of er daadwerkelijk sprake is van een gebrek in de regelgeving of een knelpunt in de praktijk? Zo ja, is nagegaan of de voorgestelde oplossing voor die specifieke rechtspersoon de meest gewenste is? Met andere woorden: heeft het feit dat is tegemoetgekomen aan de breed geuite wens flexibilisering mogelijk te maken ook geleid tot flexibilisering? De leden van de fractie van GroenLinks zien graag de afweging van noodzaak en nut van de voorgestelde bepalingen per soort rechtspersoon tegemoet.

De fractieleden van de **SGP** constateren dat het oorspronkelijke wetsvoorstel zo'n vijf jaar geleden is ingediend bij de Tweede Kamer.⁴ Via een nota van wijziging is het voorstel behoorlijk ingrijpend gewijzigd.⁵ Kan de regering toelichten wat er concreet in de achterliggende jaren precies is gebeurd? Zou het niet goed zijn wanneer de Raad van State nog eens uitvoerig kijkt naar het voorliggende wetsvoorstel?

3. Organisatie van toezicht

De leden van de **GroenLinks**-fractie zien dat het wetsvoorstel voor alle rechtspersonen expliciet de mogelijkheid opent om een Raad van Commissarissen in te stellen (eventueel onder een andere benaming).⁶ Dit is niet verplicht. Ook is er de mogelijkheid om te kiezen voor een monistisch bestuur, waarin uitvoerende en niet-uitvoerende bestuursleden zitting hebben. De keuzes zijn als een kan-bepaling geformuleerd. Dit betekent dat het de rechtspersonen vrij staat om van de mogelijkheid gebruik te maken. Impliceert dit dat de rechtspersonen ook geen van beide opties kunnen kiezen en kunnen (blijven) werken met één bestuur waarin alle leden uitvoerende taken hebben en er niemand is met expliciet toezichthoudende taken?

² Kamerstukken II 2015–16, 34 491, nr. 3.

³ Kamerstukken II 2018–19, 34 491, nr. 7; Kamerstukken II 2018–19, 34 491, nr. 11, p. 2.

⁴ Kamerstukken II 2015–16, nr. 1.

⁵ Kamerstukken II 2018–19, nr. 7.

⁶ Kamerstukken I 2019–20, 34 491, A.

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** zien het wetsvoorstel mede als een antwoord van de regering op eerdere ernstige voorvallen van verspilling van publieke middelen of wanbeleid in de zorg, bij woningbouwverenigingen en in het onderwijs. Zij vragen of dit wetsvoorstel het sluitstuk is in het ontwikkelen van regelgeving die het toezicht op het gebruik van publieke middelen door rechtspersonen moet versterken en misstanden doet voorkomen of dat andere nadere regelgeving te verwachten is. De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben weet van de meer specifieke sectorale regelgeving, maar constateren dat in dit wetsvoorstel vooralsnog een raad van toezicht niet verplicht wordt gesteld, ook niet bij stichtingen of verenigingen waar substantiële bedragen omgaan die voortkomen uit publieke middelen. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen welke afweging de regering heeft gemaakt om af te zien van deze verplichting. Zij vragen tevens om enerzijds nader in te gaan op de aanbevelingen van de commissie Halsema en meer specifiek per aanbeveling te benoemen welk gevolg de regering hieraan gegeven heeft.⁷ Anderzijds vragen de leden van de fractie van de ChristenUnie hoe de huidige regelgeving en onderhavig wetsvoorstel nu een sluitend antwoord bieden op het voorkomen van financiële wantoestanden en kerstboomconstructies aan rechtspersonen zoals de casus van thuiszorgorganisatie Privazorg.⁸ De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen daarbij om concreet in te gaan op de situatie dat een omvangrijk aantal rechtspersonen wordt opgetuigd tot een schimmige constructie waarbij de beslissende zeggenschap bijvoorbeeld komt te liggen bij een stichting zonder raad van toezicht.

De leden van de **SGP**-fractie krijgen de indruk dat het voorstel in belangrijke mate de regels voor BV's en NV's van toepassing verklaart op allerlei organisaties, waaronder kleinschalige en informele verenigingen. Is dat wel gewenst? De regering schrijft onder meer dat kleinere stichtingen en verenigingen vaak geen behoefte zullen hebben aan het benoemen van interne toezichthouders.⁹ Zij vragen zich af of die organisaties niet toch met die verplichtingen te maken zullen krijgen als zij wél een bepaalde kleinschalige vorm van intern toezicht hebben of een orgaan dat als zodanig zou kunnen worden gekwalificeerd. De leden van de SGP-fractie vragen een nadere duiding van de regering op de status van de raad van commissarissen of toezicht binnen de vereniging, in het licht van het gegeven dat de algemene vergadering binnen de vereniging wettelijk gezien onvervreembare verantwoordelijkheden als intern toezichthouder heeft. Zij vragen hoe volgens de regering voorkomen kan worden dat, tegen de wens van de vereniging in, allerlei fundamentele bevoegdheden worden weggehaald bij de ledenvergadering doordat bijvoorbeeld een commissie die namens de ledenvergadering belast is met het dagelijkse toezicht op het bestuur en de algemene gang van zaken zich zou kwalificeren als raad van toezicht? Deze leden wijzen ter illustratie op de norm van artikel 17c, vierde lid van de Wet op het primair onderwijs die bepaalt dat een raad van toezicht belast is met benoeming, schorsing en ontslag van de bestuurders en de algemene norm van artikel 37c, zesde lid van boek 2 van het Burgerlijk Wetboek dat degene die benoemt, ook kan ontslaan.

De leden van de SGP-fractie vragen een uiteenzetting inzake de aansprakelijkheid van toezichthouders binnen een monistisch en een dualistisch bestuursmodel. In hoeverre is de inschatting juist dat een minimalistische taakinfilling van toezichthouders in een monistisch bestuursmodel kan

⁷ *Een lastig gesprek* (advies van de Commissie Behoorlijk Bestuur), bijlage bij: *Kamerstukken II 2013–2014*, 28 479, nr. 68.

⁸ Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, *Onderzoek PrivaZorg* (Utrecht 2019).

⁹ *Kamerstukken II 2018–19*, 34 491, nr. 6, p. 5.

betekenen dat zij in de praktijk vrijwel dezelfde taken vervullen als toezichthouders binnen een dualistisch bestuursmodel, maar dat de regeling van de aansprakelijkheid desondanks wezenlijk verschilt? Is het in zulke situaties wenselijk en billijk dat toezichthouders in een monistisch bestuursmodel met een strenger regime geconfronteerd worden, zo vragen zij.

4. Kleinschalige verenigingen en stichtingen

De fractieleden van **GroenLinks** constateren dat de doorgevoerde wijzigingen in de regelgeving voor verenigingen, stichtingen en corporaties afkomstig is uit wat al geregeld was voor besloten en naamloze vennootschappen. Het gaat dus om regels die gemaakt zijn voor rechtspersonen met een substantiële omvang, die actief zijn op de commerciële markt. Zij zien voor de verenigingen, stichtingen en coöperaties die op diezelfde markt of in de semipublieke sector actief zijn de meerwaarde van de voorgestelde regels in. Daarover hebben zij geen vragen.

Zoals de Raad van State in zijn advies ook al opmerkte kent Nederland honderdduizenden stichtingen en verenigingen.¹⁰ Veel daarvan zijn klein en niet actief buiten hun eigen kring. De vraag die de Raad van State ook al opwierp is of deze kleine, niet commerciële verenigingen en stichtingen geholpen zijn met de gewijzigde regelgeving, hierdoor zullen worden gehinderd, of er niets van zullen merken. Er is in de loop van de wetsbehandeling het nodige over gezegd en geschreven, maar zonneklaar is het daarmee naar het oordeel van de leden van de GroenLinks-fractie nog niet geworden.

Kan de regering vanuit het oogpunt van een zeer kleine vereniging (zeg een zaalvoetbalclub van twaalf vrienden die om een zaal te kunnen huren een officiële vereniging moeten zijn) en een kleine vereniging (zeg een harmonie met vijftig leden) aangeven wat de nieuwe wet zal brengen aan nieuwe verplichtingen en aan nieuwe mogelijkheden? En maakt het daarbij uit of het een al bestaande vereniging met bestaande statuten is of een nieuw op te richten vereniging? En kan de Minister dezelfde vraag beantwoorden vanuit een kleine stichting (zeg een stichting met drie onbezoldigde bestuursleden die met een jaarlijkse kaarsenverkoopactie een weeshuis in Afrika steunt met € 10.000 per jaar)? Wat gaat de Minister doen om de gewijzigde regelgeving en de consequenties daarvan voor verenigingen en stichtingen onder de aandacht te brengen van de (kleinere) verenigingen en stichtingen?

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** zijn beducht voor de uitvoeringslast die dit wetsvoorstel met zich meebrengt voor vele kleinschalige stichtingen, verenigingen en corporaties die draaien op de inzet van vrijwilligers. Zij zien in de antwoorden van de regering veelal staan dat er niet direct aanleiding tot statutenwijziging is omdat de wettekst doorslaggevend is, maar dat dit een zaak is die de betreffende rechtspersonen kunnen regelen indien zij naar de notaris moeten voor een statutenwijziging.¹¹ De leden van de fractie van de ChristenUnie merken op dat deze aanpassing nog steeds niet zonder inspanning zal plaatsvinden en dat alleen de zon voor niets op gaat. Zij vragen welke winst dit wetsvoorstel voor kleine stichtingen en verenigingen oplevert en andersom welke inschatting de Minister heeft gemaakt voor de kosten die dit op middellange of langere termijn met zich meebrengt. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of de Minister heeft overwogen om dit wetsvoorstel alleen – en dan ten aanzien van het toezicht meer

¹⁰ *Kamerstukken II 2015–16*, 34 491, nr. 4, p. 2.

¹¹ *Kamerstukken II 2018–19*, 34 491, nr. 6, p. 17; *Kamerstukken II 2018–19*, 34 491, nr. 9, p. 3; *Kamerstukken II 2019–20*, 34 491, nr. 17, p. 8;

verplichten – te richten op rechtspersonen met een bepaalde omvang of bekostiging vanaf een bepaald bedrag uit publieke middelen.

De leden van de **SGP**-fractie vragen de regering een nadere toelichting op de inwerkingtreding van de bepalingen inzake het intern toezicht. Deze leden hebben de indruk dat de regering met de stelling dat rechtspersonen niet verplicht zijn de statuten te wijzigen te weinig rekenschap geeft van de implicaties die het wetsvoorstel kan hebben voor de veelkleurige maatschappelijke praktijk van verenigingen en stichtingen. Zij constateren niet alleen dat veel betrokkenen in kleine maatschappelijke organisaties onwetend zullen zijn van de wetswijziging, maar ook dat de mogelijkheid bestaat dat de rechter bijvoorbeeld in strijd met de verwachtingen en bedoelingen van betrokkenen kan constateren dat een bepaald orgaan zich kwalificeert als raad van toezicht. De organisatie zelf heeft met zo'n orgaan echter nooit de bedoeling gehad een structuur te hebben met een raad van toezicht zoals in dit wetsvoorstel is bedoeld. Waarom weegt dit risico op tegen de door de regering beoogde voordelen, zeker waar het kleine organisaties betreft? Eveneens vragen zij waarom de regering niet besloten heeft overgangsrecht op te nemen dat als uitgangspunt kiest dat de nieuwe bepalingen pas vanaf de eerste statutenwijziging na inwerkingtreding van de wet van toepassing zijn?

5. Rechtspersonen

De leden van de **SGP**-fractie vragen een nadere toelichting op de verplichting voor bestuurders om zich te richten naar het belang van de aan de rechtspersoon verbonden organisatie. Deze leden wijzen erop dat de terminologie volgens sommige commentaren niet gelukkig is gekozen en verwarring kan oproepen.¹² Kan de regering bevestigen dat de organisatie een andere betekenis en reikwijdte heeft dan bijvoorbeeld in de redelijkheid en billijkheid die betrokkenen bij de organisatie krachtens artikel 8 van boek 2 van het Burgerlijk Wetboek jegens elkaar hebben te betrachten?

De leden van de SGP-fractie vragen de regering naar de implicaties van de verplichting dat de raad van commissarissen uit natuurlijke personen dient te bestaan. Deze leden merken op dat in de praktijk de behoefte kan bestaan om het intern toezicht in de rechtspersoon vorm te geven door andere rechtspersonen. Zo komt het voor dat rechtspersonen lid zijn van een raad van toezicht of raad van commissarissen. Zij krijgen de indruk dat dit bij aanneming van dit wetsvoorstel niet meer kan. Is dat wat de regering beoogt? Zij vragen waarom dit volgens de regering niet langer mogelijk zou moeten zijn en hoe zij tegen de achtergrond van het rechtspersonenrecht, in het bijzonder bij de stichting, verdisconteert dat deze rechtspersonen zelfs de oprichters kunnen zijn. Betekent dat heel concreet dat zelfs de oprichtende rechtspersonen geen invloed meer kunnen uitoefenen op het intern toezicht van de organisatie? Welke alternatieven liggen volgens de regering in zulke situaties voor de hand?

6. Het belang van de vereniging

Naar aanleiding van de regeling voor tegenstrijdig belang in artikel 44 in de nota van wijziging vragen de leden van de SGP-fractie zich af of altijd echt duidelijk is wat «het belang van de vereniging» is.¹³ Is het niet mogelijk dat er vanuit verschillende invalshoeken bestuurders benoemd zijn, die er met elkaar uit moeten zien te komen wat dan precies het

¹² W.J.M. van Veen, «Het belang van de rechtspersoon en zijn «raison d'être»», *WPNR* 2017/7162, p. 640–654.

¹³ *Kamerstukken II* 2018–19, 34 491, nr. 7, p. 1, 2.

belang van de vereniging is. Bijvoorbeeld omdat ieder van de bestuurders de gezamenlijke problematiek vanuit zijn eigen denkkader en organisatieachtergrond benadert. Hierbij zou bijvoorbeeld gedacht kunnen worden aan een belangenvereniging voor de behartiging van de dorpsbelangen rond een groot infrastructuurproject waarbij zowel liefhebbers van meer bomen als liefhebbers van meer autoverkeer vanuit hun eigen deelbelang in zo'n vereniging participeren als bestuurder. Zou het kunnen dat zo iemand dan niet deel zou kunnen nemen, omdat hij automatisch een indirect of persoonlijk belang heeft dat tegenstrijdig zou kunnen zijn met het doel van de vereniging? Hoe wordt voorkomen dat mensen op grond van de voorgestelde regels uitgesloten worden van beraadslaging en besluitvorming, terwijl zij welbewust vanuit hun deelbelang in een verenigingsbestuur zitten?

De leden van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid zien de reactie van de regering met belangstelling tegemoet.

De voorzitter van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid,
De Boer

De griffier van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid,
Van Dooren