

Vergaderjaar 1995–1996

24 255

Wijziging van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek ter zake van de jaarrekening van stichtingen en verenigingen die een onderneming in stand houden

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 30 december 1995

De vaste commissie voor Justitie¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen.

Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen tijdig zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel voldoende voorbereid.

Algemeen

De leden van de PvdA-fractie hebben met instemming kennis genomen van dit wetsvoorstel. Met de regering zijn zij van mening dat er geen objectieve reden bestaat stichtingen en verenigingen waarbij geen winstuitkering aan de oprichters mogelijk is, maar die wel een onderneming drijven, onder een ander rechtsregime te laten vallen dan andere, wel jaarrekeningplichtige rechtspersonen. Deze leden hebben, daartoe opmerkelijk gemaakt door de Nederlandse Orde van Advocaten en de Koninklijke Notariële Broederschap, nog slechts een enkele vraag.

De regering gaat in de memorie van toelichting, zo stellen de leden van de CDA-fractie vast, niet in op de preliminaire vraag of het in het systeem van Boek 2 BW Rechtspersonenrecht wenselijk geacht moet worden dat naast de N.V., B.V. en de coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen ook door de vereniging en stichting een of meer ondernemingen gedreven moeten kunnen worden. De beantwoording van deze vraag is relevant nu in de afgelopen periode talrijke wetswijzigingen ten doel hebben gehad met name de N.V. en de B.V. steeds minder gemakkelijk oneigenlijk te laten gebruiken en te laten misbruiken (de Tweede en Derde Misbruikwet, de verscherping van het antecedentenonderzoek, het terugdringen van de lege- en plankvennootschappen en de regeling van overdracht van aandelen op naam).

De leden van de CDA-fractie wijzen op het verschijnsel van de enorme toeneming van het aantal commerciële stichtingen. Vóór de Wet van 1956 was een onderneming gedreven door een stichting een grote uitzondering (Stichting Taxicentrale). Deze toeneming van het aantal commerciële stichtingen baart deze leden zorgen, omdat er meer dan aanwijzingen zijn

¹ Samenstelling:

Leden: V. A. M. van der Burg (CDA), voorzitter Schutte (GPV), Korthals (VVD), Janmaat (CD), De Hoop Scheffer (CDA), Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), Van de Camp (CDA), Swildens-Rozendaal (PvdA), ondervoorzitter, M. M. van der Burg (PvdA), Scheltema-de Nie (D66), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Zijlstra (PvdA), Aiking-van Wageningen (Groep Nijpels), Rabbae (GroenLinks), J. M. de Vries (VVD), Van Oven (PvdA), Van der Stoel (VVD), Dittrich (D66), Verhagen (CDA), Dijksman (PvdA), De Graaf (D66), Rouvoet (RPF), B. M. de Vries (VVD), O. P. G. Vos (VVD), Van Vliet (D66).

Plv. leden: Koekkoek (CDA), Van den Berg (SGP), Van Blerck-Woerdman (VVD), Marijnissen (SP), Biesheuvel (CDA), Bremmer (CDA), Doelman-Pel (CDA), Van Traa (PvdA), Van Heemst (PvdA), Bijleveld-Schouten (CDA), Rehwinkel (PvdA), Vliegthart (PvdA), Boogaard (Groep Nijpels), Sipkes (GroenLinks), Rijpstra (VVD), Middel (PvdA), Passtoors (VVD), Van Boxtel (D66), Van der Heijden (CDA), Apostolou (PvdA), Versnel-Schmitz (D66), Leerkes (U55+), Van den Doel (VVD), Weisglas (VVD), De Koning (D66).

dat hier sprake is van een vluchtroute, nu deze via de N.V. en B.V. afgesneden is.

Deze vluchtroute in de stichting is goedkoop en snel en bij gebreke van een antecedentenonderzoek zoals bij de N.V. en B.V. niet wel traceerbaar.

Ook de georganiseerde misdaad maakt gebruik van het Nederlandse en buitenlandse rechtspersonenrecht om geld wit te wassen en te verschuiven van de ene naar de andere kant van de wereld. De stichting is hierbij de laatste jaren sterk in beeld gekomen. Hoewel het bestuur van de Koninklijke Notariële Broederschap herhaaldelijk heeft opgeroepen tot een grote mate van terughoudendheid bij het oprichten van commerciële stichtingen, is er de laatste jaren niettemin sprake van een sterke stijging van het gebruik van de stichting voor de onderneming. Moet de stichting niet teruggebracht worden naar de bedding van kunst, cultuur en caritas?

De leden van de CDA-fractie vragen de regering om een onderzoek naar de redenen voor deze sterke stijging onder inschakeling van de CRI en FIOD en om een rapportage van de bevindingen in de nota naar aanleiding van het verslag. Voorts wensen zij te vernemen of het niet wenselijk is van alle Nederlandse rechtspersonen bij de Directie Criminaliteitspreventie, Afdeling Rechtspersonen te beschikken over alle informatie betreffende bestuurders, commissarissen en leden van de Raad van Toezicht, als bijdrage aan fraudebestrijding en preventie van criminaliteit. Tenslotte nodigen deze leden de regering uit in te gaan op de rechtspolitieke vraag of in het Nederlandse rechtspersonenrecht alle vormen van rechtspersoonlijkheid inwisselbaar zijn en slechts de rechtsgevolgen van de vorm van de rechtspersoonlijkheid het onderscheidend element vormen tussen bij voorbeeld N.V. en B.V. enerzijds en de stichting anderzijds dan wel dat de materiële kenmerken van de rechtspersonen met zich mee brengen dat N.V., B.V., coöperatie en onderlinge waarborgmaatschappij bij uitstek toegerust zijn om een onderneming te drijven en de stichting en vereniging niet. De leden van de CDA-fractie achten het van belang omwille van de fiscaliteit dat de minister zich een oordeel vormt in nauw overleg met de staatssecretaris van Financiën.

Deze leden vragen dit punt afsluitend wat het verkennend onderzoek naar «de aard, de wijze en de omvang van misbruik van stichtingen door criminelen» (22 838, nr. 14, blz. 18, brief van de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken van 16 mei 1995) heeft opgeleverd en welke beleidsconclusies daaruit getrokken worden.

Een brengen van stichtingen en verenigingen die een of meer ondernemingen drijven, onder de werkingssfeer van Titel 9 van Boek 2 BW, achten de leden van de CDA-fractie verantwoord.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van dit wetsvoorstel.

Zij vinden het een goede zaak dat verenigingen en stichtingen die één of meer ondernemingen drijven, onder de werkingssfeer van Boek 2, titel 9 van het BW worden gebracht als aan bepaalde voorwaarden is voldaan. Deze leden zijn blij dat ook de Gecombineerde Commissie Vennootschapsrecht dit wetsvoorstel toejuicht.

Met betrekking tot het wetsvoorstel resteren nog een aantal vragen.

De leden van de D66-fractie hebben met instemming kennis genomen van het wetsvoorstel over het onderbrengen van de commerciële stichtingen en verenigingen onder de werkingssfeer van titel 9 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek. In het algemeen stellen deze leden dat de maatschappij een bepaalde controle moet kunnen uitoefenen op organisaties waarbij diezelfde maatschappij op enigerlei wijze betrokken is. Deze controle kan alleen goed worden uitgevoerd als er sprake is van behoorlijke en openbare verslaglegging. In veel gevallen kan het voor derden dan wel belanghebbenden of crediteuren van grote betekenis zijn

om te vernemen hoe de vlag er financieel bijhangt in een vereniging of stichting die als onderneming aan het economisch verkeer deelneemt. In principe delen de leden van de D66-fractie het argument van de regering dat een meer open verslaglegging eerlijke concurrentieverhoudingen op de markt bevordert. Bij de implementatie van de Vierde Richtlijn inzake het vennootschapsrecht (Kamerstuk 16 326) merkte de regering nog op dat een te grote verscheidenheid van de verschillende rechtspersonen, waaronder stichtingen en verenigingen, geen uniforme regeling met betrekking tot jaarverslaggeving toelaat. Hoe kijkt de regering nu tegen dit argument aan?

Als de commerciële stichting of vereniging een netto-omzet genereert van f 6 mln of meer, moet zij overgaan tot openbare verslaglegging volgens titel 9 van Boek 2 BW. De leden van de D66-fractie zijn verheugd dat de regering kans heeft gezien om meer inzicht te verschaffen in de jaarrekeningverplichtingen voor vergelijkbare rechtsvormen in andere Europese landen. Deze leden sluiten zich aan bij de kritiek van de Raad van State als het gaat om het ruimer en systematischer toepassen van de buitenlandtoets in dit wetsvoorstel. De leden van de D66-fractie achten de toelichting bij het vergelijkende overzicht, dat de jaarrekeningplicht in internationaal verband «niet ongebruikelijk is», wel erg summier. Vanuit een internationaal concurrentieperspectief vernemen deze leden dan ook graag wat meer toelichting van de regering. Hoe hebben belanghebbenden gereageerd op het vergelijkend overzicht?

De leden van de VVD-fractie achten het wenselijk dat er een definitie wordt gegeven van een «non-profit»-instelling. Deze leden vragen of het de bedoeling is dat «non-profit»-instellingen door dit wetsvoorstel gedwongen worden om hun commerciële activiteiten in een aparte rechtspersoon onder te brengen in verband met het 5 miljoen criterium. Is deze problematiek nog op andere wijze op te lossen?

Wat vindt de regering van de kritiek dat de 5-miljoen-grens niet genuanceerd genoeg is? Wat vindt de regering van de criteria die bij voorbeeld in Duitsland worden gehanteerd? Is er bij het CBS ook niets bekend over de netto-omzetten van verenigingen en stichtingen? Eén van de argumenten voor invoering van dit wetsvoorstel is de crediteurenbescherming. Heeft de regering in de praktijk ook aanleiding gezien om de crediteurenbescherming te verstevigen? Met andere woorden is de regering geconfronteerd met gevallen waardoor crediteuren ernstig in hun belangen zijn geschaad?

Welk effect verwacht de regering van dit wetsvoorstel?

De leden van de VVD-fractie delen de mening van de regering dat wat betreft het ondernemingsbegrip aangesloten wordt bij het ondernemingsbegrip in de Handelsregisterwet.

In de memorie van toelichting wordt het aantal geregistreerde ondernemingen van verenigingen en stichtingen genoemd. Kan er een indicatie gegeven worden om wat voor soort ondernemingen het gaat? Kan er tevens een indicatie gegeven worden wat voor soort ondernemingen boven de in het wetsvoorstel genoemde grenzen van netto-omzetten uitkomen?

Voor de goede afbakening tussen commerciële en niet-commerciële verenigingen en stichtingen onderschrijven de leden van de D66-fractie de aanknopng bij het ondernemingsbegrip zoals dat mede door de jurisprudentie is ontstaan op grond van de Handelsregisterwet. Vreest de regering ontduiking van de verslagleggingsverplichting daar waar splitsing van commerciële en niet-commerciële activiteiten van een stichting of vereniging leidt tot oprichting van een nieuwe rechtspersoon (een stichting of vereniging) enkel om beneden het toepassingsbereik van titel

9 te blijven? Hoe denkt de regering over de suggestie van VNO/NCW om de grenzen van de Vierde Richtlijn in Europees verband maximaal te verhogen?

Welke sanctie wil de regering invoeren op het niet vermelden van de netto-omzet, waardoor er geen controle mogelijk is of er een jaarrekeningplicht is, zo vragen de leden van de VVD-fractie. Met andere woorden hoe beoordeelt zij de fraudegevoeligheid en hoe wil zij de handhaving van dit wetsvoorstel vormgeven?

De Gecombineerde Commissie Vennootschapsrecht merkt op dat, als er geen accountantscontrole plaatsvindt of er geen Raad van Commissarissen is, de jaarstukken moeten worden onderzocht door een kascommissie. Kan van deze personen worden verwacht dat zij nagaan of de omzet vermeld wordt? Tevens wordt opgemerkt dat bij een stichting niemand de jaarstukken controleert. Hoe kijkt de regering tegen deze materie aan?

Waarom heeft de regering gemeend dat op de niet-nakoming van de verplichting tot vermelding van de netto-omzet geen strafrechtelijke sanctie behoefde te worden gesteld, zo vragen ook de leden van de D66-fractie. Kan in dit verband worden volstaan met het strafbaar stellen van het niet opmaken van een jaarrekening en het niet laten verrichten van accountantscontrole?

In artikel 48, derde lid en in artikel 360, derde lid worden slechts verenigingen met volledige rechtsbevoegdheid onder het voorgestelde regime gebracht. Aangezien ook een vereniging zonder volledige rechtsbevoegdheid een onderneming in stand kan houden die commerciële activiteiten ontplooit, vragen de leden van de PvdA-fractie waarom dit onderscheid is gemaakt. Kan de regering uiteenzetten wat hiervoor de reden is geweest? Verdient het geen aanbeveling om de zinsnede «met volledige rechtsbevoegdheid» in de desbetreffende artikelen te schrappen teneinde ook de onderneming die door een vereniging zonder volledige rechtsbevoegdheid wordt gedreven, onder de werking van het wetsvoorstel te brengen?

Ook de leden van de VVD-fractie vragen waarom de vereniging zonder volledige rechtsbevoegdheid buiten het voorgestelde regime blijft, zoals gesteld wordt door de Gecombineerde Commissie Vennootschapsrecht. Dient het wetsvoorstel hier niet te worden aangepast?

Als nadeel aan de invoering van jaarrekeningplicht voor commerciële stichtingen en verenigingen kleeft het opleggen van extra administratieve lasten aan dergelijke ondernemingen. De leden van de D66-fractie zijn van mening dat de voordelen van verslaglegging wél opwegen tegen dit nadeel. In dit verband is er van werkgeverszijde op gewezen dat ook met andere rechtsvormen die een onderneming drijven, wordt geconcurrerd, waarop niet het regime van titel 9 rust. De Gecombineerde Commissie Vennootschapsrecht wijst er in een reactie op dat niet valt in te zien, waarom bij voorbeeld de vereniging zonder volledige rechtsbevoegdheid buiten de werkingssfeer van titel 9 blijft? De leden van de D66-fractie vragen de regering nader op dit aspect van het wetsvoorstel in te gaan.

ARTIKELEN

Artikel I

Onderdelen A tot en met D

De laatste volzin van artikel 48, vierde lid, luidt: «...met dien verstande dat onder stukken wordt verstaan de stukken bedoeld in lid 1.» De leden van de PvdA-fractie menen dat het laatste gedeelte van deze zinsnede duidelijker geformuleerd kan worden, bij voorbeeld: «...wordt verstaan de stukken die volgens lid 1 van dit artikel moeten worden overgelegd.» Immers, in het eerste lid van artikel 48 staan ook stukken vermeld die niet behoeven te worden overgelegd.

De voorzitter van de commissie,
V. A. M. van der Burg

De griffier van de commissie,
De Gier