

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. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 6 maart 1996

Het verheugt mij dat de fracties, die in het verslag hebben gereageerd, het verantwoord dan wel een goede zaak vinden dat stichtingen en verenigingen die een onderneming in stand houden onder de werkingsfeer van titel 9 van boek 2 van het Burgerlijk Wetboek worden gebracht. De vragen beantwoord ik gaarne als volgt.

De leden van de CDA-fractie merken op dat in de memorie van toelichting niet wordt ingegaan op de preliminaire vraag of het in ons systeem van het rechtspersonenrecht wenselijk geacht moet worden dat naast de nv, bv en de coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen ook door verenigingen en stichtingen een of meer ondernemingen gedreven moeten kunnen worden. Zij wijzen op het verschijnsel van de enorme toename van het aantal commerciële stichtingen. Zij stellen dat er aanwijzingen zijn dat het om meer dan een vluchtroute gaat. Deze leden vragen om een onderzoek naar de redenen voor deze sterke stijging onder inschakeling van de CRI en de FIOD.

Het is mij niet duidelijk op grond van welke aanwijzingen de leden van de CDA-fractie de sterke stijging van het aantal commerciële stichtingen en verenigingen baseren. Weliswaar zou het voor 1956 gaan om een enkele onderneming in de gedaante van een stichting en gaat het nu om enige duizenden, maar een dergelijke stijging in veertig jaar tijd is, vergeleken met de groei van het aantal nv's en bv's niet abnormaal groot te noemen. Er is verder de laatste jaren bij het handelsregister geen grote stijging te constateren van het aantal stichtingen en verenigingen dat een onderneming in stand houdt. Indien de voorgestelde wijzigingen worden gezien in het licht van het minder gemakkelijk maken van «oneigenlijk gebruik» en «misbruik» van de stichtingsvorm, dan kan gesteld worden dat dit wetsvoorstel daaraan een bijdrage levert door publikatie van jaarstukken voor te schrijven, waarbij die jaarstukken aan een aantal in boek 2 B.W. omschreven eisen moeten voldoen. Zoals in de memorie van toelichting aangegeven, leidt dit ook tot toepasselijkheid van de artikelen 50a en 300a boek 2 B.W. (bestuurdersaansprakelijkheid). Louter ter vergelijking wijs ik erop dat er destijds ook een vlucht in de bv heeft bestaan, omdat er in dat geval geen publikatie van jaarstukken was voorgeschreven.

De leden van de CDA-fractie vragen voorts of in Nederland alle vormen van rechtspersoonlijkheid inwisselbaar zijn en slechts de rechtsgevolgen van de vorm van de rechtspersoonlijkheid het onderscheidend element vormen dan wel of het gaat om bepaalde materiële kenmerken van rechtspersoonlijkheid.

In boek 2 B.W. is oorspronkelijk uitgegaan van het idee van materiële kenmerken van rechtspersoonlijkheid. Aangezien dat evenwel leidde tot grote rechtsonzekerheid in die zin dat bij verandering van activiteiten de vraag rees of een andere rechtsvorm van toepassing zou zijn, is nadien overgestapt op formele criteria. Toen zijn ook de mogelijkheden van omzetting van de ene rechtsvorm in de andere aanmerkelijk verruimd. Dat neemt niet weg dat bepaalde rechtsvormen vaak geschikter zullen zijn om een onderneming te drijven dan andere. De rechtsvormen die de leden van de fractie van het CDA noemen – nv, bv, coöperatie en onderlinge waarborgmaatschappij – liggen daartoe meer voor de hand dan de stichting en vereniging. Wat de fiscaliteit betreft: voor de vennootschapsbelasting is niet de rechtsvorm het relevante criterium, maar de vraag of een onderneming in de zin van de Wet op de vennootschapsbelasting wordt gedreven.

Verder vragen de leden van de CDA-fractie of het niet wenselijk is dat het Ministerie van Justitie zou beschikken over alle informatie betreffende bestuurders, commissarissen en leden van de raad van toezicht als bijdrage aan fraudebestrijding en preventie van criminaliteit. Ten slotte vragen zij wat het verkennend onderzoek naar «de aard, de wijze en de omvang van misbruik van stichtingen door criminelen» heeft opgeleverd en welke beleidsconclusies daaruit getrokken worden. Voor het antwoord op deze vragen verwijs ik graag naar mijn brief van 27 november 1995 aan uw Kamer (Kamerstukken II 1995/96, 22 838, nr. 16).

De leden van de fractie van D66 vragen hoe nu aangekeken wordt tegen het argument van destijds dat geen uniforme regeling mogelijk is ten aanzien van onder andere stichtingen en verenigingen die een grote verscheidenheid van activiteiten uitoefenen. Ik onderschrijf dat argument nog steeds. Dat is, naast de inhoudelijke redenen die de leden van de fractie van D66 ook noemen, een reden geweest om alleen die stichtingen en verenigingen die een onderneming in stand houden te begrijpen onder dit wetsvoorstel. Non-profitinstellingen, zoals ziekenhuizen, zijn bewust buiten de voorgestelde regeling gehouden, mede gelet op de verscheidenheid van activiteiten die worden uitgeoefend.

Er zijn geen reacties van belanghebbenden bekend op het vergelijkende overzicht dat bij de memorie van toelichting is gevoegd. Tot de conclusie «niet ongebruikelijk» ben ik gekomen omdat zowel in Denemarken als in Frankrijk alsook in Griekenland, Ierland, Italië en het Verenigd Koninkrijk stichtingen en/of verenigingen die een onderneming in stand houden jaarrekening- en publikatieplichten hebben. Ook in Duitsland bestaat deze maar dan alleen voor de zeer grote commerciële vereniging en stichting. Gelet hierop ben ik ervan uitgegaan dat het ook internationaal niet ongebruikelijk is om stichtingen en verenigingen die een onderneming in stand houden aan de jaarrekeningplicht te onderwerpen.

De leden van de VVD-fractie achten het wenselijk dat er een definitie wordt gegeven van non-profit instellingen. In het kader van het onderhavige wetsvoorstel is het niet nodig een omschrijving te geven van non-profit instellingen, aangezien beslissend criterium is het al dan niet in stand houden van een onderneming in de zin van de Handelsregisterwet. Het begrip «non-profit instellingen» is een verzamelbegrip voor instellingen die niet of hoogstens bijkomend op winst gerichte activiteiten verrichten. Deze activiteiten zijn van zeer uiteenlopende aard en kunnen zeker bedrijfsmatig worden verricht. Indien deze instellingen ook commerciële activiteiten verrichten, is het zeker verstandig deze in een

aparte rechtspersoon onder te brengen. Andere oplossingen heb ik op dit moment niet voorhanden.

Het trekken van grenzen – zo ook die van, inmiddels, 6 miljoen – is steeds in zekere mate willekeurig. De kritiek dat de thans getrokken grens niet genuanceerd genoeg is, is niet goed te weerleggen, zolang niet duidelijk is welke nuances met welk doel gemaakt zouden moeten worden. Het leggen van de grenzen bij die, zoals deze in Duitsland worden getrokken, bekoort mij niet. Deze grenzen zijn zo hoog dat er nauwelijks commerciële stichtingen of verenigingen zullen zijn die voldoen aan de criteria. Het wetsvoorstel schiet daarmee zijn doel voorbij. Over de netto-omzetten van verenigingen en stichtingen die een onderneming in stand houden is ook bij het CBS niets bekend.

Concrete gevallen van het schaden van de belangen van crediteuren bij verenigingen en stichtingen die een onderneming in stand houden zijn mij niet bekend.

Als effect van dit wetsvoorstel verwacht ik dat stichtingen en verenigingen die een onderneming van zekere omvang in stand houden, voor zover zij al niet vrijwillig een jaarrekening opstellen en publiceren, dit zullen moeten gaan doen. Zij die dit al doen zullen dat voortaan in principe overeenkomstig de maatstaven van titel 9 van boek 2 BW moeten doen. Neveneffect van het voorstel kan zijn dat de door deze rechtspersonen in stand gehouden ondernemingen worden ondergebracht in een daarvoor wat meer geschikte rechtsvorm, zoals een bv.

Op een effect ten aanzien van bepaalde stichtingen wil ik in het bijzonder wijzen. Het betreft pensioenfondsen. Voor de doeleinden van de Handelsregisterwet worden pensioenfondsen geacht een onderneming als bedoeld in deze wet in stand te houden, hetgeen overigens niet betekent dat zij ook voor andere wetten of regelingen als zodanig worden gekwalificeerd. Zoals in de memorie van toelichting naar voren is gebracht, worden de staten die pensioenfondsen ten behoeve van de uitoefening van het toezicht opmaken, geacht gelijkwaardig te zijn aan een jaarrekening die op basis van titel 9 van boek 2 BW wordt opgemaakt. Deze staten worden op dit moment niet openbaar gemaakt. Ingevolge dit wetsvoorstel zal er een openbaarmakingsplicht gaan gelden, maar het is niet nodig dat alle gegevens uit deze staten openbaar worden gemaakt. Het gaat om de jaarrekeninggegevens. Over de vraag welke informatie wel en welke niet als jaarrekeninginformatie openbaar wordt gemaakt zal de Verzekeringkamer in overleg met mijn departement en dat van Sociale Zaken en Werkgelegenheid voorstellen doen die met de koepels van pensioenfondsen besproken zullen worden. Deze voorstellen zullen vervolgens ook in de Raad voor de Jaarverslaggeving, die richtlijnen voor de jaarverslaggeving opstelt, besproken worden.

Intussen worden ook verderstrekkende gedachten geformuleerd over een meer op het eigen karakter van pensioenfondsen toegesneden verschaffing van financiële informatie. Dat is mijns inziens een toe te juichen ontwikkeling, maar wel een zaak van wat langere adem. Deze laatstgenoemde ontwikkeling vloeit niet noodzakelijkerwijs voort uit dit wetsvoorstel, maar wordt er wel door gestimuleerd.

Welk soort ondernemingen boven de grens van de netto-omzet uitkomt, is niet bekend, aangezien er thans geen openbare gegevens over de netto-omzetten van de bedoelde verenigingen en stichtingen zijn. De vraag welke ondernemingen die door stichtingen en verenigingen in stand worden gehouden, kan eventueel beantwoord worden uit de gegevens die bekend zijn bij de NV Databank Kamers van Koophandel en Fabrieken, maar niet dan tegen betaling van een aanmerkelijk bedrag. Vooralnog is daartoe daarom niet overgegaan.

«Ontduiking» van de jaarrekeningverplichting door splitsing van activiteiten en onderbrenging daarvan in een aparte rechtspersoon

(stichting of vereniging), zodat de grens van 6 miljoen netto-omzet niet wordt bereikt, is op zichzelf mogelijk. De stichtingen tezamen zouden echter een groep kunnen vormen in de zin van artikel 24b van boek 2 BW. Wanneer er een hoofd van de groep valt aan te wijzen, rust de consolidatieplicht op deze rechtspersoon.

De mogelijkheid van het ontgaan van verplichtingen, die in boek 2 BW worden gekoppeld aan de overschrijding van bepaalde grenzen, door splitsing van activiteiten, waardoor deze grenzen niet worden overschreden, komt wel vaker voor. Het zou ook kunnen gebeuren opdat de gestelde grenzen voor kleine en middelgrote rechtspersonen in het jaarrekeningenrecht niet worden overschreden en bij voorbeeld ook opdat de grenzen van de structuurregeling niet worden overschreden. Ik ben niet bevreesd dat louter vanwege de jaarrekeningplicht in veel gevallen tot splitsing van activiteiten wordt overgegaan. De praktijk in verband met de in de boek 2 BW thans gestelde grenzen geeft daartoe geen aanleiding.

De suggestie van VNO-NCW om de grenzen voor kleine en middelgrote ondernemingen maximaal te verhogen, heeft reeds uitvoering gekregen. Bij besluit van 25 januari 1995, Stb. 50, houdende verhoging van de grensbedragen, genoemd in de artikelen 396 lid 1 en 397 lid 1 van boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, zijn deze grenzen tot het op grond van de Vierde richtlijn vennootschapsrecht maximaal toelaatbare niveau verhoogd.

De leden van de VVD-fractie vragen voorts naar de fraudegevoeligheid en de handhaving van dit wetsvoorstel. In het bijzonder wijzen zij op de controle op het vermelden van de netto-omzet. Zij vragen ook of van een kascommissie kan worden verwacht dat hierop wordt gelet en hoe hier tegenaan gekeken wordt als het gaat om stichtingen waar niemand de jaarstukken controleert.

Ook de leden van de D66-fractie gaan op de kwestie van de controle op het vermelden van de netto-omzet in.

Primair is het bestuur van de vereniging of stichting ervoor verantwoordelijk dat, indien een onderneming in stand wordt gehouden, de netto-omzet van de vereniging of stichting wordt vermeld. Indien er een raad van toezicht is (zowel een vereniging als een stichting kunnen krachtens de statuten een dergelijke raad kennen) zullen ook deze op de noodzaak van vermelding, indien een onderneming in stand wordt gehouden kunnen wijzen.

Van de kascommissie mag iets dergelijks verwacht worden. Het is voorts geenszins onwaarschijnlijk dat, als van een onderneming in de zin van de Handelsregisterwet gesproken kan worden, de vereniging of stichting een zodanige omvang heeft dat het samenstellen van de jaarstukken wordt uitbesteed aan een accountant. Van hem of haar mag verwacht worden dat deze het bestuur op de hier bestaande verplichting wijst.

De verplichting tot vermelding van de netto-omzet vloeit voort uit het feit dat men op een of andere manier te weten moet kunnen komen of er een jaarrekeningplicht is. Een soortgelijk, maar minder verstrekkend probleem doet zich voor bij kleine ondernemingen die nu al onder titel 9 van boek 2 BW vallen. Zij hoeven geen winst- en verliesrekening te publiceren. Ook nu kan het gegeven van de netto-omzet echter relevant zijn, omdat dat een van de criteria is op grond waarvan onder omstandigheden geconcludeerd moet worden dat aan de criteria voor middelgroot wordt voldaan. Dan zal de winst- en verliesrekening gepubliceerd moeten worden en is er verplichte accountantscontrole. Een specifieke sanctie is ook hier niet gesteld.

Ik heb geen reden om te veronderstellen dat besturen van stichtingen en verenigingen die een onderneming in stand houden niet aan de hier gestelde verplichting zullen voldoen.

Ten slotte, dertien maanden na afloop van enig boekjaar, zal, indien aan de gestelde eisen voor een jaarrekeningplicht wordt voldaan, deze bij het Handelsregister neergelegd moeten zijn. Het niet neerleggen zal ook ten aanzien van stichtingen en verenigingen die een onderneming in stand houden, een economisch delict opleveren. De Economische controle-dienst zal het niet neerleggen van jaarstukken ten aanzien van deze stichtingen en verenigingen niet zondermeer als een overtreding van de wet kunnen aanmerken. Daarvoor zullen zij ook de netto-omzet moeten kennen. Indirect is er daarom langs deze weg een sanctie op het vermelden van dit gegeven. Evenals bij andere aan de jaarrekeningplicht onderworpen rechtspersonen kan naar mijn oordeel hiermee worden volstaan.

Zowel de leden van de fractie van de PvdA als die van de VVD en D66 vragen waarom slechts verenigingen met volledige rechtsbevoegdheid onder het voorgestelde regime worden gebracht. Ik ben het met deze fracties eens dat er geen objectieve rechtvaardiging is om verenigingen zonder volledige rechtsbevoegdheid die een onderneming in de zin van de Handelsregisterwet in stand houden buiten de werking van de voorgestelde wettelijke regeling te houden. Bij nota van wijziging zullen daartoe de artikelen 48 lid 3 en 360 lid 3 worden aangepast.

Artikelen

De suggestie van de leden van de PvdA-fractie is overgenomen. Bij nota van wijziging is artikel 49 lid 4 aangepast.

De Minister van Justitie,
W. Sorgdrager