

Bijlage: Onderzoeksnotitie evaluatie Wet bestuur en toezicht rechtspersonen

Maatschappelijke relevantie	Nederlandse verenigingen, coöperaties, onderlinge waarborgmaatschappijen¹ en stichtingen hebben samen een enorm maatschappelijk belang. Denk alleen al aan goede doelen, sport- en hobbyverenigingen, maar ook grote organisaties zoals woningcorporaties, ziektekostenverzekeraars en onderwijsinstellingen. Goed bestuur van en adequaat toezicht op dergelijke organisaties zijn belangrijk, maar niet vanzelfsprekend. Zo bleek onder meer uit verschillende zaken van ernstig falend bestuur bij een woningcorporatie (Vestia), een zorginstelling (Meavita) en een onderwijsgroep (Amarantis). Onder andere deze incidenten waren aanleiding voor de Wet Bestuur en Toezicht Rechtspersonen (WBTR). Deze wet, die op 1 juli 2021 grotendeels van kracht werd, laat bepaalde regels die al bestonden voor vennootschappen ook gelden voor verenigingen en stichtingen. De WBTR bevat bijvoorbeeld regels om het meervoudig stemrecht van bestuurders te begrenzen, over hoe bestuurders en commissarissen dienen te handelen wanneer hun eigen belangen strijdig zijn met die van de organisatie, en over aansprakelijkheid wanneer een organisatie failliet gaat door onbehoorlijke taakvervulling. Nu de WBTR enige jaren van kracht is, breekt het moment aan om de wet te evalueren.² Bereikt de wet de doelen die werden nagestreefd? Hoe pakt de wet uit voor betrokkenen? Welke positieve en negatieve neveneffecten heeft de wet? Deze evaluatie zal onder meer deze vragen beantwoorden. De maatschappelijke relevantie van deze evaluatie wordt verder vergroot, omdat er in het maatschappelijke en politieke debat zorgen klinken over de gevolgen van de WBTR voor burgers die vrijwillig een bestuurlijke of toezichthoudende taak vervullen voor een vereniging of stichting. Vrijwilligers zouden zich zorgen maken over aansprakelijkheidsrisico's en daarom terughoudend zijn om zo'n functie op zich te nemen. Dergelijke gevolgen en de oorsprong daarvan, verdienen nadrukkelijk aandacht bij deze evaluatie. Door de WBTR te evalueren levert dit onderzoek uiteindelijk een bijdrage aan het borgen van adequaat en integer bestuur van de vele verenigingen en stichtingen die Nederland rijk is.
Doelstelling project	De doelstelling van deze evaluatie van de WBTR is vierledig: 1. het uiteenzetten van de beleidslogica van de WBTR; 2. het verkrijgen van kennis en inzicht in hoe de WBTR is geïmplementeerd en toegepast in de praktijk; 3. het verkrijgen van kennis en inzicht in de bedoelde en onbedoelde effecten van de WBTR; 4. het identificeren van mogelijkheden om de WBTR of de implementatie daarvan te verbeteren.

¹ Wanneer hierna de vereniging wordt genoemd, wordt daaronder tevens de coöperatie en de onderlinge waarborgmaatschappij verstaan.

² Het moment van evalueren volgt uit de evaluatiebepaling in de WBTR (artikel XVIa).

De WBTR is ontworpen naar aanleiding van incidenten bij semipublieke instellingen zoals woningcorporatie Vestia, zorginstelling Meavita en onderwijsorganisatie Amarantis, waarbij sprake was van ernstig falend bestuur en toezicht. De Commissie Behoorlijk Bestuur (Commissie Halsema) concludeerde dat er behoefte was aan helderdere wettelijke normen voor taakvervulling, toezicht en aansprakelijkheid. Op basis daarvan werd onder meer geadviseerd om het Burgerlijk Wetboek aan te passen zodat regels die reeds golden voor commissarissen van vennootschappen ook van toepassing worden voor verenigingen en stichtingen. De Memorie van Toelichting bij de WBTR benadrukt het belang van transparantie, het voorkomen van tegenstrijdige belangen en het bevorderen van integer bestuur. Dit geldt in het bijzonder voor organisaties in de semipublieke sector, zoals zorg- en jeugdhulpverleners, waar aanvullend toezicht geldt.

De WBTR introduceert zes hoofdmaatregelen:

1. Regels voor de instelling van een Raad van Commissarissen (RvC). Een deel van de verenigingen en stichtingen werkt al met een Raad van Commissarissen.
2. Regels voor monistisch bestuur (nog niet in werking getreden). De WBTR biedt aan alle rechtspersonen de mogelijkheid om te kiezen voor een monistisch bestuurssysteem. Bij een monistisch bestuurssysteem bestaat er geen afzonderlijk toezichthoudend orgaan, maar wordt de toezichthoudende functie vervuld door niet-uitvoerende bestuurders. Dit onderdeel van de wet is niet in werking getreden vanwege het ontbreken van een technische mogelijkheid voor verenigingen en stichtingen om in het handelsregister aan te geven of een bestuurder uitvoerend of niet-uitvoerend is.³
3. Besluitvormingsregels bij tegenstrijdig belang. Bestuurders en commissarissen kunnen te maken krijgen met tegenstrijdigheid tussen hun eigen belangen met die van de organisatie waaraan ze als bestuurder of commissaris verbonden zijn. De WBTR regelt dat bestuurders en commissarissen van verenigingen en stichtingen met een tegenstrijdig belang niet mogen deelnemen aan de besluitvorming.
4. Aanscherping van aansprakelijkheid bij onbehoorlijke taakvervulling in faillissementssituaties. De WBTR bevat regels over aansprakelijkheid in het geval van faillissement, wanneer er sprake is van onbehoorlijke taakvervulling. Er zijn sterke signalen dat dit onderdeel van de WBTR bij vrijwillige bestuurders en toezichthouders, al dan niet terecht, tot zorgen leidt over aansprakelijkheidsrisico's.
5. Ruimere ontslagbevoegdheid van de rechter bij stichtingen. De wet bood al voor de inwerkingtreding van de WBTR de rechter de bevoegdheid om een bestuurder van een stichting te ontslaan op verzoek van het OM of van een belanghebbende. De rechter heeft in de WBTR meer beoordelingsvrijheid gekregen. Dit zou de mogelijkheid moeten versterken om ongeschikte of onverantwoordelijke bestuurders uit hun functie te verwijderen, waardoor de belangen van de stichting beter worden gewaarborgd. Wellicht het meest bekende voorbeeld van deze bevoegdheid is het door de rechtbank ontslagen bestuur van de Stichting Hulptroepen Alliantie dat betrokken is bij de omstrede mondkapjesdeal.
6. Regels over meervoudig stemrecht en ontstentenis/belet. Deze regels voorkomen dat een bestuurder meer stemmen heeft dan andere bestuurders samen en verplicht organisaties in hun statuten een regeling te treffen voor belet (tijdelijke afwezigheid, zoals ziekte) of ontstentenis (permanente afwezigheid, zoals ontslag of overlijden) van bestuurders of commissarissen. Deze regelingen moeten bij de eerstvolgende statutenwijziging na 1 juli 2021 worden opgenomen.

³ Zie Stb. 2021, 284.

Om de onderzoeksdoelstelling te bereiken, moeten de volgende onderzoeksvragen worden beantwoord:

A. Beleidslogica

1. Wat waren de oorspronkelijke beleidsdoelen van de WBTR?
2. Via welke mechanismen beoogt de WBTR deze doelen te bereiken?
3. Welke randvoorwaarden zijn belangrijk om de doelen te bereiken?
4. Welke aannames liggen in de beleidslogica besloten?
5. In hoeverre sluiten de bepalingen van de WBTR aan bij wetenschappelijke inzichten over de werking van bestuur en toezicht in semipublieke en maatschappelijke organisaties?
6. Hoe zijn de incidenten en adviezen (bijv. Commissie Halsema) vertaald in de WBTR?
7. In hoeverre houdt de beleidslogica rekening met verschillen in schaal en professionaliteit van verenigingen en stichtingen?

B: De praktijk

8. Hoe is de WBTR geïmplementeerd? Welke knelpunten doen zich voor?
9. In hoeverre zijn bestuurders en toezichthouders in de praktijk op de hoogte van de wet?
10. Wat zijn hun ervaringen met de implementatie en doorwerking van de WBTR?
11. Hoe gaan verenigingen en stichtingen om met de vereisten rond statutenwijzigingen, en zijn de overgangsbepalingen voldoende bekend?
12. Zijn er verschillen in implementatie tussen sectoren en typen organisaties?

C: Doelbereik en onbedoelde gevolgen

13. Wat zijn de waargenomen gevolgen van de zes hoofdmaatregelen van de WBTR? Bij het beantwoorden van deze vraag moet nadrukkelijk aandacht zijn voor de volgende deelvragen:
 - Wat zijn de gevolgen van de WBTR voor het aantal aansprakelijkheidsstellingen van bestuurders en toezichthouders van verenigingen en stichtingen?
 - In hoeverre leidt de WBTR bij bestuurders en toezichthouders tot vrees om fouten te maken of om aansprakelijk te worden gesteld? Wat is de oorsprong van eventuele zorgen hierover? Welke gevolgen hebben eventuele zorgen?
 - Leidt de WBTR tot veranderingen in de bereidheid van burgers om een vrijwilligersbestuursfunctie te vervullen?
14. Wat zijn de implicaties van het nog niet in werking treden van de regels voor monistisch bestuur?

D: Aanknopingspunten om te verbeteren

16. Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan die bijdragen aan de uitvoerbaarheid van de WBTR voor verschillende typen organisaties?
17. Is aanpassing van de wet wenselijk op basis van de uitkomsten van de evaluatie?
18. Welke alternatieve of aanvullende maatregelen kunnen bijdragen aan het realiseren van de doelstellingen van de WBTR?