Ministerie van Justitie en Veiligheid

> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20017
2500 EA DEN HAAG

Directie Wetgeving en Juridische Zaken

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

Onze referentie
8108288

Bijlage(n)
2

Datum 27 oktober 2026
Betreft Evaluatie Wet bestuur en toezicht rechtspersonen

Met dank aan de onderzoekers, stuur ik u hierbij het WODC rapport betreffende het evaluatieonderzoek naar de werking van de nieuwe bepalingen uit de Wet bestuur en toezicht rechtspersonen (Wbtr), als mede de samenvatting van dat rapport. Ik streef ernaar u in het eerste kwartaal van 2027 een inhoudelijke reactie op het rapport toe te zenden. Bij die gelegenheid zal ik ook ingaan op het in het coalitieakkoord opgenomen voornemen om de Wtbr op een aantal punten aan te passen.[1]

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,

Claudia van Bruggen

[1] Coalitieakkoord 2026-2030, "Aan de slag; Bouwen aan een beter Nederland", pag. 9.

Evaluatie Wet bestuur en toezicht rechtspersonen

Wetenschappelijk evaluatieonderzoek naar de werking van de nieuwe bepalingen uit de Wet bestuur en toezicht rechtspersonen

Faculteit Rechtsgeleerdheid, Rijksuniversiteit Groningen
Instituut voor Ondernemingsrecht
Prof. mr. H.E. Boschma
Prof. mr. M.L. Lennarts
Prof. mr. J.N. Schutte-Veenstra
Mr. dr. R.E. de Vries
Prof. mr. J.B. Wezeman

Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit van Amsterdam
Mr. dr. M.J. van Uchelen-Schipper

Faculteit der Letteren, Rijksuniversiteit Groningen
Dr. Y.P. Ongena

Kenmerk WODC: 3600

September 2026

INSTITUUT VOOR ONDERNEMINGSRECHT

Wetenschappelijk evaluatieonderzoek naar de werking van de nieuwe bepalingen uit de Wet bestuur en toezicht rechtspersonen

KENMERK WODC: 3600

Rapport aan het WODC uitgebracht door:
Faculteit Rechtsgeleerdheid, Rijksuniversiteit Groningen
Instituut voor Ondernemingsrecht

Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit van Amsterdam

Faculteit der Letteren, Rijksuniversiteit Groningen

Groningen/Amsterdam, september 2026

Begeleidingscommissie:
Voorzitter: Prof. mr. C.A. Schwarz, Erasmus School of Law

Leden:
Prof. mr. G.J.C. Rensen, Universiteit Utrecht (opvolger van mr. dr. G.J.H. van der Sangen, Tilburg University)
Mr. dr. K.A.M. van Vught, Universiteit Utrecht
Mr. C.J.E. Brouwer, Ministerie van Justitie en Veiligheid/DWJZ
Drs. O.L. Hendriks, WODC

Onderzoeksteam:
Projectleider: Prof. mr. H.E. Boschma

Onderzoekers:
Prof. mr. H.E. Boschma
Prof. mr. M.L. Lennarts
Dr. Y.P. Ongena
Prof. mr. J.N. Schutte-Veenstra
Mr. dr. M.J. van Uchelen-Schipper
Mr. dr. R.E. de Vries
Prof. mr. J.B. Wezeman

© 2026 Rijksuniversiteit Groningen. Auteursrechten voorbehouden. Dit onderzoek is verricht in opdracht van het WODC. Niets uit dit rapport mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm, digitale verwerking of anderszins, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de Rijksuniversiteit Groningen.

Voorwoord

In juli 2025 verleende het WODC opdracht aan de Rijksuniversiteit Groningen (RUG) – in het bijzonder de Faculteit Rechtsgeleerdheid – een wetenschappelijk evaluatieonderzoek te verrichten naar de werking van de nieuwe bepalingen uit de Wet bestuur en toezicht rechtspersonen (WBTR) die op 1 juli 2021 in werking is getreden. De Faculteit Rechtsgeleerdheid van de RUG heeft voor het verrichten van het evaluatieonderzoek de samenwerking gezocht met mr. dr. Marleen van Uchelen-Schipper, verbonden aan de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit van Amsterdam en dr. Yfke Ongena, verbonden aan de Faculteit der Letteren van de RUG.

Voormeld evaluatieonderzoek is door ondergetekenden uitgevoerd in de periode van 1 september 2025 tot 31 augustus 2026. Het evaluatieonderzoek is in vier deelonderzoeken opgesplitst, waarvan in dit rapport per deelonderzoek verslag wordt gedaan. Na een uiteenzetting van de beleidstheorie die ten grondslag ligt aan de door de WBTR geïntroduceerde governancebepalingen en repressieve maatregelen (Deelonderzoek I), is de implementatie en werking ervan in de praktijk onderzocht (Deelonderzoek II). Vervolgens is beoordeeld of de WBTR zijn doelen heeft bereikt en of er onbedoelde neveneffecten zijn opgetreden (Deelonderzoek III). Op basis van de bevindingen van het verrichte evaluatieonderzoek doen de onderzoekers aanbevelingen die kunnen bijdragen aan de uitvoerbaarheid en het realiseren van de doelstellingen van de WBTR (Deelonderzoek IV).

Bij het verrichten van dit evaluatieonderzoek konden wij rekenen op de medewerking van een groot aantal personen en instanties.
Allereerst de vanuit het WODC ingestelde begeleidingscommissie onder voorzitterschap van prof. mr. C.A. Schwarz. Grote dank gaat uit naar alle leden van de begeleidingscommissie voor het steeds kritisch doorlezen van onze onderzoekrapportages en de constructieve besprekingen.

Het uitzetten van de enquêtes die onderdeel vormen van het evaluatieonderzoek is mogelijk gemaakt door de KNB, VON, Insolad, KNHB, KNVB en NBB. We willen graag onze contactpersonen bij deze organisaties van harte bedanken voor hun inzet. Een bijzonder woord van dank ook voor alle respondenten die de moeite hebben genomen de vragenlijsten van de respectieve enquêtes in te vullen.

Veel dank zijn wij verschuldigd aan de geïnterviewden die tijdens waardevolle gesprekken ons deelgenoot hebben gemaakt van de door hen opgedane en gesignaleerde praktijkervaringen met de WBTR. Wij hebben mogen spreken met functionarissen van diverse (branche)organisaties die opereren in verscheidene sectoren, te weten die van woningcorporaties, zorg, onderwijs, goede doelen en vermogensfondsen, cultuur, sport en coöperaties. Deze gesprekken stelden ons in staat de kernonderwerpen van de WBTR vanuit verschillende perspectieven te bekijken.

Ook spreken wij onze waardering uit naar personen verbonden aan diverse organisaties (KNB, VON, Insolad, KvK, rechterlijke macht, DNA en het bedrijf achter WBTR.nl) voor de informatie die zij met ons hebben gedeeld.

Tot slot een woord van dank aan Monique Vanderheyden (RUG) voor haar ondersteuning bij de redactionele vormgeving van het rapport.

Het rapport verschijnt tevens als boek in de Serie Uitgaven vanwege het Instituut voor Ondernemingsrecht bij uitgeverij Wolters Kluwer.

Groningen/Amsterdam, september 2026

Faculteit Rechtsgeleerdheid, Rijksuniversiteit Groningen

Instituut voor Ondernemingsrecht

Prof. mr. H.E. Boschma (projectleider)
Prof. mr. M.L. Lennarts
Prof. mr. J.N. Schutte-Veenstra
Mr. dr. R.E. de Vries
Prof. mr. J.B. Wezeman

Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit van Amsterdam

Mr. dr. M.J. van Uchelen-Schipper

Faculteit der Letteren, Rijksuniversiteit Groningen

Dr. Y.P. Ongena

Korte inhoudsopgave

Afkortingen- en begrippenlijst VIII

Algemeen deel 1
Inhoudsopgave Algemeen Deel 2
Hoofdstuk 1. Evaluatieonderzoek Wet bestuur en toezicht rechtspersonen 4
Hoofdstuk 2. Geschiedenis en ontwikkelingen wet- en regelgeving bestuur en toezicht bij rechtspersonen 9
Deelonderzoek I: Beleidslogica 40
Inhoudsopgave Deelonderzoek I 41
Hoofdstuk 1. Inleiding 52
Hoofdstuk 2. Wettelijke vastlegging taakverantwoordelijkheid bestuurders en commissarissen van verenigingen en stichtingen 58
Hoofdstuk 3. Wettelijke grondslag en regeling voor dualistisch bestuursmodel (bestuur en RvC) 89
Hoofdstuk 4. Wettelijke grondslag en regeling monistisch bestuursmodel 129
Hoofdstuk 5. Wettelijke besluitvormingsregels voor bestuurders en commissarissen bij tegenstrijdig belang 168
Hoofdstuk 6. Wettelijke regels over meervoudig stemrecht en ontstentenis/ belet van bestuurders en commissarissen 225
Hoofdstuk 7. Wettelijke uitbreiding aansprakelijkheidsgrondslagen voor commissarissen buiten faillissement 242
Hoofdstuk 8. Uitbreiding faillissementsaansprakelijkheid tot bestuurders en commissarissen van niet-commerciële verenigingen en stichtingen 258
Hoofdstuk 9. Wettelijke verruiming/uitbreiding van rechterlijke bevoegdheid tot ontslag van bestuurders en commissarissen van stichtingen 285
Hoofdstuk 10. WBTR-varia 298
Hoofdstuk 11. Synthese: integrale beantwoording onderzoeksvragen 1 tot en met 7 304
Deelonderzoek II: Praktijk 329
Inhoudsopgave Deelonderzoek II 330
Hoofdstuk 1. Inleiding 335
Hoofdstuk 2. Duiding van de in het onderzoek betrokken sectoren en de (positie van) in de praktijk relevante (branche)organisaties 339
Hoofdstuk 3. Informatieverstrekking over en bekendheid met de nieuwe regels van de WBTR 355
Hoofdstuk 4. Implementatie van governancebepalingen van de WBTR in de statuten van verenigingen en stichtingen (notariële praktijk) 374

Hoofdstuk 5.	Ervaringen van bestuurders en interne toezichthouders met de implementatie en werking van de WBTR (interviews met (branche)-organisaties uit semipublieke sector en vrijwilligerssector)	400
Hoofdstuk 6.	Sectorspecifieke governance codes	448
Hoofdstuk 7.	Ervaringen met de toepassing van de verruimde reikwijdte van de bestuurdersaansprakelijkheid voor het faillissementstekort	467
Hoofdstuk 8.	Ervaringen in de praktijk met de verruimde bevoegdheid voor ontslag van bestuurders en commissarissen van stichtingen door de rechter	476
Deelonderzoek III: Doelbereik en onbedoelde gevolgen		506
Inhoudsopgave	Deelonderzoek III	507
Hoofdstuk 1.	Inleiding	512
Hoofdstuk 2.	Worden met de hoofdmaatregelen de met de WBTR als geheel beoogde doelen bereikt? (onderzoeksvraag 15)	513
Hoofdstuk 3.	Zijn er onbedoelde neveneffecten? (onderzoeksvraag 15)	608
Hoofdstuk 4.	Implicaties van uitgestelde inwerkingtreding van de WBTR-bepalingen inzake het monistische bestuursmodel (onderzoeks-vraag 16)	656
Deelonderzoek IV: Aanknopingspunten voor verbetering		667
Inhoudsopgave	Deelonderzoek IV	668
Hoofdstuk 1.	Aanbevelingen	670
Samenvatting		694
Summary		706
Bijlagen		
Bijlage I	Vragenlijst enquête onder de leden van de VON	717
Bijlage II	Format voor vragen ten behoeve van de semigestructureerde interviews met (branche)organisaties in de semipublieke sector en vrijwilligerssector	726
Bijlage III	Vragenlijst enquête onder de leden van Insolad	730
Bijlage IV	Vragenlijst enquête onder bestuurders van sportverenigingen aangesloten bij de KNHB, KNVB en NBB	735
Bronnenlijst behorende bij WODC-onderzoek Evaluatie WBTR		742

Afkortingen- en begrippenlijst

Aedes	de landelijke brancheverenigingvan woningcorporaties in Nederland
AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
ANBI	algemeen nut beogende instelling; een instelling – niet zijnde een kapitaalvennootschap, een coöperatie, een OWM – die uitsluitend of nagenoeg uitsluitend het algemeen nut beoogt, voldoet aan bij ministeriële regeling te stellen voorwaarden en als zodanig is aangemerkt door de inspecteur of de Minister van Financiën (art. 5b lid 1 onderdeel a Awr)
AV	algemene vergadering (van leden of aandeelhouders)
Aw	Autoriteit woningcorporaties
Bbsh	Besluit beheer sociale-huursector
Bpb	Best practice bepaling
BoZ	Brancheorganisaties Zorg
BTA	Bestuurders- en toezichthoudersaansprakelijkheid(sverzekering)
BV	besloten vennootschap
bve	beroepsonderwijs en volwasseneneducatie
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
BZT	Bestuur zonder toezicht; bestuursstructuur waarbij slechts een bestuursorgaan is ingesteld (waarbij geen onderscheid wordt gemaakt tussen uitvoerende bestuurders en niet-uitvoerende bestuurders) en een toezichthoudend orgaan ontbreekt
CBF	Centraal Bureau Fondsenwerving
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CEO	Chief Executive Officer
CFO	Chief Financial Officer
CIBG	Centraal Informatiepunt Beroepen Gezondheidszorg
C+O	Stichting Cultuur+Ondernemen
commerciële stichting	een stichting die aan de heffing van vennootschapsbelasting is onderworpen
Commissie Vennoot-schapsrecht	de Commissie die op basis van de Wet Adviesstelsel Justitie tot taak heeft de regering en de beide kamers der Staten-Generaal te adviseren over wetgeving op het terrein van het vennootschapsrecht en het rechtspersonenrecht in het algemeen
COR	centrale ondernemingsraad

culturele instelling	een rechtspersoon die activiteiten ontwikkelt die zijn gericht op het (doen) realiseren van cultureel aanbod, het verspreiden van cultuur en/of het beheren en behouden van cultuur (art. 5b lid 4 Awr)
DNA	De Nederlandse Associatie
EK	Eerste Kamer
EU	Europese Unie
FD	Het Financieele Dagblad
FIN	Fondsen in Nederland; branchevereniging van fondsen & foundations
FIP	Tijdschrift Financiering, Zekerheden en Insolventierechtpraktijk
GDN	Vereniging Goede Doelen Nederland
GCV	Gecombineerde Commissie Vennootschapsrecht
goed doel-instelling	privaatrechtelijke rechtspersoon met volledige rechtsbevoegdheid, die voor de realisatie van haar doelstellingen een beroep doet op steun van het publiek door werving van geld, vrijwilligers en/of goederen, dan wel op andere organisaties die geld, arbeid en/of goederen ter beschikking stellen (begrippenlijst Normen Erkenningsregeling goede doelen)
HR	Hoge Raad
HvJ EU	Hof van Justitie van de Europese Unie
IGJ	Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd
IGZ	Inspectie voor de Gezondheidszorg
Insolad	Vereniging Insolventierecht Advocaten
ITGD	Stichting Intern Toezicht Goede Doelen
IVVB	Instituut voor Verenigingen Branches en Beroepen
JBN	Juridische Berichten voor het Notariaat
JOR	Jurisprudentie Ondernemingsrecht
KG	Kort Geding
KNB	Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie
KNHB	Koninklijke Nederlandse Hockey Bond
KNVB	Koninklijke Nederlandse Voetbal Bond
KvK	Kamer van Koophandel
MR	medezeggenschapsraad
NBA	Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants
NBB	Nederlandse Basketball Bond

NCGC	Nederlandse Corporate Governance Code
NCR	Nationale Coöperatieve Raad
niet-commerciële stichting	een stichting die niet aan de heffing van vennootschapsbelasting is onderworpen
NJ	Nederlandse Jurisprudentie
NJB	Nederlands Juristen Blad
NOC*NSF	Nederlands Olympisch Comité en Nederlandse Sport Federatie; de koepelorganisatie van de georganiseerde sport in Nederland
NOV	Vereniging Nederlandse Organisaties Vrijwilligerswerk
NOvA	Nederlandse Orde van Advocaten
nub	niet-uitvoerende bestuurder in een OTB
NV	naamloze vennootschap
NVTC	Nederlandse Vereniging Toezicht Cultuur
NVTZ	Nederlandse Vereniging van Toezichthouders in Zorg en Welzijn
NVVR	Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak
NVZ	Nederlandse Vereniging van Ziekenhuizen
NVZD	Nederlandse Vereniging van Ziekenhuisdirecteuren
NZa	Nederlandse Zorgautoriteit
NZG	Neue Zeitschrift für Gesellschaftsrecht
O&F	Onderneming en Financiering
OK	Ondernemingskamer
OM	openbaar ministerie
onderwijs-instelling	een rechtspersoon die ten doel heeft onderwijs te geven en krachtens onderwijs wet- en regelgeving (Wpo, Wvo, Web, Whw, Wot en/of Leerplichtwet) is aangewezen, toegelaten en/of bekostigd
OR	ondernemingsraad
OTB	one-tier board; bestuursstructuur waarbij slechts één bestuursorgaan is ingesteld waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen uitvoerende bestuurders en niet-uitvoerende bestuurders
OWM	onderlinge waarborgmaatschappij
PbEU	Publicatieblad Europese Unie
PO-Raad	sectorvereniging voor het primair onderwijs

Prg.	De Praktijkgids; kantonrechtspraak voor de rechtspraktijk
RMThemis	Rechtsgeleerd Magazijn Themis
RO	Rechtspraak Ondernemingsrecht
roc	regionaal opleidingencentrum
RvC	raad van commissarissen
RvT	raad van toezicht
RVVB	Register voor Verenigingsbestuurders
semipublieke instelling	privaatrechtelijke rechtspersoon met een maatschappelijke doelstelling die onder eigen economische, financiële en professionele verantwoordelijkheid functioneert en binnen een sectorspecifiek kader van publiekrechtelijke randvoorwaarden tevens publieke belangen behartigt
STAK	stichting administratiekantoor
Stb.	Staatsblad
Stcrt.	Staatscourant
structuurcoöperatie	de coöperatie die aan bepaalde grootte-criteria voldoet (een eigen vermogen van ten minste € 16 miljoen, ten minste 100 werknemers en een verplicht ingestelde ondernemingsraad; art. 2:63b BW)
TAO	Tijdschrift voor Arbeid en Onderneming
TFO	Tijdschrift voor Fiscaal Ondernemingsrecht
TK	Tweede Kamer
TOP	Tijdschrift voor de Ondernemingsrechtpraktijk
TRA	Tijdschrift Recht en Arbeid
TTB	two-tier board; bestuursstructuur waarbij personen met een bestuurstaak en personen met een toezichthoudende taak in afzonderlijke organen zijn verenigd
TvGr	Tijdschrift voor Gezondheidsrecht
TvJ	Tijdschrift voor Jaarrekeningenrecht
TvOB	Tijdschrift voor vennootschapsrecht, rechtspersonenrecht en ondernemingsbestuur
TVVS	Maandblad voor ondernemingsrecht en rechtspersonen
ub	uitvoerende bestuurder in een OTB
UBWtza	Uitvoeringbesluit Wet toetreding zorgaanbieders
UBWTZi	Uitvoeringsbesluit Wet toelating zorginstellingen
UMC	universitair medisch centrum

Verbond	Verbond van Verzekeraars
VH	Vereniging Hogescholen
VNO-NCW	Verbond van Nederlandse Ondernemers en het Nederlands Christelijk Werkgeversverbond
VON	Vereniging Ondernemingsrechtspecialisten Notariaat
VO-raad	Vereniging van scholen in het voortgezet onderwijs
Vpb	Vennootschapsbelasting
VTH	Vereniging van Toezichthouders van Hogescholen
VTOI-NVTK	Vereniging van Toezichthouders in Onderwijs en Kinderopvang
VTW	Vereniging van Toezichthouders in Woningcorporaties
VWEU	Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek en Datacentrum
woning-corporatie	een door de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening toegelaten vereniging met volledige rechtsbevoegdheid of stichting die zich ten doel stelt uitsluitend op het gebied van de volkshuisvesting werkzaam te zijn en beoogt haar financiële middelen uitsluitend in het belang van de volkshuisvesting in te zetten (art. 19 lid 1 WonW)
WPNR	Weekblad voor Privaatrecht, Notariaat en Registratie
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
zorg-instelling	een rechtspersoon die beroeps- of bedrijfsmatig zorg of dienst verleent als omschreven bij of krachtens de Zvw en de Wlz (art. 1 lid 1 sub b en c Wmg)
zzp	zelfstandige zonder personeel

Afkortingen van wetten

AWBZ	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
Awr	Algemene wet inzake rijksbelastingen
BW	Burgerlijk Wetboek
Gw	Grondwet
WBT	Wet bestuur en toezicht
WBTR	Wet bestuur en toezicht rechtspersonen
Wcr	Wet cliëntenrechten zorg
Web	Wet educatie en beroepsonderwijs
Whw	Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek

Wkkgz	Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg
Wlz	Wet langdurige zorg
Wmcz	Wet medezeggenschap cliënten zorginstellingen
Wmg	Wet marktordening gezondheidszorg
WMO	Wet maatschappelijke ondersteuning
WMS	Wet Medezeggenschap Scholen
WNT	Wet normering topinkomens
WonW	Woningwet
WOR	Wet op de ondernemingsraden
Wot	Wet op het onderwijstoezicht
Wpo	Wet op het primair onderwijs
Wtza	Wet toetreding zorgaanbieders
WTZi	Wet toelating zorginstellingen
Wvo	Wet op het voortgezet onderwijs
Zvw	Zorgverzekeringswet

Afkortingen van de huidige sectorale governancecodes en korte toelichting daarop

Afkorting	**Volledige naam**	**Toelichting**
CGSB 2021	Code Goed Sportbestuur 2021	Code Goed Sportbestuur van NOC*NSF voor verenigingen, sportbonden, sportscholen en andere sportaanbieders
CGB HBO 2023	Branchecode Goed bestuur en toezicht in het hbo 2023	de door (leden van de) Vereniging Hogescholen vastgestelde code voor hogescholen
FIN-Code 2024	FIN Code Goed Bestuur 2024	de code die door de algemene ledenvergadering van de FIN is vastgesteld voor de bij de FIN aangesloten (vermogens)fondsen
GCC 2019	Governance Code Cultuur 2019	de door C+O opgestelde code die tot stand is gekomen in samenwerking met personen en partijen binnen en buiten de cultuursector

GCFO 2025	Governancecode Funderend Onderwijs 2025	de door de (algemene ledenvergaderingen van de) PO-Raad, VO-raad en VTOI-NVTK vastgestelde code voor het basisonderwijs, voortgezet onderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs
GCW 2025	Governancecode Woningcorporaties 2025	de door Aedes en VTW voor hun leden opgestelde en door de leden vastgestelde code
GCZ 2022	Governancecode Zorg 2022	de door de BoZ opgestelde code voor de aangesloten brancheorganisaties
NCGC 2025	Nederlandse Corporate Governance Code 2025	de op verzoek van de schragende partijen vastgestelde code voor beursgenoteerde vennootschappen
NCR Code 2024	Coöperatie Code 2024	de door de NCR opgestelde code voor coöperaties die zijn aangesloten bij de NCR

Overzicht van governancecodes die golden ten tijde van de inwerkingtreding van de WBTR (1 juli 2021) en die gelden op 1 januari 2026

Sector	**Code geldend op 1 juli 2021**	**Code geldend op 1 januari 2026**
Semipublieke sector		
Woningcorporaties	Governancecode Woningcorporaties 2020	Governancecode Woningcorporaties 2025
Zorg	Governancecode Zorg 2017	Governancecode Zorg 2022
Primair onderwijs	Code Goed Bestuur po 2015	Governancecode Funderend Onderwijs 2025
Voortgezet onderwijs	Code Goed Onderwijsbestuur vo 2015	Governancecode Funderend Onderwijs 2025
Middelbaar beroepsonderwijs	Branchecode goed bestuur mbo 2020	Code goed bestuur mbo 2025
Hoger beroepsonderwijs	Branchecode Goed Bestuur 2019	Branchecode Goed bestuur en toezicht in het hbo 2023
Universiteiten	Code goed bestuur universiteiten 2020	Code goed bestuur universiteiten 2020

Vrijwilligerssector		
(Vermogens)fondsen	FIN Code Goed Bestuur 2017	FIN Code Goed Bestuur 2024
Cultuur	Governance Code Cultuur 2019	Governance Code Cultuur 2019
Sport	Code Goed Sportbestuur 2021	Code Goed Sportbestuur 2021
Overig		
Coöperaties	NCR Coöperatie Code 2019	NCR Coöperatie Code 2024

Algemeen Deel

Inhoudsopgave Algemeen Deel

Hoofdstuk 1 Evaluatieonderzoek Wet bestuur en toezicht rechtspersonen 4

1.1 Inleiding 4

1.2 Achtergrond, aanleiding en maatschappelijke relevantie van het onderzoek 4

1.3 Doelstelling en probleemstelling 7

1.4 Opzet van het onderzoek 7

Hoofdstuk 2 Geschiedenis en ontwikkelingen wet- en regelgeving bestuur en toezicht bij rechtspersonen 9

2.1 Inleiding 9

2.2 Bestuursmodellen: Boek 2 BW tot 1 januari 2013 9

2.3 Bestuursmodellen: Boek 2 BW sinds 1 januari 2013 – WBT 10

2.4 Taak, behoorlijke taakvervulling en richtsnoer: Boek 2 BW voor en na 1 januari 2013 – WBT 11

2.5 Semipublieke sector: sectorregels en zelfregulering 13

2.5.1 Inleiding 13

2.5.2 Bestuursmodellen in de semipublieke sector 13

2.5.3 Sectorregels en zelfregulering 16

2.6 Incidenten in de semipublieke sector 16

2.7 Rapport Commissie Halsema 2013, kabinetsreactie en WRR-rapport 17

2.7.1 Rapport Commissie Halsema 2013 17

2.7.2 Kabinetsreactie 20

2.7.3 WRR 21

2.7.4 Koppeling met Deelonderzoeken I en II 21

2.8 Voorontwerp WBTR in consultatie (februari 2014) 22

2.9 Advies Commissie Vennootschapsrecht 2015 24

2.9.1 Koppeling met Deelonderzoek I 25

2.10 Parlementair proces en invoering WBTR op 1 juli 2021 25

2.10.1 Oorspronkelijke wetsvoorstel 25

2.10.2 Wijzigingen en amendementen 26

2.10.3 Aanvaarding door de Tweede Kamer en Eerste Kamer en inwerkingtreding WBTR 29

2.10.4 Koppeling met Deelonderzoeken I, II en III 31

2.11 Ontwikkeling tot en schets van de huidige sectorspecifieke wet- en regelgeving 31

2.11.1 Inleiding 31

2.11.2 Woningcorporaties 32

2.11.3 Zorg 33

2.11.4 Onderwijs 35

2.11.5 Goede doelen en fondsenwervende instellingen 37

2.11.6 Cultuur 38

2.11.7 Sport 38
2.11.8 Coöperaties 38
2.11.9 Koppeling met Deelonderzoek II 39

Hoofdstuk 1
Evaluatieonderzoek Wet bestuur en toezicht rechtspersonen

1.1 Inleiding

Op 1 juli 2021 is de Wet bestuur en toezicht rechtspersonen (hierna ook: WBTR) grotendeels in werking getreden.[1] In deze wet is een evaluatiebepaling (art. XVIA) opgenomen die inhoudt dat de Minister voor Rechtsbescherming binnen vijf jaar na inwerkingtreding van de WBTR aan de Staten-Generaal een verslag stuurt over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk. Op verzoek van de Minister van Justitie en Veiligheid heeft het WODC op 17 juli 2025 aan de Rijksuniversiteit Groningen (RUG) – in het bijzonder de Faculteit Rechtsgeleerdheid – de opdracht verleend het evaluatieonderzoek naar 'De werking van de nieuwe bepalingen uit de Wet bestuur en toezicht rechtspersonen' uit te voeren. De Faculteit Rechtsgeleerdheid van de RUG heeft voor het verrichten van het evaluatieonderzoek de samenwerking gezocht met:

- mr. dr. M.J. van Uchelen-Schipper, verbonden aan de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit van Amsterdam, vanwege haar specifieke expertise op het terrein van de semipublieke sector;
- dr. Y.P. Ongena, verbonden aan de Faculteit der Letteren van de RUG, met het oog op de methodologische component van het onderzoek die specifieke expertise omtrent methoden van vragenlijstonderzoek, vragenlijstontwerp en statistiek verlangt.

Het onderzoek is door de onderzoekers uitgevoerd in de periode van 1 september 2025 tot 31 augustus 2026. Wetgeving, governancecodes, jurisprudentie, literatuur en rapporten verschenen na 1 mei 2026 zijn niet of slechts in beperkte mate verwerkt.

1.2 Achtergrond, aanleiding en maatschappelijke relevantie van het onderzoek[2]

---

[1] Wet bestuur en toezicht rechtspersonen, *Stb.* 2020, 507 en *Stb.* 2020, 508. De bepalingen die in de WBTR zijn opgenomen voor een monistisch bestuur zijn nog niet in werking getreden. De reden hiervoor is dat de KvK geen technische mogelijkheid heeft voor verenigingen en stichtingen om aan het handelsregister op te geven of een bestuurder uitvoerend of niet-uitvoerend is. Voor het doorvoeren van technische aanpassingen in het handelsregister is vooralsnog geen financiering beschikbaar, zo volgt uit de parlementaire stukken (*Kamerstukken II* 2021/22, 36003, nr. 8, p. 5 onder verwijzing naar *Stb.* 2021, 284).

[2] De tekst van paragraaf 1.2 is grotendeels ontleend aan de startnotitie van het WODC voor het onderhavige evaluatieonderzoek. De startnotitie van het WODC is opgenomen als bijlage bij de door Struycken, destijds Staatssecretaris Rechtsbescherming, (mede namens de toenmalige Staatssecretaris Langdurige en Maatschappelijke Zorg en de Staatssecretaris Jeugd, Preventie en Sport), gegeven 'Antwoorden Kamervragen over het bericht dat bestuurders van sportclubs afhaken', de dato 18 juni

Verenigingen, coöperaties, onderlinge waarborgmaatschappijen en stichtingen zijn voor onze samenleving van groot maatschappelijk belang. Denk alleen al aan goede doelen-organisaties, sport- en hobbyverenigingen, culturele instellingen en met overheidsgeld gefinancierde semipublieke instellingen zoals woningcorporaties, zorg- 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 en toezicht bij woningcorporaties[3], zorginstellingen[4] en onderwijsinstellingen[5]. 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 NV's en BV's ook gelden voor verenigingen, coöperaties, onderlinge waarborgmaatschappijen en stichtingen.[6] De WBTR regelt dat ook bestuurders en commissarissen (waaronder tevens wordt verstaan: leden van de raad van toezicht (RvT))[7] van verenigingen en stichtingen hun taken moeten uitoefenen in het belang van de rechtspersoon, hoe de besluitvorming binnen het bestuur en de raad van commissarissen (RvC) van deze rechtspersonen moet verlopen in

---

2025 (https://rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2025/06/18/tk-bijlage-onderzoeksnotitie-evaluatie-wbtr).

3 Zie onder meer Vestia, Rochdale, Woonbron, Servatius, Rentree.

4 Zie onder meer Meavita, IJsselmeerziekenhuizen, Philadelphia, Orbis.

5 Zie onder meer Amarantis, ROC Leiden.

6 De WBTR bevat geen bepalingen die specifiek gelden voor de coöperatie en de onderlinge waarborgmaatschappij (afgezien van een nog niet in werking getreden bepaling die slechts komt te gelden voor een coöperatie/onderlinge waarborgmaatschappij waarop het structuurregime van toepassing is en die voor het monistische bestuursmodel kiest). De bepalingen die de WBTR voor de vereniging heeft geïntroduceerd in Titel 2 van Boek 2 BW, zijn via de schakelbepaling van art. 2:53a lid 1 BW eveneens van toepassing op de coöperatie en de onderlinge waarborgmaatschappij. Waar in dit onderzoek de vereniging wordt genoemd, worden daaronder tevens de coöperatie en de onderlinge waarborgmaatschappij verstaan tenzij anders is vermeld.

7 In rapporten, onderzoeken en (sector)regels worden de termen 'commissaris', 'lid van de raad van toezicht', '(interne) toezichthouder' en 'lid van het toezichthoudend orgaan' gebruikt om veelal hetzelfde aan te duiden. Dat geldt ook voor de termen 'raad van commissarissen', 'raad van toezicht' en 'toezichthoudend orgaan'. Het hierna te noemen rapport van de Commissie Halsema hanteert de term 'interne toezichthouder', het voorontwerp hanteert de term 'lid van het toezichthoudend orgaan', maar het wetsvoorstel WBTR hanteert de term 'commissaris' voor alle rechtspersonen, waaronder verenigingen en stichtingen. Op een later moment in het wetgevingsproces is aan het gewijzigde wetsvoorstel WBTR, dat later werd aangenomen en van kracht werd, toegevoegd dat de raad van commissarissen van een vereniging of stichting ook als 'raad van toezicht' kan worden aangeduid. In lijn daarmee kan een commissaris volgens de wetgever dus ook 'lid van de raad van toezicht' worden genoemd. In de praktijk (zie hierover Deelonderzoek II, hoofdstuk 5) wordt met name bij stichtingen de term 'raad van toezicht' vaak gebruikt. In dit onderzoek worden, in navolging van de wet, de termen 'commissaris', 'raad van commissarissen' en 'RvC' zoveel mogelijk gevolgd en wordt daar in veel gevallen, met name als het gaat over stichtingen, 'lid van de raad van toezicht', 'raad van toezicht' en 'RvT' aan toegevoegd. In onderdelen van dit onderzoek die gaan over het rapport van de Commissie Halsema, het voorontwerp en sectorregels waarin een andere aanduiding wordt gebruikt zal (ook) bij die aanduiding worden aangesloten. In citaten wordt uiteraard de daar gebruikte terminologie letterlijk weergegeven. In Deelonderzoek II, dat gaat over de praktijk, wordt op veel plaatsen de term 'interne toezichthouder' gebruikt om daarmee, net zoals veel brancheorganisaties dat doen, zowel commissarissen/RvT-leden als niet-uitvoerende bestuurders in een monistisch bestuursmodel aan te duiden.

geval van tegenstrijdig belang, binnen welke grenzen bestuurders en commissarissen meervoudig stemrecht kunnen hebben in de vergadering van het bestuur respectievelijk van de RvC en dat een regeling in de statuten moet worden opgenomen in geval van ontstentenis of belet van bestuurders of commissarissen. Verder breidt de WBTR de aansprakelijkheid van bestuurders voor kennelijk onbehoorlijk bestuur dat een belangrijke oorzaak is van het faillissement uit tot bestuurders van niet-commerciële[8] verenigingen en stichtingen. De aansprakelijkheid jegens de rechtspersoon voor onbehoorlijke uitoefening van de toezichthoudende taak is op grond van de WBTR gaan gelden voor commissarissen van alle verenigingen en stichtingen. Ten slotte verruimt de WBTR de gronden waarop stichtingsbestuurders door de rechter kunnen worden ontslagen en breidt de wet de reikwijdte van deze ontslagbevoegdheid van de rechter uit tot commissarissen. Nu de WBTR op 1 juli 2026 vijf jaar van kracht zal zijn, is het tijd om te evalueren en onderzoek te doen naar de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk. Bereikt de WBTR de doelen die werden nagestreefd? Hoe pakt de WBTR uit voor betrokkenen? Welke eventuele onbedoelde neveneffecten heeft de WBTR? De wetsevaluatie beoogt onder meer deze vragen te beantwoorden.

De maatschappelijke relevantie van de wetsevaluatie wordt verder vergroot, omdat er in het maatschappelijke en politieke debat[9] 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 (vermeend) toegenomen aansprakelijkheidsrisico's en daarom terughoudend zijn om een dergelijke functie op zich te nemen. Voor vrijwilligers die al bestuurder of commissaris/RvT-lid zijn van een vereniging of stichting zouden zorgen over aansprakelijkheidsrisico's een reden kunnen zijn om hun functie neer te leggen. In dit verband is van belang dat in het op 30 januari 2026 gepubliceerde Coalitieakkoord 2026-2030 onder het kopje 'Een betrouwbare en menselijke overheid' is opgenomen:

> "Verenigingen zijn cruciaal voor ontmoeting en betrokkenheid, maar lopen vast op regeldruk en aansprakelijkheidsrisico's. We maken beter onderscheid tussen professionele organisaties en maatschappelijke verenigingen, beperken de aansprakelijkheid van vrijwilligers, passen de Wet Bestuur en Toezicht Rechtspersonen aan en houden giften fiscaal aantrekkelijk. Met banken en

---

[8] Niet-commercieel wil in dit verband zeggen: een vereniging of stichting die niet aan de heffing van vennootschapsbelasting is onderworpen. Overigens is wat betreft het in de aansprakelijkheidsregeling van art. 2:50a BW en art. 2:300a BW opgenomen wettelijke bewijsvermoeden wel relevant of een vereniging of stichting aan de heffing van vennootschapsbelasting is onderworpen of een financiële verantwoording opstelt die gelijkwaardig is aan een jaarrekening.

[9] Zie motie Inge van Dijk c.s., *Kamerstukken II* 2024/25, 36600 XVI, nr. 126. Vgl. ook de schriftelijke vragen van een drietal leden van de Tweede Kamer ingezonden op 1 mei 2025 met kenmerk 2025Z08605.

gemeenten maken we afspraken om praktische belemmeringen, zoals bankzaken en evenementenregels te verminderen."[10]

De onderzoekers besteden bij het evaluatieonderzoek nadrukkelijk aandacht aan de zorgen van vrijwilligers over (vermeende) toegenomen aansprakelijkheidsrisico's en de oorsprong daarvan.

Door de WBTR te evalueren levert dit onderzoek uiteindelijk een bijdrage aan het borgen van adequaat en integer bestuur en intern toezicht bij de vele verenigingen en stichtingen die Nederland rijk is.

1.3 Doelstelling en probleemstelling

De doelstelling van de 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 c.q. wordt 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.

Uit voormelde meerdelige doelstelling volgt de probleemstelling:

1. Wat is de beleidslogica van de WBTR?
2. Hoe is de WBTR geïmplementeerd c.q. hoe wordt de wet toegepast in de praktijk?
3. Wat zijn de bedoelde en onbedoelde effecten van de WBTR?
4. Welke mogelijkheden zijn er om de WBTR of de implementatie daarvan te verbeteren?

1.4 Opzet van het onderzoek

De evaluatie van de Wet bestuur en toezicht rechtspersonen is in vier Deelonderzoeken opgesplitst:

I. beleidslogica;

---

[10] Coalitieakkoord 2026-2030 D66, VVD en CDA 'Aan de slag, Bouwen aan een beter Nederland', 30 januari 2026, p. 9 (https://www.rijksoverheid.nl/regering/regeerakkoord). Eerder werd in het CDA verkiezingsprogramma 2025 'Bouwen op vertrouwen. Onze keuzes voor een fatsoenlijk land' al aandacht gevraagd voor de positie van de vrijwilligerbestuurders. In par. 1.4 'Vertrouwen in verenigingen, vrijwilligers en geloofsgemeenschappen' valt te lezen: "We willen in de Wet Bestuur en Toezicht Rechtspersonen bijzondere aandacht voor vrijwilligers. Er moet beter onderscheid komen tussen professionele organisaties en maatschappelijke verenigingen en stichtingen waarbij aansprakelijkheid voor vrijwilligers beperkt wordt." Het verkiezingsprogramma is te vinden via: https://www.verkiezingsprogrammasdownloaden.nl.

II. de praktijk;
III. doelbereik en onbedoelde gevolgen;
IV. aanknopingspunten voor verbetering.

In elk van de Deelonderzoeken nemen de onderzoekers de onderzoeksvragen op zoals deze door het WODC zijn geformuleerd. Ook wordt hierin uiteengezet welke methoden zijn gebruikt om de onderzoeksvragen te beantwoorden.

Voor een goed begrip van de thema's en onderzoeksvragen die in de Deelonderzoeken I tot en met IV aan de orde komen, schetsen de onderzoekers hierna in hoofdstuk 2 eerst een aantal ontwikkelingen die zich de afgelopen decennia hebben voorgedaan op het terrein van wet- en regelgeving inzake bestuur en toezicht bij rechtspersonen.

Hoofdstuk 2
Geschiedenis en ontwikkelingen wet- en regelgeving bestuur en toezicht bij rechtspersonen

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden belangrijke ontwikkelingen inzake wet- en regelgeving ten aanzien van bestuur en toezicht bij rechtspersonen op hoofdlijnen geschetst. Dit is van belang voor een goed begrip van de thema's en onderzoeksvragen die in de Deelonderzoeken I tot en met IV aan de orde komen. Waar dat relevant is, wordt de koppeling met één of meer Deelonderzoeken geëxpliciteerd.

2.2 Bestuursmodellen: Boek 2 BW tot 1 januari 2013

Bij alle rechtspersonen, dus ook bij verenigingen en stichtingen, kan gekozen worden voor een van de volgende bestuursmodellen:

- enkelvoudig bestuursmodel: een bestuur zonder toezicht;
- dualistisch bestuursmodel: een bestuur en een afzonderlijk toezichthoudend orgaan (two-tier board, TTB); of
- monistisch bestuursmodel: een bestuur bestaande uit één of meer uitvoerende bestuurder(s) en één of meer niet-uitvoerende, toezichthoudende bestuurder(s) (one-tier board, OTB).

Bij stichtingen en verenigingen wordt van oudsher ook gebruik gemaakt van modellen met een algemeen bestuur (AB) en een dagelijks bestuur (DB).[1]

Voorheen kwam bij stichtingen ook het raad van beheermodel voor (zie hierna par. 2.5.2). Bovendien kan het bestuur van een rechtspersoon één of meer directeuren aanwijzen. Dergelijke (titulaire) directeuren zijn geen bestuurder in de zin van de wet. Zij zijn belast met de uitvoering van een bestuurstaak en staan in een ondergeschikte verhouding tot het bestuur.[2]

Boek 2 BW hanteert voor alle rechtspersonen het beginsel van inrichtingsvrijheid in de zin dat de rechtspersoon ervoor kan kiezen om in intern toezicht te voorzien. Boek 2 BW *verplicht* slechts tot het instellen van intern toezicht op het bestuur ingeval sprake is van een structuur-NV, structuur-BV of structuur-coöperatie/OWM (art. 2:158, 2:268 en 2:63f BW). Sinds 1 januari 2013, de datum van inwerkingtreding van de Wet bestuur en toezicht (WBT), kan bij de structuur-NV en -BV gekozen worden tussen toezicht op het bestuur

---

1 *Kamerstukken II* 1972/73, 11005 en 11416, nr. 7, p. 15. Vgl. Asser/Rensen 2-III* 2022/158 en 377.
2 Perquin-Deelen 2023, par. 13.2.4, p. 305.

door een RvC in een dualistisch bestuursmodel (TTB) of toezicht door niet-uitvoerende bestuurders in een monistisch bestuursmodel (OTB).

Anders dan voor de NV, BV, coöperatie en OWM, achtte de wetgever het tot de inwerkingtreding van de WBTR niet nodig een regeling omtrent een toezichthoudend orgaan voor verenigingen en stichtingen in Boek 2 BW op te nemen. Voor wat betreft verenigingen kende het oude Boek 2 BW aanvankelijk wel een regeling voor de RvC waarin ook een taakomschrijving was opgenomen (art. 2:47 (oud) BW) maar dit artikel kwam in 1988 met de invoering van de structuurregeling voor de grote coöperatie/OWM te vervallen[3] met als motivering dat bij 'gewone' verenigingen een RvC zeer zeldzaam was omdat verenigingen ook allerlei andere organen konden hebben.[4] Voor de stichting bevatte Boek 2 BW tot aan de inwerkingtreding van de WBTR geen uitdrukkelijke wettelijke grondslag voor een RvC of RvT. Het bestaan van een 'intern toezichthoudend orgaan' bij stichtingen werd wel impliciet door de wet erkend in art. 2:300 BW (oud) en 2:300a BW (oud). De vormgeving van het interne toezicht bij stichtingen werd door de wetgever bewust opengelaten en flexibel gehouden, omdat in de praktijk andere modellen en vormen van intern toezicht dan een model met een RvC voorkwamen.[5]

2.3 Bestuursmodellen: Boek 2 BW sinds 1 januari 2013 – WBT

Op 1 januari 2013 trad de WBT[6] in werking met nieuwe bepalingen in Boek 2 BW voor NV's en BV's. Daarmee werd de inrichting van bestuur en toezicht volgens zowel de TTB als de OTB wettelijk vastgelegd. Met de WBT werd beoogd bij te dragen aan het vergroten van de bruikbaarheid van de rechtsvorm van de NV en BV in nationale en internationale ondernemingsverhoudingen.[7] Dit streven te voorzien in een bruikbare rechtsvorm moet worden gezien tegen de achtergrond van de rechtspraak van het Hof van Justitie EU inzake de vrijheid van vestiging, die tot een vergrote concurrentie van rechtsvormen binnen de EU had geleid.[8] Een aantal vennootschappen had de bestuursstructuur al zodanig ingericht dat het monistische bestuursmodel, zoals dat bekend is uit de Anglo-Amerikaanse traditie, werd benaderd maar in de wetenschappelijke literatuur en praktijk bestond onzekerheid over de inrichting van de OTB.[9]

Sinds de inwerkingtreding van de WBT kunnen ook structuur-NV's en -BV's in plaats van een verplichte RvC in beginsel kiezen voor toezicht in de vorm van een OTB met uitvoerende en niet-uitvoerende bestuurders.

---

3 *Stb.* 1988, 305. Zie hierover Asser/Rensen 2-III* 2022/158 en Van Uchelen-Schipper 2018, par. 3.3.3, p. 41.
4 *Kamerstukken II* 1986/87, 19775, nr. 3, p. 10.
5 *Kamerstukken II* 1972/73, 11005 en 11416, nr. 7, p. 15.
6 *Stb.* 2011, 275.
7 *Kamerstukken II* 2008/09, 31763, nr. 3, p. 1.
8 Boschma e.a. 2018, p. 20.
9 Boschma e.a. 2018, p. 20.

2.4 Taak, behoorlijke taakvervulling en richtsnoer: Boek 2 BW voor en na 1 januari 2013 – WBT

Voor bestuurders van alle rechtspersonen is al sinds de inwerkingtreding van Boek 2 BW art. 2:9 BW van toepassing[10] dat inhoudt dat elke bestuurder tegenover de rechtspersoon gehouden is tot een behoorlijke vervulling van zijn taak. Deze bepaling geldt bij alle privaatrechtelijke rechtspersonen als basis voor bestuurdersaansprakelijkheid jegens de rechtspersoon.[11] Tot 1 januari 2013 luidde de tekst van art. 2:9 (oud) BW als volgt:

> "Elke bestuurder is tegenover de rechtspersoon gehouden tot een behoorlijke vervulling van de hem opgedragen taak. Indien het een aangelegenheid betreft die tot de werkkring van twee of meer bestuurders behoort, is ieder van hen voor het geheel aansprakelijk terzake van een tekortkoming, tenzij deze niet aan hem is te wijten en hij niet nalatig is geweest in het treffen van maatregelen om de gevolgen daarvan af te wenden."

De WBT leidde tot een herformulering van art. 2:9 BW, waarover aan het einde van deze paragraaf meer.

Naast art. 2:9 BW geldt een aantal regelingen van bestuurdersaansprakelijkheid in de voor verschillende rechtspersonen geldende afzonderlijke titels van Boek 2 BW. Art. 2:138 BW bepaalt voor NV's dat in geval van faillissement van een NV iedere bestuurder jegens de boedel hoofdelijk aansprakelijk is voor het tekort indien het bestuur zijn taak kennelijk onbehoorlijk heeft vervuld en aannemelijk is dat dit een belangrijke oorzaak is van het faillissement. Een overeenkomstige bepaling is in art. 2:248 BW opgenomen voor de BV. De derde antimisbruikwet[12] die op 1 januari 1987 inwerking trad, verklaarde art. 2:138 BW van overeenkomstige toepassing in geval van faillissement van een formele vereniging (art. 2:50a BW (oud)) of van een stichting (art. 2:300a BW (oud)) die aan de heffing van de Nederlandse vennootschapsbelasting (hierna: Vpb) is onderworpen. De bepaling werd toen bewust beperkt tot Vpb-plichtige verenigingen en stichtingen en de ratio daarvan was een uitzondering te scheppen voor niet-commerciële stichtingen en verenigingen.[13]

Via koppelbepalingen (art. 2:149 en art. 2:259 BW) vindt en vond het bepaalde in art. 2:9 en 2:138 BW overeenkomstige toepassing op commissarissen van NV's en BV's. De koppeling gold tot aan de inwerkingtreding van de WBTR voor commissarissen van verenigingen en stichtingen slechts deels: schakelbepaling art. 2:149 gold krachtens art. 2:50a (oud) c.q. art. 2:300a BW (oud) alleen in geval van faillissement van een formele vereniging c.q. een stichting die aan de heffing van Vpb is onderworpen. Ook de

---

[10] Bij de Invoeringswet Boeken 3, 5 en 6 nieuw BW is art. 8 vernummerd tot art. 2:9 BW.

[11] Art. 2:9 BW vormt geen exclusieve aansprakelijkheidsgrondslag. De rechtspersoon kan de aansprakelijkheid van een bestuurder bij onbehoorlijke taakvervulling ook baseren op onrechtmatige daad (art. 6:162 BW). Zie HR 2 maart 2007, *NJ* 2007/240 (*Nutsbedrijf Westland*).

[12] *Stb.* 1986, 275.

[13] *Kamerstukken II* 1983/84, 16631, nr. 6, p. 2 en *Kamerstukken I* 1985/86, 16631, nr. 27b, p. 24.

overeenkomstige toepassing van art. 2:139 BW (aansprakelijkheid voor misleidende informatie) was voor commissarissen van verenigingen en stichtingen beperkt tot faillissementssituaties. In Deelonderzoek I (hoofdstuk 7 en hoofdstuk 8) komen wij hierop terug.

De introductie door de WBT van een wettelijke regeling voor de OTB noopte tot precisering van art. 2:9 BW, waarmee de wetgever een verduidelijking en geen inhoudelijke wijziging van dit artikel beoogde.[14] Onder art. 2:9 (oud) was het, mede gelet op het daarin opgenomen begrip 'werkkring', onduidelijk in hoeverre een taakverdeling tussen bestuurders mocht worden gemaakt en welke de precieze gevolgen waren van een taakverdeling voor besluitvorming, verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid van bestuurders. Deze onduidelijkheid kon vennootschappen weerhouden van de keuze voor een monistisch bestuursmodel.[15] Volgens de memorie van toelichting (MvT)[16] bij de WBT zou door de wettelijke vastlegging van de verantwoordelijkheden en daarmee verbonden aansprakelijkheden van bestuurders in het monistische stelsel de rechtszekerheid worden vergroot.[17]

Per 1 januari 2013 is de tekst van art. 2:9 BW als volgt komen te luiden:

> "1. Elke bestuurder is tegenover de rechtspersoon gehouden tot een behoorlijke vervulling van zijn taak. Tot de taak van de bestuurder behoren alle bestuurstaken die niet bij of krachtens de wet of de statuten aan een of meer andere bestuurders zijn toebedeeld.
>
> 2. Elke bestuurder draagt verantwoordelijkheid voor de algemene gang van zaken. Hij is voor het geheel aansprakelijk terzake van onbehoorlijk bestuur, tenzij hem mede gelet op de aan anderen toebedeelde taken geen ernstig verwijt kan worden gemaakt en hij niet nalatig is geweest in het treffen van maatregelen om de gevolgen van onbehoorlijk bestuur af te wenden."

Met de invoering van de WBT werd daarnaast voor wat betreft bestuurders van NV's en BV's een uitdrukkelijk richtsnoer in de wet opgenomen: bij de vervulling van hun taak richten de bestuurders zich naar het belang van de vennootschap en de met haar verbonden onderneming (art. 2:129 lid 5 en art. 2:239 lid 5 BW). Voor die tijd werd ook al algemeen aangenomen dat bestuurders van kapitaalvennootschappen zich moesten richten naar het vennootschappelijke belang.[18] Voor commissarissen van NV's en BV's

---

14 MvT, *Kamerstukken II* 2008/09, 31763, nr. 3, p. 7.
15 MvA, *Kamerstukken I* 2010/11, 31763, C, p. 26.
16 MvT, *Kamerstukken II* 2008/09, 31763, nr. 3, p. 3-4.
17 Vgl. Boschma e.a. 2014, p. 29.
18 Asser/Nieuwe Weme & Salemink IIb 2025/127.

stond dit richtsnoer al sinds 1971 in de wet (art. 2:140 lid 2 en art. 2:250 lid 2 BW).[19] Bij de coöperatie en de OWM volgde dit voor wat betreft commissarissen al uit art. 2:57 lid 2 BW (oud).[20]

De WBT introduceerde voorts nieuwe regels voor het geval een bestuurder of commissaris van een NV of BV een belang heeft dat tegenstrijdig is met het belang van de vennootschap (art. 2:129 lid 6, art. 2:140 lid 5, art. 2:239 lid 6 en art. 2:250 lid 5 BW).

2.5 Semipublieke sector: sectorregels en zelfregulering

2.5.1 Inleiding

Vanaf de jaren negentig van de vorige eeuw vond deregulering van overheidsdiensten plaats en zette de overheid publieke taken zoals sociale woningbouw, zorg en onderwijs op afstand door deze taken uit te laten voeren door zelfstandige private instellingen die semipublieke instellingen werden genoemd. In deze periode deed ook de marktwerking haar intrede in genoemde sectoren.[21] Zo werden woningcorporaties verzelfstandigd en werden in 1995 de financiële banden tussen het Rijk en woningcorporaties doorgesneden.[22] Verzelfstandiging betekende ook bestuurlijke verzelfstandiging, waarbij de overheid – vanwege de betrokken publieke belangen – in sectorregels wel randvoorwaarden bleef stellen, onder meer op het gebied van bestuur en toezicht.

Een publiek of maatschappelijk belang wil in dit verband zeggen dat de overheid zich de behartiging daarvan aantrekt op grond van de overtuiging dat dit belang anders niet goed tot zijn recht komt.[23] De overheid heeft een wettelijke zorgplicht voor een aantal maatschappelijke belangen (sociale grondrechten), zoals bevordering van voldoende woongelegenheid (art. 22 lid 2 Gw) en bevordering van de volksgezondheid (art. 22 lid 1 Gw). Bovendien is het onderwijs een onderwerp van zorg van de overheid (art. 23 lid 1 Gw). Ook dient de overheid voorwaarden te scheppen voor culturele ontplooiing (art. 22 lid 3 Gw).

2.5.2 Bestuursmodellen in de semipublieke sector

In de semipublieke sector ontstonden rond de eeuwwisseling steeds vaker grote, complexe organisaties, zoals bijvoorbeeld grote ziekenhuizen, waarvoor vrijwillige bestuurders door gebrek aan tijd en deskundigheid niet meer de gewenste bestuurskracht konden leveren. De beleidsvormende taak werd dan feitelijk en soms ook formeel niet meer – zoals daarvoor – door het bestuur vervuld maar door een directie, in

---

19 Deze bepaling kwam in de wet te staan in (de voorloper van) art. 2:140 lid 2 BW en art. 2:250 lid 2 BW met de invoering van de structuurvennootschap (*Stb.* 1971, 289).

20 Bij de invoering van de structuurregeling voor grote coöperaties en voor grote OWM-en (*Stb.* 1988, 305).

21 Goodijk 2023, p. 18.

22 Rensen & Hoppenbrouwers 2023, par. 6.2.3, p. 129.

23 Vgl. WRR-rapport 2000, p. 46.

sommige gevallen zonder dat dit binnen de instelling formeel was vastgelegd.[24] In het bijzonder stichtingen in de semipublieke sector maakten soms gebruik van een instructiemodel of een raad van beheermodel.[25]

In het instructiemodel met een bestuur en directeur/directie is het dagelijks beleid in handen van een directeur of meerhoofdige directie maar draagt het bestuur van de stichting de eindverantwoordelijkheid voor zowel het algemeen als het dagelijks beleid.[26] In de literatuur wordt beschreven dat de directeur c.q. de leden van de directie vaak als werknemer in dienst zijn van de rechtspersoon of op basis van een overeenkomst van opdracht werkzaam zijn en dat zij belast zijn met de voorbereiding en uitvoering van het bestuursbeleid. De bevoegdheden van de directeuren worden vastgelegd in een reglement (directiestatuut of directie-instructie) dat door het bestuur wordt vastgesteld.[27] De positie van de directie is niet statutair geregeld en deze is dan ook geen orgaan van de rechtspersoon.[28]

Ook in het raad van beheermodel worden bestuurstaken en bevoegdheden verdeeld over de raad van beheer (het bestuur in de zin van de wet) en de directie, maar het verschil is dat dit wel statutair is vastgelegd. De directie ontleent zijn bevoegdheden in dit model direct aan de statuten en deze kunnen dus alleen door een statutenwijziging worden herroepen of gewijzigd.[29] Onder meer Overes schreef in 2011 dat het raad van beheermodel daarmee iets ongerijmds heeft: het bestuur is eindverantwoordelijk voor de bestuurstaak, ook voor het onderdeel waartoe slechts de directie op grond van de statuten bevoegd is.[30] Ook Perquin-Deelen merkte op dat bij de ontwikkeling van dit model ervan uitgegaan werd dat de raad van beheer die bevoegdheden niet meer zelf kan uitoefenen: er is sprake van privatieve werking van de overdracht van bevoegdheden aan de directie.[31] Overes, Van der Ploeg & Van Veen merkten op dat de directie wel orgaan van de rechtspersoon is maar geen bestuursorgaan.[32] Hoewel betoogd wordt dat in dit model de autonomie van de directie beter is gewaarborgd dan in het instructiemodel, is het de vraag of het vanuit de eindverantwoordelijkheid van het bestuur verstandig is voor de raad van beheer (het bestuur in de zin van de wet dus) om bevoegdheden met privatieve werking over te dragen aan de directie.[33]

---

24 *Kamerstukken II* 1980/1981, 15360, nr. 18, p. 16, en Van Uchelen-Schipper 2018, par. 3.3.8, p. 50.
25 Groeneveld-Louwerse 1999, p. 353, en Houwen 2014, p. 138.
26 Overes 2011, p. 65.
27 Zie ook Perquin-Deelen 2024, par. 13.2.4, p. 305.
28 Overes, Van der Ploeg & Van Veen 2025, par. 8.2.5.
29 Overes 2011, p. 65, Perquin-Deelen 2024, par. 13.2.5, p. 307.
30 Overes 2011, p. 66. Zie ook Groeneveld-Louwerse 2001, p. 9.
31 Perquin-Deelen 2024, par. 13.2.5, p. 307.
32 Overes, Van der Ploeg & Van Veen 2025, par. 8.2.5.
33 In gelijke zin: Overes, Van der Ploeg & Van Veen, par. 8.2.5.

Vooral in het primair onderwijs kwam het model met een bestuur en directie voor.[34] In art. 5 lid 2 Code Goed Bestuur in het primair onderwijs 2015 (CGB PO 2015)[35] werd de scheiding tussen bestuur en intern toezicht in drie verschillende modaliteiten genoemd: (a) in twee organen; (b) in één orgaan; of (c) in een bestuur in combinatie met 'een of meer functionarissen in dienst van het bevoegd gezag' (directeuren). Bij de laatste modaliteit is te lezen dat het bestuur zich dan 'onthoudt van de feitelijke uitoefening van de functie van bestuur en zich richt op uitoefening van intern toezicht'.

In de woningcorporatiesector kwamen het instructiemodel en het raad van beheermodel aanvankelijk veel voor.[36] Niettemin was er onduidelijkheid naar aanleiding van het Besluit beheer sociale-huursector (hierna: Bbsh)[37] waarin stond dat een stichting of vereniging slechts een toelating in de zin van de Woningwet kon verkrijgen als het een afzonderlijk orgaan heeft waaraan het toezicht op het bestuur is opgedragen.[38] Om die reden werd soms een RvC toegevoegd aan een instructiemodel of raad van beheermodel en daarbij kon overlap in taken van en verantwoordelijkheden van verschillende organen ontstaan. Ook in de zorg werd voorgeschreven dat er twee onderscheiden organen moesten worden ingesteld: één voor het toezichthouden en één voor de dagelijkse of algemene leiding,[39] maar aanvankelijk werd een raad van beheermodel nog wel mogelijk geacht (zie ook Deelonderzoek I, hoofdstuk 4).[40]

In de wetenschappelijke literatuur ontstond discussie over de vraag in hoeverre bestuursbevoegdheden verdeeld konden worden over verschillende (bestuurs)organen en hoe deze bevoegdheidsverdeling juridisch geduid moest worden. Voor wat betreft de bevoegdheidsverdeling tussen bestuur en directie werden in (toelichtingen op) sectorwet- en regelgeving de termen volmacht en delegatie en ook de (bestuursrechtelijke) term mandaat gebruikt.[41] Deze termen riepen verwarring op en leidden tot verschillende interpretaties.[42] Vandaar dat in de literatuur werd opgeroepen tot meer duidelijkheid. Zo schreef Klaassen in 2013 in verband met het voorstel voor de Wet cliëntenrechten zorg (Wcz) dat als de wetgever de mogelijkheid van een raad van beheermodel wilde uitsluiten, dit duidelijker geformuleerd zou moeten worden door uitdrukkelijk te bepalen dat een zorgaanbieder een RvT dient te hebben.[43]

---

34 Asser/Rensen 2-III* 2017/347a.
35 Versie met vastgestelde wijzigingen in de algemene ledenvergadering van de PO Raad op 27 november 2014.
36 Van Uchelen-Schipper 2018, par. 3.3.8, p. 51 (voetnoot 130).
37 *Stb.* 1992, 555.
38 Art. 7 lid 1 sub b Bbsh 1993.
39 Zie Zorgbrede Governancecode 2010 (ZGC 2010) waarover Deelonderzoek I, hoofdstuk 3.
40 Volgens de inleiding bij de Zorgbrede Governancecode 2010 (ZGC 2010), p. 10 is het raad van toezichtmodel het uitgangspunt en dienen zorgorganisaties met een raad van beheermodel zelf een vertaalslag van de code te maken 'met een strikte scheiding tussen bestuur en directie'.
41 Art. 5 lid 2 onder c CGB PO 2015.
42 Zie hierover onder meer Van Uchelen-Schipper 2018, par. 3.3.8, p. 51.
43 Klaassen 2013, p. 336.

2.5.3 Sectorregels en zelfregulering

Naast sectorwet- en regelgeving ontstonden vanaf de eeuwwisseling diverse vormen van zelfregulering.[44] In het bijzonder werden governancecodes opgesteld.[45] Zo ontwikkelde de cultuursector naar aanleiding van een rapport uit 2000 een eigen governancecode.[46] In de goede doelensector werd in 2004 de Commissie Wijffels ingesteld die regels opstelde voor goed bestuur, goed toezicht en het doelmatig opereren van goede doelenorganisaties, waaruit in 2005 de Code Wijffels voortkwam.[47] De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (hierna: WRR) pleitte in 2004 voor een systeem van bindende zelfregulering voor door het Rijk bekostigde zorginstellingen, woningcorporaties en scholen in ruil voor het op de achtergrond treden van de overheid. Daarbij achtte de WRR een vorm van intern toezicht als tegenhanger van het bestuur van belang.[48] In reactie hierop schreef de minister ruimte te geven aan zelfregulering.[49]

Per sector werd een aantal acties doorgevoerd. De zorgsector ontwikkelde de Zorgbrede Governance Code die aansloot op de toenmalige Code Tabaksblat voor beursvennootschappen, waarbij zorginstellingen die lid waren van een brancheverenigingverplicht werden deze code na te leven en zich daarover te verantwoorden. In deze code, maar ook in sectorregels voor zorginstellingen, werd een verplichting tot het instellen van een RvT, dus een TTB-model, opgelegd.[50] Bovendien werden in sectorregels voor zorginstellingen, woningcorporaties en pensioenfondsen ook (verwijzingen naar) interne aansprakelijkheidsregels voor leden van het toezichthoudende orgaan opgenomen (zie bijvoorbeeld de destijds geldende versie van de Woningwet die hierna in par. 2.11.2 wordt genoemd).[51]

2.6 Incidenten in de semipublieke sector

In de semipublieke sector hebben zich in de jaren na de eeuwwisseling diverse incidenten voorgedaan.[52] Zowel in zorg- en onderwijsinstellingen als bij woningbouwcorporaties is, in

---

44 Zie over de term zelfregulering en de werking van codes: Van Uchelen-Schipper 2025.

45 Een overzicht van governancecodes die golden ten tijde van de inwerkingtreding van de WBTR (1 juli 2021) en die gelden op 1 januari 2026 is opgenomen in de afkortingen- en begrippenlijst van dit onderzoek.

46 Rapport Commissie Daamen 2000.

47 Zelfregulering van fondsenwerving was al veel eerder tot ontwikkeling gekomen. In 1925 werd het Centraal Bureau Fondsenwerving (CBF) opgericht als private externe toezichthouder.

48 WRR-rapport 2004, p. 15/16. De WRR schreef dat de RvT in alle sectoren wettelijk erkend en verankerd diende te worden. De legitimiteit van de RvT wordt volgens de WRR verkregen door onafhankelijk en professioneel optreden. De WRR merkte op dat bij ernstig disfunctioneren er een wettelijke voorziening dient te zijn om de RvT naar huis te sturen en dat in genoemde sectoren toegang tot de Ondernemingskamer uitwerking verdiende.

49 Brief van de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, 'Modernisering van de overheid', 11 april 2005, *Kamerstukken II* 2004/05, 29362, nr. 32, p. 13.

50 Zie de hierna genoemde WTZi en het Uitvoeringsbesluit WTZi.

51 Kritisch hierover onder meer Lennarts 2011, p. 152

52 Boschma e.a. 2014, p. 159.

de woorden van de Commissie Halsema, diverse malen sprake geweest van wanbestuur, hebben instellingen buitensporig grote risico's genomen en heeft een beperkt aantal bestuurders zich onoorbaar verrijkt.[53]

Naar aanleiding van incidenten bij woningcorporaties, zoals Vestia,[54] besloot de Tweede Kamer in 2012 tot de instelling van een parlementaire enquête naar het stelsel van volkshuisvesting, waaronder het externe en het interne toezicht.[55] In oktober 2014 bracht de Parlementaire Enquêtecommissie Woningcorporaties haar rapport uit.[56] De enquêtecommissie constateerde dat incidenten bij woningcorporaties waren terug te voeren op onder meer gebrekkige interne governance en dat in een aantal van de onderzochte gevallen sprake was van een dominante bestuurder en een zwakke RvC.[57]

Incidenten in de zorgsector betroffen bijvoorbeeld Stichting Philadelphia, Stichting IJsselmeerziekenhuizen, Amarantis en Meavita. Bij Stichting Philadelphia werden blijkens een brief van het College Sanering Zorginstellingen aan de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) uit 2008 te grote risico's genomen. De raad van bestuur vond groei belangrijker dan kwaliteit van zorgverlening en de RvC gaf de raad van bestuur daarin te veel vrijheid.[58] Meavita ging na een reeks opeenvolgende fusies in 2009 failliet en de vakbond stelde een enquête in (zie ook Deelonderzoek III, hoofdstuk 2 par. 2.4).[59]

In de onderwijssector kwamen onder meer InHolland, Amarantis en ROC Leiden in opspraak als gevolg van onbehoorlijk of incompetent bestuurlijk handelen.[60]

2.7 Rapport Commissie Halsema 2013, kabinetsreactie en WRR-rapport

2.7.1 Rapport Commissie Halsema 2013

De Minister van Economische Zaken (EZ) achtte het vanwege de hiervoor genoemde incidenten nodig om het interne toezicht in semipublieke sectoren te versterken en te bezien hoe goed gedrag van het bestuur en het intern toezichthoudende orgaan in deze sectoren kon worden gestimuleerd. Dat leidde tot de instelling van de Commissie Behoorlijk Bestuur[61] onder voorzitterschap van F. Halsema (Commissie Halsema) in 2013.

---

53 Rapport Commissie Halsema 2013, par. 1.1, p. 5.
54 Zie hierover Boschma e.a. 2014, p. 159 en Rapport Commissie Hoekstra 2012, p. 31/32.
55 *Kamerstukken II* 2011/12, 29453. Zie hierover Meijeren 2014 en Van Uchelen-Schipper 2018, par. 3.5.4, p. 73.
56 *Kamerstukken II* 2014/15, 33606, nr. 3.
57 Van Uchelen-Schipper 2018, par. 3.5.4, p. 73.
58 Brief 'Onderzoek bij Protestants-Christelijke Stichting Philadelphia Zorg' van 16 december 2008 van het College Sanering Zorginstellingen aan de Minister van VWS.
59 Gerechtshof Amsterdam (OK) 2 november 2015, *JOR* 2016/61 en *RO* 2016/8 (*Meavita*). Deze beschikking is door de Hoge Raad vernietigd op formele gronden (HR 18 november 2016, *JOR* 2017/30) waarbij niet wordt toegekomen aan het inhoudelijke oordeel van de OK.
60 Van Dongen 2016, p.; 154 en p 156 over Amarantis Onderwijsgroep.
61 Voluit: Commissie Maatschappelijk verantwoord bestuur en toezicht in de semipublieke sector.

De Commissie Halsema bracht op 11 september 2013 haar rapport 'Een lastig gesprek' (hierna: Rapport Commissie Halsema) uit.

Definitie semipublieke sector en vrijwilligerssector
De Commissie Halsema beschreef in haar rapport allereerst dat er geen vaste definitie is van het begrip 'semipublieke sector'. Daarbij werd door de Commissie Halsema opgemerkt dat het wel duidelijk is wat de kern is van de semipublieke sector: instellingen die onderwijs en sociale huisvesting verzorgen of zorg en openbare vervoersdiensten leveren.[62] De hiervoor in par. 2.6 genoemde incidenten betreffen vooral instellingen in het onderwijs, de zorg en sociale huisvesting. In aansluiting daarop wordt in dit onderzoek met de verwijzing naar de semipublieke sector dan ook een verwijzing naar woningcorporaties en door de overheid bekostigde zorginstellingen en onderwijsinstellingen bedoeld die de vorm van een vereniging of stichting hebben (zie ook Deelonderzoek II, hoofdstuk 2). Culturele instellingen krijgen weliswaar vaak overheidssubsidies maar worden in het kader van dit onderzoek samen met goede doelen geschaard onder de noemer 'vrijwilligerssector', mede omdat bestuurders en/of leden van RvT van dergelijke instellingen net als bestuurders en/of leden van de RvT van goede doelen doorgaans – anders dan bestuurders en/of leden van de RvC/RvT van woningcorporaties, bekostigde zorginstellingen en onderwijsinstellingen – onbezoldigd zijn.

Conclusies Commissie Halsema
In het Rapport Commissie Halsema werd geconcludeerd dat sprake was geweest van integriteitsschendingen door bestuurders en interne toezichthouders maar ook dat er weeffouten zijn in de structuur van de semipublieke sector en dat niet altijd duidelijk is wat de publieke belangen zijn. Ook werd opgemerkt dat de overheid op incidenten vaak reageert met strengere regels en meer toezicht maar dat tegelijk soms in onderzoeksrapporten wordt aanbevolen juist te kiezen voor minder regels en toezicht.

Over de incidenten in de semipublieke sector is in het Rapport van de Commissie Halsema te lezen:

> "De grootste incidenten de afgelopen jaren draaiden om geld: er was te risicovol geïnvesteerd of er was geld over de balk gesmeten of gewoon zoek. In veel semipublieke instellingen is de effectieve controle op financiële deugdelijkheid en op het nemen van verantwoorde financiële risico's vaak onvoldoende. Na

---

[62] Rapport Commissie Halsema, p. 9. Het Rapport van de Commissie Halsema verwijst naar een ander rapport van de Commissie Dijkstal uit 2007 met de volgende drie criteria waaraan in min- of meerdere mate moet zijn voldaan: (1) er is sprake van een opgelegde wettelijke taak; (2) er is (in belangrijke mate) sprake van financiering uit publieke middelen; en (3) er is er een publiek belang dat wordt gediend. Bij substantiële marktwerking verschuift de balans richting private activiteiten en is er een *semi*publieke sector. Deze criteria leiden tot een niet-uitputtende opsomming van de semipublieke sector: instellingen in het onderwijs, kunst en erfgoed, zorg (met uitzondering van de vrije beroepsbeoefenaren), stads-, streek- en spoorvervoer, infrastructuur (spoor, energie, havens) en de publieke omroep.

onderzoek blijkt dan dat er niet genoeg financiële expertise aanwezig is in de Raad van Toezicht en bij het bestuur, vooral als schaalvergroting door fusies snel heeft plaatsgevonden."[63]

De Commissie Halsema formuleerde een aantal aanbevelingen aan de politiek (wetgever) en aan de semipublieke sector en instellingen zelf. Hieronder is er een aantal juridische aanbevelingen uitgelicht die relevant zijn voor of zijn uitgewerkt in de WBTR.

Aan het kabinet adviseerde de Commissie Halsema onder meer het volgende:

> Aanbeveling 4:
> "In het Burgerlijk Wetboek voor verenigingen en stichtingen een taakomschrijving op te nemen voor de interne toezichthouder (raad van toezicht) die vergelijkbaar is met die voor vennootschappen. Daarnaast is het raadzaam voor werknemers of burgers een sterker voordrachtsrecht te creëren in raden van toezicht."
>
> Aanbeveling 5:
> "Erin te voorzien dat de minister, cliëntenraden, de bestuurders en leden van de raad van toezicht een verzoek tot een enquête alsook een verzoek tot ontslag kunnen indienen bij de Ondernemingskamer. Daarnaast zou waar mogelijk de civiele aansprakelijkheid van bestuurders en toezichthouders moeten worden aangescherpt."[64]

De Commissie Halsema concludeerde dat semipublieke instellingen gebaat zijn bij constante reflectie op hun maatschappelijke taak en dat gedragscodes daaraan een waardevolle bijdrage leveren aangezien ze normen en verantwoordelijkheden expliciteren. Deze vorm van zelfregulering heeft volgens de Commissie de meeste waarde als ze dicht op de praktijk van de sector tot stand komt; dat wil zeggen dat de codes worden opgesteld en in stand gehouden door de brancheorganisaties en de instellingen zelf. De Commissie Halsema wilde daarom geen overkoepelende code opstellen voor alle sectoren maar noemt in haar advies thema's waaraan een code aandacht moet besteden. De Commissie Halsema beveelt onder meer aan om als thema in een (sector)code op te nemen en uit te werken: de rol van de (professionele) bestuurder en de toezichthouder en het organiseren van tegenkracht.

Meer concreet adviseerde de Commissie Halsema om in codes bepalingen over belangenverstrengeling en tegenstrijdig belang op te nemen:[65]

> Aanbeveling 5:
> "Elke vorm en schijn van belangenverstrengeling tussen bestuurders en de

---

63 Rapport Commissie Halsema 2013, p. 16.
64 Rapport Commissie Halsema 2013, par. 4.2, p. 24.
65 Zie nader Deelonderzoek I, hoofdstuk 6, par. 6.4.1.

instelling wordt vermeden. Besluiten tot het aangaan van transacties waarbij tegenstrijdige belangen van bestuurders spelen die van materiële betekenis zijn voor de instelling of voor de desbetreffende bestuurders, behoeven de goedkeuring van de interne toezichthouder."[66]

2.7.2 Kabinetsreactie

In november 2013 reageerde de Minister van Veiligheid en Justitie (V&J)[67] en in december 2013 de Minister van EZ[68] op de adviezen van de Commissie Halsema. In beide brieven is te lezen dat het kabinet de aanbevelingen van de Commissie Halsema onderschrijft. De Minister van V&J ging vooral in op de mogelijkheden om bestuurders en interne toezichthouders aansprakelijk te stellen. Hij schreef dat in de praktijk is gebleken dat niet in alle instellingen het interne toezicht op het bestuur op orde is. De Minister van V&J verwees daarbij onder meer naar een WODC-onderzoek uit 2011[69] en schreef:

> "Sommige toezichthouders leunen achterover en stellen zich onvoldoende op als tegenwicht voor het bestuur. Ook wordt wel een gebrek aan professionaliteit en deskundigheid van interne toezichthouders gesignaleerd. Deze passieve houding van de raad van toezicht leidt in de regel niet tot aansprakelijkheid, zo blijkt uit WODC-onderzoek naar aansprakelijkheidsprocedures. De beslissing om een bestuurder of toezichthouder aansprakelijk te stellen wordt afgewogen tegen bijvoorbeeld het geven van ontslag of het treffen van een onderhandse schikking. In de meeste gevallen werden geen interne toezichthouders aansprakelijk gesteld."

De Minister van V&J vervolgde:

> "Wanneer toezichthouders meer duidelijkheid hebben over hun taken en bevoegdheden, weten zij beter wat er van hen verwacht wordt en wat zij van elkaar mogen verwachten en kunnen zij daar ook beter op worden afgerekend. Dit maakt de drempel voor aansprakelijkstelling lager."

De Minister van V&J kondigde verder aan met een voorstel te komen in Boek 2 BW te regelen dat stichtingen en verenigingen kunnen kiezen voor een toezichthoudend orgaan. Dit voorstel zou een algemene taakomschrijving bevatten die voor alle interne toezichthouders, semipubliek of niet, dezelfde is. De Minister van V&J schreef dat ook voor stichtingen en verenigingen die niet actief zijn in semipublieke sectoren het van belang is dat er regels voor de RvT komen, indien deze is ingesteld. In sectorspecifieke wetgeving dient volgens de minister daarnaast een nadere concretisering van taken voor interne toezichthouders te worden uitgewerkt.[70]

---

66 Rapport Commissie Halsema 2013, par. 4.3, p. 25.
67 *Kamerstukken II* 2013/14, 33750 VI, nr. 31, p. 2/3.
68 *Kamerstukken II* 2013/14, 28479, nr. 69, p. 13/14.
69 Eshuis e.a. 2011.
70 *Kamerstukken II* 2013/14, 28479, nr. 69, p. 13/14.

2.7.3 WRR

Ook de WRR leverde een bijdrage aan het debat over de interne governance bij semipublieke organisaties met haar rapport 'Van tweeluik naar driehoeken' (hierna: WRR-rapport 2014) dat in mei 2014 verscheen. In het WRR-rapport 2014 werd geconstateerd dat woningcorporaties, onderwijs- en gezondheidszorginstellingen hun interne tegenspraak niet goed hebben georganiseerd. In het rapport werd een aantal opties verkend voor de versterking van interne *checks and balances*. Zo kunnen het bestuur en de RvT volgens de WRR hulp gebruiken van derde partijen of 'maatschappelijk belanghebbenden'. De WRR concludeerde dat belangrijke dagelijkse tegenspelers voor bestuurders hun collega-bestuurders zijn en dat collegiaal bestuur nog niet overal bij semipublieke organisaties de norm is. Invoering van vormen van collegiaal bestuur in plaats van enkelvoudig bestuur biedt binnen semipublieke organisaties mogelijkheden voor weerwerk vanuit het bestuur zelf. Collega-bestuurders kunnen als tegenmacht effectief zijn omdat ze grotendeels over dezelfde informatie beschikken, een langdurige samenwerkingsrelatie hebben, en op hetzelfde bestuurlijke niveau opereren. De RvT is de primaire tegenspeler van de professionele bestuurders maar kan daarbij hulp gebruiken. Om die reden is het volgens de WRR verstandig om 'derde partijen' in te schakelen om bestuurders en leden van de RvT scherp te houden. De WRR merkte op dat de rechtsvorm stichting steeds meer gebruikt wordt in de semipublieke sectoren onderwijs, zorg en huisvesting en dat de ledenvergadering als verantwoordingsorgaan uit beeld is. De schaalvergroting zorgde bovendien voor een afstand tussen bestuur en patiënten, huurders en leerlingen.

Een aanbeveling van de WRR aan het kabinet was te overwegen, als zelfregulering te weinig resultaat zou opleveren, om basisnormen en beginselen te ontwikkelen waaraan de interne governance binnen de semipublieke sector zou moeten voldoen.[71]
De minister koos er echter voor – in lijn met de aanbevelingen van de Commissie Halsema – om de wet (Boek 2 BW) aan te passen en daarmee voor een regeling die relevant zou zijn voor *alle* verenigingen en stichtingen, ook buiten de semipublieke sector. Overigens werd op deze keuze van de wetgever in de wetenschappelijke literatuur door sommigen kritisch gereageerd.[72]

2.7.4 Koppeling met Deelonderzoeken I en II

In Deelonderzoek I wordt nader ingegaan op de vraag in hoeverre de aanbevelingen van de Commissie Halsema aan de wetgever zijn vertaald in de WBTR. In Deelonderzoek II komt aan de orde in hoeverre invulling is gegeven aan de aanbeveling van de Commissie Halsema aan de brancheorganisaties en de instellingen zelf om de rol van de

---

71 WRR-rapport 2014, p. 78.
72 Zie hierover bijvoorbeeld Bulten & Jansen 2021, par. 3.2.

(professionele) bestuurder en de toezichthouder en het organiseren van tegenkracht als thema in sectorwetgeving of in een (sector)code op te nemen en uit te werken.

2.8 Voorontwerp WBTR in consultatie (februari 2014)

Op 6 februari 2014 werd het voorontwerp Wet bestuur en toezicht rechtspersonen (hierna: voorontwerp) ter consultatie openbaar gemaakt.[73] In het voorontwerp werden voor verenigingen, coöperaties, OWM-en en stichtingen de volgende hoofdthema's geadresseerd:

- regulering van het dualistische bestuursmodel (basisartikel voor het toezichthoudend orgaan van alle rechtspersonen);
- vastlegging van de gedragsnorm voor bestuurders en leden van het toezichthoudend orgaan;
- regulering van tegenstrijdig belang van bestuurders en leden van het toezichthoudend orgaan;
- regulering van meervoudig stemrecht van leden van het toezichthoudend orgaan van een vereniging of stichting;
- regulering van de aansprakelijkheid en het ontslag van bestuurders en leden van het toezichthoudend orgaan.

De einddatum van de internetconsultatie was gesteld op 6 mei 2014. Vervolgens zijn in totaal 32 reacties op deze consultatie gepubliceerd.[74] In het kader van dit onderzoek voert het te ver om deze reacties nauwgezet weer te geven. Wij volstaan hierna met het benoemen van een aantal elementen van het voorontwerp waarop in de consultatiereacties kritiek is geuit.

Allereerst de keuze die in het voorontwerp is gemaakt om niet te voorzien in een wettelijke grondslag en regeling voor een monistisch bestuursmodel (OTB) bij verenigingen en stichtingen. Volgens de toelichting op het voorontwerp was uit de praktijk niet gebleken van een behoefte aan een dergelijk bestuursmodel bij verenigingen en stichtingen. Voor coöperaties en OWM-en was daarover in 2013 al apart geconsulteerd.[75] Blijkens ingezonden consultatiereacties werd dit echter als een gemiste kans aangemerkt, omdat in de praktijk het monistische bestuursmodel wel degelijk wordt toegepast door verenigingen en stichtingen.[76] Met het oog op de rechtszekerheid werd

---

73 Te raadplegen via: https://www.internetconsultatie.nl/bestuurentoezichtrechtspersonen/details.
74 Te raadplegen via: https://www.internetconsultatie.nl/bestuurentoezichtrechtspersonen/reacties.
75 Zie https://www.internetconsultatie.nl/monistisch_bestuursmodel_cooperatie_onderlinge_waarborgmaatschappij/details.
76 Vgl. Consultatiereacties IVO 2014, p. 2/3; P. de Lange 2014, p. 1 Houthoff Buruma 2014, p. 2/3; Rutgers & Posch 2014; VU 2014, p. 1/2; CMS 2014, p. 1; Consultatiereactie GCV 2014, p. 5/6; Simmons & Simmons 2014, p. 1-6; Loyens & Loeff 2014, p. 10 en NautaDutilh 2014, p. 2.

een wettelijke regeling van het monistische bestuursmodel voor alle rechtspersonen wenselijk geacht.

Ook de in het voorontwerp voorgestelde verhuizing van art. 2:138/2:248 BW naar een nieuw art. 106a Fw en de daarin voorziene uitbreiding van het toepassingsgebied van het aansprakelijkheidsregime van art. 2:138/2:248 BW naar bestuurders en leden van het toezichthoudend orgaan van niet-commerciële verenigingen en stichtingen kon op de nodige kritiek rekenen. Deze kritiek betrof allereerst de voorgestelde positionering in de Fw, welke om verschillende redenen onwenselijk werd geacht.[77] Voorts werden zorgen geuit over de omstandigheid dat het aansprakelijkheidsregime van art. 2:138/2:248 BW in volle omvang zou komen te gelden voor de veelal onbezoldigde bestuurders en leden van het toezichthoudend orgaan van niet-commerciële verenigingen en stichtingen. Dit zou personen mogelijk afschrikken om een functie als bestuurder of lid van het toezichthoudend orgaan te gaan bekleden en ook ertoe kunnen leiden dat zittende bestuurders en leden van het toezichthoudend orgaan bang worden.[78]

Datzelfde geldt voor de in het voorontwerp voorgestelde grond voor ontslag door de rechter van stichtingsbestuurders op grond van art. 2:298 BW, inhoudende dat het belang van de stichting en de met haar verbonden onderneming zodanig wordt geschaad dat voortduren van het bestuurderschap (of het lidmaatschap van het toezichthoudend orgaan) in redelijkheid niet kan worden geduld. De vraag rees of het criterium "het belang van de vennootschap schaden" enger zou kunnen worden uitgelegd dan beoogd: "Het moet immers, zoals de toelichting (p. 64) terecht vermeldt, gaan om onbehoorlijk bestuur."[79]

Voorts werd in enkele consultatiereacties geconstateerd dat in het Voorontwerp geen regeling was opgenomen voor een tweetal onderwerpen dat goed bestuur en toezicht bevordert, terwijl dezelfde onderwerpen in Boek 2 BW wel zijn geregeld voor de NV en de BV. Zo zijn de NV en de BV ingevolge art. 2:134/2:244 lid 4 BW verplicht om in de statuten voorschriften op te nemen over de wijze waarop voorlopig in het bestuur wordt voorzien in geval van belet of ontstentenis van alle bestuurders. Het voorontwerp bevatte geen soortgelijke verplichting voor verenigingen, coöperaties, OWM-en en stichtingen. Dit werd merkwaardig gevonden omdat bij alle rechtspersonen geldt dat een goede regeling van bestuur meebrengt dat een statutair vangnet wordt gespreid dat de (tijdelijke) uitval van bestuurders kan opvangen. Bepleit werd daarom de regeling inzake belet en

---

77 Vgl. Consultatiereacties IVO 2014, p. 11; P. de Lange 2014, p. 1 en Simmons & Simmons 2014, p. 1-6.

78 Vgl. Consultatiereacties J.G.G. van Rooij 2014; IVO 2014, p. 8 en 10; VTW 2014, p. 3; CMS 2014, p. 5 en Loyens & Loeff 2014, p. 2-5.

79 Advies Commissie Vennootschapsrecht 2015, p. 4; zie ook par. 2.9 hierna.

ontstentenis van bestuurders te uniformeren teneinde (be)stuurloze rechtspersonen te voorkomen.[80]

Ook bevatte het voorontwerp geen wettelijke begrenzing van het in de statuten toekennen van een meervoudig stemrecht aan bestuurders. Een dergelijke begrenzing geldt ingevolge art. 2:129/2:239 lid 2 BW wel voor de NV en de BV, waarbij aan een bestuurder niet meer stemmen mogen worden toebedeeld dan aan alle andere leden van het bestuur tezamen. In de consultatie is erop gewezen dat het gelet op de collectieve verantwoordelijkheid/aansprakelijkheid van bestuurders ingevolge art. 2:9 BW, in de rede zou liggen ook een wettelijke begrenzing op te nemen van meervoudig stemrecht van bestuurders van verenigingen, coöperaties, OWM-en en stichtingen.[81]

Tot slot is in de consultatie de suggestie gedaan het enquêterecht uit te breiden naar alle verenigingen en stichtingen.[82]

Veel van de in de consultatiefase opgeworpen kritiek- en aandachtspunten zijn meegenomen in het wetgevingsproces en in de WBTR zoals deze uiteindelijk is vastgesteld.

2.9 Advies Commissie Vennootschapsrecht 2015

De Commissie Vennootschapsrecht heeft op 19 oktober 2015 advies uitgebracht over het wetsvoorstel WBTR. De Commissie liet weten waardering te hebben voor de degelijke en ambachtelijke wijze waarop het wetsvoorstel en de MvT zijn vormgegeven en onderschrijft het aan het wetsvoorstel ten grondslag liggende streven naar meer uniformering van regels in het rechtspersonenrecht. Zij adviseerde[83] samengevat als volgt:

(i) verduidelijk in de MvT de verhouding tussen de basisregeling in Boek 2 BW en de sectorspecifieke regelgeving, zoals de regels voor het bestuur van pensioenfondsen, zorginstellingen en woningcorporaties en zorg voor een goede aansluiting van sectorspecifieke regels op de structuur van Boek 2 BW;

(ii) besteed in de MvT expliciet aandacht aan de verhouding van de voorgestelde regeling omtrent tegenstrijdig belang en bestuurdersaansprakelijkheid met de EU-verordeningen inzake de SE en SCE;

(iii) benadruk in de MvT sterker dat het wetsvoorstel niet beoogt aan de bestaande flexibiliteit in het verenigings- en stichtingenrecht afbreuk te doen en dat het

---

[80] Vgl. Consultatiereactie IVO 2014, p. 14. Zie eerder ook Consultatiereactie GCV 2013.

[81] Vgl. Consultatiereacties IVO 2014, p. 3 en VU 2014, p. 4.

[82] Vgl. Consultatiereactie Loyens & Loeff 2014, p. 12.

[83] Opmerkingen van de Commissie Vennootschapsrecht van louter technische aard zijn opgenomen in een bijlage bij het advies.

wetsvoorstel het bij verenigingen en stichtingen wel gebruikte AB/DB-model onverlet laat; ga daarbij ook in op voorbeelden uit de praktijk;

(iv) maak de voorgestelde regeling inzake de raadgevende stem van bestuurders en commissarissen in de AV van regelend recht;

(v) verplaats de in art. 106a Fw voorgestelde regeling van bestuurdersaansprakelijkheid bij faillissement van de rechtspersoon naar Boek 2 BW;

(vi) schrap de omkering van de bewijslast voor niet-commerciële verenigingen en stichtingen in de voorgestelde regeling van bestuurdersaansprakelijkheid bij faillissement van de rechtspersoon;

(vii) breng meer uniformering aan in de verschillende begrippen die voor niet-commerciële verenigingen en stichtingen worden gehanteerd in onder meer het aansprakelijkheidsrecht, het enquêterecht, het jaarrekeningenrecht en de Handelsregisterwet;

(viii) overweeg om bij het nieuw voorgestelde criterium voor het ontslag van stichtingsbestuurders in art. 2:298 lid 1 sub a BW aan te sluiten bij de bewoordingen van art. 2:161/2:271 lid 2 BW op grond waarvan de OK een individuele commissaris kan ontslaan;

(ix) nuanceer in de MvT de omschrijving van de coöperatie en de OWM in de zin dat deze rechtspersonen in de systematiek van Boek 2 BW de interne structuur van een vereniging hebben.

(x) besteed in de MvT aandacht aan de suggestie die in de consultatie is gedaan om het enquêterecht uit te breiden naar alle verenigingen en stichtingen.

In haar advies geeft de Commissie voorts te kennen dat zij de voorgestelde regeling inzake tegenstrijdig belang bij verenigingen en stichtingen goed werkbaar acht en wijst zij erop dat inmiddels al enige jaren praktijkervaring is opgedaan met de betrokken regeling bij NV's en BV's.

2.9.1 Koppeling met Deelonderzoek I

Op de vraag in hoeverre de adviezen van de Commissie Vennootschapsrecht zijn vertaald in de WBTR, wordt per hoofdmaatregel van de WBTR nader ingegaan in Deelonderzoek I.

2.10 Parlementair proces en invoering WBTR op 1 juli 2021

2.10.1 Oorspronkelijke wetsvoorstel

Op 8 juni 2016 is het wetsvoorstel[84] aangeboden aan de Tweede Kamer (TK).[85] Het oorspronkelijke wetsvoorstel kende een uitbreiding van art. 2:9 BW, waarin onder meer een algemene regeling van meervoudig stemrecht, ontstentenis en belet en een algemene regeling van tegenstrijdig belang voor bestuurders van alle rechtspersonen was opgenomen. Voorgesteld werd om na dat artikel drie nieuwe artikelen (art. 9a, 9b en 9c) voor bestuurders van alle rechtspersonen in te voegen. In art. 9a werd de regeling van de OTB opgenomen, in art. 9b een regeling van interne aansprakelijkheid voor bestuurders en in art. 9c een regeling voor aansprakelijkheid van bestuurders in geval van faillissement van een rechtspersoon. Art. 11, 11a, 11b en 11c bevatten een regeling voor de RvC van alle rechtspersonen. De term 'raad van commissarissen' werd gehanteerd voor alle rechtspersonen in plaats van de term 'toezichthoudend orgaan' uit het Voorontwerp.

2.10.2 Wijzigingen en amendementen

Tijdens het daaropvolgende wetgevingsproces werden in het wetsvoorstel nog belangrijke wijzigingen aangebracht. Hiervan noemen wij de volgende.

Regelingen in verschillende titels
Allereerst werd het voorstel om een uniforme regeling van bestuur en toezicht voor alle Boek 2 BW-rechtspersonen in Titel 1 algemene bepalingen op te nemen na kritiek daarop eind 2018 gewijzigd (eerste nota van wijziging) in het opnemen van de regeling in de verschillende titels van Boek 2 BW voor de afzonderlijke rechtsvormen, te weten verenigingen (Titel 2) coöperaties en OWM-en (Titel 3) en stichtingen (Titel 6).[86] Daarbij werd – net als in het aanvankelijke voorstel – voorzien in een wettelijke grondslag en regeling voor een monistisch bestuursmodel niet alleen bij coöperaties en OWM-en, maar ook bij verenigingen en stichtingen. Wat betreft de RvC werd opgenomen dat deze bij een vereniging of stichting ook als 'raad van toezicht' kan worden aangeduid.

Bovendien werd de regeling van aansprakelijkheid van bestuurders en commissarissen voor het boedeltekort bij faillissement van de rechtspersoon niet in de Fw gehuisvest, maar in Boek 2 BW.[87]

Arbeidsovereenkomst tussen stichting en bestuurder
De aanvankelijk in art. 2:298 lid 4 BW opgenomen regeling dat een veroordeling tot herstel van de arbeidsovereenkomst tussen de stichting en de bestuurder door de rechter niet kan worden uitgesproken werd bij tweede nota van wijziging opgenomen in een apart art. 2:298a BW.[88] Volgens de toelichting zou de indruk kunnen ontstaan dat deze bepaling alleen zou gelden in geval van rechterlijk ontslag op grond van art. 2:298

---

84 *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 2.
85 *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 1.
86 *Kamerstukken II* 2018/19, 34491, nr. 7.
87 *Kamerstukken II* 2018/19, 34491, nr. 7, p. 11.
88 *Kamerstukken II* 2018/19, 34491, nr. 10.

BW, terwijl ontslag van een stichtingsbestuurder ook op andere wijze kan plaatsvinden. In de toelichting herhaalde de toenmalige Minister voor Rechtsbescherming dat met deze bepaling recht wordt gedaan aan het belang van de rechtspersoon om bestuurd te worden door personen die het vertrouwen genieten van het orgaan dat voor de samenstelling van het bestuur verantwoordelijk is.[89]

Meervoudig stemrecht en ontstentenis- en beletregeling
Aanvankelijk werd een wettelijke regeling voor (de begrenzing van) het meervoudig stemrecht van bestuurders en commissarissen alsmede een verplichting tot het opnemen van een statutaire belet- en ontstentenisregeling voorgesteld. Deze regelingen kwamen vervolgens in 2018 in het herziene wetsvoorstel te vervallen.[90] In de literatuur was opgemerkt dat de toepassing van deze bepalingen op de vereniging (waaronder de coöperatie en de OWM) en de stichting ingrijpende gevolgen zou kunnen hebben voor bestaande bestuurs- en toezichtstructuren bij deze rechtspersonen.[91] Eerder had de toenmalige minister immers aangegeven dat het wetsvoorstel geen wijziging beoogde te brengen in bestaande bestuurs- en toezichtstructuren en dat het wetsvoorstel niet noodzaakt tot een statutenwijziging.[92]

Voordat de stemming over het wetsvoorstel plaatsvond verschenen er twee amendementen van de kamerleden Van Gent en Van Dam over meervoudig stemrecht en over een verplichte ontstentenis- en beletregeling.[93] Zij stelden voor de regeling van meervoudig stemrecht voor bestuurders en commissarissen van de vereniging en de stichting weer aan het wetsvoorstel toe te voegen. Daartoe voerden zij aan dat het collegialiteitsbeginsel voor het bestuur en de RvC van alle rechtspersonen geldt. De keuze om een regeling van meervoudig stemrecht niet in de wet op te nemen voor de vereniging (waaronder coöperatie en OWM) en de stichting, vormt een te ver gaande inbreuk op dit wezenlijke collegialiteitsbeginsel, aldus de indieners van het amendement.

Ook stelden zij voor de ontstentenis- en beletregeling weer aan het wetsvoorstel toe te voegen. Zij achtten het van belang dat ook voor verenigingen en stichtingen wordt voorzien in een wettelijke regeling die ertoe noopt dat de statuten voorschriften bevatten omtrent de wijze waarin in het bestuur respectievelijk het toezicht wordt voorzien zodra er sprake is van belet of ontstentenis van alle leden van het bestuur of (indien ingesteld) de RvC. Er bestaat volgens hen geen grond om op dit punt onderscheid te maken tussen de vereniging (waaronder coöperatie en OWM) en stichting enerzijds en de NV en BV anderzijds.

---

89 *Kamerstukken II* 2018/19, 34491, nr. 10, p. 2 en *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 3, p. 18.
90 *Kamerstukken II* 2018/19, 34491, nr. 7, p. 11.
91 Schoonbrood & Meppelink 2016 waarnaar wordt verwezen op p. 2 van de nota naar aanleiding van het verslag (*Kamerstukken II* 2018/19, 34491, nr. 6).
92 *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 3, p. 8.
93 *Kamerstukken II* 2019/20, 34491, nr. 13 respectievelijk 14.

Beide amendementen werden aangenomen door de Tweede Kamer. Daarbij werden ook overgangsregels aangenomen zodat de verplichtingen tot het treffen van een ontstentenis- en beletregeling niet zou noodzaken tot een zelfstandige statutenwijziging. Een rechtspersoon die nog geen statutaire ontstentenis- of beletregeling heeft kan volgens deze overgangsregel aan de wettelijke regeling voldoen door bij de eerstvolgende statutenwijziging alsnog een dergelijke regeling op te nemen. Wat betreft meervoudig stemrecht werd ook bepaald dat een rechtspersoon bij de eerstvolgende statutenwijziging na inwerkintreding van de WBTR de statuten in overeenstemming brengt met de wettelijke regeling. Daaraan werd toegevoegd dat een statutaire bepaling die voor inwerkingtreding van de WBTR bepaalt dat een bepaalde bestuurder of commissaris van een vereniging (waaronder begrepen een coöperatie of OWM) meer stemmen kan uitbrengen dan de andere bestuurders respectievelijk commissarissen tezamen, geldig is tot uiterlijk vijf jaar na inwerkingtreding van de wet (dat wil zeggen tot uiterlijk 1 juli 2026) of tot de eerste statutenwijziging na de inwerkingtreding van de wet, al naar gelang welk moment het eerst valt.

Evaluatie WBTR

De Kamerleden Van Gent en Van Dam dienden ook een amendement in dat inhield dat de WBTR – net als eerder de WBT – na vijf jaar moest worden geëvalueerd.[94] Zij wezen erop dat het Wetsvoorstel met de twee nota's van wijziging grondig was gewijzigd en dat uit wetenschappelijke hoek kritisch commentaar was gekomen op het Wetsvoorstel, ook na de wijzigingen. Zij meenden dat het om die reden raadzaam zou zijn om het Wetsvoorstel te evalueren. Uit de evaluatie kan blijken of de WBTR in de praktijk werkt zoals werd beoogd, aldus de indieners van het amendement.

Het amendement dat ook werd aangenomen door de Tweede Kamer luidde als volgt:

> "Onze Minister voor Rechtsbescherming zendt binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van de Wet bestuur en toezicht rechtspersonen aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet."

Motie: actieve communicatie

Een aantal Kamerleden (Van Dam c.s.) stelde tot slot nog een motie voor waarin de regering werd verzocht om bij het invoeren van de WBTR actief de gevolgen van de wet te communiceren aan bestaande verenigingen en stichtingen.[95] Zij constateerden dat de WBTR de wijze waarop verenigingen en stichtingen hun bestuur en toezicht kunnen vormgeven regelt. Zij merkten op dat het streven van de regering is dat de WBTR minimale gevolgen zou hebben voor de praktijk, maar dat het in de praktijk wel zal leiden tot aanpassingen in de wijze waarop onder meer verenigingen en stichtingen hun bestuur

---

94 *Kamerstukken II* 2018/19, 34491, nr. 12.
95 *Kamerstukken II* 2019/20, 34491, nr. 16.

en toezicht zullen vormgeven. Deze motie werd aangenomen en hieraan is vanuit de overheid ook uitvoering gegeven (zie hierna).

2.10.3 Aanvaarding door de Tweede Kamer en Eerste Kamer en inwerkingtreding WBTR

Op 28 januari 2020 is het wetsvoorstel WBTR met de hiervoor genoemde amendementen door de TK aanvaard. Het gewijzigde voorstel van wet is vervolgens bij de Eerste Kamer (EK) ingediend.[96]

Memorie van Antwoord
In antwoord op vragen van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid schetste de toenmalige Minister voor Rechtsbescherming in de Memorie van Antwoord eerst het doel en de achtergrond van het wetsvoorstel.[97] Hij merkte op dat het Wetsvoorstel vormgeeft aan een professionaliseringsslag bij verenigingen, coöperaties, onderlinge waarborgmaatschappijen en stichtingen, waaronder in de semipublieke sector. De noodzaak daartoe is gebleken uit de incidenten in de sociale huursector, de gezondheidszorg en het onderwijs, aldus de minister. De minister noemde de maatregelen die daaraan moeten bijdragen. Eén daarvan betreft regels voor een RvC en een OTB bij verenigingen en stichtingen, mede over de taakverantwoordelijkheid en aansprakelijkheidsrisico's. Hierover merkte de minister op:

> "Er wordt in de praktijk bij de vereniging of stichting soms wel een raad van toezicht ingesteld, maar door het ontbreken van een wettelijke taakomschrijving is discussie mogelijk over welke taken en verantwoordelijkheden de leden daarvan precies hebben. Dit kan tot gevolg hebben dat toezichthouders niet goed weten wat van hen verwacht wordt en niet ingrijpen wanneer daartoe aanleiding bestaat."

Van belang is overigens te benoemen dat het Wetsvoorstel geen verandering heeft gebracht in het uitgangspunt dat het voorzien in intern toezicht door de rechtspersoon een eigen keuze is en door de WBTR niet verplicht wordt gesteld. Dit neemt niet weg dat een dergelijke verplichting voor structuurcoöperaties en structuur-OWM-en wel kan voortvloeien uit het reeds bestaande art. 2:63f BW en voor in de semipublieke sector werkzame verenigingen en stichtingen uit sectorspecifieke wet- en regelgeving.

De minister noemde verder de regeling in het wetsvoorstel dat bestuurders en commissarissen van verenigingen en stichtingen met een tegenstrijdig belang niet mogen deelnemen aan de beraadslaging en besluitvorming. Daarbij werd opgemerkt dat tot dan toe een wettelijke tegenstrijdig belangregeling voor de stichting ontbrak en dat de regeling voor de vereniging verouderd was. Het wetsvoorstel bevat voorts regels voor de aansprakelijkheid van bestuurders en commissarissen van verenigingen en stichtingen in

---

[96] *Kamerstukken I* 2019/20, 34491, A.
[97] *Kamerstukken II* 2020/21, 34491, C, p. 2.

geval van faillissement wegens onbehoorlijke taakvervulling. Een volgende maatregel die de minister noemt is dat de rechter meer beoordelingsvrijheid krijgt om een bestuurder of commissaris van een stichting te ontslaan als het OM of een belanghebbende daarom verzoekt. Het wetsvoorstel geeft tot slot regels over het meervoudig stemrecht en ontstentenis en belet voor bestuurders en commissarissen van verenigingen en stichtingen.

De minister legde meer nadruk op het feit dat de regels voor alle verenigingen en stichtingen, dus niet alleen voor semipublieke instellingen, relevant zijn. De minister merkte op:

> "Dit wetsvoorstel betreft enkele basiseisen die aan elke bestuurder en toezichthouder van elke rechtspersoon kunnen worden gesteld; zij zijn sectoroverstijgend van aard. Dit past bij het algemene karakter van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek dat ziet op alle privaatrechtelijke rechtspersonen, ongeacht de sector waar zij actief zijn."[98]

Kleine verenigingen en stichtingen

Wat betreft kleinschalige verenigingen en stichtingen werd door de Minister in de Memorie van Antwoord opgemerkt dat deze in de praktijk geen behoefte zullen hebben om een RvC of OTB in te stellen en dat het wetsvoorstel hiertoe niet dwingt. Specifiek voor de bestuurders van verenigingen en stichtingen kunnen volgens de minister nieuw zijn: de regels over tegenstrijdig belang, de verplichting dat de statuten een regeling moeten bevatten voor ontstentenis- en belet van alle bestuurders, de regeling omtrent de begrenzing van het meervoudig stemrecht en de regels voor aansprakelijkheid van bestuurders in geval van faillissement wegens onbehoorlijke taakvervulling.

Ook werd gevraagd wat de minister zou gaan doen om de regels onder de aandacht te brengen van de (kleinere) verenigingen en stichtingen. De minister zegde toe om via de website www.rijksoverheid.nl actief publieksvoorlichting te geven over de gevolgen van het Wetsvoorstel.

Het Wetsvoorstel werd op 10 november 2020 door de EK aanvaard.

Informatieblad

Op 15 juni 2021 verscheen op de website van de Rijksoverheid een link naar het Informatieblad over de WBTR dat in overleg met de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB) en de Kamer van Koophandel (KvK) was voorbereid.[99]

---

[98] *Kamerstukken II* 2020/21, 34491, C, p. 11.

[99] https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2021/06/15/informatieblad-wet-bestuur-en-toezicht-rechtspersonen. Zie hierover ook *Kamerstukken I* 2020/21, 34491, C, p. 18. Naar het voorlichtingsprogramma is ook verwezen door de regering naar aanleiding van Kamervragen (*Tweede Kamer* 2024/25, Aanhangsel van de Handelingen, 692, p. 3).

Inwerkingtreding WBTR, maar uitstel bepalingen monistisch bestuursmodel
De WBTR is op 1 juli 2021 in werking getreden[100], met uitzondering van de wettelijke bepalingen inzake het monistische bestuursmodel. De inwerkingtreding hiervan is bij een aanvullend koninklijk besluit (KB) uitgesteld.[101] Als reden hiervoor werd genoemd dat de KvK nog geen technische mogelijkheid heeft om voor verenigingen, coöperaties, OWM-en en stichtingen in het handelsregister aan te geven of een bestuurder uitvoerend of niet-uitvoerend is. Voor het doorvoeren van deze technische aanpassing in het handelsregister is vooralsnog geen financiering beschikbaar, zo volgt uit de parlementaire stukken.[102]

2.10.4 Koppeling met Deelonderzoeken I, II en III

In Deelonderzoek I wordt nader ingegaan op de doelen van de WBTR en de hierin opgenomen hoofdmaatregelen om deze doelen te bereiken. In Deelonderzoek II komt de werking ervan in de praktijk aan de orde. Vervolgens wordt in Deelonderzoek III ingegaan op het doelbereik en de onbedoelde gevolgen van de WBTR.

2.11 Ontwikkeling tot en schets van de huidige sectorspecifieke wet- en regelgeving

2.11.1 Inleiding

In een aantal sectoren wordt de stichting en/of vereniging als verplichte rechtsvorm voorgeschreven. Hiervoor werd al de semipublieke sector genoemd (woningcorporaties, publiek bekostigde zorgaanbieders en onderwijsinstellingen). Pensioenfondsen hanteren de stichting als rechtsvorm maar deze zullen, vanwege het feit dat 'incidenten' zich met name in de semipublieke sector voordeden, in dit onderzoek slechts beperkt aan de orde komen. Ook in de goede doelensector opereren veel stichtingen en verenigingen. Daarnaast wordt door culturele instellingen die subsidies of fondsen ontvangen, gebruik gemaakt van de stichting vanwege het wettelijke uitkeringsverbod. In Deel II worden ook sportclubs in het praktijkonderzoek betrokken die de vorm van een vereniging hebben. De groep bestaande uit culturele instellingen, goede doelen en sportclubs zal in dit onderzoek, met name in Deel II, worden betiteld als de 'vrijwilligerssector' of 'non-profit sector'. Een voor dit onderzoek relevant verschil met verenigingen en stichtingen in de semipublieke sector is dat in de vrijwilligerssector de bestuurders en/of commissarissen/RvT-leden doorgaans onbezoldigd zijn.

---

[100] Besluit van 1 december 2020 tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet bestuur en toezicht rechtspersonen, *Stb.* 2020, 508.
[101] Besluit van 11 juni 2021 tot wijziging van het Besluit van 1 december 2020 tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet bestuur en toezicht rechtspersonen (*Stb.* 2020, 508), *Stb.* 2021, 284.
[102] *Kamerstukken II* 2021/22, 36003, nr. 8, p. 5 onder verwijzing naar *Stb.* 2021, 284.

De coöperatie en de OWM zijn bijzondere soorten verenigingen en kennen als rechtsvorm, anders dan stichtingen en (gewone) verenigingen, geen winstuitkeringsverbod. Zij worden om die reden niet of nauwelijks gebruikt in de semipublieke en non-profit sector. De inwerkingtreding van de regels uit de WBTR had niettemin ook gevolgen voor coöperaties en OWM-en. De coöperatie is om die reden als afzonderlijke groep met een eigen brancheorganisatie en code (zie hierna) betrokken in het onderzoek, met name in Deelonderzoek II. De OWM is een specifieke rechtsvorm voor het uitoefenen van een verzekeringsbedrijf en wordt niet als afzonderlijke groep in Deelonderzoek II betrokken.

In deze paragraaf worden de ontwikkelingen tot en een schets van de huidige sectorspecifieke wet- en regelgeving in de genoemde sectoren beschreven, in het bijzonder de regels die golden ten tijde van de inwerkingtreding van de WBTR (1 juli 2021) en de regels die per 1 januari 2026 gelden. Ook wordt beschreven welke code op welke manier wordt toegepast en wie op naleving daarvan toeziet.

2.11.2 Woningcorporaties

Sinds de invoering van het Bbsh in 1993 zijn de meeste woningcorporaties overgegaan van een verenigingsvorm naar een stichtingsvorm.[103]

Regels ten tijde van het wetsvoorstel
Het Bbsh stelde eisen aan de toelating als woningcorporatie door de Minister van Binnenlandse Zaken (BZK), waaronder de voorwaarden waaraan de statuten van een woningcorporatie moesten voldoen. In 2015 werd de Woningwet ingrijpend herzien.[104] Bij deze wijziging werd onder meer een grotere rol toegekend aan het intern toezichthoudende orgaan. Dit orgaan werd in art. 30 WonW 2015 de 'raad van toezicht' genoemd en de leden van het orgaan werden 'commissarissen' genoemd. In art. 26 WonW 2015 werd onder meer een wettelijke lijst van bestuursbesluiten die zijn onderworpen aan de goedkeuring van de RvT geïntroduceerd. Bijzonder is nog dat art. 31 lid 3 WonW 2015 bepaalde dat art. 2:9 BW van overeenkomstige toepassing is op de taakvervulling door commissarissen van toegelaten instellingen. Deze bepaling is door de invoering van de WBTR komen te vervallen. Zie Deelonderzoek I, hoofdstuk 7.

Huidige regels
Op grond van de huidige Woningwet is een woningcorporatie een stichting of vereniging met volledige rechtsbevoegdheid die een toelating van de minister heeft om uitsluitend in het belang van de volkshuisvesting werkzaam te zijn (art. 19 WonW). Onderdeel van de toelatingsprocedure is dat de minister de statuten van de verzoeker beoordeelt op een

[103] WRR-Rapport 2014, p. 26.
[104] De Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting (*Stb*. 2015, 145) trad inwerking op 1 juli 2015 (*Stb.* 2015, 232). Ook werd het Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting 2015 op dezelfde dag van toepassing, *Stb*. 2015 231.

aantal punten. De minister kan de toelating ook intrekken op bepaalde gronden.[105] De huidige Woningwet spreekt van een RvC. Bijzonder aan woningcorporaties is dat de toegelaten instelling op grond van de Woningwet voorafgaand aan de benoeming door de minister van nieuwe bestuurders en commissarissen een geschiktheids- en betrouwbaarheidstoets moet laten uitvoeren. Net als de Woningwet van 2015 bevat de huidige Woningwet uitgebreide governanceregels die deels overlap vertonen met de WBTR, zoals de regel dat de statuten voorschriften moeten bevatten over de wijze waarop, in geval van ontstentenis of belet van commissarissen, voorlopig in de RvC wordt voorzien (art. 30 lid 12 WonW). Tot slot verklaart de Woningwet Titel 9 van Boek 2 BW van toepassing. In aanvulling op een jaarrekening en een jaarverslag moet een woningcorporatie een volkshuisvestingsverslag opstellen.

Sectorcode
In 2007 werd de door branchevereniging Aedes en VTW ontwikkelde Governancecode Woningcorporaties van kracht. Ten tijde van de behandeling van het wetsvoorstel voor de WBTR gold de Governancecode Woningcorporaties 2015. Voor de inwerkingtreding van de WBTR werd de Governancecode Woningcorporaties 2020 van kracht met daarin vijf hoofdprincipes.[106] De meeste recente versie is de Governancecode Woningcorporaties 2025. Voor leden van Aedes en VTW is naleving van de code een lidmaatschapsverplichting. Belanghebbenden kunnen bij de door Aedes en VTW ingestelde onafhankelijke Commissie Governancecode Woningcorporaties terecht met vragen en klachten over de naleving van de code.

2.11.3 Zorg

Ook in de zorg wordt veel gebruik gemaakt van de stichting als rechtsvorm.

Regels ten tijde van het wetsvoorstel
In 2006 werd het huidige zorgstelsel ingevoerd.[107] Ten tijde van de behandeling van het Wetsvoorstel en de uiteindelijke invoering van de WBTR was de Wet Toelating Zorginstellingen (hierna: WTZi) van toepassing. Om zorg te mogen verlenen moesten zorginstellingen op grond van deze wet beschikken over een toelating. Deze werd op aanvraag namens de Minister van VWS verleend door het Centraal Informatiepunt Beroepen Gezondheidszorg (CIBG). Art. 5 WTZi, dat nog steeds van kracht is, bepaalde dat een zorgaanbieder geen winstoogmerk mag hebben. Dit artikel had tot gevolg dat slechts stichtingen en verenigingen, rechtsvormen met een winstuitkeringsverbod, of NV's of BV's die zichzelf een volledige winstuitkeringsbeperking oplegden, werden toegelaten. De WTZi en het Uitvoeringsbesluit WTZi stelden eisen aan de bestuursstructuur van zorginstellingen. Het statutair instellen van een onafhankelijke RvT

[105] Rensen & Hoppenbrouwers 2023, par. 6.3.1, p. 131-133.
[106] Er is ook een herziene versie van 24 november 2022. Zie Rensen & Hoppenbrouwers 2023, par 6.3.2, p. 133, voetnoot 61.
[107] Klaassen 2023, par. 4.1, p. 65.

werd verplicht gesteld[108] en het CIBG controleerde of de statuten van de zorginstelling voldeden aan de governance-vereisten zoals opgenomen in het Uitvoeringsbesluit WTZi.

Huidige regels

Voor zorginstellingen zijn per 1 januari 2026 relevant: de Wet toetreding zorgaanbieders (Wtza), de Wet medezeggenschap cliënten zorginstellingen (Wmcz), de Wet marktordening gezondheidszorg (Wmg) en de Governancecode Zorg 2022. Er geldt een meldplicht of een vergunningsplicht op grond van de Wtza. Voor wat betreft de vergunningplichtige categorie gaat het om instellingen die medisch specialistische zorg of instellingen die zorg (of een dienst) in de zin van de Wet langdurige zorg (Wlz) of de Zorgverzekeringswet (Zvw) verlenen of doen verlenen (art. 4 Wtza). Dergelijke zorginstellingen moeten voldoen aan eisen omtrent de bestuursstructuur, die net als voorheen inhouden dat er een interne toezichthouder is die toezicht houdt op het beleid van de dagelijkse of algemene leiding van de instelling en de algemene gang van zaken binnen de instelling (art. 3 Wtza). In het Uitvoeringsbesluit Wtza worden nadere regels gesteld aan de interne toezichthouder.[109] Algemeen extern toezicht op de naleving van zorgregels wordt gehouden door de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ). Ook de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) heeft een aantal toezichthoudende bevoegdheden. Zorginstellingen die worden gefinancierd vanuit de Zvw of de Wlz moeten zich onder toezicht van de NZa verantwoorden door het openbaar maken van een Jaarverantwoording Zorg.[110]

Sectorcode

De vereniging Brancheorganisaties Zorg (BoZ) ontwikkelde een eigen code voor zorginstellingen: de Zorgbrede Governancecode 2005 (ZGC 2005), die in januari 2006 van kracht werd. Deze code hanteerde als uitdrukkelijk uitgangspunt een model met een raad van bestuur en een apart toezichthoudend orgaan: de RvT.[111] Per 1 januari 2022 is de Governancecode Zorg 2022 (GCZ 2022) van kracht. De BoZ is verantwoordelijk voor de opstelling, monitoring en ontwikkeling van de governancecode. Bij de totstandkoming en herziening ervan worden zoveel mogelijk belanghebbende partijen betrokken, aldus het

---

[108] Klaassen 2017, p. 18.

[109] Bijvoorbeeld de regel dat de interne toezichthouder uit ten minste drie natuurlijke personen bestaat en de regel dat een persoon voor ten hoogste vier jaar wordt aangesteld als lid van de interne toezichthouder, welke periode eenmaal met ten hoogste vier jaar kan worden verlengd. Het CIBG toetst nog steeds de statuten en controleert nu of de statuten van de zorgaanbieder die een vergunning aanvraagt in overeenstemming zijn met de regels die zijn opgenomen in het Uitvoeringsbesluit Wtza.

[110] Zie voor zorgorganisaties ook de Beleidsregel handhaving en invordering jaarverantwoording. De jaarverantwoording dient te voldoen aan de in de Regeling openbare verantwoording Wmg gestelde voorschriften. Informatie over naleving van de Governancecode Zorg moet worden opgenomen in het 'maatschappelijk verslag' dat onderdeel uitmaakt van de verplichte gegevens die moeten worden gepubliceerd via het Digitaal Jaarverantwoordingsportaal van de NZa.

[111] Van Uchelen-Schipper 2018, par. 3.4.3 en 3.4.4. De eerste code voor ziekenhuizen werd in 2004 vastgesteld door de Nederlandse Vereniging van Ziekenhuizen (NVZ). Deze code sloot aan op de aanbevelingen van de Commissie Meurs uit 1999. Daarbij ging de Commissie Meurs uit van de stichting met een bestuur en een RvT.

voorwoord van de GCZ 2022. Voor zorginstellingen die lid zijn van één van de vijf bij de BoZ aangesloten brancheorganisaties[112] geldt naleving van de GCZ 2022 als een lidmaatschapsverplichting. Voor de versies van de governancecode tot 2017 (GCZ 2017) gold dat een bepaling werd toegepast of dat een afwijking ervan goed gemotiveerd kon worden uitgelegd ('pas toe of leg uit'). Sinds de GCZ 2017 geldt dat bij toepassing soms juist uitleg nodig is ('pas toe én leg uit').[113] Bovendien gebruiken zorgverzekeraars en zorgkantoren de naleving van de Governancecode Zorg als voorwaarde voor het contracteren met zorgaanbieders.[114] Relevant om te noemen is nog dat er een Governancecommissie Gezondheidszorg is ingesteld bij wie belanghebbenden zich kunnen melden en een toetsingsverzoek kunnen indienen als zij menen dat zij op enige wijze nadeel hebben ondervonden van de wijze van naleving van de code.

2.11.4 Onderwijs

Onderwijsinstellingen kunnen de vorm van een vereniging of stichting hebben, maar net als woningcorporaties zijn veel scholen in de loop der jaren overgegaan van een verenigingsvorm naar een stichtingsvorm. Alleen sommige lagere scholen kennen nog een verenigingsstructuur.[115]

Regels ten tijde van het wetsvoorstel
Voor onderwijsinstellingen gelden van oudsher verschillende wetten per soort onderwijsinstelling. Onderwijsinstellingen voor primair of voortgezet onderwijs behoeven een erkenning van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waarin de school staat.[116] De Wet op het primair onderwijs (Wpo) die in 1981 in werking trad en in 2016 ingrijpend werd herzien, bevatte ten tijde van de inwerkingtreding van de WBTR de bepaling dat het bevoegd gezag van de school zorgdraagt voor een goed bestuurde school met een scheiding tussen de functies van bestuur en het toezicht daarop (art. 17a Wpo). Deze functies zijn "in functionele of organieke zin gescheiden" (art. 17b Wpo). Vanaf 2022 werd ook de inhoud van het intern toezicht nader in de Wpo geregeld. De Wpo bepaalde voorts dat de benoeming van bestuurders en interne toezichthouders geschiedt op basis van vooraf openbaar gemaakte profielen. Soortgelijke bepalingen zijn terug te vinden in de Wet op het voortgezet onderwijs (Wvo) en de Wet educatie en beroepsonderwijs (Web). De Web bepaalt thans dat er een RvT

---

[112] Te weten: ActiZ, de Nederlandse ggz, NFU, NVZ en VGN.
[113] In de Governancecode Zorg is hierover te lezen: "Bij een open geformuleerde bepaling zal er geen behoefte zijn om af te wijken, maar is de vraag *hoe* de bepaling concreet wordt toegepast veel belangrijker. Bij een gesloten geformuleerde bepaling kan vanwege dat gesloten karakter de toepassing (te) dwingend zijn. Dan kan de toepassing van het principe waar de bepaling bij hoort, gediend zijn met een goed gemotiveerde en toetsbare onderbouwing van een alternatieve invulling die tot een betere uitkomst leidt." Zie hierover uitgebreid: Houwen 2019, p. 46/47.
[114] Klaassen 2023, par. 4.6.3, p. 89.
[115] WRR-rapport 2014, p. 26.
[116] Perquin-Deelen 2024, par. 3.2.

wordt ingesteld.[117] Vermeldenswaardig is dat bij de benoeming van de leden van de RvT de medezeggenschapsraad in de gelegenheid wordt gesteld een bindende voordracht te doen. Naar aanleiding van incidenten bij onderwijsinstellingen werd in 2016 met de Wet versterking bestuurskracht onderwijsinstellingen de rol van de medezeggenschap overigens versterkt.[118] Door de overheid bekostigde hogescholen, universiteiten en academische ziekenhuizen (UMC's) moeten de regels die zijn opgenomen in de Whw, die in 1992 van kracht werd, naleven. Ook deze wet bevat van oudsher governanceregels, zoals regels over de samenstelling van de RvT en taken van de RvT. Voor openbare universiteiten en UMC's werd al ten tijde van de WBTR nadrukkelijk het dualistische bestuursmodel voorgeschreven.[119]

Huidige regels

De Wpo, Wvo en Web en Whw zijn nog steeds van kracht. Deze onderwijswetten verplichten onderwijsorganisaties om de functies bestuur en toezicht te scheiden.[120] In het primair en voortgezet onderwijs mogen de functies bestuur en intern toezicht net als voorheen functioneel of organiek worden gescheiden. Dat wil zeggen dat de functies mogen worden verdeeld tussen een bestuur en een titulaire directie, tussen uitvoerende en niet-uitvoerende bestuurders of tussen een bestuur en een RvT.[121] Voor middelbaar beroepsonderwijs en hogescholen geldt dat het model met een afzonderlijke RvT het uitgangspunt is maar bestaat een afwijkingsmogelijkheid.[122] Slechts voor openbare universiteiten is een RvT-model verplicht.[123] Niet-naleving van regels over functiescheiding tussen bestuur en toezicht kan een grond zijn voor opschorting of beëindiging van de bekostiging en is een onderdeel van het toezicht dat wordt gehouden door de Inspectie van het Onderwijs.[124] Voor onderwijsinstellingen geldt de Regeling jaarverslaglegging onderwijs waarin titel 9 van Boek 2 BW van overeenkomstige toepassing wordt verklaard en waarbij enkele aanvullingen worden gegeven.[125]

Sectorcodes

Voor scholen gelden van oudsher verschillende governancecodes per onderwijssoort:

- De Governancecode Funderend Onderwijs 2025 voor het basisonderwijs, voortgezet onderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs is vastgesteld door de leden van de PO-Raad (de sectorvereniging voor het primair onderwijs), de VO-raad (de vereniging van scholen in het voortgezet onderwijs) en de VTOI-NVTK (vereniging van

---

117 Art. 3.1.2 Web, voor 1 januari 2022: art. 9.14 Web.
118 *Stb.* 2016, 273. Zie hierover Van Dongen 2016.
119 Art. 9.7 en 11.5 Whw.
120 Nolen 2023, par. 5.2.2.1, p. 102.
121 Art. 17b Wpo en art. 3.1 Wvo.
122 Hoofdstuk 3 Web, in het bijzonder art. 3.1.2 Web en Hoofdstuk 10 Whw, in het bijzonder art. 10.3d Whw.
123 Hoofdstuk 9 Whw.
124 Nolen 2023, par. 5.2.2.1, p. 103.
125 Perquin-Deelen 2024, par. 6.2.

toezichthouders in onderwijs en kinderopvang). Deze code vervangt de afzonderlijke codes voor het primair onderwijs (Code Goed Bestuur po 2021) en het voortgezet onderwijs (Code Goed Bestuur vo 2019).

- De Branchecode goed bestuur mbo 2020 die werd vervangen door de Code goed bestuur mbo 2025 is een code die niet echt juridisch-technische governance-eisen bevat maar vijf open waarden.
- De Branchecode Goed bestuur en toezicht in het hbo 2023, die de versie uit 2019 verving, is door de leden van de Vereniging Hogescholen (VH) vastgesteld en bevat wel governance-eisen.
- De Code goed bestuur universiteiten van de VSNU die in 2019 is vastgesteld bevat ook een waardengerichte benadering met negen algemene principes en is onlangs geëvalueerd maar nog niet opnieuw vastgesteld.

De naleving van deze codes vormt een verantwoordingsverplichting uit hoofde van sectorwetgeving en is bovendien een lidmaatschapsverplichting jegens de betrokken brancheorganisaties.[126] Voor bestuurders van onderwijsinstellingen is tot slot nog bijzonder dat zij – mede op basis van de geldende codes – moeten deelnemen aan een accreditatietraject.

2.11.5 Goede doelen en fondsenwervende instellingen

Goede doelen kunnen worden erkend door het Centraal Bureau Fondsenwerving (CBF) en kunnen dan het CBF-keurmerk voeren. Het CBF werd in 1925 opgericht als private externe toezichthouder. Voorheen bevatte de Code Wijffels regels voor goed bestuur, goed toezicht en het doelmatig opereren van goede doelenorganisaties. Thans toetst het CBF aan de hand van de normen die door een onafhankelijke commissie, de Commissie Normstelling Erkenningsregeling Goede Doelen, worden vastgesteld. Daarin zijn ook verschillende governancemodellen en governancevoorschriften opgenomen.

Voor fondsenwervende instellingen is relevant de Code Goed Bestuur van de Vereniging Fondsen in Nederland (FIN). Ten tijde van de behandeling van het Wetsvoorstel gold de FIN-Code Goed Bestuur 2017 en de laatste versie is in 2024 is vastgesteld door de algemene ledenvergadering van de FIN. Deze code hanteert het (door fondsenwervende instellingen voornamelijk gebruikte) bestuursmodel als uitgangspunt en geldt via een lidmaatschapsrelatie tussen de instelling (het vermogensfonds) en de branchevereniging FIN. Elk FIN-lid moet jaarlijks verklaren dat het de code naleeft; daartoe dienen alle bestuurders een document te ondertekenen.[127]

---

[126] Nolen 2023, par. 5.1.3, p. 99.

[127] Bij aanvraag van het lidmaatschap van de FIN en daarnaast periodiek vindt er een validatie van de FIN-leden plaats. De FIN-Code Goed Bestuur fungeert dus als een soort tussenvorm tussen een code en een

2.11.6 Cultuur

Overheden, fondsen en private financiers stellen doorgaans als voorwaarde voor subsidietoekenning aan een culturele instelling dat deze de meest recente versie van de Governancecode Cultuur toepast.[128] De eerste voorloper[129] van de Governancecode Cultuur verscheen naar aanleiding van het rapport van de Commissie Daamen uit 2000, waarin werd gepleit voor zelfregulering bij culturele instellingen.[130] Sinds 2014 werd in de Governancecode Cultuur als uitgangspunt gekozen voor een RvT-model.[131] De laatste versie van de Governancecode Cultuur dateert van 2019 en wordt thans geëvalueerd. De private stichting Cultuur+Ondernemen is zowel kennisplatform voor culturele instellingen als penvoerder en houder van de Governancecode Cultuur. Ook de Governancecode Cultuur hanteert een dualistisch bestuursmodel als uitgangspunt, maar een TTB is niet verplicht en er is een aparte toelichting voor instellingen die een model met een bestuur en een (niet-statutaire) directie hanteren. In het voorwoord bij de Governancecode Cultuur is te lezen dat voor de in de code opgenomen principes 'pas toe én leg uit' geldt en voor de aanbevelingen (de uitwerkingen van de principes) 'pas toe of leg uit'. Bovendien dient, net als bij andere codes, jaarlijkse verantwoording plaats te vinden en wordt door subsidieverleners vaak accountantscontrole voorgeschreven.

2.11.7 Sport

Sinds 2005 geldt er een Code Goed Sportbestuur voor bestuurders en interne toezichthouders van verenigingen in de sportsector. Met het 'interne toezicht' doelt de code op de algemene ledenvergadering, de bondsraad, de RvT en/of de RvC. Deze code is geactualiseerd in 2021 onder begeleiding van een stuurgroep die onder meer bestond uit directeuren van sportbonden, vertegenwoordigers van NOC*NSF en het Ministerie van VWS. De Code Goed Sportbestuur 2021 geldt voor verenigingen, sportbonden, sportscholen en andere sportaanbieders. De code heeft het karakter 'pas toe én leg uit': bestuurders en toezichthouders[132] van sportorganisaties dienen volgens de Code tijdens de algemene vergadering en in het jaarverslag verantwoording af te leggen over de naleving van de code.

2.11.8 Coöperaties

De Nationale Coöperatieve Raad (hierna: NCR) werd in 1934 opgericht door coöperaties uit de agrarische sector en door verbruikscoöperaties maar kent inmiddels ook leden uit

---

keurmerk omdat naleving actief door de FIN gecontroleerd wordt aan de hand van toegestuurde documenten.

[128] Loudon, Stolmeijer-Arends & Van Uchelen-Schipper 2023, par. 7.2.1, p. 155.

[129] In 2003 werd de Handleiding Cultural Governance met 23 aanbevelingen vastgesteld en van daaruit zijn verschillende versies van de Governance Code Cultuur ontwikkeld.

[130] Rapport Commissie Daamen 2000.

[131] Loudon, Stolmeijer-Arends & Van Uchelen-Schipper 2023, par. 7.3.3, p. 163.

[132] Bedoeld zullen worden: commissarissen of RvT-leden.

andere sectoren. De NCR is zowel de belangenbehartiger van als het kenniscentrum voor coöperaties. In 2005 stelde de NCR voor het eerst de NCR Code voor Coöperatief Ondernemerschap vast. Deze werd herzien in 2015, in 2019 en vervolgens in 2024: de Coöperatie Code 2024. De code is bedoeld voor coöperaties die zijn aangesloten bij de NCR en bevat principes en voorschriften. Daarnaast heeft de NCR *good practices* opgesteld die zijn bedoeld als leidraad en handvat. De NCR verwacht van zijn leden dat zij de principes en voorschriften van de Coöperatie Code 2024 naleven en dat zij jaarlijks verantwoording afleggen over de opvolging daarvan. De NCR geeft ook aan dat leden van een coöperatie zelf hun coöperatie kunnen aanspreken op de naleving van de Coöperatie Code 2024.

2.11.9 Koppeling met Deelonderzoek II

In Deelonderzoek II wordt ingegaan op de wijze waarop in verschillende governancecodes nader invulling is gegeven aan onderwerpen die in de WBTR zijn geadresseerd en daaraan gerelateerd zijn. Er zijn veel verschillende govenancecodes in allerlei sectoren van kracht. Voor dit onderzoek wordt gekeken naar governancecodes in de semipublieke sector (woningcorporaties, zorg en onderwijs) en de vrijwilligerssector (cultuur, filantropische fondsen/goede doelen en sport) en naar de governancecode voor coöperaties. Wat betreft de onderwijssector gelden meerdere codes en zal in Deel II van dit onderzoek vooral de code voor het hoger beroepsonderwijs worden uitgelicht.

Deelonderzoek I: Beleidslogica

Inhoudsopgave Deelonderzoek I

Hoofdstuk 1 Inleiding 52

1.1 Aanleiding en (overkoepelende) doelen WBTR 52
1.2 Hoofdmaatregelen WBTR 53
1.3 Onderzoeksvragen 53
1.4 Onderzoeksmethode 54
1.5 Reikwijdte van de WBTR 54
1.6 Onderzoeksopzet 55

Hoofdstuk 2 Wettelijke vastlegging taakverantwoordelijkheid bestuurders en commissarissen van verenigingen en stichtingen 58

2.1 Inleiding 58
2.2 Stand van zaken voorafgaande aan inwerkingtreding WBTR 59
2.2.1 Volkshuisvestingssector 60
2.2.2 Zorgsector 61
2.2.3 Onderwijssector 62
2.3 Parlementaire geschiedenis 63
2.3.1 Wettelijke vastlegging norm 63
2.3.2 Achtergrond introductie wettelijke norm 64
2.3.3 Uitleg van het begrip 'organisatie' 67
2.3.4 Geen afzonderlijke norm voor de stichting 68
2.3.5 Grondslag voor de tegenstrijdigbelang- en aansprakelijkheidsregeling 69
2.3.6 Verplaatsing van algemene bepalingen naar aparte titels voor de vereniging en de stichting 69
2.4 Vertaling adviezen Commissie Halsema en Commissie Vennootschapsrecht 73
2.4.1 Aanbevelingen Commissie Halsema 73
2.4.2 Advies Commissie Vennootschapsrecht 75
2.5 Wetenschappelijke inzichten over de wettelijke gedragsnorm 75
2.5.1 Taakvervulling bestuurders en commissarissen 75
2.5.2 Invulling begrip belang van de rechtspersoon 77
2.5.3 Rechtsvormneutrale regeling 78
2.5.4 Aanvullingen op de algemene norm in sectorale wet- en regelgeving 81
2.6 Beantwoording onderzoeksvragen 1 tot en met 7 83
2.6.1 Wat waren de oorspronkelijke beleidsdoelen van de maatregel? (onderzoeksvraag 1) 83
2.6.2 Via welke mechanismen beoogt de WBTR deze doelen te bereiken? (onderzoeksvraag 2) 85
2.6.3 Welke randvoorwaarden zijn belangrijk om de doelen van de maatregel te bereiken (onderzoeksvraag 3) 86
2.6.4 Welke (expliciete en impliciete) aannames liggen in de beleidslogica van de maatregel besloten (onderzoeksvraag 4) 86

2.6.5 In hoeverre sluit de maatregel aan bij wetenschappelijke inzichten over de werking van bestuur en toezicht in semipublieke en maatschappelijke organisaties? (onderzoeksvraag 5) 86
2.6.6 Hoe zijn de incidenten en adviezen (Commissie Halsema en Commissie Vennootschapsrecht) vertaald in de maatregel? (onderzoeksvraag 6) 87
2.6.7 In hoeverre houdt de beleidslogica van de maatregel rekening met verschillen in schaal en professionaliteit van verenigingen en stichtingen? (onderzoeksvraag 7) 88

Hoofdstuk 3 Wettelijke grondslag en regeling voor dualistisch bestuursmodel (bestuur en RvC) 89

3.1 Inleiding en situatie voorafgaande aan het Wetsvoorstel 89
3.1.1 Inleiding 89
3.1.2 Opzet van dit hoofdstuk 91
3.1.3 Regelingen in de semipublieke sector voorafgaande aan de WBTR 92
3.1.4 Commissie Halsema 96
3.1.5 Voorontwerp en GCV 99
3.1.6 Commissie Vennootschapsrecht en Vereniging voor Rechtspraak 100
3.2 Instelling raad van commissarissen, keuzevrijheid, aanduiding, natuurlijke personen 100
3.2.1 Wettekst 101
3.2.2 Wettelijke grondslag voor de instelling van een raad van commissarissen; geen algemene verplichting 101
3.2.3 Kwalificatie dualistisch bestuursmodel, aanduiding en materiële benadering 103
3.2.4 Natuurlijke personen 106
3.2.5 Geen minimumaantal commissarissen 108
3.3 Bevoegdheid van de RvC om bestuurders te schorsen en aanvullende statutaire bepalingen omtrent de taak en de bevoegdheden van de RvC en zijn leden 108
3.3.1 Wettekst schorsing van bestuurders 108
3.3.2 Regelend recht 109
3.3.3 Opheffing schorsing 110
3.3.4 Aanvullende bevoegdheden raad van commissarissen 110
3.4 Benoeming, schorsing en ontslag van commissarissen; aanbeveling of voordracht tot benoeming 112
3.4.1 Wettekst 112
3.4.2 Benoeming van commissarissen bij de vereniging 112
3.4.3 Benoeming, schorsing en ontslag van commissarissen bij de stichting 113
3.4.4 Aanbeveling, voordracht en herbenoeming van commissarissen 114
3.4.5 Verdergaande regelingen voor stichtingen in de WBTR? 115

3.5 Bezoldiging van commissarissen 115
3.5.1 Wettekst 116
3.5.2 Begrip bezoldiging 116
3.5.3 Toekennen bezoldiging bij de vereniging 116
3.5.4 Toekennen bezoldiging bij de stichting 117
3.5.5 Statutaire bepaling ontbreekt bij stichting na inwerkingtreding van de WBTR 118
3.6 Informatievoorziening 119
3.6.1 Wettekst 119
3.6.2 Toelichting 119
3.6.3 Sectorspecifieke regelingen 121
3.7 Beantwoording onderzoeksvragen 1 tot en met 7 121
3.7.1 Wat waren de oorspronkelijke beleidsdoelen van de maatregel? (onderzoeksvraag 1) 121
3.7.2 Via welke mechanismen beoogt de WBTR deze doelen te bereiken? (onderzoeksvraag 2) 123
3.7.3 Welke randvoorwaarden zijn belangrijk om de doelen te bereiken? (onderzoeksvraag 3) 124
3.7.4 Welke (expliciete en impliciete) aannames liggen in de beleidslogica besloten? (onderzoeksvraag 4) 124
3.7.5 In hoeverre sluiten de bepalingen van de WBTR aan bij wetenschappelijke inzichten over de werking van bestuur en toezicht in semipublieke en maatschappelijke organisaties? (onderzoeksvraag 5) 126
3.7.6 Hoe zijn de incidenten en adviezen (Commissie Halsema en Commissie Vennootschapsrecht) vertaald in de WBTR? (onderzoeksvraag 6) 127
3.7.7 In hoeverre houdt de beleidslogica rekening met verschillen in schaal en professionaliteit van verenigingen en stichtingen? (onderzoeksvraag 7) 128

Hoofdstuk 4 Wettelijke grondslag en regeling monistisch bestuursmodel 129
4.1 Inleiding 129
4.2 Situatie voorafgaande aan de WBTR 129
4.3 Uitgestelde inwerkingtreding WBTR-bepalingen monistisch bestuursmodel 130
4.4 Uitgestelde inwerkingtreding toekenning enquêtebevoegdheid niet-uitvoerende bestuurders 131
4.5 Stand van zaken per 1 juli 2021 131
4.5.1 Vrijwillig toezicht: monistisch bestuursmodel is mogelijk 131
4.5.2 Verplicht toezicht bij structuurcoöperatie en structuur OWM: is monistisch bestuursmodel mogelijk? 132
4.5.3 OK en uitgestelde inwerkingtreding toekenning enquêtebevoegdheid niet-uitvoerende bestuurders 133
4.6 Vereniging en monistisch bestuursmodel 133
4.6.1 Wettelijke regeling 133

4.6.2 Wettelijke grondslag 134
4.6.3 Statutaire grondslag 134
4.6.4 Benoeming van ub's en nub's 136
4.6.5 Wettelijke invulling van het monistische bestuursmodel 136
4.6.5.1 Art. 2:44a BW: specifieke, dwingende regels voor het monistische bestuursmodel 136
4.6.5.2 Algemene governancebepalingen uit de WBTR 138
4.6.5.3 Art. 2:9 BW en taakverdeling tussen bestuurders 139
4.6.6 Toezichthoudende taak nub's 140
4.6.6.1 Risico van rolvermenging? 141
4.6.7 Facilitering besluitvorming door deel van het monistische bestuur 142
4.6.8 Tegenstrijdig belang en besluitvorming door deel van het bestuur 143
4.6.9 Exclusieve keuze 143
4.6.10 Kwalificatie monistisch bestuursmodel 144
4.6.10.1 Wetgever kiest voor materiële benadering 144
4.6.10.2 Veronderstelling wetgever: art. 2:44a BW leidt tot verduidelijking taken en verantwoordelijkheden van dagelijkse en algemene bestuurders 145
4.6.10.3 Wetenschappelijke inzichten: kwalificatie monistisch bestuursmodel 145
4.6.10.4 Wetenschappelijke inzichten: kwalificeert AB/DB-model als monistisch bestuursmodel? 146
4.6.11 Vertaling adviezen Commissie Halsema en Commissie Vennootschapsrecht in de WBTR 148
4.6.11.1 Aanbevelingen Commissie Halsema 148
4.6.11.2 Advies Commissie Vennootschapsrecht: behoud flexibiliteit van in de praktijk gebruikte bestuursmodellen 148
4.6.12 Semipublieke organisaties en sectorspecifieke wetgeving 150
4.6.12.1 Verplicht intern toezicht 150
4.6.12.2 Wetenschappelijke inzichten omtrent uitsluiting monistisch bestuursmodel 150
4.7 Structuurcoöperatie/structuuronderlinge waarborgmaatschappij en monistisch bestuursmodel 153
4.7.1 WBTR 2021 153
4.7.2 Wettelijke grondslag 154
4.7.3 Toepassing structuurregeling op het monistische bestuur 154
4.7.4 Goedkeuring van bestuursbesluiten (art. 2:63j lid 1 BW) en het monistische bestuursmodel (art. 2:63k lid 2 en lid 3 BW) 155
4.8 Stichting en monistisch bestuursmodel 156
4.8.1 Wettelijke regeling 156
4.8.2 Plan van behandeling 157
4.8.3 Wettelijke grondslag 157
4.8.4 Statutaire grondslag 157
4.8.5 Benoeming ub's en nub's 159

4.8.6 Toezicht door een rechtspersoon 159
4.8.7 Spoorboekje 160
4.9 Beantwoording onderzoeksvragen 1 tot en met 7 160
4.9.1 Inleiding 160
4.9.2 Wat waren de oorspronkelijke beleidsdoelen van de maatregel? (onderzoeksvraag 1) 161
4.9.3 Via welke mechanismen beoogt de WBTR deze doelen te bereiken? (onderzoeksvraag 2) 161
4.9.4 Welke randvoorwaarden zijn belangrijk om de doelen van de maatregel te bereiken? (onderzoeksvraag 3) 162
4.9.5 Welke (expliciete en impliciete) aannames liggen in de beleidslogica van de maatregel besloten? (onderzoeksvraag 4) 163
4.9.6 In hoeverre sluit de maatregel aan bij wetenschappelijke inzichten over de werking van bestuur en toezicht in semipublieke en maatschappelijke organisaties? (onderzoeksvraag 5) 163
4.9.7 Hoe zijn de incidenten en adviezen (Commissie Halsema en Commissie Vennootschapsrecht) vertaald in de maatregel? (onderzoeksvraag 6) 164
4.9.8 In hoeverre houdt de beleidslogica van de maatregel rekening met verschillen in schaal en professionaliteit van verenigingen en stichtingen? (onderzoeksvraag 7) 166

Hoofdstuk 5 Wettelijke besluitvormingsregels voor bestuurders en commissarissen bij tegenstrijdig belang 168

5.1. Inleiding 168
5.2 Stand van zaken voorafgaande aan inwerkingtreding WBTR 168
5.2.1 Vereniging, coöperatie en onderlinge waarborgmaatschappij 168
5.2.2 Stichting 171
5.2.3 Sectorale wet- en regelgeving 172
5.2.3.1 Volkshuisvesting 173
5.2.3.2 Zorg 174
5.2.3.3 Onderwijs 175
5.2.4 Aanvullende gedragsregels bij tegenstrijdig belang ontwikkeld in het enquêterecht 177
5.3 Parlementaire geschiedenis 179
5.3.1 Wettelijke vastlegging nieuwe tegenstrijdigbelangregeling 179
5.3.2 Achtergrond introductie nieuwe wettelijke tegenstrijdigbelangregeling bij de vereniging 181
5.3.3 Achtergrond introductie afwijkende tegenstrijdigbelangregeling bij de stichting 185
5.3.4 Duiding van het begrip tegenstrijdig belang en het belang van transparantie 188
5.3.5 Tegenstrijdig belang en bestuurders/belanghebbenden 190
5.3.6 Meldingsplicht en ontzegging van deelname door overige bestuurders 192

5.3.7 Tegenstrijdig belang en monistisch bestuursmodel 194
5.3.8 Verschillen in schaal en professionaliteit van verenigingen en stichtingen 194
5.3.9 Sanctionering van de tegenstrijdigbelangregeling 196
5.3.9.1 Vernietigbaar of nietig besluit 196
5.3.9.2 Goedkeuringsregeling in plaats van escalatieregeling 197
5.3.9.3 Aansprakelijkheidsprocedure 199
5.3.10 Uniformering versus flexibiliteit 200
5.3.10.1 Uniformering 200
5.3.10.2 Flexibiliteit 201
5.4 Vertaling adviezen Commissie Halsema en Commissie Vennootschapsrecht 202
5.4.1 Aanbevelingen Commissie Halsema 202
5.4.2 Advies Commissie Vennootschapsrecht 203
5.5 Wetenschappelijke inzichten over de tegenstrijdigbelangregeling 203
5.5.1 Duiding van het begrip tegenstrijdig belang 204
5.5.2 Vormgeving tegenstrijdigbelangregeling: onthoudings- en escalatieregel 205
5.5.2.1 Vormgeving tegenstrijdigbelangregeling bij de vereniging 206
5.5.2.2 Vormgeving tegenstrijdigbelangregeling bij de coöperatie 207
5.5.2.3 Vormgeving tegenstrijdigbelangregeling bij de stichting 208
5.5.3 Meldingsplicht ter zake van tegenstrijdig belang 211
5.5.4 Sanctionering tegenstrijdigbelangregeling 212
5.5.4.1 Sanctie op niet-naleving documentatievoorschrift bij de stichting 213
5.5.4.2 Aansprakelijkheidsregeling 213
5.6 Beantwoording onderzoeksvragen 1 tot en met 7 215
5.6.1 Wat waren de oorspronkelijke beleidsdoelen van de maatregel? (onderzoeksvraag 1) 215
5.6.2 Via welke mechanismen beoogt de WBTR deze doelen te bereiken? (onderzoeksvraag 2) 217
5.6.3 Welke randvoorwaarden zijn belangrijk om de doelen van de maatregel te bereiken (onderzoeksvraag 3) 218
5.6.4 Welke (expliciete en impliciete) aannames liggen in de beleidslogica van de maatregel besloten (onderzoeksvraag 4) 218
5.6.5 In hoeverre sluit de maatregel aan bij wetenschappelijke inzichten over de werking van bestuur en toezicht in semipublieke en maatschappelijke organisaties? (onderzoeksvraag 5) 219
5.6.6 Hoe zijn de incidenten en adviezen (Commissie Halsema en Commissie Vennootschapsrecht) vertaald in de maatregel? (onderzoeksvraag 6) 222
5.6.7 In hoeverre houdt de beleidslogica van de maatregel rekening met verschillen in schaal en professionaliteit van verenigingen en stichtingen? (onderzoeksvraag 7) 223

Hoofdstuk 6 Wettelijke regels over meervoudig stemrecht en ontstentenis/belet van bestuurders en commissarissen 225
6.1 Inleiding 225
6.1.1 Onderwerpen en opzet van dit hoofdstuk 225
6.1.2 Chronologie 225
6.2 Meervoudig stemrecht 227
6.2.1 Wettekst 227
6.2.2 Begrenzing meervoudig stemrecht; collegialiteitsbeginsel 228
6.2.3 Doorslaggevende stem 229
6.2.4 Interpretatie 'meer stemmen dan de andere bestuurders/commissarissen tezamen' 230
6.2.5 Overgangsregeling 230
6.3 Ontstentenis- en beletregeling 232
6.3.1 Wettekst 232
6.3.2 Achtergrond: voorkomen bestuurs-/toezichtvacuüm 233
6.3.3 Definitie van 'ontstentenis' of 'belet'; tegenstrijdig belang als vorm van belet 234
6.3.4 Rechtspositie beletfunctionaris 234
6.3.5 De commissaris als beletfunctionaris 235
6.3.6 Overgangsregeling 236
6.4 Beantwoording onderzoeksvragen 1 tot en met 7 237
6.4.1 Wat waren de oorspronkelijke beleidsdoelen van de maatregel? (onderzoeksvraag 1) 238
6.4.2 Via welke mechanismen beoogt de WBTR deze doelen te bereiken? (onderzoeksvraag 2) 238
6.4.3 Welke randvoorwaarden zijn belangrijk om de doelen te bereiken? (onderzoeksvraag 3) 239
6.4.4 Welke aannames liggen in de beleidslogica besloten? (onderzoeksvraag 4) 239
6.4.5 In hoeverre sluiten de bepalingen van de WBTR aan bij wetenschappelijke inzichten over de werking van bestuur en toezicht in semipublieke en maatschappelijke organisaties? (onderzoeksvraag 5) 240
6.4.6 Hoe zijn de incidenten en adviezen (Commissie Halsema en Commissie Vennootschapsrecht) vertaald in de WBTR? (onderzoeksvraag 6) 240
6.4.7 In hoeverre houdt de beleidslogica rekening met verschillen in schaal en professionaliteit van verenigingen en stichtingen? (onderzoeksvraag 7) 241

Hoofdstuk 7 Wettelijke uitbreiding aansprakelijkheidsgrondslagen voor commissarissen buiten faillissement 242
7.1. Inleiding 242
7.2 Uitbreiding interne aansprakelijkheid art. 2:9 BW 243
7.2.1 Situatie voorafgaande aan de WBTR 243

7.2.2 Nieuwe wettelijke regeling 245
7.2.3 Parlementaire geschiedenis 246
7.3 Uitbreiding jaarrekeningaansprakelijkheid 251
7.3.1 Situatie voorafgaande aan de WBTR 251
7.3.2 Nieuwe wettelijke regeling 253
7.3.3 Parlementaire geschiedenis 253
7.4 Reacties in de literatuur met betrekking tot de verruiming van de interne aansprakelijkheid en de jaarrekeningaansprakelijkheid 255
7.5 Samenvatting 256

Hoofdstuk 8 Uitbreiding faillissementsaansprakelijkheid tot bestuurders en commissarissen van niet-commerciële verenigingen en stichtingen 258

8.1 Inleiding 258
8.2 Aard en ratio van de in 1987 ingevoerde faillissementsaansprakelijkheid 258
8.3 Redenen voor uitzondering van niet-commerciële stichtingen en verenigingen van het toepassingsgebied van art. 2:138 BW bij de invoering in 1987 260
8.4 Mogelijkheden tot aansprakelijkstelling van bestuurders en commissarissen van niet-commerciële rechtspersonen voorafgaand aan de invoering van de WBTR 261
8.5 Voorontwerp WBTR en wetsvoorstel WBTR vóór nota van wijziging 263
8.5.1 Voorontwerp van wet: uniforme toepassing faillissementsaansprakelijkheid op alle rechtspersonen 263
8.5.2 Wetsvoorstel vóór nota van wijziging: bewijsvermoeden niet van toepassing op onbezoldigde bestuurders en commissarissen van niet-commerciële rechtspersonen 264
8.6 Advies Raad van State, reactie van de wetgever en kritiek literatuur 266
8.6.1 Advies Raad van State: kritiek op ontbreken van 1) dragende motivering uitbreiding van de faillissementsaansprakelijkheid en 2) toelichting van effect op verzekerbaarheid 266
8.6.2 Reactie wetgever op advies van de Raad van State 266
8.6.3 Reacties in de literatuur met betrekking tot de onderbouwing voor de verruimde faillissementsaansprakelijkheid en de aanname van de wetgever ter zake van verzekerbaarheid 268
8.7 Wetsvoorstel na nota van wijziging: onderscheid tussen bezoldigde en onbezoldigde bestuurders van niet-commerciële rechtspersonen geschrapt; reikwijdte art. 2:138 lid 2 BW uitgebreid tot niet-commerciële rechtspersonen die een financiële verantwoording moeten opstellen gelijkwaardig aan een jaarrekening cf. titel 9 Boek 2 BW 270
8.7.1. Inleiding 270

8.7.2 Ratio schrappen onderscheid bezoldigd/onbezoldigd en uitzonderen van bestuurders van niet-commerciële rechtspersonen van de reikwijdte van art. 2:138 lid 2 BW en wel uitbreiden reikwijdte art. 2:138 lid 1 en leden 3-10 BW tot niet-commerciële rechtspersonen 271
8.7.3 Uitbreiding van de reikwijdte van art. 2:138 lid 2 BW tot bestuurders en commissarissen van niet-commerciële rechtspersonen die een financiële verantwoording moeten opstellen gelijkwaardig aan een jaarrekening cf. titel 9 Boek 2 BW 274
8.8 De verschillende categorieën verenigingen en stichtingen die na de nota van wijziging onder de reikwijdte van art. 2:138 lid 2 BW vallen 275
8.8.1 Signalering in de literatuur van ongewenste gevolgen toepassing art. 2:138 lid 2 BW op zorginstellingen 278
8.9 Herhaalde oproep in de literatuur tot schrappen van de verwijzing naar art. 2:394 BW uit art. 2:138 lid 2 BW (en art. 2:248 lid 2 BW) 278
8.10 Motie Van Dam c.s.: regering moet zorgen voor communicatie over gevolgen WBTR voor verenigingen en stichtingen 279
8.11 Beantwoording onderzoeksvragen 1 tot en met 7 280
8.11.1 Inleiding 280
8.11.2 Wat waren de oorspronkelijke beleidsdoelen van de maatregel? (onderzoeksvraag 1) 280
8.11.3 Via welke mechanismen beoogt de WBTR deze doelen te bereiken? (onderzoeksvraag 2) 281
8.11.4 Welke randvoorwaarden zijn belangrijk om de doelen van de maatregel te bereiken (onderzoeksvraag 3) 282
8.11.5 Welke (expliciete en impliciete) aannames liggen in de beleidslogica van de maatregel besloten (onderzoeksvraag 4) 282
8.11.6 In hoeverre sluit de maatregel aan bij wetenschappelijke inzichten over de werking van bestuur en toezicht in semipublieke en maatschappelijke organisaties? (onderzoeksvraag 5) 283
8.11.7 Hoe zijn de incidenten en adviezen (Commissie Halsema en Commissie Vennootschapsrecht) vertaald in de maatregel? (onderzoeksvraag 6) 284
8.11.8 In hoeverre houdt de beleidslogica van de maatregel rekening met verschillen in schaal en professionaliteit van verenigingen en stichtingen? (onderzoeksvraag 7) 284

Hoofdstuk 9 Wettelijke verruiming/uitbreiding van rechterlijke bevoegdheid tot ontslag van bestuurders en commissarissen van stichtingen 285

9.1 Inleiding 285
9.1.1 Plan van behandeling 286
9.2 Beperkingen in oude regeling 286
9.3 Uitbreiding van de rechterlijke ontslagbevoegdheid door de WBTR 287

9.3.1 Nieuwe ontslaggronden 288
9.3.2 Verhouding met sectorspecifieke wetgeving 290
9.3.3 Tijdelijke aanstelling bestuurders of commissarissen 292
9.4 Regeling van het bestuursverbod (art. 2:298 lid 3 BW) 292
9.4.1 Wijzigingen door WBTR 292
9.4.2 WBTR laat ratio bestuursverbod ongewijzigd 294
9.5 Beantwoording onderzoeksvragen 1 tot en met 7 295
9.5.1 Inleiding 295
9.5.2 Wat waren de oorspronkelijke beleidsdoelen van de maatregel? (onderzoeksvraag 1) 295
9.5.3 Via welke mechanismen beoogt de WBTR deze doelen te bereiken? onderzoeksvraag 2) 295
9.5.4 Welke randvoorwaarden zijn belangrijk om de doelen van de maatregel te bereiken? (onderzoeksvraag 3) 296
9.5.5 Welke (expliciete en impliciete) aannames liggen in de beleidslogica van de maatregel besloten? (onderzoeksvraag 4) 296
9.5.6 In hoeverre sluit de maatregel aan bij wetenschappelijke inzichten over de werking van bestuur en toezicht in semipublieke en maatschappelijke organisaties? (onderzoeksvraag 5) 296
9.5.7 Hoe zijn de incidenten en adviezen (Commissie Halsema en Commissie Vennootschapsrecht) vertaald in de maatregel? (onderzoeksvraag 6) 297
9.5.8 In hoeverre houdt de beleidslogica van de maatregel rekening met verschillen in schaal en professionaliteit van verenigingen en stichtingen? (onderzoeksvraag 7) 297

Hoofdstuk 10 WBTR-varia 298
10.1 Inleiding 298
10.2 Toekenning raadgevende stem aan bestuurders en commissarissen van de vereniging bij besluitvorming door de AV 298
10.2.1 Situatie voorafgaande aan de WBTR 298
10.2.2 Advies Commissie Vennootschapsrecht 299
10.2.3 WBTR 2021: wettelijke vastlegging raadgevende stem bestuurders en commissarissen 299
10.2.4 Sanctie 300
10.3 Geen herstel dienstbetrekking mogelijk bij ontslag (art. 2:298a BW) 300
10.3.1 Situatie voorafgaande aan de WBTR 300
10.3.2 WBRT 2021: stichtingsbestuurders gelijkgeschakeld met bestuurders van andere Boek 2 BW-rechtspersonen voor wat betreft arbeidsrechtelijke ontslagbescherming 301
10.3.3 Geen voorwerp van debat tijdens de parlementaire behandeling 303

Hoofdstuk 11 Synthese: integrale beantwoording onderzoeksvragen 1 tot en met 7 304
11.1 Inleiding 304

11.2 De zeven hoofdmaatregelen 305
11.3 Onderzoeksvraag 1 308
11.3.1 De onderzoeksvraag 308
11.3.2 Beantwoording van de onderzoeksvraag 308
11.3.2.1 Ad (1): verbetering kwaliteit van bestuur en toezicht bij semipublieke instellingen 309
11.3.2.2 Ad (2): aanvulling, verduidelijking en uniformering van regels voor verenigingen en stichtingen 310
11.4 Onderzoeksvraag 2 313
11.4.1 De onderzoeksvraag 313
11.4.2 Beantwoording van de onderzoeksvraag 313
11.5 Onderzoeksvraag 3 315
11.5.1 De onderzoeksvraag 315
11.5.2 Beantwoording van de onderzoeksvraag 315
11.6 Onderzoeksvraag 4 317
11.6.1 De onderzoeksvraag 317
11.6.2 Beantwoording van de onderzoeksvraag 317
11.7 Onderzoeksvraag 5 319
11.7.1 De onderzoeksvraag 319
11.7.2 Beantwoording van de onderzoeksvraag 320
11.8 Onderzoeksvraag 6 323
11.8.1 De onderzoeksvraag 323
11.8.2 Beantwoording van de onderzoeksvraag 323
11.9 Onderzoeksvraag 7 325
11.9.1 De onderzoeksvraag 325
11.9.2 Beantwoording van de onderzoeksvraag 325

Hoofdstuk 1
Inleiding

1.1 Aanleiding en (overkoepelende) doelen WBTR

In Deelonderzoek I staat de beleidslogica centraal die aan de WBTR ten grondslag ligt. Voor een goed begrip van de beleidslogica is het van belang eerst te onderzoeken wat de aanleiding voor de WBTR was en welke de doelen van de WBTR zijn. Een verkenning van de parlementaire geschiedenis van de WBTR leert het volgende.

Aanleidingen van de WBTR zijn volgens de memorie van toelichting:
- lacunes en onduidelijkheden in de regeling van bestuur en toezicht bij verenigingen en stichtingen;[1]
- een geconstateerd gebrek aan kwaliteit van bestuur en toezicht bij verenigingen en stichtingen in semipublieke sectoren.[2]

In de memorie van toelichting worden als doelen van de WBTR genoemd:
- de regeling voor bestuur en toezicht in Boek 2 BW aan te vullen en te verduidelijken, met name gericht op verbetering van het wettelijke kader voor de vereniging, de coöperatie, de onderlinge waarborgmaatschappij en de stichting. Dit voorziet in een behoefte van de praktijk[3];
- uniformering waar dat aangewezen is, waarbij waar dat nodig is wel rekening wordt gehouden met de verschillen tussen de rechtspersonen[4];
- de regeling van bestuur en toezicht door verduidelijking en aanvulling beter bruikbaar maken als basisregeling, die nader kan worden uitgewerkt in sectorspecifieke regelgeving[5];
- invulling geven aan de aanbevelingen van de Commissie Behoorlijk Bestuur (Commissie Halsema) en daarmee bereiken van een:
- verbetering van de kwaliteit van bestuur en toezicht bij verenigingen en stichtingen in semipublieke sectoren.[6]

Hieruit volgen twee overkoepelende doelen van de WBTR:

---

1 *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 3, p. 2/3.
2 *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 3, p. 3, onder verwijzing naar onder meer *Kamerstukken II* 2013/14, 33750 VI, nr. 31.
3 *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 3, p. 1.
4 *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 3, p. 1.
5 *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 3, p. 3.
6 *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 3, p. 3.

1) invulling geven aan de aanbevelingen van de Commissie Halsema en daarmee een verbetering van de kwaliteit van bestuur en toezicht bij semipublieke instellingen bewerkstelligen; en
2) uniformering, aanvulling en verduidelijking van de regels met betrekking tot bestuur en toezicht waar dat aangewezen is, met (voldoende) oog voor de verschillen tussen rechtspersonen en de aard van de daaraan verbonden organisaties, met bijzondere aandacht voor kleinere verenigingen en stichtingen met vrijwilligerbestuurders.

1.2 Hoofdmaatregelen WBTR

Om de hiervoor genoemde doelen te bereiken, zijn in de WBTR zeven hoofdmaatregelen geïntroduceerd:

1. wettelijke vastlegging taakverantwoordelijkheid bestuurders en commissarissen;
2. wettelijke grondslag en regeling voor dualistisch bestuursmodel (bestuur en RvC);
3. wettelijke grondslag en regeling voor monistisch bestuursmodel (uitvoerende en niet-uitvoerende bestuurders);
4. wettelijke besluitvormingsregels voor bestuurders en commissarissen bij tegenstrijdig belang;
5. wettelijke regels over meervoudig stemrecht en ontstentenis/belet van bestuurders en commissarissen;
6. uitbreiding faillissementsaansprakelijkheid tot bestuurders van niet-commerciële verenigingen en stichtingen;
7. wettelijke verruiming/uitbreiding van rechterlijke bevoegdheid tot ontslag van bestuurders en commissarissen van stichtingen.

1.3 Onderzoeksvragen

In dit Deelonderzoek I over beleidslogica staan de **onderzoeksvragen 1 tot en met 7** centraal.

- Wat waren de oorspronkelijke beleidsdoelen van de (verschillende hoofdmaatregelen opgenomen in de) WBTR? (onderzoeksvraag 1)
- Via welke mechanismen beoogt de WBTR deze doelen te bereiken? (onderzoeksvraag 2)
- Welke randvoorwaarden zijn belangrijk om de doelen te bereiken? (onderzoeksvraag 3)
- Welke aannames liggen in de beleidslogica besloten? (onderzoeksvraag 4)
- In hoeverre sluiten de bepalingen van de WBTR aan bij wetenschappelijke inzichten over de werking van bestuur en toezicht in semipublieke en maatschappelijke organisaties? (onderzoeksvraag 5)
- Hoe zijn de incidenten en adviezen (Commissie Halsema en Commissie Vennootschapsrecht) vertaald in de WBTR? (onderzoeksvraag 6)

- In hoeverre houdt de beleidslogica rekening met verschillen in schaal en professionaliteit van verenigingen en stichtingen? (onderzoeksvraag 7)

1.4 Onderzoeksmethode

Voor de beantwoording van voormelde onderzoeksvragen wordt de juridisch-theoretische methodologie gehanteerd. Deze bestaat uit een analyse van de parlementaire geschiedenis, regelgeving, consultatiereacties, rechtspraak, rapporten van commissies en rechtsgeleerde literatuur.

1.5 Reikwijdte van de WBTR

De WBTR heeft geleid tot een nadere regeling in Boek 2 BW voor bestuur en toezicht bij verenigingen, coöperaties, OWM-en en stichtingen. De vraag rijst in hoeverre de WBTR ook van toepassing is op de vereniging van eigenaars (VvE) die in Boek 5 BW is geregeld. Uit art. 5:124 BW volgt dat de WBTR niet van toepassing is op de VvE, die om deze reden niet in het evaluatieonderzoek wordt betrokken.[7]
De informele vereniging – de vereniging waarvan de statuten niet zijn opgenomen in een notariële akte – valt als Boek 2 BW-vereniging wel onder de reikwijdte van de WBTR. De door de WBTR ingevoerde wetsbepalingen gelden onverkort voor de informele vereniging.[8] Hetgeen wij in dit Deelonderzoek I schrijven over de nieuwe WBTR-bepalingen is derhalve evenzeer relevant voor informele verenigingen.
Wij besteden echter geen bijzondere aandacht aan informele verenigingen. De focus in dit evaluatieonderzoek ligt op de formele verenigingen waarvan de statuten uit de aard van de zaak zijn neergelegd in een openbare notariële akte. Het zijn de formele verenigingen die in de door ons onderzochte sectoren actief zijn.
Waar in dit onderzoeksrapport de vereniging wordt genoemd, worden daaronder tevens de coöperatie en de onderlinge waarborgmaatschappij (OWM) verstaan. Waar nodig of verhelderend verwijzen wij in het onderzoek wel afzonderlijk naar de coöperatie. De OWM wordt als rechtsvorm die zich blijkens haar statuten ten doel moet stellen met haar leden verzekeringsovereenkomsten te sluiten in het verzekeringsbedrijf dat zij te dien einde ten behoeve voor haar leden uitoefent (art. 2:53 lid 2 BW), in dit onderzoek niet afzonderlijk geduid. De reden hiervan is dat de OWM in de praktijk niet vaak wordt

---

7 Quist en Visser hebben erop gewezen dat te overwegen is dat recente inzichten ten aanzien van governance en anderszins, zoals die welke hebben geleid tot de WBTR, in het modelreglement van de VvE worden verwerkt (Quist & Visser 2025, p. 448).

8 De door de WBTR ingevoerde wetsbepalingen maken geen onderscheid tussen de informele vereniging en de formele vereniging. Er is één uitzondering: in art. 2:50a lid 2 onder a BW is opgenomen dat ten aanzien van de taakvervulling door bestuurders het bepaalde bij de art. 2:138 lid 2 en 2:139 BW van overeenkomstige toepassing is in geval van een vereniging waarvan de statuten zijn opgenomen in een notariële akte en die aan de heffing van vennootschapsbelasting is onderworpen. Art. 2:50a lid 3 onder a BW verklaart het bepaalde in art. 2:50a lid 2 BW van overeenkomstige toepassing ten aanzien van de taakvervulling door commissarissen, met dien verstande dat in lid 2 voor art. 2:139 BW moet worden gelezen art. 2:150 BW.

gebruikt.[9] Voorts noopte het veelomvattende karakter van het evaluatieonderzoek dat binnen een bepaald tijdsbestek en budget verricht diende te worden, de onderzoekers tot het aanbrengen van beperkingen in het onderzoek.

1.6 Onderzoeksopzet

Deelonderzoek I bestaat uit 11 hoofdstukken. **Hoofdstuk 1** bevat de aanleiding voor de WBTR, de doelen en hoofdmaatregelen van de WBTR, de onderzoeksvragen alsmede de gehanteerde onderzoeksmethode en -opzet. Vervolgens wordt aan elk van de hiervoor genoemde zeven hoofdmaatregelen een afzonderlijk hoofdstuk gewijd (**hoofdstukken 2 tot en met 6 en de hoofdstukken 8 en 9**). In **hoofdstuk 7** wordt ingegaan op de door de WBTR geïntroduceerde uitbreiding van de art. 2:9 BW-aansprakelijkheid naar commissarissen van alle verenigingen en stichtingen en op de verruiming van de zogenoemde 'jaarrekeningaansprakelijkheid' (art. 2:50a en 300a BW jo. art. 2:139/150 BW). Hoewel deze WBTR-maatregelen buiten de scope van het evaluatieonderzoek vallen, kunnen de onderzoekers deze maatregelen niet onbenoemd laten gelet op de samenhang met andere onderdelen van het evaluatieonderzoek. Het laatste geldt ook voor een aantal andere door de WBTR geïntroduceerde bepalingen. Hierbij valt te denken aan art. 2:44 lid 8 BW en art. 2:47 lid 9 BW waarin aan bestuurders en commissarissen van verenigingen dwingendrechtelijk een raadgevende stem wordt toegekend in de algemene vergadering. Een ander voorbeeld is art. 2:298a BW dat bepaalt dat een veroordeling tot herstel van de arbeidsovereenkomst tussen de stichting en de bestuurder niet door de rechter kan worden uitgesproken. Deze varia worden in **hoofdstuk 10** besproken.

Teneinde de onderzoeksvragen 1 tot en met 7 te kunnen beantwoorden, wordt in de **hoofdstukken 2 tot en met 6 en de hoofdstukken 8 en 9** per hoofdmaatregel onderzocht:

- het doel van de hoofdmaatregel, welke wettelijke bepalingen geïntroduceerd zijn en wat de inhoud/werking ervan is;
- van welk(e) mechanisme(n) de hoofdmaatregel uitgaat:
  1) ex ante, preventief werkende mechanismen (denk aan gedragsregulering bestuurders en commissarissen en structuur- en inrichtingsregels);
  2) ex post, repressief werkende mechanismen (denk aan sanctioneringsregels als persoonlijke aansprakelijkheid van bestuurders en commissarissen en de mogelijkheid van ontslag van bestuurders en commissarissen/bestuursverbod);
- welke aannames in de beleidslogica liggen besloten; aan de hand van de parlementaire geschiedenis van de WBTR (te raadplegen via www.overheid.nl) en de daarin genoemde stukken wordt onderzocht van welke expliciete en impliciete veronderstellingen over de werking van de door de WBTR geïntroduceerde hoofdmaatregelen/wettelijke bepalingen is uitgegaan;

[9] Navraag bij de KvK leert dat op 1 augustus 2026 162 OWM-en staan ingeschreven in het handelsregister.

- welke randvoorwaarden belangrijk zijn om de doelen te bereiken;
  Uit de parlementaire geschiedenis van de WBTR[10] blijkt dat als een belangrijke randvoorwaarde voor de werking van alle maatregelen van de WBTR werd beschouwd dat de regering bestaande verenigingen en stichtingen actief zou gaan voorlichten over de gevolgen van de WBTR. In de afzonderlijke hoofdstukken 2, 4 tot en met 9 wordt per hoofdmaatregel onderzocht of er nog andere randvoorwaarden belangrijk zijn om de beoogde doelen te bereiken.
- in hoeverre en op welke wijze de adviezen van de Commissie Halsema zijn vertaald in de WBTR; indien blijkt dat bepaalde adviezen niet zijn meegenomen in de WBTR wordt aan de hand van de parlementaire geschiedenis van de WBTR onderzocht welke reden(en) daaraan ten grondslag ligt (liggen);
- in hoeverre en op welke wijze de adviezen van de Commissie Vennootschapsrecht zijn vertaald in de WBTR; indien blijkt dat bepaalde adviezen niet zijn meegenomen in de WBTR wordt aan de hand van de parlementaire geschiedenis van de WBTR onderzocht welke reden(en) daaraan ten grondslag ligt (liggen);
- in hoeverre de bepalingen van de WBTR aansluiten bij de destijds op 1 juli 2021 bestaande wetenschappelijke inzichten over de werking van bestuur en toezicht in semipublieke en maatschappelijke organisaties; de focus ligt hierbij op de kernpunten van het wetenschappelijke debat dat is gevoerd vóór de inwerkingtreding van de WBTR op 1 juli 2021;
- in hoeverre rekening is gehouden met verschillen in schaal en professionaliteit van verenigingen en stichtingen; de nadruk ligt hierbij op:
  1) kleine, niet-commerciële verenigingen en stichtingen; in hoeverre is in de beleidslogica rekening gehouden met bijvoorbeeld regeldruk, kosten en aansprakelijkheidsrisico's van bestuurders en commissarissen die voortvloeien uit (implementatie van) de WBTR?;
  2) grote semipublieke organisaties waarvoor naast de WBTR sectorspecifieke wet – en regelgeving en sectorspecifieke codes gelden.

De hiervoor genoemde onderwerpen worden in de afzonderlijke hoofdstukken per hoofdmaatregel op een geïntegreerde wijze behandeld. Waar dat naar de mening van de onderzoekers voor een goed begrip van de totstandkoming, inhoud en werking van de nieuwe WBTR-bepalingen aangewezen is, wordt een verbinding gelegd met wijzigingen die in het verleden in Boek 2 BW zijn aangebracht voor de NV en/of de BV. Hierbij valt te denken aan de WBT (iwtr. 1 januari 2013), de Wet Flex-BV (iwtr. 1 oktober 2012) en de WBF (iwtr. 1 januari 1987).
Aan het slot van elk hoofdstuk wordt vervolgens *per hoofdmaatregel* antwoord gegeven op de onderzoeksvragen 1 tot en met 7.

---

[10] Zie de aangenomen motie van het lid Van Dam c.s., *Kamerstukken II* 2019/20, 34491, nr. 16. Zie over deze motie: Algemeen Deel, hoofdstuk 2, par. 2.10.2.

In het afsluitende **hoofdstuk 11** komen de uit de afzonderlijke hoofdstukken 1 tot en met 10 blijkende onderzoeksresultaten samen en worden de onderzoeksvragen 1 tot en met 7 *integraal* benaderd en beantwoord.

Hoofdstuk 2
Wettelijke vastlegging taakverantwoordelijkheid bestuurders en commissarissen van verenigingen en stichtingen

2.1 Inleiding

De WBTR behelst een zevental hoofdmaatregelen van onderscheiden aard. Voor dit hoofdstuk is de eerste hoofdmaatregel van belang: de wettelijke vastlegging dat bestuurders en commissarissen van verenigingen, coöperaties, onderlinge waarborgmaatschappijen en stichtingen (hierna: verenigingen en stichtingen[1]) hun taak moeten uitoefenen in het belang van de rechtspersoon en de met hem verbonden onderneming of organisatie. Met deze eerste hoofdmaatregel is gevolg gegeven aan één van de aanbevelingen van de Commissie Halsema.[2]
Onderhavige hoofdmaatregel kan worden beschouwd als het fundament van de WBTR. De taakverantwoordelijkheid van bestuurders en commissarissen van verenigingen en stichtingen ligt niet alleen ten grondslag aan de tegenstrijdigbelangregeling (zie hierna Deelonderzoek I, hoofdstuk 5) maar ook aan de aansprakelijkheidsregeling (zie hierna Deelonderzoek I, hoofdstukken 7 en 8).

Hierna volgt een nadere analyse van de WBTR-regeling betreffende de taakverantwoordelijkheid van bestuurders en commissarissen van verenigingen en stichtingen. In paragraaf 2.2 wordt uiteengezet wat de stand van zaken was voorafgaande aan de inwerkingtreding van de WBTR. Daarbij wordt niet alleen gekeken naar bepalingen in Boek 2 BW, maar ook naar sectorwet- en regelgeving. Daarna volgt in paragraaf 2.3 een bespreking van de parlementaire geschiedenis van art 2:44 lid 3; art. 2:47 lid 2 zin 3; art. 2:291 lid 3 en art. 2:292a lid 2 zin 3 BW. Vervolgens komt in paragraaf 2.4 aan de orde in hoeverre de wetgever met het opnemen van de wettelijke gedragsnorm gevolg heeft gegeven aan de aanbevelingen van de Commissie Halsema en de adviezen van de Commissie Vennootschapsrecht. Ten slotte worden in paragraaf 2.5 de wetenschappelijke inzichten over de wettelijke gedragsnorm weergegeven. De uit voormelde analyse blijkende bevindingen worden gebruikt bij de beantwoording van de onderzoeksvragen 1 tot en met 7 van Deelonderzoek I (zie paragraaf 2.6).

---

[1] De WBTR bevat geen bepalingen die specifiek gelden voor de coöperatie en de onderlinge waarborgmaatschappij (afgezien van een nog niet in werking getreden bepaling die slechts komt te gelden voor een coöperatie/onderlinge waarborgmaatschappij waarop het structuurregime van toepassing is en die voor het monistische bestuursmodel kiest). De bepalingen die de WBTR voor de vereniging heeft geïntroduceerd in Titel 2 van Boek 2 BW zijn via de schakelbepaling van art. 2:53a lid 1 BW eveneens van toepassing op de coöperatie en de onderlinge waarborgmaatschappij. Waar in dit hoofdstuk de vereniging wordt genoemd, worden daaronder tevens de coöperatie en de onderlinge waarborgmaatschappij verstaan, tenzij anders is aangegeven.

[2] Rapport Commissie Halsema 2013, p. 24.

2.2 Stand van zaken voorafgaande aan inwerkingtreding WBTR

De eerste hoofdmaatregel van de WBTR betreft een gedragsnorm voor de uitoefening van hun taak door bestuurders en commissarissen/toezichthouders van verenigingen en stichtingen. Voordat deze gedragsnorm wordt besproken eerst iets meer over die taakuitoefening in zijn algemeenheid.

Taakuitoefening bestuurders en commissarissen
Als taak van het bestuur wordt genoemd het besturen van de rechtspersoon; art. 2:44 lid 1 en art. 2:291 lid 1 BW. De inhoud van deze bestuurstaak wordt in Boek 2 BW niet nader omschreven. De invulling ervan is afhankelijk van Boek 2 BW-bepalingen, zoals art. 2:10 BW, de statutaire doelstelling(en), de in de statuten neergelegde bevoegdheidsverdeling en de feitelijke activiteiten van de rechtspersoon. Wel kunnen enkele kernbevoegdheden van het bestuur worden genoemd: het nemen van voor de rechtspersoon bindende beslissingen, het voeren van een administratie zoals bedoeld in art. 2:10 BW en het vertegenwoordigen van de rechtspersoon in het maatschappelijke verkeer.[3] Kort gezegd omvat het besturen van een vereniging of stichting het leidinggeven aan de rechtspersoon, waaronder valt het algemeen beleid, de bepaling van de strategie en de uitvoering daarvan.[4]

Op het vervullen van de bestuurstaak kan intern toezicht worden uitgeoefend. In sommige gevallen schrijft de wet daartoe verplicht een RvC voor, zoals bij de structuurcoöperatie en de structuur-OWM; art. 2:63f BW. Voor de 'gewone' vereniging en stichting was in Boek 2 BW echter geen wettelijke grondslag voor een RvC opgenomen. Wel konden de statuten van een vereniging en stichting een RvC instellen die tot taak had toezicht te houden op het beleid van het bestuur en de algemene gang van zaken.[5] Ook werd in bepaalde sectorale wet- en regelgeving de instelling van een toezichthoudend orgaan voorgeschreven. Pas met de WBTR is een wettelijke grondslag voor de instelling van een RvC of RvT bij de 'gewone' vereniging en stichting geïntroduceerd. Zie hiervoor Deelonderzoek I, hoofdstuk 3.

Ten slotte is in dit opzicht van belang dat door de WBTR aan bestuurders en commissarissen van een vereniging dwingendrechtelijk een raadgevende stem in de algemene vergadering is toegekend; art. 2:44 lid 8 en art. 2:47 lid 9 BW. De wetgever is hiertoe overgegaan, omdat deze raadgevende stem het functioneren van het bestuur en

---

3 Zie voor beperkingen o.a. art. 2:44 lid 2 en art. 2:291 lid 2 BW.
4 Zie verder over de inhoud en de taken van het bestuur van een vereniging of stichting Asser/Rensen 2-III* 2017/125 en 334.
5 Zie verder over de inhoud en de taken van de RvC van een vereniging en de RvC/RvT van een stichting Asser/Rensen 2-III* 2017/163d, 344 en 345.

toezicht bij verenigingen kan versterken.[6] Zie hierover nader Deelonderzoek I, hoofdstuk 10.

Normstelling taakvervulling bestuurders en commissarissen
Sinds 1 januari 2013 is met de inwerkingtreding van de Wet bestuur en toezicht (hierna: WTB)[7] voor bestuurders van een NV en BV wettelijk vastgelegd dat zij zich bij de vervulling van hun taak richten naar het belang van de vennootschap en de met haar verbonden onderneming; art. 2:129/2:239 lid 5 BW. Voor commissarissen van een NV en BV bestond een dergelijke bepaling al langer; art. 2:140/2:250 lid 2 BW. Bij verenigingen en stichtingen ontbrak in Boek 2 BW tot de inwerkingtreding van de WTBR een dergelijke normstelling voor de taakvervulling van bestuurders en commissarissen.
Wel waren er in sectorale wet- en regelgeving specifieke bepalingen over dit onderwerp opgenomen. Zoals blijkt uit het hiernavolgende verschilde dit echter per sector.

2.2.1 Volkshuisvestingssector

Voor wat betreft de volkshuisvestingssector was per 1 juli 2015 door de inwerkingtreding van de Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting[8] in art. 31 lid 1 Woningwet (WonW 2015) alleen voor commissarissen een gedragsnorm opgenomen:

> "[…] Bij de vervulling van hun taak richten de commissarissen zich naar het belang van de toegelaten instelling en de door haar in stand gehouden onderneming, naar het te behartigen maatschappelijke belang en naar het belang van de betrokken belanghebbenden."

Deze gedragsnorm is ruimer geformuleerd dan die voor commissarissen van een NV of BV. Commissarissen van woningcorporaties moeten zich bij de vervulling van hun taak niet alleen richten naar het belang van de woningcorporatie en de door haar in standgehouden onderneming, maar ook naar het te behartigen maatschappelijke belang en naar het belang van de betrokken belanghebbenden.
De toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties achtte deze toevoegingen noodzakelijk omdat het maatschappelijke belang kan afwijken van een door de woningcorporatie ingevuld belang van diezelfde woningcorporatie.[9] Verder merkte de minister op dat de toevoeging wel degelijk een toegevoegde waarde heeft

---

6 *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 3, p. 14 en 24.
7 Wet aanpassing regels bestuur en toezicht nv/bv, *Stb.* 2011, 275.
8 Wet van 20 maart 2015, houdende herziening van de regels over toegelaten instellingen en instelling van een Financiële Autoriteit woningcorporaties (Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting), *Stb*. 2015, 145 alsmede de novelle behorende bij de Herzieningswet: Wet van 20 maart 2015 tot wijziging van de Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting, *Stb*. 2015, 146. Beide zijn op 1 juli 2015 van kracht geworden.
9 *Kamerstukken II* 2011/12, 32769, nr. 7, p. 81.

omdat van woningcorporaties wordt verwacht dat zij allereerst in het maatschappelijke belang opereren.[10]
Met het 'maatschappelijke belang' en het 'belang van de betrokken belanghebbenden' wordt volgens Van Dongen & Hopmans op het volgende gedoeld:[11]

> "Met het 'maatschappelijk belang' wordt gedoeld op het maatschappelijk presteren van woningcorporaties, te weten het realiseren van betaalbare huisvesting voor diegenen die daarin niet zelf kunnen voorzien. Bij het 'belang van de betrokken belanghebbenden' moet worden gedacht aan de belangen van de leden (bij woningcorporaties die verenigingen zijn), bewoners, werknemers, financiers, het Rijk en andere maatschappelijke organisaties."

In de Vernieuwde Governancecode woningcorporaties 2015 (hierna: GCW 2015)[12] – zoals gewijzigd in 2017 – werd in principe 4: 'Bestuur en RvC gaan in dialoog met belanghebbende partijen', aandacht besteed aan de wijze van vaststelling van de maatschappelijke doelen van de woningcorporatie:

> "De maatschappelijke doelen van de corporatie worden in samenspraak met primair (vertegenwoordigers van) bewoners, en secundair de gemeenten, vastgesteld en neergelegd in prestatieafspraken. Daarnaast hebben corporaties oog voor andere belanghebbende partijen en staan open voor feedback en discussie over de keuzes die zij maken over de inzet van maatschappelijke middelen."

2.2.2 Zorgsector

Op het terrein van de zorg was niet wettelijk vastgelegd in welk belang bestuurders en commissarissen (RvT-leden) van zorgorganisaties hun taak moesten uitoefenen. In de tot 1 januari 2022 geldende Wet toelating zorginstellingen (hierna: WTZi)[13] en het Uitvoeringsbesluit WTZi (hierna: UBWTZi)[14] ontbraken bepalingen hieromtrent.

---

10 *Kamerstukken II* 2011/12, 32769, nr. 30, p. 4: "Ook van de toegelaten instellingen wordt verwacht dat ze allereerst in het maatschappelijke belang opereren. De algemene verontwaardiging over de aard van de financiële problemen bij enkele toegelaten instellingen komt mede voort uit de vaststelling dat dat belang bij hun handelen te veel in het gedrang is gekomen. De toevoeging heeft naar mijn oordeel dus wel degelijk toegevoegde waarde, al was het maar omdat daardoor maximale duidelijkheid wordt geschapen over een wezenskenmerk van het functioneren van toegelaten instellingen."

11 Vgl. Van Dongen & Hopmans 2015, p. 126.

12 Te raadplegen via: https://vtw.nl/data/media/files/Governancecode_woningcorporaties_2015_versie_juli_2017.pdf

13 Uitgegaan is van de tekst van de WTZi zoals deze gold van 01-07-2017 t/m 31-07-2018.

14 Zie over de UBWTZi: Huiskes 2015.

In bepaling 5.3. Governancecode zorg 2017 (hierna: GCZ 2017)[15] was over de taakvervulling van de raad van bestuur van zorgorganisaties het volgende opgenomen:

> "De raad van bestuur richt zich bij de vervulling van zijn taak op het belang van de zorgorganisatie op korte en lange termijn, vanuit het perspectief van het realiseren van de maatschappelijke doelstelling van de zorgorganisatie en de centrale positie van de cliënt daarin. De raad van bestuur maakt een zorgvuldige en evenwichtige afweging tussen de belangen van de cliënten, de publieke en maatschappelijke belangen, de belangen van medewerkers en de overige in aanmerking komende belangen van interne en externe belanghebbenden."

Hieruit blijkt dat de raad van bestuur van een zorgorganisatie een veelheid van belangen op een zorgvuldige en evenwichtige wijze moet afwegen. Opvallend is dat bij het realiseren van de maatschappelijke doelstelling van de zorgorganisatie de cliënt centraal wordt gezet. Het was vervolgens de taak van de RvT van de betrokken zorgorganisatie te toetsen of de raad van bestuur alle in aanmerking komende belangen zorgvuldig en evenwichtig had afgewogen. Zie hieromtrent bepaling 6.4.1. GCZ 2017:

> "De raad van toezicht vervult zijn toezicht-, goedkeurings-, advies- en werkgeversfuncties op een evenwichtige wijze en richt zich daarbij op het belang van de zorgorganisatie, vanuit het perspectief van het realiseren van de maatschappelijke doelstelling van de zorgorganisatie en de centrale positie van de cliënt daarin. De raad van toezicht toetst of de raad van bestuur alle in aanmerking komende belangen van de bij de zorgorganisatie betrokken belanghebbenden zorgvuldig en evenwichtig heeft afgewogen."

2.2.3 Onderwijssector

Ten slotte de sector onderwijs. Het onderwijs is verdeeld in min of meer leeftijdsgebonden sectoren: primair onderwijs, voortgezet onderwijs, middelbaar beroepsonderwijs en hoger onderwijs. Er is voor gekozen de wet- en regelgeving voor hogescholen[16] in dit onderzoek te betrekken. Deze keuze is gemaakt mede omdat op het niveau van hogescholen zich in het verleden enkele incidenten hebben voorgedaan – o.a. bij de onderwijsinstellingen InHolland en Amarantis – die de aanleiding vormden voor regelgeving tot versterking van het bestuur en toezicht in de semipublieke sector.[17]

---

[15] Te raadplegen via: https://www.governancecodezorg.nl/wp-content/uploads/2016/11/Governancecode-Zorg-2017.pdf.

[16] De term hogescholen wordt omschreven in art. 1.8 Whw. Een opsomming van de hogescholen is te vinden in een bijlage van de Whw onder a tot en met i.

[17] Zie Algemeen Deel, hoofdstuk 2, par. 2.6.

In de destijds geldende Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek[18] (hierna: Whw) ontbraken in hoofdstuk 10 betreffende het bestuur en de inrichting van hogescholen bepalingen betreffende de belangen volgens welke leden van het (college van) bestuur respectievelijk de RvT van hogescholen hun taken moesten uitoefenen.

De Branchecode Goed Bestuur van de Vereniging Hogescholen van november 2019 (hierna: CGB HBO 2019) bevatte in Hoofdstuk II betreffende de taak en werkwijze van het college van bestuur van hogescholen een bepaling over diens taken. Bepaling II.1.1 CGB HBO 2019 – voor zover van belang – luidde als volgt:

> "Het college van bestuur is belast met het bestuur van de hogeschool in zijn geheel en met het beheer ervan. Het college van bestuur hanteert een visie op de maatschappelijke opdracht van de hogeschool als uitgangspunt voor zijn beleid. Het college van bestuur vertaalt die visie in een missie en doelstellingen, geeft inzicht in realisatie hiervan, communiceert hierover met relevante belanghebbenden, en rapporteert hierover in het jaarverslag."

Een expliciete bepaling over de taakverantwoordelijkheid van de leden van het college van bestuur ontbrak. Een dergelijke bepaling was daarentegen wel opgenomen in hoofdstuk III van de CGB HBO 2019 over de taak en werkwijze van de RvT van hogescholen. Deze diende een veelheid van belangen af te wegen in overeenstemming met de visie van de hogeschool op zijn maatschappelijke opdracht.
Bepaling III.1.2 CGB HBO 2019 luidde als volgt:

> "De raad van toezicht richt zich bij de vervulling van zijn taak naar de belangen van de hogeschool en weegt daarbij de in aanmerking komende belangen van de bij de hogeschool betrokken instanties, organisaties en personen af in overeenstemming met de visie van de hogeschool op zijn maatschappelijke opdracht. De raad van toezicht is verantwoordelijk voor de kwaliteit van zijn eigen functioneren."

2.3 Parlementaire geschiedenis

2.3.1 Wettelijke vastlegging norm

Ten gevolge van de WTBR is in art. 2:44 lid 3 BW voor bestuurders van een vereniging het volgende vastgelegd:

> "Bij de vervulling van hun taak richten de bestuurders zich naar het belang van de vereniging en de met haar verbonden onderneming of organisatie."

---

[18] De Whw dateert van 8 oktober 1992. Uitgegaan is van de tekst van de Whw zoals deze gold op 1 januari 2017.

Eenzelfde bepaling is in art. 2:291 lid 3 BW neergelegd voor bestuurders van een stichting:

> "Bij de vervulling van hun taak richten de bestuurders zich naar het belang van de stichting en de met haar verbonden onderneming of organisatie."

Dezelfde taakverantwoordelijkheid geldt ook voor eventuele commissarissen van een vereniging en stichting. In art. 2:47 lid 2 zin 3 BW is voor de vereniging het volgende bepaald:

> "Bij de vervulling van hun taak richten de commissarissen zich naar het belang van de vereniging en de met haar verbonden onderneming of organisatie."

Voor de stichting is eenzelfde bepaling neergelegd in art. 2:292a lid 2 zin 3 BW:

> "Bij de vervulling van hun taak richten de commissarissen zich naar het belang van de stichting en de met haar verbonden onderneming of organisatie."

Via de schakelbepaling van art. 2:53a lid 1 BW zijn de voor de vereniging geldende bepalingen eveneens van toepassing op bestuurders en commissarissen van een coöperatie en een onderlinge waarborgmaatschappij.

2.3.2 Achtergrond introductie wettelijke norm

De wetgever wenste de bij de NV en BV bestaande duidelijkheid over het uitgangspunt bij de taakvervulling van bestuurders en commissarissen/toezichthouders ook te verschaffen bij de vereniging en de stichting.[19] Aldus wordt gekomen tot een uniformering van de gedragsnorm waarnaar bestuurders en commissarissen van rechtspersonen zich moeten richten. Er is met andere woorden gekozen voor een rechtsvormneutrale regeling.

Zie hierover de opmerkingen van de toenmalige Minister van Veiligheid en Justitie in de memorie van toelichting:[20]

> "In het rechtspersonenrecht is het bestuur en toezicht op een aantal punten nog niet afdoende wettelijk geregeld. Voor een aantal aspecten van bestuur en toezicht geldt namelijk dat deze wel geregeld zijn voor de NV en de BV, maar dat de regeling voor de andere rechtspersonen van Boek 2 BW ontbreekt of onvolledig is. […]
> Een van de onderwerpen die op dit moment onvoldoende geregeld is, betreft de taakstelling van bestuurders en commissarissen. Belangrijk uitgangspunt van het rechtspersonenrecht is dat bestuurders en commissarissen gehouden zijn tot een behoorlijke taakvervulling en dat zij zich bij de vervulling van hun taak dienen te

---

[19] *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 3, p. 1 (MvT).
[20] *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 3, p. 2.

> richten naar het belang van de rechtspersoon en de daaraan verbonden onderneming of organisatie. Dit uitgangspunt is voor de vereniging, de coöperatie, de onderlinge waarborgmaatschappij en de stichting echter niet in de wet vastgelegd."

Bij het opnemen van een wettelijke regeling voor de taakstelling van bestuurders en commissarissen van verenigingen en stichtingen heeft ook het rapport van de Commissie Halsema een rol gespeeld, aldus de minister:[21]

> "Met de in dit wetsvoorstel neergelegde regeling wordt ook invulling gegeven aan de aanbevelingen van de Commissie Behoorlijk Bestuur […] Deze commissie heeft aangedrongen op een nauwkeuriger omschrijving van de taak en de aansprakelijkheid van bestuurders en toezichthouders van instellingen in semipublieke sectoren […]."

De normstelling voor de taakvervulling van bestuurders en commissarissen bij de NV en de BV zou eveneens bij de overige rechtspersonen van toepassing moeten zijn, aldus de memorie van toelichting. Ook bij verenigingen en stichtingen worden bestuurders en commissarissen geconfronteerd met een samenloop van belangen, zoals belangen van leden, donateurs, schuldeisers, werknemers en vrijwilligers.[22] Daarom wordt bepaald dat deze functionarissen zich bij de vervulling van hun taak richten naar het belang van de betrokken vereniging of stichting en de daaraan verbonden onderneming of organisatie (art 2:44 lid 3 jo. art. 2:53a lid 1 BW; art. 2:47 lid 2 zin 3 jo. art. 2:53a lid 1 BW; art. 2:291 lid 3 en art. 2:292a lid 2 zin 3 BW). Daarmee geldt deze norm voor bestuurders en commissarissen van alle rechtspersonen.

De betekenis van deze norm voor bestuurders en commissarissen van verenigingen en stichtingen is eveneens dat zij hun eigen belangen niet mogen laten prevaleren boven de belangen van de rechtspersoon. Dit wordt door de toenmalige Minister van Veiligheid en Justitie in de memorie van toelichting als volgt verwoord:[23]

> "Met de voorgestelde bepaling wordt voor alle rechtspersonen tot uitdrukking gebracht dat de bestuurders bij de vervulling van hun taak de belangen van de rechtspersoon moeten laten prevaleren boven hun eigen belangen."

> "Met de norm wordt onder meer tot uitdrukking gebracht dat commissarissen bij de vervulling van hun taak de belangen van de rechtspersoon moeten laten prevaleren boven hun eigen belangen."

---

21 *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 3, p. 3 (MvT).
22 *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 3, p. 4/5.
23 *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 3, p. 11 en 22.

De formulering van de bepaling is ten opzichte van de NV/BV-bepaling enigszins gewijzigd. Toegevoegd is de term 'organisatie' omdat niet alle verenigingen en stichtingen een onderneming drijven.[24] Ook wanneer een rechtspersoon geen onderneming drijft, kan toch sprake zijn van een in dit kader relevant samenstel van belangen.[25]

Zie hierover het volgende citaat uit de memorie van antwoord:[26]

> "Met de term «organisatie» wordt in de artikelen 2:44 lid 3 en 2:291 lid 3 BW tot uitdrukking gebracht dat, ook wanneer een vereniging of stichting geen onderneming drijft, toch sprake kan zijn van een in dit kader relevant samenstel van belangen. Het kan daarbij bijvoorbeeld gaan om de belangen van leden, van donateurs, van schuldeisers, van werknemers en van vrijwilligers […]."

In de nota naar aanleiding van het verslag gaat de toenmalige Minister voor Rechtsbescherming nader in op de taakverantwoordelijkheid van bestuurders en commissarissen van verenigingen en stichtingen:[27]

> "Het wetsvoorstel verduidelijkt de taak van bestuurders en commissarissen van verenigingen, coöperaties, onderlinge waarborgmaatschappijen en stichtingen. Die taak is gericht op het behartigen van het belang van de rechtspersoon en de daarmee verbonden onderneming of organisatie. Daarmee is duidelijk dat bestuurders en commissarissen de verscheidene belangen binnen de rechtspersoon tegen elkaar moeten afwegen en daarbij het overkoepelende belang van het goed functioneren van de rechtspersoon voorop moeten stellen. Dat betekent in elk geval dat het eigen belang van een bestuurder of commissaris niet mag prevaleren. Dit was voor deze rechtspersonen nog niet wettelijk geregeld. Nu de taak van bestuurders en commissarissen wettelijk wordt vastgelegd, wordt ook duidelijker wanneer de taakvervulling onbehoorlijk is en wanneer er een grondslag voor aansprakelijkheid kan zijn. Die duidelijkheid is in het belang van de rechtspersoon, de bestuurders en commissarissen zelf, maar ook voor derden die door het optreden van de rechtspersoon zijn geraakt."

> "Het wetsvoorstel […] verduidelijkt in de stichtingen- en verenigingstitel hoe bestuurders (en commissarissen) van stichtingen en verenigingen moeten omgaan met een samenloop van verschillende belangen, bijvoorbeeld de belangen van leden, donateurs, schuldeisers, werknemers en vrijwilligers. Zij moeten die belangen afwegen en zich richten op het overkoepelende belang van de rechtspersoon en de daarmee verbonden onderneming of organisatie."

---

24 *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 3, p. 5 (MvT).
25 *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 3, p. 11 (MvT).
26 *Kamerstukken II* 2018/19, 34491, C, p. 22.
27 *Kamerstukken II* 2018/19, 34491, nr. 6, p. 4/5.

Met de aanvulling en verduidelijking door de WBTR wordt beoogd dat de regeling van rechtspersonen in Boek 2 BW beter bruikbaar wordt als basisregeling waarbij in sectorspecifieke regelingen kan worden aangeknoopt. In deze sectorspecifieke regelingen kunnen eventueel aanvullende regels worden gesteld en kan zo nodig van de algemene basisregeling worden afgeweken.[28]

Niet alleen in de memorie van toelichting maar ook in de memorie van antwoord wordt gesproken van een basisregeling die nader ingevuld kan worden in sectorspecifieke regelgeving.[29]

> "Het wetsvoorstel schept een wettelijk kader voor de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van toezichthouders bij de vereniging en de stichting in de artikelen 2:47/2:292a BW waar de verschillende sectoren in de praktijk mee aan de slag kunnen. In sectorspecifieke regelgeving kan deze basisregeling nader worden ingekleurd, bijvoorbeeld door uitdrukkelijk te regelen dat bestuurders en toezichthouders het belang van goed onderwijs of goede zorg bij hun overwegingen moeten betrekken."

Hieraan kan worden toegevoegd dat in de sectorale wet- en regelgeving op het terrein van de volkshuisvesting kan worden bepaald dat bestuurders en toezichthouders het belang van betaalbare huisvesting bij hun overwegingen moeten betrekken.
Gelet op het voorgaande moge duidelijk zijn dat de normstelling voor de taakvervulling van bestuurders en commissarissen van verenigingen en stichtingen is bedoeld om het gedrag van deze bestuurders en commissarissen te reguleren. Er is derhalve sprake van een ex ante, preventief werkend mechanisme.

2.3.3 Uitleg van het begrip 'organisatie'

In de memorie van antwoord geeft de toenmalige Minister voor Rechtsbescherming naar aanleiding van een vraag van leden van de SGP-fractie nadere uitleg over het begrip 'organisatie' in de voorgestelde art. 2:44 lid 3 en art. 2:291 lid 3 BW in verhouding tot het bepaalde in art. 2:8 lid 1 BW waarin hetzelfde begrip voorkomt.[30] Verduidelijkt wordt dat belanghebbenden bij een vereniging of stichting niet zonder wettelijke en statutaire basis kunnen worden aangemerkt als bij de organisatie betrokkenen in de zin van art. 2:8 BW.

> "Ik kan bevestigen dat de term «organisatie» niet per definitie dezelfde reikwijdte heeft in artikel 2:8 BW als in de voorgestelde artikelen 2:44 lid 3 en 2:291 lid 3 BW. Met de term «organisatie» wordt in de artikelen 2:44 lid 3 en 2:291 lid 3 BW tot uitdrukking gebracht dat, ook wanneer een vereniging of stichting geen onderneming drijft, toch sprake kan zijn van een in dit kader relevant samenstel van belangen. Het kan daarbij bijvoorbeeld gaan om de belangen van

---

[28] *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 3, p. 3 (MvT).
[29] *Kamerstukken II* 2018/19, 34491, C, p. 12.
[30] *Kamerstukken II* 2018/19, 34491, C, p. 22.

leden, van donateurs, van schuldeisers, van werknemers en van vrijwilligers.[31]
[…]
Dit brengt niet mee dat deze belanghebbenden – zonder wettelijke en statutaire basis – automatisch ook als bij de organisatie betrokkenen in de zin van artikel 2:8 BW kunnen worden aangemerkt.[32] [...]
Ik meen dat dit ook voldoende duidelijk blijkt uit de formulering van het huidige artikel 2:8 lid 1 BW waar wordt gesproken over betrokkenen die «krachtens de wet en de statuten» bij de organisatie zijn betrokken. De term «organisatie» wordt voor de toepassing van artikel 2:8 lid 1 BW ingeperkt door deze eis dat de betrokkenen krachtens de wet en de statuten bij de organisatie van de rechtspersoon zijn betrokken."[33]

2.3.4 Geen afzonderlijke norm voor de stichting

In de WBTR is niet overgenomen de in de consultatiefase geopperde suggestie een afzonderlijke norm te formuleren voor de taakvervulling door bestuurders van een stichting.[34] Het zou bij de stichting niet vanzelfsprekend zijn dat bestuurders het belang van de rechtspersoon voorop moeten stellen. Zij zouden ook specifieke deelbelangen mogen behartigen. Het belang van de stichting zou bovendien in overwegende mate bepaald worden door de statutaire doelstelling van de betrokken stichting. Gesuggereerd werd een afzonderlijke norm voor de taakvervulling door bestuurders van een stichting te formuleren. In de memorie van toelichting werd het niet overnemen van deze suggestie als volgt gemotiveerd:[35]

---

31 Hierbij werd verwezen naar *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 3, p. 5 en p. 11 (MvT).

32 Hierbij werd verwezen naar Van Veen 2017, p. 646.

33 Hierbij werd verwezen naar Cramer-Goos 2019.

34 Vgl. Consultatiereactie GCV 2014, par. 2.6: "Bij de NV en BV staat het belang van de vennootschap en de met haar verbonden onderneming voorop. Deze uit de rechtspraak gecodificeerde bepaling heeft een breed draagvlak. Bij de stichting is dit niet vanzelfsprekend. De algemene en dwingendrechtelijke regeling met minimumeisen voor het bestuur en toezicht sluit goed aan bij professionele semi-publieke organisaties zoals onderwijs- en zorginstellingen en woningcorporaties, maar doet onvoldoende recht aan de diversiteit en flexibiliteit van stichtingsvorm en de vele andere doelstellingen waarvoor de stichting in de praktijk op uiteenlopende gebieden en in zeer verschillende sectoren wordt gebruikt, zoals de familiestichting, de stichting administratiekantoor, pensioenstichtingen, (goede) doelstichtingen waarbij het vermogen voor specifieke doelen wordt afgezonderd, stichtingen vanuit een kerkelijke achtergrond. De GCV krijgt de indruk dat in (de toelichting op) het voorontwerp onvoldoende rekening wordt gehouden met de eigen aard en de flexibiliteit van de stichtingsvorm. Aan een stichting hoeft niet altijd een 'organisatie' verbonden te zijn en ook overigens zal het louter instrumenteel of ideëel karakter van veel stichtingen niet altijd goed verenigbaar zijn met de uniforme regeling van het tegenstrijdig belang respectievelijk de (externe) aansprakelijkheid of het (te) algemeen geformuleerde richtsnoer voor het handelen van bestuurders en toezichthouders. Bestuurders en toezichthouders van stichtingen mogen op grond van de concrete statutaire doelstelling bijvoorbeeld ook specifieke deelbelangen behartigen. Gelet op het specifieke karakter van de stichting als non-corporatieve rechtsvorm die typologisch gericht is op het verwezenlijken van een veelal door de oprichters geformuleerde doelstelling, verdient het volgens de GCV dan ook aanbeveling om in de MvT met zoveel woorden tot uitdrukking te brengen dat het 'belang van de stichting' in overwegende mate door de statutaire doelomschrijving wordt bepaald." Zie hierover ook Olden 2017, p. 580/581.

35 *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 3, p. 11/12.

> "Reden daarvoor is dat de genoemde zienswijze niet goed te verenigen is met de geldende opvattingen over rechtspersoonlijkheid, welke opvattingen ook ten grondslag liggen aan de regeling van Boek 2 BW. Volgens deze opvattingen moet het belang van de rechtspersoon onderscheiden worden van het belang van degenen die bij de rechtspersoon betrokken zijn en van de deelbelangen die zij behartigen. Voor bestuurders van stichtingen geldt evenzeer als voor bestuurders van andere rechtspersonen dat zij zich moeten richten naar het belang van de rechtspersoon. Daaraan doet niet af dat dit belang in overwegende mate bepaald kan worden door de statutaire doelstelling."[36]

2.3.5 Grondslag voor de tegenstrijdigbelang- en aansprakelijkheidsregeling

De wettelijke normstelling voor de taakvervulling van bestuurders en commissarissen van verenigingen en stichtingen ligt ten grondslag aan de wettelijke besluitvormingsregels bij tegenstrijdig belang voor genoemde functionarissen. Ook wordt door de introductie van deze wettelijke norm duidelijker wanneer de taakvervulling door bestuurders en commissarissen van verenigingen en stichtingen onbehoorlijk is en wanneer er een grond voor persoonlijke aansprakelijkheid kan zijn. Zie Deelonderzoek I, hoofdstukken 5, 7 en 8. Een en ander wordt fraai verwoord in de volgende in de nota naar aanleiding van het verslag opgenomen passage:[37]

> "Het wetsvoorstel verduidelijkt de taak van bestuurders en commissarissen van verenigingen, coöperaties, onderlinge waarborgmaatschappijen en stichtingen. Die taak is gericht op het behartigen van het belang van de rechtspersoon en de daarmee verbonden onderneming of organisatie. Daarmee is duidelijk dat bestuurders en commissarissen de verscheidene belangen binnen de rechtspersoon tegen elkaar moeten afwegen en daarbij het overkoepelende belang van het goed functioneren van de rechtspersoon voorop moeten stellen. Dat betekent in elk geval dat het eigen belang van een bestuurder of commissaris niet mag prevaleren. Dit was voor deze rechtspersonen nog niet geregeld. Nu de taak van bestuurders en commissarissen wettelijk wordt vastgelegd, wordt ook duidelijker wanneer de taakvervulling onbehoorlijk is en wanneer er een grondslag voor aansprakelijkheid kan zijn. Die duidelijkheid is in het belang van de rechtspersoon, de bestuurders en commissarissen zelf, maar ook voor derden die door het optreden van de rechtspersoon zijn geraakt."

2.3.6 Verplaatsing van algemene bepalingen naar aparte titels voor de vereniging en de stichting

---

[36] Verwezen wordt naar Asser/Maeijer & Kroeze 2-I* 2015/15, 16 en 27 t/m 29 en Slagter/Assink 2013, § 3.3.

[37] *Kamerstukken II* 2018/19, 34491, nr. 6, p. 4. Zie ook *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 3, p. 11: "Met de voorgestelde bepaling wordt voor alle rechtspersonen tot uitdrukking gebracht dat de bestuurders bij de vervulling van hun taak de belangen van de rechtspersoon moeten laten prevaleren boven hun eigen belangen."

In het wetsvoorstel was ervoor gekozen de op het punt van de taakverantwoordelijkheid van bestuurders en commissarissen reeds voor de NV en de BV geldende bepalingen te verplaatsen naar het algemene gedeelte (titel 1) van Boek 2 BW. Het betrof het voorgestelde art. 2:9 lid 3 voor de taakverantwoordelijkheid van bestuurders en het voorgestelde art. 2:11 lid 4 voor de taakverantwoordelijkheid van commissarissen. Via de algemene bepalingen zou deze regel dan van toepassing zijn op alle rechtspersonen. Deze werkwijze werd als volgt toegelicht door de toenmalige Minister van Veiligheid en Justitie:[38]

> "Het voorliggende wetsvoorstel bewerkstelligt dat de wettelijke regeling van de rechtspersonen in Boek 2 BW wordt aangevuld en verduidelijkt. In dat kader wordt een aantal regels die reeds gelden voor de NV en de BV, verplaatst naar het algemene gedeelte van de wettelijke regeling. De betreffende regels komen daardoor te gelden voor alle rechtspersonen. Voordeel van deze werkwijze is onder andere dat de uitleg die bij de NV en de BV al aan de betreffende regel is gegeven, ook kan worden toegepast voor de andere rechtspersonen. Zodoende kan er onderlinge kruisbestuiving plaatsvinden en worden onnodige verschillen tussen de rechtsvormen weggenomen."

In het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 1 april 2016 en in het nader rapport d.d. 3 juni 2016 werden de nodige kanttekeningen geplaatst bij deze werkwijze.[39] Hierna volgen ter verduidelijking enkele citaten:

> "De Afdeling onderkent het belang van een duidelijk wettelijk kader voor bestuur en toezicht bij de verschillende rechtspersonen. Dat leidt echter niet zonder meer tot de gevolgtrekking dat uniformering van deze regels door overbrenging van de regels voor de NV en de BV naar de algemene bepalingen van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek noodzakelijk en wenselijk is."

> "Voorts is de Afdeling er niet van overtuigd dat de normen voor bestuur en toezicht van kapitaalvennootschappen (ondernemingen) een dermate algemeen karakter hebben dat zij zich lenen voor een rechtsvorm-neutrale toepassing."

> "De Afdeling wijst er op dat het doel van het wetsvoorstel ook kan worden bereikt door het aanpassen van de bepalingen die uitsluitend op de verschillende soorten rechtspersonen betrekking hebben, of door het werken met schakelbepalingen waardoor de bepalingen voor de NV/BV van toepassing worden verklaard op een of meer andere soorten rechtspersonen. Hierdoor wordt tevens voorkomen dat uitzonderingen op de uniformering nodig zijn, zoals met name bij de stichting het geval is. Dit heeft bovendien als voordeel dat de systematiek van Boek 2 BW gehandhaafd blijft."

---

[38] *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 3, p. 2/3 (MvT).
[39] *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 4, p. 2-4.

De Afdeling advisering van de Raad van State komt dan tot de volgende conclusie:

> "Het wetsvoorstel zal in de praktijk vooral van belang zijn voor de vereniging en stichting, voor zover die niet werkzaam zijn in de semipublieke sector. Voor de andere in Boek 2 BW geregelde rechtspersonen is geheel of grotendeels al in de voorgestelde regels voorzien; datzelfde geldt voor rechtspersonen die werkzaam zijn in de semipublieke sector, maar dan zijn de regels in de sectorspecifieke regelingen zelf opgenomen. Voor deze andere rechtspersonen en semipublieke instellingen is de toegevoegde waarde van een algemene regeling onduidelijk. Wat betreft de verenigingen en stichtingen is het de vraag of uniformering noodzakelijk is en of zij niet te ver wordt doorgevoerd, gelet op de differentiatie in verenigingen en stichtingen en de flexibiliteit die in dit opzicht geboden is. Feitelijk ontbreekt thans alleen de regeling van een toezichthoudend orgaan voor de stichting. Voor drie van de voorgestelde maatregelen geldt naar het oordeel van de Afdeling dat eerst de evaluatie van de in 2013 voor de NV en de BV ingevoerde regels dient te worden afgewacht. Ten slotte past het bij de systematiek van Boek 2 BW om per rechtspersoon regels voor het bestuur en toezicht vast te stellen, zoals nu ook al is gedaan.
>
> De Afdeling adviseert daarom de noodzaak en opportuniteit op dit moment van de voorgestelde algemene regeling dragend te motiveren en indien die motivering niet kan worden gegeven ervan af te zien en zo nodig per soort rechtspersoon regels voor bestuur en toezicht vast te stellen."

Ook in het verslag van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie wordt gevraagd aan te geven waaruit blijkt dat er behoefte is aan het binden van alle rechtspersonen aan dezelfde wettelijke kaders gelet op het feit dat de verschillende rechtsvormen zijn ontstaan, omdat er naar de aard van een organisatie of onderneming juist behoefte was aan verschillende kaders en veelvormigheid.[40]

Ten slotte werd in de consultatiereactie van de Gecombineerde Commissie Vennootschapsrecht[41] en in de wetenschappelijke literatuur[42] kritiek geuit op de uniformering van regels betreffende bestuur en toezicht door deze over te brengen naar de algemene bepalingen van Boek 2 BW. Deze kritiek was niet alleen inhoudelijk van aard. Daarnaast werd opgemerkt dat het de leesbaarheid van de titels over de afzonderlijke rechtspersonen niet ten goede zou komen.
Vanwege deze kritiek dat te veel uniformering van de regelgeving zou plaatsvinden gelet op de differentiatie tussen de verschillende rechtspersonen en de in dit opzicht geboden

---

[40] Verslag van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie vastgesteld d.d. 9 september 2016, *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 5, p. 3.

[41] Consultatiereactie GCV 2014, par. 2.2-2.5.

[42] Vgl. Huizink 2016, par. 2.2.1; Van Uchelen-Schipper 2018, p. 507 en p. 513/514; Blanco Fernández 2016, p. 31-55 en De Jongh 2017, par. 4.

flexibiliteit, is de wetgever hiervan teruggekomen.[43] In de nota van wijziging werd de bepaling inzake de taakverantwoordelijkheid van bestuurders en commissarissen uitgeschreven in de verenigingentitel respectievelijk de stichtingentitel.[44]
Deze wijziging werd door de toenmalige Minister van Rechtsbescherming als volgt toegelicht:[45]

> "Voor mij staat voorop dat het wetsvoorstel recht moet doen aan de flexibiliteit die ons ondernemingsrecht biedt, naast het verhogen van de kwaliteit van bestuur en toezicht bij verenigingen, coöperaties, onderlinge waarborgmaatschappijen en stichtingen. Dit resultaat kan ook worden bereikt met handhaving van de bestaande systematiek van Boek 2 BW. Dat wil zeggen door bepalingen die gelden voor een bepaalde rechtspersoon uit te schrijven in de titel die de desbetreffende rechtspersoon reguleert, dan wel door gebruik te maken van schakelbepalingen. Daarmee is het technisch eenvoudiger om desgewenst verschillen tussen de rechtspersonen te handhaven. Ook in de literatuur is aangevoerd dat met name gezien het bijzondere karakter van de stichting ten opzichte van andere rechtspersonen, de toezichthoudende taak bij de stichting zijn uitwerking dient te vinden in de eigen stichtingentitel in Boek 2 BW en niet in de algemene titel van Boek 2 BW […]."[46]

Wat overeind bleef – ook na deze wijziging – was de rechtsvormneutrale toepassing van de bepaling betreffende de taakstelling voor bestuurders en commissarissen van rechtspersonen. In de memorie van antwoord wordt op de hiervoor beschreven gang van zaken teruggekomen. Duidelijk wordt gemaakt dat er voortdurend een afweging is gemaakt tussen uniformiteit en flexibiliteit.
De kern van het wetsvoorstel is goed bestuur en toezicht bij de vereniging en stichting met behoud van zoveel mogelijk flexibiliteit.[47] Op bepaalde punten achtte de toenmalige Minister voor Rechtsbescherming een vorm van uniformiteit bij alle rechtspersonen gerechtvaardigd om zo het verlangde basisniveau van goed bestuur en toezicht bij alle rechtspersonen – inclusief de vereniging en stichting – te waarborgen. Genoemd worden de keuze voor een dualistisch of monistisch bestuursmodel; de basisomschrijving van de bestuurstaak en de taak van een commissaris van een rechtspersoon; de regeling voor meervoudig stemrecht; de ontstentenis- en beletregeling en de tegenstrijdigbelangregeling.

De gedachte van goed bestuur en toezicht met behoud van zoveel mogelijk flexibiliteit ligt ook ten grondslag aan het afstappen van het idee zoveel mogelijk algemene bepalingen omtrent bestuur en toezicht te plaatsen in het algemene deel (titel 1) van

---

43 *Kamerstukken II* 2018/19, 34491, nr. 6, p. 1/2 (NV II).
44 *Kamerstukken II* 2018/19, 34491, nr. 7.
45 *Kamerstukken II* 2018/19, 34491, nr. 6, p. 1/2 (NV II).
46 Hierbij werd verwezen naar Van Uchelen-Schipper 2018, p. 507 en p. 513/514.
47 *Kamerstukken I* 2020/21, 34491, C, p. 7.

Boek 2 BW. In plaats daarvan zijn de regels voor bestuur en toezicht voor de verschillende rechtsvormen per rechtsvorm uitgewerkt. Daardoor kan ook in de toekomst gemakkelijker rekening worden gehouden met de verschillen tussen de rechtsvormen. Zie het hiernavolgende citaat uit de memorie van antwoord:[48]

> "De kern van dit wetsvoorstel is goed bestuur en toezicht met behoud van zoveel mogelijk flexibiliteit. Daartoe faciliteert het wetsvoorstel dat verenigingen en stichtingen (net als de BV en NV) kunnen kiezen voor een raad van commissarissen of een monistisch bestuursmodel. In zoverre is inderdaad sprake van een uniformering van bestuur en toezicht tussen de verschillende rechtspersonen. Uniformering is er ook waar het gaat om de basisomschrijving van de bestuurstaak en de taak van een toezichthouder van een rechtspersoon. Een ieder die niet als privépersoon optreedt in het rechtsverkeer, maar als bestuurder of commissaris, moet ervoor zorgen dat hij zijn taken behoorlijk vervult. Voldoet hij niet aan die eis, dan mag hem eventuele schade van de rechtspersoon of derden worden tegengeworpen. Daarnaast is er uniformering op het gebied van de regeling voor meervoudig stemrecht en de ontstentenis- en beletregeling: beide regelingen komen voor alle rechtspersonen te gelden. Eveneens komt voor alle rechtspersonen te gelden dat bestuurders en commissarissen met een tegenstrijdig belang zich moeten onthouden van deelname aan de beraadslaging en besluitvorming. Op deze punten acht ik een vorm van uniformiteit bij alle rechtspersonen gerechtvaardigd om zo het verlangde basisniveau van goed bestuur en toezicht bij alle rechtspersonen – inclusief de vereniging en stichting – te waarborgen.
>
> De gedachte van goed bestuur en toezicht met behoud van zoveel mogelijk flexibiliteit lag ook ten grondslag aan de eerste nota van wijziging bij dit wetsvoorstel uit 2018, waarnaar de leden van de fractie van GroenLinks-fractie verwijzen. Het wetsvoorstel, zoals oorspronkelijk ingediend, ging uit van een plaatsing in het algemene deel (titel 1) van Boek 2 BW van zoveel mogelijk algemene bepalingen omtrent bestuur en toezicht. Op die manier zouden deze regels van toepassing zijn op alle rechtspersonen. Met de eerste nota van wijziging is ten opzichte van het oorspronkelijk ingediende wetsvoorstel de regeling van het algemeen deel verplaatst naar de delen van de wet die specifiek gaan over de vereniging en de stichting. De regels voor bestuur en toezicht voor de verschillende rechtsvormen worden nu per rechtsvorm uitgewerkt. Daardoor kan ook in de toekomst gemakkelijker rekening worden gehouden met de verschillen tussen de rechtsvormen."

2.4 Vertaling adviezen Commissie Halsema en Commissie Vennootschapsrecht

2.4.1 Aanbevelingen Commissie Halsema

Naar aanleiding van enkele spraakmakende incidenten in de semipublieke sectoren volkshuisvesting, zorg en onderwijs stelde de toenmalige Minister van Economische

---

[48] *Kamerstukken I* 2020/21, 34491, C, p. 7.

Zaken op 16 mei 2013 de Commissie Halsema in. In september van datzelfde jaar verscheen het rapport 'Een lastig gesprek' van deze commissie. Zie over deze voorgeschiedenis nader Algemeen Deel, hoofdstuk 2, par. 2.7.

De Commissie Halsema heeft in haar rapport aangedrongen op een nauwkeuriger omschrijving van de taak van met name toezichthouders van instellingen in semipublieke sectoren. Illustratief hiervoor is het volgende citaat dat is opgenomen onder kopje *B. Het interne toezicht*:[49]

> "Terwijl de taken van de raad van commissarissen bij private ondernemingen expliciet in het Burgerlijk Wetboek zijn omschreven en nog verder zijn uitgewerkt in de corporate governance code, ontbreekt een algemene taakomschrijving voor de interne toezichthouder bij stichtingen en verenigingen. Hierbij komt dat bij ontstentenis van aandeelhouders en klanten die dreigen weg te lopen, de rol van de interne toezichthouder des te belangrijker is. De Raad van Toezicht vertegenwoordigt als het ware de samenleving en de rechtstreeks betrokken burgers (leerlingen, huurders, patiënten) tegenover de Raad van Bestuur."

Gelet hierop is in par. 4.2 *Aanbevelingen aan de politiek* onder nr. 4 de volgende aanbeveling opgenomen:

> "In het Burgerlijk Wetboek voor verenigingen en stichtingen een taakomschrijving op te nemen voor de interne toezichthouder (raad van toezicht) die vergelijkbaar is met die voor vennootschappen."

Met het in de WBTR opnemen van een wettelijke normstelling voor de taakvervulling van commissarissen bij verenigingen en stichtingen is gevolg gegeven aan de hiervoor genoemde aanbeveling van de Commissie Halsema.[50] Zie hierover de opmerkingen van de toenmalige Minister van Veiligheid en Justitie in de memorie van toelichting:[51]

> "Met de in dit wetsvoorstel neergelegde regeling wordt ook invulling gegeven aan de aanbevelingen van de Commissie Behoorlijk Bestuur […]. Deze commissie heeft aangedrongen op een nauwkeuriger omschrijving van de taak en de aansprakelijkheid van bestuurders en toezichthouders van instellingen in semipublieke sectoren, en op de invoering van een tegenstrijdigbelangregeling voor deze instellingen. Het voorstel vormt verder de hoeksteen van de maatregelen ter verbetering van de kwaliteit van bestuur en toezicht bij verenigingen en stichtingen in semipublieke sectoren, zoals deze zijn

---

[49] Rapport Commissie Halsema 2013, p. 15.

[50] Vgl. *Kamerstukken II* 2013/14, 28479, nr. 69, p. 6-14; zie ook de brief van de toenmalige Minister van Veiligheid en Justitie hieromtrent: *Kamerstukken II* 2013/14, 33750, VI, nr. 31.

[51] *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 3, p. 3. In de nota naar aanleiding van het verslag worden deze opmerkingen min of meer herhaald door de toenmalige Minister voor Rechtsbescherming: *Kamerstukken II* 2018/19, 34491, nr. 6, p. 8.

> aangekondigd in de brief aan de Tweede Kamer van 12 november 2013.[52] […] Verder kan worden gewezen op de bevindingen van de ministeriële commissie Vernieuwing Publieke Belangen. Vanuit deze commissie is er onder meer op gewezen dat een goede taakvervulling door interne toezichthouders bevorderd wordt door helder in het BW vast te leggen wat die taak is en welke aansprakelijkheid een intern toezichthouder heeft indien de taak onbehoorlijk wordt vervuld.[53]"

Voor wat betreft de WBTR zijn primair van belang de aanbevelingen van de Commissie Halsema die zien op de taakvervulling en aansprakelijkheid van bestuurders en commissarissen van verenigingen en stichtingen. Boek 2 BW is niet de plaats om te regelen op welke wijze de publieke taken van bestuurders en commissarissen van instellingen in semipublieke sectoren zich verhouden tot de overige, private belangen die behartigd moeten worden. De herijking van publieke belangen, zoals ook aanbevolen door de Commissie Halsema,[54] diende plaats te hebben in overleg met die semipublieke sectoren.[55]

2.4.2 Advies Commissie Vennootschapsrecht

In het advies van de Commissie Vennootschapsrecht werd slechts het volgende opgemerkt over de taakverantwoordelijkheid van bestuurders en commissarissen bij de vereniging en de stichting:[56]

> "Voorts wordt voor verenigingen, coöperaties, onderlinge waarborgmaatschappijen en stichtingen het stelsel van bestuur en toezicht gelijkgesteld met het stelsel dat geldt voor NV's en BV's met betrekking tot (i) de uitgangspunten die bestuurders en toezichthouders bij de vervulling van hun taak in acht moeten nemen […]"

De Commissie Vennootschapsrecht plaatste hierbij verder geen kanttekeningen.

2.5 Wetenschappelijke inzichten over de wettelijke gedragsnorm

2.5.1 Taakvervulling bestuurders en commissarissen

Bij de NV en de BV was en is de regel dat het bestuur en de RvC bij het vervullen van hun taak het belang van de rechtspersoon en de met hem verbonden onderneming tot richtsnoer nemen, wettelijk vastgelegd. De heersende opvatting in de wetenschappelijke literatuur en rechtspraak vóór 1 juli 2021 – de datum van inwerkingtreding van de WBTR –

---

52 Hierbij werd verwezen naar *Kamerstukken II* 2013/14, 33750, VI, nr. 31.
53 Hierbij werd verwezen naar *Kamerstukken II* 2014/15, 33822, nr. 4, p. 8.
54 Deze was onderdeel van de acht aanbevelingen om de door de Commissie Halsema beschreven weeffouten in de verschillende semipublieke sectoren te adresseren. Zie Rapport Commissie Halsema 2013, p. 11 en p. 24-26.
55 *Kamerstukken II* 2018/19, 34491, C, p. 11/12 (MvA).
56 Advies Commissie Vennootschapsrecht 2015, p. 1.

was dat deze regel ook gold voor de vereniging en stichting.[57] Zij vloeide voor deze overige rechtspersonen voort uit het ongeschreven recht. Zie het volgende citaat uit Asser/Maeijer & Kroeze 2-I* 2015/189 betreffende de taak van het bestuur van de rechtspersoon:

> "Bij het vervullen van zijn taak moet het bestuur het belang van de rechtspersoon en de met hem verbonden organisatie, bijvoorbeeld een onderneming, tot richtsnoer nemen. […] Voor de NV en de BV is deze regel wettelijk vastgelegd. Voor de andere rechtspersonen vloeit zij voort uit het ongeschreven recht en geldt zij eveneens."

Zie voor de taakvervulling van commissarissen van rechtspersonen het volgende citaat uit Asser/Maeijer & Kroeze 2-I* 2015/220:

> "Commissarissen moeten zich bij de vervulling van hun taak richten naar het belang van de rechtspersoon en de daarmee verbonden onderneming (art. 2:57 lid 2 en art. 2:140/2:250 lid 2 BW). […] Ook toezichthouders van een vereniging of stichting moeten zich richten naar het belang van de rechtspersoon en de met hem verbonden organisatie."

In een latere druk: Asser/Kroeze 2-I 2021/189, wordt nog opgemerkt dat ten onrechte in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel van de WBTR de suggestie wordt gewekt dat de norm (nog) niet voor verenigingen en stichtingen zou gelden.[58]

Gelet op het voorgaande werd in de wetenschappelijke literatuur het voorstel wettelijk te regelen dat er een uniforme norm geldt waarnaar bestuurders en commissarissen van rechtspersonen zich bij de uitoefening van hun taak moeten richten, positief beoordeeld.[59] Een ongeschreven rechtsregel werd een geschreven rechtsregel.

Er was wel een kritiekpunt van redactionele aard. Ten opzichte van de NV- en BV-bepaling is toegevoegd de term 'organisatie' omdat niet alle verenigingen en stichtingen een onderneming drijven.[60] Zowel een coöperatie als een onderlinge waarborgmaatschappij oefent een bedrijf uit dan wel doet een bedrijf uitoefenen (art. 2:53 lid 1 en 2 BW). Deze verenigingen drijven een onderneming en hebben dientengevolge ook een organisatie. Voorgesteld werd in de desbetreffende bepalingen te spreken van 'onderneming en/of

---

[57] Vgl. Asser/Rensen 2-III* 2012/127, 308; Asser/Maeijer & Kroeze 2-I* 2015/189; Dijk/Van der Ploeg 2013, p. 192, 255, 264; Overes 2016, p. 85/86; Pres. Rb. Utrecht 24 juli 1997, *KG* 1997/318; Gerechtshof Arnhem 21 mei 2013, ECLI:NL:GHARL:2013:CA0919; Gerechtshof Amsterdam 30 september 2014, ECLI:NL:GHAMS:2014:4036 en Rb. Oost-Brabant 26 februari 2014, *JOR* 2014/126.

[58] Verwezen wordt naar *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 3, p. 5 (MvT): "Bij verenigingen, coöperaties, onderlinge waarborgmaatschappijen en stichtingen ontbreekt een dergelijke normstelling."

[59] Vgl. Boschma e.a. 2014, p. 165; Olden 2017, p. 582; Overes 2016, p. 85/86 en Plomp 2016, par. 6.4.3.3.

[60] *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 3, p. 5.

organisatie'.[61] Hieromtrent kan worden opgemerkt dat in de Aanwijzingen voor de regelgeving[62] is bepaald dat het gebruik van de uitdrukking 'en/of' achterwege dient te blijven. Bij het gebruik van het woord 'of' is daaronder mede begrepen de situatie dat meer dan een van de genoemde gevallen zich tegelijk voordoen.

2.5.2 Invulling begrip belang van de rechtspersoon

Over de inhoud van begrip 'het belang van de rechtspersoon' bestaat in de wetenschappelijke literatuur een uitgebreide discussie.[63] Deze discussie had vooraleerst betrekking op de kapitaalvennootschap. Grofweg kunnen de volgende twee standpunten worden onderscheiden.[64]

Ten eerste is er de resultantebenadering.[65] Deze houdt in dat het belang van de vennootschap de resultante is van een afweging van de belangen van de bij de vennootschap en haar onderneming betrokkenen. De belangen die dienen te worden meegewogen zijn in het bijzonder de belangen van aandeelhouders[66], werknemers en crediteuren, de continuïteit van de onderneming en het concernbelang. De uitkomst van deze belangenafweging bepaalt het vennootschappelijk belang. Op voorhand kan niet worden aangegeven welk belang het zwaarst moet wegen.[67] Dit is mede afhankelijk van de omstandigheden van het concrete geval.
Daarnaast houdt de continuïteitsopvatting[68] in dat het belang van de vennootschap (of rechtspersoon) een autonoom belang is dat geabstraheerd is van de belangen van de belanghebbenden. Maeijer formuleerde dit als "het belang dat de vennootschap heeft bij haar eigen gezonde bestaan, uitgroei en voortbestaan met het oog op het door haar te bereiken doel".[69] Anders gezegd, het belang van de rechtspersoon wordt bepaald door hetgeen waartoe de rechtspersoon is bestemd; zijn bestaansreden.[70] Maeijer voegde

---

61 Vgl. Rensen & Quist 2021, p. 430.
62 Zie Aanwijzing 3.12. Te raadplegen via: https://www.kcbr.nl/ontwikkelen-beleid-en-regelgeving/aanwijzingen-voor-de-regelgeving.
63 Zie over het belang van de rechtspersoon Maeijer oratie 1964; Mendel oratie 1989; Assink oratie 2010; Schwarz oratie 2018, Dortmond 2013/231; Asser/Van Solinge & Nieuwe Weme 2-IIb* 2019/394 en 395; Van Schilfgaarde 2013, nr. 4; Kemp/Koster/Schwarz 2019; Bulten e.a. 2020; Van Schilfgaarde 2016; Timmerman 2009; De Kluiver 2009, p. 19. Zie ook HR 1 april 1949, *NJ* 1949/465 (*Doetinchemse IJzergieterij*) en HR 4 april 2014, *NJ* 2014/286 (*Cancun*).
64 Zie uitgebreider Van Veen 2017.
65 Dortmond 2013/231 en Asser/Maeijer/Van Solinge & Nieuwe Weme 2-II* 2009/394 en 395.
66 Daarnaast is er voor de NV/BV de leer van het aandeelhoudersbelang inhoudende dat het belang van de vennootschap samenvalt met of in overwegende mate wordt bepaald door het belang van de aandeelhouders. Vgl. Löwenstein 1970, p. 88/89 en Van Ginneken & Timmerman 2011, p. 604/605.
67 Vgl. Dortmond 2013/231; Van Schilfgaarde 2013, p. 28; Asser/Maeijer/Van Solinge en Nieuwe Weme 2-II* 2009/394 en 395; Van Schilfgaarde 2016, p. 147 e.v.
68 Ook autonome of holistische leer genoemd.
69 Maeijer oratie 1964, p. 144. Zie ook Mendel oratie 1989, p. 14.
70 Aldus Van Veen 2017, p. 642-644 en Overes/Van der Ploeg/Van Veen 2025, par. 1.1.

hieraan toe dat het belang van het vennootschappelijk voortbestaan geen doel op zichzelf is.[71]

Over de duiding van het vennootschappelijk of rechtspersonenrechtelijk belang mag dan enig verschil van inzicht bestaan, dat is niet het geval voor wat betreft de functie van dat belang als richtsnoer voor het handelen van bestuurders en commissarissen. Deze functionarissen kunnen wel uit de voeten met deze open norm die naar gelang het concrete geval resulteert in een redelijke en billijke uitkomst, aldus Van Solinge en Nieuwe Weme.[72] Zij zijn van opvatting dat het verschil van mening over de wijze waarop die uitkomst tot stand komt – via de resultantebenadering of de continuïteitsopvatting – eerder theoretisch dan praktisch van belang is.

De wetgever heeft zich voor wat betreft de uitleg van het rechtspersonenrechtelijk belang een aanhanger van de resultantebenadering getoond.[73] Vele wetenschappelijke auteurs kunnen zich hierin vinden.[74] Bestuurders en commissarissen moeten met een samenloop van verschillende belangen omgaan, zoals de belangen van leden, donateurs, schuldeisers, werknemers en vrijwilligers. Zij moeten die belangen afwegen en zich richten op het overkoepelende belang van de rechtspersoon en de met hem verbonden onderneming of organisatie. Van een individuele bestuurder en commissaris wordt verwacht dat hij zich niet slechts een bepaald deelbelang aantrekt, ook niet als hij een bepaalde benoemende organisatie 'representeert' in het bestuur of de RvC.

2.5.3 Rechtsvormneutrale regeling

In het wetsvoorstel was ervoor gekozen de op het punt van de taakverantwoordelijkheid van bestuurders en commissarissen reeds voor de NV en de BV geldende bepalingen te verplaatsen naar titel 1 van Boek 2 BW. Via de algemene bepalingen zouden alle rechtspersonen hieraan gelijkelijk gebonden zijn. Op deze keuze werd de nodige kritiek geuit (zie par. 2.3.6). Naar aanleiding hiervan is de toenmalige Minister voor Rechtsbescherming in een latere fase van het wetgevingsproces hiervan teruggekomen. Net als bij de NV- en de BV-titel is de betrokken bepaling vervolgens in de verenigingentitel respectievelijk de stichtingentitel uitgeschreven waarmee de bestaande systematiek van Boek 2 BW gehandhaafd bleef.

---

71 Vgl. Asser/Maeijer 2-III 2000/293.

72 Asser/Maeijer/Van Solinge & Nieuwe Weme 2-II* 2009/394.

73 *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 3, p. 5.

74 Asser/Maeijer/Van Solinge en Nieuwe Weme 2-II* 2009/394 en 395; Van Schilfgaarde 2013, nr. 4; Van Schilfgaarde in zijn noot bij HR 4 april 2014, *NJ* 2014/286 (*Cancun*); Olden 2017/103, p. 581 en Quist 2021, p. 429/430.

Ook na deze wijziging bleef de rechtsvormneutrale toepassing van de taakstelling voor bestuurders en commissarissen van alle rechtspersonen overeind staan. Hierbij werden in de wetenschappelijke literatuur enkele kanttekeningen geplaatst.

Onderneming versus niet-onderneming

Zo stelde Olden de vraag of de taakstelling voor bestuurders van een kapitaalvennootschap in zoverre identiek is aan de taakstelling voor bestuurders van andere rechtspersonen dat zij onder één, zij het een rudimentaire en elders facultatief uit te werken, norm gebracht kunnen worden.[75] Hij wijst hierbij allereerst – met een verwijzing naar het advies van de Raad van State[76] – op de tegenstelling onderneming versus niet-onderneming:

> "[…] ondernemen veronderstelt dat het bestuur – met een zeker mandaat van de aandeelhouders – bij het bepalen van de strategie en het dagelijks beleid steeds en voor alles een afweging maakt tussen risico en verwacht rendement. Die afweging mag zover gaan dat een groot risico op verlies van het geïnvesteerde kapitaal voor lief wordt genomen, zolang de belangen van andere stakeholders niet disproportioneel worden geschaad. Zo'n rationele afweging met het oog op wat er uiteindelijk bestendig aan winst te verdelen valt, is niet vanzelfsprekend voor een vereniging, coöperatie, onderlinge waarborgmaatschappij of stichting. Winstverdeling is bij de vereniging en de stichting verboden en dat verandert niet. Een kapitaalvennootschap leent zich in het bijzonder voor het in stand houden van een onderneming, door de combinatie rechtspersoonlijkheid, recht van kapitaalverschaffers om over de winst te beschikken (winstverdeling) en een uitgebalanceerde regeling van checks and balances tussen de organen van de kapitaalvennootschap die zogenaamde agency-kwesties beheersbaar maken."

Ook Van Schilfgaarde wees hierop in zijn noot bij de *Cancun*-beschikking van de Hoge Raad.[77] Hij schreef het volgende:

> "Bij invoering van de voorgestelde wijziging zal de variëteit van af te wegen belangen toenemen en per rechtsvorm verschillen. Daarbij zal een rol blijven spelen of de betrokken rechtspersoon al dan niet een onderneming in stand houdt. Bij de vereniging en de stichting is dat dikwijls niet het geval. Ook los daarvan vertoont echter bij die rechtspersonen het belangenscala dikwijls eigen trekken. Een algemene conclusie kan zijn dat de norm zich te richten 'naar het belang van de organisatie', meer dan de huidige norm bij de NV en de BV, in het verlengde komt te liggen van art. 2:8 BW en de in die bepaling vervatte normen. Of dit als een te verwelkomen verbetering moet worden aangemerkt vind ik moeilijk te beoordelen."

---

75 Olden 2017, p. 580.
76 *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 4, p. 2.
77 HR 4 april 2014, *NJ* 2014/286 (*Cancun*).

Rendementgedreven versus doelgedreven

Voorts wees Olden op de aan de met de vorige verwante tegenstelling van rendementgedreven en doelgedreven:[78]

> "Bij de kapitaalvennootschap is de statutaire doelomschrijving minder prominent dan bij een vereniging of stichting. Sterker nog: veel kapitaalvennootschappen hebben een volstrekt inwisselbaar statutair doel dat niets zegt over de aard van de onderneming, de risicobereidheid en de rendementsverwachtingen. Er is wat voor te zeggen dat de taakstelling van het bestuur sterker wordt ingekleurd door het statutaire doel van een vereniging, coöperatie of stichting dan door het doel van een kapitaalvennootschap."

Dat de wetgever niet gevoelig was voor dit argument dat ook bij de consultatie en dan met name voor de stichting naar voren was gebracht, blijkt uit de volgende passage uit de memorie van toelichting:[79]

> "In de consultatie is opgemerkt dat het bij de stichting niet vanzelfsprekend is dat bestuurders het belang van de rechtspersoon voorop moeten stellen. Bestuurders van stichtingen zouden ook specifieke deelbelangen mogen behartigen. Het belang van de stichting zou bovendien in overwegende mate bepaald worden door de statutaire doelstelling. In dat kader is gesuggereerd om een afzonderlijke norm te formuleren voor de taakvervulling door bestuurders van een stichting. Deze suggestie is niet overgenomen. Reden daarvoor is dat de genoemde zienswijze niet goed te verenigen is met de geldende opvattingen over rechtspersoonlijkheid, welke opvattingen ook ten grondslag liggen aan de regeling van Boek 2 BW. Volgens deze opvattingen moet het belang van de rechtspersoon onderscheiden worden van het belang van degenen die bij de rechtspersoon betrokken zijn en van de deelbelangen die zij behartigen.[80] Voor bestuurders van stichtingen geldt evenzeer als voor bestuurders van andere rechtspersonen dat zij zich moeten richten naar het belang van de rechtspersoon. Daaraan doet niet af dat dit belang in overwegende mate bepaald kan worden door de statutaire doelstelling."

Belang van de rechtspersoon

Ten slotte besprak Olden een derde manier om de tegenstelling tussen kapitaalvennootschappen en andere rechtspersonen te benaderen, namelijk vanuit de juridische fictie van 'het belang van de rechtspersoon'. Hij vermoedde dat de wetgever als uitgangspunt voor de bestuurlijke taakstelling dit belang zag als identiek aan 'het belang van de vennootschap' en wees daarbij op de haast terloopse toevoeging van de woorden

---

78 Zie ook Asser/Maeijer & Kroeze 2-I* 2015/220: "Ook toezichthouders van een vereniging of stichting moeten zich richten naar het belang van de rechtspersoon en de met hem verbonden organisatie. Daarbij geldt dat dit belang niet los gezien kan worden van het statutaire doel van de rechtspersoon."

79 *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 3, p. 11/12.

80 Hierbij wordt in noot 3 verwezen naar Asser/Maeijer & Kroeze 2-I* 2015/15, 16 en 27 t/m 29 en Slagter/Assink 2013, § 3.3.

"…of organisatie" waarmee een entiteit die een 'onderneming' en een die een 'organisatie' in stand houdt op één lijn wordt gesteld. Ter illustratie het volgende citaat uit de memorie van toelichting:[81]

> "Ook bij deze rechtspersonen worden bestuurders en commissarissen echter geconfronteerd met een samenloop van belangen. Het kan daarbij bijvoorbeeld gaan om de belangen van leden, van donateurs, van schuldeisers, van werknemers en van vrijwilligers. Met het wetsvoorstel wordt daarom in de algemene bepalingen van Boek 2 BW opgenomen dat bestuurders en commissarissen zich bij de vervulling van hun taak richten naar het belang van de rechtspersoon en de daaraan verbonden onderneming of organisatie (artikel 2:9 lid 3 en artikel 2:11 lid 4). Hiermee komt deze norm te gelden voor bestuurders en commissarissen van alle rechtspersonen. Voor wat betreft de NV en de BV betekent dit geen verandering. In de formulering is alleen de term «organisatie» toegevoegd, dit omdat niet alle verenigingen en stichtingen een onderneming drijven."

De uiteindelijke conclusie van Olden over de voor de taakstelling van bestuurders geldende uniforme basisregeling was echter positief. De reden hiervoor is dat in de statuten en in sectorspecifieke regelingen meer gedetailleerd invulling gegeven kan worden aan de bestuurstaak:[82]

> "Uiteindelijk zal in de statuten en in sectorspecifieke regelingen meer gedetailleerd invulling gegeven kunnen worden aan de bestuurstaak. De mate van marktparticipatie, de mogelijkheid tot verrichten van commerciële activiteiten, de bereidheid tot het nemen van risico daarbij ("risk appetite"), belang van duurzaamheid, etcetera kunnen in sectorspecifieke regelingen in meer detail worden geregeld. Die mogelijkheid neemt in mijn ogen het bezwaar tegen de uniforme basisregeling weg."

2.5.4 Aanvullingen op de algemene norm in sectorale wet- en regelgeving

De algemene norm dat bestuurders en commissarissen bij het vervullen van hun taak het belang van de rechtspersoon en de met hem verbonden organisatie of onderneming tot richtsnoer moeten nemen, vloeide voorafgaande aan de inwerkingtreding van de WBTR voort uit het ongeschreven recht (zie par. 2.5.1). In de sectorale wet- en regelgeving waren aanvullingen op de algemene norm, zoals die met betrekking tot het maatschappelijke belang en het belang van de betrokken belanghebbenden, opgenomen (zie par. 2.2). Bij deze aanvullingen werden enkele kanttekeningen geplaatst door de Gecombineerde Commissie Vennootschapsrecht[83] en in de wetenschappelijke literatuur.[84]

---

81 *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 3, p. 5.
82 Olden 2017, p. 582.
83 Advies GCV 2011, p. 3/4, punt 2.8.
84 Houwen 2014, p. 144/145; Van Dongen & Hopmans 2015, p. 126; Overes 2016, p. 86 en Boschma e.a. 2014, p. 165.

Volgens de Gecombineerde Commissie Vennootschapsrecht waren de aanvullingen op de algemene norm onnodig, overbodig en verwarrend. Onnodig en overbodig omdat uit de formulering van de betrokken bepalingen waarin de algemene norm voor de taakvervulling van bestuurders en commissarissen is opgenomen, voldoende duidelijk wordt dat de belangen van de verschillende stakeholders bij de rechtspersoon en zijn onderneming of organisatie in acht dienen te worden genomen.[85]
In het verlengde hiervan werd er op gewezen dat in de bepalingen voor de NV en de BV toch evenmin expliciet is opgenomen dat bestuurders en commissarissen met de belangen van bijvoorbeeld werknemers en schuldeisers rekening moeten houden.[86] De vraag werd gesteld waarom bij de vereniging en de stichting dergelijke deelbelangen, zoals het maatschappelijke belang, het realiseren van betaalbare huisvesting, het belang van goede zorg of goed onderwijs of het belang van betrokken belanghebbenden, wel expliciet in de wettelijke bepaling betreffende de taakvervulling van bestuurders en commissarissen worden opgenomen. Onduidelijk is welk doel daarmee wordt gediend.

Deze aanvullingen op de algemene norm zouden daarnaast verwarrend zijn, omdat zij de indruk wekken dat de taak van de RvC of RvT bij semipublieke instellingen zoals woningcorporaties gelet op het bepaalde in art. 31 lid 1 WonW een andere zou zijn dan die bij een andere rechtspersoon, wat niet in het belang is van een eenduidig begrip van de wet.
Ten slotte werd opgemerkt dat het begrip 'maatschappelijk belang' of 'publiek belang' multi-interpretabel en nauwelijks objectiveerbaar is. Een dergelijk begrip kan niet dienen als richtsnoer voor het handelen van bestuurders en commissarissen. Bovendien leveren semipublieke instellingen zoals woningcorporaties en zorg- en onderwijsinstellingen weliswaar een bijdrage aan het maatschappelijke of publieke belang, zoals betaalbare huisvesting, goede zorg en goed onderwijs, maar kunnen zij hier niet verantwoordelijk voor worden gesteld.[87]
Het onderscheid tussen de gehanteerde begrippen 'maatschappelijk belang' en 'publiek belang' lijkt enigszins diffuus. Formeel gezien is een publiek belang een maatschappelijk belang waarvan de behartiging tot taak van de overheid is geworden, aldus de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid.[88] In de wetenschappelijke literatuur heeft – ongeacht de duiding van het begrip – de opvatting de overhand dat onder het door bestuurders en commissarissen van semipublieke instellingen te behartigen

---

[85] Vgl. Asser/Maeijer/Van Solinge & Nieuwe Weme 2-II* 2009/394.
[86] Vgl. Boschma e.a. 2014, p. 165.
[87] Vgl. Overes 2013, p. 1043/1044.
[88] Vgl. WRR-rapport 2000, p. 46: "Bij maatschappelijke belangen gaat het om belangen waarvan de realisatie voor de samenleving als geheel wenselijk wordt geacht. De overheid hoeft zich niet al deze maatschappelijke belangen aan te trekken; vaak worden zij ook gerealiseerd zonder betrokkenheid van de overheid. Voor andere maatschappelijke belangen geldt dit niet of niet in voldoende mate. Indien de overheid zich om deze reden het betreffende belang aantrekt, spreken we over een publiek belang: een maatschappelijk belang waarvan de behartiging tot taak van de overheid is geworden."

rechtspersonenrechtelijke belang mede wordt begrepen het maatschappelijke (of publieke) belang. Bij de belangenafweging is het maatschappelijke (of publieke) belang een van de deelbelangen; dit belang prevaleert niet boven andere belangen.[89] Zie in deze zin ook het advies van de Raad van State uit 2015 over het Wetsvoorstel versterking bestuurskracht onderwijsinstellingen:[90]

> "In de semipublieke sector ligt het voor de hand dat het belang van de privaatrechtelijke rechtspersoon nauw verband houdt met een publiek belang, bijvoorbeeld omdat de rechtspersoon belast is met een wettelijke taak. Uit het feit dat de privaatrechtelijke rechtspersoon een publiek belang dient, kan echter niet worden afgeleid dat de interne toezichthouder primair het publieke belang en de dienstverlening aan de burger dient. Van een interne toezichthouder bij een privaatrechtelijk rechtspersoon kan immers niet worden verlangd dat hij het belang van de rechtspersoon ondergeschikt maakt aan het publieke belang. Een dergelijk standpunt staat op gespannen voet met de wijze waarop het rechtspersonenrecht is ingericht en is onverenigbaar met de wijze waarop in onze samenleving inhoud is gegeven aan de vrijheid en autonomie van personen, die daartoe privaatrechtelijke rechtspersonen kunnen oprichten. Bovendien is daarmee miskend dat het interne toezicht een eigen functie heeft, die met dit voorstel wordt ondermijnd. Het feit dat sprake is van een privaatrechtelijke rechtspersoon met een publieke taak die (deels) met publiek geld wordt gefinancierd, maakt dit niet anders. Indien de overheid dit wel anders wenst, dan dient hij die taak door een publiekrechtelijk orgaan te doen uitvoeren."

2.6 Beantwoording onderzoeksvragen 1 tot en met 7

In Deelonderzoek I staat de beleidslogica centraal die aan de WBTR ten grondslag ligt. Teneinde de beleidslogica achter elke hoofdmaatregel te achterhalen, zijn zeven onderzoeksvragen geformuleerd. Deze worden hierna beantwoord ten aanzien van de eerste hoofdmaatregel: de wettelijke vastlegging van de taakverantwoordelijkheid van bestuurders en commissarissen van verenigingen en stichtingen.

2.6.1 Wat waren de oorspronkelijke beleidsdoelen van de maatregel? (onderzoeksvraag 1)

De eerste maatregel van de WBTR behelst het in de wet vastleggen dat bestuurders en commissarissen van verenigingen, coöperaties, onderlinge waarborgmaatschappijen en stichtingen hun taak moeten uitoefenen in het belang van de rechtspersoon en de daarmee verbonden onderneming of organisatie. Deze norm is vastgelegd voor de bestuurders van een vereniging en stichting in respectievelijk art. 2:44 lid 3 en art. 2:291 lid 3 BW en voor de commissarissen van een vereniging en stichting in respectievelijk art.

---

[89] Vgl. Klaassen 2019, p. 274-276; Houwen 2014, p. 145, noot 61; Houwen 2015; Van Uchelen-Schipper 2019, p. 72; Oostwouder 2020, p. 18 en Plomp 2016, p. 135-137.

[90] Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State over het Wetsvoorstel versterking bestuurskracht onderwijsinstellingen d.d. 20 april 2015, *Kamerstukken II* 2014/15, 34251, nr. 4, p. 4.

2:47 lid 2 zin 3 en art. 2:292a lid 2 zin 3 BW. Via de schakelbepaling van art. 2:53a lid 1 BW zijn de voor de vereniging geldende bepalingen eveneens van toepassing op de bestuurders en commissarissen van een coöperatie en een onderlinge waarborgmaatschappij. In het hiernavolgende wordt daarom gesproken van verenigingen en stichtingen (zie par. 2.3.1).

Bij verenigingen en stichtingen ontbrak tot de inwerkingtreding van de WBTR een normstelling in Boek 2 BW voor de taakvervulling van bestuurders en commissarissen. Wel was er op het terrein van de volkshuisvesting, zorg en onderwijs sectorale wet- en regelgeving met daarin bepalingen over dit onderwerp. Hierin werd veelal een scala van belangen genoemd waarmee bestuurders en/of commissarissen bij de vervulling van hun taak rekening dienen te houden. Genoemd kunnen worden o.a. het maatschappelijke belang, het publieke belang, het belang van de samenleving, het belang van belanghebbenden, het belang van stakeholders – al dan niet expliciet verwoord – en het organisatiebelang (zie par. 2.2).
Het in Boek 2 BW ontbreken van het uitgangspunt voor bestuurders en commissarissen van verenigingen en stichtingen dat zij zich bij de vervulling van hun taak dienen te richten naar het belang van de rechtspersoon en de daaraan verbonden onderneming of organisatie, werd gezien als een lacune in de wetgeving. Met het opnemen van een wettelijke regeling voor de taakstelling van bestuurders en commissarissen van verenigingen en stichtingen werd deze lacune opgevuld. Hiermee is een wettelijk kader geschapen voor de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van bestuurders en commissarissen/toezichthouders bij verenigingen en stichtingen waarmee de verschillende sectoren in de praktijk aan de slag kunnen (zie par. 2.3.2). In sectorspecifieke regelgeving kan deze basisregeling nader worden ingekleurd, bijvoorbeeld door uitdrukkelijk te regelen dat bestuurders en commissarissen/toezichthouders het belang van betaalbare huisvesting, goede zorg of goed onderwijs bij hun overwegingen betrekken.[91]

Uit het voorgaande blijkt dat een van de doelen die met de opname in Boek 2 BW van de normstelling voor de taakvervulling van bestuurders en commissarissen van verenigingen en stichtingen wordt nagestreefd, het opvullen van een lacune in het rechtspersonenrecht is. Er wordt hierbij ook de nodige flexibiliteit geboden, doordat de in Boek 2 BW neergelegde basisregeling zo nodig nader ingevuld kan worden in sectorspecifieke wet- en regelgeving.
Een ander doel dat met de maatregel werd nagestreefd is het verschaffen van duidelijkheid over het uitgangspunt dat bij de vervulling van de taak als bestuurder of commissaris van een vereniging of stichting in acht moet worden genomen (zie par. 2.3.2). Deze functionarissen hebben te maken met een samenloop van verschillende

[91] *Kamerstukken II* 2018/19, 34491, C, p. 12 (MvA).

belangen. Met de wettelijke normstelling is duidelijk verwoord dat de bestuurders en commissarissen die verschillende belangen die spelen binnen de rechtspersoon tegen elkaar moeten afwegen en zich daarbij moeten richten op het overkoepelende belang van de rechtspersoon en de daarmee verbonden onderneming of organisatie.[92] De geboden duidelijkheid is in het belang van de rechtspersoon, de bestuurders en commissarissen, maar ook van derden die door het optreden van de rechtspersoon zijn geraakt.[93]

Het voorgaande betekent in elk geval dat het eigen belang van een bestuurder of commissaris niet mag prevaleren. Hiermee ligt deze bepaling ten grondslag aan de tegenstrijdigbelangregeling (zie Deelonderzoek I, hoofdstuk 5). Door het wettelijk vastleggen van de taakverantwoordelijkheid van bestuurders en commissarissen van verenigingen en stichtingen wordt ook duidelijker wanneer de taakvervulling door een dergelijke functionaris onbehoorlijk is. Dit kan een rol spelen bij het door de rechtbank inwilligen van een verzoek tot ontslag van een bestuurder van een stichting (zie Deelonderzoek I, hoofdstuk 9). Daarnaast is onbehoorlijke taakvervulling een grondslag voor aansprakelijkheid van bestuurders en commissarissen van verenigingen en stichtingen. De bepaling inzake de taakverantwoordelijkheid van bestuurders en commissarissen ligt daarmee ook ten grondslag aan de aansprakelijkheidsregeling (zie Deelonderzoek I, hoofdstukken 7 en 8) (zie par. 2.3.5).

Ten slotte het belangrijkste doel van de WBTR: het waarborgen van een basisniveau van goed bestuur en toezicht bij verenigingen en stichtingen met behoud van zoveel mogelijk flexibiliteit.[94] Dit is de kern van de WBTR. Op sommige punten wordt afgezien van flexibiliteit en wordt uniformiteit gerechtvaardigd geacht om het verlangde basisniveau van goed bestuur en toezicht te waarborgen. Hiervan is sprake bij de basisomschrijving van de bestuurstaak en de taak van een toezichthouder van een rechtspersoon. Dit laat overigens onverlet dat de in Boek 2 BW neergelegde basisregeling zo nodig nader ingevuld kan worden in sectorspecifieke wet- en regelgeving.

2.6.2 Via welke mechanismen beoogt de WBTR deze doelen te bereiken? (onderzoeksvraag 2)

Bestuurders en commissarissen van verenigingen en stichtingen worden geconfronteerd met een samenloop van belangen, zoals de belangen van leden, donateurs, schuldeisers, werknemers en vrijwilligers.[95] In de WBTR is bepaald dat zij zich bij de vervulling van hun taak richten naar het belang van de betrokken rechtspersoon en de daaraan verbonden onderneming of organisatie. De betekenis van deze norm voor respectievelijk de

---

92 *Kamerstukken II* 2018/19, 34491, nr. 6, p. 4 en 5 (NV II).
93 *Kamerstukken II* 2018/19, 34491, nr. 6, p. 4 en 5 (NV II).
94 *Kamerstukken II* 2020/21, 34491, C, p. 7 (MvA).
95 *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 3, p. 4/5 (MvT).

bestuurders en de commissarissen van verenigingen en stichtingen is eveneens dat zij hun eigen belangen niet mogen laten prevaleren boven de belangen van de rechtspersoon.[96]
De normstelling voor de taakvervulling van bestuurders en commissarissen van verenigingen en stichtingen is daarmee bedoeld om het gedrag van deze bestuurders en commissarissen te reguleren. Er is derhalve sprake van een ex ante, preventief werkend mechanisme.

2.6.3 Welke randvoorwaarden zijn belangrijk om de doelen van de maatregel te bereiken (onderzoeksvraag 3)

Een randvoorwaarde voor de realisatie van het als tweede genoemde doel van de opname van de normstelling in Boek 2 BW voor de taakvervulling van bestuurders en commissarissen van verenigingen en stichtingen: het verschaffen van duidelijkheid over hun taak, is dat deze functionarissen voldoende op de hoogte zijn gebracht van deze normstelling en de betekenis ervan. Zie ook de door de Tweede Kamer aangenomen motie van het lid Van Dam c.s.[97] Zie hierover: Algemeen Deel, hoofdstuk 2, par. 2.10.2.

2.6.4 Welke (expliciete en impliciete) aannames liggen in de beleidslogica van de maatregel besloten (onderzoeksvraag 4)

Het in Boek 2 BW ontbreken van het uitgangspunt voor bestuurders en commissarissen/toezichthouders van verenigingen en stichtingen dat zij zich bij de vervulling dienen te richten naar het belang van de rechtspersoon en de daaraan verbonden onderneming of organisatie, werd gezien als een lacune in de wetgeving. De impliciete veronderstelling is dat een dergelijke lacune tot rechtsonzekerheid leidt. Het opvullen van deze lacune door het scheppen van een wettelijk kader voor de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van bestuurders en commissarissen bij verenigingen en stichtingen zou tot meer rechtszekerheid moeten leiden.

In het verlengde hiervan is er de impliciete aanname dat door het in Boek 2 BW opnemen van een bepaling betreffende de taakverantwoordelijkheid van bestuurders en commissarissen van verenigingen en stichtingen de kwaliteit van het bestuur en toezicht bij deze rechtspersonen verbetert.

2.6.5 In hoeverre sluit de maatregel aan bij wetenschappelijke inzichten over de werking van bestuur en toezicht in semipublieke en maatschappelijke organisaties? (onderzoeksvraag 5)

De heersende opvatting in de wetenschappelijke literatuur alsmede in de rechtspraak vóór 1 juli 2021 – de datum van inwerkingtreding van de WBTR – was dat de voor de NV en

---

[96] *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 3, p. 11 en 22 (MvT).
[97] *Kamerstukken II* 2019/20, 34491, nr. 16.

BV in Boek 2 BW wettelijk vastgelegde norm dat het bestuur en de RvC bij het vervullen van hun taak het belang van de rechtspersoon en de met hem verbonden onderneming of organisatie tot richtsnoer nemen, eveneens geldt voor de vereniging en stichting.[98] Zij vloeide voor deze overige rechtspersonen voort uit het ongeschreven recht (zie par. 2.5.1).
Gelet hierop baart het geen opzien dat in de wetenschappelijke literatuur het voorstel wettelijk te regelen dat er een uniforme norm geldt waarnaar bestuurders en commissarissen van verenigingen en stichtingen zich bij de uitoefening van hun taak moeten richten, positief werd beoordeeld.[99] Een ongeschreven rechtsregel werd immers tot een geschreven rechtsregel.

Bij de rechtsvormneutrale toepassing van de taakstelling voor bestuurders (en daarmee ook voor commissarissen) van alle rechtspersonen werden in de wetenschappelijke literatuur enkele kanttekeningen geplaatst.[100] De tegenstellingen onderneming versus niet-onderneming en rendementgedreven versus doelgedreven lagen hieraan ten grondslag. Er werd op gewezen dat de taakstelling voor bestuurders van een kapitaalvennootschap afwijkt van die voor bestuurders van een vereniging of stichting. Eerstgenoemde rechtspersoon houdt een onderneming in stand hetgeen meebrengt dat het bestuur bij het bepalen van de strategie en het dagelijks beleid steeds en voor alles een afweging maakt tussen risico en verwacht rendement. Een dergelijke afweging is niet vanzelfsprekend voor een vereniging of stichting waarbij winstverdeling niet is toegestaan. Bij deze rechtspersonen wordt de taakstelling van het bestuur sterker ingekleurd door de statutaire doelomschrijving (zie par. 2.5.3).
Dat de uiteindelijke conclusie voor wat betreft de uniforme basisregeling voor de taakstelling van bestuurders en commissarissen positief is, heeft als reden dat in de statuten en in sectorspecifieke regelingen een meer gedetailleerde invulling kan worden gegeven aan de taakstelling.

2.6.6 Hoe zijn de incidenten en adviezen (Commissie Halsema en Commissie Vennootschapsrecht) vertaald in de maatregel? (onderzoeksvraag 6)

Met het wettelijk vastleggen van een wettelijke normstelling voor de taakvervulling van (bestuurders en) commissarissen bij verenigingen en stichtingen wordt gevolg gegeven aan één van de aanbevelingen van de Commissie Halsema (zie par. 2.4.1). Het betreft de in par. 4.2 *Aanbevelingen aan de politiek* onder nr. 4 opgenomen aanbeveling:

---

98 Vgl. Asser/Maeijer & Kroeze 2-I* 2015/189, 220; Asser/Rensen 2–III* 2012/127, 308; Dijk & Van der Ploeg 2013, p. 192, 255, 264; Overes 2016, p. 85/86; Gerechtshof Arnhem 21 mei 2013, ECLI:NL:GHARL:2013:CA0919; Gerechtshof Amsterdam 30 september 2014, ECLI:NL:GHAMS:2014:4036 en Rb. Oost-Brabant 26 februari 2014, *JOR* 2014/126.

99 Vgl. Boschma e.a. 2014, p. 165; Olden 2017, p. 582 en Overes 2016, p. 85/86.

100 Olden 2017, p. 580-582; Asser/Maeijer & Kroeze 2-I* 2015/220; Van Schilfgaarde, noot bij HR 4 april 2014, NJ 2014/286 (Cancun).

> "In het Burgerlijk Wetboek voor verenigingen en stichtingen een taakomschrijving op te nemen voor de interne toezichthouder (raad van toezicht) die vergelijkbaar is met die voor vennootschappen."

De Commissie Vennootschapsrecht constateert dat voor verenigingen en stichtingen de uitgangspunten die bestuurders en commissarissen bij de vervulling van hun taak in acht moeten nemen, worden gelijkgesteld met die welke gelden voor NV's en BV's (zie par. 2.4.2). De Commissie Vennootschapsrecht plaatst hierbij verder geen kanttekeningen.

2.6.7 In hoeverre houdt de beleidslogica van de maatregel rekening met verschillen in schaal en professionaliteit van verenigingen en stichtingen? (onderzoeksvraag 7)

Bij het in Boek 2 BW vastleggen van de taakverantwoordelijkheid van bestuurders en commissarissen van verenigingen en stichtingen is geen rekening gehouden met verschillen in schaal en professionaliteit van verenigingen en stichtingen. Dit is echter geen bezwaar. Er is weliswaar sprake van een uniforme bepaling die geldt voor alle verenigingen en stichtingen ongeacht grootte en al dan niet professionaliteit, maar deze uniforme bepaling wordt gezien als een basisregeling. In sectorspecifieke wet- en regelgeving dan wel in de statuten van de desbetreffende vereniging of stichting kan meer gedetailleerd invulling worden gegeven aan de taakstelling van bestuurders en commissarissen. Er kan bijvoorbeeld worden bepaald dat zij maatschappelijke belangen zoals betaalbare huisvesting, goede zorg of goed onderwijs bij hun overwegingen betrekken (zie par. 2.3.2 en 2.5.3).

Hoofdstuk 3
Wettelijke grondslag en regeling voor dualistisch bestuursmodel (bestuur en RvC)

3.1 Inleiding en situatie voorafgaande aan het Wetsvoorstel

3.1.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de tweede hoofdmaatregel van de WBTR behandeld: de wettelijke grondslag voor en regeling van het dualistische bestuursmodel voor verenigingen en stichtingen. Uit de memorie van toelichting volgt dat de wettelijke grondslag voor de instelling van een RvC (of RvT[1]) voor álle rechtspersonen die zijn vermeld in art. 2:3 BW een belangrijk element van het Wetsvoorstel was waarmee één van de adviezen van de Commissie Halsema werd opgevolgd.[2]

Het dualistische bestuursmodel vormt van oudsher het uitgangspunt van Boek 2 BW voor de regeling van bestuur en toezicht van rechtspersonen.[3] Voor de coöperatie, onderlinge waarborgmaatschappij, NV en BV kende de wet al een regeling voor de RvC en daarmee voor het dualistische bestuursmodel.[4] Zoals zal blijken uit hoofdstuk 4 van dit Deelonderzoek I, is daar voor wat betreft NV's en BV's sinds 2013 in Boek 2 BW de regeling van het monistische model aan toegevoegd.

Hoewel de wet voor de inwerkingtreding van de WBTR nog geen regeling bevatte voor het dualistische bestuursmodel bij de vereniging en de stichting, kon bij deze rechtspersonen al wel een RvC of RvT – en daarmee een dualistisch bestuursmodel – worden ingesteld. Bij de vereniging en de stichting werd de RvC wel zijdelings genoemd in wetsartikelen, bijvoorbeeld in art. 2:47 BW (oud) waarin de oude tegenstrijdigbelangregeling voor bestuurders of commissarissen van een vereniging stond en in art. 2:297b BW waarin sinds de inwerkingtreding van de WBT in 2013 werd verwezen naar commissarissen in verband met de beperking van het aantal commissariaten bij stichtingen (limiteringsregeling).

Bij verenigingen en stichtingen kwamen op grond van statutaire regelingen al diverse organen onder diverse benamingen voor die in meer of mindere mate een vorm van toezicht uitoefenden.[5] In de toelichting op het voorontwerp werd opgemerkt dat de

---

1 De RvC van een vereniging of stichting kan volgens de WBTR ook als RvT worden aangeduid.
2 *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 3, p. 1.
3 Zie ook Boschma e.a. 2014, p. 162.
4 Art. 2:57 BW voor de coöperatie en de onderlinge waarborgmaatschappij, art. 2:140 BW voor de NV en art. 2:250 BW voor de BV.
5 Quist 2017, p. 597. Quist noemt raden van wijze mannen, raden van oudsten, colleges van toezicht en curatoria als voorbeelden van benamingen.

wetgever niet beoogde om wijziging te brengen in bestaande bestuurs- en toezichtstructuren, zoals die waarin sprake is van een algemeen bestuur (AB) en dagelijks bestuur (DB).[6] Het doel was om op dit punt de regeling voor toezicht bij verenigingen en stichtingen aan te vullen en te verduidelijken door een wettelijk kader voor de RvC te scheppen. In de praktijk bestond hieraan behoefte volgens de memorie van toelichting.[7] Het wetsvoorstel nam als uitgangspunt dat sprake moest zijn van uniformering waar dat aangewezen was, waarbij, waar dat nodig was, wel rekening zou moeten worden gehouden met de verschillen tussen de rechtspersonen.[8]

Hoewel het wetsvoorstel zich, in lijn met de aanbevelingen van de Commissie Halsema, aanvankelijk voornamelijk leek te richten op verbetering van de kwaliteit van bestuur en toezicht bij verenigingen en stichtingen in de semipublieke sector,[9] werd in de loop van het wetgevingsproces door de toenmalige Minister voor Rechtsbescherming opgemerkt dat verduidelijking van de bestuurlijke en toezichthoudende rol ook buiten de semipublieke sector van belang was:

> "Er wordt in de praktijk bij de vereniging of stichting soms wel een raad van toezicht ingesteld, maar door het ontbreken van een wettelijke taakomschrijving is discussie mogelijk over welke taken en verantwoordelijkheden de leden daarvan precies hebben. Dit kan tot gevolg hebben dat toezichthouders niet goed weten wat van hen verwacht wordt en niet ingrijpen wanneer daartoe aanleiding bestaat. Dat is onwenselijk."[10]

Net als voorheen was het uitgangspunt van de WBTR dat een RvC op grond van Boek 2 BW niet verplicht is; de vereniging of stichting kan er zelf voor kiezen om een RvC in te stellen. De toenmalige Minister voor Rechtsbescherming merkte op dat als voor een RvC wordt gekozen, voor de interpretatie van de wettelijke regels in belangrijke mate kennis kan worden ontleend aan de uitleg van vergelijkbare regels voor de bestuurders en commissarissen van NV's en BV's. Zo kan onderlinge kruisbestuiving plaatsvinden, aldus de minister.[11]
Een RvC is slechts verplicht voor grote coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen waarop, net als op grote NV's en BV's, de structuurregeling van toepassing is.[12] Wel schrijven in sommige sectoren sectorwet- en regelgeving (waaronder

---

6 Concept-memorie van toelichting, p. 3.
7 *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 3, p. 1 (MvT).
8 *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 3, p. 1 (MvT).
9 *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 3, p. 3 (MvT).
10 *Kamerstukken II* 2020/21 34491, C, p. 2 (MvA).
11 *Kamerstukken II* 2018/19, 34491, nr. 6, p. 4 (NV II).
12 De WBTR brengt daar geen verandering in. Na de invoering van het monistische bestuursmodel kan bij de coöperatie en onderlinge waarborgmaatschappij, net als bij de NV en de BV, worden gekozen voor een monistisch bestuursmodel met uitvoerende en niet-uitvoerende bestuurders. Zie daarover Deelonderzoek I, hoofdstuk 4.

governancecodes) verplicht een RvC/RvT voor. De WBTR biedt dan een basisregeling die in de desbetreffende sectorregels nader kan worden uitgewerkt.

3.1.2 Opzet van dit hoofdstuk

In hoofdstuk 2 van het Algemeen Deel kwam de ontwikkeling van wet- en regelgeving voor verenigingen en stichtingen in bepaalde sectoren aan de orde. In dit hoofdstuk zullen in par. 3.1.3 de relevante regels op het gebied van het dualistische bestuursmodel in de woningcorporatiesector, de zorgsector en de onderwijssector voorafgaand aan het verschijnen van de wetsvoorstel kort worden geduid. Het Wetsvoorstel beoogde immers een verbetering van de kwaliteit van bestuur en toezicht bij verenigingen en stichtingen in semipublieke sectoren te bewerkstelligen.[13] Hoewel er al regels waren, was er kennelijk behoefte aan verbetering en uniformering van deze regels. Daarna komen in par. 3.1.4-3.1.6 achtereenvolgens de relevante aanbevelingen van de Commissie Halsema, de reactie van de GCV op het Voorontwerp en de adviezen van de Commissie Vennootschapsrecht en Vereniging voor Rechtspraak aan de orde.

Na deze paragraaf zal in afzonderlijke paragrafen de wettelijke basisregeling voor de RvC inhoudelijk worden behandeld. Deze regeling is vanwege de WBTR opgenomen in art. 2:47 BW (voor de vereniging) en art. 2:292a BW (voor de stichting) en deze artikelen zijn onderverdeeld in een aantal artikelleden. In par. 3.2 wordt de keuze voor en instelling van een RvC behandeld (lid 1). Deelonderwerpen die daarbij horen zijn: de aanduiding van het orgaan en de kwalificatie als RvC, het voorschrift dat slechts natuurlijke personen commissaris kunnen zijn en de keuze om geen minimumaantal commissarissen in de wet op te nemen (zoals in sectorregelgeving). Lid 2 van de hiervoor genoemde wetsartikelen bevat de wettelijke taak en het daarbij behorende richtsnoer voor commissarissen. Dit onderwerp kwam aan de orde in hoofdstuk 2 van dit Deelonderzoek I. Ook het onderwerp tegenstrijdig belang van commissarissen (lid 7) wordt in een apart hoofdstuk 5 van Deelonderzoek I behandeld. De leden 4 en 5 over meervoudig stemrecht respectievelijk ontstentenis en belet worden uitgewerkt in hoofdstuk 6 van Deelonderzoek I. In dit hoofdstuk wordt in par. 3.3 ingegaan op de bevoegdheid van de RvC om bestuurders te schorsen (lid 3) en de mogelijkheid om in de statuten aanvullende bepalingen op te nemen omtrent de taak en de bevoegdheden van de raad en zijn leden (lid 6). In par. 3.4 worden de benoeming, schorsing en ontslag van commissarissen behandeld, alsmede de aanbeveling of voordracht tot benoeming. In par. 3.5 komt bezoldiging van commissarissen aan de orde en in par. 3.6 informatievoorziening. De uit voormelde par. 3.1-4.6 blijkende bevindingen worden in par. 3.7 gebruikt bij de beantwoording van de onderzoeksvragen 1 tot en met 7.

---

[13] *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 3, p. 3 (MvT).

3.1.3 Regelingen in de semipublieke sector voorafgaande aan de WBTR

Ten tijde van het verschijnen van het Wetsvoorstel en voorafgaande aan de inwerkingtreding van de WBTR, golden voor verenigingen en stichtingen in de woningcorporatiesector, de zorgsector en de onderwijssector al verschillende regels voor het dualistische bestuursmodel. In Deelonderzoek II zal blijken dat regels uit sommige wetten (zoals de Woningwet) nog steeds gelden terwijl andere regels nagenoeg geheel zijn vervangen, al dan niet als gevolg van de komst van de WBTR.

Woningcorporaties

In de woningcorporatiesector was de sinds 1 juli 2015[14] herziene Woningwet van kracht.[15] De Woningwet schreef dwingend een dualistisch bestuursmodel voor. Art. 30 lid 1 WonW 2015 bevatte een regeling voor het intern toezichthoudende orgaan. De Woningwet noemde dit de 'raad van toezicht' en haar leden werden 'commissarissen' genoemd.[16] Volgens art. 30 lid 1 WonW 2015 moest een toegelaten instelling in de zin van de wet een RvT hebben, bestaande uit drie of meer commissarissen die natuurlijke personen zijn. Ook bepaalde art. 30 WonW 2015 dat de RvT voorziet in zijn eigen opvolging (lid 2),[17] waarbij een commissaris wordt benoemd voor een periode van ten hoogste vier jaar en eenmaal voor een periode van ten hoogste vier jaar kan worden herbenoemd (lid 4).[18] In art. 25 WonW 2015 werd aan de RvT de bevoegdheid toegekend om bestuurders te benoemen. Daarbij werd voor verenigingen bepaald dat art. 2:37 lid 1-6 BW (waarin deze bevoegdheid aan de algemene ledenvergadering werd toegekend) niet van toepassing is. Bovendien was aan de RvT de bevoegdheid toegekend om bestuurders te schorsen en ontslaan (art. 25 lid 6 WonW 2015). De RvT had zelf de bevoegdheid om een commissaris te schorsen. Tot slot bepaalde art. 26 WonW 2015 dat een aantal daar opgesomde bestuursbesluiten onderworpen is aan de goedkeuring van de RvT.[19]

---

[14] Door de inwerkingtreding van de Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting (Wet van 20 maart 2015, houdende herziening van de regels over toegelaten instellingen en instelling van een Financiële Autoriteit woningcorporaties, *Stb.* 2015, 145) en de daarbij behorende novelle (Wet van 20 maart 2015 tot wijziging van de Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting, *Stb.* 2015, 146).

[15] Zie hierover Hoppenbrouwers & Rensen 2015. Veel van de bepalingen uit de WonW 2015 zijn ook opgenomen in de huidige WonW.

[16] Tegenwoordig spreekt de WonW over een raad van commissarissen.

[17] Overigens pas nadat namens de sectorverantwoordelijke minister een geschiktheids- en betrouwbaarheidstoets (*fit and proper*-test) is gedaan (lid 3).

[18] Voorts bevatte art. 30 WonW 2015 bepalingen over de samenstelling van de raad, onafhankelijkheid van de leden, onverenigbare functies (leden 5-8), voordrachtsrechten van huurdersorganisaties (leden 9 en 10), het in de statuten opnemen van een regeling van ontstentenis of belet van commissarissen en zelfevaluatie onder begeleiding van een derde (lid 11).

[19] Een bijzonderheid is verder art. 33 WonW 2015 op grond waarvan de Ondernemingskamer van het Gerechtshof Amsterdam op verzoek een commissaris kan ontslaan (zie daarover Deelonderzoek I, hoofdstuk 9).

In de Governancecode Woningcorporaties 2015 (GCW 2015) waren uitwerkingen opgenomen over het functioneren van het bestuur en de RvC (daar werd anders dan in de WonW wel de term 'raad van commissarissen' gehanteerd) en de wijze waarop deze organen verantwoording afleggen.

Zorg

Ook de regels in de zorg gingen destijds, net als nu, uit van een verplichte scheiding tussen bestuur en toezicht in de vorm van een dualistisch bestuursmodel. Ten tijde van het indienen van het Wetsvoorstel voor de WBTR gold de Wet toelating zorginstellingen (WTZi) en het Uitvoeringsbesluit WTZi (UBWTZi). In art. 6.1 UBWTZi was bepaald dat met betrekking tot de bestuursstructuur van zorginstellingen een aantal eisen (sub a-c) gelden die in de statuten van de rechtspersoon moeten worden vastgelegd. De eis onder sub a hield in dat er een orgaan is dat toezicht houdt op het beleid van de dagelijkse of algemene leiding van de instelling en deze met raad terzijde staat. In de toenmalige toelichting op art. 6.1 UBWTZi, de zogenoemde Transparantie-eisen WTZi,[20] is te lezen:

> "Hiermee wordt bedoeld dat in de statuten moet staan dat er van elkaar te onderscheiden organen zijn ingesteld: één voor het toezichthouden en één voor de dagelijkse of algemene leiding."

Hiermee werd dus dwingend een dualistisch bestuursmodel voorgeschreven. Destijds was er discussie of aan deze eis ook werd voldaan door middel van een zogenoemd raad van beheermodel, waarin de raad van beheer fungeert als algemeen bestuur en de dagelijkse leiding is opgedragen aan een directie (zie ook hoofdstuk 2 van het Algemeen Deel).[21] In de Zorgbrede Governancecode 2010 (ZGC 2010) werd al wel verwezen naar een 'raad van toezicht' maar in de inleiding van de ZGC 2010 is nog te lezen dat een raad van beheermodel toegestaan is: zorgorganisaties met een raad van beheermodel dienden zelf een vertaalslag van de code te maken 'met een strikte scheiding tussen bestuur en directie'.[22] In art. 40 lid 1 sub a van het in 2010 aanhangig gemaakte voorstel van de Wet cliëntenrechten zorg (Wcz) was echter bepaald:

> "1. De statuten zijn met het oog op het waarborgen van goed bestuur van de rechtspersoon zodanig ingericht dat:

---

[20] 'Transparantie-eisen WTZi' van het Centraal Informatiepunt Beroepen Gezondheidszorg (CIBG), p. 1, destijds te vinden via https://www.wtzi.nl/toelatingen/ en via de website van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). Het CIBG is een uitvoeringsorganisatie van het Ministerie van VWS.

[21] Overes 2013, p. 1039. Zie ook Overes 2011, p. 65.

[22] Zorgbrede Governancecode van januari 2010, p. 10.

a. er een orgaan is dat tot taak heeft toezicht te houden op het beleid van het bestuur en de algemene gang van zaken bij de zorgverlening, en het bestuur met raad ter zijde te staan;"[23]

En in de MvT bij het wetsvoorstel Wcz is te lezen:

> "Onderdeel a verplicht de zorgaanbieder tot het instellen van een toezichthoudend orgaan. Dit betreft een raad van toezicht of een raad van commissarissen, afhankelijk van de rechtsvorm van de zorgaanbieder en diens voorkeur. Een afzonderlijk orgaan, naast het bestuur, voor het interne toezicht achten wij van belang voor een helder onderscheid in taken en bevoegdheden."[24]

Klaassen merkte in 2013 op dat door de woordkeuze toezicht houden op het beleid van 'het bestuur' in art. 40 lid 1 onderdeel a van het wetsvoorstel Wcz een raad van beheer-model volgens het wetsvoorstel niet langer mogelijk is. Bij een raad van beheermodel fungeert het bestuur immers als een toezichthoudend orgaan en oefent de directie de dagelijkse leiding uit. Op grond van het wetsvoorstel kan het bestuur niet én verantwoordelijk zijn voor de bestuurstaak én de taak en bevoegdheden van het toezichthoudend orgaan uitoefenen.[25] Zij vervolgde dat, indien de wetgever de mogelijkheid van een raad van beheermodel daadwerkelijk wil uitsluiten, dit duidelijker zou kunnen worden geformuleerd door te bepalen dat een zorgaanbieder een RvT dient te hebben.

In de Governancecode zorg 2017 (GCZ 2017),[26] de opvolger van de ZGC 2010, was ook een uitdrukkelijke regeling opgenomen voor het toezichthoudende orgaan bij een zorgorganisatie. In deze code werd dit orgaan uitdrukkelijk de 'raad van toezicht' genoemd en werd in de inleiding of toelichting niet meer de mogelijkheid genoemd om de code te vertalen naar een raad van beheermodel. Overigens werd het bestuur in de GCZ 2017, net als nu, 'raad van bestuur' genoemd. Voor zover dat al niet duidelijk was in de WTZi en het UBWTZi, maakte de GCZ 2017 duidelijk dat het dualistische bestuursmodel het uitgangspunt is voor zorgorganisaties en dat de RvT verantwoordelijk is voor het toezicht op het beleid van de raad van bestuur en op de algemene gang van zaken in de zorgorganisatie (Principe 6.1 GCZ 2017). Principe 4 GCZ 2017 bepaalde dat de raad van bestuur en de RvT ieder vanuit hun eigen rol verantwoordelijk zijn voor de governance van de zorgorganisatie. In de uitwerking was in bepaling 4.1.2 GCZ 2017 te lezen dat de raad van bestuur en de RvT ervoor zorgen dat zij hun functie zorgvuldig en conform de

---

[23] In art. 40 lid 1 onderdeel a van het voorstel van de Wet cliëntenrechten zorg (*Kamerstukken II* 2009/10, 32402, nr. 2).

[24] *Kamerstukken II* 2009/10, 32402, nr. 3, p. 142.

[25] Klaassen 2013, p. 336, waar in noot 11 wordt verwezen naar de nota van toelichting bij het UBWTZi.

[26] Te raadplegen via: https://www.governancecodezorg.nl/wp-content/uploads/2016/11/Governancecode-Zorg-2017.pdf

wettelijke en statutaire taak- en bevoegdheidsverdeling vervullen (zie ook Deelonderzoek I par. 6.3.5 over het overnemen van elkaars taken en de ontstentenis- en beletregeling). Principe 5 GCZ 2017 bevatte uitwerkingen over informatievoorziening door het bestuur aan de RvT en in Principe 6 GCZ 2017 waren uitwerkingen opgenomen die zijn gericht op de RvT zelf.[27] Principe 7 GCZ 2017, ten slotte, bepaalde dat de raad van bestuur en de RvT permanent hun professionaliteit en deskundigheid ontwikkelen.[28]

Onderwijs

Hoewel in dit onderzoek, met name Deelonderzoek II, de nadruk ligt op het hoger onderwijs, is het voor wat betreft het dualistische bestuursmodel interessant om kort te bezien welke regels voor de andere onderwijssoorten golden.

Voor wat betreft het primair onderwijs was ten tijde van de WBTR de Wet op het primair onderwijs (Wpo 2021) van toepassing.[29] Bovendien gold de Code Goed Bestuur in het primair onderwijs van de PO Raad, zoals vastgesteld in november 2014 (CGB PO 2015). Zoals werd beschreven in hoofdstuk 2 van het Algemeen Deel, werd in de GCB PO 2015 de scheiding tussen bestuur en intern toezicht in drie modaliteiten genoemd: (a) in twee organen; (b) in één orgaan; of (c) in een bestuur in combinatie met een directeur/directie. In de Wpo 2021 werd gesproken over een scheiding tussen de functies van bestuur en toezicht 'in functionele of organieke zin', zonder dat concreet te maken (art. 17a en 17b Wpo 2021). Uitgangspunt van deze wet was dat er een 'interne toezichthouder' of een 'intern toezichthoudend orgaan' is, die belast is met onder meer de goedkeuring van de begroting en het jaarverslag en toeziet op naleving door het bestuur van de wettelijke verplichtingen en de toepasselijke code (art. 17c Wpo 2021). Uit de Wpo 2021 volgde verder dat indien een RvT is ingesteld, deze tevens is belast met het benoemen, schorsen en ontslaan en de vaststelling van de beloning van de bestuurders (art. 17c lid 3 Wpo 2021). Voor het voortgezet onderwijs golden soortgelijke bepalingen op grond van de Wet op het voortgezet onderwijs (zie art. 24, 24e en 24e1 Wvo) en de Code Goed Onderwijsbestuur VO van de VO Raad, versie juni 2015 (CGOB VO 2015).

Voor het hoger onderwijs gold, net als nu, de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, specifiek de versie geldend vanaf 1 januari 2017 (Whw 2017). De Whw 2017 bevatte een hoofdstuk 10 betreffende het bestuur en de inrichting van de

---

[27] Principe 6 GCZ 2017 luidde: "De raad van toezicht houdt toezicht vanuit de maatschappelijke doelstelling van de zorgorganisatie." De uitwerkingen van Principe 6 richtten zich op taak en functioneren van de raad (bepalingen 6.1 en 6.4 GCZ 2017; zie daarover ook Deelonderzoek I, hoofdstuk 2), benoeming en samenstelling van de raad (bepaling 6.2 GCZ 2017), voordrachtsrechten van de cliëntenraad (bepaling 6.3 GCZ 2017), werkgeversrol (bepaling 6.5 GCZ 2017) en bevoegdheid om de accountant te benoemen en ontslaan (bepaling 6.6 GCZ 2017).

[28] De uitwerkingen van dit Principe 7 GCZ 2017 richtten zich onder meer op de evaluatie van het bestuur en zelfevaluatie, ontwikkeling en scholing van de raad.

[29] De laatste wijziging voor de inwerkingtreding van de WBTR was die van 25 februari 2021, *Stb.* 2021, 171.

hogescholen.[30] De Whw 2017 bepaalde dat de hogeschool naast het bestuur (bij een hogeschool college van bestuur genoemd) een RvT instelt (art. 10.3d lid 1 Whw 2017). De hogeschool kan ook, indien dat naar het oordeel van het bestuur wenselijk is op grond van de levensbeschouwelijke aard van de hogeschool, een functionele scheiding in bestuur en toezicht aanbrengen (art. 10.3d lid 7 Whw 2017). De RvT is volgens de Whw 2017 onder meer belast met het benoemen, schorsen en ontslaan van de bestuurders, het vaststellen van de beloning van de bestuurders, het goedkeuren van de begroting en de jaarrekening en het aanwijzen van de accountant (art. 10.3d lid 2 Whw 2017).[31]

De Branchecode goed bestuur hogescholen van de Vereniging Hogescholen van november 2019 (CGB HBO 2019) omschrijft in de preambule onder meer de ontwikkeling die leidde tot de invoering van de eerste eigen branchecode voor hogescholen in 2006. Daarin is te lezen dat de Commissie Glasz in 2000 had aanbevolen om voor iedere hogeschool het raad van toezichtmodel te introduceren. Bij een evaluatie van de omgang met deze aanbeveling bleek het raad van toezichtmodel door vrijwel alle hogescholen te zijn ingevoerd.[32] De CGB HBO 2019 ging dan ook uit van een 'college van bestuur' en een 'raad van toezicht'. De CGB HBO 2019 bevatte bepalingen over de taak en werkwijze van deze organen en de onderlinge taakverdeling.[33] De CGB HBO 2019 bevatte ook bepalingen over informatievoorziening aan de RvT, maximale benoemingstermijnen (tweemaal een periode van vier jaar). Bovendien was er een bepaling opgenomen over belet en ontstentenis van leden van het college van bestuur (zie Deelonderzoek I, hoofdstuk 6).

3.1.4 Commissie Halsema

Commissie Halsema

De Commissie Halsema werd in 2013 ingesteld naar aanleiding van de in de inleiding genoemde incidenten in de semipublieke sector. Bij sommige incidenten was volgens de

---

[30] Hoofdstuk 9 Whw bevat bepalingen over het bestuur van de openbare universiteit maar dit betreft geen stichting of vereniging.

[31] Leden van de RvT worden volgens de Whw 2017 benoemd op basis van openbare profielen. Een van de leden wordt benoemd op voordracht van de medezeggenschapsraad of de ondernemingsraad (lid 4 van voornoemd artikel).

[32] GCB HBO 2019, p. 3.

[33] Volgens bepaling III.1.3 GCB HBO 2019 worden de taakverdeling van de RvT en zijn werkwijze neergelegd in een reglement. Op de website van de hogeschool moet bepaalde informatie over de leden van de RvT worden vermeld (bepaling III.1.4 GCB HBO 2019). De GCB HBO 2019 bevatte bepalingen over risicobeheersing en informatievoorziening (bepalingen III.1.5 en III.1.6 GCB HBO 2019). Bepalingen III.1.9 en III.1.10 GCB HBO 2019 gingen over maximale benoemingstermijnen (tweemaal een periode van vier jaar) en het opstellen van een rooster van aftreden. In bepaling III.1.11 GCB HBO 2019stond over een gedelegeerd lid van de RvT dat deze een bijzondere taak heeft die van tijdelijke aard is niet verder kan gaan dan de taken van de RvT zelf. Deze taak omvat niet het besturen van de hogeschool. Ook was in bepaling III.1.12 GCB HBO 2019 opgenomen dat een lid van de RvT dat tijdelijk voorziet in het bestuur bij belet en ontstentenis van leden van het college van bestuur uit de RvT treedt om de bestuurstaak op zich te nemen. Voorts waren bepalingen opgenomen over deskundigheid en samenstelling van de RvT, zoals de verplichting om een profielschets op te stellen, bepalingen over onafhankelijkheid van de raad en tegenstrijdige belangen.

daarover verschenen rapporten sprake van een RvT of RvC die het bestuur te veel vrijheid gaf (zie bijvoorbeeld Stichting Philadelphia)[34] of een raad die te veel op afstand stond als gevolg van schaalvergroting (zoals bij Meavita).[35] De Commissie Halsema merkte op dat de grootste incidenten draaiden om geld: er was te risicovol geïnvesteerd, er werd geld over de balk gesmeten of geld was zoek. Hierbij bleek dat de effectieve controle op de financiële deugdelijkheid en op het nemen van verantwoorde risico's vaak onvoldoende was, aldus de Commissie.

In de woningcorporatiesector, de zorg en de onderwijssector is sprake van extern toezicht, bijvoorbeeld door inspecties, maar volgens de Commissie Halsema was niet zelden sprake van verwarring over de verantwoordelijkheidsverdeling tussen interne en externe toezichthouders. Moet bijvoorbeeld de RvT van een onderwijsinstelling ingrijpen of is de onderwijsinspectie aan zet?[36]

De Commissie Halsema concludeerde in haar in 2013 verschenen rapport dat de taakomschrijving van het intern toezichthoudende orgaan bij de vereniging en de stichting wettelijk moet worden vastgelegd (zie Deelonderzoek I, hoofdstuk 2). Op p. 15 van het rapport is te lezen:

> "Op het niveau van de instelling speelt de interne toezichthouder, de Raad van Toezicht, een cruciale, en vaak onderschatte rol. Hij is degene die als formele werkgever de bestuurders tegenkracht kan en moet bieden. Dit betekent dat hij een functieprofiel opstelt, bestuurders selecteert en hun beloning bepaalt. Als werkgever evalueert hij vervolgens periodiek hun functioneren, wat betekent dat hij het gesprek moet aangaan over dilemma's en feedback geeft op gedrag en beleidsmatige beslissingen.
> Gezien deze essentiële taak van de Raden van Toezicht wekt het bevreemding dat er onduidelijkheid bestaat over de verantwoordelijkheid en bevoegdheden. Terwijl de taken van de raad van commissarissen bij private ondernemingen expliciet in het Burgerlijk Wetboek zijn omschreven en nog verder zijn uitgewerkt in de corporate governance code, ontbreekt een algemene taakomschrijving voor de interne toezichthouder bij stichtingen en verenigingen. Hierbij komt dat bij ontstentenis van aandeelhouders en klanten die dreigen weg te lopen, de rol van de interne toezichthouder des te belangrijker is. De Raad van Toezicht vertegenwoordigt als het ware de samenleving en de rechtstreeks betrokken burgers (leerlingen, huurders, patiënten) tegenover de Raad van Bestuur."[37]

---

[34] Brief 'Onderzoek bij Protestants-Christelijke Stichting Philadelphia Zorg' van 16 december 2008 van het College Sanering Zorginstellingen aan de Minister van VWS.

[35] Rapport Commissie Halsema 2013, p. 10.

[36] Rapport Commissie Halsema 2013, p. 14. Ook werd opgemerkt dat accreditaties, visitaties en toezicht door brancheorganisaties en andere partijen die bijvoorbeeld betrokken zijn bij certificering, het beeld nog diffuser maken.

[37] Rapport Commissie Halsema 2013, p. 15.

Verderop is te lezen:

> "Te vaak geldt een lidmaatschap van de Raad van Toezicht als eervolle nevenfunctie, die in een klein aantal dagen per jaar kan worden uitgevoerd. Als in aanmerking wordt genomen dat het toezicht soms wordt uitgeoefend op instellingen met duizenden medewerkers en een veelvoud aan burgers die van de publieke diensten afhankelijk zijn, is dit niet realistisch. Een Raad van Toezicht moet een volwaardige gesprekspartner zijn die zich bewust is van de risico's, de publieke belangen en de organisatiebelangen. Hierop moet de beschikbare tijd en daarmee ook de vergoeding zijn afgestemd, maar het besef dient ook diep in de toezichthouders te zijn verankerd."[38]

De Commissie Halsema constateerde dat er veel sectorcodes zijn die voorzien in regels wanneer bestaande wetten en regels lacunes bevatten. De veelheid aan codes roept de vraag op of in een beperkt aantal gevallen uniforme codificatie geen voorkeur verdient, zoals ten aanzien van de formele positie van de raad van toezicht.[39]

Het rapport van de Commissie Halsema bevatte ook aanbevelingen aan code-opstellers. Relevant is dat de WBTR zou moeten dienen als een *basisregeling* die uitgewerkt kan worden in governancecodes.[40] De Commissie Halsema schreef in haar rapport:

> "Semipublieke instellingen zijn gebaat bij constante reflectie op hun maatschappelijke taak en gedragscodes leveren daaraan een waardevolle bijdrage. Ze expliciteren en codificeren normen en verantwoordelijkheden. Daarnaast zijn ze goed te gebruiken bij het bespreken van concrete dilemma's en het leveren van *feedback*. De meeste waarde heeft deze vorm van zelfregulering als ze dicht op de praktijk van de sector tot stand komt; als codes worden opgesteld en in stand gehouden door de branche-organisaties en de instellingen zelf. Codes blijven levend als ze op vele manieren en momenten in de praktijk worden gebruikt en besproken. In het bestuur, in een terugkerende discussie tussen bestuur en raad van toezicht, met medewerkers en externen, en op ieder moment dat een vraag opkomt over de behoorlijkheid van bestuur.
> De Commissie wil daarom geen overkoepelende code opstellen voor alle sectoren maar noemt in haar advies aan de semipublieke sector de thema's waaraan een code aandacht moet besteden."[41]

Reactie op het Rapport Halsema 2013

---

38 Rapport Commissie Halsema 2013, p. 15.
39 Rapport Commissie Halsema 2013, p. 22.
40 Rapport Commissie Halsema 2013, par. 4.3, p. 25. Concrete aanbevelingen voor governancecodes betroffen overigens het contact van de raad met stakeholders, zelfevaluatie, het inzichtelijk maken van benoemingen van bestuurders en interne toezichthouders, de samenstelling van de raad en permanente opleiding van bestuurders en toezichthouders.
41 Rapport Commissie Halsema 2013, p. 25.

In reactie op het rapport van de Commissie Halsema kondigde de toenmalige Minister van Economische Zaken aan met een voorstel te komen om in Boek 2 BW te regelen dat stichtingen en verenigingen kunnen kiezen voor een toezichthoudend orgaan. De minister vervolgt:

> "Het voorstel zal een algemene taakomschrijving bevatten die dan voor alle toezichthouders, semipubliek of niet, dezelfde is. In sectorspecifieke wetgeving wordt daarnaast een nadere concretisering van taken voor interne toezichthouders uitgewerkt. Hierbij gaat het bijvoorbeeld over het expliciet benoemen van toezien houden op het goed verrichten van de publieke taak van instellingen of over het zorgdragen voor goed zicht op financiële risico's van bestuurders."[42]

Hoewel de Commissie Halsema zich richtte op semipublieke instellingen, werd dus aangekondigd dat het voorstel bepalingen zou bevatten voor álle verenigingen en stichtingen.

3.1.5 Voorontwerp en GCV

Naar aanleiding van het Rapport van de Commissie Halsema om de taakomschrijving van 'de interne toezichthouder (raad van toezicht)' bij de vereniging en de stichting wettelijk vast te leggen, werd daartoe in 2014 in het voorontwerp een regeling opgenomen in een nieuw art. 2:47 BW voor de vereniging en art. 2:292a lid 1 BW voor de stichting.[43] Daarbij werd de term 'toezichthoudend orgaan' gehanteerd. Hierover merkte onder meer de GCV het volgende op in haar reactie op het Voorontwerp:

> "Vanwege de diversiteit van de verschillende interne organen bij met name stichtingen met uiteenlopende benamingen en functies (toezicht, controle, advies, bijstand, goedkeuring, vertegenwoordiging deelnemers, etc.) in relatie tot de wettelijke verantwoordelijkheden en aansprakelijkheden van de toezichthouders, verdient het naar het oordeel van de GCV aanbeveling om in wettekst en toelichting een heldere afbakening en omschrijving van het toezichthoudend orgaan op te nemen."

---

[42] *Kamerstukken II* 2013/14, 28479, nr. 69, p. 13/14.

[43] In de concept-memorie van toelichting bij het Voorontwerp stond dat er voor wat betreft de taak en de aansprakelijkheidspositie van bestuurders en toezichthouders nog niet voor alle rechtspersonen een uniforme regeling was. Er bestonden verschillen tussen NV's, BV's en coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen enerzijds en verenigingen en stichtingen en anderzijds. Ook kende de wet verschillende regelingen voor commerciële en niet-commerciële verenigingen en stichtingen. De concept-memorie van toelichting vervolgt: "De bestaande verschillen leiden tot onduidelijkheid. Zij kunnen tot gevolg hebben dat toezichthouders niet goed weten wat van hen verwacht wordt en niet ingrijpen wanneer daartoe aanleiding bestaat. Aldus dragen zij niet bij aan een behoorlijke taakvervulling door bestuurders en toezichthouders bij verenigingen en stichtingen. Zij worden dan ook niet langer gerechtvaardigd geacht. In dat kader wordt een voor alle rechtspersonen geldende, uniforme regeling geïntroduceerd."

Het wetsvoorstel uit 2016 kende een andere structuur: de taak en andere relevante bepalingen voor het bestuur en de RvC werden voor alle rechtspersonen in de algemene titel van Boek 2 BW geüniformeerd. Mede naar aanleiding van kritiek vanuit de wetenschappelijke literatuur, werd de structuur van het wetsvoorstel in 2018 gewijzigd (zie hierover ook het Algemeen Deel). Bij nader inzien meende de minister dat het doel van het wetsvoorstel ook kon worden bereikt zonder uniformering, waarbij het technisch gemakkelijker was om de verschillen tussen de te onderscheiden rechtspersonen te handhaven in afzonderlijke titels. Daarbij werd opgemerkt dat de stichting een bijzonder karakter heeft en dat de toezichthoudende taak bij de stichting zijn uitwerking dient te vinden in de eigen stichtingentitel in Boek 2 BW.[44]

3.1.6 Commissie Vennootschapsrecht en Vereniging voor Rechtspraak

De Commissie Vennootschapsrecht noemde de invoering van een wettelijke grondslag voor de instelling van een RvC (of RvT) bij verenigingen en stichtingen een belangrijke maatregel.[45]

De Commissie Vennootschapsrecht adviseerde om duidelijk te maken dat er al flexibiliteit bestaat in het verenigings- en stichtingenrecht en dat het wetsvoorstel niet beoogt daaraan afbreuk te doen maar veeleer strekt tot het bieden van een duidelijke structuur en dat het Wetsvoorstel bovendien bestaande modellen, bijvoorbeeld het bij stichtingen en verenigingen gebruikte model van een algemeen en dagelijks bestuur, onverlet laat. Tevens adviseerde de Commissie om in de memorie van toelichting in te gaan op voorbeelden uit de praktijk, bijvoorbeeld een vereniging met zowel een algemeen en dagelijks bestuur als een RvC, zodat duidelijk wordt dat ook in een dergelijk geval een toezichthoudend orgaan kan worden ingesteld.[46]
Ook de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak vond een regeling nuttig blijkens een brief die, net als de brief van de Commissie Vennootschapsrecht, als bijlage bij de memorie van toelichting is te vinden:

> "Ofschoon de kwaliteit van de statuten door notariële betrokkenheid in zekere zin veilig is gesteld, schiet het toezicht nog wel eens tekort. Een zwaardere wettelijke regeling zoals nu wordt voorgesteld, lijkt nuttig."[47]

3.2 Instelling raad van commissarissen, keuzevrijheid, aanduiding, natuurlijke personen

---

44 *Kamerstukken II* 2018/19, 34491, nr. 6, p. 2 (NV II).
45 Advies Commissie Vennootschapsrecht 2015, p. 1.
46 Advies Commissie Vennootschapsrecht 2015, p. 2.
47 Brief van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) aan de Minister van Veiligheid en Justitie van 10 juni 2014, p. 2; bijlage bij *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 3 (MvT).

3.2.1 Wettekst

Voor de vereniging en stichting geldt een gelijkluidende wettekst:

> Art. 2:47
>
> 1. Tenzij uitvoering is gegeven aan artikel 44a lid 1, kan bij de statuten worden bepaald dat er een raad van commissarissen zal zijn. Deze kan ook als raad van toezicht worden aangeduid. De raad bestaat uit een of meer natuurlijke personen.

> Art. 2:292a
>
> 1. Tenzij uitvoering is gegeven aan artikel 291a lid 1, kan bij de statuten worden bepaald dat er een raad van commissarissen zal zijn. Deze kan ook als raad van toezicht worden aangeduid. De raad bestaat uit een of meer natuurlijke personen.

Uit deze tekst volgt dat de instelling van een RvC optioneel is. Als ervoor wordt gekozen om een RvC in te stellen of als dat op grond van sectorregelgeving vereist is, dient de vereniging of stichting deze wettelijke basisregeling te volgen, welke regeling in de volgende leden van art. 2:47 en 2:292a BW wordt uitgewerkt. Deze wettelijke basisregeling is van dwingend recht, tenzij de desbetreffende bepaling expliciet de mogelijkheid biedt om hiervan in de statuten af te wijken. Een voorbeeld van een dwingendrechtelijke bepaling waarvan niet kan worden afgeweken is de bepaling van de tweede zin die inhoudt dat slechts natuurlijke personen commissaris kunnen zijn.

3.2.2 Wettelijke grondslag voor de instelling van een raad van commissarissen; geen algemene verplichting

Het eerste lid biedt een wettelijke grondslag voor de instelling van een RvC bij een vereniging of stichting. Indien de vereniging of stichting hiervoor kiest, dient dit *bij de statuten* te geschieden. In de concept-memorie van toelichting bij het Voorontwerp werd de achtergrond daarvan voor de vereniging als volgt omschreven:

> "Ook voor de inwerkingtreding van het huidige Boek 2 BW bestond een wettelijke grondslag voor de instelling van een toezichthoudend orgaan bij de vereniging. Bij de invoering van Boek 2 BW achtte de wetgever het echter niet nodig om deze wederom in het verenigingsrecht op te nemen. Een aan die keuze ten grondslag liggende gedachte was dat het in de dualistische structuur van de vereniging door de algemene vergadering op het bestuur uitgeoefende toezicht in de meeste gevallen volstond en het instituut van een toezichthoudend orgaan niet vaak voorkwam."[48]

[48] Concept-memorie van toelichting, p. 18.

Uit de hiervoor genoemde regels in de semipublieke sector bleek echter dat in verschillende sectoren inmiddels, na de invoering van Boek 2 BW, wel een RvC voorkwam en dat deze voor woningcorporaties en zorgorganisaties zelfs verplicht werd voorgeschreven in sectorwet- en regelgeving. Zorgorganisaties die door de overheid worden bekostigd hadden doorgaans de rechtsvorm van een stichting maar sommige woningcorporaties en onderwijsinstellingen maakten gebruik van de vereniging als rechtsvorm. Voor zowel verenigingen als stichtingen werd een wettelijke grondslag voor de instelling van een RvC geboden.

In de WBTR is niet gekozen voor een algemene verplichting voor verenigingen en stichtingen om een RvC (of monistisch bestuur) in te stellen. De toenmalige Minister voor Rechtsbescherming schrijft hierover:

> "Er is niet gekozen voor een algemene verplichting voor verenigingen en stichtingen om intern toezicht te organiseren omdat er in de praktijk vele kleine verenigingen en stichtingen zijn waarvoor een dergelijke verplichting te belastend zou zijn en overigens ook niet nodig is. Wanneer een rechtspersoon klein is, is de afstand tussen degene die de rechtspersoon bestuurt en degenen die daarbij belang hebben zoals de leden van een vereniging zodanig klein, dat het (verplicht) organiseren van formeel intern toezicht geen toegevoegde waarde heeft. Deze leden kunnen dan zelf voldoende toezicht houden; de omvang van de rechtspersoon staat daar niet aan in de weg."[49]

En verderop:

> "Dit laat onverlet dat desgewenst in sectorspecifieke wetgeving kan worden gepaald dat bepaalde stichtingen of verenigingen verplicht zijn om intern toezicht te organiseren wanneer zij werkzaam zijn in een bepaalde branche. Dat staat buiten het wetsvoorstel."[50]

De minister noemt ook het feit dat in de sectoren onderwijs, volkshuisvesting en zorg een intern toezichthoudend orgaan verplicht is gesteld in sectorspecifieke wet- en regelgeving:

> "Zo is in de sectoren onderwijs, volkshuisvesting en in de zorg een intern toezichthoudend orgaan verplicht gesteld. Voor het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs is een raad van toezicht het uitgangspunt. In het primair en voorgezet onderwijs moet er ook een vorm van intern toezicht zijn. Woningcorporaties kennen verplicht een raad van

---

[49] *Kamerstukken II* 2018/19, 34491, nr. 6, p. 20 (NV II). Zie in gelijke zin het antwoord van de toenmalige Minister voor Rechtsbescherming in de Eerste Kamer: *Kamerstukken II* 2020/21, 34491, C, p. 10 (MvA).

[50] *Kamerstukken II* 2018/19, 34491, nr. 6, p. 20 (NV II).

> commissarissen. Voor zorginstellingen is een raad van toezicht verplicht. Dergelijke sectorspecifieke regelingen staan buiten dit wetsvoorstel. Bovendien wordt er in deze sectorspecifieke gevallen vaak voorzien in onafhankelijk extern toezicht op goed bestuur (bijvoorbeeld de Inspectie van het Onderwijs, de Autoriteit woningcorporaties, de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd en de Nederlandse Zorgautoriteit)."[51]

Tijdens de behandeling in de Eerste Kamer merkte de minister nogmaals op dat voor semipublieke verenigingen en stichtingen, mede gelet op het maatschappelijke belang en de financiering, eigen sectorspecifieke wetgeving geldt:

> "Dit wetsvoorstel betreft enkele basiseisen die aan elke bestuurder en toezichthouder van elke rechtspersoon kunnen worden gesteld; zij zijn sectoroverstijgend van aard. Dit past bij het algemene karakter van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek dat ziet op alle privaatrechtelijke rechtspersonen, ongeacht de sector waar zij actief zijn. Sectorspecifieke regelgeving op het terrein van bestuur en toezicht blijft bovendien in beweging."[52]

3.2.3 Kwalificatie dualistisch bestuursmodel, aanduiding en materiële benadering

Zoals opgemerkt, werd in het Voorontwerp de term 'toezichthoudend orgaan' gebezigd voor verenigingen en stichtingen. In de concept-memorie van toelichting is daarover het volgende te lezen: [53]

> "Voor de term "toezichthoudend orgaan" is mede op advies van de Commissie vennootschapsrecht gekozen. Het gebruik van een andere term, bijvoorbeeld raad van commissarissen of raad van toezicht, zou tot onduidelijkheden kunnen leiden en de vraag kunnen oproepen of statutenwijziging is vereist. Zulks is niet het geval. De term "toezichthoudend orgaan" is neutraal. Zij omvat alle organen die toezicht houden op het beleid van het bestuur en de algemene gang van zaken in de rechtspersoon en de met hem verbonden organisatie en het bestuur met raad ter zijde staan."

Uit de reacties op het voorontwerp bleek echter dat juist de term 'toezichthoudend orgaan' tot onduidelijkheid leidde. VNO-NCW merkte op dat grote onzekerheid zou kunnen ontstaan over de vraag of een gremium (orgaan) ook daadwerkelijk naar de bedoeling van de oprichter(s) een toezichthoudend karakter heeft. VNO-NCW schreef daarover het volgende:

---

[51] *Kamerstukken II* 2020/21, 34491, C, p. 10/11 (MvA).
[52] *Kamerstukken II* 2020/21, 34491, C, p. 11 (MvA).
[53] Concept-memorie van toelichting, p. 14.

> "In de zeer brede non-profit praktijk worden door verenigingen en stichtingen allerhande gremia gevormd, zoals adviesraden, committee's van advies, seniorenberaad, patiënten- of cliëntenraden, kas- en andere financiële commissies en zo meer."[54]

In het wetsvoorstel werd daarom voor alle rechtspersonen gekozen voor de term 'raad van commissarissen'. Hoewel in de praktijk vaak de term 'raad van toezicht' werd gebruikt, onder meer in de semipublieke sector, lag het volgens de minister wetssystematisch niet voor de hand om in Boek 2 BW verschillende benamingen te gebruiken voor organen die dezelfde functie vervullen.[55] Bij gelegenheid van de wijziging van het wetsvoorstel in 2018 werd de term 'raad van commissarissen' gehandhaafd, maar werd daaraan toegevoegd dat deze bij de vereniging en de stichting ook als 'raad van toezicht' kan worden aangeduid. [56]

De minister merkte in de memorie van toelichting op dat een RvC niet kan worden ingesteld als een rechtspersoon een monistisch bestuursmodel hanteert. Het werd bovendien uitdrukkelijk niet mogelijk geacht dat er twee RvC's zouden zijn.[57]

In de memorie van toelichting maakte de minister ook duidelijk dat de vraag of sprake is van een RvC materieel moet worden benaderd. De benaming van het orgaan is niet doorslaggevend voor de juridische kwalificatie van dat orgaan. De toelichting verduidelijkte dat wanneer in de statuten een orgaan van de rechtspersoon wordt ingesteld en daarbij aan dat orgaan de taak wordt toegekend om toezicht te houden op het beleid van het bestuur en op de algemene gang van zaken in de rechtspersoon en de daaraan verbonden onderneming of organisatie, dat orgaan een RvC is in de zin van de wet.[58] Het orgaan heeft in dat geval de taken en de bevoegdheden die door de wet aan een RvC zijn toebedeeld, ongeacht de benaming.

De Jongh beschreef in 2017 het dilemma van de wetgever: enerzijds was er de roep, met name vanuit de semipublieke sector, om meer helderheid over de taken van interne toezichthouders en anderzijds was sprake van grote diversiteit aan vormen van toezicht bij verenigingen en stichtingen in de praktijk.[59] Hij suggereerde een formele in plaats van een materiële regeling: een RvC is pas een RvC als deze als zodanig in de statuten is

---

54 Consultatiereactie VNO-NCW en MKB-Nederland 2014, p. 7. Quist (Quist 2017, p. 597) noemde als voorbeelden van termen ook: raden van wijze mannen, raden van oudsten en curatoria.
55 *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 3, p. 20 (MvT).
56 *Kamerstukken II* 2018/19, 34491, nr. 6, p. 2 (NV II).
57 Zie ook Van Uchelen-Schipper 2018, par. 5.2.5, p. 197.
58 *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 3, p. 20. Zie ook *Kamerstukken II* 2020/21, 34491, C, p. 14 (MvA).
59 De Jongh 2017, p. 573.

aangeduid. Daarmee zou kunnen worden voorkomen dat verenigingen en stichtingen ongewild en mogelijk onbewust een niet passend toezichtregime krijgen opgedrongen.[60]

De minister hield niettemin vast aan de eerder gekozen materiële benadering en maakte geen onderscheid in soorten verenigingen en stichtingen. In de memorie van antwoord schreef de minister:

> "Een orgaan is een raad van commissarissen als bedoeld in de artikelen 2:44 lid 1 en 2:292a lid 1 BW van het wetsvoorstel indien het orgaan tot taak heeft om toezicht te houden op het beleid van het bestuur en de algemene gang van zaken in de rechtspersoon en de daaraan verbonden onderneming of organisatie én het orgaan tot taak heeft om het bestuur met raad terzijde te staan. Een raad van commissarissen van een vereniging of een stichting kan ook worden aangeduid als een raad van toezicht. Bij meer beperkte of kleinschaligere vormen van intern toezicht, zoals een commissie die toezicht houdt op deelaspecten van de gang van zaken (bijvoorbeeld uitsluitend op de financiële gang van zaken) is er geen sprake van een raad van commissarissen in de zin van de wet. Ook een orgaan dat enkel de taak heeft om te adviseren of enkel als klankbord van het bestuur te dienen, geldt niet als een raad van commissarissen. Deze andere organen blijven mogelijk, maar dan is geen sprake van een raad van commissarissen in de zin van de wet."[61]

Een orgaan met een andere benaming maar met eenzelfde taakstelling als een RvC, wordt dus als een RvC aangemerkt. Hoewel de statutaire toezichthoudende taak beslissend is voor de kwalificatie als RvC, en het 'met raad terzijde staan' onderdeel van de wettelijke taakomschrijving is, hoeft volgens Lokin het ontbreken van de raadgevende taak in de statutaire bepaling er niet toe te leiden dat het desbetreffende orgaan niet als RvC kwalificeert.[62] Hij meent dat de taak om toezicht te houden op het beleid van het bestuur en de algemene gang van zaken leidend is voor het kwalificeren van een orgaan als RvC. Lokin beveelt wel aan om de raadgevende taak in de statuten tot uiting te laten komen om misverstanden te voorkomen.

De minister schreef ook:

> "Wanneer bij een vereniging een "commissie" bij de statuten is ingesteld die "namens de ledenvergadering belast is met het dagelijks toezicht op het bestuur en de algemene gang van zaken", is een dergelijke commissie geen commissie, maar een raad van commissarissen (of raad van toezicht). Ik meen dat dit niet anders is onder het huidige recht. Ook nu kan de situatie zich voordoen dat de rechter bij een juridische procedure door een etiket als "commissie" heen kijkt en

---

60 De Jongh 2017, p. 574.
61 *Kamerstukken II* 2020/21, 34491, C, p. 14 (MvA).
62 Lokin 2021, p. 445.

> afgaat op hetgeen de desbetreffende commissie op grond van de statuten had moeten doen bij de bepaling of juridisch sprake is van een raad van commissarissen waarbij degenen die zitting hebben in zo'n commissie fungeren als "commissarissen"."[63]

Door de minister werd bovendien opgemerkt dat de regeling van de RvC geen gevolgen zou hebben voor de geldigheid van bestaande organen die in de statuten van een rechtspersoon zijn ingesteld. In de wetenschappelijke literatuur werd niettemin gesignaleerd dat voor bestaande toezichthouders van verenigingen en stichtingen in sommige gevallen nagegaan zou moeten worden of sprake is van een RvC in de zin van de WBTR. Daarbij werd opgemerkt dat als een andere benaming zou worden gebruikt dan 'raad van commissarissen' of 'raad van toezicht', het aanbeveling verdient dit duidelijk te maken in de statuten van de desbetreffende vereniging of stichting.[64]

3.2.4 Natuurlijke personen

Net als voor andere rechtspersonen schrijft de WBTR voor de vereniging en de stichting voor dat commissarissen uitsluitend natuurlijke personen kunnen zijn. Bij de invoering van deze bepaling voor de NV, BV, coöperatie en OWM in 1987 merkte de toenmalige Minister van Justitie op dat de functie van commissaris om een persoonlijke taakvervulling vraagt.[65] Door sommige auteurs werd al voor de invoering van deze wettelijke bepaling door de WBTR aangenomen dat dit eveneens voor de vereniging en de stichting gold.[66] Zo schrijft Kroeze dat dit ook bij een vereniging of stichting voortvloeit uit de aard van de toezichtstaak die als een persoonlijke gekenschetst kan worden.[67] Bovendien werd beargumenteerd dat degene die bevoegd is een commissaris voor te dragen op deze wijze een specifieke persoon kan voordragen en daar invloed op kan behouden. Dat is anders als een rechtspersoon toezichthouder is. Binnen een rechtspersoon-toezichthouder kunnen de personen die het toezicht namens die rechtspersoon uitoefenen immers gemakkelijk wijzigen.[68]

In de memorie van toelichting is te lezen dat rechtspersonen met een toezichthoudende taak buiten de regeling vallen omdat volgens die regeling slechts natuurlijke personen leden van de RvC kunnen zijn.[69] Dit is een opmerkelijke (cirkel)redenering.[70] Bedoeld zal

---

63 *Kamerstukken II* 2020/21, 34491, C, p. 14 (MvA).
64 Bosse & Raat 2017.
65 *Kamerstukken II* 1983/84, 16631, nr. 6, p. 17 (NV II).
66 Asser/Maeijer & Kroeze 2-I* 2015/223.
67 Asser/Maeijer & Kroeze 2-I* 2015/223. Zie in vergelijkbare zin: Asser/Rensen 2-III* 2017/163d en 345. Zie over deze algemene discussie onder meer De Roo 2017 en Lennarts 2018.
68 Van Uchelen-Schipper 2016, p. 11.
69 In de memorie van antwoord staat ook, in lijn met de opmerking van Kroeze, dat de ratio van de bepaling dat slechts natuurlijke personen commissaris kunnen zijn, is dat een toezichthoudende functie vraagt om een persoonlijke taakvervulling. *Kamerstukken I* 2020/21, 34491, C, p. 23.
70 Quist 2017, p. 598.

zijn dat indien een rechtspersoon toezicht houdt op het beleid van het bestuur (dus in volle omvang) en de algemene gang van zaken in de vereniging of stichting en de met haar verbonden onderneming of organisatie en daarmee kwalificeert als (raad van) commissaris(sen), daarmee wordt gehandeld in strijd met de derde zin van art. 2:47 lid 1 BW respectievelijk art. 2:292a lid 1 BW.[71]

Namens het ZIFO werd in de reactie op het Voorontwerp opgemerkt dat deze regeling onnodig beperkend is en dat het toezicht ook kan worden uitgeoefend door een instantie met rechtspersoonlijkheid. Volgens de auteurs kan, indien het toezicht wordt opgedragen aan een rechtspersoon, worden bepaald dat deze een of meer natuurlijke personen dient aan te wijzen die namens hem de toebedeelde taken zullen uitoefenen.[72] Hier is in de wetenschappelijke literatuur weer tegenin gebracht dat een dergelijke bepaling omslachtig is en mogelijk niet altijd goed werkt en dat er geen goede redenen zijn om bij de vereniging en stichting een andere regeling te treffen dan bij de overige rechtspersonen.[73]

In de wetenschappelijke literatuur werd door sommigen ook opgemerkt dat het in groepsstructuren voorkomt dat een andere rechtspersoon op een bepaalde wijze toezicht houdt op het bestuur.[74] Het is volgens anderen echter de vraag of dat de vorm van toezicht is die de wetgever heeft bedoeld met de RvC.[75] Een rechtspersoon kan wel degelijk een toezichthoudende rol vervullen, die niet gelijkstaat aan de rol van de RvC, doordat aan hem in de statuten goedkeuringsrechten worden toegekend ten aanzien van bestuursbesluiten die worden genomen.[76]
De minister schreef hierover in de memorie van antwoord:[77]

> "Een rechtspersoon kan ondanks deze bepaling op verschillende manieren invloed uitoefenen op een stichting die zij heeft opgericht. Denkbaar is dat in de

---

71 Lokin 2021.

72 Consultatiereactie ZIFO 2014, p. 3. In de reactie van het ZIFO is ook het volgende te lezen: "[…] dat in de praktijk toezichthoudende instanties statutair kunnen worden ingesteld die zijn belast met een beperktere toezichtstaak, bijvoorbeeld de uitvoering van een onder last verkregen donatie of erfstelling. Hieraan bestaat behoefte in de maatschappij. Een voorbeeld van een dergelijke instantie die met deze vorm van toezicht kan worden belast is de te Amsterdam gevestigde Stichting ter bevordering van Culturele en Maatschappelijke Beschikkingen. Naar wij menen dient deze maatschappelijke behoefte te worden geaccommodeerd en dient voor een meer beperkte toezichthoudende taak ruimte te blijven bestaan. De in het voorontwerp voorgestelde regeling geeft evenwel aanleiding tot twijfel of die mogelijkheid zal blijven bestaan."

73 Van Uchelen-Schipper 2018, par. 5.2.6, p. 199, waar onder meer wordt aangedragen dat toepassing van regels over een optimale samenstelling van de raad gecompliceerd worden.

74 Zie onder meer Bosse & Raat 2017.

75 Van Uchelen-Schipper 2016, p. 11; instemmend Bosse & Raat 2017. Zie ook Van Uchelen-Schipper 2018, par. 5.2.6, p. 200.

76 Rensen & Quist 2021, p. 746. Zie ook par. 4.8.6 van Deelonderzoek I.

77 *Kamerstukken I* 2020/21, 34491, C, p. 23 (MvA).

statuten van de op te richten stichting wordt bepaald dat de rechtspersoon leden van de raad van commissarissen kan benoemen. Ook is het denkbaar dat een andere rechtspersoon op een bepaalde wijze toezicht houdt op het bestuur, bijvoorbeeld doordat het bestuur tussentijds informatie verstrekt over omzet en winstperspectief (vgl. Kamerstukken II 2015–16, 34 491, nr. 3, p. 21)."

3.2.5 Geen minimumaantal commissarissen

Zoals in de inleiding werd opgemerkt, gold voor woningcorporaties en zorgorganisaties op grond van sectorwet- en regelgeving dat de RvC uit ten minste drie personen bestaat. In de wetenschappelijke literatuur is opgemerkt dat een RvC bij een stichting die, vanwege het ontbreken van een 'derde orgaan', zelf vaak de bevoegdheid heeft om zijn leden te schorsen of ontslaan (zie ook hierna) uit ten minste drie personen zou moeten bestaan.[78] De WBTR schrijft echter geen minimumaantal commissarissen voor en laat dit daarmee over aan sectorwet- en regelgeving.

3.3 Bevoegdheid van de RvC om bestuurders te schorsen en aanvullende statutaire bepalingen omtrent de taak en de bevoegdheden van de RvC en zijn leden

3.3.1 Wettekst schorsing van bestuurders

De wettekst voor respectievelijk de vereniging en de stichting luidt als volgt:

Art. 2:47 BW

3. Tenzij bij de statuten anders is bepaald, is de raad van commissarissen bevoegd iedere door de algemene vergadering benoemde bestuurder te allen tijde te schorsen. Deze schorsing kan te allen tijde door de algemene vergadering worden opgeheven.

Art. 2:292a BW

3. Tenzij bij de statuten anders is bepaald, is de raad van commissarissen bevoegd iedere bestuurder te allen tijde te schorsen. Deze schorsing kan te allen tijde worden opgeheven door het orgaan dat of de persoon die bevoegd is tot benoeming.

De bepalingen voor de vereniging en stichting zijn in dit geval verschillend omdat de algemene vergadering van een vereniging in beginsel bevoegd is te besluiten tot benoeming en ontslag van een bestuurder en dus ook het laatste woord zou moeten hebben over opheffing van diens schorsing.

[78] Van Uchelen-Schipper 2018, par. 8.5.2, p. 500.

In de memorie van toelichting werd hierover – net als in de concept-memorie van toelichting bij het Voorontwerp – het volgende opgemerkt:

> "Bij de wettelijke taak van de raad van commissarissen past dat dit orgaan zo nodig kan ingrijpen in het bestuur van de rechtspersoon. Met de bevoegdheid tot schorsing beschikt de raad van commissarissen over een instrument waarmee een bestuurder zo nodig per direct op non-actief kan worden gesteld. De bevoegdheid tot schorsing betreft ook de bestuurders die zijn benoemd door een derde. Zulks ligt voor de hand omdat de raad van commissarissen toezicht houdt op de taakuitoefening van alle bestuurders."[79]

In de concept-memorie van toelichting bij het voorontwerp was daaraan toegevoegd dat juist in het geval van een door een derde benoemde bestuurder deze schorsingsbevoegdheid een tegenwicht biedt tegen de mogelijkheid dat een dergelijke bestuurder zich bij de uitoefening van zijn taak te zeer laat leiden door het belang van de desbetreffende derde in plaats van door het belang van de vereniging en de met haar verbonden organisatie.[80]

In de memorie van toelichting wordt ook nog, in navolging van het advies van de Commissie Vennootschapsrecht, duidelijk gemaakt dat de mogelijkheid tot schorsing *niet* geldt ten aanzien van een door de Ondernemingskamer benoemde tijdelijke bestuurder. Met een dergelijke schorsing zou immers een door de Ondernemingskamer getroffen voorziening ongedaan kunnen worden gemaakt (zie art. 2:357 lid 3 BW).[81]

3.3.2 Regelend recht

De schorsingsbevoegdheid van de RvC is van regelend recht. De statuten kunnen anders bepalen. In de wetenschappelijke literatuur is opgemerkt dat de schorsingsbevoegdheid zeker bij een stichting een kernbevoegdheid is omdat een stichting geen algemene vergadering heeft die bestuurders kan schorsen.[82] In theorie kan de bevoegdheid om bestuurders te schorsen aan andere stichtingsorganen worden toegekend. Beargumenteerd zou kunnen worden dat het toekennen van de schorsingsbevoegdheid aan een ander orgaan onverlet laat dat het bij de taak en rol van de RvC van een stichting hoort dat deze (ook) moet kunnen ingrijpen als dat nodig is en in het belang van de stichting is. Om deze reden werd door sommigen in de wetenschappelijke literatuur verdedigd dat het de voorkeur verdient de bepaling dwingend voor te schrijven, dus zonder mogelijkheid om af te wijken, teneinde iedere RvC 'tanden te geven'.[83] De wetgever heeft dit niet gevolgd en koos ervoor om afwijking mogelijk te maken.

---

79 *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 3, p. 23 (MvT).
80 Concept-memorie van toelichting, p. 18/19.
81 *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 3, p. 23 (MvT). Advies Commissie Vennootschapsrecht 2015, p. 5.
82 Van Uchelen-Schipper 2018, par. 5.5.5, p. 243.
83 Van Uchelen-Schipper 2018, par. 5.5.5, p. 243 en par. 5.5.11, p. 262.

3.3.3 Opheffing schorsing

Het voorontwerp bevatte geen regeling voor de opheffing van de schorsing van een bestuurder. Naar aanleiding van reacties op de consultatie kwam dit alsnog in het wetsvoorstel te staan.[84] De Commissie Vennootschapsrecht merkte op dat in de memorie van toelichting stond dat schorsing van bestuurders te allen tijde kan worden opgeheven door het orgaan dat of de persoon die bevoegd is tot benoeming, 'tenzij de bevoegdheid tot benoeming van de bestuurders bij de RvC berust'.[85] De Commissie adviseerde om deze laatste zinsnede ook in de wettelijke regeling vast te leggen, maar dit advies werd niet gevolgd.

Quist stelde de vraag aan de orde of de bepaling omtrent het opheffen van een schorsing van dwingend recht is of dat daarvan bij de statuten zou kunnen worden afgeweken.[86] Quist meende dat met name bij een stichting met een RvC waarvan de bestuurders door coöptatie (dus door het bestuur *zelf*) worden benoemd in de statuten bepaald zou moeten kunnen worden dat het bestuur zelf niet tot opheffing van een schorsing van een bestuurder kan besluiten. Daarmee zou het bestuur zich immers effectief aan een maatregel van toezicht kunnen onttrekken. De wetgever heeft de bepaling omtrent het opheffen van een schorsing niet aangepast of verduidelijkt.

3.3.4 Aanvullende bevoegdheden raad van commissarissen

De wettekst van de vereniging en stichting is gelijkluidend. De wettekst voor de vereniging luidt als volgt:

> Art. 2:47 BW
>
> 6. De statuten kunnen aanvullende bepalingen omtrent de taak en bevoegdheden van de raad en zijn leden bevatten.

Voor verenigingen is in lid 9 ook bepaald dat commissarissen als zodanig in de algemene vergadering een raadgevende stem hebben, tenzij de statuten de commissarissen stemrecht toekennen. Op deze bepaling wordt in dit hoofdstuk over het dualistische bestuursmodel niet nader ingegaan. Het komt aan de orde in Deelonderzoek I, hoofdstuk 10.
In de memorie van toelichting is aan het bepaalde in art. 2:47 lid 6 BW geen aandacht besteed aangezien dit pas later, in het aangepaste wetsvoorstel, werd opgenomen. De bepaling stond wel in het Voorontwerp. Voor wat betreft de vereniging is in de concept-memorie van toelichting het volgende te lezen:

---

[84] Onder meer consultatiereactie GCV 2014, p. 10.
[85] Advies Commissie Vennootschapsrecht 2015, p. 5.
[86] Quist 2017, p. 599.

> "Door niet uitdrukkelijk te bepalen welke bevoegdheden dat zijn, kan de bestaande flexibiliteit zoveel mogelijk worden behouden. De invulling van de bevoegdheden van het toezichthoudend orgaan kan immers verschillen al naar gelang de aard van de vereniging. Zo kan er bij een grote vereniging behoefte aan bestaan dat bepaalde besluiten moeten worden goedgekeurd of dat het toezichthoudend orgaan bevoegd is een bestuurder te benoemen of te ontslaan terwijl in een kleinere vereniging de nadruk meer ligt op de adviserende taak."[87]

De wettekst voor de stichting luidt als volgt:

> Art. 2:292a BW
> 4. De statuten kunnen aanvullende bepalingen omtrent de taak en bevoegdheden van de raad en zijn leden bevatten.

Uit de memorie van toelichting blijkt in het algemeen het bijkomende doel van de regeling van bestuur en toezicht, te weten dat deze door verduidelijking en aanvulling beter bruikbaar is als basisregeling, die nader kan worden uitgewerkt in sectorspecifieke regelgeving.[88] In de semipublieke sector werd gebruik gemaakt van deze aanvullingsmogelijkheid. Zo bepaalden sectorregels al dat sommige bestuursbesluiten aan de goedkeuring van de RvC zijn onderworpen.[89]

De WBTR beoogde met deze bepaling dus flexibiliteit te bieden. In de wetenschappelijke literatuur is de vraag gesteld of de regeling niet té flexibel is. Opgemerkt werd dat commissarissen van een vereniging of stichting anders dan commissarissen van een coöperatie, onderlinge waarborgmaatschappij, NV of BV bijvoorbeeld niet een voorstel tot juridische fusie of splitsing hoeven mee te tekenen. Ook heeft de bij een vereniging of stichting ingestelde RvC anders dan bij overige rechtspersonen geen goedkeurende rol bij een fusie of splitsing van de vereniging of stichting. In de wetenschappelijke literatuur is de suggestie gedaan om in de wet goedkeuring van de RvC voor te schrijven bij fusie of splitsing en ook bij andere belangrijke bestuursbesluiten, zoals wijziging van het doel,

---

87 Concept-memorie van toelichting, p. 19.

88 *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 3, p. 3.

89 Zie bijvoorbeeld bepaling 5.2.2 GCZ 2017 waarin de volgende bestuursbesluiten worden genoemd: vaststelling van de begroting, het jaarverslag en de jaarrekening, vaststelling van beleidsplannen, vaststelling van de randvoorwaarden voor invloed van belanghebbenden, het aangaan of verbreken van een duurzame samenwerking, het vaststellen van het bestuursreglement, ontbinding, aangifte van faillissement en aanvraag van surseance van betaling, gelijktijdige beëindiging van de arbeidsovereenkomst van een aanmerkelijk aantal werknemers. Voor wat betreft woningcorporaties bevatte art. 26 WonW 2015 een dergelijke lijst en voor wat betreft hogescholen art. 10.3d lid 2 Whw met deels overlappende bestuursbesluiten.

rechtsvormwijziging en bestemming van het liquidatieoverschot.[90] De wetgever heeft deze suggestie echter niet gevolgd.

3.4 Benoeming, schorsing en ontslag van commissarissen; aanbeveling of voordracht tot benoeming

3.4.1 Wettekst

Voor wat betreft de benoeming van commissarissen kent de wet wel een bepaling voor de vereniging maar wordt dit voor wat betreft de stichting opengelaten. De wettekst luidt voor de vereniging als volgt:

> Art. 2:47a BW
> 1. Op de benoeming van commissarissen die niet reeds bij de akte van oprichting zijn aangewezen, artikel 37 van toepassing, tenzij de benoeming overeenkomstig artikel 63f geschiedt. Hetzelfde geldt voor schorsing en ontslag van commissarissen.

De WBTR regelt in art. 2:286 lid 4 sub c BW voor stichtingen slechts dat, indien er een RvC wordt ingesteld, de statuten de wijze van benoeming en ontslag van commissarissen moeten regelen.

3.4.2 Benoeming van commissarissen bij de vereniging

Bij de vereniging is de benoeming van commissarissen geregeld in die zin dat daarop de regeling voor benoeming van bestuurders (art. 2:37 BW) van overeenkomstige toepassing is verklaard, tenzij sprake is van een structuurcoöperatie of -onderlinge waarborgmaatschappij. De toepasselijkheid van dit artikel brengt met zich dat commissarissen in beginsel uit en door de leden van de vereniging worden benoemd. Het artikel is van regelend recht zodat ook anderen dan leden van de vereniging tot commissaris kunnen worden benoemd. Art. 2:27 lid 4 BW is – anders dan de vergelijkbare bepaling voor stichtingen (art. 2:286 lid 4) – vreemd genoeg niet aangepast. Wel is geregeld dat de statuten moeten inhouden op welke wijze bestuurders worden benoemd en ontslagen (sub e) maar niet is toegevoegd dat, indien er een RvC wordt ingesteld, de statuten de wijze van benoeming en ontslag van commissarissen moeten regelen.

De regeling van de WBTR over benoeming, schorsing en ontslag van commissarissen van een vereniging laat onverlet dat deze onderwerpen in sectorwet- en regelgeving nader kunnen worden geregeld of aangevuld. Ten tijde van het wetsvoorstel en de inwerkingtreding van de WBTR was dit ook in sommige sectoren het geval. In de memorie van antwoord merkt de minister op dat in het primair onderwijs geldt dat als er

[90] Van Uchelen-Schipper 2016, p. 8.

een RvT is ingesteld, deze is belast met het benoemen, schorsen en ontslaan van het bestuur (art. 17c lid 4 Wpo) en dat in dat geval art. 2:37 lid 2 BW vereist dat – bij een onderwijsinstelling die een vereniging is – in beginsel alle leden van de algemene vergadering aan de benoeming van de leden van de RvT kunnen deelnemen.[91] De minister schrijft:

> "Zo wordt ervoor gezorgd dat fundamentele rechten niet zomaar kunnen worden weggehaald bij de algemene vergadering en dat een algemene vergadering niet geconfronteerd wordt met het bestaan van een raad van toezicht waar zij niet van af wist."[92]

Zoals in de inleiding werd opgemerkt, gold voor woningcorporaties op grond van art. 30 WonW 2015 al een aantal bepalingen voor de RvC, zoals de regel dat de RvC in zijn eigen opvolging voorziet (coöptatie). Daarbij werd geen onderscheid gemaakt tussen een vereniging en een stichting. Bij een woningcorporatie die een vereniging is, worden hierdoor de verenigingsrechtelijke benoemingsregels uit Boek 2 BW opzijgezet. In de wetenschappelijke literatuur werd al eerder opgemerkt dat dit benoemingssysteem uit de WonW 2015 zich slecht verdraagt met het principe van ledendemocratie zoals dat in het verenigingsrecht voorop staat.[93]

3.4.3 Benoeming, schorsing en ontslag van commissarissen bij de stichting

Voor wat betreft benoeming, schorsing en ontslag van commissarissen bij de stichting regelt de WBTR niets, behalve dat, indien er een RvC wordt ingesteld, de statuten een regeling voor benoeming en ontslag moeten bevatten (art. 2:286 lid 4 sub c BW). Die vrijheid betekent dat de statuten kunnen bepalen dat andere stichtingsorganen maar ook derden commissarissen kunnen benoemen, schorsen en/of ontslaan. In theorie zou ook het bestuur in de statuten kunnen worden aangewezen als het orgaan dat bevoegd is tot benoeming, schorsing en/of ontslag van commissarissen. In de wetenschappelijke literatuur wordt wel aangenomen dat dit in strijd is met de algemene beginselen van *good governance*, maar de WBTR sluit het niet uitdrukkelijk uit.[94]

Bepaling 6.2.2 GCZ 2017 schreef voor dat de RvT van een zorgorganisatie die de vorm van een stichting heeft, bevoegd is tot benoeming, schorsing en ontslag van haar eigen leden. Bovendien golden (net als nu) in de semipublieke sector maximale

---

[91] In de memorie van antwoord wordt verwezen naar Overes 2016, p. 80. Overes schrijft echter dat deze bepaling niet in de weg hoeft te staan aan een benoeming, schorsing en ontslag van bestuurders door een raad van commissarissen, mits alle leden middellijk of onmiddellijk aan de benoeming van de leden van de raad van commissarissen kunnen deelnemen *en de leden van de raad van commissarissen tevens lid zijn van de vereniging*.

[92] *Kamerstukken I* 2020/21, 34491, C, p. 15 (MvA).

[93] Hoppenbrouwers & Rensen 2015, p. 1104/1105.

[94] Zie ook Asser/Rensen 2-III* 2022/399.

benoemingstermijnen.[95] Dit soort regelingen werd niet doorkruist maar ook niet ondersteund door de WBTR behalve dat in lid 2 werd bepaald dat bij een herbenoeming in het algemeen, ook door de RvC zelf dus, rekening moet worden gehouden met de wijze waarop de kandidaat zijn taak als commissaris heeft vervuld (zie hierna).[96] In algemene zin werd in de wetenschappelijke literatuur[97] bepleit om regels ten behoeve van de onafhankelijke positie van commissarissen in de WBTR op te nemen, maar dit is door de minister niet opgevolgd.

3.4.4 Aanbeveling, voordracht en herbenoeming van commissarissen

De wettekst voor een aanbeveling of voordracht tot benoeming en voor de herbenoeming luidt hetzelfde bij de vereniging en de stichting:

> Art. 2:47a BW
>
> 2. Bij een aanbeveling of voordracht tot benoeming van een commissaris worden van de kandidaat meegedeeld zijn leeftijd, zijn beroep, de betrekkingen die hij bekleedt of heeft bekleed voor zover die van belang zijn in verband met de vervulling van de taak van een commissaris. Tevens wordt vermeld aan welke rechtspersonen hij reeds als commissaris is verbonden; indien zich daaronder rechtspersonen bevinden, die tot een zelfde groep behoren, kan met de aanduiding van de groep worden volstaan. De aanbeveling en de voordracht tot benoeming of herbenoeming worden gemotiveerd. Bij herbenoeming wordt rekening gehouden met de wijze waarop de kandidaat zijn taak als commissaris heeft vervuld.

> Art. 2:292a BW
>
> 9. Bij een aanbeveling of voordracht tot benoeming van een commissaris worden van de kandidaat meegedeeld zijn leeftijd, zijn beroep, de betrekkingen die hij bekleedt of heeft bekleed voor zover die van belang zijn in verband met de vervulling van de taak van een commissaris. Tevens wordt vermeld aan welke rechtspersonen hij reeds als commissaris is

---

95 Een commissaris bij een woningcorporatie wordt benoemd voor een termijn van maximaal vier jaar en kan maximaal eenmaal worden herbenoemd voor (weer) een termijn van maximaal vier jaar. Ook bepaling 6.2.3 GCZ 2017 schreef voor dat een lid van de RvT voor maximaal vier jaar wordt benoemd en inclusief herbenoemingen maximaal acht jaar zitting kan hebben.

96 Voor herbenoeming wordt een zorgvuldige procedure gevolgd, aldus de GCZ 2017. Bepalingen III.1.9 en III.1.10 CGB HBO 2019 bevatte een vergelijkbare bepaling over benoemingstermijnen alsmede de bepaling dat de raad een rooster van aftreden opstelt om te voorkomen dat veel leden tegelijkertijd aftreden. Bovendien werd in deze branchecodes bepaald dat er een profiel voor de samenstelling van de raad wordt opgesteld. In de semipublieke sector werden en worden toezichthouders geworven via een transparante en openbare procedure.

97 Quist 2017, p. 600.

verbonden; indien zich daaronder rechtspersonen bevinden, die tot een zelfde groep behoren, kan met de aanduiding van de groep worden volstaan. De aanbeveling en de voordracht tot benoeming of herbenoeming worden gemotiveerd. Bij herbenoeming wordt rekening gehouden met de wijze waarop de kandidaat zijn taak als commissaris heeft vervuld.

De regeling dat bij een aanbeveling of voordracht tot benoeming van een commissaris bepaalde informatie moet worden medegedeeld was voor de coöperatie, onderlinge waarborgmaatschappij, NV en BV al geregeld.[98] Naar aanleiding van de in de consultatie gedane aanbevelingen werd deze regeling opgenomen in de WBTR voor verenigingen en stichtingen. Hier is verder geen toelichting op gegeven. Achtergrond van deze bepaling is dat het verstrekken van gegevens ertoe leidt dat degene die bevoegd is een voordracht te doen zich beter een oordeel kan vormen over de geschiktheid van de kandidaat.

De voordrachtsrechten die al golden voor sommige semipublieke instellingen werden door deze regeling niet geraakt.[99]

3.4.5 Verdergaande regelingen voor stichtingen in de WBTR?

In de wetenschappelijke literatuur is wel bepleit om voor stichtingen in het algemeen of specifiek voor semipublieke instellingen die de rechtsvorm van een stichting hebben een verdergaande basisregeling (*default* regeling) in Boek 2 BW op te nemen, waarvan kan worden afgeweken.[100] Deze regeling zou geënt kunnen worden op de regelingen in de semipublieke sector onder meer op het gebied van benoeming, schorsing en ontslag van commissarissen. De Jongh merkte hierbij ook op dat het wellicht verkieslijker zou zijn om sectorale inrichtingsvoorschriften op te nemen in Boek 2 BW aangezien de wildgroei aan sectorwetgeving met bijzondere inrichtingsvereisten het overzicht niet ten goede komt.[101] De wetgever achtte dit kennelijk niet opportuun. Inrichtingsvrijheid bleek een belangrijk uitgangspunt.[102]

3.5 Bezoldiging van commissarissen

---

98 Zie art. 2:57a lid 2 BW, art. 2:142 lid 3 BW en art. 2:252 lid 3 BW.

99 Bijvoorbeeld art. 30 WonW 2015 schreef voor dat de statuten aan de huurdersraad een voordrachtsrecht geven voor twee of meer commissarissen indien de raad uit ten minste vijf commissarissen bestaat en voor een commissaris indien de raad uit drie of vier commissarissen bestaat. De cliëntenraad van een zorginstelling had het recht om een persoon bindend voor te dragen als lid van de raad, zie art. 7 lid 1 Wmcz.

100 Van Uchelen-Schipper 2018, par. 9.4.2, p. 514 en De Jongh 2017, p. 574. De laatste suggereerde een Boek 2A BW.

101 De Jongh 2017, p. 573.

102 Zie ook Bulten & Jansen 2021.

3.5.1 Wettekst

De wettekst voor de vereniging luidt als volgt:

> Art. 2:47 BW
> 8. Tenzij de statuten anders bepalen, kan de algemene vergadering aan de commissarissen als zodanig een bezoldiging toekennen.

En de wettekst voor de stichting:

> Art. 2:292a BW
> 8. De statuten kunnen bepalen dat aan de commissarissen als zodanig een bezoldiging wordt toegekend.

Deze wetteksten over de bezoldiging van commissarissen lijken op de wetteksten waarin de bezoldiging van bestuurders is geregeld. Bij de vereniging bepaalt art. 2:44 lid 7 BW dat, tenzij de statuten anders bepalen, de algemene vergadering aan de bestuurders een bezoldiging kan toekennen. Volgens art. 2:291 lid 7 kunnen de statuten van een stichting bepalen dat aan de bestuurders een bezoldiging wordt toegekend. Het enige verschil is dat in de wetsartikelen voor commissarissen staat dat de statuten kunnen bepalen dat aan de commissarissen 'als zodanig' een bezoldiging wordt toegekend.

3.5.2 Begrip bezoldiging

Onder 'bezoldiging' moet volgens de minister elke vergoeding voor verrichte of te verrichten werkzaamheden worden verstaan.[103] In de wetenschappelijke literatuur is gesignaleerd dat dit een wat beperkte definitie is die allerlei vragen oproept.[104] Bovendien werd opgemerkt dat deze omschrijving afwijkt van bijvoorbeeld het begrip bezoldiging dat wordt gehanteerd voor de NV.[105] Lokin suggereert daarom het begrip bezoldiging in de definitie van de minister ruim te interpreteren en daaronder in beginsel te verstaan iedere vorm van bezoldiging die door de rechtspersoon wordt toegekend vanwege het commissariaat.[106]

3.5.3 Toekennen bezoldiging bij de vereniging

Hoewel aan het wetsvoorstel een uniformeringsgedachte ten grondslag ligt, is opvallend dat de wettekst voor de vereniging afwijkt van de wettekst voor de NV en BV. De wet

---

[103] *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 3, p. 24 (MvT).
[104] Lokin 2021, p. 440.
[105] Bij de aanpassing van art. 2:135 BW is door de toenmalige Minister van Justitie opgemerkt ten aanzien van de bezoldiging van het bestuur: "Wat wordt verstaan onder bezoldiging, staat in artikel 2:383c tot en met e BW. Daaronder vallen bijvoorbeeld ook afkoopsommen." *Kamerstukken II* 2002/03, 28179, nr. 31, p. 6.
[106] Lokin 2021, p. 440, en instemmend Asser/Rensen 2-III* 2022/182.

bepaalt voor de NV en de BV dat de algemene vergadering aan de commissarissen een bezoldiging kan toekennen, maar biedt daarbij niet de mogelijkheid om hiervan statutair af te wijken.[107] De wettekst biedt bij de vereniging wel ruimte voor afwijking ('tenzij de statuten anders bepalen'). Deze ruimte is volgens de wetenschappelijke literatuur beperkt. Lokin meent dat de statuten niet kunnen bepalen dat de RvC van de vereniging de bezoldiging van zijn eigen leden kan vaststellen.[108] Volgens Rensen is vaststelling van de bezoldiging door de RvC zelf wel mogelijk als dit vaststellingsbesluit is onderworpen aan de goedkeuring door een ander orgaan of als dit valt binnen de kaders van een door de algemene vergadering vastgesteld beloningsbeleid.[109] Op dit punt lijkt dus, ondanks een opmerking van de minister hierover, onduidelijkheid te bestaan.[110] Wel is men het er over eens dat de bezoldiging van commissarissen niet kan worden vastgesteld door het bestuur. Dat zou volgens de minister niet passend zijn omdat de RvC mede tot taak heeft om toezicht te houden op het bestuur.[111]

Afwijking van het uitgangspunt dat de bezoldigingsbevoegdheid bij de algemene vergadering berust is bijvoorbeeld aan de orde als een commissaris is benoemd door een derde. Deze derde kan dan ook de bezoldiging toekennen. Daarmee wordt voorkomen dat de algemene vergadering deze door een derde benoemde commissaris, die de algemene vergadering ongewenst vindt, kan ontmoedigen door een lage bezoldiging toe te kennen.[112]

3.5.4 Toekennen bezoldiging bij de stichting

Als een stichting een RvC heeft, kunnen de statuten bepalen dat aan de commissarissen als zodanig een bezoldiging wordt toegekend. In de wetenschappelijke literatuur is opgemerkt dat met deze bepaling wordt bewerkstelligd dat bewust gekozen dient te worden voor de mogelijkheid om aan commissarissen een bezoldiging toe te kennen.[113] Een bezoldiging mag dus slechts worden toegekend als de statuten daartoe de mogelijkheid bieden. In de statuten kan worden opgenomen dat aan de commissarissen een bezoldiging kan worden toegekend zonder nader te specificeren wie daartoe bevoegd is. In de wetenschappelijke literatuur wordt aangenomen dat de bevoegdheid om de bezoldiging vast te stellen dan bij de RvC zelf ligt.[114] Ook wordt wel

---

[107] Aanvankelijk stond in het Wetsvoorstel in het voorgestelde art. 2:11 lid 11 eerste zin BW: "Een bezoldiging van commissarissen wordt vastgesteld door de algemene vergadering." Bij nota van wijziging werd de mogelijkheid van statutaire afwijking opgenomen (*Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 6).

[108] Lokin 2021, p. 442.

[109] Asser/Rensen 2-III* 2022/182.

[110] In de MvT (*Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 3, p. 24) staat bij de oorspronkelijke tekst van het Wetsvoorstel: "De commissarissen stellen niet hun eigen bezoldiging vast."

[111] *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 3, p. 24 (MvT).

[112] Lokin 2021.

[113] Lokin 2021.

[114] Lokin 2021, p. 443.

beargumenteerd dat dit onwenselijk is en dat, als er naast de RvC nog een ander orgaan is, het vaststellingsbesluit zou kunnen worden onderworpen aan de goedkeuring van dat andere orgaan.[115] Een statutaire regeling kan ook inhouden dat de bezoldiging van de commissaris die door een derde wordt benoemd, door deze derde geschiedt. Zoals hiervoor werd opgemerkt, acht de minister het in ieder geval in strijd met de "toezichtgedachte" dat het bestuur de bezoldiging van commissarissen bepaalt.[116]

Bij de bepaling omtrent het monistische bestuursmodel wordt voor wat betreft de bezoldiging van niet-uitvoerende bestuurders door de minister opgemerkt dat deze regel bijvoorbeeld de oprichter van de stichting de mogelijkheid geeft om te kiezen voor een regeling die hij in de gegeven omstandigheden wenselijk acht om onder meer ongewenste besteding van het vermogen van de stichting tegen te gaan.[117] Er moet dus ook bij een monistisch bestuursmodel in de statuten een uitdrukkelijke bepaling worden opgenomen teneinde bezoldiging mogelijk te maken. De minister schrijft verder dat het in dat kader van belang is dat het voor de organen van een stichting alleen mogelijk is om de statuten van de stichting te wijzigen (en dus bijvoorbeeld een bezoldigingsbepaling op te nemen), als de statuten zelf daartoe de mogelijkheid openen (zie art. 2:293 BW). Het bedrag van de bezoldiging kan in de statuten worden bepaald. In de memorie van toelichting is opgemerkt dat de voorgestelde regeling ook de mogelijkheid biedt om in bijvoorbeeld sectorspecifieke wet- en regelgeving een afwijkende regel te geven.[118] Bovendien wordt de bevoegdheid van degene die een bezoldiging mag toekennen beperkt door de regels van de Wet normering topinkomens (WNT) die op 1 januari 2013 in werking is getreden.[119]

3.5.5 Statutaire bepaling ontbreekt bij stichting na inwerkingtreding van de WBTR

Lokin heeft gewezen op het feit dat stichtingen die voor de inwerkingtreding van de WBTR geen expliciete statutaire bepaling kenden op grond waarvan aan (bestuurders of) commissarissen een bezoldiging kan worden toegekend, maar die desalniettemin een bezoldiging (willen) toekennen, hun statuten moeten wijzigen. Hij merkte op dat in de WBTR niet is voorzien in bijzonder overgangsrecht voor deze gevallen:

> "Zolang de samenstelling van het bestuur of de RvC niet wijzigt, zou betoogd kunnen worden dat ook na 1 juli 2021 de stichting kan voortgaan met het uitkeren van de reeds toegekende bezoldiging op grond van de

---

[115] Asser/Renssen 2-III 2022/397.
[116] *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 3, p. 24 (MvT).
[117] *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 3, p. 17 (MvT).
[118] *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 3, p. 17 (MvT).
[119] Art. 2.2 en 3.2 WNT bevatten regels voor de leden van de hoogste toezichthoudende organen van bepaalde (semi)publieke rechtspersonen. Zie ook Lokin 2021, p. 444.

(bezoldigings)overeenkomst tussen de stichting en bestuurder of commissaris die voor de inwerkingtreding van de Wbtr rechtsgeldig tot stand is gekomen. Wil de stichting echter ook toekomstige bestuurders of commissarissen een bezoldiging toekennen, of wil de stichting de bezoldiging van een bestuurder of commissaris aanpassen, dan zal een statutaire bepaling, op grond waarvan aan een bestuurder of commissaris een bezoldiging kan worden toegekend, vereist zijn. De aanname van de minister dat de Wbtr niet zal leiden tot gedwongen statutenwijzigingen is op dit punt dan ook onjuist."[120]

3.6 Informatievoorziening

3.6.1 Wettekst

De wettekst voor de vereniging en stichting is op het punt van de informatievoorziening hetzelfde en is gelijk aan de regeling voor de NV (art. 2:141 BW) en de BV (art. 2:251 BW).

Art. 2:47 BW

10. Het bestuur verschaft de raad van commissarissen tijdig de voor de uitoefening van diens taak noodzakelijke gegevens.
11. Het bestuur stelt ten minste een keer per jaar de raad van commissarissen schriftelijk op de hoogte van de hoofdlijnen van het strategisch beleid, van de algemene en financiële risico's en van de gebruikte beheers- en controlesystemen.

Art. 2:292a BW

10. Het bestuur verschaft de raad van commissarissen tijdig de voor de uitoefening van diens taak noodzakelijke gegevens.
11. Het bestuur stelt ten minste een keer per jaar de raad van commissarissen schriftelijk op de hoogte van de hoofdlijnen van het strategisch beleid, van de algemene en financiële risico's en van de gebruikte beheers- en controlesystemen.

3.6.2 Toelichting

Deze bepaling geeft invulling aan de taakverdeling tussen bestuur en RvC. Het bestuur bepaalt het strategisch beleid en inventariseert in eerste instantie de risico's. Het doel van deze artikelleden is te bewerkstelligen dat de RvC kan beschikken over de informatie die hij nodig heeft voor de uitoefening van zijn toezichthoudende en adviserende taak. In

[120] Lokin 2021, p. 443-444. Hij verwijst naar art. XV lid 1 Overgangsrecht op grond waarvan het algemene art. 29 lid 1 Overgangswet nieuw BW van overeenkomstige toepassing is. Art. 2:291 lid 7 en art. 2:292a lid 8 BW zijn dan ook vanaf inwerkingtreding onmiddellijk van toepassing, maar enkel met betrekking tot feiten die na dat moment voorvallen. Op grond van art. 79 Overgangswet is een rechtshandeling die verricht is voordat de wet daarop van toepassing wordt, niet nietig of vernietigbaar ten gevolge van een omstandigheid die de wet, in tegenstelling tot het tevoren geldende recht, aangemerkt heeft als een grond van nietigheid of vernietigbaarheid.

verschillende reacties naar aanleiding van de consultatie van het Voorontwerp was opgemerkt dat een RvC zijn werk alleen goed kan doen als deze de daarvoor benodigde informatie krijgt.[121] De voorgestelde bepaling legt de verantwoordelijkheid voor de informatieverschaffing primair bij het bestuur.[122]
In de memorie van toelichting merkt de minister op dat evenmin als voor de NV en de BV geldt dat deze primaire verantwoordelijkheid van het bestuur tot gevolg heeft dat het toezichthoudend orgaan kan volstaan met de informatie die zij van het bestuur krijgt aangeleverd en voor het overige een passieve houding kan aannemen.

> "Het bestuur dient de raad van commissarissen de informatie te verschaffen die deze nodig heeft voor een adequate uitvoering van zijn toezichthoudende en adviseren de taak. De verantwoordelijkheid voor de informatieverschaffing ligt derhalve primair bij het bestuur. Dit betekent niet dat de raad van commissarissen telkens kan volstaan met het beoordelen van de informatie die door het bestuur aangeleverd wordt. De raad van commissarissen heeft ook zelf een taak in het verkrijgen van relevante en juiste informatie.[123] Een raad van commissarissen die geen initiatief neemt op het moment dat hij signalen ontvangt dat de reeds verstrekte informatie onjuist of ontoereikend is, handelt dan ook onzorgvuldig."[124]

Daarbij wordt in de concept-memorie van toelichting nog verwezen naar rechtspraak.[125]

Lid 10 gold al voor de coöperatie en de onderlinge waarborgmaatschappij (art. 2:57 lid 8 BW), de NV (art. 2:141 lid 1 BW) en de BV (art. 2:251 lid 1 BW). Voor wat betreft lid 11 werd ook opgemerkt dat deze regel al gold voor de NV (art.2 141 lid 2 BW) en de BV (art. 2:251 lid 2 BW). De minister vervolgt in de memorie van toelichting:

> "Van elke rechtspersoon waarbij er aanleiding is geweest voor de instelling van het toezichthoudende orgaan van de raad van commissarissen, mag verwacht worden dat aan dit minimum wordt voldaan. Zoals ook uit de tekst van het tweede lid blijkt, verplicht de hier aan de orde zijnde bepaling zélf de rechtspersoon niet tot het gebruik van een of meer beheers- of controlesystemen. Bedoeling is echter dat het gebruik van dergelijke systemen, of het ontbreken van dat gebruik, wel de aandacht heeft van het bestuur en de raad van commissarissen. Overigens zullen op grond van het eerste lid in veel gevallen aanzienlijk hogere eisen gelden voor de informatieverstrekking door het bestuur."[126]

---

121 *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 3, p. 9 (MvT).
122 *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 3, p. 24/25 (MvT).
123 Zie daarover Asser/Rensen 2-III* 2012/253 en Asser/Maeijer, Van Solinge en Nieuwe Weme 2-II* 2009/492.
124 *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 3, p. 24/25 (MvT).
125 Hoge Raad 10 januari 1990, *NJ* 1990/466 (*Ogem*).
126 *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 3, p. 25 (MvT).

3.6.3 Sectorspecifieke regelingen

Bepalingen over informatievoorziening stonden ook al in sectorale governancecodes. Bepaling 5.6 GCZ 2017 bepaalde bijvoorbeeld onder het kopje 'Informeren raad van toezicht' dat het bestuur de RvT alle informatie verschaft die nodig is voor een goede uitoefening van de functie van de RvT. Bovendien werd bepaald dat het bestuur en de RvT de afspraken over de informatievoorziening voor de raad van toezicht schriftelijk vastleggen. Daarmee ging deze bepaling dus al een stapje verder dan de bepaling in de WBTR. Ook is opvallend dat de bepalingen over informatievoorziening specifieker zijn in governancecodes dan de WBTR.[127] Dat geldt ook voor bepalingen over risicobeheersing. Dergelijke bepalingen uit governancecodes en de WBTR bijten elkaar overigens niet.[128]

3.7 Beantwoording onderzoeksvragen 1 tot en met 7

In Deelonderzoek I staat de beleidslogica centraal die aan de WBTR ten grondslag ligt. Teneinde de beleidslogica achter elke hoofdmaatregel te achterhalen, zijn zeven onderzoeksvragen geformuleerd. Deze worden hierna beantwoord ten aanzien van de hoofdmaatregel 'wettelijke grondslag en regeling van het dualistische bestuursmodel'.

3.7.1 Wat waren de oorspronkelijke beleidsdoelen van de maatregel? (onderzoeksvraag 1)

Aanleiding voor de WBTR vormden lacunes en onduidelijkheden in de op dat moment geldende regeling van bestuur en toezicht bij verenigingen en stichtingen[129] en een ervaren gebrek aan kwaliteit van bestuur en toezicht bij verenigingen en stichtingen in semipublieke sectoren.[130] Het wetsvoorstel beoogde de regeling voor bestuur en toezicht bij de verschillende soorten rechtspersonen aan te vullen en te verduidelijken.[131]

Eén van die verduidelijkingen betreft de regeling van het dualistische bestuursmodel en houdt in dat een algemene grondslag in Boek 2 BW wordt geboden aan de instelling van een RvC bij verenigingen (waaronder coöperaties en onderlinge

---

[127] In bepaling III.1.6 CGB HBO 2019 stond dat het de verantwoordelijkheid van de RvT is om niet alleen informatie van het college van bestuur maar ook van de externe accountant te verlangen.

[128] Over risicobeheersing schreef bepaling 5.4.2e GCZ 2017 al het volgende voor: "De raad van bestuur bespreekt en verantwoordt regelmatig de risicoanalyses en de werking van de risicobeheersingssystemen met de RvT, dit mede in het licht van de strategie en de effecten van die beheersing op de regeldichtheid in de organisatie." Een vergelijkbare bepaling was opgenomen in bepaling II.1.5 CGB HBO 2019 dat ging over de jaarlijkse bespreking van de strategie van de hogeschool ten aanzien van onderwijs, onderzoek en kennisvalorisatie waarbij de risicobeheersing wordt besproken.

[129] *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 3, p. 2 (MvT).

[130] *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 3, p. 3 (MvT), onder verwijzing naar onder meer *Kamerstukken II* 2013/14, 33750 VI, nr. 31.

[131] *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 3, p. 1 (MvT).

waarborgmaatschappijen) en stichtingen.[132] Kort gezegd is met deze wettelijke basisregeling beoogd duidelijkheid te bieden over de taak en bevoegdheden van de RvC in een dualistisch bestuursmodel bij verenigingen en stichtingen.
In de semipublieke sector kwam het dualistische bestuursmodel ten tijde van het verschijnen van het Wetsvoorstel al regelmatig voor. Voor woningcorporaties en door de overheid bekostigde zorginstellingen werd het dualistische bestuursmodel, overigens net als nu, zelfs verplicht voorgeschreven. Opvallend is dat sectorwet- en regelgeving, waaronder governancecodes in verschillende sectoren, onderling overlap vertoonden en vergelijkbare bepalingen bevatten over de bevoegdheden van het orgaan dat toezicht houdt op het beleid van het bestuur. Bovendien kon de vraag worden gesteld of en hoe regels van bestuur en toezicht in een sectorregeling thuishoren en niet de regels van Boek 2 BW doorkruisen.

De Commissie Halsema ging specifiek in op incidenten in de semipublieke sector. Daarbij speelde de interne toezichthouder (RvT of RvC) volgens de Commissie Halsema een cruciale en vaak onderschatte rol. De raad kan en moet volgens de Commissie bestuurders tegenkracht bieden. De Commissie merkte op dat het, gezien deze essentiële taak van de RvT's, bevreemding wekt dat er onduidelijkheid bestaat over de verantwoordelijkheid en bevoegdheden.

> "Terwijl de taken van de raad van commissarissen bij private ondernemingen expliciet in het Burgerlijk Wetboek zijn omschreven en nog verder zijn uitgewerkt in de corporate governance code, ontbreekt een algemene taakomschrijving voor de interne toezichthouder bij stichtingen en verenigingen. Hierbij komt dat bij ontstentenis van aandeelhouders en klanten die dreigen weg te lopen, de rol van de interne toezichthouder des te belangrijker is."[133]

De WBTR zou volgens de Commissie Halsema moeten dienen als een basisregeling voor de semipublieke sector die uitgewerkt kan worden in governancecodes. De Commissie Halsema constateerde dat er veel codes zijn die voorzien in regels wanneer bestaande wetten en regels lacunes bevatten. Eén van de beleidsdoelen was dus het bieden van een duidelijke en eenduidige structuur voor het dualistische bestuursmodel bij verenigingen en stichtingen. De wetgever introduceerde een regeling voor álle verenigingen en stichtingen en achtte het daarbij van belang om bestaande bestuursmodellen onverlet te laten. Het waarborgen van een basisniveau van goed bestuur en toezicht bij verenigingen en stichtingen moest gepaard gaan met het behoud van zoveel mogelijk flexibiliteit.[134] In

---

[132] Het is overigens nog maar de vraag of en hoe een wettelijke regeling van een bestuursmodel daadwerkelijk kan bijdragen aan verbetering van de *kwaliteit* van, in dit geval, intern toezicht omdat het daarbij ook en misschien wel met name gaat om het gedrag van de interne toezichthouders. Zie ook Boschma e.a. 2014, p. 171 en Van Uchelen-Schipper 2016, p. 3.

[133] Rapport Commissie Halsema 2013, p. 22.

[134] *Kamerstukken II* 2020/21, 34491, C, p. 7 (MvA).

sectorwet- en regelgeving moest het basismodel dat de WBTR biedt kunnen worden uitgewerkt.

3.7.2 Via welke mechanismen beoogt de WBTR deze doelen te bereiken? (onderzoeksvraag 2)

Deze maatregel bevat voornamelijk preventief werkende elementen, dat wil zeggen: inrichtings- en structuurregels, in het bijzonder voor het dualistische bestuursmodel. De wetgever wilde genoemde doelen bereiken via een uniforme regeling waar dat aangewezen is, waarbij waar dat nodig is rekening wordt gehouden met de verschillen tussen de rechtspersonen. Gekozen werd bijvoorbeeld voor één term voor het orgaan dat toezicht houdt bij alle rechtspersonen: de 'raad van commissarissen'. Het lag volgens de minister wetssystematisch niet voor de hand om in Boek 2 BW verschillende benamingen te gebruiken voor organen die dezelfde functie vervullen. Teneinde de bestaande praktijk tegemoet te komen werd daar bij de vereniging en stichting gedurende het parlementaire proces later aan toegevoegd dat dit orgaan ook raad van toezicht genoemd kan worden.
In regels in de semipublieke sector is en was het zogenoemde raad van toezichtmodel al opgenomen en uitgewerkt. Daarbij heeft de raad de bevoegdheid om bestuurders te benoemen, schorsen en ontslaan en dient de raad bepaalde bestuursbesluiten goed te keuren. Bovendien is in sectorwet- en regelgeving veelal geregeld dat de RvC/RvT voorziet in zijn eigen opvolging, dat benoemingen voor een bepaalde periode plaatsvinden en dat er een rooster van aftreden moet worden opgesteld. Ook bevat sectorwet- en regelgeving bepalingen die zien op de onafhankelijkheid van commissarissen/leden van de RVT.

Deze praktijk in de semipublieke sector leende zich kennelijk niet voor een uitgebreide regeling in Boek 2 BW en bovendien gaf de gewenste flexibiliteit en het feit dat de regeling ook *buiten* deze sectoren zou gelden kennelijk de doorslag en koos de wetgever voor een beperkte basisregeling van het dualistische bestuursmodel. Bovendien werd de regeling voor de vereniging en stichting uiteindelijk in de WBTR in de eigen titels in Boek 2 BW opgenomen. Een volledig uniforme regeling van het dualistische bestuursmodel voor alle soorten rechtspersonen is voor wat betreft een aantal kernbepalingen volgens de minister feitelijk niet mogelijk vanwege de verschillende rechtskenmerken van rechtspersonen en met name het feit dat een stichting geen leden of aandeelhouders kent. De vereniging heeft, net als de NV en BV, een algemene vergadering met bepaalde bevoegdheden terwijl bij de stichting een wettelijk ledenverbod geldt (dat overigens niet uitsluit dat de RvC bestuurders kan benoemen; zie art. 2:285 lid 2 BW). Dat zal mede de reden zijn geweest dat de regeling van het dualistische bestuursmodel bij verenigingen en stichtingen beperkt is tot de aanduiding en taak van de RvC, aangevuld met de bevoegdheid om bestuurders te schorsen (tenzij de statuten anders bepalen), een regeling van meervoudig stemrecht (zie Deelonderzoek I, hoofdstuk 6), een regeling van

ontstentenis en belet (zie Deelonderzoek I, hoofdstuk 6), een tegenstrijdigbelangregeling (zie Deelonderzoek I, hoofdstuk 5), de regel dat bij de statuten aan commissarissen een bezoldiging kan worden toegekend, de regel dat een aanbeveling, voordracht of herbenoeming moet worden gemotiveerd en de regel dat het bestuur de raad één keer per jaar bepaalde kerninformatie verstrekt.

Voor wat betreft verdere (goedkeurings-)bevoegdheden van de RvC en de wijze van benoeming, schorsing en ontslag van commissarissen van de stichting werd de regeling bewust flexibel gehouden met als gevolg dat deze regeling in sectorwet- en regelgeving kan (en moet) worden aangevuld.

3.7.3 Welke randvoorwaarden zijn belangrijk om de doelen te bereiken? (onderzoeksvraag 3)

De regeling in de WBTR moet voor wat betreft semipublieke instellingen een basis bieden die uitgewerkt kan worden in sectorregels. De WBTR-regeling mag niet botsen met sectorwet- en regelgeving. Voor de semipublieke sector blijven uitwerkingen mogelijk en ook nodig, vooral voor wat betreft stichtingen, om daadwerkelijk een dualistisch bestuursmodel te concretiseren.
Door de minister werd opgemerkt dat de WBTR bestaande bestuursmodellen niet in de weg zou moeten zitten. Dat vereist voorlichting en toelichting (bijvoorbeeld aan en door notarissen maar eventueel ook door brancheorganisaties aan semipublieke instellingen en maatschappelijke instellingen) over de vraag hoe bestaande modellen geïnterpreteerd moeten worden en of en hoe zij in de regels van de WBTR passen. Het gaat dan bijvoorbeeld om dualistische bestuursmodellen waarbij het intern toezichthoudend orgaan niet 'raad van commissarissen' of 'raad van toezicht' heet.

3.7.4 Welke (expliciete en impliciete) aannames liggen in de beleidslogica besloten? (onderzoeksvraag 4)

Een belangrijke aanname is dat het regelen van het dualistische bestuursmodel zou leiden tot beter bestuur en toezicht, omdat dan duidelijker is wat in een dergelijk model van het bestuur en het intern toezichthoudende orgaan (de RvC) wordt verwacht. Tegelijkertijd werd, zoals hiervoor werd opgemerkt, het dualistische bestuursmodel, zoals dat in de praktijk in de semipublieke sector was geregeld in sectorwet- en regelgeving, slechts gedeeltelijk in Boek 2 BW gecodificeerd vanwege het feit dat flexibiliteit en bruikbaarheid voor álle soorten verenigingen en stichtingen moest worden behouden.
Door het vastleggen het dualistische bestuursmodel, met een wettelijke taak voor de RvC, kon ook meer duidelijkheid worden geboden ten aanzien van de verschillende modellen die in de semipublieke sector werden gehanteerd, zoals het instructiemodel en raad van beheermodel (zie hierover hoofdstuk 2 Algemeen Deel), en de kwalificatie van de organen in de dergelijke modellen. Zo maakten zorgregels aanvankelijk een raad van beheermodel mogelijk, maar dit model leidde tot discussie over de vraag welk orgaan het

bestuur in de zin van de wet was. Door het dualistische bestuursmodel in Boek 2 BW te regelen zouden sectorregels hier beter op aan kunnen sluiten.

In de wetenschappelijke literatuur werd ook de vraag gesteld of bestaande organen die op een bepaalde manier toezicht hielden, welk toezicht anders was dan de wettelijke taakomschrijving voor een RvC, wel of niet kwalificeren als een RvC in de zin van WBTR. Tijdens de parlementaire behandeling werd om die reden aan de hand van een aantal voorbeelden enige verduidelijking geboden. Uitgangspunt was dat de regeling geen gevolgen zou hebben voor de geldigheid van bestaande organen die ten tijde van de WBTR in de statuten van een rechtspersoon zijn ingesteld. Uit het onderzoek blijkt dat in de wetenschappelijke literatuur ten tijde van de inwerkingtreding van de WBTR discussie bestond of dat inderdaad het geval zou zijn. Volgens sommigen zou een aanpassing van de statuten als gevolg van de invoering van de WBTR wel degelijk nodig kunnen zijn. Indien er bijvoorbeeld een raad van beheer, algemeen bestuur of raad van advies is ingesteld die tot taak heeft om toezicht te houden op het beleid van het (dagelijks) bestuur en de algemene gang van zaken in de stichting, zou het aanbeveling verdienen om op enig moment de statuten aan te passen en de term 'raad van commissarissen' of 'raad van toezicht' te gebruiken. De juiste kwalificatie van een orgaan is ook van belang voor de rechtsgeldige benoeming, bezoldiging, schorsing en ontslag van de leden van dat orgaan.
Ook op een ander punt is de aanname dat de WBTR niet zal leiden tot gedwongen statutenwijzigingen mogelijk onjuist. In de wetenschappelijke literatuur is erop gewezen dat stichtingen die voor de inwerkingtreding van de WBTR geen expliciete statutaire bepaling kenden op grond waarvan aan commissarissen een bezoldiging kan worden toegekend, maar die desalniettemin een bezoldiging (willen) toekennen, hun statuten moeten wijzigen.

Tot slot werd aangenomen dat voor de interpretatie van de wettelijke regels in belangrijke mate kennis kan worden ontleend aan de uitleg van vergelijkbare regels voor de bestuurders en commissarissen van NV's en BV's en dat daarmee onderlinge kruisbestuiving kan plaatsvinden. Zo werd bijvoorbeeld de bepaling dat slechts natuurlijke personen commissaris kunnen zijn, vanwege dezelfde achtergrond als voor NV's en BV's (een toezichthoudende functie vraagt om een persoonlijke taakvervulling), van toepassing voor verenigingen en stichtingen. Er gelden echter voor verenigingen en stichtingen ook bepalingen die afwijken van het NV- en BV-recht en daardoor meer flexibiliteit bieden, zoals de bepaling over het vaststellen van de bezoldiging van commissarissen. Voor een stichting is dat begrijpelijk vanwege het ontbreken van een algemene vergadering. Bij de vereniging is het op voorhand minder duidelijk waarom, anders dan bij de NV en de BV, statutair afgeweken kan worden van het beginsel dat de algemene vergadering het orgaan is dat desgewenst aan commissarissen een bezoldiging kan toekennen.

3.7.5 In hoeverre sluiten de bepalingen van de WBTR aan bij wetenschappelijke inzichten over de werking van bestuur en toezicht in semipublieke en maatschappelijke organisaties? (onderzoeksvraag 5)

De wetgever koos voor wat betreft de vraag of sprake is van een RvC voor een materiële benadering.[135] Wanneer in de statuten een orgaan wordt ingesteld en daarbij aan dat orgaan de taak wordt toegekend om toezicht te houden op het beleid van het bestuur en op de algemene gang van zaken in de rechtspersoon en de daaraan verbonden onderneming of organisatie, is dat orgaan een RvC in de zin van de wet.[136] De consequentie van deze benadering is, zoals in de wetenschappelijke literatuur wordt opgemerkt, dat sommige toezichthouders van verenigingen en stichtingen moeten nagaan of zij kwalificeren als een RvC in de zin van de WBTR.

De WBTR bepaalt voor verenigingen en stichtingen, net als voor NV's en BV's, dat alleen natuurlijke personen commissaris kunnen zijn. Volgens sommige auteurs waren er in de praktijk ook rechtspersonen die bij verenigingen en stichtingen een toezichthoudende taak hadden. Er bestond discussie over de vraag of deze rechtspersonen inderdaad eenzelfde taak hadden als de RvC op grond van de WBTR en wat dit betekende voor deze rechtspersonen.

In de wetenschappelijke literatuur is wel gepleit voor een verdergaande basisregeling (*default* regeling) in Boek 2 BW, waarvan kan worden afgeweken, voor stichtingen in het algemeen of specifiek voor semipublieke instellingen.[137] De wetgever koos echter voor een flexibele, open regeling voor alle soorten verenigingen en stichtingen. De WBTR bevat bijvoorbeeld geen regeling voor een minimumaantal commissarissen en evenmin een basisregeling voor de benoeming, schorsing en ontslag van commissarissen van stichtingen of onafhankelijkheidsvereisten voor commissarissen. Daarmee worden deze onderwerpen bewust overgelaten aan sectorregels. Tegelijkertijd zijn in enkele gevallen wél bepalingen uit sectorwet- en regelgeving overgenomen die ook bij de NV en BV in vergelijkbare zin al in Boek 2 BW stonden, zoals de bepaling dat een voordracht of herbenoeming moet worden gemotiveerd en dat het bestuur de RvC jaarlijks van informatie moet voorzien.

De WBTR beoogde het dualistische bestuursmodel te regelen en tegelijkertijd flexibiliteit te bieden. In de literatuur is nog de vraag gesteld of de regeling niet té flexibel is.[138] Anders dan bij andere rechtspersonen is er bijvoorbeeld geen goedkeuring van de RvC

---

[135] Zie over de discussie of een formele benadering niet meer geëigend was par. 4.2.3 hiervoor waar onder meer wordt verwezen naar De Jongh 2017, p. 573.
[136] *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 3, p. 20 (MvT).
[137] De Jongh 2017 suggereerde een Boek 2A BW.
[138] Zie Van Uchelen-Schipper 2016, p. 8.

vereist bij een fusie of splitsing van de vereniging of stichting. Ook bij andere besluiten die kunnen leiden tot wijziging van de bestemming van het doelgebonden vermogen van een stichting, zoals doelwijziging, rechtsvormomzetting of bestemming van het batig saldo bij ontbinding, schrijft de WBTR geen betrokkenheid van de RvC voor.

Hoewel in de toelichting is aangegeven dat dit in strijd is met algemene beginselen van *good governance*, sluit de WBTR niet uitdrukkelijk uit dat het bestuur de bezoldiging van commissarissen van een vereniging of stichting bepaalt. De WBTR laat vrijheid om in de statuten te bepalen wie de bezoldiging van bestuurders en commissarissen vaststelt maar bij nadere beschouwing blijken er toch grenzen te zijn. In de wetenschappelijke literatuur is dan ook opgemerkt dat het een gemiste kans is dat de WBTR niet is aangegrepen om hierover meer duidelijkheid te scheppen.[139] Ook sluit de WBTR niet uitdrukkelijk uit dat commissarissen van een stichting worden benoemd door het bestuur. In de wetenschappelijke literatuur is opgemerkt dat de WBTR nadrukkelijk zou moeten bepalen dat het bestuur van een stichting geen commissarissen kan benoemen, schorsen of ontslaan, zodat het niet kan voorzien in zijn eigen toezicht. Ook sluit de WBTR niet uit dat bij een stichting met een RvC waarvan de bestuurders door coöptatie (dus door het bestuur zelf) worden benoemd, het bestuur tot opheffing van een schorsing door de RvC kan besluiten, hoewel het bestuur zich daarmee effectief aan een maatregel van toezicht zou kunnen onttrekken.

3.7.6 Hoe zijn de incidenten en adviezen (Commissie Halsema en Commissie Vennootschapsrecht) vertaald in de WBTR? (onderzoeksvraag 6)

De WBTR bevat een wettelijke basisregeling voor de RvC in art. 2:47 BW (voor de vereniging) en art. 2:292a BW (voor de stichting). Indien er op vrijwillige basis een RvC wordt ingesteld of indien deze verplicht is op grond van toepasselijke sectorwet- en regelgeving, dient deze regeling gevolgd te worden. Naast een algemene taakomschrijving en een richtsnoer bevat het wetsartikel een regeling voor de aanduiding van het orgaan en het voorschrift dat slechts natuurlijke personen commissaris kunnen zijn. De wetgever heeft ervoor gekozen om bepaalde regels die veelal in sectorwet- en regelgeving voorkomen en in feite bij het 'raad van toezichtmodel' horen, zoals een minimumaantal commissarissen, niet in de WBTR op te nemen maar (net als voorheen) aan deze sectorregels over te laten. Daarmee wordt dus in zekere zin voorrang gegeven aan het principe dat een uniforme, flexibele regeling wordt geboden aan álle soorten stichtingen en verenigingen boven het principe dat een duidelijke regeling wordt geboden voor het dualistische bestuursmodel dat voorkomt in de semipublieke sector, zodat bepaalde regels van bestuur en toezicht die in elke sector voorkomen kunnen worden geschrapt uit de sectorwet- en regelgeving.

---

[139] Lokin 2021, p. 442.

Veel regels betreffende het dualistische bestuursmodel zijn van regelend recht, zoals de bevoegdheid van de RvC om bestuurders te schorsen. Daarvan kan in de statuten worden afgeweken. De vraag rijst in hoeverre daadwerkelijk de door de Commissie Halsema gewenste tegenkracht kan worden geboden door de RvC als van deze statutaire afwijkingsmogelijkheden gebruik wordt gemaakt. Ook bevat art. 2:47/2:292a lid 6 BW de flexibele bepaling waarin staat dat in de statuten aanvullende bepalingen omtrent de taak en de bevoegdheden van de RvC en zijn leden opgenomen kunnen worden. Flexibiliteit heeft het risico dat de bepaling te ruim is en feitelijk te weinig toevoegt. Opvallend is bijvoorbeeld dat de benoeming, schorsing en ontslag van commissarissen slechts summier en flexibel voor verenigingen is geregeld in de WBTR conform de regeling voor bestuurders. Over benoeming, schorsing en ontslag van commissarissen van stichtingen regelt de WBTR, zoals opgemerkt, niets waardoor toekennen van deze bevoegdheden aan het bestuur niet onmogelijk is gemaakt terwijl naar algemene opvattingen die in strijd is met *good governance*.

3.7.7 In hoeverre houdt de beleidslogica rekening met verschillen in schaal en professionaliteit van verenigingen en stichtingen? (onderzoeksvraag 7)

De wetgever heeft in zoverre rekening gehouden met verschillen in schaal en professionaliteit van verenigingen en stichtingen dat een RvC niet verplicht is en de regels voor de RvC, indien deze is ingesteld, voor het grootste deel van regelend recht zijn.

De Commissie Halsema reageerde op incidenten in de semipublieke sector maar de WBTR bevat regels voor alle verenigingen en stichtingen. Eén van de beleidsdoelen was het bieden van een duidelijke, eenduidige structuur voor bestuur en toezicht in de semipublieke sector. Tegelijkertijd achtte de wetgever het behoud van flexibiliteit van belang en dat is met name ook relevant voor kleinere verenigingen en stichtingen. Op sommige punten staat uniformiteit en gelijkheid ten opzichte van de andere in Boek 2 BW geregelde rechtspersonen wel voorop, bijvoorbeeld ten aanzien van de benaming van het toezichthoudende orgaan (‘raad van commissarissen’) en het feit dat slechts natuurlijke personen commissaris mogen zijn.

Hoofdstuk 4
Wettelijke grondslag en regeling monistisch bestuursmodel

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de beleidslogica geschetst die ten grondslag ligt aan de derde hoofdmaatregel van de WBTR: de wettelijke vastlegging van de grondslag en (nadere) regeling van een monistisch bestuursmodel voor verenigingen, coöperaties, onderlinge waarborgmaatschappijen en stichtingen. Bij een monistisch bestuursmodel bestaat het bestuur uit één of meer uitvoerende bestuurder(s) (hierna ook: ub's) en één of meer niet-uitvoerende bestuurders (hierna ook: nub's).
Eerst wordt aandacht besteed aan de situatie voorafgaande aan de WBTR (par. 4.2), de uitgestelde inwerkingtreding van specifieke WBTR-bepalingen voor het monistische bestuursmodel en van de wettelijke bepaling inzake de enquêtebevoegdheid van niet-uitvoerende bestuurders (par. 4.3-4.4). Daarna volgt een nadere analyse van de WBTR-regeling van het monistische bestuursmodel bij achtereenvolgens verenigingen[1] (par. 4.6), structuurcoöperaties/onderlinge waarborgmaatschappijen (par. 4.7) en stichtingen (par. 4.8). De uit voormelde analyse blijkende bevindingen worden in par. 4.9 gebruikt bij de beantwoording van de onderzoeksvragen 1 tot en met 7 (Deelonderzoek I) en onderzoeksvraag 16 (Deelonderzoek III): "Wat zijn de implicaties van het nog niet in werking treden van de regels voor monistisch bestuur?"

4.2 Situatie voorafgaande aan de WBTR

Het monistische bestuursmodel was voor de NV en de BV al in Boek 2 BW geregeld door de inwerkingtreding van de WBT op 1 januari 2013. Het ontbreken van een wettelijke regeling voor de andere privaatrechtelijke Boek 2-rechtspersonen stond er in de praktijk niet aan in de weg dat het monistische bestuursmodel al wel door deze rechtspersonen werd toegepast. In de wetenschappelijke literatuur is erop gewezen dat verschillende redenen denkbaar zijn voor een vereniging of stichting te kiezen voor een monistisch bestuur:

> "bijvoorbeeld omdat het wenselijk wordt geacht dat de toezichthouders dicht op het bestuur zitten zodat zij steeds in een vroeg stadium weten wat er speelt of

[1] Art. 2:44a BW zal na invoering via de schakelbepaling van art. 2:53a lid 1 BW eveneens van toepassing zijn op de coöperatie en de onderlinge waarborgmaatschappij. Waar in dit hoofdstuk de vereniging wordt genoemd, worden daaronder tevens de coöperatie en de onderlinge waarborgmaatschappij verstaan. Van belang is dat voor een coöperatie/onderlinge waarborgmaatschappij waarop het structuurregime van toepassing is en die voor het monistische bestuursmodel kiest, bovendien (het nog niet ingevoerde) art. 2:63k BW komt te gelden dat op bepaalde punten een van art. 2:44a BW afwijkende regeling bevat. Hierop wordt in par. 4.7 nader ingegaan.

omdat de instelling en het optuigen van een afzonderlijk toezichthoudend orgaan zoals de raad van commissarissen als te zwaar wordt ervaren."[2]

Het ontbreken van een wettelijke regeling leidde tot rechtsonzekerheid.[3] Een wettelijke regeling van het monistische bestuursmodel voor alle privaatrechtelijke Boek 2 BW-rechtspersonen werd daarom in de wetenschappelijke literatuur wenselijk geacht.[4]
Het in 2014 ter consultatie gepubliceerde Voorontwerp van de WBTR[5] bevatte echter slechts een regeling van een monistisch bestuur voor coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen en niet voor verenigingen en stichtingen. Dit werd blijkens de ingezonden consultatiereacties[6] en de wetenschappelijke literatuur[7] als een gemis ervaren, omdat daardoor een algemene regeling zou ontbreken, terwijl in diverse sectorale wetgeving wel in de mogelijkheid van een monistisch bestuur wordt voorzien.[8]
Ook door de GCV werd aangevoerd dat in de praktijk bij verenigingen en stichtingen behoefte bestaat aan een wettelijk uitgewerkte keuzemogelijkheid tussen een monistisch en een dualistisch bestuursmodel.[9]
De wetgever is hieraan tegemoetgekomen.[10] In de WBTR zijn bepalingen opgenomen ter facilitering en regulering van een monistisch bestuursmodel bij verenigingen (art. 2:44a en art. 2:37 lid 2 derde volzin BW), coöperaties (art. 2:44a, art. 2:37 lid 2 derde volzin en art. 2:63k BW), onderlinge waarborgmaatschappijen (art. 2:44a BW jo. art. 2:37 lid 2 derde volzin en art. 2:63k BW) en stichtingen (art. 2:291a BW).

4.3 Uitgestelde inwerkingtreding WBTR-bepalingen monistisch bestuursmodel

Van belang is dat vlak voor de inwerkingtreding van de WBTR op 1 juli 2021 bij een aanvullend koninklijk besluit (KB) de inwerkingtreding van voormelde wettelijke bepalingen inzake het monistische bestuursmodel is uitgesteld.[11] Hetzelfde geldt voor de wijziging van de art. 28 en 29 Handelsregisterbesluit 2008. Als reden voor het uitstel

---

2 Quist & Rensen 2017, p. 629.
3 *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 3, p. 4 (MvT).
4 Zie onder andere: Stokkermans & Rensen 2014, p. 391/392 en Huizink 2016, p. 29.
5 Te raadplegen via: https://www.internetconsultatie.nl/bestuurentoezichtrechtspersonen/details.
6 Vgl. Consultatiereacties IVO 2014, p. 2/3; P. de Lange 2014, p. 1; Houthoff Buruma 2014, p. 2/3; Rutgers & Posch 2014; VU 2014, p. 1/2; CMS 2014, p. 1; GCV 2014, p. 5/6; Simmons & Simmons 2014, p. 1-6; Loyens & Loeff 2014, p. 10 en NautaDutilh 2014, p. 2.
7 Boschma e.a. 2014, p. 163; Stokkermans/Rensen 2014, p. 391/392 en Overes 2016, p. 75.
8 *Kamerstukken II* 2018/19, 34491, nr. 6, p. 13 (NV II).
9 Vgl. de door deze organisatie ingediende reactie: https://www.internetconsultatie.nl/bestuurentoezichtrechtspersonen/reacties.
10 *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 3, p. 4 en 9 (MvT); *Kamerstukken II* 2018/19, 34491, nr. 6, p. 19 (NV II). De toenmalige Minister voor Rechtsbescherming merkte op: "[…] alle rechtspersonen kunnen kiezen voor een monistisch bestuursmodel. Ik zie geen aanleiding om die mogelijkheid aan een bepaalde rechtsvorm te onthouden. In zoverre is inderdaad sprake van een uniformering van bestuur en toezicht tussen de verschillende rechtspersonen."
11 Besluit van 11 juni 2021 tot wijziging van het Besluit van 1 december 2020 tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet bestuur en toezicht rechtspersonen (*Stb.* 2020, 508), *Stb.* 2021, 284.

wordt genoemd dat de KvK nog geen technische mogelijkheid heeft voor verenigingen, coöperaties, onderlinge waarborgmaatschappijen en stichtingen om in het handelsregister aan te geven of een bestuurder uitvoerend of niet-uitvoerend is. Voor het doorvoeren van deze technische aanpassingen in het handelsregister is vooralsnog geen financiering beschikbaar. Het nog niet van kracht zijn van een wettelijke regeling voor het monistische bestuursmodel doet er niet aan af dat in de praktijk bij voormelde rechtspersonen al wordt gewerkt met een monistisch bestuursmodel. "Die praktijk kan ongewijzigd worden voortgezet", zo volgt uit de parlementaire stukken.[12] Aangenomen wordt dat hiermee wordt bedoeld dat de rechtspersonen die al een monistisch bestuursmodel hadden dit kunnen continueren, maar ook dat na 1 juli 2021 in de praktijk een monistisch bestuursmodel in de statuten van verenigingen, coöperaties, onderlinge waarborgmaatschappijen en stichtingen kan worden geïmplementeerd.[13] Onzeker is echter of dat ook mogelijk is bij een structuurcoöperatie en een structuur-OWM waarvoor art. 2:63f lid 1 BW dwingendrechtelijk voorschrijft dat in de statuten moet worden voorzien in een RvC (zie hierna: par. 4.5.2).

4.4 Uitgestelde inwerkingtreding toekenning enquêtebevoegdheid niet-uitvoerende bestuurders

In de Verzamelwet Justitie en Veiligheid 2022 is art. 2:346 lid 2 BW gewijzigd in die zin dat ook niet-uitvoerende bestuurders van verenigingen, coöperaties, onderlinge waarborgmaatschappijen en stichtingen namens de rechtspersoon om een enquête kunnen verzoeken.[14] De invoering van de gewijzigde bepaling is echter uitgesteld en zal gelijktijdig plaatsvinden met de inwerkingtreding van de WBTR-bepalingen inzake het monistische bestuursmodel waaraan zij is gerelateerd.[15]

4.5 Stand van zaken per 1 juli 2021

4.5.1 Vrijwillig toezicht: monistisch bestuursmodel is mogelijk

Verenigingen, coöperaties, onderlinge waarborgmaatschappijen en stichtingen die vrijwillig voorzien in intern toezicht kunnen statutair een monistisch bestuur instellen, hoewel de inwerkingtreding van de WBTR-bepalingen inzake de wettelijke grondslag en nadere regulering van het monistische bestuur is uitgesteld. De algemene governancebepalingen uit de WBTR (inzake bijvoorbeeld taakgerichtheid, tegenstrijdig belang, belet- en ontstentenis en meervoudig stemrecht van bestuurders) gelden ongeacht het gekozen bestuursmodel voor bestuurders en zijn dus eveneens van

---

12 *Kamerstukken II* 2021/22, 36003, nr. 8, p. 5 onder verwijzing naar *Stb.* 2021, 284.

13 De onderzoekers zijn geen publicaties bekend waarin in dit opzicht een onderscheid wordt aangebracht tussen de rechtspersonen die voor 1 juli 2021 al een monistisch bestuur hadden en die welke op of na 1 juli 2021 een monistisch bestuursmodel opnemen in de statuten.

14 Verzamelwet Justitie en Veiligheid 2022, *Stb.* 2022, 345, Artikel V, onderdeel F.

15 Besluit van 16 september 2022 tot vaststelling van het tijdstip van de gedeeltelijke inwerkingtreding van de Verzamelwet Justitie en Veiligheid 2022, *Stb.* 2022, 364, p. 3.

toepassing op de ub('s) en nub('s) die deel uitmaken van het monistische bestuur.[16] Dit is niet zonder meer het geval wat betreft de WBTR-bepalingen die specifiek zien op de inrichting/governance van het monistische bestuur, waarvan de inwerkingtreding is uitgesteld (zie par. 4.6.4-4.6.7). De toepasselijkheid hiervan is afhankelijk van de omstandigheden van het geval. Indien bijvoorbeeld in de statuten van de rechtspersoon deze nog niet ingevoerde wettelijke bepalingen zijn overgenomen, dan zijn zij via de band van de statuten van toepassing. Het kan ook zo zijn dat volgens de heersende rechtsopvatting de desbetreffende rechtsregel al gelding heeft. In dit verband kan worden gewezen op de ongeschreven regel dat slechts natuurlijke personen de intern toezichthoudende functie mogen vervullen (zie par. 4.6.4).

4.5.2 Verplicht toezicht bij structuurcoöperatie en structuur OWM: is monistisch bestuursmodel mogelijk?

Bij de structuurcoöperatie en de structuur-OWM die ingevolge art. 2:63f lid 1 BW verplicht in de statuten moeten voorzien in een RvC, is de situatie complex en onzeker. De WBTR biedt weliswaar in art. 2:63k BW structuurcoöperaties/-OWM-en de mogelijkheid om in plaats van een RvC te kiezen voor een monistisch bestuursmodel, maar de inwerkingtreding van deze wetsbepaling is uitgesteld. De vraag rijst of dit betekent dat structuurcoöperaties/OWM-en vooralsnog zijn aangewezen op het dualistische bestuursmodel of dat aan art. 2:63k BW een anticiperende werking kan worden toegekend en voor een monistisch bestuursmodel kan worden gekozen. Bij de beantwoording van deze vraag zijn in ieder geval twee benaderingen denkbaar.

In een formalistische benadering staat het dwingende karakter van de wetsbepaling van art. 2:63f lid 1 BW (in samenhang met art. 2:25 BW) voorop. Deze brengt mee dat het verplichte toezicht in de statuten moet worden vorm gegeven via een RvC. Pas bij de inwerkingtreding van art. 2:63k BW kan de coöperatie kiezen voor een monistisch bestuursmodel en dit model in de statuten implementeren. In de wetenschappelijke literatuur lijkt vooralsnog van een formalistische benadering te worden uitgegaan.[17]
In de materiële benadering vindt er een inhoudelijke beoordeling van het vraagstuk plaats. Van belang hierbij is dat de WBTR, die onder meer een regeling van het monistische bestuursmodel bevat, als wet is vastgesteld. De reden dat de inwerkingtreding van de wettelijke regeling van het monistische bestuursmodel voor structuurcoöperaties/OWM-en is uitgesteld, is slechts van technische aard. Er zijn geen formulieren beschikbaar ter inschrijving van de uitvoerende bestuurder(s) en de niet-uitvoerende bestuurder(s) bij de KvK. In de praktijk blijkt de KvK wel tot een registratie in staat te zijn door de hoedanigheid van de bestuurder (uitvoerend of niet-uitvoerend) bij

---

16 Hetzelfde geldt voor de repressieve WBTR-bepalingen.

17 Kreileman & Dumoulin 2021, p. 424/425. Rensen, in: *T&C BW*, art. 2:63j BW, aant. 5: "Zonder art. 2:63k is het voor coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen niet mogelijk om het structuurregime vorm te geven in een monistisch bestuursmodel."

de titel te vermelden (zie Deelonderzoek II, hoofdstuk 4). De omstandigheid dat de regulerende voorschriften van art. 2:63k BW en art. 2:44a BW nog niet in werking zijn getreden, kan worden ondervangen door deze voorschriften in de statuten van de structuurcoöperatie of structuur-OWM op te nemen. De door de wetgever voorgestane regulering van het monistische bestuur geldt dan via de statuten voor de desbetreffende structuurcoöperatie/-OWM. Tot slot zij erop gewezen dat bij de structuur-NV en -BV zowel toezicht in de vorm van een RvC als in de vorm van nub's mogelijk is. Aldus beredeneerd zijn er geen gegronde redenen om structuurcoöperaties/-OWM-en de toegang tot het monistische bestuursmodel te ontzeggen.

4.5.3 OK en uitgestelde inwerkingtreding toekenning enquêtebevoegdheid niet-uitvoerende bestuurders

De situatie kan zich voordoen dat nub's die hiertoe niet bevoegd zijn een enquêteverzoek indienen. Het is dan aan de Ondernemingskamer om bij haar ontvankelijkheidsoordeel al dan niet uit te gaan van een anticiperende werking van de door de Verzamelwet Justitie en Veiligheid 2022 vastgestelde wijziging van art. 2:346 lid 2 BW.

4.6 Vereniging en monistisch bestuursmodel

4.6.1 Wettelijke regeling

De WBTR brengt geen wijziging in het uitgangspunt dat er geen verplichting voor verenigingen bestaat om in intern toezicht te voorzien (zie ook Deelonderzoek I, hoofdstuk 3). Op deze wijze is rekening gehouden met kleine verenigingen die veelal geen behoefte zullen hebben aan interne toezichthouders[18] en waarvoor een dergelijke verplichting te belastend zou zijn.[19]
Voor verenigingen die op vrijwillige basis in intern toezicht willen voorzien, laat de praktijk een grote variëteit aan modellen zien. Een van die modellen is het monistische bestuursmodel, hoewel Boek 2 BW (nog) geen inwerking getreden wettelijke regeling hieromtrent voor de vereniging bevat. De WBTR introduceert voor de facilitering en regulering van een monistisch bestuursmodel bij verenigingen een nieuw art. 2:44a BW. Ter nadere uitwerking daarvan wordt aan het bestaande art. 2:37 lid 2 BW een derde volzin toegevoegd. De tekst van voormelde (nog niet ingevoerde) wetsbepalingen luidt als volgt.

---

[18] *Kamerstukken II* 2018/19, 34491, nr. 6, p. 5 (NV II).

[19] In de MvA (*Kamerstukken I* 2020/21, 34491, C, p. 10) is in dit verband opgemerkt: "In dit wetsvoorstel is niet gekozen voor een algemene verplichting voor verenigingen en stichtingen om een raad van toezicht te organiseren omdat er in de praktijk vele kleine verenigingen en stichtingen zijn waarvoor een dergelijke verplichting te belastend zou zijn en overigens ook niet nodig is. Wanneer een rechtspersoon klein is (denk aan een bridgevereniging), is de afstand tussen degene die de rechtspersoon bestuurt en degenen die daarbij belang hebben zoals de leden van een vereniging zodanig klein, dat het verplicht organiseren van formeel intern toezicht geen toegevoegde waarde zou hebben. Deze leden kunnen dan zelf voldoende toezicht houden; de omvang van de rechtspersoon staat daar niet aan in de weg."

Art. 2:44a BW:

1. Bij de statuten kan worden bepaald dat de bestuurstaken worden verdeeld over één of meer niet-uitvoerende bestuurders en één of meer uitvoerende bestuurders. De taak om toezicht te houden op de taakuitoefening door bestuurders kan niet door een taakverdeling worden ontnomen aan niet-uitvoerende bestuurders. Het voorzitterschap van het bestuur, het doen van voordrachten voor benoeming van een bestuurder en het vaststellen van de bezoldiging van uitvoerende bestuurders kan niet aan een uitvoerende bestuurder worden toebedeeld. Niet-uitvoerende bestuurders zijn natuurlijke personen.
2. Bij of krachtens de statuten kan worden bepaald dat een of meer bestuurders rechtsgeldig kunnen besluiten omtrent zaken die tot zijn respectievelijk hun taak behoren. Bepaling krachtens de statuten geschiedt schriftelijk.
3. Het bestuur is te allen tijde bevoegd tot schorsing van een uitvoerende bestuurder.
4. De uitvoerende bestuurders nemen niet deel aan de besluitvorming over het vaststellen van de bezoldiging van uitvoerende bestuurders.

Art. 2:37 lid 2, derde volzin BW:
Indien een vereniging toepassing geeft aan artikel 44a, bepaalt de algemene vergadering of een bestuurder wordt benoemd tot uitvoerende bestuurder onderscheidenlijk niet uitvoerende bestuurder.

4.6.2 Wettelijke grondslag

Het (nog niet ingevoerde) art. 2:44a BW dat van dwingend recht is, bevat een wettelijke grondslag en regeling voor de toepassing van het monistische bestuursmodel bij de vereniging. In de MvT is uitgegaan van de veronderstelling dat met art. 2:44a BW de rechtszekerheid wordt bevorderd:

> "Verschillende verenigingen en stichtingen werken in de praktijk al met een monistisch bestuursmodel. Het ontbreken van een algemene wettelijke grondslag daarvoor, leidt daarbij echter tot rechtsonzekerheid. Om deze reden is ervoor gekozen om het monistisch bestuurssysteem ook bij deze rechtspersonen wettelijk te regelen."[20]

4.6.3 Statutaire grondslag

[20] *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 3, p. 4.

De vereniging kan ingevolge (het nog niet ingevoerde) art. 2:44a lid 1 BW bij haar statuten bepalen dat de bestuurstaken worden verdeeld over één of meer niet-uitvoerende bestuurders en één of meer uitvoerende bestuurders. In de MvT is hierover opgemerkt:

> "Met de uitvoerende bestuurders wordt bedoeld de bestuursleden die zich bezighouden met de dagelijkse leiding. De niet-uitvoerende bestuursleden zijn te vergelijken met commissarissen."[21]

Een monistisch bestuur is een meerhoofdig bestuur. Uitgangspunt is immers dat er een taakverdeling tussen uitvoerende en niet-uitvoerende bestuurders plaatsvindt, hetgeen uitsluitend vorm krijgt in een bestuur dat uit ten minste één uitvoerende bestuurder en één niet-uitvoerende bestuurder bestaat. De WBTR schrijft niet voor dat het aantal nub's het aantal ub's moet overtreffen. Hiermee volgt de WBTR de lijn die in 2013 op dit punt door de WBT voor de NV en BV met een monistisch bestuur is uitgezet.[22]
De invoering van een monistisch bestuursmodel dient 'bij de statuten' plaats te vinden. Bij de oprichting van de vereniging kan het monistische bestuursmodel in de statuten worden opgenomen. Is dat niet gebeurd, dan kan nadien door middel van een statutenwijziging alsnog een monistisch bestuursmodel worden ingevoerd. De AV is dwingendrechtelijk bevoegd het hiertoe vereiste besluit tot statutenwijziging te nemen. De voorgenomen invoering van een monistisch bestuur dient op grond van art. 25 lid 1 sub e WOR ter advisering aan de ondernemingsraad te worden voorgelegd.[23]

Tot slot: kan de vereniging ook een facultatief monistisch bestuursmodel in haar statuten opnemen? In de statuten van de vereniging wordt dan alvast in de mogelijkheid van een monistisch bestuur voorzien en wordt de instelling daarvan afhankelijk gesteld van (i) een instellingsbesluit van de AV waarbij ook de ub's en de nub's worden aangewezen en/of benoemd alsmede (ii) de deponering van dit AV-besluit bij de KvK. Voor de NV en de BV is de heersende opvatting in de wetenschappelijke literatuur dat het mogelijk is om een

---

[21] *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 3, p. 15.

[22] De toenmalige Minister van Veiligheid en Justitie ging er destijds vanuit dat bij NV's en BV's met een monistisch bestuursmodel het in de praktijk vaak zo is dat de nub's groter in aantal zijn dan de ub's. De nub's kunnen daardoor bestuursbesluiten tegenhouden. Daarmee is volgens de minister de toezichthoudende functie en de onafhankelijkheid geborgd (*Kamerstukken I* 2010/11, 31763, C, p. 22 (MvA). Bij de evaluatie van de WBT constateerden de onderzoekers dat bij meer dan 90% van de monistische beursvennootschappen het aantal nub's het aantal ub's overtrof. Bij de categorie structuurvennootschappen die wettelijk verplicht zijn om in toezicht te voorzien, was bij alle vier monistische structuurvennootschappen sprake van een groter aantal nub's dan ub's. De vennootschappen waar de nub's niet in de meerderheid of gelijk in aantal waren dan de ub's (bijna 50% van het totaal aantal monistische vennootschappen) betroffen met name middelgrote, kleine en microvennootschappen die op 'vrijwillige' basis hadden voorzien in toezicht door te opteren voor een monistisch bestuursmodel. Dit gegeven in combinatie met andere factoren maakte dat een aanvullende wettelijke regeling inhoudende dat het bestuur in meerderheid dient te bestaan uit nub's naar de mening van de onderzoekers niet nodig was (Boschma e.a., Evaluatie WBT 2018, p. 93).

[23] Zie over de vraag welk orgaan op welk moment het advies aan de ondernemingsraad moet vragen: Kreileman 2020, p. 81.

facultatief monistisch bestuursmodel in de statuten op te nemen.[24] De onderzoekers zijn bij het door hen verrichte onderzoek geen redenen tegengekomen deze mogelijkheid aan de vereniging te onthouden.

4.6.4 Benoeming van ub's en nub's

Met het oog op de statutaire taakverdeling tussen ub's en nub's is van belang dat art. 2:37 lid 2 BW is aangevuld met het (nog niet inwerking getreden) voorschrift dat de AV bepaalt of een persoon tot uitvoerende dan wel niet-uitvoerende bestuurder wordt benoemd.[25] De uitvoerende bestuurders en de niet-uitvoerende bestuurders moeten als zodanig worden ingeschreven in het handelsregister.[26] Voorts wordt in (het nog niet ingevoerde) art. 2:44a lid 1 BW geëxpliciteerd dat slechts natuurlijke personen tot niet-uitvoerende bestuurder kunnen worden benoemd.[27] De ratio hiervan is dat een toezichthoudende functie vraagt om een persoonlijke taakvervulling.[28] Deze regeling is inhoudelijk niet nieuw voor verenigingen. In het algemeen wordt in de wetenschappelijke literatuur al aangenomen dat het voorschrift dat slechts natuurlijke personen de intern toezichthoudende functie mogen vervullen, reeds geldt voor verenigingen (evenals voor andere rechtspersonen), hoewel dit nog niet expliciet is gemaakt in de wet.[29]

4.6.5 Wettelijke invulling van het monistische bestuursmodel

4.6.5.1 Art. 2:44a BW: specifieke, dwingende regels voor het monistische bestuursmodel

Naast een wettelijke grondslag voorziet (het nog niet ingevoerde) art. 2:44a BW[30] op een aantal punten in een nadere *wettelijke invulling* van het monistische bestuursmodel. Er worden dwingende inrichtings-/governance-regels gegeven die beogen goed bestuur en

---

[24] Kreileman 2020, p. 70/71 alsmede de daarin in de voetnoten 45 en 46 genoemde auteurs. Volledigheidshalve wijzen wij op Bier (2017, p. 594) die opmerkte: "Wat mij wel verbaasd heeft, is het feit dat men wel in de statuten een zogenaamde facultatieve raad van commissarissen kan opnemen, maar niet een facultatieve OTB." Voorts gaf zij te kennen "dat men via een omweg toch tot een soort facultatieve OTB zou kunnen komen door wel in de statuten te voorzien in een OTB, maar of alleen maar UB's te benoemen of zowel UB's als NUB's te benoemen, maar daar, binnen de grenzen van de wet, niet de taakverdeling op af te stemmen."

[25] Deze aanvulling is aangebracht in de eerste nota van wijziging. Zie *Kamerstukken II* 2018/19, 34491, nr. 7.

[26] *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 3, p. 16 (MvT). Zie voor de NV en de BV art. 22 lid 4 Hrgb 2008.

[27] Zie over het voorschrift dat toezichthoudende functies door natuurlijke personen dienen te worden vervuld ook hoofdstuk 4 par. 4.2.4,

[28] *Kamerstukken I* 2020/21, 34491, C, p. 23 (MvA).

[29] *Kamerstukken I* 2020/21, 34491, C, p. 23 (MvA). In de MvA wordt in dit verband gewezen op: "Asser/ Maeijer & Kroeze 2-I (De rechtspersoon), nr. 223: «Voor de overige rechtspersonen vloeit dit m.i. voort uit de aard van de toezichtstaak, die als een persoonlijke gekenschetst kan worden». Zie in vergelijkbare zin: Asser/Rensen 2-III (Overige rechtspersonen), nrs. 163d en 345. C.H.C. Overes, De stichting en governance, SDU 2011, p. 75; M.J. van Uchelen-Schipper, Handboek Stichting en Vereniging, Uitgeverij Paris 2018, onderdeel 14.5.2."

[30] Waar hierna verwezen wordt naar art. 2:44a BW past de kanttekening dat deze bepaling nog niet in werking is getreden.

toezicht in het monistische bestuur te bevorderen. Zo schrijft art. 2:44a lid 1 BW evenals bij de NV en BV dwingend voor dat niet-uitvoerende bestuurders natuurlijke personen dienen zijn. Voorts wordt de inrichtingsvrijheid begrensd doordat dwingendrechtelijk is voorgeschreven dat bepaalde taken dienen te worden vervuld door de niet-uitvoerende bestuurder(s), te weten:

- het toezicht houden op de taakuitoefening door de bestuurders;
- het voorzitterschap van het bestuur.

De taak om toezicht te houden op de taakuitoefening door de bestuurders kan niet aan de niet-uitvoerende bestuurders worden ontnomen. Tijdens de parlementaire geschiedenis die voorafging aan de inwerkingtreding op 1 januari 2013 van de WBT werd over het toezicht in een monistisch bestuur opgemerkt:

> "De niet uitvoerende bestuurders moeten in elk geval toezicht uitoefenen, op de uitvoerende bestuurders maar ook op elkaar. Ook de uitvoerende bestuurders moeten optreden wanneer zij er kennis van dragen dat een mede-uitvoerend bestuurder zijn taak niet goed vervult (vgl. artikel 2:9 lid 2 BW). Toezicht is daarmee niet exclusief een aangelegenheid voor de niet uitvoerende bestuurders."[31]

Wat betreft het voorzitterschap van het bestuur volstaat de wettekst van (het nog niet ingevoerde) art 2:44a lid 1 BW er – evenals bij de NV en BV – mee dat deze taak niet aan een uitvoerende bestuurder kan worden toebedeeld. Uit de wetsgeschiedenis volgt dat het voorzitterschap van het bestuur ook niet aan een derde/niet-bestuurder kan worden toegekend, maar *moet* worden vervuld door een niet-uitvoerende bestuurder.[32] De toezichthoudende rol van de nub's in een monistisch bestuur krijgt hierdoor meer gewicht. De voorzitter kan daardoor voorkomen dat de uitvoerende bestuurders een overheersende positie kunnen innemen. Hij zal bijvoorbeeld de agenda van bestuursvergaderingen kunnen bepalen.[33]

Een andere begrenzing van de inrichtingsvrijheid is dat bepaalde bevoegdheden bij of krachtens de statuten van de vereniging niet aan een uitvoerende bestuurder mogen worden toebedeeld. Het betreft de volgende bevoegdheden:

- het voorzitterschap van het bestuur;
- het doen van voordrachten voor benoeming van een uitvoerende en/of niet-uitvoerende bestuurder;
- het vaststellen van de bezoldiging van de uitvoerende bestuurders.

Voor de bevoegdheid tot bezoldiging van de niet-uitvoerende bestuurders is in (het nog niet ingevoerde) art. 2:44a BW geen specifieke regeling getroffen. Dit brengt mee dat de

---

[31] *Kamerstukken II* 2008/09, 31763, nr. 6, p. 26 (NV II).
[32] *Kamerstukken II* 2018/19, 34491, nr. 6, p. 15 (NV II).
[33] *Kamerstukken I* 2010/11, 31763, C, p. 2 en 26 (MvA).

algemene wettelijke regeling van art. 2:44 lid 7 BW van toepassing is: de AV kan aan de bestuurders een bezoldiging toekennen, tenzij de statuten anders bepalen. In de wetenschappelijke literatuur wordt aangenomen dat de bevoegdheid tot bezoldiging van de niet-uitvoerende bestuurders bij de vereniging niet bij of krachtens de statuten aan de niet-uitvoerende bestuurders zelf kan worden toegekend en ook niet aan de uitvoerende bestuurders vanwege de toezichthoudende taak van de niet-uitvoerende bestuurders.[34]

Voorts komt te gelden dat:
- het bestuur te allen tijde bevoegd is tot schorsing van een uitvoerende bestuurder (art. 2:44a lid 3 BW);
- indien de vaststelling van de bezoldiging van ub's aan het bestuur is toegekend, de uitvoerende bestuurders niet mogen deelnemen aan de beraadslaging en besluitvorming over het vaststellen van de bezoldiging van uitvoerende bestuurders (art. 2:44a lid 4 BW).[35]

In de MvT is over de hiervoor omschreven dwingendrechtelijke taakverdeling tussen uitvoerende bestuurders en niet-uitvoerende bestuurders opgemerkt:

> "Het gaat hier om taken die in een dualistisch bestuursmodel berusten bij de raad van commissarissen en die nauw aansluiten bij de toezichthoudende en adviserende rol. Wanneer deze taken zouden berusten bij uitvoerende bestuurders, zou dit bovendien kunnen leiden tot belangenconflicten (vgl. Kamerstukken II 2008/09, 31 763, nr. 3, p. 14-17)."[36]

Naast de hiervoor omschreven dwingende inrichtings-/organisatieregels bevat art. 2:44a BW ook een faciliteit voor de besluitvorming door een deel van het monistische bestuur (zie par. 4.6.7).

4.6.5.2 Algemene governancebepalingen uit de WBTR

De algemene governancebepalingen uit de WBTR (inzake bijvoorbeeld tegenstrijdig belang, belet en ontstentenis en meervoudig stemrecht van bestuurders) zijn op 1 juli 2021 inwerking getreden en gelden voor alle bestuurders, ongeacht het door de vereniging gekozen bestuursmodel. Hetzelfde geldt voor de in de WBTR opgenomen taakgerichtheid van de bestuurders:

> "Bij de vervulling van hun taak richten de bestuurders zich naar het belang van de vereniging en de met haar verbonden onderneming of organisatie."

---

[34] Lokin 2021, p. 442.
[35] Dit volgt ook reeds uit art. 2:129/2:239 lid 6 BW.
[36] *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 3, p. 15/16.

Deze taakgerichtheid geldt in een vereniging met een monistisch bestuursmodel voor zowel de uitvoerende bestuurders als de niet-uitvoerende bestuurders.[37]

4.6.5.3 Art. 2:9 BW en taakverdeling tussen bestuurders

Voor de taakverdeling tussen bestuurders is van belang dat bij de op 1 januari 2013 in werking getreden WBT het voor alle privaatrechtelijke Boek 2 BW-rechtspersonen geldende art. 2:9 BW is geherformuleerd. In lid 2 is toen opgenomen dat de verantwoordelijkheid voor de algemene gang van zaken op elke bestuurder rust en dat deze verantwoordelijkheid niet door een taakverdeling aan een bestuurder kan worden ontnomen. Zij rust derhalve op iedere bestuurder (ongeacht het gekozen bestuursmodel). Het is voor bestuurders van belang te weten wat onder het begrip 'de algemene gang van zaken' valt. In de wetenschappelijke literatuur is destijds herhaaldelijk naar voren gebracht dat niet duidelijk is wat hieronder precies moet worden verstaan. Bij de evaluatie van de WBT hebben de toenmalige onderzoekers dit knelpunt onderkend, maar realiseerden zij zich ook dat het lastig c.q. onwenselijk is om in de wet in een vastomlijnde invulling van het begrip 'de algemene gang van zaken' te voorzien. Deze onderzoekers deden de aanbeveling dat enige toelichting wordt gegeven over dit begrip bij de parlementaire behandeling van de WBTR door aan te geven dat onder dit begrip ten minste dienen te worden begrepen het strategische beleid, het financiële beleid en het risicobeleid.[38] Deze aanbeveling is door de toenmalige Minister voor Rechtsbescherming ter harte genomen. In de nota naar aanleiding van het verslag d.d. 9 november 2018 liet hij weten:

> "Het is inderdaad zo bedoeld dat onder het bij Wet bestuur en toezicht 2011 in artikel 2:9 geïntroduceerde begrip <<de algemene gang van zaken>> ten minste het strategische beleid, het financiële beleid en het risicobeleid dienen te worden begrepen. Hiervoor is geen wetswijziging nodig."[39]

Met inachtneming van het hiervoor omschreven wettelijke kader kan in de statuten van de vereniging een taakverdeling tussen de ub's en de nub's worden gemaakt. In de MvT wordt opgemerkt dat een duidelijke taakverdeling bij een rechtspersoon met een monistisch bestuur in het bijzonder van belang is, gelet op de in art. 2:9 lid 2 BW opgenomen bepaling dat tot de taak van een bestuurder behoren alle taken die niet bij of krachtens de wet of de statuten aan een of meer andere bestuurders zijn toebedeeld. Een duidelijke statutaire taakverdeling kan voorkomen dat de niet-uitvoerende bestuurders op gelijke wijze als de uitvoerende bestuurders verantwoordelijk zijn voor

---

37 *Kamerstukken I* 2020/21, 34491, C, p. 3 (MvA).
38 Boschma e.a. 2018, p. 123/124.
39 *Kamerstukken II* 2018/19, 34491, nr. 6, p. 9/10 (NV II).

het bestuur van de rechtspersoon.[40]

4.6.6 Toezichthoudende taak nub's

Een belangrijke dwingendrechtelijke taak van de niet-uitvoerende bestuurders is toezicht te houden op de uitvoerende bestuurders en ook op elkaar. In de wetenschappelijke literatuur is opgemerkt dat deze toezichtstaak gelijk is aan die van de RvC.[41]

Doordat de nub's deel uitmaken van het bestuur kunnen zij bij de besluitvorming door het bestuur invloed uitoefenen op hun medebestuurders en daarmee actief invulling geven aan hun rol als toezichthouder.[42] Indien de nub's gezamenlijk de meerderheid van de stemrechten[43] hebben in het bestuur, dan kunnen zij voorkomen dat bepaalde hun onwelgevallige bestuursbesluiten worden genomen of juist bewerkstelligen dat bepaalde door hen gewenste bestuursbesluiten tot stand komen. Het kunnen uitoefenen van de meerderheid van de stemmen in het bestuur door de nub's is echter geen wettelijke eis.

Een andere wijze waarop de invloed van de nub's op de besluitvorming van het bestuur wordt vergroot, is het opnemen in de statuten of in een bestuursreglement dat bepaalde bestuursbesluiten slechts kunnen worden genomen indien een meerderheid van de nub's voor het betrokken besluit stemt.[44]

Het bestuur is volgens (het nog niet ingevoerde) art. 2:44a lid 3 BW te allen tijde bevoegd tot schorsing van een uitvoerend bestuurder. Een soortgelijke bepaling is in 2013 door de WBT voor de NV en BV met een monistisch bestuur in art. 2:134 lid 1/244 lid 1 BW opgenomen.

De vraag rijst of de gezamenlijke niet-uitvoerende bestuurders in het kader van hun toezichthoudende taak ook kunnen overgaan tot schorsing van een disfunctionerende uitvoerend bestuurder. Voor een vereniging met een dualistisch bestuursmodel geldt dat art. 2:47 lid 3 BW aan de RvC de bevoegdheid toekent om bestuurders te schorsen.[45] Een soortgelijke wettelijke bevoegdheid is niet toegekend aan de niet-uitvoerende bestuurders van een vereniging met een monistisch bestuursmodel. In de statuten van de vereniging kan echter wel worden bewerkstelligd dat de gezamenlijke niet-uitvoerende bestuurders tot schorsing van een uitvoerend bestuurder bevoegd zijn. Dit kan

---

40 *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 3, p. 11 (MvT).

41 Blanco Fernandéz 2016, p. 39.

42 Vgl. ook *Kamerstukken I* 2010/11, 31763, C, p. 1-5 (MvA).

43 Dit is niet alleen het geval als de nub's getalsmatig in de meerderheid zijn ten opzichte van het aantal ub's maar kan ook het geval zijn als aan één of meer nub's een meervoudig stemrecht is toegekend.

44 Kreileman & Dumoulin 2021, p. 422.

45 Opvallend is wel dat hiervan in de statuten van de vereniging (art. 2:47 lid 3 BW) of stichting (art. 2:292a lid 3 BW) kan worden afgeweken en de bevoegdheid tot schorsing van bestuurders aan de RvC kan worden ontnomen.

bijvoorbeeld door statutair te bepalen dat de gezamenlijke niet-uitvoerende bestuurders tot benoeming van de uitvoerende bestuurder(s) bevoegd zijn, waardoor zij ook tot schorsing bevoegd zijn.[46] Voorts wordt het in de wetenschappelijke literatuur mogelijk geacht dat de schorsingsbevoegdheid op basis van een taakverdeling[47] bij de niet-uitvoerende bestuurders wordt neergelegd, waarbij de bijbehorende besluitvormingsbevoegdheid op basis van art. 2:44a lid 2 BW statutair aan hen wordt toegekend.[48]

Een andere vraag die rijst is of de gezamenlijke niet-uitvoerende bestuurders het functioneren van de uitvoerende bestuurders aan de Ondernemingskamer kunnen voorleggen door namens de vereniging een enquêteverzoek[49] in te dienen. Anders dan de RvC[50] hebben de gezamenlijke niet-uitvoerende bestuurders (nog) niet de wettelijke bevoegdheid een enquêteverzoek in te dienen. Bij de (toekomstige) inwerkingtreding van de uit de Verzamelwet Justitie en Veiligheid 2022 voortvloeiende wijziging van art. 2:346 lid 2 BW krijgen ook niet-uitvoerende bestuurders de bevoegdheid om namens de vereniging (of namens de stichting) een enquêteverzoek in te dienen (zie par. 4.4).[51]

Tot die tijd kan bij de statuten of bij overeenkomst een dergelijke bevoegdheid aan de gezamenlijke niet-uitvoerende bestuurders worden toegekend.[52] Denkbaar is ook dat een vertegenwoordigingsbevoegde niet-uitvoerend bestuurder namens de vereniging (zie art. 2:346 lid 1 onder e BW) een enquêteverzoek indient.[53]

De situatie kan zich voordoen dat nub's die daartoe niet (vertegenwoordigings)bevoegd zijn een enquêteverzoek indienen. Het is dan aan de Ondernemingskamer om bij haar ontvankelijkheidsoordeel al dan niet uit te gaan van een anticiperende werking van de door de Verzamelwet Justitie en Veiligheid 2022 vastgestelde wijziging van art. 2:346 lid 2 BW.

4.6.6.1 Risico van rolvermenging?

---

46 Art. 2:37 lid 2, 3 en 6 BW.
47 Art. 2:9 lid 1 BW.
48 Kreileman & Dumoulin 2021, p. 422/423.
49 Het enquêterecht is van toepassing op coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen (art. 2:344 onder a BW). Op de vereniging met volledige rechtsbevoegdheid en de stichting is het enquêterecht enkel van toepassing indien zij een onderneming in stand houden waarvoor ingevolge de wet een ondernemingsraad moet worden ingesteld (art. 2:344 onder b BW).
50 Art. 2:346 lid 2 BW jo. art. 2:346 lid 1 onder d BW.
51 Verzamelwet Justitie en Veiligheid 2022, *Stb*. 2022, 345, Artikel V, onderdeel F. Voor de NV en de BV is de bevoegdheid tot het indienen van een enquêteverzoek reeds bij de inwerkingtreding van de WBT op 1 januari 2013 aan de niet-uitvoerende bestuurders toegekend.
52 Kreileman & Dumoulin 2021, p. 423.
53 Kreileman & Dumoulin 2021, p. 423. Anders: Spruitenburg 2018, p. 208.

Tijdens een wetsoverleg dat de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid op 20 januari 2020 voerde met de toenmalige Minister voor Rechtsbescherming stelde kamerlid Van den Berge het volgende aan de orde:

> "Zit er in dat monistische bestuursmodel toch niet het risico dat de schijn van belangenverstrengeling wordt gewekt of dat mensen zo collegiaal samenwerken dat er in de praktijk niet meer zo'n onderscheid bestaat tussen de toezichthouders en de andere bestuurders? Ik zou dus graag een reflectie van de Minister op dit punt willen horen."[54]

De toenmalige Minister voor Rechtsbescherming antwoordde dat hij het risico van belangenverstrengeling niet zag:

> "Bij een monistisch systeem, waarbij ook vaak gezamenlijk wordt vergaderd, zit het iets dichter bij elkaar. De niet-uitvoerende bestuurders die verantwoordelijk zijn voor het toezicht zitten er wat meer bovenop. Met deze wet verduidelijken we wel de twee rollen. Bij een raad van commissarissen, waarbij het gescheiden is, zal het iets verder op afstand staan, maar ik zie niet het risico van belangenverstrengeling. Waarom niet? Bij bijvoorbeeld de nv's en de bv's, waar al de mogelijkheid bestaat om een monistisch stelsel te hebben, zien we dat dat vrij goed gaat. Daar heb je verschillende regimes. Kijk ook naar het buitenland. Ook uit de evaluatie die daarop in 2017 heeft plaatsgevonden blijkt dat dat niet leidt tot onoverkomelijke problemen."[55]

4.6.7 Facilitering besluitvorming door deel van het monistische bestuur

In (het nog niet ingevoerde) art. 2:44a lid 2 BW is een faciliteit voor verenigingen met een monistisch bestuursmodel opgenomen: bij of krachtens de statuten *kan* aan een deel van het bestuur de bevoegdheid worden toegekend een besluit te nemen over aangelegenheden die tot zijn/hun taak behoren. Het gaat hier om een faciliteit waarvan desgewenst bij of krachtens de statuten gebruik kan worden gemaakt. Bepaling 'krachtens' de statuten dient schriftelijk te geschieden. Een besluit dat door een deel van het bestuur wordt genomen op basis van een dergelijke regeling geldt als bestuursbesluit, waarvoor alle bestuurders verantwoordelijk zijn.[56] Op grond van art. 2:8 BW is de bestuurder die een besluit neemt op de voet van art. 2:44a lid 2 BW verplicht medebestuurders daarover te informeren. Een bestuurder die een besluit neemt dat wordt aangemerkt als bestuursbesluit handelt onbehoorlijk wanneer hij zijn medebestuurders niet op redelijke termijn, bijvoorbeeld in de eerstvolgende

---

54 *Kamerstukken II* 2019/20, 34491, nr. 17, p. 3 (Verslag van een wetgevingsoverleg).
55 *Kamerstukken II* 2019/20, 34491, nr. 17, p. 8 (Verslag van een wetgevingsoverleg).
56 *Kamerstukken II* 2008/09, 31763, nr. 3, p. 17 (MvT); *Kamerstukken II* 2008/09, 31763, nr. 6, p. 13 (NV II).

bestuursvergadering, hiervan op de hoogte stelt.[57]
Vanwege de omstandigheid dat art. 2:44a lid 2 BW nog niet is ingevoerd, is onzeker of een vereniging in haar statuten al gebruik kan maken van de faciliteit van art. 2:44a lid 2 BW. In dit verband wijzen de onderzoekers op de discussie die plaatshad toen in 2013 door de WBT voor NV's en BV's met een monistisch bestuur eenzelfde faciliteit in art. 2:129a/2:239a lid 3 BW werd geïntroduceerd. De vraag die destijds rees is of ook NV's en BV's die een enkelvoudig bestuursmodel of een dualistisch bestuursmodel hanteren, zonder wettelijke grondslag daartoe, bij of krachtens de statuten kunnen bepalen dat aan een deel van het bestuur (één of enkele bestuurders) de bevoegdheid wordt toegekend een besluit te nemen over aangelegenheden die tot zijn/hun taak behoren. Deze vraag is destijds door de minister ontkennend beantwoord.[58] Van belang is dat een soortgelijk resultaat volgens de wetenschappelijke literatuur ook op een andere wijze kan worden bereikt, namelijk door mandatering van de besluitvormingsbevoegdheid door het bestuur aan één of meer bestuurders.[59]

4.6.8 Tegenstrijdig belang en besluitvorming door deel van het bestuur

Een andere situatie waarin de besluitvorming niet door alle bestuurders plaatsheeft, is dat één van de bestuurders bij het voorgenomen bestuursbesluit een direct of indirect persoonlijk belang heeft dat tegenstrijdig is met het belang van de vereniging en de met haar verbonden onderneming of organisatie. Uit het door de WBTR ingevoerde art. 2:44 lid 6 BW volgt dat de bestuurder die behept is met een dergelijk tegenstrijdig belang niet mag deelnemen aan de beraadslaging en besluitvorming. De besluitvorming over het desbetreffende onderwerp heeft dan door de niet-geconflicteerde bestuurders plaats, ongeacht of zij uitvoerend of niet-uitvoerend bestuurder zijn (zie hierover nader Deelonderzoek I, hoofdstuk 5).

4.6.9 Exclusieve keuze

De keuze voor een monistisch bestuursmodel werkt exclusief. Een vereniging die statutair een monistisch bestuur kent, kan dit niet combineren met een RvC. Dit is door de WBTR vastgelegd in art. 2:47 lid 1 (eerste volzin) BW:

> "Tenzij toepassing is gegeven aan artikel 44a lid 1, kan bij de statuten worden bepaald dat er een raad van commissarissen zal zijn."[60]

---

[57] Het NV/BV-recht biedt een soortgelijke faciliteit in art. 2:129a/239a lid 3 BW. De minister achtte het destijds niet nodig om expliciet een informatieplicht in de wet op te nemen (*Kamerstukken II* 2008/09, 31763, nr. 6, p. 25 (NV II)).

[58] *Kamerstukken I* 2010/11, 31763, C, p. 24 (MvA).

[59] Van Olffen 2009, p. 41; Van Olffen 2012/89; Dumoulin 2012/90; Lennarts & Roest 2016, p. 129; Van Uchelen-Schipper 2018, p. 455 en Kreileman 2020, p. 201.

[60] *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 3, p. 20 (MvT): "De mogelijkheid tot het instellen van een raad van commissarissen bestaat niet wanneer de rechtspersoon een monistisch bestuursmodel hanteert."

Art. 2:47 lid 1 BW is al wel inwerking getreden. Het stapelen van toezichtmodellen is dus niet toegestaan. Het is wel toegestaan om een monistisch bestuur te combineren met een orgaan dat enkel tot taak heeft om toezicht te houden op een specifiek onderdeel van het beleid, bijvoorbeeld op de financiële gang van zaken binnen de rechtspersoon.[61] Het laatstbedoelde orgaan kwalificeert niet als een RvC, omdat niet wordt voldaan aan een wezenlijk element van de taak van de RvC namelijk dat toezicht wordt gehouden op de algemene gang van zaken in de rechtspersoon en de daaraan verbonden onderneming.[62]

4.6.10 Kwalificatie monistisch bestuursmodel

4.6.10.1 Wetgever kiest voor materiële benadering

De WBTR voorziet op bepaalde punten in een dwingendrechtelijke *wettelijke invulling* van het monistische bestuursmodel (zie hiervoor par. 4.6.5). Met het oog hierop is van belang op welke wijze wordt vastgesteld of bij een vereniging sprake is van een monistisch bestuur.
Van belang is dat de wetgever niet heeft gekozen voor een formele benadering waarin van een monistisch bestuur pas sprake is indien dit bestuur in de statuten *als zodanig* wordt aangeduid.[63] Uit de parlementaire geschiedenis[64] volgt dat de wetgever uitgaat van een materiële benadering: het bestuur kwalificeert als een monistisch bestuur als het daarvan de kenmerken heeft.[65] Tijdens de parlementaire behandeling van de WBTR merkte de toenmalige Minister van Rechtsbescherming hierover op:

> "Als in de statuten is gekozen voor de aanduiding «dagelijks bestuur» en «algemeen bestuur», dan is voor de juridische duiding doorslaggevend welke taken in de praktijk aan deze organen zijn toegekend. Van een bestuur in de zin van artikel 2:9 BW is sprake wanneer het orgaan het dagelijkse beleid en de strategie van de rechtspersoon bepaalt en het zijn taak in beginsel autonoom vervult. In de praktijk doen zich verschillende varianten voor, waarbij de gekozen aanduiding in de statuten niet altijd duidelijk maakt of degene die deel uitmaakt van een gremium kwalificeert als uitvoerend bestuurder, niet-uitvoerend bestuurder of toezichthouder. Als het «dagelijks bestuur» van een stichting op grond van de statuten het dagelijkse beleid en de strategie bepalen, zal een rechter – ook op basis van het huidige recht – kunnen bepalen dat deze personen

---

61 *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 3, p. 20 (MvT). Vgl. Kreileman & Dumoulin 2021, p. 420.
62 *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 3, p. 20 (MvT).
63 Zie hierover: De Jongh 2017, par. 5.1 die vanwege de veelkleurige praktijk bij de vereniging en stichting voor de kwalificatie van een RvT (raad van advies) een formele benadering voorstond: "een raad van toezicht (raad van advies) is pas een raad van toezicht (raad van advies) als deze als zodanig in de statuten wordt aangeduid. Anders dan bij een materiële regeling die door de minister wordt voorgestaan, kan met een formele regeling geen misverstand bestaan over de kwalificatie van een orgaan dat op enige wijze met toezicht is belast."
64 *Kamerstukken II* 2018/19, 34491, nr. 6, p. 17 (NV II).
65 Vgl. Kreileman & Dumoulin 2021, p. 418, 419, 422, 428 en Van Uchelen-Schipper 2022.

«bestuurders» zijn in de zin van de wet. Als een «algemeen bestuur» toezicht houdt op het beleid van het «dagelijks bestuur» en de algemene gang van zaken van de rechtspersoon en het bestuur met raad terzijde staat, dan zal een rechter bij de beoordeling van de omstandigheden van het geval kunnen oordelen dat juridisch sprake is van een raad van commissarissen of van een monistisch bestuursmodel waarbij degene die zitting hebben in het algemene bestuur fungeren als niet-uitvoerende bestuurders."[66]

4.6.10.2 Veronderstelling wetgever: art. 2:44a BW leidt tot verduidelijking taken en verantwoordelijkheden van dagelijkse en algemene bestuurders

In de nota naar aanleiding van het verslag wordt uitgegaan van de veronderstelling dat art.2:44a BW leidt tot een verduidelijking van de taken en verantwoordelijkheden van dagelijkse en algemene bestuurders bij verenigingen en stichtingen:

> "(…) te verwachten is dat nieuwe rechtspersonen zullen aansluiten bij de terminologie van de wet en bestaande rechtspersonen ter gelegenheid van een toch al voorgenomen statutenwijziging van de gelegenheid gebruik kunnen maken om de positie van de bij de rechtspersoon betrokkenen, te verduidelijken. Dat is in elk geval ook in het belang van die betrokkenen, omdat zij zich daardoor beter bewust worden van hun verantwoordelijkheden. Nu kan zich de situatie nog voordoen dat een betrokkene zich pas ten tijde van een juridische procedure realiseert dat een rechter door een etiket «algemeen» of «dagelijks» bestuurder heen kijkt en vooral afgaat op hetgeen de desbetreffende persoon op grond van de statuten had moeten doen; het etiket is dan niet doorslaggevend. Nu de kwalificatie van een dagelijks en een algemeen bestuur van geval tot geval anders kan uitpakken, afhankelijk van de taken die in de praktijk worden verricht, kan niet in algemene zin worden gezegd dat «het model» van een dagelijks en een algemeen bestuur wordt vervangen of aangevuld. Zoals uit het voorgaande blijkt, wordt in een aantal gevallen wel het wettelijke etiket veranderd in «commissaris» of «niet-uitvoerend bestuurder»."[67]

4.6.10.3 Wetenschappelijke inzichten: kwalificatie monistisch bestuursmodel

In de wetenschappelijke literatuur is aangenomen dat tot de kenmerken van een monistisch bestuursmodel behoren dat er bij de statuten van de vereniging is bepaald dat er twee soorten bestuurders zijn die in verschillende hoedanigheden door het daartoe benoemingsbevoegde orgaan worden benoemd[68] en die volgens de statuten ieder hun eigen uitvoerende respectievelijk niet-uitvoerende taak hebben.[69] Hierbij geldt dat de in de statuten van de vereniging gebruikte terminologie, dat wil zeggen de aanduiding van

---

66 *Kamerstukken II* 2018/19, 34491, nr. 6, p. 17 (NV II).
67 *Kamerstukken II* 2018/19, 34491, nr. 6, p. 17 (NV II).
68 Zie in dit verband (het nog niet ingevoerde) art. 2:37 lid 2, derde volzin BW.
69 Zie in dit verband (het nog niet ingevoerde) art. 2:44a lid 1 BW.

het orgaan en de naamgeving van de twee soorten bestuurders, niet doorslaggevend is voor de beantwoording van de vraag of er sprake is van een monistisch bestuur.[70]

Van belang is dat bij de materiële benadering de statuten van de vereniging leidend zijn bij de beoordeling voor welk bestuursmodel is gekozen. Hiervan dient te worden onderscheiden dat feitelijk, in de werkelijkheid van de praktijk, een werkwijze wordt gehanteerd die niet conform de statuten van de vereniging is. Maakt het bestuur van de vereniging bijvoorbeeld buiten de statuten om zelf een onderscheid tussen ub's en nub's dan leidt dat niet tot de kwalificatie van een OTB. Een andere zienswijze zou meebrengen dat bestuurders buiten de AV om een monistisch bestuursmodel kunnen creëren en zou bovendien leiden tot rechtsonzekerheid.

In de wetenschappelijke literatuur is er door Kreileman en Dumoulin op gewezen dat de kwalificatievraag kan leiden tot rechtsonzekerheid. Door de materiële benadering is in bepaalde gevallen onduidelijk of er al dan niet sprake is van een monistisch bestuur waarvoor de nieuwe regels van de WBTR gelden.[71] Voornoemde auteurs merken in dit verband op:

> "De rechtsonzekerheid is voor deze rechtspersonen [onderzoekers: verenigingen en stichtingen] groter dan zij was voor de nv en bv toen daar op 1 januari 2013 een wettelijke regeling voor het monistisch bestuur ging gelden, omdat tot dat moment bij die kapitaalvennootschappen veel minder praktische creativiteit aan de dag was gelegd: er waren wel nv's en bv's met monistische bestuursvormen, maar deze waren meestal volgens hetzelfde stramien vormgegeven."[72]

4.6.10.4 Wetenschappelijke inzichten: kwalificeert AB/DB-model als monistisch bestuursmodel?

Van oudsher maken verenigingen en stichtingen in de praktijk gebruik van een AB/DB-model waarbij de bestuurstaak wordt verdeeld over een dagelijks bestuur en een

---

[70] Vgl. Kreileman & Dumoulin 2021, p. 418, 426 en 428 en Van Uchelen-Schipper 2022. Zie in deze zin inzake een casus die een stichting betrof: Rb. Amsterdam 15 juni 2022, ECLI:NL:RBAMS:2022:3265 (*SIO*), *RO* 2022/47. In haar wenk bij deze uitspraak schrijft Van Uchelen-Schipper: "In dit geval vormden de twee soorten bestuurders samen een orgaan, waarbij de directeur-bestuurder volgens de statuten belast is met de algehele leiding en het besturen van de scholen van de stichting terwijl de algemeen bestuurders als taak hebben toezicht te houden op de uitvoering van de taken en bevoegdheden van de directeur-bestuurder. De statuten bevatten dus een taakverdeling binnen het bestuur. Bovendien bepalen de statuten de wijze van benoeming: de directeur-bestuurder wordt benoemd door de algemeen bestuurders en de algemeen bestuurders voorzien zelf in hun opvolging. De rechtbank concludeert dan ook dat sprake is van een one tier board en dit staat tussen partijen niet ter discussie."

[71] Vgl. Kreileman & Dumoulin 2021, p. 418.

[72] Vgl. Kreileman & Dumoulin 2021, p. 418.

algemeen bestuur.[73] Het AB/DB-model komt in verschillende varianten voor.[74] De vraag is gerezen wanneer een bestuur waarvoor een statutaire bestuurs- en taakverdeling geldt, kwalificeert als een monistisch bestuur. Het antwoord op deze vraag is van belang omdat áls er sprake is van een monistisch bestuur er bepaalde, dwingende inrichtings- en governance-bepalingen (gaan) gelden.[75] Zo kan een vereniging (of stichting) een monistisch bestuur niet combineren met een RvC (zie par. 4.6.9). Ook schrijft het nog niet ingevoerde art. 2:44a (en art. 2:291a) BW voor dat een niet-uitvoerende bestuurder een natuurlijke persoon dient te zijn en dat slechts een niet-uitvoerende bestuurder als voorzitter van een monistisch bestuur kan fungeren. In de wetsgeschiedenis worden weinig woorden gewijd aan de kwalificatie van een AB/DB-model. Omdat de kwalificatie vraag voor de praktijk heel relevant is, heeft deze in de wetenschappelijke literatuur wel veel aandacht gekregen. De bevindingen die hieruit naar voren komen, zijn op hoofdlijnen de volgende:

(i) op de kwalificatievraag is zonder beoordeling in het concrete geval geen pasklaar antwoord te geven, aldus Kreileman en Dumoulin die in dit verband opmerkten:

> "Hoe dichter de inkleuring van het algemeen bestuur/dagelijks bestuur-model tegen die van het monistisch bestuursmodel aanligt, hoe groter de kans dat de wettelijke regeling inzake het monistisch bestuursmodel van toepassing is. Relevante omstandigheden in deze afweging zijn onzes inziens (i) de aanwezigheid van een statutaire grondslag voor het monistisch bestuursmodel, (ii) de benoeming van de bestuurders in hun respectievelijke hoedanigheid en (iii) de uitvoerende en niet-uitvoerende taakverdeling tussen de bestuurders, ongeacht hun benaming. Wij zouden kort gezegd menen dat het uiteindelijk gaat om het wezen van het statutair voorziene bestuursmodel."[76]

Deze benadering biedt volgens hen:

> "Duidelijkheid waar deze gewenst en noodzakelijk is, maar laat tevens ruimte aan de grote verscheidenheid van bestuursmodellen bij de genoemde rechtspersonen en het grote belang dat – nog steeds – aan hun interne organisatievrijheid moet en mag worden gehecht."[77]

Overes, Van der Ploeg en Van Veen hebben erop gewezen dat het antwoord op de kwalificatievraag zal afhangen van de gemaakte taakverdeling[78];

---

73 Vgl. Waaijer 2016, p. 69; Bier 2017, p. 595; Kreileman & Dumoulin 2021, p. 426.
74 Bier 2017, p. 595; Overes/Van der Ploeg/Van Veen 2021, par. 8.2.
75 Vgl. Kreileman & Dumoulin 2021, p. 426.
76 Vgl. Kreileman & Dumoulin 2021, p. 427/428.
77 Vgl. Kreileman & Dumoulin 2021, p. 428.
78 Overes/Van der Ploeg/Van Veen 2021, par. 8.2.

(ii) voor ten tijde van de inwerkingtreding van de WBTR bestaande verenigingen en stichtingen met een AB/DB-model is het raadzaam statutaire regelingen in het kader van de WBTR tegen het licht te houden: zijn deze in overeenstemming met het door de desbetreffende vereniging of stichting gewenste bestuursstructuur? Hoewel de WBTR hiertoe niet verplicht kan het raadzaam zijn om de statuten op dit punt door de notaris te laten beoordelen[79];

(iii) wenst de vereniging of stichting een monistische bestuursstructuur dan ligt het voor de hand kleur te bekennen door in de statuten aansluiting te zoeken bij de wettelijke terminologie van bijvoorbeeld uitvoerende- en niet-uitvoerende bestuurders. Ook in uitingen naar derden, denk aan de functieomschrijving van bestuurders in het handelsregister, dient de hoedanigheid van ub respectievelijk nub naar voren te komen[80];

(iv) ingeval de vereniging of stichting juist geen monistische bestuursstructuur wil dan is het raadzaam om in de statuten te verduidelijken dat het dagelijks bestuur bestaat uit directeuren die geen statutair bestuurder zijn.[81]

4.6.11 Vertaling adviezen Commissie Halsema en Commissie Vennootschapsrecht in de WBTR

4.6.11.1 Aanbevelingen Commissie Halsema

Het rapport van de Commissie Halsema bevat geen aanbevelingen die specifiek zien op het monistische bestuursmodel.

4.6.11.2 Advies Commissie Vennootschapsrecht: behoud flexibiliteit van in de praktijk gebruikte bestuursmodellen

Het door de Commissie Vennootschapsrecht op 19 oktober 2015 uitgebrachte rapport bevat geen specifieke adviezen omtrent het monistische bestuursmodel. Wel adviseerde zij te verduidelijken dat de WBTR geen afbreuk zou mogen doen aan de in de praktijk bestaande flexibiliteit in bestuursmodellen bij verenigingen en stichtingen:

> "De Commissie merkt op dat de flexibiliteit in bestuursmodellen bij verenigingen en stichtingen reeds bestaat, terwijl uit de memorie van toelichting de (onjuiste) indruk kan ontstaan dat het wetsvoorstel deze flexibiliteit eerst mogelijk maakt. De Commissie adviseert om de memorie van toelichting op dit punt aan te passen en sterker te benadrukken dat het wetsvoorstel niet beoogt aan de thans bestaande flexibiliteit in het verenigings- en stichtingenrecht afbreuk te doen,

---

79 Vgl. Waaijer 2016, p. 80; Kreileman & Dumoulin 2021, p. 428.
80 Waaijer 2016, p. 69; Kreileman & Dumoulin 2021, p. 428.
81 Rensen & Quist 2021, p. 429.

> maar veeleer strekt tot het bieden van een duidelijke structuur en dat het wetsvoorstel bestaande modellen, bijvoorbeeld het bij stichtingen en verenigingen wel gebruikte model van een algemeen en een dagelijks bestuur, onverlet laat. Tevens adviseert de Commissie om in de memorie van toelichting in te gaan op voorbeelden uit de praktijk, bijvoorbeeld een vereniging met zowel een algemeen en dagelijks bestuur als een raad van commissarissen, zodat duidelijk wordt dat ook in een dergelijk geval een toezichthoudend orgaan kan worden ingesteld."[82]

Het advies van de Commissie Vennootschapsrecht werd gedeeld door de Afdeling advisering van de Raad van State (RvS) die op 1 april 2016 in vergelijkbare zin adviseerde.[83] In zijn reactie op het advies van de RvS heeft de toenmalige Minister van Veiligheid en Justitie het volgende opgemerkt:

> "Ook met de voorgestelde regeling behouden rechtspersonen voldoende vrijheid om een nadere statutaire regeling te treffen voor aspecten van bestuur en toezicht. Zo zijn rechtspersonen bijvoorbeeld vrij om in de statuten op te nemen dat er een raad van advies is die het bestuur over bepaalde aangelegenheden adviseert. (…) Het wetsvoorstel doet niet af aan het (voort)bestaan van organen die rechtspersonen op basis van de statuten hebben ingesteld. Zo kent de huidige wettelijke regeling ook reeds een «raad van commissarissen» voor de vereniging, de coöperatie en de onderlinge waarborgmaatschappij (zie onder meer artikelen 2:47, 2:48, 2:49, 2:50a, 2:53a en 2:57 BW). De voorgestelde bepalingen over de raad van commissarissen sluiten ook aan bij hetgeen nu reeds voor de genoemde rechtspersonen geldt. Voor wat betreft de stichting bestaat er thans geen wettelijke grondslag voor het instellen van een raad van commissarissen. Op dit moment is dan ook niet wettelijk vastgelegd wat de juridische status is van een raad van commissarissen bij een stichting. Evenmin is bepaald in hoeverre een dergelijke raad van commissarissen bijvoorbeeld kan ingrijpen in het handelen van het bestuur. De voorgestelde regeling voorziet op dit punt in een wettelijke basisregeling en maakt daarmee een einde aan eventuele onduidelijkheid. Vooralsnog bestaat er ook geen wettelijke grondslag voor het instellen van een monistisch bestuurssysteem bij een vereniging, coöperatie, onderlinge waarborgmaatschappij of stichting. Met de voorgestelde regeling wordt die wettelijke grondslag alsnog geboden. Voor rechtspersonen die reeds een monistisch bestuurssysteem hanteren, draagt het voorstel daarmee bij aan de rechtszekerheid. Voor rechtspersonen met een «dagelijks bestuur» en een «algemeen bestuur» wordt het recht op dit punt eveneens verduidelijkt. Zo is het «dagelijks bestuur» van een dergelijke rechtspersoon alleen te beschouwen als het bestuur in de zin van de wet, als dat

---

[82] Advies Commissie Vennootschapsrecht 2015, p. 2.

[83] *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 4, p. 2/3 (Advies Afdeling advisering Raad van State en nader rapport).

orgaan bevoegd is tot het bepalen van het dagelijkse beleid en de strategie van de rechtspersoon en het zijn taak in beginsel autonoom vervult."[84]

4.6.12 Semipublieke organisaties en sectorspecifieke wetgeving

4.6.12.1 Verplicht intern toezicht

Voor semipublieke verenigingen en stichtingen geldt, mede gelet op het maatschappelijke belang en de financiering die voor een belangrijk deel afkomstig is uit publieke middelen, eigen sectorspecifieke wetgeving. De WBTR doet geen afbreuk aan de mogelijkheid dat in sectorspecifieke wetgeving wordt geregeld dat bepaalde stichtingen of verenigingen *verplicht* zijn om intern toezicht te organiseren. Dat is bijvoorbeeld het geval voor verenigingen en stichtingen die werkzaam zijn in de sectoren onderwijs, volkshuisvesting of de zorg.[85]
Uit de parlementaire geschiedenis van de WBTR volgt dat in sectorspecifieke regelgeving de keuze voor een monistisch bestuursmodel kan worden uitgesloten.[86] In dat geval is de vereniging of de stichting aangewezen op het gebruik van het dualistische bestuursmodel, waarbij naast het bestuur een RvC fungeert.
Een voorbeeld hiervan vormt de Woningwet waarin is bepaald dat toegelaten woningcorporaties verplicht zijn tot het instellen van een RvC. Uit de parlementaire geschiedenis die aan de totstandkoming van deze bepaling ten grondslag ligt, blijkt dat de toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de uitsluiting van een monistisch bestuursmodel als volgt beargumenteerde:

> "De noodzaak van instelling van een sterke, onafhankelijke en professionele raad van toezicht, die in het belang van de toegelaten instelling zijn in het wetsvoorstel voorziene rol op zich moet nemen, is des te duidelijker geworden door de ontwikkelingen bij diverse toegelaten instellingen. Daarmee is inderdaad het zogenoemde one tier-bestuursmodel bij toegelaten instellingen niet mogelijk. De regering is daarentegen des te sterker gaan hechten aan een strikte scheiding van functies en verantwoordelijkheden."[87]

4.6.12.2 Wetenschappelijke inzichten omtrent uitsluiting monistisch bestuursmodel

De ruimte die de WBTR laat aan sectorspecifieke regelgeving om de keuze voor een monistisch bestuursmodel uit te sluiten, sluit niet aan bij de volgende wetenschappelijke inzichten. Een viertal bij onderhavig evaluatieonderzoek betrokken onderzoekers betoogden in 2014 reeds:

> "Wij menen dat er geen overtuigende redenen zijn om de keuze voor een one tier board aan de genoemde semipublieke instellingen te onthouden. Goed

---

[84] *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 4, p. 6/7 (Advies Afdeling advisering Raad van State en nader rapport).
[85] *Kamerstukken I* 2020/21, 34491, C, p. 10/11 (MvA).
[86] *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 3, p. 4 (MvT).
[87] *Kamerstukken II* 2011/12, 32769, nr. 30, p. 2.

> toezicht is niet per definitie beter gewaarborgd door de instelling van een separaat toezichthoudend orgaan. Ook binnen een one tier board kan goed – en onafhankelijk – toezicht gewaarborgd zijn, reden waarom dit model voor de N.V. en B.V. en voor pensioenfondsen – terecht– van een wettelijke basis is voorzien. Veel meer dan om de *vorm* van het bestuursmodel gaat het om de *kwaliteit* van de toezichthouders. Zij zullen voldoende deskundig moeten zijn, over een kritische en onafhankelijke geest moeten beschikken en zij zullen bereid en in staat moeten zijn om voldoende tijd aan hun toezichthoudende taken te besteden. Wij zijn dan ook van mening dat voor alle rechtspersonen de keuze tussen een dualistisch en een monistisch bestuursmodel open moet staan."[88]

In de wetenschappelijke literatuur wordt voormeld standpunt gedeeld.[89]
Zo schreven Hoppenbrouwers en Rensen:

> ''Het bestuursmodel is niet bepalend voor falend bestuur en toezicht, het gaat om de personen die besturen en toezicht houden en de rolopvattingen van deze personen. Wij achten het argument van de minister om een one-tier board bij woningcorporaties niet toe te laten dan ook niet overtuigend."[90]

Klaassen deed in 2017 de volgende aanbeveling:

> "Een wettelijke regeling die beide bestuursmodellen faciliteert, is in mijn ogen wenselijk. Mijn aanbeveling is dat zowel de sectorale wet- en regelgeving voor de woningcorporatie- en de zorgsector wordt aangepast, zodat een monistisch bestuursmodel is toegestaan."[91]

In het in 2017 gepubliceerde evaluatieonderzoek WBT dat zich onder meer richtte op de werking van het monistische bestuursmodel bij de NV en de BV, kwamen de onderzoekers ook ten aanzien van banken en verzekeraars die ingevolge art. 3:19 lid 1 Wft in beginsel een RvC moeten hebben tot de conclusie dat er geen redenen zijn om aan hen de keuze voor een monistisch bestuursmodel te onthouden.[92]

Tijdens de parlementaire behandeling van de WBTR waarin deze conclusie van het evaluatieonderzoek inzake de WBT aan de orde kwam, merkte de toenmalige Minister van Rechtsbescherming hierover op:

---

88 Boschma e.a. 2014, p. 163.
89 Overes 2016a, p. 50/51; Houwen 2014, p. 140; Hoppenbrouwer & Rensen 2015, p. 1105; Van Dongen & Hopmans 2015, p. 124/125; Koster 2016, par. 3.4 en Klaassen 2017, par. 5.
90 Hoppenbrouwer & Rensen 2015, p. 1105.
91 Klaassen 2017, par. 5.
92 Boschma e.a. 2018, par. 3.5.2.4. Dit werd eerder reeds verdedigd door Calkoen. Zie stelling 4 behorend bij het proefschrift van Calkoen 2012.

> "Daarnaast merken de onderzoekers op dat de keuze voor een monistisch bestuursmodel in beginsel niet openstaat voor banken en verzekeraars (paragraaf 3.5.2.4, pagina 85). Ingevolge artikel 3:19 lid 1 van de Wet of het financieel toezicht (Wft) moeten banken en verzekeraars een raad van commissarissen hebben, tenzij DNB hiervan ontheffing verleent (artikel 3:19 lid 3 Wft). De onderzoekers menen dat er geen redenen zijn om de keuze voor het monistische bestuursmodel aan banken en verzekeraars te onthouden. Deze eis van artikel 3:19 lid 1 dateert nog van vóór de invoering van het monistische bestuursmodel in het Burgerlijk Wetboek en kent zijn oorsprong in de voorlopers van de Wet op het financieel toezicht (de Wet toezicht kredietwezen en de Wet toezicht schadeverzekeringsbedrijf). Door de Minister van Financiën zal nader worden bezien of deze eis dat banken en verzekeraars een raad van commissarissen hebben (tenzij DNB hiervan ontheffing verleent) in het licht van de huidige regeling van het monistische bestuursmodel aanpassing behoeft; daartoe zal met de Nederlandsche Bank in overleg worden getreden.
> De leden van de SP-fractie vragen of in andere landen het monistisch bestuurssysteem wordt toegepast bij verenigingen, stichtingen en onderlinge waarborgmaatschappijen. Zij vragen naar de ervaringen in het buitenland. In de ons omringende landen (Frankrijk en Duitsland) is de keuze voor een monistisch bestuurssysteem voor de vereniging, stichting en de onderlinge waarborgmaatschappij in principe mogelijk. In Frankrijk kan men bij de onderlinge waarborgmaatschappij (société d'assurance mutuelle), de stichting (fondation) en de vereniging (association) kiezen voor zowel een monistisch als dualistisch bestuurssysteem. In Duitsland staat voor de vereniging (Verein) en de stichting (Stiftung) de keuze voor een monistisch of dualistisch bestuurssysteem vrij. Bij de onderlinge waarborgmaatschappij (Versicherungsverein auf Gegenseitigkeit) is de keuze voor een monistisch bestuurssysteem alleen mogelijk bij een onderlinge waarborgmaatschappij van geringe omvang (vgl. artikel 184 en 210 van het Versicherungsaufsichtgesetz). Uit onderzoek van de Duitse professor Klaus Hopt naar bestuur en toezicht bij non-profit organisaties in Europa blijkt dat een monistisch bestuurssysteem bij non-profit organisaties vaker voorkomt dan een dualistisch bestuurssysteem. Ook concludeert hij dat in het algemeen geen van beide bestuurssystemen – monistisch en dualistisch – inherent beter is voor het houden van effectief toezicht (zie K.J. Hopt, «The Board of Nonprofit Organizations: Some Corporate Governance Thoughts from Europe» in: K.J. Hopt, & T. von Hippel (eds.), Comparative Corporate Governance of Non-Profit Organizations, Cambridge: Cambridge University Press 2010, pp. 531–563, p. 538)."[93]

Het voorgaande is voor de toenmalige Minister voor Rechtsbescherming geen aanleiding geweest om in het kader van de totstandkoming van de WBTR nader te onderzoeken of de in sommige sectorspecifieke wetgeving gestelde eis dat semipublieke verenigingen en stichtingen in de desbetreffende sector een RvC moeten hebben nog wel passend is.

---

[93] *Kamerstukken II* 2018/19, 34491, nr. 6, p. 15/16 (NV II).

4.7 Structuurcoöperatie/structuuronderlinge waarborgmaatschappij en monistisch bestuursmodel

4.7.1 WBTR 2021

De bepalingen die de WBTR voor de vereniging heeft geïntroduceerd in Titel 2 van Boek 2 BW, zijn via de schakelbepaling van art. 2:53a lid 1 BW van toepassing op de coöperatie.[94] Voor de inhoud hiervan verwijzen wij naar par. 4.6. De WBTR bevat slechts één specifieke bepaling voor de coöperatie, te weten (het nog niet ingevoerde) art. 2:63k BW dat ziet op de structuurcoöperatie.[95]
Een coöperatie waarop het structuurregime van toepassing is, is wettelijk verplicht om in intern toezicht te voorzien.[96] Dit bijzondere regime brengt mee dat de coöperatie ingevolge art. 2:63f lid 1 BW een RvC dient in te stellen die onder andere toezicht moet houden op het bestuur, bestuurders benoemt, schorst en ontslaat en ingrijpende bestuursbesluiten dient goed te keuren.
De WBTR biedt in (het nog niet ingevoerde) art. 2:63k BW aan structuurcoöperaties de mogelijkheid om, in plaats van een RvC, te kiezen voor een monistisch bestuursmodel. In par. 4.5.2 is beschreven dat onzeker is of een structuurcoöperatie ook nu al gebruik kan maken van het monistische bestuursmodel of moet wachten tot de invoering van art. 2:63k BW.

Hierna wordt nader ingegaan op art. 2:63k BW waarvan de tekst als volgt luidt.

> Art. 2:63k BW:
> 1. In afwijking van artikel 63f lid 1 kan toepassing worden gegeven aan artikel 44a. In dat geval is het bepaalde ten aanzien van de raad van commissarissen onderscheidenlijk de commissarissen in artikel 63f leden 2 tot en met 11 en artikelen 63g tot en met 63i van overeenkomstige toepassing op de niet uitvoerende bestuurders.
> 2. Indien toepassing is gegeven aan artikel 44a, vereisen de besluiten in de zin van artikel 63j lid 1 de goedkeuring van de meerderheid van de niet uitvoerende bestuurders. Het ontbreken van de goedkeuring tast de vertegenwoordigingsbevoegdheid van het bestuur of de bestuurders niet aan.

---

[94] Waar in deze par. 4.7 de term coöperatie wordt gebruikt, wordt hieronder ook de onderlinge waarborgmaatschappij verstaan.

[95] De door het Voorontwerp 2013 beoogde regeling voor het monistische bestuursmodel bij de coöperatie en de onderlinge waarborgmaatschappij (zie Algemeen Deel, hoofdstuk 2) is in 2014 in het Voorontwerp van de WBTR geïntegreerd.

[96] Indien een coöperatie aan bepaalde grootte-criteria voldoet (een eigen vermogen van ten minste € 16 miljoen, ten minste 100 werknemers en een verplicht ingestelde ondernemingsraad; art. 2:63b BW), geldt bij de vervulling van een aantal nadere voorwaarden het wettelijke structuurregime.

3. Van de toepassing van artikel 44a lid 2 zijn uitgesloten de besluiten van het bestuur in de zin van artikel 63j.

4.7.2 Wettelijke grondslag

In (het nog niet ingevoerde) art. 2:63k BW wordt een wettelijke grondslag voor structuurcoöperaties opgenomen voor de keuze voor een monistisch bestuursmodel waarin aan de niet-uitvoerende bestuurders dwingendrechtelijk de taken toekomen die in een dualistisch bestuursmodel worden uitgeoefend door de RvC.
Naast een wettelijke grondslag voorziet art. 2:63k BW ook in een nadere regeling voor de structuurcoöperatie met een monistisch bestuur. Deze regeling vertoont grote gelijkenis met de regeling die door de WBT in 2013 is ingevoerd voor de structuur-NV's en -BV's met een monistisch bestuur.

4.7.3 Toepassing structuurregeling op het monistische bestuur

Een structuurcoöperatie die in haar statuten kiest voor een monistisch bestuur hoeft, in afwijking van art. 2:63f lid 1 BW, geen RvC in te stellen. Wel wordt door art. 2:63k lid 1 BW hetgeen in een reeks van wetsartikelen ten aanzien van de RvC respectievelijk commissarissen is bepaald van overeenkomstige toepassing verklaard op de niet-uitvoerende bestuurders.[97] Het gaat om de in art. 2:63f leden 2 t/m 11 en art. 2:63g t/m i BW opgenomen bepalingen. Dit betekent onder meer het volgende. Het monistische bestuur van de structuurcoöperatie dient naast één of meer uitvoerende bestuurders uit ten minste drie niet-uitvoerende bestuurders te bestaan (art. 2:63k lid 1 en art. 2:63f lid 3 BW). Voorts benoemt de AV de niet-uitvoerende bestuurders op voordracht van de gezamenlijke niet-uitvoerende bestuurders (art. 2:63k lid 1 en art. 2:63f lid 2 BW).
De AV, de ondernemingsraad en het bestuur kunnen personen aanbevelen om als niet-uitvoerende bestuurder te worden voorgedragen (art. 2:63k lid 1 en art. 2:63f lid 4 BW).
Ten aanzien van de personen die tot niet-uitvoerende bestuurders worden benoemd, is van belang dat de toepassing van art. 2:37 lid 1 BW meebrengt dat de niet-uitvoerende bestuurders in beginsel uit de leden dienen te worden benoemd. Bij de structuurcoöperatie met een dualistisch bestuursmodel heeft de wetgever in art. 2:47a lid 1 BW voor de benoeming van commissarissen de toepassing van art. 2:37 BW uitgesloten. In de literatuur is erop gewezen dat – gelet op de wetsgeschiedenis – het erop lijkt "dat de wetgever eenvoudigweg is vergeten de toepassing van art. 2:37 BW uit te sluiten voor niet-uitvoerende bestuurders die bij een structuurcoöperatie of – onderlinge

[97] Voor structuur-NV's en BV's met een monistisch bestuur is in 2013 in de WBT gekozen voor een vergelijkbare regeling (zie art. 2:164a/2:274a lid 1 BW).

waarborgmaatschappij moeten worden benoemd."[98]

De AV benoemt in beginsel ook de uitvoerende bestuurders (art. 2:37 lid 1 BW). Dit vormt een afwijking van de regeling voor de structuur-NV en -BV met een monistisch bestuur waarvoor dwingendrechtelijk geldt dat de niet-uitvoerende bestuurders de uitvoerende bestuurders benoemen (art. 2:164a lid 2 en art. 2:274a lid 2 BW). Volgens Kreileman en Dumoulin is de reden dat de AV de uitvoerende bestuurders bij de structuurcoöperatie en -onderlinge waarborgmaatschappij benoemt gelegen in de nauwe band die bestaat tussen de leden en de coöperatie en de onderlinge waarborgmaatschappij.[99]

4.7.4 Goedkeuring van bestuursbesluiten (art. 2:63j lid 1 BW) en het monistische bestuursmodel (art. 2:63k lid 2 en lid 3 BW)

Een belangrijk onderdeel van het interne toezicht bij structuurcoöperaties met een dualistisch bestuursmodel is dat het bestuur voor de in art. 2:63j lid 1 BW opgesomde besluiten de goedkeuring van de RvC nodig heeft. Het gaat hierbij om ingrijpende bestuursbesluiten, zoals grote investeringen en het nemen van grote deelnemingen. Het is de RvC die vanuit een onafhankelijke positie belangrijke bestuursbesluiten kan goed- of afkeuren.
Voor de structuurcoöperatie met een monistisch bestuursmodel is ten aanzien van de hiervoor bedoelde bestuursbesluiten in (het nog niet ingevoerde) art. 2:63k lid 2 en lid 3 BW een 'eigen' regeling opgenomen. Deze houdt, evenals het vergelijkbare artikel[100] dat geldt voor structuur-NV's en BV's met een monistisch bestuur, in dat bestuursbesluiten in de zin van art. 2:63j lid 1 BW niet door een deel van het monistische bestuur kunnen worden genomen (lid 3).[101] Het verdraagt zich namelijk niet met het systeem van de structuurregeling dat één of meer uitvoerende bestuurders een dergelijk besluit nemen zonder de betrokkenheid van de niet-uitvoerende bestuurders. Ook is rekening gehouden met de omstandigheid dat indien er meer uitvoerende dan niet-uitvoerende bestuurders zijn, laatstgenoemden bij de besluitvorming door het bestuur kunnen worden *overruled*. Met het oog hierop is in art. 2:63k lid 2 BW bepaald dat bestuursbesluiten in de zin van art. 2:63j lid 1 BW moeten worden goedgekeurd door de meerderheid van de niet-uitvoerende bestuurders.[102] De positie van de niet-uitvoerende bestuurders wordt met de 2:63k lid 2 en lid 3 BW opgenomen regeling versterkt.[103] Art. 2:63k lid 2 BW brengt niet

---

98 Kreileman & Dumoulin 2021, p. 425.
99 Kreileman & Dumoulin 2021, p. 425, onder verwijzing naar *Kamerstukken II* 1986/87, 19775, nr. 3, p. 1, 7 en 8 (MvT).
100 Zie art. 2:164a/2:274a lid 3 BW.
101 Aanvankelijk was op dit punt in het wetsvoorstel geen regeling getroffen. Nadat hiervoor in de wetenschappelijke literatuur aandacht is gevraagd (door onder meer Dortmond 2016 en Quist & Rensen 2017), is bij nota van wijziging lid 3 toegevoegd aan art. 2:63k BW. Zie *Kamerstukken II* 2018/19, 34491, nr. 6, p. 29 (NV II).
102 Vgl. ook *Kamerstukken II* 2008/09, 31763, nr. 6, p. 28 (NV II).
103 Kreileman & Dumoulin 2021, p. 425.

mee dat er een bestuursbesluit en een afzonderlijk goedkeuringsbesluit door de niet-uitvoerende bestuurders moet worden genomen. Aangenomen wordt dat één besluit volstaat en dat – in de woorden van Kreileman en Dumoulin – voor de totstandkoming daarvan de aanvullende eis geldt van de instemming van een meerderheid van de niet-uitvoerende bestuurders.[104]
Het ontbreken van de vereiste goedkeuring leidt ingevolge art. 2:14 BW tot nietigheid van het bestuursbesluit. De vertegenwoordigingsbevoegdheid van het bestuur of de bestuurders wordt niet aangetast (art. 2:63k lid 2 BW).

4.8 Stichting en monistisch bestuursmodel

4.8.1 Wettelijke regeling

De WBTR brengt geen wijziging in het uitgangspunt dat stichtingen niet verplicht zijn om in intern toezicht te voorzien. Voor stichtingen die op vrijwillige basis in intern toezicht willen voorzien, laat de praktijk een grote variëteit aan modellen zien. Een van die modellen is het monistische bestuursmodel, hoewel Boek 2 BW (nog) geen wettelijke regeling hieromtrent voor de stichting bevat. De WBTR introduceert voor de facilitering en regulering van een monistisch bestuursmodel bij stichtingen een nieuw art. 2:291a BW. De tekst hiervan luidt als volgt.

> Art. 2:291a BW:
> 1. Bij de statuten kan worden bepaald dat de bestuurstaken worden verdeeld over één of meer niet uitvoerende bestuurders en één of meer uitvoerende bestuurders. De taak om toezicht te houden op de taakuitoefening door bestuurders kan niet door een taakverdeling worden ontnomen aan niet uitvoerende bestuurders. Het voorzitterschap van het bestuur, het doen van voordrachten voor benoeming van een bestuurder en het vaststellen van de bezoldiging van uitvoerende bestuurders kan niet aan een uitvoerende bestuurder worden toebedeeld. Niet uitvoerende bestuurders zijn natuurlijke personen.
> 2. Bij of krachtens de statuten kan worden bepaald dat een of meer bestuurders rechtsgeldig kunnen besluiten omtrent zaken die tot zijn respectievelijk hun taak behoren. Bepaling krachtens de statuten geschiedt schriftelijk.
> 3. Bij de benoeming wordt vermeld of een bestuurder wordt benoemd tot uitvoerende bestuurder of tot niet uitvoerende bestuurder.

[104] Kreileman & Dumoulin 2021, p. 425. In dezelfde zin: Dortmond 2020a, par. 11. Wel noemt Dortmond de mogelijkheid in de statuten of een reglement te bepalen dat de door de wetgever bedoelde belangrijke bestuursbesluiten de goedkeuring behoeven van de meerderheid van de niet-uitvoerende bestuurders en dat eerst na die goedkeuring van die meerderheid een besluit van het bestuur tot stand kan komen.

4. Het bestuur is te allen tijde bevoegd tot schorsing van een uitvoerende bestuurder.
5. De uitvoerende bestuurders nemen niet deel aan de beraadslaging en besluitvorming over het vaststellen van de bezoldiging van uitvoerende bestuurders.

4.8.2 Plan van behandeling

De regeling die voor de stichting in (het nog niet ingevoerde) art. 2:291a BW is neergelegd komt vrijwel overeen met de in (het nog niet ingevoerde) art. 2:44a BW opgenomen regeling voor de vereniging. Het enige verschil is dat in art. 2:291 lid 3 BW het voorschrift is opgenomen dat bij de benoeming wordt vermeld of een bestuurder wordt benoemd tot uitvoerende of tot niet-uitvoerende bestuurder, terwijl dit voorschrift voor de vereniging niet in art. 2:44a BW is opgenomen, maar in art. 2:37 BW. Hoewel de wettelijke regeling van het monistische bestuursmodel bij de vereniging en de stichting tekstueel overeenkomt, moet niet uit het oog worden verloren dat de stichting anders dan de vereniging geen leden en dus geen AV kent. Hierdoor kan de toepassing van voormelde wettelijke bepalingen op bepaalde punten anders uitwerken. Gelet hierop is ervoor gekozen om in par. 4.8.4 t/m 4.8.6 enkele bijzonderheden voor de stichting uit te werken. Om herhaling te voorkomen bevat par. 4.8.7 een spoorboekje met verwijzingen naar thema's die voor de vereniging in par. 4.6.5 t/m 4.6.12 zijn behandeld en waarvan de uitwerking eveneens geldt voor de stichting.

4.8.3 Wettelijke grondslag

Het (nog niet ingevoerde) art. 2:291a BW bevat een wettelijke grondslag en regeling voor de toepassing van het monistische bestuursmodel bij de stichting. In de MvT is uitgegaan van de veronderstelling dat met art. 2:291a BW de rechtszekerheid wordt bevorderd:

> "Verschillende verenigingen en stichtingen werken in de praktijk al met een monistisch bestuursmodel. Het ontbreken van een algemene wettelijke grondslag daarvoor, leidt daarbij echter tot rechtsonzekerheid. Om deze reden is ervoor gekozen om het monistisch bestuurssysteem ook bij deze rechtspersonen wettelijk te regelen."[105]

4.8.4 Statutaire grondslag

De stichting kan ingevolge (het nog niet ingevoerde) art. 2:291a lid 1 BW bij haar statuten bepalen dat de bestuurstaken worden verdeeld over één of meer niet-uitvoerende bestuurders en één of meer uitvoerende bestuurders. In de MvT is hierover opgemerkt:

[105] *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 3, p. 4.

> "Met de uitvoerende bestuurders wordt bedoeld de bestuursleden die zich bezighouden met de dagelijkse leiding. De niet-uitvoerende bestuursleden zijn te vergelijken met commissarissen."[106]

Een monistisch bestuur is een meerhoofdig bestuur. Uitgangspunt is immers dat er een taakverdeling tussen uitvoerende- en niet-uitvoerende bestuurders plaatsvindt, hetgeen uitsluitend vorm krijgt in een bestuur dat uit ten minste één uitvoerende bestuurder en één niet-uitvoerende bestuurder bestaat. Hiermee volgt de WBTR de lijn die in 2013 op dit punt door de WBT voor de NV en BV met een monistisch bestuur is uitgezet.

De invoering van een monistisch bestuursmodel dient 'bij de statuten' plaats te vinden. Bij de oprichting van de stichting kan het monistische bestuursmodel in de statuten worden opgenomen. Is dat niet gebeurd dan kan nadien door middel van een statutenwijziging alsnog een monistisch bestuursmodel worden ingevoerd. Hierbij is van belang dat de stichting, anders dan andere Boek 2 BW-rechtspersonen, geen AV kent die kan besluiten tot statutenwijziging. Uit art. 2:293 BW volgt dat de statuten van de stichting door haar organen slechts kunnen worden gewijzigd, indien de statuten daartoe de mogelijkheid openen. De wijziging moet op straffe van nietigheid bij notariële akte tot stand komen (art. 2:293 BW). Bij een voorgenomen statutenwijziging dient derhalve te worden nagegaan, ervan uitgaande dat de statuten van de stichting deze mogelijkheid bieden, welk orgaan bevoegd is het besluit tot statutenwijziging te nemen. De statuten van de stichting kunnen hiertoe het bestuur of, indien aanwezig, de RvC aanwijzen, maar ook een persoon of instelling buiten de stichting.[107] De voorgenomen invoering van een monistisch bestuur dient op grond van art. 25 lid 1 sub e WOR ter advisering aan de ondernemingsraad te worden voorgelegd.[108]

Tot slot: kan de stichting ook een facultatief monistisch bestuursmodel in haar statuten opnemen? In de statuten van de stichting wordt dan alvast in de mogelijkheid van een monistisch bestuur voorzien en wordt de instelling daarvan afhankelijk gesteld van (i) een instellingsbesluit van het daartoe bevoegde orgaan waarbij ook de ub's en de nub's worden aangewezen en/of benoemd alsmede (ii) de deponering van voormeld besluit bij de KvK. Voor de NV en de BV is de heersende opvatting in de wetenschappelijke literatuur dat het mogelijk is om een facultatief monistisch bestuursmodel in de statuten op te nemen.[109] De onderzoekers zijn bij het door hen verrichte onderzoek geen redenen tegengekomen deze mogelijkheid aan de stichting te onthouden.

---

[106] *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 3, p. 15.

[107] Overes, *GS Rechtspersonen*, art. 2:293, aant. 2.

[108] Zie over de vraag welk orgaan op welk moment het advies aan de ondernemingsraad moet vragen: Kreileman 2020, p. 81.

[109] Kreileman 2020, p. 70/71 alsmede de daarin in de voetnoten 45 en 46 genoemde auteurs. Volledigheidshalve wijzen wij op Bier (2017, p. 594) die opmerkte: "Wat mij wel verbaasd heeft, is het feit dat men wel in de statuten een zogenaamde facultatieve raad van commissarissen kan opnemen,

4.8.5 Benoeming ub's en nub's

Met het oog op de statutaire taakverdeling tussen ub's en nub's is van belang dat ingevolge (het nog niet ingevoerde) art. 2:291a lid 3 BW bij de benoeming dient te worden vermeld of een persoon tot uitvoerende dan wel niet-uitvoerende bestuurder wordt benoemd. Overigens voorziet Boek 2 BW voor de stichting niet in een regeling inzake de benoemingsbevoegdheid van bestuurders. Het zijn de statuten van de stichting die de wijze van benoeming en ontslag van bestuurders dienen te bepalen (art. 2:286 lid 4 onder c BW). In de wetenschappelijke literatuur wordt aangenomen dat de bevoegdheid kan worden toegekend aan het bestuur zelf, maar ook aan een ander orgaan of aan een persoon of instelling buiten de stichting.[110]

De uitvoerende bestuurders en de niet-uitvoerende bestuurders moeten als zodanig worden ingeschreven in het handelsregister (zie hierover ook Deelonderzoek I, par. 4.5.2).[111]
Voorts wordt in (het nog niet ingevoerde) art. 2:291a lid 1 BW geëxpliciteerd dat slechts natuurlijke personen tot niet-uitvoerende bestuurder kunnen worden benoemd. De ratio hiervan is dat een toezichthoudende functie vraagt om een persoonlijke taakvervulling.[112] Deze regeling is inhoudelijk niet nieuw voor stichtingen. In het algemeen werd in de wetenschappelijke literatuur al aangenomen dat het voorschrift dat slechts natuurlijke personen de intern toezichthoudende functie mogen vervullen, reeds geldt voor stichtingen, hoewel dit nog niet expliciet is gemaakt in de wet.[113]

4.8.6 Toezicht door een rechtspersoon

Anders dan bij de vereniging ontbreekt bij de stichting een AV die een controlerende rol vervult ten opzichte van het bestuur. In intern toezicht kan bij de stichting worden voorzien door het instellen van een RvC of een monistisch bestuur.
Een rechtspersoon kan echter niet tot nub (of commissaris) worden benoemd (zie hierover nader Deelonderzoek I, hoofdstuk 3, par. 3.2.4). Indien een rechtspersoon een stichting opricht en daarin een toezichthoudende rol wil vervullen dan kan dat op verschillende manieren. In de MvT wordt hierover het volgende opgemerkt:

---

maar niet een facultatieve OTB." Voorts gaf zij te kennen "dat men via een omweg toch tot een soort facultatieve OTB zou kunnen komen door wel in de statuten te voorzien in een OTB, maar of alleen maar UB's te benoemen of zowel UB's als NUB's te benoemen, maar daar, binnen de grenzen van de wet, niet de taakverdeling op af te stemmen."

110 Kreileman & Dumoulin 2021, p. 422.

111 *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 3, p. 16 (MvT). Zie voor de NV en de BV art. 22 lid 4 Hrgb 2008.

112 *Kamerstukken I* 2020/21, 34491, C, p. 23 (MvA).

113 *Kamerstukken I* 2020/21, 34491, C, p. 23 (MvA). In de MvA wordt in dit verband gewezen op: "Asser/ Maeijer & Kroeze 2-I (De rechtspersoon), nr. 223: «Voor de overige rechtspersonen vloeit dit m.i. voort uit de aard van de toezichtstaak, die als een persoonlijke gekenschetst kan worden». Zie in vergelijkbare zin: Asser/Rensen 2-III (Overige rechtspersonen), nrs. 163d en 345. C.H.C. Overes, De stichting en governance, SDU 2011, p. 75; M.J. van Uchelen-Schipper, Handboek Stichting en Vereniging, Uitgeverij Paris 2018, onderdeel 14.5.2."

> "Een rechtspersoon kan ondanks deze bepaling op verschillende manieren invloed uitoefenen op een stichting die zij heeft opgericht. Denkbaar is dat in de statuten van de op te richten stichting wordt bepaald dat de rechtspersoon leden van de raad van commissarissen kan benoemen. Ook is het denkbaar dat een andere rechtspersoon op een bepaalde wijze toezicht houdt op het bestuur, bijvoorbeeld doordat het bestuur tussentijds informatie verstrekt over omzet en winstperspectief (vgl. Kamerstukken II 2015–16, 34 491, nr. 3, p. 21)."[114]

Een rechtspersoon kan ook een toezichthoudende rol vervullen doordat aan hem in de statuten goedkeuringsrechten worden toegekend ten aanzien van bestuursbesluiten die worden genomen in een stichting.[115] Dit is een andere (beperktere) vorm van toezicht dan het toezicht dat een RvC en nub's op grond van de door de wet voorgeschreven taak uitoefenen.

4.8.7 Spoorboekje

Hierna volgen verwijzingen naar thema's die voor de vereniging in par. 4.6.5 t/m 4.6.12 zijn behandeld en waarvan de uitwerking eveneens geldt voor de stichting, met dien verstande dat voor art. 2:44a BW gelezen dient te worden art. 2:291a en voor art. 2:47 BW, art. 2:292a BW:

- wettelijke invulling van het monistische bestuursmodel: par. 4.6.5;
- toezichthoudende taak nub's: par. 4.6.6;
- facilitering besluitvorming door deel van het monistische bestuur: par. 4.6.7;
- tegenstrijdig belang en besluitvorming door deel van het bestuur: par. 4.6.8;
- exclusieve keuze: par. 4.6.9[116];
- kwalificatie monistisch bestuursmodel: par. 4.6.10;
- Commissie Vennootschapsrecht: behoud flexibiliteit van in de praktijk gebruikte bestuursmodellen: par. 4.6.11;
- semipublieke organisaties en sectorspecifieke wetgeving: par. 4.6.12.

4.9 Beantwoording onderzoeksvragen 1 tot en met 7

4.9.1 Inleiding

In Deelonderzoek I staat de beleidslogica centraal die aan de WBTR ten grondslag ligt. Inde WBTR zijn zeven hoofdmaatregelen geïntroduceerd. Teneinde de beleidslogica achter elk van deze maatregelen te achterhalen, zijn zeven onderzoeksvragen geformuleerd. Deze worden in de hiernavolgende paragrafen beantwoord ten aanzien

---

[114] *Kamerstukken I* 2020/21, 34491, C, p. 23 (MvA).

[115] Rensen & Quist 2021, p. 746.

[116] Art. 2:292a lid 1 BW is al wel inwerking getreden. Hieruit volgt dat de keuze voor een monistisch bestuursmodel exclusief werkt. Een stichting die statutair een monistisch bestuur heeft ingesteld, kan dit niet combineren met een RvC.

van de derde hoofdmaatregel: de wettelijke vastlegging van de grondslag en (nadere) regeling van het monistische bestuursmodel (uitvoerende en niet-uitvoerende bestuurders).

4.9.2 Wat waren de oorspronkelijke beleidsdoelen van de maatregel? (onderzoeksvraag 1)

De derde hoofdmaatregel van de WBTR houdt in dat een wettelijke grondslag en nadere regeling van een monistisch bestuursmodel voor verenigingen, coöperaties, onderlinge waarborgmaatschappijen en stichtingen wordt geïntroduceerd. In de praktijk werd het monistische bestuursmodel al toegepast door voormelde rechtspersonen zonder dat daarvoor een wettelijke grondslag en nadere regeling gold. Dit leidde tot rechtsonzekerheid (zie par. 4.2).[117] Een wettelijke regeling van het monistische bestuursmodel voor alle privaatrechtelijke Boek 2 BW-rechtspersonen werd daarom wenselijk geacht.[118]
De wetgever is hieraan tegemoetgekomen.[119] In de WBTR zijn bepalingen opgenomen ter facilitering en regulering van een monistisch bestuursmodel bij verenigingen (art. 2:44a jo. art. 2:37 lid 2 derde volzin BW), coöperaties (art. 2:44a jo. art. 2:37 lid 2 derde volzin BW, art. 2:53a BW en art. 2:63k BW), onderlinge waarborgmaatschappijen (art. 2:44a BW jo. art. 2:37 lid 2 derde volzin, art. 2:53a BW en art. 2:63k BW) en stichtingen (art. 2:291a BW).
Met de opname in Boek 2 BW van een wettelijke grondslag en regeling van het monistische bestuursmodel voor voormelde rechtspersonen wordt beoogd een lacune in het rechtspersonenrecht op te vullen. Door de wettelijke regeling van het monistische bestuursmodel wordt naast een wettelijke grondslag, duidelijkheid verschaft over de inrichting van het monistische bestuur. De WBTR bevat een aantal voorschriften die de inrichtingsvrijheid dwingendrechtelijk begrenzen en ten doel hebben goed bestuur en toezicht in het monistische bestuur te bevorderen (zie par. 4.6.5, 4.7.4, 4.7.5 en 4.8).

4.9.3 Via welke mechanismen beoogt de WBTR deze doelen te bereiken? (onderzoeksvraag 2)

De wettelijke regeling van art. 2:44a/2:291a BW gaat uit van een preventief werkend mechanisme. Er worden dwingende (inrichtings)regels gegeven die beogen goed bestuur en toezicht in een monistisch bestuur te bevorderen (zie par. 4.6.5, 4.7.4 en 4.8). Zo is de

---

117 *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 3, p. 4 (MvT).
118 Zie onder andere: Stokkermans & Rensen 2014, p. 391/392 en Huizink 2016, p. 29.
119 *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 3, p. 4 en 9 (MvT); *Kamerstukken II* 2018/19, 34491, nr. 6, p. 19 (NV II). De toenmalige Minister voor Rechtsbescherming merkte op: "[…] alle rechtspersonen kunnen kiezen voor een monistisch bestuursmodel. Ik zie geen aanleiding om die mogelijkheid aan een bepaalde rechtsvorm te onthouden. In zoverre is inderdaad sprake van een uniformering van bestuur en toezicht tussen de verschillende rechtspersonen."

inrichtingsvrijheid begrensd doordat bepaalde taken moeten worden vervuld door de niet-uitvoerende bestuurder(s), te weten:
- het toezicht houden op de taakuitoefening door de bestuurders;
- het voorzitterschap van het bestuur.

Een andere begrenzing is dat bepaalde bevoegdheden niet aan een uitvoerende bestuurder mogen worden toebedeeld. Het betreft de volgende bevoegdheden:
- het voorzitterschap van het bestuur;
- het doen van voordrachten voor benoeming van een uitvoerende en/of niet-uitvoerende bestuurder;
- het vaststellen van de bezoldiging van uitvoerende bestuurders.

Voorts geldt dat indien de vaststelling van de bezoldiging aan het bestuur is toegekend, de uitvoerende bestuurders niet mogen deelnemen aan de beraadslaging en besluitvorming over de bezoldiging van uitvoerende bestuurders.

Van de in art. 2:44a/2:291a BW opgenomen regels gaat ook een gedragsregulerend effect uit. Doordat de positie van voorzitter van het bestuur door een niet-uitvoerende bestuurder bekleed moet worden, wordt beoogd te voorkomen dat de uitvoerende bestuurders een overheersende positie kunnen innemen. Ook mogen de uitvoerende bestuurders niet worden betrokken bij de besluitvorming omtrent de aan hen toe te kennen bezoldiging.

4.9.4 Welke randvoorwaarden zijn belangrijk om de doelen van de maatregel te bereiken? (onderzoeksvraag 3)

Om de doelen van de maatregel te bereiken is een belangrijke randvoorwaarde dat de wettelijke bepalingen die in de WBTR zijn vastgelegd ter facilitering en regulering van het monistische bestuursmodel bij verenigingen, coöperaties, onderlinge waarborgmaatschappijen en stichtingen in werking treden.

Vlak voor het van kracht worden van de WBTR op 1 juli 2021, is echter bij een aanvullend koninklijk besluit (KB) de inwerkingtreding van voormelde wettelijke bepalingen inzake het monistische bestuursmodel uitgesteld. De reden hiervoor is dat de KvK nog geen technische mogelijkheid heeft voor verenigingen, coöperaties, onderlinge waarborgmaatschappijen en stichtingen om in het handelsregister aan te geven of een bestuurder uitvoerend of niet-uitvoerend is. Voor het doorvoeren van deze technische aanpassingen in het handelsregister is vooralsnog geen financiering beschikbaar. Het ontbreken van een wettelijke regeling voor het monistische bestuursmodel doet er niet aan af dat in de praktijk bij voormelde rechtspersonen al wordt gewerkt met een monistisch bestuursmodel. Die praktijk kan ongewijzigd worden voortgezet, zo volgt uit

de parlementaire stukken.[120]

Door de uitgestelde inwerkingtreding van dit onderdeel van de WBTR zijn de daarin opgenomen bepalingen die specifiek zien op de inrichting/governance van het monistische bestuur in beginsel niet van toepassing (zie par. 4.5.1). Voorts is onzeker of een structuurcoöperatie/-OWM aan haar verplichting om te voorzien in intern toezicht kan voldoen door een monistisch bestuur in te stellen in plaats van een RvC (zie par. 4.5.2).

4.9.5 Welke (expliciete en impliciete) aannames liggen in de beleidslogica van de maatregel besloten? (onderzoeksvraag 4)

Het in Boek 2 BW ontbreken van een wettelijke grondslag en nadere regeling van het monistische bestuur bij verenigingen (waaronder coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen) en stichtingen, werd gezien als een lacune in de wetgeving. In de MvT is uitgegaan van de expliciete veronderstelling dat een dergelijke lacune tot rechtsonzekerheid leidt.[121] Het opvullen van deze lacune door het scheppen van een wettelijk kader voor het monistische bestuur zou tot meer rechtszekerheid moeten leiden (zie par. 4.2).

In de nota naar aanleiding van het verslag is uitgegaan van de expliciete veronderstelling dat de in art.2:44a/2:291a BW voor het monistische bestuur opgenomen voorschriften leiden tot een verduidelijking van de taken en verantwoordelijkheden van dagelijkse en algemene bestuurders bij verenigingen en stichtingen (zie par. 4.6.10.2).[122]

Een impliciete aanname is dat door het in Boek 2 BW opnemen van een wettelijk kader voor het monistische bestuur bij verenigingen en stichtingen de kwaliteit van het bestuur en toezicht bij deze rechtspersonen wordt bevorderd.

4.9.6 In hoeverre sluit de maatregel aan bij wetenschappelijke inzichten over de werking van bestuur en toezicht in semipublieke en maatschappelijke organisaties? (onderzoeksvraag 5)

In de wetenschappelijke literatuur[123] en in de consultatiereacties[124] werd een wettelijke regeling van het monistische bestuursmodel voor alle privaatrechtelijke rechtspersonen wenselijk geacht (zie par. 4.2). De wetgever heeft deze wens vervuld door in de WBTR

---

[120] *Kamerstukken II* 2021/22, 36003, nr. 8, p. 5 onder verwijzing naar *Stb.* 2021, 284.
[121] *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 3, p. 4 (MvT).
[122] *Kamerstukken II* 2018/19, 34491, nr. 6, p. 17 (NV II).
[123] Zie onder andere: Boschma e.a. 2014, p. 163; Stokkermans & Rensen 2014, p. 391/392; Overes 2016, p. 75 en Huizink 2016, p. 29.
[124] Vgl. Consultatiereacties IVO 2014, p. 2/3; P. de Lange 2014, p. 1; Houthoff Buruma 2014, p. 2/3; Rutgers & Posch 2014; VU 2014, p. 1/2; CMS 2014, p. 1; GCV 2014, p. 5/6; Simmons & Simmons 2014, p. 1-6; Loyens & Loeff 2014, p. 10 en NautaDutilh 2014, p. 2.

bepalingen op te nemen ter facilitering en regulering van een monistisch bestuursmodel bij verenigingen, coöperaties, onderlinge waarborgmaatschappijen en stichtingen.

In bepaalde semipublieke sectoren (volkshuisvesting en zorg) wordt in sectorspecifieke regelgeving de keuze voor een monistisch bestuursmodel uitgesloten.[125] De in die sectoren opererende verenigingen en stichtingen zijn alsdan aangewezen op het gebruik van het dualistische bestuursmodel, waarbij naast het bestuur een RvC fungeert. In de wetenschappelijke literatuur is erop gewezen dat er geen overtuigende redenen zijn om de keuze voor een monistisch bestuursmodel aan semipublieke instellingen te onthouden, omdat ook binnen dit model goed en onafhankelijk toezicht gewaarborgd kan zijn.[126] De ruimte die de WBTR laat aan sectorspecifieke regelgeving om de keuze voor een monistisch bestuursmodel uit te sluiten, sluit niet aan bij voormelde wetenschappelijke inzichten (zie par. 4.6.12.2).

De WBTR voorziet op bepaalde punten in een dwingendrechtelijke *wettelijke invulling* van het monistische bestuursmodel bij een vereniging (zie par. 4.6.5) en stichting (zie par. 4.8). Met het oog hierop is van belang op welke wijze wordt vastgesteld of bij een vereniging sprake is van een monistisch bestuur. Van belang is dat de wetgever niet heeft gekozen voor een formele benadering waarin van een monistisch bestuur pas sprake is indien dit bestuur in de statuten *als zodanig* wordt aangeduid.[127] Uit de parlementaire geschiedenis[128] volgt dat de wetgever uitgaat van een materiële benadering: het bestuur kwalificeert als een monistisch bestuur als het daarvan volgens de statuten de kenmerken heeft.[129] De in de WBTR gekozen benadering wijkt op dit punt af van de door De Jongh bepleitte formele benadering van bestuursmodellen bij verenigingen en stichtingen, waarbij er geen misverstand kan bestaan over de kwalificatie van een orgaan dat op enige wijze met toezicht is belast (zie par. 4.6.10.1).

4.9.7 Hoe zijn de incidenten en adviezen (Commissie Halsema en Commissie Vennootschapsrecht) vertaald in de maatregel? (onderzoeksvraag 6)

---

[125] Zie par. 4.6.12.2.

[126] Boschma e.a. 2014, p. 163. Zie in vergelijkbare zin: Houwen 2014, p. 140; Hoppenbrouwer & Rensen 2015, p. 1105; Overes 2016a, p. 50/51 en Klaassen 2017, par. 5.

[127] Zie hierover: De Jongh 2017, par. 5.1 die vanwege de veelkleurige praktijk bij de vereniging en stichting voor de kwalificatie van een RvT (raad van advies) een formele benadering voorstond: "een raad van toezicht (raad van advies) is pas een raad van toezicht (raad van advies) als deze als zodanig in de statuten wordt aangeduid. Anders dan bij een materiële regeling die door de minister wordt voorgestaan, kan met een formele regeling geen misverstand bestaan over de kwalificatie van een orgaan dat op enige wijze met toezicht is belast."

[128] *Kamerstukken II* 2018/19, 34491, nr. 6, p. 17 (NV II).

[129] Vgl. ook Kreileman & Dumoulin 2021, p. 418, 419, 422, 428 en Van Uchelen-Schipper 2022.

Commissie Halsema
Het rapport van de Commissie Halsema bevat geen aanbevelingen die specifiek zien op het monistische bestuursmodel.

Commissie Vennootschapsrecht
Het door de Commissie Vennootschapsrecht op 19 oktober uitgebrachte rapport bevat geen specifieke adviezen omtrent het monistische bestuursmodel. Wel adviseerde zij te verduidelijken dat de WBTR geen afbreuk zou mogen doen aan de in de praktijk bestaande flexibiliteit in bestuursmodellen bij verenigingen en stichtingen:

> "De Commissie merkt op dat de flexibiliteit in bestuursmodellen bij verenigingen en stichtingen reeds bestaat, terwijl uit de memorie van toelichting de (onjuiste) indruk kan ontstaan dat het wetsvoorstel deze flexibiliteit eerst mogelijk maakt. De Commissie adviseert om de memorie van toelichting op dit punt aan te passen en sterker te benadrukken dat het wetsvoorstel niet beoogt aan de thans bestaande flexibiliteit in het verenigings- en stichtingenrecht afbreuk te doen, maar veeleer strekt tot het bieden van een duidelijke structuur en dat het wetsvoorstel bestaande modellen, bijvoorbeeld het bij stichtingen en verenigingen wel gebruikte model van een algemeen en een dagelijks bestuur, onverlet laat. Tevens adviseert de Commissie om in de memorie van toelichting in te gaan op voorbeelden uit de praktijk, bijvoorbeeld een vereniging met zowel een algemeen en dagelijks bestuur als een raad van commissarissen, zodat duidelijk wordt dat ook in een dergelijk geval een toezichthoudend orgaan kan worden ingesteld."[130]

Het advies van de Commissie Vennootschapsrecht werd gedeeld door de Afdeling advisering van de Raad van State (RvS) die op 1 april 2016 in vergelijkbare zin adviseerde.[131] In zijn reactie op het advies van de RvS heeft de toenmalige Minister van Veiligheid en Justitie het volgende opgemerkt:

> "Ook met de voorgestelde regeling behouden rechtspersonen voldoende vrijheid om een nadere statutaire regeling te treffen voor aspecten van bestuur en toezicht. Zo zijn rechtspersonen bijvoorbeeld vrij om in de statuten op te nemen dat er een raad van advies is die het bestuur over bepaalde aangelegenheden adviseert. […] Het wetsvoorstel doet niet af aan het (voort)bestaan van organen die rechtspersonen op basis van de statuten hebben ingesteld. Zo kent de huidige wettelijke regeling ook reeds een «raad van commissarissen» voor de vereniging, de coöperatie en de onderlinge waarborgmaatschappij (zie onder meer artikelen 2:47, 2:48, 2:49, 2:50a, 2:53a en 2:57 BW). De voorgestelde bepalingen over de raad van commissarissen sluiten ook aan bij hetgeen nu reeds voor de genoemde rechtspersonen geldt. Voor wat

[130] Advies Commissie Vennootschapsrecht 2015, p. 2.
[131] *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 4, p. 2/3 (Advies Afdeling advisering Raad van State en nader rapport).

betreft de stichting bestaat er thans geen wettelijke grondslag voor het instellen van een raad van commissarissen. Op dit moment is dan ook niet wettelijk vastgelegd wat de juridische status is van een raad van commissarissen bij een stichting. Evenmin is bepaald in hoeverre een dergelijke raad van commissarissen bijvoorbeeld kan ingrijpen in het handelen van het bestuur. De voorgestelde regeling voorziet op dit punt in een wettelijke basisregeling en maakt daarmee een einde aan eventuele onduidelijkheid. Vooralsnog bestaat er ook geen wettelijke grondslag voor het instellen van een monistisch bestuurssysteem bij een vereniging, coöperatie, onderlinge waarborgmaatschappij of stichting. Met de voorgestelde regeling wordt die wettelijke grondslag alsnog geboden. Voor rechtspersonen die reeds een monistisch bestuurssysteem hanteren, draagt het voorstel daarmee bij aan de rechtszekerheid. Voor rechtspersonen met een «dagelijks bestuur» en een «algemeen bestuur» wordt het recht op dit punt eveneens verduidelijkt. Zo is het «dagelijks bestuur» van een dergelijke rechtspersoon alleen te beschouwen als het bestuur in de zin van de wet, als dat orgaan bevoegd is tot het bepalen van het dagelijkse beleid en de strategie van de rechtspersoon en het zijn taak in beginsel autonoom vervult."[132]

4.9.8 In hoeverre houdt de beleidslogica van de maatregel rekening met verschillen in schaal en professionaliteit van verenigingen en stichtingen? (onderzoeksvraag 7)

Kleine, niet-commerciële verenigingen

De WBTR bevat geen *algemene* wettelijke verplichting voor verenigingen om in intern toezicht te voorzien. Op deze wijze is rekening gehouden met kleine verenigingen die veelal geen behoefte zullen hebben aan interne toezichthouders en waarvoor een dergelijke verplichting te belastend zou zijn en overigens ook niet nodig is (zie par. 4.6.1). In de MvA wordt in dit verband opgemerkt:

> "Wanneer een rechtspersoon klein is (denk aan een bridgevereniging), is de afstand tussen degene die de rechtspersoon bestuurt en degenen die daarbij belang hebben zoals de leden van een vereniging zodanig klein, dat het verplicht organiseren van formeel intern toezicht geen toegevoegde waarde zou hebben. Deze leden kunnen dan zelf voldoende toezicht houden; de omvang van de rechtspersoon staat daar niet aan in de weg."[133]

Structuurcoöperatie/-OWM

In de beleidslogica is ook met grote coöperaties en grote OWM-en rekening gehouden. Coöperaties en OWM-en die voldoen aan bepaalde (grootte)criteria zijn onderworpen aan het wettelijke structuurregime en dienen verplicht in toezicht te voorzien middels het statutair instellen van een RvC (art. 2:63f lid 1 BW). De WBTR biedt in (het nog niet ingevoerde) art. 2:63k BW structuurcoöperaties/OWM-en de mogelijkheid om in plaats

---

[132] *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 4, p. 6/7 (Advies Afdeling advisering Raad van State en nader rapport).

[133] *Kamerstukken I* 2020/21, 34491, C, p. 10 (MvA).

van een RvC te kiezen voor een monistisch bestuursmodel. Naast deze facilitering van de keuze voor het monistische bestuursmodel bevat de WBTR ook een aantal specifieke bepalingen ter regulering van het monistische bestuur bij een structuurcoöperatie/-OWM (zie par. 4.7.3-4.7.5).

Semipublieke organisaties en sectorspecifieke wetgeving
Voor in de semipublieke sector opererende verenigingen en stichtingen geldt, mede gelet op het maatschappelijke belang en de financiering die voor een belangrijk deel wordt gevormd uit publieke middelen, eigen sectorspecifieke wetgeving. De WBTR doet geen afbreuk aan de mogelijkheid dat in sectorspecifieke wetgeving wordt geregeld dat bepaalde stichtingen of verenigingen *verplicht* zijn om intern toezicht te organiseren. Dat is bijvoorbeeld het geval voor verenigingen en stichtingen die werkzaam zijn in de sectoren onderwijs, volkshuisvesting of de zorg.[134] Voorts volgt uit de parlementaire geschiedenis van de WBTR dat in sectorspecifieke regelgeving de keuze voor een monistisch bestuursmodel kan worden uitgesloten.[135] In dat geval is de vereniging of de stichting aangewezen op het gebruik van het dualistische bestuursmodel, waarbij naast het bestuur een RvC fungeert. De WBTR respecteert de eigen sectorspecifieke wetgeving op deze punten (zie par. 4.6.12.1).

[134] *Kamerstukken I* 2020/21, 34491, C, p. 10/11 (MvA).
[135] *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 3, p. 4 (MvT).

Hoofdstuk 5
Wettelijke besluitvormingsregels voor bestuurders en commissarissen bij tegenstrijdig belang

5.1. Inleiding

De WBTR behelst een zevental maatregelen van onderscheiden aard. Voor dit hoofdstuk is de vierde hoofdmaatregel van belang: invoering van wettelijke besluitvormingsregels voor bestuurders en commissarissen van verenigingen, coöperaties, onderlinge waarborgmaatschappijen en stichtingen bij tegenstrijdig belang.
Hierna volgt een nadere analyse van de WBTR-regeling betreffende tegenstrijdig belang. In par. 5.2 wordt uiteengezet wat de stand van zaken was voorafgaande aan de inwerkingtreding van de WBTR. Daarbij wordt niet alleen gekeken naar bepalingen in Boek 2 BW, maar ook naar sectorwet- en regelgeving. Ook wordt aandacht besteed aan de in het enquêterecht ontwikkelde regels betreffende belangenverstrengeling. Daarna volgt in par. 5.3 een bespreking van de parlementaire geschiedenis van art 2:44 lid 6; art. 2:47 lid 7; art. 2:291 lid 6 en art. 2:292a lid 7 BW. Vervolgens komt in par. 5.4 aan de orde in hoeverre de wetgever met de wettelijke tegenstrijdigbelangregeling gevolg heeft gegeven aan de aanbevelingen van de Commissie Halsema en de adviezen van de Commissie Vennootschapsrecht. Ten slotte worden in par. 5.5 de wetenschappelijke inzichten over de wettelijke tegenstrijdigbelangregeling bij de vereniging en stichting weergegeven. De uit voormelde analyse blijkende bevindingen worden gebruikt bij de beantwoording van de onderzoeksvragen 1 tot en met 7 van Deelonderzoek I (zie par. 5.6).

5.2 Stand van zaken voorafgaande aan inwerkingtreding WBTR

5.2.1 Vereniging, coöperatie en onderlinge waarborgmaatschappij

Voorafgaande aan de inwerkingtreding van de WTBR kende Boek 2 BW voor de vereniging, de coöperatie en de onderlinge waarborgmaatschappij een regeling voor het geval dat een bestuurder of commissaris een belang heeft dat tegenstrijdig is met dat van de betrokken rechtspersoon. Uit de tekst van de wettelijke bepaling bleek echter niet wanneer van een tegenstrijdig belang sprake was.[1] Bij deze tegenstrijdigbelangbepaling had het vertegenwoordigingsaspect de overhand op het besluitvormingsaspect.

De tegenstrijdigbelangregeling voor de vereniging, de coöperatie en de onderlinge waarborgmaatschappij werd beheerst door regels zoals die tot 1 januari 2013 ook voor de

[1] Vgl. Asser/Rensen 2-III* 2017/135 en Overes/Van der Ploeg/Van Veen 2019, par. 9.3.3. Verwezen werd naar de door de Hoge Raad voor de NV en BV gegeven uitleg in het *Bruil*-arrest (HR 29 juni 2007, *NJ* 2007/420; *JOR* 2007/169 (*Bruil-Kombex*)).

NV en de BV golden. [2] Wanneer er ten aanzien van één van de bestuurders van de vereniging een tegenstrijdig belang bestond, dan was het gehele bestuur geconflicteerd. De algemene vergadering had dan de bevoegdheid een of meer personen aan te wijzen om de vereniging te vertegenwoordigen (art. 2:47 (oud) BW). Deze bepaling was dwingendrechtelijk van aard; bij de statuten kon deze aanwijzingsbevoegdheid niet aan de algemene vergadering worden ontnomen. Had de algemene vergadering een of meer bijzondere vertegenwoordigers aangewezen, dan waren uitsluitend deze aangewezen personen tot vertegenwoordiging van de vereniging bevoegd.[3] De wetsgeschiedenis en de rechtspraak gaven geen uitsluitsel over het antwoord op de vraag, en de wetenschappelijk literatuur was op dit punt verdeeld, of de bestuurders de vereniging konden binden voordat of nadat de ledenvergadering een bijzondere vertegenwoordiger had aangewezen. De heersende opvatting was dat indien de algemene vergadering had nagelaten een bijzondere vertegenwoordiger aan te wijzen, het bestuur ook in het geval van tegenstrijdig belang bevoegd was de vereniging te vertegenwoordigen.[4]

Bij de coöperatie en de onderlinge waarborgmaatschappij was de hoofdregel dat de RvC vertegenwoordigingsbevoegd was indien een of meer bestuurders een tegenstrijdig belang bij een rechtshandeling hadden (art. 2:57 lid 4 (oud) BW). Dit gold echter niet in het geval een bestuurder een tegenstrijdig belang had bij het sluiten of wijzigen van ledenovereenkomsten "zoals deze met alle leden in gelijke omstandigheden" werden gesloten.[5] Verder kon in de statuten van de hoofdregel worden afgeweken door bijvoorbeeld te bepalen dat het bestuur steeds, ook in geval van tegenstrijdig belang, vertegenwoordigingsbevoegd was (art. 2:57 lid 4, tweede volzin (oud) BW). Maar in dat geval moest rekening worden gehouden met het bepaalde in art. 2:47 (oud) BW dat de algemene vergadering een of meer bijzondere vertegenwoordigers – anderen dan commissarissen – kon aanwijzen die de coöperatie of onderlinge waarborgmaatschappij vertegenwoordigden.[6] Deze aanwijsbevoegdheid van de algemene vergadering was van

---

2 Vgl. *Kamerstukken II* 1987/88, 19775, 15 en Asser/Rensen 2-III* 2017/135.

3 Vgl. Dortmond 1995, p. 11; Asser/Rensen 2-III* 2017/135; Overes 2017, aant. 2; Kroeze/Timmerman/Wezeman 2017, par. 6.4 en Nowak, annotatie bij HR 21 maart 2008, JOR 2008/124 (*Nieuwe Steen*). Zie ook Rb. Midden-Nederland 2 oktober 2013, ECLI:NL:RBMNE:2013:3859, *RO* 2014/6 (*Vereniging Huis en Erf*).

4 Asser/Van der Grinten/Maeijer 2-II* 1997/321; Kroeze/Timmerman/Wezeman 2017, par. 6.4; Slagter/Assink 2013, § 83, p. 1465; Huizink 1988, p. 204; Ploumen & Laseur 2015-16, art. 2:47; Quist 2017, par. 6.1, p. 600 en Kollen 2007, p. 302. Zie ook Hof Leeuwarden 9 september 2008, *RO* 2008/84, *JOR* 2008/329 (*Stichting Schaapstil II*), r.o. 6.3 en Rb. Midden-Nederland 2 oktober 2013, ECLI:NL:RBMNE:2013:3859, *RO* 2014/6 (*Vereniging Huis en Erf*). Anders: Dijk & Van der Ploeg 2013, p. 242 e.v.; Van Veen 1999, p. 96; Van Veen 2005, par. 3.2; Perrick oratie 2012, p. 14 en Overes/Van der Ploeg/Van Veen 2019, par. 9.3.3.b.

5 De gedachte achter deze bepaling was blijkbaar dat ledenovereenkomsten, omdat ze met alle leden worden aangegaan, gebruikelijk zijn en aldus op zakelijke voorwaarden berusten, aldus Dijk & Van der Ploeg 2013, par. 9.3.3.a.

6 Vgl. Asser/Rensen 2-III* 2017/250 en 2017/258.

dwingend recht.[7] De algemene vergadering kon bijvoorbeeld van deze bevoegdheid gebruikmaken indien een of meer commissarissen zelf ook een tegenstrijdig belang bij de rechtshandeling hadden, mede gelet op het feit dat een wettelijke bepaling voor een dergelijke situatie ontbrak.

De NCR Code 2015[8] schreef aanvullende regels voor situaties van tegenstrijdig belang bij coöperaties voor. Regel 3.2.5.2 NCR Code 2015 bepaalde dat goedkeuring van de RvC vereist was indien een bestuurder namens de coöperatie een ledenovereenkomst in privé sloot of wijzigde en hierbij condities werden overeengekomen die afwijkend waren van wat binnen de coöperatie gangbaar was. Bij een tegenstrijdig belang van een commissaris zelf schreef regel 4.2.5.5 NCR Code 2015 voor dat de desbetreffende commissaris niet mocht deelnemen aan de discussie en de besluitvorming terzake.[9] Indien alle commissarissen geconflicteerd waren, was de RvC alsnog bevoegd nadat daartoe goedkeuring van de voorzitter van de ledenraad respectievelijk de algemene ledenvergadering was verkregen.

In de wetenschappelijke literatuur was men eensgezind van opvatting dat de voor de inwerkingtreding van de WBTR geldende tegenstrijdigbelangbepalingen bij de vereniging enerzijds en de coöperatie en de onderlinge waarborgmaatschappij anderzijds, waarbij het vertegenwoordigingsaspect de overhand had, in de praktijk niet goed functioneerden. Strekking en reikwijdte van deze bepalingen waren niet helder.[10] Hierdoor functioneerde de vertegenwoordigingsregel in de praktijk niet naar behoren. Zij leidde onder meer tot rechtsonzekerheid bij de rechtspersoon en bij de wederpartij.[11] Met name was onduidelijk of, en zo ja, onder welke voorwaarden, deze wettelijke bepalingen extern effect hadden in de zin dat zij gevolgen hadden voor de vertegenwoordigingsbevoegdheid van het bestuur.[12] Overeenkomsten zouden onder omstandigheden aantastbaar kunnen zijn vanwege het feit dat een bestuurder van de rechtspersoon een tegenstrijdig belang had.

---

7 Vgl. Asser/Rensen 2-III* 2017/258, Dortmond 1995, p. 13-15 en Huizink, TVVS 1988, p. 204. Zie ook HR 3 mei 2002, *NJ* 2002/393 (*Joral*).

8 Nationale Coöperatieve Raad (NCR) voor Coöperatief Nederland, *NCR Code voor coöperatieve ondernemingen*, d.d. 22-05-2015; te raadplegen via https://www.abiant.nl/media/l4afdfxo/2015-05-ncr_code_voor_cooperatieve_ondernemingen.pdf; geraadpleegd op 18 december 2025.

9 Vgl. Asser/Rensen 2-III* 2017/258.

10 Vgl. Wezeman 2016, p. 87; Helder 2016, p. 13 e.v.; Gepken-Jager 2012, p. 202 e.v. en Quist 2017, p. 600.

11 *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 3, p. 5 (MvT). Zie ook Rensen & Quist 2021, p. 430: "In de praktijk leverde dat het probleem op dat daardoor niet altijd met zekerheid was te zeggen of bestuurders in het gegeven geval wel of niet vertegenwoordigingsbevoegd waren. Immers, of een tegenstrijdig belang bestaat is niet altijd te weten en of de algemene vergadering een andere vertegenwoordiger had aangewezen vaak evenmin."

12 Zie voor verschillende opvattingen o.a. Schreurs-Engelaar 1995, p. 97/98; Kroeze/Timmerman/Wezeman 2017, par. 6.4; Dijk & Van der Ploeg 2013, p. 241-248; Overes/Van der Ploeg/Van Veen 2019, par. 9.3.3 en Wezeman 2016, p. 87.

5.2.2 Stichting

In tegenstelling tot de drie in de vorige paragraaf genoemde rechtspersonen kende Boek 2 BW voorafgaande aan de inwerkingtreding van de WTBR geen tegenstrijdigbelangregeling voor de stichting. Waarschijnlijk had dit ermee te maken dat er bij de stichting vaak maar een orgaan is: het bestuur. Er is dan geen orgaan waartoe men zich kan wenden in geval van een tegenstrijdig belang tussen de stichting en haar bestuurder(s).[13] Een andere hiervoor genoemde reden was dat de stichting in beginsel geen directe 'stakeholders' kent zoals leden of aandeelhouders. Met andere woorden er zijn geen direct aan de stichting gerelateerde partijen die benadeeld zouden kunnen worden door een eventuele tegenstrijdigbelanghandeling.[14]

Echter juist bij de stichting kan er behoefte zijn aan een wettelijke tegenstrijdigbelangregeling om het bestuur en toezicht binnen deze rechtspersoon te versterken. Vanwege het ledenverbod van art. 2:285 lid 6 BW kent een stichting geen algemene vergadering van leden of aandeelhouders. Er ontbreekt daarom een orgaan waaraan de bestuurders verantwoording moeten afleggen wat tot op zekere hoogte kan fungeren als rem op het door een bestuurder plaatsen van zijn eigen belangen boven die van de stichting.[15] Hierdoor kan het risico dat een bestuurder eigen belangen laat prevaleren boven die van de stichting groter zijn dan bij een rechtspersoon dat wel een verantwoordingsorgaan kent.[16]

In de wetenschappelijke literatuur en ook in de lagere rechtspraak werd veelal aangenomen dat bestuurders van stichtingen ook bij tegenstrijdig belang vertegenwoordigingsbevoegd waren.[17] Dit was echter niet onomstreden.[18] Er werd door

---

13 Vgl. Quist 2008, p. 201 en Wezeman 2016, p. 87.

14 Vgl. Quist 2008, p. 201/202.

15 Vgl. Van Uchelen-Schipper 2021, par. 13.3.5.

16 Verdam 2013, p. 464 noemt de volgende voorbeelden: "Met name bij kleine stichtingen zijn gevallen van tegenstrijdig belang denkbaar waar gemakkelijk de belangen van de stichting in het geding komen. Maar ook goed voorstelbaar zijn situaties van tegenstrijdig belang, waarin het wenselijk is dat het bestuur van de stichting een toezegging doet aan, of een relatie met de bestuurder in privé hoedanigheid aangaat. Ik denk aan het besluit van een stichting om aan haar bestuursleden een redelijke onkostenvergoeding toe te kennen. Of de situatie dat het stichtingsbestuur een van zijn leden die een gerenommeerd jurist is, vraagt tegen een redelijke vergoeding een juridisch advies uit te brengen."

17 Zie o.a. Asser-Van der Grinten-Maeijer 2-II* 1997/321; Asser/Rensen 2-III* 2017/336; Lennarts & Boschma 2008, p. 725-736; Quist 2008, p. 201-204; Dorresteijn 2010, p. 110-124; Nowak & Leijten 2012, p. 501-509; Van Dongen 2013, p. 44-53 en Wezeman 2016, p. 87. Zie ook Gerechtshof Amsterdam 1 november 2001, *NJ* 2004/528 (*Stichting Kinderdagverblijf de Regenboog*).

18 Zie bijv. Dijk & Van der Ploeg 2007, p. 236. Zij verdedigden dat zonder statutaire grondslag het bestuur en de bestuurders van een stichting niet bevoegd zijn de stichting te vertegenwoordigen bij tegenstrijdig belang. Een tegenstrijdig belang zou in de weg staan aan vertegenwoordigingsbevoegdheid van de desbetreffende bestuurders vanwege de (mogelijk) analoge toepassing van art. 3:68 BW (Selbstseintritt van de gevolmachtigde) en art. 7:416-418 (de bepalingen inzake belangentegenstellingen bij lastgeving) jo. art. 3:79 respectievelijk art. 7:424 BW

een enkeling verdedigd dat een tegenstrijdig belang bij een stichting niet kon worden genegeerd, omdat de bepalingen van de NV/BV analoog zouden moeten worden toegepast.[19] Sommigen achtten de bepalingen inzake volmacht[20] of lastgeving[21] van overeenkomstige toepassing.
In de statuten van stichtingen was overigens regelmatig een tegenstrijdigbelangregeling opgenomen. Deze nam vaak de vorm aan van een besluitvormingsregel zoals bij de NV en de BV vanaf 2013 het geval is en ook in de WBTR is opgenomen.[22] Een dergelijke statutaire bepaling had in beginsel slechts interne werking en kon dus niet aan derden worden tegengeworpen, omdat geen sprake was van een wettelijk toegelaten beperking van de vertegenwoordigingsbevoegdheid zoals bedoeld in art. 2:292 lid 3 BW.[23]

5.2.3 Sectorale wet- en regelgeving

In de hiernavolgende subparagrafen wordt nagegaan in hoeverre voorafgaande aan de inwerkingtreding van de WBTR in sectorale wet- en regelgeving specifieke bepalingen over tegenstrijdig belang van bestuurders en/of commissarissen (waaronder RvT-leden) waren opgenomen. Ook wordt kort ingegaan op eventuele incompatibiliteitseisen, omdat hiermee wordt beoogd al zoveel mogelijk op voorhand ieder risico op (ongewenste) belangenverstrengeling te voorkomen waardoor bestuurders en commissarissendaadwerkelijk onafhankelijk en zonder conflicterende deelbelangen of eigen belangen hun taken kunnen uitoefenen.[24]

(schakelbepalingen), en die van art. 2:146/2:256 (oud) BW voor de NV en de BV. Zie ook Quist 2017, p. 600: "Voor de stichting leidt een tegenstrijdig belang onder huidig recht dan ook niet tot een beperking van de vertegenwoordigingsbevoegdheid. Statutaire regelingen zoals die nu wel voorkomen welke inhouden dat bij tegenstrijdig belang van bestuurders de stichting alleen kan worden vertegenwoordigd door een of meer leden van haar raad van toezicht zijn naar ik meen ongeldig. Het bestuur vertegenwoordigt immers de stichting, voor zover uit de wet niet anders voortvloeit (art. 2:292 lid 1 BW), hetgeen ten aanzien van tegenstrijdig belang niet het geval is."

19 Vgl. Van Veen 2005, p. 175 e.v.; Van Veen oratie 2008, p. 13 en Overes/Van der Ploeg/Van Veen 2019, par. 9.3.3.c. De analoge toepassing van de NV/BV-bepalingen werd afgewezen door Hof Leeuwarden 9 september 2008, *RO* 2008/84; *JOR* 2008/329 (*Stichting Schaapstil II*) waarbij deze overweegt dat het zonder meer doortrekken van die NV/BV-regeling te ver zou gaan. Doordat de stichting in kwestie geen andere organen dan het bestuur kende, zou de vertegenwoordigingsonbevoegdheid van het bestuur tot het ongewenste gevolg leiden dat de stichting niet kan worden vertegenwoordigd. Assink/Slagter 2013, § 86, p. 1551 en Quist 2008, p. 203/204 konden zich vinden in deze afwijzing van een analoge toepassing van de NV/BV-regeling.

20 Vgl. Dijk & Van der Ploeg 2007, p. 236; Van der Ploeg 2005, p. 157; Delfoys-Roy 2005, p. 129; Van Veen 2005, p. 179, Perrick oratie 2012, p. 12; Groeneveld-Louwerse 2004, p. 140-142 en Overes/Van der Ploeg/Van Veen 2019, par. 9.3.3.c.

21 Vgl. Dijk & Van der Ploeg 2007, p. 236; Delfoys-Roy 2005, p. 131 en Overes/Van der Ploeg/Van Veen 2019, par. 9.3.3.c.

22 Vgl. Wezeman 2016, p. 87.

23 Vgl. Asser/Rensen 2-III* 2017/336; Van Uchelen-Schipper 2015, par. 5; Van Uchelen-Schipper & Visée 2013, p. 35; Schwarz 2015, par. 11.1.8 en Quist 2008, p. 204. Zie ook Rb. Rotterdam 5 juli 2017, r.o. 2.15, ECLI:NL:RBROT:2017:5177, *JOR* 2017/226 (*Stichting Humanitas*).

24 Vgl. Houwen 2023, p. 445.

5.2.3.1 Volkshuisvesting

In de Woningwet, zoals deze luidde per 1 juli 2015,[25] waren geen expliciete bepalingen ter zake van tegenstrijdig belang van bestuurders en/of commissarissen van woningcorporaties opgenomen. Wel was op vrij gedetailleerde wijze een opsomming opgenomen van functies die onverenigbaar zijn met het bestuurderschap en het commissariaat van een woningcorporatie.[26]

De Vernieuwde Governancecode woningcorporaties 2015 (GCW 2015)[27] – zoals gewijzigd in 2017 – bevatte daarentegen wel een tegenstrijdigbelangregeling.[28] Bepalingen 3.7 en 3.8 GCW 2015 schreven het volgende voor:

> "Bestuursleden zijn verantwoordelijk voor het voorkomen van belangenverstrengeling en dienen ook de schijn daarvan te vermijden. Bestuursleden mogen onder geen voorwaarde activiteiten ontplooien die in concurrentie treden met de woningcorporatie, schenkingen aannemen van de corporatie en haar relaties, of derden op kosten van de woningcorporatie voordelen verschaffen. Deze eisen worden voorzien van normen vastgelegd in de interne gedrags- of integriteitscode."

> "Bestuursleden melden een (mogelijk) tegenstrijdig belang[29] direct aan de RvC en de overige leden van het bestuur. Daarbij geeft het bestuurslid inzicht in alle relevante informatie. De RvC doet waar nodig navraag en bepaalt vervolgens – zonder aanwezigheid van het betrokken lid van het bestuur – of sprake is van een tegenstrijdig belang en besluit – indien dat het geval is – hoe dit tegenstrijdig belang wordt beëindigd."

Daarnaast schreef bepaling 3.26 GCW 2015 ter zake van een tegenstrijdig belang bij commissarissen het volgende voor:

---

[25] *Stb.* 2015, 145 en 146. Nadien zijn nog enkele wijzigingen aangebracht, bijvoorbeeld door de Veegwet wonen; *Stb.* 2017, 25.

[26] In art. 24 lid 4 WonW zoals geldend per 1 juli 2015 was bepaald dat het lidmaatschap van het bestuur onverenigbaar is met bijvoorbeeld het lidmaatschap van het bestuur of een ander orgaan of een andere functie bij een andere woningcorporatie. Ook was bepaald dat het onverenigbaar is met bijvoorbeeld het lidmaatschap van een college van burgemeester en wethouders, een college van gedeputeerde staten en een dagelijks bestuur van een waterschap. Zie art. 30 lid 6 WonW zoals geldend per 1 juli 2015 voor het vergelijkbare voorschrift voor het commissariaat. Zie meer in detail Houwen 2023, p. 450/451.

[27] Te raadplegen via: https://vtw.nl/data/media/files/Governancecode_woningcorporaties_2015_versie_juli_2017.pdf.

[28] In deze code werd uitgegaan van de rechtsvorm stichting, omdat slechts een beperkt aantal woningcorporaties de rechtsvorm van een vereniging had. Voor die laatste groep van woningcorporaties gold een aantal aanpassingen.

[29] Hierbij werd in een voetnoot (18) verduidelijkt dat het bij tegenstrijdig belang met name gaat om persoonlijke belangen of die uit de directe omgeving.

> "Commissarissen melden een (mogelijk) tegenstrijdig belang direct aan de voorzitter van de RvC en aan de overige leden van de raad. Daarbij geeft de commissaris inzicht in alle relevante informatie. De RvC legt in zijn reglement vast hoe ze handelt in geval van (mogelijk) tegenstrijdige belangen bij leden van de raad van bestuur, leden van de RvC en de externe accountant (zie ook bepaling 3.8)."

Opvallend bij deze codebepalingen is ten eerste dat zowel de term tegenstrijdig belang als de meer omvattende term belangenverstrengeling (zie hierna par. 5.2.4) wordt gebruikt. Verder is opmerkelijk dat expliciet enkele activiteiten worden genoemd die bestuursleden onder geen voorwaarde mogen ontplooien: activiteiten die in concurrentie treden met de woningcorporatie, het aannemen van schenkingen van de corporatie en haar relaties, of het op kosten van de woningcorporatie voordelen verschaffen aan derden.
Ook is vermeldenswaardig dat voor zowel bestuurders als commissarissen van een woningcorporatie in de governancecode een meldingsplicht van tegenstrijdig belang is opgenomen (zie over een dergelijke meldingsplicht par. 5.3.6 en 5.5.3).
Ten slotte is opmerkelijk dat de codebepalingen niet zozeer zien op de uitsluiting van een bestuurder met tegenstrijdig belang van de beraadslaging en besluitvorming, maar vooral op het voorkomen van belangenverstrengeling en het beëindigen van een tegenstrijdig belang.

5.2.3.2 Zorg

Zowel in de tot 1 januari 2022 geldende Wet toelating zorginstellingen (WTZi)[30] als het bijbehorende Uitvoeringsbesluit WTZi (UBWTZi) ontbrak een tegenstrijdigbelangregeling.

Naast de WTZi en de UBWTZi was sinds 1 januari 2017 de Governancecode zorg 2017 (GCZ 2017) op zorgorganisaties van toepassing.[31] Bepalingen 2.6.1. en 2.6.3. GCZ 2017 schreven het volgende voor over belangenverstrengeling en tegenstrijdig belang:

> "Elke vorm van persoonlijke bevoordeling dan wel belangenverstrengeling van enig lid van de raad van bestuur of van de raad van toezicht en de zorgorganisatie wordt voorkomen en de schijn hiervan wordt vermeden.
>
> In de reglementen van de raad van bestuur en raad van toezicht wordt vastgelegd hoe met tegenstrijdige belangen en de schijn hiervan wordt omgegaan. Een lid van de raad van bestuur of de raad van toezicht meldt elke

[30] Uitgegaan is van de tekst van de WTZi zoals deze gold van 01-07-2017 t/m 31-07-2018.
[31] Te raadplegen via: https://www.governancecodezorg.nl/wp-content/uploads/2016/11/Governancecode-Zorg-2017.pdf.

vorm en/of schijn van belangenverstrengeling terstond aan de voorzitter van de raad van toezicht en aan de overige leden van de raad en verschaft daarover alle relevante informatie. De raad van toezicht besluit buiten aanwezigheid van het betrokken lid of er sprake is van belangenverstrengeling en hoe daarmee wordt omgegaan.
De raad van bestuur neemt maatregelen die zorgen dat belangenverstrengeling van professionals, managers en medewerkers wordt voorkomen en dat (een vermoeden van) belangenverstrengeling bij de raad van bestuur wordt gemeld en door de raad van bestuur wordt beoordeeld. De raad van bestuur rapporteert aan de raad van toezicht over situaties waarin (de schijn van) belangenverstrengeling is ontstaan en hoe de raad van bestuur daarmee is omgegaan."

In de GCZ 2017 was bepaald dat elke vorm van persoonlijke bevoordeling van bestuurders en toezichthouders dan wel belangenverstrengeling moest worden voorkomen. Opmerkelijk is dat ook de schijn van belangenverstrengeling moest worden vermeden. Bovendien was het toepassingsgebied van de bepaling uitgebreid tot professionals, managers en medewerkers van de zorgorganisatie.[32] Verder was voor bestuurders en toezichthouders van een zorgorganisatie een meldingsplicht opgenomen voor elke vorm en/of schijn van belangenverstrengeling (zie over een dergelijke meldingsplicht par. 5.3.6 en 5.5.3). In de GCZ 2017 was echter niet vastgelegd dat in het geval er sprake is van (de schijn van) belangenverstrengeling de betrokken functionaris zich uit de beraadslaging en de besluitvorming van het orgaan waarvan hij lid is, dient terug te trekken.

Naast de regeling over belangenverstrengeling bevatten bepalingen 4.1.3. en 2.6.2. GCZ 2017 ook incompatibiliteitseisen. Deze betreffen rolwisselingen en dubbelfuncties van bestuurders en toezichthouders van zorgorganisaties.[33]

5.2.3.3 Onderwijs

[32] Vgl. Oostwouder & Leijdesdorff 2017, p. 45.

[33] Een voormalige toezichthouder kan niet binnen drie jaar na zijn aftreden als (interim)bestuurder van de desbetreffende zorgorganisatie optreden. Ook geldt het omgekeerde: een voormalige bestuurder kan niet binnen drie jaar na zijn aftreden als toezichthouder van de betrokken zorgorganisatie optreden. Voorts kan het lidmaatschap van de raad van bestuur of de RvT van een zorgorganisatie niet worden gecombineerd met de functie van bestuurder of toezichthouder van een andere zorgorganisatie die binnen het verzorgingsgebied van de zorgorganisatie geheel of gedeeltelijk dezelfde werkzaamheden verricht, tenzij die andere zorginstelling als groeps- of dochtermaatschappij of anderszins nauw verbonden is met de betrokken zorgorganisatie. Zie uitgebreider Houwen 2023, p. 448.

In de op 1 januari 2017 voor hogescholen[34] geldende Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (Whw) van 8 oktober 1992 ontbrak een tegenstrijdigbelangregeling voor leden van het college van bestuur en de RvT.[35] Enkele relevante wetsbepalingen opdat bestuurders en toezichthouders onafhankelijk en zonder conflicterende belangen of eigen belangen hun taken konden uitoefenen, waren de volgende. Art. 10.2 lid 2 Whw bevatte een incompatibiliteitseis voor een bestuurder van een hogeschool. Deze kon niet tegelijkertijd lid zijn van het college van bestuur van een andere hogeschool. Voor de RvT gold dat deze een deugdelijk en onafhankelijk toezicht diende uit te oefenen op het college van bestuur; art. 10.3d lid 4 Whw. Daartoe was bepaald dat de leden van de RvT geen directe belangen hadden bij de hogeschool. Zij hadden zitting op persoonlijke titel en oefenden hun functie uit zonder last of ruggespraak.

Naast de Whw gold de Branchecode Goed Bestuur van de Vereniging Hogescholen van november 2019 (CGB HBO 2019).[36] Bepalingen II.2.1 tot en met II.2.3 CGB HBO 2019 bevatten een tegenstrijdigbelangregeling voor leden van het college van bestuur. De relevante bepalingen luidden als volgt:[37]

> "Elke vorm en schijn van belangenverstrengeling tussen de hogeschool en leden van het college van bestuur wordt vermeden. Besluiten tot het aangaan van transacties waarbij tegenstrijdige belangen spelen en die van materiële betekenis zijn voor de hogeschool en/of voor het betreffende lid van het college van bestuur behoeven de goedkeuring van de raad van toezicht."
>
> "Van besluiten tot het aangaan van transacties waarbij tegenstrijdige belangen spelen die van materiële betekenis zijn voor de hogeschool en/of voor leden van het college van bestuur wordt melding gedaan in het jaarverslag."

---

[34] De term hogescholen wordt omschreven in art. 1.8 Whw. Het zijn doorgaans stichtingen. Een opsomming van hogescholen is te vinden in een bijlage van de Whw onder a tot en met i.

[35] De RvT houdt toezicht op de uitvoering van werkzaamheden en de uitoefening van bevoegdheden door het college van bestuur en staat dit college met raad ter zijde, aldus art. 10.3d lid 2 Whw. Dit wijkt enigszins af van het bepaalde in art. 2:47 lid 2 en 2:292a lid 2 BW. Daar wordt bepaald dat de raad van commissarissen van een vereniging respectievelijk stichting tot taak heeft toezicht te houden op het beleid van het bestuur en op de algemene gang van zaken in de rechtspersoon en de met haar verbonden onderneming. In de Whw wordt gesproken van toezicht op de uitvoering van werkzaamheden en de uitoefening van bevoegdheden door het college van bestuur. Volgens Nolen suggereert dit een iets ruimere wettelijke taak van de RvT dan gebruikelijk in het rechtspersonenrecht. Of dat opzet is, is echter niet duidelijk. Vgl. Nolen 2023, p. 104.

[36] Te raadplegen via: https://www.verenigingh ogescholen.nl/kennisbank/thema-s-en-subthema-s/artikelen/goed-bestuur-governance.

[37] In het navolgende zijn alleen de bepalingen II.2.1 en II.2.3 CGB HBO 2019 weergegeven. De reden hiervan is dat bepaling II.2.2 identiek is aan bepaling II.2.1.

Een tegenstrijdigbelangregeling voor leden van de RvT was opgenomen in de bepalingen III.4.4 tot en met III.4.6 CGB HBO 2019. Deze bepalingen luidden als volgt:

> "Elke vorm en schijn van belangenverstrengeling tussen de hogeschool en leden van de raad van toezicht wordt vermeden. Besluiten tot het aangaan van transacties waarbij tegenstrijdige belangen van een lid van de raad van toezicht spelen en die van materiële betekenis zijn voor de hogeschool en/of voor het betreffende lid van de raad van toezicht, behoeven de goedkeuring van de raad van toezicht. De raad van toezicht is verantwoordelijk voor de besluitvorming over de omgang met tegenstrijdige belangen bij leden van het college van bestuur, leden van de raad van toezicht en de externe accountant in relatie tot de hogeschool."

> "Een lid van de raad van toezicht neemt niet deel aan de discussie en de besluitvorming over een onderwerp of transactie waarbij dit lid van de raad van toezicht een tegenstrijdig belang heeft."

> "Van besluiten tot het aangaan van transacties waarbij tegenstrijdige belangen spelen die van materiële betekenis zijn voor de hogeschool en/of voor leden van de raad van toezicht wordt melding gedaan in het jaarverslag."

Bij deze codebepalingen vallen enkele dingen op. Allereerst dat elke vorm en schijn van belangenverstrengeling tussen de hogeschool enerzijds en bestuurders dan wel toezichthouders anderzijds moet worden vermeden. Verder dat besluiten tot het aangaan van transacties waarbij tegenstrijdige belangen spelen alleen in het geval deze van materiële betekenis zijn voor de hogeschool en/of voor de desbetreffende bestuurder of toezichthouder, onderworpen zijn aan de goedkeuring van de RvT. Hier is sprake van een beperking van de gevallen van tegenstrijdig belang. Interessant en relevant is dan te weten wanneer een transactie van materiële betekenis is maar dat wordt opengelaten.
Ook is opvallend dat alleen voor RvT-leden maar niet voor de bestuurders een besluitvormingsregeling bij tegenstrijdig belang is opgenomen. Voor beide geldt dan weer wel een meldingsplicht in het jaarverslag van de hogeschool indien besluiten tot het aangaan van transacties zijn genomen waarbij tegenstrijdige belangen spelen die van materiële betekenis zijn voor de hogeschool en/of bestuurders en/of RvT-leden.

5.2.4 Aanvullende gedragsregels bij tegenstrijdig belang ontwikkeld in het enquêterecht

De afwezigheid van een wettelijke tegenstrijdigbelangregeling voor de stichting betekende niet dat bestuurders (en in voorkomende gevallen commissarissen) geen openheid moesten betrachten indien bij de besluitvorming een tegenstrijdig belang aan

de orde was. In dit opzicht is van belang dat de problematiek van tegenstrijdig belang geregeld aan de orde kwam (en komt) in bij de Ondernemingskamer (hierna: OK) gevoerde enquêteprocedures. De OK heeft – in eerste instantie voor de NV en de BV – in de beschikkingen *Linders/Hofstee*[38] en *Ogem*[39] op basis van art. 2:8 BW[40] gedragsregels ontwikkeld die bestuurders (en commissarissen) van alle rechtspersonen[41] in acht moeten nemen indien zich een tegenstrijdigbelangsituatie voordoet.[42] Deze gedragsregels houden onder meer het volgende in:

a) bij een transactie waarbij een verstrengeling van belangen[43] kan optreden, is een hogere mate van zorgvuldigheid in voorbereiding, besluitvorming en uitvoering vereist;
b) bij een tegenstrijdig belang is het van grote betekenis dat de te onderscheiden belangen op zorgvuldige wijze gescheiden worden gehouden;
c) het betrachten van een zo groot mogelijke openheid is daarvoor een waarborg;
d) inschakeling van deskundige derden kan gewenst en onder omstandigheden geboden zijn.

Voorgaande gedragsregels zijn bekend komen te staan als de Linders/Hofstee-regels en zij vormen reeds gedurende enkele decennia vaste jurisprudentie, ook buiten het terrein van het enquêterecht.[44] Zij leiden in de kern tot een op het bestuur – en in voorkomende gevallen op de RvC – rustende bijzondere verplichting ervoor te zorgen dat ook in een soms niet te voorkomen tegenstrijdigbelangsituatie het behartigen van het belang van de

---

38 Gerechtshof Amsterdam (OK) 26 mei 1983, ECLI:NL:GHAMS:1983:AC8007, *NJ* 1984/481 m.nt. Maeijer.

39 Vgl. Gerechtshof Amsterdam (OK) 3 december 1987, n.g., kenbaar uit *De NV* 1988, p. 78.

40 De OK verwijst in haar *Linders/Hofstee*-beschikking naar de redelijkheid en billijkheid. Aangenomen wordt dat de OK doelt op de redelijkheid en billijkheid van art. 2:8 BW. Zie Maeijer in zijn NJ-annotatie (*NJ* 1984/481) en Leijten in zijn annotatie bij de OK-beschikking inzake Linders/Hofstee (*JOR* 2022/56).

41 Vgl. Bartman & Dorresteijn 2018. Het enquêterecht is naast de NV en de BV van toepassing op de coöperatie, de OWM en op de stichting en de vereniging die een onderneming in stand houdt waarvoor een ondernemingsraad moet worden ingesteld; art. 2:344 BW. In sectorale regelgeving kunnen specifieke regels zijn opgenomen voor toepassing van het enquêterecht; vgl. art. 39 WonW en art. 6.2 UBWTZi. Zie nader Asser/Rensen 2-III* 2017/355 en 355a.

42 Vgl. Asser/Maeijer/Van Solinge & Nieuwe Weme 2-II* 2009/757 en Van Schilfgaarde 2016, p. 231/232.

43 In ieder geval moet een 'ontoelaatbare verstrengeling van belangen' worden voorkomen, zoals de Hoge Raad het uitdrukt in de Zwagerman-beschikking: HR 1 maart 2002, ECLI:NL:HR:2002:AD9857, *NJ* 2002/296 m.nt. Maeijer (*Zwagerman Beheer*), r.o. 3.4. In de *Zwagerman*-beschikking kregen de *Linders/Hofstee*-regels een meer algemene strekking.

44 Zie o.a. HR 14 september 2007, ECLI:NL:HR:2007:BA4887, *NJ* 2007/612 m.nt. Maeijer (*Versatel III*); Gerechtshof Amsterdam (OK) 17 februari 2009, *JOR* 2009/129 m.nt. Van Solinge (*Butôt*) en Gerechtshof Amsterdam (OK) 16 januari 2020, ECLI:NL:GHAMS:2020:78, *ARO* 2020/49 (*Marrobel*).

rechtspersoon bij handelingen van het bestuurlijk en toezichthoudend orgaan voorop staat.[45]

Uit de rechtspraak blijkt dat bij een verzoek tot ontslag van een bestuurder van een stichting het niet in acht nemen van de Linders/Hofstee-regels grond kan zijn voor het toekennen van het ontslagverzoek ex art. 2:298 (oud) BW. Zo oordeelde het Gerechtshof 's-Hertogenbosch – voor zover van belang – als volgt: [46]

> "Het is een taak van een bestuurder die met fondsen van de stichting aan zijn eigen bedrijf betalingen doet, ter zake volledig transparant te opereren en zijn medebestuurder correct te informeren. Tevens mag worden verwacht dat hij de gestelde aangegane verplichtingen namens betreffende stichting jegens zijn eigen bedrijf goed documenteert en vastlegt, juist ten behoeve van de hiervoor genoemde transparantie, een correcte informatieverstrekking en verantwoording richting Raad van Toezicht en degenen die het doelvermogen waarmee de stichting moet werken hebben verschaft."

5.3 Parlementaire geschiedenis

5.3.1 Wettelijke vastlegging nieuwe tegenstrijdigbelangregeling

Ten gevolge van de WTBR is in art. 2:44 lid 6 BW voor bestuurders van een vereniging de volgende tegenstrijdigbelangregeling vastgelegd:

> "Een bestuurder neemt niet deel aan de beraadslaging en besluitvorming indien hij daarbij een direct of indirect persoonlijk belang heeft dat tegenstrijdig is met het belang bedoeld in lid 3. Wanneer hierdoor geen bestuursbesluit kan worden genomen, wordt het besluit genomen door de raad van commissarissen. Bij ontbreken van een raad van commissarissen, wordt het besluit genomen door de algemene vergadering, tenzij de statuten anders bepalen."

Voor commissarissen van een vereniging is de tegenstrijdigbelangregeling neergelegd in art. 2:47 lid 7 BW:

> "Een commissaris neemt niet deel aan de beraadslaging en besluitvorming indien hij daarbij een direct of indirect persoonlijk belang heeft dat tegenstrijdig is met het belang van de vereniging en de daaraan verbonden onderneming of organisatie. Wanneer de raad van commissarissen hierdoor geen besluit kan

---

[45] Uit het in 2002 door de Hoge Raad gewezen *Joral*-arrest (HR 3 mei 2002, ECLI:NL:HR2002:AD9618, *JOR* 2002/111 m.nt. Van den Ingh) kan worden afgeleid dat de *Linders/Hofstee*-regels ook buiten het enquêterecht van toepassing zijn.

[46] Gerechtshof 's-Hertogenbosch 26 oktober 2017, ECLI:NL:GHSHE:2017:4654 (r.o. 3.6.3.7).

> nemen, wordt het besluit genomen door de algemene vergadering, tenzij de statuten anders bepalen."

Via de schakelbepaling van art. 2:53a lid 1 BW zijn de voor de vereniging geldende bepalingen eveneens van toepassing op de bestuurders en commissarissen van een coöperatie en een onderlinge waarborgmaatschappij.

Ten gevolge van de WTBR is in art. 2:291 lid 6 BW voor bestuurders van een stichting het volgende vastgelegd:

> "Een bestuurder neemt niet deel aan de beraadslaging en besluitvorming indien hij daarbij een direct of indirect persoonlijk belang heeft dat tegenstrijdig is met het belang bedoeld in lid 3. Wanneer hierdoor geen bestuursbesluit kan worden genomen, wordt het besluit genomen door de raad van commissarissen. Bij ontbreken van een raad van commissarissen, wordt het besluit genomen door het bestuur onder schriftelijke vastlegging van de overwegingen die aan het besluit ten grondslag liggen, tenzij de statuten anders bepalen."

Voor leden van de RvC of de RvT van een stichting geldt de tegenstrijdigbelangregeling zoals neergelegd in art. 2:292a lid 7 BW:

> "Een commissaris neemt niet deel aan de beraadslaging en besluitvorming indien hij daarbij een direct of indirect persoonlijk belang heeft dat tegenstrijdig is met het belang van de stichting en de daaraan verbonden onderneming of organisatie. Wanneer de raad van commissarissen hierdoor geen besluit kan nemen, wordt het besluit genomen door de raad onder schriftelijke vastlegging van de overwegingen die aan het besluit ten grondslag liggen, tenzij de statuten anders bepalen."

De nieuwe tegenstrijdigbelangregeling geldt niet voor feiten die vóór de datum van inwerkingtreding van de WTBR op 1 juli 2021 hebben plaatsgevonden.[47] Per die datum komt de nieuwe tegenstrijdigbelangregeling automatisch te gelden voor bestuurders van bestaande verenigingen en stichtingen. De WTBR gaat voor op de statuten. Deze hoeven derhalve niet te worden aangepast, maar dat is uiteraard wel raadzaam. Wanneer deze statuten een verouderde tegenstrijdigbelangregeling bevatten in de zin van het met de WBTR vervallen art. 2:47 BW, dan kan hierop ter zake van rechtshandelingen die zijn verricht na de inwerkingtreding van de WBTR op 1 juli 2021 geen beroep meer worden gedaan.

---

[47] Vgl. Gerechtshof 's-Hertogenbosch 23 februari 2023, ECLI:NL:GHSHE:2023:634, *JOR* 2023/176.

Het voorgaande volgt uit art. XV WBTR betreffende het overgangsrecht dat bij nota van wijziging[48] als volgt is komen te luiden:

> "1. De artikelen 29, eerste lid, 74, 79 en 80 Overgangswet nieuw Burgerlijk Wetboek zijn van overeenkomstige toepassing.
> 2. De algemene vergadering kan, indien een vereniging, coöperatie of onderlinge waarborgmaatschappij voorafgaand aan de inwerkingtreding van deze wet is vertegenwoordigd door het bestuur of een bestuurder terwijl er een tegenstrijdig belang was met een of meer bestuurders, die vertegenwoordiging bekrachtigen door de vertegenwoordiger of vertegenwoordigers daartoe aan te wijzen op of na de datum van inwerkingtreding van de wet.
> 3. Op een statutaire regeling die inhoudt dat in alle gevallen waarin de vereniging, coöperatie of onderlinge waarborgmaatschappij een tegenstrijdig belang heeft met een of meer bestuurders of commissarissen, de vereniging, coöperatie of onderlinge waarborgmaatschappij wordt vertegenwoordigd door een ander dan het bestuur of een bestuurder, kan na de inwerkingtreding van de wet geen beroep meer worden gedaan."

Met deze overgangsrechtelijke bepaling voor de gewijzigde tegenstrijdigbelangregeling voor verenigingen, coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen wordt enerzijds voorkomen, zoals hiervoor opgemerkt, dat deze rechtspersonen worden gedwongen hun statuten onmiddellijk bij de inwerkingtreding van de wet aan te passen aan de nieuwe opzet van de tegenstrijdigbelangregeling.[49] Anderzijds wordt het mogelijk gemaakt dat de algemene vergadering transacties repareert die voorafgaand aan de wetswijziging hebben plaatsgevonden.[50]

5.3.2 Achtergrond introductie nieuwe wettelijke tegenstrijdigbelangregeling bij de vereniging

De wetgever wenst, net als bij de NV en BV het geval is, ook voor de vereniging en de stichting te komen tot een afdoende wettelijke regeling omtrent de besluitvorming bij tegenstrijdig belang van een bestuurder of commissaris. Voor de stichting ontbrak een wettelijke regeling op dit punt en bij de vereniging bleek de bestaande regeling in de praktijk onvoldoende duidelijk te zijn.
Daarnaast wenst de wetgever met het oog op de bevordering van de rechtszekerheid onnodige verschillen tussen de Boek 2 BW-rechtspersonen weg te nemen.[51] Een dergelijk onnodig verschil betreft de besluitvorming bij tegenstrijdig belang. De wetgever beoogt met de WBTR uitdrukkelijk niet om wijziging te brengen in bestaande bestuurs- en

---

48 *Kamerstukken II* 2018/19, 34491, nr. 7, p. 10.
49 *Kamerstukken II* 2018/19, 34491, nr. 6, p. 29 en *Kamerstukken II* 2018/19, 34491, nr. 7, p. 14.
50 Hierop werd aangedrongen door o.a. Quist & Rensen 2017, p. 632 en in de Consultatiereactie GCV 2014, par. 3.1.6.
51 *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 3, p. 3.

toezichtstructuren bij de verschillende rechtspersonen. De wet bevat vooral een verduidelijking van het reeds geldende juridische kader.[52]

Zie hiervoor de hiernavolgende opmerkingen van de toenmalige Minister van Veiligheid en Justitie in de memorie van toelichting onder het kopje 'Aanleiding voor het wetsvoorstel:[53]

> "In het rechtspersonenrecht is het bestuur en toezicht op een aantal punten nog niet afdoende wettelijk geregeld. Voor een aantal aspecten van bestuur en toezicht geldt namelijk dat deze wel geregeld zijn voor de NV en de BV, maar dat de regeling voor de andere rechtspersonen van Boek 2 BW ontbreekt of onvolledig is. Het gaat dan om de regeling voor de vereniging, de coöperatie, de onderlinge waarborgmaatschappij en de stichting."
>
> "Een ander onderwerp dat voor een aantal rechtspersonen nog onvoldoende geregeld is, betreft de besluitvorming bij tegenstrijdig belang van een bestuurder of commissaris. Voor de stichting ontbreekt een wettelijke regeling op dit punt geheel. Verder bestaan er onnodige verschillen tussen de tegenstrijdig-belangregeling voor de NV en de BV en de tegenstrijdig-belangregeling voor de vereniging, coöperatie en onderlinge waarborgmaatschappij. De regeling voor de laatstgenoemde drie rechtspersonen blijkt in de praktijk bovendien onvoldoende duidelijk te zijn."
>
> "Het voorliggende wetsvoorstel bewerkstelligt dat de wettelijke regeling van de rechtspersonen in Boek 2 BW wordt aangevuld en verduidelijkt […] een aantal regels die reeds gelden voor de NV en de BV […] komen daardoor te gelden voor alle rechtspersonen. Voordeel van deze werkwijze is onder andere dat de uitleg die bij de NV en de BV al aan de betreffende regel is gegeven, ook kan worden toegepast voor de andere rechtspersonen. Zodoende kan er onderlinge kruisbestuiving plaatsvinden en worden onnodige verschillen tussen de rechtsvormen weggenomen. Hiermee wordt de rechtszekerheid bevorderd."

Bij het opnemen van een wettelijke tegenstrijdigbelangregeling voor verenigingen en stichtingen heeft ook het rapport van de Commissie Halsema een rol gespeeld, aldus de minister:[54]

> "Met de in dit wetsvoorstel neergelegde regeling wordt ook invulling gegeven aan de aanbevelingen van de Commissie Behoorlijk Bestuur […] Deze commissie heeft aangedrongen op een nauwkeuriger omschrijving van de taak en de aansprakelijkheid van bestuurders en toezichthouders van instellingen in semipublieke sectoren, en op de invoering van een tegenstrijdig-belangregeling

---

52 *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 3, p. 1.
53 *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 3, p. 2/3.
54 *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 3, p. 3.

voor deze instellingen."

De in par. 5.2.1 in de wetenschappelijke literatuur gesignaleerde nadelen van de vertegenwoordigingsregel bij de vereniging werden door de toenmalige Minister van Veiligheid en Justitie onderkend. Zie hiervoor het volgende citaat uit de memorie van toelichting:[55]

> "Voor de vereniging, coöperatie en onderlinge waarborgmaatschappij geldt een tegenstrijdigbelangregeling met een zogenaamde[56] «vertegenwoordigingsregel». Deze regel houdt in dat in het geval dat de rechtspersoon een tegenstrijdig belang heeft met een of meer bestuurders of commissarissen, de algemene vergadering een of meer personen kan aanwijzen om de rechtspersoon te vertegenwoordigen (artikel 2:47 BW en artikel 2:53a lid 1 BW). De genoemde «vertegenwoordigingsregel» blijkt in de praktijk niet naar behoren te functioneren, onder meer omdat zij leidt tot rechtsonzekerheid bij de rechtspersoon en bij de wederpartij."

Dat de vertegenwoordigingsregel in de praktijk niet naar behoren functioneerde, werd in de nota naar aanleiding van het verslag nog eens verduidelijkt. Zie het hiernavolgende citaat.[57] Opvallend hierbij is dat voorbeelden uit het NV/BV-recht worden aangehaald ter illustratie van het feit dat de bij de vereniging, coöperatie en onderlinge waarborgmaatschappij geldende vertegenwoordigingsregel bij tegenstrijdig belang tot allerlei vragen in de rechtspraktijk leidde.

> "Zo rees ten aanzien van NV's en BV's de vraag of een aandeelhoudersbesluit tot aanwijzing van een vertegenwoordiger uitdrukkelijk moest worden genomen en of de bevoegdheid van de aandeelhouders ook dwingendrechtelijk was indien er geen raad van commissarissen was. De positie van derden die een contract sloten met de rechtspersoon terwijl deze werd vertegenwoordigd door een bestuurder met een tegenstrijdig belang, was in het verleden onzeker. De NV of BV kon zich achteraf jegens derden op de vertegenwoordigingsonbevoegdheid van het bestuur beroepen indien de derde van het tegenstrijdig belang op de hoogte was of had moeten zijn. Daarnaast leidde het tegenstrijdig belang van één bestuurder tot onbevoegdheid van het gehele bestuur en overgang van de vertegenwoordigingsbevoegdheid op de raad van commissarissen. De rechtsonzekerheid voor contractspartijen en andere derden en de andere genoemde problemen hebben geleid tot de zogenoemde besluitvormingsregeling in de Wet bestuur en toezicht 2011."

Deze nadelen van de vertegenwoordigingsregel zijn aanleiding geweest om in navolging van de regeling voor de NV en de BV – door de WBT per 1 januari 2013 ingevoerd – ook

---

55 *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 3, p. 5.
56 Bedoeld is 'zogenoemd'.
57 *Kamerstukken II* 2018/19, 34491, nr. 6, p. 10.

voor de vereniging, de coöperatie en de onderlinge waarborgmaatschappij over te stappen naar een besluitvormingsregel. Een versterkende factor hierbij was dat de regeling voor tegenstrijdig belang voor de NV en de BV inmiddels was geëvalueerd.[58] Uit dit evaluatieonderzoek volgde dat de voor de NV en de BV ingevoerde tegenstrijdigbelangregeling de door de wetgever beoogde rechtszekerheid in het handelsverkeer bevordert.[59] De toenmalige Minister voor Rechtsbescherming wilde daarom de voordelen van deze regeling niet onthouden aan de vereniging en heeft daarop de besluitvormingsregel voor tegenstrijdig belang ook voor de vereniging ingevoerd.[60]

De nieuwe tegenstrijdigbelangregeling is voor bestuurders en commissarissen van een vereniging neergelegd in art. 2:44 lid 6 respectievelijk art. 2:47 lid 7 BW. Via de schakelbepaling van art. 2:53a lid 1 BW is deze tegenstrijdigbelangregeling ook van toepassing op de coöperatie en de onderlinge waarborgmaatschappij.

De nieuwe tegenstrijdigbelangregeling houdt allereerst in dat indien een bestuurder van een vereniging, coöperatie en onderlinge waarborgmaatschappij een tegenstrijdig belang heeft, deze niet deelneemt aan de beraadslaging en de besluitvorming over het betrokken onderwerp. Dit wordt de onthoudingsregel genoemd.
Als alle bestuurders een tegenstrijdig belang hebben, zou besluitvorming door het bestuur niet meer mogelijk zijn. Voor een dergelijk geval wordt daarom bepaald dat de besluitvorming overgaat naar de RvC. Als er geen RvC is, komt de bevoegdheid bij de algemene vergadering te liggen. Het voorgaande betreft de zogenoemde escalatieregeling.

Voor commissarissen van een vereniging, coöperatie en onderlinge waarborgmaatschappij geldt een overeenkomstige regeling. Een commissaris met een tegenstrijdig belang mag niet deelnemen aan de beraadslaging en de besluitvorming van de RvC over het betrokken onderwerp. Wanneer alle commissarissen een tegenstrijdig belang hebben, komt de bevoegdheid tot het nemen van een besluit over het betrokken onderwerp te liggen bij de algemene vergadering.

Het laatstgenoemde aspect van de escalatieregeling: de bevoegdheid van de algemene vergadering, is van regelend recht. In de statuten kan anders worden bepaald. De statuten kunnen bijvoorbeeld inhouden dat het besluit alsnog genomen kan worden door het bestuur of door de RvC. Met deze regeling wordt zeker gesteld dat de rechtspersoon ook in geval van tegenstrijdig belang van een of meer bestuurders of commissarissen een

---

58 Boschma e.a. Evaluatie WBT 2018.
59 Vgl. Boschma e.a. Evaluatie WBT 2018, par. 5.1.2, p. 214-216.
60 *Kamerstukken I* 2020/21, 34491, C, p. 3.

besluit kan nemen. Bovendien wordt voorkomen dat de tegenstrijdigbelangregeling te belastend is voor de rechtspersoon.
Zie hiervoor het volgende citaat uit de memorie van toelichting:[61]

> "In de statuten kan overigens anders worden bepaald. De statuten kunnen bijvoorbeeld inhouden dat het besluit alsnog genomen kan worden door het bestuur of door de raad van commissarissen. Met deze regeling wordt zeker gesteld dat de rechtspersoon ook in geval van tegenstrijdig belang van een of meer bestuurders of commissarissen, een besluit kan nemen. Bovendien wordt voorkomen dat de tegenstrijdigbelangregeling te belastend is."

Een gevolg van de geïntroduceerde tegenstrijdigbelangregeling is dat contractspartijen van verenigingen, coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen niet langer kunnen worden geconfronteerd met een beroep van de rechtspersoon op een tegenstrijdig belang van een bestuurder of commissaris, waarvan die contractspartij niet op de hoogte behoefde te zijn. Een dergelijk beroep is onmogelijk geworden.[62] De rechtsonzekerheid die op dit punt bestond bij de voordien geldende regeling is hiermee verdwenen. Thans is duidelijk dat de geïntroduceerde tegenstrijdigbelangregeling geen gevolgen heeft voor de vertegenwoordigingsbevoegdheid van het bestuur of een bestuurder van een vereniging. Overeenkomsten zijn niet aantastbaar vanwege het feit dat een bestuurder van een vereniging een tegenstrijdig belang heeft.

5.3.3 Achtergrond introductie afwijkende tegenstrijdigbelangregeling bij de stichting

Hiervoor werd gesproken over de introductie van een nieuwe wettelijke tegenstrijdigbelangregeling bij de vereniging, de coöperatie en de onderlinge waarborgmaatschappij. In tegenstelling tot deze drie rechtspersonen kende Boek 2 BW voor de stichting voorafgaande aan de inwerkingtreding van de WTBR geen tegenstrijdigbelangbepaling. Dat is best opmerkelijk te noemen, omdat de stichting geen leden kent. Er is daarom geen gremium waaraan de bestuurders verantwoording moeten afleggen. Het risico dat het bestuur eigen belangen laat prevaleren boven die van de rechtspersoon kan dan groter zijn. Om die reden zou kunnen worden aangevoerd dat er juist bij de stichting behoefte bestaat aan een tegenstrijdigbelangregeling teneinde het bestuur en toezicht te versterken.[63]

---

61 *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 3, p. 6.
62 *Kamerstukken II* 2018/19, 34491, nr. 6, p. 10.
63 *Kamerstukken II* 2020/21, 34491, C, p. 3. Ter illustratie verwijst de toenmalige Minister voor Rechtsbescherming naar een uitspraak van de Rechtbank Gelderland uit 2019 waar de rechtbank, anticiperend op de WBTR, de tegenstrijdigbelangregeling van art. 2:291 lid 6 BW toepast op een stichting (Rb. Gelderland 11 juni 2019, ECLI:NL:RBGEL:2019:3247).

Ook bij een stichting kan een persoonlijk belang van een bestuurder of commissaris aanwezig zijn dat strijdig is met het belang van de stichting.[64] Het ontbreken van een tegenstrijdigbelangregeling leidde tot rechtsonzekerheid.[65] Dit klemde des te meer omdat er veel professionele organisaties zijn die de rechtsvorm van een stichting hebben.[66] Vandaar dat er behoefte bestond aan een voor de stichting geldende wettelijke tegenstrijdigbelangregeling. Deze werd voor bestuurders neergelegd in art. 2:291 lid 6 BW en voor commissarissen in art. 2:292a lid 7 BW. Voor de vormgeving van de regeling werd aangesloten bij de voor de NV en de BV geldende bepaling, omdat uit het uitgevoerde evaluatieonderzoek volgde dat deze tegenstrijdigbelangregeling de door de wetgever beoogde rechtszekerheid in het handelsverkeer bevordert.[67] De toenmalige Minister voor Rechtsbescherming wilde de voordelen van deze regeling niet onthouden aan de stichting en heeft daarop de besluitvormingsregel voor tegenstrijdig belang ook voor de stichting ingevoerd.[68]

In de memorie van toelichting worden nog twee redenen aangedragen voor het introduceren van een wettelijke tegenstrijdigbelangregeling voor stichtingen.[69] De eerste reden is dat een dergelijke regeling bevordert dat bestuurders en commissarissen zich bij hun taakvervulling daadwerkelijk richten naar het belang van de stichting en de daaraan verbonden onderneming of organisatie. Deze reden is plausibel, omdat via de WBTR deze taakopdracht voor bestuurders en commissarissen van de stichting al expliciet in art. 2:291 lid 3 BW is vastgelegd.

De tweede reden is dat een wettelijke tegenstrijdigbelangregeling voor stichtingen bijdraagt aan de rechtszekerheid. Het ontbreken ervan heeft tot onduidelijkheid geleid ten aanzien van de vraag in hoeverre bestuurders en commissarissen met een tegenstrijdig belang een rol kunnen spelen bij de besluitvorming en in hoeverre zij de stichting rechtsgeldig kunnen vertegenwoordigen bij de uitvoering van het desbetreffende besluit.

In de WBTR wordt de voor bestuurders van een stichting geldende algemene besluitvormingsregeling bij tegenstrijdig belang aangevuld met een documentatievoorschrift (art. 2:291 lid 6 zin 3 BW). Reden daarvoor is dat de stichting geen algemene vergadering kent.[70] Het documentatievoorschrift ziet op de situatie dat de stichting geen RvC of RvT heeft en alle bestuurders een tegenstrijdig belang hebben. In dat geval blijft de beslissingsbevoegdheid rusten bij het bestuur van de stichting. Het

---

64 *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 3, p. 12.
65 *Kamerstukken II* 2018/19, 34491, nr. 6, p. 5.
66 *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 3, p. 5.
67 Vgl. Boschma e.a. Evaluatie WBT 2018, par. 5.1.2, p. 214-216.
68 *Kamerstukken I* 2020/21, 34491, C, p. 3.
69 *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 3, p. 5.
70 *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 3, p. 6.

bestuur van de stichting moet dan wel schriftelijk vastleggen wat de overwegingen zijn die aan het besluit ten grondslag liggen. Een soortgelijke regel geldt voor het geval de stichting wel een RvC of RvT heeft, maar ook alle commissarissen een tegenstrijdig belang hebben (art. 2:292a lid 7 zin 2 BW).[71]
De bepaling dat een stichting desgewenst kan kiezen voor een van het documentatievoorschrift afwijkende statutaire regeling zodat op een eigen manier kan worden omgegaan met een tegenstrijdig belang, is opgenomen om te voorkomen dat de wettelijke regeling bij de stichting te belastend zou worden.[72] Dit zou bijvoorbeeld het geval kunnen zijn bij kleine stichtingen die regelmatig een klein bestuur hebben waarbij niemand de besluitvorming kan overnemen. In een dergelijk geval is de winst van de nieuwe bepaling dat voortaan transparant wordt op welke wijze een dergelijke stichting omgaat met gevallen van tegenstrijdig belang.[73]

Met het vereiste van schriftelijke vastlegging wordt bewerkstelligd dat bestuurders en commissarissen van een stichting zich rekenschap geven van de norm dat zij bij de vervulling van hun taak, de belangen van de stichting en de daaraan verbonden onderneming of organisatie dienen te laten prevaleren boven hun persoonlijke belangen.[74] Overigens kan de documentatieverplichting worden weggeschreven in de statuten van de stichting. Het is overigens de vraag of dit wenselijk is. Zie Deelonderzoek IV, hoofdstuk 1, par. 1.4.5.4.

De minister heeft er in de WBTR voor gekozen ook voor de stichting de algemene besluitvormingsregeling bij tegenstrijdig belang in de wet op te nemen en deze aan te vullen met een documentatievoorschrift gelet op het feit dat de stichting geen algemene vergadering kent. In de wetenschappelijke literatuur was door enkele auteurs gesuggereerd te bepalen dat in het geval geen RvC (of RvT) bij de stichting is ingesteld en alle bestuurders een tegenstrijdig belang hebben, een onafhankelijke derde intensief bij het besluitvormingsproces in het bestuur diende te worden betrokken door deze een goedkeuringsrecht te verlenen.[75] De minister wees opname van een dergelijke regeling in de wet van de hand vanwege de praktische problemen die dat zou meebrengen voor stichtingen. Zie het volgende citaat uit de memorie van toelichting bij het Ambtelijk voorontwerp wet bestuur en toezicht rechtspersonen:[76]

---

71 *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 3, p. 6.
72 *Kamerstukken II* 2018/19, 34491, nr. 6, p. 5.
73 *Kamerstukken II* 2018/19, 34491, nr. 6, p. 5.
74 *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 3, p. 6.
75 Lennarts 2011, p. 143 en Verdam 2013, p. 467.
76 P. 26/27. Te raadplegen via https://www.internetconsultatie.nl/bestuurentoezichtrechtspersonen/details. Geraadpleegd op 18 december 2025.

> "Gezien de veelheid aan verschillende stichtingen en het uiterst brede spectrum van activiteiten die door stichtingen verricht worden is het nagenoeg onmogelijk geheel sluitende en voor alle gevallen geschikte criteria te creëren ten aanzien van de onafhankelijkheid van de derde aan wiens goedkeuring het besluit zou moeten worden onderworpen. Een dergelijke regeling zou er bovendien toe leiden dat de betreffende derde zich moet verdiepen in de situatie van de stichting en de merites van het te nemen besluit. Dat zou voor de stichting onevenredige kosten met zich mee kunnen brengen en kunnen leiden tot ongewenste vertraging in de besluitvorming. Bovendien kan de betreffende derde indien hij onterecht zijn goedkeuring aan het besluit verleent niet op grond van artikel 2:9 BW worden aangesproken tot vergoeding van daaruit voor de stichting voortvloeiende schade."

Een goedkeuringsrecht voor een onafhankelijke derde kan desgewenst wel in de statuten van de stichting worden opgenomen. De woorden "de statuten kunnen anders bepalen" bieden daartoe de gelegenheid. Overigens kan een dergelijk goedkeuringsrecht ook als een aanvulling in plaats van als een afwijking van de wettelijke regeling worden gezien.

Voor stichtingen bestond voor de inwerkingtreding van de WBTR geen wettelijke tegenstrijdigbelangregeling. De geïntroduceerde tegenstrijdigbelangregeling vult daarmee een lacune in de wettelijke stichtingsbepalingen.[77] De regeling leidt tot meer rechtszekerheid omdat wederpartijen van een stichting worden beschermd tegen een eventueel beroep van de stichting op het bestaan van een tegenstrijdig belang van een bestuurder, waarvan die wederpartij niet op de hoogte behoefde te zijn. Duidelijk is gemaakt dat de nieuwe tegenstrijdigbelangregeling in de vorm van een besluitvormingsregeling geen gevolgen heeft voor de vertegenwoordigingsbevoegdheid van het bestuur of een bestuurder van een stichting. Overeenkomsten zijn niet aantastbaar vanwege het feit dat een bestuurder van een stichting een tegenstrijdig belang heeft.

5.3.4 Duiding van het begrip tegenstrijdig belang en het belang van transparantie

In de parlementaire geschiedenis wordt gewezen op het belang van transparantie. Een individuele bestuurder dient alert te zijn op een eventueel belangenconflict. Bij eventuele twijfel over de aanwezigheid van (de schijn van) een tegenstrijdig belang, doet hij er goed aan dit te bespreken met zijn collega-bestuurders. Deze kunnen hem dan adviseren of naar hun oordeel sprake is van een belangenconflict.[78] Het is echter primair de verantwoordelijkheid van de individuele bestuurder zelf te bepalen dat hij een (potentieel) tegenstrijdig belang heeft. Is sprake van een tegenstrijdig belang bij een kwestie waarover een bestuursbesluit wordt genomen, dan dient deze bestuurder dat

---

77 *Kamerstukken II* 2018/19, 34491, nr. 6, p. 6.
78 *Kamerstukken II* 2018/19, 34491, nr. 6, p. 22.

tijdig aan zijn medebestuurders kenbaar te maken. Hij zal daarbij een volledig beeld moeten schetsen van het tegenstrijdige belang.[79] Vervolgens dient hij zich van deelname aan de besluitvorming te onthouden. Uiteraard is het uiteindelijk de rechter die oordeelt of van een tegenstrijdig belang sprake is geweest.
Zie omtrent het belang van transparantie het volgende citaat uit de nota naar aanleiding van het verslag:[80]

> "Het is primair aan de bestuurder of commissaris zelf om zich te realiseren dat hij een (potentieel) tegenstrijdig belang heeft. Wanneer de rechtspersoon een contract aangaat met een familielid of bevriende relatie van de bestuurder of commissaris, weet deze immers zelf het beste dat die familieband of relatie bestaat. Op dat moment moet hij zich onthouden van bemoeienis met de beraadslaging en besluitvorming. Hij moet die besluitvorming dan overlaten aan de bestuurders of commissarissen die geen tegenstrijdig belang hebben. Een bestuurder of commissaris doet er goed aan om een mogelijk tegenstrijdig belang te melden in de bestuursvergadering of vergadering van de raad van commissarissen, voordat het desbetreffende agendapunt inhoudelijk wordt besproken. Wanneer hij twijfelt over de wenselijkheid van zijn betrokkenheid bij de besluitvorming, bijvoorbeeld omdat de schijn van een tegenstrijdig belang kan worden gewekt, kunnen de overige bestuurders of commissarissen hem helpen te beslissen of onthouding van deelname aan de beraadslaging of besluitvorming wenselijk is."

Een belangrijke vraag daarbij is uiteraard wanneer een bestuurder of commissaris een belang heeft dat tegenstrijdig is met dat van de rechtspersoon. Deze vraag moet worden beantwoord aan de hand van de omstandigheden van het geval.[81] De enkele omstandigheid dat de bestuurder een eigen belang heeft bij een voorgenomen besluit behoeft nog niet te leiden tot de kwalificatie van tegenstrijdig belang. Van een tegenstrijdig belang is namelijk geen sprake zolang de belangen van de bestuurder parallel lopen met die van de rechtspersoon.
Van een tegenstrijdig belang is sprake wanneer een bestuurder of commissaris een direct of indirect persoonlijk belang heeft bij het besluit en dat belang tegenstrijdig is met het belang van de rechtspersoon en de daaraan verbonden onderneming of organisatie.
In de nota naar aanleiding van het verslag wordt dit nader geduid:[82]

> "Tegenstrijdig belang houdt in dat een bestuurder een persoonlijk belang laat meewegen dat strijdig is met – samengevat – het belang van de rechtspersoon. Van belangenverstrengeling kan ook sprake zijn als een bestuurder in concurrentie zou treden met de rechtspersoon of in geval een bestuurder

---

79 *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 3, p. 12.
80 *Kamerstukken II* 2018/19, 34491, nr. 6, p. 11. Zie ook p. 22.
81 *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 3, p. 12.
82 *Kamerstukken II* 2018/19, 34491, nr. 6, p. 16.

effecten in andere rechtspersonen houdt (vgl. Principe 2.7 en best practice bepalingen 2.7.1 en 2.7.2 van de Nederlandse corporate governance code 2016)."

Er wordt in de parlementaire stukken een voorbeeld gegeven van een omstandigheid die niet zonder meer meebrengt dat sprake is van een tegenstrijdig belang. Het betreft de omstandigheid dat een bestuurder tevens lid is van de rechtspersoon.[83] Wanneer een coöperatie of onderlinge waarborgmaatschappij met een bepaalde categorie van leden overeenkomsten onder gelijke omstandigheden sluit of wijzigt, en in dat kader ook een overeenkomst gesloten of gewijzigd wordt met een lid dat tevens bestuurder is, dan is van een tegenstrijdig belang geen sprake. Hiermee wordt duidelijk gemaakt dat de nieuwe tegenstrijdigbelangregeling op dit punt geen wijziging aanbracht in de voordien bestaande wetgeving waarin dit expliciet werd bepaald in art. 2:57 lid 4 (oud) BW.[84]

5.3.5 Tegenstrijdig belang en bestuurders/belanghebbenden

Het doet zich voor dat in sectorale regelgeving de opname van belanghebbenden in het bestuur van een rechtspersoon wordt voorgeschreven of aangemoedigd. Dit doet niet af aan de wettelijke tegenstrijdigbelangregeling.[85]

Naar aanleiding van in de consultatieronde gestelde vragen door VNO-NCW en MKB-Nederland wordt in de parlementaire stukken specifiek ingegaan op de Pensioenwet waarin de opname van belanghebbenden in het bestuur van de rechtspersoon wordt voorgeschreven of aangemoedigd (art. 100 lid 2 en 3 Pensioenwet). Verder wordt gewezen op het bepaalde in art. 105 Pensioenwet dat bestuurders van een pensioenfonds zich moeten richten naar de belangen van alle risicodragers van het pensioenfonds en deze belangen evenwichtig moeten afwegen. Dit geldt ook indien overeenkomstig de Pensioenwet een bestuurder als vertegenwoordiger op voordracht van werknemersverenigingen, werkgeversverenigingen of pensioengerechtigden in het bestuur benoemd is.

De toenmalige Minister voor Rechtsbescherming merkt hierover op dat indien het belang van de achterban van een bestuurder niet parallel loopt met het belang van de rechtspersoon, daarmee niet automatisch sprake is van een tegenstrijdig belang. Alleen als een bestuurder een direct of indirect persoonlijk belang heeft dat strijdig is met het belang van de rechtspersoon, moet de bestuurder zich onthouden van de beraadslaging en besluitvorming.

---

[83] *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 3, p. 12.

[84] Hiermee werd een vraag van Dortmond (Dortmond 2014, p. 299) of het geheel schrappen van art. 2:57 lid 4 BW niet al te kordaat was, door de minister beantwoord. Zie ook par. 5.5.2.2.

[85] Anders nog: Consultatiereactie VNO-NCW en MKB-Nederland 2014, p. 7.

Zie hieromtrent het volgende citaat uit de nota naar aanleiding van het verslag waar de Minister voor Rechtsbescherming specifiek voor de situatie geregeld in de Pensioenwet het volgende doet optekenen:[86]

> "Dit betekent dat als het belang van de achterban niet parallel loopt met het evenwichtig belang van het pensioenfonds, niet per definitie sprake is van een tegenstrijdig belang als bedoeld in Boek 2 BW. Alleen indien een bestuurder een persoonlijk tegenstrijdig belang heeft met het evenwichtig belang van alle risicodragers, moet de bestuurder zich onthouden van betrokkenheid bij de besluitvorming. Van een persoonlijk tegenstrijdig belang kan bijvoorbeeld sprake zijn, indien een pensioenfonds overweegt te beleggen in een onderneming waarin een lid van het bestuur een belang heeft, of indien een lid van het bestuur een persoonlijk belang heeft bij het nemen van een besluit, bijvoorbeeld omdat deze of diens naaste pensioen- of aanspraakgerechtigde is bij het fonds. Wanneer er sprake is van een persoonlijk tegenstrijdig belang moet de bestuurder zich onthouden van betrokkenheid bij de besluitvorming."

In een later stadium van het wetgevingsproces komt de minister naar aanleiding van vragen van de SGP-fractie op het onderwerp terug. In het gegeven voorbeeld betreft het 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 deze vereniging participeren als bestuurder.[87] De vraag is of een bestuurder gelet op het door hem te behartigen deelbelang zich moet onthouden van de beraadslaging en besluitvorming. In zijn reactie maakt de toenmalige Minister voor Rechtsbescherming allereerst duidelijk dat van de gezamenlijke bestuurders van deze belangenvereniging wordt verwacht dat zij de verschillende deelbelangen die de vereniging behartigt, meewegen in hun beslissing. Een individuele bestuurder mag zich niet louter en alleen een bepaald deelbelang aantrekken:[88]

> "Wat het belang van de vereniging is, hangt mede af van de statuten van de vereniging. In de praktijk zal het voorkomen dat bij de behartiging van dat belang van de vereniging, verschillende deelbelangen moeten worden afgewogen. In het door de SGP-fractie gegeven voorbeeld van een belangenvereniging voor de behartiging van de dorpsbelangen rond een groot infrastructuurproject kan het zijn dat meerdere bestuursleden zijn aangezocht met een verschillende expertise of vanuit een andere achterban, zodat de vereniging de verschillende deelbelangen van het dorp en de omwonenden goed in het oog kan houden. Van de gezamenlijke bestuurders wordt verwacht dat zij de verschillende deelbelangen die de vereniging behartigt, meewegen in hun beslissing. Van een individuele bestuurder van een vereniging wordt verwacht dat hij zich niet louter

---

86 *Kamerstukken II* 2018/19, 34491, nr. 6, p. 26.
87 *Kamerstukken I* 2020/21, 34491, C, p. 23/24 (MvA).
88 *Kamerstukken I* 2020/21, 34491, C, p. 24 (MvA).

> en alleen een bepaald deelbelang aantrekt (zie nader Kamerstukken II 2018–19, 34 491, nr. 6, p. 33)."

Vervolgens maakt de toenmalige Minister voor Rechtsbescherming duidelijk – hiermee de hiervoor geciteerde passage uit de nota naar aanleiding van het verslag min of meer herhalend – dat alleen wanneer een bestuurder een direct of indirect persoonlijk belang heeft dat strijdig is met het belang van de belangenvereniging, hij zich moet onthouden van betrokkenheid bij de beraadslaging en besluitvorming.[89]

> "Als de opname van vertegenwoordigers van verschillende belanghebbenden in het bestuur van een vereniging wordt aangemoedigd, zoals bij de belangenvereniging in het voorbeeld, doet dit niet af aan de tegenstrijdigbelangregeling als geformuleerd in dit wetsvoorstel. Dit wil zeggen dat als het belang van de achterban van een lid van het bestuur niet parallel loopt met het (evenwichtig) belang van de belangenvereniging, niet automatisch sprake is van een tegenstrijdig belang als bedoeld in Boek 2 BW (zie nader Kamerstukken II 2018–19, 34 491, nr. 6, p. 26). Alleen indien een bestuurder een direct of indirect persoonlijk tegenstrijdig belang heeft met het belang van de belangenvereniging, moet de bestuurder zich onthouden van betrokkenheid bij de besluitvorming. Van een direct of indirect persoonlijk tegenstrijdig belang kan bijvoorbeeld sprake zijn indien een lid van het bestuur van de belangenvereniging een persoonlijk belang heeft bij het nemen van een besluit, bijvoorbeeld omdat hij of een naaste (tevens) een grootaandeelhouder is van de onderneming die de rijstroken aanlegt bij het infrastructuurproject. Wanneer een bestuurder van een belangenvereniging een abstract belang heeft, zoals het zijn van een liefhebber van meer bomen dan wel van auto's, kwalificeert dit niet als een direct of indirect persoonlijk tegenstrijdig belang."

5.3.6 Meldingsplicht en ontzegging van deelname door overige bestuurders

Volgens de Gecombineerde Commissie Vennootschapsrecht zou de plicht tot openheid in geval van tegenstrijdig belang niet alleen in de toelichting maar ook in de wettekst moeten worden verwoord.[90] Gedoeld wordt op invoering van een wettelijke meldingsplicht van een mogelijk tegenstrijdig belang door de desbetreffende bestuurder of commissaris. De toenmalige Minister voor Rechtsbescherming was geen voorstander van een dergelijke wettelijke meldingsplicht voor genoemde functionarissen getuige het volgende citaat uit de nota naar aanleiding van het verslag: [91]

> "Ik meen dat het inherent is aan de wettelijke regeling dat een bestuurder een tegenstrijdig belang meldt. In het voornoemde evaluatierapport van de Wet bestuur en toezicht raden de onderzoekers aan om in de statuten van de

[89] *Kamerstukken I* 2020/21, 34491, C, p. 24 (MvA).
[90] Vgl. Consultatiereactie GCV 2014, par. 3.1.1.
[91] *Kamerstukken II* 2018/19, 34491, nr. 6, p. 28.

> rechtspersoon een meldingsregeling op te nemen zodat duidelijk is aan wie de bestuurder een mogelijk tegenstrijdig belang moet melden en door wie wordt vastgesteld of er in een concreet geval van een tegenstrijdig belang sprake is (vgl. Evaluatie Wet bestuur en toezicht, paragraaf 6.4.3, p. 144). Voor zo'n statutaire regeling is geen wetswijziging nodig."

Een wettelijke meldingsplicht ter zake van tegenstrijdig belang is dan ook niet opgenomen in de WBTR. Een rechtspersoon kan een meldingsplicht in de statuten of een reglement opnemen.

In het verlengde hiervan ligt de kwestie wettelijk te regelen dat een bestuurder of commissaris met een tegenstrijdig belang de deelname aan de beraadslaging en de besluitvorming kan worden ontzegd door de niet-geconflicteerde leden van het desbetreffende orgaan.[92] Ook hiervan was de toenmalige Minister voor Rechtsbescherming geen voorstander. Hij kiest ervoor de praktijk enige flexibiliteit te laten teneinde een passende statutaire regeling op te stellen.[93] Een verdergaande wettelijke regeling acht hij niet nodig:[94]

> "Het feit dat de bestuurder zelf melding dient te maken, neemt niet weg dat een andere bestuurder die op de hoogte is van het tegenstrijdig belang, de deelneming aan de besluitvorming kan ontzeggen aan de geconflicteerde bestuurder. In dat geval mag de desbetreffende bestuurder niet deelnemen aan de besluitvorming en kan hij dat ook niet (*Kamerstuk* 31 763, C, p. 7). Het bestuur heeft daarmee een eigen verantwoordelijkheid om zorgvuldige processen te waarborgen.
>
> Van Veen en Ten Berg bepleiten om in de wet te regelen dat een geconflicteerde bestuurder of commissaris door de niet-geconflicteerde leden van dat orgaan de deelname aan de beraadslaging en de besluitvorming kan worden ontzegd. In het evaluatieonderzoek wordt aangeraden om in de statuten van de rechtspersoon een meldingsregeling op te nemen zodat duidelijk is aan wie de bestuurder een mogelijk tegenstrijdig belang moet melden en door wie (ex ante) wordt vastgesteld of er in een concreet geval van een tegenstrijdig belang sprake is (vgl. Evaluatie Wet bestuur en toezicht, paragraaf 6.4.3, p. 144).
>
> In de nota naar aanleiding van het verslag bij het wetsvoorstel heb ik aangegeven mij aan te sluiten bij de aanbevelingen van het evaluatieonderzoek en de praktijk graag enige flexibiliteit te laten teneinde een passende statutaire regeling op te stellen (zie Kamerstuk 34 491, nr. 6, p. 31[95]). Een verdergaande wettelijke regeling acht ik niet nodig."

---

92 De minister reageert hierbij op de commentaren van Van Veen en Ten Berg 2019, p. 8.
93 *Kamerstukken II* 2018/19, 34491, nr. 6, p. 31 (NV II).
94 *Kamerstukken II* 2018/19, 34491, nr. 11, p. 4 (Brief van de Minister voor Rechtsbescherming).
95 Bedoeld wordt p. 13.

5.3.7 Tegenstrijdig belang en monistisch bestuursmodel

In de parlementaire geschiedenis kwam de vraag aan de orde of de kans op belangenverstrengeling toeneemt als bij een vereniging of stichting wordt gekozen voor een monistisch bestuursmodel. Een reden dat hiervan bij een monistisch bestuursmodel eerder sprake zou kunnen zijn, is dat bij een dergelijk bestuursmodel de niet-uitvoerende bestuurders dichter op de uitvoerende bestuurders zitten dan de commissarissen bij een dualistisch bestuursmodel.
De toenmalige Minister voor Rechtsbescherming beantwoordde deze vraag negatief met een verwijzing naar het eerder uitgevoerde evaluatieonderzoek naar de WBT uit 2013:[96]

> "Ik heb geen aanleiding te veronderstellen dat het ene bestuursmodel gevoeliger is voor het optreden van belangenverstrengeling dan het andere. In het evaluatieonderzoek concluderen de onderzoekers dat de vraag of in de praktijk een goede balans tussen bestuur en toezicht bestaat, vooral afhankelijk is van de wijze waarop de vennootschap in concreto het monistische bestuursmodel vorm geeft, van de personen die de functie van uitvoerende bestuurders en niet-uitvoerende bestuurders bekleden en de wijze waarop zij hun functie vervullen (paragraaf 3.5.3.6, p. 89)."

5.3.8 Verschillen in schaal en professionaliteit van verenigingen en stichtingen

Verenigingen en stichtingen verschillen in schaal en professionaliteit. Aan de ene zijde van het spectrum bevinden zich verenigingen en stichtingen van een substantiële omvang, die actief zijn op de commerciële markt of in de semipublieke sector. Aan de andere zijde bevinden zich kleine, niet-commerciële verenigingen en stichtingen die veelal niet actief zijn buiten hun eigen kring. In het wetgevingsproces werden vragen gesteld wat de nieuwe wetgeving zou brengen aan nieuwe verplichtingen en aan nieuwe mogelijkheden voor deze laatste groep van verenigingen en stichtingen. De volgende voorbeelden werden daarbij genoemd.[97] Een zeer kleine vereniging: een zaalvoetbalclub van twaalf vrienden die om een zaal te kunnen huren een officiële vereniging moet zijn; een kleine vereniging: een harmonie met vijftig leden; en een kleine stichting: een stichting met drie onbezoldigde bestuursleden die met een jaarlijkse kaarsenverkoopactie een weeshuis in Afrika steunt met € 10.000 per jaar.
De bestuurders van dergelijke kleine verenigingen en stichtingen krijgen te maken met de nieuwe bepaling dat zij niet mogen deelnemen aan de beraadslaging en besluitvorming van het orgaan waarvan zij deel uitmaken als zij een persoonlijk belang hebben dat tegenstrijdig is met het belang van de vereniging of de stichting. De toenmalige Minister voor Rechtsbescherming noemde daarbij het volgende voorbeeld:[98]

---

96 *Kamerstukken II* 2018/19, 34491, nr. 6, p. 16 (NV II). Zie hierover ook Deelonderzoek I, hoofdstuk 4, par. 4.6.6.1.
97 *Kamerstukken I* 2020/21, 34491, C, p. 16 (MvA).
98 *Kamerstukken I* 2020/21, 34491, C, p. 17 (MvA).

> "Denk aan het geval dat de bestuurder van een vereniging een auto voor de vereniging koopt die zijn privéeigendom is. Het persoonlijk belang van de bestuurder (van een zo hoog mogelijke prijs voor de auto) is in dat geval tegenstrijdig aan het belang van de vereniging (een zo laag mogelijke prijs voor de auto). Als alle bestuurders een tegenstrijdig belang hebben, schuift de bevoegdheid om het besluit te nemen bij een vereniging zonder raad van commissarissen door naar de leden (van de algemene vergadering), tenzij de statuten anders bepalen. Als alle bestuurders van een stichting zonder raad van commissarissen een tegenstrijdig belang hebben, wordt het besluit genomen door het bestuur onder schriftelijke vastlegging van de overwegingen die aan het besluit ten grondslag liggen, tenzij de statuten anders bepalen."

De nieuwe wettelijke tegenstrijdigbelangregeling voor verenigingen verplicht niet tot het doorvoeren van een statutenwijziging, omdat de wettelijke regeling vóór een statutaire afwijkende regeling gaat. Zie hiervoor het volgende citaat:[99]

> "Deze besluitvormingsregeling voor tegenstrijdig belang komt automatisch te gelden voor bestuurders van bestaande verenigingen en stichtingen op het moment van inwerkingtreding van de wet. De wet gaat voor op oude statuten. Men hoeft dus niet naar de notaris om de statuten aan te laten passen. In het overgangsrecht wordt geregeld dat wanneer de statuten van bestaande verenigingen de verouderde tegenstrijdigbelangregeling bevatten die onder het huidige recht geldt voor de vereniging op grond van artikel 2:47 BW (dat met het wetsvoorstel komt te vervallen), hierop na inwerkingtreding van de wet geen beroep meer kan worden gedaan (zie Artikel XV lid 3)."

Uit het voorgaande blijkt dat de wettelijke tegenstrijdigbelangregeling gelijkelijk geldt voor alle verenigingen en stichtingen. Niet alleen voor verenigingen en stichtingen van een substantiële omvang, die actief zijn op de commerciële markt of in de semipublieke sector, maar ook voor kleine, niet-commerciële verenigingen en stichtingen.
Met de verschillen in schaal en professionaliteit van verenigingen en stichtingen is echter voor wat betreft de vormgeving van de tegenstrijdigbelangregeling in zekere mate rekening gehouden. Hierbij kan onderscheid worden gemaakt tussen de externe en de interne verhoudingen.
Allereerst de externe verhoudingen. De nieuwe tegenstrijdigbelangregeling leidt bij zowel de vereniging als de stichting tot meer rechtszekerheid over de rechtsgevolgen van een tegenstrijdig belang en bevordert daarmee het rechtsverkeer. Onwetende wederpartijen van een vereniging of stichting worden beschermd tegen een beroep op het bestaan van een tegenstrijdig belang van een bestuurder of commissaris. In de verhouding tot deze derden is er, aldus de toenmalige Minister voor Rechtsbescherming, geen reden om een uitzondering te maken voor kleine verenigingen of stichtingen.[100]

---

[99] *Kamerstukken I* 2020/21, 34491, C, p. 17 (MvA).
[100] *Kamerstukken II* 2018/19, 34491, nr. 6, p. 6 (NV II).

Voor de interne verhoudingen ligt dit anders. Vooral bij kleine stichtingen met slechts één bestuurder moet worden voorkomen dat de besluitvorming geheel geblokkeerd wordt indien deze persoon een tegenstrijdig belang heeft. Zie de hiernavolgende citaten uit de nota naar aanleiding van het verslag:[101]

> "Om te voorkomen dat de wettelijke regeling bij de stichting te belastend wordt, bijvoorbeeld omdat een kleine stichting regelmatig een klein bestuur heeft en dan niemand de besluitvorming kan overnemen, is bepaald dat een stichting desgewenst kan kiezen voor een afwijkende statutaire regeling, zodat op een eigen manier kan worden omgegaan met een tegenstrijdig belang (vgl. artikel 2:291 lid 4 en artikel 2:292a lid 5 in de nota van wijziging). In zo'n geval is de winst van dit wetsvoorstel dat voortaan transparant wordt hoe zo'n stichting omgaat met gevallen van tegenstrijdig belang."

> "Een uitzondering is wel op zijn plaats voor de interne verhoudingen in met name kleine stichtingen voor wat betreft de vraag wie tot de besluitvorming kan overgaan als er een tegenstrijdig belang is. Als er slechts één bestuurder is en deze een tegenstrijdig belang heeft met de rechtspersoon, dan moet voorkomen kunnen worden dat de besluitvorming geheel geblokkeerd wordt. De statuten kunnen bepalen hoe in zo'n geval tot een rechtsgeldig besluit kan worden gekomen. De stichting kan bijvoorbeeld kiezen voor het schriftelijk vastleggen van het besluit en de overwegingen om voorbij te gaan aan het tegenstrijdig belang. Er kan ook voor een andere statutaire regeling worden gekozen. […] Tegelijkertijd is het opnemen van een statutaire regeling voor gevallen van tegenstrijdig belang ook van belang voor de desbetreffende bestuurder van een kleine stichting, omdat zo'n regeling richtinggevend is voor een opvolgende bestuurder of vereffenaar, die eventueel vraagtekens zet bij besluiten die met een tegenstrijdig belang zijn genomen."

Door de hiervoor weergegeven vormgeving van de tegenstrijdigbelangregeling wordt voorkomen dat bij kleine stichtingen de besluitvorming geheel geblokkeerd wordt indien de enig bestuurder een tegenstrijdig belang heeft. Op deze wijze wordt bij de tegenstrijdigbelangregeling rekening gehouden met de verschillen in schaal van met name stichtingen.

5.3.9 Sanctionering van de tegenstrijdigbelangregeling

5.3.9.1 Vernietigbaar of nietig besluit

Het door een bestuurder handelen in strijd met de onthoudingsregel van de tegenstrijdigbelangregeling maakt dat het desbetreffende besluit vernietigbaar is op grond van art. 2:15 lid 1 sub a BW.[102] Er is sprake van strijd met de bepalingen die het tot

---

[101] *Kamerstukken II* 2018/19, 34491, nr. 6, p. 5/6.

[102] *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 3, p. 12 (MvT) alsmede *Kamerstukken II* 2018/19 34491, nr. 11, p. 5 (Brief van de Minister voor Rechtsbescherming).

stand komen van besluiten regelen. De eventuele vernietiging van het besluit heeft echter geen gevolgen voor de rechtsgeldigheid van de rechtshandelingen die ter uitvoering van het besluit verricht zijn. Ook de vertegenwoordigingsbevoegdheid van het bestuur en de individuele bestuurders blijft ongewijzigd. Een derde die wist dat de bestuurder handelde in strijd met de tegenstrijdigbelangregeling, wordt echter niet in alle gevallen beschermd. Het bewust profiteren van het schenden van de tegenstrijdigbelangregeling kan onder omstandigheden onrechtmatig zijn.

In afwijking van het voorgaande, zo bleek eerder uit het evaluatieonderzoek Evaluatie Wet bestuur en toezicht NV/BV,[103] leidt niet-naleving van de escalatieregel in bepaalde gevallen tot de sanctie van nietigheid van het bestuursbesluit ex art. 2:14 BW. Dit doet zich voor als het besluit is genomen door een onbevoegd orgaan doordat bijvoorbeeld ten onrechte

(i) geen escalatie heeft plaatsgevonden naar de raad van commissarissen/AV, of
(ii) de raad van commissarissen het besluit heeft genomen, terwijl niet alle bestuurders geconflicteerd waren.

Uit de schaarse rechtspraak blijkt dat dit met name voorkomt bij kleine besturen (bestaande uit één of twee bestuurders) waar de wettelijke regeling verkeerd wordt toegepast.[104]
Een laatste opmerking voor wat betreft de nietigheid of vernietigbaarheid van een besluit bij het niet in acht nemen van de tegenstrijdigbelangregeling ziet op de documentatieverplichting bij de stichting; art. 2:291 lid 6 zin 3 BW. Het gaat hier om een al genomen besluit en niet om de totstandkoming van het besluit. Vandaar dat schending van deze documentatieverplichting niet wordt gesanctioneerd met vernietigbaarheid van het besluit ex art. 2:15 lid 1 sub a BW.[105]

5.3.9.2 Goedkeuringsregeling in plaats van escalatieregeling

Vanwege de onduidelijkheid over de status van het besluit (vernietigbaar dan wel nietig) en de onwenselijkheid daarvan voor de praktijk, beargumenteerden Van Veen en Ten Berg dat het beter zou zijn de tegenstrijdigbelangregeling in te kleden als een goedkeuringsregeling.[106] Daarmee wordt bedoeld dat het bestuur bevoegd is een beslissing te nemen "ook in het geval dat alle bestuurders zijn geconflicteerd, met dien verstande dat een besluit waarbij een tegenstrijdig belang aan de orde is, onderworpen is aan goedkeuring van de RvC, of indien deze ontbreekt of ook alle commissarissen zijn

---

[103] Vgl. Boschma e.a. Evaluatie WBT 2018, par. 5.1.3, p. 126/127.
[104] Zie onder meer: Rb. Amsterdam 8 juli 2015, ECLI:NL:RBAMS:2015:6181, *JOR* 2015/294 m.nt. Blanco Fernández (*Slotervaart Ziekenhuis*) en Rb. Amsterdam, 11 juli 2018, ECLI:NL:RBAMS:2018:4902, *JOR* 2018/298 m.nt. Nowak.
[105] *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 3, p. 6 (MvT).
[106] Vgl. Van Veen & Ten Berg 2019, p. 14.

geconflicteerd, de algemene vergadering." Dit zou betekenen dat in alle gevallen van een tegenstrijdig belang – ongeacht of het een deel of alle bestuurders of commissarissen betreft – escalatie moet plaatsvinden.
De toenmalige Minister voor Rechtsbescherming ziet voorshands geen noodzaak om over te gaan tot de introductie van een goedkeuringsregeling en verwijst voor de motivering daarvan naar zijn voorganger bij de totstandkoming van de WBT en naar het evaluatieonderzoek Wet bestuur en toezicht NV/BV.[107]

Allereerst ziet de minister – net als zijn voorganger – geen reden voor een dwingendrechtelijke goedkeuringsregeling[108] die zwaarder is dan de gewone besluitvormingsregels voor het bestuur:

> "In de nota naar aanleiding van het verslag bij de Wet bestuur en toezicht 2011 heeft de toenmalige Minister van Justitie afgezien van een dergelijke goedkeuringsregeling. Wanneer een geconflicteerde bestuurder zijn tegenstrijdig belang meldt en zich vervolgens buiten de vergadering houdt, dient er geen belemmering te zijn voor besluitvorming over de desbetreffende kwestie door de overige bestuurders die geen tegenstrijdig belang hebben. Er is sprake van een gewoon bestuursbesluit zodra de bestuurder die een tegenstrijdig belang heeft zich afzijdig houdt van de besluitvorming. De toenmalige Minister van Justitie zag geen reden voor een regeling van dwingend recht (zoals de goedkeuringsregeling) die zwaarder is dan de gewone besluitvormingsregels voor het bestuur (vgl. Kamerstuk 31 763, nr. 6, p. 20–21)."

Een tweede argument is dat de rechtspraktijk thans is ingericht op de escalatieregeling en het aangewezen is dit spoor te blijven volgen:

> "Volgens de onderzoekers is de rechtspraktijk thans ingericht op de escalatieregeling. Bij deze stand van zaken verdient het naar de mening van de onderzoekers aanbeveling om het met de Wet bestuur en toezicht 2011 gekozen spoor te blijven volgen en de tegenstrijdigbelangregeling niet opnieuw te wijzigen en in te richten als een wettelijke goedkeuringsregeling (Evaluatie Wet bestuur en toezicht, p. 131)."

Verder komt uit de jurisprudentie niet naar voren dat er in de praktijk een dergelijke mate van onzekerheid bestaat dat dit een dergelijke koerswijziging bij de tegenstrijdigbelangregeling rechtvaardigt:

> "Zo blijkt uit de evaluatie dat het aantal uitspraken dat mede op basis van de (sinds 1 januari 2013 ingevoerde) tegenstrijdigbelangregeling is gewezen in de periode van 1 januari 2013 tot 31 december 2016 schaars c.q. nihil is. Ook om die

---

[107] *Kamerstukken II* 2018/19, 34491, nr. 11, p. 6 (Brief van de Minister voor Rechtsbescherming).
[108] Hiervoor werd eerder gepleit door Timmerman 1993, p. 6/7 en p. 106/107; Dortmond 1995, p. 20/21 en Lennarts & Boschma 2008, p. 734-736.

> reden zie ik voorshands geen noodzaak om over te gaan tot de introductie van een goedkeuringsregeling zoals door Van Veen en Ten Berg wordt bepleit."

De minister heeft nog wel overwogen of het wenselijk is uitsluitend voor de situatie waar het gehele bestuur geconflicteerd is een goedkeuringsregeling te introduceren ter vervanging van de escalatieregel. Ook hiertoe is hij niet overgegaan.

> "Dit zou betekenen dat een bestuurder die geconflicteerd is, niet mag deelnemen aan de besluitvorming, maar als alle bestuurders geconflicteerd zijn, zij wel zouden mogen besluiten. Dit zou niet consistent zijn. Om die reden acht ik dat niet wenselijk. Aan de huidige tegenstrijdigbelangregeling ligt ook ten grondslag dat een bestuurder die geconflicteerd is, niet langer mag deelnemen aan de besluitvorming. Een regeling als voorgesteld door Van Veen en Ten Berg gaat om die reden tegen de ratio van de tegenstrijdigbelangregeling in. In het geval alle bestuurders geconflicteerd zijn, dient mijns inziens het besluit te worden neergelegd bij een ander orgaan van de vennootschap, zoals onder het huidige recht geregeld is in de laatste twee volzinnen van artikel 2:129/239 lid 6 BW."

De minister merkt overigens nog op dat de wettelijke escalatieregeling geen belemmering vormt voor een statutaire goedkeuringsregeling indien daaraan behoefte bestaat.

> "Zo'n statutaire goedkeuringsregeling kan inhouden dat bestuursbesluiten waarbij een tegenstrijdig belang speelt goedkeuring behoeven van de RvC of de algemene vergadering. Een statutaire goedkeuringsregeling kan eventueel gecombineerd worden met een statutaire meldingsregeling. Het orgaan dat een statutair goedkeuringsrecht heeft, dient in dat geval geïnformeerd te worden over het tegenstrijdig belang en de wijze waarop de besluitvorming heeft plaatsgevonden, zodat het desbetreffende orgaan dit kan controleren (*Kamerstuk* 31 763, nr. 6, p. 21 en *Kamerstuk* 31 763, nr. 3, p. 13; zie ook B.F. Assink, *Compendium Ondernemingsrecht*, Deventer: Kluwer 2013, p. 979, par. 51)."

5.3.9.3 Aansprakelijkheidsprocedure

In het geval dat een bestuurder of commissaris de bij tegenstrijdig belang geldende onthoudingsregel niet in acht neemt, kan de rechtspersoon ervoor kiezen een gerechtelijke procedure ex art. 2:9 BW aan te spannen waarin de rechtspersoon de betrokken bestuurder of commissaris aansprakelijk stelt voor de schade die hij aldus aan de rechtspersoon heeft toegebracht.[109] Veelal wordt deze keuze slechts gemaakt indien er sprake is geweest van een bestuurswisseling bij de rechtspersoon dan wel dat in een faillissementssituatie de curator een dergelijke procedure aanhangig maakt. Uiteindelijk is het dan aan de rechter om de aanwezigheid van een tegenstrijdig belang vast te stellen.

---

[109] *Kamerstukken II* 2018/19, 34491, nr. 6, p. 11 (NV II).

Indien de rechter dit inderdaad vaststelt en de bestuurder dan wel de commissaris de onthoudingsregel niet in acht heeft genomen, dan maakt deze zich in beginsel schuldig aan ernstig verwijtbaar onbehoorlijk bestuur dan wel toezicht. Dit volgt uit het *Berghuizer Papierfabriek*-arrest uit 2002.[110] De Hoge Raad oordeelde dat de bestuurder die in strijd handelt met een statutaire bepaling die de vennootschap beoogt te beschermen, daarvan behoudens tegenbewijs een ernstig verwijt treft en uit hoofde van art. 2:9 BW ten opzichte van de vennootschap aansprakelijk is voor de daardoor ontstane schade. Deze regel geldt dan zeker bij schending van wettelijke bepalingen die met name of mede het vermogen van de vennootschap beschermen, zoals die betreffende de besluitvormingsregels bij tegenstrijdig belang. Deze voor kapitaalvennootschappen geldende regels uit het *Berghuizer Papierfabriek*-arrest zijn van overeenkomstige toepassing op de vereniging en de stichting.

5.3.10 Uniformering versus flexibiliteit

De kern van de WBTR is goed bestuur en toezicht bij de vereniging en stichting met behoud van zoveel mogelijk flexibiliteit.[111] Op bepaalde punten acht de toenmalige Minister voor Rechtsbescherming een vorm van uniformiteit bij alle rechtspersonen gerechtvaardigd om zo het verlangde basisniveau van goed bestuur en toezicht bij alle rechtspersonen – inclusief de vereniging en stichting – te waarborgen. Op andere punten is het geboden rekening te houden met de verschillen tussen de rechtsvormen. Vandaar dat in de loop van het wetgevingsproces ervoor is gekozen de regels voor bestuur en toezicht voor de verschillende rechtsvormen per rechtsvorm uit te werken.

5.3.10.1 Uniformering

Op enkele punten acht de toenmalige Minister voor Rechtsbescherming een vorm van uniformiteit gerechtvaardigd om zo het verlangde basisniveau van goed bestuur en toezicht bij alle rechtspersonen te waarborgen. Dit geldt ook voor de tegenstrijdigbelangregeling. Zie het hiernavolgende citaat uit de memorie van antwoord:[112]

> "De kern van dit wetsvoorstel is goed bestuur en toezicht met behoud van zoveel mogelijk flexibiliteit. […] Eveneens komt voor alle rechtspersonen te gelden dat bestuurders en commissarissen met een tegenstrijdig belang zich moeten onthouden van deelname aan de beraadslaging en besluitvorming. Op deze punten acht ik een vorm van uniformiteit bij alle rechtspersonen gerechtvaardigd om zo het verlangde basisniveau van goed bestuur en toezicht bij alle rechtspersonen – inclusief de vereniging en stichting – te waarborgen."

---

[110] HR 29 november 2002, ECLI:NL:HR:2002:AE7011, *NJ* 2003/455 (*Berghuizer Papierfabriek*), r.o. 3.4.5.
[111] *Kamerstukken I* 2020/21, 34491, C, p. 7 (MvA).
[112] *Kamerstukken I* 2020/21, 34491, C, p. 7.

5.3.10.2 Flexibiliteit

De gedachte van goed bestuur en toezicht met behoud van zoveel mogelijk flexibiliteit ligt ook ten grondslag aan het afstappen van het idee zoveel mogelijk algemene bepalingen omtrent bestuur en toezicht te plaatsen in het algemene deel (titel 1) van Boek 2 BW. In plaats daarvan zijn de regels voor bestuur en toezicht voor de verschillende rechtsvormen per rechtsvorm uitgewerkt. Daardoor kan ook in de toekomst gemakkelijker rekening worden gehouden met de verschillen tussen de rechtsvormen.

In het wetsvoorstel was ervoor gekozen de op het punt van de positie van bestuurders en commissarissen met een tegenstrijdig belang reeds voor de NV en de BV geldende regel te verplaatsen naar het algemene gedeelte (titel 1) van Boek 2 BW. Het betrof het voorgestelde art. 2:9 lid 5 voor bestuurders en art. 2:11 lid 6 voor commissarissen. Via de algemene bepalingen zou deze regel dan ook komen te gelden voor de vereniging, de coöperatie, de onderlinge waarborgmaatschappij en de stichting.[113]

Vanwege de op deze werkwijze geuite kritiek van o.a. de Afdeling advisering van de Raad van State, de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie en in de wetenschappelijke literatuur, dat te veel uniformering van de regelgeving zou plaatsvinden gelet op de differentiatie tussen de verschillende rechtspersonen en de in dit opzicht geboden flexibiliteit, is de wetgever hiervan teruggekomen.[114] In de nota van wijziging werd de tegenstrijdigbelangregeling uitgeschreven in de titels die gelden voor respectievelijk de vereniging en de stichting.

Zie over deze gang van zaken en de motivering hiervoor het hiernavolgende citaat uit de memorie van antwoord:[115]

> "De gedachte van goed bestuur en toezicht met behoud van zoveel mogelijk flexibiliteit lag ook ten grondslag aan de eerste nota van wijziging bij dit wetsvoorstel uit 2018 […]. Het wetsvoorstel, zoals oorspronkelijk ingediend, ging uit van een plaatsing in het algemene deel (titel 1) van Boek 2 BW van zoveel mogelijk algemene bepalingen omtrent bestuur en toezicht. Op die manier zouden deze regels van toepassing zijn op alle rechtspersonen. Met de eerste nota van wijziging is ten opzichte van het oorspronkelijk ingediende wetsvoorstel de regeling van het algemeen deel verplaatst naar de delen van de wet die specifiek gaan over de vereniging en de stichting. De regels voor bestuur en toezicht voor de verschillende rechtsvormen worden nu per rechtsvorm uitgewerkt. Daardoor kan ook in de toekomst gemakkelijker rekening worden gehouden met de verschillen tussen de rechtsvormen."

---

[113] *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 3, p. 1-3 (MvT).
[114] Hiervoor verwijzen wij naar wat is opgemerkt in Deelonderzoek I, hoofdstuk 2, par. 2.4.
[115] *Kamerstukken I* 2020/21, 34491, C, p. 7.

Een voorbeeld van deze flexibiliteit is dat bij de stichting de voor bestuurders geldende besluitvormingsregeling bij tegenstrijdig belang is aangevuld met een documentatievoorschrift. Zie par. 5.3.3.

5.4 Vertaling adviezen Commissie Halsema en Commissie Vennootschapsrecht

5.4.1 Aanbevelingen Commissie Halsema

Naar aanleiding van enkele spraakmakende incidenten in de semipublieke sectoren volkshuisvesting, zorg en onderwijs stelde de toenmalige Minister van Economische Zaken op 16 mei 2013 de Commissie Halsema in. In september van datzelfde jaar verscheen het rapport 'Een lastig gesprek' van deze commissie. Zie over deze voorgeschiedenis nader Algemeen Deel, hoofdstuk 2, par. 2.7.

De Commissie Halsema heeft in haar rapport aanbevelingen gedaan aan de semipublieke sector en instellingen voor het opstellen van gedragsregels. De Commissie beval aan enkele thema's op te nemen en uit te werken in voorschriften voor de organisatie, waaronder het volgende thema:

> "5. Elke vorm en schijn van belangenverstrengeling tussen bestuurders en instelling wordt vermeden. Besluiten tot het aangaan van transacties waarbij tegenstrijdige belangen van bestuurders spelen die van materiële betekenis zijn voor de instelling of voor de desbetreffende bestuurders, behoeven de goedkeuring van de interne toezichthouder."[116]

Uit de in par. 5.3 besproken parlementaire geschiedenis is op te maken dat het rapport van de Commissie Halsema een rol heeft gespeeld bij het in de WBTR opnemen van een wettelijke tegenstrijdigbelangregeling voor stichtingen en het omvormen van de wettelijke tegenstrijdigbelangregeling voor de vereniging, coöperatie en de onderlinge waarborgmaatschappij van een vertegenwoordigingsregeling in een besluitvormingsregeling.[117]

> "Met de in dit wetsvoorstel neergelegde regeling wordt ook invulling gegeven aan de aanbevelingen van de Commissie Behoorlijk Bestuur [...] Deze commissie heeft aangedrongen op een nauwkeuriger omschrijving van de taak en de aansprakelijkheid van bestuurders en toezichthouders van instellingen in semipublieke sectoren, en op de invoering van een tegenstrijdig-belangregeling voor deze instellingen."

---

[116] Rapport Commissie Halsema 2013, par. 4.3.1, p. 25.
[117] *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 3, p. 3 (MvT).

Hierbij dient te worden opgemerkt dat de Commissie Halsema pleitte voor het opnemen van een tegenstrijdigbelangregeling in zelfregulerende codes voor de semipublieke sector en instellingen. De wetgever heeft daarentegen als uitgangspunt gekozen voor een algemene basisregeling in Boek 2 BW.[118]

5.4.2 Advies Commissie Vennootschapsrecht

Naast de aanbevelingen van de Commissie Halsema zijn ook de in 2015 door de Commissie Vennootschapsrecht uitgebrachte adviezen van belang. De Commissie Vennootschapsrecht achtte de voorgestelde regels inzake tegenstrijdig belang bij verenigingen en stichtingen goed werkbaar, aldus het volgende citaat:[119]

> "De Commissie acht de voorgestelde regels inzake tegenstrijdig belang bij verenigingen en stichtingen goed werkbaar. Inmiddels is enige jaren praktijkervaring opgedaan met de regeling bij NV's en BV's. De Commissie juicht toe dat deze regeling, als één van de onderdelen van de Wet bestuur en toezicht, in 2016 zal worden geëvalueerd."

5.5 Wetenschappelijke inzichten over de tegenstrijdigbelangregeling

In de wetenschappelijke literatuur was men eensgezind van opvatting dat de voor de inwerkingtreding van de WBTR geldende tegenstrijdigbelangbepalingen bij de vereniging enerzijds en de coöperatie en de onderlinge waarborgmaatschappij anderzijds in de praktijk niet goed functioneerden.[120] Strekking en reikwijdte van deze bepalingen waren niet helder. Hierdoor functioneerde de vertegenwoordigingsregel in de praktijk niet naar behoren, wat tot rechtsonzekerheid leidde niet alleen bij de rechtspersoon maar ook bij de wederpartij. Zie par. 5.2.1. Voor de stichting ontbrak een wettelijke tegenstrijdigbelangregeling. Deze lacune in de regelgeving leidde tot rechtsonzekerheid. Niet duidelijk was of de bestuurders bij tegenstrijdig belang al dan niet bevoegd waren de stichting te vertegenwoordigen. Zie par. 5.2.2.
Gelet op de bestaande rechtsonzekerheid was er de roep om voor alle vier rechtspersonen hieraan een einde te maken en de hoognodige duidelijkheid te verschaffen. Hierbij werd veelal werd verwezen naar de in 2013 met de WBT in werking getreden tegenstrijdigbelangregeling voor de NV en de BV. Deze roep werd sterker nadat in het Evaluatieonderzoek Wet bestuur en toezicht NV/BV de conclusie werd getrokken

---

[118] Vgl. Consultatiereactie VNO-NCW en MKB-Nederland 2014, p. 6. Zie ook het verslag van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie d.d. 9 september 2016, p. 5: "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?"

[119] Advies Commissie Vennootschapsrecht 2015, p. 3.

[120] Vgl. Wezeman 2016, p. 87; Helder 2016, p. 13 e.v.; Gepken-Jager 2012, p. 202 e.v.; Schreurs-Engelaar 1995, p. 97/98; Kroeze/Timmerman/Wezeman 2017, par. 6.4; Dijk & Van der Ploeg 2013, p. 241-248; Quist 2021, p. 434 en Waaijer 2016, p. 65/66.

dat de voor de NV en de BV ingevoerde tegenstrijdigbelangregeling de door de wetgever beoogde rechtszekerheid in het handelsverkeer bevordert.[121]

5.5.1 Duiding van het begrip tegenstrijdig belang

In de WTBR is voor de duiding van het begrip tegenstrijdig belang aangesloten bij het Bruil-criterium, zo genoemd naar het gelijknamige door de Hoge Raad gewezen arrest.[122] Uit het *Bruil*-arrest volgt dat de (abstracte) mogelijkheid van een tegenstrijdig belang niet volstaat, maar dat er daadwerkelijk sprake dient te zijn van een tegenstrijdig belang wat moet worden beoordeeld aan de hand van alle relevante omstandigheden van het concrete geval.[123] Schijn van tegenstrijdig belang is niet voldoende. Degene die zich op tegenstrijdig belang beroept, dient omstandigheden aan te voeren die zodanig van invloed kunnen zijn geweest op de oordeelsvorming van de betrokken bestuurder dat deze zich niet in staat had mogen achten het belang van de rechtspersoon en de daaraan verbonden onderneming of organisatie met de vereiste integriteit en objectiviteit te behartigen.[124] De enkele omstandigheid dat een bestuurder een eigen belang heeft, hoeft met andere woorden nog niet te leiden tot de kwalificatie van tegenstrijdig belang.[125] Ook is niet vereist dat de betrokken rechtshandeling daadwerkelijk tot benadeling van de rechtspersoon zal leiden.[126] De concrete mogelijkheid van benadeling is voldoende.
Het belang van het Bruil-criterium voor de duiding van het begrip tegenstrijdig belang wordt algemeen onderstreept in de wetenschappelijke literatuur.[127]

In de wetenschappelijke literatuur worden met name kanttekeningen geplaatst bij de wettekst van de tegenstrijdigbelangbepaling, maar daarmee ook bij de inhoud van het begrip tegenstrijdig belang. Zo vraagt De Jongh zich af of de woorden 'direct of indirect' inmiddels niet overbodig zijn geworden.[128] Van een direct tegenstrijdig belang is sprake indien een bestuurder rechtstreeks wederpartij is van de vennootschap waarvan hij bestuurder is. Een indirect tegenstrijdig belang kan hieruit bestaan dat de bestuurder niet zelf de wederpartij is van de rechtspersoon, maar in een bijzondere verhouding staat tot een wederpartij.[129] Er kan hierbij sprake zijn van een geldelijke maar ook van een immateriële of ideële betrokkenheid. De Jongh wijst erop dat gelet op de parlementaire

---

121 Vgl. Boschma e.a. Evaluatie WBT 2018, Deelonderzoek I, hoofdstuk 5.
122 HR 29 juni 2007, *NJ* 2007/420 (*Bruil-Kombex*) m.nt. Maeijer.
123 *Bruil*-arrest, r.o. 3.4.
124 *Bruil*-arrest, r.o. 3.7. De aanwezigheid van een tegenstrijdig belang moet voldoende onderbouwd en geconcretiseerd worden.
125 *Kamerstukken II* 2008/09, 31763, nr. 3, p. 12 (MvT).
126 Vgl. Van Veen & Ten Berg 2019. De transactie behoeft overigens ook voor de derde niet nadelig te zijn, aldus *Kamerstukken II* 2008/09, 31763, nr. 3, p. 14 (MvT).
127 Vgl. Wezeman 2016, p. 81; Quist 2017, p. 600; De Jongh 2017, p. 570; Asser/Van Solinge & Nieuwe Weme 2-IIb 2019/219 en Asser/Rensen 2-III* 2017/135.
128 De Jongh 2017, p. 570, voetnoot 11 en De Jongh 2019, par. 2.2. Evenzo Rensen 2013, p. 458/459 en Slagter/Assink 2013, p. 968.
129 Zie Asser/Van Solinge & Nieuwe Weme 2-IIb 2019/222.

geschiedenis[130] de wetgever in art. 2:129/2:239 lid 6 BW – en daarmee ook in art. 2:44 lid 6 en art. 2:291 lid 6 BW – uitgaat van een materiële invulling van het begrip tegenstrijdig belang zoals dat door de Hoge Raad in het *Bruil*-arrest is gehanteerd. Of er sprake is van een direct of indirect tegenstrijdig belang is dan niet relevant.

In het verlengde hiervan is er discussie of het woord 'persoonlijk' niet moet worden geschrapt. Het gebruik hiervan zou de schijn wekken dat een kwalitatief tegenstrijdig belang niet onder de wettelijke tegenstrijdigbelangregeling zou kunnen vallen. Achtergrond hiervan is een verschil van mening over de vraag of de tegenstrijdigbelangbepaling kan worden toegepast bij een kwalitatief tegenstrijdig belang. Van dit type tegenstrijdig belang is sprake in het geval een rechtspersoon een overeenkomst aangaat met een andere rechtspersoon, terwijl iemand bestuurder is van beide rechtspersonen. Sommige auteurs zijn van opvatting – met een beroep op de parlementaire geschiedenis – dat een bestuurder die uitsluitend te maken heeft met een conflict van plichten geen eigen persoonlijk belang heeft en dat de onthoudingsregel daarom niet van toepassing is.[131]
Andere auteurs stellen zich daarentegen op het standpunt dat de wetgever door aansluiting te zoeken bij het *Bruil*-arrest[132] het kwalitatief tegenstrijdig belang onder het bereik van de wettelijke tegenstrijdigbelangbepaling heeft willen brengen.[133] De toepasselijkheid daarvan kan niet uitgesloten worden, omdat het uiteindelijk steeds afhangt van alle relevante omstandigheden van het concrete geval of er sprake is van een tegenstrijdig belang.

5.5.2 Vormgeving tegenstrijdigbelangregeling: onthoudings- en escalatieregel

---

[130] De Jongh verwijst hierbij naar *Kamerstukken II* 2008/09, 31763, nr. 3, p. 12 (MvT).

[131] Leijten 2019, par. 4; Dortmond 2013, nr. 233.1 en nr. 278; Dortmond 2016, par. 2; Wezeman 2016, p. 82; Croiset van Uchelen 2018, p. 9 e.v.; Bulten 2018; Koelemeijer 2018, par. 2 en Van Dongen 2013, par. 4. Ter ondersteuning van deze opvatting kan worden gewezen op *Kamerstukken II* 2008/09, 31763, nr. 6, p. 18 (NV II): "In aansluiting op de uitspraak van de Hoge Raad inzake Bruil (HR 29 juni 2007, NJ 2007, 420) volgt uit het wetsvoorstel dat een zuiver kwalitatief tegenstrijdig belang niet leidt tot de toepassing van de regeling inzake tegenstrijdig belang (artikel 2:129/239 lid 6 BW). De desbetreffende bestuurder mag echter niet een direct of indirect persoonlijk belang hebben bij de besluitvorming (terwijl dat belang tegenstrijdig is met het belang van de vennootschap). In het laatste geval mag hij niet deelnemen aan de besluitvorming."

[132] Verwezen wordt naar r.o. 5 van het *Bruil*-arrest waarin de HR overweegt dat sprake kan zijn van een tegenstrijdig belang indien "de bestuurder tevens [als] enig aandeelhouder heeft gehandeld met een andere vennootschap waarbij hij nauw betrokken is. Ook waar de hoedanigheden van bestuurder en aandeelhouder van de beide vennootschappen die de transactie aangaan, in één persoon zijn verenigd, zullen de belangen van deze vennootschappen niet noodzakelijkerwijs altijd parallel lopen."

[133] Maeijer merkte in zijn noot (sub 1) onder het *Bruil*-arrest al op dat het begrip tegenstrijdig belang ook een kwalitatief tegenstrijdig belang omvat en dat de materiële benadering "geldt voor alle gevallen van tegenstrijdig belang" (Maeijer 2007). Zie verder De Jongh oratie 2019, p. 54 en 64; De Jongh 2019; Rensen 2013, p. 458/459; Mussche 2019; Bartman & Dorresteijn 2018; Van Veen & Ten Berg 2019, p. 329 en Sinnighe Damsté & Van Holthe tot Echten 2021, p. 25.

In navolging van de NV- en BV-bepaling is ook voor de vereniging en de stichting gekozen voor een besluitvormingsregel bij tegenstrijdig belang van bestuurders en commissarissen. Deze bestaat uit een onthoudingsregel en een escalatieregel. Zie voor de werking hiervan par. 5.3.2 en 5.3.3.

5.5.2.1 Vormgeving tegenstrijdigbelangregeling bij de vereniging

Door de WBTR is de voordien bij de vereniging geldende vertegenwoordigingsregeling bij tegenstrijdig belang die tot veel rechtsonzekerheid leidde, vervangen door een besluitvormingsregel. Hierdoor kunnen contractspartijen van verenigingen niet langer worden geconfronteerd met een beroep van de vereniging op een tegenstrijdig belang van een bestuurder of commissaris, waarvan die contractspartij niet op de hoogte behoefde te zijn. Met andere woorden, een tussen contractspartijen gesloten overeenkomst kan niet aantastbaar zijn vanwege een tegenstrijdig belang van een bestuurder of commissaris van de betrokken vereniging.

In de wetenschappelijke literatuur is aandacht besteed aan de betekenis van de zinsnede: "wanneer hierdoor geen bestuursbesluit kan worden genomen".[134] Dit ziet slechts op het geval dat alle bestuurders geconflicteerd zijn en niet op het geval dat vanwege de tegenstrijdigbelangregeling een bestuursbesluit niet kan worden genomen op grond van statutaire quorumeisen en/of versterkte stemmenmeerderheden. Is van dit laatste sprake, dan is de escalatieregeling niet van toepassing waardoor er geen besluit kan worden genomen.[135]
Het voorgaande geldt eveneens wanneer de RvC vanwege tegenstrijdig belang geen besluit kan nemen. Slechts in het geval dat alle commissarissen geconflicteerd zijn, kan worden geëscaleerd naar de algemene vergadering. In de overige gevallen kan geen besluit worden genomen. Teneinde die situatie te voorkomen, verdient het aanbeveling statutaire regelingen hierop aan te passen.[136] Rensen & Quist stellen het volgende voor:[137]

> "Om die situatie te voorkomen zouden de statuten dan in die zin kunnen worden aangepast dat indien voor het betreffende besluit een quorum en/of versterkte meerderheid is voorgeschreven, in het geval er sprake is van een tegenstrijdig belang van een of meer bestuurders, dit besluit alsnog kan worden genomen als

---

[134] Rensen & Quist 2021, p. 431 en Quist 2021, p. 434.
[135] In de wetsgeschiedenis van de NV/BV-tegenstrijdigbelangregeling is deze kwestie ook aan de orde gekomen. Vgl. *Kamerstukken II* 2009/10, 31058, nr. 11, p. 24 l.k. en p. 42 r.k. Irrgang: "Er kan echter ook een situatie zijn waarin één of meer bestuurders moeten afhaken vanwege een tegenstrijdig belang waarna de stemmen staken. Ook dan wordt er dus geen besluit genomen. Valt deze situatie er ook onder?' De minister: "Doorschuiven naar de raad van commissarissen gaat alleen op als het besluit van het bestuur niet kan worden genomen ten gevolge van het tegenstrijdig belang'. Instemmend Boschma e.a. Evaluatie WBT 2018, par. 5.2; anders: Wassenaar 2012, p. 150.
[136] Vgl. De Rave 2016 en Schoonbrood & Meppelink 2016.
[137] Rensen & Quist 2021, p. 431. Zie voor de RvC: Quist 2021, p. 434/435.

waren de betreffende bestuurders belet.[138] Een regeling zou ook kunnen zijn dat het betreffende orgaan (bestuur of raad van commissarissen) zo lang er ten minste een functionaris zonder tegenstrijdig belang is, alsnog kan besluiten, eventueel aangevuld met het voorschrift dat dan in de notulen een uitdrukkelijke motivering moet worden vastgelegd, waarom het besluit, ondanks het tegenstrijdig belang van een of meer bestuurders of commissarissen, toch is genomen. Daarbij ligt het voor de hand dat benadrukt wordt dat het besluit in het belang van de onderneming en/of organisatie van de vereniging is".

5.5.2.2 Vormgeving tegenstrijdigbelangregeling bij de coöperatie

Naar aanleiding van het Ambtelijk voorontwerp wet bestuur en toezicht rechtspersonen[139] werd door Dortmond de vraag opgeworpen of het geheel schrappen van art. 2:57 lid 4 (oud) BW niet al te kordaat was.[140] Deze bepaling maakte een uitzondering op de tegenstrijdigbelangregeling van bestuurders van coöperaties (of onderlinge waarborgmaatschappijen) als het ging om het sluiten of wijzigen van overeenkomsten zoals deze met alle leden in gelijke omstandigheden werden gesloten. Dortmond noemde daarbij het voorbeeld van een melkcoöperatie waarbij een melkveehouder in het bestuur zitting heeft en de 'melkovereenkomsten' met de leden in het algemeen gewijzigd worden. Onder dergelijke omstandigheden speelde de tegenstrijdigbelangregeling geen rol vanwege het bepaalde in art. 2:57 lid 4 BW. Dortmond vroeg zich af die uitzondering niet ook zou moeten worden opgenomen in de WBTR. Het gaat bij het bepaalde in art. 2:44 lid 6 jo. art. 2:53a BW om een direct of indirect persoonlijk belang. Is bij een wijziging van de 'melkovereenkomsten' ook geen sprake van een persoonlijk belang van de bestuurder? Zo ja, dan is de tegenstrijdigbelangregeling van toepassing en moeten de statuten bij gebreke van een RvC, anders bepalen. Dortmond achtte dit niet praktisch voor bestaande coöperaties.

Zonder daarbij de naam van Dortmond te noemen, ging de toenmalige Minister van Veiligheid en Justitie in de memorie van toelichting in op deze kwestie.[141] Hij merkte op dat wanneer een coöperatie (of onderlinge waarborgmaatschappij) met een bepaalde categorie van leden overeenkomsten onder gelijke omstandigheden sluit of wijzigt, en in dat kader ook een overeenkomst gesloten of gewijzigd wordt met een lid dat tevens bestuurder is, van een tegenstrijdig belang geen sprake is. De regeling bracht op dit punt daarom geen wijziging in de bestaande wetgeving aan, aldus de minister. Het enige – toch wel relevante – verschil is dat het voorgaande voordien expliciet in art. 2:57 lid 4

---

[138] De beletregeling moet dan wel zodanig zijn dat in geval van belet of ontstentenis van één of meer bestuurders het bestuur van de vereniging bij de overige bestuurders berust, en dat zij ook kunnen besluiten als maakte de betreffende bestuurder geen deel uit van het bestuur.

[139] Te raadplegen via https://www.internetconsultatie.nl/bestuurentoezichtrechtspersonen/details. Geraadpleegd op 18 december 2025.

[140] Dortmond 2014.

[141] *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 3, p. 12.

(oud) BW was bepaald en dit thans moet worden aangenomen op basis van een passage in de parlementaire stukken.[142]

5.5.2.3 Vormgeving tegenstrijdigbelangregeling bij de stichting

In de wetenschappelijk literatuur voorafgaande aan de invoering van de WTBR werd slechts door een enkeling bepleit de tegenstrijdigbelangregeling bij de stichting vorm te doen geven als zijnde een beperking van de vertegenwoordigingsbevoegdheid van het bestuur.[143] Een analoge toepassing van de per 2013 voor de NV en de BV in werking getreden tegenstrijdigbelangregeling kon echter ook niet op ieders sympathie rekenen.[144]

In de WBTR is ervoor gekozen de besluitvormingsregel bij tegenstrijdig belang direct toepasselijk te doen zijn op de stichting. Daarmee zijn de tegenstrijdigbelangregelingen voor de NV, BV, vereniging en stichting goeddeels identiek geworden. Een bestuurder van de betrokken rechtspersoon neemt niet deel aan de beraadslaging en besluitvorming indien hij daarbij een persoonlijk belang heeft dat tegenstrijdig is met het belang van de rechtspersoon en de met haar verbonden onderneming of organisatie. Aan de hand van het *Bruil*-criterium wordt bepaald of er sprake is van een tegenstrijdig belang is. Wanneer vanwege de toepasselijkheid van de tegenstrijdigbelangregeling geen bestuursbesluit kan worden genomen, wordt het besluit genomen door de RvC.

Vanaf dit punt loopt de regeling tussen de NV, BV en de vereniging enerzijds en de stichting anderzijds uiteen. Bij de eerste groep van rechtspersonen is bepaald dat bij het ontbreken van een RvC het besluit wordt genomen door de algemene vergadering, tenzij de statuten anders bepalen. Bij de stichting daarentegen is bepaald dat bij het ontbreken van een RvC het bestuur wel tot besluitvorming kan overgaan onder schriftelijke vastlegging van de overwegingen die aan het besluit ten grondslag liggen (tenzij de statuten anders bepalen). Kent de stichting wel een RvC, dan zal deze het besluit nemen. Is bij alle leden van de RvC echter ook sprake van een tegenstrijdig belang, dan zal de raad de aan het besluit ten grondslag liggende overwegingen moeten vastleggen (tenzij

---

142 Vgl. Asser/Rensen 2-III* 2022/275: "Tot de invoering van de Wbtr gold een uitzondering op de tegenstrijdigbelangregeling voor het geval van besluitvorming tot aangaan of wijziging van ledenovereenkomsten die met alle leden in gelijke omstandigheden werden aangegaan of gewijzigd. Verdedigbaar is dat dit ook onder het huidige recht niet kwalificeert als een tegenstrijdig belang". Zie ook Dortmond 2020, p. 92.

143 Vgl. Overes 2011, p. 79. Zie ook Quist 2008, p. 201-205 en Hof Leeuwarden 9 september 2008, *JOR* 2008/329 m.nt. Quist (*Stichting Schaapstil II*) over de afwijzing van een analoge toepassing op de stichting van de bij de NV en de BV voor 2013 geldende vertegenwoordigingsregeling bij tegenstrijdig belang.

144 Zie over deze kwestie Verdam 2013, p. 465/466. Hij neigt naar een ontkennend antwoord op de vraag of een mogelijke analoge toepassing van de wettelijke bepalingen inzake belangentegenstellingen bij volmacht en lastgeving sterker weegt dan een mogelijke analoge toepassing op de stichting van de bepalingen van de WBT. Zie ook Rb. Rotterdam 26 augustus 2020, *JOR* 2021/8 m.nt. Quist (*Stichting Het Peuterhuis*).

de statuten anders bepalen). Aan het documentatievoorschrift kan uitvoering worden gegeven door de overwegingen die aan het besluit ten grondslag liggen in de notulen van de bestuursvergadering (respectievelijk de vergadering van de RvC) op te nemen dan wel daaraan te hechten. De reden voor deze afwijkende regeling is dat de stichting geen orgaan zoals de algemene ledenvergadering bij de vereniging en de algemene vergadering bij de NV en de BV kent waarop voor de besluitvorming teruggevallen kan worden.

Met het documentatievoorschrift wordt beoogd dat bestuurders van een stichting zich rekenschap geven van de gevolgen van het besluit en zich uitdrukkelijk afvragen of het te nemen besluit zich verhoudt tot de norm dat zij bij de vervulling van hun taak, de belangen van de stichting en de daaraan verbonden onderneming of organisatie dienen te laten prevaleren boven hun persoonlijke belangen.[145] De schriftelijke vastlegging helpt de bestuurder overigens ook als hij nadien verantwoording moet afleggen voor zijn besluit. Het documentatievoorschrift zorgt ervoor dat de overwegingen die aan het genomen besluit ten grondslag liggen in een latere fase kenbaar zijn. Anderen, te denken valt aan opvolgende bestuurders of bij faillissement van de stichting de curator, kunnen dan achteraf controleren waarom het besluit is genomen. Deze functie van het documentatievoorschrift kan bijvoorbeeld tot haar recht komen in een door de stichting – of bij faillissement de curator – tegen de bestuurder(s) vanwege onbehoorlijk bestuur aangespannen aansprakelijkheidsprocedure ex art. 2:9 BW.[146] De schriftelijke vastgelegde overwegingen die aan het besluit ten grondslag liggen kunnen een bestuurder behulpzaam zijn bij een disculpatieverweer. Indien hem wordt verweten dat hij het desbetreffende besluit niet had mogen nemen, dan kan hij aanvoeren dat een zorgvuldig handelende bestuurder op basis van de vastgelegde gronden wel degelijk het betrokken besluit had kunnen nemen en dat hem aldus geen ernstig verwijt kan worden gemaakt.

Dortmond merkt over het documentatievoorschrift op dat het fraai lijkt, maar dat hij zich afvraagt wat de sanctie is indien de bestuurders (of commissarissen), zich wel of niet realiserend dat er een tegenstrijdig belang is, de aan het besluit ten grondslag liggende overwegingen niet schriftelijk vastleggen.[147] Uit de parlementaire stukken wordt duidelijk dat het niet naleven van de eis van schriftelijke vastlegging niet tot nietigheid of vernietigbaarheid van het betrokken besluit leidt.[148] Van een totstandkomingsgebrek is geen sprake. Dan resteert slechts de sanctie van aansprakelijkheid vanwege onbehoorlijk bestuur (respectievelijk toezicht). Ook Huizink toont zich nogal sceptisch over de werking van de voorgestelde documentatieverplichting.[149]

---

145 *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 3, p. 6 (MvT).
146 Wezeman 2016, p. 88.
147 Dortmond 2014, p. 299.
148 *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 3, p. 6 (MvT). Vgl. Wezeman 2016, p. 88.
149 Huizink 2016, p. 23: "Of dat helpt zal moeten blijken. Ik verwacht er niet al te veel van."

In de wetenschappelijke literatuur kwam de vraag aan de orde waar de zinsnede "tenzij de statuten anders bepalen" in de tekst van art. 2:291 lid 6 BW op ziet. Ziet deze zinsnede alleen op de schriftelijke vastlegging van de overwegingen? Of ziet de zinsnede eveneens op de regel dat het besluit in het geval van een tegenstrijdig belang van alle bestuurders alsnog wordt genomen door het bestuur van de stichting? Of laat de zinsnede ruimte voor andersoortige aanvullende eisen?[150] In de parlementaire stukken is hierop geen eenduidig antwoord te vinden.
Duidelijk is dat de documentatieplicht niet van dwingend recht is. In de statuten van de stichting kan bij het ontbreken van een RvC de documentatieverplichting worden afgezwakt of zelfs geheel worden weggeschreven. Dit geldt ook voor het geval dat er een RvC is ingesteld, maar de leden daarvan allen een tegenstrijdig belang hebben. Dit wegschrijven van de documentatieplicht leidt tot minder waarborgen in een tegenstrijdigbelangsituatie. Een reden voor het wegschrijven kan zijn de vrees voor te hoge administratieve lasten als de overwegingen die aan het besluit ten grondslag liggen schriftelijk moeten worden vastgelegd.[151]
Rensen en Quist verdedigen dat er meer mogelijkheden tot statutaire afwijking zijn.[152] Zij hebben in de wetsgeschiedenis geen aanknopingspunt kunnen vinden voor de uitleg dat de hiervoor genoemde zinsnede in art. 2:291 lid 6 BW alleen ziet op de schriftelijke vastlegging van de overwegingen. Zij zijn daarom van opvatting dat in de statuten van een stichting ook kan worden bepaald dat geen besluit kan worden genomen als alle bestuurders of de enig bestuurder van de stichting een tegenstrijdig belang hebben/heeft.[153] Het is de verantwoordelijkheid van de stichting om te bepalen in welke gevallen een dergelijke gang van zaken wenselijk is.
Ook zou de zinsnede ruimte laten voor andersoortige aanvullende eisen. In de statuten van een stichting zouden juist meer waarborgen kunnen worden ingebouwd, bijvoorbeeld dat in geval van een tegenstrijdig belang van alle bestuurders het bestuursbesluit moet worden goedgekeurd door een onafhankelijke derde.[154] Rensen en Quist gaan nog een stap verder. Het lijkt hen niet ondenkbaar dat in de statuten van een stichting wordt bepaald dat indien bestuurders van een stichting worden benoemd door een derde, deze derde bij een tegenstrijdig belang van alle bestuurders het besluit zou kunnen nemen.[155] Zij vragen zich daarbij wel af of het wenselijk is dat die derde dan bestuursverantwoordelijkheid draagt.

---

150 Rensen & Quist 2021, p. 432 en Quist 2021, p. 435.
151 Quist 2017, p. 601 en Wezeman 2016, p. 87/88.
152 Rensen & Quist 2021, p. 432.
153 Idem voor commissarissen. Vgl. Quist 2021, p. 435. Het lijkt Quist niet onmogelijk in de statuten te bepalen dat geen besluit kan worden genomen als alle commissarissen een tegenstrijdig belang hebben.
154 Vgl. Wezeman 2016, p. 88.
155 Voor commissarissen merkt Quist op dat het hem mogelijk lijkt dat in de statuten van een stichting wordt bepaald dat in het geval dat alle commissarissen geconflicteerd zijn het nemen van het besluit wordt opgedragen aan een aantal niet-commissarissen. Dat zouden bijvoorbeeld bepaalde voormalige commissarissen kunnen zijn. Vgl. Quist 2021, p. 435.

5.5.3 Meldingsplicht ter zake van tegenstrijdig belang

Ondanks een oproep daartoe van de Gecombineerde Commissie Vennootschapsrecht[156] is een wettelijke meldingsplicht ter zake van tegenstrijdig belang niet opgenomen in de WBTR. Zie hiervoor par. 5.3.6. De toenmalige Minister voor Rechtsbescherming wijst erop dat een dergelijke meldingsregeling in de statuten van de vereniging of stichting kan worden opgenomen zodat duidelijk is aan wie de bestuurder of commissaris een mogelijk tegenstrijdig belang moet melden en door wie (ex ante) wordt vastgesteld of er in een concreet geval van een tegenstrijdig belang sprake is.

In de wetenschappelijke literatuur wordt gewezen op het belang van transparantie.[157] Onderkend wordt dat met het wegblijven van een bestuurder of commissaris van de vergadering van het bestuurlijk of toezichthoudend orgaan waarin het desbetreffende onderwerp aan de orde komt, weliswaar aan de letter van de wet wordt voldaan – deze persoon neemt dan immers niet deel aan de beraadslaging en de besluitvorming – maar dat dit niet de opzet van de tegenstrijdigbelangregeling is. In de memorie van toelichting wordt duidelijk gesteld dat de bestuurder die een tegenstrijdig belang heeft bij een kwestie die voorligt ter besluitvorming, dat tijdig aan zijn medebestuurders dient kenbaar te maken.[158] Het is belangrijk dat de overige bestuurders of commissarissen tijdig weten dat er sprake kan zijn van een tegenstrijdig belang. Het verdient daarom aanbeveling een meldingsregeling voor tegenstrijdig belang in de wet op te nemen[159] of ten minste in de statuten van de vereniging en stichting. Daarbij wordt erop gewezen dat gebeurtenissen die voorafgingen aan de besluitvorming rondom de desbetreffende kwestie door dit persoonlijke belang van een bestuurder of commissaris kunnen zijn beïnvloed. Als voorbeeld wordt genoemd dat een voorliggend transactieaanbod onderwerp van besluitvorming werd door een voortraject waarbij de geconflicteerde bestuurder of commissaris was betrokken.
Daarnaast wordt ingeval bij een stichting een RvC (of RvT) is ingesteld door Van Uchelen-Schipper verdedigd dat aannemelijk is dat deze moet worden geïnformeerd over het tegenstrijdige belang als het een besluit betreft dat materieel is voor de stichting, aangezien dit een kernbevoegdheid is die inkleuring geeft aan de toezichthoudende taak.[160] De RvC zou in dergelijke gevallen voorafgaande goedkeuring dienen te verlenen. Deze raad moet niet alleen worden geïnformeerd over het tegenstrijdige belang maar ook over de wijze waarop de besluitvorming heeft plaatsgevonden, zodat de RvC kan

---

156 Consultatiereactie GCV 2014, par. 3.1.1.
157 Vgl. Wezeman 2016, p. 82; Quist 2017, p. 601/602 en Nowak & Leijten 2012, p. 502. Zie ook Gerechtshof Amsterdam (Ondernemingskamer) 26 mei 1983, *NJ* 1984/481, m.nt. Maeijer (*Linders/Hofstee*).
158 *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 3, p. 12.
159 Vgl. Leijten 2010, p. 265.
160 Van Uchelen-Schipper 2019, p. 73.

controleren of de desbetreffende bestuurder zich buiten de besluitvorming heeft gehouden.[161]

5.5.4 Sanctionering tegenstrijdigbelangregeling

Het door een bestuurder handelen in strijd met de onthoudingsregel van de tegenstrijdigbelangregeling maakt dat het desbetreffende besluit vernietigbaar is op grond van art. 2:15 lid 1 sub a BW.[162] Er is sprake van strijd met de bepalingen die het tot stand komen van besluiten regelen. De rechtspersoon of een belanghebbende kan vernietiging van het bestuursbesluit bij de rechter vorderen mits zij daarbij een redelijk belang hebben. Aannemelijk is dat een zodanig belang kan ontbreken indien het besluit inmiddels is uitgevoerd en de rechtspersoon daarbij rechtsgeldig is vertegenwoordigd.[163] Niet-naleving van de escalatieregel leidt echter in bepaalde gevallen tot de sanctie van nietigheid van het besluit ex art. 2:14 BW. Dit doet zich voor als het besluit is genomen door het verkeerde en dus onbevoegde orgaan, doordat bijvoorbeeld ten onrechte
(i) geen escalatie heeft plaatsgevonden naar de RvC, of
(ii) de RvC het besluit heeft genomen, terwijl niet alle bestuurders geconflicteerd waren.[164]

Uiteindelijk is het echter de rechter die ex post vaststelt of in een bepaald geval daadwerkelijk sprake was van tegenstrijdig belang. Vandaar dat in geval van twijfel of alle bestuurders geconflicteerd zijn of niet, er verstandig aan wordt gedaan dat zowel het bestuur als het volgens de escalatieregel bevoegde alternatieve orgaan een besluit over de tegenstrijdigbelanghandeling neemt, opdat de nietigheidssanctie wordt voorkomen.

Van Veen & Ten Berg zijn een ietwat andere mening toegedaan. Volgens hen zijn er voor wat betreft de onder (i) genoemde situatie ook goede argumenten om vernietigbaarheid en niet nietigheid van het besluit aan te nemen.[165] Zij voeren hiertoe aan dat een tegenstrijdig belang niet mee hoeft te brengen dat een handelwijze nadelig is voor de rechtspersoon. Daarbij komt dat vaak pas achteraf wordt vastgesteld dat er sprake was van een tegenstrijdig belang en de bestuurder zich derhalve van deelname aan de besluitvorming had moeten onthouden. Ten slotte achten zij het niet wenselijk dat een aangelegenheid die tot het besturen van de rechtspersoon moet worden gerekend, geheel aan de bestuursbevoegdheid wordt onttrokken. Het bestuur zou ten minste de bevoegdheid moeten hebben te bepalen dat de tegenstrijdigbelangtransactie geen doorgang vindt.

---

[161] Zie voor de NV en de BV-regeling: *Kamerstukken II* 2008/09, 31763, nr. 6, p. 21.
[162] *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 3, p. 12 (MvT) alsmede *Kamerstukken II* 2018/19, 34491, nr. 11, p. 5 (Brief van de Minister voor Rechtsbescherming).
[163] *Kamerstukken II* 2008/09, 31373, nr. 6, p. 24 (NV II).
[164] Boschma e.a. Evaluatie Wbt 2018, par. 5.1.3.
[165] Van Veen & Ten Berg 2019, p. 332.

5.5.4.1 Sanctie op niet-naleving documentatievoorschrift bij de stichting

Bij de stichting geldt het van het verenigingsrecht afwijkende documentatievoorschrift (zie par. 5.3.3). Bij ontbreken van een RvC wordt het besluit genomen door het bestuur, en wel onder schriftelijke vastlegging van de overwegingen die aan het besluit ten grondslag liggen, tenzij de statuten anders bepalen (art. 2:291 lid 6 zin 3 BW). Indien deze documentatieverplichting niet wordt nagekomen en de statuten niet anders bepalen, dan is aldus de toenmalige Minister voor Veiligheid en Justitie geen sprake van een vernietigbaar besluit ex art. 2:15 lid 1 sub a BW.[166] Het gaat hier om een al genomen besluit en niet om de totstandkoming van het besluit. Vandaar dat schending van deze documentatieverplichting de geldigheid van het besluit niet aantast.

In de wetenschappelijke literatuur is hierop verdeeld gereageerd.[167] De twijfel is geuit of hier toch niet sprake is van strijd met bepalingen die de totstandkoming van besluiten regelen, omdat het oogmerk van het documentatievoorschrift is dat het bestuur zich rekenschap geeft van de gevolgen van het besluit en zich uitdrukkelijk afvraagt of het te nemen besluit zich verhoudt met het uitgangspunt dat het bestuur de belangen van de stichting en de met haar verbonden onderneming en/of organisatie moet laten prevaleren boven de eigen belangen van de bestuurders.
Niet naleving van de verplichting tot schriftelijke vastlegging van de overwegingen die aan het besluit ten grondslag liggen zou ook kunnen leiden tot een door de rechtspersoon aan te spannen aansprakelijkheidsprocedure ex art. 2:9 BW tegen de bestuurder van de stichting vanwege schending van een wettelijke bepaling die de rechtspersoon beoogt te beschermen. Zie hierna par. 5.5.4.2.

5.5.4.2 Aansprakelijkheidsregeling

In de parlementaire geschiedenis wordt opgemerkt dat wanneer een bestuurder of commissaris de bij tegenstrijdig belang geldende onthoudingsregel niet in acht neemt, de rechtspersoon ervoor kan kiezen een gerechtelijke procedure ex art. 2:9 BW aan te spannen waarin de rechtspersoon de betrokken bestuurder of commissaris aansprakelijk stelt voor de schade die hij aldus aan de rechtspersoon heeft toegebracht.[168] De betekenis hiervan is relatief. Veelal wordt de keuze een gerechtelijke procedure aan te spannen slechts gemaakt indien er sprake is geweest van een bestuurswisseling bij de rechtspersoon dan wel dat in een faillissementssituatie de curator een dergelijke procedure aanhangig maakt. Uiteindelijk is het dan aan de rechter om de aanwezigheid van een tegenstrijdig belang vast te stellen.

---

[166] *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 3, p. 6 (MvT).
[167] Instemmend Huizink 2016, p. 23. Anders: Waaijer 2016, p. 68; De Jongh 2017, p. 576; Asser/Rensen 2-III* 2017/336a en Quist 2017, p. 601.
[168] *Kamerstukken II* 2018/19, 34491, nr. 6, p. 11 (NV II).

Indien de rechter inderdaad vaststelt dat er sprake is van een tegenstrijdig belang en de bestuurder dan wel de commissaris de onthoudingsregel niet in acht heeft genomen, dan maakt deze zich in beginsel schuldig aan ernstig verwijtbaar onbehoorlijk bestuur dan wel toezicht. Dit volgt uit het *Berghuizer Papierfabriek*-arrest uit 2002.[169] De Hoge Raad oordeelde dat de bestuurder die in strijd handelt met een *statutaire* bepaling die de vennootschap beoogt te beschermen, daarvan behoudens tegenbewijs een ernstig verwijt treft en uit hoofde van art. 2:9 BW ten opzichte van de vennootschap aansprakelijk is voor de daardoor ontstane schade. Deze regel geldt a fortiori bij schending van wettelijke bepalingen die met name of mede het vermogen van de vennootschap beschermen, zoals de schending van de besluitvormingsregels bij tegenstrijdig belang.

Slechts onder bijzondere omstandigheden kan de vereniging en/of de stichting met succes stellen dat de wederpartij in strijd handelt met de redelijkheid en billijkheid door haar aan de transactie te houden.[170] Die bijzondere omstandigheden zijn bijvoorbeeld wetenschap bij de wederpartij van het bestaan van het tegenstrijdige belang en het nadeel dat de vereniging en/of de stichting erdoor leidt en samenspanning tussen de bestuurder van de vereniging en/of de stichting en de wederpartij.[171] Ook een vordering uit onrechtmatig daad lijkt dan tot de mogelijkheden te behoren.

De vraag is of het voorgaande van overeenkomstige toepassing is in het geval de wettelijke verplichting tot schriftelijke vastlegging van de overwegingen die aan het besluit ten grondslag liggen, door het bestuur van een stichting niet is nagekomen. Kan niet-naleving van het documentatievoorschrift worden gekwalificeerd als onbehoorlijke taakvervulling? Hiervan lijkt sprake te zijn; immers een wettelijke verplichting die de stichting beoogt te beschermen wordt niet nagekomen.[172] Ook hier is enige relativering op zijn plaats. Indien onbehoorlijk bestuur wordt aangenomen, is het nog maar de vraag of dit tot aansprakelijkheid van de bestuurders leidt. Een oorzakelijk verband tussen de schending van het documentatievoorschrift en de schade van de stichting zal moeilijk aan te tonen zijn. Die schade wordt in de regel veroorzaakt door het genomen besluit en de uitvoering ervan: het aangaan van een voor de stichting nadelige transactie.[173] Of de overwegingen die aan het besluit ten grondslag liggen wel of niet schriftelijk zijn vastgelegd zal daar weinig aan af- of toedoen.

---

169 HR 29 november 2002, ECLI:NL:HR:2002:AE7011, *NJ* 2003/455 (*Berghuizer Papierfabriek*), r.o. 3.4.5.

170 Vgl. Van der Sangen 2021, p. 126.

171 HR 17 december 1982, ECLI:NL:HR:1982:AG4503, *NJ* 1983/480 (*Bibolini*) m.nt. Maeijer.

172 Vgl. Huizink 2016, p. 23. Anders: De Jongh 2017, p. 576. De laatste acht de vuistregel van het *Berghuizer Papierfabriek*-arrest niet van overeenkomstige toepassing op deze situatie. Het gebrek aan transparantie kan wel een rol spelen als een van de omstandigheden die worden meegewogen bij de beoordeling of er sprake is van onbehoorlijke taakvervulling.

173 Vgl. Huizink 2016, p. 23.

5.6 Beantwoording onderzoeksvragen 1 tot en met 7

In Deelonderzoek I staat de beleidslogica centraal die aan de WBTR ten grondslag ligt. Teneinde de beleidslogica achter elk van deze maatregelen te achterhalen, zijn zeven onderzoeksvragen geformuleerd. Deze worden hierna beantwoord ten aanzien van de vierde hoofdmaatregel: de invoering van wettelijke besluitvormingsregels voor bestuurders en commissarissen van verenigingen en stichtingen bij tegenstrijdig belang.

5.6.1 Wat waren de oorspronkelijke beleidsdoelen van de maatregel? (onderzoeksvraag 1)

Onderhavige maatregel behelst het in de wet vastleggen van een voor bestuurders en commissarissen van verenigingen, coöperaties, onderlinge waarborgmaatschappijen en stichtingen gewijzigde respectievelijk nieuwe tegenstrijdigbelangregeling. Deze is voor de bestuurders van een vereniging en stichting vastgelegd in respectievelijk art. 2:44 lid 6 en art. 2:291 lid 6 BW en voor de commissarissen/toezichthouders van een vereniging en stichting in respectievelijk art. 2:47 lid 7 en art. 2:292a lid 7 BW. Via de schakelbepaling van art. 2:53a lid 1 BW zijn de voor de vereniging geldende bepalingen eveneens van toepassing op de bestuurders en commissarissen van een coöperatie en onderlinge waarborgmaatschappij.

Bij stichtingen ontbrak tot de inwerkingtreding van de WTBR een wettelijke tegenstrijdigbelangregeling. De reden hiervan is waarschijnlijk dat er bij de stichting vaak maar een orgaan is: het bestuur. Vanwege het voor de stichting geldende ledenverbod (art. 2:285 lid 6 BW) is er geen orgaan waartoe men zich kan wenden in geval van een tegenstrijdig belang tussen de stichting en haar bestuurder(s). In de wetenschappelijke literatuur en ook in de lagere rechtspraak werd veelal aangenomen dat bestuurders van stichtingen ook bij tegenstrijdig belang vertegenwoordigingsbevoegd waren. Dit was echter niet onomstreden (zie par. 5.2.2).

Voor de vereniging, coöperatie en onderlinge waarborgmaatschappij gold wel een wettelijke tegenstrijdigbelangregeling die in de vorm van een vertegenwoordigingsregeling was gegoten. Voor de vereniging bepaalde art. 2:47 (oud) BW dat in alle gevallen waarin de vereniging een tegenstrijdig belang had met een of meer bestuurders, de algemene vergadering een of meer personen kon aanwijzen om de vereniging te vertegenwoordigen. De wetsgeschiedenis en de rechtspraak gaven geen uitsluitsel over het antwoord op de vraag, en de wetenschappelijk literatuur was op dit punt verdeeld, of de bestuurders de vereniging konden binden voordat of nadat de algemene vergadering een bijzondere vertegenwoordiger had aangewezen (zie par. 5.2.1).

Voor de coöperatie en de onderlinge waarborgmaatschappij gold daarnaast art. 2:57 lid 4 (oud) BW dat bepaalde dat bij een tegenstrijdig belang van een of meer bestuurders de

RvC bevoegd was de betrokken rechtspersoon te vertegenwoordigen. Hadden ook een of meer commissarissen een tegenstrijdig belang, dan kon de algemene vergadering een of meer personen aanwijzen om de rechtspersoon te vertegenwoordigen. Een uitzondering op de tegenstrijdigbelangregeling gold voor het aangaan of wijzigen van overeenkomsten zoals deze met alle leden in gelijke omstandigheden werden gesloten. Werd in dit kader ook een overeenkomst gesloten of gewijzigd met een lid die tevens bestuurder was, dan was van een tegenstrijdig belang geen sprake.

Met de inwerkingtreding van de WBTR is voor alle vier rechtspersonen een wettelijke tegenstrijdigbelangregeling in de vorm van een besluitvormingsregeling geïntroduceerd in navolging van de bij de NV en BV bestaande regeling. De nieuwe tegenstrijdigbelangregeling houdt in dat indien een bestuurder van een vereniging, coöperatie, onderlinge waarborgmaatschappij en stichting een tegenstrijdig belang heeft, deze niet deelneemt aan de beraadslaging en de besluitvorming over het betrokken onderwerp. Dit wordt de onthoudingsregel genoemd.
Als alle bestuurders een tegenstrijdig belang hebben, zou besluitvorming door het bestuur niet meer mogelijk zijn. Voor een dergelijk geval wordt daarom bepaald dat de besluitvorming overgaat naar de RvC. Als er geen RvC is, komt de bevoegdheid bij de algemene vergadering te liggen. Dit betreft de zogenoemde escalatieregeling. Voor commissarissen van een vereniging, coöperatie en onderlinge waarborgmaatschappij geldt een overeenkomstige regeling.

Voor de situatie dat een stichting geen RvC of RvT heeft en alle bestuurders een tegenstrijdig belang hebben, is de besluitvormingsregeling bij tegenstrijdig belang aangevuld met een documentatievoorschrift (art. 2:291 lid 6 zin 3 BW). In dat geval blijft de beslissingsbevoegdheid berusten bij het bestuur van de stichting. Het bestuur van de stichting moet dan wel schriftelijk vastleggen wat de overwegingen zijn die aan het besluit ten grondslag liggen. Een soortgelijke regel geldt voor het geval de stichting wel een RvC of RvT heeft, maar ook alle commissarissen een tegenstrijdig belang hebben (art. 2:292a lid 7 zin 2 BW).

Met de introductie van de nieuwe wettelijke tegenstrijdigbelangregeling in de vorm van een besluitvormingsregeling werden enkele beleidsdoelen nagestreefd. Deze kunnen worden gedestilleerd uit hetgeen is opgemerkt in de parlementaire stukken (zie par. 5.3.2).[174]

Met het voor de stichting opnemen van een wettelijke tegenstrijdigbelangregeling werden de volgende twee beleidsdoelen nagestreefd. Niet alleen het opvullen van een lacune in de wettelijke regeling van de stichting, maar ook het beëindigen van de

[174] *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 3, p. 1-3 (MvT).

bestaande rechtsonzekerheid in hoeverre bestuurders (en eventuele commissarissen) met een tegenstrijdig belang een rol kunnen spelen bij de besluitvorming en in hoeverre zij de stichting rechtsgeldig kunnen vertegenwoordigen bij de uitvoering van het desbetreffende besluit.
Voor de vereniging, coöperatie en onderlinge waarborgmaatschappij was een wettelijke tegenstrijdigbelangregeling wel aanwezig, maar bleek deze in de praktijk onvoldoende duidelijk te zijn. Een bij deze rechtspersonen nagestreefd beleidsdoel was daarmee eveneens het maken van een einde aan de bestaande rechtsonzekerheid bij de rechtspersoon en de wederpartij oftewel – positief geformuleerd – het verschaffen van duidelijkheid niet alleen aan de rechtspersoon maar ook aan zijn contractspartijen over de rechtsgevolgen van een tegenstrijdig belang. Verduidelijkt is in hoeverre bestuurders met een tegenstrijdig belang een rol kunnen spelen bij de beraadslaging en besluitvorming van het orgaan waarvan zij deel uitmaken en in hoeverre zij de rechtspersoon rechtsgeldig kunnen vertegenwoordigen bij de uitvoering van het desbetreffende besluit. Degene die een overeenkomst aangaat met een van deze rechtspersonen behoeft zich niet langer te verdiepen in de interne aangelegenheden van deze rechtspersoon (bijvoorbeeld: is er sprake van een tegenstrijdig belang, en zo ja, is er een aanwijzingsbesluit genomen door de algemene vergadering?) om duidelijkheid te verkrijgen over de gebondenheid van de rechtspersoon aan de gesloten overeenkomst.

Door in navolging van het NV/BV-recht voor de vereniging, coöperatie, onderlinge waarborgmaatschappij en de stichting te voorzien in een wettelijke tegenstrijdigbelangregeling in de vorm van een besluitvormingsregeling, werden onnodige verschillen tussen de verschillende rechtsvormen weggenomen en kan er onderlinge kruisbestuiving plaatsvinden. De uitleg die bij de NV/BV aan de tegenstrijdigbelangregeling is gegeven, kan thans ook worden toegepast voor de overige rechtspersonen.

Uit het voorgaande kunnen twee beleidsdoelen worden geïdentificeerd: uniformering van de op rechtspersonen toepasselijke regelgeving – in dit geval de tegenstrijdigbelangregeling – waar dat aangewezen is en het bevorderen van de rechtszekerheid door onnodige verschillen tussen de rechtspersonen weg te nemen.
Het beleidsdoel van de uniformering kan in die zin worden genuanceerd dat, gelet op het voor de stichting geldende aanvullende documentatievoorschrift, daar waar dat nodig is rekening wordt gehouden met de verschillen tussen de diverse rechtspersonen.

5.6.2 Via welke mechanismen beoogt de WBTR deze doelen te bereiken? (onderzoeksvraag 2)

De door de WBTR geïntroduceerde tegenstrijdigbelangregeling bewerkstelligt dat indien er bij bestuurders en commissarissen van verenigingen, coöperaties, onderlinge waarborgmaatschappijen en stichtingen sprake is van een tegenstrijdig belang, zij niet

mogen deelnemen aan de beraadslaging en de besluitvorming van het orgaan waarvan zij deel uitmaken. Deze regeling bevordert dat bestuurders en commissarissen zich bij hun taakvervulling daadwerkelijk richten op het belang van de rechtspersoon en de met haar verbonden onderneming of organisatie en dat het eigen belang van een bestuurder of commissaris daarbij niet mag prevaleren.
Duidelijk moge zijn dat de besluitvormingsregels bij tegenstrijdig belang zijn bedoeld om het gedrag van bestuurders en commissarissen te reguleren. Er is derhalve sprake van een ex ante, preventief werkend mechanisme.

5.6.3 Welke randvoorwaarden zijn belangrijk om de doelen van de maatregel te bereiken (onderzoeksvraag 3)

Een randvoorwaarde voor de realisatie van het genoemde doel van het bij tegenstrijdigbelangsituaties maken van een einde aan de bestaande rechtsonzekerheid bij de rechtspersoon en de wederpartij oftewel – in positieve bewoordingen geformuleerd – het verschaffen van duidelijkheid aan verenigingen, coöperaties, onderlinge waarborgmaatschappijen en stichtingen alsmede hun contractspartijen, is dat aan beide zijden bekendheid bestaat met de nieuwe regelgeving. Enerzijds moeten bestuurders en commissarissen van deze rechtspersonen ermee bekend zijn dat zij bij een tegenstrijdig belang niet mogen deelnemen aan de beraadslaging en de besluitvorming van het orgaan waarvan zij deel uitmaken. Anderzijds moeten contractspartijen van deze rechtspersonen ermee bekend zijn dat zij niet langer kunnen worden geconfronteerd met een beroep van de rechtspersoon op een tegenstrijdig belang van een bestuurder of commissaris, waarvan zij niet op de hoogte behoefden te zijn.
Zie ook de door de Tweede Kamer aangenomen motie van het lid Van Dam c.s.[175] Zie hierover: Algemeen Deel, hoofdstuk 2, par. 2.10.2.

5.6.4 Welke (expliciete en impliciete) aannames liggen in de beleidslogica van de maatregel besloten (onderzoeksvraag 4)

Een expliciete aanname die in het voor de stichting opnemen van een wettelijke tegenstrijdigbelangregeling ligt besloten, is dat met het opvullen van de aanwezige lacune in de wettelijke regeling van de stichting aan de bestaande rechtsonzekerheid ten aanzien van het antwoord op de vraag in hoeverre bestuurders (en eventuele commissarissen) met een tegenstrijdig belang een rol kunnen spelen bij de beraadslaging en besluitvorming van het orgaan waarvan zij deel uitmaken en in hoeverre zij de stichting rechtsgeldig kunnen vertegenwoordigen bij de uitvoering van het desbetreffende besluit, een einde wordt gemaakt.

Verder is er de impliciete aanname dat door het wegnemen van onnodige verschillen tussen de rechtsvormen van de NV, BV, vereniging, coöperatie, onderlinge

[175] *Kamerstukken II* 2019/20, 34491, nr. 16.

waarborgmaatschappij en stichting op het punt van de besluitvorming bij tegenstrijdig belang van bestuurders en commissarissen, de rechtszekerheid wordt bevorderd.

Ten slotte is er de impliciete aanname dat door het in Boek 2 BW opnemen van een nieuwe tegenstrijdigbelangregeling voor verenigingen, coöperaties, onderlinge waarborgmaatschappijen en stichtingen, die de vorm van een besluitvormingsregeling heeft, de kwaliteit van het bestuur en toezicht bij deze rechtspersonen verbetert.

5.6.5 In hoeverre sluit de maatregel aan bij wetenschappelijke inzichten over de werking van bestuur en toezicht in semipublieke en maatschappelijke organisaties? (onderzoeksvraag 5)

In de wetenschappelijke literatuur die is gepubliceerd voor de inwerkingtreding op 1 juli 2021 van de WBTR, waren de auteurs eensgezind van opvatting dat de op dat moment geldende tegenstrijdigbelangbepalingen bij de vereniging enerzijds en de coöperatie en de onderlinge waarborgmaatschappij anderzijds, waarbij het vertegenwoordigingsaspect de overhand had, in de praktijk niet goed functioneerden. Strekking en reikwijdte van deze bepalingen waren niet helder waardoor zij in de praktijk niet naar behoren functioneerden. Er was sprake van rechtsonzekerheid bij zowel de rechtspersoon als diens wederpartij (zie par. 5.2.1).
Door het ontbreken van een wettelijke tegenstrijdigbelangregeling bij de stichting was de wetenschappelijke literatuur uitermate verdeeld over de rechtsgevolgen van een eventueel tegenstrijdig belang. Dit varieerde van de aanname dat bestuurders van stichtingen ook bij tegenstrijdig belang vertegenwoordigingsbevoegd waren tot een overeenkomstige toepassing van de bepalingen inzake volmacht of lastgeving of een analoge toepassing van de NV/BV-bepalingen (zie par. 5.2).

Het voorgaande maakte dat de in navolging van de NV/BV bij de vereniging, coöperatie, onderlinge waarborgmaatschappij en de stichting geïntroduceerde wettelijke besluitvormingsregeling bij tegenstrijdig belang in de wetenschappelijke literatuur overwegend positief werd ontvangen. Een versterkende factor hierbij was dat in het in oktober 2017 afgeronde evaluatieonderzoek naar de werking van de voor de NV/BV ingevoerde tegenstrijdigbelangregeling werd geconcludeerd dat deze de rechtszekerheid in het handelsverkeer bevordert.

Op enkele onderdelen schuurt de wettelijke tegenstrijdigbelangregeling in meer of mindere mate met opvattingen in de wetenschappelijke literatuur. Zo worden er kanttekeningen geplaatst bij de wettekst van de tegenstrijdigbelangbepaling, maar daarmee ook bij de inhoud van het begrip tegenstrijdig belang. Zo zouden de woorden ‘direct of indirect’ overbodig zijn. Er wordt op gewezen dat gelet op de parlementaire

geschiedenis[176] de wetgever in art. 2:129/2:239 lid 6 BW – en daarmee ook in art. 2:44 lid 6 en art. 2:291 lid 6 BW – uitgaat van een materiële invulling van het begrip tegenstrijdig belang zoals dat door de Hoge Raad in het *Bruil*-arrest is gehanteerd. Of er sprake is van een direct of indirect tegenstrijdig belang is dan niet relevant.
In het verlengde hiervan is er discussie of het woord 'persoonlijk' niet moet worden geschrapt. Het gebruik hiervan zou de schijn wekken dat een kwalitatief tegenstrijdig belang[177] niet onder de wettelijke tegenstrijdigbelangregeling zou kunnen vallen. Achtergrond van deze discussie is een verschil van mening over de vraag of de tegenstrijdigbelangbepaling kan worden toegepast bij een kwalitatief tegenstrijdig belang. Sommige auteurs zijn van opvatting dat een bestuurder die uitsluitend te maken heeft met een conflict van plichten geen eigen persoonlijk belang heeft en dat de onthoudingsregel daarom niet van toepassing is. Andere auteurs stellen zich daarentegen op het standpunt dat door de aansluiting bij het *Bruil*-arrest de toepasselijkheid van de tegenstrijdigbelangbepaling op het kwalitatief tegenstrijdig belang niet uitgesloten kan worden, omdat het uiteindelijk steeds afhangt van alle relevante omstandigheden van het concrete geval of er sprake is van een tegenstrijdig belang (zie par. 5.4.1).
Een andere kanttekening betreft de situatie dat een stichting geen RvC (of RvT) heeft en alle bestuurders een tegenstrijdig belang hebben. Door enkele auteurs werd ervoor gepleit onder dergelijke omstandigheden te bepalen dat aan een onafhankelijke derde een goedkeuringsrecht wordt verleend. Nadelen hiervan zijn echter dat het erg lastig wordt tot geschikte criteria voor de onafhankelijkheid van deze derde te komen, dat het besluitvormingsproces hierdoor wordt vertraagd, dat het kostenverhogend werkt en dat de stichting deze derde niet op basis van Boek 2 BW kan aanspreken bij een onterecht verleende goedkeuring. Gelet op deze praktische bezwaren werd dan ook – onzes inziens terecht – van het wettelijk voorschrijven van een dergelijke goedkeuringsregeling afgezien. Een goedkeuringsrecht voor een onafhankelijke derde kan desgewenst wel in de statuten van de stichting worden opgenomen. De praktijk wordt hiermee enige flexibiliteit geboden (zie par. 5.3.3).

Ten tijde van de totstandkoming van de WBTR is gepleit voor de introductie van een meldingsplicht ter zake van tegenstrijdig belang. Het is volgens de toenmalige Minister voor Rechtsbescherming primair de verantwoordelijkheid van de individuele bestuurder te bepalen dat hij een (potentieel) tegenstrijdig belang heeft en dit tijdig aan zijn medebestuurders kenbaar te maken. Volgens de Gecombineerde Commissie Vennootschapsrecht van de Nederlandse Orde van Advocaten en de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie zou echter de plicht tot openheid in geval van tegenstrijdig belang tot

[176] *Kamerstukken II* 2008/09, 31763, nr. 3, p. 12 (MvT).
[177] Van dit type tegenstrijdig belang is sprake in het geval een rechtspersoon een overeenkomst aangaat met een andere rechtspersoon, terwijl iemand bestuurder is van beide rechtspersonen.

uitdrukking moeten worden gebracht in een wettelijke meldingsplicht van een mogelijk tegenstrijdig belang.
Een dergelijke meldingsplicht is niet opgenomen in de WBTR. De hiervoor genoemde minister liet weten dat het inherent is aan de wettelijke regeling dat een bestuurder een tegenstrijdig belang meldt. Volstaan wordt met de opmerking dat een dergelijke meldingsplicht desgewenst kan worden opgenomen in de statuten of een reglement van de rechtspersoon. Hiermee wordt de praktijk enige flexibiliteit gelaten een passende regeling op te stellen (zie par. 5.3.6 en par. 5.5.3).

Bij de vormgeving van de tegenstrijdigbelangregeling bij de coöperatie werd in de wetenschappelijke literatuur de vraag opgeworpen of het door de wetgever geheel schrappen van art. 2:57 lid 4 (oud) BW niet een al te kordate stap was. Deze bepaling maakte een uitzondering op de tegenstrijdigbelangregeling van bestuurders van coöperaties (of onderlinge waarborgmaatschappijen) als het ging om het sluiten of wijzigen van overeenkomsten zoals deze met alle leden in gelijke omstandigheden werden gesloten. In de memorie van toelichting ging de toenmalige Minister van Veiligheid en Justitie in op deze kwestie. Hij merkte op dat wanneer een coöperatie met een bepaalde categorie van leden overeenkomsten onder gelijke omstandigheden sluit of wijzigt, en zich onder deze leden een bestuurder bevindt, van een tegenstrijdig belang geen sprake is. De regeling bracht op dit punt daarom geen wijziging in de bestaande wetgeving aan, aldus de minister. Het enige – toch wel relevante – verschil is dat het voorgaande voordien expliciet in art. 2:57 lid 4 (oud) BW was bepaald en dit thans moet worden aangenomen op basis van een passage in de parlementaire stukken (zie par. 5.5.2.2).

Voor de stichting is de algemene besluitvormingsregeling bij tegenstrijdig belang aangevuld met een documentatievoorschrift omdat de stichting geen algemene vergadering kent waarop voor de besluitvorming teruggevallen kan worden. Aan het documentatievoorschrift kan uitvoering worden gegeven door de overwegingen die aan het besluit ten grondslag liggen in de notulen van de bestuursvergadering (respectievelijk de vergadering van de RvC/RvT) op te nemen dan wel daaraan te hechten.
In de wetenschappelijke literatuur wordt getwijfeld aan de doelmatigheid van dit documentatievoorschrift. De kritiek heeft vooral te maken met de sanctionering indien de bestuurders (of commissarissen), zich wel of niet realiserend dat er een tegenstrijdig belang is, de aan het besluit ten grondslag liggende overwegingen niet schriftelijk vastleggen.
Uit de parlementaire stukken is op te maken dat het niet nakomen van de documentatieverplichting niet leidt tot een vernietigbaar besluit ex art. 2:15 lid 1 sub a BW.[178] Het gaat om een al genomen besluit en niet om de totstandkoming van dat besluit.

[178] *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 3, p. 6 (NV II).

In de wetenschappelijke literatuur is hierop verdeeld gereageerd. Sommigen reageerden instemmend. Anderen uitten twijfel of hier toch niet sprake is van strijd met bepalingen die de totstandkoming van besluiten regelen, omdat het oogmerk van het documentatievoorschrift is dat het bestuur zich rekenschap geeft van de gevolgen van het besluit en zich uitdrukkelijk afvraagt of het te nemen besluit zich verhoudt met het uitgangspunt dat het bestuur de belangen van de stichting en de met haar verbonden onderneming en/of organisatie moet laten prevaleren boven de eigen belangen van de bestuurders (zie par. 5.3.9.1 en par. 5.5.4.1).
Mocht van een totstandkomingsgebrek inderdaad geen sprake zijn, dan resteert de sanctie van aansprakelijkheid vanwege onbehoorlijk bestuur (respectievelijk toezicht). Niet-naleving van het documentatievoorschrift zou kunnen worden gekwalificeerd als onbehoorlijke taakvervulling. Immers een wettelijke verplichting die de stichting beoogt te beschermen, wordt niet nagekomen. Enige relativering is echter geboden. Het is nog maar de vraag of dit onbehoorlijk bestuur tot aansprakelijkheid van de bestuurders leidt. Een oorzakelijk verband tussen de schending van het documentatievoorschrift en de schade van de stichting zal moeilijk aan te tonen zijn. Die schade wordt in de regel veroorzaakt door het genomen besluit en de uitvoering ervan: het aangaan van een voor de stichting nadelige transactie. Of de overwegingen die aan het besluit ten grondslag liggen wel of niet schriftelijk zijn vastgelegd zal daar weinig aan af- of toedoen (zie par. 5.5.2.3 en par. 5.5.4.2).

5.6.6 Hoe zijn de incidenten en adviezen (Commissie Halsema en Commissie Vennootschapsrecht) vertaald in de maatregel? (onderzoeksvraag 6)

De Commissie Halsema heeft in haar rapport aanbevelingen gedaan aan de semipublieke sector en semipublieke instellingen voor het opstellen van gedragsregels. De Commissie beval aan enkele thema's op te nemen en uit te werken in voorschriften voor de organisatie, waaronder het volgende thema:

> "5. Elke vorm en schijn van belangenverstrengeling tussen bestuurders en instelling wordt vermeden. Besluiten tot het aangaan van transacties waarbij tegenstrijdige belangen van bestuurders spelen die van materiële betekenis zijn voor de instelling of voor de desbetreffende bestuurders, behoeven de goedkeuring van de interne toezichthouder."[179]

Uit de parlementaire stukken is op te maken dat het rapport van de Commissie Halsema een rol heeft gespeeld bij het in de WBTR opnemen van een wettelijke tegenstrijdigbelangregeling voor stichtingen en het omvormen van de wettelijke tegenstrijdigbelangregeling voor de vereniging, coöperatie en de onderlinge

[179] Rapport Commissie Halsema 2023, par. 4.3.1, p. 25.

waarborgmaatschappij van een vertegenwoordigingsregeling in een besluitvormingsregeling.[180]

> "Met de in dit wetsvoorstel neergelegde regeling wordt ook invulling gegeven aan de aanbevelingen van de Commissie Behoorlijk Bestuur […] Deze commissie heeft aangedrongen op een nauwkeuriger omschrijving van de taak en de aansprakelijkheid van bestuurders en toezichthouders van instellingen in semipublieke sectoren, en op de invoering van een tegenstrijdig-belangregeling voor deze instellingen."

Hierbij dient te worden opgemerkt dat de Commissie Halsema pleitte voor het opnemen van een tegenstrijdigbelangregeling in zelfregulerende codes voor de semipublieke sector en instellingen. De wetgever heeft daarentegen als uitgangspunt gekozen voor een algemene basisregeling.[181]

Naast de adviezen van de Commissie Halsema zijn ook de in 2015 door de Commissie Vennootschapsrecht uitgebrachte adviezen van belang. De Commissie Vennootschapsrecht achtte de voorgestelde regels inzake tegenstrijdig belang bij verenigingen en stichtingen goed werkbaar, aldus het volgende citaat:[182]

> "De Commissie acht de voorgestelde regels inzake tegenstrijdig belang bij verenigingen en stichtingen goed werkbaar. Inmiddels is enige jaren praktijkervaring opgedaan met de regeling bij NV's en BV's. De Commissie juicht toe dat deze regeling, als één van de onderdelen van de Wet bestuur en toezicht, in 2016 zal worden geëvalueerd."

5.6.7 In hoeverre houdt de beleidslogica van de maatregel rekening met verschillen in schaal en professionaliteit van verenigingen en stichtingen? (onderzoeksvraag 7)

De wettelijke tegenstrijdigbelangregeling geldt gelijkelijk voor alle verenigingen en stichtingen. Niet alleen voor verenigingen en stichtingen van een substantiële omvang die actief zijn op de commerciële markt of in de semipublieke sector, maar ook voor kleine, niet-commerciële verenigingen en stichtingen.

Met de verschillen in schaal en professionaliteit van verenigingen en stichtingen is echter bij de vormgeving van de tegenstrijdigbelangregeling in zekere mate rekening gehouden.

---

[180] *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 3, p. 3 (MvT).

[181] Vgl. Consultatiereactie VNO-NCW en MKB-Nederland 2014, p. 6. Zie ook het verslag van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie d.d. 9 september 2016, p. 5: "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?"

[182] Advies Commissie Vennootschapsrecht 2015, p. 3.

Dit geldt niet voor de externe verhoudingen. De nieuwe tegenstrijdigbelangregeling beschermt derden die van het tegenstrijdige belang van een bestuurder of commissaris niet op de hoogte hoeven te zijn. Zij worden beschermd doordat de met de rechtspersoon aangegane overeenkomst ondanks het tegenstrijdige belang in beginsel geldig is. In de verhouding tot derden is er geen reden op de tegenstrijdigbelangregeling een uitzondering te maken voor kleine verenigingen of stichtingen.

Voor de interne verhoudingen heeft de wetgever rekening gehouden met kleine stichtingen die veelal een eenhoofdig bestuur kennen en geen RvC/RvT. Voorkomen moet worden dat de besluitvorming in dat geval geheel geblokkeerd wordt indien deze enig bestuurder een tegenstrijdig belang heeft, omdat er bij de stichting dan geen orgaan aanwezig is dat de besluitvorming kan overnemen. Vandaar dat de wetgever heeft bepaald dat het bestuur het besluit kan nemen onder schriftelijke vastlegging van de overwegingen die aan het besluit ten grondslag liggen.[183] De stichting is hierover dan in ieder geval transparant. Overigens kan hiervan in de statuten worden afgeweken (zie par. 5.3.8).

[183] Volledigheidshalve zij opgemerkt dat deze wettelijke regeling ook van toepassing is ingeval de stichting een meerhoofdig bestuur kent en geen RvC/RvT. Het bestuur kan dan ook het besluit nemen in de situatie dat alle bestuurders geconflicteerd zijn.

Hoofdstuk 6
Wettelijke regels over meervoudig stemrecht en ontstentenis/belet van bestuurders en commissarissen

6.1 Inleiding

6.1.1 Onderwerpen en opzet van dit hoofdstuk

In dit hoofdstuk staan centraal de door de WBTR voor verenigingen en stichtingen geïntroduceerde wettelijke regels over meervoudig stemrecht en de regels over ontstentenis en belet van bestuurders en commissarissen. Deze regels zijn onderdeel van de basisregels voor bestuurders en commissarissen die door de toenmalige Minister van Veiligheid en Justitie ook wel kernbepalingen werden genoemd.[1] De regels van meervoudig stemrecht golden destijds al voor bestuurders en commissarissen van de NV (art. 2:129 lid 2 BW) en de BV (art. 2:239 lid 2 BW) maar zouden volgens de minister voor alle rechtspersonen moeten gelden.[2] De minister vond het bovendien wenselijk om voor verenigingen (waaronder hierna mede worden verstaan coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen) en stichtingen, net als voor NV's en BV's, in de wet te bepalen dat de statuten *moeten* voorzien in een regeling van ontstentenis en belet van alle bestuurders en een regeling van ontstentenis en belet van alle commissarissen.[3] De statuten *mogen* een regeling bevatten voor het geval van ontstentenis of belet van een of meer, maar niet alle, bestuurders respectievelijk commissarissen.

In par. 6.1.2 wordt eerst de chronologie van het wetgevingsproces behandeld omdat de relevante wetsartikelen deels pas later in het Wetsvoorstel terecht kwamen. In par. 6.2 van dit hoofdstuk wordt de WBTR-regeling van meervoudig stemrecht geanalyseerd. In par. 6.3 komt de ontstentenis en beletregeling uit de WBTR aan de orde. Daarbij worden de regelingen voor respectievelijk verenigingen (waaronder coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen) en stichtingen gelijktijdig behandeld, waarbij eventuele verschillen in uitwerking of achtergrond worden benoemd. De uit voormelde analyse blijkende bevindingen worden gebruikt in par. 6.4 bij de beantwoording van de onderzoeksvragen 1 tot en met 7 van Deelonderzoek I.

6.1.2 Chronologie

In het voorontwerp was slechts een bepaling over meervoudig stemrecht opgenomen en geen bepaling over ontstentenis en belet van bestuurders en commissarissen van

---

1 *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 3, p. 10 (MvT).
2 *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 3, p. 12 (MvT).
3 *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 3, p. 13 (MvT).

verenigingen en stichtingen. Naar aanleiding van de consultatiereacties[4] achtte de toenmalige Minister van Veiligheid en Justitie het wenselijk om ook over laatstgenoemd onderwerp een bepaling op te nemen in het Wetsvoorstel.

De in de eerste versie van het wetsvoorstel voorgestelde art. 2:9 en 2:11 BW bevatten een uniforme regeling voor alle rechtspersonen. In het wetsvoorstel stond in art. 2:9 lid 4 BW een regeling van meervoudig stemrecht voor het bestuur van alle rechtspersonen en in art. 2:11 lid 5 BW een regeling van meervoudig stemrecht voor de RvC van alle rechtspersonen.[5] Bovendien stond in art. 2:9 lid 6 BW dat de statuten van een rechtspersoon voorschriften bevatten omtrent de wijze waarop in de uitoefening van taken en bevoegdheden voorlopig wordt voorzien in geval van ontstentenis en belet van elk van de bestuurders. De statuten kunnen volgens de tweede zin van dit artikel deze voorschriften bevatten voor het geval sprake is van ontstentenis of belet van een of meer bestuurders. In art. 2:11 lid 7 BW stond eenzelfde bepaling voor ontstentenis en belet van commissarissen.

Na kritiek vanuit de literatuur en discussie in de Tweede Kamer werd de structuur van het wetsvoorstel in november 2018 gewijzigd en werden bepalingen over bestuur en toezicht opgenomen in de eigen titels van de rechtspersonen. Hoewel deze wijziging vooral van technische aard was, kwamen bij die gelegenheid in het herziene Wetsvoorstel de regels over meervoudig stemrecht en ontstentenis en belet van bestuurders en commissarissen te vervallen.[6] In de literatuur was namelijk opgemerkt dat de toepassing van deze bepalingen op de vereniging en de stichting ingrijpende gevolgen zou kunnen hebben voor bestaande bestuurs- en toezichtstructuren bij deze rechtspersonen.[7] Daarbij werd in herinnering gebracht dat de minister eerder had aangegeven dat het wetsvoorstel geen wijziging beoogde te brengen in bestaande bestuurs- en toezichtstructuren en dat het Wetsvoorstel niet zou noodzaken tot een statutenwijziging.[8]

Het laten vervallen van de regeling in het herziene wetsvoorstel leidde tot een reactie van Van Veen en Ten Berg.[9] Zij merkten op dat in de wetenschappelijke literatuur werd aangenomen dat de beperking op het statutair toekennen van meervoudig stemrecht aan bestuurders en commissarissen, ondanks het ontbreken van een wettelijke regeling, ook voor andere rechtspersonen dan NV's en BV's geldt en dat het schrappen van deze bepaling uit het wetsvoorstel juist tot onduidelijkheid zou leiden. Bovendien zou door

---

4 Zie o.a. Consultatiereactie IVO 2014, te vinden op https://www.internetconsultatie.nl/bestuurentoezichtrechtspersonen/reacties.

5 *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 2.

6 *Kamerstukken II* 2018/19, 34491, nr. 7, p. 11.

7 Schoonbrood & Meppelink 2016a, p. 685, waarnaar ook wordt verwezen op p. 2 van de nota naar aanleiding van het verslag (*Kamerstukken II* 2018/19, 34491, nr. 6).

8 *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 3, p. 8.

9 Van Veen & Ten Berg 2019.

middel van een overgangsregeling een oplossing kunnen worden geboden voor de in de praktijk voorkomende statutaire regelingen die niet in overeenstemming zijn met de wet. Ook wezen zij op het belang om bij alle rechtspersonen te voorkomen dat op enig moment de taken van het bestuur of de RvC niet kunnen worden uitgeoefend omdat alle bestuurders of alle commissarissen ontbreken. Ook voor wat betreft dat onderwerp zou een overgangsregeling opgesteld kunnen worden.

De toenmalige Minister voor Rechtsbescherming hield niettemin vast aan het feit dat hij verenigingen en stichtingen niet in een keurslijf wilde dwingen en de praktijk niet in de weg wilde zitten. De verplichte ontstentenis- en beletregeling voor bestuurders en commissarissen zou volgens de minister alleen voor de NV en BV moeten gelden en voor de andere rechtspersonen zou flexibiliteit gehandhaafd moeten worden.[10]

Voordat de stemming over het wetsvoorstel plaatsvond, verschenen er echter twee amendementen van de Kamerleden Van Gent en Van Dam.[11] In het ene amendement stelden zij voor de bepaling over meervoudig stemrecht voor bestuurders en commissarissen van de vereniging en de stichting weer in te voegen. In het andere amendement stelden zij voor de bepaling over ontstentenis en belet weer op te nemen. Zij voerden aan dat er geen grond is om bij deze onderwerpen onderscheid te maken tussen de vereniging (waaronder coöperatie en OWM) en stichting enerzijds en de NV en BV anderzijds. Beide amendementen bevatten overgangsbepalingen zodat de voorgestelde wettelijke regeling inzake meervoudig stemrecht en ontstentenis en belet verenigingen en stichtingen niet zou noodzaken tot een zelfstandige statutenwijziging.[12] Tijdens de stemming in de Tweede Kamer werden beide amendementen aangenomen.

6.2 Meervoudig stemrecht

6.2.1 Wettekst

In art. 2:44 lid 4 (vereniging) en art. 2:291 lid 4 (stichting), zoals deze uiteindelijk zijn aangenomen en inwerking zijn getreden, zijn regelingen voor besluitvorming in een meerhoofdig bestuur opgenomen:

---

10 *Kamerstukken II* 2018/19, 34491, nr. 6, p. 2 (NV II).

11 *Kamerstukken II* 2019/20, 34491, nr. 13 respectievelijk nr. 14.

12 Voor de inwerkingtreding van de WBTR bevatte Boek 2 BW voor de NV slechts een bepaling over ontstentenis of belet van bestuurders (art. 2:134 lid 4 BW). De WBTR voorzag voor de NV in een bepaling over ontstentenis of belet van commissarissen (art. 2:142 lid 4 BW). De overgangsregeling die in het amendement van de Kamerleden Van Gent en Van Dam was opgenomen zag echter alleen op verenigingen en stichtingen. Rensen (Rensen 2021, p. 183) merkte op dat sprake was van een omissie omdat de regeling niet voorzag in een overgangsregeling voor de NV. Om die reden werd de inwerkingtreding van dit onderdeel uitgesteld (*Stb.* 2021, 284). Bij de Verzamelwet Justitie & Veiligheid 2022 (*Stb.* 2022, 345) is met ingang van 1 januari 2023 alsnog overgangsregeling ingevoerd en het nieuwe art. 2:142 lid 4 BW zelf is pas op 1 januari 2024 inwerking getreden (*Stb.* 2023, 254).

> "De statuten kunnen bepalen dat een met name of in functie aangeduide bestuurder meer dan één stem wordt toegekend. Een bestuurder kan niet meer stemmen uitbrengen dan de andere bestuurders tezamen."

In art. 2:47 lid 4 BW (vereniging) en art. 2:292a lid 4 BW (stichting), zijn gelijkluidende regelingen voor de RvC opgenomen:

> "De statuten kunnen bepalen dat een met name of in functie aangeduide commissaris meer dan één stem wordt toegekend. Een commissaris kan niet meer stemmen uitbrengen dan de andere commissarissen tezamen."

Zowel bij het bestuur als de RvC kan behoefte bestaan aan meervoudig stemrecht. In de memorie van toelichting werd opgemerkt dat het toekennen van meer dan één stem aan een bepaalde commissaris bijvoorbeeld aangewezen kan zijn indien men extra gewicht wil toekennen aan het inzicht van een door een bepaalde subsidieverschaffer benoemde commissaris.[13]

6.2.2 Begrenzing meervoudig stemrecht; collegialiteitsbeginsel

De regeling betreffende het meervoudig stemrecht die is opgenomen in de WBTR voor het bestuur gold al voor de NV (art. 2:129 lid 2 BW) en de BV (art. 2:239 lid 2 BW). Ook voor de RvC kende Boek 2 BW al een regeling voor de NV (art. 2:140 lid 4 BW) en de BV (art. 2:250 lid 4 BW). Bij de wijziging van Boek 2 BW in verband met de herziening van het preventief toezicht op de oprichting en statutenwijzing van NV's en BV's,[14] werd door de toenmalige Minister van Justitie in 1999 opgemerkt:

> "De wet gaat ervan uit dat de vennootschap een bestuur heeft. Dat bestuur kan bestaan uit een of meerdere bestuurders: zij oefenen in dat geval gezamenlijk de taken van het bestuur uit. De wet bevat geen regels voor de besluitvorming van zo'n meerhoofdig bestuur. In paragraaf 8 van de richtlijnen is neergelegd dat iedere bestuurder aan de totstandkoming van een besluit moet kunnen meewerken en derhalve ten minste een stem heeft. In bepaalde situaties – men denke aan een joint-venture – kan de praktijk behoefte hebben aan de mogelijkheid een bestuurder meer dan een stem te geven. Daartegen bestaat geen bezwaar voor zover daarbij het beginsel van collegiaal bestuur gewaarborgd blijft. Daarom bepaalt lid 2 van artikel 129/239 dat een bestuurder niet meer stemmen kan worden toegekend dan alle andere bestuurders tezamen."[15]

---

13 *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 3, p. 23.

14 Hierbij kwamen de Departementale Richtlijnen, die werden gebruikt voor het verkrijgen van de destijds vereiste verklaring van geen bezwaar van de Minister van Justitie voor de oprichting of statutenwijziging van een NV of BV, te vervallen. De regeling van meervoudig stemrecht voor NV's en BV's stond voor deze wetswijziging in de Departementale Richtlijnen.

15 *Kamerstukken II* 1998/99, 26277, nr. 3, p. 11 (MvT). Zie ook Van Veen & Ten Berg 2019.

Zoals opgemerkt, werd de regeling aanvankelijk in de algemene bepalingen opgenomen, zodat deze zou gaan gelden voor het bestuur alle rechtspersonen. Via een amendement kwamen de bepalingen uiteindelijk terecht in de eigen titels voor de vereniging en de stichting. Tijdens de behandeling van de WBTR in de Eerste Kamer merkte de toenmalige Minister van Rechtsbescherming op dat de bepalingen waren ontleend aan de NV en de BV en ook van nut waren voor verenigingen en stichtingen:

> "De begrenzing van meervoudig stemrecht draagt bij aan de kwaliteit van het bestuur en toezicht bij verenigingen en stichtingen en voorkomt dat één bestuurder niet zijn zin kan doordrukken. De regeling doet daarmee recht aan het beginsel van collegiaal bestuur bij verenigingen en stichtingen."[16]

De collegialiteitsgedachte ligt aan de taak van het bestuur en de RvC van alle rechtspersonen ten grondslag. Ook zonder een wettelijke bepaling werd door de meeste auteurs al ruim voor de inwerkingtreding van de WBTR aangenomen dat de beperking van meervoudig stemrecht ook voor bestuurders en commissarissen van andere rechtspersonen dan NV's en BV's heeft te gelden.[17] Volgens het amendement was er niettemin onduidelijkheid:

> "In de literatuur bestaat verschil van inzicht over de geldigheid van een statutaire regeling die erin voorziet dat een bestuurder of commissaris meer stemmen kan uitbrengen dan de andere bestuurders of commissarissen tezamen. Voorts is in de literatuur gemeld dat gevallen bekend zijn waarbij een dergelijke regeling in statuten is opgenomen. Door invoering van dit wetsvoorstel wordt duidelijk dat een dergelijke regeling bij wet is verboden."[18]

In de literatuur werd opgemerkt dat er stichtingen zijn die als administratiekantoor fungeren bij een familievennootschap. In de statuten van dit soort stichtingen wordt wel bepaald dat aan een van de bestuurders, de pater of mater familias, meer stemmen toekomen dan aan de andere bestuurders tezamen.[19] Een dergelijke constructie zou na de invoering van de WBTR niet meer mogelijk zijn.

6.2.3 Doorslaggevende stem

Tijdens de parlementaire behandeling merkte de minister op dat bij verenigingen en stichtingen in de praktijk een tweehoofdig bestuursmodel voorkomt waarbij in de statuten is geregeld dat één bestuurder een doorslaggevende stem heeft.[20] Net als bij de

---

16 *Kamerstukken II* 2020/21, 34491, C, p. 6. Overigens zal het woordje 'niet' in het voorgaande citaat onbedoeld zijn.

17 Van Veen & Ten Berg 2019, Asser/Van der Grinten/Maeijer 2-II* 1997/322 en Asser/Rensen 2-III* 2017/138 en 334. Anders: Galle 2007.

18 *Kamerstukken II* 2019/20, 34491, nr. 13, p. 3.

19 Van Hoepen 2021.

20 *Kamerstukken II* 2018/19, 34491, nr. 11, p. 2 (Brief van de Minister voor Rechtsbescherming).

NV en de BV is echter met de nieuwe regeling gaan gelden dat bij het staken van stemmen een doorslaggevende stem niet kan worden toegekend aan de bestuurder met meervoudig stemrecht als deze bestuurder hierdoor alsnog meer stemmen zou hebben dan de andere bestuurders tezamen.[21] In lijn daarmee kan bij een tweehoofdig bestuur evenmin aan één van de bestuurders een doorslaggevende stem worden toegekend. Ditzelfde geldt voor de doorslaggevende stem van een commissaris.

6.2.4 Interpretatie 'meer stemmen dan de andere bestuurders/commissarissen tezamen'

In de literatuur zijn vragen gerezen over de uitleg van de bepaling "Een bestuurder kan niet meer stemmen uitbrengen dan de andere bestuurders tezamen". Volgens Schoonbrood en Meppelink moet de beperking per persoon worden bekeken. Daarmee wordt voorkomen dat de andere bestuurders 'voor spek en bonen' meedoen en dat een bestuurder met het meervoudig stemrecht het in zijn macht heeft een besluit te nemen. Een statutaire regeling waarbij aan twee of meer bestuurders meervoudig stemrecht wordt toegekend is volgens deze auteurs mogelijk zolang niet één van hen meer stemmen kan uitbrengen dan de andere bestuurders gezamenlijk.[22]

Nowak merkte op dat er wat betreft de vraag wat wordt bedoeld met "de andere bestuurders tezamen" verschillende interpretatiemogelijkheden zijn. Gaat het om: (1) het officiële aantal bestuurders; (2) de in functie zijnde bestuurders; (3) de stemgerechtigde bestuurders; of (4) de stemgerechtigde aanwezige bestuurders?[23] De statuten zijn op dit punt niet altijd duidelijk. Volgens Nowak is de voorvraag welke typen de wetgever heeft beoogd toe te laten. Zowel Nowak als Schoonbrood en Meppelink suggereerden dat de wetgever de regeling zou moeten her-redigeren in de vorm van type 3: "een bestuurder kan niet meer stemmen uitbrengen dan de andere *stemgerechtigde* bestuurders tezamen."[24] Hiermee wordt ook duidelijk dat het gaat om een bestuurders die geen tegenstrijdig belang hebben. Een persoon met een tegenstrijdig belang heeft immers geen recht om te stemmen. De wetgever en de opstellers van het amendement hebben deze suggestie echter niet overgenomen.

6.2.5 Overgangsregeling

In de literatuur werd in 2017 al gesignaleerd dat de voorgestelde regeling gevolgen kan hebben waar statuten van verenigingen en stichtingen aan een bestuurder of commissarissen meervoudig stemrecht of bijvoorbeeld een doorslaggevende stem toekennen.[25] In het amendement dat werd aangenomen was om die reden een

---

[21] Asser/Van Solinge & Nieuwe Weme 2-IIb 2019/213.
[22] Schoonbrood & Meppelink 2016, p. 523.
[23] Nowak 2016, p. 1069.
[24] Schoonbrood & Meppelink 2016, p. 686 en Nowak 2016, p. 1069.
[25] Quist & Rensen 2017.

overgangsregeling opgenomen.[26] De overgangsregeling in art. XV lid 4 WBTR luidt als volgt:

> "4. De rechtspersoon brengt bij de eerstvolgende statutenwijziging na inwerkingtreding van deze wet de statuten in overeenstemming met artikel 44 leden 4 en 5, artikel 47 leden 4 en 5, artikel 142 lid 4, artikel 291 leden 4 en 5 en artikel 292a leden 4 en 5 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek."

Kennelijk vond de wetgever het van belang dat verenigingen en stichtingen niet direct genoodzaakt werden hun statuten te wijzigen en kosten te maken. Een vereniging of stichting moet dus wel bij de eerstvolgende statutenwijziging na inwerkingtreding van de WBTR (ongeacht wat deze statutenwijziging behelst) de statuten in overeenstemming brengen met de WBTR.

De overgangsregeling in art. XV lid 5 WBTR luidt als volgt:

> "5. Een statutaire bepaling die vóór inwerkingtreding van deze wet bepaalt dat een bepaalde bestuurder of commissaris van een vereniging, een coöperatie, een onderlinge waarborgmaatschappij of een stichting, meer stemmen kan uitbrengen dan de andere bestuurders respectievelijk commissarissen tezamen, is geldig tot uiterlijk vijf jaar na de datum van inwerkingtreding van deze wet of tot de eerste statutenwijziging na de inwerkingtreding van deze wet, naar gelang welk moment eerst valt."

In de wetenschappelijke literatuur bestond naar aanleiding van het Wetsvoorstel, dat in eerste instantie nog geen overgangsbepaling bevatte, rond 2016 discussie over het gevolg van de WBTR op bestaande statuten die een regeling van meervoudig stemrecht bevatten die in strijd is met de WBTR.[27] Deze discussie is achterhaald door de overgangsbepaling: indien vijf jaar na inwerkingtreding de strijdige statutaire bepaling rondom meervoudig stemrecht niet is aangepast aan de WBTR, geldt het wettelijke uitgangspunt dat iedere bestuurder één stem heeft. [28]
Een verboden statutaire regeling van meervoudig stemrecht, is dus geldig tot uiterlijk vijf jaar na inwerkingtreding van de WBTR of tot de eerste statutenwijziging na de inwerkingtreding van de WBTR, naar gelang welk moment eerst valt. Opmerkelijk is wel

---

[26] *Kamerstukken II* 2019/20, 34491, nr. 13.

[27] Stel dat de statuten van een vereniging of stichting aan een bestuurder meer dan één stem of een doorslaggevende stem toekennen. Quist en Rensen (Quist & Rensen 2017) namen aan, in navolging van Waaijer (Waaijer 2016), dat de statuten na het van kracht worden van de WBTR zo gelezen moeten worden dat de betreffende bestuurder evenveel stemmen kan uitbrengen als de overige bestuurders tezamen. Schoonbrood en Meppelink (Schoonbrood & Meppelink 2016a) waren van mening dat in dat geval wordt teruggevallen op de hoofdregel dat iedere bestuurder één stem heeft.

[28] Zie ook Van Hoepen 2021.

dat uit deze overgangsbepaling blijkt dat wetgever een ander standpunt inneemt dan enkele hiervoor in par. 6.2.2 genoemde auteurs[29] door bestaande, te ver gaande statutaire regelingen van meervoudig stemrecht wel te respecteren tot en met 30 juni 2026. Deze worden pas per 1 juli 2026 ongeldig.[30]

6.3 Ontstentenis- en beletregeling

6.3.1 Wettekst

In art. 2:44 lid 5 BW (bestuur vereniging), 2:47 lid 5 BW (raad van commissarissen vereniging), 2:291 lid 5 (bestuur stichting) en 2:292a lid 5 BW (raad van commissarissen stichting) zijn gelijkluidende wettelijke bepalingen inzake ontstentenis en belet opgenomen.

De geüniformeerde regeling luidt voor bestuurders als volgt:

> "De statuten bevatten voorschriften omtrent de wijze waarop in de uitoefening van de taken en bevoegdheden voorlopig wordt voorzien in geval van ontstentenis en belet van alle bestuurders. De statuten kunnen deze voorschriften bevatten voor het geval van ontstentenis of belet van een of meer bestuurders. In de statuten kan nader worden bepaald wanneer sprake is van belet. Degene die bij ontstentenis of belet van bestuurders ingevolge een statutaire regeling is aangewezen tot het verrichten van bestuursdaden, wordt voor wat deze bestuursdaden betreft met een bestuurder gelijkgesteld."

En voor commissarissen:

> "De statuten bevatten voorschriften omtrent de wijze waarop in de uitoefening van de taken en bevoegdheden voorlopig wordt voorzien in geval van ontstentenis en belet van alle commissarissen. De statuten kunnen deze voorschriften bevatten voor het geval van ontstentenis of belet van een of meer commissarissen. In de statuten kan nader worden bepaald wanneer sprake is van belet. Degene die bij ontstentenis of belet van commissarissen ingevolge een statutaire regeling de taken van een commissaris vervult, wordt voor het vervullen van die taken met een commissaris gelijkgesteld."

Ook voor de NV werd bij deze gelegenheid een bepaling inzake ontstentenis en belet van commissarissen in de wet opgenomen (art. 2:142 lid 4 BW). Daarmee zijn deze bepalingen

---

[29] Van Veen & Ten Berg 2019, Asser/Van der Grinten/Maeijer 2-II* 1997/322 en Asser/Rensen 2-III* 2017/138 en 334.

[30] Bij een eerdere statutenwijziging zal de notaris, als het goed is, de verboden regeling wijzigen in een toegelaten regeling.

als gevolg van de WBTR voor alle rechtspersonen gelijk komen te luiden,[31] hoewel de inwerkingtreding van art. 2:142 lid 4 BW voor de NV werd uitgesteld vanwege het ontbreken van een overgangsbepaling (zie ook de voetnoten in par. 6.1.2 en par. 6.3.6).[32] Zie voor wat betreft de wijze waarop deze regeling in de WBTR terecht is gekomen via een amendement[33] hoofdstuk 2 van het Algemeen Deel.

Ontstentenis- en beletbepalingen waren ten tijde van het wetsvoorstel al voor sommige soorten semipublieke instellingen in sectorregelgeving opgenomen. Voor woningcorporaties bevatte art. 25 lid 7 WonW 2015 de volgende bepaling:

> "De statuten bevatten voorschriften omtrent de wijze waarop, in geval van ontstentenis of belet van de bestuurders, voorlopig in het bestuur wordt voorzien."

En art. 30 lid 11 WonW 2015 bepaalde het volgende:

> "De statuten bevatten voorschriften omtrent de wijze waarop, in geval van ontstentenis of belet van de commissarissen, voorlopig in de raad van toezicht wordt voorzien."

6.3.2 Achtergrond: voorkomen bestuurs-/toezichtvacuüm

De WBTR schrijft voor dat de statuten van een rechtspersoon een regeling bevatten voor het geval sprake is van ontstentenis of belet van álle bestuurders of commissarissen. Hiermee wordt beoogd te voorkomen dat er een vacuüm ontstaat. Dit speelt in het bijzonder bij stichtingen die voor wat betreft de opvolging van bestuurders en/of commissarissen vaak een coöptatieregeling kennen.

Bij de stichting gold tot dan toe slechts een wettelijke regeling voor het geval waarin het door de statuten voorgeschreven bestuur geheel of gedeeltelijk ontbreekt en daarin niet overeenkomstig de statuten wordt voorzien (art. 2:299 BW). In dat geval kan de rechtbank op verzoek van een belanghebbende of het openbaar ministerie in de vervulling van de lege plaats voorzien. De wet bevatte een dergelijke regeling niet voor commissarissen en in die zin was sprake van een lacune. Indien de stichting in haar statuten een ontstentenis- en beletregeling opneemt dan wordt via de statutaire weg voorzien in de benoeming van nieuwe commissarissen, zodat een toezichtvacuüm wordt voorkomen c.q. wordt opgelost.

---

31 Art. 2:134 lid 4 BW en art. 2:142 lid 4 BW voor de NV en art. 2:244 lid 4 BW en art. 2:252 lid 4 BW voor de BV.

32 Naar aanleiding van reacties op de consulatie voorzag het Wetsvoorstel, anders dan het Voorontwerp, aanvankelijk wél in een ontstentenis- en beletbepaling. *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 3, p. 13 (MvT).

33 *Kamerstukken II* 2019/20, 34491, nr. 14.

Naar aanleiding van vragen van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid in de Eerste Kamer merkte de toenmalige Minister voor Rechtsbescherming in 2020 op dat een ontstentenis- en beletregeling in de statuten voorkomt dat een vereniging of stichting zonder functionerend bestuur of RvC komt te zitten. De minister voegde daaraan toe dat het in het bijzonder in verband met de uitbraak van COVID-19 was aan te raden in de statuten een dergelijke regeling te treffen om zo de continuïteit van de rechtspersoon te waarborgen.[34]

6.3.3 Definitie van 'ontstentenis' of 'belet'; tegenstrijdig belang als vorm van belet

Bij 'ontstentenis' gaat het om de situaties waarin een vacature ontstaat, bijvoorbeeld door ontslag.[35] Ontstentenis lijkt daarmee een voldoende duidelijk begrip. Het is echter niet altijd duidelijk wat onder 'belet' moet worden verstaan. Het gaat om situaties waarin de bestuurder zijn functie tijdelijk niet mag uitoefenen door een schorsing (functioneel belet) of tijdelijk niet kan uitoefenen, bijvoorbeeld door langdurige ziekte of verblijf in het buitenland terwijl er geen communicatiemogelijkheden zijn (feitelijk belet).[36] Sinds de flexibilisering van het BV-recht kent de wet voor de BV een bepaling (art. 2:244 lid 4 derde volzin BW) die de WBTR voor andere rechtspersonen heeft overgenomen: de statuten kunnen nader bepalen wanneer sprake is van belet.

Blijkens de parlementaire geschiedenis wordt het aan de rechtspersoon overgelaten om ook tegenstrijdig belang in de statuten aan te merken als een vorm van functioneel belet.[37] Een statutaire beletregeling kan volgens de minister ook een oplossing bieden in de situatie dat sprake is van tegenstrijdig belang van bestuurders en er een RvC is ingesteld. Escalatie naar de RvC kan daarmee worden voorkomen.[38] Ook kan hiermee het beoogde evenwicht tussen verschillende soorten bestuurders worden bewaakt aangezien een persoon met een tegenstrijdig belang tijdelijk kan worden vervangen door iemand 'uit hetzelfde kamp' als de geconflicteerde bestuurder.[39] Voorzien de statuten hier niet in, dan wordt teruggevallen op de tegenstrijdigbelangregeling en kan een tegenstrijdig belang niet als belet worden aangemerkt.

6.3.4 Rechtspositie beletfunctionaris

Een beletfunctionaris die optreedt in geval van ontstentenis of belet van bestuurders wordt voor wat betreft zijn bestuursdaden met een bestuurder gelijkgesteld, ongeacht of

---

34 *Kamerstukken II* 2020/21, 34491, C, p. 6 (MvA).
35 *Kamerstukken II* 2020/21, 34491, C, p. 6 (MvA).
36 *Kamerstukken II* 2006/07, 31058, nr. 3, p. 95 (MvT) en *Kamerstukken II* 2020/21, 34491, C, p. 6 (MvA). Zie hierover ook Van Uchelen-Schipper & De Vries 2020.
37 *Kamerstukken II* 2018/19, 34491, nr. 6, p. 12.
38 Zie ook de discussie hierover genoemd in Van Uchelen-Schipper & De Vries 2020, noot 7.
39 Schoonbrood & Meppelink 2016, p. 527.

hij één van de bestuurders vervangt of alle bestuurders (of de enig bestuurder).[40] De uiteindelijke wettekst voor verenigingen en stichtingen is via het hiervoor genoemde amendement in de WBTR terecht gekomen waarbij een nadere toelichting op dit punt ontbrak. In de toelichting bij het wetsvoorstel is wel te lezen dat de regel was ontleend aan de bepalingen over het verrichten van bestuursdaden door een niet-bestuurder bij de NV en BV.[41]

In art. 2:261 BW, dat bij gelegenheid van de inwerkingtreding van de WBTR kwam te vervallen, stond:

> "Allen, commissarissen of anderen die, zonder deel uit te maken van het bestuur der vennootschap, krachtens enige bepaling der statuten of krachtens besluit der algemene vergadering, voor zekere tijd of onder zekere omstandigheden daden van bestuur verrichten, worden te dien aanzien, wat hun rechten en verplichtingen ten opzichte van de vennootschap en van derden betreft, als bestuurders aangemerkt."

De minister merkte op dat deze bepaling aanvankelijk van belang was voor het geval van tegenstrijdig belang van bestuurders en voor het geval van ontstentenis of belet van bestuurders. Aangezien de tegenstrijdig belangregeling van de NV en de BV sinds 2013 niet meer uitgaat van een vertegenwoordigingsregel maar van een besluitvormingsregel zijn de bepalingen sindsdien alleen nog van belang in het kader van ontstentenis en belet, aldus de minister.[42] De regel werd daarom toegevoegd aan de regeling voor ontstentenis en belet van bestuurders. Hoewel art. 2:261 BW dus kwam te vervallen verwijst art. 6 van de Wet op de formeel buitenlandse vennootschappen hier nog wel abusievelijk naar.

Ook degene die bij ontstentenis of belet van commissarissen ingevolge een statutaire regeling de taken van een commissaris vervult, wordt voor het vervullen van die taken met een commissaris gelijkgesteld. Deze zin is ook toegevoegd aan de regelingen voor de verschillende soorten rechtspersonen.

6.3.5 De commissaris als beletfunctionaris

De statuten van een rechtspersoon kunnen bepalen dat in geval van ontstentenis of belet van alle bestuurders of de enig bestuurder, het bestuur tijdelijk berust bij een door de RvC

---

[40] In de oorspronkelijke tekst van het wetsvoorstel was de ontstentenis- en beletregeling voor alle rechtspersonen opgenomen in het voorgestelde art. 2:9 lid 6. De laatste zin van dat artikel was net even anders geformuleerd: "Degene die bij ontstentenis of belet van *elk van de bestuurders* ingevolge een statutaire regeling is aangewezen tot het verrichten van bestuursdaden, wordt voor wat deze bestuursdaden betreft met een bestuurder gelijkgesteld."

[41] *Kamerstukken II* 2006/07, 31058, nr. 3, p. 13 (MvT).

[42] *Kamerstukken II*, 2015/16, 34491, nr. 3, p. 13.

– al dan niet uit zijn midden – daartoe aangewezen persoon. In de literatuur is opgemerkt dat, hoewel de wettekst niet uitsluit dat een commissaris wordt aangewezen als beletfunctionaris voor een bestuurder, dat vanwege de dubbelrol vaak niet verstandig is.[43] Een commissaris die als beletfunctionaris is aangewezen blijft formeel commissaris en wordt als zodanig beloond. Tegelijkertijd heeft hij dezelfde rechten en bevoegdheden als een bestuurder. Uit de literatuur en jurisprudentie volgt dat het samenvallen van de rol van commissaris en beletfunctionaris slechts gedurende een beperkte periode geoorloofd is en dat deze periode niet te lang mag voortduren.[44] Het hangt af van de omstandigheden van het geval welke tijdsperiode de rechter toelaatbaar acht. In de literatuur is ook gesuggereerd dat het tijdelijk verrichten van bestuurswerkzaamheden door een commissaris wordt gekwalificeerd als belet om de functie van commissaris te vervullen.[45]

Ten tijde van de WBTR bepaalde de Nederlandse Corporate Governance Code voor beursvennootschappen al dat een commissaris die tijdelijk in het bestuur voorziet bij ontstentenis of belet van bestuurders uit de RvC treedt. In sommige regels in de semipublieke sector was een vergelijkbare bepaling opgenomen. Zo stond in bepaling 4.1.3 (tweede en derde zin) GCZ 2017 het volgende:

> "De raad van toezicht of zijn afzonderlijke leden nemen geen verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de raad van bestuur over en vervullen niet de bestuursfunctie. Een voormalig lid van de raad van bestuur kan niet binnen drie jaar na zijn aftreden, lid van de raad van toezicht van de zorgorganisatie worden. Een lid van de raad van toezicht kan niet aftreden om vervolgens direct daarna of in de volgende drie jaren als (interim-) bestuurder van de zorgorganisatie op te treden."

De CGB HBO 2019 bevatte bepaling III.1.12 waarin stond dat een lid van de raad van toezicht dat tijdelijk voorziet in het bestuur bij belet en ontstentenis van leden van het college van bestuur uit de raad van toezicht treedt om de bestuurstaak op zich te nemen.

Sommige sectorcodes waren dus op dit punt al een stuk strenger dan de WBTR. In de WBTR is immers niet opgenomen dat de commissaris die beletfunctionaris wordt, terugtreedt uit de RvC. Een duidelijkere scheiding van bestuur en toezicht en rolvastheid werd kennelijk van belang geacht in bepaalde sectoren.

6.3.6 Overgangsregeling

---

[43] Van Uchelen-Schipper & De Vries 2020.
[44] Zie de verwijzingen in Van Uchelen-Schipper & De Vries 2020.
[45] Asser/Van Solinge & Nieuwe Weme 2-IIb 2019/306.

De overgangsregeling (art. XV lid 4 WBTR) houdt in dat een vereniging of stichting die na inwerkingtreding van de WBTR nog geen statutaire ontstentenis- of beletregeling heeft aan de wettelijke regeling kan voldoen door bij de eerstvolgende statutenwijziging na 1 juli 2021 alsnog een dergelijke regeling op te nemen.[46] Kennelijk vond de wetgever het van belang dat verenigingen en stichtingen niet vanwege de komst van de WBTR werden genoodzaakt hun statuten te wijzigen en kosten te maken.[47] Met het opnemen in de statuten van een ontstentenis- en beletregeling kunnen verenigingen en stichtingen wachten tot een eerstvolgende statutenwijziging. Het kan zo wel jaren duren voordat verenigingen en stichtingen hun statuten wijzigen. De tegen die tijd bij de statutenwijziging betrokken notaris zal er bedacht op moeten zijn om alsdan een ontstentenis- en beletregeling op te nemen.

Deze overgangsrechtelijke systematiek werd ook toegepast bij de invoering van de Wet Flex-BV.[48] In de literatuur is echter opgemerkt dat deze overgangsregeling een gevaarlijke regeling is omdat notarissen dit mogelijk vergeten als zij over een aantal jaar de statuten van een vereniging of stichting wijzigen.[49] De overgangsbepaling blijft immers tot in de lengte der jaren van toepassing. Bovendien is onduidelijk wat de gevolgen zijn als de notaris een dergelijke regeling over het hoofd ziet terwijl deze verplicht meegenomen had moeten worden bij de statutenwijziging. De statuten voldoen dan niet aan de wet en dat zou kunnen leiden tot ontbinding door de rechter op grond van art. 2:21 lid 1 sub b BW op verzoek van een belanghebbende. Rensen merkt op dat dit een issue kan zijn wanneer er een opinie moet worden afgegeven ten aanzien van het rechtsgeldig (voort)bestaan van de rechtspersoon.[50] Rensen riep de wetgever dan ook op de overgangsregeling niet in de lengte der jaren voort te laten duren, maar daaraan is door de wetgever geen gehoor gegeven.

6.4 Beantwoording onderzoeksvragen 1 tot en met 7

In Deelonderzoek I staat de beleidslogica centraal die aan de WBTR ten grondslag ligt. Teneinde de beleidslogica achter elke hoofdmaatregel te achterhalen, zijn zeven onderzoeksvragen geformuleerd. Deze worden hierna beantwoord ten aanzien van de

---

[46] Zoals hiervoor in par. 6.1.2 werd opgemerkt is de wettelijke bepaling die ziet op ontstentenis en belet van commissarissen van een NV pas later ingevoerd. Ook de daarbij behorende overgangsregeling is pas later ingevoerd bij de Verzamelwet Justitie & Veiligheid 2022 (*Stb.* 2022, 345). Op grond van deze overgangsregeling moet een NV bij de eerstvolgende statutenwijziging na 1 januari 2024 een ontstentenis en beletregeling in de statuten opnemen.

[47] De bepalingen die zien op ontstentenis en belet van alle bestuurders van een NV (art. 2:134 lid 4 BW) of BV (art. 2:244 lid 4 BW) moeten wel zo gelezen worden dat ze verplichten tot een statutaire regeling, zonder dat daarvoor overgangsrecht geldt. Vgl. Rensen 2021, p. 183/184.

[48] Art. V.2 lid 7 van de Wet Flex-BV (*Stb*. 2012, 300) bevat een vergelijkbare bepaling die inhoudt dat een BV bij de eerstvolgende statutenwijziging na inwerkingtreding van de wet de statuten in overeenstemming met art. 2:252 lid 4 BW (ontstentenis en belet van alle commissarissen) dient te brengen.

[49] Rensen 2021, p. 183.

[50] Rensen 2021, p. 185.

hoofdmaatregel ‘wettelijke regels over meervoudig stemrecht en ontstentenis en belet van bestuurders en commissarissen’.

6.4.1 Wat waren de oorspronkelijke beleidsdoelen van de maatregel? (onderzoeksvraag 1)

De wettelijke regels over meervoudig stemrecht en ontstentenis en belet van bestuurders en commissarissen zijn bedoeld als basisregels voor bestuurders en commissarissen.

Vanuit de uniformiteitsgedachte werd ervoor gekozen de mogelijkheid om in de statuten meervoudig stemrecht toe te kennen aan bestuurders en commissarissen en de begrenzing daarvan voor alle rechtspersonen te laten gelden. Er was volgens de minister immers geen reden om voor wat betreft dit onderwerp onderscheid te maken tussen rechtspersonen, aangezien het beginsel van collectief besturen en toezichthouden evenzeer voor andere rechtspersonen geldt. Wettelijke regels van meervoudig stemrecht golden al voor bestuurders en commissarissen van de NV en de BV. Hoewel in de wetenschappelijke literatuur wel werd aangenomen dat deze regel ook zonder wettelijke bepaling voor andere rechtspersonen gold, was hierover geen eenstemmigheid. Daarom werd een amendement aangenomen zodat dezelfde regeling ook duidelijk voor de vereniging (waaronder de coöperatie en de onderlinge waarborgmaatschappij) en de stichting ging gelden. Met de begrenzing van statutaire toekenningen van een meervoudig stemrecht aan bestuurders en commissarissen wordt beoogd een evenwichtige besluitvorming te bevorderen en onevenwichtige verhoudingen/machtsposities binnen het bestuur of de RvC te voorkomen.

Voor wat betreft de ontstentenis- en beletregeling was een belangrijk doel, vooral bij stichtingen, te voorkomen dat er een vacuüm ontstaat. Een dergelijk vacuüm ontstaat bijvoorbeeld als een stichting alleen een bestuur kent dat in zijn eigen opvolging voorziet en alle bestuurders komen te ontbreken. Hetzelfde geldt als een stichting een RvC kent die in zijn eigen opvolging voorziet en alle commissarissen bijvoorbeeld gelijktijdig aftreden.

6.4.2 Via welke mechanismen beoogt de WBTR deze doelen te bereiken? (onderzoeksvraag 2)

Zowel de wettelijke regels over meervoudig stemrecht als die over ontstentenis en belet van bestuurders en commissarissen gaan uit van een preventief werkend mechanisme. Door dwingendrechtelijk de statutaire toekenningen van meervoudig stemrecht aan bestuurders en commissarissen te begrenzen, wordt beoogd te voorkomen dat één persoon zijn zin kan doordrukken in een meerhoofdig orgaan. De overige bestuurders en commissarissen kunnen verhinderen dat een bepaald besluit tot stand komt. Dat leidt tot

meer evenwichtige besluitvorming en voorkomt onevenwichtige verhoudingen/machtsposities binnen het bestuur of de RvC.

Door verenigingen en stichtingen te verplichten statutair te voorzien in een ontstentenis- en beletregeling wordt als gezegd een bestuurs- of toezichts-vacuüm voorkomen. Met name bij stichtingen is dat vanwege het ontbreken van een algemene vergadering, die nieuwe bestuurders of commissarissen kan benoemen, van belang. De wet voorziet bij de stichting slechts in de mogelijkheid voor belanghebbenden of het openbaar ministerie om in het geval dat het door de statuten voorgeschreven bestuur geheel of gedeeltelijk ontbreekt, de rechtbank te verzoeken om in de vervulling van de lege plaatsen te voorzien (art. 2:299 BW). Een dergelijke wetsbepaling geldt niet voor het ontbreken van commissarissen en de WBTR voorziet hier ook niet in. De WBTR zorgt er wel voor dat bij oprichting of statutenwijziging van een stichting in ieder geval wordt nagedacht over ontstentenis en belet van alle bestuurders en/of commissarissen aangezien de statuten in een regeling moeten voorzien.

6.4.3 Welke randvoorwaarden zijn belangrijk om de doelen te bereiken? (onderzoeksvraag 3)

Uiteindelijk moeten de statuten van verenigingen (waaronder coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen) en stichtingen in overeenstemming zijn met het in de WBTR bepaalde. Volgens het overgangsrecht hoeven deze rechtspersonen de wijzigingen pas te verwerken bij de eerstvolgende statutenwijziging. Notarissen moesten dus op de hoogte zijn en blijven van de WBTR, in het bijzonder van de overgangsregeling zodat deze niet vergeten wordt bij een statutenwijziging.[51] Deze systematiek van overgangsrecht voorkomt lastenverzwaring, maar in de literatuur is opgemerkt dat het gevaar bestaat dat notarissen dit in de toekomst, als ze bijvoorbeeld over 15 jaar de statuten van een vereniging of stichtingen moeten wijzigen, niet meer op het netvlies hebben staan.[52] Het gevolg daarvan is dat de statuten dan niet voldoen aan de wet en dat zou kunnen leiden tot ontbinding door de rechter op grond van art. 2:21 lid 1 sub b BW op verzoek van een belanghebbende.[53]

6.4.4 Welke aannames liggen in de beleidslogica besloten? (onderzoeksvraag 4)

---

[51] Rensen zegt over deze statutenwijziging in een interview in het Notariaat Magazine 2021-4, 'Notaris en maatschappij. Een beroep op het achterhoofd van de notaris' het volgende: "Maar dat gebeurt misschien pas in 2041. En dan moet de notaris eraan denken dat er 20 jaar geleden een wettelijke regeling was…" En Ohmann vult aan: "Ik noem die methode: een beroep op het achterhoofd van de notaris. Die moet dan bedenken: o ja, in 2021 was er een bepaling die aanpassing voorschrijft als de statuten worden gewijzigd. Als je de statuten dan niet aanpast, heb je een probleem. Daarom kun je dat het best meteen doen."

[52] Rensen 2021, p. 183.

[53] Rensen & Assink 2025, p. 120.

Aangenomen wordt dat er geen reden is om op deze punten onderscheid te maken met de NV en de BV. De ontstentenis- en beletregeling voorkomt met name bij stichtingen dat er een vacuüm ontstaat in het bestuur en/of de RvC.

6.4.5 In hoeverre sluiten de bepalingen van de WBTR aan bij wetenschappelijke inzichten over de werking van bestuur en toezicht in semipublieke en maatschappelijke organisaties? (onderzoeksvraag 5)

Er bestond discussie over de noodzaak van de regeling van meervoudig stemrecht voor verenigingen en stichtingen. Volgens sommige auteurs konden de bepalingen over meervoudig stemrecht voor de NV en de BV ook zonder wettelijke regeling naar analogie worden toegepast op de vereniging en stichting. Anderen spraken over onduidelijkheid op dit punt. Opgemerkt werd ook dat er stichtingen zijn die als administratiekantoor fungeren bij een familievennootschap. In de statuten van dit soort stichtingen wordt wel bepaald dat aan een van de bestuurders, de pater of mater familias, meer stemmen toekomen dan aan de andere bestuurders tezamen. Bovendien rezen er vragen over de uitleg van de bepaling 'een bestuurder kan niet meer stemmen uitbrengen dan de andere bestuurders tezamen' aangezien er verschillende interpretatiemogelijkheden zijn. Uiteindelijk is de regeling van meervoudig stemrecht via een amendement in de WBTR terechtgekomen. Tijdens de parlementaire behandeling werd duidelijk gemaakt dat bij een tweehoofdig bestuur aan één van de bestuurders geen doorslaggevende stem kan worden toegekend. Ditzelfde geldt voor de doorslaggevende stem van een commissaris.

De wetgever vond het van belang dat verenigingen en stichtingen niet genoodzaakt werden hun statuten te wijzigen en kosten te maken. Om die reden is er een overgangsbepaling geformuleerd. Uit de overgangsbepaling blijkt dat wetgever een standpunt ervoor heeft gekozen om – tegen de mening van een deel van de literatuur in (zie par. 6.2.2 en 6.2.4) – bestaande statutaire regelingen van meervoudig stemrecht die kunnen leiden tot meer stemmen dan de andere bestuurders/commissarissen tezamen, te respecteren maar uiterlijk tot en met 30 juni 2026 of tot de eerste statutenwijziging na inwerkingtreding van de WBTR, naar gelang welk moment eerst valt. Dergelijke regelingen worden dus per de datum van de eerstvolgende statutenwijziging tussen 1 juli 2021 en 1 juli 2026 of anders per 1 juli 2026 ongeldig, hetgeen betekent dat vanaf dat moment teruggevallen moet worden op de hoofdregel dat iedere bestuurder of commissaris één stem heeft.

6.4.6 Hoe zijn de incidenten en adviezen (Commissie Halsema en Commissie Vennootschapsrecht) vertaald in de WBTR? (onderzoeksvraag 6)

Het rapport van de Commissie Halsema bevat geen aanbevelingen die specifiek zien op deze bepalingen.[54] Het door de Commissie Vennootschapsrecht op 19 oktober 2015 uitgebrachte rapport bevat evenmin specifieke adviezen.

6.4.7 In hoeverre houdt de beleidslogica rekening met verschillen in schaal en professionaliteit van verenigingen en stichtingen? (onderzoeksvraag 7)

Sommige sectorcodes bevatten voor de inwerkingtreding van de WBTR al bepalingen over ontstentenis en belet. Deze codebepalingen waren een stuk strenger aangezien daarin was (en is) opgenomen dat de commissaris die beletfunctionaris wordt voor een bestuurder moet terugtreden uit de RvC. Een duidelijke scheiding van bestuur en toezicht en rolvastheid werd en wordt daar kennelijk van belang geacht. In de parlementaire discussie is niet aan de orde geweest waarom dit verbod voor commissarissen om op te treden als beletfunctionaris niet is opgenomen in de WBTR. De flexibiliteit ten opzichte van andere, kleinere verenigingen en stichtingen met een vrijwillige RvC zou een reden kunnen zijn geweest.

[54] Overigens kwamen er wel woningcorporaties voor, zoals Rochdale (zie Deelonderzoek III, hoofdstuk 2) waar sprake was van een tweehoofdig bestuur waarbij één van de bestuurders een doorslaggevende stem had.

Hoofdstuk 7
Wettelijke uitbreiding aansprakelijkheidsgrondslagen voor commissarissen buiten faillissement

7.1. Inleiding

Sluitstuk van een goede regeling van bestuur en toezicht is dat zij adequate instrumenten bevat om bestuurders en commissarissen die hun taak onbehoorlijk hebben vervuld persoonlijk aansprakelijk te stellen voor de aan de rechtspersoon berokkende schade. De basisbepaling hiervoor in Boek 2 BW vormt het voor alle privaatrechtelijke rechtspersonen geldende art. 9. Dit artikel bepaalt dat in geval van ernstig verwijtbaar onbehoorlijk bestuur waardoor de rechtspersoon schade lijdt in beginsel de bestuurders daarvoor *hoofdelijk* jegens de rechtspersoon aansprakelijk zijn. Zie hiervoor, Algemene Inleiding, par. 2.4. Op commissarissen van alle rechtspersonen is art. 2:9 BW van overeenkomstige toepassing. Deze overeenkomstige toepassing is voor commissarissen van verenigingen geregeld in art. 2:50a BW en voor commissarissen van stichtingen in art. 2:300a BW.

De schakelbepalingen art. 2:50a en 2:300a BW zijn ingevoerd bij de inwerkingtreding van de derde anti-misbruikwet [1] op 1 januari 1987. Lange tijd was in deze schakelbepalingen de van overeenkomstige toepassingverklaring van art. 2:9 BW op commissarissen van verenigingen of stichtingen beperkt tot commissarissen van *aan de vennootschapsbelasting onderworpen* en *gefailleerde* stichtingen of formele (notarieel opgerichte) verenigingen. De op 1 juli 2021 ingevoerde WBTR heeft die twee beperkingen in art. 2:50a en 2:300a BW geschrapt, waardoor de reikwijdte van de overeenkomstige toepassing van de interne aansprakelijkheid van art. 2:9 BW voor commissarissen is verruimd. Art. 2:9 BW geldt sinds de inwerkingtreding van de WBTR nu ook buiten faillissementssituaties voor commissarissen van stichtingen en verenigingen en bovendien ook indien de vereniging of stichting niet-commercieel[2] is. Hoewel deze WBTR-maatregel, zoals eerder opgemerkt, buiten de scope van dit evaluatieonderzoek valt, zullen de onderzoekers in par. 7.2 van dit hoofdstuk toch enige aandacht schenken aan deze verruimde interne aansprakelijkheid van commissarissen, gelet op het belang van de maatregel en zijn samenhang met de andere onderdelen (zoals met name de wettelijke vastlegging van de taakverantwoordelijkheid[3] en de wettelijke besluitvormingsregels bij tegenstrijdig belang[4]) van de WBTR.

---

1 *Stb.* 1986, 275. Zie hiervoor, Algemene Inleiding, par. 2.4.
2 Hiermee wordt bedoeld: aan de Vpb onderworpen vereniging of stichting (zie ook hiervoor, Algemene Inleiding, par. 2.4).
3 Zie Deelonderzoek I, par. 2.
4 Zie Deelonderzoek I, par. 5.

Dit laatste geldt ook voor een tweede door de WBTR doorgevoerde wijziging. Commissarissen van kapitaalvennootschappen dragen – net als bestuurders – een bijzondere verantwoordelijkheid voor de betrouwbaarheid van door een vennootschap bekendgemaakte financiële gegevens. Geeft de jaarrekening een misleidende voorstelling van de toestand van de vennootschap, dan zijn de commissarissen (naast de bestuurders[5]) tegenover derden hoofdelijk aansprakelijk voor de schade door dezen dientengevolge geleden. Zie art. 2:150 BW voor de NV en het daarmee corresponderende art. 2:260 BW voor de BV.[6] Deze civiele 'jaarrekeningaansprakelijkheid' kon ook komen te rusten op (bestuurders en) commissarissen van een gefailleerde, aan de heffing van de vennootschapsbelasting onderworpen formele vereniging[7] of stichting. Daartoe werden bij de invoering van de structuurregeling in 1994 voor grote coöperaties en voor grote OWM-en[8] in de art. 2:50a en 2:300a BW verwijzingen opgenomen naar de art. 2:139 en 2:150 BW. Met de inwerkingtreding van de WBTR is ook deze jaarrekeningaansprakelijkheid van commissarissen van verenigingen en stichtingen verruimd. Deze aansprakelijkheid geldt nu ook buiten faillissement en voor een ruimere groep van verenigingen en stichtingen dan voorheen. Par. 7.3 is aan deze verruiming gewijd.

Een derde door de WBTR aangebrachte wijziging in de art. 2:50a en 2:300a BW betreft de overeenkomstige toepassing van de faillissementsaansprakelijkheid in geval van kennelijk onbehoorlijk bestuur (zie art. 2:138/2:248 BW). Het gaat hier *wel* om een van de hoofdmaatregelen van de WBTR waarop het evaluatieonderzoek expliciet ziet. Deze derde wijziging, die voor zowel bestuurders als commissarissen van verenigingen en stichtingen zeer relevant is, komt daarom hierna afzonderlijk aan de orde in Deelonderzoek I, Hoofdstuk 8.
In par. 7.4 besteden wij voor de twee eerstgenoemde verruimingen aandacht aan enige reacties in de literatuur. Wij sluiten dit hoofdstuk in par. 7.5 af met een korte samenvatting.

7.2 Uitbreiding interne aansprakelijkheid art. 2:9 BW

7.2.1 Situatie voorafgaande aan de WBTR

Het is denkbaar dat commissarissen van verenigingen of stichtingen bij onbehoorlijke taakvervulling verantwoordelijk en aansprakelijk kunnen worden gehouden voor aan de vereniging en stichting toegebrachte schade. Daarbij kan worden gedacht aan situaties waarin commissarissen kan worden verweten dat zij door onvoldoende toezicht en/of passiviteit de (gevolgen van) onbehoorlijke taakvervulling door bestuurders van de

---

5 Zie art. 2:139/2:249 BW.
6 Zie over deze aansprakelijkheidsbepalingen onder meer Beckman & Marseille 2013, par. 13.13.
7 Met inbegrip van de coöperatie en de onderlinge waarborgmaatschappij; zie art. 2:53a BW.
8 *Stb.* 1988, 305 (inwerkingtreding 1 januari 1989).

vereniging of stichting niet hebben voorkomen of (door niet of te laat ingrijpen) te lang hebben laten voortduren. Dat kan zich bijvoorbeeld voordoen bij tekortschietend toezicht op de vervulling van essentiële bestuurstaken, zoals het investeringsbeleid en de financiële gang van zaken, of bij ernstige schending van de statuten.
Vóór de invoering van de WBTR voorzag Boek 2 BW niet in een specifieke bepaling waarop de interne aansprakelijkheid van commissarissen kon worden gebaseerd. Weliswaar werd via[9] de schakelbepalingen van art. 2:50a en 2:300a BW de voor bestuurders geldende interne aansprakelijkheidsgrondslag van art. 2:9 BW van overeenkomstige toepassing verklaard op commissarissen, maar dit gold uitsluitend in geval van faillissement van de vereniging of stichting, en dan nog slechts indien die vereniging of stichting aan de Vpb was onderworpen.[10] Voor semipublieke verenigingen of stichtingen kan dat anders liggen. Zo verklaart het op 1 juli 2014 ingevoerde art. 104 lid 2 Pensioenwet art. 2:9 BW zonder beperkingen van toepassing[11] op de leden van de RvT van een pensioenfonds.[12] Tot de inwerkingtreding van de WBTR verklaarde ook art. 31 lid 3 van de op 1 juli 2015 in werking getreden Woningwet art. 2:9 BW zonder beperkingen van toepassing op commissarissen van toegelaten instellingen volkshuisvesting.[13] Maar deze schakelbepaling is – anders dan die in de Pensioenwet – bij de invoering van de WBTR vervallen.[14] Afgezien van dit soort bijzondere bepalingen kon onder het tot 1 juli 2021 geldende recht de persoonlijke, civielrechtelijke aansprakelijkheid van commissarissen wegens onbehoorlijke taakvervulling door de vereniging of stichting in het algemeen alleen[15] worden gebaseerd op het gemene recht, in het bijzonder op de

---

9 Art. 2:50a/2:300a BW verwees overigens niet rechtstreeks naar art. 2:9 BW, maar verklaarde de voor commissarissen van NV's en BV's geldende art. 2:149/2:259 BW (waarin art. 2:9 BW wel is genoemd) van overeenkomstige toepassing op commissarissen van commerciële verenigingen en stichtingen.

10 Zie Asser/Rensen 2017/163d en Van Uchelen 2018, p. 70/71. Enkele auteurs hebben verdedigd dat art. 2:9 BW wel naar analogie kon worden toegepast op commissarissen. Zie Dijk & Van der Ploeg 2019, p. 252.

11 De interne aansprakelijkheid van art. 2:9 BW is bij semipublieke rechtspersonen van grote betekenis, omdat vanwege het belang van de continuïteit van de uitgeoefende semipublieke taak vaak alles op alles wordt gezet om een faillissement te vermijden (en de strenge faillissementsaansprakelijkheid van art. 2:138 BW jo. 2:50a en 2:300a BW dan niet kan worden ingeroepen). Zie in die zin Bartman e.a. 2016, p. 230/231, die het in dit verband een gemiste kans vinden dat de WBTR geen voorstel bevat om de mogelijkheid van decharge (ontslag van aansprakelijkheid) bij rechtspersonen in de semipublieke sector aan banden te leggen.

12 Sinds de invoering van de WBTR is art. 104 lid 2 Pensioenwet overbodig geworden. Evenzo Asser/Rensen 2022/409.

13 Art. 31 lid 3 WonW is met de inwerkingtreding van de WBTR – als overbodig geworden – vervallen op 1 juli 2021. Zie art. XII van de WBTR. Zie ook *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 3, p. 36 (MvT).

14 De Pensioenwet is na 1 juli 2014 nog verschillende keren gewijzigd, waaronder bij de invoering van de WBTR. De wetgever zag opvallend genoeg dus geen aanleiding de verwijzing naar art. 2:9 BW in art. 104 Pensioenwet te schrappen.

15 Er is rechtspraak waaruit blijkt dat (vóór invoering van de WBTR) art. 2:9 BW niet kon worden toegepast op commissarissen van niet gefailleerde (al dan niet-commerciële) verenigingen en stichtingen. Zie Rb. Amsterdam 26 maart 2008, ECLI:NL:RBAMS:2008:BF3733, *RO* 2008/44 en *JOR* 2008/126 (*Hestia Stichting*). Een bijzonderheid in deze zaak was nog dat de stichting haar (vermeende) vordering uit art. 2:9 BW op de (bestuurders en) commissarissen had overgedragen aan een derde (het College Sanering Ziekenhuisvoorzieningen). De rechtbank achtte het hier overigens niet aannemelijk dat sprake was van ernstig verwijtbare onbehoorlijke taakvervulling.

algemene, individuele aansprakelijkheidsgrondslag van art. 6:162 BW (onrechtmatig handelen).[16]

Wij merken hierbij op dat de aansprakelijkheid van een commissaris ex art. 6:162 BW jegens de vereniging of stichting wegens onbehoorlijke taakvervulling alleen aan de orde zal zijn indien de commissaris daarvan persoonlijk een ernstig verwijt treft.[17] Voor wat betreft deze bijkomende voorwaarde dat ernstig verwijtbaar moet zijn gehandeld kan een vergelijking worden gemaakt met de interne aansprakelijkheid van bestuurders ex art. 6:162 BW.[18] Dit persoonlijk ernstig verwijt zal voor iedere aansprakelijk gehouden commissaris afzonderlijk moeten worden vastgesteld. Collegiale verantwoordelijkheid speelt bij toepassing van art. 6:162 BW dus geen rol, anders dan bij art. 2:9 BW.[19] Hoewel deze aansprakelijkheidsroute voor commissarissen van verenigingen en stichtingen via art. 6:162 BW op zich adequaat[20] kan worden genoemd, is rechtspraak over het al dan niet succesvol inroepen van hun interne aansprakelijkheid wegens onrechtmatig handelen schaars.[21]

7.2.2 Nieuwe wettelijke regeling

Als gevolg van de WBTR zijn de art. 2:50a en 2:300a BW anders opgezet. Lid 3 sub b van art. 2:50a en 2:300a BW verklaart nu zonder enige beperking het voor bestuurders in art. 2:9 BW bepaalde van overeenkomstige toepassing ten aanzien van de taakvervulling door commissarissen van verenigingen en stichtingen. Zie de wettekst zoals weergeven in par. 7.2.3. Deze overeenkomstige toepassing geldt sinds 1 juli 2021 dus ook buiten faillissement van de vereniging of stichting en bovendien is de voorheen geldende beperking tot Vpb-

---

16 Bij een contractuele relatie tussen de rechtspersoon en de commissaris kan voorts sprake zijn van aansprakelijkheid op grond van wanprestatie. Vgl. Overes 2015, par. 4 en Klaassen 2010, par. 3.1.

17 Aldus bijvoorbeeld expliciet (zie r.o. 4.6) Rb. Oost-Brabant 26 februari 2014, ECLI:NL:RBOBR:2014:866, *RO* 2014/41 en *JOR* 2014/126 m.nt. Verboom (*Servatius*). In dit vonnis heeft de rechtbank de aansprakelijkheid van de leden van de RvT van woningstichting Servatius wegens onrechtmatig toezicht op inhoudelijke gronden afgewezen.

18 Zie in dit verband o.a. Hendrikse 2010, p. 54, Lennarts 2011, p. 141, Quist & Rensen 2017, p. 635 en Kroeze/Timmerman/Wezeman 2025, p. 195/196. Zie over de hoge drempel die in het algemeen geldt voor persoonlijke aansprakelijkheid van commissarissen recent ook HR 30 januari 2026, ECLI:NL:HR:2026:128 (*Fairstar*).

19 Zie HR 30 maart 2018, ECLI:NL:HR:2018:470, *NJ* 2018/330 m.nt. Van Schilfgaarde (*TMF*).

20 Zie ook Rensen 2015, p. 680.

21 Zie Rb. Oost-Brabant 17 juli 2013, ECLI:NL:RBOBR:2013:4257, *RO* 2013/73 (*Stichting Bureau Jeugdzorg Noord-Brabant*); Rb. Oost-Brabant 26 februari 2014, ECLI:NL:RBOBR:2014:866, *RO* 2014/41 en *JOR* 2014/126 m.nt. Verboom (*Servatius*); Rb. Limburg 12 november 2014, ECLI:NL:RBLIM:2014:9792, RO 2015/11 en JOR 2015/322 m.nt. Houwen (*Stichting gehandicaptenzorg*), met vervolg in Gerechtshof 's-Hertogenbosch 20 oktober 2018, ECLI:NL:GHSHE:2018:4496, 25 augustus 2020, ECLI:NL:GHSHE:2020:2643 en 24 augustus 2021, ECLI:NL:GHSHE:2021:2611; Rb. Midden-Nederland 28 februari 2018, ECLI:NL:RBMNE:2018:723, *RO* 2018/44 en *JOR* 2018/147 m.nt. Van Uchelen-Schipper (*ROC Leiden*). Wel zijn er met enige regelmaat gevallen waarin commissarissen van rechtspersonen (met name vennootschappen) door een benadeelde derde partij worden aangesproken. Zie bijv. HR 13 juni 2003, ECLI:NL:HR:2003:AF5880, *JOR* 2003/163 (*Heilijgers Groep*).

plichtige verenigingen en stichtingen vervallen. Overigens blijft ook onder de nieuwe regeling een beroep op de algemene aansprakelijkheidsgrondslag van art. 6:162 BW onverkort mogelijk.[22]

7.2.3 Parlementaire geschiedenis

De parlementaire geschiedenis van de hiervoor besproken wijziging van art. 2:50a en 2:300a BW is enigszins verbrokkeld.

In het Voorontwerp uit 2014 (zie hiervoor, Algemene Inleiding, par. 2.8) was de interne aansprakelijkheid van leden van toezichthoudende organen voor iedere in Boek 2 BW geregelde rechtspersoon opgenomen in art. 9a. Doel van deze nieuwe bepaling was een 'uniforme' regeling te introduceren voor toezichthouders van alle rechtspersonen, met daarin de norm die zij bij de vervulling van hun taak in acht moeten nemen, zodat "voortaan de leden van het toezichthoudend orgaan bij alle rechtspersonen aansprakelijk (kunnen) worden gesteld wegens onbehoorlijke taakvervulling".[23] Art. 9a beoogde daarbij expliciet tot uitdrukking te brengen dat van een lid van het toezichthoudende orgaan mag worden verwacht dat hij op zijn taak berekend is en deze nauwgezet vervult (vergelijk de voor bestuurders geformuleerde norm in Hoge Raad 10 januari 1997, *NJ* 1997/360 m.nt. Maeijer (*Staleman/Van de Ven*)).[24] De concept-MvT bij het Voorontwerp wijst er voorts nadrukkelijk op dat de voorgestelde regeling duidelijk maakt dat het toezicht collegiaal wordt uitgeoefend, dat wil zeggen dat de commissarissen samen verantwoordelijk zijn voor de taakuitoefening. In het geval van onbehoorlijk toezicht zijn dus in beginsel – behoudens individuele disculpatie – alle leden van het toezichthoudende orgaan hoofdelijk aansprakelijk voor de daaruit voortvloeiende schade.[25]

Uit de concept-MvT bij het Voorontwerp blijkt dat de mogelijkheid van interne aansprakelijkheid wegens onbehoorlijke taakvervulling van commissarissen van *alle* (formele) verenigingen en van *alle* stichtingen, in plaats van slechts die welke failliet en Vpb-plichtig zijn, berust op een bewuste keuze. In de concept-MvT bij het Voorontwerp wordt namelijk opgemerkt dat

> "ook wanneer geen sprake is van een faillissement of van een commerciële vereniging of stichting, onbehoorlijke taakvervulling van [...] het lid van het toezichthoudend orgaan (kan) leiden tot schade voor de vereniging of de stichting".

---

[22] Vgl. voor bestuurders HR 2 maart 2007, ECLI:NL:HR:2007:AZ3535, NJ 2007/240 (*Holding Nutsbedrijf Westland*).

[23] Concept-MvT Voorontwerp, p. 6 en p. 14 (te raadplegen via www.internetconsultatie.nl/bestuurentoezichtrechtspersonen/details).

[24] Concept-MvT Voorontwerp, p. 14.

[25] Concept-MvT Voorontwerp, p. 16.

Die rechtspersoon – zo vervolgt de toelichting –

> "kan de behoefte hebben om de betreffende [...] leden van het toezichthoudend orgaan hoofdelijk aan te spreken voor de vergoeding van die schade. In het geval van een niet aan de heffing van de vennootschapsbelasting onderworpen vereniging of stichting biedt de wet daarvoor thans geen uitdrukkelijke grondslag. Aldus staat niet vast of zulks mogelijk is".[26]

Van belang is voorts dat de opsteller van het Voorontwerp onder ogen zag dat door de voorgestelde verruiming van de interne aansprakelijkheid de vraag kan rijzen of het aansprakelijkheidsrisico in het bijzonder voor (bestuurders en) leden van het toezichthoudende orgaan niet te groot wordt en daardoor prohibitief werkt of leidt tot 'bange toezichthouders'.[27] In de concept-MvT bij het Voorontwerp wordt daarover het volgende gezegd:

> "Dat wordt niet verwacht of beoogd. Bestuurders en leden van het toezichthoudend orgaan die hun taak naar eer en geweten en zorgvuldig vervullen hebben niets te vrezen. Bovendien wordt met de voorgestelde verduidelijking van de taakomschrijving beoogd dat bestuurders en toezichthouders beter weten wat van hen wordt verwacht, zodat de angst voor het vermeend aansprakelijkheidsrisico vermindert. Uit de jurisprudentie over onbehoorlijke taakvervulling volgt dat aansprakelijkheid eerst aan de orde is indien sprake is van een ernstig verwijt. Of dat het geval is, moet worden vastgesteld aan de hand van alle omstandigheden van het geval. Daarbij moet onder meer in acht worden genomen de aard van de door de rechtspersoon uitgeoefende activiteiten alsmede het inzicht en de zorgvuldigheid die mogen worden verwacht van een bestuurder of toezichthouder die voor zijn taak is berekend en deze nauwgezet vervult (Hoge Raad 10 januari 1997, JOR 1997/29, Staleman/Van de Ven). Bij de weging van alle omstandigheden van het geval zal van belang kunnen zijn dat het gaat om een bestuurder of een lid van het toezichthoudend orgaan van een vereniging of een stichting die zijn werk onbezoldigd deed. (vgl. Asser/Rensen 2-III* 2012/164 en bijvoorbeeld Rechtbank Arnhem 23 april 2008, Rechtspraak Ondernemingsrecht 2008/54)."[28]

In het oorspronkelijke wetsvoorstel WBTR[29], zoals aangeboden aan de TK, werd de interne aansprakelijkheid van commissarissen geregeld in art. 2:11b lid 1 BW. Net als in het Voorontwerp gaat het om een uniforme, voor toezichthouders van alle privaatrechtelijke rechtspersonen geldende aansprakelijkheidsregeling.[30] Wel werden ten opzichte van het

---

[26] Concept-MvT Voorontwerp, p. 6.

[27] Zie hierover Kroeze 2005.

[28] Concept-MvT Voorontwerp, p. 6/7.

[29] *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 2.

[30] Wij merken nog op dat de Afdeling advisering van de Raad van State in haar advies over het wetsvoorstel vroeg om een dragende motivering van de voorgestelde uniformering van het aansprakelijkheidsregime. Dit verzoek heeft echter met name betrekking op de uitbreiding van de

Voorontwerp enige redactionele aanpassingen doorgevoerd. Zo wordt nu gesproken van 'raad van commissarissen' in plaats van 'toezichthoudend orgaan'. De strekking en reikwijdte van art. 11b lid 1 van het wetsvoorstel komt overeen met die van art. 9a van het Voorontwerp. De hiervoor aangehaalde opmerkingen met betrekking tot mogelijk 'bange commissarissen' vinden we in de MvT niet terug. Wel wordt in de MvT bij het wetsvoorstel opgemerkt dat met het wettelijk vastleggen van de regels over aansprakelijkheid van (bestuurders en) commissarissen 'helderheid' wordt verschaft, omdat het met de taakstelling van (bestuurders en) commissarissen bij de vereniging, de coöperatie, de onderlinge waarborgmaatschappij en de stichting verband houdende aansprakelijkheidsregime bij deze rechtspersonen 'onvoldoende duidelijk' is.[31] Het wetsvoorstel wil blijkens het algemeen deel van de MvT[32] ook op dit punt invulling geven aan de aanbevelingen aan de politiek van de Commissie Halsema[33], die heeft aangedrongen op een nauwkeuriger omschrijving van de taak en aansprakelijkheid van bestuurders en toezichthouders van instellingen in semipublieke sectoren. Gedoeld zal zijn op Aanbeveling 5 van de Commissie Halsema, waarin wordt aanbevolen de civiele aansprakelijkheid van bestuurders en toezichthouders in die sectoren 'waar mogelijk' aan te scherpen.[34] Dit sluit ook aan op de kabinetsreactie uit november 2013 op de adviezen van de Commissie Halsema (zie hiervoor, Algemene Inleiding, par. 2.7.2). In die reactie merkte de minister in algemene zin over de interne aansprakelijkheid van commissarissen op:

> "Boek 2 BW bevat geen uitdrukkelijke regeling voor de aansprakelijkheid van interne toezichthouders van stichtingen en verenigingen. Voor NV's en BV's wordt in art. 2:149/259 BW artikel 9 van overeenkomstige toepassing verklaard ten aanzien van de taakvervulling door de raad van commissarissen. […] Het ligt in de rede dat, wanneer een tegenstrijdig belangregeling bij stichtingen en verenigingen wordt geïntroduceerd, ook de aansprakelijkheid van interne toezichthouders in Boek 2 BW wordt geregeld. […] Een wettelijke regeling van de taken van toezichthouders maakt aansprakelijkstelling eenvoudiger, ook omdat dan beter parallellen kunnen worden getrokken met aansprakelijkheid van commissarissen bij NV/BV's."[35]

De MvT verwijst voorts naar de bevindingen van de ministeriële commissie Vernieuwing Publieke Belangen, die er op heeft gewezen dat een goede taakvervulling door interne toezichthouders in de semipublieke sector wordt bevorderd door helder in het Burgerlijk

---

faillissementsaansprakelijkheid bij verenigingen en stichtingen. Hierna, in Deelonderzoek I, par. 8.6.1-8.6.2, komt dit aan de orde.

31 *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 3, p. 1/2.

32 *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 3, p. 1/2.

33 Zie over de Commissie Halsema hiervoor, Algemene Inleiding, par. 2.7.

34 Rapport Commissie Halsema 2013, par. 4.2, p. 24. Zie over deze aanbeveling ook hierna, Deelonderzoek I, par. 8.11.2-8.11.3.

35 *Kamerstukken II* 2013/14, 33750 VI, nr. 31, p. 5/6.

Wetboek vast te leggen wat die taak is en welke aansprakelijkheid een intern toezichthouder heeft indien de taak onbehoorlijk wordt vervuld.[36]

In de artikelsgewijze toelichting wordt in de MvT gesteld dat art. 2:11b BW 'het geldende recht' op het punt van de persoonlijke aansprakelijkheid van de commissaris jegens de rechtspersoon 'verduidelijkt'.[37] Die stelling is niet geheel juist. Art. 2:11b BW gaat verder. Volgens het tot de invoering van de WBTR geldende recht kon immers een commissaris van een vereniging of stichting op grond van art. 6:162 BW alleen aansprakelijk worden gehouden indien werd aangetoond dat hem persoonlijk een ernstig verwijt van onbehoorlijke taakvervulling kon worden gemaakt.[38] Art. 2:11b lid 1 BW van het wetsvoorstel gaat daarentegen juist uit van een systematiek van *collectieve* verantwoordelijkheid, die tot hoofdelijke aansprakelijkheid van alle commissarissen kan leiden. De MvT zet deze systematiek helder uiteen:

> "Het eerste lid maakt onderscheid tussen gezamenlijke verantwoordelijkheid en individuele aansprakelijkheid. De commissarissen zijn samen verantwoordelijk voor de taakvervulling door de raad van commissarissen. Zij zijn in beginsel hoofdelijk aansprakelijk voor de uit onbehoorlijke taakvervulling voortvloeiende schade. Disculpatie van een commissaris is mogelijk indien de betreffende commissaris van de onbehoorlijke taakvervulling geen ernstig verwijt kan worden gemaakt en hij ook niet nalatig is geweest in het treffen van maatregelen om de gevolgen van onbehoorlijke taakvervulling af te wenden. Wanneer een commissaris signaleert dat een andere commissaris zijn taken niet goed vervult, zal hij derhalve moeten ingrijpen wil hij zich later kunnen disculperen."[39]

Tijdens de verdere parlementaire behandeling is de uitbreiding van de interne aansprakelijkheid van commissarissen van verenigingen en stichtingen nog enige malen direct of indirect aan de orde gesteld. Zo ging de regering allereerst in op het verzoek van leden van de PvdA-fractie aan te geven waar het niet voldoende duidelijk zijn van het aansprakelijkheidsregime precies tot problemen leidt of heeft geleid.[40] In de nota naar aanleiding van het verslag (NV II) merkt de minister allereerst op dat kleinere verenigingen of stichtingen niet onredelijk worden belast met het wetsvoorstel, waarbij van belang is dat kleinere stichtingen of verenigingen veelal geen behoefte hebben aan het benoemen van interne toezichthouders. Het wetsvoorstel verplicht hun daartoe dan ook niet.[41] De verduidelijking van het voorgestelde aansprakelijkheidsregime sluit volgens de minister voorts aan op de aanbevelingen van de Commissie Halsema (zie hiervoor par.

---

[36] *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 3, p. 3. Zie voor de genoemde bevindingen de brief van de Minister van Economische Zaken van 28 november 2014 aan de TK, *Kamerstukken II* 2014/15, 33822, nr. 4, p. 8.
[37] *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 3, p. 25.
[38] Zie hiervoor, par. 7.2.1.
[39] *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 3, p. 25.
[40] *Kamerstukken II* 2019/20, 34491, nr. 5, p. 2 (Verslag II).
[41] *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 6, p. 5.

7.2.2) om te komen tot "een nauwkeuriger omschrijving van de taak en aansprakelijkheid van bestuurders en toezichthouders van instellingen in semipublieke sectoren".[42] Terzijde merken wij op dat de Commissie Halsema niet spreekt over een nauwkeuriger omschrijving van de aansprakelijkheid van bestuurders, maar alleen aanbeveelt dat de civiele aansprakelijkheid van bestuurders en toezichthouders waar mogelijk zou moeten worden 'aangescherpt'.[43] De Minister voor Rechtsbescherming benadrukte in de NV II verder het algemene belang van een duidelijk aansprakelijkheidsregime:

> "Het rechtsverkeer wordt ermee gediend wanneer de gronden voor eventuele aansprakelijkheid helder zijn; wanneer tussen partijen duidelijkheid bestaat over de taken van een bestuurder of commissaris en de omstandigheden waaronder aansprakelijkheid bestaat omdat de taakvervulling onbehoorlijk is geweest, dan kunnen partijen ook buiten de rechter om tot een vergelijk komen. Er kunnen verschillende redenen zijn om uiteindelijk niet over te gaan tot een juridische procedure tegen een bestuurder of commissaris, bijvoorbeeld omdat een minnelijke regeling is getroffen, omdat hij geen verhaal zal bieden of omdat onaangename publiciteit wordt vermeden [...]. Integendeel, wanneer beide partijen tot een vergelijk komen, wordt de uitkomst waarschijnlijk goed gedragen en is een wellicht langdurige procedure bij de rechter niet nodig. Ik acht het derhalve van belang dat het civiele recht zoveel mogelijk heldere normen bevat, waardoor zij die aan het rechtsverkeer deelnemen, zoveel mogelijk zelf tot een eensgezind oordeel over hun juridische positie kunnen komen."[44]

De leden van de D66-fractie[45] vroegen vervolgens aandacht voor de consultatiereactie van VNO-NCW MKB-Nederland. In die reactie is voor wat betreft de semipublieke sector de vraag opgeworpen in hoeverre de voorgestelde harmonisering van de aansprakelijkheidsregels voor verenigingen en stichtingen met die voor NV's en BV's prematuur is, nu de taken en verantwoordelijkheden van bestuur en toezichthouders in die sector nog onvoldoende zijn uitgekristalliseerd.[46] In reactie daarop antwoordde de minister dat het wetsvoorstel slechts een aantal sectoroverstijgende basiseisen bepaalt waaraan elke rechtspersoon moet kunnen voldoen, dat bijzondere regels voor de semipublieke sector in de praktijk zullen neerkomen op aanvullende regels en dat het wetsvoorstel daarom in die sector niet te snel zal leiden tot een te zwaar aansprakelijkheidsregime.[47]

---

42 *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 6, p. 8 (NV II).

43 Rapport Commissie Halsema 2013, par. 4.2, p. 24. De Commissie Halsema specificeert niet wat die aanscherping precies zou moeten inhouden.

44 *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 6, p. 9.

45 *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 5, p. 5 (Verslag II).

46 In de diverse consultatiereacties wordt over het algemeen de uniforme regeling van de interne aansprakelijkheid van toezichthouders voor alle rechtspersonen onderschreven. Zie bijvoorbeeld de consultatiereactie GCV 2014, nr. 3.2.2 en de consultatiereactie IVO 2014, nr. 4.1.

47 *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 6, p. 24/25 (NV II).

Tijdens het daaropvolgende parlementaire proces werd het voorstel wetstechnisch aangepast. In de op 8 november 2018 ingediende nota van wijziging (NvW) werd het aanvankelijke voorstel om een uniforme regeling van bestuur en toezicht voor alle Boek 2 BW-rechtspersonen in de algemene bepalingen (Titel 1) op te nemen, losgelaten.[48] In plaats daarvan werden de regels voor bestuur en toezicht per rechtspersoon in de respectievelijke titels van Boek 2 BW geplaatst. De verruimde interne aansprakelijkheid van commissarissen van verenigingen en stichtingen werd nu verwerkt in het derde lid, sub b van de schakelbepalingen art. 2:50a en art. 2:300a BW, die door de NvW (voor zover hier relevant) kwamen te luiden:

> "Art. 2:50a BW
> 1. (…)
> 2. (…)
> 3. Ten aanzien van de taakvervulling door commissarissen vindt overeenkomstige toepassing:
> a. (…)
> b. Het bepaalde in artikel 9."
>
> "Art. 2:300a BW
> 1. (…)
> 2. (…)
> 3. Ten aanzien van de taakvervulling door commissarissen vindt overeenkomstige toepassing:
> a. (…)
> b. Het bepaalde in artikel 9."

Deze regeling van de interne aansprakelijkheid van commissarissen van verenigingen en stichtingen, zoals hiervoor geciteerd, is op 1 juli 2021 zonder nader debat in het parlement en zonder nadere wijzigingen in werking getreden.

7.3 Uitbreiding jaarrekeningaansprakelijkheid

7.3.1 Situatie voorafgaande aan de WBTR

Voor een goed begrip van de 'oude' jaarrekeningaansprakelijkheid bij verenigingen en stichtingen maken wij eerst een paar opmerkingen over het recht geldend voor kapitaalvennootschappen. De meeste NV's en BV's dienen jaarlijks door nederlegging ten kantore van het handelsregister publiekelijk inzicht te verschaffen in en rekenschap af te

---

[48] *Kamerstukken II* 2018/19, 34491, nr. 7 (NvW).

leggen over hun financiële positie door openbaarmaking van de jaarrekening, het bestuursverslag en een aantal overige gegevens (zie art. 2:394 e.v. BW). Derden en bij de vennootschap betrokkenen kunnen zich zo een verantwoord oordeel vormen omtrent het vermogen, het resultaat en, zo mogelijk, de solvabiliteit en liquiditeit van de vennootschap. Om misleiding van derden tegen te gaan moet bij elke openbaarmaking in ieder geval een accountantsverklaring worden gevoegd (art. 2:395 BW). Dit sluit echter niet uit dat openbaarmaking van onjuiste gegevens tot civielrechtelijke aansprakelijkheid kan leiden. Indien door de jaarrekening, door het bestuursverslag of door bekendmaking van tussentijdse cijfers (zoals kwartaalcijfers maar ook een emissieprospectus) een misleidende voorstelling[49] wordt gegeven van de toestand van de vennootschap, zijn de bestuurders tegenover derden hoofdelijk aansprakelijk voor de schade, door deze derden dientengevolge geleden. Zie art. 2:139/2:249 BW. Deze 'jaarrekeningaansprakelijkheid' kan krachtens art. 2:150/2:260 BW ook rusten op de commissarissen van de vennootschap, maar alleen voor zover het gaat om misleidende jaarrekeningen. Bij de totstandkoming van de andere in art. 2: 139/2:249 BW genoemde gegevens zullen zij, zo meende de wetgever destijds, niet rechtstreeks zijn betrokken.[50]

In wezen is art. 2:139/2:249 BW niet meer dan een uitwerking van de onrechtmatigedaadsaansprakelijkheid. Bijzonderheid is wel, dat de gelaedeerde niet behoeft te bewijzen dat de aangesproken commissaris een verwijt van de misleiding kan worden gemaakt. De jaarrekeningaansprakelijkheid treedt weliswaar alleen in bij verwijtbare onwaarheden in de verstrekte gegevens, maar die verwijtbaarheid wordt vermoed tenzij de aangesproken commissaris aantoont dat de misleiding niet aan haar of hem te wijten is. Zie art. 2:150/2:260 tweede zin BW.

De hierboven voor kapitaalvennootschappen beschreven jaarrekeningaansprakelijkheid geldt ook voor bestuurders en commissarissen van verenigingen en stichtingen die hetzij vrijwillig, hetzij verplicht een jaarrekening etc. bekend maken. In de praktijk moeten we hier vooral denken aan semipublieke verenigingen of stichtingen die op grond van bijzondere, sectorale wetgeving jaarrekeningplichtig zijn, zoals zorg- en onderwijsinstellingen, woningcorporaties of pensioenfondsen.[51] Krachtens de tot 1 juli 2021 geldende schakelbepalingen art. 2:50a en 2:300a BW konden de bepalingen over jaarrekeningaansprakelijkheid van bestuurders en commissarissen van vennootschappen dan overeenkomstig worden toegepast op bestuurders en commissarissen van Vpb-

---

[49] Van misleiding is kort gezegd sprake indien de door de vennootschap bekendgemaakte gegevens op onbehoorlijke wijze een te gunstige of te ongunstige voorstelling wekken, die aan een verantwoord oordeel omtrent vermogen en resultaat in de weg staat. De misleiding kan ontstaan indien financiële gegevens, bijvoorbeeld door toepassing van onjuiste waarderingsgrondslagen en het verbloemen van verliezen, niet zijn opgemaakt of gepresenteerd overeenkomstig hetgeen in het maatschappelijk verkeer als aanvaardbaar en gebruikelijk wordt beschouwd. Zie hierover o.a. Lok 2024, p. 295 e.v.

[50] Zie Asser/Kroeze 2-I 2021, nr. 573 (p. 810).

[51] Zie hierover Van Uchelen 2018, p. 466-471 en hierna Deelonderzoek I, par. 8.8.

plichtige (formele) verenigingen en stichtingen, maar *uitsluitend* in geval van faillissement van een dergelijke vereniging of stichting.

7.3.2 Nieuwe wettelijke regeling

De WBTR heeft de jaarrekeningaansprakelijkheid van commissarissen van verenigingen en stichtingen op twee punten verruimd. Deze aansprakelijkheid jegens derden[52] kan nu ook intreden

(1) *buiten* faillissement van de vereniging of stichting, en
(2) niet uitsluitend meer bij Vpb-plichtige verenigingen of stichtingen, maar ook bij andere verenigingen en stichtingen, mits zij bij of krachtens de wet verplicht zijn een financiële verantwoording op te stellen die gelijk of gelijkwaardig is aan een jaarrekening zoals bedoeld in titel 9 (zie over die verplichting verder hierna, Deelonderzoek I, par. 8.7).

Deze aldus verruimde jaarrekeningaansprakelijkheid van commissarissen is verwerkt in het derde lid, sub a van de schakelbepalingen art. 2:50a en 2:300a BW, in samenhang te lezen met het tweede lid van die bepalingen. Zie de wettekst zoals hierna weergeven in par. 7.3.3.

7.3.3 Parlementaire geschiedenis

De verruiming van art. 2:50a en 2:300a BW was al opgenomen in het Voorontwerp uit 2014. Enige motivering van deze verruiming – naast de algemene wens te komen tot uniformering van aansprakelijkheidsregels – ontbreekt in de toelichting op het Voorontwerp. Ook in het vervolg van het wetgevingsproces is aan deze verruiming nauwelijks aandacht besteed. In de MvT bij het in 2016 ingediende wetsvoorstel is alleen nog opgemerkt dat de schakelbepaling wordt 'gecorrigeerd' door niet meer op te nemen dat de overeenkomstige toepassing alleen zou gelden in geval van faillissement.[53] Hoewel dit verder niet uit de parlementaire geschiedenis van de WBTR blijkt, doet het gebruik van het woord *gecorrigeerd* vermoeden dat volgens de minister de beperking tot faillissementssituaties in de oude schakelbepalingen op een misslag berustte, mogelijk op basis van opvattingen in de literatuur.[54] Duidelijk wordt dit echter niet. Ook de uitbreiding van de jaarrekeningaansprakelijkheid tot (bestuurders en) commissarissen van niet-commerciële verenigingen en stichtingen wordt niet specifiek gemotiveerd.
Bij de NvW van 8 november 2018 (zie hiervoor, par. 7.2.3) werd de tekst van de schakelbepalingen weliswaar anders opgezet, maar dit leidde niet tot inhoudelijke

---

[52] Denk bij verenigingen en stichtingen bij 'derden' niet alleen aan zakelijke schuldeisers, maar bijvoorbeeld ook aan subsidieverstrekkers of sponsoren.
[53] *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 3, p. 27.
[54] Zie hierna par. 7.4.

aanpassing van de voorgestelde verruiming van de jaarrekeningaansprakelijkheid. De tekst (voor zover hier relevant) van de voorgestelde schakelbepalingen kwam door de NvW als volgt te luiden:

> "Art. 2:50a BW
> 1. Ten aanzien van de taakvervulling door bestuurders vindt het bepaalde bij de artikelen 131 en 138 lid 1 en leden 3 tot en met 10 overeenkomstige toepassing.
> 2. Ten aanzien van de taakvervulling door bestuurder vindt het bepaalde bij de artikelen 138 lid 2 en 139 overeenkomstige toepassing in geval van:
> a. Een vereniging waarvan de statuten zijn opgenomen in een notariële akte en die aan de heffing van vennootschapsbelasting is onderworpen; of
> b. Een vereniging die bij of krachtens de wet verplicht is een financiële verantwoording op te stellen die gelijk of gelijkwaardig is aan een jaarrekening als bedoeld in titel 9.
> 3. Ten aanzien van de taakvervulling door commissarissen vindt overeenkomstige toepassing:
> a. Het bepaalde in lid 1 en lid 2, met dien verstande dat in lid 2 voor artikel 139 moet worden gelezen artikel 150; en
> b. (…)."
>
> "Art. 2:300a BW
> 1. Ten aanzien van de taakvervulling door bestuurders vindt het bepaalde bij de artikelen 131 en 138 lid 1 en leden 3 tot en met 10 overeenkomstige toepassing.
> 2. Ten aanzien van de taakvervulling door bestuurder vindt het bepaalde bij de artikelen 138 lid 2 en 139 overeenkomstige toepassing in geval van:
> a. Een stichting waarvan de statuten zijn opgenomen in een notariële akte en die aan de heffing van vennootschapsbelasting is onderworpen; of
> b. Een stichting die bij of krachtens de wet verplicht is een financiële verantwoording op te stellen die gelijk of gelijkwaardig is aan een jaarrekening als bedoeld in titel 9.
> 3. Ten aanzien van de taakvervulling door commissarissen vindt overeenkomstige toepassing:
> a. Het bepaalde in lid 1 en lid 2, met dien verstande dat in lid 2 voor artikel 139 moet worden gelezen artikel 150; en
> b. (…)."

Deze regeling, zoals hierboven geciteerd, is op 1 juli 2021 zonder nadere wijzigingen in werking getreden.

7.4 Reacties in de literatuur met betrekking tot de verruiming van de interne aansprakelijkheid en de jaarrekeningaansprakelijkheid

De in par. 7.2 besproken verruiming van de interne aansprakelijkheidsgrondslag is tijdens het parlementaire behandelingsproces van de WBTR over het algemeen slechts beperkt maar instemmend becommentarieerd. Zo meent Rensen dat het ontbreken van een uitdrukkelijke grondslag voor interne aansprakelijkheid van commissarissen van verenigingen en stichtingen buiten faillissement inderdaad als een lacune kan worden gekenschetst[55] en, samen met Quist, dat de verruiming van die aansprakelijkheid in zekere zin "niet verrassend of verzwarend" is.[56] Van der Sangen merkt op dat het ook 'onbillijk' lijkt de vraag of toezichthouders jegens de stichting of vereniging wel of niet aansprakelijk kunnen worden gesteld voor falend toezicht, afhankelijk te doen zijn van een faillissement.[57] In dezelfde zin Schmieman, die in dit verband spreekt van het beëindigen van een 'onwenselijke situatie' en meent dat de nieuwe regeling niet zal leiden "tot een heel aanzienlijke vergroting van het risico dat commissarissen op grond van onbehoorlijk bestuur worden aangesproken".[58] Instemmend evenzo Boschma e.a., die bovendien opmerken dat de regeling van de interne aansprakelijkheid van commissarissen "thuis (hoort) in de algemene bepalingen van Boek 2 BW en niet in de sectorale wetgeving. Het gaat om een regeling die zou moeten gelden voor leden van toezichthoudende organen van alle rechtspersonen, ongeacht de sector waarin de rechtspersoon opereert."[59]
Zie voor een ander geluid echter Schepel e.a., die menen dat door de WBTR de interne aansprakelijkheid 'fors' uitdijt.[60] Ook Blanco Fernández en De Kluiver hebben zich zeer kritisch uitgelaten over de uitbreiding van de aansprakelijkheidsregels voor met name (bestuurders en) commissarissen van niet-commerciële verenigingen en stichtingen. De kritiek van Blanco Fernández ziet, als wij hem goed begrijpen, met name op de uitbreiding van de faillissementsaansprakelijkheid. Zie nader Deelonderzoek I, par. 8.6.3 en de aldaar aangehaalde opmerkingen van Blanco Fernández. De Kluiver is van mening dat het in de WBTR opgenomen aansprakelijkheidsregime voor (bestuurders en) commissarissen van verenigingen en stichtingen aanzienlijk verder gaat dan de Commissie Halsema voor ogen stond (die zich immers beperkte tot de semipublieke sector). De Kluiver heeft daar grote aarzeling bij. Hij merkt op:

> "De effecten van aanscherpingen van regels en met name aansprakelijkheid op de kwaliteit van bestuur zijn niet eenduidig en heeft ook aanzienlijke nadelen. Ik verwijs onder andere naar de nog steeds zeer instructieve en onverminderd

---

55 Rensen 2015, p. 680.
56 Rensen & Quist 2021a, p. 449.
57 Van der Sangen 2021a, par. 3, p. 451.
58 Schmieman 2017, p. 266 en p. 281.
59 Boschma e.a. 2014, par. 6.2.1.
60 Schepel/Schwarz/Vacchi 2023, p. 133.

actuele oratie van prof. Maarten Kroeze. Aansprakelijkheidsregels kunnen ook gemakkelijk ontaarden in 'afvinkgedrag' en het benadrukken van administratieve procedures. Het bevorderen van goed bestuur vraagt meer dan het nog verder aanscherpen van het lemmet van het aansprakelijkheidszwaard."[61]

De uitbreiding van de in par. 7.3 besproken jaarrekeningaansprakelijkheid heeft in de literatuur over de WBTR nauwelijks aandacht gekregen. De uitbreiding tot situaties buiten faillissement sluit in ieder geval aan bij (eerdere) voorstellen uit de literatuur. Zo heeft met name Beckman betoogd dat de beperking tot faillissementssituaties in art. 2:50a en 2:300a BW merkwaardig is, berust op 'slordige wetgeving' en zeker voor commerciële verenigingen en stichtingen ook niet zo was bedoeld.[62]

7.5 Samenvatting

De op 1 juli 2021 ingevoerde WBTR heeft geleid tot een zekere verruiming van de aansprakelijkheidsgrondslagen voor commissarissen van verenigingen en stichtingen buiten faillissementssituaties. In dit hoofdstuk zijn twee daarvan besproken. Deze verruimingen vallen buiten de scope van het evaluatieonderzoek, maar hebben wel een relatie met belangrijke onderdelen van de WBTR. Zie par. 7.1.

Allereerst geldt sinds de inwerkingtreding van de WBTR de interne aansprakelijkheid van art. 2:9 BW (de aansprakelijkheid jegens de rechtspersoon zelf) nu ook buiten faillissementssituaties voor commissarissen van alle stichtingen en verenigingen. Deze verruiming is tot stand gebracht via een wijziging van de schakelbepalingen art. 2:50a en 2:300a BW. Zie par. 7.2. Onder het tot 1 juli 2021 geldende recht kon – net als thans – de persoonlijke, civielrechtelijke aansprakelijkheid van een individuele commissaris wegens onbehoorlijke taakvervulling door de vereniging of stichting onder omstandigheden wel worden gebaseerd op art. 6:162 BW (onrechtmatig handelen). Voor aansprakelijkheid op grond van art. 6:162 BW moet worden vastgesteld dat de aangesproken commissaris persoonlijk een ernstig verwijt treft van de onbehoorlijke taakvervulling. Dat ligt anders bij de aansprakelijkheid op grond van art. 2:9 BW, uit welke bepaling volgt dat de commissarissen in het geval van onbehoorlijk toezicht in beginsel – behoudens individuele disculpatie – allen (collectief) hoofdelijk aansprakelijk zijn voor de daaruit voor de vereniging of stichting voortvloeiende schade. In die zin heeft de WBTR dus niet alleen geleid tot een verduidelijking, maar ook tot een algemene verzwaring van de interne aansprakelijkheid van commissarissen van verenigingen en stichtingen.

In de tweede plaats is met de inwerkingtreding van de WBTR door de wijziging van de schakelbepalingen art. 2:50a en 2:300a BW de jaarrekeningaansprakelijkheid (zie art. 2:139

---

[61] De Kluiver 2014, par. 4.

[62] Zie Beckman 1995, par. 9; Beckman 2012, par. 11 en Beckman & Marseille, par. 13.13 (p. 699). Evenzo Asser/Maeijer & Kroeze 2-I* 2015/573 (p. 732).

jo. 2:150 BW) voor commissarissen van verenigingen en stichtingen verruimd. Zie par. 7.3. Het gaat hier om een bijzondere aansprakelijkheidsgrondslag die relevant is voor (bestuurders en) commissarissen van een vereniging of stichting die hetzij vrijwillig, hetzij verplicht een jaarrekening bekend maakt die misleidende informatie bevat. Ook hier werkt de genoemde verruiming van de schakelbepalingen art. 2:50a en 2:300a BW door. De jaarrekeningaansprakelijkheid van commissarissen geldt nu ook buiten faillissement en voor een ruimere groep van verenigingen en stichtingen dan vóór 1 juli 2021.
Uit de parlementaire geschiedenis van de WBTR valt af te leiden dat de twee genoemde verruimingen berusten op een bewuste keuze van de wetgever om te komen tot een heldere en uniformele aansprakelijkheidsregeling voor commissarissen van alle verenigingen en stichtingen. Tijdens de parlementaire behandeling was er voor deze verruimingen verder nauwelijks aandacht. Duidelijk is wel dat de uitbreiding van het toepassingsbereik van de interne aansprakelijkheid van art. 2:9 BW aansluit bij de aanbevelingen van de Commissie Halsema, zij het dat die aanbevelingen beperkt waren tot verenigingen en stichtingen in de publieke sector. In de literatuur was er hier en daar kritiek op met name de toepassing van art. 2:9 BW op commissarissen van alle verenigingen en stichtingen, maar over het algemeen vonden de genoemde verruimingen bijval. Zie par. 7.4.

Hoofdstuk 8
Uitbreiding faillissementsaansprakelijkheid tot bestuurders en commissarissen van niet-commerciële verenigingen en stichtingen

8.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de beleidslogica geschetst die ten grondslag ligt aan de zesde hoofdmaatregel van de WBTR. Het betreft de uitbreiding tot bestuurders en commissarissen (die ook RvT-leden genoemd kunnen worden) van niet-commerciële verenigingen en stichtingen van de aansprakelijkheid voor kennelijk onbehoorlijke taakvervulling die een belangrijke oorzaak is van het faillissement, die is neergelegd in art. 2:138 BW. Aan de hand van de wetsgeschiedenis wordt onderzocht wat aanleiding heeft gegeven tot de wetswijziging, welke doelen ermee worden beoogd en van welke aannames de wetgever is uitgegaan. Tevens wordt onderzocht in hoeverre de beleidslogica rekening houdt met de verschillen in schaal en professionaliteit van verenigingen en stichtingen. Om de beleidslogica achter de uitbreiding van de faillissementsaansprakelijkheid in wetshistorisch perspectief te plaatsen volgt – in par. 8.2 – een korte schets van aard en ratio van de in 1987 ingevoerde bestuurdersaansprakelijkheid voor het tekort in faillissement (hierna: faillissementsaansprakelijkheid) en – in par. 8.3 – een beknopte beschrijving van de motieven van de wetgever om bij de invoering van de faillissementsaansprakelijkheid de niet-commerciële verenigingen en stichtingen van het toepassingsgebied van deze aansprakelijkheid uit te zonderen. Paragraaf 8.4 bevat een beknopte beschrijving van de mogelijkheden voor de curator tot aansprakelijkstelling van bestuurders en commissarissen van niet-commerciële rechtspersonen voorafgaand aan de invoering van de WBTR. In par. 8.5-8.7 wordt aan de hand van de wetsgeschiedenis (met inbegrip van de consultatiefase) de beleidslogica gereconstrueerd. In deze reconstructie worden de consultatiereacties en verschillende adviezen (van de Commissie Halsema, de Raad van State en de Commissie Vennootschapsrecht) betrokken. Waar relevant wordt verwezen naar inzichten uit de wetenschappelijke literatuur die is verschenen voorafgaand aan de invoering van de WBTR. In par. 8.8-8.10 wordt achtereenvolgens ingegaan op: de verschillende categorieën verenigingen en stichtingen die onder de reikwijdte van art. 2:138 lid 2 BW vallen; de herhaalde oproep tot schrappen van de verwijzing naar art. 2:394 BW uit art. 2:138 lid 2 BW en de motie Van Dam c.s., waarin de regering is verzocht om verenigingen en stichtingen bij het invoeren van de wet te informeren over de gevolgen van de wet. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een beantwoording van de verschillende onderzoeksvragen (par. 8.11).

8.2 Aard en ratio van de in 1987 ingevoerde faillissementsaansprakelijkheid

De regeling inzake aansprakelijkheid van bestuurders en commissarissen van commerciële rechtspersonen voor het faillissementstekort in geval van kennelijk onbehoorlijk bestuur c.q. toezicht dat een belangrijke oorzaak is van het faillissement, is op 1 januari 1987 in werking getreden als onderdeel van de zogenoemde derde misbruikwet.[1]

Het betreft een aansprakelijkheidsvordering die alleen geldend kan worden gemaakt door de faillissementscurator. Bijzonder aan deze aansprakelijkheid is dat de curator niet het exacte causale verband tussen het kennelijk onbehoorlijke bestuur en de gevorderde schade hoeft te stellen en (zo nodig) bewijzen. Komt op basis van wat de curator heeft gesteld en (zo nodig) bewezen het kennelijk onbehoorlijke bestuur vast te staan, dan hoeft hij vervolgens slechts aannemelijk te maken dat het faillissement in belangrijke mate door het kennelijk onbehoorlijke bestuur is veroorzaakt. Slaagt hij daarin, dan zijn – bij een meerhoofdig bestuur – de aansprakelijke bestuurders hoofdelijk[2] gehouden tot aanzuivering van het gehele tekort, dat wil zeggen: alle schulden die niet uit de boedel kunnen worden voldaan. Een bestuurder kan zich alleen bevrijden van de hoofdelijke aansprakelijkheid als hij bewijst dat het kennelijk onbehoorlijk bestuur niet aan hem te wijten is en dat hij niet nalatig is geweest in het treffen van maatregelen om de gevolgen daarvan af te wenden (disculpatie).

Een andere bijzonderheid van de faillissementsaansprakelijkheid is dat in geval van schending van de verplichtingen tot (tijdige) publicatie van de jaarrekening opgenomen in art. 2:394 BW en in geval van schending van de administratieplicht van art. 2:10 BW kennelijk onbehoorlijk bestuur vaststaat en wordt vermoed dat dit een belangrijke oorzaak is van het faillissement.
Tot 1987 gold een regeling op grond waarvan de faillissementscurator alleen in geval van grove schuld of grove nalatigheid de schade kon vorderen die door onbehoorlijk bestuur was veroorzaakt. Deze regeling was in de praktijk een dode letter vanwege de zware bewijslast voor de curator.[3] De positie van de curator is versterkt om de verhaalsrechten van preferente en in het bijzonder concurrente schuldeisers te beschermen.[4] De bijzondere regeling inzake causaal verband en het voornoemde bewijsvermoeden zijn in de regeling opgenomen om het voor de curator eenvoudiger te maken om bestuurders

---

1 *Stb.* 1986, 275.

2 Hoofdelijke aansprakelijkheid betekent dat de curator iedere bestuurder afzonderlijk voor het gehele faillissementstekort kan aanspreken (behoudens het geval waarin een of meer bestuurders zich kunnen disculperen). Hoofdelijke aansprakelijkheid geldt voor alle vormen van bestuurdersaansprakelijkheid opgenomen in Boek 2 BW en is gebaseerd op de gedachte dat de leden van een meerhoofdig bestuur als collectief verantwoordelijk zijn voor het gevoerde beleid. Hetzelfde uitgangspunt geldt voor aansprakelijkheid van commissarissen op grond van regels van Boek 2 BW. Een hoofdelijk aansprakelijke bestuurder die meer dan zijn aandeel in de hoofdelijke schuld heeft voldaan aan de boedel kan regres nemen op zijn/haar medebestuurders, maar loopt wel het risico dat deze geen verhaal bieden.

3 *Kamerstukken II* 1980/81, 16631, nr. 3, p. 3/4. Zie ook Wezeman 1998, p. 280.

4 *Kamerstukken II* 1983/84, 16631, nr. 6, p. 10.

persoonlijk aansprakelijk te stellen als zij door onzorgvuldig of frauduleus handelen het faillissement hebben veroorzaakt. Hiermee beoogde de wetgever zowel de repressieve als de preventieve werking van de bestuurdersaansprakelijkheid in faillissement te verbeteren:

> "Het komt regelmatig voor dat door onbehoorlijk bestuur vennootschappen in staat van faillissement geraken en dat de schuldeisers met inmiddels hoog opgelopen vorderingen blijven zitten. Niet zelden ontbreekt in zulke gevallen een behoorlijke boekhouding. Het is gewenst, dat de curator in zulke gevallen de bestuurders daadwerkelijk kan aanspreken. Om de wettelijke regeling meer effect te doen hebben, is verbetering daarvan noodzakelijk. Ook aan de preventieve werking die van de regeling uitgaat komt zulks ten goede. Bestuurders van vennootschappen die weten dat zij in geval van faillissement daadwerkelijk door de curator aangesproken kunnen worden en dan niet steeds door de rechtspersoonlijkheid van de vennootschap worden beschermd zullen in hun beleid en beheer meer verantwoord te werk gaan."[5]

8.3 Redenen voor uitzondering van niet-commerciële stichtingen en verenigingen van het toepassingsgebied van art. 2:138 BW bij de invoering in 1987

De reikwijdte van de faillissementsaansprakelijkheid was in het in 1981 ingediende voorstel voor de derde misbruikwet beperkt tot bestuurders en commissarissen van naamloze[6] en besloten[7] vennootschappen.
Tijdens de behandeling van de derde misbruikwet in de Tweede Kamer hebben kamerleden gevraagd waarom deze wet – meer in het bijzonder de faillissementsaansprakelijkheid – niet geldt voor alle rechtspersonen. De Minister van Justitie heeft hierop geantwoord dat misbruik zich weliswaar bij alle rechtspersonen kan voordoen, maar dat het zich tot dusver voornamelijk heeft gemanifesteerd bij de besloten en – zij het in mindere mate – de naamloze vennootschappen.[8] Daarom ligt het – aldus de minister – voor de hand de aandacht daarop te concentreren. Bovendien zou de invoering van vergaande aansprakelijkheidsbepalingen bij niet-commerciële rechtspersonen vermoedelijk op grote weerstand stuiten, vooral in verband met de omstandigheid dat de bestuurders van deze rechtspersonen hun functie in het algemeen

---

5 Zie *Kamerstukken II* 1980/81, 16631, nr. 3, p. 3.

6 Zie art. 2:138 BW voor bestuurders van NV's. Via de schakelbepaling van art. 2:149 geldt de faillissementsaansprakelijkheid ook voor commissarissen van NV's.

7 Zie art. 2:248 BW voor bestuurders van BV's. Via de schakelbepaling van art. 2:259 geldt de faillissementsaansprakelijkheid ook voor commissarissen van BV's.

8 Tijdens de parlementaire behandeling van de derde misbruikwet heeft het WODC onderzoek verricht naar misbruik van besloten vennootschappen. Hiertoe zijn dossiers van bijna 1000 gefailleerde BV's onderzocht. Uit het onderzoek volgt dat in twee van de drie onderzochte BV's aanwijzingen bestaan voor misbruik en dat in 37% van de gevallen duidelijk sprake was van malafiditeit. Andere rechtspersonen zijn niet in het onderzoek betrokken. Zie *Kamerstukken II* 1983/84, 16631, nr. 6, p. 10.

niet beroepshalve uitoefenen.[9] Bij de eerste nota van wijziging is het toepassingsgebied van de faillissementsaansprakelijkheid verruimd tot andere rechtspersonen dan NV's en BV's, voor zover zij aan de heffing van vennootschapsbelasting zijn onderworpen (andere commerciële rechtspersonen).[10] Hiertoe zijn de schakelbepalingen 2:50a (in de afdeling over verenigingen) en 2:300a (in de afdeling over stichtingen) in Boek 2 BW opgenomen. De minister heeft erop gewezen dat de faillissementsaansprakelijkheid door de voorgestelde wijziging niet van toepassing zal zijn op sportverenigingen en buurt- en clubhuizen.[11]
De wetsgeschiedenis van de derde misbruikwet leert dat de wetgever niet-commerciële rechtspersonen bij de invoering van de faillissementsaansprakelijkheid bewust buiten de reikwijdte ervan heeft gehouden, omdat het hiermee te bestrijden misbruik zich voornamelijk voordoet bij commerciële rechtspersonen en vanwege de weerstand vanuit organisaties met niet professionele bestuurders.[12]

8.4 Mogelijkheden tot aansprakelijkstelling van bestuurders en commissarissen van niet-commerciële rechtspersonen voorafgaand aan de invoering van de WBTR

De curator van een niet-commerciële[13] stichting of vereniging beschikte[14] ook voor de inwerkingtreding van de WBTR[15] over mogelijkheden om bestuurders van niet-commerciële rechtspersonen aansprakelijk te stellen voor benadeling van schuldeisers door onbehoorlijke of onrechtmatige vervulling van de bestuurstaak. Zo kon (en kan) de curator in geval van benadeling van de rechtspersoon door onbehoorlijke taakvervulling

---

9 *Kamerstukken II* 1983/84, 16631, nr. 6, p. 1. Zie voor de parlementaire discussie die de opmaat was voor de nota van wijziging ook Wezeman 1998, p. 145/146, die wijst op zeer negatieve reacties uit met name de sportwereld.

10 *Kamerstukken II* 1983/84, 16631, nr. 7. Voor coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen geldt dat zij Vpb-plichtig zijn op grond van art. 2 onderdeel b en c Wet VPB 1969. Voorts geldt op grond van art. 2 lid 1 onder d dat woningcorporaties Vpb-plichtig zijn. Voor andere verenigingen en voor stichtingen geldt dat zij onderworpen zijn aan de heffing van Vpb als zij een onderneming drijven (art. 2 lid 1 onder e jo. lid 8 Wet VPB 1969). Daaronder wordt mede begrepen een uiterlijk daarmee overeenkomende werkzaamheid waarmee in concurrentie wordt getreden met andere ondernemingen (art. 4 onderdeel a Wet VPB 1969).

11 *Kamerstukken II* 1983/84, 16631, nr. 6, p. 2.

12 Hierop wijst ook: Overes 2015, p. 524.

13 Hiermee wordt bedoeld: een niet aan Vpb onderworpen stichting of vereniging.

14 Voor de duidelijkheid: de curator beschikt nog steeds over de hierna te noemen mogelijkheden en gebruikt deze ook.

15 Op grond van het overgangsrecht zijn de door de WBTR gewijzigde art. 2:50a en 2:300a BW niet van toepassing op onbehoorlijk bestuur dat heeft plaatsgevonden voor 1 juli 2021. Dit betekent dat de met de WBTR ingevoerde art. 2:50a en 2:300a BW niet zonder meer van toepassing zijn in faillissementen uitgesproken vanaf 1 juli 2021. De curator moet kennelijk onbehoorlijk bestuur aanvoeren dat zich binnen de drie jaar voor faillietverklaring heeft voorgedaan. Pas vanaf 1 juli 2024 kon de – op dat moment aangestelde – curator dus de volledige driejaarstermijn meenemen bij de toepassing van de 'nieuwe' art. 2:50a en 2:300a BW.

gebruik maken van art. 2:9 BW.[16] Deze vordering kan onder omstandigheden afstuiten op een aan de bestuurders verleende decharge. Voorts moet de curator voor een succesvolle vordering behalve ernstig verwijtbaar onbehoorlijk bestuur in beginsel ook stellen en (zo nodig) bewijzen welke schade daardoor precies aan de vennootschap is toegebracht. Vóór de invoering van de WBTR kon de curator namens de vennootschap geen vordering wegens onbehoorlijke taakvervulling op grond van art. 2:9 BW instellen tegen commissarissen van een stichting omdat daarvoor een wettelijke basis (in de vorm van een schakelbepaling) ontbrak.[17]

In geval van benadeling van de gezamenlijke schuldeisers door onrechtmatig bestuurshandelen heeft de curator de mogelijkheid de bestuurder(s)[18] aansprakelijk te stellen op grond van art. 6:162 BW indien hen terzake van het onrechtmatige bestuurshandelen een ernstig verwijt treft. Een dergelijke onrechtmatige daadsvordering van de curator ten behoeve van de gezamenlijke schuldeisers wordt wel een *Peeters/Gatzen*-vordering genoemd. In het arrest met die naam heeft de Hoge Raad geoordeeld dat de curator bevoegd is een dergelijke vordering tot schadevergoeding in te stellen tegen een derde die betrokken was bij de benadeling van de gezamenlijke schuldeisers.[19] De curator kon (en kan) een dergelijke vordering bijvoorbeeld instellen indien een bestuurder betrokken is bij een onrechtmatige onttrekking van vermogen aan een niet-commerciële vereniging of stichting.

De curator stond dus vóór de uitbreiding van de faillissementsaansprakelijkheid tot bestuurders en commissarissen van niet-commerciële rechtspersonen niet met lege handen in geval van onbehoorlijke c.q. onrechtmatige taakvervulling door bestuurders en (in mindere mate) commissarissen. De curator beschikte (en beschikt nog steeds) over de hiervoor genoemde mogelijkheden en zal de inzet daarvan in voorkomende gevallen overwegen. De mogelijkheid tot aansprakelijkstelling op grond van art. 2:9 BW kan bijvoorbeeld uitkomst bieden als het (kennelijk) onbehoorlijke bestuur zich buiten de in art. 2:138 BW opgenomen driejaarstermijn heeft voorgedaan. De aansprakelijkstelling op grond van onrechtmatige daad wegens benadeling van de gezamenlijke schuldeisers (*Peeters/Gatzen*-vordering) kan voorts worden gebruikt in geval van onrechtmatige vervulling van de bestuurstaak die niet kwalificeert als een belangrijke oorzaak van het faillissement.

---

16 Zie: Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 31 december 2013, ECLI:NL:GHARL:2013:9960, *JOR* 2014/156 m.nt. J.B. Wezeman (*Stichting De Wieden*); en meer recent: Rb. Zeeland-West-Brabant 19 maart 2025, ECLI:NL:RBZWB:2025:7266, *Prg.* 2025/353. In deze zaak is het faillissement uitgesproken op 3 juni 2020 (dus voor invoering van de WBTR) en is de curator op 1 juni 2023 (dus na invoering van de WBTR) tot aansprakelijkstelling overgegaan.

17 Zie hierover nader hoofdstuk 7 van dit Deelonderzoek I.

18 Deze vordering kan in theorie ook tegen commissarissen worden ingesteld, maar betrokkenheid van commissarissen bij benadeling van de gezamenlijke schuldeisers ligt minder voor de hand: zij hebben immers in de regel geen directe bemoeienis met het dagelijkse beleid van de rechtspersoon; hun taak is om toezicht te houden op het door de bestuurders gevoerde beleid.

19 HR 14 januari 1983, *NJ* 1983/59 (*Peeters/Gatzen*).

8.5 Voorontwerp WBTR en wetsvoorstel WBTR vóór nota van wijziging

8.5.1 Voorontwerp van wet: uniforme toepassing faillissementsaansprakelijkheid op alle rechtspersonen

In het in februari 2014 in consultatie gegeven ambtelijk voorontwerp WBTR is een regeling inzake faillissementsaansprakelijkheid opgenomen die uitgaat van uniforme toepassing van de regeling van bestuurdersaansprakelijkheid in faillissement op alle rechtspersonen.[20] Ook de in art. 2:138 lid 2 BW opgenomen verlichting van de bewijslast voor de curator in geval van schending van de publicatie- en/of administratieplicht zou volgens het voorontwerp gaan gelden voor alle rechtspersonen.
De reden voor verlating van de in 1987 weloverwogen in de wet opgenomen beperking tot commerciële rechtspersonen volgt niet duidelijk uit de concept-toelichting op het voorontwerp. In de concept-toelichting wordt onder de kop 'Aanleiding voor het wetsvoorstel' opgemerkt dat de bestaande verschillen in regelgeving tot onduidelijkheid leiden en daarom niet bijdragen aan de kwaliteit van bestuur en toezicht (bij met name stichtingen en verenigingen). Hierbij lijkt het echter vooral te gaan om de onduidelijkheid in de regelgeving specifiek ten aanzien van *toezichthouders* van stichtingen. In de concept-toelichting wordt namelijk gesteld dat de verschillen in regelgeving tot gevolg kunnen hebben dat *toezichthouders* niet goed weten wat van hen verwacht wordt en niet ingrijpen wanneer daartoe aanleiding bestaat.[21] In dezelfde passage wordt er ook op gewezen dat met het wetsvoorstel invulling wordt gegeven aan de aanbevelingen van de Commissie Halsema, die heeft aangedrongen op een nauwkeuriger omschrijving van de taak en aansprakelijkheid van bestuurders en toezichthouders van instellingen in semipublieke sectoren. Bij de regeling van de faillissementsaansprakelijkheid zoals voorgesteld in het voorontwerp gaat het echter niet om een *verduidelijking* van de aansprakelijkheid van bestuurders en toezichthouders van *semipublieke* stichtingen en verenigingen, maar om een *uitbreiding* tot *alle* verenigingen en stichtingen.
Verderop in de concept-toelichting wordt de uitbreiding tot alle verenigingen en stichtingen gemotiveerd met de overweging dat de curator ook in geval van faillissement van een niet-commerciële vereniging of stichting de behoefte kan hebben om de bestuurders of toezichthouders aansprakelijk te stellen voor de vergoeding van de schade in het geval dat het faillissement in belangrijke mate is veroorzaakt door kennelijk onbehoorlijke taakvervulling.[22] Daarbij wordt ervan uitgegaan dat de verruimde reikwijdte niet prohibitief werkt of leidt tot bange bestuurders en toezichthouders bij stichtingen en verenigingen omdat de lat voor faillissementsaansprakelijkheid hoog ligt:

---

[20] Via de in de algemene bepalingen van Boek 2 BW in te voeren art. 2:9c (faillissementsaansprakelijkheid van bestuurders) en 2:11c (faillissementsaansprakelijkheid van commissarissen) BW. Zie nader over het aan het voorontwerp van wet ten grondslag liggende uitgangspunt van uniformering par. 2.8 van het Algemeen Deel.

[21] Ambtelijk Voorontwerp MvT WBTR (consultatieversie), p. 2.

[22] Ambtelijk Voorontwerp MvT WBTR (consultatieversie), p. 6.

"Het is niet de bedoeling dat bestuurders of leden van het toezichthoudend orgaan ook in geval van een onopzettelijk verkeerde beslissing of een verkeerde beleidsbeslissing aansprakelijk kunnen zijn en dus voor elke kleine fout een groot aansprakelijkheidsrisico lopen. Slechts een flagrante onbehoorlijkheid van de taakvervulling zal in aanmerking worden genomen. De vraag of sprake is van kennelijk onbehoorlijke taakvervulling moet worden beoordeeld naar hetgeen de bestuurder of het lid van het toezichthoudend orgaan voorzag of kon voorzien op het moment dat hij die taak vervulde (Kamerstukken II, 1984-1985, 16 631, nr. 6, p.3). Uit de jurisprudentie en de wetsgeschiedenis volgt dat van kennelijk onbehoorlijke taakvervulling slechts kan worden gesproken indien geen redelijk bestuurder of toezichthouder aldus gehandeld zou hebben (vgl. Hoge Raad 7 juni 1996, NJ 1996/695, *Van Zoolingen* en Hoge Raad 8 juni 2001, JOR 2001/171, *Panmo*) alsmede Handelingen II, 1984-1985, 16 631, p. 6337)."[23]

8.5.2 Wetsvoorstel vóór nota van wijziging: bewijsvermoeden niet van toepassing op onbezoldigde bestuurders en commissarissen van niet-commerciële rechtspersonen

Ook in het wetsvoorstel dat in juni 2016 bij de Tweede Kamer is ingediend strekt de reikwijdte van de faillissementsaansprakelijkheid – inclusief de in art. 2:138 lid 2 BW opgenomen bewijslastverlichting voor de curator bij schending van de publicatie- en/of administratieplicht – zich uit tot *alle* rechtspersonen. Mede naar aanleiding van kritische consultatiereacties op het ambtelijk voorontwerp en het advies van de Commissie Vennootschapsrecht is in het wetsvoorstel echter een uitzondering van de toepassing van het bewijsvermoeden bij schending van de administratie- en/of publicatieplicht opgenomen voor onbezoldigde bestuurders en commissarissen van informele verenigingen en onbezoldigde bestuurders en commissarissen van niet-commerciële verenigingen en stichtingen. Over deze uitzondering wordt in de memorie van toelichting opgemerkt:

"Mede naar aanleiding van reacties bij de consultatie, wordt de regeling wel aangevuld om meer bescherming te bieden aan onbezoldigde bestuurders en commissarissen van niet-commerciële verenigingen en stichtingen en onbezoldigde bestuurders en commissarissen van informele verenigingen (zie artikel 2:9c lid 2 en artikel 2:11c). Deze aanvulling strekt ertoe om te voorkomen dat vrijwilligers ten onrechte worden weerhouden om zich in te zetten als bestuurder of commissaris van bijvoorbeeld een buurtvereniging of een kleine sportvereniging."[24]

"Een andere belangrijke aanpassing betreft de aansprakelijkheidsregel voor onbezoldigde bestuurders en commissarissen van niet-commerciële verenigingen en stichtingen. In de consultatie en in het advies van de Commissie

---

[23] Ambtelijk Voorontwerp MvT WBTR (consultatieversie), p. 6/7.

[24] *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 3, p. 7.

> Vennootschapsrecht is de vrees geuit dat het door toepassing van de algemene aansprakelijkheidsregel op die bestuurders, moeilijker zou worden om vrijwilligers te vinden voor bijvoorbeeld een bestuursfunctie bij een buurtvereniging. Mede naar aanleiding van deze reacties is in het voorliggende wetsvoorstel een regeling opgenomen om de drempel voor aansprakelijkheid van de genoemde onbezoldigde bestuurders te verhogen."[25]
>
> "In de consultatie is erop gewezen dat de toepassing van de bedoelde regeling op alle rechtspersonen, het voor kleine, niet-commerciële verenigingen en stichtingen moeilijker kan maken om vrijwilligers te vinden voor de vervulling van bestuurs- of commissarisfuncties. Ook de Commissie Vennootschapsrecht heeft op dit risico gewezen. Mede naar aanleiding van deze reacties is thans in het tweede lid een uitzondering opgenomen voor onbezoldigde bestuurders van niet-commerciële verenigingen en stichtingen en onbezoldigde bestuurders van informele verenigingen (verenigingen waarvan de statuten niet zijn opgenomen in een notariële akte). Van een onbezoldigde functie als bedoeld in deze bepaling zal sprake zijn als de bestuurder voor zijn werkzaamheden geen vergoeding ontvangt of enkel een vergoeding voor werkelijk gemaakte onkosten. Met de voorgestelde bepaling geldt voor onbezoldigde bestuurders niet de regel dat in het geval niet voldaan is aan de administratieverplichtingen (art. 2:10 BW) of de verplichting tot publicatie van de jaarrekening (artikel 2:394 BW), vaststaat dat het bestuur zijn taak kennelijk onbehoorlijk heeft vervuld en dat vermoed wordt dat onbehoorlijke taakvervulling een belangrijke oorzaak is van het faillissement. Voor onbezoldigde commissarissen van deze verenigingen en stichtingen geldt een overeenkomstige uitzondering (zie artikel 2:11c BW). De drempel voor een succesvolle aansprakelijkstelling van de genoemde bestuurders en commissarissen wordt zo aanmerkelijk verhoogd. Hiermee wordt zoveel mogelijk voorkomen dat men zich ten onrechte door de regeling laat weerhouden om zich als vrijwilliger in te zetten als bijvoorbeeld bestuurder van een buurtvereniging of sportclub."[26]

Uit deze passages komt duidelijk naar voren dat de ratio van het onderscheid tussen bezoldigde en onbezoldigde bestuurders is om te voorkomen dat vrijwilligers uit vrees voor (faillissements)aansprakelijkheid geen bestuurder van een niet-commerciële rechtspersoon zouden willen worden.
Opmerking verdient dat in de consultatiereacties en het advies van de Commissie Vennootschapsrecht waarnaar wordt verwezen niet is gesuggereerd om voor de toepassing van art. 2:138 lid 2 BW een onderscheid te maken tussen bezoldigde en onbezoldigde bestuurders van niet-commerciële rechtspersonen. Voorgesteld is om *alle* bestuurders van niet-commerciële rechtspersonen uit te zonderen van de reikwijdte van art. 2:138 lid 2 BW. In de consultatiereactie van Loyens &Loeff wordt voorgesteld om toepassing van het bewijsvermoeden te beperken tot commerciële verenigingen en

---

[25] *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 3, p. 9.
[26] *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 3, p. 18/19.

stichtingen.[27] Ook in de consultatiereactie van het Instituut voor Ondernemingsrecht (RUG) wordt voorgesteld de reikwijdte niet uit te breiden, maar beperkt te houden tot commerciële rechtspersonen.[28] De Commissie Vennootschapsrecht is van mening dat het onverkort toepassen van de regels inzake bestuurdersaansprakelijkheid in faillissement niet proportioneel is ten aanzien van bestuurders en toezichthouders van kleine stichtingen en verenigingen, zoals een sport- en muziekvereniging. Dit kan ertoe leiden dat vrijwilligers huiverig worden om een bestuurs- of toezichtsfunctie te vervullen. De Commissie heeft daarom geadviseerd om de omkering van de bewijslast niet toe te passen op niet-commerciële stichtingen en verenigingen. Voorts heeft de Commissie geadviseerd om de memorie van toelichting op het punt van de bestuurdersaansprakelijkheid nader te onderbouwen.[29]

8.6 Advies Raad van State, reactie van de wetgever en kritiek literatuur

8.6.1 Advies Raad van State: kritiek op ontbreken van 1) dragende motivering uitbreiding van de faillissementsaansprakelijkheid en 2) toelichting van effect op verzekerbaarheid

De Raad van State heeft opgemerkt dat het wetsvoorstel ondanks de uitzondering van onbezoldigde bestuurders van toepasselijkheid van het bewijsvermoeden een uitbreiding van de faillissementsaansprakelijkheid naar niet-commerciële rechtspersonen inhoudt en dat een dragende motivering voor die uitbreiding ontbreekt:

> "Afgezien van het streven naar uniformering, is het de Afdeling uit de toelichting niet duidelijk geworden waarom de aansprakelijkheidsregeling die al geldt voor de NV, BV, coöperatie, onderlinge waarborgmaatschappij alsmede de commerciële vereniging en -stichting, moet worden uitgebreid naar alle overige stichtingen en verenigingen. Voorts rijst de vraag naar de verzekerbaarheid. De Afdeling adviseert daarom dit onderdeel dragend te motiveren of er anders van af te zien."[30]

8.6.2 Reactie wetgever op advies van de Raad van State

Naar aanleiding van het advies van de Raad van State is in de memorie van toelichting de volgende passage opgenomen, waarin met enkele zinnen de uitbreiding van de reikwijdte van de faillissementsaansprakelijkheid nader wordt onderbouwd:

> "Met dit voorstel komen ook de bepalingen over aansprakelijkheid bij faillissement, te gelden voor bestuurders en commissarissen van informele

---

[27] Consultatiereactie Loyens & Loeff 2014, par. 2.3-2.7.
[28] Consultatiereactie IVO 2014, par. 4.4.
[29] Advies Commissie Vennootschapsrecht 2015, p. 3.
[30] *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 4, p. 9.

> verenigingen en van verenigingen en stichtingen die niet onderworpen zijn aan de heffing van de vennootschapsbelasting. Dat laatste is van belang omdat het ook bij die rechtspersonen kan voorkomen dat bestuurders en commissarissen zich schuldig maken aan fraude of andere vormen van ernstig taakverzuim. De curator dient adequate middelen te hebben om de geleden schade te verhalen op de bestuurders en commissarissen die hun taak ernstig hebben verzuimd."[31]

De aanname die aan deze toelichting ten grondslag ligt, is dat de curator van een niet-commerciële vereniging of stichting zonder de faillissementsaansprakelijkheid niet over adequate middelen beschikt om schade veroorzaakt door onbehoorlijk bestuur en/of toezicht (in de vorm van fraude of ernstig taakverzuim) te verhalen op de daarvoor verantwoordelijke bestuurders en commissarissen. Of dit werkelijk een probleem is en zo ja, hoe groot dit probleem dan is, wordt echter in de memorie van toelichting niet toegelicht. Zo wordt niet gewezen op onderzoek waaruit zou blijken dat faillissementen veroorzaakt door fraude of ernstig taakverzuim frequent voorkomen bij niet-commerciële verenigingen en stichtingen[32] of op signalen van insolventierechtspecialisten dat het bestaande instrumentarium[33] tekortschiet.

In reactie op het advies van de Raad van State is in het nader rapport ook nog het volgende aangevoerd ter onderbouwing van de verruimde reikwijdte:

> "Mede in het licht van de maatschappelijke ontwikkelingen waarbij de rechtsvormen van de (commerciële en niet-commerciële) vereniging en de stichting in toenemende mate gebruikt worden door professionele organisaties, meent het kabinet dat de rechtsvorm daarbij niet langer beslissend dient te zijn voor het toepasselijke aansprakelijkheidsregime."[34]

Het is lastig om deze passage – die niet is opgenomen in de memorie van toelichting – te duiden. Mogelijk wordt met de term 'professionele organisaties' in het bijzonder gedoeld op niet-Vpb-plichtige stichtingen en verenigingen die opereren in de (gereguleerde) semipublieke sector, maar dat is niet duidelijk. Hoe dan ook verklaart de geciteerde passage niet waarom ook het grote aantal stichtingen en verenigingen die niet door 'professionele organisaties' worden gebruikt onder de reikwijdte van de faillissementsaansprakelijkheid worden gebracht. In zoverre wordt hiermee de vraag van

---

31 *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 3, p. 7.

32 Zie Van der Sangen 2021a, p. 452, die nadrukkelijk wijst op het ontbreken van een onderbouwing van de noodzaak van uitbreiding van de faillissementsaansprakelijkheid met enig onderzoek.

33 Het gaat daarbij met name om de onrechtmatige daadsvordering die de curator in geval van benadeling van de gezamenlijke schuldeisers kan instellen en om de vordering op grond van art. 2:9 BW in geval de vereniging of stichting schade heeft geleden door onbehoorlijk bestuur. Zie par. 8.4. Zie ook Harmsen 2017, die opmerkt dat de curator bestuurders van niet-commerciële rechtspersonen op grond van art. 2:9 BW aansprakelijk kan stellen voor door onbehoorlijk bestuur veroorzaakte schade. Ook De Jongh 2017 wijst hierop.

34 *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 4, p. 10.

de Raad van State naar de ratio van de uitbreiding van de faillissementsaansprakelijkheid naar alle niet-commerciële rechtspersonen niet beantwoord.

Over het door de Raad van State aan de orde gestelde punt van de verzekerbaarheid van de faillissementsaansprakelijkheid wordt in de memorie van toelichting het volgende opgemerkt:

> "Omdat de wijziging bestaat in een uitbreiding van het toepassingsbereik van de genoemde aansprakelijkheidsregel, en de aansprakelijkheidsregel daarbij als zodanig niet gewijzigd wordt, wordt overigens niet verwacht dat de voorgestelde regeling van invloed zal zijn op de verzekerbaarheid van eventuele aansprakelijkheid van bestuurders en commissarissen."[35]

Bij deze aanname van de wetgever past een vraagteken. Door de verruiming van de reikwijdte wordt immers een aansprakelijkheidsregime van toepassing dat 1) geen bewijslast op de curator legt ter zake van het exacte causale verband tussen het kennelijk onbehoorlijke bestuur en de schade, en dat 2) – in geval het gaat om bezoldigde bestuurders – bij schending van de boekhoudplicht of publicatieplicht sneller tot aansprakelijkheid kan leiden en 3) in geval van een succesvolle vordering van de curator leidt tot aansprakelijkheid voor – in beginsel – het hele faillissementstekort. Op het eerste gezicht zou er dus wel een grond voor een verzekeraar kunnen zijn om uit te gaan van risicoverzwaring (wat van invloed kan zijn op de verzekerbaarheid).

8.6.3 Reacties in de literatuur met betrekking tot de onderbouwing voor de verruimde faillissementsaansprakelijkheid en de aanname van de wetgever ter zake van verzekerbaarheid

Op het ontbreken van een dragende onderbouwing voor de verruiming van de faillissementsaansprakelijkheid is ook in de tijdens de parlementaire behandeling verschenen wetenschappelijke literatuur de nodige kritiek geuit. Zo vraagt Harmsen zich af of met de verruimde reikwijdte van de faillissementsaansprakelijkheid een probleem wordt opgelost of een probleem wordt gecreëerd, omdat het minder eenvoudig wordt om voor niet-commerciële rechtspersonen bestuurders te vinden.[36] De Jongh schrijft:

> "Men zou verwachten dat de minister zijn keuze om de WBF uit te breiden tot alle rechtsvormen onderbouwt met een toelichting waarom het huidige instrumentarium niet toereikend is. De voordelen van een uitbreiding van de WBF zouden vervolgens kunnen worden afgewogen tegen de nadelen ervan. Het is bijvoorbeeld niet ondenkbeeldig dat het lastiger zal worden bestuurders en

---

[35] *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 3, p. 7.
[36] Harmsen 2017, p. 586.

> toezichthouders te werven voor verenigingen en stichtingen die dikwijls een zo nuttige maatschappelijke functie vervullen."[37]

Ook Blanco Fernández heeft – stevige – kritiek geuit:

> "De vraag is of hier geen muggen met kanonskogels worden afgeschoten. Is er werkelijk een maatschappelijke behoefte aan de regel? Zijn de fraudes en ernstige taakverzuimen die het wetsvoorstel voorspiegelt dagelijkse praktijk of incident? […] het wetsvoorstel maakt niet duidelijk waarom het een onmiskenbaar voordeel is dat een aansprakelijkheidsregime dat tot nu toe alleen bedacht was voor bestuurders en commissarissen van commerciële rechtspersonen voortaan ook voor niet-commerciële rechtspersonen heeft te gelden."[38]

En ook hij wijst nadrukkelijk op het 'chilling effect' dat de uitbreiding van het de faillissementsaansprakelijkheid kan hebben:

> "[…] het is inderdaad een terechte zorg dat mensen bestuur- en toezichtfuncties vanwege het aansprakelijkheidsrisico mogelijk zullen afwijzen. Voor deze mensen is het argument, dat het aansprakelijkheidsrisico alleen hypothetisch is, unfair. Het lijkt mij dat het al prijzenswaardig genoeg zou moeten zijn dat mensen bereid zijn hun talenten in een niet-commerciële omgeving in te zetten. Dat geldt ook in de regel, die het uitgangspunt van het wetsvoorstel zou moeten zijn, wanneer zij daarvoor een beloning ontvangen, omdat deze niet zelden onvergelijkbaar lager zal zijn dan wat zij in een commerciële omgeving zouden ontvangen. Het aansprakelijkheidsrisico is een negatieve prikkel voor deze inzet."[39]

Ook de aanname van de wetgever dat de uitbreiding van de faillissementsaansprakelijkheid geen effect heeft op de verzekerbaarheid van bestuurdersaansprakelijkheid is in de literatuur kritisch ontvangen. Harmsen is "niet helemaal overtuigd":

> "Het is natuurlijk juist dat de grondslag voor aansprakelijkheid van bestuurders in geval van faillissement al bestaat en in die gevallen ook verzekerbaar is. Dat betekent echter niet zonder meer dat ook voor bestuurders die bij invoering van artikel 2:9cBW onder de reikwijdte van dit artikel gaan vallen maar nu niet onder de reikwijdte van artikel 2:138/ 2:248 BW vallen, deze aansprakelijkheidsverzekering beschikbaar wordt tegen een voor de desbetreffende bestuurder of rechtspersoon aanvaardbare prijs. Juist bij de buurtvereniging of de kleine sportvereniging, waar een onbezoldigd bestuurder

---

37 De Jongh 2017, p. 575.
38 Blanco Fernández 2016, p. 46.
39 Blanco Fernández 2016, p. 47.

onder de reikwijdte van artikel 2:9c lid 1 BW gaat vallen, zal een bestuurdersaansprakelijkheidsverzekering niet eenvoudig kunnen worden opgebracht. In die zin, heeft de uitbreiding van de reikwijdte van artikel 2:9c BW zeer vermoedelijk wel invloed op de verzekerbaarheid."[40]

8.7 Wetsvoorstel na nota van wijziging: onderscheid tussen bezoldigde en onbezoldigde bestuurders van niet-commerciële rechtspersonen geschrapt; reikwijdte art. 2:138 lid 2 BW uitgebreid tot niet-commerciële rechtspersonen die een financiële verantwoording moeten opstellen gelijkwaardig aan een jaarrekening cf. titel 9 Boek 2 BW

8.7.1 Inleiding

Tijdens de parlementaire behandeling van de WBTR hebben leden van verschillende fracties vragen gesteld over de voorgestelde verruimde reikwijdte van de faillissementsaansprakelijkheid. Deze vragen en de in par. 8.6.3 weergegeven zorgen in de literatuur over een 'chilling effect'[41] hebben geleid tot een aanpassing van de voorgestelde verruimde reikwijdte, in de eerste nota van wijziging, waarbij het onderscheid tussen bezoldigde en onbezoldigde bestuurders is verlaten.[42] In de schakelbepalingen 2:50a BW en 2:300a BW[43] is opgenomen dat voor bestuurders en commissarissen van niet aan Vpb onderworpen verenigingen en stichtingen alleen art. 2:138 lid 1 en leden 3-10 BW gelden, met uitzondering van bestuurders en commissarissen van niet-commerciële rechtspersonen die een financiële verantwoording moeten opstellen gelijkwaardig aan een jaarrekening conform titel 9 van Boek 2 BW. Ten aanzien van hen geldt ook het in art. 2:138 lid 2 BW opgenomen bewijsvermoeden, net als – sinds 1987 – voor bestuurders en commissarissen van Vpb-plichtige verenigingen en stichtingen.

Na de nota van wijziging zijn de schakelbepalingen als volgt komen te luiden:

"Art. 2:50 a BW

1. Ten aanzien van de taakvervulling door bestuurders vindt het bepaalde bij de artikelen 131 en 138 lid 1 en leden 3 tot en met 10 overeenkomstige toepassing.
2. Ten aanzien van de taakvervulling door bestuurder vindt het bepaalde bij de artikelen 138 lid 2 en 139 overeenkomstige toepassing in geval van:

---

[40] Harmsen 2017, p. 588.

[41] Zie *Kamerstukken II* 2018/19, 34491, nr. 6, p. 6/7, waar de minister refereert aan bezwaren die in de literatuur zijn ingebracht tegen het voorstel om art. 2:138 lid 2 BW overeenkomstig toe te passen op bezoldigde bestuurders van niet-commerciële rechtspersonen.

[42] *Kamerstukken II* 2018/19, 34491, nr. 7.

[43] De oorspronkelijke aanpak met een algemene regeling van faillissementsaansprakelijkheid in de algemene bepalingen van Boek 2 BW is daarbij verlaten.

a. Een vereniging waarvan de statuten zijn opgenomen in een notariële akte en die aan de heffing van vennootschapsbelasting is onderworpen; of
b. Een vereniging die bij of krachtens de wet verplicht is een financiële verantwoording op te stellen die gelijk of gelijkwaardig is aan een jaarrekening als bedoeld in titel 9.
3. Ten aanzien van de taakvervulling door commissarissen vindt overeenkomstige toepassing:
a. Het bepaalde in lid 1 en lid 2, met dien verstande dat in lid 2 voor artikel 139 moet worden gelezen artikel 150; en
b. Het bepaalde in artikel 9."

"Art. 2:300a BW
1. Ten aanzien van de taakvervulling door bestuurders vindt het bepaalde bij de artikelen 131 en 138 lid 1 en leden 3 tot en met 10 overeenkomstige toepassing.
2. Ten aanzien van de taakvervulling door bestuurder vindt het bepaalde bij de artikelen 138 lid 2 en 139 overeenkomstige toepassing in geval van:
a. Een stichting waarvan de statuten zijn opgenomen in een notariële akte en die aan de heffing van vennootschapsbelasting is onderworpen; of
b. Een stichting die bij of krachtens de wet verplicht is een financiële verantwoording op te stellen die gelijk of gelijkwaardig is aan een jaarrekening als bedoeld in titel 9.
3. Ten aanzien van de taakvervulling door commissarissen vindt overeenkomstige toepassing:
a. Het bepaalde in lid 1 en lid 2, met dien verstande dat in lid 2 voor artikel 139 moet worden gelezen artikel 150; en
b. Het bepaalde in artikel 9."

Deze versies van de schakelbepalingen zijn ongewijzigd op 1 juli 2021 in werking getreden.

8.7.2 Ratio schrappen onderscheid bezoldigd/onbezoldigd en uitzonderen van bestuurders van niet-commerciële rechtspersonen van de reikwijdte van art. 2:138 lid 2 BW en wel uitbreiden reikwijdte art. 2:138 lid 1 en leden 3-10 BW tot niet-commerciële rechtspersonen

De minister merkt in de nota naar aanleiding van het verslag het volgende op over de in de literatuur geuite bezwaren tegen toepassing van het bewijsvermoeden op bestuurders en commissarissen van niet-commerciële rechtspersonen:

> "Ik heb deze bezwaren afgewogen tegen de vraag hoe vaak zich ernstige misstanden voordoen bij kleinere niet-commerciële stichtingen en stichtingen en informele en niet-commerciële verenigingen en of daarmee de toepassing van een bewijsvermoeden kan worden gerechtvaardigd. Daarnaast is van belang dat

> de curator ook zonder het bewijsvermoeden de mogelijkheid heeft om bestuurders en commissarissen van niet-commerciële stichtingen en stichtingen en informele en niet-commerciële verenigingen aan te spreken op grond van artikel 2:138 lid 1 BW in samenhang met artikel 2:50a/2:300a BW; in dat geval rust de bewijslast voor onbehoorlijk bestuur[44] op de curator. Alles afwegende, zie ik op basis van de ervaringen in de praktijk onvoldoende aanleiding voor toepassing van het bewijsvermoeden op bestuurders en commissarissen van niet-commerciële stichtingen en informele en niet-commerciële verenigingen."[45]

De minister gaat er blijkens deze passage van uit dat met de uitzondering van bestuurders en commissarissen van toepasselijkheid van het bewijsvermoeden voldoende tegemoet wordt gekomen aan het in de literatuur geuite bezwaar dat de uitbreiding van de reikwijdte van de faillissementsaansprakelijkheid een 'chilling effect' kan hebben.
Dit blijkt ook uit het antwoord van de minister op de vraag van leden van de SGP-fractie in hoeverre na de nota van wijziging voor kleinere stichtingen en verenigingen hogere drempels gelden voor aansprakelijkstelling dan bij de andere rechtspersonen. Hierop heeft de minister geantwoord dat door de in de nota van wijziging opgenomen uitzondering de drempel voor aansprakelijkstelling in faillissement bij informele en niet-commerciële verenigingen en stichtingen en niet-commerciële stichtingen hoger ligt dan bij de commerciële verenigingen en stichtingen.[46] De curator wordt in die gevallen niet geholpen door het bewijsvermoeden van art. 2:138 lid 2 BW. In die gevallen rust op de curator de bewijslast van het bestaan van onbehoorlijke taakvervulling die een belangrijke oorzaak is van het faillissement van de rechtspersoon, ook in het geval niet voldaan is aan de boekhoudplicht en/of de publicatieplicht.[47] Dit herhaalt de minister in de Eerste Kamer, met de toevoeging:

> "Hiermee is tegemoetgekomen aan de wens om rekening te houden met de verschillen in bijvoorbeeld professionaliteit tussen de informele en niet-commerciële verenigingen en de niet-commerciële stichtingen enerzijds en de commerciële stichtingen en semipublieke verenigingen en stichtingen anderzijds."[48]

Naar aanleiding van een vraag van leden van de SP-fractie waarom de bestuurders van de informele verenigingen, niet-commerciële verenigingen en niet-commerciële stichtingen alleen zijn uitgezonderd van het bewijsvermoeden en niet van de hele faillissementsaansprakelijkheid merkt de minister – onder meer – het volgende op:

---

44 En van het oorzakelijk verband tussen het kennelijk onbehoorlijke bestuur en het faillissement.
45 *Kamerstukken II* 2018/19, 34491, nr. 7, p. 6/7.
46 *Kamerstukken II* 2018/19, 34491, nr. 9, p. 8.
47 *Kamerstukken II* 2018/19, 34491, nr. 7, p. 13.
48 *Kamerstukken I* 2020/21, 34491, C, p. 4.

> "De overeenkomstige toepassing van artikel 2:138/248 op informele en niet-commerciële verenigingen en stichtingen is nieuw. De toegevoegde waarde zit met name in de duidelijkheid dat de aansprakelijkheid van het bestuur in geval van onbehoorlijk bestuur bij faillissement betrekking heeft op het tekort van de boedel, zijnde het bedrag van de schulden voor zover deze niet door vereffening van overige baten kunnen worden voldaan, en dat de rechter de hoogte ervan kan matigen (art. 2:138/248 lid 4 BW)."[49]

Met deze invulling van de 'toegevoegde waarde' van de uitbreiding van de reikwijdte van de faillissementsaansprakelijkheid (zonder bewijsvermoeden) naar bestuurders en toezichthouders van niet-commerciële rechtspersonen is de vraag van de kamerleden niet beantwoord. De minister heeft in de vraag van de leden van de SP-fractie – kennelijk – geen aanleiding gezien om uit te leggen wat de uitbreiding van de faillissementsaansprakelijkheid (zonder bewijsvermoeden) naar niet-commerciële rechtspersonen rechtvaardigt en waarom niet met het reeds bestaande instrumentarium voor de curator kan worden volstaan. Evenmin was de vraag voor hem – kennelijk – een aanleiding om na te gaan of van de faillissementsaansprakelijkheid niet ook zonder bewijsvermoeden een 'chilling effect' kan uitgaan.

Ook tijdens de behandeling van de WBTR in de Eerste Kamer is niet meer duidelijkheid verschaft over de ratio van de uitbreiding van de faillissementsaansprakelijkheid tot bestuurders en toezichthouders van niet-commerciële rechtspersonen. De minister spreekt daar van een 'lacune' die met het wetsvoorstel is opgevuld en herhaalt[50] dat ook bij niet-commerciële rechtspersonen het kan voorkomen dat bestuurders en commissarissen zich schuldig maken aan fraude of andere vormen van ernstig taakverzuim. Daaraan wordt toegevoegd:

> "Als de vereniging of stichting als gevolg daarvan failliet gaat en daarbij bijvoorbeeld schuldeisers of werknemers benadeeld worden, dient de curator adequate middelen te hebben om de geleden schade te verhalen op deze bestuurders en commissarissen die hun taken ernstig hebben verzuimd."[51]

Met dit antwoord geeft de wetgever – wederom – geen gehoor aan de oproep van de Raad van State en verschillende wetenschappelijke auteurs[52] om een dragende onderbouwing te geven voor de verruiming van de reikwijdte van de faillissementsaansprakelijkheid tot niet-commerciële rechtspersonen. De uitleg *waarom*

---

49 *Kamerstukken II* 2018/19, 34491, nr. 6, p. 35.

50 Zie *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 3, p. 7.

51 *Kamerstukken I* 2020/21, 34491, C, p. 4.

52 Zie behalve de in par. 8.6.3 aangehaalde auteurs ook Overes 2015, p. 525: "Ik ben het eens met Wezeman die verzwaring van de aansprakelijkheid onwenselijk en niet gerechtvaardigd acht. Misbruik van niet-commerciële rechtspersonen komt niet veel voor en waar dit zich voordoet kan dit worden gepareerd met art. 6:162 BW."

de curator ook in geval van faillissement van dergelijke rechtspersonen behoefte heeft aan de in 1987 vanuit oogpunt van misbruikbestrijding ingevoerde faillissements-aansprakelijkheid ontbreekt. Dat maakt het lastig de ratio van de uitbreiding te duiden.

8.7.3 Uitbreiding van de reikwijdte van art. 2:138 lid 2 BW tot bestuurders en commissarissen van niet-commerciële rechtspersonen die een financiële verantwoording moeten opstellen gelijkwaardig aan een jaarrekening cf. titel 9 Boek 2 BW

De minister acht het gerechtvaardigd[53] om de reikwijdte van art. 2:138 lid 2 BW – via aanpassing van art. 2:50a en 2:300a BW – uit te breiden tot bestuurders en commissarissen van verenigingen en stichtingen die bij of krachtens de wet verplicht zijn om een financiële verantwoording op te stellen die gelijkwaardig is aan een jaarrekening opgesteld volgens de regels van titel 9 van Boek 2 BW. Deze uitbreiding ziet blijkens de wetgeschiedenis specifiek op semipublieke verenigingen en stichtingen.[54] Hiermee wordt uitvoering gegeven aan een aanbeveling van de Commissie Halsema:

> "De Commissie Behoorlijk Bestuur pleit ook voor een aanscherping van het wettelijk civiele aansprakelijkheidskader voor bestuurders en toezichthouders in de semipublieke sector (Advies Commissie Maatschappelijk verantwoord bestuur in semipublieke sectoren, Een lastig gesprek, 2103, p. 24, aanbeveling vijf). De nota van wijziging knoopt in het tweede lid, onderdeel b, van de artikelen 2:50a en 2:300a voor de vereniging respectievelijk de stichting aan bij deze aanbeveling door onder meer te verduidelijken dat het niet tijdig opstellen van een financiële verantwoording die gelijk of gelijkwaardig is aan een jaarrekening als bedoeld in titel 9, leidt tot het vermoeden dat onbehoorlijke taakvervulling een belangrijke oorzaak is van het faillissement. Hiermee kan het bewijsvermoeden ook van toepassing zijn op semipublieke verenigingen en stichtingen."[55]

Uit deze passage volgt dat de wetgever heeft beoogd te verduidelijken dat bij het niet tijdig opstellen van een financiële verantwoording die gelijk of gelijkwaardig is aan een jaarrekening zoals bedoeld in Titel 9 van Boek 2 BW vaststaat dat sprake is van kennelijk onbehoorlijk bestuur en wordt vermoed dat dit een belangrijke oorzaak is van het faillissement.[56] Hierbij past de opmerking dat het tweede lid van art. 2:138 BW verwijst naar art. 2:394 BW, welke bepaling op grond van art. 2:360 lid 3 BW (laatste volzin) niet van toepassing is op semipublieke stichtingen en verenigingen die op basis van sectorale wetgeving een financiële verantwoording moeten opstellen die gelijkwaardig is aan een

---

53 Zie *Kamerstukken II* 2018/19, 34491, nr. 6, p. 7. De minister onderbouwt hier niet (bijv. met onderzoeksgegevens) waarom uitbreiding van het bewijsvermoeden tot publicatieplichtige semipublieke instellingen gerechtvaardigd is.

54 Zie *Kamerstukken II* 2018/19, 34491, nr. 6, p. 7. Zie ook: *Kamerstukken II* 2018/19, 34491, nr. 7, p. 12/13.

55 *Kamerstukken II* 2018/19, 34491, nr. 6, p. 8/9.

56 Zie ook *Kamerstukken I* 2020/21, 34491, C, p. 4, waar deze bedoeling van de wetgever wordt herhaald. Zie hierover nader: Klaassen & De Kloe 2022, p. 160-167.

jaarrekening conform Titel 9 van Boek 2 BW. Voor woningcorporaties en pensioenfondsen geldt dat Titel 9 van Boek 2 BW (inclusief de in art. 2:394 publicatietermijn) in de sectorwetgeving alsnog van toepassing is verklaard. Bij zorginstellingen en onderwijsinstellingen is dit niet het geval (zie hierna de tabel in paragraaf 8.8). Hierdoor lijkt voor deze instellingen een basis voor het aannemen van een vermoeden van kennelijk onbehoorlijk bestuur bij schending van de (korte) sectorale publicatietermijn te ontbreken.[57]

8.8 De verschillende categorieën verenigingen en stichtingen die na de nota van wijziging onder de reikwijdte van art. 2:138 lid 2 BW vallen

In de nota naar aanleiding van het verslag heeft de minister toegelicht welke verenigingen en stichtingen na de nota van wijziging onder de reikwijdte van art. 2:138 lid 2 BW vallen. Dat zijn allereerst – zoals voor de inwerkingtreding van de WBTR het geval was – die verenigingen en stichtingen die Vpb-plichtig zijn. De minister wijst erop dat binnen de categorie semipublieke rechtspersonen de woningcorporaties Vpb-plichtig zijn en om deze reden reeds onder de werking van art. 2:138 lid 2 BW vallen. Het wetsvoorstel regelt dat dit artikellid ook geldt voor de niet-Vpb-plichtige semipublieke verenigingen en stichtingen die een financiële verantwoording moeten opstellen die gelijkwaardig is aan een jaarrekening conform titel 9 van Boek 2 BW. Hierover merkt de minister op:

> "Gelijkwaardigheid impliceert hier dat de verschafte informatie als geheel en qua niveau en aard aansluit bij de eisen van titel 9 van Boek 2 BW. Aan de eis van openbaarmaking is ook voldaan, indien de stukken ter beschikking van iedere belanghebbende moeten worden gehouden; deponering bij het handelsregister is daarvoor niet nodig (zie Kamerstukken II, vergaderjaar 1994/95, 24 255, 3, p. 4 – 5, zie ook Asser/Rensen 2-III 2017/167). Deze verwijzing naar stichtingen en verenigingen die op grond van bijzondere wetgeving een jaarrekeningplicht hebben, moet voorkomen dat semipublieke instellingen buiten de regeling vallen. Naast zorginstellingen (regeling verslaggeving WTZi[58]) en onderwijsinstellingen (Regeling jaarverslaggeving onderwijs) geldt zo'n bijzondere regeling voor pensioenfondsen. Pensioenfondsen moeten een gelijkwaardige jaarrekening opstellen op grond van artikel 146 Pensioenwet. Ook zijn woningcorporaties verplicht een jaarrekening op te stellen (vgl. artikel 35 lid 1 van de Woningwet). In deze bijzondere regelgeving wordt steeds verwezen naar titel 9 van Boek 2 BW. Voor het overige zijn mij geen bedrijfstakken bekend die onder een bijzondere regeling vallen (zie Kamerstukken II, vergaderjaar 2011/12, 32 873, 2, p. 2/3 en Kamerstukken II, vergaderjaar 2011/12, 32 873, 5, p. 12)."[59]

Hieraan heeft de minister in de nota naar aanleiding van het nader verslag toegevoegd:

---

57 Zie over de publicatietermijn bij zorginstellingen nader: Klaassen & De Kloe 2022, p. 160-167.

58 Deze regeling is inmiddels vervangen door de Regeling openbare verantwoording Wmg.

59 *Kamerstukken II* 2018/19, 34491, nr. 6, p. 18.

> "Verenigingen en stichtingen die vrijwillig een Titel 9 jaarrekening openbaren, vallen buiten het bereik van het bewijsvermoeden. Ook geldt het bewijsvermoeden niet voor stichtingen die andersoortige financiële informatie openbaar maken, bijvoorbeeld de balans en staat van baten en lasten (vgl. artikel 2:10 BW) op basis van specifieke regelgeving zoals Algemeen Nut Beogende Instellingen (ANBI's)."[60]

Leden van de CDA-fractie hebben gevraagd of bestuurders voldoende houvast hebben aan de gehanteerde criteria voor toepassing van het bewijsvermoeden (Vpb-plicht en het moeten opstellen van een financiële verantwoording gelijkwaardig aan een jaarrekening conform titel 9 van Boek 2 BW). Hierop heeft de minister geantwoord dat de criteria goed aansluiten bij de terminologie van Boek 2 BW en voldoende houvast bieden voor verenigingen en stichtingen. Het criterium van Vpb-plichtigheid, zo merkt de minister op, wordt al gehanteerd in de art. 2:50a en 2:300a BW. Het criterium van het moeten opstellen van een financiële verantwoording gelijkwaardig aan titel 9 BW wordt al gehanteerd voor het toepassingsbereik van de limiteringsregeling op stichtingen die verplicht zijn een financiële verantwoording op te stellen die gelijkwaardig is aan een jaarrekening conform titel 9 van Boek 2 BW (zie art. 2:297a lid 1 onder a BW).
Hieronder zijn de verschillende categorieën in een schema gezet, waarin is opgenomen of voor de verschillende categorieën ook de publicatieplicht van art. 2:394 BW geldt (die bij schending het bewijsvermoeden van art. 2:138 lid 2 BW in werking stelt):

[60] *Kamerstukken II* 2018/19, 34491, nr. 9, p. 11.

	Woning-corporaties	Semipublieke zorg-instellingen	Semipublieke onderwijs-instellingen	Pensioenfondsen	Andere verenigingen en stichtingen
Vpb-plichtig (onderneming)?	Ja	Nee, vrijgesteld (art. 5 wet VPB)	In de regel vrijgesteld (art. 6b wet VPB)	Nee, vrijgesteld (art. 5 Wet VPB)	Alleen in geval zij een onderneming hebben
Financiële verantwoor-ding gelijkwaardig aan jaarrekening (titel 9 Boek 2 BW)?	Ja (zie art. 35 Woningwet)	Ja (zie art. 40b Wmg)	Ja (zie Regeling jaarverslaggeving onderwijs)	Ja (art. 146 Pensioenwet)	Alleen als zij voldoen aan het omzetcriterium van art. 2:360 lid 3 BW (EUR 7,5 mio in twee opeenvolgende boekjaren)
Publicatieplicht art. 2:394 van toepassing?	Ja (zie art. 35 Woningwet, dat afdeling 10 van titel 9 Boek 2 BW van overeenkomstige toepassing verklaart)	Nee (zie art. 40b lid 3 onder c Wmg)	Nee (zie art. 2 Regeling jaarverslaggeving onderwijs en art. 2:360 BW))	Ja (zie art. 146 Pensioenwet, dat de uitzondering van art. 2:360 lid 3 BW buiten toepassing verklaart en geen uitzondering bevat voor art. 2:394 BW)	Ja, als zij voldoen aan het criterium van art. 2:360 BW
Afwijkende termijn voor indienen jaarstukken?	nvt	Ja, vijf maanden (zie art. 12a Regeling openbare verantwoording WMG)	Ja, zes maanden (zie art. 5 Regeling jaarverslaggeving onderwijs)	nvt	nvt

8.8.1 Signalering in de literatuur van ongewenste gevolgen toepassing art. 2:138 lid 2 BW op zorginstellingen

Tijdens de behandeling van de WBTR in de Tweede Kamer is in de literatuur gewezen op de ongewenste gevolgen die toepasselijkheid van het bewijsvermoeden van art. 2:138 lid 2 BW kan hebben voor bestuurders en toezichthouders van zorginstellingen.[61] Voor hen zou het risico van bestuurdersaansprakelijkheid in faillissement door de toepasselijkheid van het bewijsvermoeden kunnen toenemen. Een eerste reden hiervoor is dat zorginstellingen – met name ggz-instellingen – vanwege onduidelijke en ingewikkelde declaratieregels problemen ervoeren met het tijdig publiceren van de jaarrekening. Ondanks maatregelen ter verbetering van de declaratieregels slaagde in 2016 nog steeds een relatief groot deel van de zorginstellingen er niet in om de jaarrekening tijdig te publiceren. In samenhang met het feit dat in 2016 een relatief groot deel van de instellingen een reëel risico liep op faillissement zouden bestuurders en toezichthouders van zorginstellingen een bijzonder hoog risico lopen op aansprakelijkheid in geval van faillissement. Dit zou met name komen door de problemen met de naleving van de publicatieplicht, maar ook de administratieplicht zou tot een verhoogd risico van bestuurdersaansprakelijkheid in faillissement leiden. In het geval dat de administratie van een zorginstelling zo veel onzekerheden bevat dat de accountant geen goedkeurende verklaring wil afgeven, zou twijfel kunnen rijzen of de administratie zodanig is dat 'te allen tijde de rechten en verplichtingen van de rechtspersoon kunnen worden gekend'. Een bestuurder zou zich dan kunnen verweren door te betogen dat (i) sprake is van een onbelangrijk verzuim; (ii) het faillissement bewerkstelligd is door een andere oorzaak dan onbehoorlijke taakvervulling; of (iii) de onbehoorlijke taakvervulling niet aan hem te wijten is. Omdat dit in de praktijk lastig is, zouden de bewijsvermoedens zeer ongewenste gevolgen kunnen hebben voor bestuurders en toezichthouders van zorginstellingen. Hierbij is benadrukt dat de tekortkomingen in de administratie en het tijdig publiceren van de jaarrekening bij zorginstellingen hoofdzakelijk worden veroorzaakt door (de complexiteit van) de sectorale regelgeving.[62]
Tijdens de parlementaire behandeling van de WBTR is hieraan geen aandacht besteed.

8.9 Herhaalde oproep in de literatuur tot schrappen van de verwijzing naar art. 2:394 BW uit art. 2:138 lid 2 BW (en art. 2:248 lid 2 BW)

Aan het slot van par. 8.7 is geconcludeerd dat de wetgever ervan uitgaat dat bij het niet tijdig opstellen van een financiële verantwoording die gelijk of gelijkwaardig is aan een jaarrekening als bedoeld in titel 9 van Boek 2 BW vaststaat dat sprake is van kennelijk onbehoorlijk bestuur en wordt vermoed dat dit een belangrijke oorzaak is van het faillissement. Het verdient opmerking dat het verbinden van deze gevolgen aan schending van de publicatieplicht van art. 2:394 BW (en volgens de wetgever sinds 1 juli

---

[61] Plomp 2016, p. 140/141.
[62] Plomp 2016, p. 141.

2021 dus ook bij schending van sectorspecifieke publicatieverplichtingen) ten tijde van de totstandkoming van de derde misbruikwet zeer omstreden was[63] en dat sindsdien periodiek in de wetenschappelijke literatuur wordt bepleit om de verwijzing naar de publicatieplicht te schrappen.[64] Al in 1998 legde Beckman uit dat er – anders dan ten aanzien van art. 2:10 BW (de administratieplicht) – geen rationele argumenten zijn die opname van art. 2:394 BW in art. 2:138/2:248 BW rechtvaardigen:

> "Immers door het niet, niet volledig of te laat nakomen van de in art. 2:394 BW opgenomen verplichtingen is er geen gevaar dat verkeerde beleidsbeslissingen zijn genomen, een verkeerde sturing aan de werkzaamheden is gegeven, etc. Er kan ook niet in redelijkheid worden volgehouden dat het niet, niet volledig of te laat openbaar maken de belangen van crediteuren schaadt. Hun vorderingen waren immers al ontstaan op het moment dat openbaarmaking had moeten plaatsvinden of zijn nadien ontstaan zonder dat het ontbreken van (tijdig) openbaargemaakte jaarrekeningen als gemis werd ervaren. Voor zover nog betoogd zou worden dat openbaarmaking wezenlijk is in de beoordeling van continuering van zakendoen, is zulks als zodanig juist maar dan mag niet worden vergeten dat een openbaargemaakte financiële positie, gelet op de openbaarmakingstermijn, al lang op het openbaarmakingsmoment achterhaald kan zijn." [65]

Ook tijdens de parlementaire behandeling van de WBTR hebben enkele van de in par. 8.6.3 aangehaalde auteurs een oproep gedaan om de verwijzing naar de publicatieplicht van art. 2:394 BW te schrappen uit art. 2:138 lid 2 BW.[66] Het bewijsvermoeden zou dan alleen gelden in geval van schending van de administratieplicht van art. 2:10 BW, die voor alle rechtspersonen geldt. De wetgever heeft niet op deze oproep gereageerd.

8.10 Motie Van Dam c.s.: regering moet zorgen voor communicatie over gevolgen WBTR voor verenigingen en stichtingen

Aan het einde van de behandeling van de WBTR in de Tweede Kamer heeft deze de motie Van Dam c.s.[67] aangenomen waarin zij de regering verzoekt om bij het invoeren van de wet actief de gevolgen van de wet te communiceren aan bestaande verenigingen en stichtingen. Tevens verzoekt de Tweede Kamer de regering om in die voorlichting in het bijzonder aandacht te besteden aan wat er voor deze bestaande rechtspersonen verandert en wat er van hen verwacht wordt op het moment dat de WBTR van kracht wordt.

---

63 Zie over de tijdens de parlementaire behandeling geuite kritiek: Wezeman 1998, p. 302-303, met verwijzingen naar de relevante kamerstukken.

64 Zie bijv. Wezeman & Kroeze 2006, p. 335/336 en Lennarts 2024, p. 280/281.

65 Beckman 1998, p. 358/359. Hans Beckman was registeraccountant, advocaat en hoogleraar jaarrekeningenrecht.

66 Zie Harmsen 2017, p. 589 en De Jongh 2017, p. 575.

67 *Kamerstukken II* 2019/20, 34491, nr. 16.

De Tweede Kamer acht het kennelijk voor een goede werking van de wet van belang dat verenigingen en stichtingen goed worden geïnformeerd over de inhoud van de in de wet en wat deze voor hen betekent. Dit betekent dat (duidelijke) communicatie vanuit de overheid over de gevolgen van de verruimde reikwijdte van de faillissementsaansprakelijkheid als een randvoorwaarde voor een goede werking van de wet kan worden beschouwd.

8.11 Beantwoording onderzoeksvragen 1 tot en met 7

8.11.1 Inleiding

In dit hoofdstuk is aan de hand van de parlementaire geschiedenis de beleidslogica van de zesde hoofdmaatregel van de WBTR gereconstrueerd. Het gaat om de uitbreiding van de reikwijdte van de faillissementsaansprakelijkheid van art. 2:138 BW tot niet-commerciële verenigingen en stichtingen. Deze uitbreiding is gerealiseerd via een aanpassing van de art. 2:50a BW en 2:300a BW, die de reikwijdte van de faillissementsaansprakelijkheid tot 1 juli 2021 beperkten tot commerciële verenigingen c.q. commerciële stichtingen, waarbij 'commercieel' betekent: Vpb-plichtig. Sinds 2021 gelden ook voor alle niet-Vpb-plichtige verenigingen en stichtingen (waaronder zorg- en onderwijsinstellingen) de leden 1 en 3-10 van art. 2:138 BW. De reikwijdte van art. 2:138 lid 2 BW, dat tot 1 juli 2021 alleen gold voor commerciële verenigingen en stichtingen, is uitgebreid tot niet-commerciële verenigingen en stichtingen die een financiële verantwoording moeten opstellen die gelijkwaardig is aan een jaarrekening op grond van titel 9 van Boek 2 BW. Dit tweede lid van art. 2:138 BW koppelt aan schending van de administratieplicht van art. 2:10 BW en aan schending van de publicatieplicht van art. 2:394 BW een onweerlegbaar vermoeden van kennelijk onbehoorlijk bestuur en een weerlegbaar vermoeden dat het faillissement in belangrijke mate is veroorzaakt door kennelijk onbehoorlijk bestuur.

8.11.2 Wat waren de oorspronkelijke beleidsdoelen van de maatregel? (onderzoeksvraag 1)

Voor de reconstructie van de oorspronkelijke beleidsdoelen is teruggegrepen op de parlementaire geschiedenis van de derde misbruikwet, die heeft geleid tot invoering in 1987 van de in art. 2:138 BW geregelde bestuurdersaansprakelijkheid voor het door kennelijk onbehoorlijk bestuur veroorzaakte faillissementstekort. Deze regeling is destijds ingevoerd om de curator een scherper wapen te geven in de strijd tegen misbruik van met name BV's en NV's in de vorm van kennelijk onbehoorlijk bestuur dat uitmondt in een tekort bij faillissement. De bedoeling was om zowel de repressieve als de preventieve werking van de bestaande regeling van faillissementsaansprakelijkheid te verbeteren. Destijds heeft de wetgever niet-commerciële rechtspersonen bewust uitgezonderd van de reikwijdte van art. 2:138 BW omdat het hiermee te bestrijden misbruik zich voornamelijk voordeed bij commerciële rechtspersonen en omdat er weerstand tegen

toepassing op niet-commerciële rechtspersonen kwam vanuit (met name maatschappelijke) organisaties met niet-professionele bestuurders.
In de WBTR heeft de wetgever een draai gemaakt doordat de destijds gemaakte uitzondering niet langer geldt. Aanvankelijk ging de wetgever bij de vormgeving van de WBTR uit van integrale toepassing van de regeling van art. 2:138 BW op alle rechtspersonen, waarbij als beleidsdoel vooral een streven naar uniformiteit voorop stond. Later in het wetgevingsproces is gekozen voor een meer gedifferentieerde regeling, waarbij de niet-commerciële verenigingen en stichtingen die geen financiële verantwoording gelijkwaardig aan een aan jaarrekening conform titel 9 van Boek 2 BW hoeven te publiceren, zijn uitgezonderd van de reikwijdte van de bewijsvermoedens van art. 2:138 lid 2 BW. Duidelijk is dat hiermee het uniformeringsstreven is verlaten en dat de hele draai van de wetgever een halve draai is geworden. Evenzeer is duidelijk dat de wetgever met de 'halve draai' wil voorkomen dat de faillissementsaansprakelijkheid een 'chilling effect' zal hebben op de bereidheid van vrijwilligers om bestuurder of toezichthouder te worden bij een vereniging of stichting. Uit de wetsgeschiedenis wordt niet duidelijk waarom niet-commerciële rechtspersonen wel onder de werking van art. 2:138 leden 1 en 3-10 BW moeten vallen. Hieraan lijkt niet meer ten grondslag te liggen dan dat ook bestuurders en commissarissen van niet-commerciële rechtspersonen zich schuldig kunnen maken aan fraude of andere vormen van ernstig taakverzuim en dat de curator adequate middelen moet hebben om de geleden schade te verhalen op de bestuurders en commissarissen die hun taak ernstig hebben verzuimd (par. 8.6.2). In de Eerste Kamer spreekt de minister zelfs van een 'lacune' (par. 8.7.2). Uit de wetsgeschiedenis volgt echter niet dat misbruik bij niet-commerciële rechtspersonen (inmiddels) zo veel voorkomt dat een (halve) draai ten opzichte van de in 1987 gemaakte keuze geboden is. Het beleidsdoel achter de 'hele draai' ten aanzien van niet-commerciële rechtspersonen die een financiële verantwoording moeten opstellen die vergelijkbaar is met een titel 9-jaarrekening is evenmin duidelijk. Het lijkt erop dat hiermee opvolging is gegeven aan de aanbeveling van de Commissie Halsema om de civiele aansprakelijkheidsregels voor bestuurders en toezichthouders in de semipublieke sector aan te scherpen (par. 8.7.3). Maar *waarom* dat nodig is, volgt niet uit de wetsgeschiedenis.

8.11.3 Via welke mechanismen beoogt de WBTR deze doelen te bereiken? (onderzoeksvraag 2)

Hiervoor is geconstateerd dat het hoofddoel van de verruiming van de reikwijdte van de faillissementsaansprakelijkheid in de WBTR is om de curator bij fraude of andere vormen van ernstig taakverzuim bij niet-commerciële rechtspersonen adequate middelen te geven om de geleden schade te verhalen op de bestuurders en commissarissen die hun taak ernstig hebben verzuimd. Hiermee wordt de nadruk gelegd op de werking *ex post* van de regeling en dan met name als mechanisme om schade (geleden door de gezamenlijke schuldeisers) te verhalen.

Ten aanzien van semipublieke verenigingen en stichtingen geldt mede als doel om de civiele aansprakelijkheidsregels *"aan te scherpen"*, conform de aanbeveling van de Commissie Halsema. Deze aanscherping heeft ten aanzien van deze categorie rechtspersonen vorm gekregen doordat art. 2:138 BW integraal (dus inclusief het bewijsvermoeden) op hen van toepassing is verklaard. Het is niet duidelijk of hiermee een repressief (afstraffen van slechte governance) of veeleer een preventief effect (prikkel tot goede governance) wordt beoogd.
Een doel van de wetgever was ook om een 'chilling effect' van de regeling bij niet-professionele bestuurders en toezichthouders te voorkomen. Het hiertoe gehanteerde mechanisme is om hen niet van de hele regeling, maar wel van het bewijsvermoeden uit te zonderen.
Bij bestudering van de toelichting op de derde misbruikwet uit 1987 is opgevallen dat daarin expliciet de preventieve werking van de faillissementsaansprakelijkheid wordt genoemd, terwijl hieraan in de wetsgeschiedenis van de WBTR niet (expliciet) wordt gerefereerd. Nu de aanleiding van de WBTR gelegen is in affaires bij een aantal semipublieke instellingen, had het voor de hand gelegen dat de wetgever was ingegaan op de vraag in hoeverre met de uitbreiding van de faillissementsaansprakelijkheid wordt beoogd om fraude en wanbeleid resulterend in een faillissement te voorkomen.

8.11.4 Welke randvoorwaarden zijn belangrijk om de doelen van de maatregel te bereiken (onderzoeksvraag 3)

Uit de motie Van Dam c.s. die is aangenomen in de Tweede Kamer volgt dat de wetgever het voor een goede werking van de WBTR van belang acht dat verenigingen en stichtingen goed worden geïnformeerd over de inhoud van de in de wet en wat deze voor hen betekent (par. 8.10). Dit betekent dat (duidelijke) communicatie vanuit de overheid over de gevolgen van de verruimde reikwijdte van de faillissementsaansprakelijkheid als een randvoorwaarde voor een goede werking van de wet kan worden beschouwd.

8.11.5 Welke (expliciete en impliciete) aannames liggen in de beleidslogica van de maatregel besloten (onderzoeksvraag 4)

Uit de wetsgeschiedenis is ten eerste op te maken dat de wetgever aanneemt dat het huidige instrumentarium van de curator onvoldoende is om misbruik (resulterend in een tekort bij faillissement) bij niet-commerciële rechtspersonen aan te pakken (par. 8.6.2). Ten tweede gaat de wetgever ervan uit dat de regeling met het onderscheid tussen – kort gezegd – semipublieke instellingen die publicatieplichtig zijn en overige niet-commerciële rechtspersonen voldoende tegemoet komt aan het van verschillende zijden geuite bezwaar dat de regeling een 'chilling effect' kan hebben op de bereidheid van personen om een functie als vrijwilliger-bestuurder of vrijwilliger-toezichthouder te aanvaarden bij een vereniging of stichting (par. 8.7.2).

In de derde plaats neemt de wetgever aan dat de uitbreiding van de faillissementsaansprakelijkheid geen negatief effect heeft op de verzekerbaarheid van bestuurdersaansprakelijkheid (par. 8.6.2).
Een vierde aanname van de wetgever is dat de begrippen die in de art. 2:50a en 2:300a BW worden gehanteerd ter afbakening van de verenigingen en stichtingen die onder de reikwijdte van art. 2:138 lid 2 BW vallen voldoende houvast bieden voor bestuurders (par. 8.8).
Ten slotte gaat de wetgever ervan uit dat met de uitbreiding van de reikwijdte van art. 2:138 lid 2 BW tot op grond van sectorregelgeving publicatieplichtige semipublieke instellingen ook voor deze rechtspersonen is gaan gelden dat bij schending van de (sectorspecifieke) publicatieplicht kennelijk onbehoorlijk bestuur vaststaat en wordt vermoed dat dit een belangrijke oorzaak is van het faillissement (par. 8.7.3).

8.11.6 In hoeverre sluit de maatregel aan bij wetenschappelijke inzichten over de werking van bestuur en toezicht in semipublieke en maatschappelijke organisaties? (onderzoeksvraag 5)

In de wetenschappelijke literatuur is gewezen op het 'chilling effect' dat kan uitgaan van de uitbreiding van de reikwijdte van de faillissementsaansprakelijkheid op personen die hun functie als bestuurder of toezichthouder bij een vereniging of stichting niet beroepshalve uitoefenen (par. 8.6.3). De wetgever heeft hiermee tot op zekere hoogte rekening gehouden door het bewijsvermoeden van art. 2:138 lid 2 BW alleen van toepassing te verklaren op niet-commerciële rechtspersonen die een financiële verantwoording moeten opstellen die gelijkwaardig is aan een jaarrekening conform titel 9 van Boek 2 BW. Daarmee is echter nog niet duidelijk of niet toch een 'chilling effect' kan ontstaan. Het is immers mogelijk dat niet-professionele bestuurders en toezichthouders een hoger aansprakelijkheidsrisico percipiëren doordat zij ten gevolge van de invoering van de maatregel in geval van faillissement hoofdelijk aansprakelijk kunnen worden gesteld voor het hele faillissementstekort, ook al geldt voor hen het bewijsvermoeden niet.
In de literatuur is ook gewezen op de ongewenste gevolgen die toepasselijkheid van het bewijsvermoeden van art. 2:138 lid 2 BW kan hebben voor bestuurders en toezichthouders van zorginstellingen. Zij zouden door complexe sectorregelgeving problemen ervaren met de publicatieplicht (en ook de administratieplicht) en hierdoor een verhoogd risico lopen op aansprakelijkheid voor kennelijk onbehoorlijke taakvervulling in geval van faillissement.[68] Tijdens de parlementaire behandeling van de WBTR is hieraan geen aandacht besteed.

[68] Dit probleem speelde in elk geval rond 2016, niet duidelijk is of het zich daarna ook nog (in dezelfde mate) voordeed.

8.11.7 Hoe zijn de incidenten en adviezen (Commissie Halsema en Commissie Vennootschapsrecht) vertaald in de maatregel? (onderzoeksvraag 6)

De uitbreiding van de reikwijdte van art. 2:138 lid 2 BW – via aanpassing van art. 2:50a en 2:300a BW – tot bestuurders en commissarissen van verenigingen en stichtingen die bij of krachtens de wet verplicht zijn om een financiële verantwoording op te stellen die gelijkwaardig is aan een jaarrekening opgesteld volgens de regels van Titel 9 van Boek 2 BW, ziet blijkens de wetgeschiedenis specifiek op semipublieke verenigingen en stichtingen. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan een aanbeveling van de Commissie Halsema (par. 8.7.3).
De Commissie Vennootschapsrecht heeft geadviseerd om het bewijsvermoeden van art. 2:138 lid 2 BW niet toe te passen op niet-commerciële stichtingen en verenigingen. Dit advies heeft de wetgever opgevolgd.

8.11.8 In hoeverre houdt de beleidslogica van de maatregel rekening met verschillen in schaal en professionaliteit van verenigingen en stichtingen? (onderzoeksvraag 7)

Na kritiek op het ambtelijk voorontwerp waarin – in het kader van uniformering van de governanceregels voor rechtspersonen – was voorzien in opname in de integrale reikwijdte van art. 2:138 BW van alle rechtspersonen, is in het oorspronkelijke wetsvoorstel een uitzondering van art. 2:138 lid 2 BW opgenomen voor onbezoldigde bestuurders en commissarissen van niet-commerciële rechtspersonen. Ook hierop is kritiek geuit, onder meer door de Raad van State, wat heeft geleid tot een verruiming van de uitzondering tot alle bestuurders en commissarissen van niet-commerciële rechtspersonen, met uitzondering van bestuurders en commissarissen van niet-commerciële rechtspersonen die een financiële verantwoording moeten opstellen die gelijkwaardig is aan een jaarrekening conform titel 9 van Boek 2 BW (woningcorporaties, zorginstellingen, onderwijsinstellingen en pensioenfondsen).
Uit de wetsgeschiedenis lijkt te volgen dat de wetgever ervan uitgaat dat toepasselijkheid van art. 2:138 leden 1 en 3-10 BW op alle overige niet-commerciële rechtspersonen gerechtvaardigd is, ongeacht hun omvang of mate van professionaliteit.

Hoofdstuk 9
Wettelijke verruiming/uitbreiding van rechterlijke bevoegdheid tot ontslag van bestuurders en commissarissen van stichtingen

9.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de beleidslogica van de zevende hoofdmaatregel van de WBTR: de verruiming van de gronden voor ontslag door de rechter van stichtingsbestuurders op grond van art. 2:298 BW, en de uitbreiding van deze ontslagbevoegdheid tot commissarissen van stichtingen. De ontslagregeling van stichtingsbestuurders (en commissarissen) vindt haar grondslag in de bijzondere structuur van de stichting. In tegenstelling tot andere rechtspersonen kent de stichting geen leden of aandeelhouders en is het instellen van een toezichthoudend orgaan, zoals een RvC, op grond van de algemene regeling van Titel 2.6 BW wettelijk niet verplicht.[1] Hierdoor is het bestuur vaak het enige orgaan van de stichting. Om effectief toezicht op het handelen van stichtingsbestuurders mogelijk te maken, voorziet de wet (sinds 1956)[2] in een bijzondere ontslagregeling. De nieuwe tekst van art. 2:298 BW luidt als volgt:

> Art. 2:298 BW:
>
> 1. Een bestuurder kan op verzoek van een belanghebbende of van het Openbaar Ministerie worden ontslagen wegens verwaarlozing van zijn taak, wegens andere gewichtige redenen, wegens ingrijpende wijziging van omstandigheden op grond waarvan het voortduren van zijn bestuurderschap in redelijkheid niet kan worden geduld, of wegens het niet of niet behoorlijk voldoen aan een door de voorzieningenrechter ingevolge artikel 297 gegeven bevel.
> 2. De rechtbank kan, hangende het onderzoek, voorlopige voorzieningen in het bestuur treffen en de bestuurder schorsen.
> 3. Een door de rechtbank ontslagen bestuurder kan gedurende vijf jaar na het ontslag geen bestuurder of commissaris van een stichting worden, tenzij de bestuurder mede gelet op de aan anderen toebedeelde taken geen ernstig verwijt kan worden gemaakt.
> 4. Het in de voorgaande leden bepaalde is van overeenkomstige toepassing op commissarissen.

---

1 Een verplichting tot het instellen van een toezichthoudend orgaan kan wel voortvloeien uit sectorale wetgeving. Zo verplicht art. 30 WonW toegelaten instellingen (woningcorporaties) tot het hebben van een RvC.

2 Wet op stichtingen 1956, *Stb*. 1956, 327.

De nieuwe ontslagregeling wijkt op de volgende punten af van de oude regeling. Waar voorheen ontslag uitsluitend mogelijk was indien de bestuurder in strijd handelde met de wet of de statuten of zich schuldig maakte aan financieel wanbeheer, kent de nieuwe regeling ruimere gronden voor rechterlijk ontslag en geldt deze nu ook voor commissarissen. Eveneens is de regeling van het bestuursverbod verruimd. Waar voorheen alleen het rechterlijk ontslag van een bestuurder van rechtswege een bestuursverbod tot gevolg had en dit verbod beperkt was tot het vervullen van bestuursfuncties bij stichtingen, geldt het verbod nu tevens bij het rechterlijk ontslag van een commissaris en strekt het zich ook uit tot het vervullen van commissarisfuncties bij stichtingen. Tegelijkertijd introduceert de nieuwe regeling een uitzonderingsmogelijkheid, waarbij de rechter, gelet op de omstandigheden van het geval, kan afzien van het opleggen van een bestuursverbod indien de betrokkene geen ernstig verwijt kan worden gemaakt.

9.1.1 Plan van behandeling

Teneinde de beleidslogica achter de verruiming/uitbreiding van de ontslagregeling inzichtelijk te maken, wordt in par. 9.2 eerst ingegaan op de beperkingen van de oude regeling, zoals die in de parlementaire geschiedenis van de WBTR als aanleiding voor de wetswijziging zijn gepresenteerd. Daarbij wordt tevens kort aandacht besteed aan literatuur die het standpunt ondersteunt dat de oude regeling ontoereikend was. In par. 9.3 volgt een analyse van de gewijzigde ontslagregeling, waarbij de achterliggende gedachten van de wetgever bij de verruiming van de ontslaggronden en de uitbreiding van de ontslagregeling tot commissarissen aan de orde komen. Daarnaast worden enkele met de regeling samenhangende aspecten besproken die in de parlementaire geschiedenis van de WBTR aan de orde zijn gesteld. In par. 9.4 wordt ingegaan op de regeling van het bestuursverbod (art. 2:298 lid 3 BW) en de wijzigingen die de WBTR daarin heeft aangebracht. Daarbij wordt tevens aandacht besteed aan enkele consultatiereacties en in de literatuur ingenomen standpunten ten aanzien van de regeling en de daarin aangebrachte wijzigingen. Het hoofdstuk wordt in par. 9.5 afgesloten met een beantwoording van de onderzoeksvragen 1 tot en met 7 (Deelonderzoek I).

9.2 Beperkingen in oude regeling

Uit de memorie van toelichting op de WBTR blijkt dat de tot dan toe bestaande ontslaggronden in de praktijk in bepaalde gevallen niet toereikend waren.[3] Op grond van art. 2:298 lid 1 BW (oud) was ontslag alleen mogelijk indien de bestuurder in strijd handelde met de wet of de statuten, dan wel zich schuldig maakte aan wanbeheer. In de rechtspraak werden deze gronden beperkt uitgelegd, waardoor ontslag uitsluitend mogelijk was wanneer redelijkerwijs geen twijfel kon bestaan over de onrechtmatigheid

[3] *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 3, p. 7/8.

van het handelen of bij financieel wanbeheer.[4] Hierdoor kon volgens de minister in de praktijk een bestuurder die het belang van de stichting zodanig ernstig schaadde dat het niet langer verantwoord was hem als bestuurder te handhaven, maar die niet in strijd handelde met de wet of statuten en zich evenmin schuldig maakte aan (financieel) wanbeheer, niet door de rechter worden ontslagen.[5] Dit kon de continuïteit van de desbetreffende stichting ernstig in gevaar brengen. Bij stichtingen die actief zijn in semipublieke sectoren kon hierdoor bovendien de uitvoering van publieke taken of diensten in het gedrang komen.[6]

Ook in de wetenschappelijke literatuur werd al geruime tijd betoogd dat de bestaande ontslagregeling te beperkt was en dat de gronden voor ontslag zouden moeten worden verruimd.[7] Verschillende auteurs stelden daarbij voor om onder wanbeheer in de zin van art. 2:298 BW hetzelfde te verstaan als onder wanbeleid in de zin van art. 2:355 BW.[8] Zo heeft Van der Ploeg bepleit dat de rechtbank, op verzoek van het openbaar ministerie of andere belanghebbenden, bestuurders zou moeten kunnen ontslaan in geval van kennelijk onbehoorlijk bestuur (wanbeleid).[9] Daarbij werd in de literatuur eveneens betoogd dat de ontslagregeling zou moeten worden uitgebreid tot commissarissen, omdat er bij een stichting in de statuten vaak geen orgaan of derde is dat/die de bevoegdheid heeft commissarissen te ontslaan.[10]

9.3 Uitbreiding van de rechterlijke ontslagbevoegdheid door de WBTR

Tegen de hiervoor geschetste achtergrond van tekortschietende ontslagmogelijkheden en de wens van de wetgever om de rechter meer mogelijkheden te geven om een bestuurder (en commissaris) te ontslaan, zijn met de inwerkingtreding van de WBTR de gronden voor rechterlijk ontslag in art. 2:298 lid 1 BW verruimd.[11] Tevens is de ontslagregeling uitgebreid tot commissarissen (art. 2:298 lid 4 BW).[12] Aanleiding voor deze uitbreiding tot commissarissen is blijkens de memorie van toelichting dat met de WBTR ook voor stichtingen is voorzien in een wettelijke grondslag voor het instellen van een RvC.[13] Hierover wordt in de memorie van toelichting het volgende opgemerkt:

---

4 HR 3 januari 1975, ECLI:NL:HR:1975:AD4123, *NJ* 1975/222 (*Stichting vorming werkende jeugdigen uit Ede e.o.*).
5 *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 3, p. 8.
6 *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 3, p. 8.
7 Dijk & Van der Ploeg 2007, p. 259; Van Vliet 1989, p. 7/8 en meer recent: Van der Ploeg 2011, p. 90.
8 Van Vliet 1989, p. 7/8 en Van der Ploeg 2011, p. 90.
9 Van der Ploeg 2011, p. 90.
10 Overes 2013, p. 1046.
11 *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 3, p. 8 (MvT) en *Kamerstukken I* 2020/21, 34491, C, p. 5 (MvA) waar wordt gesproken van meer beoordelingsvrijheid voor de rechter om bestuurders van stichtingen te ontslaan.
12 Onduidelijk is of de uitbreiding van art. 2:298 BW tot commissarissen op grond van lid 4 tevens meebrengt dat de rechtbank bevoegd is tijdelijke voorzieningen ten aanzien van het toezicht te treffen. De parlementaire geschiedenis biedt op deze vraag geen antwoord.
13 *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 3, p. 36.

> "De overwegingen die ten grondslag liggen aan de gegeven mogelijkheid tot ontslag van een stichtingsbestuurder, gelden eveneens ten aanzien van een commissaris. De regeling wordt daarom van overeenkomstige toepassing verklaard op commissarissen van een stichting."[14]

Daarbij geldt dat de verruimde ontslagregeling van toepassing is op stichtingen van iedere omvang, en dus ook op zogenoemde 'kleine' stichtingen "waar vaak geen andere organen zijn aangesteld naast het bestuur".[15] Wat onder 'kleine' stichtingen moet worden verstaan, wordt niet verduidelijkt in de parlementaire geschiedenis.

9.3.1 Nieuwe ontslaggronden

Op grond van art. 2:298 lid 1 BW kan een rechter thans een bestuurder (of commissaris) van een stichting ontslaan wegens:

I. taakverwaarlozing;
II. andere gewichtige redenen;
III. ingrijpende wijziging van omstandigheden waardoor het voortduren van het bestuurderschap in redelijkheid niet kan worden geduld (hierna: ingrijpende wijziging van omstandigheden);
IV. het niet of niet behoorlijk voldoen aan een bevel van de voorzieningenrechter ex art. 2:298 lid 1 BW.[16]

Uit de parlementaire geschiedenis volgt dat – mede naar aanleiding van het advies van de Commissie Vennootschapsrecht[17] – met de verruimde ontslaggronden is aangesloten bij de criteria die de Ondernemingskamer hanteert voor het ontslag van commissarissen van structuurcoöperaties en structuurvennootschappen (vgl. art. 2:63i lid 2 en 2:271 lid 2 BW).[18] Op grond van deze bepalingen kan een commissaris door de Ondernemingskamer worden ontslagen wegens verwaarlozing van zijn taak, andere gewichtige redenen of ingrijpende wijziging van omstandigheden op grond waarvan handhaving van de commissaris redelijkerwijs niet van de rechtspersoon kan worden gevergd. Blijkens de memorie van toelichting is de motivering voor aansluiting in art. 2:298 BW bij deze ontslaggronden als volgt: "De voorgestelde regeling past hiermee beter bij de functie die stichtingen vandaag de dag in het maatschappelijke en economische verkeer vervullen."[19] Hierbij is in de wetenschappelijke literatuur de kanttekening geplaatst dat dit wat ver

---

14 *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 3, p. 36.
15 *Kamerstukken II* 2018/19, 34491, nr. 9, p. 12/13 (NVV II).
16 Deze ontslaggrond bestond al en is met de WBTR ongewijzigd gebleven.
17 Advies Commissie Vennootschapsrecht 2015, p. 3/4.
18 *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 3, p. 8 (MvT). Zie ook *Kamerstukken II* 2018/19, 34491, nr. 6, p. 7/8 (NV II).
19 *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 3, p. 8.

gezocht lijkt.[20] Het is lastig te verdedigen dat stichtingen dezelfde functie vervullen als structuurvennootschappen.[21] De memorie van toelichting lijkt hier dan ook vooral te doelen op de grote stichtingen die in de semipublieke sector actief zijn.[22]

Door aan te sluiten bij de door de Ondernemingskamer gehanteerde ontslagcriteria is afgestapt van de oorspronkelijk in het ambtelijk voorontwerp WBTR voorgestelde ontslaggrond dat het belang van de stichting en de met haar verbonden onderneming zodanig wordt geschaad dat voortduren van het bestuurderschap (of het lidmaatschap van het toezichthoudend orgaan) in redelijkheid niet kan worden geduld. De Commissie Vennootschapsrecht merkte in dit verband op dat het in het ambtelijk voorstel voorgestelde criterium "het belang van de vennootschap schaden" mogelijk enger zou kunnen worden uitgelegd dan beoogd: "Het moet immers, zoals de toelichting (p. 64) terecht vermeldt, gaan om onbehoorlijk bestuur."[23] Vanwege die vrees heeft de Commissie Vennootschapsrecht voorgesteld om aan te sluiten bij de genoemde gronden. Het is evenwel de vraag of met de aldus gekozen ontslaggronden de beoogde verruiming van de ontslagmogelijkheden daadwerkelijk wordt bereikt.[24] In de parlementaire geschiedenis van de WBTR wordt namelijk niet nader uitgewerkt wat onder de nieuwe ontslaggronden 'taakverwaarlozing', 'andere gewichtige redenen' en 'ingrijpende wijziging van omstandigheden' moet worden verstaan, al wordt in de nota naar aanleiding van het verslag wel gesproken van 'wanbeleid in algemene zin'.[25] Wel kan in dit verband worden gewezen op de parlementaire geschiedenis van de regeling voor het ontslag van commissarissen van structuurcoöperaties en structuurvennootschappen. Uit de toelichting bij art. 2:161 lid 2 BW blijkt dat de mogelijkheid van tussentijds ontslag door de Ondernemingskamer slechts is bedoeld voor noodgevallen.[26] Hieruit kan worden afgeleid dat een zekere terughoudendheid is geboden, in die zin dat het moet gaan om uitzonderlijke gevallen.[27] Het is echter onduidelijk of de wetgever bij de huidig regeling van art. 2:298 BW eenzelfde mate van terughoudendheid voor ogen heeft.[28] Nu de wetgever geen nadere inhoudelijke concretisering van deze ontslaggronden heeft gegeven, blijft de precieze reikwijdte ervan onduidelijk. De nieuwe ontslaggronden zijn aldus open normen, waarvan de reikwijdte in de jurisprudentie moet worden bepaald. In Deelonderzoek II, hoofdstuk 8 wordt door middel van een jurisprudentieonderzoek in kaart gebracht op welke wijze rechters in de praktijk invulling geven aan deze gronden.

---

[20] Overes 2021, par. 3.1 en Asser/Rensen 2-III* 2022/412.
[21] Asser/Rensen 2-III* 2022/412.
[22] Overes 2016, p. 99/100.
[23] Advies Commissie Vennootschapsrecht 2015, p. 4.
[24] Zie in dit verband ook Dijk & Van der Ploeg 2021, p. 320; Asser/Rensen 2-III* 2022/412 en Overes 2021, par. 3.1.
[25] *Kamerstukken II* 2018/19, 34491, nr. 6, p. 1.
[26] *Kamerstukken II* 1969/70, 10751, nr. 3, p. 17.
[27] Asser/Van Solinge & Nieuwe Weme 2-IIb 2018/529 en Overes 2021, par. 3.1.
[28] Dat ligt evenwel niet zonder meer voor de hand, nu met de WBTR juist is beoogd de rechter meer mogelijkheden te bieden om tot ontslag over te gaan.

9.3.2 Verhouding met sectorspecifieke wetgeving

Door aan te sluiten bij de door de Ondernemingskamer gehanteerde ontslagcriteria wordt (volgens de Gecombineerde Commissie Vennootschapsrecht) bovendien voorkomen dat voor het ontslag van toezichthouders van stichtingen in bepaalde semipublieke sectoren uiteenlopende rechtsgangen met eigen materiële maatstaven naast elkaar bestaan.[29] Ook in sommige sectorspecifieke wetgeving is voor het ontslag van leden van het toezichthoudende orgaan bij de ontslagregeling voor commissarissen van structuurcoöperaties en structuurvennootschappen aangesloten. Zo kent art. 33 WonW aan de Ondernemingskamer de exclusieve bevoegdheid toe tot het ontslag van een commissaris van toegelaten instellingen in de volkshuisvesting op dezelfde gronden (wegens taakverwaarlozing, andere gewichtige redenen of ingrijpende wijziging van omstandigheden). Het verzoek tot ontslag kan worden ingediend door de toegelaten instelling zelf, vertegenwoordigd door het bestuur of de RvC, of door de Minister van Binnenlandse Zaken. De exclusieve bevoegdheid van de Ondernemingskamer sluit de toepassing van art. 2:298 BW voor deze commissarissen uit.[30] Over de verhouding tussen art. 2:298 BW en eventuele sectorspecifieke wettelijke bepalingen inzake het ontslag van bestuurders en commissarissen wordt in de memorie van toelichting het volgende opgemerkt:

> "In dat kader is van belang dat de voorgestelde regeling van artikel 2:298 BW een basisregeling is die zal gelden voor alle stichtingen. In sectorspecifieke wetgeving kan deze basisregeling zo nodig worden aangevuld. Overigens staat de regeling van artikel 2:298 BW ook los van een ontslagregeling in de statuten van de stichting. De wettelijke regeling voor ontslag door de rechter laat de mogelijkheid tot toepassing van een statutaire ontslagregeling onverlet."[31]

De wetgever laat echter in het midden wat de grenzen zijn van dergelijke sectorale aanvullingen en of een samenloop van procedures altijd wenselijk is. In de wetenschappelijke literatuur is benadrukt dat het naast elkaar bestaan van art. 2:298 BW en sectorale bevoegdheden die het ontslag van bestuurders of commissarissen mogelijk maken, een zorgvuldige (her)afweging vereist.[32] Een dergelijke inmenging in privaatrechtelijke verhoudingen gaat ver en is sinds de WBTR niet (altijd) meer noodzakelijk.[33] Naast de al eerder genoemde mogelijkheid van ontslag door de Ondernemingskamer kan worden gedacht aan sectorale regels die een minister (of een gemandateerde instantie) de mogelijkheid geven om bestuurders en commissarissen te

---

29 Consultatiereactie GCV 2014, p. 12.
30 Rensen & Hoppenbrouwers 2023, p. 148.
31 *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 3, p. 35.
32 Plomp 2016, p. 142; Klaassen 2017, par. 9; Klaassen 2017a, p. 32 en Van Uchelen-Schipper 2019, p. 76.
33 Plomp 2016, p. 142; Klaassen 2017, par. 9; Klaassen 2017a, p. 32 en Van Uchelen-Schipper 2019, p. 76.

ontslaan op grond van een aanwijzingsbevoegdheid.[34] Een voorbeeld hiervan is de in art. 27 van de Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg (Wkkgz) aan de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) gemandateerde bevoegdheid om aanwijzingen te geven indien de kwaliteit van zorg bij een zorginstelling niet op orde is. Als ultimum remedium kan die aanwijzing blijkens de parlementaire geschiedenis bestaan uit het vervangen van een of meer leden van het bestuur of de raad van toezicht.[35] Te denken valt voorts aan sectorregels waarin aan belanghebbenden het enquêterecht is toegekend, waardoor zij via de Ondernemingskamer het ontslag van bestuurders en toezichthouders kunnen bewerkstelligen.[36] Een voorbeeld hiervan biedt art. 39 WonW, waarin is geregeld dat huurdersorganisaties en bewonerscommissies bevoegd zijn om een enquêteverzoek bij de Ondernemingskamer in te dienen. Het is zeer de vraag of het huidige stelsel van sectorregels waarmee ontslag van bestuurders en toezichthouders kan worden bewerkstelligd, gegeven de verruiming van art. 2:298 BW, nog proportioneel en functioneel is. [37] Een kritische evaluatie van de noodzaak en onderlinge verhouding van deze ontslagmogelijkheden lijkt gewenst.

Staat als belanghebbende

In de parlementaire geschiedenis is voorts ingegaan op de vraag of de Staat, in gevallen van misstanden bij stichtingen die actief zijn in de semipublieke sector, in een ontslagprocedure als belanghebbende kan worden aangemerkt.[38] Of een verzoeker als belanghebbende kan worden aangemerkt, dient te worden beoordeeld aan de hand van de zogenoemde twee kringenleer.[39] De twee kringenleer onderscheidt twee categorieën van belanghebbenden: (i) degenen die een eigen belang hebben bij de uitkomst van de procedure; en (ii) degenen die anderszins zo nauw zijn betrokken bij het onderwerp van de procedure dat zij op grond van die betrokkenheid een eigen belang hebben om in de procedure te verschijnen.[40] Ten aanzien hiervan wordt in de memorie van toelichting opgemerkt:

> "In dat kader is van belang dat in gevallen waarin sprake is van een financieringsrelatie tussen de Staat en de stichting, de Staat in zijn belangen kan worden geraakt wanneer de stichtingsbestuurder het belang van de stichting schaadt (vgl. onder meer Rb. 's-Hertogenbosch 30 januari 2008, ECLI:NL:RBSHE:2008:BC3002, JOR 2008/69). Mogelijk is ook dat de Staat vanwege zijn stelselverantwoordelijkheid als belanghebbende wordt

---

34 Zie voor een uitgebreide bespreking van de naast elkaar bestaande ontslagmogelijkheden Asser/Rensen 2-III* 2022/422.

35 *Kamerstukken II* 2015/16, 32012, nr. 35, p. 8 (Brief van de Minister en Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport).

36 Klaassen 2017a, p. 32 en Van Uchelen-Schipper 2019, p. 76.

37 Plomp 2016, p. 142; Klaassen 2017, par. 9; Klaassen 2017a, p. 32 en Van Uchelen-Schipper 2019, p. 76.

38 *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 3, p. 35 (MvT).

39 HR 10 november 2006, ECLI:NL:HR:2006:AY8290 (*Stichting IHD*).

40 HR 10 november 2006, ECLI:NL:HR:2006:AY8290 (*Stichting IHD*), r.o. 3.4.2.

aangemerkt. Dit kan zich bijvoorbeeld voordoen bij een stichting die actief is in de onderwijssector."[41]

Hieruit volgt dat de Staat onder de eerste kring van belanghebbenden kan vallen indien sprake is van een financieringsrelatie met de stichting, omdat hij dan in zijn financiële belang kan worden getroffen indien een bestuurder (of commissaris) het belang van de stichting schaadt. Bij stichtingen die werkzaam zijn in semipublieke sectoren, zoals onderwijs, kan de Staat vanwege zijn stelselverantwoordelijkheid tevens onder de tweede kring van belanghebbenden vallen. In beide gevallen is de Staat gerechtigd tot het doen van een verzoek tot ontslag van de bestuurder of commissaris van de stichting. Hierbij rijst evenwel de vraag hoe dit zich verhoudt tot de mogelijkheden die de overheid al heeft tot ingrijpen op basis van de genoemde sectorwetgeving, zoals het via een aanwijzing ingrijpen in de samenstelling van het bestuur of de RvC.

9.3.3 Tijdelijke aanstelling bestuurders of commissarissen

Tijdens de consultatiefase heeft Loyens & Loeff de suggestie gedaan om de rechter die over het ontslag oordeelt een wettelijke bevoegdheid te geven tot benoeming van tijdelijke bestuurders of commissarissen.[42] Deze suggestie is evenwel niet overgenomen. In de memorie van toelichting wordt opgemerkt dat de bestaande regeling op dit punt reeds toereikend is:

> "Het tweede lid van artikel 2:298 BW – dat door het wetsvoorstel gehandhaafd wordt – biedt de rechtbank de mogelijkheid om de bestuurder hangende het onderzoek te schorsen en om voorlopige voorzieningen te treffen in het bestuur. Op basis van deze bepaling kan de rechter zo nodig een of meer tijdelijke bestuurders of commissarissen benoemen (zie Hoge Raad 19 februari 2010, ECLI:NL:HR:2010:BK5989, NJ 2010/296). Verder bepaalt artikel 2:299 BW – samengevat – dat telkens wanneer het bestuur geheel of gedeeltelijk ontbreekt en er niet overeenkomstig de statuten in het bestuur wordt voorzien, de rechtbank op verzoek van een belanghebbende of het openbaar ministerie een voorziening kan treffen waardoor de bestuurdersposities alsnog worden ingevuld."[43]

9.4 Regeling van het bestuursverbod (art. 2:298 lid 3 BW)

9.4.1 Wijzigingen door WBTR

De WBTR heeft tevens wijzigingen aangebracht in de regeling van het bestuursverbod bij ontslag van stichtingsbestuurders op grond van art. 2:298 lid 3 BW. In de eerste plaats is de regeling uitgebreid in die zin dat de ontslagen bestuurder tevens in beginsel

---

41 *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 3, p. 35.
42 Consultatiereactie Loyens & Loeff 2014, p. 11.
43 *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 3, p. 36.

gedurende vijf jaar na het ontslag geen commissaris van een stichting kan worden. Deze wijziging hangt blijkens de parlementaire geschiedenis samen met de invoering van de wettelijke basis voor de benoeming van commissarissen en de verruiming van de ontslagregeling tot commissarissen.[44] In de tweede plaats is de regeling uitgebreid doordat zij van overeenkomstige toepassing is verklaard op commissarissen die op grond van art. 2:298 BW door de rechter worden ontslagen (art. 2:298 lid 4 BW). Dit betekent dat ook ontslagen commissarissen in beginsel een bestuursverbod wordt opgelegd, waardoor zij tijdelijk niet de functie van bestuurder of commissaris van een stichting kunnen vervullen. Waarom het bestuursverbod tevens van toepassing is verklaard op commissarissen die op grond van art. 2:298 BW zijn ontslagen, wordt in de parlementaire geschiedenis niet verduidelijkt.

Daarnaast is bij nota van wijziging (in art. 2:298 lid 3 BW) voorzien in een uitzonderingsmogelijkheid.[45] De rechter kan het bestuursverbod achterwege laten indien de bestuurder (of commissaris) mede gelet op de aan anderen toebedeelde taken geen ernstig verwijt kan worden gemaakt.[46] Uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat deze uitzonderingsmogelijkheid is ingegeven door de verruiming van de ontslaggronden en onder meer is bedoeld om de rechter meer ruimte te geven om niet-professionele bestuurders en commissarissen van kleine verenigingen en stichtingen, die geen ernstig verwijt treffen van het wanbeleid, tegemoet te komen.[47] Te denken valt volgens de toelichting aan de gevallen waarin een bestuurder geen verwijt gemaakt kan worden van grove fouten van medebestuurders of commissarissen; hij is bijvoorbeeld onvoldoende kritisch geweest over het handelen van medebestuurders, maar heeft zelf niets onoorbaars gedaan.[48] Daarbij benadrukt de toenmalige Minister van Justitie en Veiligheid het volgende:

> "Dit neemt niet weg dat – naar analogie met de ernstig verwijt-maatstaf bij de bestuurdersaansprakelijkheid – wanneer een bestuurder of commissaris waarneemt dat een medebestuurder of medecommissaris zijn taken niet goed vervult en daardoor taakverwaarlozing dreigt, die bestuurder zal moeten ingrijpen om beroep te kunnen blijven doen op deze disculpatiegrond, ook wanneer de desbetreffende taak slechts aan een medebestuurder is toebedeeld (vgl. Kamerstukken II 2008/09, 31 763, 3, p. 8)."[49]

---

44 *Kamerstukken II* 2018/19, 34491, nr. 7, p. 11 (NvW).
45 *Kamerstukken II* 2018/19, 34491, nr. 6, p. 8.
46 Zie in dit verband Asser/Rensen 2-III* 2022/416, waarin wordt opgemerkt dat de uitzondering refereert aan collectief handelen. Nu het in een procedure op grond van art. 2:298 BW juist gaat om individueel handelen, is moeilijk voorstelbaar in welke gevallen van oplegging van een bestuursverbod kan worden afgezien omdat de betrokkene, gelet op de aan anderen toebedeelde taken, geen ernstig verwijt treft.
47 *Kamerstukken II* 2018/19, 34491, nr. 7, p. 14 (NvW) en *Kamerstukken II* 2020/21, 34491, C, p. 8 (MvA).
48 *Kamerstukken II* 2020/21, 34491, nr. 6, p. 8 (NV II).
49 *Kamerstukken II* 2018/19, 34491, nr. 9, p. 13 (NVV II).

Waarom in dit verband aansluiting is gezocht bij de norm voor de interne aansprakelijkheid van art. 2:9 BW, en welke betekenis een eventuele taakverdeling daarbij heeft, wordt evenwel niet nader verduidelijkt.[50] In de wetenschappelijke literatuur wordt de toepassing van deze aansprakelijkheidsnorm in relatie tot het bestuursverbod als niet passend beschouwd.[51] Dit hangt samen met het feit dat voor het ontslag van een bestuurder of commissaris krachtens art. 2:298 BW niet vereist is dat de betrokkene de stichting (vermogens)schade heeft berokkend waarvan hem een persoonlijk verwijt kan worden gemaakt.[52] De uitzondering op het bestuursverbod is dan ook niet bedoeld als een disculpatiegrond, maar biedt de rechter de mogelijkheid om, rekening houdend met alle omstandigheden van het geval, het bestuursverbod buiten toepassing te laten.[53]

9.4.2 WBTR laat ratio bestuursverbod ongewijzigd

De ratio van het bestuursverbod is gelegen in de ongeschiktheid van de betrokkene om bestuurder en/of commissaris van een stichting te zijn. In dit verband wordt in de memorie van toelichting op de Wet tot wijziging en aanvulling van de regeling van het recht van enquête in 1994 het volgende opgemerkt:

> "Het spreekt wel vanzelf, dat een bestuurder die […] wordt ontslagen – een krasse maatregel! – niet alleen ongeschikt moet worden geacht om te worden herbenoemd bij de desbetreffende stichting, maar ook ongeschikt is voor benoeming als bestuurder bij welke stichting dan ook."[54]

Tegen deze achtergrond heeft Loyens & Loeff in haar consultatiereactie de vraag opgeworpen hoe het bestuursverbod (van art. 2:298 lid 3 BW) zich verhoudt tot het civielrechtelijke bestuursverbod van art. 106a Fw e.v.[55] Daarbij geldt dat het civielrechtelijke bestuursverbod, in tegenstelling tot het onderhavige bestuursverbod, niet van rechtswege geldt, maar door de rechter kan worden opgelegd in geval van gebleken faillissementsfraude. In dit verband is door Loyens & Loeff de vraag gesteld waarom de sanctie van het bestuursverbod voor een bestuurder van een stichting sneller kan worden opgelegd dan voor bestuurders van andere rechtspersonen.[56] Tevens is de vraag opgeworpen waarom een door de rechtbank ontslagen stichtingsbestuurder vijf jaren geen bestuurder van een stichting meer kan worden, maar wel van een andere rechtspersoon.[57]

---

50 Zie in dit verband ook Overes 2021, par. 3.4.
51 Dijk & Van der Ploeg 2021, p. 320.
52 Overes 2021, par. 3.4.
53 Rensen, 2019 p. 45 en Overes 2021, par. 3.4.
54 *Kamerstukken II* 1991/92, 22400, nr. 3, p. 17.
55 Consultatiereactie Loyens & Loeff 2014, p. 12.
56 Consultatiereactie Loyens & Loeff 2014, p. 12.
57 Consultatiereactie Loyens & Loeff 2014, p. 12.

In de parlementaire geschiedenis van de WBTR is door de wetgever niet ingegaan op deze vragen van Loyens & Loeff. Ook zijn daarin geen aanwijzingen te vinden dat de wetgever van het hiervoor geschetste uitgangspunt is teruggekomen. In de nota naar aanleiding van het verslag wordt weliswaar opgemerkt dat fraude aanleiding kan geven tot het opleggen van een bestuursverbod en dat het doel van een bestuursverbod is te voorkomen dat een persoon die reeds in de fout is gegaan dat op korte termijn opnieuw doet.[58] Hieruit kan evenwel niet worden afgeleid dat het bestuursverbod thans uitsluitend of primair gericht is op het tegengaan van fraude. Het verbod blijft in de kern bedoeld om tijdelijk te voorkomen dat een bestuurder of commissaris van een stichting die eerder ongeschikt is gebleken, opnieuw als bestuurder of commissaris van een stichting wordt benoemd.

9.5 Beantwoording onderzoeksvragen 1 tot en met 7

9.5.1 Inleiding

In Deelonderzoek I staat de beleidslogica centraal die aan de WBTR ten grondslag ligt. Teneinde de beleidslogica achter elke hoofdmaatregel te achterhalen, zijn zeven onderzoeksvragen geformuleerd. Deze worden hierna beantwoord ten aanzien van de zevende maatregel: de verruiming van de gronden voor ontslag door de rechter van stichtingsbestuurders op grond van art. 2:298 BW en de uitbreiding van deze ontslagbevoegdheid tot commissarissen van stichtingen.

9.5.2 Wat waren de oorspronkelijke beleidsdoelen van de maatregel? (onderzoeksvraag 1)

De verruiming van de gronden voor ontslag door de rechter van stichtingsbestuurders op grond van art. 2:298 BW, en de uitbreiding van deze ontslagbevoegdheid tot commissarissen van stichtingen, heeft tot doel het toezicht op en de controle over het functioneren van bestuurders en commissarissen van stichtingen te versterken. Daarmee beoogt de wetgever de continuïteit van stichtingen te waarborgen en, in het geval van semipublieke stichtingen, de uitvoering van publieke taken te beschermen (zie par. 9.2).

9.5.3 Via welke mechanismen beoogt de WBTR deze doelen te bereiken? onderzoeksvraag 2)

De wetgever beoogt deze doelen te bereiken door de belanghebbenden en het openbaar ministerie via de rechter meer mogelijkheden te geven om bij wanbeleid in te grijpen (zie par. 9.3 en 9.3.1). Daartoe zijn de gronden voor ontslag verruimd: de rechter kan thans overgaan tot ontslag indien sprake is van taakverwaarlozing, andere gewichtige redenen, ingrijpende wijziging van omstandigheden, of het niet of niet behoorlijk opvolgen van een bevel van de voorzieningenrechter. Bovendien is de ontslagregeling uitgebreid tot

[58] *Kamerstukken II* 2020/21, 34491, nr. 6, p. 8.

commissarissen. Een tweede instrument waarmee de wetgever deze doelstellingen beoogt te realiseren, is de verruiming van de regeling van het bestuursverbod. Het bestuursverbod heeft een preventieve functie: het voorkomt dat personen van wie is gebleken dat zij niet geschikt zijn voor het leiden van een stichting, gedurende een periode van vijf jaar opnieuw als bestuurder van een stichting kunnen worden benoemd (par. 9.4.2). De verruiming bestaat hierin dat het verbod zich thans niet alleen uitstrekt tot bestuursfuncties, maar ook tot commissarisfuncties bij stichtingen (par. 9.4.1). Daarnaast kan het verbod voortaan eveneens worden opgelegd aan door de rechter ontslagen commissarissen (par. 9.4.1). Daarbij geldt dat de rechter kan afzien van het opleggen van een bestuursverbod indien de betrokkene geen ernstig verwijt kan worden gemaakt (par. 9.4.1).

9.5.4 Welke randvoorwaarden zijn belangrijk om de doelen van de maatregel te bereiken? (onderzoeksvraag 3)

In de parlementaire geschiedenis zijn geen expliciete randvoorwaarden voor het welslagen van de maatregel te vinden.

9.5.5 Welke (expliciete en impliciete) aannames liggen in de beleidslogica van de maatregel besloten? (onderzoeksvraag 4)

Aan de beleidslogica van de maatregel ligt de aanname ten grondslag dat de vóór de WBTR geldende ontslagregeling onvoldoende effectief was, doordat de gronden voor ontslag door de rechter te beperkt waren (zie par. 9.2). Vanuit die aanname wordt verondersteld dat het wijzigen en daarmee mogelijk verruimen van de ontslaggronden – waaronder taakverwaarlozing, andere gewichtige redenen en ingrijpende wijziging van omstandigheden – en de uitbreiding van de regeling tot commissarissen, leidt tot een versterkt toezicht en effectievere rechterlijke interventiemogelijkheden bij wanbeleid (zie par. 9.3.1). Deze versterkte controle zou bijdragen aan de integriteit van stichtingsbestuurders en commissarissen en aan (de bescherming van) de continuïteit van stichtingen (zie par. 9.3 en 9.3.1).

9.5.6 In hoeverre sluit de maatregel aan bij wetenschappelijke inzichten over de werking van bestuur en toezicht in semipublieke en maatschappelijke organisaties? (onderzoeksvraag 5)

De maatregel sluit aan bij inzichten uit de wetenschappelijke literatuur, waarin reeds geruime tijd werd bepleit dat de gronden voor rechterlijk ontslag van stichtingsbestuurders verruimd zouden moeten worden en dat de ontslagregeling tevens zou moeten gelden voor commissarissen (zie par. 9.2). Tegelijkertijd zijn in de wetenschappelijke literatuur vragen opgeworpen over de afbakening en mogelijke samenloop tussen de verruimde ontslagregeling van art. 2:298 BW en sectorspecifieke wetgeving die de Staat bevoegdheden geeft om in te grijpen in de samenstelling van het bestuur of de raad van toezicht, bijvoorbeeld via een aanwijzingsbevoegdheid van een

toezichthouder of via gebruikmaking van het enquêterecht (zie par. 9.3.2). De vraag rijst of deze sectorale bevoegdheden, gelet op hun ingrijpende karakter en de uitbreiding van art 2:298 BW, nog proportioneel en functioneel noodzakelijk zijn.

9.5.7 Hoe zijn de incidenten en adviezen (Commissie Halsema en Commissie Vennootschapsrecht) vertaald in de maatregel? (onderzoeksvraag 6)

In het ambtelijk voorontwerp WBTR was oorspronkelijk als ontslaggrond opgenomen dat het belang van de stichting en de met haar verbonden onderneming zodanig wordt geschaad dat het voortduren van het bestuurderschap (of het lidmaatschap van het toezichthoudend orgaan) in redelijkheid niet kan worden geduld. De Commissie Vennootschapsrecht heeft in haar advies geconstateerd dat dit criterium mogelijk te eng zou kunnen worden uitgelegd en heeft mede daarom voorgesteld aan te sluiten bij de criteria die de Ondernemingskamer hanteert voor het ontslag van commissarissen van structuurcoöperaties en structuurvennootschapen (art. 2:63i lid 2 en 2:271 lid 2 BW). Op basis van dit advies zijn de verruimde ontslaggronden vormgegeven (zie par. 9.3).
Het rapport van de Commissie Halsema bevat geen aanbevelingen die specifiek zien op de verruimde ontslagregeling.

9.5.8 In hoeverre houdt de beleidslogica van de maatregel rekening met verschillen in schaal en professionaliteit van verenigingen en stichtingen? (onderzoeksvraag 7)

De beleidslogica van de maatregel houdt in de basis geen rekening met verschillen in schaal en professionaliteit van stichtingen: de verruimde ontslagregeling geldt voor stichtingen van iedere omvang (zie par. 9.3). Verschillen in schaal en professionaliteit kunnen echter wel een rol spelen bij het bestuursverbod dat gekoppeld is aan het ontslag. Met de WBTR is voorzien in een mogelijkheid voor de rechter om een uitzondering te maken op het uitgangspunt dat rechterlijk ontslag op grond van art. 2:298 lid 3 BW van rechtswege leidt tot een bestuursverbod. Deze uitzonderingsmogelijkheid is blijkens de parlementaire geschiedenis mede ingegeven om de rechter meer ruimte te geven om niet-professionele bestuurders en commissarissen van stichtingen, die geen ernstig verwijt van wanbeleid treffen, tegemoet te komen (zie par. 9.4.1).

Hoofdstuk 10

WBTR-varia

10.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op een tweetal WBTR-maatregelen die buiten de scope van het evaluatieonderzoek vallen, maar die niet onbenoemd kunnen worden gelaten gelet op de samenhang met andere onderdelen van het evaluatieonderzoek. De eerste is dat aan bestuurders en commissarissen van verenigingen dwingendrechtelijk een raadgevende stem wordt toegekend bij de besluitvorming door de algemene vergadering (AV) (zie par. 10.2). De andere WBTR-maatregel is art. 2:298a BW, dat in lid 1 bepaalt dat een veroordeling tot herstel van de arbeidsovereenkomst tussen de stichting en de bestuurder[1] niet door de rechter kan worden uitgesproken (zie par. 10.3).

10.2 Toekenning raadgevende stem aan bestuurders en commissarissen van de vereniging bij besluitvorming door de AV

10.2.1 Situatie voorafgaande aan de WBTR

Anders dan bij de NV en de BV was aan bestuurders en commissarissen geen raadgevende stem in de AV van de vereniging toegekend. Hierop bestond één uitzondering. Art. 2:57 lid 7 (oud) BW kende aan commissarissen van een coöperatie en een OWM een raadgevende stem toe, tenzij zij volgens de statuten al stemrecht in de AV hadden. In navolging van deze bepaling bepaalde het voorgestelde art. 47 lid 6 Voorontwerp 2014 voor de vereniging dat leden van het toezichthoudende orgaan als zodanig een raadgevende stem in de AV hebben, tenzij bij de statuten aan hen stemrecht is toegekend. De begrensde reikwijdte van de voorgestelde bepaling tot toezichthouders werd, blijkens ingezonden consultatiereacties, kritisch ontvangen. Zo merkte het IVO op:

> "Voor de NV/BV is de ratio van de raadgevende stem dat bestuurders en commissarissen in de gelegenheid worden gesteld hun visie op een door de algemene vergadering voorgenomen besluit te doen blijken zodat aandeelhouders daarmee rekening kunnen houden (HR 10 maart 1995, NJ 1995/595, Janssen Pers). Dat is bij een vereniging niet anders. Wij zien daarom niet goed in waarom niet ook aan de bestuurders van een vereniging een raadgevende stem ter zake van besluitvorming in de algemene vergadering wordt toegekend, opdat de leden de visie van de bestuurders vernemen voordat tot besluitvorming wordt overgegaan."[2]

---

[1] Art. 2:298a lid 2 BW bepaalt hetzelfde voor de commissaris die werkzaam is op basis van een arbeidsovereenkomst met de stichting. Hierbij rijst de vraag of dit wenselijk is vanwege de aan de arbeidsovereenkomst inherente ondergeschiktheidsverhouding tussen de commissaris-werknemer en de stichting als werkgever. Hierover worden enkele opmerkingen gemaakt aan het slot van par. 10.3.2.

[2] Consultatiereactie IVO 2014, p. 4. In soortgelijke zin: Consultatiereactie Loyens & Loeff 2014, p. 11.

De wetgever liet weten deze kritiek ter harte te nemen:

> "Mede gezien de aanbevelingen die er in de consultatie op dat punt zijn gedaan, wordt nu voorgesteld om een regeling over de raadgevende stem van bestuurders op te nemen in het algemene gedeelte van Boek 2 BW. De regeling komt daarmee te gelden voor alle rechtspersonen die een algemene vergadering hebben."[3]

10.2.2 Advies Commissie Vennootschapsrecht

De Commissie Vennootschapsrecht adviseerde om de regeling inzake de raadgevende stem van bestuurders en commissarissen in de AV, van aanvullend recht te maken. Zij motiveerde dit als volgt:

> "Op deze wijze kunnen rechtspersonen die geen behoefte hebben aan deze regeling, deze in statuten uitsluiten of beperken. Dit draagt ook bij aan een efficiëntere besluitvorming buiten vergadering."[4]

Dit advies van de Commissie Vennootschapsrecht is niet overgenomen, hetgeen in de memorie van toelichting als volgt is toegelicht:

> "Reden hiervoor is dat deze raadgevende stem het functioneren van het bestuur en toezicht bij rechtspersonen juist kan versterken. In de huidige regeling is deze raadgevende stem bij een aantal rechtspersonen overigens ook van dwingend recht (zie artikel 2:57 lid 7 BW, artikel 2:117 lid 4 en artikel 2:227 lid 1 BW)."[5]

10.2.3 WBTR 2021: wettelijke vastlegging raadgevende stem bestuurders en commissarissen

Ten gevolge van de WBTR is in art. 2:44 lid 8 BW voor de vereniging het volgende dwingendrechtelijk vastgelegd:

> "De bestuurders hebben als zodanig een raadgevende stem in de algemene vergadering."

Een soortgelijke bepaling is in art. 2:47 lid 9 BW opgenomen voor commissarissen:

> "Tenzij de statuten de commissarissen stemrecht toekennen, hebben zij als zodanig in de algemene vergadering een raadgevende stem."

---

3 *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 3, p. 14 (MvT).
4 Advies Commissie Vennootschapsrecht 2015, p. 2.
5 *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 3, p. 10.

Deze raadgevende stem van bestuurders en commissarissen kan volgens de minister het functioneren van het bestuur en toezicht bij verenigingen versterken.[6] Door het uitoefenen van een raadgevende stem in de AV kunnen bestuurders en commissarissen hun visie, die vanuit hun taakgerichtheid is gebaseerd op het belang van de vereniging en de met haar verbonden onderneming of organisatie, doen blijken. De leden kunnen daarmee rekening houden voordat tot besluitvorming door de AV wordt overgegaan. Ook als de besluitvorming door de AV ingevolge art. 2:40 lid 2 BW buiten vergadering plaatsheeft, dienen de bestuurders en commissarissen in de gelegenheid te worden gesteld hun raadgevende stem uit te oefenen.

10.2.4 Sanctie

Indien een bestuurder of commissaris niet in de gelegenheid is gesteld zijn raadgevende stem uit te oefenen, leidt dit op grond van art. 2:15 lid 1 onder a BW tot vernietigbaarheid van de door de AV (in of buiten vergadering) genomen besluiten.[7] De vernietiging van een AV-besluit geschiedt door een rechterlijke uitspraak. Een buitengerechtelijke vernietiging is niet mogelijk.

10.3 Geen herstel dienstbetrekking mogelijk bij ontslag (art. 2:298a BW)

10.3.1 Situatie voorafgaande aan de WBTR

Op 1 juli 2015 is als onderdeel van de Wet Werk en Zekerheid (Wwz) ingevoerd dat voor de opzegging van de arbeidsovereenkomst bestuurders van rechtspersonen voor wie in Boek 2 BW herstel van de dienstbetrekking is uitgesloten geen schriftelijke instemming van de werknemer – en bij weigering van die instemming – toestemming van het UWV nodig is (zie art. 7:671 lid 1 onder e BW). Sindsdien is geen toestemming van het UWV nodig voor ontslag van bestuurders van NV's en BV's, verenigingen, onderlinge waarborgmaatschappijen en coöperaties. Stichtingsbestuurders vielen buiten deze uitzonderingsbepaling omdat Boek 2 BW voor hen – anders dan voor de bestuurders van de andere Boek 2 BW-rechtspersonen – niet bepaalde dat de rechter geen herstel van de dienstbetrekking kon uitspreken. Hierdoor genoten stichtingsbestuurders met een arbeidsovereenkomst een ruimere ontslagbescherming dan bestuurders-werknemers van andere rechtspersonen.

Uit de zogenoemde '15 april-arresten' van de Hoge Raad volgt dat het rechtspersonenrechtelijke ontslag van een bestuurder van een NV of BV tevens een beëindiging van de arbeidsovereenkomst meebrengt, tenzij een wettelijk ontslagverbod aan die beëindiging in de weg staat of partijen anders zijn overeengekomen. De toepasselijkheid van de preventieve ontslagtoets van art. 7:671 BW vormde tot 1 juli 2021

---

6 *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 3, p. 14 en 24 (MvT).
7 *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 3, p. 14 (MvT).

een wettelijk obstakel voor toepassing van de regel uit de '15 april-arresten' op stichtingsbestuurders.

10.3.2 WBRT 2021: stichtingsbestuurders gelijkgeschakeld met bestuurders van andere Boek 2 BW-rechtspersonen voor wat betreft arbeidsrechtelijke ontslagbescherming

In het voorontwerp voor de WBTR werd voorgesteld aan art. 2:298 BW (waarin rechterlijk ontslag van bestuurders en commissarissen van stichtingen is geregeld) de volgende twee leden toe te voegen:

4. Een veroordeling tot herstel van de arbeidsovereenkomst tussen de stichting en de bestuurder kan door de rechter niet worden uitgesproken.

5. Het in de voorgaande leden bepaalde is van overeenkomstige toepassing op de leden van het toezichthoudend orgaan.[8]

Over de ratio van deze bepalingen is in de concept-toelichting bij het voorontwerp het volgende te vinden:

> "Het voorgestelde vierde lid houdt verband met de omstandigheid dat de band tussen de bestuurder en een rechtspersoon tweeledig kan zijn in die zin dat tussen hen een rechtspersonenrechtelijke en een arbeidsrechtelijke band bestaat. De arbeidsrechtelijke band wordt gevormd door de arbeidsovereenkomst. In het verleden is herhaaldelijk de vraag gerezen of het verbreken van de rechtspersonenrechtelijke band ook automatisch beëindiging van de arbeidsrechtelijke band c.q. de arbeidsovereenkomst inhoudt. Ten aanzien van de bestuurders van NV's en BV's heeft de Hoge Raad in de zogeheten 15- april arresten overwogen dat de beëindiging van de rechtspersonenrechtelijke band inderdaad de beëindiging van de arbeidsverhouding inhoudt (Hoge Raad 15 april 2007, JAR 2005/117, Unidek en Hoge Raad 15 april 2007, JAR 2005/153, Ciris/Bartelink). Deze jurisprudentie is gecodificeerd in artikel 2:134/244 lid 3 BW.[9] Ten aanzien van stichtingen bestaat een zodanige bepaling niet. In de praktijk bestaat rechtsonzekerheid ten aanzien van de vraag of het ontslag als bestuurder van een stichting ook het einde van de arbeidsverhouding tussen de betreffende stichting en bestuurder inhoudt. Aan die rechtsonzekerheid wordt thans een einde gemaakt door in lijn met de bepalingen voor de NV en de BV te bepalen dat een herstel van de arbeidsverhouding tussen bestuurder en stichting niet kan worden uitgesproken. Voor de vereniging (artikel 2:37 lid 6 BW) is dit reeds geschied. Ook voor stichtingen is deze uniformering gerechtvaardigd. Waar stichtingsbestuurders in

---

8 Internetconsultatie WBTR 2014, Voorstel van wet, p. 7.

9 De in deze toelichting gewekte suggestie dat de '15 april-arresten' – die overigens niet in 2007 maar in 2005 zijn gewezen – zijn gecodificeerd in art. 2:134 lid 3 en art. 2:244 lid 3 BW is niet juist. De regel dat herstel van de dienstbetrekking niet mogelijk is voor bestuurders van NV's en BV's is in 1960 al in de wet opgenomen, dus ver voor de '15 april-arresten', overigens zonder duidelijk reden. Zie hierover: Bennaars 2015, p. 85.

> het verleden voornamelijk hun werkzaamheden voor de stichting op vrijwillige basis en onbezoldigd verrichten, onderscheidt de gesalarieerde stichtingsbestuurder zich tegenwoordig niet wezenlijk van de bestuurder van een NV of een BV. Zo geldt voor een grote stichting, zoals bijvoorbeeld een groot ziekenhuis of een grote scholengemeenschap dat de positie van de bestuurder in belangrijke mate dezelfde kenmerken vertoont als de positie van de bestuurder van een middelgrote NV."[10]

Volgens deze concept-toelichting beoogt de bepaling dus een einde te maken aan de rechtsonzekerheid ten aanzien van de vraag of het rechtspersonenrechtelijk ontslag van een stichtingsbestuurder met een arbeidsovereenkomst in beginsel ook leidt tot beëindiging van de dienstbetrekking. De wetgever ziet geen reden om gesalarieerde stichtingsbestuurders wat dit betreft anders te behandelen dan bestuurders-werknemers van de andere Boek 2 BW-rechtspersonen.

In het bij de Tweede Kamer ingediende wetsvoorstel is de bepaling ("Een veroordeling tot herstel van de arbeidsovereenkomst tussen de stichting en de bestuurder kan door de rechter niet worden uitgesproken") voor wat betreft bestuurders van alle rechtspersonen, dus ook stichtingen, in art. 2:9b lid 4 BW opgenomen. Art. 2:11b lid 2 BW van het oorspronkelijke wetsvoorstel verklaarde art. 2:9b lid 4 van overeenkomstige toepassing ten aanzien van commissarissen van alle rechtspersonen.

De toelichting van de ratio van art. 2:9b lid 4 BW is beduidend beknopter dan de eerder geciteerde concept-toelichting:

> "Met deze bepaling wordt recht gedaan aan het belang van de rechtspersoon bestuurd te worden door personen die het vertrouwen genieten van het orgaan dat voor de samenstelling van het bestuur verantwoordelijk is. De regel geldt thans reeds voor de NV (artikel 2:134 lid 3 BW), de BV (artikel 2:244 lid 3 BW) en de coöperatie en de onderlinge waarborgmaatschappij (artikelen 2:37 lid 6 en 2:53a lid 1 BW). Omdat het vertrouwen in de bestuurder ook bij de stichting van wezenlijk belang is, komt de genoemde regel ook voor stichtingen te gelden."[11]

In deze toelichting ontbreekt een verwijzing naar de '15 april-arresten' van de Hoge Raad. Er wordt niet langer gesteld dat de bepaling tot doel heeft om ook de stichtingsbestuurder met een arbeidsovereenkomst binnen het bereik te brengen van de uit die arresten volgende regel 'ontslag als bestuurder brengt ontslag als werknemer mee'. Uit de toelichting volgt slechts dat als een bestuurder niet langer het vertrouwen van het tot benoeming en ontslag bevoegde orgaan geniet, het niet mogelijk moet zijn dat de rechter herstel van de dienstbetrekking beveelt. Daarmee is niet (expliciet) gezegd dat een rechtspersonenrechtelijk ontslag van een stichtingsbestuurder ook diens ontslag als werknemer meebrengt. Aangenomen wordt echter dat de regel sinds 1 juli 2021 ook

---

[10] Internetconsultatie WBTR 2014, MvT, p. 35.

[11] *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 3, p. 18.

voor stichtingsbestuurders geldt, nu met het buiten werking stellen van de mogelijkheid van herstel van de dienstbetrekking ook de preventieve ontslagtoets niet langer geldt voor de stichtingsbestuurder. Hierdoor is immers een wettelijk obstakel weggenomen voor toepassing van de regel 'ontslag als bestuurder brengt ontslag als werknemer mee'.

Op de vraag waarom ook ten aanzien van commissarissen wordt bepaald dat geen herstel van de dienstbetrekking kan worden uitgesproken is geen antwoord te vinden in de wetsgeschiedenis. In de MvT is slechts te lezen dat de regel nu reeds geldt voor de commissaris van de NV en de BV. Daarbij wordt verwezen naar art. 2:134 lid 3, 2:144 lid 2 BW, 2:244 lid 3 en 2:254 lid 2 BW. De GCV heeft erop gewezen dat niet voor de hand ligt dat leden van een toezichthoudend orgaan tevens werknemer zijn, mede omdat de rechtsbetrekking tussen rechtspersoon en toezichthouder zich slecht verdraagt met een aan de arbeidsovereenkomst inherente ondergeschiktheidsverhouding. Deze opmerkingen hebben niet geleid tot een nadere toelichting van de wetgever.

Bij nota van wijziging zijn art. 2:9b lid 4 BW en art. 2:11b lid 2 BW geschrapt en verplaatst naar art. 2:298 leden 4 en 5 BW. Bij tweede nota van wijziging zijn de twee artikelleden opgenomen in een nieuw artikel: art. 2:298a BW. Door de plaatsing van de bepalingen in art. 2:298 BW zou de indruk kunnen ontstaan dat zij alleen gelden in geval van een rechterlijk ontslag op grond van art. 2:298 BW. Omdat ontslag van een stichtingsbestuurder of -commissaris ook op andere wijze kan plaatsvinden, is ervoor gekozen dit voorschrift in een apart art. 2:298a BW te plaatsen. Dit artikel, dat op 1 juli 2021 in werking is getreden, luidt als volgt:

> "1. Een veroordeling tot herstel van de arbeidsovereenkomst tussen de stichting en de bestuurder kan door de rechter niet worden uitgesproken.
> 2. Het in het voorgaande lid bepaalde is van overeenkomstige toepassing op commissarissen."

10.3.3 Geen voorwerp van debat tijdens de parlementaire behandeling

Het voorgestelde art. 2:298a BW heeft tijdens de behandeling van het wetsvoorstel WBTR geen aanleiding tot debat in het parlement gegeven.

Hoofdstuk 11
Synthese: integrale beantwoording onderzoeksvragen 1 tot en met 7

11.1 Inleiding

De grotendeels op 1 juli 2021 inwerking getreden WBTR heeft geleid tot belangrijke wijzigingen in de wettelijke regeling ten aanzien van bestuur en toezicht bij verenigingen[1] en stichtingen. Deelonderzoek I richtte zich op de beleidslogica die aan de WBTR ten grondslag ligt. In de voorgaande hoofdstukken onderzochten wij allereerst wat de aanleiding was voor de WBTR en met name welke doelen de wetgever met de WBTR wilde bereiken. Samengevat kunnen twee overkoepelende hoofddoelen worden onderscheiden: (1) het invulling geven aan de aanbevelingen van de Commissie Halsema, en daarmee het verbeteren van de kwaliteit van bestuur en toezicht bij semipublieke instellingen en (2) de uniformering, aanvulling en verduidelijking van de regels met betrekking tot bestuur en toezicht bij verenigingen en stichtingen in het algemeen. Zie Deelonderzoek I, hoofdstuk 1.

Om deze doelen te bereiken zijn in de WBTR zeven hoofdmaatregelen van onderscheiden aard getroffen. Aan elk van deze zeven hoofdmaatregelen wijdden wij in Deelonderzoek I een hoofdstuk (hoofdstukken 2 t/m 6, 8 en 9). Van elke hoofdmaatregel is het doel en de inhoud en beoogde werking ervan in kaart gebracht. Voorts is onderzocht van welke mechanismen deze hoofdmaatregelen uitgaan, welke aannames in de beleidslogica liggen besloten, welke randvoorwaarden belangrijk zijn om de doelen te bereiken, in hoeverre en op welke wijze de adviezen van de Commissie Halsema en van de Commissie Vennootschapsrecht zijn vertaald in de WBTR. Ook is onderzocht in hoeverre in de WBTR rekening is gehouden met verschillen in schaal en professionaliteit van verenigingen en stichtingen, in het bijzonder tussen kleine, niet-commerciële verenigingen en stichtingen enerzijds en grote semipublieke organisaties anderzijds. Ten slotte is geïnventariseerd in hoeverre de bepalingen van de WBTR aansluiten bij de destijds bestaande wetenschappelijke inzichten over de werking van bestuur en toezicht.

Hierna, in par. 11.2, vatten wij eerst de zeven onderzochte hoofdmaatregelen kort samen. Om de beleidslogica achter elk van deze maatregelen te achterhalen zijn in Deelonderzoek I, hoofdstuk 1, par. 1.3 zeven onderzoeksvragen geformuleerd. In de

[1] Waar in dit onderzoeksrapport de vereniging wordt genoemd, worden daaronder tevens de coöperatie en de onderlinge waarborgmaatschappij (OWM) verstaan. Waar nodig of verhelderend verwijzen wij in het onderzoek wel afzonderlijk naar de coöperatie. De OWM wordt als rechtsvorm die zich blijkens haar statuten ten doel moet stellen met haar leden verzekeringsovereenkomsten te sluiten in het verzekeringsbedrijf dat zij te dien einde ten behoeve voor haar leden uitoefent (art. 2:53 lid 2 BW), in dit onderzoek niet afzonderlijk geduid.

hiervoor genoemde hoofdstukken van Deelonderzoek I zijn die onderzoeksvragen voor iedere hoofdmaatregel afzonderlijk beantwoord. Dit elfde hoofdstuk vormt daarvan de synthese, waarin wij de uitkomsten van het onderzoek samenvatten voor iedere onderzoeksvraag afzonderlijk en met relevante voorbeelden illustreren. De par. 11.3 t/m 11.9 zijn aan deze integrale beantwoording van de zeven onderzoeksvragen gewijd.

In hoofdstukken 7 en 10 van Deelonderzoek I wordt ook enige aandacht besteed aan enkele onderdelen van de WBTR die strikt genomen buiten de scope van het evaluatieonderzoek vallen. Het gaat hier om de wettelijke uitbreiding van de grondslagen voor aansprakelijkheid van commissarissen buiten faillissement (te weten de interne aansprakelijkheid wegens onbehoorlijk toezicht en de zogenoemde 'jaarrekeningaansprakelijkheid'), om de toekenning van een raadgevende stem bij de besluitvorming door de algemene vergadering en, ten slotte, om de doorwerking bij stichtingen van het rechtspersonenrechtelijke ontslag van een bestuurder in de arbeidsrechtelijke relatie. Deze thema's raken de hoofdmaatregelen van de WBTR. Waar aan de orde zullen wij in dit hoofdstuk daarom ook naar die twee hoofdstukken verwijzen.

11.2 De zeven hoofdmaatregelen

In Deelonderzoek I zijn de volgende zeven, door de WBTR geïntroduceerde hoofdmaatregelen onderzocht:

1. *De wettelijke vastlegging van de taakverantwoordelijkheid van bestuurders en commissarissen van verenigingen en stichtingen*

Bestuurders en commissarissen van verenigingen en stichtingen worden geconfronteerd met een samenloop van belangen, zoals de belangen van leden, donateurs, schuldeisers, werknemers en vrijwilligers. In de WBTR is bepaald dat zij zich bij de vervulling van hun taak richten naar het belang van de betrokken rechtspersoon en de daaraan verbonden onderneming of organisatie. De betekenis van deze norm voor respectievelijk de bestuurders en de commissarissen (en RvT-leden) van verenigingen en stichtingen is eveneens dat zij hun eigen belangen niet mogen laten prevaleren boven de belangen van de rechtspersoon. Deze maatregel is verwerkt in art. 2:44 lid 3 BW en 2:47 lid 2 BW voor verenigingen en in art. 2:291 lid 3 BW en art. 2:292a lid 2 BW voor stichtingen. Zie hierover Deelonderzoek I, hoofdstuk 2. Deze maatregel houdt ook direct verband met hoofdmaatregel 4 over tegenstrijdig belang (zie Deelonderzoek I, hoofdstuk 5) en hoofdmaatregel 6 over aansprakelijkheid in geval van faillissement (zie Deelonderzoek I, hoofdstuk 8).

2. *De wettelijke grondslag voor en regeling van het dualistische bestuursmodel (bestuur en RvC) voor verenigingen en stichtingen*

Zoals in Deelonderzoek I, hoofdstuk 3 is uiteengezet vormt het dualistische bestuursmodel (met een bestuur en een afzonderlijke RvC) van oudsher het uitgangspunt van Boek 2 BW voor de regeling van bestuur en toezicht van rechtspersonen. Voor de coöperatie, OWM, NV en BV kende de wet al vóór de inwerkingtreding van de WBTR een regeling voor de RvC en daarmee voor het dualistische bestuursmodel. In regels in de semipublieke sector is en was het zogenoemde raad van toezichtmodel, met name bij de stichting als rechtsvorm, ook al langer opgenomen en uitgewerkt.[2] In de praktijk werd dit model ook toegepast bij verenigingen en stichtingen buiten de semipublieke sector, zoals culturele instellingen, alhoewel een wettelijke regeling daarvoor ontbrak. De WBTR voorziet in deze lacune door te bepalen dat verenigingen en stichtingen in de statuten ervoor kunnen kiezen een RvC in te stellen, die bij deze rechtspersonen ook 'raad van toezicht' genoemd kan worden. Deze maatregel is voor verenigingen verwerkt in art. 2:47 lid 1 BW (met nadere regels in de overige leden van die bepaling) en voor stichtingen in art. 2:292a lid 1 BW (eveneens met verdere uitwerking in dat artikel).[3] In de overige leden van art. 2:47 BW en art. 2:292a BW worden met name de taken en de bevoegdheden van de RvC uitgewerkt.

3. *De wettelijke grondslag voor en regeling van het monistische bestuursmodel (uitvoerende en niet-uitvoerende bestuurders) voor verenigingen en stichtingen*

Deze maatregel is voor verenigingen verwerkt in art. 2:44a BW jo. art. 2:37 lid 2 BW. Via schakelbepalingen geldt de maatregel eveneens voor coöperaties en OWM-en (vergelijk art. 2:53a BW en art. 2:63k BW). Voor stichtingen is het monistische bestuursmodel verwerkt in art. 2:291a BW. Zie hierover Deelonderzoek I, hoofdstuk 4. Al deze bepalingen zijn in hoge mate van dwingend recht. Zo is de inrichtingsvrijheid onder het monistische model begrensd doordat bepaalde taken dienen te worden vervuld door de niet-uitvoerende bestuurder(s), te weten het toezicht houden op de taakuitoefening door de bestuurders en het voorzitterschap van het bestuur. Een andere begrenzing is dat bepaalde taken niet aan een uitvoerende bestuurder mogen worden toebedeeld.[4] De inwerkingtreding van hoofdmaatregel 3 is overigens bij een aanvullend Koninklijk Besluit uitgesteld (zie ook hierna, par. 11.5.2.).

4. *De wettelijke besluitvormingsregels voor bestuurders en commissarissen bij tegenstrijdig belang voor verenigingen en stichtingen*

De door de WBTR geïntroduceerde tegenstrijdigbelangregeling bewerkstelligt dat indien er bij bestuurders en commissarissen van verenigingen en stichtingen sprake is van een

---

2 Zie Deelonderzoek I, par. 3.1.3.
3 Zie Deelonderzoek I, par. 3.2 t/m 3.6.
4 Zie Deelonderzoek I, par. 4.9.3.

tegenstrijdig belang, zij niet mogen deelnemen aan de beraadslaging en de besluitvorming van het orgaan waarvan zij deel uitmaken. Deze regeling bevordert dat bestuurders en commissarissen zich bij hun taakvervulling daadwerkelijk richten op het belang van de rechtspersoon en de met haar verbonden onderneming of organisatie en dat het eigen belang van een bestuurder of commissaris daarbij niet prevaleert. Deze regels zijn voor bestuurders respectievelijk commissarissen van verenigingen vastgelegd in art. 2:44 lid 6 BW respectievelijk art. 2:47 lid 7 BW (via schakelbepaling art. 2:53a lid 1 BW eveneens geldend bij coöperaties en OWM-en). Hiermee corresponderende bepalingen voor stichtingen zijn opgenomen in art. 2:291 lid 6 BW en art. 2:292a lid 7 BW. Zie hierover Deelonderzoek I, hoofdstuk 5.

5. *De wettelijke regels over meervoudig stemrecht en ontstentenis/belet van bestuurders en commissarissen*

In art. 2:44 lid 4 BW (vereniging) en art. 2:291 lid 4 BW (stichting) zijn bepalingen voor meervoudig stemrecht bij besluitvorming in een meerhoofdig bestuur opgenomen, met gelijkluidende regelingen voor de RvC in art. 2:47 lid 4 BW (vereniging) en art. 2:292a lid 4 BW (stichting). Zie hierover Deelonderzoek I, hoofdstuk 6. Daarnaast worden verenigingen en stichtingen verplicht statutair te voorzien in een ontstentenis- en beletregeling. Een bestuurs- of toezichtsvacuüm kan zo worden voorkomen. Met name bij stichtingen is dat vanwege het ontbreken van een algemene vergadering, die nieuwe bestuurders of commissarissen kan benoemen, van belang.

6. *De uitbreiding van de faillissementsaansprakelijkheid tot bestuurders van niet-commerciële verenigingen en stichtingen*

Sinds 1987 bevat art. 2:138 BW voor bestuurders van NV's (en in art. 2:248 BW voor bestuurders van BV's) een regelmatig ingeroepen aansprakelijkheidsbepaling. Het gaat in die bepaling om de aansprakelijkheid van de bestuurders jegens de boedel in geval van faillissement van de NV. Volgens de hoofdregel van deze bepaling is iedere bestuurder jegens de boedel hoofdelijk aansprakelijk voor het tekort indien het bestuur zijn taak kennelijk onbehoorlijk heeft vervuld en aannemelijk is dat dit een belangrijke oorzaak is van het faillissement (lid 1). Deze vordering wordt ingesteld door de curator en is van overeenkomstige toepassing ten aanzien van de taakvervulling door de RvC. De WBTR heeft de toepassing van deze aansprakelijkheid uitgebreid tot bestuurders en commissarissen van niet-commerciële verenigingen en stichtingen (dat wil zeggen verenigingen en stichtingen die niet aan de heffing van vennootschapsbelasting zijn onderworpen). Deze uitbreiding volgt voor verenigingen uit art. 2:50a leden 1 en 2 BW en voor stichtingen uit art. 2:300a leden 1 en 2 BW. Zie hierover Deelonderzoek I, hoofdstuk 8.

Van belang is dat tot de inwerkingtreding van de WBTR de reikwijdte van de faillissementsaansprakelijkheid via de schakelbepalingen art. 2:50a BW en 2:300a BW beperkt was tot Vpb-plichtige verenigingen en stichtingen. Sinds 2021 gelden ook voor alle niet-Vpb-plichtige verenigingen en stichtingen de leden 1 en 3-10 van art. 2:138 BW. Daarnaast is de reikwijdte van art. 2:138 lid 2 BW, dat tot 1 juli 2021 alleen gold voor commerciële verenigingen en stichtingen, uitgebreid tot niet-commerciële verenigingen en stichtingen die een financiële verantwoording moeten opstellen die gelijkwaardig is aan een jaarrekening op grond van titel 9 van Boek 2 BW. Dit tweede lid van art. 2:138 BW koppelt aan schending van de administratieplicht van art. 2:10 BW en aan schending van de publicatieplicht van art. 2:394 BW een onweerlegbaar vermoeden van kennelijk onbehoorlijk bestuur en een weerlegbaar vermoeden dat het faillissement in belangrijke mate is veroorzaakt door kennelijk onbehoorlijk bestuur.

7. De wettelijke verruiming/uitbreiding van rechterlijke bevoegdheid tot ontslag van bestuurders en commissarissen van stichtingen

Met de inwerkingtreding van de WBTR zijn in art. 2:298 BW de gronden voor rechterlijk ontslag van bestuurders van stichtingen verruimd. Deze ontslagregeling is bovendien uitgebreid tot commissarissen. Zie hierover Deelonderzoek I, hoofdstuk 9. Waar voorheen ontslag uitsluitend mogelijk was indien de bestuurder in strijd handelde met de wet of de statuten of zich schuldig maakte aan financieel wanbeheer, kent de nieuwe regeling ruimere gronden voor rechterlijk ontslag. Net als voorheen kan de rechtbank, hangende het onderzoek, voorlopige voorzieningen in het bestuur treffen en de bestuurder schorsen. Daarnaast is de regeling van het bestuursverbod verruimd. Deze regelingen gelden nu dus ook voor commissarissen.

11.3 Onderzoeksvraag 1

11.3.1 De onderzoeksvraag

De eerste onderzoeksvraag luidt:

> "1. Wat waren de oorspronkelijke beleidsdoelen van de (verschillende hoofdmaatregelen opgenomen in de) WBTR?"

11.3.2 Beantwoording van de onderzoeksvraag

In de memorie van toelichting wordt een vijftal beleidsdoelen van de WBTR genoemd, die deels in elkaars verlengde liggen. De WBTR beoogt (a) invulling te geven aan de aanbevelingen van de Commissie Halsema en daarmee (b) een verbetering van de kwaliteit van bestuur en toezicht bij verenigingen en stichtingen in semipublieke sectoren te bereiken. De WBTR beoogt voorts het waarborgen van een algemeen basisniveau van goed bestuur en toezicht bij verenigingen, coöperaties, OWM-en en stichtingen. De wet

wil daarom (c) de wettelijke regeling van bestuur en toezicht in Boek 2 BW voor deze rechtspersonen aanvullen en verduidelijken. Een daarmee samenhangend doel is (d) uniformering van de regels waar dat aangewezen is, rekening houdend met de verschillen tussen de rechtspersonen. Ten slotte beoogt de WBTR (e) de regeling van bestuur en toezicht door verduidelijking en aanvulling beter bruikbaar te maken als basisregeling, die nader kan worden uitgewerkt in sectorspecifieke regelgeving.[5]

Uit de genoemde doelstellingen kunnen twee overkoepelende doelen van de WBTR worden afgeleid:

(1) invulling geven aan de aanbevelingen van de Commissie Halsema en daarmee een verbetering van de kwaliteit van bestuur en toezicht bij semipublieke instellingen bewerkstelligen; en

(2) aanvulling, verduidelijking en uniformering van de regels met betrekking tot bestuur en toezicht waar dat aangewezen is, met (voldoende) oog voor de verschillen tussen rechtspersonen en de aard van de daaraan verbonden organisaties, met bijzondere aandacht voor kleinere verenigingen en stichtingen met vrijwilligerbestuurders.

11.3.2.1 Ad (1): verbetering kwaliteit van bestuur en toezicht bij semipublieke instellingen

Hiervoor, in de Algemene Inleiding, hoofdstuk 2, gingen wij in op het in 2013 uitgebrachte rapport 'Een lastig gesprek' van de Commissie Halsema. Om de kwaliteit van bestuur en toezicht bij semipublieke instellingen te vergroten, adviseerde de Commissie Halsema het kabinet onder meer voor verenigingen en stichtingen in het BW een taakomschrijving op te nemen voor de interne toezichthouder (RvC/RvT) die vergelijkbaar is met die voor vennootschappen. Naast diverse andere aanbevelingen stelde de Commissie Halsema ook voor de civiele aansprakelijkheid van bestuurders en toezichthouders aan te scherpen. Het invulling geven aan deze aanbevelingen vormt een belangrijk beleidsdoel van de WBTR.

Ter illustratie van dit beleidsdoel noemen wij hier een van de aanbevelingen van de Commissie Halsema die in ons onderzoek aan de orde komt. Dit voorbeeld betreft hoofdmaatregel 1 (taakverantwoordelijkheid)[6] en hoofdmaatregel 2 (dualistisch bestuursmodel)[7] van de WBTR. In de semipublieke sector kwam, zoals gezegd, het dualistische bestuursmodel al langer voor en is daar soms zelfs door sectorwet- en regelgeving voorgeschreven. De Commissie Halsema merkte op dat er onduidelijkheid

---

5 Zie Deelonderzoek I, par. 1.1 en o.a. par. 2.6.1 en par. 3.7.1.
6 Zie Deelonderzoek I, par. 2.
7 Zie Deelonderzoek I, par. 3.

bestaat over de verantwoordelijkheid en bevoegdheden van de RvT bij semipublieke instellingen: een algemene taakomschrijving voor de interne toezichthouder bij stichtingen en verenigingen ontbreekt. De WBTR zou volgens de Commissie Halsema moeten dienen als een basisregeling die uitgewerkt kan worden in governancecodes.[8]

In par. 11.8 komen wij terug op de vraag in hoeverre de aanbevelingen van de Commissie Halsema in de WBTR zijn verwerkt.

11.3.2.2 Ad (2): aanvulling, verduidelijking en uniformering van regels voor verenigingen en stichtingen

Aanvulling
Verschillende van de hoofdmaatregelen van de WBTR beogen een aanvulling van de regels voor bestuur en toezicht voor verenigingen en stichtingen. Zo is om te beginnen met hoofdmaatregel 1 (het in de wet vastleggen dat bestuurders en commissarissen van verenigingen hun taak moeten uitoefenen in het belang van de rechtspersoon en de daarmee verbonden onderneming of organisatie) een lacune in de wetgeving opgevuld. Hiermee is een wettelijk kader geschapen voor de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van bestuurders en commissarissen. De in Boek 2 BW neergelegde basisregeling kan zo nodig nader ingevuld worden in sectorspecifieke wet- en regelgeving.[9]

Een andere aanvulling vormt de invoering van een wettelijke grondslag voor het monistische bestuursmodel voor verenigingen, coöperaties, OWM-en en stichtingen.[10] In de praktijk werd en wordt het monistische bestuursmodel al toegepast door voormelde rechtspersonen zonder dat daarvoor een wettelijke grondslag en nadere regeling geldt. Dit leidde en leidt nog steeds tot rechtsonzekerheid.[11] Met de opname in Boek 2 BW van een wettelijke grondslag en regeling van het monistische bestuursmodel voor voormelde rechtspersonen wordt beoogd een lacune in het rechtspersonenrecht op te vullen en duidelijkheid te verschaffen over de inrichting van het monistische bestuur. De WBTR bevat een aantal voorschriften die de inrichtingsvrijheid dwingendrechtelijk begrenzen en ten doel hebben goed bestuur en toezicht in het monistische bestuur te bevorderen.[12]

Een aanvulling betreft voorts het in de wet vastleggen van een voor bestuurders en commissarissen van verenigingen en stichtingen gewijzigde respectievelijk nieuwe tegenstrijdigbelangregeling.[13] Bij stichtingen ontbrak tot de inwerkingtreding van de

---

8 Zie Deelonderzoek I, par. 3.7.1.
9 Zie Deelonderzoek I, par. 2.3.2 en 2.6.1.
10 Zie Deelonderzoek I, par. 4.9.2.
11 Zie Deelonderzoek I, par. 4.2.
12 Zie Deelonderzoek I, par. 4.6.5, 4.7.4, 4.7.5 en 4.8.
13 Zie Deelonderzoek I, par. 5.6.1.

WTBR een wettelijke tegenstrijdigbelangregeling, hetgeen in de literatuur en ook in de lagere rechtspraak tot onduidelijkheid leidde.[14] Voor de vereniging gold wel een wettelijke tegenstrijdigbelangregeling die in de vorm van een vertegenwoordigingsregeling was gegoten. Ook over deze regeling bestond onduidelijkheid.[15] Met de inwerkingtreding van de WBTR is voor alle verenigingen (coöperaties en OWM-en daar weer onder begrepen) en stichtingen een wettelijke tegenstrijdigbelangregeling in de vorm van een besluitvormingsregeling geïntroduceerd in navolging van de bij de NV en BV bestaande regeling. Daarmee werden enkele beleidsdoelen nagestreefd. Met het voor de stichting opnemen van een wettelijke tegenstrijdigbelangregeling werd niet alleen het opvullen van een lacune in de wettelijke regeling van de stichting nagestreefd, maar ook het beëindigen van de bestaande rechtsonzekerheid. Voor de vereniging (net als voor de coöperatie en de OWM) was een wettelijke tegenstrijdigbelangregeling wel aanwezig, maar bleek deze in de praktijk onvoldoende duidelijk te zijn. Een bij deze rechtspersonen nagestreefd beleidsdoel was daarmee naast aanvulling van de wettelijke regels eveneens het verschaffen van duidelijkheid aan de rechtspersoon en aan zijn contractspartijen over de rechtsgevolgen van een tegenstrijdig belang.[16]

Van aanvullingen is ook duidelijk sprake bij de verschillende uitbreidingen van de voor bestuurders en commissarissen van verenigingen en stichtingen geldende regels voor persoonlijke civiele aansprakelijkheid. De uitbreiding van de aansprakelijkheid jegens de rechtspersoon zelf en de zogenoemde 'jaarrekeningaansprakelijkheid' vormt geen hoofdmaatregel van de WBTR.[17] Dat geldt wel voor de uitbreiding van de faillissementsaansprakelijkheid (hoofdmaatregel 6).[18] Door deze maatregel zijn niet-commerciële verenigingen en stichtingen onder de werking van de aansprakelijkheidsregels van art. 2:138 leden 1 en 3-10 BW komen te vallen. Na analyse van de parlementaire geschiedenis lijkt hieraan niet meer ten grondslag te liggen dan dat ook bestuurders en commissarissen van niet-commerciële rechtspersonen zich schuldig kunnen maken aan fraude of andere vormen van ernstig taakverzuim en dat de curator adequate middelen moet hebben om de geleden schade te verhalen op de bestuurders en commissarissen die hun taak ernstig hebben verzuimd.[19] De minister spreekt zelfs van een 'lacune'[20], hoewel uit de wetsgeschiedenis niet volgt dat misbruik bij niet-commerciële rechtspersonen (inmiddels) zo veel voorkomt dat deze hoofdmaatregel nodig was. Het lijkt erop dat hiermee opvolging is gegeven aan de aanbeveling van de Commissie Halsema om de civiele aansprakelijkheidsregels voor bestuurders en

14 Zie Deelonderzoek I, par. 5.2.2.
15 Zie Deelonderzoek I, par. 5.2.1.
16 Zie Deelonderzoek I, par. 5.3.2.
17 Zie Deelonderzoek I, par. 7 en par. 11.1.
18 Zie Deelonderzoek I, par. 8.
19 Zie Deelonderzoek I, par. 8.6.2.
20 Zie Deelonderzoek I, par. 8.7.2.

toezichthouders in de semipublieke sector aan te scherpen. Maar *waarom* dat nodig is, volgt niet uit de wetsgeschiedenis.[21]

Als laatste belangrijke aanvulling noemen we de verruiming van de gronden voor ontslag door de rechter van stichtingsbestuurders in art. 2:298 BW, en de uitbreiding van deze ontslagbevoegdheid tot commissarissen van stichtingen (hoofdmaatregel 7).[22] De wetgever beoogt daarmee het toezicht op en de controle over het functioneren van bestuurders en commissarissen van stichtingen te versterken, de continuïteit van stichtingen te waarborgen en, in het geval van semipublieke stichtingen, de uitvoering van publieke taken te beschermen.[23] Voor commissarissen van stichtingen is de door de WBTR geïntroduceerde mogelijkheid van ontslag (en schorsing) door de rechter op verzoek van een belanghebbende geheel nieuw. Vanwege het ontbreken van die mogelijkheid ontstonden in de praktijk soms onwenselijke situaties.

Verduidelijking
De regels voor bestuur en toezicht bij verenigingen en stichtingen zijn niet alleen aangevuld maar op een aantal plaatsen ook verduidelijkt. Zo maakt hoofdmaatregel 1 (taakverantwoordelijkheid) niet alleen duidelijk dat de bestuurders en commissarissen bij de uitoefening van hun taken steeds het belang van de rechtspersoon en de daarmee verbonden onderneming of organisatie moeten laten prevaleren, maar ook wordt daarmee duidelijker wanneer de taakvervulling door een dergelijke functionaris onbehoorlijk is en eventueel tot persoonlijke aansprakelijkheid of tot ontslag kan leiden.[24] Een van de beleidsdoelen van de WBTR was ook het bieden van een duidelijke en eenduidige structuur voor het dualistische bestuursmodel. Met een wettelijke regeling van het dualistische bestuursmodel in Boek 2 BW beoogt de wetgever met name helderheid te verschaffen over de taak en bevoegdheden van de RvC in dat model.[25]

Uniformering
De nagestreefde uniformering van de regels voor bestuur en toezicht zien we met name terug bij hoofdmaatregel 4 (tegenstrijdigbelangregeling).[26] Door in navolging van het NV/BV-recht voor de vereniging, coöperatie, OWM en de stichting te voorzien in een wettelijke tegenstrijdigbelangregeling in de vorm van een besluitvormingsregeling, werden onnodige verschillen tussen de verschillende rechtsvormen weggenomen en kan er onderlinge kruisbestuiving plaatsvinden. De uitleg die bij de NV/BV aan de

---

21 Zie Deelonderzoek I, par. 7.2.3, par. 8.7.3 en 8.11.2.
22 Zie Deelonderzoek I, par. 9.
23 Zie Deelonderzoek I, par. 9.2.
24 Zie Deelonderzoek I, par. 2.3.2 en 2.6.1.
25 Zie Deelonderzoek I, par. 3.7.1.
26 Zie Deelonderzoek I, par. 5.

tegenstrijdigbelangregeling is gegeven, kan thans ook worden toegepast voor de overige rechtspersonen.[27]

Ook bij hoofdmaatregel 5 (de wettelijke regels over meervoudig stemrecht en ontstentenis en belet van bestuurders en commissarissen)[28] is sprake van uniformering. Deze regels zijn bedoeld als basisregels voor bestuurders en commissarissen. Vanuit de uniformiteitsgedachte is ervoor gekozen de regels inzake het begrenzen van het statutair toekennen van een meervoudig stemrecht aan bestuurders en commissarissen voor alle rechtspersonen te laten gelden, aangezien het beginsel van collectief besturen en toezichthouden voor alle rechtspersonen geldt. Uit het onderzoek blijkt voorts dat met de begrenzing van het statutair toekennen van een meervoudig stemrecht aan bestuurders en commissarissen wordt beoogd een evenwichtige besluitvorming te bevorderen en onevenwichtige verhoudingen/machtsposities binnen het bestuur of de RvC te voorkomen. Wat betreft de ontstentenis- en beletregeling was een belangrijk doel, vooral bij stichtingen, te voorkomen dat er qua bestuur of toezicht een vacuüm ontstaat.[29]

11.4 Onderzoeksvraag 2

11.4.1 De onderzoeksvraag

De tweede onderzoeksvraag luidt:

> "2. Via welke mechanismen beoogt de WBTR deze doelen te bereiken?"

11.4.2 Beantwoording van de onderzoeksvraag

De beleidsdoelen van de WBTR moeten in hoofdzaak worden bereikt door twee te onderscheiden mechanismen. Enerzijds bevat de WBTR preventief (*ex ante*) werkende elementen. Deze elementen zien vooral op gedragsbeïnvloeding door regulering. Anderzijds zijn er de meer repressief (*ex post*) werkende elementen, die zien op ingrijpen achteraf bij ongewenst gedrag. Ten slotte kan nog worden genoemd de inzet van *flexibele* reguleringsmechanismen.

Preventieve werking moet allereerst uitgaan van hoofdmaatregel 1, de normstelling voor de taakvervulling van bestuurders en commissarissen van verenigingen en stichtingen.[30] Hetzelfde geldt voor de geïntroduceerde inrichtings- en structuurregels, zoals het dualistische bestuursmodel (hoofdmaatregel 2)[31] en het monistische bestuursmodel

---

[27] Zie Deelonderzoek I, par. 5.6.1.
[28] Zie Deelonderzoek I, par. 6.
[29] Zie Deelonderzoek I, par. 6.4.1.
[30] Zie Deelonderzoek I, par. 2.6.2.
[31] Zie Deelonderzoek I, par. 3.7.2.

(hoofdmaatregel 3).[32] Voor dit laatste model bijvoorbeeld worden dwingende inrichtingsregels gegeven die beogen goed bestuur en toezicht in een monistisch bestuur te bevorderen. Een voorbeeld van deze gedragsregulering vormt de regel dat de positie van voorzitter van het bestuur door een niet-uitvoerende bestuurder bekleed moet worden. Dit voorschrift beoogt te voorkomen dat de uitvoerende bestuurders een te overheersende positie kunnen innemen.[33]

Het preventief werkende mechanisme vinden we voorts terug in hoofdmaatregel 4, de besluitvormingsregels bij tegenstrijdig belang. Deze regels zijn duidelijk bedoeld om het gedrag van bestuurders en commissarissen te reguleren.[34] Ook de wettelijke regels over meervoudig stemrecht en de regels over ontstentenis en belet van bestuurders en commissarissen (hoofdmaatregel 5) gaan uit van een preventief werkend mechanisme. Zij beogen een evenwichtige besluitvorming te bevorderen en onevenwichtige verhoudingen/machtsposities binnen het bestuur of de RvC te voorkomen. Door dwingendrechtelijk het statutair toekennen van een meervoudig stemrecht aan bestuurders en commissarissen te begrenzen, wil de wetgever voorkomen dat één persoon zijn zin kan doordrukken in een meerhoofdig orgaan.[35]

Het doel van hoofdmaatregel 6 (verruiming van de reikwijdte van de faillissementsaansprakelijkheid)[36] is de curator bij fraude of andere vormen van ernstig taakverzuim bij niet-commerciële rechtspersonen adequate middelen te geven om de geleden schade te verhalen op de bestuurders en commissarissen die hun taak ernstig hebben verzuimd. Duidelijk is hier de nadruk gelegd op een *ex post* werking van de regeling en dan met name als mechanisme om schade (geleden door de gezamenlijke schuldeisers van een gefailleerde vereniging of stichting) te verhalen.[37] Ten aanzien van semipublieke verenigingen en stichtingen heeft hoofdmaatregel 6 mede als doel de civiele aansprakelijkheidsregels 'aan te scherpen', conform de aanbeveling van de Commissie Halsema. Deze aanscherping heeft ten aanzien van deze categorie rechtspersonen vorm gekregen doordat art. 2:138 BW integraal (dus inclusief het bewijsvermoeden) op hen van toepassing is verklaard. Het is niet duidelijk of hiermee een repressief (afstraffen van slechte governance) of veeleer een preventief effect (prikkel tot goede governance) wordt beoogd. Een doel van de wetgever was overigens ook om een 'chilling effect' van de regeling bij niet-professionele bestuurders en toezichthouders te voorkomen. Het hiertoe gehanteerde mechanisme is om hen niet van de gehele regeling, maar wel van het bewijsvermoeden uit te zonderen.

---

[32] Zie Deelonderzoek I, par. 4.
[33] Zie Deelonderzoek I, par. 4.9.3.
[34] Zie Deelonderzoek I, par. 5.2.
[35] Zie Deelonderzoek I, par. 6.4.2.
[36] Zie Deelonderzoek I, par. 8.
[37] Zie Deelonderzoek I, par. 8.11.3.

Bij bestudering van de toelichting op de derde misbruikwet uit 1987 (die de regeling van art. 2:138 BW introduceerde) is opgevallen dat daarin expliciet de preventieve werking van de faillissementsaansprakelijkheid wordt genoemd, terwijl hieraan in de wetsgeschiedenis van de WBTR niet (expliciet) wordt gerefereerd. Nu de aanleiding van de WBTR gelegen is in affaires bij een aantal semipublieke instellingen, had het voor de hand gelegen dat de wetgever was ingegaan op de vraag in hoeverre met de uitbreiding van de faillissementsaansprakelijkheid wordt beoogd om fraude en wanbeleid resulterend in een faillissement bij dergelijke instellingen te voorkomen.

Bij hoofdmaatregel 2 (het dualistische bestuursmodel bij de vereniging en de stichting) zien we ten slotte goed dat de wetgever weliswaar voor een uniform, maar *flexibel* reguleringsmechanisme heeft gekozen. De praktijk in de semipublieke sector leende zich kennelijk niet voor een uitgebreide regeling in Boek 2 BW en bovendien gaf de gewenste flexibiliteit en het feit dat de regeling ook buiten de semipublieke sector zou gelden kennelijk de doorslag en koos de wetgever voor een beperkte basisregeling van het dualistische bestuursmodel voor alle verenigingen en stichtingen. Een volledig uniforme regeling van het dualistische bestuursmodel voor alle soorten rechtspersonen achtte de wetgever voor wat betreft een aantal kernbepalingen niet mogelijk vanwege de verschillende rechtskenmerken van rechtspersonen en met name het feit dat een stichting geen leden of aandeelhouders kent. Zo werd bij de stichting de regeling van de (goedkeurings-)bevoegdheden van de RvC en de wijze van benoeming, schorsing en ontslag van commissarissen bewust flexibel gehouden, met als gevolg dat deze regeling in sectorwet- en regelgeving kan (en moet) worden aangevuld.[38]

11.5 Onderzoeksvraag 3

11.5.1 De onderzoeksvraag

De derde onderzoeksvraag luidt:

> "3. Welke randvoorwaarden zijn belangrijk om de doelen te bereiken?"

11.5.2 Beantwoording van de onderzoeksvraag

Uit de in de Tweede Kamer aangenomen motie Van Dam c.s. volgt dat de wetgever het voor een goede werking van de WBTR van belang acht dat verenigingen en stichtingen goed worden geïnformeerd over de inhoud van de wet en wat deze voor hen betekent.[39] We kunnen hier spreken van de belangrijkste randvoorwaarde om de doelen van de WBTR te bereiken. Ook in ruimere zin kan informatievoorziening en communicatie vanuit met name de overheid over de gevolgen van de WBTR als de belangrijkste

---

[38] Zie Deelonderzoek I, par. 3.7.2.
[39] Zie Deelonderzoek I, par. 8.10.

randvoorwaarde voor een goede werking van de wet worden beschouwd. Wij geven daarvan enkele in het oog springende voorbeelden die in het onderzoek naar voren komen.

Voor hoofdmaatregel 1 (taakverantwoordelijkheid bestuurders en commissarissen) geldt dat deze functionarissen voldoende op de hoogte worden gebracht van deze normstelling en de betekenis ervan.[40] Het belang van goede voorlichting geldt ook ten aanzien van hoofdmaatregel 2 (dualistisch bestuursmodel). Zo moet de regeling van het dualistische bestuursmodel voor wat betreft semipublieke instellingen een basis bieden die uitgewerkt kan worden in sectorregels. De WBTR-regeling zou niet moeten botsen met sectorwet- en regelgeving en bestaande bestuursmodellen niet in de weg moeten zitten. Dat vereist voorlichting en toelichting (bijvoorbeeld aan en door notarissen maar eventueel ook door brancheorganisaties aan zowel semipublieke instellingen als maatschappelijke instellingen) over de vraag hoe bestaande modellen geïnterpreteerd moeten worden en of, en hoe, zij in de regels van de WBTR passen. Het gaat dan bijvoorbeeld om dualistische bestuursmodellen waarbij het intern toezichthoudende orgaan een afwijkende benaming heeft, zoals raad van beheer.[41]

Ook voor de realisatie van het doel van de tegenstrijdigbelangregeling (hoofdmaatregel 4) is een belangrijke randvoorwaarde dat bekendheid bestaat met de nieuwe regelgeving, zowel aan de zijde van de betrokken functionarissen van de vereniging of stichting, als ook aan de zijde van de contractspartijen van deze rechtspersonen.[42]

Uiteindelijk moeten de statuten van verenigingen en stichtingen in overeenstemming zijn met het in de WBTR bepaalde. Volgens het overgangsrecht hoeven deze rechtspersonen pas bij een eerstvolgende statutenwijziging hun statuten in lijn te brengen met de bepalingen van meervoudig stemrecht van bestuurders en commissarissen en hierin een ontstentenis- en beletregeling op te nemen. Notarissen moesten dus op de hoogte zijn en blijven van de WBTR, in het bijzonder van de overgangsregeling zodat deze niet vergeten wordt bij een statutenwijziging. Dit raakt met name hoofdmaatregel 5.[43]

Voor het bereiken van de doelen van de WBTR is uiteraard een prealabele voorwaarde dat de wettelijke bepalingen die in de WBTR zijn vastgelegd, in werking treden. Voor hoofdmaatregel 3 (monistisch bestuursmodel bij verenigingen, coöperaties, OWM-en en stichtingen) is deze randvoorwaarde (nog) niet vervuld. Bij een aanvullend Koninklijk Besluit is de inwerkingtreding van de bepalingen inzake het monistische bestuursmodel uitgesteld. De reden hiervoor is dat de KvK als beheerder van het handelsregister nog

---

40 Zie Deelonderzoek 1, par. 2.6.3.
41 Zie Deelonderzoek I, par. 3.7.3.
42 Zie Deelonderzoek I, par. 10.6.3.
43 Zie Deelonderzoek I, par. 6.4.3.

geen technische mogelijkheid heeft voor verenigingen, coöperaties, OWM-en en stichtingen om in het handelsregister aan te geven of een bestuurder uitvoerend of niet-uitvoerend is. Niettemin wordt in de praktijk bij voormelde rechtspersonen al gewerkt met een monistisch bestuursmodel. Die praktijk kan ongewijzigd worden voortgezet, aldus het Koninklijk Besluit. Onzeker is intussen of een structuurcoöperatie/-OWM aan haar verplichting te voorzien in intern toezicht kan voldoen door een monistisch bestuur in te stellen in plaats van een RvC.[44]

11.6 Onderzoeksvraag 4

11.6.1 De onderzoeksvraag

De vierde onderzoeksvraag luidt:

> "4. Welke (expliciete en impliciete) aannames liggen in de beleidslogica besloten?"

11.6.2 Beantwoording van de onderzoeksvraag

De belangrijkste aanname die in de beleidslogica van de WBTR besloten ligt, zo blijkt uit het onderzoek, is dat de wetgeving voor bestuur en toezicht bij verenigingen en stichtingen diverse *lacunes* bevat met daaraan vaak gekoppeld de (impliciete of expliciete) aanname dat die lacunes tot *rechtsonzekerheid* leiden. Dit speelt voor alle hoofdmaatregelen van de WBTR.

Als eerste lacune werd gezien het in Boek 2 BW ontbreken van zowel het uitgangspunt voor bestuurders en commissarissen van verenigingen en stichtingen dat zij zich bij de vervulling van hun taak dienen te richten naar het belang van de rechtspersoon en de daaraan verbonden onderneming of organisatie als een wettelijke taakomschrijving van een RvC. De impliciete veronderstelling is dat een dergelijke lacune tot rechtsonzekerheid leidt. Het opvullen van deze lacune door het scheppen van een wettelijk kader voor de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van bestuurders en commissarissen bij verenigingen en stichtingen (hoofdmaatregelen 1 en 2) zou tot meer rechtszekerheid moeten leiden.[45] Hierop aansluitend werd ook het ontbreken in Boek 2 BW van een wettelijke grondslag en nadere regeling van het monistische bestuursmodel bij verenigingen (waaronder coöperaties en OWM-en) en stichtingen gezien als een lacune in de wetgeving. De wetgever is uitgegaan van de expliciete veronderstelling dat een dergelijke lacune tot rechtsonzekerheid leidt en dat met hoofdmaatregel 3 van de WBTR een verduidelijking van de taken en verantwoordelijkheden van dagelijkse en algemene bestuurders bij verenigingen en stichtingen kan worden bereikt.[46]

---

[44] Zie Deelonderzoek I, par. 4.9.4.
[45] Zie Deelonderzoek I, par. 2.6.4 en par. 3.7.1.
[46] Zie Deelonderzoek I, par. 4.9.5.

Ook aan hoofdmaatregel 4 (tegenstrijdigbelangregeling) ligt de expliciete aanname ten grondslag, dat met het opvullen van de met name voor stichtingen gesignaleerde lacune in de wettelijke regeling aan de bestaande rechtsonzekerheid een einde wordt gemaakt. Verder is er de impliciete aanname dat door het wegnemen van onnodige verschillen tussen de rechtsvormen van de NV, BV, vereniging, coöperatie, OWM en stichting op het punt van de besluitvorming bij tegenstrijdig belang van bestuurders en commissarissen, de rechtszekerheid wordt bevorderd.[47]

In het verlengde van het opvullen van wettelijke lacunes en het bieden van duidelijkheid ligt de (impliciete of expliciete) aanname dat door verschillende maatregelen van de WBTR de *kwaliteit van het bestuur en toezicht* bij verenigingen en stichtingen verbetert. Dit geldt bijvoorbeeld voor hoofdmaatregel 1 (taakverantwoordelijkheid),[48] hoofdmaatregel 2 (dualistisch bestuursmodel)[49] en hoofdmaatregel 3 (monistisch bestuursmodel)[50] omdat dan duidelijker is wat van het bestuur en de RvC wordt verwacht. Ook is impliciet aangenomen dat door het in Boek 2 BW opnemen van de nieuwe tegenstrijdigbelangregeling (hoofdmaatregel 4) voor verenigingen, coöperaties, OWM-en en stichtingen de kwaliteit van het bestuur en toezicht bij deze rechtspersonen verbetert.[51]

In zekere zin voorziet ook het wettelijk vastleggen van het dualistische bestuursmodel voor verenigingen en stichtingen (hoofdmaatregel 2)[52] in een lacune. De wetgever nam aan dat daardoor meer duidelijkheid wordt geboden ten aanzien van de verschillende bestuursmodellen die in de semipublieke sector werden gehanteerd, zoals het raad van beheermodel en het instructiemodel, en de kwalificatie van de organen in dergelijke bestuursmodellen. Sectorregels in de zorg en het onderwijs maakten aanvankelijk verschillende modellen, zoals een raad van beheermodel mogelijk,[53] maar bij sommige modellen was er discussie over de vraag welk orgaan het bestuur in de zin van de wet was. Door het regelen van het dualistische en monistische bestuursmodel zouden sectorregels hierop beter kunnen aansluiten. Uitgangspunt hierbij was dat de nieuwe regeling geen gevolgen zou hebben voor de geldigheid van bestaande organen die ten tijde van de WBTR in de statuten van een rechtspersoon zijn ingesteld. Overigens blijkt uit het onderzoek dat in de wetenschappelijke literatuur ten tijde van de inwerkingtreding van de WBTR discussie bestond of dit laatste inderdaad het geval zou zijn.[54]

---

47 Zie Deelonderzoek I, par. 10.6.4.
48 Zie Deelonderzoek I, par. 2.6.4.
49 Zie Deelonderzoek I, par. 3.7.4.
50 Zie Deelonderzoek I, par. 4.9.5.
51 Zie Deelonderzoek I, par. 10.6.4.
52 Zie Deelonderzoek I, par. 3.
53 Zie Algemeen Deel, par. 2.5.2.
54 Zie Deelonderzoek I, par. 3.7.4.

Uit de wetgeschiedenis van hoofdmaatregel 6 (uitbreiding aansprakelijkheid bij faillissement van niet-commerciële verenigingen en stichtingen)[55] is een aantal aannames van de wetgever op te maken. Allereerst neemt de wetgever aan dat het vóór inwerkingtreding van de WBTR bestaande instrumentarium van de curator onvoldoende is om misbruik (resulterend in een tekort bij faillissement) bij niet-commerciële rechtspersonen aan te pakken.[56] Daarbij neemt de wetgever in de tweede plaats aan dat de regeling met het onderscheid tussen – kort gezegd – semipublieke instellingen die publicatieplichtig zijn en overige niet-commerciële rechtspersonen voldoende tegemoet komt aan het van verschillende zijden geuite bezwaar dat de regeling een 'chilling effect' kan hebben op de bereidheid van personen om een functie als vrijwilliger-bestuurder of vrijwilliger-toezichthouder te aanvaarden bij een vereniging of stichting.[57] In de derde plaats neemt de wetgever aan dat de uitbreiding van de faillissementsaansprakelijkheid geen negatief effect heeft op de verzekerbaarheid van bestuurdersaansprakelijkheid.[58] Een vierde aanname van de wetgever is dat de begrippen die in de art. 2:50a en 2:300a BW worden gehanteerd ter afbakening van de verenigingen en stichtingen die onder de reikwijdte van art. 2:138 lid 2 BW vallen voldoende houvast bieden voor bestuurders.[59] Voorts gaat de wetgever ervan uit dat met de uitbreiding van de reikwijdte van art. 2:138 lid 2 BW tot op grond van sectorregelgeving publicatieplichtige semipublieke instellingen ook voor deze rechtspersonen is gaan gelden dat bij schending van de (sectorspecifieke) publicatieplicht kennelijk onbehoorlijk bestuur vaststaat en wordt vermoed dat dit een belangrijke oorzaak is van het faillissement.[60]

Ten slotte heeft de wetgever een lacune (of het onvoldoende effectief zijn) aangenomen van de vóór de WBTR geldende ontslagregeling van art. 2:298 BW (oud) in het stichtingenrecht, met name ook omdat deze regeling slechts voor stichtingsbestuurders gold. De wetgever veronderstelt dat hoofdmaatregel 7 leidt tot versterkt toezicht en effectievere rechterlijke interventiemogelijkheden en daarmee bijdraagt aan de integriteit van stichtingsbestuurders en -commissarissen en aan (de bescherming van) de continuïteit van stichtingen.[61]

11.7 Onderzoeksvraag 5

11.7.1 De onderzoeksvraag

---

55 Zie Deelonderzoek I, par. 8.
56 Zie Deelonderzoek I, par. 8.6.2 en 8.11.5.
57 Zie Deelonderzoek I, par. 8.7.2 en 8.11.5.
58 Zie Deelonderzoek I, par. 8.7.2 en 8.11.5.
59 Zie Deelonderzoek I, par. 8.8 en 8.11.5.
60 Zie Deelonderzoek I, par. 8.7.3 en 8.11.5.
61 Zie Deelonderzoek I, par. 9.2, 9.3.1 en 9.5.5.

De vijfde onderzoeksvraag luidt:

> "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?"

11.7.2 Beantwoording van de onderzoeksvraag

Voor de beantwoording van onderzoekvraag 5 hebben de onderzoekers enige tientallen wetenschappelijke publicaties bestudeerd. Zie voor een overzicht de literatuurlijst behorende bij het WODC-onderzoek Evaluatie WBTR. De resultaten van dat onderzoek zijn in de voorgaande hoofdstukken per hoofdmaatregel verwerkt. Zie voor de afzonderlijke antwoorden op onderzoeksvraag 5 per hoofdmaatregel met name Deelonderzoek I, par. 2.6 (hoofdmaatregel 1), par. 3.7.5 (hoofdmaatregel 2), par. 4.9.6 (hoofdmaatregel 3), par. 5.6.5 (hoofdmaatregel 4), par. 6.4.5 (hoofdmaatregel 5), par. 8.11.6 (hoofdmaatregel 6) en par. 9.5.6 (hoofdmaatregel 7). Wij vatten de conclusies van dit literatuuronderzoek in deze paragraaf alleen op hoofdpunten samen.

De meeste van de getroffen hoofdmaatregelen sluiten goed aan bij de wetenschappelijke inzichten en werden – al dan niet met de nodige kanttekeningen – in ieder geval ten tijde van de behandeling van het Wetsvoorstel tot en met het van kracht worden van de WBTR positief beoordeeld, zoals bijvoorbeeld hoofdmaatregel 1 (taakverantwoordelijkheid)[62] en hoofdmaatregel 7 (verruiming/uitbreiding rechterlijke ontslagbevoegdheid).[63] Wij noemen in deze paragraaf enkele voorbeelden van die bijval (en van die kanttekeningen). Hoofdmaatregel 6 (uitbreiding faillissementsaansprakelijkheid tot bestuurders van niet-commerciële verenigingen en stichtingen)[64] is kritisch ontvangen.

In de wetenschappelijke literatuur en in de consultatiereacties was er steun voor de wettelijke regeling van het dualistische bestuursmodel (hoofdmaatregel 2) en het monistische bestuursmodel (hoofdmaatregel 3). Ten aanzien hoofdmaatregel 2 is in de literatuur wel opgemerkt dat sommige toezichthouders van verenigingen en stichtingen moe(s)ten nagaan of zij kwalificeren als een RvC in de zin van de WBTR. Ook werd in de literatuur wel gepleit voor een verdergaande basisregeling (*default* regeling) in Boek 2 BW, waarin bijvoorbeeld bepaald had kunnen worden dat het bestuur van een stichting geen commissarissen kan benoemen, schorsen of ontslaan zodat het niet kan voorzien in zijn eigen toezicht. Ook werd de vraag opgeroepen of de regeling niet té flexibel is.[65] Voor wat betreft het monistische bestuursmodel is geconstateerd dat in bepaalde

---

[62] Zie Deelonderzoek I, par. 2.6.5.
[63] Zie Deelonderzoek I, par. 9.2, 9.3.2 en 9.5.6.
[64] Zie Deelonderzoek I, par. 8.
[65] Zie Deelonderzoek I, par. 3.7.5.

semipublieke sectoren de keuze voor een dergelijk bestuursmodel in sectorspecifieke regelgeving wordt uitgesloten. In de wetenschappelijke literatuur is erop gewezen dat er geen overtuigende redenen zijn om de keuze voor een monistisch bestuursmodel aan semipublieke instellingen te onthouden, omdat ook binnen dit bestuursmodel goed en onafhankelijk toezicht gewaarborgd kan zijn. Voor het overige is er enige kritiek geuit op de door de wetgever gekozen materiële benadering voor het antwoord op de vraag of het bestuur kan gelden als een monistisch bestuur.[66]

De bij de vereniging, coöperatie, OWM en de stichting geïntroduceerde wettelijke besluitvormingsregeling bij tegenstrijdig belang (hoofdmaatregel 4) is in de wetenschappelijke literatuur eveneens overwegend positief ontvangen. Op enkele onderdelen schuurt de wettelijke tegenstrijdigbelangregeling echter wel in meer of mindere mate met opvattingen in de literatuur.[67] Zo worden er kanttekeningen geplaatst bij de wettekst van de tegenstrijdigbelangbepaling en daarmee bij de inhoud van het begrip tegenstrijdig belang. Verschillend kan bijvoorbeeld worden gedacht over de vraag of de regeling ook geldt voor een bestuurder die uitsluitend te maken heeft met een conflict van plichten en wat er moet gebeuren in situaties waarin alle bestuurders geconflicteerd zijn en een RvC ontbreekt. Ook op het ontbreken van een wettelijke verplichting tegenstrijdig belang te melden is kritiek geuit. Opmerking verdient ook dat in de literatuur getwijfeld is aan de doelmatigheid van het voor stichtingen in art. 2:291 lid 6 BW opgenomen voorschrift om aan een besluit ten grondslag liggende overwegingen te documenteren. Voorts kwam in de wetenschappelijke literatuur de vraag aan de orde waarop de zinsnede "tenzij de statuten anders bepalen" in de tekst van art. 2:291 lid 6 BW ziet. Ziet deze zinsnede alleen op de schriftelijke vastlegging van de overwegingen? Of ziet de zinsnede eveneens op de regel dat het besluit in het geval van een tegenstrijdig belang van alle bestuurders alsnog wordt genomen door het bestuur van de stichting? Of laat de zinsnede ruimte voor andersoortige aanvullende eisen? In de parlementaire stukken is hierop geen eenduidig antwoord te vinden.[68]

Hoofdmaatregel 5 gaf in de literatuur aanleiding tot meer debat.[69] Er bestond discussie over de noodzaak van de regeling van meervoudig stemrecht. Volgens sommige auteurs konden de bepalingen over meervoudig stemrecht voor de NV en de BV ook zonder wettelijke regeling analoog worden toegepast op de vereniging en stichting. Anderen spraken over onduidelijkheid op dit punt. Opgemerkt werd ook dat er stichtingen zijn die als administratiekantoor fungeren bij een familievennootschap. In de statuten van dit soort stichtingen wordt wel bepaald dat aan een van de bestuurders, de pater of mater familias, meer stemmen toekomen dan aan de andere bestuurders tezamen. Bovendien

---

66 Zie Deelonderzoek I, par. 4.2 en 4.9.6.
67 Zie Deelonderzoek I, par. 5.6.5.
68 Zie Deelonderzoek I, par. 5.5.2.3.
69 Zie Deelonderzoek I, par. 6.4.5.

rezen er vragen over de uitleg van de bepaling 'een bestuurder kan niet meer stemmen uitbrengen dan de andere bestuurders tezamen' aangezien er verschillende interpretatiemogelijkheden zijn. Uiteindelijk is de regeling van meervoudig stemrecht via een amendement in de WBTR terechtgekomen. Tijdens de parlementaire behandeling werd duidelijk gemaakt dat bij een tweehoofdig bestuur aan één van de bestuurders geen doorslaggevende stem kan worden toegekend. Ditzelfde geldt voor de doorslaggevende stem van een commissaris. De wetgever vond het daarbij van belang dat verenigingen en stichtingen niet genoodzaakt werden hun statuten te wijzigen en daardoor kosten te maken. Om die reden is er een overgangsbepaling geformuleerd. Uit de overgangsbepaling blijkt ook dat de wetgever een standpunt inneemt door bestaande, te ver gaande statutaire regelingen van meervoudig stemrecht te respecteren, maar uiterlijk tot en met 30 juni 2026. Dergelijke regelingen worden per 1 juli 2026 ongeldig, hetgeen betekent dat teruggevallen moet worden op de hoofdregel dat iedere bestuurder of commissaris één stem heeft.[70]

Van hoofdmaatregel 7 (verruiming/uitbreiding rechterlijke ontslagbevoegdheid)[71] kan enerzijds worden gezegd dat de maatregel aansluit bij de literatuur, waarin reeds geruime tijd werd bepleit voor aanpassing van de gronden voor rechterlijk ontslag van functionarissen van stichtingen. Anderzijds zijn in de wetenschappelijke literatuur vragen opgeworpen over de afbakening en mogelijke samenloop tussen de aangepaste ontslagregeling van art. 2:298 BW en sectorspecifieke wetgeving die de Staat bevoegdheden geeft om in te grijpen in de samenstelling van het bestuur of de raad van toezicht, bijvoorbeeld via een aanwijzingsbevoegdheid van een toezichthouder of via gebruikmaking van het enquêterecht. De vraag rijst of deze sectorale bevoegdheden, gelet op hun ingrijpende karakter en de uitbreiding van art 2:298 BW, nog proportioneel en functioneel noodzakelijk zijn.[72]

Duidelijk kritisch, ten slotte, was het commentaar in de literatuur ten aanzien van hoofdmaatregel 6 (uitbreiding faillissementsaansprakelijkheid tot bestuurders van niet-commerciële verenigingen en stichtingen).[73] In de wetenschappelijke literatuur is gewezen op het ontbreken van een onderbouwing van de noodzaak van uitbreiding van de faillissementsaansprakelijkheid tot bestuurders van niet-commerciële verenigingen en stichtingen. Bovendien is gewezen op het 'chilling effect' dat kan uitgaan van de uitbreiding van de reikwijdte van de faillissementsaansprakelijkheid op personen die hun functie als bestuurder of toezichthouder bij een vereniging of stichting niet beroepshalve uitoefenen.[74] De wetgever heeft met dit effect tot op zekere hoogte rekening gehouden

---

70 Zie Deelonderzoek I, par. 6.4.5.
71 Zie Deelonderzoek I, par. 9.
72 Zie Deelonderzoek I, par. 9.3.2 en 9.5.6.
73 Zie Deelonderzoek I, par. 8.11.6.
74 Zie Deelonderzoek I, par. 8.6.3.

door het bewijsvermoeden van art. 2:138 lid 2 BW alleen van toepassing te verklaren op niet-commerciële rechtspersonen die een financiële verantwoording moeten opstellen die gelijkwaardig is aan een jaarrekening conform titel 9 van Boek 2 BW. Daarmee is echter nog niet duidelijk of niet toch een 'chilling effect' kan ontstaan. Het is immers mogelijk dat niet-professionele bestuurders en toezichthouders een hoger aansprakelijkheidsrisico percipiëren doordat zij ten gevolge van de invoering van de maatregel in geval van faillissement hoofdelijk aansprakelijk kunnen worden gesteld voor het gehele faillissementstekort, ook al geldt voor hen het bewijsvermoeden niet.

In de literatuur is in relatie tot hoofdmaatregel 6 ook gewezen op de ongewenste gevolgen die toepasselijkheid van het bewijsvermoeden van art. 2:138 lid 2 BW kan hebben voor bestuurders en toezichthouders van zorginstellingen. Zij zouden door complexe sectorregelgeving problemen ervaren met de publicatieplicht (en ook de administratieplicht) en hierdoor een verhoogd risico lopen op aansprakelijkheid voor kennelijk onbehoorlijke taakvervulling in geval van faillissement. Tijdens de parlementaire behandeling van de WBTR is hieraan geen aandacht besteed.

11.8 Onderzoeksvraag 6

11.8.1 De onderzoeksvraag

De zesde onderzoeksvraag luidt:

> "6. Hoe zijn de incidenten en adviezen (Commissie Halsema en Commissie Vennootschapsrecht) vertaald in de WBTR?"

11.8.2 Beantwoording van de onderzoeksvraag

Commissie Halsema
Met het wettelijk vastleggen van een normstelling voor de taakvervulling van (bestuurders en) commissarissen bij verenigingen en stichtingen (hoofdmaatregel 1) wordt gevolg gegeven aan één van de aanbevelingen van de Commissie Halsema.[75] De Commissie Halsema merkte in haar rapport verder op dat het de interne toezichthouder is die "bestuurders tegenkracht kan en moet bieden".[76] Veel regels betreffende het dualistische bestuursmodel zijn intussen van regelend recht, zoals de bevoegdheid van de RvC om bestuurders te schorsen. Daarvan kan in de statuten worden afgeweken. De vraag rijst in hoeverre daadwerkelijk de door de Commissie Halsema gewenste tegenkracht door de RvC kan worden geboden als van deze statutaire afwijkingsmogelijkheden gebruik wordt gemaakt. Ook bevatten art. 2:47 BW en art. 2:292a lid 6 BW de flexibele bepaling waarin staat dat in de statuten aanvullende bepalingen omtrent de taak en de bevoegdheden van de RvC en zijn leden opgenomen

[75] Zie Deelonderzoek I, par. 2.4.1.
[76] Zie Deelonderzoek I, par. 3.3.1.

kunnen worden. Flexibiliteit heeft het risico dat de bepaling te ruim is en feitelijk te weinig toevoegt. Opvallend is bijvoorbeeld dat benoeming, schorsing en ontslag van commissarissen slechts summier en flexibel voor verenigingen is geregeld in de WBTR conform de regeling voor bestuurders. Over benoeming, schorsing en ontslag van commissarissen van stichtingen regelt de WBTR niets waardoor het toekennen van deze bevoegdheden aan het bestuur niet onmogelijk is gemaakt, terwijl naar algemene opvattingen dit in strijd is met *good governance*.[77]

De Commissie Halsema heeft in haar rapport diverse aanbevelingen gedaan aan de semipublieke sector en instellingen voor het opstellen van gedragsregels, waaronder een tegenstrijdigbelangregeling. Deze aanbeveling heeft inderdaad een rol gespeeld bij de wettelijke tegenstrijdigbelangregeling voor stichtingen en het omvormen van de wettelijke tegenstrijdigbelangregeling voor de vereniging, coöperatie en de OWM van een vertegenwoordigingsregeling in een besluitvormingsregeling (hoofdmaatregel 4). Hierbij dient te worden opgemerkt dat de Commissie Halsema pleitte voor het opnemen van een tegenstrijdigbelangregeling in zelfregulerende codes voor de semipublieke sector en instellingen. De wetgever heeft daarentegen als uitgangspunt gekozen voor een algemene basisregeling die er niet aan in de weg staat dat deze in statuten of reglementen van verenigingen en stichtingen dan wel in sectorregels[78] wordt uitgebreid.[79]

De uitbreiding van de reikwijdte van het bewijsvermoeden van art. 2:138 lid 2 BW (hoofdmaatregel 6) tot bestuurders en commissarissen van verenigingen en stichtingen die bij of krachtens de wet verplicht zijn om een financiële verantwoording op te stellen die gelijkwaardig is aan een jaarrekening opgesteld volgens de regels van titel 9 van Boek 2 BW, ziet blijkens de wetgeschiedenis specifiek op semipublieke verenigingen en stichtingen. Ook hiermee wordt uitvoering gegeven aan een aanbeveling van de Commissie Halsema.[80]

Volledigheidshalve zij opgemerkt dat in de WBTR geen uitvoering is gegeven aan aanbeveling 5, eerste volzin van de Commissie Halsema: "Erin te voorzien dat de minister, cliëntenraden, de bestuurders en leden van de raad van toezicht een verzoek tot een enquête alsook een verzoek tot ontslag kunnen indienen bij de Ondernemingskamer." Dergelijke voorzieningen zijn voor bepaalde semipublieke instellingen soms opgenomen in sectorspecifieke wet- en regelgeving. In Deelonderzoek III wordt hierop nader ingegaan.

---

77 Zie Deelonderzoek I, par. 3.7.6.
78 Zie hierover Deelonderzoek II, hoofdstuk 6 waarin nader op sectorspecifieke governancecodes wordt ingegaan.
79 Zie Deelonderzoek I, par. 5.3.6, 5.4.1 en 5.6.6.
80 Zie Deelonderzoek I, par. 8.7.3 en 8.11.7.

Commissie Vennootschapsrecht
De Commissie Vennootschapsrecht achtte veel van de voorgestelde hoofdmaatregelen goed werkbaar. Wel adviseerde zij te verduidelijken dat de WBTR geen afbreuk zou mogen doen aan de in de praktijk bestaande flexibiliteit in bestuursmodellen bij verenigingen en stichtingen. Zie Deelonderzoek I, par. 4.9.7. Dit advies werd gedeeld door de Afdeling advisering van de Raad van State, die in vergelijkbare zin adviseerde. In zijn reactie op laatstgenoemd advies heeft de toenmalige Minister van Veiligheid en Justitie opgemerkt dat ook met de voorgestelde regeling rechtspersonen voldoende vrijheid behouden om een nadere statutaire regeling te treffen voor aspecten van bestuur en toezicht.[81]

De Commissie Vennootschapsrecht heeft in verband met hoofdmaatregel 6 (uitbreiding faillissementsaansprakelijkheid) geadviseerd om het bewijsvermoeden van art. 2:138 lid 2 BW niet toe te passen op niet-commerciële stichtingen en verenigingen. Dit advies heeft de wetgever opgevolgd.[82] Een ander overgenomen advies betreft de verduidelijking van hoofdmaatregel 7 (aanpassing rechterlijke ontslagbevoegdheid).[83]

De Commissie Vennootschapsrecht adviseerde ten slotte nog om de regeling inzake de raadgevende stem van bestuurders en commissarissen in de AV, van aanvullend recht te maken. Dit advies is *niet* overgenomen. De wetgever koos voor een dwingendrechtelijke regeling om het functioneren van het bestuur en toezicht bij rechtspersonen te versterken.[84]

11.9 Onderzoeksvraag 7

11.9.1 De onderzoeksvraag

De zevende onderzoeksvraag luidt:

> "7. In hoeverre houdt de beleidslogica rekening met verschillen in schaal en professionaliteit van verenigingen en stichtingen?"

11.9.2 Beantwoording van de onderzoeksvraag

Met uitzondering van hoofdmaatregel 1 (taakverantwoordelijkheid) is in de beleidslogica van de WBTR in meer of mindere mate rekening gehouden met de bedoelde verschillen in schaal en professionaliteit. Uit ons onderzoek komt het volgende naar voren.

Bij het in Boek 2 BW vastleggen van de taakverantwoordelijkheid van bestuurders en commissarissen van verenigingen en stichtingen (hoofdmaatregel 1) is geen rekening

---

81 Zie Deelonderzoek I, par. 4.9.7.
82 Zie Deelonderzoek I, par. 8.11.7.
83 Zie Deelonderzoek I, par. 9.5.3 en 9.5.7.
84 Zie Deelonderzoek I, par. 10.2.2.

gehouden met verschillen in schaal en professionaliteit van verenigingen en stichtingen. Dit is echter geen bezwaar. Er is weliswaar sprake van een uniforme bepaling die geldt voor alle verenigingen en stichtingen ongeacht grootte en al dan niet professionaliteit, maar deze uniforme bepaling wordt gezien als een basisregeling. In sectorspecifieke wet- en regelgeving dan wel in de statuten van de desbetreffende vereniging of stichting kan meer gedetailleerd invulling worden gegeven aan de taakstelling van bestuurders en commissarissen. Er kan voor wat betreft semipublieke instellingen bijvoorbeeld worden bepaald dat zij maatschappelijke belangen zoals betaalbare huisvesting, goede zorg of goed onderwijs bij hun overwegingen betrekken.[85]

Bij hoofdmaatregel 2 (het dualistische bestuursmodel) heeft de wetgever in zoverre rekening gehouden met verschillen in schaal en professionaliteit van verenigingen en stichtingen dat een RvC weliswaar in de basis wordt geregeld maar niet verplicht is en de regels voor de RvC, indien deze is ingesteld, voor het grootste deel van regelend recht zijn. De wetgever achtte het behoud van flexibiliteit van belang.[86] De WBTR bevat dus geen *algemene* wettelijke verplichting voor verenigingen en stichtingen om in intern toezicht te voorzien door instelling van een RvC of een monistisch bestuur. Op deze wijze is rekening gehouden met kleine verenigingen die veelal geen behoefte zullen hebben aan interne toezichthouders en waarvoor een dergelijke verplichting te belastend zou zijn en overigens ook niet nodig is.[87]

Voor in de semipublieke sector opererende verenigingen en stichtingen geldt, mede gelet op het maatschappelijke belang en de financiering die voor een belangrijk deel wordt gevormd uit publieke middelen, eigen sectorspecifieke wetgeving. De WBTR doet geen afbreuk aan de mogelijkheid dat in sectorspecifieke wetgeving wordt geregeld dat bepaalde stichtingen of verenigingen *verplicht* zijn intern toezicht te organiseren. Dat is bijvoorbeeld het geval voor verenigingen en stichtingen die werkzaam zijn in de sectoren volkshuisvesting, zorg of onderwijs. Uit de parlementaire geschiedenis van de WBTR volgt dat in sectorspecifieke wetgeving de keuze voor een monistisch bestuursmodel kan worden uitgesloten. De WBTR respecteert de eigen sectorspecifieke wetgeving op deze punten.[88]

In de beleidslogica is bij hoofdmaatregel 3 ook met grote coöperaties en grote OWM-en rekening gehouden. Coöperaties en OWM-en die voldoen aan bepaalde (grootte)criteria zijn onderworpen aan het wettelijke structuurregime en dienen verplicht in toezicht te voorzien via het statutair instellen van een RvC (zie art. 2:63f lid 1 BW). De WBTR biedt in art. 2:63k BW structuurcoöperaties/-OWM-en de mogelijkheid om in plaats van een RvC te

---

85 Zie Deelonderzoek I, par. 2.3.2, 2.5.3 en 2.6.7.
86 Zie Deelonderzoek I, par. 3.7.7.
87 Zie Deelonderzoek I, par. 4.6.1 en 4.9.8.
88 Zie Deelonderzoek I, par. 4.6.12.1 en 4.9.8.

kiezen voor een monistisch bestuursmodel. Naast deze facilitering van de keuze voor het monistische bestuursmodel bevat de WBTR ook een aantal specifieke bepalingen ter regulering van het monistische bestuur bij een structuurcoöperatie/-OWM.[89]

De wettelijke tegenstrijdigbelangregeling (hoofdmaatregel 4) geldt gelijkelijk voor alle verenigingen en stichtingen. Niet alleen voor verenigingen en stichtingen van een substantiële omvang die actief zijn op de commerciële markt of in de semipublieke sector, maar ook voor kleine, niet-commerciële verenigingen en stichtingen.[90] Met de verschillen in schaal en professionaliteit van verenigingen en stichtingen is echter bij de vormgeving van de tegenstrijdigbelangregeling in zekere mate rekening gehouden. De wetgever had daarbij kleine stichtingen met slechts één bestuurder of een klein bestuur voor ogen. Voorkomen moet worden dat de besluitvorming geheel geblokkeerd wordt, omdat er bij kleine stichtingen veelal geen orgaan aanwezig is dat de besluitvorming kan overnemen.[91] Vandaar dat is bepaald dat een stichting desgewenst kan kiezen voor een afwijkende statutaire regeling, zodat op een eigen wijze kan worden omgegaan met een tegenstrijdig belang.[92]

Voor wat betreft hoofdmaatregel 5 blijkt uit het onderzoek dat sommige sectorcodes voor de inwerkingtreding van de WBTR al bepalingen bevatten over ontstentenis en belet. Deze codebepalingen waren (en zijn) een stuk strenger aangezien daarin is opgenomen dat de commissaris die beletfunctionaris wordt voor een bestuurder moet terugtreden uit de RvC. Een duidelijke scheiding van bestuur en toezicht en rolvastheid werd en wordt daarbij kennelijk van belang geacht. In de parlementaire discussie is niet aan de orde geweest waarom een soortgelijke regeling niet is opgenomen in de WBTR. De flexibiliteit ten opzichte van andere, kleinere verenigingen en stichtingen met een vrijwillige RvC zou daarvoor een reden kunnen zijn geweest.[93]

Bij hoofdmaatregel 6 heeft de wetgever in de WBTR uiteindelijk gekozen voor een gedifferentieerde regeling van de faillissementsaansprakelijkheid, waarbij de niet-commerciële verenigingen en stichtingen zijn uitgezonderd van de reikwijdte van het bewijsvermoeden van art. 2:138 lid 2 BW. Duidelijk is dat hiermee het uniformeringsstreven is verlaten om te voorkomen dat de faillissementsaansprakelijkheid een ‘chilling effect’ zal hebben op de bereidheid van vrijwilligers om bestuurder of toezichthouder te worden bij een niet-commerciële vereniging of stichting. Het bewijsvermoeden van art. 2:138 lid 2 BW geldt echter weer wel voor bestuurders en commissarissen van niet-commerciële rechtspersonen die een financiële verantwoording

89 Zie Deelonderzoek I, par. 4.7.3-4.7.5 en 4.9.8.
90 Zie Deelonderzoek I, par. 5.6.7.
91 Zie Deelonderzoek I, par. 5.3.3.
92 Zie Deelonderzoek I, par. 5.3.8.
93 Zie Deelonderzoek I, par. 6.4.7.

moeten opstellen die gelijkwaardig is aan een jaarrekening conform titel 9 van Boek 2 BW (woningcorporaties, zorginstellingen, onderwijsinstellingen en pensioenfondsen).[94] Uit de wetsgeschiedenis lijkt te volgen dat de wetgever ervan uitgaat dat toepasselijkheid van art. 2:138 leden 1 en 3-10 BW op alle overige niet-commerciële rechtspersonen gerechtvaardigd is, ongeacht hun omvang of mate van professionaliteit.
De beleidslogica van hoofdmaatregel 7 ten slotte houdt in de basis geen rekening met verschillen in schaal en professionaliteit van stichtingen: de nieuwe ontslagregeling geldt voor stichtingen van iedere omvang. Verschillen in schaal en professionaliteit kunnen echter wel een rol spelen bij het bestuursverbod dat gekoppeld is aan het ontslag. Met de WBTR is voorzien in een mogelijkheid voor de rechter om een uitzondering te maken op het uitgangspunt dat rechterlijk ontslag op grond van art. 2:298 lid 3 BW van rechtswege leidt tot een bestuursverbod. Deze uitzonderingsmogelijkheid is blijkens de parlementaire geschiedenis mede ingegeven om de rechter meer ruimte te geven om niet-professionele bestuurders en commissarissen van stichtingen tegemoet te kunnen komen.[95]

94 Zie Deelonderzoek I, par. 8.11.2 en 8.11.8.
95 Zie Deelonderzoek I, par. 9.3, 9.4.1 en 9.5.8.

Deelonderzoek II: Praktijk

Inhoudsopgave Deelonderzoek II

Hoofdstuk 1 Inleiding 335

1.1 WBTR: governancebepalingen en repressieve maatregelen 335

1.2 Onderzoeksvragen 336

1.3 Onderzoeksmethoden 336

1.4 Onderzoeksopzet 337

Hoofdstuk 2 Duiding van de in het onderzoek betrokken sectoren en de (positie van) in de praktijk relevante (branche)organisaties 339

2.1 Inleiding 339

2.2 Sectoren en relevante (branche)organisaties 341

2.2.1 Woningcorporaties 341

2.2.2 Zorg 343

2.2.3 Onderwijs 345

2.2.4 Goede doelen en vermogensfondsen 347

2.2.5 Cultuursector 349

2.2.6 Sportsector 351

2.2.7 DNA en WBTR.nl 352

2.2.8 Coöperaties en geïnterviewde brancheorganisatie: NCR 353

Hoofdstuk 3 Informatieverstrekking over en bekendheid met de nieuwe regels van de WBTR 355

3.1 Inleiding 355

3.2 Voorlichtingsprogramma overheid tezamen met (branche)organisaties 356

3.2.1 Publieksvoorlichting 356

3.2.2 Informatieblad 356

3.3 Informatieverstrekking door de KvK 361

3.4 Informatieverstrekking door DNA en IVBB en de website WBTR.nl 362

3.5 Informatieverstrekking door de KNB en door de individuele notaris (kantoren) 363

3.6 Informatieverstrekking door (branche)organisaties 364

3.6.1 Inleiding 364

3.6.2 Semipublieke sector 365

3.6.3 Vrijwilligerssector 366

3.6.4 Coöperaties 368

3.7 Algemene bekendheid bestuurders en interne toezichthouders met de regels van de WBTR 368

3.7.1 Inleiding 368

3.7.2 Semipublieke sector 368

3.7.3 Vrijwilligerssector 369

3.7.4 Coöperaties 370

3.8 Beantwoording onderzoeksvraag 9 371

Hoofdstuk 4 Implementatie van governancebepalingen van de WBTR in de statuten van verenigingen en stichtingen (notariële praktijk) 374

4.1 Inleiding 374

4.2 Interviews met KNB en VON 374

4.2.1 KNB 374

4.2.2 VON 376

4.3 Enquête onder de leden van de VON (proces) 377

4.3.1 Kwalitatief empirisch onderzoek: impressie 377

4.3.2 Werkwijze enquête 378

4.3.3 Respons op enquête 378

4.4 Bevindingen VON-enquête 378

4.4.1 Inleiding 378

4.4.2 Functie respondenten 379

4.4.3 Informatieverstrekking aan cliënten over inwerkingtreding van de WBTR en de overgangsbepalingen 379

4.4.4 Toename aantal statutenwijzigingen door WBTR en op welk vlak? 379

4.4.5 Bestuursmodellen 381

4.4.5.1 Kwalificatie bestuursmodel 381

4.4.5.2 Aanpassing bestaande statuten n.a.v. WBTR? 382

4.4.5.3 Modelstatuten 382

4.4.5.4 Statutaire afwijking van wettelijke schorsingsbevoegdheid RvC? 382

4.4.6 Tegenstrijdig belang 383

4.4.6.1 Wijziging bestaande statuten n.a.v. WBTR? 383

4.4.6.2 Modelstatuten 385

4.4.6.3 Statutaire afwijking van wettelijke tegenstrijdigbelangregeling? 386

4.4.7 Meervoudig stemrecht 388

4.4.7.1 Aanpassing bestaande statuten n.a.v. WBTR? Knelpunten bij aanpassing statuten? 388

4.4.7.2 Wordt wettelijke begrenzing meervoudig stemrecht door de cliënt als knelpunt ervaren? 389

4.4.8 Ontstentenis- en beletregeling 391

4.4.8.1 Aanpassing bestaande statuten n.a.v. WBTR? Knelpunten bij opname in statuten? 391

4.4.8.2 Modelstatuten 392

4.4.9 Monistisch bestuursmodel 393

4.4.9.1 Uitgestelde inwerkingtreding WBTR-bepalingen inzake monistisch bestuursmodel 393

4.4.9.2 Statutaire implementatie van het monistische bestuursmodel 394

4.4.9.3 Is inschrijving bij de KvK een knelpunt? 395

4.4.10 Overige knelpunten en/of onbedoelde effecten WBTR; suggesties 396

4.5 Beantwoording onderzoeksvragen 8 en 11 396

Hoofdstuk 5 Ervaringen van bestuurders en interne toezichthouders met de implementatie en werking van de WBTR (interviews met (branche)organisaties uit semipublieke sector en vrijwilligerssector) 400

5.1 Inleiding 400
5.1.1 Onderzoeksvraag 400
5.1.2 Werkwijze interviews 400
5.1.3 Vragen die zijn gesteld en indeling van dit hoofdstuk (leeswijzer) 400
5.2 Vragen die (branche)organisaties kregen over de WBTR 402
5.2.1 Semipublieke sector 402
5.2.2 Vrijwilligerssector 405
5.2.3 Coöperaties 407
5.3 Implementatie van de WBTR in sectorale governancecodes en (model-) statuten en (model-)reglementen 409
5.3.1 Semipublieke sector 409
5.3.2 Vrijwilligerssector 414
5.3.3 Coöperaties 421
5.3.4 Schematische weergave van de bevindingen 422
5.4 Monistisch bestuursmodel 424
5.4.1 Semipublieke sector 424
5.4.2 Vrijwilligerssector 425
5.4.3 Coöperaties 425
5.4.4 Schematisch 426
5.5 Aansprakelijkheidsrisico's voor bestuurders en interne toezichthouders 426
5.5.1 Semipublieke sector 426
5.5.2 Vrijwilligerssector 427
5.5.3 Coöperaties 429
5.6 Bereidheid om een bestuurs- of toezichthoudende functie te bekleden 429
5.6.1 Semipublieke sector 430
5.6.2 Vrijwilligerssector 431
5.6.3 Coöperaties 432
5.7 Ontslag van bestuurders en commissarissen van stichtingen door de rechter 433
5.7.1 Semipublieke sector 433
5.7.2 Vrijwilligerssector 433
5.8 Doelbereik WBTR 433
5.8.1 Semipublieke sector 433
5.8.2 Vrijwilligerssector 434
5.8.3 Coöperaties 437
5.9 Uitdagingen in de sector en suggesties 437
5.9.1 Semipublieke sector 437
5.9.2 Vrijwilligerssector 439

5.9.3 Coöperaties 442
5.10 Beantwoording onderzoeksvraag 10 442

Hoofdstuk 6 Sectorspecifieke governancecodes 448
6.1 Inleiding 448
6.1.1 Onderzoeksvraag 448
6.1.2 Commissie Halsema 448
6.1.3 Werkwijze en betrokken governancecodes 449
6.1.4 Plan van aanpak 450
6.2 Aanpassingen en vergelijking codes voor en na inwerkingtreding van de WBTR 452
6.3 WBTR-onderwerpen in huidige codes (per 1 januari 2026) 453
6.3.1 Taakverantwoordelijkheid van bestuurders en/of commissarissen 453
6.3.2 Regelingen voor de RvC/RvT en/of monistisch bestuursmodel in de code 456
6.3.3 Tegenstrijdig belang van bestuurders en/of commissarissen 457
6.3.4 Meervoudig stemrecht en ontstentenis en beletregelingen in de code 460
6.4 Beantwoording onderzoeksvraag 12 464

Hoofdstuk 7 Ervaringen met de toepassing van de verruimde reikwijdte van de bestuurdersaansprakelijkheid voor het faillissementstekort 467
7.1 Inleiding 467
7.2 Opzet Insoladenquête 468
7.3 Bevindingen Insoladenquête 469
7.3.1 Ervaringen met aansprakelijkstelling in de afgelopen tien jaar van bestuurders van niet-commerciële verenigingen en stichtingen onder het recht dat gold voor 1 juli 2021 469
7.3.2 Ervaringen met aansprakelijkstelling van bestuurders van niet-commerciële verenigingen en stichtingen op grond van de door de WBTR verruimde faillissementsaansprakelijkheidsbepalingen 469
7.4 Respons op de stellingen 470
7.4.1 Stelling 1: Ook zonder de in 2021 in art. 2:50a BW en 2:300a BW doorgevoerde uitbreiding van de faillissementsaansprakelijkheid heeft de curator voldoende mogelijkheden tot aansprakelijkstelling van bestuurders voor benadeling van crediteuren van niet-commerciële verenigingen en stichtingen. 471
7.4.2 Stelling 2: Bij de beantwoording van de vraag of een bestuurder of commissaris van een niet-commerciële vereniging of stichting aansprakelijk moet worden gesteld op grond van art. 2:138 BW, zou de omstandigheid dat de bestuurder c.q. commissaris onbezoldigd was in beginsel reden moeten zijn om van aansprakelijkstelling af te zien. 471

7.4.3 Stelling 3: De reikwijdte van de bewijsvermoedens van het tweede lid van art. 2:138 BW is op goede gronden beperkt tot commerciële* verenigingen en stichtingen (*hiermee wordt bedoeld: verenigingen of stichtingen die Vpb-plichtig zijn) en verenigingen en stichtingen die een financiële verantwoording moeten publiceren die gelijkwaardig is aan een jaarrekening op grond van Titel 9 van Boek 2 BW. 473
7.4.4 Stelling 4: Bij toepassing van het tweede lid van art. 2:138 BW zal het voor de curator niet eenvoudig zijn zo nodig aan te tonen dat een vereniging of stichting onderworpen is aan de heffing van de vennootschapsbelasting*, als bedoeld in die bepaling (*hiermee wordt bedoeld: verenigingen en stichtingen zijn Vpb-plichtig indien en voor zover zij een onderneming drijven, daaronder begrepen werkzaamheden waarmee in concurrentie wordt getreden met andere ondernemingen (art. 2 en art. 4 Wet Vpb 1969). 474
7.5 Beantwoording onderzoeksvraag 13 474

Hoofdstuk 8 Ervaringen in de praktijk met de verruimde bevoegdheid voor ontslag van bestuurders en commissarissen van stichtingen door de rechter 476

8.1 Inleiding 476
8.1.1 Opzet en methodologie van jurisprudentieonderzoek 476
8.1.2 Plan van behandeling 477
8.2 Rechtspraak over de toepassing van de ontslaggronden 477
8.2.1 Ontslaggrond ‘taakverwaarlozing’ 477
8.2.1.1 Handelen in eigen belang ten koste van belang stichting 478
8.2.1.2 Onzorgvuldige vervulling bestuurstaak 481
8.2.1.3 Handelen in strijd met statutaire regels 484
8.2.2 Ontslaggrond ‘andere gewichtige redenen’ 487
8.2.3 Ontslaggrond ‘wijziging van omstandigheden’ 492
8.2.4 Beantwoording van de onderzoeksvragen 492
8.3 Ervaringen in de rechtspraak met het bestuursverbod en de met de WBTR ingevoerde uitzonderingsmogelijkheid 497
8.3.1 Uitspraken waarin geen aandacht wordt besteed aan het bestuursverbod 497
8.3.2 Uitspraken waarin expliciet aandacht wordt besteed aan het bestuursverbod 499
8.3.3 Openbare registratie bestuursverboden in Bestuursverbodenregister 502
8.3.4 Conclusies naar aanleiding van jurisprudentieonderzoek 503

Hoofdstuk 1
Inleiding

1.1 WBTR: governancebepalingen en repressieve maatregelen

In Deelonderzoek II staat de praktijk centraal. Voor de uitvoering van dit deelonderzoek worden de zeven hoofdmaatregelen van de WBTR in twee categorieën onderscheiden:

1) governancebepalingen met betrekking tot de inrichting van bestuur en toezicht binnen de onder de WBTR vallende rechtspersonen die implementatie behoeven; onder implementatie verstaan wij niet alleen de uitwerking in een regeling in de statuten van de rechtspersoon, maar ook in sectorale governancecodes;

2) repressieve maatregelen die zien op ingrijpen door de rechter als zich een governanceprobleem heeft voorgedaan.

Tot de eerste categorie (hierna: de governancebepalingen) behoren de volgende hoofdmaatregelen:

a) wettelijke vastlegging taakverantwoordelijkheid bestuurders en commissarissen;
b) wettelijke grondslag en regeling voor dualistisch bestuursmodel (bestuur en RvC);
c) wettelijke grondslag en regeling voor monistisch bestuursmodel (uitvoerende en niet-uitvoerende bestuurders);
d) wettelijke besluitvormingsregels voor bestuurders en commissarissen bij tegenstrijdig belang;
e) wettelijke regels over meervoudig stemrecht en ontstentenis/belet van bestuurders en commissarissen.

Ten aanzien van deze maatregelen wordt onderzocht hoe zij zijn *geïmplementeerd* en welke knelpunten zich voordeden of voordoen. Hierbij past de kanttekening dat maatregel c) nog niet in werking is getreden. Het nog niet van kracht zijn van de wettelijke regeling voor het monistische bestuursmodel doet er niet aan af dat in de praktijk bij verenigingen en stichtingen al wordt gewerkt met een monistisch bestuursmodel. Die praktijk kan ongewijzigd worden voortgezet, zo volgt uit de parlementaire stukken.[1] Met het oog hierop wordt ook maatregel c) in Deelonderzoek II betrokken. Vervolgens wordt in Deelonderzoek III nader onderzocht wat de implicaties zijn van het nog niet in werking getreden zijn van maatregel c).

[1] *Kamerstukken II* 2021/22, 36003, nr. 8, p. 5 onder verwijzing naar *Stb.* 2021, 284.

De tweede categorie (hierna: de repressieve[2] maatregelen) bestaat uit de volgende maatregelen:

f) uitbreiding faillissementsaansprakelijkheid tot bestuurders[3] van niet-commerciële verenigingen en stichtingen;
g) wettelijke verruiming/uitbreiding van rechterlijke bevoegdheid tot ontslag van bestuurders en commissarissen van stichtingen.

Ten aanzien van deze maatregelen wordt in Deelonderzoek II onderzocht hoe zij in de praktijk worden *toegepast*.

1.2 Onderzoeksvragen

In dit Deelonderzoek II over de praktijk staan de **onderzoeksvragen 8 tot en met 14** centraal:

- Hoe zijn de governancebepalingen uit de WBTR geïmplementeerd? Welke knelpunten deden of doen zich voor? (onderzoeksvraag 8)
- In hoeverre zijn bestuurders en toezichthouders in de praktijk op de hoogte (gesteld) van de wet? (onderzoeksvraag 9)
- Wat zijn de ervaringen van bestuurders en interne toezichthouders met de implementatie en werking van de WBTR? (onderzoeksvraag 10)
- Hoe gaan verenigingen en stichtingen om met de vereisten rond statutenwijziging, en zijn de overgangsbepalingen voldoende bekend? (onderzoeksvraag 11)
- Zijn er verschillen in implementatie tussen sectoren en typen organisaties? (onderzoeksvraag 12)
- Wat zijn de ervaringen met de toepassing van de verruimde reikwijdte van de bestuurdersaansprakelijkheid voor het faillissementstekort? (onderzoeksvraag 13)
- Wat zijn de ervaringen met de toepassing van de verruimde gronden voor ontslag van stichtingsbestuurders door de rechter en wat zijn de ervaringen met de uitbreiding van de reikwijdte van deze bevoegdheid tot commissarissen van stichtingen? (onderzoeksvraag 14)

1.3 Onderzoeksmethoden

In Deelonderzoek II wordt voor de beantwoording van de onderzoeksvragen 8 tot en met 14 de juridisch-theoretische methodologie en de empirische methodologie gehanteerd. Het juridisch-theoretische onderzoek bestaat uit het bestuderen van wet- en regelgeving, sectorale codes, rechtspraak, wetenschappelijke literatuur en informatie op websites van

---

[2] Wij merken op dat van deze maatregelen ook een preventieve werking kan uitgaan.
[3] In het onderzoek wordt ook de uitbreiding van de faillissementsaansprakelijkheid tot commissarissen/toezichthouders van niet-commerciële verenigingen en stichtingen betrokken.

diverse voor het onderzoek relevante organisaties. Het empirische onderzoek bestaat uit het verzamelen en analyseren van de data en bevindingen die naar voren zijn gekomen uit:

- de enquête die is uitgezet door de onderzoekers onder de leden van de Vereniging Ondernemingsrechtspecialisten Notariaat (VON); de enquête die is uitgezet door de onderzoekers onder de leden van Insolad;
- de semigestructureerde interviews die zijn afgenomen door de onderzoekers met de KNB en de VON;
- de semigestructureerde interviews die zijn afgenomen door de onderzoekers met DNA en WBTR.nl;
- de semigestructureerde interviews die zijn afgenomen door de onderzoekers met functionarissen van verenigingen/stichtingen van toezichthouders en (branche)organisaties in de relevante sectoren;
- de semigestructureerde interviews die zijn afgenomen door de onderzoekers met een drietal sportbonden (KNHB, KNVB en NBB);
- de geselecteerde en geanalyseerde rechtspraak die publiek beschikbaar is inzake art. 2:50a BW en art. 2:300a BW;
- de geselecteerde en geanalyseerde rechtspraak die publiek beschikbaar is inzake art. 2:298 BW.

In de hoofdstukken 3 tot en met 8 worden de ingezette methoden en technieken zo nodig nader toegelicht.

1.4 Onderzoeksopzet

Deelonderzoek II over de praktijk bestaat uit 8 hoofdstukken. In dit **hoofdstuk 1** wordt verduidelijkt dat voor de uitvoering van Deelonderzoek II de zeven hoofdmaatregelen van de WBTR in twee categorieën worden onderscheiden, te weten governancebepalingen en repressieve maatregelen. Voorts zijn in dit hoofdstuk de onderzoeksvragen 8 tot en met 14, de onderzoeksmethode en -opzet opgenomen. Voordat wordt ingegaan op de implementatie, werking, ervaringen en toepassing van de WBTR-bepalingen in de praktijk, worden voor een goed begrip in **hoofdstuk 2** eerst de in het onderzoek betrokken sectoren en (de positie van) in de praktijk relevante (branche)organisaties nader geduid. In de daaropvolgende hoofdstukken komt de beantwoording van de onderzoeksvragen 8 tot en met 14 aan de orde.

In **hoofdstuk 3** ligt de focus op de beantwoording van onderzoeksvraag 9: in hoeverre zijn bestuurders en interne toezichthouders (commissarissen/RvT-leden of niet-uitvoerende bestuurders in een monistisch bestuursmodel) in de praktijk op de hoogte (gesteld) van de WBTR? In de **hoofdstukken 4 tot en met 6** staan centraal de implementatie en werking van de governancemaatregelen in de praktijk, en de daaraan gerelateerde onderzoeksvragen 8, 10, 11 en 12. Om deze onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden is de notariële beroepsgroep benaderd. De onderzoekers hebben

interviews gehouden met functionarissen van de KNB en de VON. Ook is er een enquête uitgezet onder de leden van de VON. Hiervan wordt verslag gedaan in **hoofdstuk 4** (onderzoeksvragen 8 en 11). Naast de notariële beroepsgroep zijn verschillende (branche)organisaties gecontacteerd uit zowel de 'vrijwilligerssector' (sport, cultuur en goede doelen) als de semipublieke sector (door de overheid bekostigde zorginstellingen, onderwijsinstellingen en woningcorporaties). Voorts is de NCR (Nationale Coöperatieve Raad) benaderd om het geluid van de coöperaties te laten horen. In de semigestructureerde interviews die door de onderzoekers met functionarissen van deze (branche)organisaties zijn afgenomen, is onder andere gevraagd de door hen opgedane en/of gesignaleerde praktijkervaringen met de WBTR, te delen (onderzoeksvraag 10). Hiervan wordt in **hoofdstuk 5** verslag gedaan. In **hoofdstuk 6** wordt met het oog op de beantwoording van onderzoeksvraag 12 aandacht besteed aan sectorspecifieke governancecodes. De **hoofdstukken 7 en 8** zijn gewijd aan de ervaringen in de praktijk met de toepassing van de repressieve maatregelen. In deze hoofdstukken worden achtereenvolgens de onderzoeksvragen 13 en 14 die gerelateerd zijn aan de repressieve maatregelen beantwoord.

Hoofdstuk 2
Duiding van de in het onderzoek betrokken sectoren en de (positie van) in de praktijk relevante (branche)organisaties

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de in het evaluatieonderzoek betrokken sectoren en de (positie van) in de praktijk relevante (branche)organisaties nader geduid. Dit is onder andere van belang voor een goed begrip van de door de onderzoekers in de periode december 2025-april 2026 afgenomen semigestructureerde interviews met functionarissen van diverse (branche)organisaties die opereren in de betrokken sectoren. In de interviews is gevraagd de door hen opgedane en/of gesignaleerde praktijkervaringen met de WBTR te delen. Ook geeft het hoofdstuk context aan de sectorregels en governancecodes die in de uiteenlopende sectoren worden gehanteerd en die in hoofdstuk 6 aan bod komen. In dit praktijkdeel wordt wat betreft de interviews en de governancecodes een onderscheid gemaakt tussen een aantal verschillende sectoren. Deze sectoren kunnen in twee hoofdgroepen worden ingedeeld: de semipublieke sector en de vrijwilligerssector.

Tot de eerste hoofdgroep van de semipublieke sector worden verenigingen en stichtingen in de sociale woningbouw, de door overheid bekostigde zorg en het door de overheid bekostigde onderwijs gerekend.[1] Tot de categorie 'onderwijs' behoren verschillende soorten onderwijsinstellingen (primair, voortgezet, middelbaar beroeps-, hoger en wetenschappelijk onderwijs). Er is voor gekozen om dit Deelonderzoek II primair te richten op de groep hogescholen omdat de governancecode voor deze categorie na de invoering van de WBTR is aangepast, zodat een vergelijking gemaakt kan worden met de daarvoor geldende governancecode voor hogescholen. Wat betreft de semipublieke sector zijn vijf interviews afgenomen met functionarissen van:

- Woningcorporaties: de Vereniging van Toezichthouders in Woningcorporaties (VTW);
- Zorginstellingen: de vereniging Brancheorganisaties Zorg (BoZ) en de Nederlandse Vereniging van Toezichthouders in Zorg en Welzijn (NVTZ);
- Hogescholen: de Vereniging Hogescholen (VH) en de Vereniging van Toezichthouders van Hogescholen (VTH).

De tweede hoofdgroep is betiteld als de 'vrijwilligerssector' of 'non-profit sector'. Daartoe behoren in dit onderzoek ook culturele instellingen. Hoewel culturele instellingen vaak ook direct of indirect gesubsidieerd worden door de overheid, is een voor dit onderzoek relevant verschil met de hiervoor genoemde verenigingen en stichtingen in de semipublieke sector dat in de vrijwilligerssector de bestuurders en/of

[1] Zie hierover: Algemeen Deel, hoofdstuk 2, par. 2.7.1.

interne toezichthouders (commissarissen/RvT-leden of niet-uitvoerende bestuurders in een monistisch bestuursmodel) doorgaans onbezoldigd zijn. Datzelfde geldt voor goede doelen. Het niet bezoldigen heeft soms te maken met sectorcodes en/of subsidievoorwaarden maar vloeit ook voort uit het feit dat dergelijke culturele instellingen en goede doelen vaak een ANBI zijn waarbij de Belastingdienst als eis stelt dat geen bezoldiging plaatsvindt. Ook bij sportclubs is doorgaans sprake van vrijwillige bestuurders en/of eventuele commissarissen/RvT-leden, hetgeen ook wil zeggen dat er geen bezoldiging plaatsvindt. Een ander verschil is dat in de vrijwilligerssector een RvC/RvT (of niet-uitvoerende bestuurders in een monistisch bestuursmodel) niet verplicht wordt gesteld in sectorregels of in de toepasselijke sectorale governancecode.[2]

In deze vrijwilligerssector zijn acht interviews afgenomen met functionarissen van:

- Goede doelen en vermogensfondsen: Stichting Intern Toezicht Goede Doelen (ITGD), de Vereniging van Fondsen in Nederland (FIN) en Stichting Centraal Bureau Fondsenwerving (CBF);
- Culturele instellingen: Stichting Cultuur+Ondernemen (C+O) en de Nederlandse Vereniging Toezicht Cultuur (NVTC);
- Sportsector: Koninklijke Nederlandse Hockey Bond (KNHB), Koninklijke Nederlandse Voetbalbond (KNVB) en de Nederlandse Basketball Bond (NBB).

Daarnaast is een interview afgenomen met een functionaris van De Nederlandse Associatie (DNA), een koepelvereniging waarbij onder meer brancheverenigingen en beroepsverenigingen zijn aangesloten. Voorts is gesproken met een functionaris van (het bedrijf achter) WBTR.nl.

De coöperaties vormen een afzonderlijke groep. Coöperaties zijn doorgaans zelfstandige, niet door de overheid bekostigde ondernemingen met bezoldigde bestuurders en vaak met bezoldigde commissarissen. Voor structuurcoöperaties stelt de wet een RvC verplicht. De coöperatie als rechtsvorm kent, anders dan stichtingen en verenigingen, geen winstuitkeringsverbod, en wordt om die reden doorgaans niet gebruikt in de semipublieke en non-profit sector. Niettemin zijn coöperaties als afzonderlijke groep relevant voor en daarom betrokken in het onderzoek, omdat de coöperatie een bijzonder soort vereniging is waarop de WBTR ook van toepassing is. De inwerkingtreding van de regels uit de WBTR had gevolgen voor coöperaties. Om die reden is een interview afgenomen met een functionaris van de Nationale Coöperatieve Raad (NCR).

[2] En voor wat betreft goede doelen evenmin in de hierna te noemen normen die onderdeel zijn van de Erkenningsregeling van het CBF.

In de paragraaf hierna zullen de verschillende sectoren en (de positie van) de hiervoor genoemde (branche)organisaties nader geduid worden. Opgemerkt wordt nog dat het CBF geen brancheorganisatie is maar een organisatie die toezicht houdt op de ruim 700 door haar erkende goede doelen. Vanuit haar positie toetst het CBF of goede doelen voldoen aan de door de Commissie Normstelling opgestelde normen. Medewerkers (auditoren) van het CBF krijgen in dat verband veel statuten van goede doelen onder ogen en om die reden achtten de onderzoekers het relevant om een interview met een functionaris van het CBF af te nemen.

2.2 Sectoren en relevante (branche)organisaties

2.2.1 Woningcorporaties

Over de sector
Een woningcorporatie is een stichting of vereniging met volledige rechtsbevoegdheid die een toelating van de minister heeft om uitsluitend in het belang van de volkshuisvesting werkzaam te zijn (art. 19 WonW). Sinds de invoering van het Besluit beheer sociale-huursector in 1993 zijn de meeste woningcorporaties overgegaan van een verenigingsvorm naar een stichtingsvorm. Een woningcorporatie heeft naast het bestuur verplicht een verplichte RvC (art. 30 WonW). Een monistisch bestuursmodel is niet mogelijk in deze sector.[3] Onderdeel van de toelatingsprocedure als woningcorporatie is dat de minister de statuten van de verzoeker beoordeelt op een aantal punten.[4] De Autoriteit woningcorporaties (Aw) ziet erop toe dat woningcorporaties zich concentreren op hun kerntaak: zorgen dat mensen met een laag inkomen goed en betaalbaar kunnen wonen. Het toezicht door de Aw omvat ook toezicht op het financiële beheer.

Aedes is de landelijke brancheverenigingen van woningcorporaties in Nederland.[5] De meeste woningcorporaties zijn aangesloten bij Aedes. Aedes behartigt de belangen van de (aangesloten) corporaties en onderhoudt contacten met overheden en met stakeholders. Daarnaast zorgt Aedes voor kennisuitwisseling, onder meer door het bieden van een platform waar leden elkaar kunnen ontmoeten. De Vereniging van Toezichthouders in Woningcorporaties (VTW) is de beroepsvereniging voor commissarissen bij woningcorporaties.[6] De VTW behartigt de belangen van het interne toezicht en bevordert de kwaliteit en de ontwikkeling van het interne toezicht. Er is ook

---

3 *Kamerstukken II* 2011/12, 32769, 30, p. 2. De toenmalige Minister van BZK motiveerde dit slechts met de woorden dat de regering is gaan hechten aan een strikte scheiding van functies en verantwoordelijkheden.
4 Ook moet de toegelaten instelling op grond van de Woningwet voorafgaand aan de benoeming van nieuwe bestuurders en commissarissen door de minister een geschiktheids- en betrouwbaarheidstoets ten aanzien van de beoogde personen laten uitvoeren.
5 https://aedes.nl.
6 https://vtw.nl/over-vtw.

een Nederlandse Vereniging van Bestuurders van Woningcorporaties (NVBW) die ten doel heeft de professionaliteit van bestuurders van woningcorporaties te bevorderen en die de belangen van bestuurders als werknemers in brede zin behartigt. NVBW valt onder Aedes en heeft dezelfde bestuurssecretaris.[7]

De leden van Aedes en de VTW hebben de Governancecode Woningcorporaties 2025 (GCW 2025) vastgesteld. In de GCW 2025 zijn waarden en normen vastgelegd waaraan commissarissen, directeur-bestuurders en medewerkers van woningcorporaties zich dienen te houden bij de uitoefening van hun maatschappelijke taak: zorgen voor goed, betaalbaar en veilig wonen voor huidige en toekomstige huurders in Nederland. Voor leden van Aedes en de VTW is naleving van de GCW 2025 een lidmaatschapsvereiste. De GCW 2025 bevat vijf principes die zijn uitgewerkt in bepalingen. Van een aantal bepalingen kan niet worden afgeweken ('pas toe'-bepalingen): deze bepalingen zijn in lijn met wetgeving en bedoeld om de kwaliteit en transparantie van het bestuur en de RvC te bevorderen. De GCW 2025 kent ook 'leg uit'-bepalingen: hiervan mag een woningcorporatie afwijken als dat volgens het bestuur tot een beter resultaat leidt, mits dit wordt onderbouwd en verantwoord.[8]

Aedes en de VTW monitoren de naleving van de GCW 2025, waaronder de verplichting tot visitatie, publicatie van de honorering van bestuurders en commissarissen, de zittingstermijn van commissarissen en het voldoen van de bestuurders en commissarissen aan de eisen van permanente educatie. De Commissie Governancecode Woningcorporaties brengt dwingend advies uit, ziet toe op de naleving van de GCW 2025 en doet volgens haar reglement op verzoek uitspraak op klachten en vragen over toepassing van de GCW 2025. De Commissie brengt verslag uit van haar bevindingen aan de besturen van Aedes en VTW. Als de Commissie vindt dat een bestuur of RvC van een corporatie de GCW 2025 overtreedt, dan nemen de besturen van Aedes of VTW ieder afzonderlijk een besluit over mogelijke sancties. Sancties kunnen variëren van publicatie tot het uiteindelijk ontnemen van het lidmaatschap.

Geïnterviewde brancheorganisatie: VTW
De VTW is een beroepsvereniging die de belangen van interne toezichthouders van woningcorporaties behartigt. De VTW heeft ruim 1.100 leden die als commissaris samen meer dan 1.250 interne toezichthoudende functies uitoefenen in ongeveer 270 woningcorporaties.[9] De VTW heeft als doel de kwaliteit en de ontwikkeling van het interne toezicht te bevorderen. De VTW brengt kennis over, wil interne toezichthouders

---

7 Arbeidsrecht is een belangrijk speerpunt van de NVBW. Op de website van de NVBW is onder meer een handreiking en modelarbeidsovereenkomst bestuurder versie 2025 te vinden. Zie https://nederlandse-vereniging-bestuurders-woningcorporaties.nl/publicaties/.
8 https://aedes.nl/governance-en-integriteit/governancecode-2025-onze-waarden-en-normen.
9 https://vtw.nl/over-vtw.

inspireren en zorgt dat interne toezichthouders elkaar ontmoeten. De VTW Academie biedt opleidingen en cursussen aan, waaronder een 'Leergang voor aankomende commissarissen'. De directeur van VTW die door de onderzoekers is geïnterviewd vertelde hierover:

> "De opleidingen worden goed bezocht. Bovendien zijn sommige opleidingen en masterclasses gecombineerd met toezichthouders in de zorg en scholen als het gaat om branche-overstijgende onderwerpen."

De VTW is ook aangesloten bij een platform dat Toezichtnetwerk heet: dat zijn zeven verenigingen van toezichthouders, waaronder bijvoorbeeld ook de vereniging voor toezichthouders van goede doelen (ITGD) en de vereniging van toezichthouders in cultuur (NVTC).[10] De geïnterviewde directeur van de VTW merkte op dat ook daar gemeenschappelijke onderwerpen worden opgepakt die voor toezichthouders relevant zijn. Bijvoorbeeld de culturele sector kan lering trekken uit de ervaringen die in de woningcorporatiesector zijn opgedaan, aldus de directeur van de VTW. De VTW werkt samen met Aedes op onderwerpen die zowel bestuurders als interne toezichthouders raken en op het terrein van belangenbehartiging (als de standpunten overeenkomen).

2.2.2 Zorg

Over de sector

De zorg is een gereguleerde sector met diverse wetten (zoals de Wet toetreding zorgaanbieders (Wtza)) en uitvoeringsregelingen (zoals het Uitvoeringbesluit Wtza (UBWtza) die governancevoorschriften bevatten. Daarnaast geldt voor veel zorgaanbieders de Governancecode Zorg. De huidige versie van de Governancecode Zorg is vastgesteld in 2022 (GCZ 2022). Aanleiding voor de laatste wijzigingen was de komst van nieuwe wetgeving, met name de WBTR, aldus de inleiding bij de GCZ 2022. Zorgaanbieders die vergunningplichtig zijn[11] mogen geen winst uitkeren. Zij hebben doorgaans de rechtsvorm van een stichting en moeten voldoen aan wettelijke eisen die onder meer inhouden dat er een orgaan is dat toezicht houdt op het beleid van de dagelijkse of algemene leiding van de instelling en de algemene gang van zaken binnen de instelling. De GCZ 2022 hanteert als uitgangspunt dat er sprake is van een stichting met een raad van bestuur en een aparte RvT. In de toelichting bij de GCZ 2022 wordt de mogelijkheid genoemd dat sprake is van een BV, NV, vereniging of coöperatie. Ook wordt onderscheid gemaakt tussen grote en kleine organisaties (waar minder dan vijftig werknemers werkzaam zijn of als zzp-er zorg verlenen). Voor dergelijke kleine

[10] NCD, NVTZ, VTOI-NVTK, NVTC, NCR, VITP en ITGD. Zie https://toezichtnetwerk.nl.

[11] Instellingen die medisch specialistische zorg of instellingen die zorg (of een dienst) in de zin van de Wet langdurige zorg of de Zorgverzekeringswet verlenen of doen verlenen (art. 4 Wtza).

organisaties gelden niet alle bepalingen uit de GCZ 2022 en is een RvT niet voorgeschreven.

Geïnterviewde brancheorganisaties: BoZ en NVTZ
De vereniging Brancheorganisaties Zorg (BoZ) is een (koepel)vereniging waarbij vijf brancheorganisaties zijn aangesloten, te weten: ActiZ, de Nederlandse ggz, UMCNL, NVZ en VGN.[12] ActiZ is de branchevereniging van circa 350 zorgorganisaties die kwetsbare ouderen en chronisch zieken verzorgen en verplegen.[13] De Nederlandse ggz is de branchevereniging voor de geestelijke gezondheidszorg en verslavingszorg in Nederland en is belangenbehartiger van ruim 100 ggz-aanbieders.[14] UMCNL is een organisatie die de zeven umc's van Nederland verbindt en ondersteunt bij gemeenschappelijke taken. NVZ is de Nederlandse Vereniging van Ziekenhuizen en VGN is de Vereniging Gehandicaptenzorg in Nederland. Deze vijf brancheorganisaties werken samen in BoZ met als doel gezamenlijke belangen te behartigen, beleid af te stemmen en waar gewenst informatie uit te wisselen. Het bestuur van BoZ wordt gevormd door de voorzitters van de individuele brancheorganisaties en het voorzitterschap van het bestuur van de BoZ wordt afwisselend vervuld door een van de voorzitters van de brancheorganisaties. De geïnterviewden van de BoZ merkten op dat wat de BoZ doet verschilt van wat de individuele brancheorganisaties doen; in de BoZ komen de deelbelangen bijeen maar het individuele deelbelang van een brancheorganisatie wijkt daarvan soms af omdat de achterban verschillend van aard is.

De BoZ is verantwoordelijk voor de opstelling, monitoring en ontwikkeling van de Governancecode Zorg. Bij de totstandkoming en herziening ervan worden zoveel mogelijk belanghebbende partijen betrokken, aldus het voorwoord van de GCZ 2022. Voor zorgaanbieders die lid zijn van één van de vijf bij BoZ aangesloten brancheorganisaties geldt naleving van de GCZ 2022 als een lidmaatschapsverplichting. Binnen de BoZ bestaat een werkgroep governance die zich bezigt houdt met de GCZ 2022 en aanpalende vragen van bestuur en toezicht. In die werkgroep zitten een of meer vertegenwoordigers van de vijf brancheorganisaties die zijn aangesloten bij BoZ. Deze governancecommissie heeft ook een vraagbaakfunctie voor vragen over de GCZ 2022. De vertegenwoordigers/brancheorganisaties trekken ook samen op als het gaat om nieuwe wetgeving, zoals het wetsvoorstel voor de Wibz, de Wtza en de WBTR. De werkgroep schrijft bijvoorbeeld een gezamenlijke reactie op wetsconsultaties.

De Nederlandse Vereniging van Toezichthouders in Zorg en Welzijn (NVTZ) is een onafhankelijke en actieve vereniging die staat voor verantwoordelijk toezicht in zorg- en

---

12 https://www.brancheorganisatieszorg.nl/over-boz/; geraadpleegd op 4 februari 2026.
13 https://www.actiz.nl/over-actiz.
14 https://www.denederlandseggz.nl/voor-leden/over-de-nederlandse-ggz.

welzijnsinstellingen.[15] Dit doet zij door met en voor toezichthouders en raden van toezicht te werken aan professionalisering en ondersteuning van het toezichthoudende vak. Niet alleen in de zorg maar ook in de welzijnssector zijn veel stichtingen actief; dit zijn veelal kleinere stichtingen.[16] De NVTZ behartigt landelijk de belangen van raden van toezicht in zorg en welzijn, geeft richtlijnen, biedt en faciliteert opleidingen en geeft adviezen aan toezichthouders door bijvoorbeeld publicaties. De NVTZ agendeert volgens de geïnterviewde directeur van de NVTZ relevante onderwerpen voor interne toezichthouders en brengt deze onder de aandacht. Een huidig actueel onderwerp betreft volgens de directeur bijvoorbeeld samenwerkingen en samenwerkingsverbanden in de zorg en de rol van de toezichthouder daarin. Er zijn volgens de geïnterviewde directeur circa 1.200 RvT's (circa 5.500 individuele toezichthouders) uit de zorg- en welzijnssector lid van de NVTZ.

2.2.3 Onderwijs

Over de sector

De onderwijssector is verdeeld in primair onderwijs, voortgezet onderwijs, beroepsonderwijs en hoger onderwijs (hogescholen en universiteiten). Sommige onderwijsinstellingen zijn particulier en andere zijn publiek bekostigd. De diverse soorten onderwijsinstellingen kennen hun eigen wetten[17] en governancecodes[18]. Door de overheid bekostigde hogescholen, universiteiten en academische ziekenhuizen (UMC's) dienen de regels die zijn opgenomen in de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (hierna: Whw) na te leven.

Door de overheid bekostigde hogescholen, zoals benoemd in art. 1.8 Whw, zijn doorgaans stichtingen. De governancestructuur van hogescholen is vastgelegd in hoofdstuk 10 van de Whw en bestaat uit een college van bestuur (CvB), een RvT en medezeggenschapsorganen. De Whw gaat dus uit van een scheiding van bestuur en toezicht (art. 10.3d Whw) in de vorm van een dualistisch bestuursmodel (RvT-model) met een afzonderlijke RvT.[19] De Whw bevat uitgewerkte governanceregels, zoals regels over de samenstelling van de RvT en taken van de RvT.

---

15 https://www.nvtz.nl/over-nvtz/.

16 Onlangs is er een nieuwe Governancecode Sociaal Werk in werking getreden die is opgesteld door Sociaal Werk Nederland in samenwerking met Verdiwel en de NVTZ. Deze code geldt voor de leden van Sociaal Werk Nederland, Verdiwel en NVTZ. Zie https://sociaalwerknederland.nl/governancecode-sociaal-werk.

17 Wet op het primair onderwijs (Wpo), Wet op het voortgezet onderwijs (Wvo), Wet educatie en beroepsonderwijs (Web) en Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (Whw).

18 Governancecode Funderend Onderwijs 2025 voor het basisonderwijs van de PO-Raad, de VO-raad en de VTOI-NVTK, de Branchecode Goed Bestuur MBO 2020, de Branchecode Goed Bestuur en Toezicht in het HBO 2023 en de Code Goed Bestuur VSNU 2019.

19 Indien dat echter naar het oordeel van het college van bestuur wenselijk is op grond van de levensbeschouwelijke aard van de hogeschool, kan de hogeschool een functionele scheiding tussen het bestuur en het toezicht aanbrengen en een monistisch bestuur hanteren (art. 10.3d. lid 6 Whw). In dat

Geïnterviewde brancheorganisaties: VH en VTH

Alle 36 publiek bekostigde hogescholen zijn lid van de Vereniging Hogescholen (VH).[20] De geïnterviewden merkten op dat deze leden allemaal de vorm van een stichting hebben en een governancemodel hebben met een bestuur ('college van bestuur' of CvB genoemd) en een RvT. De VH zet zich in voor zo goed mogelijk onderwijs en onderzoek op hogescholen en behartigt vanuit Den Haag hun belangen. De VH is gesprekspartner voor maatschappelijke organisaties en overheden en probeert beleid te beïnvloeden ten faveure van het hbo/hoger onderwijs. Daarnaast is de VH een loket voor vragen over het hbo en is zij ook werkgeversvereniging en als zodanig partij bij de cao-hbo. De VH zelf heeft een bestuur, bestaande uit acht personen waaronder een bezoldigd voorzitter. De overige bestuurders van de vereniging zijn zeven door de leden voorgedragen en benoemde CvB-bestuurders van hogescholen en zij krijgen daarvoor geen vergoeding. De VH heeft een directeur, een bureau ter ondersteuning en rond de 80 medewerkers.

De leden van de RvT's van de bekostigde hogescholen die lid zijn van de VH, zijn allemaal automatisch lid van de Vereniging van Toezichthouders van Hogescholen (VTH).[21] VTH is een beroepsvereniging die ten doel heeft de kwaliteit van het interne toezicht op het bestuur van hogescholen in Nederland te bevorderen. Dit doet VTH volgens de geïnterviewde door het organiseren van overleg en uitwisseling van kennis en ervaring tussen leden van de RvT op hogescholen. Bovendien bevordert de VTH de totstandkoming van gezamenlijke standpunten ten dienste van het overleg met de rijksoverheid en andere partijen. De VTH heeft volgens de geïnterviewde een vertegenwoordigende functie in verband met de werkgeversrol die RvT-leden hebben namens de hogeschool ten opzichte van het CvB. Zo heeft de VTH een vertegenwoordigende rol bij onderwerpen die te maken hebben met de WNT.[22]

De leden van de VH zijn gebonden aan de Branchecode Goed Bestuur en Toezicht in het HBO 2023 die vanaf 1 januari 2024 geldt. Deze code is op 1 december 2023 unaniem vastgesteld door de leden van de VH met instemming van de VTH.[23] De naleving van deze

---

geval wordt in de statuten vermeld op welke wijze de functionele scheiding wordt gewaarborgd. Het CvB vermeldt dan jaarlijks in het bestuursverslag wat de redenen zijn voor de desbetreffende hogeschool voor afwijking van het raad van toezicht-model (art. 10.3d. lid 7 Whw). Volgens de geïnterviewden van VH en VTH maakt geen van de publiek bekostigde hogescholen van deze wettelijke mogelijkheid gebruik.

20 https://www.verenigingh ogescholen.nl.

21 https://www.vth.nu.

22 Voor de honorering van toezichthouders wordt de WNT aangehouden, die een directe relatie legt tussen het maximum van de bezoldiging van de bestuurder van een hogeschool en de maximale honorering van de RvT-leden. In het kader van transparantie in bestuur en toezicht publiceert VTH jaarlijks een overzicht van de bezoldiging van CvB-leden en RvT-leden van de 36 bekostigde hogescholen. Uit de jaarlijkse benchmark blijkt dat de bezoldiging van de RvT-leden gemiddeld 80% van de maximaal toegestane bezoldiging is.

23 Vereniging Hogescholen | Vereniging Hogescholen stelt nieuwe Branchecode 'Goed bestuur en toezicht in het hbo' vast.

code vormt een verantwoordingsverplichting uit hoofde van de sectorwetgeving en is bovendien een lidmaatschapsverplichting jegens de brancheorganisatie. Het evaluatieonderzoek naar de WBTR richt zich voor wat betreft de onderwijssector met name op hogescholen, mede vanwege het feit dat de branchecode voor hogescholen na de inwerkingtreding van de WBTR (1 juli 2021) is aangepast. Ook speelt mee dat in plaats van een 'rule-based' code thans is gekozen voor een 'principle-based' code.

2.2.4 Goede doelen en vermogensfondsen

Over de sector

Goede doelen zijn verenigingen of stichtingen die een maatschappelijke verbetering willen bewerkstelligen bij mensen, cultuur, dieren, natuur en/of klimaat en doen voor dat doel een beroep op de steun van het publiek.[24] Goede doelen kunnen een erkenning (keurmerk) verkrijgen van onafhankelijke toezichthouder Stichting CBF als zij voldoen aan de door de onafhankelijke Commissie Normstelling opgestelde normen en aan het reglement van het CBF (samen de Erkenningsregeling genoemd). Enkele normen gaan over de governance van goede doelen. Goede doelen zijn ingedeeld in categorieën[25] en voor elke categorie bestaat de mogelijkheid om een RvT in te stellen, maar dat is niet verplicht. Aan goede doelen die vallen in de categorieën D en E is een zwaardere governance-eis gesteld aangezien ofwel een RvT-model moet worden gehanteerd ofwel een gelijkwaardig alternatief. Bij gelijkwaardige alternatieven kan met name worden gedacht aan het monistische besturingsmodel of het passend ingerichte bestuur/directie-model, aldus de toelichting op p. 6 van de normen.[26]

Brancheorganisatie Goede Doelen Nederland behartigt de belangen van hun leden en dat zijn goede doelen die in het bezit zijn van het CBF-keurmerk.[27] Ook de Vereniging van Fondsen in Nederland (FIN) is een brancheverenigingwaarvan goede doelen, in het bijzonder vermogensfondsen, hybride fondsen[28] en *corporate foundations*, lid kunnen worden. De leden van de FIN hebben, anders dan de meeste goede doelen met een CBF erkenning, doorgaans een vermogenscomponent. In sommige gevallen zijn zij daarnaast

---

[24] De definitie van 'Goed Doel' in de Normen voor de erkenning van Goede Doelen luidt als volgt: "Privaatrechtelijke rechtspersoon met volledige rechtsbevoegdheid, gevestigd in Nederland, met de volgende kenmerken: - heeft als missie het bereiken van een maatschappelijke verbetering, teweeggebracht bij mensen en cultuur, dieren, natuur en/of klimaat; - werkt conform het principe 'door ons, voor anderen'; - heeft geen winstoogmerk; - doet voor de doelrealisatie een beroep op de steun van het publiek door werving van geld, vrijwilligers en/of goederen, dan wel op andere organisaties die geld, arbeid en/of goederen ter beschikking stellen; - is geen politieke partij; - is geen kerkgenootschap noch een van de zelfstandige onderdelen of lichamen, waarin een kerkgenootschap is verenigd".

[25] Deze normen kennen een indeling in vijf verschillende categorieën A tot en met E aan de hand van hun 'grootte', dat wil zeggen een ondergrens en/of bovengrens van baten.

[26] De normen zijn te vinden via https://commississienormstelling.nl/normen.

[27] https://goededoelennederland.nl.

[28] Een hybride fonds is een fonds dat zowel een bestaand vermogen beheert als nieuwe gelden werft.

ook fondsenwervend.[29] Partos is de brancheverenigingvoor goede doelen die een ontwikkelingsorganisatie zijn.[30] Partin is een brancheorganisatie voor kleine goede doelen die zich richten op armoedebestrijding. Veel leden van Partin zijn actief in internationale samenwerkingen.[31]

Geïnterviewde brancheorganisaties: FIN en ITGD
Leden van de FIN zijn volgens de website van de FIN in Nederland gevestigde particuliere fondsen die onverplicht steun verlenen aan meerdere organisaties, personen of projecten op het gebied van welzijn, cultuur, volksgezondheid, wetenschap en liefdadigheid.[32] De geïnterviewde bestuurder van de FIN merkt op dat sommige fondsen klein zijn en andere fondsen heel groot, dat wil zeggen: met veel vermogen. Er zijn oude fondsen die lang geleden (vaak door families) zijn opgericht, zoals bijvoorbeeld de voormalige weeshuizen. De geïnterviewde bestuurder lichtte toe dat de leden van de FIN voornamelijk stichtingen zijn die een bestuursmodel hanteren met vaak onbezoldigde bestuurders. De kleine leden hebben alleen een bestuur en sommige grote leden hebben een bestuur met een directie. De vereniging behartigt de belangen van haar leden, is het platform voor onderlinge kennisuitwisseling en stimuleert kwaliteit en effectiviteit in de sector. Op de website is te lezen dat de FIN zich sterk maakt bij de overheid en politiek voor de initiatieven die fondsen en foundations nemen voor het publieke belang en zich inzet om de filantropie in het algemeen en de rol van fondsen en foundations in het bijzonder onder de aandacht te brengen. De FIN vervult daarbij een brugfunctie tussen de FIN-leden en alle maatschappelijke belanghebbenden. De FIN heeft volgens de geïnterviewde bestuurder 335 leden. De meeste leden hebben een ANBI-status. De FIN kent een eigen FIN Code Goed Bestuur.

De geïnterviewde bestuurders van Stichting Intern Toezicht Goede Doelen (ITGD) hebben uitgelegd dat ITGD in 2019 is ontstaan naar aanleiding van een onderzoek van onder meer de vereniging Goede Doelen Nederland waaruit naar voren kwam dat behoefte was aan professionalisering van interne toezichthouders in deze sector. ITGD richt zich volgens haar website op professionalisering van interne toezichthouders van goede doelen die een CBF-erkenning hebben en/of lid zijn van de brancheorganisaties Goede Doelen Nederland, Partos of FIN. Dat zijn niet alleen commissarissen of RvT-leden maar ook bestuurders in een model met een bestuur en een directie. Volgens de bestuurders van ITGD zijn er nu ongeveer 85 aangeslotenen: dat zijn de goeden doelen zelf en/of individuen die een functie hebben bij een goed doel. In totaal zijn er ruim 400 individuele toezichthouders. ITGD richt zich op kennisdeling en het bieden van

[29] Het merendeel van de leden is niet-wervend, bijvoorbeeld een stichting waarin een familie bij oprichting geld heeft gestopt.
[30] https://www.partos.nl.
[31] https://www.partin.nl.
[32] https://fondseninnederland.nl/over-fin.

netwerkmogelijkheden. Zij verzorgt educatie, biedt bestuursondersteuning en biedt bijvoorbeeld een speciaal voor de doelgroep ontwikkelde zelfevaluatietool. De rol van ITGD is naar eigen zeggen vergelijkbaar met die van andere verenigingen van toezichthouders zoals bijvoorbeeld de NVTZ in de zorg en VTW in de woningcorporatiesector. Samen met deze non-profit organisaties zit ITGD in het hiervoor genoemde Toezichtnetwerk.

Geïnterviewde toezichthouder: CBF

Het CBF houdt toezicht op erkende goede doelen. Dat zijn er in totaal ruim 700.[33] Zoals opgemerkt zijn door het CBF erkende goede doelen ingedeeld in vijf categorieën. De geïnterviewde functionaris van het CBF vertelde dat de normen wat betreft bestuursmodellen de laatste jaren in ontwikkeling zijn geweest. Voor 1 januari 2025 stond in de normen slechts dat sprake moest zijn van scheiding van bestuur en toezicht. Nu moeten goede doelen in de D en E categorie een RvT-model of een functioneel gelijkwaardig bestuur/directie-model of een monistisch bestuursmodel hebben. Bij de kleine goede doelen (A en B categorie) is er meer vrijheid en zij hebben volgens de geïnterviewde vaak een bestuursmodel zonder directie. Goede doelen in de categorie C beginnen in veel gevallen een werkorganisatie te krijgen, stellen dan bijvoorbeeld een directeur aan en dan ontstaat er een bestuur/directie-model, aldus de geïnterviewde.[34]

De CBF-auditoren behandelen aanvragen van goede doelen om een CBF-erkenning te krijgen en verrichten hierbij een toets aan de hand van de normen. Bovendien houdt een auditor toezicht op een goed doel dat al een erkenning heeft. Na het verlenen van een erkenning worden goede doelen regelmatig gecontroleerd, onder meer aan de hand van hun jaarverslagen.[35] Naast thematische toetsingen kan er een controle plaatsvinden naar aanleiding van signalen of gebeurtenissen, bijvoorbeeld wanneer een goed doel is gegroeid en daardoor in een andere categorie met zwaardere eisen komt te vallen.

2.2.5 Cultuursector

Over de sector

---

33 https://cbf.nl/over-cbf.

34 Grote goede doelen gaan volgens de geïnterviewde sneller naar een RvT-model, maar af en toe hanteren zij nog een bestuursmodel, bijvoorbeeld vriendenstichtingen. Bij goede doelen die de rechtsvorm van een vereniging hebben is er natuurlijk een ALV maar ook daar wordt volgens de geïnterviewde vaak bij de grotere goede doelen een RvT ingesteld. Ook zijn er grotere goede doelen met een bestuur/directiemodel en ook one-tier boards zijn toegestaan maar komen niet vaak voor, aldus de geïnterviewde functionaris van het CBF.

35 Volgens de geïnterviewde functionaris van het CBF werden voorheen grotere goede doelen eens in de drie jaar opnieuw getoetst. Nu is de controle door het CBF van erkende goede doelen meer risicogericht omdat de standaard-hertoetsing niet altijd effectief bleek te zijn. Het gaat nu meer om thematische toetsingen en om hertoetsingen/controles als dat op basis van signalen nodig wordt geacht.

De culturele sector is een bonte verzameling van organisaties, aldus het recente rapport van de Raad voor Cultuur.[36] Er zijn volgens het rapport grote instellingen waar miljoenen in omgaan en veel medewerkers in dienst zijn, maar ook heel veel kleine instellingen waarvoor het niet haalbaar is om op alle fronten volledig professioneel ingericht te zijn.[37] Deze organisaties zijn volgens het rapport vaak kleiner dan de gemiddelde organisatie in de andere (semi)publieke sectoren, zoals bijvoorbeeld onderwijs. Veel culturele organisaties zijn afhankelijk van subsidies (hooguit voor vier jaar) en dergelijke gesubsidieerde culturele organisaties zijn meestal stichtingen. Doorgaans heeft een culturele organisatie meerdere subsidieverstrekkers (overheden, fondsen) en dit zorgt voor administratieve uitdagingen vanwege het doen van aanvragen en het opstellen van verantwoordingen. Een RvT of een monistisch bestuur is toegestaan maar wordt niet verplicht voorgeschreven. Bij de typering van de sector noemt de Raad voor Cultuur ook het feit dat interne toezichthouders (commissarissen/RvT-leden) schaars zijn en dat een veel gehoorde klacht is dat het lastig is om interne toezichthouders te vinden.

De Governance Code Cultuur is een vorm van zelfregulering. Volgens deze code moeten culturele organisaties in hun jaarverslag toelichten hoe ze de code toepassen. Daarnaast moeten ze zich over toepassing van de code verantwoorden richting subsidiegevers, via hun financiële verantwoording achteraf en soms al in hun subsidieaanvraag (meestal in geval van een meerjarige subsidie). De code gaat uit van het RvT-model maar schrijft een RvT niet verplicht voor. Er bestaat ook een aparte variant van de code voor het bestuur-directiemodel. De laatste versie van de Governance Code Cultuur dateert uit 2019 (GCC 2019) en in 2025 is een traject gestart door Cultuur+Ondernemen om samen met de sector de GCC 2019 te actualiseren en toekomstbestendig te maken.

Geïnterviewde brancheorganisaties: Cultuur+Ondernemen en NVTC
Cultuur+Ondernemen (C+O) is het kennisplatform voor ondernemerschap in de culturele en creatieve sector. De geïnterviewden, de directeur en de programmaleider governance van C+O, hebben toegelicht dat C+O een zelfstandige stichting is die subsidie ontvangt van het Ministerie van OCW. C+O beoogt het ondernemerschap van culturele organisaties te ondersteunen en culturele organisaties te versterken, onder meer door kennisdeling op het gebied van bestuur en toezicht maar ook op het gebied van zakelijke ontwikkeling. Een ander doel van C+O is het verstrekken van financieringen in de vorm van cultuurleningen. C+O is houder van de GCC 2019 en biedt praktische kennis en tools om deze code toe te passen. Ook wordt kennis gedeeld door het publiceren van interviews, ervaringsverhalen en het geven van trainingen. De geïnterviewden merkten op dat

[36] Raad voor Cultuur, *Toezicht in de culturele sector: een kunst apart*, 23 september 2025 (Rapport Raad voor Cultuur 2025), te vinden op: https://www.raadvoorcultuur.nl/documenten/2025/09/23/advies-toezicht.
[37] Rapport Raad voor Cultuur 2025, p. 84.

nieuws over governance bij de doelgroep (culturele organisaties) ook wordt gebracht door andere brancheorganisaties, zoals bijvoorbeeld de Vereniging Nederlandse Poppodia en Festivals (VNPF).

De culturele sector kent ook een beroepsvereniging voor interne toezichthouders en bestuurders in de sector: de Nederlandse Vereniging Toezicht Cultuur (NVTC). De geïnterviewde bestuurder van de NVTC heeft toegelicht dat interne toezichthouders (in een RvT-model) of bestuurders (in een bestuur/directie-model) lid kunnen worden van de NVTC. De NVTC organiseert activiteiten en bijeenkomsten voor haar leden en helpt het netwerk in verband met *good governance* te vergroten. Concreet organiseert de NVTC o.a. bijeenkomsten met experts rondom een actueel thema en een jaarcongres over actuele governance-thema's. Volgens de geïnterviewde bestuurder is de NVTC in de cultuursector enigszins vergelijkbaar met VTW in de woningcorporatiesector, alleen is NVTC nog volop in opbouw.

2.2.6 Sportsector

*Over de sector en NOC*NSF*

Sportclubs hebben doorgaans de vorm van een verening. De vereniging als rechtsvorm kent naast het bestuur een algemene ledenvergadering en er kan een RvC of RvT worden ingesteld maar dat is niet noodzakelijk. Bij kleine sportverenigingen is dat volgens de geïnterviewden van de hierna te noemen sportbonden ook niet gebruikelijk. Veel sportverenigingen zijn aangesloten bij een landelijke sportbond en deze sportbonden kunnen zich weer aansluiten bij koepelorganisatie NOC*NSF. Volgens de website van NOC*NSF zijn 97 landelijke sportorganisaties lid: 80 sportbonden en 17 geassocieerde leden. NOC*NSF heeft een Code Goed Sportbestuur opgesteld die in oktober 2021 is geactualiseerd (CGSB 2021).[38] De CGSB 2021 is volgens de toelichting bedoeld voor 'bestuurders in de sport, het intern toezicht (algemene ledenvergadering, bondsraad, RvT of RvC) en iedereen die een rol heeft in de governance van een sportorganisatie'.[39]

Geïnterviewde sportbonden: KNHB, KNVB en NBB

De Koninklijke Nederlandse Hockey Bond (KNHB) is een sportbond (vereniging) met bijna 230.000 leden die zich inzet voor 328 hockeyverenigingen in Nederland.[40] Het geïnterviewde lid van het directieteam van de KNHB heeft met de leden van zijn team als taak om verenigingen te adviseren. De geïnterviewde vertelde dat de KNHB zelf ook in 2021 de statuten heeft gewijzigd (teneinde te zorgen voor meer directe binding van leden

---

[38] https://www.nocnsf.nl/over-nocnsf/maatschappelijke-positionering-van-sport/goed-sportbestuur.

[39] Volgens Principe 1 van de CGSB 2021 is de bestuurlijke inrichting van de sportorganisaties gericht op 'effectieve, efficiënte en gedragen besluitvorming en zorgvuldig toezicht'. Afhankelijk van de rechtspersoonlijkheid en het besturingsmodel wordt toezicht gehouden door een toezichthoudend bestuur, een RvT/RvC, de ALV of ledenraad.

[40] https://www.knhb.nl/over-knhb/organisatie/.

van hockeyclubs in plaats van getrapte binding via de hockeyclubs) en bij die gelegenheid is ook naar de WBTR gekeken.

De Koninklijke Nederlandse Voetbalbond (KNVB) is een sportbond met de rechtsvorm van een vereniging. De KNVB heeft volgens de geïnterviewde general counsel van de KNVB ruim 1,2 miljoen leden: iedereen die lid is van een voetbalclub en daarin een functie bekleedt, is ook lid van de KNVB (althans behoort lid te zijn van de KNVB). De geïnterviewde heeft toegelicht dat de KNVB-vereniging is onderverdeeld in twee secties: een sectie amateurvoetbal en een sectie betaald voetbal. Deze twee secties hebben geen rechtspersoonlijkheid maar hebben wel elk een eigen directeur-bestuurder. Zij hebben bestuurlijk en financieel een behoorlijke mate van autonomie, aldus de geïnterviewde general counsel. Dit onderzoek spitst zich vooral toe op de amateurverenigingen die zijn aangesloten bij de KNVB. Dat zijn er in totaal ongeveer 3.000. De geïnterviewde lichtte toe dat teneinde toegelaten te kunnen worden tot het lidmaatschap van de KNVB en de sectie amateurvoetbal, een voetbalvereniging een schriftelijk verzoek moet indienen bij het bestuur amateurvoetbal. De desbetreffende vereniging moet tegelijk ook een verzoek tot toelating van haar leden doen, waarbij de vereniging als vertegenwoordiger van de leden optreedt. Eén van de voorwaarden is dat de vereniging dient te beschikken over door het bestuur amateurvoetbal goedgekeurde statuten.[41]

De Nederlandse Basketball Bond (NBB) is de in 1947 opgerichte bond (vereniging).[42] De NBB kent een bestuur, een directie en commissies. De leden van de NBB zijn blijkens de statuten van november 2021 basketbalverenigingen en natuurlijke personen. Voordat tot toelating van een basketbalvereniging als lid wordt besloten worden de voorwaarden voor het lidmaatschap kenbaar gemaakt. De NBB erkent een vereniging slechts als deze voldoet aan een aantal eisen. Eén van de eisen is dat in de statuten een bepaalde elementen zijn opgenomen. De geïnterviewde accountmanager en operationeel manager van de NBB gaven aan dat zij statuten die aan de NBB worden voorgelegd ook checken op de WBTR.

2.2.7 DNA en WBTR.nl

Geïnterviewde overkoepelende vereniging: DNA
DNA is volgens de geïnterviewde directeur van DNA een "vereniging van verenigingen". Van DNA zijn bijvoorbeeld brancheverenigingen, beroepsverenigingen en federaties lid. Onder de leden zijn vertegenwoordigd: de sportsector, waaronder NOC*NSF, de goede

---

41 Zie 'Toelichting bij KNVB-modelstatuten voor een (omni)vereniging met volledige rechtsbevoegdheid die lid is/wordt van de KNVB versie april 2021', te raadplegen op: https://www.knvb.nl/assist-bestuurders/regels-bepalingen/knvb-bepalingen/statuten-en-huishoudelijk-reglement. De KNVB-modelstatuten bevatten enkele verplichte onderdelen die geel gemarkeerd zijn in de modelstatuten.

42 https://basketball.nl/historie/basketball-nederland/.

doelensector (bijvoorbeeld Goede Doelen Nederland) en de semipublieke sector.[43] Deze verenigingen-leden zijn allemaal landelijk georiënteerd, zoals de KNVB in tegenstelling tot lokale voetbalverenigingen. DNA biedt verenigingsprofessionals en verenigingen de mogelijkheid om kennis te delen, van elkaar te leren en zich te laten inspireren op thema's waar zij onderling overeenkomsten hebben.[44] Op deze wijze kunnen zij van elkaar leren, bijvoorbeeld op het gebied van governancemodellen en communicatie met leden.

Website: WBTR.nl
DNA verwijst naar de website www.wbtr.nl.[45] Deze website is opgezet als een samenwerkingsinitiatief van DNA, IVBB en een vijftiental grotere verenigingen en koepelorganisaties.[46] Het platform is daarna overgenomen door een commerciële organisatie die ook AVG-support.nl aanbiedt. Volgens de functionaris van WBTR.nl is de website gericht op (kleine) verenigingen en stichtingen die informatie zoeken over de WBTR. Verenigingen en stichtingen kunnen tegen betaling (via een abonnement) doorlopend informatie ontvangen, vragen stellen over en ondersteund worden bij bestuur en toezicht in brede zin. Als voorbeeld gaf de functionaris dat informatie en ondersteuning wordt geboden bij het organiseren van een algemene ledenvergadering.

2.2.8 Coöperaties en geïnterviewde brancheorganisatie: NCR

Coöperaties kennen veel verschijningsvormen. Er zijn volgens de geïnterviewde jurist van de Nationale Coöperatieve Raad (NCR) in totaal ongeveer 9.300 coöperaties. Coöperaties kunnen verschillen soorten governancemodellen hanteren, waaronder een model met een RvC en een monistisch bestuursmodel.[47] Voor coöperaties die kwalificeren als structuurcoöperatie geldt op grond van Boek 2 BW de verplichting om een RvC in te stellen. De wettelijke structuurregeling voor coöperaties bevat (nog) geen expliciete verwijzing naar een monistisch bestuursmodel met niet-uitvoerende bestuurders als alternatief voor een RvC.

De NCR is een vereniging waarvan ongeveer 150 coöperaties lid zijn uit verschillende sectoren (voedsel, financiële dienstverlening, zorg, energie). Sommige coöperaties zijn klein (zorgcoöperaties, energiecoöperaties, deelauto-coöperaties) en sommige heel groot (zoals bijvoorbeeld bepaalde zuivelcoöperaties). De NCR behartigt volgens de

---

43 Wat betreft de semipublieke sector zijn de zorg, woningcorporaties en enkele verenigingen in het onderwijs (o.a. PO-raad, VO-raad, MBO-raad maar bijvoorbeeld niet de vereniging van hogescholen) vertegenwoordigd. De culturele sector is niet vertegenwoordigd volgens de directeur van DNA.

44 Zie ook: https://wijzijndna.nl.

45 https://ivbb.nl/project/wbtr/. Blijkens het handelsregister geeft Uitvoeringsorganisatie WBTR IVBB B.V. praktische uitvoering aan het gedachtegoed van IVBB door het bedenken, co-creëren, maken, distribueren en verkopen van producten en diensten die leiden tot de verbetering van de positie van verenigingen, fondsen en andere non-profit entiteiten.

46 https://wbtr.nl/index/de-nederlandse-associatie-dna/.

47 Deze modellen worden beschreven in de Good Practices behorende bij de Coöperatie Code 2024, p. 45-49.

geïnterviewde jurist de belangen van 'echte coöperaties' die het beginsel 'voor, door en met de leden' hanteren (het 'raiffeissen-principe').[48] De NCR is een private organisatie en wordt gefinancierd door zijn eigen leden. Met het geld van de leden worden bijeenkomsten en cursussen georganiseerd, kennis gedeeld, vragen beantwoord, onderzoek gedaan en worden de belangen van de leden behartigd, bijvoorbeeld ook in Den Haag als het gaat om wetsvoorstellen die relevant zijn voor coöperaties.[49] Op de website van de NCR staan de namen van de coöperaties die lid zijn van de NCR vermeld.[50]

De NCR heeft een eigen code voor coöperaties opgesteld: de Coöperatie Code. De huidige versie uit 2024 (Coöperatie Code 2024) vervangt de Coöperatie Code uit 2019. De code van de NCR is geen 'harde' lidmaatschapsverplichting voor de leden van de NCR. De geïnterviewde jurist van de NCR heeft toegelicht dat coöperaties de Coöperatie Code 2024 vrijwillig kunnen toepassen en dat de leden van de coöperatie het bestuur van de coöperatie kunnen aanspreken op het niet of niet goed/volledig toepassen van de code. Zoals te lezen is op de website van de NCR, wordt van NCR-leden wel verwacht dat zij de principes en voorschriften van de code naleven. De toepassing en naleving dient volgens de NCR jaarlijks te worden geagendeerd en voorzien van een toelichting en motivering in het jaarverslag. Volgens de website spreken leden hun coöperatie aan op de naleving en kunnen ook coöperaties elkaar hier onderling op aanspreken.

---

48 Zuiver fiscaal gedreven coöperaties, zoals bijvoorbeeld advocatenkantoren, kunnen niet lid worden van de NCR.

49 Een voorbeeld is de tijdelijke wet die in coronatijd volledig digitale algemene ledenvergaderingen mogelijk maakte.

50 http://cooperatie.nl/leden/.

Hoofdstuk 3
Informatieverstrekking over en bekendheid met de nieuwe regels van de WBTR

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de beantwoording van **onderzoeksvraag 9** centraal: In hoeverre zijn bestuurders en toezichthouders in de praktijk op de hoogte (gesteld) van de WBTR?

De beantwoording van deze vraag is van belang om in ieder geval drie redenen:

1. Voor de effectiviteit van de WBTR-bepalingen is het belangrijk dat de adressanten op de hoogte zijn (gesteld) van de inhoud en strekking van voormelde bepalingen. Dit is in Deelonderzoek I, hoofdstuk 11, ook als een algemene randvoorwaarde benoemd.
2. Om te voorkomen dat de WBTR onbedoelde neveneffecten heeft. Als voorbeeld kan worden genoemd het mogelijk afnemen van de bereidwilligheid van vrijwilligers om een bestuurdersfunctie in een vereniging of stichting te bekleden, vanwege een gepercipieerd aansprakelijkheidsrisico. Een onjuiste perceptie kan ontstaan als men niet, onvoldoende of onjuist op de hoogte is (gesteld) van de reikwijdte van de nieuwe aansprakelijkheidsbepalingen.
3. Het eventueel nader kunnen informeren van de Tweede Kamer over de wijze waarop informatie is verstrekt ten tijde van de inwerkingtreding van de WBTR.

De derde reden moet worden gezien tegen de achtergrond van het volgende. Tijdens de parlementaire behandeling van de WBTR heeft een aantal Kamerleden (Van Dam c.s.) op 18 januari 2020 een motie ingediend.[1] In de motie overwogen Van Dam c.s. dat de regering er weliswaar naar streeft dat het wetsvoorstel minimale gevolgen zal hebben voor bestaande stichtingen en verenigingen, maar dat het in de praktijk wel zal leiden tot aanpassingen in de wijze waarop onder meer verenigingen en stichtingen hun bestuur en toezicht zullen vormgeven. Van Dam c.s. verzochten de regering om bij het invoeren van de WBTR actief de gevolgen van de wet te communiceren aan bestaande verenigingen en stichtingen. Zij verzochten de regering voorts in die voorlichting in het bijzonder aandacht te besteden aan wat er voor deze bestaande rechtspersonen verandert en wat er van hen verwacht wordt op het moment dat de WBTR van kracht wordt. Deze motie is destijds door de Tweede Kamer aangenomen.

[1] *Kamerstukken II* 2019/20, 34491, nr. 16.

In dit hoofdstuk zal eerst worden ingegaan op de wijze waarop aan de motie uitvoering is gegeven (par. 3.2). Vervolgens wordt achtereenvolgens de rol belicht die de KvK (par. 3.3), DNA en IVBB (par. 3.4), de KNB en individuele notarissen (par. 3.5) en (branche)organisaties (par. 3.6) bij de informatieverstrekking hebben gespeeld. De algemene bekendheid van bestuurders en toezichthouders met de regels van de WBTR komt aan bod in par. 3.7. In de slotparagraaf 3.8 wordt onderzoeksvraag 9 beantwoord.

3.2 Voorlichtingsprogramma overheid tezamen met (branche)organisaties

3.2.1 Publieksvoorlichting

Zoals de toenmalige Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (mede namens de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport) eind 2024 antwoordde naar aanleiding van vragen van kamerlid Van Dijk over vrijwillige verenigingsbestuurders die persoonlijk aansprakelijk gesteld kunnen worden, is bij de inwerkingtreding van de WBTR aan de motie van het lid Van Dam c.s. uitvoering gegeven.[2] Dit is gebeurd in 2021 door een voorlichtingsprogramma vanuit het Ministerie van Justitie en Veiligheid tezamen met de KNB, de KvK, en De Nederlandse Associatie (DNA) – een vereniging die Nederlandse brancheverenigingen, federaties, beroepsverenigingen, sportbonden en ledenorganisaties verenigt – en het Instituut voor Verenigingen, Branches en Beroepen (IVBB).[3] De staatssecretaris merkte hierover in 2024 op:

> "Dit voorlichtingsprogramma bestond uit het geven van publieksvoorlichting over de gevolgen van de wet op www.rijksoverheid.nl en de website van de KvK door middel van het voornoemde informatieblad over de wet en verscheidene instructievideo's. De KNB heeft de Nederlandse notarissen ingelicht over deze wet zodat de notaris het contact met een vereniging kon aangrijpen om de verschillende aspecten van de wet aan de orde te stellen. Ook de organisaties DNA en IVBB hebben het informatieblad verspreid onder al haar leden."[4]

3.2.2 Informatieblad

In het Informatieblad van het Ministerie van Justitie en Veiligheid, dat op 15 juni 2021 werd gepubliceerd op www.rijksoverheid.nl, is algemene informatie over de WBTR te vinden.[5] Het Informatieblad bevat vier pagina's waarin wordt uitgelegd wat het doel van de WBTR is, welke maatregelen in de WBTR centraal staan, wat verenigingen en stichtingen moeten doen en waar verdere vragen kunnen worden gesteld.

---

2 *Aanhangsel Handelingen II* 2024/25, nr. 692, p. 4.

3 Zie de beantwoording van schriftelijke vragen die zijn gesteld door het lid Van Dijk (CDA) door de Minister van Financiën op 11 april 2022, *Aanhangsel Handelingen II* 2021/2022, nr. 2010, p. 3. Zie ook *Kamerstukken I* 2020/21, 34491, C, p. 18.

4 *Aanhangsel Handelingen II* 2024/25, nr. 692, p. 4.

5 https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2021/informatieblad-wet-bestuur-en-toezicht-rechtspersonen.

Vijf maatregelen
In het Informatieblad worden belangrijke maatregelen opgesomd:

> "Vijf maatregelen staan centraal in deze wet:
> 1. Voor de vereniging en de stichting wordt een wettelijke grondslag gegeven om een raad van commissarissen of een monistisch bestuursmodel in te stellen [**].
> 2. Wanneer bestuurders en commissarissen van verenigingen en stichtingen een tegenstrijdig belang hebben, mogen zij niet deelnemen aan de besluitvorming.
> 3. Er worden regels gegeven voor aansprakelijkheid van bestuurders en commissarissen van verenigingen en stichtingen in geval van faillissement wegens onbehoorlijke taakvervulling.
> 4. De rechter krijgt meer beoordelingsvrijheid om een bestuurder of commissaris van een stichting te ontslaan als het Openbaar Ministerie of een belanghebbende daar om verzoekt.
> 5. Voor de vereniging en stichting geldt dat (a) de statuten een regeling moeten bevatten voor ontstentenis (bv. overlijden, ontslag) of belet (bv. ziekte) van bestuurders en commissarissen en (b) dat een bestuurder of commissaris niet meer stemmen kan uitbrengen dan de andere bestuurders of commissarissen tezamen."

Het is begrijpelijk dat het Ministerie het Informatieblad niet te uitgebreid heeft willen maken en om die reden keuzes heeft gemaakt. Inherent aan het maken van keuzes is dat niet alles kan worden genoemd. Het valt de onderzoekers op dat het gewijzigde art. 2:298a BW niet in het Informatieblad is genoemd, terwijl dat voor bestuurders van stichtingen met een arbeidsovereenkomst (bestuurders-werknemers) relevant is, zo blijkt ook uit de interviews met brancheorganisaties (zie ook par. 5.9.2 Deelonderzoek II). In het algemeen is het ook opvallend dat coöperaties als groep niet worden genoemd in het Informatieblad; er wordt slechts gesproken over 'verenigingen en stichtingen'.

Statuten aanpassen
Het Informatieblad noemt op p. 2 de gevallen waarin de statuten van een vereniging of stichting moeten worden aangepast. Daarbij wordt kort ingegaan op de ontstentenis- en beletregeling die bij de eerstvolgende statutenwijziging na 1 juli 2021 in de statuten moet worden opgenomen. De onderzoekers merken op dat in de tekst van het Informatieblad de nuance mist dat een statutaire belet- en ontstentenisregeling slechts verplicht is voor het geval dat sprake is van ontstentenis of belet van *alle* bestuurders of *alle* commissarissen. Voorts noemt het Informatieblad dat de statuten moeten worden aangepast bij de eerstvolgende statutenwijziging als deze een regeling bevatten die inhoudt dat één bestuurder of commissaris meer stemmen kan uitbrengen dan de andere

bestuurders of commissarissen tezamen. Volgens de onderzoekers zou het nuttig zijn om ook te noemen dat een in de statuten opgenomen oude tegenstrijdigbelangregeling (de voormalige 'vertegenwoordigingsregeling') bij een vereniging vanaf 1 juli 2021 niet langer rechtsgeldig is en dat per 1 juli 2021 bij een tegenstrijdig belang van een bestuurder of commissaris de wettelijke besluitvormingsregeling in acht moet worden genomen. Ook op dit punt is het daarom verstandig de statuten bij de eerstvolgende statutenwijziging aan te passen.

Algemeen en dagelijks bestuur
In het Informatieblad onder het sub-kopje getiteld 'Beraad u over de mogelijkheden van de wet' op p. 2, wordt het volgende genoemd:

> "Verenigingen en stichtingen kunnen bij inwerkingtreding van de wet hun bestaande structuren voor bestuur en toezicht houden, zoals de structuur waarin sprake is van een algemeen en een dagelijks bestuur of een raad van toezicht. Het wetsvoorstel brengt daar geen wijziging in."

De tekst vervolgt onder de volgende bullet dat "bestaande verenigingen en stichtingen er niettemin goed aan doen om zich te beraden op de mogelijkheden en gevolgen die de wet hen biedt". De onderzoekers merken op dat deze laatste toevoeging nuttig is. De zin dat verenigingen en stichtingen hun bestaande structuren voor bestuur en toezicht kunnen behouden kan echter tot verwarring en mogelijk verkeerde interpretatie leiden. Een model met een algemeen en dagelijks bestuur kan immers kwalificeren als een RvC-model of een monistisch bestuursmodel. In par. 3.2.3 van Deelonderzoek I werd toegelicht dat de benaming van het orgaan niet doorslaggevend is voor de juridische kwalificatie van dat orgaan. De memorie van toelichting bij de WBTR verduidelijkte dat wanneer in de statuten een orgaan van de rechtspersoon wordt ingesteld en daarbij aan dat orgaan de taak wordt toegekend om toezicht te houden op het beleid van het bestuur en op de algemene gang van zaken in de rechtspersoon en de daaraan verbonden onderneming of organisatie, dat orgaan een RvC is in de zin van de wet.[6] In dat geval is het verstandig de statuten aan te passen en het algemeen bestuur anders te noemen, te weten: 'raad van commissarissen' of 'raad van toezicht'. In par. 4.6.10.1 van Deelonderzoek I merkten de onderzoekers op dat een bestuur bestaande uit algemene dagelijkse bestuurders kan kwalificeren als een monistisch bestuur als het daarvan de kenmerken heeft.[7] Hoewel dan niet zozeer sprake hoeft te zijn van een aanpassing van de

---

6 *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 3, p. 20. Zie ook *Kamerstukken II* 2020/21, 34491, C, p. 14 (MvA).

7 Tijdens de parlementaire behandeling van de WBTR merkte de toenmalige Minister van Rechtsbescherming hierover op: "Als in de statuten is gekozen voor de aanduiding «dagelijks bestuur» en «algemeen bestuur», dan is voor de juridische duiding doorslaggevend welke taken in de praktijk aan deze organen zijn toegekend. Van een bestuur in de zin van artikel 2:9 BW is sprake wanneer het orgaan het dagelijkse beleid en de strategie van de rechtspersoon bepaalt en het zijn taak in beginsel autonoom vervult. In de praktijk doen zich verschillende varianten voor, waarbij de gekozen aanduiding in de

'structuur', kan de zinsnede dat de WBTR daar geen wijziging in aanbrengt verwarring opleveren. De WBTR-bepalingen inzake het monistische bestuursmodel zijn nu nog niet van kracht maar zodra deze wel van kracht worden, is het bijvoorbeeld van belang dat de wet bepaalt dat slechts een niet-uitvoerende bestuurder voorzitter van het bestuur kan zijn.

Inschrijving van niet-uitvoerende bestuurders in het handelsregister
In het Informatieblad is op p. 3 te lezen:

> "De bepalingen die een wettelijke grondslag geven voor het monistische bestuursmodel bij verenigingen en stichtingen treden nog niet in werking per 1 juli 2021. De inwerkingtreding van deze bepalingen is uitgesteld. Daarom kunnen de uitvoerende bestuurders en NUBs nog niet in het Handelsregister worden geregistreerd."

Deze laatste zin blijkt (inmiddels) feitelijk onjuist te zijn. In het handelsregister kan bij de titel van de bestuurders nu, ondanks het feit dat de bepalingen over het monistische bestuursmodel nog niet inwerking zijn getreden, wel degelijk 'uitvoerende bestuurder' respectievelijk 'niet-uitvoerende bestuurder' worden vermeld (zie Deelonderzoek III, par. 4.3.4).

Tegenstrijdigbelangregeling
Onder het kopje 'tegenstrijdig belangregeling' wordt op p. 3 een voorbeeld genoemd:

> "Denk aan het geval dat een vereniging een bepaald pand wil huren voor haar activiteiten en een van de bestuurders van de vereniging verhuurder is van dat pand. Het persoonlijk belang van de bestuurder is in dat geval tegenstrijdig aan het belang van de vereniging. De bestuurder heeft immers belang dat zijn pand gehuurd wordt voor een zo hoog mogelijke huur. De vereniging heeft belang bij een pand met een zo laag mogelijke huur."

De onderzoekers onderschrijven het nut van het noemen van voorbeelden. Dat maakt abstracte wetteksten voor de lezers beter te begrijpen. Tegelijkertijd is tegenstrijdig belang een lastig en genuanceerd onderwerp. Zo hangt het af van alle relevante

---

statuten niet altijd duidelijk maakt of degene die deel uitmaakt van een gremium kwalificeert als uitvoerend bestuurder, niet-uitvoerend bestuurder of toezichthouder. Als het «dagelijks bestuur» van een stichting op grond van de statuten het dagelijkse beleid en de strategie bepalen, zal een rechter – ook op basis van het huidige recht – kunnen bepalen dat deze personen «bestuurders» zijn in de zin van de wet. Als een «algemeen bestuur» toezicht houdt op het beleid van het «dagelijks bestuur» en de algemene gang van zaken van de rechtspersoon en het bestuur met raad terzijde staat, dan zal een rechter bij de beoordeling van de omstandigheden van het geval kunnen oordelen dat juridisch sprake is van een raad van commissarissen of van een monistisch bestuursmodel waarbij degene die zitting hebben in het algemene bestuur fungeren als niet-uitvoerende bestuurders." *Kamerstukken II* 2018/19, 34491, nr. 6, p. 17 (NV II).

omstandigheden van het concrete geval of er daadwerkelijk sprake is van een tegenstrijdig belang. Het hoeft in het gegeven voorbeeld niet altijd zo te zijn dat een bestuurder er belang bij heeft dat zijn pand voor een zo hoog mogelijke huur wordt gehuurd. In sommige omstandigheden kan beredeneerd worden dat de belangen van de bestuurder en de vereniging parallel lopen, bijvoorbeeld als in de gegeven casus het pand dat door de vereniging wordt gehuurd het meest geschikte pand is voor de activiteiten van de vereniging en de huur redelijk en marktconform is.

Aansprakelijkheid in faillissement van bestuurders en commissarissen van de vereniging en stichting
In het Informatieblad staat het volgende op p. 3:

> "De Wet bestuur en toezicht rechtspersonen regelt dat bestuurders en commissarissen van informele en niet-commerciële verenigingen en niet-commerciële stichtingen ook aansprakelijk kunnen zijn in geval van faillissement van de rechtspersoon wanneer zij hun taken onbehoorlijk hebben vervuld. Net als nu al kan bij de bestuurders en commissarissen van formele en commerciële verenigingen en commerciële stichtingen."

De onderzoekers merken allereerst op dat het niet voor alle lezers duidelijk zal zijn wanneer een vereniging of stichting kwalificeert als 'commercieel'. Bovendien lijkt het alsof bestuurders en commissarissen van informele en niet-commerciële verenigingen en niet-commerciële stichtingen voorheen niet aansprakelijk konden worden gesteld, terwijl art. 2:9 BW (wat betreft bestuurders) en de onrechtmatige daadactie voorheen ook al mogelijkheden tot aansprakelijkstelling boden. Bovendien blijkt uit dit citaat niet dat het moet gaan om *kennelijk* onbehoorlijke taakvervulling en dat aannemelijk moet zijn dat dit een *belangrijke oorzaak* is van het faillissement. Dit laatste komt wel aan de orde in de daaropvolgende alinea waarin de aandacht wordt gevestigd op het bewijsvermoeden dat onder omstandigheden voor bestuurders en commissarissen van semipublieke instellingen geldt.

Het Informatieblad vervolgt op p. 3:

> "Voor bestuurders en commissarissen van semipublieke instellingen die in sectorspecifieke regelgeving aan een variant jaarrekeningenplicht zijn onderworpen (zoals woningcorporaties, onderwijsinstellingen en zorginstellingen), geldt bovendien een bewijsvermoeden als, kort gezegd, hun boekhouding niet op orde is."

Het bewijsvermoeden is een belangrijk onderdeel van de regeling over aansprakelijkheid in faillissementssituaties. Dit bewijsvermoeden geldt volgens het Informatieblad 'bij een

variant van de jaarrekeningenplicht'. De onderzoekers geven in overweging te verduidelijken wat een variant van de jaarrekeningenplicht inhoudt.

Ontslagregeling bij de stichting
Onder dit kopje wordt de regeling van art. 2:298 BW (ontslag door de rechter op verzoek van het openbaar ministerie of een belanghebbende) genoemd. Daarbij wordt opgemerkt dat de gronden voor ontslag door de rechter zijn uitgebreid. De onderzoekers merken op dat de ontslaggronden in feite niet zozeer zijn uitgebreid maar dat zij in de WBTR zijn veranderd met het oogmerk om deze te verruimen. Een belangrijk gevolg van ontslag van een bestuurder of commissaris van een stichting door de rechter op grond van art. 2:298 BW is het bestuursverbod. Dit bestuursverbod wordt weliswaar genoemd, maar de onderzoekers merken op het bestuursverbod nog nader en duidelijker toegelicht zou kunnen worden.

Vragen
Wat betreft het stellen van vragen wordt verwezen naar www.rijksoverheid.nl. Bovendien wordt het telefoonnummer 1400 genoemd en de mogelijkheid om per e-mail een vraag te stellen via een contactformulier. Daarna wordt in het Informatieblad verwezen naar het Instituut voor Verenigingen, Branches en Beroepen (IVBB) (www.ivbb.nl), De Nederlandse Associatie (DNA) (www.denederlandseassociatie.nl) en de notaris (www.notaris.nl/stichting-en-vereniging).

3.3 Informatieverstrekking door de KvK

Volgens een medewerker van de KvK had de KvK ten tijde van en na de inwerkingtreding van de WBTR een pagina op haar website waarin alle aspecten van de WBTR stapsgewijs werden benoemd. Begin 2026 is deze pagina van de site gehaald omdat het geen actuele wetgeving meer betreft. De WBTR wordt sindsdien niet meer apart genoemd, waarbij de medewerker van de KvK opmerkte dat het Digitaal Ondernemingsplein (DOP) wel verwijst naar de WBTR.[8] Op de pagina 'Regel het bestuur en toezicht van uw organisatie' staat:

> "In de Wet Bestuur en Toezicht Rechtspersonen (WBTR) staat dat alle rechtspersonen kunnen kiezen voor een one-tier board als bestuursmodel. Dus ook coöperaties, verenigingen en stichtingen. Let op: dit onderdeel van de wet is nog niet ingegaan."

Het onderstreepte deel 'Wet Bestuur en Toezicht Rechtspersonen' linkt naar het Informatieblad van 15 juni 2021. Het onderstreepte deel 'dit onderdeel van de wet is nog

[8] Zie https://ondernemersplein.overheid.nl/bedrijfsvoering/rechtsvormen-en-organisatie/regel-het-bestuur-en-toezicht-van-uw-organisatie/.

niet ingegaan' linkt naar de pagina van WBTR.nl (zie hierna) van 23 september 2021 getiteld: 'Uitstel wettelijke grondslag one-tier board'. Hierop is te lezen:

> "Het model met één gezamenlijk bestuur vereist inschrijving van uitvoerende en niet-uitvoerende bestuurders bij de Kamer van Koophandel. Dit is wetstechnisch nog niet mogelijk. Daarvoor is een wijziging van het Handelsregisterbesluit 2008 nodig. Daaraan wordt gewerkt. [**] Als je wilt gaan werken met de opzet van een one-tier board, is dat wel mogelijk. Je moet dan handelen in lijn met de eisen van de WBTR. De inschrijving bij de Kamer van Koophandel volgt dan later."

Hiervoor is reeds opgemerkt dat dit (inmiddels) feitelijk onjuist blijkt te zijn. In het handelsregister kan bij de titel van de bestuurders wel degelijk 'uitvoerende bestuurder' respectievelijk 'niet-uitvoerende bestuurder' worden vermeld.

Ook is informatie verstrekt via het YouTube-kanaal van de KvK. Deze video's zijn op het moment van dit schrijven nog steeds terug te vinden.

3.4 Informatieverstrekking door DNA en IVBB en de website WBTR.nl

DNA werd hiervoor in par. 2.2.7 van dit Deelonderzoek II al nader geduid. Volgens de geïnterviewde directeur wees DNA vragen over de WBTR ten tijde van de inwerkingtreding van de WBTR door naar de organisatie WBTR.nl en de gelijknamige website www.wbtr.nl. IVBB staat voor instituut voor verenigingen, branches en beroepen en heeft als doel om samen met verenigingen 'research en innovatie op de kaart te zetten' onder meer door wetenschappelijk en toegepast onderzoek.[9] Op de website van IVBB is een tabblad 'WBTR' te vinden waarop voor praktische ondersteuning wordt doorverwezen naar de website www.wbtr.nl.[10] Deze website is ook één van de eerste 'hits' wanneer men via Google zoekt op 'wbtr'.

De website www.wbtr.nl is een samenwerkingsinitiatief van DNA, IVBB en een vijftiental grotere verenigingen en koepelorganisaties.[11]

Op de startpagina van de website staat nu:

> "De Wet Bestuur en Toezicht Rechtspersonen (WBTR) is op 1 juli 2021 ingegaan. Per 1 juli 2026 wijzigt de stemrechtregeling. Volgens de WBTR zijn diverse zaken te regelen, ook statutair. Bestuursleden zijn verplicht aan de WBTR te voldoen en

---

9 Zie https://ivbb.nl.

10 Zie https://ivbb.nl/project/wbtr/. Blijkens het handelsregister geeft Uitvoeringsorganisatie WBTR IVBB B.V. praktische uitvoering aan het gedachtegoed van IVBB door het bedenken, co-creëren, maken, distribueren en verkopen van producten en diensten die leiden tot de verbetering van de positie van verenigingen, fondsen en andere non-profit entiteiten.

11 Zie https://wbtr.nl/index/de-nederlandse-associatie-dna/.

voor foutieve bestuursbesluiten kunnen zij aansprakelijk zijn. Wij ondersteunen je om dit goed te regelen en risico op aansprakelijkheid te minimaliseren."

Vervolgens wordt een abonnement-keuze en een WBTR-check aangeboden. De WBTR-check is een gratis toegankelijke checklist met een aantal vragen die doorlopen moeten worden. De vragenlijst eindigt met een score. Vervolgens bestaat de mogelijkheid tot aanmelding voor een (gratis) webinar.[12] Ook bestaat de mogelijkheid om via een betaald abonnement begeleid door een stappenplan heen te lopen.[13]

Volgens de directeur van DNA zijn en waren de ervaringen met de website www.wbtr.nl positief aangezien deze website de regels concreter maakt, onder meer door het stappenplan.[14] De functionaris van het bedrijf achter WBTR.nl lichtte toe dat abonnementhouders ook vragen kunnen stellen aan de helpdesk. Er komen regelmatig, op dagelijkse basis, vragen binnen over bestuur en toezicht in brede zin. De functionaris merkte op dat met name bestuurders van kleine verenigingen vaak onbewust onbekwaam zijn en dat er veel behoefte is aan ondersteuning van besturen van kleinere verenigingen, ook voor wat betreft praktische zaken, zoals het organiseren van een algemene ledenvergadering. Als er iets is misgegaan bij een vereniging of stichting en dat in het (lokale) nieuws komt, is er een stijging in het aantal vragen waar te nemen. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een nieuwsbericht dat een penningmeester van een vereniging geld uit de verenigingskas heeft weggesluisd. Bestuurders willen dan graag weten wat de risico's voor hen persoonlijk zijn als zoiets zich bij hun vereniging voordoet. Ook merkte hij op dat bestuurders van verenigingen en stichtingen vaak beslissingen nemen met de statuten in de hand maar dat deze soms niet in overeenstemming zijn met de wet waardoor ongeldige besluitvorming kan plaatsvinden. Om die reden wijst de website WBTR.nl op het belang van het (tijdig) aanpassen van statuten. De overheid zou daar volgens hem meer en duidelijker op kunnen wijzen.

3.5 Informatieverstrekking door de KNB en door de individuele notaris(kantoren)

In een semigestructureerd interview dat de onderzoekers hebben afgenomen met de juridisch adviseur bij de KNB kwam naar voren dat de KNB vóór de inwerkingtreding van de WBTR een rol heeft vervuld bij zowel de interne informatievoorziening aan de beroepsgroep als de externe informatievoorziening aan het publiek (zie hoofdstuk 4, par.

---

12 Zie https://wbtr.nl/helpcenter/webinars/. Het webinar dat op dit moment (12 april 2026) maandelijks wordt aangeboden is getiteld: 'Voorkom hoofdelijke aansprakelijkheid, je hebt tot 1 juli'.

13 Zie https://wbtr.nl/de-oplossing/#stappenplan.

14 Het stappenplan is gratis en er wordt een mogelijkheid geboden om een gratis webinar te volgen. Daarnaast bestaat er de mogelijkheid om een abonnement af te sluiten nadat het stappenplan is doorlopen en er aanvullende vragen zijn. WBTR.nl biedt naast hulp bij de implementatie van de WBTR via het abonnement ook algemener hulp om aan wet- en regelgeving te voldoen en aansprakelijkheid te voorkomen.

4.2.1). De KNB heeft destijds (kandidaat-)notarissen intern geïnformeerd via het interne notarisnet waartoe alleen (kandidaat-)notarissen toegang hebben. Voorts werden aan (kandidaat-)notarissen in het voorjaar van 2021 2 à 3 door de KNB georganiseerde online cursussen over de WBTR aangeboden,[15] die volgens de woordvoerder van de KNB goed werden bezocht.
Wat betreft de externe informatievoorziening is van belang dat de KNB contact had met het Ministerie van Justitie en Veiligheid ten behoeve van het opstellen van het Informatieblad dat op 15 juni 2021 werd gepubliceerd op Rijksoverheid.nl.[16] Voorts heeft de KNB zelf ook het publiek geïnformeerd via www.notaris.nl[17] en www.knb.nl [18].

De informatieverstrekking aan verenigingen/coöperaties/OWM-en/stichtingen kan ook hebben plaatsgehad doordat zij als cliënt door 'hun' notariskantoor zijn geïnformeerd over de nieuwe bepalingen van de WBTR en de overgangsbepalingen. Een vraag hierover is opgenomen in de door de onderzoekers uitgezette enquête onder de leden van de VON (notarissen, toegevoegd notarissen en kandidaat-notarissen). Hieruit volgde dat het merendeel van de respondenten (78%) destijds eveneens informatie heeft verstrekt over de WBTR door individuele cliënten (verenigingen/coöperaties/OWM-en/stichtingen) te informeren en meer in het algemeen het publiek te informeren via moderne, openbare media (zie hierna hoofdstuk 4, par. 4.2 en par. 4.3). Eén van de bestuurders van de VON vertelde tijdens het interview met de VON dat haar kantoor is aangesloten bij Netwerk Notarissen en dat zij een eigen mailing aan cliënten hebben opgesteld en uitgestuurd.

3.6 Informatieverstrekking door (branche)organisaties

3.6.1 Inleiding

Voor de beantwoording van onderzoeksvraag 9 zijn door de onderzoekers semigestructureerde interviews gehouden met functionarissen van (branche)organisaties die opereren in de semipublieke sector en de vrijwilligerssector (zie hierover uitvoerig hoofdstuk 5). In deze interviews is de volgende vraag gesteld:

> 'Op welke wijze heeft uw organisatie destijds haar leden/aangesloten organisaties geïnformeerd/voorgelicht over de inwerkingtreding van de nieuwe WBTR-bepalingen, waaronder de overgangsbepalingen?'

---

15 Zie bijvoorbeeld ook het slot van het nieuwsbericht van 25 maart 2021: https://www.knb.nl/nieuwsberichten/nieuwe-regels-bestuur-en-toezicht-rechtspersonen.

16 Zie https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2021/informatieblad-wet-bestuur-en-toezicht-rechtspersonen.

17 Zie https://www.notaris.nl/page/wet-bestuur-en-toezicht-rechtspersonen-wbtr.

18 Zie de nieuwsberichten:https://www.knb.nl/nieuwsberichten/nieuwe-regels-bestuur-en-toezicht-rechtspersonen (nieuwsbericht van 25 maart 2021), https://www.knb.nl/nieuwsberichten/wet-bestuur-en-toezicht-rechtspersonen-niet-geheel-in-werking (nieuwsbericht van 22 juni 2021) en https://www.knb.nl/nieuwsberichten/knb-informeert-stichtingen-en-verenigingen-over-wbtr (nieuwsbericht van 24 juni 2021).

De geïnterviewden noemden in reactie op deze vraag onder meer dat hun organisaties via nieuwsbrieven en via hun website informatie hebben verstrekt. Ook in opleidingen en speciaal daarvoor georganiseerde cursussen kwam de WBTR en de (aankomende) inwerkingtreding daarvan bij veel organisaties aan de orde. Zoals opgemerkt hebben de onderzoekers, al dan niet op aanwijzing van de geïnterviewden, op de websites van de (branche)organisaties ook informatie over de (aanstaande) inwerkingtreding van de WBTR gevonden en bestudeerd. Op sommige websites is (nog) informatie te vinden maar het is goed mogelijk dat rondom de datum van inwerkingtreding van de WBTR, 1 juli 2021, meer informatie beschikbaar was en dat internetpagina's later zijn verwijderd of aangepast.

De bevindingen die uit de interviews met functionarissen van (branche)organisaties en uit informatie op websites van (branche)organisaties naar voren kwamen, geven het volgende beeld:

Informatievoorziening over de WBTR t.t.v. inwerkingtreding	Website t.t.v. inwerkingtreding	Nieuwsbrieven t.t.v. inwerkingtreding	Onderwerp in speciale cursussen/opleiding t.t.v. inwerkingtreding
Woningcorporaties	Ja	Ja	Ja
Zorg	Ja	Ja	Ja
Hogescholen	Ja	Ja	Ja
Goede doelen	Ja	Ja	Nee
Cultuur	Ja	Ja	Ja
Sport	Ja	Ja	Nee
Coöperaties	Ja	Ja	Ja

Hierna gaan we nader in op de bevindingen uit de hiervoor bedoelde interviews en websites, waarbij eerst de semipublieke sector, vervolgens de vrijwilligerssector en tot slot de coöperaties aan bod komen.

3.6.2 Semipublieke sector

Op de website van de VTW is een nieuwsbrief van 10 juni 2021 te vinden waarin staat dat verenigingen en stichtingen, waaronder woningcorporaties, vanaf 1 juli 2021 moeten voldoen aan de WBTR. Daarbij wordt overigens opgemerkt dat voor woningcorporaties al veel is vastgelegd in de Woningwet en dat de WBTR daardoor voor corporaties geen grote gevolgen heeft.[19]

De namens BoZ geïnterviewden merkten op dat de vijf tot de BoZ behorende brancheorganisaties zelf informatie hebben verstrekt aan hun achterban

[19] Zie https://vtw.nl/nieuwsbrief/196/artikel/1664.

(zorgaanbieders) door middel van hun websites, nieuwsbrieven, juridische updates en ook door het verstrekken van informatie tijdens de maandelijkse bijeenkomsten van juristen van de aangesloten zorgaanbieders. De NVTZ heeft volgens de geïnterviewde op verschillende wijzen haar de leden (interne toezichthouders bij zorgaanbieders) geïnformeerd: door nieuwsbrieven, artikelen op de website, leergangen (onder meer online colleges) en door het onder de aandacht brengen van vernieuwde modeldocumenten die op voormelde website te vinden zijn. De NVTZ beantwoordt en beantwoordde vragen hierover via de Governance Helpdesk. Op de website is een memo van Dirkzwager legal & tax d.d. 30 april 2021 over de nieuwe modelstatuten en de overgangsbepalingen te vinden. Op een webpagina die als datum 2 augustus 2022 noemt, is te lezen dat de berichten over de WBTR op de website van de NVTZ veel gelezen worden.[20]

De leden van de VH (hogescholen) zijn volgens de geïnterviewde geïnformeerd via het 'Landelijk Juristen Netwerk van de Vereniging Hogescholen' waarvan bijna alle juridisch adviseurs die werkzaam zijn binnen een hogeschool lid zijn. Dit netwerk heeft een eigen digitale omgeving en daarop was een mededeling geplaatst over de WBTR-bepalingen.

3.6.3 Vrijwilligerssector

Wat betreft goede doelen is de WBTR volgens de geïnterviewden in educatieve 'sectorupdates' (met Goede Doelen Nederland en/of het CBF) aan de orde gekomen. Er is bovendien informatie over de WBTR op de website van ITGD te vinden. De geïnterviewden gaven aan dat door ITGD geen aparte cursussen/sessies met de WBTR als hoofdonderwerp zijn georganiseerd, maar dat advocaten- en notarissenkantoor Van Doorne N.V. bij kennismakingsbijeenkomsten en cursussen voor interne toezichthouders bij goede doelen aandacht besteedt aan de WBTR als deelonderwerp.

De geïnterviewde van de FIN vertelde dat er in mei 2021 een online ledenbijeenkomst is geweest met een deskundige van Valegis Advocaten. Bovendien is een checklist WBTR, ontwikkeld door NOV – platform voor vrijwillige inzet,[21] gedeeld met de leden via 'FINFlits', het informatiedocument van de FIN en via de website, 'MijnFIN'. Ook het Informatieblad van de Rijksoverheid is gedeeld met de leden.[22]

Het CBF is geen brancheorganisatie maar een (externe) toezichthouder en heeft zelf geen informatie verstrekt over de WBTR. De geïnterviewde van het CBF vertelde dat de auditoren bij de behandeling van aanvragen van goede doelen om een CBF-erkenning te

---

[20] Zie https://www.nvtz.nl/kennisbank/wet-bestuur-toezicht-en-rechtspersonen-wbtr/.

[21] Tegenwoordig heet dit VrijwilligerswerkNL. Zie https://vrijwilligerswerk.nl.

[22] De FIN heeft een Magazine Code Goed Bestuur, waarin een hoofdstuk over wetgeving rondom governance is opgenomen met aandacht voor de WBTR. Zie https://nieuwsbrief.fondseninnederland.nl/code-goed-bestuur/4-wetgeving-en-regelgeving.

krijgen of bij de hertoetsing van een eerder toegekende CBF-erkenning de statuten van goede doelen onder ogen krijgen. Dit kon voor hen soms aanleiding zijn de WBTR wel aan de orde te stellen in hun gesprekken met goede doelen, bijvoorbeeld als gesignaleerd werd dat het goede doel gedateerde statuten had. De CBF-auditoren hebben en hadden daarmee dus een signaalfunctie. Het CBF is en was hierin ontwikkelgericht volgens de geïnterviewde en maakt afspraken met het goede doel over de aanpassing van de statuten. Deze hoeft overigens niet altijd onmiddellijk in gang te worden gezet. Het CBF houdt er rekening mee dat een notariële akte van statutenwijziging voor kleine(re) organisaties relatief duur kan zijn. Er wordt dan in sommige gevallen een termijn gegund (een aantal jaar, afhankelijk van de grootte van de organisatie en afhankelijk van wat er in de statuten aangepast moet worden) om de statuten bij de notaris te laten wijzigen.

C+O heeft in 2021 zelf een speciale WBTR handreiking geschreven met de belangrijkste elementen uit de WBTR.[23] Verder verschenen er destijds volgens de geïnterviewden regelmatig nieuwsbrieven en is de WBTR aan de orde gekomen in diverse presentaties over de Governance Code Cultuur. De geïnterviewden van C+O merkten op dat de WBTR en de handreiking nadien ook steeds aan de orde komen aangezien dit wordt genoemd en herhaald in bepaalde trainingen en masterclasses die via C+O gevolgd kunnen worden. De NVTC heeft online een themasessie over de WBTR voor haar leden georganiseerd en na afloop zijn de slides daarvan met alle leden gedeeld.

Op de KNHB-website is een pagina ingericht voor bestuurders over 'regels statuten en juridische zaken' met een onderdeel 'WBTR' en een onderdeel 'aansprakelijkheid'.[24] Bij het onderdeel 'aansprakelijkheid' staat een link naar de hiervoor in par. 3.3 genoemde website www.wbtr.nl. Het geïnterviewde lid van het management team van de KNHB vertelde dat er nieuwsbrieven zijn verstuurd en dat er een online bijeenkomst was over de WBTR voor verenigingen met mr. Arthur van Hoeff van de Stichting voor Vereniging en Recht.

De KNVB heeft op haar website een tabblad clubondersteuning, 'KNVB Assist', waarop informatie voor vrijwilligers te vinden is. Zo is er een tabblad 'goed besturen' en een tabblad 'regels & bepalingen'. Onder dit laatste tabblad is (nu nog steeds) informatie te vinden over de WBTR.[25] De KNVB heeft in december 2020 via 'KNVB Assist' de leden geïnformeerd over de WBTR en heeft voorts in maart 2021 een nieuwsbrief uitgestuurd aan bestuurders van voetbalverenigingen. De KNVB heeft bovendien een stappenplan

---

[23] Zie https://www.cultuur-ondernemen.nl/storage/media/WBTR.pdf.
[24] Zie https://www.knhb/clubsupport/bestuurder/regels-statuten-en-juridische-zaken/verenigingsrecht/.
[25] Zie https://www.knvb.nl/assist-bestuurders/regels-bepalingen/wetgeving/wbtr. De belangrijkste bepalingen uit de WBTR worden daar per subonderdeel besproken, te weten: taakvervulling, stemrecht binnen het bestuur, belet en ontstentenis, tegenstrijdig belang, raadgevende stem, bezoldiging, toezicht, monistisch bestuur, bestuurdersaansprakelijkheid.

ontwikkeld om verenigingen te ondersteunen bij de uitvoering van de WBTR.[26] In dit stappenplan wordt verwezen naar de website van de KNVB, de website van NOC*NSF en de website van de Nederlandse Stichting voor Vereniging en Recht,[27] een commerciële aanbieder van juridisch advies.

De NBB heeft een pagina met als datum 21 april 2020 en als titel: 'Nieuwe Wet Bestuur en Toezicht Rechtspersonen vraagt actie van vrijwel elke vereniging'.[28] Daarin wordt algemene informatie gegeven met een voorbeeld over tegenstrijdig belang, wordt gewezen op de verplichting om een ontstentenis- en beletregeling in de statuten op te nemen en wordt gewezen op de regeling van meervoudig stemrecht. Bovendien is er volgens de geïnterviewden een aantal keer een artikel over de WBTR geplaatst in de nieuwsbrief. Ook bij de informatie voor bestuurders staat een bericht over de WBTR.[29] Daar is ook te lezen: 'Wat moet je doen? Voor 1 juli 2026 moeten de verenigingsstatuten hierop aangepast zijn! De NBB modelstatuten kunnen als voorbeeld gebruikt worden. De aandachtspunten m.b.t. de WBTR zijn hierin opgenomen.'

3.6.4 Coöperaties

De NCR heeft volgens de geïnterviewde jurist van de NCR veel ruchtbaarheid gegeven aan de inwerkingtreding van de WBTR. Leden werden op de WBTR geattendeerd in een nieuwsbrief en op de website van de NCR. Bovendien heeft de geïnterviewde, die zelf overigens voorheen werkzaam was als kandidaat-notaris, een cursus over de WBTR opgetuigd voor de leden die zij digitaal 5 à 6 keer heeft gegeven aan de leden van de NCR.

3.7 Algemene bekendheid bestuurders en interne toezichthouders met de regels van de WBTR

3.7.1 Inleiding

De onderzoekers hebben in de semigestructureerde interviews met (branche) organisaties die opereren in de semipublieke sector en de vrijwilligerssector ook de volgende vraag gesteld:

> 'Waren/zijn de leden/aangesloten organisaties – naar uw indruk – voldoende bekend met de in de WBTR opgenomen (overgangs)bepalingen?'

3.7.2 Semipublieke sector

---

[26] Zie https://www.knvb.nl/downloads/sites/bestand/knvb/25036/stappenplan-wbtr.
[27] Zie https://www.verenigingenrecht.nl.
[28] Zie https://basketball.nl/2020/04/21/nieuwe-wet-bestuur-en-toezicht-rechtspersonen-vraagt-actie-van-vrijwel-elke-vereniging/.
[29] Zie https://basketball.nl/kennishub/bestuurder/bestuurders.

De WBTR betekende voor woningcorporaties volgens de geïnterviewde directeur van VTW weinig nieuws. Rond die tijd zijn ook de modelstatuten die VTW publiceert aangepast, maar de aanpassing was ingegeven door de nieuwe Woningwet die op 1 januari 2022 in werking trad. Daarnaast is toen ook de WBTR betrokken in de nieuwe modelstatuten. In de nieuwsbrief van 10 juni 2021 op de website van VTW is een verwijzing opgenomen naar een eerder bericht uit 2019 van mr. Eelkje van de Kuilen en mr. Iris den Bieman getiteld: 'Wetsvoorstel wet Bestuur en Toezicht: voor corporaties verandert er weinig'.[30] Ook is te lezen in de berichten op de website van VTW dat de statuten van corporaties niet (onmiddellijk) aangepast hoeven worden door deze wetswijziging maar wel bij de eerstvolgende statutenwijziging na inwerkingtreding van de WBTR:

> "Aedes en VTW adviseren hun leden om bij een volgende statutenwijziging, naast de wijzigingen die voortkomen uit de WBTR, dan ook meteen de wijzigingen van de Woningwet mee te nemen."[31]

De geïnterviewde directeur van de NVTZ merkte op dat de leden (interne toezichthouders bij zorgaanbieders) tijdens de parlementaire behandeling van het Wetsvoorstel eigenlijk onvoldoende van de aankomende wijzigingen op de hoogte waren. Zij gingen zich er pas mee bezighouden toen de WBTR op het punt van inwerkingtreding stond. Rondom de datum van inwerkingtreding van de WBTR werd er informatie aangeboden door de NVTZ. Eén van de geïnterviewden van de BoZ merkt op dat notarissen over de noodzaak om statuten aan te passen adviseren, maar dat de NVZD en NVTZ modellen hebben gemaakt. De geïnterviewden van de BoZ merkten op:

> "Het model van de statuten van een zorgorganisatie is wellicht niet bij alle notarissen bekend, maar in voorkomend geval worden ze daarop door de brancheorganisaties en/of hun leden gewezen."

De namens VH en VTH geïnterviewden merkten op dat de hogescholen al op de hoogte waren via de eigen juristen die zij in dienst hebben. Zij hebben de in de WBTR geregelde onderwerpen dan ook zelf opgepakt. In voorkomende gevallen zullen zij de notaris hebben benaderd, aldus de geïnterviewden.

3.7.3 Vrijwilligerssector

De geïnterviewde namens de FIN gaf aan dat de bekendheid met de WBTR wisselt:

---

[30] Zie https://vtw.nl/nieuws/wetsvoorstel-wet-bestuur-en-toezicht-voor-corporaties-verandert-er-weinig.
[31] Zie https://vtw.nl/nieuwsbrief/215/artikel/1811.

> "Voor veel (bestuurders van) fondsen is het wel een bekende kreet en zij zijn daarover geïnformeerd maar desondanks is een deel (kleine minderheid) niet op de hoogte."

Volgens de geïnterviewden van de ITGD zijn interne toezichthouders bij goede doelen niet altijd even goed op de hoogte van wet- en regelgeving in het algemeen. De WBTR was niet een onderwerp dat heel erg leefde. Een onderwerp dat in het algemeen wel leeft en is gerelateerd aan de WBTR is tegenstrijdig belang en belangenverstrengeling.

De geïnterviewde functionaris van het CBF merkte op dat er destijds bij een aantal goede doelen sprake was van onwetendheid, maar dat daarin inmiddels wel vooruitgang merkbaar is. Er is wel een verschil tussen kleine en grote organisaties wat betreft kennis over de WBTR. Sommige kleine goede doelen hoorden voor het eerst over de WBTR in een gesprek met het CBF.

De geïnterviewden van C+O merkten op dat C+O geen apart onderzoek heeft gedaan of culturele instellingen op de hoogte waren. Wel kreeg C+O diverse vragen over de WBTR en de overgangsbepalingen. Overigens verwijst C+O voor het doorvoeren van vereiste veranderingen in de statuten door naar de notaris. Verder merkten de geïnterviewden van C+O op dat een neveneffect dat nauwelijks aan de orde is geweest de positie van de directeur-bestuurder betreft. Daar is nu veel aandacht voor naar aanleiding van het ontslag van de directeur-bestuurder van het Nederlands Fotomuseum. Destijds had niemand in de gaten dat de WBTR ook een wetswijziging inhield ter zake van het (rechtspersonenrechtelijk) ontslag van een stichtingsbestuurder (introductie van art. 2:298a BW), aldus de geïnterviewden.

Wat betreft voetbalclubs merkte de legal counsel van de KNVB op dat (bestuurders van) voetbalclubs een aantal keer zijn geïnformeerd over de WBTR en het feit dat deze van kracht zou worden, maar dat het niet bekend is of zij daarvoor en daarna goed op de hoogte waren. De geïnterviewde manager van de KNHB denkt dat hockeyclubs redelijk bekend waren met de WBTR omdat deze verenigingen ook vaak juristen hebben die daar kennis van hebben. Bovendien merkt hij op dat de KNHB verenigingen "behoorlijk achter de broek heeft gezeten om die statutenwijzigingen door te voeren". De geïnterviewden van de NBB merkten op:

> "Sommige verenigingen gingen er wel mee aan de slag of stelden vragen omdat ze ergens een keer iets gehoord hadden, maar ook niet precies wisten wat. Maar ik denk dat het voor heel veel verenigingen een ver van mijn bed-show was."

3.7.4 Coöperaties

De NCR heeft veel ruchtbaarheid gegeven aan de inwerkingtreding van de WBTR en dat leidde tot best veel ophef onder de leden. Leden wilden weten of zij hun statuten

moesten aanpassen. Dit bezorgde de geïnterviewde jurist van de NCR destijds veel werk. Zij heeft een cursus over de WBTR opgetuigd en deze digitaal 5 à 6 keer gegeven aan de leden van de NCR.

3.8 Beantwoording onderzoeksvraag 9

De overheid heeft het publiek voorgelicht over de gevolgen van de WBTR via www.rijksoverheid.nl door middel van het Informatieblad over de wet en verscheidene instructievideo's. Het Informatieblad noemt vijf maatregelen voor verenigingen en stichtingen die centraal staan in de wet. De onderzoekers constateren dat het Informatieblad terecht bondig is (4 pagina's), maar dat als gevolg van gemaakte keuzes bepaalde informatie niet is/wordt gegeven die wel relevant kan zijn voor verenigingen en stichtingen. Een belangrijk voorbeeld is het gewijzigde art. 2:298a BW, dat voor bestuurders van stichtingen met een arbeidsovereenkomst (bestuurders-werknemers) relevant is. De onderzoekers merken op dat sommige informatie, bijvoorbeeld over de noodzaak tot statutenwijziging, over bestaande modellen met een algemeen en dagelijks bestuur, over tegenstrijdig belang en over aansprakelijkheid bij faillissement genuanceerd zou kunnen worden teneinde meer duidelijkheid te bieden.

Het Informatieblad is ook gebruikt door (branche)organisaties, waarbij organisaties, zoals DNA, verwezen naar het Informatieblad.

Een belangrijke randvoorwaarde is dat sprake is van juiste en duidelijke informatie. Een onjuiste perceptie kan ontstaan als men niet, onvoldoende of onjuist op de hoogte is (gesteld) van de reikwijdte van met name de nieuwe aansprakelijkheidsbepalingen. Het Informatieblad bevatte relevante informatie over de WBTR en speelde een zeer belangrijke rol, ook omdat andere organisaties hierop voortgebouwd hebben. De onderzoekers hebben een paar voorbeelden uit het Informatieblad uitgelicht waar de informatie genuanceerder gebracht zou kunnen worden teneinde verwarring (algemeen/dagelijks bestuur) en/of te zware interpretatie faillissementsaansprakelijkheid) te voorkomen. De onderzoekers wijzen er bovendien op dat duidelijk en begrijpelijk taalgebruik alsmede goede voorbeelden van belang zijn om de boodschap goed over te brengen aan het brede publiek.

Niet alleen door de overheid, de KvK en de KNB, maar ook door diverse Brancheorganisaties zijn verenigingen, stichting en coöperaties op de hoogte gesteld van de WBTR door middel van speciaal ingerichte webpagina's en nieuwsbrieven. Sommige websites, met name van sportbonden en (sport)verenigingen, linken door naar de website www.wbtr.nl, waar tegen betaling informatie te verkrijgen is. De helpdesk van deze commerciële organisatie krijgt regelmatig vragen en er blijkt met name bij kleine verenigingen behoefte te zijn aan (doorlopende) ondersteuning over bestuur en toezicht in brede zin, ook wat betreft praktische zaken. De functionaris van WBTR.nl merkte op

dat veel bestuurders van kleinere verenigingen onbewust onbekwaam zijn. Het komt voor dat zij beslissingen met de statuten in de hand nemen, terwijl die statuten niet meer in overeenstemming zijn met de wet. De overheid zou hier naar zijn mening nog meer op kunnen wijzen. De onderzoekers signaleren dat bij de informatievoorziening een belangrijk aandachtspunt is dat steeds de balans wordt bewaakt tussen het juist, puntig en begrijpelijk informeren van een breed publiek en het 'bang maken' van bestuurders en toezichthouders.

Via sites van (branche)organisaties is ook gratis informatie te vinden. Voor culturele instellingen heeft C+O bijvoorbeeld gratis toegankelijke handreikingen opgesteld. Brancheorganisaties in zowel de semipublieke sector als de vrijwilligerssector hebben diverse cursussen aangeboden en de WBTR wordt nog steeds in sommige door brancheorganisaties aangeboden (betaalde) trainingen voor nieuwe toezichthouders genoemd.

De geïnterviewde functionarissen van brancheorganisaties in de semipublieke sector gaven te kennen dat bestuurders en interne toezichthouders van stichtingen en verenigingen in de semipublieke sector al goed op de hoogte waren van de regels. Dat kwam doordat de meeste regels niet nieuw waren omdat zij al in sectorwetgeving (bijvoorbeeld de Woningwet) of een sectorcode (bijvoorbeeld de Governancecode Zorg) voorkwamen. Wat betreft hogescholen had die bekendheid ook te maken met het feit dat zij eigen juristen en bestuurssecretarissen in dienst hebben die dit volgens de geïnterviewden van VH en VTH scherp op het netvlies hadden.

Uit de interviews met verschillende functionarissen van (branche)organisaties binnen de vrijwilligerssector komt een gevarieerd beeld naar voren wat betreft de vraag of betrokkenen goed op de hoogte zijn. Sommige geïnterviewden gaven aan deze vraag niet te kunnen beantwoorden, omdat zij daar geen onderzoek naar hebben gedaan. Naar de indruk van de bestuurder van FIN is bij filantropische fondsen een kleine minderheid niet op de hoogte. De functionaris van het CBF merkte op dat er wat betreft kennis over de WBTR een verschil bestaat tussen kleine en grote organisaties. Sommige kleine goede doelen hoorden voor het eerst over de WBTR in een gesprek met het CBF. De bestuurders van ITGD gaven aan dat het onderwerp tegenstrijdig belang, dat onderdeel is van de WBTR, in ieder geval wel leefde. De geïnterviewden in de culturele sector constateerden dat niet alle regels bij iedereen bekend zijn. In het bijzonder de nieuwe regel over het beëindigen van de arbeidsrelatie van een bestuurder die rechtspersonenrechtelijk is ontslagen (art. 2:298a BW) is een onderdeel dat onderbelicht is gebleven. De geïnterviewde van de KNHB merkte op aan dat er naar zijn indruk redelijke bekendheid is over de WBTR bij voetbalclubs. De functionaris van WBTR.nl sprak daarentegen van een grote groep bij met name (sport- en gezelligheids-)verenigingen die onbewust onbekwaam is.

Coöperaties zijn als groep niet apart geadresseerd in het Informatieblad (er wordt slechts gesproken over ‘verenigingen en stichtingen’). Brancheorganisatie NCR heeft zelf wel aandacht besteed aan de WBTR. Onder de coöperaties die lid zijn bij de NCR ontstond volgens de jurist van de NCR behoorlijk wat ophef omdat veel leden vragen hadden of en hoe zij hun statuten moesten aanpassen. Die vragen zijn geadresseerd in informatie op de website van de NCR en in door de NCR georganiseerde online cursussen voor de leden.

Hoofdstuk 4
Implementatie van governancebepalingen van de WBTR in de statuten van verenigingen en stichtingen (notariële praktijk)

4.1 Inleiding

Het praktijkonderzoek ten aanzien van de governancebepalingen richt zich op de wijze van implementatie van deze bepalingen door de onder de WBTR vallende rechtspersonen alsmede op de ervaringen met, gesignaleerde onduidelijkheden en knelpunten van deze bepalingen. Om dit in kaart te brengen zijn onder meer de ervaringen die in de notariële beroepspraktijk (inmiddels) zijn opgedaan met de WBTR van belang. Bij het vastleggen van de statuten in de notariële oprichtingsakte van formele verenigingen, coöperaties, OWM-en en stichtingen en bij het nadien wijzigen van deze statuten dient immers per definitie een notaris te worden betrokken.[1] Hierdoor is de notariële beroepsgroep bij uitstek in staat bij te dragen aan de beantwoording van in het bijzonder de onderzoeksvragen 8 en 11:

- **onderzoeksvraag 8**: Hoe zijn de governancebepalingen uit de WBTR geïmplementeerd? Welke knelpunten deden of doen zich voor?
- **onderzoeksvraag 11**: Hoe gaan verenigingen en stichtingen om met de vereisten van statutenwijziging, en zijn de overgangsbepalingen voldoende bekend?

Met het oog hierop hebben de onderzoekers interviews gehouden met functionarissen van de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB) en de Vereniging Ondernemingsrechtspecialisten Notariaat (VON). Hiervan wordt verslag gedaan in par. 4.2. Voorts heeft het bestuur van de VON zich bereid getoond een door de onderzoekers opgestelde vragenlijst uit te zetten onder de leden van de VON. In deze enquête zijn de leden van de VON bevraagd over hun praktijkervaringen met de governancebepalingen uit de WBTR. Hiervan wordt verslag gedaan in par. 4.3 en par. 4.4. De onderzoeksvragen 8 en 11 worden beantwoord in par. 4.5.

4.2 Interviews met KNB en VON

4.2.1 KNB

De KNB is de beroepsorganisatie voor het notariaat. Iedere (kandidaat-)notaris en

[1] Vgl. voor de oprichting: art. 2:4, art. 2:27, art. 2:53, art. 2:54, art. 2:286 BW en voor de statutenwijziging na de oprichting: art. 2:42 en art. 2:293 BW.

toegevoegd notaris is lid van de KNB.[2] Op 1 januari 2026 waren 1181 notarissen, 263 toegevoegd notarissen en 2126 kandidaat-notarissen lid van de KNB.[3]

In oktober 2025 hebben twee onderzoekers een semigestructureerd interview afgenomen met de juridisch adviseur bij de KNB. Hij is eveneens secretaris van de Gecombineerde Commissie Vennootschapsrecht van de KNB en de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA). Tot 2020 verzorgde een collega bij de KNB het ondernemingsrechtelijke deel bij de KNB maar sinds diens pensionering in 2020 nam de geïnterviewde het over. Het wetgevingstraject van de WBTR bevond zich toen in de eindfase. De onderzoekers hebben de geïnterviewde onder meer vragen gesteld over de informatievoorziening over de WBTR door de KNB en de bekendheid met de WBTR bij de leden. Ook is geïnformeerd naar de vragen, ervaringen en knelpunten over de implementatie en werking van de WBTR, die door de leden met de KNB zijn gedeeld.

Hierna wordt verslag gedaan van hetgeen uit het gesprek naar voren kwam.

Allereerst heeft de KNB vóór de inwerkingtreding van de WBTR een rol vervuld bij zowel de interne informatievoorziening aan de beroepsgroep als de externe informatievoorziening aan het publiek. De KNB heeft destijds (kandidaat-)notarissen intern geïnformeerd via het interne notarisnet waartoe alleen (kandidaat-)notarissen toegang hebben. Op de vraag of de leden van de KNB voldoende bekend zijn met de in de WBTR opgenomen (overgangs-) bepalingen, liet de geïnterviewde weten dat aan de leden van de KNB in het voorjaar van 2021 twee à drie door de KNB georganiseerde online cursussen over de WBTR zijn aangeboden die goed zijn bezocht.

Wat betreft de externe informatievoorziening is van belang dat de geïnterviewde in zijn hoedanigheid van juridisch adviseur van de KNB contact had met het Ministerie van Justitie en Veiligheid ten behoeve van het opstellen van het Informatieblad dat op 15 juni 2021 werd gepubliceerd op Rijksoverheid.nl.[4] Voorts heeft de KNB zelf ook het publiek geïnformeerd via www.notaris.nl[5] en www.knb.nl[6]. De KNB had ook contact met De Nederlandse Associatie (DNA) als vertegenwoordiger van verenigingen (zie ook par. 3.2 van dit Deelonderzoek II).

---

2 Zie https://www.knb.nl/over-knb/leden-lidmaatschap/.

3 Vgl. Factsheet Leden en kantoren – jaaroverzicht 2025 (pdf, 155 kB).url gepubliceerd via https://www.knb.nl/over-knb/feiten-cijfers/.

4 Zie https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2021/informatieblad-wet-bestuur-en-toezicht-rechtspersonen.

5 Zie https://www.notaris.nl/page/wet-bestuur-en-toezicht-rechtspersonen-wbtr.

6 Zie de nieuwsberichten: https://www.knb.nl/nieuwsberichten/nieuwe-regels-bestuur-en-toezicht-rechtspersonen (25-03-2021), https://www.knb.nl/nieuwsberichten/wet-bestuur-en-toezicht-rechtspersonen-niet-geheel-in-werking (22-06-2021) en https://www.knb.nl/nieuwsberichten/knb-informeert-stichtingen-en-verenigingen-over-wbtr (24-06-2021).

De KNB[7] kreeg vóór en na de inwerkingtreding op 1 juli 2021 van de nieuwe WBTR-bepalingen veel vragen van notarissen over de volgende onderwerpen:

(i) de VVE: valt deze als bijzondere vereniging wel of niet onder de bepalingen van de WBTR?[8];
(ii) de gefaseerde invoering van de WBTR in het algemeen;
(iii) de invoering van de bepalingen van de one-tier board.

De geïnterviewde beschikt niet over informatie of er naar aanleiding van de WBTR een stijging is geweest in het aantal statutenwijzigingen bij verenigingen en stichtingen.

Op de vraag of de inwerkingtreding van de WBTR aanleiding was de modelstatuten voor de vereniging, coöperatie, onderlinge waarborgmaatschappij respectievelijk de stichting te wijzigen, heeft de geïnterviewde bevestigend geantwoord. De KNB werkt met modelstatuten die worden opgesteld en beheerd door SDU (die gebruik maakt van een eigen modellencommissie). Deze modelstatuten zijn slechts beschikbaar voor notarissen via het intranet van de KNB (notarisnet). Er zijn modellen voor een vereniging en voor een stichting, die naar aanleiding van de WBTR zijn aangepast door SDU.

4.2.2 VON

De VON is een door de KNB ondersteunde beroepsvereniging die zich ten doel stelt de vakinhoudelijke en praktische kennis van het ondernemingsrecht voor notarissen, toegevoegd notarissen en kandidaat-notarissen te bevorderen.[9] Voor het lidmaatschap van de VON komen in aanmerking notarissen, toegevoegd notarissen en kandidaat-notarissen die gespecialiseerd zijn in het ondernemingsrecht[10] alsmede andere personen die kunnen aantonen aan bepaalde voorwaarden[11] te voldoen. Onder de leden van de VON is in november 2025 een enquête uitgezet waarover in par. 4.3-4.4 verslag wordt gedaan.

In november 2025 hebben twee onderzoekers een semigestructureerd interview afgenomen met twee bestuursleden van de VON. De onderzoekers hebben hen een aantal vragen gesteld over onder meer de informatievoorziening over de WBTR door de VON en de bekendheid met de WBTR bij de leden. Ook is geïnformeerd naar de vragen

---

7 De KNB beantwoordt overigens geen vragen (meer) van leden op vaktechnisch gebied.
8 Het antwoord op deze vraag luidt ontkennend (zie Deelonderzoek I, par. 1.5).
9 Zie art. 2 lid 1 van de statuten van de VON.
10 Hetgeen ingevolge art. 3 lid 2 van de statuten van de VON moet blijken uit het hebben gevolgd van een Grotius opleiding, een Notariële Specialisatieopleiding of daarmee gelijkwaardige opleiding, op het gebied van het ondernemingsrecht en het met goed gevolg afgelegd hebben van het bijbehorende examen.
11 Dit kunnen blijkens art. 3 lid 2 van de statuten van de VON personen zijn die: (i) lid zijn van een commissie op het gebied van het ondernemingsrecht, (ii) universitair docent zijn op het gebied van het ondernemingsrecht, (iii) artikelen op het terrein van het ondernemingsrecht hebben gepubliceerd of (iv) door hun ervaring en kennis geacht worden een grondige kennis van het ondernemingsrecht te hebben.

over en ervaringen met de implementatie en werking van de WBTR en naar de eventuele knelpunten, die door de leden met de VON zijn gedeeld.

Hierna wordt verslag gedaan van hetgeen uit het gesprek naar voren kwam.

De geïnterviewden maken als bestuurder deel uit van het vierhoofdige bestuur van de VON. Ten tijde van de inwerkingtreding van de WBTR waren zij echter nog geen bestuurslid. De VON heeft sinds 2020 een wetgevingscommissie, maar is zelf niet betrokken geweest bij de WBTR of het wetgevingsproces. Het bestuur van de VON wordt geïnformeerd door de juridisch adviseur van de KNB, die tijdens bestuursvergaderingen van de VON vertelt over de stand van zaken in het wetgevingsproces van relevante wetsvoorstellen en daarbij ook eventuele relevante Kamervragen deelt, zonder daar overigens nadere duiding aan te geven.

De VON heeft destijds haar leden geïnformeerd en voorgelicht over de inwerkingtreding van de nieuwe WBTR-bepalingen door op 11 juli 2021 voor haar leden een online cursus over de WBTR te organiseren. De cursus werd goed (online) bezocht. Op 15 juni 2022 is een studiemiddag georganiseerd getiteld: Eén jaar WBTR, waar staan we nu?

De leden van de VON zijn en waren ten tijde van de inwerkingtreding van de WBTR – naar de indruk van de geïnterviewden – voldoende bekend met de in de WBTR opgenomen (overgangs)bepalingen. Uit de inhoudelijke vragen die tijdens de cursus van 11 juli 2021 werden gesteld, bleek dat de deelnemers inhoudelijk al goed op de hoogte waren van de nieuwe WBTR-bepalingen.

De geïnterviewden lieten weten dat er geen specifieke vragen bij de VON zijn binnen gekomen over de WBTR. Dit geldt ook voor de uitgestelde inwerkingtreding van de WBTR-bepalingen omtrent het monistische bestuursmodel.

Tot slot gaven beide geïnterviewden – naar aanleiding van een vraag hierover – te kennen geen suggesties te hebben ter verbetering/aanvulling van de wettelijke regeling van bestuur en toezicht bij verenigingen, coöperaties, onderlinge waarborgmaatschappijen respectievelijk stichtingen.

4.3 Enquête onder de leden van de VON (proces)

4.3.1 Kwalitatief empirisch onderzoek: impressie

Om een beeld te krijgen van de toepassing en werking van de governancebepalingen uit de WBTR in de praktijk, is een enquête uitgezet onder de 190 leden van de VON. Deze leden zijn gespecialiseerd in het ondernemingsrecht, volgen via de VON cursussen en zijn in het bijzonder betrokken bij vraagstukken op het gebied van het rechtspersonenrecht, hetgeen de kans dat zij bereid zijn om mee te werken aan een enquête vergroot. Bovendien heeft het bestuur van de VON aan haar leden een aankondiging gedaan voordat de enquête werd uitgestuurd. Om deze redenen achtten de onderzoekers het

zinvol om deze groep van (kandidaat-)notarissen te benaderen. De onderzoekers merken op dat het aantal benaderde (kandidaat-)notarissen onvoldoende is om daaruit statistisch onderbouwde conclusies te trekken. De enquête levert wel kwalitatieve bevindingen op die een impressie geven van de wijze waarop de implementatie van de governancebepalingen haar beslag heeft gekregen in de notariële praktijk (denk aan modelstatuten) en in de statuten van verenigingen, coöperaties, OWM-en en stichtingen. Ook geeft de enquête een beeld van eventuele knelpunten die zich bij voormelde implementatie hebben voorgedaan of voordoen.

4.3.2 Werkwijze enquête

Op 18 november 2025 is de uitnodiging voor deelname aan de enquête door het secretariaat van de KNB per e-mail aan alle 190 leden van de VON verstuurd. Deze mail bevatte een link voor de leden van de VON om via het platform Qualtrics de vragenlijst op basis van anonimiteit in te vullen. Zij waren hiertoe in de gelegenheid van 18 november 2025 tot 9 december 2025. Op 2 december 2025 is een reminder verstuurd. De enquête bevat tien hoofdvragen (soms met deel- en vervolgvragen) over acht onderwerpen.

4.3.3 Respons op enquête

De vragenlijst is ingevuld door 27 leden van de VON, waaronder 16 notarissen, drie toegevoegd notarissen, zeven kandidaat-notarissen en één oud-notaris.
De vragenlijst is niet door alle respondenten volledig ingevuld. Aan het einde van de vragenlijst nam bij de vragen 9 en 10 het aantal respondenten dat deze vragen had beantwoord af tot 22. Dit kan ermee te maken hebben dat de vragenlijst door een aantal respondenten te lang bevonden werd. Een andere verklaring kan zijn dat deze vragen open zijn geformuleerd en betrekking hebben op knelpunten, onbedoelde effecten en suggesties ten aanzien van de WBTR. Deze kunnen door de respondenten ook al bij de beantwoording van de eerdere vragen zijn genoemd.

4.4 Bevindingen VON-enquête

4.4.1 Inleiding

Hierna wordt verslag gedaan van de bevindingen die uit de VON-enquête voortvloeien ten aanzien van acht onderwerpen die samenhangen met de in de WBTR opgenomen governance- en overgangsbepalingen. Een aantal onderwerpen is door de onderzoekers voorzien van enkele inleidende opmerkingen om context te geven aan de in de enquête gestelde vragen. In de enquête is aan de respondenten soms de mogelijkheid gegeven om hun antwoorden toe te lichten. De gegeven toelichtingen zijn hierna – voor zover naar het oordeel van de onderzoekers relevant – in de tekst verwerkt of als citaat opgenomen. Waar passend zijn de door de respondenten gegeven antwoorden in een tabel opgenomen. De in de VON-enquête opgenomen vragenlijst is als Bijlage I opgenomen.

4.4.2 Functie respondenten

Vraag 1 van de VON-enquête heeft betrekking op de functie van de respondent. Uit de antwoorden blijkt daarover het volgende:

Vraag 1	Notaris	Toegevoegd notaris	Kandidaat-notaris	Oud-notaris
Functie respondent	16	3	7	1

4.4.3 Informatieverstrekking aan cliënten over inwerkingtreding van de WBTR en de overgangsbepalingen

In hoofdstuk 2 kwam al aan de orde in hoeverre verenigingen/coöperaties/OWM-en/ stichtingen op de hoogte zijn gesteld van de WBTR. Hieruit bleek dat de informatieverstrekking destijds heeft plaatsgevonden door een voorlichtingsprogramma vanuit het Ministerie van Justitie en Veiligheid tezamen met een aantal (branche)organisaties, waaronder de KNB. De KNB heeft het publiek geïnformeerd over de inwerkingtreding van de WBTR via publicatie van nieuwsberichten op www.notaris.nl en www.knb.nl (zie par. 4.2.1).

De informatieverstrekking aan verenigingen/coöperaties/OWM-en/stichtingen kan ook hebben plaatsgehad doordat zij als cliënt door 'hun' notariskantoor zijn geïnformeerd over de nieuwe bepalingen van de WBTR en de overgangsbepalingen. Een vraag hierover is opgenomen in de VON-enquête **(vraag 2)**. Uit de beantwoording ervan blijkt dat het merendeel van de respondenten (85%) destijds eveneens informatie over de WBTR heeft verstrekt door individuele cliënten (al dan niet na een verzoek hiertoe) te informeren (persoonlijke gesprekken met cliënten, mailing aan cliënten, nieuwsbrief) en meer in het algemeen via openbare media (LinkedIn, artikel in lokale krant, filmpjes op de website, interview op plaatselijke TV).

Vraag 2	Ja	Nee	Alleen op verzoek van cliënten
Heeft u cliënten geïnformeerd over de WBTR?	21	4	2

4.4.4 Toename aantal statutenwijzigingen door WBTR en op welk vlak?

De KNB en de VON beschikken niet over informatie of er naar aanleiding van de WBTR een stijging is geweest in het aantal statutenwijzigingen bij verenigingen/coöperaties/OWM-en/ stichtingen (zie par. 4.2). Ook anderszins hebben de onderzoekers hierover geen data kunnen vinden waarmee de vraag in algemene zin kan worden beantwoord.

In de VON-enquête is de vraag gesteld of de respondent in zijn praktijk een **toename in het aantal statutenwijzigingen** bij verenigingen/coöperaties/OWM-en/stichtingen heeft waargenomen die te relateren zijn aan de WBTR **(vraag 3a)**. Dit was bij het overgrote deel van de respondenten (85%) het geval. Daarbij gaf één respondent te kennen een duidelijke toename te hebben waargenomen, terwijl een andere respondent een zeer lichte toename heeft waargenomen met de vermelding vooral met cliënten te hebben gecommuniceerd dat bestaande statuten niet per se hoeven te worden aangepast.

Illustratieve citaten:

> "De WBTR is voor een bestuur vaak aanleiding om de statuten er weer eens bij te pakken."
> "Een aantal verenigingen en stichtingen is van mening dat dit [onderzoekers: de WBTR] moet worden geïmplementeerd en gaat aan de slag. Als ze dan bij mij komen en ik meld dat het niet verplicht is dan willen ze niet het werk voor niets hebben gedaan en wijzigen ze toch."
> "Veel bestuurders denken toch dat het [onderzoekers: aanpassen van de statuten aan de WBTR] moet."
> "Veel stichtingen en verenigingen die nog eens kritisch naar hun statuten gingen kijken."
> "WBTR voor veel cliënten reden voor check en aansluitend update van de statuten."

De overige respondenten (15%) gaven te kennen geen aan de WBTR gerelateerde toename in het aantal statutenwijzigingen te hebben waargenomen.

Illustratieve citaten:

> "Niemand heeft dit speciaal gedaan op basis van de WBTR."
> "Statutenwijzigingen hebben vaak andere aanleiding; wijzigingen ten gevolge van de WBTR worden dan meegenomen."

In de VON-enquête is de vervolgvraag gesteld op welk vlak de respondent een toename in het aantal statutenwijzigingen heeft waargenomen (vraag 3b). Van de in totaal 23 respondenten die een toename van het aantal statutenwijziging zagen, noemden 9 respondenten één of meer van de volgende onderwerpen:

- tegenstrijdig belang (6)

- ontstentenis en belet (6)
- meervoudig stemrecht (2)
- inrichting governance (1)
- bestuurstaak (1).

Uit de beantwoording van deze vraag blijkt dat de toename met name is terug te voeren op het aanpassen in de statuten van de tegenstrijdig belang-regeling en het opnemen in de statuten van een ontstentenis- en beletregeling.

Vraag 3a	**Ja**		**Nee**
Toename aantal statutenwijzigingen?	23		4
Vraag 3b (indien vraag 3a met ja is beantwoord)			
Op welk vlak toename aantal statutenwijzigingen?	9 (23)	Onderwerpen: - tegenstrijdig belang (6) - ontstentenis en belet (6) - meervoudig stemrecht (2) - inrichting governance (1) - bestuurstaak (1)	

4.4.5 Bestuursmodellen

4.4.5.1 Kwalificatie bestuursmodel

Bij de kwalificatie van het bestuursmodel moet – zo blijkt uit de parlementaire Geschiedenis van de WBTR – worden uitgegaan van een materiële benadering. Hierbij geldt dat de in de statuten van de rechtspersoon gebruikte terminologie, dat wil zeggen de aanduiding van het orgaan en de naamgeving van de soorten bestuurders, niet doorslaggevend is. In de VON-enquête is gevraagd of van verenigingen/coöperaties/ OWM-en/stichtingen vragen zijn ontvangen over de kwalificatie van hun bestuursmodel (vraag 4a). Dit was bij een deel van de respondenten (35%) het geval. Een aantal van die vragen die zij kregen had betrekking op het AB/DB-model.

Illustratieve citaten:

"Ben ik in overtreding met een AB/DB model met RvT."
"Onderscheid bestuur en dagelijks bestuur."
"Vooral bij dagelijks bestuur en algemeen bestuur."
"Wat hebben wij nu eigenlijk, wat doen we met algemeen en dagelijks bestuur."

4.4.5.2 Aanpassing bestaande statuten n.a.v. WBTR?

De WBTR betitelt het intern toezichthoudend orgaan als RvC of RvT. In de VON-enquête is de vraag gesteld of dit in de praktijk van de respondent tot statutenwijzigingen heeft geleid, bijvoorbeeld omdat verenigingen en stichtingen in hun statuten een orgaan hebben opgenomen met de titel 'raad van beheer' of 'raad van advies' **(vraag 4b)**. Dit was bij een deel van de respondenten (35%) het geval.

Illustratieve citaten:

> "Algemene besturen die feitelijk raad van toezicht waren aangepast."
> ''Een aantal stichtingen met "half" eigen toezichtsmodel zijn overgegaan naar RvT-model. Daarnaast waren sommige raden van advies niet bewust dat ze feitelijk RvT waren."
> "Stichtingen met een dagelijks bestuur wordt geadviseerd om het onderscheid tussen algemeen en dagelijks bestuur uit de statuten te halen."

4.4.5.3 Modelstatuten

Voorts is gevraagd of in de door de respondent gebruikte modelstatuten het intern toezichthoudende orgaan wordt betiteld als 'raad van commissarissen' of als 'raad van toezicht', in het geval dat de cliënt niet direct een voorkeur voor één van beiden aangeeft **(vraag 4c)**. Er blijkt een duidelijke voorkeur te zijn bij de respondenten (77%) om bij nieuwe oprichtingen van verenigingen/coöperaties/OWM-en/stichtingen in de statuten de benaming RvT (en niet RvC) te gebruiken, waarbij 3 respondenten dit als volgt hebben toegelicht:

> "Bij niet commerciële instellingen vinden cliënten dat over het algemeen passender dan rvc."
> "Bij stichtingen Raad van Toezicht (modellen van Praktijkgenerator)."
> "RvC is te zwaar en wordt vaak vergeleken met RvC bij een BV."

Bij de overige respondenten (23%) gaan de modelstatuten uit van de benaming RvC, waarbij twee respondenten dit als volgt hebben toegelicht:

> "Voorkeur gaat ernaar uit om wettelijke term te hanteren. In spraakgebruik wordt echter vaker RvT gebruikt."
> "Zoveel mogelijk aansluiten bij wettelijke terminologie, dat geeft ook duidelijkheid naar toekomstige toezichthouders."

4.4.5.4 Statutaire afwijking van wettelijke schorsingsbevoegdheid RvC?

De wet bepaalt voor **stichtingen** dat de RvC bevoegd is bestuurders te schorsen, **tenzij** de statuten anders bepalen. In de VON-enquête is gevraagd of cliënten gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid in de statuten van de stichting af te wijken van het wettelijke uitgangspunt dat de RvC bevoegd is bestuurders te schorsen **(vraag 4d)**. In de praktijk van het merendeel van de respondenten (84%) werd door cliënten geen gebruik gemaakt van de afwijkingsmogelijkheid. Een ander deel van de respondenten (16%) gaf te

kennen dat in hun praktijk wel van de mogelijkheid tot statutaire afwijking gebruik werd gemaakt, waarbij één respondent opmerkte dat de bevoegdheid tot schorsing van bestuurders werd toegekend aan het bestuur. Een andere respondent liet weten ervan af te wijken, indien de bevoegdheid tot benoeming van een bestuurder aan een externe derde was toegekend en een schorsingsbevoegdheid van de RvC niet wenselijk werd geacht.

Vraag 4a	**Ja**	**Nee**
Vragen ontvangen over kwalificatie bestuursmodel?	9	17
Vraag 4b	Ja	Nee
Statutenwijzigingen n.a.v. feit dat WBTR toezichthouder betitelt als RvC of RvT?	9	17
Vraag 4c	RvC	RvT
Benaming intern toezichthoudende orgaan in modelstatuten?	6	20
Vraag 4d	Ja	Nee
Wordt in de statuten van stichtingen afgeweken van de bevoegdheid RvC om bestuurders te schorsen?	4	21

4.4.6 Tegenstrijdig belang

4.4.6.1 Wijziging bestaande statuten n.a.v. WBTR?

Sinds de inwerkingtreding van de WBTR op 1 juli 2021 is voor verenigingen/coöperaties/ OWM-en/stichtingen in de wet een expliciete besluitvormingsregeling opgenomen voor de situatie dat de bestuurder of commissaris een tegenstrijdig belang heeft. Deze wettelijke besluitvormingsregeling geldt van rechtswege, dus ook als de statuten niets omtrent tegenstrijdig belang bepalen.[12] Het staat voormelde rechtspersonen vrij om de wettelijke regeling in de statuten te herhalen en deze eventueel nader uit te werken. Voorts is van belang dat de nieuwe wettelijke regeling op 1 juli 2021 per direct in de plaats is gekomen voor de tot die tijd voor verenigingen/coöperaties/OWM-en geldende

[12] Tegenstrijdig belang is geen onderwerp waarvoor ingevolge art. 2:27 lid 4 (vereniging) of art. 2:286 lid 4 (stichting) BW de verplichting bestaat een regeling in de statuten op te nemen.

wettelijke vertegenwoordigingsregeling inzake tegenstrijdig belang.[13] Uit een overgangsbepaling volgt dat op een eventuele statutaire vertegenwoordigingsregeling inzake tegenstrijdig belang (zie Deelonderzoek I, hoofdstuk 6 par. 6.3.1) geen beroep meer kan worden gedaan. Ook op dit punt verplicht(te) de WBTR voormelde rechtspersonen niet tot een statutenwijziging. Het wordt aan de desbetreffende rechtspersoon overgelaten om verouderde statuten al dan niet te actualiseren, hoewel het uiteraard raadzaam kan zijn dat wel te doen als de statuten niet langer in overeenstemming zijn met de wet.

Verenigingen

Uit de VON-enquête **(vraag 5a)** komt naar voren dat van de 26 respondenten het merendeel (77%) in hun praktijk de statuten van verenigingen/coöperaties/OWM-en vanwege de nieuwe wettelijke tegenstrijdigbelangregeling wel heeft aangepast, hoewel de WBTR daartoe dus niet verplicht(te). Uit de beantwoording van de **vervolgvraag 5b** blijkt dat dit bij een aantal van deze respondenten (35 %) de (voornaamste) reden voor de statutenwijziging was, terwijl het bij het merendeel van respondenten (60%) een bijkomstigheid was. Bij één respondent (5%) was het niet bekend of het de (voornaamste) reden voor de statutenwijziging was of een bijkomstigheid.

Vraag 5a	**Ja**	**Nee**	
Aanpassing statuten vereniging vanwege nieuwe tegenstrijdig belangregeling?	20	6	
Vraag 5b (indien vraag 5a met ja is beantwoord): Was tegenstrijdig belang (voornaamste) reden of bijkomstigheid voor statutenwijziging?	(voornaamste) Reden 7 (20)	Bijkomstigheid 12 (20)	Onbekend 1 (20)

Stichtingen

Uit de VON-enquête **(vraag 5c)** komt naar voren dat van de 26 respondenten het merendeel (80%) in hun praktijk de statuten van verenigingen/coöperaties/OWM-en

[13] Vóór de inwerkingtreding van de WBTR kende de wet geen tegenstrijdigbelangregeling voor de stichting. Door de inwerkingtreding van de WBTR op 1 juli 2021 is ook voor stichtingen in de wet een besluitvormingsregeling opgenomen voor de situatie dat de bestuurder of commissaris een tegenstrijdig belang heeft.

vanwege de nieuwe wettelijke tegenstrijdigbelangregeling wel heeft aangepast, hoewel de WBTR daartoe dus niet verplicht(te). Uit de beantwoording van de **vervolgvraag 5d** blijkt dat dit bij een aantal van deze respondenten (19%) de (voornaamste) reden voor de statutenwijziging was, terwijl het bij het merendeel van respondenten (71%) een bijkomstigheid was. Bij twee respondenten (10%) was het niet bekend of het de (voornaamste) reden voor de statutenwijziging was of een bijkomstigheid.

Illustratieve citaten:

> "Statuten als spoorboekjesfunctie."
> "Tegenstrijdig belang regeling expliciet in statuten opnemen sinds inwerkingtreding WBTR."

	Ja	**Nee**	
Vraag 5c Aanpassing statuten <u>stichting</u> vanwege nieuwe tegenstrijdig belangregeling?	21	5	
Vraag 5d (indien vraag 5c met ja is beantwoord): Was tegenstrijdig belang (voornaamste) reden of bijkomstigheid voor statutenwijziging?	(voornaamste) Reden 4 (21)	Bijkomstigheid 15 (21)	Onbekend 2 (21)

4.4.6.2 Modelstatuten

Bij de oprichting van een nieuwe vereniging, coöperatie, OWM of stichting of bij een Algehele statutenwijziging bij bestaande rechtspersonen, maken notarissen gebruik van modelstatuten van het eigen kantoor, een netwerkorganisatie (zoals bijvoorbeeld Netwerk Notarissen) en/of de KNB. In de VON-enquête is gevraagd of in de door de respondent gebruikte modelstatuten de wettelijke tegenstrijdigbelangregeling is opgenomen **(vraag 5e).** Nagenoeg alle respondenten (96%) hebben deze vraag bevestigend beantwoord.
Uit de beantwoording van de **vervolgvragen 5f en 5f1** blijkt dat bij een deel van deze respondenten (40%) in de modelstatuten nog een nadere uitwerking is opgenomen ten aanzien van de volgende onderwerpen:

(i) meldplicht door de mogelijk geconflicteerde bestuurder of commissaris van een mogelijk tegenstrijdig belang; en/of

(ii) aanwijzen van een persoon of orgaan ter beoordeling en vaststelling of daadwerkelijk sprake is van een tegenstrijdig belang;
(iii) "als er geen RvT is, dan beslist het bestuur".

Vraag 5e	**Ja**	**Nee**	
Is in uw modelstatuten voor verenigingen en stichtingen de wettelijke tegenstrijdig belangregeling opgenomen?	25	1	
Vraag 5f (indien vraag 5e met ja is beantwoord): Bevatten modelstatuten enkel de wettelijke tegenstrijdig belangregeling of ook een nadere uitwerking **Vraag 5f1** Welke onderwerpen zijn nader uitgewerkt?	Enkel de wettelijke tegenstrijdig-belangregeling 15 (25)	Wettelijke tegenstrijdig-belangregeling plus nadere uitwerking 10 (25)	Uitwerking t.a.v. de volgende onderwerpen: (i) meldplicht door de mogelijk geconflicteerde bestuurder of commissaris van een mogelijk tegenstrijdig belang (7) (ii) aanwijzen van een persoon of orgaan ter beoordeling en vaststelling of daadwerkelijk sprake is van een tegenstrijdig belang (1) (iii) anders, te weten: - zowel meldplicht als aanwijzing (1) - als er geen RvT is dan beslist het bestuur (1)

4.4.6.3 Statutaire afwijking van wettelijke tegenstrijdigbelangregeling?

De wettelijke tegenstrijdigbelangregeling geeft beperkte ruimte tot het treffen van een afwijkende regeling in de statuten van verenigingen en stichtingen.

Verenigingen

Voor verenigingen bepaalt de wet dat als alle bestuurders een tegenstrijdig belang hebben (en er geen RvC is) de algemene vergadering het besluit neemt, **tenzij** de statuten anders bepalen. In de VON-enquête is gevraagd of cliënten gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid in de statuten van de vereniging een ander escalatieorgaan (bijv. het bestuur) aan te wijzen **(vraag 5g)**. In de praktijk van het merendeel van de respondenten (72%) is door cliënten hiervan geen gebruik gemaakt. Een afwijkende statutaire regeling zou "te veel risico" betekenen volgens een respondent. De overige respondenten (28%) gaven te kennen dat cliënten wel gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid tot statutaire afwijking, waarbij vier respondenten dit als volgt hebben toegelicht:

> "Bij grote verenigingen werkt dit niet. Dan is een ander escalatieorgaan opgenomen."
> "Dit wordt dan meestal door het bestuur zelf besloten."
> "Meestal beslist het bestuur met voorafgaande goedkeuring ALV ivm bestuursaansprakelijkheid."
> "Vaak wordt hier gekozen voor een continuïteitscommissie om een extra av te voorkomen. Zeker bij sportverenigingen."

Vraag 5g	**Ja**	**Nee**	
Maken cliënten gebruik van mogelijkheid in de statuten van de vereniging ander escalatieorgaan aan te wijzen?	7	18	

Stichtingen

Voor stichtingen bepaalt de wet dat als alle bestuurders een tegenstrijdig belang hebben (en er geen RvC is), het bestuur het besluit neemt onder schriftelijke vastlegging van de overwegingen die aan het besluit ten grondslag liggen, **tenzij** de statuten anders bepalen.

In de VON-enquête is gevraagd of cliënten gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid in de statuten van de stichting af te wijken van de schriftelijke vastlegging van de overwegingen van het bestuursbesluit **(vraag 5h)**. In de praktijk van het merendeel van de respondenten (76%) werd door cliënten geen gebruik van deze mogelijkheid gemaakt. Een afwijkende statutaire regeling zou "te veel risico" betekenen volgens een respondent. In de praktijk van de overige respondenten (24%) werd door cliënten wel van de mogelijkheid tot statutaire afwijking gebruik gemaakt, onder meer bij de STAK.

Illustratief citaat:

"Soms wordt schriftelijkheidseis weggeschreven (denk aan STAK)."

Vraag 5h	**Ja**	**Nee**	
Maken cliënten gebruik van mogelijkheid in de statuten van de stichting af te wijken van schriftelijke vastlegging overwegingen bestuursbesluit?	6	19	

4.4.7 Meervoudig stemrecht

4.4.7.1 Aanpassing bestaande statuten n.a.v. WBTR? Knelpunten bij aanpassing statuten?

Sinds de inwerkingtreding van de WBTR op 1 juli 2021 is voor verenigingen/coöperaties/ OWM-en/stichtingen in de wet opgenomen dat het statutair toekennen van meervoudig stemrecht aan een met name of in functie aangeduide bestuurder of commissaris is begrensd in die zin dat deze bestuurder of commissaris niet meer stemmen kan uitbrengen dan de andere bestuurders respectievelijk commissarissen tezamen.
De WBTR bevat een overgangsbepaling voor verenigingen/coöperaties/OWM-en/stichtingen waarbij in de statuten al vóór 1 juli 2021 een bepaling was opgenomen dat een bepaalde bestuurder of commissaris meer stemmen kan uitbrengen dan de andere bestuurders respectievelijk commissarissen tezamen. Deze brengt mee dat voormelde rechtspersonen bij de eerstvolgende statutenwijziging een met de nieuwe wettelijke regeling strijdige statutaire bepaling omtrent meervoudig stemrecht in overeenstemming moeten brengen met de wet. Een statutaire bepaling die in strijd is met de wettelijke regeling van meervoudig stemrecht is geldig tot uiterlijk 1 juli 2026.
Verenigingen/coöperaties/OWM-en/stichtingen hebben dus tot 1 juli 2026 de tijd om een strijdige statutaire meervoudig stemrechtregeling te wijzigen in een statutaire regeling van meervoudig stemrecht die wel binnen de wettelijke begrenzing valt. Doen zij dat niet dan wordt teruggevallen op het wettelijke uitgangspunt dat een bestuurder respectievelijk commissaris één stem toekomt in het bestuur respectievelijk in de RvC (zie Deelonderzoek I, hoofdstuk 6 par. 6.2.5).

Uit de beantwoording van de **vragen 6a-6c** van de VON-enquête komt naar voren dat een deel van de respondenten (40%) de statuten van verenigingen/coöperaties/OWM-en vanwege de nieuwe wettelijke regeling van meervoudig stemrecht heeft aangepast. Bij de helft van deze respondenten (50%) was dit de (voornaamste) reden voor de

statutenwijziging, terwijl het bij de andere helft van de respondenten (50%) een bijkomstigheid was.
Bij het aanpassen in de statuten van de regeling inzake meervoudig stemrecht deden zich bij de helft van de respondenten **knelpunten** voor, bijvoorbeeld vanwege de wens de grip van een bepaalde bestuurder te behouden of omdat men het lastig vond bij een doorslaggevende stem die aan een bestuurder is toegekend. De onderzoekers wijzen er in dit verband op dat de nieuwe wettelijke regeling van meervoudig stemrecht meebrengt dat bij het staken van stemmen geen doorslaggevende stem kan worden toegekend aan de bestuurder met meervoudig stemrecht als deze bestuurder hierdoor alsnog meer stemmen zou hebben dan de andere bestuurders tezamen (zie Deelonderzoek I, hoofdstuk 6, par. 6.2.3). Mogelijk was dit ten tijde van de inwerkingtreding van de WBTR (nog) niet voor alle notarissen duidelijk.

Illustratief citaat:

> "Deze regeling is funest voor de praktijk van STAK's waar de Founder een meerderheid van stemmen had. Dat moeten we nu met een omweg repareren."

Vraag 6a	**Ja**	**Nee**	**Als bijkomstigheid**
Aanpassing statuten vereniging/stichting vanwege nieuwe regeling meervoudig stemrecht?	10	13	2
Vraag 6b (indien vraag 6a met ja is beantwoord): Was meervoudig stemrecht (voornaamste) reden of bijkomstigheid voor statutenwijziging?	(voornaamste) Reden 5 (10)	Bijkomstigheid 5 (10)	
Vraag 6c (indien vraag 6a met ja is beantwoord): Sprake van knelpunten bij opname in de statuten?	Ja 5 (10)	Nee 5 (10)	

4.4.7.2 Wordt wettelijke begrenzing meervoudig stemrecht door de cliënt als knelpunt ervaren?

In de VON-enquête is ook gevraagd of de wettelijke begrenzing van het toekennen van een meervoudig stemrecht aan een bestuurder door cliënten als een knelpunt werd

ervaren, bijvoorbeeld in geval van een stichting administratiekantoor waarin moeder of vader als bestuurder meer stemmen wenst uit te brengen dan de andere bestuurders (kinderen) tezamen **(vraag 6d).**

De antwoorden van de respondenten zijn in drie categorieën in te delen:

1) respondenten die te kennen gaven dit niet te weten (12%);

2) respondenten die te kennen gaven dat het door hun cliënten niet als een knelpunt werd ervaren (40%);

3) respondenten die te kennen gaven dat de wettelijke begrenzing van het toekennen van meervoudig stemrecht aan een bestuurder als een knelpunt werd ervaren (48%).

Aan de tot de categorie 3 behorende respondenten is vervolgens gevraagd of zij het door cliënten ervaren knelpunt hebben kunnen oplossen **(vraag 6d1)**. Uit de beantwoording hiervan bleek dat bij het merendeel van deze respondenten (75%) het geval te zijn.

Vraag 6d	**Ja**
Wettelijke begrenzing meervoudig stemrecht bestuurders knelpunt voor cliënten?	12 (25)
Vraag 6d1 (indien vraag 6d met ja is beantwoord): Voor knelpunt oplossing gevonden?	9 (12)

Op de vervolgvraag **(vraag 6d2),** op welke wijze het door de cliënt(en) ervaren knelpunt is opgelost, werden uiteenlopende **oplossingen** genoemd die – deels vrij vertaald – op het volgende neerkomen:

(i) "extra bestuurder uit 'eigen' kamp cliënt benoemd";
(ii) er is een rechtspersoon tot extra bestuurder benoemd. Deze rechtspersoon/bestuurder wordt op haar beurt bestuurd door de natuurlijke persoon/bestuurder aan wie aanvankelijk in de statuten een met de nieuwe wettelijke regeling strijdig ongeoorloofd meervoudig stemrecht was toegekend. Hierdoor kan deze persoon als indirect bestuurder ook het stemrecht uitoefenen in het bestuur van de stichting, naast het stemrecht dat aan hem als direct bestuurder van de stichting toekomt.
(iii) het beïnvloeden van de toekomstige samenstelling van het bestuur door de opvolgende bestuurders van een STAK alvast vast te leggen in een notariële akte;

(iv) het schrappen van de regeling van de doorslaggevende stem bij conflicten of het treffen van een andere regeling, bijvoorbeeld het instellen van een extra orgaan voor het doorbreken van de patstelling in de besluitvorming door het bestuur;
(v) "met overname aandelen en decertificering" (de onderzoekers begrijpen dit aldus dat de certificering wordt beëindigd en de STAK wordt ontbonden).

In de VON-enquête is ook de vraag gesteld of de wettelijke begrenzing van meervoudig stemrecht aan een **commissaris** door cliënten als een knelpunt werd ervaren **(vraag 6e)**. Bij het overgrote deel van de respondenten (92%) was dit niet het geval. De twee respondenten (8%) die tot een bevestigend antwoord kwamen, gaven te kennen het door cliënten ervaren knelpunt niet te hebben kunnen oplossen (**vraag 6e1**).

Vraag 6e	**Ja**	**Nee**
Wettelijke begrenzing meervoudig stemrecht commissarissen knelpunt voor cliënten?	2 (25)	23 (25)
Vraag 6e1 (indien vraag 6e met ja is beantwoord): Voor knelpunt oplossing gevonden?	0 (2)	2 (2)

4.4.8 Ontstentenis- en beletregeling

4.4.8.1 Aanpassing bestaande statuten n.a.v. WBTR? Knelpunten bij opname in statuten?

Sinds de inwerkingtreding van de WBTR op 1 juli 2021 is in de wet opgenomen dat de statuten van verenigingen/coöperaties/OWM-en/stichtingen voorschriften moeten bevatten omtrent de wijze waarop in de uitoefening van de taken en bevoegdheden voorlopig wordt voorzien in geval van ontstentenis of belet van alle bestuurders en, als er een RvC is ingesteld, in geval van ontstentenis of belet van alle commissarissen.
De WBTR bevat een overgangsbepaling voor de op 1 juli 2021 reeds bestaande verenigingen/coöperaties/OWM-en/stichtingen waarvan de statuten niet voorzien in een ontstentenis- en beletregeling: bij de eerstvolgende statutenwijziging moeten voormelde rechtspersonen een ontstentenis- en beletregeling in de statuten opnemen.

De WBTR noodzaakt(e) voormelde rechtspersonen derhalve niet om onmiddellijk een ontstentenis- en beletregeling in de statuten op te nemen. Bij een eerstvolgende statutenwijziging is de rechtspersoon hiertoe echter wel verplicht.

Uit de beantwoording van de **vragen 7a-7c** van de VON-enquête komt naar voren dat het merendeel van de respondenten (92%) de statuten van verenigingen/coöperaties/OWM-

en heeft aangepast vanwege de nieuwe wettelijke verplichting in de statuten een ontstentenis- en beletregeling op te nemen. Bij een deel van de respondenten (43%) was dit de (voornaamste) reden voor de statutenwijziging, bij een ander deel van de respondenten (52%) een bijkomstigheid, en één respondent (5%) gaf te kennen dat het bij bepaalde statutenwijzigingen de voornaamste reden was en bij andere niet.

Bij de aanpassing in de statutaire ontstentenis- en beletregeling deed zich bij een deel van de respondenten (20%) het **knelpunt** voor dat de cliënt niet wist welke persoon aan te wijzen in geval van ontstentenis en belet.

Illustratieve citaten:

> "Veel cliënten niet weten wie aan te wijzen."
> "Wie wordt aangewezen bij een stichting. Vaak gekozen (door ons aangedragen) oplossing is om de persoon door het bestuur op voorhand te laten aanwijzen, dus niet pas als O&B een feit is."
> "Zeker bij stichtingen met alleen een bestuur. Die vinden het lastig om iemand op voorhand aan te wijzen."

Vraag 7a	**Ja**	**Nee**	**Onbekend**
Aanpassing statuten vereniging/stichting vanwege nieuwe wettelijke ontstentenis- en beletregeling?	22 (24)	2 (24)	
Vraag 7b (indien vraag 7a met ja is beantwoord[14]): Was ontbreken van ontstentenis- en beletregeling (voornaamste) reden of bijkomstigheid voor statutenwijziging?	(voornaamste) Reden 9 (21)	Bijkomstigheid 11 (21)	Onbekend/soms wel en soms niet (voornaamste) reden 1 (21)
Vraag 7c (indien vraag 7a met ja is beantwoord): Knelpunten bij opname in de statuten?	Ja 4 (21)	Nee 17 (21)	

4.4.8.2 Modelstatuten

[14] Van de 22 respondenten die vraag 7a met ja hebben beantwoord, hebben 21 respondenten de vervolgvragen 7b en 7c beantwoord.

Bij de oprichting van een nieuwe vereniging, coöperatie, OWM of stichting of bij een algehele statutenwijziging bij bestaande rechtspersonen, maken notarissen gebruik van modelstatuten van het eigen kantoor, een netwerkorganisatie (zoals bijvoorbeeld Netwerk Notarissen) en/of de KNB. In de VON-enquête is gevraagd of in de door de respondent gebruikte modelstatuten de algemene vergadering bij een **vereniging** (waaronder een coöperatie of OWM) het orgaan is dat een beletfunctionaris aanwijst als alle bestuurders respectievelijk alle commissarissen ontbreken? **(vraag 7d)**. Het merendeel van de respondenten (92%) heeft deze vraag bevestigend beantwoord, terwijl de overige respondenten (8%) ontkennend hebben geantwoord, met de volgende toelichting:

> "Hangt af van formaat en type vereniging. Model heeft meerdere opties."
> "RvT wijst beletfunctionaris aan als alle bestuurders ontbreken. AV wijst beletfunctionaris aan als alle toezichthouders ontbreken."

Vraag 7d	**Ja**	**Nee**
Dient volgens modelstatuten vereniging de AV een beletfunctionaris aan te wijzen?	22 (23)	1 (23)

Voorts is gevraagd wie in de door de respondent gebruikte modelstatuten bij een **stichting** een beletfunctionaris aanwijst als alle bestuurders respectievelijk commissarissen ontbreken **(vraag 7e)**. Deze vraag is door vier respondenten als volgt beantwoord:

> "Alle bestuurders belet dan rvt, alle leden rvt belet dan niet geregeld wie op dat moment nog mag aanwijzen. Wij adviseren cliënten in de eerste vergadering na statutenwijziging of oprichting dit onderwerp direct te regelen."
> "Bestuur."
> "Bestuur respectievelijk RvC op jaarlijks aan te wijzen basis."
> "Bij grote: ondernemingsraad of cliëntenraad bij kleinere: rechtbank."

4.4.9 Monistisch bestuursmodel

4.4.9.1 Uitgestelde inwerkingtreding WBTR-bepalingen inzake monistisch bestuursmodel

De inwerkingtreding van de WBTR-bepalingen inzake het monistische bestuursmodel is uitgesteld. De aangevoerde reden hiervoor is dat de KvK nog geen technische mogelijkheid heeft voor verenigingen/coöperaties/OWM-en/stichtingen om in het handelsregister aan te geven of een bestuurder uitvoerend of niet-uitvoerend is. Uit het interview met de KNB kwam naar voren dat zij vóór en na de inwerkingtreding op 1 juli

2021 van de WBTR veel vragen van haar leden kreeg over de (uitgestelde) invoering van de bepalingen van de one-tier board (zie par. 4.2.1).
Het ontbreken van een wettelijke regeling voor het monistische bestuursmodel neemt intussen niet weg dat het verenigingen/niet-structuur coöperaties/OWM-en/stichtingen is toegestaan in de statuten te kiezen voor een monistisch bestuur (zie Deelonderzoek I, hoofdstuk 4). Met het oog hierop zijn in de VON-enquête enkele **vragen 8a-8d** gesteld die zien op de (praktijk)ervaringen die in de notariële praktijk zijn opgedaan met de implementatie van een monistisch bestuursmodel in de statuten van verenigingen/coöperaties/OWM-en/stichtingen.

4.4.9.2 Statutaire implementatie van het monistische bestuursmodel

In de VON-enquête is gevraagd of de respondent in zijn praktijk een monistisch bestuursmodel in de statuten van verenigingen/coöperaties/OWM-en/stichtingen heeft opgenomen **(vraag 8a)**. Meer dan de helft van de respondenten (52%) heeft in zijn praktijk nog geen verzoek ontvangen om een monistisch bestuursmodel in de statuten op te nemen. Enkele respondenten (9%) gaven te kennen niet aan het opnemen van een monistisch bestuur in de statuten mee te werken zolang de wettelijke regeling van het monistische bestuursmodel nog niet in werking is getreden.

De overige respondenten (39%) hebben in hun praktijk al wel een monistisch bestuur in de statuten van voormelde rechtspersonen opgenomen, waarbij 6 respondenten dit als volgt hebben toegelicht:

> "Alleen bij verplichte gevallen op basis van de wet. Middels titeltoekenning en taakverdeling. Toch lost dit niet alles op."
> "Bv. bij scholen zie ik het wel voorkomen."
> "Door een voorgeschreven model in de Pensioenwet."
> "Geen model maar wel monistische bestuursmodel toegepast."
> "Maar slechts een paar keer."
> "Met opschortende voorwaarde inwerkingtreding wetgeving."

De **vervolgvraag 8b** of de te onderscheiden bestuurders dan in de statuten uitvoerende en niet-uitvoerende bestuurder worden genoemd, is door alle respondenten bevestigend beantwoord.

Aan de respondenten is de vraag voorgelegd of voor het monistische bestuur ook een nadere regeling in de statuten is getroffen. Worden de nog niet in werking getreden bepalingen uit de WBTR omtrent het monistische bestuursmodel in de statuten opgenomen? Hierbij valt te denken aan de bepaling dat slechts een niet-uitvoerende bestuurder de voorzitter van het bestuur kan zijn en de bepaling dat een niet-uitvoerende bestuurder een natuurlijk persoon dient te zijn **(vraag 8c).** Van de acht respondenten nemen vier respondenten *alle*, drie respondenten *bepaalde* en één respondent *geen* van de nog niet in werking getreden bepalingen uit de WBTR omtrent het monistische bestuursmodel in de statuten op. Van de drie respondenten die bepaalde nog niet in

werking getreden bepalingen uit de WBTR opnemen in de statuten, geeft één respondent te kennen: "Niet de toekenning van de bevoegdheid te besluiten omtrent toegekende bestuurstaken; dat is denk ik niet mogelijk zonder wettelijke basis." De respondent doelt hiermee op de nog niet in werking getreden wettelijke bepalingen van art. 2:44a lid 2 en art. 2:291a lid 2 BW waarin de faciliteit is opgenomen dat bij of krachtens de statuten aan een deel van het bestuur de bevoegdheid wordt toegekend een besluit te nemen over aangelegenheden die tot zijn/hun taak behoren (zie Deelonderzoek I, hoofdstuk 4, par. 4.6.7).

Vraag 8a	**Ja**	**Nee**	
Monistisch bestuursmodel in statuten verenigingen/stichtingen opgenomen?	9 (23)	14 (23)	
Vraag 8b (indien vraag 8a met ja is beantwoord): Benaming bestuurders in statuten?	Uitvoerende en niet-uitvoerende bestuurders 9 (9)		
Vraag 8c (indien vraag 8a met ja is beantwoord[15]): Opname in statuten van nog niet in werking getreden wettelijke bepalingen inzake monistische bestuursmodel?	Ja, alle wettelijke bepalingen 4 (8)	Ja, bepaalde wettelijke bepalingen 3 (8)	Nee 1 (8)

4.4.9.3 Is inschrijving bij de KvK een knelpunt?

De inwerkingtreding van de WBTR-bepalingen inzake het monistische bestuursmodel is uitgesteld. De aangevoerde reden hiervoor is dat de KvK nog geen technische mogelijkheid heeft voor verenigingen/coöperaties/OWM-en/stichtingen om (bij de inschrijving) in het handelsregister aan te geven of een bestuurder uitvoerend of niet-uitvoerend is. Met het oog hierop is in de VON-enquête gevraagd op welke wijze de KvK de hoedanigheid van de uitvoerende- en niet-uitvoerende bestuurders heeft ingeschreven in het handelsregister en of er bij de inschrijving moeilijkheden zijn

[15] Van de 9 respondenten die vraag 8a met ja hebben beantwoord, hebben 8 respondenten de vervolgvraag 8c beantwoord.

ondervonden. Is de inschrijving bijvoorbeeld ooit geweigerd? **(vraag 8d).** Bij geen van de respondenten deden zich moeilijkheden voor. Bij de wijze van inschrijving van de hoedanigheid van de bestuurder gaven drie respondenten te kennen dat de hoedanigheid van de bestuurder bij de titel is vermeld. Ook liet één respondent weten: "dat verschilt van geval tot geval". Een andere respondent antwoordde: "raad van commissarissen". De onderzoekers begrijpen het laatste aldus dat deze respondent de niet-uitvoerende bestuurders als commissarissen bij de KvK heeft ingeschreven.

4.4.10 Overige knelpunten en/of onbedoelde effecten WBTR; suggesties

Aan het slot van de VON-enquête is gevraagd of de respondenten in hun praktijk nog *andere* knelpunten en/of onbedoelde effecten van de WBTR hebben gesignaleerd die zij nog niet eerder bij de beantwoording van de overige vragen in de enquête hebben benoemd **(vraag 9)**. Bij het merendeel van de respondenten (91%) was dat niet het geval. De **knelpunten en/of onbedoelde effecten** die door de overige twee respondenten (9%) zijn gesignaleerd zijn respectievelijk:

(i) "de verzwaarde aansprakelijkheid voor bestuurders en toezichthouders";
(ii) "de angst voor aansprakelijkheid/probleem om bestuurders te vinden en waarom is art. 2:299 BW niet uitgebreid tot de RvT. Zeker als die het bestuur benoemt."

Bij **vraag 10** zijn de respondenten in de gelegenheid gesteld suggesties te doen ter verbetering /aanvulling van de wettelijke regeling van bestuur en toezicht bij verenigingen en stichtingen. Vijf respondenten (23%) hebben **suggesties** gedaan die, vrij vertaald, op het volgende neerkomen:

(i) de wettelijke regeling inzake de begrenzing van het meervoudig stemrecht moet worden afgeschaft;[16]
(ii) de wetgever moet stichtingen verplichten tot het opnemen in de statuten van een besluitvormingsregeling voor het bestuur en de RvT;[17]
(iii) de mogelijkheid van art. 2:299 BW dat de rechtbank in ledige plaatsen in het bestuur van een stichting kan voorzien, moet worden uitgebreid tot de RvT.

Volledigheidshalve zij opgemerkt dat uit de interviews met de KNB en de VON geen knelpunten en/of onbedoelde effecten van de WBTR of suggesties naar voren zijn gekomen (zie par. 4.2).

4.5 Beantwoording onderzoeksvragen 8 en 11

[16] Respondenten maakten hierbij geen onderscheid tussen bestuurders en commissarissen.
[17] De onderzoekers begrijpen het antwoord van de respondent aldus dat de wet moet worden aangevuld met een verplichting voor de stichting om in haar statuten te voorzien in voorschriften voor de wijze van besluitvorming door het bestuur en de RvT.

De VON-enquête heeft een aantal kwalitatieve bevindingen opgeleverd die een impressie geven van de wijze waarop de implementatie van de governancebepalingen haar beslag heeft gekregen in de notariële praktijk (denk aan modelstatuten) en in de statuten van verenigingen, coöperaties en stichtingen. Ook komen uit de enquête enkele knelpunten naar voren die zich bij voormelde implementatie hebben voorgedaan of voordoen. De bevindingen worden hierna op hoofdlijnen weergegeven.

Hoewel de WBTR verenigingen en stichtingen niet verplichtte om naar de notaris te gaan teneinde hun statuten aan te passen aan het in de WBTR bepaalde, heeft het overgrote deel van de respondenten (85%) in hun notariële praktijk wel een toename in het aantal statutenwijzigingen bij verenigingen en stichtingen waargenomen die zijn te relateren aan de WBTR. Deze toename was met name terug te voeren op het aanpassen in de statuten van de tegenstrijdig belang-regeling en het opnemen in de statuten van een ontstentenis- en beletregeling.

De implementatie van de WBTR-bepalingen heeft ook plaats (gehad) doordat het overgrote deel van de respondenten (96%) bij de oprichting van een nieuwe vereniging of stichting of bij een algehele statutenwijziging bij bestaande rechtspersonen gebruik maakt van modelstatuten van het eigen kantoor, een netwerkorganisatie (zoals bijvoorbeeld Netwerk Notarissen) en/of de KNB. Deze modelstatuten bevatten de wettelijke besluitvormingsregeling bij tegenstrijdig belang van bestuurders (en commissarissen) alsmede een regeling inzake ontstentenis- en belet van bestuurders (en commissarissen).

De WBTR bevat voor verenigingen en stichtingen enkele bepalingen van regelend recht waarvan in de statuten kan worden afgeweken. Zo bepaalt art. 2:292a lid 3 BW voor stichtingen dat de RvC bevoegd is een bestuurder te schorsen, **tenzij** de statuten anders bepalen. In de praktijk van het merendeel van de respondenten (84%) werd door cliënten geen gebruik gemaakt van deze afwijkingsmogelijkheid. Voorts volgt uit art. 2:291 lid 6 BW dat als alle bestuurders van een stichting een tegenstrijdig belang hebben (en er geen RvC is), het bestuur het besluit neemt onder schriftelijke vastlegging van de overwegingen die aan het besluit ten grondslag liggen, **tenzij** de statuten anders bepalen. In de praktijk van het merendeel van de respondenten (76%) werd door cliënten geen gebruik gemaakt van deze afwijkingsmogelijkheid. Bij de cliënten van de respondenten bestond in de meeste gevallen dus geen behoefte van het wettelijke uitgangspunt af te wijken.

De WBTR-bepalingen die specifiek zien op de inrichting/regulering van het monistische bestuur bij verenigingen en stichtingen zijn (nog) niet in werking getreden. Niettemin is het wel mogelijk dat in de statuten van deze rechtspersonen wordt gekozen voor een monistisch bestuur. Nagenoeg alle respondenten gaven te kennen dat als zij in de statuten van een vereniging of stichting een monistisch bestuursmodel implementeren daarbij ook alle of bepaalde nog niet in werking getreden bepalingen uit de WBTR

omtrent het monistische bestuur worden opgenomen. De desbetreffende notarissen hebben dus in de statuten geanticipeerd op de wettelijke regeling, ook al is deze nog niet in werking getreden.

Uit de VON-enquête blijkt dat respondenten in hun praktijk de volgende knelpunten, vraagpunten en onbedoelde neveneffecten van de WBTR hebben gesignaleerd:

(i) vragen van cliënten over de kwalificatie van het door hun vereniging of stichting gehanteerde bestuursmodel. Kwalificeert 'raad van beheer' of 'raad van advies' als RvT? Kwalificatie van AB/DB-model?

(ii) de dwingendrechtelijke begrenzing van het statutair toekennen van een meervoudig stemrecht aan een bestuurder. Deze begrenzing wordt in de praktijk door sommige (kandidaat)notarissen en hun cliënten als een knelpunt ervaren, in het bijzonder bij de STAK.
Enkele respondenten suggereerden zelfs dat de wettelijke regeling inzake de begrenzing van statutaire toekenning van meervoudig stemrecht aan een bestuurder in ieder geval bij stichtingen moet worden afgeschaft. Uit de VON-enquête blijkt ook dat de respondenten het door hun cliënten ervaren knelpunt veelal hebben kunnen oplossen. In dit verband zijn uiteenlopende oplossingen genoemd (zie par. 4.4.7.2);

(iii) cliënten vinden het lastig om bij het opnemen van een statutaire belet- en ontstentenisregeling op voorhand een beletfunctionaris aan te wijzen;

(iv) de verzwaring van de aansprakelijkheid van bestuurders en toezichthouders en het daaruit voortvloeiende onbedoelde gevolg van angst voor aansprakelijkheid die het lastig maakt om bestuurders te vinden;

(v) het ontbreken van een wettelijke verplichting voor stichtingen tot het opnemen in de statuten van een besluitvormingsregeling voor het bestuur en de RvT;

(vi) de vraag waarom de mogelijkheid van art. 2:299 BW dat de rechtbank in ledige plaatsen in het bestuur kan voorzien niet is uitgebreid tot de RvT.

In Deelonderzoek III komen de onderzoekers deels terug op voormelde in de notariële praktijk gesignaleerde knelpunten.

Wat betreft de bekendheid met de (overgangs)bepalingen bleek uit de interviews die de onderzoekers hebben afgenomen met functionarissen van de KNB en de VON dat deze organisaties (kandidaat-)notarissen destijds hebben geïnformeerd en voorgelicht over de in de WBTR opgenomen (overgangs)bepalingen, onder meer door het aanbieden van cursussen, die goed werden bezocht.

De onderzoekers hebben in de semigestructureerde interviews met (branche)organisaties die opereren in de semipublieke sector en de vrijwilligerssector ook de vraag gesteld of de leden/aangesloten organisaties – naar hun indruk – voldoende bekend waren/zijn met de in de WBTR opgenomen (overgangs)bepalingen. Voor de uit

deze interviews blijkende bevindingen verwijzen wij naar hoofdstuk 3, paragrafen 3.7 en 3.8.

Hoofdstuk 5
Ervaringen van bestuurders en interne toezichthouders met de implementatie en werking van de WBTR (interviews met (branche)organisaties uit semipublieke sector en vrijwilligerssector)

5.1 Inleiding

5.1.1 Onderzoeksvraag

In dit hoofdstuk staat de beantwoording van **onderzoeksvraag 10** centraal: Wat zijn de ervaringen van bestuurders en interne toezichthouders met de implementatie en werking van de WBTR?

Aan de vertegenwoordigers en functionarissen van de hiervoor in hoofdstuk 2 genoemde (branche)organisaties[1] is in semigestructureerde interviews gevraagd naar de ervaringen die de bestuurders en commissarissen/RvT-leden van de bij de (branche)organisatie aangesloten stichtingen en verenigingen hebben gedeeld en welke informatie zij anderszins hebben ontvangen over de implementatie en werking van de WBTR.

5.1.2 Werkwijze interviews

Alle interviews zijn online afgenomen door twee onderzoekers. De onderzoekers hebben aan de vertegenwoordigers van de betrokken (branche)organisaties steeds dezelfde vragen voorgelegd aan de hand van een vooraf toegestuurde vragenlijst. Deze algemene vragenlijst is opgenomen als Bijlage II. Vragen die niet bleken te passen bij de desbetreffende organisatie of die niet relevant bleken te zijn, zijn tijdens het interview overgeslagen.

Van alle interviews is een schriftelijk verslag gemaakt ten behoeve van het eigen gebruik door de onderzoekers voor dit evaluatieonderzoek. Deze verslagen bevatten niet altijd een letterlijke weergave van het gesprek, maar veelal een vrije vertaling. De verslagen en de daarin opgenomen vrije vertalingen zijn in concept aan de geïnterviewden toegestuurd zodat geïnterviewden de mogelijkheid hadden om daarin correcties aan te brengen of het verslag aan te vullen, voordat het verslag definitief werd.

5.1.3 Vragen die zijn gesteld en indeling van dit hoofdstuk (leeswijzer)

Als eerste werd tijdens de interviews gevraagd naar de rol van de geïnterviewde(n) in de organisatie. Ook werd gevraagd wat de organisatie doet en wie de organisatie

[1] Het CBF en C+O zijn strikt genomen geen brancheorganisatie en hebben geen leden. Het CBF is een externe toezichthouder op goede doelen, toetst in dat kader onder meer aan governance normen en krijgt hierdoor veel statuten onder ogen. C+O is de penvoerder van de Governance Code Cultuur en krijgt via de helpdesk vragen over governance en andere WBTR-gerelateerde onderwerpen.

vertegenwoordigt. De rol van de geïnterviewden varieerde van directeur en/of bestuurder tot (bedrijfs)jurist, projectleider en secretaris. De beantwoording van de vraag naar de activiteiten en aard van de organisatie en wie de organisatie vertegenwoordigt, is meegenomen in Hoofdstuk 2 van dit Deelonderzoek II waarin de (branche)organisaties worden geduid. Vervolgens vroegen de onderzoekers naar de wijze waarop de leden/aangeslotenen waren voorgelicht en geïnformeerd over de inwerkingtreding van de WBTR en in hoeverre de leden/aangeslotenen voldoende bekend waren met de WBTR-bepalingen. Deze vraag kwam aan de orde in Hoofdstuk 3 van dit Deelonderzoek II.

De vragen die daarna volgden zijn onder te verdelen in een aantal thema's die in dit hoofdstuk worden uitgewerkt. Daarbij worden de antwoorden steeds geclusterd weergegeven voor de semipublieke sector, vrijwilligerssector en coöperaties. De volgende thema's zijn in de interviews aan de orde gekomen:

1. *Vragen die (branche)organisaties kregen over de WBTR: par 5.2.*
   Aan de geïnterviewden is de vraag gesteld of de desbetreffende (branche)organisatie vragen kreeg van haar leden of aangeslotenen over de nieuwe WBTR-bepalingen voor en/of na de inwerkingtreding op 1 juli 2021 en, zo ja, waarover.

2. *Implementatie van de WBTR in sectorale governancecodes en (model-)statuten of (model-)reglementen: par. 5.3.*
   In deze paragraaf komen ook eventuele knelpunten die werden ervaren bij de implementatie aan de orde. De onderzoekers hebben, mede ter voorbereiding van de interviews, op de websites van de organisaties gekeken naar de toepasselijke code en modelstatuten. Enkele bevindingen uit het eigen onderzoek naar modelstatuten van sportbonden zijn verwerkt in deze paragraaf. De governancecodes voor en na de inwerkingtreding van de WBTR worden vergeleken in Hoofdstuk 6 van dit Deelonderzoek II.

3. *Monistisch bestuursmodel: par. 5.4.*
   Tijdens de interviews werd de vraag gesteld of het mogelijk is om een monistisch bestuursmodel te implementeren in de desbetreffende sector. Ook werd gevraagd naar de behoefte daaraan en de eventuele knelpunten als gevolg van de uitgestelde inwerkingtreding van de bepalingen van het monistische bestuursmodel.

4. *Aansprakelijkheidsrisico's voor bestuurders en interne toezichthouders: par. 5.5.*
   De geïnterviewden kregen vragen over (gepercipieerde) toegenomen aansprakelijkheidsrisico's voor bestuurders en commissarissen bij verenigingen en stichtingen in de desbetreffende sector. Ook werd gevraagd naar ervaringen

met de aansprakelijkstelling van bestuurders en commissarissen en eventuele maatregelen (zoals aansprakelijkheidsverzekeringen) die werden genomen.

5. *Bereidheid om een bestuurs- of toezichthoudende functie te bekleden: par. 5.6.*
Tijdens de interviews werd de vraag gesteld of de WBTR naar de indruk van de betrokkenen in de praktijk verandering heeft gebracht in de bereidheid van mensen om een bestuurs- of toezichthoudende functie te (blijven) bekleden.

6. *Ontslag van bestuurders en commissarissen van stichtingen door de rechter: par. 5.7.*
In deze paragaaf komen aan bod de vragen over en/of ervaringen van de geïnterviewden met de verruimde mogelijkheden tot ontslag door de rechter (art. 2:298 BW).

7. *Doelbereik van de WBTR: par. 5.8.*
In deze paragraaf komen de antwoorden aan de orde die geïnterviewden gaven naar aanleiding van de vraag of de WBTR haar beoogde doelen heeft bereikt.

8. *Uitdagingen en aandachtspunten: par. 5.9.*
In deze paragraaf worden de door de geïnterviewden genoemde uitdagingen en aandachtspunten voor verenigingen en stichtingen die werkzaam zijn in de desbetreffende sector beschreven. Bovendien komen eventuele andere suggesties van de geïnterviewden aan de orde.

In de slotparagraaf 5.10 wordt onderzoeksvraag 10 beantwoord.

5.2 Vragen die (branche)organisaties kregen over de WBTR

5.2.1 Semipublieke sector

Weinig nieuws behalve ontstentenis- en beletregeling
Uit de interviews met vertegenwoordigers van brancheorganisaties in de semipublieke sector volgt dat er relatief weinig vragen zijn gesteld over de (implementatie van) de WBTR. Dat heeft volgens diverse geïnterviewden te maken met het feit dat veel regels van de WBTR ten tijde van de inwerkingtreding van de WBTR al in sectorwet- en regelgeving (waaronder governancecodes) voor semipublieke instellingen stonden. Uit par. 5.3.1 blijkt dat deze regels bovendien wat betreft de woningcorporatiesector en de zorgsector (deels) al waren of werden verwerkt in modelstatuten met de daarbij behorende toelichtingen die op de website werden geplaatst.

Volgens een nieuwsbericht op de website van de VTW was voor woningcorporaties al veel vastgelegd in de Woningwet en had de WBTR daardoor voor corporaties geen grote

gevolgen.[2] De directeur van de NVTZ vertelde dat de in de WBTR opgenomen (overgangs)bepalingen maar deels relevant zijn voor zorgorganisaties. Meervoudig stemrechtregelingen komen niet of nauwelijks voor bij zorgorganisaties. Ontstentenis en belet is en was volgens de directeur van de NVTZ wel een relevant onderwerp, omdat dit volgens de WBTR in de statuten geregeld moest worden.[3] De geïnterviewden van de VH en de VTH merkten op dat voor hogescholen de Whw van toepassing was (en is) en dat deze voor de invoering van de WBTR al een behoorlijk aantal governancevoorschriften kende, zoals een scheiding tussen bestuur en een RvT. Dat maakte volgens de geïnterviewden dat de in de WBTR geregelde onderwerpen minder spannend waren in die zin dat zij relatief weinig gevolgen hadden voor de hogescholen en er relatief weinig nieuwigheden waren. Wel was nieuw dat in de statuten van hogescholen een ontstentenis- en beletregeling moest worden opgenomen.

Vragen over aanpassing van de statuten
De geïnterviewde directeur van de NVTZ vertelde dat de NVTZ met name vragen kreeg over de aanpassing van de statuten. Daarbij adviseerde de NVTZ deze zo snel mogelijk op orde te brengen in lijn met de modellen die de NVTZ daarvoor beschikbaar stelt. Eén van de geïnterviewden van de BoZ merkte op dat als zorgorganisaties zich willen aansluiten bij de Nederlandse ggz (één van de leden van de BoZ) zij moeten voldoen aan lidmaatschapseisen en daarbij hoort dat de statuten up-to-date zijn. Als de WBTR-bepalingen daar niet in staan worden leden daarop attent gemaakt. De WBTR was een van de redenen voor de Nederlandse ggz om kritisch naar statuten te kijken als een nieuwe organisatie zich aanmeldt. Ook ActiZ (eveneens aangesloten bij de BoZ) doet een statutencheck bij leden die zich aanmelden en kijkt daarbij of de organisatie voldoet aan de WBTR-bepalingen. In dat verband kwam soms naar boven dat WBTR-aanpassingen gedaan moesten worden in de statuten.

Tegenstrijdig belang, belangenverstrengeling en het aannemen van nevenfuncties
De directeur van VTW merkte op dat er in het algemeen vaak vragen worden gesteld over belangenverstrengeling en nevenfuncties. Zij noemde het voorbeeld van een adviseur die ook een commissarisrol ambieert. Bovendien valt het haar op dat het tegenwoordig regelmatig voorkomt dat commissarissen in raden elkaar al kennen, bijvoorbeeld uit het verleden en/of uit de omgeving. Er lijkt tegenwoordig in de woningcorporatiesector weer meer een *innercircle* te ontstaan van mensen die elkaar kennen, vooral in bepaalde

---

[2] Zie https://vtw.nl/nieuwsbrief/196/artikel/1664 en https://vtw.nl/nieuws/wetvoorstel-wet-bestuur-en-toezicht-voor-corporaties-verandert-er-weinig. In de nieuwsbrief staat: "De WBTR heeft o.a. bepalingen over taken en bevoegdheden, maar bijvoorbeeld ook over aansprakelijkheid. De statuten van corporaties hoeven niet aangepast worden door deze wetswijziging. De specifieke wetgeving die in de Woningwet is vastgelegd, gaat voor de algemene regels in de WBTR. Noot: De modelstatuten van Aedes/VTW voldoen al aan de WBTR."

[3] Dit onderwerp stond al wel in de Governancecode Zorg maar daarbij werd in het midden gelaten waar dit geregeld moet worden zodat ook een reglement voldoende was.

regio's, ondanks het feit dat er openbaar geworven moet worden en er veel mensen reageren op een functie, aldus de directeur van VTW.

De directeur van de NVTZ antwoordde dat een steeds terugkomende vraag belangenverstrengeling betreft, meer concreet of een bepaalde nevenfunctie is toegestaan en of daarbij sprake is van de schijn van belangenverstrengeling. Eind 2025 was er volgens haar zelfs sprake van een hausse aan vragen op dat gebied, waarschijnlijk omdat er toen veel nieuwe RvT-leden bij zorgorganisaties aantraden (aanvulling onderzoekers: vanwege strengere zorgregels). Zij merkte op:

> "Het aannemen van een nieuwe nevenfunctie moet worden besproken in de RvT en dat leidt soms intern tot vragen en zelfs conflicten binnen de betrokken RvT. De regels omtrent het aanvaarden van nevenfuncties zijn heel strikt in de zorg en overigens ook binnen welzijn. Voor sommige personen kan dat de reden zijn om geen nevenfunctie te aanvaarden of niet tot de RvT toe te treden."

De directeur van de NVTZ noemt als voorbeeld van een vraag of sprake is van ongeoorloofde belangenverstrengeling de situatie dat iemand bij de gemeente werkt en tegelijkertijd ook lid is van de RvT van de zorgorganisatie die een contract aangaat met die gemeente. Zij merkte daarbij op dat een al te strikte toepassing van de vraag of een nevenfunctie ongeoorloofd is, kan botsen met het belang dat wordt gehecht aan (bestuurlijke) ervaring. Daar wordt vaak expliciet naar gevraagd bij het werven van toezichthouders.

Ook de geïnterviewden van de BoZ noemden tegenstrijdig belang een belangrijk inhoudelijk thema waarover vragen werden gesteld. Dat had niet zozeer te maken met de WBTR maar voornamelijk met het feit dat tegenstrijdig belang wordt geadresseerd in de GCZ 2022. De GCZ 2022 is strenger dan de wet. Het gaat ook om de schijn van belangenverstrengeling. Naast het zich onthouden van deelname aan de beraadslaging en besluitvorming gaat het ook om onthouding van deelname aan de voorbereiding en uitvoering van besluiten. De geïnterviewden van de BoZ verwezen naar de Alliade-casus,[4]

[4] Toevoeging van de onderzoekers: Naar aanleiding van berichten in de media over belangenverstrengeling is in 2016 onderzoek gedaan door de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) en de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) naar de situatie bij Zorggroep Alliade (*Kamerstukken II* 2015/16, 23235, nr. 164). Daarin werd geconcludeerd dat er sprake is van de schijn van belangenverstrengeling als het gaat om de dubbelfunctie in de zin dat bestuurders bij de zorgaanbieder (stichting met een winstuitkeringsverbod) ook aandeelhouder zijn bij de BV waaraan de zorgaanbieder een opdracht verleent (ook wel 'onderaannemerschap' genoemd). In dit geval waren de twee directeuren (bestuurders) van Alliade ook de aandeelhouders en bestuurders van Freya Groep BV waaraan een opdracht was verleend. Daarbij werd aanvankelijk geconstateerd dat de twee directeuren geen oneigenlijk materieel voordeel hebben gehaald uit deze dubbelfunctie omdat de overeenkomst tussen Alliade en Freya Groep BV markconform waren. Dit werd in een later onderzoek genuanceerd (zie *Kamerstukken II* 2018/19, 23235, nr. 179).

de Buurtzorg-casus[5] en een uitspraak van de Governancecommissie Gezondheidszorg (onderdeel van het Scheidsgerecht Gezondheidszorg) over laatstgenoemde casus.[6] Deze casus hebben de aandacht voor de tegenstrijdigbelangregeling, de regeling van belangenverstrengeling en het draagvlak om dat goed te regelen vergroot.

Vragen over arbeidsrechtelijke positie stichtingsbestuurders
Op de website van VTW is te zien dat arbeidsjurist mr. Nicole Sjoer in november 2020 naar aanleiding van vragen hierover een artikel schreef voor de VTW over het vervallen van de preventieve ontslagtoets voor de stichtingsbestuurder.[7] De geïnterviewde directeur van de NVTZ merkte op dat de NVTZ recentelijk nog vragen kreeg naar aanleiding van de Fotomuseum-casus. In deze casus was sprake van het ontslag van een bestuurder van een stichting door de RvT, welk besluit ook arbeidsrechtelijke consequenties had. De directeur van de NVTZ merkte op dat destijds op de website van de NVTZ[8] wel is gewezen op deze consequentie van de WBTR, maar men zich hiervan kennelijk toch onvoldoende bewust is geweest.

5.2.2 Vrijwilligerssector

Algemene opmerkingen
Wat betreft de goede doelensector merkten de bestuurders van ITGD en FIN op dat zij destijds nauwelijks vragen kregen over de WBTR. De geïnterviewde auditor van het CBF lichtte allereerst toe dat goede doelen hun vragen over de WBTR waarschijnlijk niet zozeer aan het CBF stellen maar eerder aan andere organisaties zoals Goede Doelen Nederland of ITGD. Niettemin kwamen bij de helpdesk van het CBF een paar vragen binnen.

Wat betreft de cultuursector werden en worden aan C+O wel (via de governance helpdesk) diverse vragen gesteld over de overgangsbepalingen van de WBTR, over het aanpassen van gedateerde statuten en bijvoorbeeld ook over het overstappen naar een RvT-model. C+O geeft in algemene zin antwoord op dergelijke vragen en verwijst voor het doorvoeren van de vereiste veranderingen in de statuten door naar de notaris. Volgens de geïnterviewden sprongen er, wat betreft de in de cultuursector gestelde

---

5 Toevoeging van de onderzoekers: In dit geval was de enige bestuurder van Stichting Buurtzorg ook (indirect) houder van de meerderheid van de aandelen in een vennootschap die een zakelijke overeenkomst had gesloten met Stichting Buurtzorg. Volgens de Governancecommissie Gezondheidszorg (zie de noot hierna) heeft de enige bestuurder van Buurtzorg een eigen persoonlijk belang bij de resultaten van de contractspartijen van Buurtzorg.

6 Toevoeging van de onderzoekers: Governancecommissie Gezondheidszorg 26 februari 2019, GC 18/03 GJ 2019/89. In deze uitspraak concludeerde de Governancecommissie Gezondheidszorg op verzoek van ActiZ dat de situatie bij Buurtzorg de schijn van belangenverstrengeling opleverde en dat daarmee de Governancecode Zorg 2017 was geschonden.

7 Zie https://vtw.nl/nieuws/wijziging-arbeidsrechtelijke-positie-stichtingsbestuurder-door-wbtr.

8 Zie https://www.nvtz.nl/kennisbank/wet-bestuur-toezicht-en-rechtspersonen-wbtr/ met verwijzing naar arbeidsrechtelijke blogs.

vragen, twee thema's uit: de aansprakelijkheidspositie van bestuurders en interne toezichthouders en, meer recent, ontslag en ontslagbescherming van een stichtingsbestuurder. De geïnterviewden van C+O vertelden dat in de GCC 2019 al allerlei (governance) onderwerpen stonden die later ook in de WBTR werden geregeld. Over veel onderwerpen werd al informatie gegeven door C+O.

> "Eigenlijk lag en ligt de focus in de sector meer op de GCC dan op de WBTR."

De geïnterviewden van sportbonden vertelden dat verschillende vragen werden gesteld over de WBTR. Het directielid van de KNHB somde tijdens het interview vragen op die de KNHB voor de inwerkingtreding van de WBTR kreeg:

> "- wat is de WBTR eigenlijk?
> - is die op ons van toepassing?
> - zijn onze huidige statuten nog geldig?
> - waar kunnen we informatie vinden?
> - kunnen jullie ons verder helpen?
> - moeten we nu actie ondernemen?"

En wat betreft aansprakelijkheid:

> "- moeten we ons extra gaan verzekeren?
> - wat als een medebestuurder de fout ingaat?
> - wat is het risico bij belangenverstrengeling etc.?"

En na de inwerkingtreding van de WBTR kreeg de KNHB de volgende vragen:

> "- moeten we onze statuten direct wijzigen?
> - wat moet er precies in de statuten staan (daarom hebben we modelstatuten gemaakt)?
> - wanneer is er sprake van tegenstrijdig belang?
> - hoe zit het met aansprakelijkheid en persoonlijke risico's?"

Ook de KNVB kreeg een aantal vragen van amateurvoetbalclubs, waaronder de vraag of zij hun statuten moesten aanpassen. Ook zijn er vragen gesteld over bestuurdersaansprakelijkheid. De geïnterviewden van NBB vertelden dat in gesprekken over de statuten de WBTR soms aan de orde kwam.

> "Sommige verenigingen gingen er wel mee aan de slag. Of die kwamen om vragen te stellen, omdat ze ergens een keer iets gehoord hadden, maar ook niet precies wisten wat. Maar ik denk dat het voor heel veel verenigingen een ver van mijn bed-show was. En niet iets waar ze gelijk mee aan de slag zijn gegaan. Dat werd uiteindelijk ook wel aangegeven. Het is niet iets wat je à la minute geregeld moet hebben in je verenigingsstructuur, in onderliggende documenten van je

> vereniging. Doe dat vooral op het moment dat je een keer een statutenwijziging moet doen."

De geïnterviewden van de NBB merkten op dat de AVG bijvoorbeeld impactvoller was en dat de mediabelangstelling daarvoor groter was. Over de AVG stond het hele land op zijn kop. Bovendien raakt het mensen ook persoonlijk, ook buiten dat ze bestuurder zijn of vrijwilliger binnen een vereniging.

Tegenstrijdig belang en belangenverstrengeling
Vragen die de helpdesk van C+O kreeg en krijgt betreffen tegenstrijdig belang en belangenverstrengeling. Zoals opgemerkt, wordt dit onderwerp ook geregeld in de GCC 2019 en werd daarover al informatie gegeven door C+O. De geïnterviewden merkten op:

> "In de praktijk is het grootste vraagstuk óf er sprake is van tegenstrijdig belang, meer nog dan wat daarvan de gevolgen zijn."

Vragen over arbeidsrechtelijke positie stichtingsbestuurders
De geïnterviewden van C+O merkten op dat een neveneffect van de WBTR de positie van de directeur-bestuurder is.

> "Naar aanleiding van de positie van de bestuurder van het Nederlands Fotomuseum die in juli 2025 door de Raad van Toezicht werd ontslagen, zijn er in de sectordirecteuren (in de museumsector maar ook daarbuiten) naar hun arbeidsvoorwaarden gaan kijken, met name als hun arbeidsovereenkomst pre-WBTR is. Het is niet bekend hoe wijdverbreid dit gebeurt. Ontslag als bestuurder betekent nu immers dat de arbeidsrechtelijke positie ook wordt aangetast. Als je directeur-bestuurder bij een kleinere organisatie bent, kan dat problematisch zijn als je werknemer wilt blijven. Je moet dan voor vervangende afspraken hebben gezorgd en vaak is daar niet over nagedacht. Dit speelt eigenlijk breder maar vooral bij kleinere organisaties kan het lastig uitpakken. Het gaat dan niet alleen over een geldelijke (ontslag)vergoeding maar ook over andere voorwaarden. Als een RvT besluit tot ontslag van een statutair bestuurder kan dat besluit weliswaar worden aangetast als het onredelijk is, maar daarvoor moet je wel naar de rechter. Culturele organisaties zijn vaak stichtingen en men heeft dit vaak onvoldoende in de gaten gehad en zich onvoldoende beseft dat deze regel als gevolg van de WBTR voor directeur-bestuurders van stichtingen ging gelden en heeft toen niet bewust gekeken of arbeidsvoorwaarden moesten worden aangepast. Wellicht had daar door de overheid meer voorlichting over gegeven kunnen worden. Ook wat je daar aan had kunnen doen (kijk in ieder geval naar je arbeidscontract). Het bewustzijn in de sector was op dit punt laag."

Ook de bestuurder van de NVTC merkte op dat de Fotomuseum-casus veel losmaakt.

5.2.3 Coöperaties

Aanpassen van de statuten

De NCR kreeg veel vragen van zijn leden over de WBTR. De vragen gingen vooral over aanpassingen in de statuten. De geïnterviewde senior jurist van de NCR adviseerde in veel gevallen de leden om een check van de statuten te doen, die het volgende inhield:

- Is er een verboden bepaling van meervoudig stemrecht van bestuurders en/of commissarissen?
- Bevatten de statuten een regeling voor het geval dat sprake is van belet of ontstentenis van alle bestuurders en/of commissarissen?
- Bevatten de statuten de nieuwe tegenstrijdigbelangregeling?
- Zijn de statuten voor het overige up-to-date (onder meer de mogelijkheid van digitaal vergaderen)?

Een verboden bepaling van meervoudig stemrecht was volgens de geïnterviewde senior jurist eigenlijk bij geen enkele coöperatie aan de orde. De belet- en ontstentenisregeling moest wel regelmatig nog in de statuten worden opgenomen. Ook de tegenstrijdigbelangregeling moest regelmatig in coöperatiestatuten die al wat ouder waren, worden aangepast.

Tegenstrijdig belang

De geïnterviewde senior jurist van NCR merkte op dat tegenstrijdig belang een ingewikkeld onderwerp is voor coöperaties. Zij krijgt er veel vragen over. In veel gevallen zijn leden ook bestuurders en soms is zelfs sprake van een volledig ledenbestuur, bijvoorbeeld bij melkveehouders. De senior jurist merkte op dat het nuttig zou zijn als de wetgever nog een keer zou nadenken over het effect van de huidige tegenstrijdigbelangregeling – die voor alle rechtspersonen in de basis gelijk is – op coöperaties en het feit dat er veel vragen over zijn.

> "Alleen de tegenstrijdig belangregeling sluit niet goed aan op (het karakter van) coöperaties. Dit heeft onder meer te maken met het feit dat een bestuurder/commissaris van een coöperatie vaak ook zelf een lid is. Een lastige vraag die tijdens trainingen regelmatig aan de orde komt is óf er sprake is van een tegenstrijdig belang in de zin van de wet, dat wil zeggen: een persoonlijk belang van een bestuurder of commissaris dat strijdig is met het belang van de coöperatie. Wat het belang van de coöperatie in dit verband inhoudt is niet duidelijk. Het kenmerk van een coöperatie is immers: het voeren van een bedrijf voor de leden. Daarmee staat het ledenbelang voorop. De leden hebben onderling soms weer verschillende belangen, er is soms sprake van differentiatie van belangen tussen soorten leden onderling. Veel bestuurders en toezichthouders vinden dit ingewikkeld en spannend want ze hebben heel vaak een eigen belang."

In dit verband geeft de senior jurist het voorbeeld van een coöperatie waarvan verschillende soorten categorieën van kwekers (aubergines, paprika's, tomaten) lid zijn. Zij leveren aan de coöperatie die ook veilingen organiseert.

> "Stel dat het voornemen bestaat een nieuwe machine aan te schaffen die van belang is voor de tomatenkweker. Eén van de bestuurders is ook lid van de coöperatie en heeft zelf een tomatenkwekerij. Hij heeft er dus zelf belang bij maar treedt ook op namens andere tomatenkwekers. Mag hij dan meedoen aan de beraadslaging en besluitvorming in het bestuur over de aanschaf van de machine of heeft hij een tegenstrijdig belang en mag hij hieraan niet meedoen? Een andere bestuurder heeft een auberginekwekerij en heeft eigenlijk ook een tegenstrijdig belang want hij heeft niks aan een tomatenmachine en het geld kan beter bewaard worden voor een auberginemachine. Tegelijk kun je beargumenteren dat het voor de coöperatie wel van belang is een tomatenmachine aan te schaffen en over een jaar wordt er wellicht een auberginemachine aangeschaft."

De senior jurist merkte op dat het in een dergelijke situatie in ieder geval raadzaam lijkt om alles goed te bespreken en alle zorgvuldigheid bij de besluitvorming in acht te nemen, zoals goed notuleren. Vooraf is het ook van belang om alle nevenfuncties op te geven en te melden. Bij een tegenstrijdig belang van alle bestuurders/commissarissen escaleer je naar de leden, maar daarbij merkte zij op dat het de vraag is of je daarmee het gesignaleerde probleem oplost.

5.3 Implementatie van de WBTR in sectorale governancecodes en (model-) statuten en (model-)reglementen

5.3.1 Semipublieke sector

Govenancecodes

Ten tijde van de inwerkingtreding van de WBTR waren er voor woningcorporaties, zorgaanbieders en onderwijsinstellingen al sectorale governancecodes van kracht. Zo gold ten tijde van de behandeling van het wetsvoorstel voor woningcorporaties de Governancecode Woningcorporaties 2015 met daarin vijf hoofdprincipes. De versie van de Governancecode 2020[9] is in 2024 geëvalueerd door de Commissie Evaluatie Governancecode Woningcorporaties. Deze aangepaste code is in november 2024 vastgesteld door de leden van Aedes en VTW, en de GCW 2025 is op 1 januari 2025 inwerking getreden.

Wat betreft de zorgsector zijn in de GCZ 2022 aanpassingen opgenomen naar aanleiding van de WBTR (zie ook hoofdstuk 6 van dit Deelonderzoek II over de governancecodes).

---

[9] Zie https://vtw.nl/data/media/files/Governancecode%202020%versie20versie%202022.pdf.

De code voor hogescholen is ontwikkeld door de VH en de VTH. Op verzoek van de VH evalueerde een commissie onder leiding van Paul Schnabel in 2021 de tot dan toe geldende Branchecode Goed Bestuur van november 2019.[10] De Branchecode Goed Bestuur en Toezicht in het HBO 2023 is vervolgens op 1 januari 2024 in werking getreden. Bij de herziening van de code waren de codeopstellers zich volgens de geïnterviewden van de VH bewust van de WBTR. Deze werd in overweging genomen bij de aanpassingen, hoewel er volgens de geïnterviewden van de VH niet specifiek iets is aangepast naar aanleiding van de WBTR. Over belangenverstrengeling is bijvoorbeeld lang gesproken bij het opstellen van deze laatste versie van de code. Alles wat al in de wet (Boek 2 BW) is opgenomen, is niet herhaald in de code.[11] Zie hierover ook hoofdstuk 6 van dit Deelonderzoek II over de governancecodes.

Modelstatuten en/of -reglementen
VTW kent een speciale pagina met modelstatuten en -reglementen met als datum 11 november 2021.[12] Deze pagina bevat onder meer de volgende downloads:

- Leeswijzer modelstatuten en reglementen
- Modelstatuten voor een stichting met een RvC model
- Modelstatuten voor een stichting met een RvC model – ultrakort
- Modelstatuten voor een vereniging met een RvC model
- Modelreglement RvC
- Model Bestuursreglement

De NVZD en NVTZ hebben via hun websites modelstatuten van een zorgorganisatie die de vorm van een stichting heeft en een modelreglement beschikbaar gemaakt.[13] Deze modellen worden steeds periodiek geactualiseerd door Dirkzwager advocaten, notarissen & fiscalisten. Volgens de directeur van de NVTZ werd in de modelstatuten van 2020 reeds voorgesorteerd op de minimale inhoudelijke vereisten die volgden uit de wettelijke regels van de WBTR. De webpagina over modeldocumenten met als datum 2 augustus 2022, bevat een (thans niet meer werkende) link naar de modellen- en richtlijnenpagina waar is te lezen hoe en in welke artikelen de WBTR is doorgevoerd.[14]

---

[10] Een belangrijke aanbeveling was om de maatschappelijke opdracht van de sector in de code op te nemen en verder uit te werken. De huidige code heeft ten opzichte van de voorgaande code een meer 'principle-based' karakter: het gaat meer om de dialoog.
[11] Zie Vereniging Hogescholen | Vereniging Hogescholen stelt nieuwe Branchecode 'Goed bestuur en toezicht in het hbo' vast.
[12] Zie https://vtw.nl/nieuwsbrief/215/artikel/1811.
[13] Zie https://www.nvtz.nl/modeldocumenten/#Algemeen.
[14] Zie https://www.nvtz.nl/kennisbank/wet-bestuur-toezicht-en-rechtspersonen-wbtr/.

Voor hogescholen zijn er geen modelstatuten. Volgens de geïnterviewden van de VH en de VTH hebben hogescholen dit zelf op orde omdat zij juristen in dienst hebben en ook onderling ervaringen uitwisselen.

Meervoudig stemrecht
In de leeswijzer modelstatuten woningstichting staat:

> "Bij een tweehoofdig bestuur komt het wel voor dat ingeval van het staken van de stemmen, de voorzitter een doorslaggevende stem heeft. Op grond van de WBTR is dat niet meer mogelijk. De WBTR verbiedt namelijk dat één bestuurslid meer stemgewicht heeft dan alle andere bestuursleden tezamen; dat geldt ook bij een tweehoofdig bestuur."

De geïnterviewden van de BoZ vertelden dat, voor zover zij wisten, regelingen van meervoudig stemrecht van bestuurders en/of commissarissen bij zorgorganisaties niet voorkomen. Ook bij hogescholen speelt meervoudig stemrecht van bestuurders en/of commissarissen volgens de geïnterviewden van de VH en de VTH als onderwerp niet.

Ontstentenis en belet
De Woningwet bevat regels die deels overlap vertonen met de WBTR, zoals de regel dat de statuten voorschriften moeten bevatten over de wijze waarop, in geval van ontstentenis of belet van bestuurders respectievelijk commissarissen, voorlopig in het bestuur respectievelijk de RvC wordt voorzien (art. 25 lid 9 en 30 lid 12 WonW). Op de website staat ook een bericht d.d. 6 januari 2022 over tijdelijke vervanging van een bestuurder en dat betreft een aanvulling op de regeling van de WBTR: [15]

> "Bij een corporatie met maar één bestuurder zal door de RvC binnen een zo kort mogelijke termijn de werving van een (interim) bestuurder in gang gezet moeten worden. In de tussentijd kan de RvC uit haar midden een van zijn leden aanwijzen om tijdelijk de bestuurstaken over te nemen."

Het vervolg bevat een toelichting:

> "Als bij ontstentenis of belet een bestuursvacuüm dreigt op te treden, kan de RvC het besluit nemen een van zijn leden aan te wijzen om tijdelijk de bestuurstaken over te nemen. Dit kan op grond van de Governancecode Woningcorporaties en de Modelstatuten corporatie van Aedes/VTW) voor een periode van maximaal drie maanden. Het aangewezen lid treedt dan terug uit de RvC. Er vindt geen bezoldiging als bestuurder plaats, maar de commissarisvergoeding blijft binnen de normen van de VTW-Adviesregel/WNT. De RvC dient zo snel mogelijk maar uiterlijk binnen drie maanden een nieuwe

[15] Zie https://vtw.nl/tijdelijke-vervanging-bestuurder-door-commissaris.

(interim) bestuurder te benoemen. Na benoeming van de nieuwe (interim) bestuurder kan het aangewezen lid terugkeren in de RvC en zijn taken als toezichthouder opnieuw ter hand nemen.[16]"

Het onderwerp ontstentenis en belet van bestuurders en/of commissarissen is ook opgenomen in zorgregels en deze regels gaan verder dan de regeling in de wet.[17] De geïnterviewden van de BoZ merkten op dat sommige zorgorganisaties dergelijke regels nog niet in de statuten hadden staan, maar bijvoorbeeld wel in een reglement. De modelstatuten van een zorgorganisatie bevatten nu een verplichte ontstentenis- en beletregeling.

De geïnterviewden van de VH merkten op dat in de statuten van sommige hogescholen naar aanleiding van de inwerkingtreding van de WBTR een (tot dan toe ontbrekende) ontstentenis- en beletregeling werd opgenomen. De geïnterviewde van de VTH vertelde dat bij de herziening van de code de opstellers van de code zich al bewust waren van de WBTR en dat in principe 4 sub g van de code is bepaald dat het bestuur ervoor zorgt (en de RvT hierop toeziet) dat er in de statuten een regeling voor belet of ontstentenis van alle bestuurders en/of alle interne toezichthouders wordt opgenomen.

Raad van commissarissen of raad van toezicht
De Woningwet hanteert voor woningcorporaties de term 'raad van commissarissen' (art. 30 WonW). In zorgregels wordt verwezen naar een 'interne toezichthouder' en in de Governancode Zorg naar een 'raad van toezicht'. Volgens de geïnterviewden van de BoZ hanteren zorgorganisaties die de rechtsvorm van een stichting hebben de term 'raad van toezicht' en niet 'raad van commissarissen'. Bij hele oude zorginstellingen zie of zag je volgens de geïnterviewden nog wel eens een andere term zoals 'college van regenten'. Ook de Whw gebruikt de term 'raad van toezicht' en deze term wordt gebruikt door alle bij de VH en de VTH aangesloten hogescholen.

Maatschappelijke doelstelling en taakopdracht
De geïnterviewden van de BoZ benadrukten dat in de GGZ 2022 wat betreft de taak en taakverantwoordelijkheid van bestuurders en interne toezichthouders de nadruk wordt

---

[16] Het bericht gaat als volgt verder: "Er is een geschiktheid- en betrouwbaarheidstoets door de Aw nodig waarvoor een spoedverzoek kan worden ingediend. Het aangewezen lid ontvangt dan een zgn. 'zienswijze onder voorwaarden' en mag niet betrokken zijn bij het nemen van zware strategische besluiten die de inrichting van de corporatie raken (zoals fusie, splitsing, overdracht onderneming). Dergelijke besluiten moeten wachten tot een bestuurder is benoemd die op de reguliere wijze door de Aw is getoetst en geschikt en betrouwbaar is bevonden zonder voorwaarden."

[17] Toevoeging van de onderzoekers: de Governance Code Zorg en het Uitvoeringsbesluit Wtza gaan in zoverre verder dat zij bepalen dat de leden van de RvT het bestuur niet tijdelijk overnemen bij ontstentenis of belet van bestuurders. Zie bijvoorbeeld art. 7 van het Uitvoeringsbesluit Wtza d.d. 17 maart 2021, *Stb.* 2021, 159. In deze regels stond niet dat de statuten een ontstentenis en beletregeling moeten bevatten.

gelegd op de maatschappelijke doelstelling van een zorgorganisatie. Dat is een belangrijke specificatie van de algemene wettelijke tekst en die heeft te maken met de rol die een zorgorganisatie heeft in de maatschappij. Daarbij merkten zij op dat de nadruk op het maatschappelijke doel van belang is omdat de wetgever marktwerking heeft geïntroduceerd in de zorg waardoor partijen kunnen toetreden die de maatschappelijke rol van een zorgorganisatie wellicht minder in het vizier hebben.

Het maatschappelijk belang van goed onderwijs gaat bij hogescholen voor het individuele instellingsbelang, aldus de geïnterviewden van de VH. Zij merkten op dat een beetje onderlinge concurrentie tussen hogescholen goed is, maar dat dit niet ten koste moet gaan van het maatschappelijk belang. Die maatschappelijke opdracht waar hogescholen gezamenlijk en individueel voor staan, blijkt nu duidelijk uit de Branchecode Goed Bestuur en Toezicht in het HBO 2023, aldus de geïnterviewden.

Tegenstrijdig belang en nevenfuncties
In de modelstatuten die zijn te vinden op de website van de VTW zijn de wettelijke tegenstrijdig belangbepalingen overgenomen.[18] Het modelbestuursreglement bevat een uitbreiding van de wettelijke tegenstrijdig belangbepalingen, zoals een opsomming wanneer in ieder geval sprake is van een (potentieel) tegenstrijdig belang en aan wie melding moet worden gedaan van een (potentieel) tegenstrijdig belang. Het reglement bepaalt bijvoorbeeld ook dat indien de RvC van oordeel is dat sprake is van een structureel tegenstrijdig belang, de betreffende bestuurder zal aftreden.[19]

De geïnterviewden van de BoZ wezen erop dat tegenstrijdig belang al geregeld was in de GCZ 2022 (die ten tijde van de inwerkingtreding van de WBTR al bekend was) dus wat dat betreft bevatte de WBTR niets nieuws. De directeur van de NVTZ voegde daaraan toe dat deze regeling in de CGZ 2022 uitgebreider is dan de wettelijke regeling. Zo is er de plicht om elke vorm en/of schijn van belangenverstrengeling te melden. Verder mag een bestuurder of interne toezichthouder in geval van tegenstrijdig belang niet deelnemen aan de beraadslaging en besluitvorming en volgens de GCZ 2022 mag hij bovendien niet deelnemen aan de voorbereiding van de besluitvorming terzake.

De geïnterviewden van de VH merkten op dat een lastige vraag is wat onder belangenverstrengeling kan worden verstaan. Alles wat in de code daarover (te veel) concreet gemaakt wordt, kan in de praktijk tot problemen leiden. Om die reden is er in de huidige code de nodige interpretatieruimte. In aanvulling op de wet bepaalt de code dat elke vorm van (schijnbare) belangenverstrengeling of tegenstrijdigheid van (in)directe persoonlijke belangen met die van de hogeschool wordt vermeden (onder principe 8, ‘we

[18] Zie https://vtw.nl/nieuws/modelstatuten-en-reglementen-voor-woningcorporaties.
[19] Art. 5 lid 5 model bestuursreglement woningcorporaties stichting versie september 2021.

zijn integer'). Rollen en functies buiten de hogeschool worden beoordeeld in termen van tijdsbeslag, belangenverstrengeling, beloning en reputatie en de RvT moet vooraf goedkeuring verlenen aan nieuwe functies (zie sub b van principe 8). De geïnterviewden merkten ook op:

> "Het hebben van nevenfuncties is soms een punt van discussie, omdat veel bestuurders nevenfuncties hebben en dat soms ook in het belang van de hogeschool is. Het bestuurslidmaatschap van de VH is bijvoorbeeld een nevenfunctie voor CvB-leden van een hogeschool. Die functie levert niet zo snel belangenverstrengeling op maar kost wel behoorlijk wat tijd. Het aanvaarden van een dergelijke nevenfunctie wordt dan besproken en de RvT moet dus vooraf goedkeuring verlenen."

5.3.2 Vrijwilligerssector

Normen en governancecodes

Goede doelen met een CBF-erkenning moeten de door de Commissie Normstelling opgestelde normen naleven. Ten tijde van de inwerkingtreding van de WBTR was de versie van 10 februari 2021 van kracht. De normen zijn aangepast per 1 januari 2025 en bij die gelegenheid zijn de normen uitgebreid met normen over good governance. Per 1 januari 2026 zijn de normen nogmaals aangepast. In de huidige normen van 2026 wordt de taak van de interne toezichthouder en tegenstrijdig belang als onderwerp betrokken. Ook zijn toelichtingen opgesteld, getiteld 'RvT en gelijkwaardige alternatieven' en 'Tegenstrijdige belangen'.[20] De auditor van het CBF merkte op:

> "In 2021 waren de normen wat betreft governance summier.[21] In januari 2025 zijn de normen op dit punt uitgebreid en in januari 2026 ook. Sinds 1 januari 2025 is de wettelijke term tegenstrijdig belang opgenomen in de normen (tot dan toe werd slechts verwezen naar het ruimere begrip belangenverstrengeling) en zijn in de preambule verschillende governance modellen beschreven. Sinds 1 januari 2026 komt de term belangenverstrengeling helemaal niet meer voor. Ook is er nu een toelichting over tegenstrijdig belang die ook voor de auditoren praktisch is. In die zin heeft de WBTR de normen versterkt omdat dit nu duidelijker is geworden omdat aangesloten wordt bij de wettelijke termen. Ook is nu bijvoorbeeld duidelijker hoe een bestuurder volgens de wet moet omgaan met een tegenstrijdig belang. Het CBF zelf is in die zin positief over de WBTR aangezien de

[20] Zie https://commissienormstelling.nl/normen.

[21] Toevoeging door onderzoekers: Ten tijde van de inwerkingtreding van de WBTR stond in de normen voor de 'grote goede doelen' (destijds categorie D) onder het kopje 'Governance' dat de governancestructuur is vastgelegd in de statuten en eventueel reglementen en dat deze zodanig is ingericht dat sprake is van: (a) scheiding tussen de functies besturen en toezichthouden; (b) onafhankelijke en integere taakvervulling door bestuurders en interne toezichthouders. In de huidige normen staat voor de 'grote goede doelen' (categorie E) onder het kopje 'Governance' dat het goede doel in de statuten en reglementen regels geeft over de taken, taakverdeling, samenstelling en functieprofielen van het bestuur en de RvT. Zoals is opgemerkt kan een goed doel een gelijkwaardig alternatief hanteren voor een RvT-model.

> WBTR voor een verbetering van governanceregels voor goede doelen heeft gezorgd. Goede doelen zelf zijn soms minder positief. Als ze al weten over de WBTR dan ervaren zij de WBTR als regeldruk."

De geïnterviewden van ITGD merkten op dat de huidige normen voor goede doelen ook aan andere aan de WBTR of aan governance in het algemeen gerelateerde onderwerpen aandacht geven, zoals het ontwikkelen van een toezichtvisie.

De FIN kent een eigen FIN Code Goed Bestuur. De laatste versie is vastgesteld door de algemene ledenvergadering op 21 november 2024. De bestuurder van de FIN lichtte toe dat Principe 6 gaat over goed toezicht en dat in de toelichting daarbij duidelijk wordt gemaakt dat met het toezichthoudend orgaan wordt bedoeld het bestuur (in een bestuur-directiemodel) of de RvT. Over de update van de FIN Code Goed Bestuur vertelde de bestuurder van de FIN:

> "We hebben gekeken naar andere codes en moderne governance gedachten. Er zitten daardoor logischerwijs al WBTR-gerelateerde onderwerpen in. Deze versie heeft veel minder tekst dan de vorige versie. De FIN-Code is een aanvulling op de wet."

Zoals is omschreven in hoofdstuk 2 is de Governance Code Cultuur een vorm van zelfregulering voor culturele instellingen. De laatste versie van de Governance Code Cultuur dateert uit 2019 (GCC 2019) en in 2025 is een traject gestart door Cultuur+Ondernemen (C+O) om samen met de sector de GCC 2019 te actualiseren. Zoals de bestuurder van de NVTC toelichtte kent de cultuursector nog twee andere codes: de Fair Practice Code en de Code Diversiteit en Inclusie. Zij merkte daarbij op dat de drie codes met name worden gebruikt bij subsidieaanvragen, in het bijzonder bij toetsing van het instellingsplan van de culturele instelling.
De verhouding tussen de WBTR en de GCC is volgens de geïnterviewden van C+O een aandachtspunt dat wordt meegenomen in de nieuwe versie van de GCC. De vraag is volgens de geïnterviewden steeds: wat hoort echt in de code thuis? De Raad voor Cultuur[22] adviseerde bijvoorbeeld om aansprakelijkheidsregels duidelijker kenbaar te maken, maar de vraag is volgens de geïnterviewden of en hoe dit in de code zelf terecht moet komen. Hoort dat niet meer in toelichtingen/handreikingen thuis? Dat geldt bijvoorbeeld ook voor de vraag: hoe stel je een reglement op en welke onderwerpen horen daar in thuis? C+O heeft daarvoor een handreiking (dus geen modelreglement). Daar staat bijvoorbeeld ook iets in over aansprakelijkheidsverzekeringen. Over de nieuwe code, die nu wordt opgesteld, en het daarin opgenomen onderscheid tussen grote en kleine organisaties vertelden de geïnterviewden van C+O:

[22] Advies van de Raad voor Cultuur, 'Toezicht in de culturele sector – een kunst apart', 15 september 2025.

> "Kleine organisaties geven aan dat ze het zwaar vinden om zich te verantwoorden op basis van alle bepalingen uit de GCC. Tegelijkertijd klinkt vanuit de kleine organisaties juist de behoefte aan houvast: waar moet ik concreet aan denken? Algemene principes vindt men vaag. Kleine organisaties zien het voldoen aan de code soms ook als een nastrevenswaardig doel, als een manier om bestuur en toezicht op een goede manier in te richten. Geluiden zijn tegenstrijdig: men ervaart de code als zwaar (of: in ieder geval de verantwoordingslast) maar vindt de code ook belangrijk en wil er onderwerpen aan toevoegen. Bijvoorbeeld over het borgen van sociale veiligheid. De code kan kleine organisaties ook helpen om aansprakelijkheid te voorkomen. Bovendien is afwijking van open normen mogelijk door kleine organisaties, zolang ze het maar kunnen uitleggen."

Voor de sportsector is relevant dat veel sportbonden zijn aangesloten bij koepelorganisatie NOC*NSF. NOC*NSF heeft een Code Goed Sportbestuur opgesteld die in oktober 2021 is geactualiseerd (CGSB 2021).[23] De versie van de code die gold voor die datum had volgens de geïnterviewde van de KNVB een ander karakter: deze was meer *rule based*. De huidige versie is meer *principle based* geworden, met meer algemeen geformuleerde principes. Hoewel de code in oktober 2021 is aangepast, was de WBTR niet de concrete aanleiding. De aanpassingen waren meer ingegeven door ontwikkelingen in governance bij sportverenigingen in het algemeen. Daarbij werd natuurlijk wel naar nieuwe wetgeving gekeken, dus de WBTR is daarin ook meegenomen, aldus de geïnterviewde van de KNVB.

De CGSB 2021 is volgens de toelichting bedoeld voor 'bestuurders in de sport, het intern toezicht (algemene ledenvergadering, bondsraad, RvT of RvC) en iedereen die een rol heeft in de governance van een sportorganisatie'. De geïnterviewden van de KNVB en NBB merkten op dat voor de bonden zelf naleving van de CGSB 2021 verplicht is als lid van NOC*NSF. Volgens de geïnterviewde van de KNVB worden sommige principes door de KNVB ook weer aanbevolen aan de eigen leden (voetbalclubs) waarbij er ook ruimte is om af te wijken. Hij merkte op dat de tekst op sommige punten geschikt is gemaakt voor amateurvoetbalclubs. Bijvoorbeeld de maximale bestuurstermijnen (2x4 jaar of 3x3 jaar) is een concrete tekst uit de code. Volgens de toelichting van de KNVB op de modelstatuten voor een amateurvoetbalclub (zie hierna) gelden er ook maximale bestuurstermijnen voor sportverenigingen. In plaats van een totale maximale zittingstermijn van 8 respectievelijk 9 jaar wordt een alternatief genoemd: een totale zittingstermijn van 12 jaar is mogelijk (4x3 jaar).

Rechtsvorm, governance-model, RvC of RvT

[23] Zie https://www.nocnsf.nl/over-nocnsf/maatschappelijke-positionering-van-sport/goed-sportbestuur.

De geïnterviewde auditor van het CBF vertelde dat de normen voor wat betreft de bestuursmodellen de laatste jaren in ontwikkeling zijn geweest. Voorheen (voor 1 januari 2025) stond in de normen slechts dat sprake moet zijn van scheiding van bestuur en toezicht:

> "Nu is er meer houvast in de normen omdat goede doelen in de D en E categorie een RvT-model of een functioneel gelijkwaardig bestuur/directie-model moeten hebben. Bij de kleine organisaties is er meer vrijheid. Kleine goede doelen (A en B categorie) hebben vaak een bestuursmodel zonder directie. Goede doelen in de categorie C beginnen vaak een werkorganisatie te krijgen en zullen dus sneller een directeur aanstellen; dan ontstaat er een bestuur/directie-model. Grote goede doelen gaan sneller naar een RvT-model maar af en toe hanteren zij nog een bestuursmodel, bijvoorbeeld bij vriendenstichtingen (die hebben vaak geen werkorganisatie; zij hebben wel veel geld maar functioneren soms nog als een kleine organisatie). Bij verenigingen is er natuurlijk een ALV maar ook daar zie je dat bij de grotere goede doelen een RvT wordt ingesteld."

Wat betreft terminologie ziet de auditor eigenlijk alleen de term 'raad van toezicht'/RvT en is zij nog nooit de term 'raad van commissarissen' of 'commissaris' tegen gekomen bij goede doelen.

De Governance Code Cultuur 2019 neemt het RvT-model tot uitgangspunt, maar schrijft een RvT niet verplicht voor. Er is, zoals ook door de geïnterviewden van C+O werd opgemerkt, een aparte versie van de code voor het bestuur/directie-model. In de code wordt niets gezegd over het monistische bestuursmodel, hoewel dat wel mogelijk is voor culturele instellingen. Datzelfde geldt volgens de geïnterviewden van C+O overigens ook voor andere rechtsvormen dan de stichting, zoals verenigingen en coöperaties.[24] Deze worden niet genoemd in de code, hoewel daar soms wel belangstelling naar uitgaat. Er is gekozen voor de stichting met een RvT als uitgangspunt want anders krijg je te veel versies van de code, aldus de geïnterviewden.

In de sportsector komen voornamelijk verenigingen voor. Volgens Principe 1 van de CGSB 2021 is de bestuurlijke inrichting van de sportorganisaties gericht op 'effectieve, efficiënte en gedragen besluitvorming en zorgvuldig toezicht'. Afhankelijk van de rechtspersoonlijkheid en het besturingsmodel wordt volgens de CGSB toezicht gehouden door een toezichthoudend bestuur, een RvT/RvC, de ALV of ledenraad. De geïnterviewde van de KNHB merkte op dat een bestuur met een losse kascommissie nog steeds vrijwel altijd het governancemodel voor een hockeyvereniging is. Sommige verenigingen hebben een dagelijks bestuur en een 'bestuur op afstand'. Volgens de geïnterviewde van de

[24] De stichting is als meest voorkomende rechtsvorm volgens de geïnterviewden het uitgangspunt, ook vanwege eisen van subsidiegevers. Die willen niet dat subsidie voor winstuitkeringen gebruikt kan worden.

KNHB is het governancemodel wel afhankelijk van de omvang van de vereniging, omdat verenigingen steeds professioneler bestuurd worden. Een grote hockeyvereniging met bijvoorbeeld meer dan 3.000 leden moet volgens hem zakelijk bestuurd worden.

De geïnterviewde van de KNVB merkte op dat de KNVB niet een bepaald bestuursmodel voorschrijft. Het is aan de voetbalclub zelf of er een RvC wordt ingesteld of een monistisch bestuursmodel wordt gehanteerd. Hij heeft echter de indruk dat in het amateurvoetbal een RvC of een monistisch bestuursmodel niet vaak voorkomt.

> "Een dergelijke vorm van intern toezicht heeft vaak niet veel toegevoegde waarde voor een amateurvoetbalvereniging. Daarvoor zijn ze in het algemeen te klein. Het belangrijkste is dat er ten minste drie geschikte bestuursleden te vinden zijn. Bovendien controleren bestuurders elkaar als het goed is onderling, want er is sprake van collegiaal bestuur: bestuurders zijn collectief verantwoordelijk voor de bestuurstaak."

Modellen en handreikingen in de goede doelensector en cultuursector
Door het CBF, ITGD en Goede Doelen Nederland zijn geen modellen van statuten of reglementen ter beschikking gesteld. In het FIN Magazine Goed Bestuur[25] is wel een voorbeeld van een directiereglement opgenomen.[26] De bestuurder van de FIN merkte op dat alle modeldocumenten zijn bekeken en zo nodig aangepast naar aanleiding van de WBTR.

De geïnterviewde auditor van het CBF legde uit dat een auditor soms bij het goede doel een opmerking maakt over de statuten en eventueel verouderde bepalingen. Zij merkte daarbij op dat goede doelen – met name de kleine goede doelen – de notariskosten vaak (relatief) erg hoog vinden.

> "Bovendien zijn zij er veel tijd mee kwijt. Soms hebben ze in totaal maar € 10.000 te besteden aan hun goede doel en dan is de notaris relatief heel duur en kan het geld beter aan het doel besteed worden. Sommige goede doelen kunnen een pro bono notaris vinden, maar vaak lukt dat niet."

In het algemeen zijn de statuten van goede doelen, die aan de geïnterviewde auditor in het kader van haar werkzaamheden voor CBF worden voorgelegd, volgens haar na de inwerkingtreding van de WBTR wel uitgebreider en inhoudelijk beter geworden. Zij merkte op dat bijvoorbeeld ontstentenis en beletbepalingen voorheen niet in de normen stonden maar wel van belang zijn voor een organisatie. Ook de bepaling over meervoudig stemrecht is een verbetering omdat het CBF nooit een fan was van bepalingen waarin de

---

[25] Zie https://nieuwsbrief.fondseninnederland.nl/code-goed-bestuur/.
[26] En ook een voorbeeld van een rooster van aan- en aftreden en zelfevaluatieformulier voor het bestuur.

voorzitter bijvoorbeeld meer stemmen of een doorslaggevende stem had, maar daar was geen norm voor. De WBTR bood een haakje en nu staat het vaker op een goede manier in de statuten die aan haar worden voorgelegd. Ook komen auditoren nu minder vaak statuten tegen waarin maximale zittingstermijnen van bestuurders of interne toezichthouders niet zijn geadresseerd. Hoewel dat niet zozeer een gevolg is van de WBTR maar van de nieuwe normen, is dit een nuttige governancebepaling.

C+O heeft wel handreikingen opgesteld, maar geen modelstatuten of modelreglement. Zo zijn er handreikingen over belangenverstrengeling: omgaan met belangenverstrengeling, checklist voor belangenverstrengeling, voorbeelden van mogelijke belangenverstrengeling. Volgens de geïnterviewden van C+O doet meervoudig stemrecht van een bestuurder of interne toezichthouder zich niet vaak voor in de culturele sector en leeft dat als onderwerp niet erg.

Modelstatuten en/of -reglementen in de sportsector
De KNHB heeft modelstatuten opgesteld en deze zijn volgens de geïnterviewde gemoderniseerd naar aanleiding van de WBTR. De leden van de KNHB hebben geen ervaringen of knelpunten gedeeld over de implementatie en de werking van de WBTR in de modelstatuten.

De KNVB heeft modelstatuten en een voorbeeld van een huishoudelijk reglement opgesteld voor een vereniging met volledige rechtsbevoegdheid die lid is/wordt van de KNVB, waarin regels van bestuur en toezicht zijn opgenomen.[27] Eén van de voorwaarden voor een amateurvoetbalvereniging om lid te worden van de KNVB is dat de vereniging beschikt over door het bestuur amateurvoetbal goedgekeurde statuten.[28] De KNVB-modelstatuten bevatten enkele verplichte onderdelen die geel gemarkeerd zijn in de modelstatuten. Dergelijke bepalingen moeten worden overgenomen door de amateurvoetbalclubs. De WBTR was volgens de geïnterviewde aanleiding om de modelstatuten aan te passen. Concreet zijn aangepast: art. 10 lid 2 (belet en ontstentenis), art. 10 lid 6 (tegenstrijdig belang); en art. 17 lid 1 onder sub d (raadgevende stem van bestuurders in de algemene vergadering). De geïnterviewde merkt op dat de KNVB, voor zover hij weet, geen specifieke vragen heeft gekregen naar aanleiding van de implementatie van de WBTR in de modelstatuten.

Ook de NBB heeft modelstatuten voor basketbalverenigingen opgesteld. Concept-statuten van een basketbalvereniging moeten volgens de toelichting bij de

---

[27] Zie de huidige pagina: https://www.knvb.nl/assist-bestuurders/regels-bepalingen/knvb-bepalingen/statuten-en-huishoudelijk-reglement.

[28] Zie 'Toelichting bij KNVB-modelstatuten voor een (omni)vereniging met volledige rechtsbevoegdheid die lid is/wordt van de KNVB versie april 2021', te raadplegen via: https://www.knvb.nl/assist-bestuurders/regels-bepalingen/knvb-bepalingen/statuten-en-huishoudelijk-reglement.

modelstatuten worden goedgekeurd door de NBB voordat deze aan de ALV van de basketbalvereniging worden voorgelegd. De NBB checkt dan of de artikelen die door de NBB verplicht zijn gesteld in de concept-statuten zijn opgenomen. De modelstatuten zijn naar aanleiding van de WBTR aangepast. De geïnterviewde van de NBB merkte op dat een statutenwijziging voor een kleine vereniging een behoorlijke kostenpost is.

Ontstentenis en belet-bepalingen in modelstatuten
De vereniging-modelstatuten van de KNHB bepalen in art. 11 lid 6:

> "Bij ontstentenis of belet van alle bestuursleden berust het bestuur tijdelijk bij de continuïteitscommissie of door deze commissie aan te wijzen personen. Voor de gedurende deze periode verrichte bestuursdaden worden de aangewezen personen met een bestuurder gelijkgesteld."

De leden van de continuïteitscommissie worden volgens de modelstatuten jaarlijks, net als de leden van de kascommissie, tijdens de algemene ledenvergadering benoemd voor het volgende jaar.

De vereniging-modelstatuten van de KNVB bepalen in art. 10 lid 2:

> "Indien het aantal bestuursleden beneden drie is gedaald in verband met belet of ontstentenis van een van de bestuursleden, blijft het bestuur bevoegd tot uitoefening van al zijn taken en bevoegdheden. Het is echter verplicht zo spoedig mogelijk een algemene vergadering te beleggen waarin de voorziening in de open plaats(en) aan de orde komt. In geval van belet of ontstentenis van alle bestuursleden, berust het bestuur tijdelijk bij de door de kascommissie aan te wijzen personen. Voor de gedurende deze periode verrichte bestuursdaden worden de aangewezen personen met een bestuurder gelijkgesteld."

De vereniging-modelstatuten van de NBB bepalen in art. 6 leden 8.1 en 8.2:

> "Bij belet van één of meerdere bestuursleden neemt het bestuur de vrijgekomen taken over of wordt een tijdelijke plaatsvervanger aangesteld tot de eerstvolgende AV.
> Indien een meerderheid van het bestuur, of het voltallige bestuur niet meer functioneert door ontstentenis of belet kan een bijzondere algemene vergadering bijeen worden geroepen. Deze vergadering kan door tenminste vijf leden worden opgeroepen. Op de vergadering en de besluitvorming zijn overigens alle bepalingen van toepassing. De vergadering benoemt een nieuw bestuur."

Tegenstrijdig belangbepalingen in modelstatuten
De vereniging-modelstatuten van de KNHB bepalen in art. 12 lid 9:

> "Een bestuurslid neemt niet deel aan de beraadslaging en besluitvorming indien hij daarbij een direct of indirect persoonlijk belang heeft dat tegenstrijdig is met het belang van de vereniging. Wanneer hierdoor geen bestuursbesluit kan worden genomen, wordt het besluit genomen door de continuïteitscommissie."

De vereniging-modelstatuten van de KNVB bepalen in art. 10 lid 6:

> "Een bestuurder neemt niet deel aan de beraadslaging en besluitvorming indien hij daarbij een direct of indirect persoonlijk belang heeft dat tegenstrijdig is met het belang bedoeld in artikel 9 lid 5. Wanneer hierdoor geen bestuursbesluit kan worden genomen, wordt het besluit genomen door de algemene vergadering."

De vereniging-modelstatuten van de NBB bepalen in art. 6 lid 11:

> "Een bestuurslid mag niet deelnemen aan de bestuursvergadering en -besluitvorming over een onderwerp wanneer hij of zij daarbij een (in)direct persoonlijk belang heeft of kan hebben, dat tegenstrijdig is met het belang van de vereniging. Wanneer hierdoor geen bestuursbesluit kan worden genomen, neemt de Algemene Vergadering hierover een besluit."

Meervoudig stemrecht-bepalingen in modelstatuten
Slechts de vereniging-modelstatuten van de NBB bevatten een expliciete bepaling in art. 6 lid 6 (met als voetnoot: "Dit artikel is verplicht in de Wet Bestuur en Toezicht Rechtspersonen"):

> "Ieder bestuurslid brengt één stem uit in de bestuursvergadering. Staken de stemmen dan beslist de voorzitter."

Wat betreft deze bepaling merken de onderzoekers op dat het model tevens bepaalt dat het bestuur uit tenminste drie leden bestaat (art. 6 lid 1). De statuten bepalen verder dat indien het aantal bestuursleden beneden de drie daalt, het bestuur volledig bevoegd blijft, maar gehouden is zo spoedig mogelijk een of meerdere plaatsvervangers aan te wijzen tot de eerstvolgende algemene vergadering (art. 6 lid 7). De onderzoekers wijzen er op dat in de situatie dat het bestuur (tijdelijk) tweehoofdig is, de stem van één bestuurder niet de doorslag mag geven en dat is niet in de modelstatuten geregeld.

5.3.3 Coöperaties

Coöperatie Code
De geïnterviewde senior jurist is penvoerder geweest van zowel de huidige Coöperatie Code 2024 als de Coöperatie Code uit 2019. De huidige code is afgedrukt in een boekje en de *best practices* zijn nu onderdeel van de code. De WBTR was volgens de senior jurist niet de aanleiding van de herziening in 2024 omdat in 2019 al was afgesproken om de

code na een aantal jaar te evalueren en zo nodig te herzien, maar zij merkt op dat de WBTR uiteraard wel is meegenomen bij de herziening.

Modelstatuten en/of -reglementen
De NCR maakt modelstatuten voor coöperaties en modelreglementen (RvC/RvT-reglement en bestuursreglement) maar deze zijn slechts zichtbaar voor geregistreerde NCR-leden. De modellen worden steeds up-to-date gehouden door de NCR en daarin werd de WBTR meegenomen. De senior jurist merkte op dat coöperatie-statuten maken ingewikkeld is en dat bepaalde notarissen hierin gespecialiseerd zijn. Van belang is bijvoorbeeld om je te realiseren dat je daarvoor niet zomaar een vereniging-model kunt gebruiken, aldus de senior jurist.

Governance modellen; RvT of RvC
Coöperaties hanteren verschillende soorten bestuursmodellen, maar NCR-leden werken volgens de geïnterviewde senior jurist bijna niet meer met een AB/DB-model. Coöperaties met een toezichthoudend orgaan hanteren de term 'raad van commissarissen'.

5.3.4 Schematische weergave van de bevindingen

Uit de interviews en de informatie op websites van (branche)organisaties blijkt wat betreft de toepasselijkheid van sectorwet- en regelgeving en sectorcodes, die overlap vertonen met en/of een uitbreiding vormen van de WBTR, het volgende:

Sectorwet en -regelgeving die overlappen met de WBTR	Direct toepasselijke sectorregels[29]	Direct toepasselijke sectorcode of normen
Woningcorporaties	WonW	GCW
Zorg	Wtza en UBWtza	GCZ
Hogescholen	Whw	CGB HBO
Goede doelen	N.v.t. (indirect ANBI-regels)	Normen Erkenningsregeling FIN-Code Goed Bestuur
Cultuur	N.v.t. (indirect ANBI-regels)	GCC
Sport (voetbal, hockey, basketbal)	N.v.t.	N.v.t. (indirect CGSB)
Coöperaties	N.v.t.	NCR Code

Uit de interviews en de informatie op websites van (branche)organisaties blijkt wat betreft de beschikbaarheid van modelstatuten en -reglementen het volgende:

[29] Indirect, denk bijvoorbeeld aan ANBI-regels op grond van de AWR, kunnen ook governanceregels van toepassing zijn.

Modellen beschikbaar?	Statuten stichting	Statuten vereniging	Reglement	Geactualiseerd n.a.v. de WBTR
Woningcorporaties	Ja	Ja	Ja	Ja
Zorg	Ja	Nee	Ja	Ja
Hogescholen	Nee	Nee	Nee	N.v.t.
Goede doelen	Nee	Nee	Nee	N.v.t.
Cultuur	Nee	Nee	Ja (FIN)	Ja
Sport (voetbal, hockey, basketbal)	Ja	Ja	Ja	Ja
Coöperaties	Nee	Ja (coöperatie)	Ja	Ja

Uit het hierna volgende overzicht blijkt of de (branche)organisaties de statuten van hun leden of aangeslotenen ook toetsen op de naleving van de WBTR (zie ook hoofdstuk 2 van dit Deelonderzoek II):

Toetsing van statuten op naleving van de WBTR?	Toetsing door brancheorganisatie?	Toelichting
Woningcorporaties	Nee	Aedes en VTW monitoren wel naleving van de GCW
Zorg	Ja	Bij aanvraag lidmaatschap van een van de bij de BoZ aangesloten organisaties
Hogescholen	Nee	Hogescholen hebben eigen juristen in dienst
Goede doelen	Ja	Bij aanvraag van de CBF-erkenning en soms bij hertoetsing
Cultuur	Nee	Geen lidmaatschaps- of andere relatie op basis waarvan getoetst kan worden
Sport (voetbal, hockey, basketbal)	Ja	Bij aanvraag lidmaatschap van de KNVB, NHB, NBB
Coöperaties	Nee	NCR biedt haar leden wel ondersteuning bij het opstellen en wijzigen van statuten. Ook kan er een WBTR-check worden aangevraagd

Over de term RvC of RvT:

Gehanteerde term RvC en/of RvT?	Stichting	Vereniging
Woningcorporaties	RvC	RvC
Zorg	RvT	N.v.t.
Hogescholen	RvT	N.v.t.
Goede doelen	RvC of RvT	RvC of RvT
Cultuur	RvT	N.v.t.
Sport (voetbal, hockey, basketbal)	N.v.t.	RvC of RvT
Coöperaties	N.v.t.	RvC (coöperatie)

5.4 Monistisch bestuursmodel

5.4.1 Semipublieke sector

In de woningcorporatiesector is een monistisch bestuursmodel niet toegestaan. Voor zover de directeur van WTW weet wordt dat niet als een gemis ervaren:

> "Wel zien we bij grotere woningcorporaties (meer dan tienduizend woningen) een trend dat er meer dan één bestuurder is, dus een meerhoofdig bestuur (college van bestuur). [**] Omdat de maatschappelijke opdracht heel groot is, is deze bijna niet te dragen door één persoon. Je moet van heel veel dingen iets afweten als bestuurder en binnen een meerhoofdig bestuur kun je de taken verdelen."

Ook voor zorgorganisaties geldt dat een monistisch bestuursmodel niet is toegelaten door zorgregels, maar de geïnterviewden van de BoZ vertelden dat de praktijk goed uit de voeten kan met het dualistische model. Zij merkten op dat het bij kleinere organisaties soms wel zo is dat de RvT en het bestuur wat dichter op elkaar zitten, zodat je zou kunnen spreken van een 1,5-model. Dus formeel is er sprake van een RvT-model maar feitelijk functioneert dit nagenoeg als een monistisch bestuursmodel, aldus de geïnterviewden. De NTVZ krijgt en kreeg geen vragen over verschillen tussen het monistische en/of het dualistische bestuursmodel. De directeur van de NVTZ merkte op dat een voordeel van het verplichte dualistische systeem met een aparte RvT is dat het een duidelijke structuur biedt.

De Whw gaat uit van een afzonderlijke RvT maar daarbij wordt wel een uitzonderingsmogelijkheid genoemd.[30] In de praktijk is volgens de geïnterviewden van de VH echter steeds sprake van een College van Bestuur (CvB) en een RvT. De geïnterviewde

[30] Art 10.3d lid 6 Whw: "Indien dat naar het oordeel van het college van bestuur wenselijk is op grond van de levensbeschouwelijke aard van de hogeschool, kan de hogeschool in afwijking van het eerste lid een *functionele scheiding* tussen het bestuur en het toezicht aanbrengen."

van de VTH bevestigde dat alle (door de overheid bekostigde) hogescholen een CvB en een RvT hebben.

5.4.2 Vrijwilligerssector

De geïnterviewde auditor van het CBF vertelde dat een monistisch bestuursmodel bij goede doelen (die de vorm van een stichting of vereniging hebben) is toegestaan maar dat zij het weinig tegenkomt. In de grote categorieën goede doelen komt het monistische bestuursmodel wel voor, maar slechts zeer zelden. De bestuurder van de FIN noemde Stichting Oranje Fonds als een voorbeeld van een stichting met een monistisch bestuursmodel. Volgens haar lijkt er verder niet veel behoefte aan het model te zijn.
De bestuurder van de NVTC merkte op dat een monistisch bestuursmodel mogelijk is voor een culturele instelling maar dat niet iedereen er mee bekend of vertrouwd is. Rolverwarring wordt volgens haar wel als een risico gezien van het one-tier board model: als niet-uitvoerend bestuurder ben je toezichthouder maar gedraag je je daar in de praktijk dan ook naar? Ook volgens de geïnterviewden van C+O wordt niet veel gebruik gemaakt van het monistische bestuursmodel.

> "We krijgen er bij C+O af en toe vragen over. Er was voorheen wat verwarring. Niet zozeer over de mogelijkheid om een monistisch bestuursmodel te gebruiken, maar wel over de inschrijving bij de kamer van koophandel. We hoorden tot een paar maanden geleden dat je bij de kamer van koophandel het verschil tussen uitvoerend bestuurder en niet-uitvoerend bestuurder niet kon aangeven. Dat maakte organisaties terughoudend. Inmiddels is duidelijk dat dat wel kan."

C+O krijgt soms vragen omdat een oprichter zelf in het bestuur wil plaatsnemen en dan binnen een monistisch model uitvoerend bestuurder wil worden waarbij het bestuur als geheel verantwoordelijk is. Het RvT-model wordt soms als te zwaar gezien en de oprichter wil niet slechts directeur worden in een bestuur-directiemodel.

De geïnterviewde van de KNVB meende dat het aan de voetbalclub zelf is of er een monistisch bestuursmodel wordt gehanteerd. Hij merkte op dat intern toezicht in de vorm van een RvT/RvC of monistisch bestuursmodel bij amateurvoetbalverenigingen überhaupt niet veel voorkomt.

5.4.3 Coöperaties

In 2013 is er een voorontwerp van een wetsvoorstel verschenen waarin specifiek voor de coöperatie en OWM een regeling voor het monistische bestuursmodel werd voorgesteld. Op dit voorontwerp kwamen 5 reacties, waaronder een reactie namens de NCR, die zich tegen het voorstel verzette. De NCR heeft bij het verschijnen van het voorontwerp van de WBTR overigens niet op de consultatie gereageerd.

Over de uitgestelde inwerkingtreding van de WBTR-bepalingen omtrent het monistische bestuursmodel merkte de geïnterviewde van de NCR op dat vanwege het feit dat de KvK geen technische mogelijkheid heeft of had voor coöperaties om in het handelsregister aan te geven of een bestuurder uitvoerend of niet-uitvoerend is, sommige notarissen aangeven dat een monistisch bestuursmodel niet mogelijk is. Zij heeft meegemaakt dat notarissen aanvankelijk niet aan een statutenwijziging wilden meewerken en dat NCR dan een informatiedocument aan de notaris toestuurde. De desbetreffende notarissen waren na het toezenden van dit document wel bereid om mee te werken.
Voor een coöperatie die valt onder de structuurregeling maakt de wet het nog niet mogelijk om een monistisch bestuursmodel te hanteren in plaats van een RvC-model (art. 2:63k BW is nog niet in werking getreden). Het feit dat het monistische bestuursmodel nog niet is geregeld in de wet, ziet de geïnterviewde van de NCR als een knelpunt en zij zou graag zien dat deze wettelijke bepaling alsnog zo snel mogelijk ingevoerd wordt. Uit eigen onderzoek van de NCR blijkt volgens de geïnterviewde dat ongeveer 1/3 van de top 100 coöperaties (de grootste coöperaties) in 2022/2023 het structuurregime toepaste.[31]

5.4.4 Schematisch

Uit de interviews en de informatie op de websites van (branche)organisaties komt wat betreft de toelaatbaarheid en het voorkomen van het monistische bestuursmodel het volgende beeld naar voren:

Monistisch bestuursmodel	Toegestaan?	Komt het voor?
Woningcorporaties	Nee	N.v.t.
Zorg	Nee	N.v.t.
Hogescholen	Nee, tenzij[32]	Nee
Goede doelen	Ja	Ja, niet vaak
Cultuur	Ja	Nauwelijks
Sport (voetbal, hockey, basketbal)	Ja	Nauwelijks
Coöperaties	Ja	Ja

5.5 Aansprakelijkheidsrisico's voor bestuurders en interne toezichthouders

5.5.1 Semipublieke sector

Volgens de directeur van VTW zijn alle leden van de VTW (interne toezichthouders bij woningcorporaties) zich naar haar indruk bewust van het belang van het afsluiten van

[31] Van alle NCR-leden die in 2022/2023 waren opgenomen in de database (dus niet alleen de top 100) paste ongeveer 1/5 de structuurregeling toe, dat wil zeggen: op coöperatieniveau of op dochterniveau (dochter-BV). Ongeveer de helft van de coöperaties in de database van de NCR heeft een RvC; een groot deel daarvan heeft een onverplichte RvC.

[32] Art 10.3d lid 6 Whw.

een aansprakelijkheidsverzekering. Dit komt bijvoorbeeld ook aan de orde in opleidingen en nieuwsbrieven. Op de VTW website is een pagina te vinden over aansprakelijkheidsverzekeringen. Daarop wordt de bestuurdersaansprakelijkheids-verzekering toegelicht en wordt een aantal vragen beantwoord. Volgens de website kunnen VTW-leden, net zoals Aedes-leden, een aansprakelijkheidsverzekering voor bestuurders en commissarissen afsluiten via Aon.[33]
De directeur van de NVTZ vertelde dat zij soms vragen krijgt van interne toezichthouders bij zorgorganisaties over aansprakelijkheidsrisico's. Zij adviseert interne toezichthouders tijdens cursussen en opleidingen (bijvoorbeeld de leergang beginnend toezichthouder) om ervoor zorg te dragen dat er door de zorginstelling een aansprakelijkheidsverzekering wordt afgesloten en er ook op toe te zien dat de premies daadwerkelijk worden betaald.

Wat betreft hogescholen merkten de geïnterviewden van de VH op dat de aansprakelijkheid van bestuurders en interne toezichthouders een onderwerp is dat soms opkomt, maar dat er aan de VH geen concrete vragen over worden gesteld. Het is meer een onderwerp waarover soms wordt gesproken. Zowel de geïnterviewden van de VH als de VTH vertelden dat er aansprakelijkheidsverzekeringen worden afgesloten door de bestuurders en RvT-leden van hogescholen.[34] De VH zal daar in de toekomst mogelijk afspraken over maken namens alle leden (een mantelovereenkomst), maar dat moet nog onderzocht worden.

5.5.2 Vrijwilligerssector

De auditor van het CBF vertelde tijdens het interview dat bestuurders (en interne toezichthouders) van goede doelen vaak niet het fijne weten over aansprakelijkheid maar dat ze het wel eng vinden omdat ze gehoord hebben dat bestuurders soms persoonlijk aangesproken kunnen worden. Ze zijn bang voor de persoonlijke financiële consequenties. Zij merkte op dat bestuurders niet door hebben dat de bestuurdersaansprakelijkheidsregels eigenlijk vooral voor faillissementssituaties zijn veranderd. Overigens kan een faillissement zich ook bij goede doelen voordoen, aldus de auditor. Er is een voorbeeld van een goed doel waarvan de directeur, tevens het enige personeelslid, na langdurige ziekte, overleed. Als gevolg daarvan heeft de organisatie

---

33 Zie https://vtw.nl/aansprakelijkheidsverzekering.

34 De geïnterviewde van de VTH voegde nog toe dat de Hogeschool Utrecht, waar zij werkzaam is, bij de inwerkingtreding van de WBTR, aandacht heeft gehad voor studieverenigingen en studentenverenigingen. Er zijn in Utrecht behoorlijk veel van dergelijke verenigingen, in totaal zo tussen de 30 en 40. De Hogeschool Utrecht heeft veel studieverenigingen ondersteuning verleend bij het aanpassen van hun statuten, bijvoorbeeld in de vorm van het beschikbaar stellen van of wijzen op een model en het regelen van een notaris. Aansprakelijkheid van bestuurders van dergelijke verenigingen was daarbij ook een belangrijk onderwerp. Studie- en studentenverenigingen komen gemakkelijk tussen wal en schip terecht omdat zij vaak geen aansprakelijkheidsverzekering afsluiten ten behoeve van hun bestuurders of daar niet aan denken. Studentenverenigingen zijn soms nog wel groot en redelijk professioneel maar vooral studieverenigingen zijn vaak klein.

faillissement moeten aanvragen. Hoewel het geen onderdeel is van de toetsing van de goede doelen, horen auditoren wel dat er aansprakelijkheidsverzekeringen worden afgesloten. Zij zien ook steeds vaker bepalingen in statuten (vrijwaringen), bijvoorbeeld in de statuten van organisaties die zien op 'burgerlijke ongehoorzaamheid' en organisaties die rechtszaken aanspannen. Bestuurders van deze organisaties zoeken volgens de auditor in dergelijke bepalingen waarschijnlijk ook bescherming. Daarbij merkte zij op dat de auditoren dergelijke bepalingen niet beoordelen.

De bestuurders van ITGD vertelden dat zij niet veel vragen krijgen over aansprakelijkheid. Interne toezichthouders realiseren zich volgens hen niet altijd dat zij, ondanks het feit dat zij onbezoldigd zijn, te maken hebben met regels van behoorlijke taakvervulling en het risico lopen om aansprakelijk gehouden te worden als zij hun taak niet behoorlijk hebben vervuld. Sommige interne toezichthouders zijn "onbewust onbekwaam" op dat gebied, aldus één van de bestuurders van ITGD. Hij voegde daaraan toe dat toezichthouden op het bestuur van een goed doel niet bepaald risicoloos is. Goede doelen zijn bijvoorbeeld reputatiegevoelig. Een interne toezichthouder zou dan ook rekening moeten houden met risico's en bijvoorbeeld een risicomatrix moeten checken. In cursussen die aan beginnende toezichthouders worden aangeboden wordt wel verteld dat de mogelijkheid bestaat om een aansprakelijkheidsverzekering af te sluiten en dat het relevant is om te checken of die verzekering daadwerkelijk door het goede doel voor de bestuurders/interne toezichthouders is afgesloten en de premies zijn betaald.

De bestuurder van de FIN vertelde dat de FIN af en toe (ongeveer 5 keer per jaar) een vraag ontvangt over het wel of niet verzekeren voor bestuurdersaansprakelijkheid. De FIN adviseert dan een verzekering af te sluiten vanwege het risico van persoonlijke aansprakelijkheid. Informatie hierover staat ook in het FIN Magazine Goed Bestuur.[35] Voor zover bekend heeft de FIN de afgelopen 5 jaar geen hulpvraag van een lid ontvangen dat aansprakelijk werd gesteld.

De geïnterviewden van C+O vertelden dat de aansprakelijkheidspositie van bestuurders en interne toezichthouders bij de invoering van de WBTR een groot thema was in de cultuursector. Men was daar destijds heel huiverig voor. Dat is nu een minder prominent thema maar "zweeft nog wel boven de markt". Zij merkten op dat C+O soms meedenkt over risico's en probeert nuance aan te brengen in het aansprakelijkheidsverhaal. C+O wijst bijvoorbeeld op de drempel voor aansprakelijkheid en adviseert over het nemen van verzekeringen, maar als het ingewikkeld wordt verwijst C+O door. Volgens de bestuurder van de NVTC weten niet alle interne toezichthouders bij culturele organisaties dat als gevolg van de WBTR de aansprakelijkheidspositie van bestuurders (in faillissement) is verscherpt. Zij noemde het hebben van een (bestuurders- en toezichthouders-)

[35] Zie https://nieuwsbrief.fondseninnederland.nl/code-goed-bestuur/.

aansprakelijkheidsverzekering om die reden een relevant onderwerp. Is deze afgesloten door de organisatie en is deze nog niet verlopen? Het besturen of toezichthouden bij een culturele organisatie is vaak onbezoldigd maar niet risicoloos; een museum kan bijvoorbeeld een restaurant exploiteren, aldus de bestuurder van de NVTC. Volgens haar zou de aansprakelijkheidsverzekering onderdeel moeten zijn van de 'onboarding' (introductie) van nieuwe toezichthouders of bestuurders.

De geïnterviewde van de KNHB merkte op dat er vragen waren over bestuurdersaansprakelijkheid, zeker bij kleinere hockeyverenigingen. Men wilde vooral weten "in hoeverre ben ik persoonlijk aansprakelijk". Daarover zijn wel zorgen, aldus de geïnterviewde. Hij vertelde dat een vraag die de KNHB kreeg is: "Wat als een medebestuurslid iets doet en ik daarvan niet op de hoogte was, wat dan?". Hij merkte ook op dat er extra verzekeringen zijn afgesloten om de risico's te beperken.

De KNVB kreeg nauwelijks vragen over bestuurdersaansprakelijkheid. De geïnterviewde van de KNVB merkte op dat mensen die bestuurder worden van een voetbalvereniging dat doen uit betrokkenheid en liefde voor de club en dan minder nadenken over mogelijke bestuurdersaansprakelijkheid. De KNVB heeft niet concreet geadviseerd over een aansprakelijkheidsverzekering maar de vraag naar (het afsluiten van) een bestuurdersaansprakelijkheidsverzekering is wel iets toegenomen. In het stappenplan van de KNVB wordt overigens ook gewezen op het belang van een bestuurdersaansprakelijkheidsverzekering. Het afsluiten of adviseren over een concrete bestuurdersaansprakelijkheidsverzekering loopt niet via de KNVB, maar via de verenigingen zelf.[36]

De geïnterviewden van de NBB merkten op dat het gros van de bestuurders zich niet realiseert dat ze überhaupt aansprakelijk kunnen zijn. Het wordt ook een beetje weggewimpeld. Bestuurders zeggen dan: "We doen ons best. Er is niemand anders die het doet, dus ben ik opgestaan". De geïnterviewden hebben niet gehoord dat mensen een bestuursfunctie niet vullen vanwege het aansprakelijkheidsrisico. Het gaat meer om argumenten buiten de WBTR om, zoals: "ik heb geen tijd, ik vind het een grote taak, ik wil zelf mijn tijd in kunnen delen".

5.5.3 Coöperaties

In het interview met de senior jurist van de NCR is het onderwerp aansprakelijkheid en aansprakelijkheidsrisico's niet aan de orde gekomen.

5.6 Bereidheid om een bestuurs- of toezichthoudende functie te bekleden

[36] Zie ook hier: https://www.knvb.nl/assist-bestuurders/regels-bepalingen/knvb-bepalingen/verzekeringen.

5.6.1 Semipublieke sector

Volgens de directeur van de VTW hebben de aansprakelijkheidsregels geen invloed gehad op de bereidheid van mensen om een bestuurs- of toezichthoudende functie te bekleden. Zij merkte daarbij het volgende op:

> "Interessant is wel dat in 2015 (de invoering van de gewijzigde Woningwet 2015) meer stringente regels op het gebied van bestuur en toezicht kwamen. Je merkte toen wel dat een raad van commissarissen met veel 'blauwe mensen' minder risicobereidheid toonde. Er zijn toen meer mensen uitgetreden dan nu. De WBTR kwam pas later en bracht eigenlijk niet veel nieuws."

Ook de geïnterviewden van de BoZ vertelden dat de WBTR voor bestuurders van zorgorganisaties geen reden is om een functie niet te aanvaarden. Zij hebben dat niet gehoord als pijnpunt, ook niet van interne toezichthouders. Zij merkten op:

> "Er is eerder meer aanbod van dan vraag naar toezichthouders. Wel is het zo dat een kleine organisatie een heel ander risicoprofiel kan hebben en kwetsbaarder kan zijn, bijvoorbeeld omdat een zorgverzekeraar kan besluiten om geen nieuw contract te gunnen. Dat kan een reden zijn om terughoudend te zijn met het aanvaarden van een functie bij een kleine zorgorganisatie."

De indruk van de geïnterviewden van de VH is dat bestuurders van hogescholen het in het algemeen spannender vinden om te besturen dan zo'n 10 à 15 jaar geleden.

> "Dat heeft niet zozeer met aansprakelijkheidsrisico's te maken maar is meer een optelsom van elementen, zoals toegenomen polarisatie in de samenleving, politieke aandacht, aandacht van de pers en toegenomen regeldruk (bijvoorbeeld op het gebied van cybersecurity). Dat je dan als bestuurder of toezichthouder ook nog aansprakelijk kan worden gesteld, helpt daarbij niet."

Zij durven echter niet te zeggen of dat zover gaat dat het daardoor lastiger is om bestuurders en interne toezichthouders te vinden. De geïnterviewde van de VTH vertelde:

> "Aansprakelijkheidsrisico's zijn niet echt een issue voor toezichthouders van hogescholen. Er zijn nog genoeg RvT-leden te vinden; er is veel belangstelling voor deze functies (tussen 30 en 100 brieven per openstaande functie). De WBTR heeft daar geen invloed op gehad. Vaak zijn degenen die dit willen doen topfunctionarissen en mensen uit het bedrijfsleven of uit de zorgsector die bestuurlijke ervaring hebben. De meeste mensen doen het naast hun fulltime baan. De maatschappelijke opdracht van hogescholen is een aantrekkelijk aspect voor personen om een dergelijke functie te ambiëren."

Toenemende polarisatie en afbreukrisico zouden volgens haar eerder een factor kunnen zijn, maar dat lijkt nog niet geleid te hebben tot terughoudendheid bij personen om deze toezichthoudende functies te aanvaarden. Het maakt wel dat het werk verandert.

5.6.2 Vrijwilligerssector

De auditor van het CBF merkte op dat er een probleem is met het vinden van bestuursleden en interne toezichthouders. Dat komt niet per se door de WBTR.

> "Hoewel degenen die er kennis van hebben er wel huiverig van zijn geworden, vormt de WBTR niet een beletsel. Met name de kleine organisaties hebben moeite om mensen te vinden. Dat heeft ook te maken met de trend in vrijwilligerswerk bij met name de jongere generaties. Mensen willen zich liever niet voor lange tijd (een aantal jaar) verbinden (en dat is vereist voor een bestuursfunctie of intern toezichthoudende functie) maar zij doen liever vrijwilligerswerk op projectbasis. Er wordt ook meer van bestuurders en interne toezichthouders verwacht en gevraagd: er zijn meer stukken die je voor een vergadering moet lezen. Het is moeilijk om jongeren bereid te vinden, omdat zij vaak nog full time werken en een onbezoldigde functie matcht dan niet met hun levensstijl. Door een onbezoldigde functie kunnen zij minder betaald werk verrichten en redden zij het niet om hun manier van leven vol te houden."

De bestuurder van de FIN, die ook werkzaam is in de cultuursector en betrokken was bij een eerdere versie van de Governancecode Cultuur, merkte op dat het probleem van het vinden van bestuurders en/of interne toezichthouders af en toe in de cultuursector speelt.

> "Dat vinden mensen meer onzeker, ook omdat in de cultuursector de continuïteit van de financiering van de culturele organisatie niet altijd vanzelfsprekend is en dat maakt het aanvaarden van een functie daar mogelijk meer risicovol. Mensen met een artistieke achtergrond zijn ook niet altijd zakelijk en er kan daarin wat mis gaan. Wat betreft vermogensfondsen zijn genoeg mensen, waaronder ook jonge mensen bereid om een functie te vervullen, ondanks het feit dat zij onbezoldigd zijn."

De geïnterviewden van C+O horen best vaak dat culturele organisaties het moeilijk vinden om nieuwe bestuurders of interne toezichthouders te vinden omdat zij bang zijn voor aansprakelijkheid. Tegelijkertijd is er een grote groep die zich helemaal niet bewust is van aansprakelijkheidsrisico's. De geïnterviewden zien mensen niet zozeer afhaken vanwege de WBTR, maar eerder om andere redenen, zoals (mogelijke) conflicten tussen interne toezichthouders en bestuurders en risico's, mede op het gebied van grensoverschrijdend gedrag en sociale veiligheid. De directeur van C+O merkte op dat het haar indruk is dat het dan een optelsom wordt van:

> "[…] moeilijke problematiek (waar veel handelingsverlegenheid is en het gevoel is dat je het nauwelijks goed kan doen), veel werk én risico op reputatieschade. Bovendien krijgen veel bestuurders/toezichthouders geen of weinig vergoeding en dat in combinatie met de tijd die je erin moet steken en de risico's maakt dat mensen wat voorzichtiger worden om een functie te aanvaarden."

Zij vervolgt dat vaak de eerste termijn wel volgemaakt wordt en een interne toezichthouder dan ook voor een tweede termijn van vier jaar gaat. Men realiseert zich wel steeds beter dat het best veel werk is en dat het bij conflicten en grensoverschrijdend gedrag nog heel veel meer werk kan zijn.

> "Bovendien slaat de polarisatie in de maatschappij nu ten volle neer bij culturele organisaties en dat maakt het ook ingewikkelder en bewerkelijker (bijv. beveiligingsmaatregelen nemen als je een bepaald controversieel programma hebt etc.). Tegenwoordig is men zich er wel meer van bewust dat het niet meer alleen een erebaantje is. Vroeger werd het vooral gezien als erebaantje en was dat vaker de reden om zoiets te doen."

De geïnterviewde van de KNHB merkte op dat het niet moeilijker is geworden om bestuursfuncties bij hockeyclubs op te vullen dan de jaren ervoor. Een belangrijke factor is wel tijd en verruwing van de verhoudingen (opstandige ouders). Volgens de general counsel van de KNVB is het vinden van vrijwilligers is in zijn algemeenheid ingewikkeld. Hij merkte op dat dat een maatschappelijke trend is die je ook terugziet in de sport.

> "Er is wel wat media-aandacht geweest rondom de invoering van de WBTR. Dat zal niet hebben bijgedragen aan het vinden van bestuurders. Er zat een bepaalde teneur in de media-artikelen (zoals: let op bestuurdersaansprakelijkheid) en dat heeft er bij een aantal verenigingen toe geleid dat het nog moeilijker is om bestuursleden te vinden."

De geïnterviewden van de NBB merkten ook op dat zij in de basketbalsport verruwing zien, zowel op het sportveld als buiten het sportveld. Mensen die bestuurder zijn geworden en bijvoorbeeld geconfronteerd worden met grensoverschrijdend gedrag realiseren zich dan ineens dat het bestuur daarvoor verantwoordelijkheid draagt en dat zij daarmee iets op hun bordje krijgen. Ook horen zij dat door de mondigheid van mensen, "het overal iets van vinden en denken dat je overal iets van mag zeggen", bestuurders zich soms afvragen of zij het nog wel leuk (genoeg) vinden om te doen. Bestuurders krijgen ook allerlei wetgeving op hun bordje, niet alleen de WBTR maar vooral ook de AVG, aldus de geïnterviewden.

5.6.3 Coöperaties

In het interview met de senior jurist van de NCR is het onderwerp 'bereidheid om een bestuurs- of toezichthoudende functie te bekleden' niet aan de orde gekomen.

5.7 Ontslag van bestuurders en commissarissen van stichtingen door de rechter

5.7.1 Semipublieke sector

Vragen over de verruimde mogelijkheden tot ontslag door de rechter (art. 2:298 BW) hebben de geïnterviewden in de semipublieke sector niet ontvangen. Er zijn, voor zover zij weten, ook geen ervaringen gedeeld.

5.7.2 Vrijwilligerssector

Ook de geïnterviewden in de vrijwilligerssector ontvingen hierover geen vragen. De geïnterviewden van C+O merkten wel het volgende op:

> "Er worden andere wegen bewandeld om te bereiken dat een bestuurder of RvT-lid niet meer terugkeert, zoals een benoemingstermijn die eindigt terwijl er geen herbenoeming plaatsvindt en het profiel wordt gewijzigd of de samenstelling van de RvT wordt veranderd. Vaak komt het niet bij de rechter terecht maar de subsidiegever kan wel druk zetten."

5.8 Doelbereik WBTR

Een belangrijk doel van de WBTR is om invulling te geven aan de aanbevelingen van de Commissie Halsema en daarmee professionalisering en kwaliteitsverbetering van bestuur en toezicht in semipublieke instellingen te bewerkstelligen. Aan de geïnterviewden is de vraag voorgelegd in hoeverre de WBTR in de beleving van de geïnterviewden heeft geleid tot professionalisering en kwaliteitsverbetering van bestuur en toezicht bij stichtingen en/of verenigingen in hun sector. Een ander wezenlijk doel van de WBTR is de uniformering van de regeling van bestuur en toezicht waar dat aangewezen is, met (voldoende) oog voor de verschillen tussen rechtspersonen en de aard van de daaraan verbonden organisaties. Aan de geïnterviewden is gevraagd of de wetgever op bepaalde punten meer rekening had moeten houden met de eigen aard en/of de grootte van verenigingen en stichtingen in hun sector.

5.8.1 Semipublieke sector

Professionalisering en kwaliteitsverbetering
De directeur van VTW merkte op dat de professionaliseringstrend en kwaliteitsverbetering van bestuur en toezicht al voor de inwerkingtreding van de WBTR was ingezet in de woningcorporatiesector. Er werd en wordt al veel informatie over bestuur en toezicht gegeven op de website van de VTW en Aedes. De WBTR heeft volgens de directeur van de VTW om die reden weinig nieuws gebracht. Zij denkt wel dat de WBTR er in ieder geval voor heeft gezorgd dat men over onderwerpen op het gebied van bestuur en toezicht meer en beter ging nadenken.

Volgens de geïnterviewden van de VH en de VTH heeft de WBTR weinig invloed gehad op (bestuur en toezicht van) hogescholen. De geïnterviewden van de VH merkten op:

> "De Whw en de code bevatten regels voor goed bestuur en toezicht en zijn in die zin belangrijker dan de basisregeling in de WBTR voor professionalisering van bestuurders en toezichthouders van hogescholen. De belangrijke onderwerpen zijn geregeld in de sectorwet- en regelgeving. Er zijn ook al behoorlijk wat 'checks & balances' aanwezig."

Zo vindt er bijvoorbeeld ook monitoring plaats door de inspectie; de inspectie gaat volgens de geïnterviewden van de VH in zijn algemeenheid na of het interne toezicht goed functioneert.

Aard van de sector en grootte van stichtingen en verenigingen
De geïnterviewden van de BoZ merkten op dat de eisen die de WBTR stelt niet onredelijk zijn, ook niet voor kleine zorgorganisaties waar de interne toezichthouders soms onbezoldigd zijn. Volgens de geïnterviewde directeur van de VTW zitten bij een kleine woningcorporatie de interne toezichthouders vaak dichter op het operationeel bestuur dus de verantwoordelijkheid kan dan toenemen en bestuur en toezicht zijn dan soms lastig te scheiden.

5.8.2 Vrijwilligerssector

Professionalisering en kwaliteitsverbetering
De bestuurder van de FIN merkte op dat codes in het algemeen meer hebben bijgedragen aan professionalisering dan de WBTR.

> "Een code is immers gericht op gedrag van bestuurders en interne toezichthouders en is een handvat om een gesprek te voeren over goed bestuur en toezicht. In de filantropische sector leidt dat meer tot professionalisering dan de WBTR die feitelijk meer de ontwikkelingen volgt. Het is wel nuttig dat bepaalde basisregels en bestaande praktijk nu wettelijk zijn vastgelegd. De ontstentenis- en beletregeling kan bijvoorbeeld nuttig zijn als het bestuur vergeet zichzelf te herbenoemen, maar het wordt wel gezien als een technische regeling."

Wat betreft goede doelen merkte de auditor van het CBF op dat de normen de laatste jaren zwaarder zijn geworden. Zo moeten grote goede doelen een vorm van intern toezicht hebben en moeten interne toezichthouders periodiek een zelfevaluatie doen. Ook moeten er functieprofielen opgesteld worden. Vooral bepalingen in de normen zijn belangrijk als waarborgen voor goed bestuur en toezicht bij goede doelen. De bestuurders van ITGD merkten op dat de WBTR als zodanig niet overal even goed bekend is in de goede doelensector. Tegelijkertijd is men wel bezig met professionalisering; ITGD is mede om die reden opgericht. De bestuurders van ITGD meenden echter dat

kwaliteitsverbetering vooral wordt behaald door aandacht voor andere onderwerpen dan de WBTR, zoals werving van nieuwe toezichthouders op een professionele manier en door opleidingen. Ook bewustwording van de benodigde tijdsinvestering is van belang. Ook al gaat het vaak om vrijwillige, onbezoldigde functies, je moet er voldoende tijd voor hebben, aldus de geïnterviewden.
De geïnterviewde directeur-bestuurder en projectleider van C+O merkten op dat de GCC meer invloed heeft gehad op professionalisering van bestuur en toezicht in de sector dan de WBTR. Veel onderwerpen van de WBTR staan en stonden al in de GCC. C+O heeft het vaak onder de aandacht gebracht in de sector, mede naar aanleiding van incidenten in andere sectoren. Veel culturele organisaties hebben hun statuten aangepast, bijvoorbeeld door een ontstentenis- en beletregeling op te nemen. De geïnterviewden van C+O merkten op:

> "Incidenten in de culturele sector gaan nu vooral over grensoverschrijdend gedrag en daar kan (indirect) een aspect van (falend) bestuur en/of toezicht in zitten. Als er een incident is dan duiken de kranten er graag op. Eigenlijk gaat het best goed in de sector. Maserati's en buitensporige beloningen (van de orde die we uit andere sectoren kennen) spelen bijvoorbeeld niet."

Voor het amateurvoetbal heeft de WBTR volgens de general counsel van de KNVB niet veel veranderd. Het verenigingsrecht geeft (nog steeds) veel vrijheid. De KNVB heeft vanwege de WBTR wijzigingen doorgevoerd in de modelstatuten, maar de vorm van bestuur niet veranderd. Bij amateurvoetbalverenigingen is het basismodel met een ledenvergadering en een vrijwilligersbestuur volgens hem nog steeds het meest logische en voorkomende model. De KNVB zorgt voor opleiding van bestuurders en zet zich in voor een goed samengesteld bestuur, bijvoorbeeld door in te zetten op verjonging, diversiteit en meer vrouwen in besturen van voetbalclubs. Hij merkte op dat het vooral van belang is dat een individuele bestuurder geen carte blanche krijgt; het vier-ogen principe (tweehandtekeningen-clausule) is van cruciaal belang. De WBTR speelt hierbij geen rol. Een penningmeester kan rare dingen doen en dat moet je zien te voorkomen.

> "Je kunt op papier een heel goed governancemodel hebben, maar als je daar de verkeerde mensen neerzet werkt het niet. Andersom kun je een verkeerd governancemodel hebben, maar met goede mensen kan het toch werken. Met andere woorden: je kunt good governance niet los zien van de mensen."

Ook de geïnterviewden van de NBB merkten op dat een tweehandtekeningen-clausule en interne controle tussen bestuurders onderling vooral van belang is. Het is van belang dat er een goede structuur binnen de vereniging is met bijvoorbeeld een kascontrolecommissie. Volgens hen is het ook handig dat ontstentenis- en belet is geregeld en het is mooi dat dit onder de aandacht is gebracht omdat veel bestuurders zich daar niet mee bezig houden. Bestuurdersaansprakelijkheid was er al maar dat is nu

door de komst van de WBTR nog eens benadrukt en extra beschreven, aldus de geïnterviewden.

Aard van de sector en grootte van stichtingen en verenigingen
De aard van de sector is volgens de bestuurder van de FIN relevant. Het gaat in de filantropische sector bijvoorbeeld om privaat geld maar het is wel gerelateerd aan maatschappelijke doelen en mensen die zich daarvoor inzetten. Met de onbezoldigde inzet van Nederlanders wordt naar haar mening niet altijd rekening gehouden door de wetgever. Zij merkte op:

> "Zo is de titulatuur 'commissaris' iets waarin sommige mensen zich niet herkennen. Je kan het ook 'toezichthouder' (lid raad van toezicht) noemen in plaats van de zware wettelijke term commissaris die nu wordt gehanteerd bij de stichting. Dat hoeft volgens de wet niet, RvT is als term wettelijk toegestaan maar het uitgangspunt is wel RvC, net als bij de NV en BV. Opmerkelijk is ook dat je in de KvK wordt ingeschreven als '*commissaris*' en niet als 'lid van de raad van toezicht'. Dus zelfs als je in de statuten uitdrukkelijk kiest voor de term raad van toezicht, volgt de KvK dat niet omdat je alleen als commissaris kunt worden ingeschreven."

De onderzoekers merken op dat dit inmiddels (in een aantal onderzochte gevallen) anders is. In een KvK-uittreksel van een goed doelstichting met een RvT dat door de onderzoekers werd bekeken, wordt nu onder het tussenkopje 'Leden toezichthoudend orgaan' bij de titels van de ingeschreven leden van de RvT verwezen naar: 'Voorzitter Raad van Toezicht', 'Plaatsvervangend voorzitter' en 'Lid Raad van Toezicht'.

Volgens de bestuurder van de NVTC is de omvang van de instelling een relevant punt in de cultuursector. Ook bij kleinere culturele organisaties is professionalisering nog steeds van belang. Men is zich lang niet altijd bewust van de gevolgen van de WBTR. Faillissementsaansprakelijkheid kan voor vrijwillige, onbezoldigde bestuurders en RvT-leden in de cultuursector zwaar uitpakken, zo merkten de geïnterviewden van C+O op. Tegelijkertijd zijn de geïnterviewden niet bekend met gevallen waarin bestuurders of interne toezichthouders aansprakelijk zijn gesteld in geval van faillissement van de culturele instelling, maar voegden daaraan toe dat zij dat niet volledig kunnen overzien. Zij merkten op dat het gaat om burgers die goede dingen/gemeenschapsdingen willen doen en in de cultuursector is net als in de sportsector veel informeel:

> "Je moet wel een grens stellen en behoorlijk besturen/toezichthouden is van belang, maar je moet ook niet alles te veel willen professionaliseren. Soms mag het best een beetje amateuristisch zijn, zeker bij kleinere instellingen waar mensen goede dingen proberen te doen. De vraag is of je niet een grens moet bepalen voor kleinere, niet-commerciële stichtingen."

Volgens de geïnterviewde van de KNHB kunnen hockeyclubs met de WBTR uit de voeten, maar hij merkte op dat binnen de hockeysport de omvang van de verenigingen (het aantal leden) heel divers is. Verenigingen hebben soms tientallen leden en andere honderden of duizenden.

5.8.3 Coöperaties

De geïnterviewde senior jurist van de NCR merkte op dat er in de WBTR weinig aandacht is besteed aan de coöperatie. En dat terwijl de WBTR wel degelijk relevant was en consequenties had voor de coöperatie. De coöperatie wordt volgens haar vaak, ook door de wetgever, slechts gezien als een bijzonder soort vereniging. Er is echter bij de coöperatie een andere dynamiek dan bij de gewone vereniging en daarbij heeft de coöperatie ook andere kenmerken die door de wetgever niet meegenomen worden in de overwegingen.

5.9 Uitdagingen in de sector en suggesties

Tot slot werd aan de geïnterviewden de vraag gesteld voor welke uitdagingen verenigingen en stichtingen staan in hun sector voor wat betreft bestuur en toezicht. Bieden de WBTR en de relevante governancecode voldoende houvast om deze uitdagingen het hoofd te bieden? En welke suggesties hebben de geïnterviewden eventueel ter verbetering/aanvulling van de wet- en regelgeving van bestuur en toezicht bij verenigingen en stichtingen in hun sector?

5.9.1 Semipublieke sector

Netwerk, nevenfuncties en belangenverstrengeling
Volgens de directeur van VTW wordt de netwerkrol van de RvC van een woningcorporatie steeds belangrijker. Maar bij de netwerkrol komen ook vragen op over (de schijn van) belangenverstrengeling. Een kenmerk van de woningcorporatiesector is dat er een externe toezichthouder is: de Aw. Deze heeft ook een Beleidsregel Aw en Handreiking Aw opgesteld met (een toelichting op) regels over belangenverstrengeling. Deze zijn relevant naast de regels uit de WonW 2025 en de GCW 2025. Het opstellen van deze Beleidsregels en de Handreiking is wel gebeurd in goed overleg met VTW en Aedes. Dilemma's kunnen overigens ook worden voorgelegd aan de Governancecommissie.

Diversiteit
Volgens de directeur van VTW is het steeds zoeken naar de goede dynamiek tussen bestuur en RvC zodat het bestuur dilemma's deelt en in dialoog blijft met de RvC en ook dat commissarissen onderling met elkaar praten. Daarvoor is diversiteit in de ruimste zin van het woord ook van belang. De aanwezigheid van verschillende karakters en verschillende typen interne toezichthouders bevordert bijvoorbeeld de dialoog binnen de raad. Zij merkte op dat daarvoor ook vernieuwing nodig is, maar dat men terughoudend is met het benoemen van onervaren commissarissen. Het zou mooi zijn als er vaker van

een traineeship gebruik wordt gemaakt, aldus de directeur van VTW. Zij meende dat het bijvoorbeeld ook verfrissend kan zijn als een commissaris uit een andere regio komt dan de regio waarin de woningcorporatie opereert.

Samenwerkingsverbanden
De geïnterviewden van de BoZ noemden als lastig punt voor de BoZ, zijnde de organisatie die de GCZ opstelt, hoe good governance in netwerken en samenwerkingsverbanden moeten worden vormgegeven. In de huidige GCZ 2022 is daarvoor volgens de geïnterviewden slechts een 'kleine kapstok' beschikbaar. Een relevante vraag is hoe de principes van de GCZ 2022 doorwerken in de samenwerkingen tussen zorgorganisaties onderling en samenwerkingen met andere rechtspersonen, want in regels staan vaak nog de oude structuren centraal. Daaraan werd toegevoegd:

> "We zien bijvoorbeeld samenwerkingen in regio's en samenwerkingen met commerciële organisaties. Soms is sprake van een netwerk met verschillende besturen en raden van toezicht. De vraag is dan hoe je als raad van toezicht goed toezicht houdt binnen het samenwerkingsverband. Hoe verhoudt het belang van een individuele zorgorganisatie zich tot het belang van het samenwerkingsverband? Wellicht kunnen we op dit gebied leren van rechtspraak over concerns van kapitaalvennootschappen."

Ook de directeur van de NVTZ merkte op dat de wet- en regelgeving in de zorgsector vooral gericht is op de rechtspersoon en minder rekening houdt met samenwerkingen, samenwerkingsmodellen en groepsstructuren. Binnen een samenwerking is er soms sprake van dubbelrollen – bijvoorbeeld op verschillende toezichthoudende niveaus – en de vraag is wat dat betekent voor het al dan niet aanwezig zijn van een vorm van (ongeoorloofde) belangenverstrengeling.

Regeldruk
De geïnterviewde van de VTH merkte op dat de huidige sectorregels goed lijken te werken. De huidige code is 'principle based' en daarin staat nu bijvoorbeeld dat de RvT een toezichtvisie moet opstellen en publiceren. Deze toezichtvisie dient ook weer als uitgangspunt voor de zelfevaluatie van de leden van de RvT. Zij merkte op dat er al jarenlang veel regels zijn voor hogescholen op het gebied van bestuur en toezicht. Te veel regels en regeldruk op het gebied van governance is echter niet echt een issue binnen de sector. Ook de geïnterviewden noemden de hoeveelheid regels:

> "Er is bovendien sprake van een verdichting van regels: er komt een grote hoeveelheid regels op hogescholen af. Dat signaleert overigens ook de onderwijsinspectie. Sommige regels, zoals in de Whw, vormen een lappendeken. Dat komt onder meer doordat er veel regels bijgekomen zijn na de inwerkingtreding van de Whw en ook is de Whw op meerdere deelonderwerpen aangepast in de loop der jaren, wat de consistentie van het geheel niet altijd ten

goede komt. Er is ook sprake van een grote hoeveelheid onderzoeken over en voor hogescholen."

5.9.2 Vrijwilligerssector

Beloning van directeuren
Geld is altijd een issue bij goede doelen. De kosten moeten zo laag mogelijk zijn, zoals administratieve kosten of beloningen, zodat het geld bij het concrete doel terecht komt. Salarissen van directeuren liggen gevoelig. De WNT geldt inmiddels en het CBF doet daar nog een schepje bovenop met een eigen (naar beneden bijgestelde) beloningsregeling voor goede doelen.

Professionalisering en opleiding
Volgens de bestuurders van ITGD is er nog steeds vaak sprake van 'ons kent ons'. Interne toezichthouders worden vaak uit eigen netwerken geworven. Zij wezen wat betreft professionaliteit van interne toezichthouders op het ITGD-rapport uit juli 2025 van Caelesta Braun en Agota Szabo.[37] Filantropische instellingen zijn volgens de bestuurders van ITGD ook (te) voorzichtig met het inschakelen van onafhankelijk opererende search bureaus uit kostenoverwegingen. Toezichthouders die net beginnen zouden volgens hen een *onboarding* traject of een aanvullende opleiding moeten krijgen. Daar wordt nauwelijks geld voor beschikbaar gemaakt, aldus de bestuurders van ITGD. Het onderzoek van Braun en Szabo schetst dit als een zorgpunt. Zij merkten daarbij op dat, anders dan bijvoorbeeld in de financiële sector, er geen toetsing vooraf is op geschiktheid van interne toezichthouders en ook geen verplichting om je te laten scholen. De goede doelensector is best incident gevoelig is omdat een incident bij één goed doel ook afstraalt op andere goede doelen en dus het vertrouwen in de hele sector.

De geïnterviewden van C+O merkten op dat tijd een relevante factor is: ook als je de regels kent, je moet wel genoeg tijd hebben om je rol goed te vervullen. Hoeveel toezichthoudende functies kun je goed vervullen naast een full time baan en/of zorgtaken? Dit kun je expliciet maken bij de werving. Volgens hen zijn niet zozeer de regels maar vooral de (juiste) toepassing van de GCC in de praktijk een aandachtspunt. De geïnterviewden van C+O benadrukten dat het mooi is dat er opleidingen zijn en dat OCW momenteel opleidingskosten[38] deels vergoedt. Het gaat niet alleen om kennis van de letter maar om hoe je ermee omgaat (hoe kom je samen uit een conflict bijvoorbeeld). Zij merkten op dat er bijvoorbeeld ook een LinC-programma is voor zakelijk leiders binnen de culturele sector, die zich willen professionaliseren op het thema leiderschap.[39]

---

37 Zie https://www.itgd.nl/kennisarchief/rapport-intern-toezicht-bij-goede-doelen.
38 Voor scholing als toezichthouders; zie ook https://www.nvtc.nl/nederlands-vereniging-toezicht-cultuur/scholing/.
39 LinC staat voor Leiderschap in Cultuur. Zie https://professionals.uu.nl/nl/cursus/leiderschap-in-cultuur-linc.

Hockeyverenigingen hebben volgens de geïnterviewde van de KNHB te maken met steeds hogere exploitatiekosten en ook de accommodatie-eisen gaan omhoog. Dat vergt ook een professionaliseringsslag van het bestuur van de verenigingen. De druk op vrijwillige bestuurders neemt volgens hem toe, de leden stellen bijvoorbeeld steeds hogere eisen aan het technisch kader. Ook bijvoorbeeld ZZP-regels (het in dienst moeten nemen van mensen) maken het lastig. Hij merkte op dat dit dan wel veel meer vergt van een bestuurder dan alleen een beetje hockeykennis. Bij basketbalverenigingen wordt de sporthal meestal gehuurd en heeft de vereniging geen eigen kantine. (Mede) om die reden wordt het bestuurderschap niet snel als risicovol ervaren.

Onbezoldigde bestuurders en/of interne toezichthouders
De bestuurders van ITGD merkten op dat goede doelen soms activiteiten overnemen die de overheid zelf niet meer kan of wil oppakken, zoals bijvoorbeeld ontwikkelingssamenwerking. Het aantal goede doelen stijgt daardoor ook. Tegelijkertijd wordt besturen en toezichthouden complexer: er zijn meer risico's, meer regels. Goede doelen kunnen in zwaar weer komen.

> "Hoewel ook onbezoldigde toezichthouders hun taak behoorlijk moeten vervullen, is het toch hard dat je ondanks het feit dat je onbezoldigd bent op dezelfde wijze kunt worden aangesproken als een bezoldigde toezichthouder. Tegelijkertijd is het zo dat je als toezichthouder toeziet op een instelling/organisatie die beschikt over geld van een ander (de donateurs/gevers). Voor verenigingen en stichtingen die ANBI zijn geldt dat zij belastingvoordelen genieten. Daar moet ook wat tegenover staan. Je moet zorgvuldig met geld van anderen en met belastingvoordelen omgaan."

Machtsverhoudingen
De geïnterviewden van C+O merkten ook op dat bestuurders in de cultuursector nu redelijk goed worden gecontroleerd in het RvT-model, maar dat tegelijkertijd de (machts)verhouding tussen bestuurder en RvT best ingewikkeld is. Soms durven directeur-bestuurders zich niet uit te spreken vanwege de afhankelijkheid van de RvT. Daardoor kan er wel onvrede ontstaan. Het kan zo zijn dat de RvT geen gehoor geeft of op een of andere manier niet goed functioneert. Wat kan de bestuurder dan doen? Is er dan een controlerend mechanisme? Daar is nu wel aandacht voor, aldus de geïnterviewden.
Verder merkten zij op dat de overheid eigenlijk te weinig onder de aandacht heeft gebracht wat de gevolgen zijn/waren van het gewijzigde art. 2:298a BW dat bepaalt dat een veroordeling tot herstel van de arbeidsovereenkomst tussen de stichting en de bestuurder niet door de rechter kan worden uitgesproken en mee kan brengen dat een ontslag van een directeur-bestuurder door de RvT ook meteen het einde van de arbeidsovereenkomst betekent. Naar aanleiding van de Fotomuseum-casus is dit meer in

de belangstelling komen te staan en de overheid zou dat beter kunnen toelichten. Voor veel directeuren met een ouder arbeidscontract is dit nu relevant, aldus de geïnterviewden van C+O.

Verjonging
De auditor van het CBF merkte op dat het lastig is om jonge bestuursleden en interne toezichthouders te vinden. Mensen willen zich liever niet voor lange tijd (een aantal jaar) verbinden maar zij doen liever vrijwilligerswerk op projectbasis. Het is moeilijk om jongeren bereid te vinden, omdat zij vaak nog full time werken en een onbezoldigde functie matcht dan niet met hun levensstijl. Door een onbezoldigde functie kunnen zij minder betaald werk verrichten en redden zij het niet om hun manier van leven vol te houden. Tegelijkertijd zijn sommige organisaties heel erg populair, zoals bijvoorbeeld natuurorganisaties. De drive om goed te doen is er wel bij jonge generaties, maar wel op een andere manier. Oudere mensen zijn wel meer beschikbaar voor onbezoldigde functies bij goede doelen.

> "Bij traditionele kleine goede doelen is de gemiddelde leeftijd hoog, de meeste mensen die een functie binnen een goed doel vervullen zijn met pensioen. Deze mensen zijn vaak ook gewend en vinden het normaal om vrijwilligerswerk te doen en zij hebben vaak vroeger zelf bestuursfuncties gehad."

Ook de bestuurder van de NVTC merkte op dat het vooral lastig is om jonge mensen bereid te vinden voor een toezichthoudende functie. Dat ligt niet zozeer aan de WBTR maar meer aan andere factoren. Het gaat doorgaans om onbezoldigde functies en dat lijkt met name de jongere generatie te weerhouden. Ze hebben bovendien nog beperkte ervaring om te besturen of toezicht te houden en moeten tijd steken in een opleiding en ervaring opbouwen en dat terwijl ze al een drukke baan hebben.

Belangenverstrengeling
De bestuurder van de NVTC merkte op dat belangenverstrengeling en tegenstrijdig belang een uitdaging blijft. Ook in combinatie met de vraag hoe je de RvT samenstelt. Stel bijvoorbeeld dat iemand doneert aan een culturele organisatie maar in ruil daarvoor ook een plek in de RvT wil. Hoe ga je daarmee om? Mag dat en wat doet dat met je onafhankelijkheid?

Regeldruk en transparantie
Leden van de FIN ervaren volgens de bestuurder van de FIN veel regeldruk. Verantwoording is een lastig punt; vooral oudere generaties zien niet het nut van (openbare) verantwoording. Zij willen met hun eigen geld bijdragen aan de maatschappij en vragen zich af waarom ze zich daarover moeten verantwoorden. Zij vertelde dat er steeds meer ondernemers zijn die fondsen oprichten en daar iets nuttigs mee willen doen. Dat was tot voor kort ook fiscaal gunstig. Bij voorkeur willen dergelijke fondsen de

organisatie zo inrichten dat ze het zelf voor het zeggen hebben. Tegelijkertijd vinden anderen dat een ANBI-status en fiscale voordelen gepaard moeten gaan met verantwoording.

5.9.3 Coöperaties

De senior jurist van de NCR merkte op dat zij het opvallend vindt dat de wetgever, ook blijkens de wetsgeschiedenis, weinig rekening heeft gehouden met het bijzondere karakter van de coöperaties, meer in het bijzonder het feit dat bij de coöperatie het ledenbelang voorop staat.[40]

5.10 Beantwoording onderzoeksvraag 10

In dit hoofdstuk kwamen aan de hand van de interviews met vertegenwoordigers van (branche)organisaties ervaringen van bestuurders en interne toezichthouders met de implementatie en werking van de WBTR aan de orde. Hierna worden de meest opvallende punten die uit de interviews naar voren kwamen en die van belang zijn voor de beantwoording van onderzoeksvraag 10 genoemd.

1. Vragen die (branche)organisaties vragen kregen over de WBTR

In de semipublieke sector ontvingen de geïnterviewden weinig vragen. Veel WBTR-onderwerpen waren al in de relevante sectorwet- en regelgeving opgenomen. Wel kregen zij enkele vragen over het opnemen van de ontstentenis- en beletregeling in de statuten van semipublieke instellingen. De geïnterviewden van ITGD, FIN en het CBF kregen van goede doelen ook niet veel vragen. C+O kreeg wel behoorlijk wat vragen van culturele instellingen en dat had waarschijnlijk te maken met het feit dat C+O, tevens de penvoerder van de GCC 2019, veel aandacht heeft besteed (en nog steeds besteedt) aan governance in het algemeen en ook aan de WBTR.

Zowel in de semipublieke sector als in de cultuursector, werden relatief veel vragen gesteld aan (branche)organisaties over tegenstrijdig belang. Die vragen gingen vooral over de werking van de regeling in de praktijk, in het bijzonder: wanneer is er sprake van tegenstrijdig belang? Tijdens de verschillende interviews werd opgemerkt dat brancheorganisaties de vraag krijgen in hoeverre en wanneer (het aanvaarden van) een nevenfunctie kan leiden tot belangenverstrengeling en/of een tegenstrijdig belang. In sommige gevallen, bijvoorbeeld bij coöperaties, wordt de tegenstrijdigbelangregeling als een knelpunt ervaren. De geïnterviewde senior jurist van de NCR merkte in dat verband

[40] Dat blijkt volgens de geïnterviewde senior jurist van de NCR bijvoorbeeld ook uit een – niet in de WBTR opgenomen – wetswijziging waarin de algemene ledenvergadering net als bij de BV en NV 'algemene vergadering' genoemd wordt. Het woord 'leden' is voor coöperaties kenmerkend omdat het lid centraal staat. Uit dit soort wijzigingen blijkt volgens haar dat er weinig oog is voor wat een coöperatie is en het feit dat het ledenbelang voorop staat.

op dat door de wetgever geen aandacht is besteed aan het bijzondere karakter van coöperaties, waarin het ledenbelang voorop staat en bestuurders en/of commissarissen vaak zelf ook lid zijn en dus een eigen belang hebben. Soms worden zij geacht een deelbelang van een bepaalde groep leden te vertegenwoordigen. Escalatie naar de algemene ledenvergadering lost dan niet altijd het tegenstrijdig belangprobleem op. Een WBTR-onderwerp waarover tegenwoordig regelmatig vragen worden gesteld in de semipublieke sector (zorg en woningcorporaties) en in de cultuursector betreft de arbeidsrechtelijke positie van de bestuurder-werknemer van een stichting indien hij rechtspersonenrechtelijk wordt ontslagen als statutair bestuurder (art. 2:298a BW). Dit wetsartikel hoefde niet te worden geïmplementeerd in statuten maar de werking ervan wordt in de praktijk soms wel als knelpunt gezien. Bestuurders-werknemers zien zich door het bepaalde in art. 2:298a BW genoodzaakt om arbeidscontracten op dit punt te herzien.

2. *Implementatie van de WBTR in governancecodes en (model-)statuten en/of reglementen*

De WBTR was geen directe aanleiding voor een update van de governancecodes voor semipublieke of culturele instellingen, maar werd wel meegenomen in de overwegingen over de benodigde aanpassingen. Wat betreft de codes voor hogescholen (CGB HBO 2023) en filantropische fondsen (FIN-Code Goed Bestuur 2024) zijn bepalingen die al in de wet staan (Boek 2 BW) niet herhaald in de respectievelijke codes. De auditor van het CBF merkte op dat in de aangepaste normen en de daarbij behorende toelichting WBTR-gerelateerde onderwerpen, zoals tegenstrijdig belang, meer en duidelijker aandacht hebben gekregen.

Voor woningcorporaties en zorgaanbieders worden door brancheorganisaties modelstatuten en -reglementen aangeboden. Hierbij deden zich volgens de geïnterviewden geen knelpunten voor. Voor goede doelen zijn er geen modeldocumenten, met uitzondering van het model directiereglement voor leden van de FIN. Volgens de auditor van het CBF zijn de statuten die zij onder ogen krijgt sinds de inwerkingtreding van de WBTR uitgebreider en inhoudelijk beter geworden. C+O stelt voor culturele instellingen geen modellen van statuten of reglementen ter beschikking maar stelt wel handreikingen op, zoals een handreiking over belangenverstrengeling en tegenstrijdig belang.

Voor de betrokken sportbonden (KNHB, KNVB en NBB) geldt dat er modelstatuten voor een vereniging zijn opgesteld en deze zijn gemoderniseerd naar aanleiding van de WBTR. In alle modelstatuten staat nu een regeling voor ontstentenis en belet en een regeling voor tegenstrijdig belang. Het model van de KNHB verwijst naar een continuïteitscommissie die een rol heeft bij ontstentenis of belet en tegenstrijdig belang

van alle bestuurders.[41] De verenigingsstatuten van de NBB bevatten een bepaling over stemrecht van bestuurders en de doorslaggevende stem van de voorzitter bij staking van stemmen. De onderzoekers merken op dat deze bepaling een aandachtspunt is omdat de doorslaggevende stem een verboden regeling oplevert in de situatie dat het aantal bestuurders (tijdelijk) minder dan drie is. Ook de NCR stelt modelstatuten en reglementen ter beschikking die up-to-date worden gehouden.

Hoewel de WBTR uitgaat van de term 'raad van commissarissen' (met daaraan toegevoegd dat deze ook als 'raad van toezicht' kan worden aangeduid) hanteren zorgaanbieders, hogescholen en culturele instellingen de term 'raad van toezicht' nog steeds als standaard.

3. Mogelijkheid om een monistisch bestuursmodel te implementeren

Het monistische bestuursmodel is niet toegestaan voor woningcorporaties en zorgaanbieders, maar dit wordt door de geïnterviewden niet benoemd als een gemis. In de andere onderzochte sectoren is dit model wel toegestaan. Bij culturele instellingen komt een monistisch bestuursmodel sporadisch voor en bij goede doelen en coöperaties wordt volgens de geïnterviewden af en toe gekozen voor een monistisch bestuursmodel. Er zijn volgens de geïnterviewden geen problemen (meer) met de inschrijving van uitvoerende bestuurders en niet-uitvoerende bestuurders bij de KvK.

4. Aansprakelijkheidsrisico's voor bestuurders en interne toezichthouders

De geïnterviewden in de woningcorporatie- en zorgsector kregen soms vragen van bestuurders en/of interne toezichthouders over aansprakelijkheidsrisico's. In opleidingen voor commissarissen/RvT-leden van woningcorporaties en zorgorganisaties wordt hieraan aandacht besteed en wordt geadviseerd een verzekering af te sluiten. De aansprakelijkheid van bestuurders en interne toezichthouders is een onderwerp dat bij hogescholen in het algemeen soms opkomt, maar er worden geen concrete vragen over gesteld aan de brancheorganisaties VH en VTH.

Aansprakelijkheidsregels zijn volgens de geïnterviewden minder goed bekend bij bestuurders en interne toezichthouders van goede doelen en er worden weinig vragen over gesteld. Daarentegen merkten de geïnterviewden van C+O op dat de aansprakelijkheidspositie van bestuurders en interne toezichthouders bij de invoering van de WBTR wel een groot thema was in de cultuursector. Men was daar destijds heel huiverig voor. Het is nu een minder prominent thema, maar het "zweeft nog wel boven de markt". Ook in cursussen voor bestuurders en interne toezichthouders in de goede

[41] Hetzelfde geldt overigens voor de modelstatuten van de tennisbond, de KNLTB.

doelensector en de cultuursector komt het thema aansprakelijkheid en het afsluiten van een verzekering aan de orde.

Aan de KNHB werden enkele vragen gesteld. Bestuurders wilden vooral weten in hoeverre zij persoonlijk aansprakelijk konden zijn. Er werden ook extra verzekeringen afgesloten. De KNVB en de NBB kregen niet veel vragen over bestuurdersaansprakelijkheid. De geïnterviewden van de NBB merkten op dat het gros van de bestuurders zich niet realiseert dat ze überhaupt aansprakelijk kunnen zijn.

5. Bereidheid om een bestuurs- of toezichthoudende functie te bekleden

Volgens de geïnterviewden van de VTW en de BoZ zijn de aansprakelijkheidsregels geen reden om geen bestuurs- of toezichthoudende functie in de woningcorporatiesector respectievelijk zorgsector te bekleden. De geïnterviewden van de VH merkten op dat bestuurders van hogescholen het spannender vinden om te besturen, maar dat heeft niet zozeer te maken met aansprakelijkheidsrisico's. Het werk verandert door toegenomen polarisatie in de samenleving, politieke en -media-aandacht en toegenomen regeldruk. In de semipublieke sector is er volgens diverse geïnterviewden nog steeds eerder meer aanbod van dan vraag naar commissarissen en RvT-leden.
Bij goede doelen is er wel een probleem met het vinden van bestuurders en interne toezichthouders, maar de WBTR vormt niet of niet het belangrijkste beletsel. Met name kleine organisaties hebben moeite om mensen te vinden. Dat heeft volgens de auditor van het CBF ook te maken met de trend in vrijwilligerswerk bij met name de jongere generaties. Het probleem van het vinden van bestuurders en/of interne toezichthouders speelt af en toe in de cultuursector. Dat heeft soms te maken met de angst voor aansprakelijkheid, maar mensen haken vooral af om andere redenen, zoals (mogelijke) conflicten tussen interne toezichthouders en bestuurders, risico's op het gebied van grensoverschrijdend gedrag en sociale veiligheid en toegenomen polarisatie.

Hockeyclubs en basketbalclubs ervaren niet dat het moeilijker is geworden om bestuursfuncties te op te vullen maar gebrek aan tijd en verruwing van verhoudingen spelen wel een rol. De geïnterviewde van de KNVB merkte op dat het vinden van vrijwilligers is in zijn algemeenheid ingewikkeld is en dat dat een maatschappelijke trend is die je ook terugziet in de sport. Hij merkte wel op dat er in bepaalde teneur zat in media-artikelen rondom de invoering van de WBTR die er bij een aantal verenigingen toe heeft geleid dat het nog moeilijker is om bestuursleden te vinden.

6. Ontslag van bestuurders en commissarissen van stichtingen

Vragen over de verruimde mogelijkheden tot ontslag door de rechter (art. 2:298 BW) hebben de geïnterviewden in de semipublieke sector en vrijwilligerssector niet ontvangen.

Een onderwerp dat in de praktijk wel leeft zijn de gevolgen van het nieuwe art. 2:298a BW bij ontslag van een stichtingsbestuurder die tevens een arbeidsovereenkomst met de stichting heeft. Dit nieuwe artikel bepaalt dat een veroordeling tot herstel van de arbeidsovereenkomst tussen de stichting en de bestuurder niet door de rechter kan worden uitgesproken. De stichtingsbestuurder is dus bij een ontslag zonder redelijke grond aangewezen op de vordering van een billijke vergoeding (zie art. 7:682 lid 3 onder a BW). Art. 2:298a BW brengt voorts mee dat de stichting voor de opzegging van de arbeidsovereenkomst geen schriftelijke instemming van de bestuurder/werknemer – en bij weigering van die instemming – toestemming van het UWV nodig heeft (zie art. 7:671 lid 1 onder e BW). De geïnterviewden in de woningcorporatiesector, de zorgsector en de cultuursector merkten op dat er in hun sector vragen zijn gerezen over het vervallen van de preventieve ontslagtoets voor de stichtingsbestuurder. Wat betreft de cultuursector kwamen recent vragen op naar aanleiding van de Fotomuseum-casus. Kennelijk was men zich hiervan ten tijde van de inwerkingtreding van de WBTR onvoldoende bewust. Opgemerkt werd dat de overheid dit onderdeel eigenlijk te weinig onder de aandacht heeft gebracht.

7. Doelbereik van de WBTR

Volgens sommige geïnterviewden hebben sectorcodes meer bijgedragen aan professionalisering dan de WBTR. Dat geldt niet alleen voor de semipublieke sector maar bijvoorbeeld ook voor de cultuursector. Veel onderwerpen van de WBTR staan en stonden al in de code. De WBTR bracht dan niet veel nieuws meer. Tegelijk is het effect van de WBTR volgens meerdere geïnterviewden dat bestuurders en interne toezichthouders over een aantal onderwerpen meer zijn gaan nadenken.

Ook voor kleinere stichtingen en verenigingen is behoorlijk bestuur en toezicht volgens de geïnterviewden van belang, maar daar is de WBTR soms minder bekend, bijvoorbeeld bij kleine culturele instellingen, goede doelen en sportverenigingen. De bestuurders van ITGD meenden dat kwaliteitsverbetering bij goede doelen vooral wordt behaald door aandacht voor andere onderwerpen dan de WBTR, zoals werving van nieuwe toezichthouders op een professionele manier en door opleidingen. Ook bewustwording van de benodigde tijdsinvestering is van belang. De geïnterviewden van C+O merkten wat betreft de cultuursector op dat niet alles te veel geprofessionaliseerd zou moeten worden en dat het soms best wat informeel mag zijn.

Door meerdere geïnterviewden is als positief punt opgemerkt dat veel verenigingen en stichtingen hun statuten hebben aangepast, bijvoorbeeld door een ontstentenis- en beletregeling op te nemen. Volgens de auditor van het CBF zijn statuten van goede doelen de laatste jaren, mede door de komst van de WBTR, kwalitatief beter geworden. Wat betreft sportverenigingen werd opgemerkt dat het verenigingsrecht (nog steeds) veel vrijheid biedt voor een eigen governancemodel en dat vooral interne controle (vier-ogen principe, tweehandtekeningen-clausule, kascontrolecommissie) van belang is.

8. Uitdagingen en aandachtspunten

De geïnterviewden in de semipublieke sector en de cultuursector noemden als aandachtspunt de vraag wanneer sprake is van belangenverstrengeling en tegenstrijdig belang, mede in verband met het aanvaarden van nevenfuncties. Onderwerpen die verder werden genoemd waren: aandacht voor diversiteit binnen het bestuur en/of de RvC en de hoeveelheid regels op het gebied van bestuur en toezicht (regeldruk). Een bijzonder aandachtspunt in de zorgsector betreft de vraag hoe good governance in netwerken en samenwerkingsverbanden moet worden vormgegeven.
In de vrijwilligerssector kwamen als specifieke uitdagingen naar voren: professionalisering (goede doelen) en opleiding van interne toezichthouders (goede doelen, cultuursector). Daarbij werden als relevante factoren onder meer genoemd voldoende tijd (goede doelen, cultuursector, sportsector), bezoldiging (cultuursector) en verjonging van intern toezicht (cultuursector). Een specifieke uitdaging is ook de positie van de directeur-bestuurder in relatie tot art. 2:298a BW.

Wat betreft de coöperatiesector werd als aandachtspunt genoemd dat de wetgever weinig aandacht heeft (gehad) voor deze sector. Het bijzondere karakter van coöperaties, waarbij het ledenbelang voorop staat, is een uitdaging die soms knelt met algemene wettelijke regelingen.

Hoofdstuk 6
Sectorspecifieke governancecodes

6.1 Inleiding

6.1.1 Onderzoeksvraag

In dit hoofdstuk komt de sectorspecifieke invulling van beginselen van bestuur en toezicht aan de orde, in het bijzonder in de sectorspecifieke governancecodes. Hierbij staat **onderzoeksvraag 12** centraal: Zijn er verschillen in implementatie tussen sectoren en typen organisaties?

6.1.2 Commissie Halsema

In de inleiding van haar Rapport merkte de Commissie Halsema op dat er een groot aantal codes bestaat in de semipublieke sector. De Commissie had oog voor het feit dat in de jaren voor het Rapport (dus voor 2013) branches en instellingen in de semipublieke sector al veel werk hadden gemaakt van zelfregulering in de vorm van codes. De Commissie Halsema schreef in haar Rapport in 2013:

> "De opkomst en populariteit van governance codes is goed te begrijpen, juist als reactie op een praktijk van instellingen waarin er niet altijd veel aandacht voor gedrag bestaat. De codes voorzien in regels wanneer in bestaande wetten en regels lacunes zitten. Zo heeft de raad van toezicht in de stichtingsvorm geen formele positie en is verder gekozen voor een luchtige taakomschrijving voor raden van toezicht in codes: raad geven en toezicht houden. Governance codes verfijnen de taken, ze expliciteren en codificeren normen en verantwoordelijkheden. Blijkbaar bestaat daaraan behoefte, maar de veelheid aan codes roept wel de vraag op of in een beperkt aantal gevallen uniforme codificatie geen voorkeur verdient, zoals ten aanzien van de formele positie van raden van toezicht."[1]

De WBTR bevat een wettelijke basis voor de RvC/RvT bij verenigingen en stichtingen in het algemeen en dus ook in de semipublieke sector. Niettemin blijft er een belangrijke rol over voor governancecodes. Naar de mening van de Commissie Halsema horen bij goede zelfregulering in ieder geval heldere voorschriften voor de organisatie van de instelling. De Commissie formuleert daarom aanbevelingen aan de sector, in het bijzonder aan codeopstellers.[2] De onderzoekers stellen voorop dat zij in dit onderzoek niet de governancecodes evalueren, maar slechts de WBTR. De WBTR kan niettemin gevolgen hebben voor governancecodes. Als een regel in de wet wordt opgenomen, zoals vastlegging van de basistaak van commissarissen, zou een code op de wettelijke regeling

---

1 Rapport Commissie Halsema, p. 22.
2 Rapport Commissie Halsema, p. 23.

moeten aansluiten of in ieder geval geen afwijkende bepaling moeten bevatten. Ook kan een code uiteraard onderwerpen van bestuur en toezicht adresseren of nader uitwerken die (nog) niet in de wet zijn geregeld maar wel van belang zijn in de sector. Met het oog op het voorgaande besteden de onderzoekers hierna aandacht aan de governancecodes.

6.1.3 Werkwijze en betrokken governancecodes

In dit hoofdstuk komt de implementatie en de nadere uitwerking van de governancebepalingen van de WBTR in sectorale governancecodes aan de orde. De Commissie Halsema richtte zich in haar rapport tot de semipublieke sector maar de WBTR geldt, zoals meermaals opgemerkt, voor alle verenigingen (waaronder coöperaties en OWM-en[3]) en stichtingen. Om die reden zijn niet alleen governancecodes in de semipublieke sector, maar ook in de vrijwilligerssector onderzocht. Zoals in de inleiding bij dit Deelonderzoek II werd aangegeven, richt het praktijkonderzoek zich wat betreft de eerste hoofdgroep (semipublieke sector) op woningcorporaties, bekostigde zorginstellingen en bekostigde hogescholen. De tweede hoofdgroep (vrijwilligerssector) wordt gevormd door goede doelen (waaronder filantropische vermogensfondsen), de culturele sector en de sportsector.

Semipublieke sector
Woningcorporaties, zorginstellingen en hogescholen kennen ieder een eigen governancecode die door een brancheorganisatie is opgesteld (zie ook par. 2.2 van dit Deelonderzoek II). In de laatste versie van de code voor hogescholen (CGB HBO 2023) is, in tegenstelling tot de voorgaande versie (CGB HBO 2019), gekozen voor een 'principle based' benadering in plaats van een 'rule based' benadering[4]. De CGB HBO 2023 formuleert drie pijlers die leidend zijn voor goed bestuur en toezicht in het hoger beroepsonderwijs,[5] waarbij niet zozeer sprake is van een juridisch-technische uitwerking van de governance-elementen.[6] Dit maakt het lastiger om de implementatie van de WBTR in de CGB HBO 2023 te onderzoeken en om deze te vergelijken met de andere twee codes uit de semipublieke sector, die wel rule based zijn. Om die reden wordt op sommige punten een voorbehoud gemaakt en/of benoemd dat er voor meer algemene bewoordingen is gekozen.

Vrijwilligerssector

---

3 Deze komen ook in dit hoofdstuk niet afzonderlijk aan de orde.
4 Vgl. Jaarplan & Begroting Vereniging Hogescholen januari 2025, p. 22.
5 Zie de leeswijzer behorende bij de CGB HBO 2023.
6 Ter illustratie van het 'principle based' karakter van de CGB HBO 2023 volgt hieronder een passage zoals deze onder het kopje 'Over deze branchecode voor bestuur en toezicht' is opgenomen: "Deze code geeft handvatten aan bestuur en toezicht van hogescholen om de goede dingen te doen en de dingen goed te doen in het licht van de maatschappelijke opdracht."

Goede doelen kunnen een erkenning (keurmerk) verkrijgen van het CBF als zij voldoen aan de door de Commissie Normstelling opgestelde normen en aan het reglement van het CBF (samen de Erkenningsregeling genoemd, zie par. 2.2.4). Hoewel enkele normen gaan over de governance van goede doelen, zijn de normen breder dan dat. Feitelijk kan niet gesproken worden van een governancecode, ook omdat de wijze van toetsing in verband met het verlenen of handhaven van een CBF-erkenning anders is. Om die reden worden de normen in dit hoofdstuk buiten beschouwing gelaten. In de goede doelen sector is wel een governancecode opgesteld door de Vereniging Fondsen in Nederland (FIN). Van deze vereniging zijn een bepaald soort goede doelen lid: vermogensfondsen, hybride fondsen en zogenoemde *corporate foundations*. De FIN-Code is wel in het onderzoek betrokken. Ook culturele instellingen kennen hun eigen code: de Governance Code Cultuur. Veel sportverenigingen zijn aangesloten bij een landelijke sportbond en deze sportbonden kunnen zich weer aansluiten bij koepelorganisatie NOC*NSF. Door NOC*NSF is een Code Goed Sportbestuur opgesteld bedoeld voor 'bestuurders in de sport, het intern toezicht (algemene ledenvergadering, bondsraad, RvT of RvC) en iedereen die een rol heeft in de governance van een sportorganisatie' (par. 2.2.6). Ook deze code is in het onderzoek betrokken.

Coöperaties
Tot slot vormen coöperaties een aparte categorie met een eigen code die is opgesteld door de Nationale Coöperatieve Raad (NCR) (zie par. 2.2.7). Deze code is eveneens in het onderzoek betrokken.

6.1.4 Plan van aanpak

Governancecodes worden periodiek geactualiseerd. Allereerst wordt in par. 6.2 een vergelijking gemaakt tussen de codes die golden voor de inwerkingtreding van de WBTR en na de inwerkingtreding van de WBTR. Daarbij komt de vraag op of de desbetreffende code is aangepast en of de WBTR daarvoor de (voornaamste) reden is.

In par. 6.3 worden vervolgens de meest actuele codes (per 1 januari 2026) in de genoemde sectoren geanalyseerd op een aantal onderwerpen. Deze onderwerpen sluiten aan bij vijf van de zeven hoofdmaatregelen van de WBTR voor verenigingen, coöperaties en stichtingen, te weten:

1. vastlegging van de taakverantwoordelijkheid van bestuurders en/of commissarissen (par. 6.3.1);
2. opname van een wettelijke grondslag en regeling van de RvC/RvT (par. 6.3.2);
3. opname van een wettelijke grondslag en regeling van een monistisch bestuur (par. 6.3.2);
4. invoering van wettelijke besluitvormingsregels bij tegenstrijdig belang (par. 6.3.3);

5. invoering van wettelijke regels over meervoudig stemrecht en ontstentenis/belet van bestuurders en commissarissen (par. 6.3.4).

De genoemde maatregelen hebben betrekking op de inrichting van bestuur en toezicht en kunnen (als herhaling van of in aanvulling op de wet) worden geadresseerd in een governancecode. De overige twee maatregelen worden niet uitgewerkt in codes. Het gaat om uitbreiding van de hoofdelijke aansprakelijkheidsgrond voor bestuurders en commissarissen bij faillissement en de verruiming van de gronden voor ontslag door de rechter van bestuurders en uitbreiding van de ontslagbevoegdheid van de rechter tot commissarissen. Deze maatregelen zien op het ingrijpen van de rechter als zich een governanceprobleem heeft voorgedaan.

Teneinde de eventuele verschillen in implementatie van de vijf genoemde maatregelen tussen de sectoren zo duidelijk mogelijk zichtbaar te maken, is gebruik gemaakt van tabellen.

Voor de volledigheid brengen we hierbij allereerst de afkortingen van de codes die we in dit kader hebben onderzocht in herinnering.

Afkortingen onderzochte sectorale governancecodes

Afkorting	**Volledige naam**
CGB HBO 2019	Branchecode Goed Bestuur 2019 van de Vereniging Hogescholen
CGB HBO 2023	Branchecode Goed bestuur en toezicht in het hbo 2023
CGSB 2021	Code Goed Sportbestuur 2021
FIN Code 2017	FIN Code Goed Bestuur 2017
FIN Code 2024	FIN Code Goed Bestuur 2024
GCC 2019	Governance Code Cultuur 2019
GCW 2020	Governancecode Woningcorporaties 2020
GCW 2025	Governancecode Woningcorporaties 2025
GCZ 2017	Governancecode Zorg 2017
GCZ 2022	Governancecode Zorg 2022
NCR Code 2019	Coöperatie Code 2019
NCR Code 2024	Coöperatie Code 2024

6.2 Aanpassingen en vergelijking codes voor en na inwerkingtreding van de WBTR

Een vergelijking van governancecodes die golden ten tijde van de inwerkingtreding van de WBTR (1 juli 2021) en die gelden op 1 januari 2026 levert het volgende beeld op.

Aanpassing code na inwerkingtreding WBTR

	Code geldend op 1 juli 2021	**Code geldend op 1 januari 2026**	**Aangepast na 1 juli 2021?**	**WBTR genoemd als (bijkomende of voornaamste) reden van aanpassing?**
Woningcorporaties	GCW 2020	GCW 2025	Ja	Ja, bijkomende reden
Zorg	GCZ 2017	GCZ 2022	Ja	Ja, bijkomende reden
Hogescholen	CGB HBO 2019	CGB HBO 2023	Ja	Ja, bijkomende reden
Vermogensfondsen	FIN-Code 2017	FIN-Code 2024	Ja	Ja, bijkomende reden
Cultuur	GCC 2019	GCC 2019	Nee	N.v.t.
Sport	CGSB 2021[7]	CGSB 2021	Nee	N.v.t.
Coöperaties	NCR Code 2019	NCR Code 2024	Ja	Ja, bijkomende reden

Aanpassing na 1 juli 2021?

Alle onderzochte governancecodes, met uitzondering van de governancecode voor de culturele sector en voor sportverenigingen zijn na 1 juli 2021 aangepast. Hierbij maken de onderzoekers twee opmerkingen. Ten eerste hebben de onderzoekers begrepen dat in de culturele sector de Governance Code Cultuur wordt geactualiseerd en dat de nieuwe code op afzienbare termijn verschijnt. De nieuwe code zal niet meer kunnen worden meegenomen in het onderzoek. Wat betreft de Code Goed Sportbestuur hebben de onderzoekers begrepen van de geïnterviewde general counsel van de KNVB, die ook betrokken was bij de CGSB 2021, dat bij deze versie van de code met de WBTR – die toen

[7] Deze werd vastgesteld door de ALV van NOC*NSF in mei 2021 maar ging gelden vanaf oktober 2021. Voor het gemak wordt aangenomen dat deze code al gold op 1 juli 2021. Overigens was ook voor deze code de WBTR niet de reden van aanpassing maar is de WBTR wel meegenomen in de aanpassing.

al wel was aangenomen, maar nog niet inwerking was getreden – al rekening was gehouden.

Voornaamste reden of bijkomende reden?
In de (toelichting op) de governancecodes wordt in een aantal gevallen de WBTR genoemd als één van de aanleidingen (zie bijvoorbeeld de inleiding bij de GCZ 2022). De WBTR lijkt in geen van de gevallen de voornaamste reden te zijn geweest voor de aanpassing van de code maar hooguit een bijkomende reden. Uit het interview met vertegenwoordigers van de VH kwam naar voren dat de WBTR niet de reden of aanleiding was voor de actualisatie van de code voor hogescholen maar wel werd meegenomen. Volgens de general counsel van de KNVB, die ook betrokken was bij de CGSB 2021, was de WBTR niet de concrete aanleiding voor aanpassing van de CGSB. De aanpassingen waren meer ingegeven door ontwikkelingen in governance bij sportverenigingen in het algemeen. Daarbij werd wel naar nieuwe wetgeving gekeken, waaronder de WBTR, aldus de geïnterviewde (zie ook par. 5.3.2 van dit Deelonderzoek II). Ook volgens de senior jurist van de NCR was de WBTR niet de aanleiding van de herziening van de code voor coöperaties in 2024 omdat in 2019 al was afgesproken om de code na een aantal jaar te evalueren en zo nodig te herzien. Zij merkte wel op dat de WBTR is meegenomen bij de herziening (zie par. 5.3.3 van Deelonderzoek II).

6.3 WBTR-onderwerpen in huidige codes (per 1 januari 2026)

In deze paragraaf wordt op een aantal deelonderwerpen geanalyseerd of en hoe de huidige onderzochte codes hierin voorzien en of er eventuele onderlinge verschillen zichtbaar worden.

6.3.1 Taakverantwoordelijkheid van bestuurders en/of commissarissen

Onderzocht is of er een uitdrukkelijke taakverantwoordelijkheid en/of gedragsnorm voor bestuurders en/of interne toezichthouders (commissarissen/RvT-leden) is geformuleerd in de code. Daarbij is gekeken of en in hoeverre deze verder gaat dan het wettelijke richtsnoer, te weten: "het belang van de rechtspersoon en de met haar verbonden onderneming of organisatie" (art. 2:44 lid 3, 2:47 lid 2, 2:291 lid 3 en 2:292a lid 2 BW).

Specifieke (maatschappelijke) normstelling voor bestuurders en/of commissarissen in code?

	Specifieke norm voor bestuurders?	**Specifieke norm voor commissarissen?**	**Bijzonderheden?**

Woningcorporaties	Impliciet	Impliciet, principe 3 GCW 2025 [8]	Maatschappelijke verantwoordelijkheid en opdracht van woningcorporaties in Preambule GCW 2025
Zorg	Ja, in 5.3 GCZ 2022	Ja, in 6.4.1. GCZ 2022[9]	Gerichtheid op belang van de zorgorganisatie vanuit het perspectief van het realiseren van de maatschappelijke doelstelling
Hogescholen	Impliciet	Impliciet	Maatschappelijke opdracht genoemd in de Inleiding en Principe 1 van de CGB HBO 2023
Vermogensfondsen	Ja, principe 1	N.v.t.	Het bestuur is gericht op de maatschappelijke doelstellingen.
Cultuur	Impliciet, principe 1, aanbeveling 4 GCC 2019	Impliciet, principe 1, aanbeveling 4	Realiseren van de maatschappelijke doelstelling genoemd.
Sport	Impliciet	N.v.t.	Maatschappelijke rol van sportorganisaties genoemd in principe 4 CGSB 2021
Coöperaties	Ja, principe 1 voorschrift c Coöperatie Code 2024	Impliciet	Afweging van de belangen van alle stakeholders, rekening houdend met effecten op mens en milieu

Analyse

In alle governancecodes is dus impliciet of expliciet de in Boek 2 BW (als gevolg van de WBTR) opgenomen normstelling en basisregeling aangevuld. In de onderzochte codes in de semipublieke- en vrijwilligerssector is steeds de maatschappelijke rol van de stichtingen en verenigingen in de sector genoemd. In de semipublieke sector gaat het vooral om de maatschappelijke opdracht van de instelling (woningcorporaties en hogescholen) en/of de gerichtheid van het bestuur en/of de RvT op het realiseren van het maatschappelijke doel (zorg). Opvallend is dat ook in de vrijwilligerssector de

[8] Zie ook art. 31 WonW.

[9] Zie ook art. 8 UBWtza.

maatschappelijke doelstelling (vermogensfondsen en cultuur) en de maatschappelijke rol (sportverenigingen) worden genoemd.

Ook bij coöperaties worden maatschappelijke belangen impliciet benoemd. In Principe 1 onder c van de Coöperatie Code 2024 is te lezen: "Het bestuur houdt rekening met de effecten van het handelen van de coöperatie en de met haar verbonden onderneming op mens en milieu en weegt daartoe de in aanmerking komende belangen van de stakeholders."

De coöperaties vormen niettemin in zekere zin een afwijkende groep. Hoewel de basisregeling voor de taakverantwoordelijkheid in de WBTR hetzelfde is, is de uitwerking voor coöperaties in de Coöperatie Code anders dan codes in sectoren waar de vereniging en/of stichting als rechtsvorm wordt gebruikt vanwege het bijzondere karakter van een coöperatie. Bij het doel van de coöperatie staat het belang van de leden centraal, aldus Principe 1 onder a Coöperatie Code 2024 (in aanvulling op art. 2:53 lid 1 BW). Bovendien heeft een coöperatie een bedrijf. De Coöperatie Code 2024 vervolgt dat het bestuur en de RvC (interne toezichthouder genoemd in de Coöperatie Code 2024) in de uitoefening van het bedrijf een afweging maken tussen de belangen van alle stakeholders. Voorschrift sub b vervolgt dat de gemeenschappelijke behoeften zich kunnen richten op de onderlinge behoefte van leden om hun sociale en/of culturele en/of economische positie te versterken, maar zij kunnen ook gericht zijn op maatschappelijke waarde creatie.

In de literatuur wordt opgemerkt dat coöperatiebestuurders worden geconfronteerd met twee wettelijke bepalingen: ten eerste art. 2:53 lid 1 BW, waarin te lezen is dat een coöperatie in de stoffelijke behoefte van de leden voorziet, en ten tweede het algemene richtsnoer van art 2:44 lid 3 BW.[10] Daarbij wordt wel genoemd dat de hiervoor genoemde bepaling uit de Coöperatie Code hulp biedt: het belang van de leden staat centraal, maar het bestuur maakt in de uitoefening van het bedrijf een afweging tussen de belangen van alle *stakeholders*. Daarbij wordt opgemerkt dat dit kan betekenen dat voor de klassieke coöperatie het bedrijfsbelang samenvalt met het belang van haar leden en dat naarmate de coöperatie meer de trekken van een kapitaalvennootschap vertoont het brede belang van de rechtspersoon en de aan haar verbonden onderneming, met inachtneming van de belangen van alle *stakeholders*, leidend is.[11]

---

[10] Van der Korst & Lemstra 2024, par. 24.4. Zij merken op dat de wetgever bij het streven naar uniformering geen aandacht heeft gehad voor het specifieke karakter van de coöperatie-rechtsvorm en de centrale rol van het ledenbelang daarbij. Zij constateren dat in de wetsgeschiedenis van de WBTR niet is terug te vinden dat het de bedoeling was om de taakstelling van coöperatiebestuurders te veranderen of uit te breiden. De toevoeging in de norm voor de taakvervulling voor coöperatiebestuurders door invoering van art. 2:44 lid 3 BW lijkt daarom volgens deze auteurs een niet doordachte stap van de wetgever te zijn geweest.

[11] Van der Korst & Lemstra 2024, par. 24.5.

6.3.2 Regelingen voor de RvC/RvT en/of monistisch bestuursmodel in de code

Onderzocht is of de governancecodes als uitgangspunt een bepaalde vorm van toezicht voorschrijven, dat wil zeggen: in de vorm van een RvT/RvC, niet-uitvoerende bestuurders in een monistisch bestuursmodel die dwingendrechtelijk tot taak hebben toezicht te houden op het bestuur en/of een bestuur dat 'toeziet' op een titulaire directie. Vervolgens is bekeken welk model het uitgangspunt is van de code en of een RvC/RvT-model verplicht is of dat een andere vorm ook toegestaan is.

Is (een vorm van) intern toezicht verplicht en welk model vormt het uitgangspunt van de code? Is een afzonderlijke RvC/RvT verplicht?

	Een vorm van intern toezicht verplicht?	**Welk model is het uitgangspunt van de code?**	**Is een RvC/RvT verplicht**
Woningcorporaties	Ja	RvC-model	Ja
Zorg	Ja	RvT-model	Ja
Hogescholen	Ja	RvT-model	Nee[12]
Vermogensfondsen	Ja[13]	RvT-model of bestuur/directie-model	Nee
Cultuur	Ja	RvT-model of bestuur/directie-model	Nee, monistisch bestuursmodel mag ook
Sport	Nee	Model met een bestuur	Nee
Coöperaties	Nee	Model met een bestuur en evt. RvC	Nee

Analyse

De onderzochte governancecodes in de semipublieke sector gaan uit van toezicht in de vorm van een RvC/RvT-model. Een dergelijke vorm van toezicht is in sectorale wetgeving

[12] Art. 10.3d Whw. Indien dat naar het oordeel van het CvB wenselijk is op grond van de levensbeschouwelijke aard van de hogeschool, kan de hogeschool een functionele scheiding tussen het bestuur en het toezicht aanbrengen en een monistisch bestuur hanteren (art. 10.3d lid 6 Whw). In dat geval wordt in de statuten vermeld op welke wijze de functionele scheiding wordt gewaarborgd. Het CvB vermeldt dan jaarlijks in het bestuursverslag wat de redenen zijn voor de desbetreffende hogeschool voor afwijking van het raad van toezicht-model (art. 10.3d lid 7 Whw). Volgens de geïnterviewden van VH en VTH maakt geen van de publiek bekostigde hogescholen van deze wettelijke mogelijkheid gebruik.

[13] Goede doelen in de D en E categorie moeten op grond van de Normen een RvT-model of een functioneel gelijkwaardig bestuur/directie-model hebben.

verplicht gesteld bij woningcorporaties en zorginstellingen. Een monistisch bestuursmodel is uitgesloten. Bij hogescholen wordt in de code ook een RvT-model gehanteerd maar bestaat wel een bijzondere afwijkingsmogelijkheid op grond van de sectorwet (art. 10.3d Whw). Vermogensfondsen gaan uit van een bestuur-directie model, maar een RvC/RvT-model of een monistisch bestuur wordt niet uitgesloten. De governancecode die wordt gehanteerd in de culturele sector gaat uit van een RvT-model, maar kent een aparte toelichting/versie voor culturele instellingen die een bestuur-directiemodel hanteren. In deze sector is het ook mogelijk om een monistisch bestuursmodel te hanteren maar de code bevat daar geen bepalingen voor.

Alleen in de sportsector en bij coöperaties gaan de respectievelijke governancecodes niet uit van een verplichte vorm van intern toezicht (RvC/RvT, monistisch bestuursmodel of bestuur-directie model) maar slechts van een bestuur. Dat zal als achtergrond hebben dat in de sportsector de vereniging de gebruikelijke rechtsvorm is en dat verenigingen en coöperaties een algemene ledenvergadering kennen die in zekere mate ook toezicht houdt op het bestuur. Ook in deze sector zijn andere modellen, zoals een RvC/RvT-model, een monistisch bestuursmodel of een model met een bestuur en een titulaire directie niet uitgesloten.

6.3.3 Tegenstrijdig belang van bestuurders en/of commissarissen

De onderzoekers zijn nagegaan of tegenstrijdig belang is geregeld in de codes.

Tegenstrijdig belang van bestuurders en/of commissarissen in de code?

	Tegenstrijdig belang geregeld in de code voor 1 juli 2021?	**Tegenstrijdig belang geregeld in de code na 1 juli 2021?**
Woningcorporaties	Ja, 3.7 en 3.27 GCW 2020	Ja, 3.11 GCW 2025
Zorg	Ja, 2.6 GCZ 2017	Ja, 2.6 GCZ 2022
Hogescholen	Ja, principe II onder 2 en III onder 4 CGB HBO 2019	Ja, principe 8 CGB HBO 2023
Vermogensfondsen	Ja, 2.6 FIN Code 2017	Ja, principe 5 FIN Code 2024
Cultuur	Ja, principe 3 GCC 2019	Ja, principe 3 GCC 2019
Sport	Indirect (via link naar WBTR)	Indirect (via link naar WBTR)
Coöperaties	Nee	Ja, good practice 3.2 en 3.3 Coöperatie Code 2024

Meer specifiek is bekeken wat de governancecodes bepalen over tegenstrijdig belang en in hoeverre de bepalingen uit de code de wettelijke tegenstrijdigbelangregeling aanvullen. Omdat sommige governancecodes op verschillende punten een uitbreiding van de wettelijke tegenstrijdigbelangregeling formuleren en ook regels bevatten over

'belangenverstrengeling' en regels die horen bij (het voorkomen van) tegenstrijdig belang, is een onderverdeling gemaakt van deelonderwerpen waarop de code een aanvulling kan bevatten.

Uitwerking tegenstrijdigbelangregeling in de code (1)

Is over de volgende onderwerpen een bepaling opgenomen in de code?	**Lijst van incompatibiliteiten van bestuurders en/of RvC/ RvT-leden**	**Lijst van verboden rechtshandelingen**	**Schijn van belangenverstrengeling vermijden**	**Meldingsplicht aan bestuur en/of (voorzitter) RvC/RvT**	**Transactie waarbij tegenstrijdig belang speelt moet onder marktconforme voorwaarden**
Woningcorporaties	Ja[14]	Ja	Ja	Ja, bestuurder meldt aan bestuur en RvC; commissaris meldt aan voorzitter RvC en overige commissarissen	Niet genoemd
Zorg	Ja[15]	Ja	Ja	Ja, bestuurder of de RvT-lid aan voorzitter RvT en aan de overige leden van bestuur resp. de RvT	Ja
Hogescholen	Niet genoemd	Niet genoemd	Ja	Niet genoemd	Niet genoemd
Vermogensfondsen	Niet genoemd	Niet genoemd	Niet genoemd	Niet genoemd	
Cultuur	Ja, algemeen	Niet genoemd	Ja	Ja, aan de voorzitter van de RvT	Niet genoemd
Sport	Niet genoemd	Niet genoemd	Niet genoemd	Niet genoemd	Niet genoemd
Coöperaties	Niet genoemd	Niet genoemd	Ja	Ja, aan de voorzitter van de RvC en overige bestuurders resp. aan de voorzitter van de RvC.[16]	Ja

[14] Zie ook art. 24 lid 4 en 5 WonW voor bestuurders en art. 30 lid 6 en 7 WonW voor commissarissen.
[15] Voor wat betreft de leden van de RvT is ook een lijst opgenomen in art. 7 lid 2 UBWtza.
[16] En aan de algemene vergadering of ledenraad.

Uitwerking tegenstrijdigbelangregeling in de code (2)

Is over de volgende onderwerpen een bepaling opgenomen in de code?	**Voorafgaande goedkeuring transacties bestuurders waarbij tegenstrijdig belang speelt door RvT/RvC**	**Niet deelnemen aan voorbereiding besluit**	**Niet deelnemen aan uitvoering besluit**	**In jaarverslag verantwoorden**
Woningcorporaties	Nee	Ja	Ja	Ja
Zorg	Ja[17]	Ja	Niet genoemd	Ja
Hogescholen	Niet genoemd	Niet genoemd	Niet genoemd	Niet genoemd
Vermogensfondsen	Niet genoemd	Niet genoemd	Niet genoemd	Ja
Cultuur	Ja[18]	Ja	Ja	Ja
Sport	Niet genoemd	Niet genoemd	Niet genoemd	Niet genoemd
Coöperaties	Ja[19]	Ja	Niet genoemd	Niet genoemd

Analyse
Tegenstrijdig belang wordt dus als onderwerp genoemd in alle onderzochte governancecodes. Wat betreft de sportsector wordt slechts volstaan met een verwijzing naar de WBTR in de CGSB 2021. Via een link wordt de wettelijke tegenstrijdigbelangregeling van de WBTR genoemd. De andere codes bevatten meer bepalingen. Opvallend is dat de governancecodes voor woningcorporaties en zorginstellingen de meest uitgebreide bepalingen bevatten ter aanvulling van de wettelijke tegenstrijdigbelangregeling.

De governancecode voor de cultuursector is ruim wat betreft de reikwijdte van de onthoudingsregeling: als sprake is van tegenstrijdige belangen neemt de betrokken bestuurder of interne toezichthouder niet deel aan de voorbereiding, beraadslaging, besluitvorming én uitvoering van deze zaken (principe 3 aanbeveling 8 GCC 2019).

Meldingsplicht
De GCW 2025, de GCZ 2022, de GCC 2019 en de Coöperatie Code 2024 bevatten een regeling over het melden van een (mogelijk) tegenstrijdig belang. In elk van de genoemde governancecodes is toegevoegd dat daarbij relevante informatie wordt verstrekt. In een aantal codes is vermeld dat vervolgens buiten aanwezigheid van de desbetreffende

[17] Zie bepaling 2.6.1 GCZ 2022.
[18] Zie principe 3 aanbeveling 9 GCC 2019.
[19] Goedkeuring van het 'benoemend orgaan'.

bestuurder of commissaris worden besloten of sprake is van een tegenstrijdig belang. De onderzoekers menen dat een meldingsplicht elementair is voor een goed werkende wettelijke tegenstrijdigbelangregeling. Het valt de onderzoekers op dat de plicht om een (mogelijk) tegenstrijdig belang te melden niet in alle governancecodes is opgenomen. In de codes die wel een meldingsplicht bevatten is deze verschillend uitgewerkt:

- GCW 2025: Bestuursleden melden een (mogelijk) tegenstrijdig belang direct aan de RvC en de overige bestuursleden. Commissarissen melden een (mogelijk) tegenstrijdig belang direct aan de voorzitter van de RvC en de overige leden van de RvC (3.11 GCW 2025).
- GCZ 2022: Een lid van de RvB of de RvT meldt elke vorm en/of schijn van belangenverstrengeling terstond aan de voorzitter van de RvT en aan de overige leden van de RvB respectievelijk RvT (2.6.1 GCZ 2022).
- GCC 2019: bestuurders en RvT-leden melden elke vorm van (mogelijke) belangenverstrengeling en (potentieel) tegenstrijdig belang aan de voorzitter van de RvT (principe 3 aanbeveling 6).
- NCR Code 2024: Een bestuurder meldt een (potentieel) tegenstrijdig persoonlijk belang terstond bij de voorzitter van de algemene vergadering/de ledenraad en indien ingesteld, aan de voorzitter van de RvC en de overige bestuurders (good practice 3.2 Coöperatie Code 2024). Een commissaris meldt een (potentieel) tegenstrijdig persoonlijk belang terstond bij de voorzitter van de algemene vergadering/ledenraad en aan de voorzitter van de RvC en verschaft daarover alle informatie. De voorzitter van de RvC meldt een (potentieel) tegenstrijdig persoonlijk belang terstond bij de vicevoorzitter van de RvC (good practice 3.3 Coöperatie Code 2024).

Deze verschillende benaderingen moet een bestuurder of commissaris die in verschillende sectoren een functie heeft goed voor ogen houden. Zo moet bijvoorbeeld een bestuurder van een woningcorporatie die een (mogelijk) tegenstrijdig belang heeft dit melden aan de *hele* RvC terwijl een bestuurder van een zorginstelling een melding doet aan de *voorzitter* van de RvT.

6.3.4 Meervoudig stemrecht en ontstentenis en beletregelingen in de code

Onderzocht is of de governancecodes het onderwerp meervoudig stemrecht en ontstentenis en belet regelen.

Meervoudig stemrecht van bestuurders en/of commissarissen in de code?

Meervoudig stemrecht geregeld?	**Voor 1 juli 2021?**	**Na 1 juli 2021?**
Woningcorporaties	Nee	Nee
Zorg	Nee	Nee
Hogescholen	Nee	Nee
Vermogensfondsen	Nee	Nee
Cultuur	Nee	Nee
Sport	Nee	Nee
Coöperaties	Nee	Nee

Vervolgens is onderzocht of ontstentenis en belet is geadresseerd.

Ontstentenis en belet van bestuurders en/of commissarissen in de code?

Ontstentenis en belet geregeld?	**Voor 1 juli 2021?**	**Na 1 juli 2021?**
Woningcorporaties	Ja, in 3.3 en 3.29 GCW 2020[20]	Ja, in 3.7 en 3.19 GCW 2025[21]
Zorg	Indirect in 4.1.3 GCZ 2017	Indirect in 4.1.3 GCZ 2022
Hogescholen	Indirect in III.1.12 CGB HBO 2019	Ja, in principe 4 onder g CGB HBO 2023
Vermogensfondsen	Nee, niet geregeld	Nee, niet geregeld
Cultuur	Indirect in principe 4 onder 2 GCC 2019	Indirect in principe 4 onder 2 GCC 2019[22]
Sport	Indirect (via link naar WBTR)	Indirect (via link naar WBTR)
Coöperaties	Nee	Ja, good practice 3.3 Coöperatie Code 2024

De onderzoekers hebben bekeken op welke punten de (huidige) regeling van ontstentenis en belet die is opgenomen in de code verder gaat dan de wet.

[20] Zie ook art. 25 lid 7 en art. 30 lid 11 WonW 2015.
[21] Zie ook art. 25 lid 9 en art. 30 lid 12 WonW.
[22] Deze code is op het moment van dit schrijven niet gewijzigd sinds 2019.

Uitwerking ontstentenis en beletregeling in de code?

	Lid van RvC/RvT als tijdelijke beletfunctionaris mogelijk?	**Terugtreden uit RvC/RvT bij optreden als beletfunctio-naris?**	**Maximale termijn belet-functionaris**	**Terugkeren in RvC na eindigen beletfunctie?**
Woningcorporaties	Ja	Ja	Ja, lid van de RvC kan maximaal 3 maanden de rol van bestuurder op zich nemen	Ja, maar lid RvC wordt niet betrokken bij besluitvorming over zaken in periode dat hij belet-functionaris was
Zorg	Kan pas na 3 jaar	Kan pas na 3 jaar	Niet genoemd	Niet genoemd
Hogescholen	Niet genoemd	Niet genoemd	Niet genoemd	Niet genoemd
Vermogensfondsen	Niet genoemd	Niet genoemd	Niet genoemd	Niet genoemd
Cultuur	Niet genoemd	Niet genoemd	Niet genoemd	Niet genoemd
Sport	Niet genoemd	Niet genoemd	Niet genoemd	Niet genoemd
Coöperaties	Ja	Ja	Niet genoemd	Niet genoemd

Analyse
De begrenzing van het statutair toekennen van een meervoudig stemrecht aan een bestuurder of commissaris is een onderwerp dat niet in de governancecodes aan de orde blijkt te komen. Daarmee wordt dit onderwerp slechts geregeld in de WBTR. Uitgangspunt van de WBTR is dus dat elke bestuurder en commissaris één stem heeft. Hoewel dat voor de duidelijkheid herhaald zou kunnen worden in een governancecode, bestaat daar kennelijk geen behoefte aan.

De verplichting tot het opnemen in de statuten van een ontstentenis- en beletregeling is in de meeste governancecodes wel geregeld, maar slechts in een aantal codes uitgewerkt. De codes voor de woningcorporatiesector en de zorg en de code voor coöperaties bevatten een nadere uitwerking. De vorige versie van de code voor hogescholen bevatte nog een bepaling (bepaling III.1.12 CGB HBO 2019) waarin stond dat

een lid van de RvT dat tijdelijk voorziet in het bestuur bij belet en ontstentenis van leden van het college van bestuur uit de RvT treedt om de bestuurstaak op zich te nemen. De huidige versie van de code, de CGB HBO 2023 bepaalt slechts dat er een regeling in de statuten van de hogeschool wordt opgenomen die voorziet in het geval van ontstentenis en belet van alle bestuurders en/of alle interne toezichthouders. De FIN-Code regelt dit onderwerp niet zodat wordt teruggevallen op de WBTR. Wat betreft de sportsector wordt slechts volstaan met een verwijzing in de CGSB 2021 naar de WBTR. De GCC 2019 regelt voor de culturele sector slechts algemeen dat interne toezichthouders geen taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden overnemen die tot de verantwoordelijkheid van het bestuur behoren.

Commissaris als beletfunctionaris
Het valt de onderzoekers op dat de uitwerking van de ontstentenis en beletregeling in de drie hiervoor genoemde governancecodes voor woningcorporaties, zorginstellingen coöperaties verschillend is wat betreft de vraag of een commissaris/RvT-lid mag optreden als beletfunctionaris, of hij dan moet terugtreden uit de RvC/RvT en of hij daarna weer mag terugkeren in de RvC/RvT:

- GCW 2025: Bij ontstentenis of belet van het bestuur kan een lid van de RvC bij hoge uitzondering tijdelijk de rol van bestuurder op zich nemen, voor een periode van maximaal drie maanden. In deze periode treedt het lid tijdelijk terug uit de RvC en neemt dus niet deel aan de besluitvorming van de RvC. Na afloop van deze periode kan de betreffende persoon weer toetreden tot de RvC. Hierbij wordt dit lid niet betrokken bij de besluitvorming over zaken die zich hebben voorgedaan in de periode dat hij of zij waarnemend bestuurder was. (3.19 GCW 2025).
- GCZ 2022: De RvT of zijn afzonderlijke leden nemen geen verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de raad van bestuur over en vervullen niet de bestuursfunctie. Een lid van de RvT kan niet aftreden om vervolgens direct daarna of in de volgende drie jaren als (interim-) bestuurder van de zorgorganisatie op te treden (4.1.3 GCZ 2022).
- NCR Code 2024: De commissaris die tijdelijk voorziet in het bestuur bij belet en ontstentenis van bestuurders treedt uit de raad van commissarissen om de bestuurstaak op zich te nemen. In hoeverre het na afloop van deze tijdelijke voorziening wenselijk is weer terug te keren naar de voormalige positie als commissaris, dient met terughoudendheid beoordeeld te worden (good practice 3.3 Coöperatie Code 2024).

Deze drie verschillende benaderingen kunnen verwarrend zijn voor een commissaris die in verschillende sectoren een functie heeft. Bij een woningcorporatie mag hij bij hoge uitzondering wel tijdelijk optreden als beletfunctionaris maar in de zorg niet. Bij een

coöperatie die is aangesloten bij de NCR, mag een commissaris tijdelijk voorzien in het bestuur in geval van ontstentenis of belet van bestuurders. Bij een woningcorporatie en bij coöperaties is een voorwaarde voor het optreden als beletfunctionaris dat de commissaris terugtreedt uit de RvC.

Ook in andere sectoren kunnen algemene zorgvuldigheidsbeginselen meebrengen dat een commissaris of RvT-lid, als het al geëigend is dat hij tijdelijk optreedt als bestuurder, in ieder geval voor die periode terugtreedt uit de RvC/RvT. Uit de literatuur en jurisprudentie volgt dat het samenvallen van de rol van commissaris en beletfunctionaris slechts gedurende een beperkte periode geoorloofd is en dat deze periode niet te lang mag voortduren.[23] Het hangt af van de omstandigheden van het geval welke tijdsperiode de rechter toelaatbaar acht.

De vraag zou kunnen worden gesteld of dit onderwerp algemeen geregeld zou moeten worden voor stichtingen en verenigingen (waaronder coöperaties en OWM-en). De onderzoekers menen dat een uniforme regeling in de wet te ver zou gaan, omdat een commissaris/RvT-lid bij een kleine stichting of vereniging waar geen andere (geschikte) personen beschikbaar zijn om snel te handelen, wellicht onder omstandigheden voor een korte periode noodzakelijk kan zijn om bestuurshandelingen over te nemen. Als deze persoon gedwongen wordt om terug te treden uit de RvC/RvT zou zich op RvC/RvT-niveau bovendien een probleem kunnen voordoen, bijvoorbeeld omdat de wet[24] of de statuten een minimumaantal commissarissen/RvT-leden voorschrijven en door het terugtreden het totaal aantal commissarissen/RvT-leden onder dat minimum zakt. Overigens kan in dat geval sprake zijn van ontstentenis of belet op het niveau van de RvC/RvT.[25] De onderzoekers achten het wel van belang dat de notaris die betrokken is bij het opstellen van de statuten aan dit soort onderwerpen aandacht besteedt en daarover betrokkenen op maat adviseert.

6.4 Beantwoording onderzoeksvraag 12

De onderzoeksvraag ‘Zijn er verschillen in implementatie tussen sectoren en typen organisaties?’ kan als volgt worden beantwoord.

De opstellers van alle onderzochte governancecodes, die vlak voor of na 1 juli 2021 zijn gewijzigd, hebben de WBTR bij hun actualisatie betrokken. Voor deze onderzochte codes geldt dat de WBTR niet de reden of in ieder geval niet de voornaamste reden was om de

---

[23] Zie de verwijzingen in Van Uchelen-Schipper & De Vries 2020.

[24] Zie bijvoorbeeld art. 30 lid 1 WonW (woningcorporatie) en art. 2:63f lid 3 BW (structuurcoöperatie) die voorschrijven dat een RvC uit ten minste drie leden bestaat.

[25] Asser/Van Solinge & Nieuwe Weme 2-IIb 2019/306.

governancecode aan te passen.[26] Wel blijkt uit (de preambules bij) de codes en/of toelichtingen tijdens de interviews met de vertegenwoordigers van brancheorganisaties dat de WBTR steeds als aandachtspunt werd meegenomen. De wijze van implementatie verschilt per code en dat komt mede omdat de codes een verschillende benaderingswijze kennen. Sommige governancecodes zijn meer 'principle based', terwijl andere governancecodes een 'rule based' benadering kennen.

Het wettelijke richtsnoer voor bestuurders en/of commissarissen is in alle onderzochte governancecodes ten opzichte van de bepaling in Boek 2 BW aangevuld in de zin dat daarin expliciet is opgenomen dat rekening gehouden moet worden met maatschappelijke belangen. In de semipublieke sector gaat het vooral om de maatschappelijke opdracht van de instelling (woningcorporaties en hogescholen) en/of het realiseren van het maatschappelijke doel (zorg).

Uit andere hoofdstukken bleek al dat in de semipublieke sector het RvC/RvT-model verplicht is, waarbij wat betreft hogescholen een uitzonderingsmogelijkheid bestaat. Het wekt dan ook geen verbazing dat dit RvC/RvT-model het uitgangspunt is voor de onderzochte codes in de semipublieke sector. Ook de governancecode voor de culturele sector kent het RvT-model als uitgangspunt, maar er is een aparte versie van de code voor culturele instellingen die een bestuur-directiemodel hanteren. Een monistisch bestuursmodel wordt niet uitgesloten. De governancecode voor (filantropische) vermogensfondsen hanteert als uitgangspunt het bestuur-directiemodel, maar sluit een RvC/RvT of monistisch bestuur niet uit. Voor de sportsector en coöperaties geldt dat de governancecodes uitgaan van een bestuur naast de algemene ledenvergadering (of ledenraad), maar dat een RvC/RvT, monistisch bestuur of bestuur-directiemodel tot de mogelijkheden behoort.

Opvallend is dat de uitwerking van de tegenstrijdigbelangregeling in de onderzochte governancecodes verschillend is. Wat betreft de sportsector wordt slechts volstaan met een verwijzing naar de WBTR. De andere codes bevatten meer bepalingen en uitwerkingen. De governancecode voor de cultuursector breidt de wettelijke onthoudingsregeling bijvoorbeeld uit naar de voorbereiding én uitvoering van besluiten waarbij een tegenstrijdig belang aan de orde is. De governancecodes van vier van de zeven onderzochte sectoren (te weten: woningcorporaties, zorginstellingen, culturele instellingen en coöperaties die zijn aangesloten bij de NCR) bevatten een regeling over het melden van een (mogelijk) tegenstrijdig belang. De onderzoekers menen dat melding een relevant onderdeel is van een goed werkende tegenstrijdigbelangregeling en een meldingsplicht zich daarom voor uniformering leent. De wijze van melding kan daarbij aan

[26] De aanbevelingen van de Commissie Halsema waren mogelijk wel een reden om de governancecode aan te passen maar hiernaar is door de onderzoekers niet gevraagd.

de sector zelf worden overgelaten. Zo zal bij een governancecode die een RvT-model als uitgangspunt heeft melding worden gedaan aan (de voorzitter van) de RvT terwijl bij een governancecode die uitgaat van een bestuur melding aan de overige bestuurders zal worden gedaan.

Meervoudig stemrecht wordt als onderwerp niet geadresseerd in governancecodes en kennelijk bestaat er geen behoefte om de wettelijke regeling te herhalen of uit te werken. Ontstentenis en belet is in de meeste codes wel geregeld waarbij in drie van de zeven onderzochte governancecodes is geregeld of en hoe een commissaris/RvT-lid als tijdelijk bestuurder kan optreden. De uitwerking hiervan is in de drie governancecodes verschillend. Uniformering van een dergelijke regeling in de wet is volgens de onderzoekers echter niet nodig, mede omdat een uniforme regeling tot nieuwe vragen kan leiden.

Hoofdstuk 7
Ervaringen met de toepassing van de verruimde reikwijdte van de bestuurdersaansprakelijkheid voor het faillissementstekort

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt **onderzoeksvraag 13** beantwoord. Het bevat een verslag van de uitkomsten van het onderzoek dat is verricht om enig inzicht te krijgen in de ervaringen in de praktijk met de toepassing van de verruimde reikwijdte van de bestuurdersaansprakelijkheid voor het faillissementstekort, die is neergelegd in art. 2:50a en 2:300a BW. Deze verruiming houdt in dat de aansprakelijkheid voor het faillissementstekort in geval van kennelijk onbehoorlijk bestuur dat een belangrijke oorzaak is van het faillissement ook van toepassing is geworden op – kort gezegd – niet-commerciële rechtspersonen.[1] Voor zover de onderzoekers hebben kunnen nagaan is tot op heden op één uitspraak na[2] geen gepubliceerde jurisprudentie voorhanden die ziet op een situatie die onder de verruimde reikwijdte van de faillissementsaansprakelijkheid valt. Hierbij past de opmerking dat op grond van het overgangsrecht de verruimde bepalingen niet van toepassing zijn op kennelijk onbehoorlijk bestuur bij niet-commerciële rechtspersonen dat zich heeft voorgedaan voor de inwerkingtreding van de wet op 1 juli 2021. De curator kan de faillissementsaansprakelijkheid in stelling brengen ten aanzien van kennelijk onbehoorlijk bestuur dat zich heeft voorgedaan in de driejaarstermijn voorafgaand aan de faillietverklaring.[3] Nu het op grond van het overgangsrecht moet gaan om kennelijk onbehoorlijk bestuur dat zich heeft voorgedaan na 1 juli 2021, betekent dit dat pas bij faillissementen uitgesproken vanaf 1 juli 2024 de verruimde bepalingen op de volledige driejaarstermijn van toepassing zijn. Bij het voorgaande moet nog worden bedacht dat er meestal enige tijd overheen gaat voordat een curator daadwerkelijk overgaat tot het instellen van een aansprakelijkheidsvordering tegen bestuurders. Eerst moet het rechtmatigheidsonderzoek zijn afgerond en in de regel vinden vervolgens nog besprekingen met de bestuurders plaats. Het voorgaande is vermoedelijk een factor die

---

1 Zie over de verruiming van de faillissementsaansprakelijkheid en de daarvoor aangevoerde redenen: Deelonderzoek I, Hoofdstuk 8 par. 8.5-8.6.

2 Rb. Gelderland 12 februari 2025, ECLI:NL:RBGEL:2025:1351. Het gaat in deze zaak om de op 12 november 2021 failliet verklaarde stichting Vlabio, die tot doel had het verlenen en verzorgen van (service-)diensten aan bewoners van een wooncentrum. Uit r.o. 4.1 van het vonnis volgt dat de rechtbank ervan uitgaat dat op stichting Vlabio lid 1, 3-10 van art. 2:138 BW van toepassing zijn. De onderzoekers merken op dat noch uit de uitspraak, noch uit het door de onderzoekers geraadpleegde faillissementsverslag volgt dat de stichting Vlabio Vpb-plichtig is.

3 In r.o. 4.3 van het vonnis van de Rb. Gelderland van 12 februari 2025 lijkt bestuurshandelen dat heeft plaatsgevonden vóór de inwerkingtreding van de WBTR op 1 juli 2021 ten grondslag te worden gelegd aan het oordeel van de rechtbank dat het bestuur zijn taak kennelijk onbehoorlijk heeft vervuld. Nu de stichting op 12 november 2021 failliet is verklaard had het voor de hand gelegen dat de rechtbank een overweging aan het overgangsrecht had gewijd. Nu dit achterwege is gebleven, gaan de onderzoekers ervan uit dat de rechtbank het overgangsrecht niet goed voor ogen heeft gehad.

bijdraagt aan het ontbreken van (gepubliceerde) jurisprudentie die enig inzicht zou kunnen bieden in de toepassing van de verruimde aansprakelijkheidsbepalingen. Het kan echter zo zijn dat er inmiddels aansprakelijkheidsclaims "in de pijplijn" zitten. Niet uit te sluiten is bovendien dat curatoren bestuurders van niet-commerciële verenigingen en stichtingen op grond van de verruimde bepalingen aansprakelijk hebben gesteld voor het faillissementstekort zonder dat dit tot een rechterlijke uitspraak heeft geleid omdat een schikking is getroffen. Om enig inzicht te krijgen in hoe curatoren gebruik maken van – en aankijken tegen – de verruimde mogelijkheden tot aansprakelijkstelling die art. 2:50a en 2:300a BW bieden hebben de onderzoekers in november 2025 een enquête uitgezet onder de ruim 700 leden van Insolad (de Vereniging Insolventierecht Advocaten). Insolad is in 1991 opgericht als specialisatievereniging van de Nederlandse Orde van Advocaten. De leden zijn ervaren advocaten, die aantoonbaar deskundig zijn op het terrein van het insolventierecht en van wie een belangrijk deel van hun praktijk bestaat uit werkzaamheden in dit vakgebied. Die werkzaamheden kunnen bestaan uit:

- optreden als curator in faillissementen;
- optreden als bewindvoerder in surseances van betaling;
- begeleiden van ondernemingen of personen in financiële moeilijkheden;
- voeren van procedures over insolventierechtelijke vraagstukken
- adviseren daarover; of
- een combinatie van deze werkzaamheden.[4]

7.2 Opzet Insoladenquête

In de Insoladenquête is niet alleen gevraagd naar de mate waarin curatoren gebruik maken van de mogelijkheid om bestuurders van niet-commerciële verenigingen en stichtingen aansprakelijk te stellen voor (een deel van) het faillissementstekort, maar ook naar de overwegingen die een rol kunnen spelen bij de beslissing van de curator om al dan niet tot aansprakelijkstelling over te gaan. Daarbij is een onderscheid gemaakt tussen aansprakelijkstelling op grond van art. 2:9 BW en/of art. 6:162 BW en aansprakelijkstelling op grond van de sinds 1 juli 2021 in werking zijnde verruimde art. 2:50a en 2:300a BW.

De vragenlijst telt twintig vragen. 90 respondenten hebben de vragen 1 tot en met 12 beantwoord, 64 respondenten hebben alle vragen beantwoord. De vragenlijst valt uiteen in negen vragen over aansprakelijkstelling in de afgelopen tien jaar van bestuurders van niet-commerciële verenigingen en stichtingen onder het recht dat gold voor 1 juli 2021 (vragen 1-9), tien vragen over (aansprakelijkstelling van bestuurders van niet-commerciële verenigingen en stichtingen) op grond van) de door de WBTR verruimde faillissementsaansprakelijkheidsbepalingen (vragen 10-19) en een vraag waarbij een

[4] Zie https://www.insolad.nl/over-insolad/.

viertal stellingen aan de respondenten is voorgelegd over aansprakelijkstelling van bestuurders van niet-commerciële verenigingen en stichtingen (vraag 20).

7.3 Bevindingen Insoladenquête

7.3.1 Ervaringen met aansprakelijkstelling in de afgelopen tien jaar van bestuurders van niet-commerciële verenigingen en stichtingen onder het recht dat gold voor 1 juli 2021

In de periode december 2015 – december 2025 zijn 44 (van in totaal 90 respondenten) een of meer keer benoemd tot curator in het faillissement van een vereniging of stichting. Van deze 44 respondenten hebben er 43 geantwoord op de vraag hoe vaak zij in de genoemde tienjaarsperiode zijn benoemd in een faillissement van een niet-commerciële vereniging of stichting: 15 nul keer, 19 één keer, drie twee keer en zes meer dan twee keer.

De in totaal 28 curatoren die hebben aangegeven wel eens te zijn benoemd als curator van een failliete niet-commerciële vereniging of stichting hebben allemaal geantwoord op de vraag of zij (in die hoedanigheid) wel eens hebben overwogen om bestuurders aansprakelijk te stellen op grond van art. 2:9 BW of onrechtmatige daad. Elf hebben dat één keer overwogen, vier twee keer en twee meer dan twee keer. Zeven hebben dat voornemen in één geval schriftelijk aan bestuurders kenbaar gemaakt, twee in twee gevallen en één in meer dan twee gevallen. In maar één geval was de kennisgeving gericht aan een onbezoldigde bestuurder. Tot het instellen van een vordering kwam het slechts in twee gevallen, waarbij geen onbezoldigde bestuurders betrokken waren. Op de vraag wat de uitkomst van deze procedures is, is geen antwoord binnengekomen.

Op de vraag om welke redenen curatoren hebben afgezien van het instellen van een vordering tegen bestuurders van niet-commerciële verenigingen en stichtingen op grond van 2:9 BW en/of art. 6:162 BW BW zijn het vaakst als redenen genoemd dat het te lastig was om aan de stelplicht en bewijslast te voldoen en dat een schikking is bereikt (vier keer). Drie keer is als reden genoemd dat er een gebrek aan verhaal was bij de aansprakelijke personen en twee keer dat er (bij nader inzien) geen sprake was van kennelijk onbehoorlijke taakvervulling.

7.3.2 Ervaringen met aansprakelijkstelling van bestuurders van niet-commerciële verenigingen en stichtingen op grond van de door de WBTR verruimde faillissementsaansprakelijkheidsbepalingen

Een ruime meerderheid, 74 van 90 respondenten, geeft aan op de hoogte te zijn van de verruiming van de reikwijdte van de faillissementsaansprakelijkheid tot niet-commerciële verenigingen en stichtingen. Eenzelfde meerderheid is er mee bekend dat de bewijsvermoedens neergelegd in art. 2:138 lid 2 BW sinds 1 juli 2021 ook gelden ten aanzien van niet-commerciële stichtingen en verenigingen die een financiële

verantwoording moeten opstellen die gelijkwaardig is aan een jaarrekening conform Titel 9 van Boek 2 BW. Het mag opvallend genoemd worden dat een aanzienlijk aantal respondenten (16) niet op de hoogte is van de verruimde reikwijdte en de invulling van de bewijsvermoedens. Mogelijk komt dit doordat zij in de praktijk weinig te maken krijgen met faillissementen van niet-commerciële verenigingen en stichtingen. Het overgangsrecht ten aanzien van de verruimde faillissementsaansprakelijkheid blijkt bij bijna de helft (43) van de 90 respondenten niet op het netvlies te staan. Ook dit lijkt erop te duiden dat de toepassing van de verruimde faillissementsaansprakelijkheid (nog) geen hoge vlucht heeft genomen in de praktijk van de respondenten.

Op de vraag hoe vaak men sinds 1 juli 2021 aansprakelijkstelling van bestuurders van niet-commerciële verenigingen en stichtingen op grond van de gewijzigde art. 2:50a en 2:300a BW heeft overwogen zijn 39 antwoorden binnengekomen. De overgrote meerderheid van de respondenten (33) heeft dit nooit overwogen. Vijf respondenten hebben het één keer overwogen en één respondent meer dan twee keer. Slechts één respondent geeft aan in twee gevallen het voornemen aan bestuurders kenbaar te hebben gemaakt om een vordering op grond van de verruimde faillissementsaansprakelijkheid in te stellen. Het ging daarbij niet om onbezoldigde bestuurders. Dezelfde respondent is in twee gevallen daadwerkelijk tot het instellen van een vordering bij de rechtbank overgegaan. Op de vraag wat de uitkomst van deze procedures is, heeft de respondent niet geantwoord.

Op de vraag om welke redenen curatoren na 1 juli 2021 hebben afgezien van[5] het instellen van een vordering op grond van de verruimde art. 2:50a en 2:300a BW is het vaakst als reden genoemd dat er een gebrek aan verhaal was bij de aansprakelijk te stellen personen (acht keer). Zes keer is als reden genoemd dat bij nader inzien geen sprake was van kennelijk onbehoorlijke taakvervulling. Twee keer is genoemd dat de aan de vordering ten grondslag te leggen feiten zich afspeelden voor 1 juli 2021. Redenen die één keer zijn genoemd zijn: er was sprake van een lege boedel; er is een schikking met de bestuurders en/of commissarissen bereikt; het onderzoek is nog niet afgerond, faillissement stichting is van juli 2025, nog geen beslissing tot wel of niet aansprakelijk stellen bestuur/toezichthoudend orgaan.

7.4 Respons op de stellingen

[5] Met de vraag bedoelden we na te gaan om welke redenen in concrete gevallen is afgezien van het instellen van een vordering op grond van de verruimde art. 2:50a en/of 2:300a BW. Enkele curatoren hebben de vraag opgevat als "om welke redenen heeft u geen vorderingen op grond van de verruimde art. 2:50a en/of 2:300a BW ingesteld?" Dan komen er ook antwoorden als: ik ben na 2019 niet meer tot curator benoemd, ik ben na 2021 niet benoemd als curator van een stichting of vereniging, niet aan de orde. Die antwoorden hebben wij buiten beschouwing gelaten.

7.4.1 Stelling 1: Ook zonder de in 2021 in art. 2:50a BW en 2:300a BW doorgevoerde uitbreiding van de faillissementsaansprakelijkheid heeft de curator voldoende mogelijkheden tot aansprakelijkstelling van bestuurders voor benadeling van crediteuren van niet-commerciële verenigingen en stichtingen.

De respons op deze stelling laat een sterk verdeeld beeld zien. Van de 64 respondenten zijn 23 het er niet mee eens, 20 respondenten staan er neutraal tegenover en 19 zijn het er mee eens. Dan is er nog één respondent die het er helemaal niet mee eens is en één respondent die het er helemaal mee eens is.

Ook uit de gegeven toelichtingen komt dit sterk verdeelde beeld naar voren. Zo wordt enerzijds opgemerkt:

> *Het is het oplossen van een niet bestaand probleem en juridisering van de sector waarin doorgaans vrijwillig wordt bestuurd. Op grond van onrechtmatige daad of 2:9 BW was er voldoende mogelijkheid om de slechteriken aan te pakken. De wet schiet zijn doel voorbij. Ik zie alleen negatieve effecten.*
>
> *Als er evident sprake is van onbehoorlijke taakvervulling door de bestuurder dan kan met een actie uit OD hetzelfde resultaat worden bereikt.*

Anderzijds wordt opgemerkt:

> *De 138 aansprakelijkheid biedt met het bewijsvermoeden een makkelijkere ingang naar aansprakelijkheid en bovendien leidt de 2:138 aansprakelijkheid in potentie tot een ruimere vergoeding (tekort i.p.v. schade).*
>
> *De bewijsvermoedens bieden een wezenlijke en passende verlichting van de bewijslast.*

7.4.2 Stelling 2: Bij de beantwoording van de vraag of een bestuurder of commissaris van een niet-commerciële vereniging of stichting aansprakelijk moet worden gesteld op grond van art. 2:138 BW, zou de omstandigheid dat de bestuurder c.q. commissaris onbezoldigd was in beginsel reden moeten zijn om van aansprakelijkstelling af te zien.

Een ruime meerderheid van de 64 respondenten is het helemaal niet eens (acht) dan wel niet eens (36) met deze stelling. Negen respondenten staan neutraal tegenover de stelling, zeven zijn het er mee eens en vier helemaal mee eens.

Uit sommige toelichtingen komt naar voren dat het afhangt van de aard van het verwijt dat de bestuurder(s) treft:

> *Al hangt het af van het verwijt. Voor een bestuurder die willens en wetens onbehoorlijk bestuurt, moet dit naar mijn mening niet uitmaken.*

Dat hangt af van de ernst van het te maken verwijt.

… mits er ook overigens geen (significant) voordeel is onttrokken of genoten.

Dat hangt af van het antwoord op de vraag of deze bestuurder zichzelf of met hem of haar verbonden personen heeft bevoordeeld.

Eén respondent wijst op de wanverhouding tussen de gelopen risico's en het gebrek aan bezoldiging:

Denk aan het Fokker/vliegtuigvleugel-arrest. De aansprakelijkheid staat niet in verhouding met de prestatie. Vaak krijgt de toezichthouder, maar ook de bestuurder niets of niet in verhouding tot de risico's die worden gelopen, betaald. Dat is heel scheef en onrechtvaardig en onbillijk.

Twee respondenten vinden terughoudendheid met aansprakelijkheid van onbezoldigde bestuurders geboden vanwege het maatschappelijk belang bij vrijwilliger-bestuurders:

Op zich niet, maar hier moet m.i. terughoudend gebruik van worden gemaakt want het is al moeilijk genoeg om vrijwilligers te vinden voor bijvoorbeeld noodlijdende stichtingen en verenigingen op bijvoorbeeld cultureel vlak.

Het dient als belangrijke omstandigheid te worden meegewogen, maar niet zover te gaan dat er in beginsel van aansprakelijkstelling dient te worden afgezien. Van belang is hier ook het maatschappelijk belang van verenigingen en stichtingen om vrijwillige onbezoldigde bestuurders te kunnen blijven werven. Een hoge drempel is op zijn plaats.

Behalve de hiervoor genoemde respondent vinden nog twee andere respondenten dat de rechter het niet ontvangen van bezoldiging als een omstandigheid kan meewegen:

Dit kan wel meewegen maar niet aansprakelijk tenzij vind ik te ver gaan. De bestuurder en commissaris van een niet-commerciële rechtspersoon heeft een vergelijkbare verantwoordelijkheid om schuldeisersbenadeling te voorkomen als een bestuurder of commissaris van een NV/BV.

Omstandigheid wel meewegen maar niet als uitgangspunt dienen om af te zien van maatregelen.

Eén respondent ziet het niet ontvangen van bezoldiging behalve als een omstandigheid die meeweegt bij de beoordeling van kennelijk onbehoorlijk bestuur ook als mogelijke disculpatiegrond:

Geen reden om van aansprakelijkheid af te zien, maar wel een omstandigheid die meespeelt bij de beoordeling van KOB en de eventuele mogelijkheid tot disculpatie.

Er zijn ook respondenten die het niet ontvangen van een bezoldiging zien als matigingsgrond[6]:

Nee, niet om ervan af te zien. De verantwoordelijkheid is hetzelfde. Het zal mogelijk minder snel voorkomen dat een onbezoldigde bestuurder aansprakelijk is, omdat hij minder snel een persoonlijk belang heeft dan de bezoldigde bestuurder. Verder is het m.i. wel een omstandigheid waar rekening mee kan worden gehouden bij de beoordeling van hoogte van het bedrag waarvoor de bestuurder aansprakelijk wordt gehouden.

Wel grond van matigen, niet voor afzien van aansprakelijkheid.

7.4.3 Stelling 3: De reikwijdte van de bewijsvermoedens van het tweede lid van art. 2:138 BW is op goede gronden beperkt tot commerciële* verenigingen en stichtingen (*hiermee wordt bedoeld: verenigingen of stichtingen die Vpb-plichtig zijn) en verenigingen en stichtingen die een financiële verantwoording moeten publiceren die gelijkwaardig is aan een jaarrekening op grond van Titel 9 van Boek 2 BW.

De respons op deze stelling levert een verdeeld beeld op. Van de 64 respondenten zijn vijf het helemaal eens en 23 het eens met deze stelling, zestien staan er neutraal tegenover, zestien zijn het er niet mee eens en vier helemaal niet mee eens.

Eén van de respondenten die het eens is met de stelling ligt dit als volgt toe:

Het is onwenselijk om de aansprakelijkheid uit te breiden naar niet commerciële verenigingen of stichtingen. Hierdoor kunnen de besturen en toezichthoudende organen niet meer worden bemand.

Een andere respondent is het om deze reden eens met de stelling:

Zo blijven de bewijsvermoedens gekoppeld aan de jaarrekeningrechtelijke verplichtingen en dat lijkt mij wel proportioneel.

Eén respondent die het niet eens is met de stelling lijkt te vinden dat het bewijsvermoeden bij een gebrekkige boekhouding ook zou moeten gelden bij niet-commerciële stichtingen:

M.i. mag het niet uitmaken of een bestuurder er administratief een rommeltje van maakt bij een commerciële of niet-commerciële stichting

Eén respondent heeft vooral moeite met de Vpb-plicht als onderscheidend criterium:

---

[6] Hierbij past de opmerking dat op grond van de limitatieve opsomming van de matigingsgronden in art. 2:138 lid 4 BW matiging niet mogelijk is op grond van het feit dat de bestuurder zijn taak onbezoldigd vervult. Zie HR 13 mei 2022, ECLI:NL:HR:2022:691 (*Import Cooperation Europe*) en HR 21 april 2023, ECLI:NL:HR:2023:635 (*D-groep*).

Dit lijkt geen oog te hebben voor de realiteit: dat er geen Vpb-plicht was, zegt niets over de activiteiten en de daarbij betrokken belangen.

7.4.4 Stelling 4: Bij toepassing van het tweede lid van art. 2:138 BW zal het voor de curator niet eenvoudig zijn zo nodig aan te tonen dat een vereniging of stichting onderworpen is aan de heffing van de vennootschapsbelasting*, als bedoeld in die bepaling (*hiermee wordt bedoeld: verenigingen en stichtingen zijn Vpb-plichtig indien en voor zover zij een onderneming drijven, daaronder begrepen werkzaamheden waarmee in concurrentie wordt getreden met andere ondernemingen (art. 2 en art. 4 Wet Vpb 1969).

Bijna de helft van de 64 respondenten (31) neemt ten aanzien van deze stelling een neutrale houding aan. Eén respondent is het helemaal niet eens en zestien respondenten zijn het niet eens met de stelling. De resterende zestien respondenten zijn het eens met de stelling.

Er zijn vijf toelichtingen gegeven. Eén respondent geeft aan:

Uit eigen ervaring weet ik dat het inderdaad niet gemakkelijk is om dit vast te stellen.

Een ander lijkt vaststelling van de Vpb-plicht ook lastig te vinden:

Hier kan ik mij iets bij voorstellen maar vanuit de praktijk is het lastig daarvan een inschatting te maken

Hier staan twee respondenten tegenover die geen problemen zien:

Dat kun je nagaan bij de Belastingdienst

Ik zie niet in waarom dit (onoverkomelijk) ingewikkeld zou kunnen zijn

Ten slotte voorziet één respondent dat het Vpb-criterium opgerekt zal worden:

Nee, dat is (of wordt) juist gemakkelijker. Hierover zal (verder) worden geprocedeerd en dit begrip zal naar mijn verwachting worden opgerekt met alle negatieve gevolgen van dien. Uitermate ondoordachte wetgeving!

7.5 Beantwoording onderzoeksvraag 13

Uit de enquête is met enige voorzichtigheid (gelet op het relatief kleine aantal respondenten) op te maken dat curatoren zowel voor als na de inwerkingtreding van de WBTR weinig gebruik maken van de mogelijkheid om aansprakelijkheidsvorderingen in te stellen tegen bestuurders van failliete niet-commerciële verenigingen c.q. stichtingen. Ook schikkingen op basis van claims op grond van deze bepalingen lijken zeldzaam.

Voor de gevallen waarin nog niet de faillissementsaansprakelijkheid van art. 2:50a en 2:300a BW, maar alleen art. 2:9 en/of art. 6:162 BW werden als redenen om af te zien van het instellen van een vordering relatief vaak genoemd dat het te lastig was om aan de stelplicht en bewijslast te voldoen en dat een schikking is bereikt. Iets minder vaak werd als reden genoemd een gebrek aan verhaal bij de aansprakelijke personen.

Voor de gevallen waarop de verruimde faillissementsaansprakelijkheid van art. 2:50a en 2:300a BW van toepassing is werd als reden om van een vordering af te zien het vaakst een gebrek aan verhaal genoemd. Iets minder vaak werd genoemd dat (bij nader inzien) geen sprake was van kennelijk onbehoorlijke taakvervulling. De reden dat het te lastig was om aan de stelplicht en bewijslast te voldoen werd hier juist niet genoemd.

De respons op de stellingen die aan curatoren zijn voorgelegd geeft enig inzicht in hoe zij aankijken tegen verruiming van de faillissementsaansprakelijkheid tot bestuurders en interne toezichthouders van niet-commerciële verenigingen en stichtingen. De respondenten zijn sterk verdeeld als het gaat om de vraag of de curator ook zonder de verruimde faillissementsaansprakelijkheid voldoende mogelijkheden heeft om bestuurders van niet-commerciële verenigingen en stichtingen aansprakelijk te stellen. Dezelfde verdeeldheid is zichtbaar bij de stelling dat de reikwijdte van de bewijsvermoedens van art. 2:138 lid 2 BW op goede gronden zijn beperkt tot – kort gezegd – commerciële verenigingen en stichtingen. Ten aanzien van de stelling dat het feit dat een bestuurder onbezoldigd is in beginsel reden zou moeten zijn om van aansprakelijkstelling af te zien is er minder verdeeldheid. Een ruime meerderheid is het (helemaal) niet eens met deze stelling. Uit de toelichtingen komt wel naar voren dat veel respondenten vinden dat het al dan niet ontvangen van bezoldiging een factor is die meeweegt ofwel bij de aansprakelijkheidstoets ofwel bij disculpatie of matiging. Ook komt naar voren dat een deel van de respondenten vindt dat aansprakelijkheid van onbezoldigde bestuurders alleen aan de orde is in geval van opzettelijk handelen of zelfverrijking. Opvallend is dat in sommige toelichtingen wordt gewaarschuwd voor het effect van strenge aansprakelijkheidsregels op de bereidheid van vrijwilligers om een bestuursfunctie bij niet-commerciële verenigingen en stichtingen te vervullen (terwijl hier niet specifiek naar is gevraagd).

Hoofdstuk 8
Ervaringen in de praktijk met de verruimde bevoegdheid voor ontslag van bestuurders en commissarissen van stichtingen door de rechter

8.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt **onderzoeksvraag 14** beantwoord. Het bevat een weergave van de bevindingen van het jurisprudentieonderzoek dat is verricht om inzicht te krijgen in de ervaringen met de toepassing door de rechter van de verruimde gronden voor ontslag van stichtingsbestuurders en de ervaringen met de uitbreiding van de reikwijdte van deze bevoegdheid tot commissarissen van stichtingen. In dit verband is onderzocht hoe rechters invulling geven aan de in art. 2:298 BW opgenomen ontslaggronden 'taakverwaarlozing', 'andere gewichtige redenen' en 'ingrijpende wijziging van omstandigheden'. Voorts is onderzocht op welke wijze rechters omgaan met het aan het ontslag gekoppelde bestuursverbod, alsmede met de mogelijkheid om van de oplegging daarvan af te zien indien de bestuurder, mede gelet op de aan de andere bestuurders toebedeelde taken, geen ernstig verwijt kan worden gemaakt (art. 2:298 lid 3 BW).

8.1.1 Opzet en methodologie van jurisprudentieonderzoek

Op rechtspraak.nl is gezocht naar gepubliceerde uitspraken waarin de vraag centraal staat of een bestuurder of commissaris van een stichting op grond van art. 2:298 BW dient te worden ontslagen. Als onderzoeksperiode is gehanteerd de periode van 1 juli 2021 (de datum van inwerkingtreding van de WBTR) tot 1 april 2026. Daarbij is gebruikgemaakt van de zoektermen 'art. 2:298 BW' en 'ontslag', hetgeen heeft geresulteerd in 103 uitspraken. Vervolgens zijn deze uitspraken op bruikbaarheid beoordeeld. Uitspraken zijn buiten beschouwing gelaten indien zij (slechts) betrekking hebben op arbeidsrechtelijke kwesties inzake het ontslag van bestuurders, de vraag wie belanghebbende is in de zin van art. 2:298 BW, verzoeken tot schorsing van bestuurders en het treffen van voorlopige voorzieningen op grond van art. 2:298 lid 2 BW, dan wel op de toepassing van de tot 1 juli 2021 geldende versie van art. 2:298.[1] Na deze selectie bleven 32 uitspraken over, die zijn geanalyseerd. De belangrijkste bevindingen daarvan worden in dit hoofdstuk besproken. Voor een goed begrip van de materie is ervoor gekozen om de rechtspraak thematisch te behandelen, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen enerzijds de toepassing van de ontslaggronden en anderzijds de toepassing van het bestuursverbod. Bij de bespreking van de ontslaggronden is de rechtspraak verder onderverdeeld per afzonderlijke ontslaggrond. Deze thematische benadering maakt het

[1] De verruimde ontslagregeling geldt met ingang van 1 juli 2021. De huidige regeling is derhalve van toepassing op feiten en omstandigheden die zich vanaf die datum hebben voorgedaan. Dit betekent dat de regeling niet van toepassing is op gedragingen die vóór 1 juli 2021 hebben plaatsgevonden. Op die gevallen blijft art. 2:298 BW (oud) van toepassing. Zie art. XV lid 1 jo. art. 29 Overgangswet nieuw Burgerlijk Wetboek.

mogelijk om beter inzicht te verkrijgen in de specifieke omstandigheden die rechters relevant achten bij de invulling van de onderscheiden ontslaggronden, alsmede in de onderlinge samenhang tussen de verschillende gronden. Wij merken hier alvast op dat, hoewel met de WBTR is beoogd de ontslaggronden te verruimen teneinde de rechter meer mogelijkheden te bieden een bestuurder (of commissaris) te ontslaan, uit de geanalyseerde rechtspraak volgt dat rechters ook onder de WBTR, net als daarvóór, deze ontslagbevoegdheid met de nodige terughoudendheid toepassen.[2] Het is naar het oordeel van de rechters niet de bedoeling dat zij op de stoel van de bestuurder gaan zitten.[3] Het ontslag van een bestuurder (of commissaris) wordt daarbij als een ultimum remedium beschouwd,[4] nu dit zwaar ingrijpt in de governance van de stichting en verstrekkende gevolgen heeft voor de betrokkene. In verband met dit laatste wijzen een aantal rechters expliciet op de omstandigheid dat aan het ontslag van een bestuurder een bestuursverbod van vijf jaar is gekoppeld op grond van art. 2:298 lid 3 BW.[5] Dit is opmerkelijk, aangezien de WBTR voorziet in een uitzonderingsmogelijkheid: de rechter kan afzien van oplegging van het bestuursverbod wanneer de bestuurder of commissaris, mede gelet op de aan anderen toebedeelde taken, geen ernstig verwijt kan worden gemaakt.[6]

8.1.2 Plan van behandeling

In paragraaf 8.2 wordt de rechtspraak besproken met betrekking tot de toepassing van de ontslaggronden. Daarbij wordt achtereenvolgens ingegaan op de ontslaggronden ‘taakverwaarlozing’ (par. 8.2.1), ‘andere gewichtige redenen’ (par. 8.2.2) en ‘ingrijpende wijziging van omstandigheden’ (par. 8.2.3). Paragraaf 8.2.4 bevat een analyse van de besproken jurisprudentie. In paragraaf 8.3 komt vervolgens de rechtspraak aan de orde over de oplegging van een bestuursverbod.

8.2 Rechtspraak over de toepassing van de ontslaggronden

8.2.1 Ontslaggrond ‘taakverwaarlozing’

Op grond van art. 2:298 BW (oud) kon een bestuurder worden ontslagen wegens handelen in strijd met de wet of de statuten, dan wel wanneer hij zich schuldig maakte aan (financieel) wanbeheer. Onder de huidige regeling is ‘taakverwaarlozing’ een van de

---

2 Dit heeft tot gevolg dat wanneer de verzoeker volstrekt te weinig aanvoert het ontslagverzoek wordt afgewezen. Zie in dit verband Gerechtshof ’s-Hertogenbosch 23 februari 2023, ECLI:NL:GHSHE:2023:634, Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 9 oktober 2023, ECLI:NL:GHARL:2023:8413, Rb. Den Haag 21 november 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:18144, Gerechtshof ’s-Hertogenbosch 19 december 2024, ECLI:NL:GHSHE:2024:4125 en Rb. Overijssel 30 januari 2026, ECLI:NL:RBOVE:2026:461.

3 Zie bijvoorbeeld Rb. Midden-Nederland 21 december 2023, ECLI:NL:RBMNE:2023:7023, r.o. 4.3.

4 Rb. Limburg, 30 november 2022, ECLI:NL:RBLIM:2022:9438, r.o. 3.17.

5 Rb. Midden-Nederland 21 december 2023, ECLI:NL:RBMNE:2023:7023, r.o. 4.3 en Gerechtshof ’s-Hertogenbosch 19 december 2024, ECLI:NL:GHSHE:2024:4125, r.o. 3.13.1.

6 Zie in dit verband ook Van Uchelen-Schipper in haar wenk bij Gerechtshof ’s-Hertogenbosch 19 december 2024, ECLI:NL:GHSHE:2024:4125, *RO* 2025/53.

gronden voor ontslag. Nu deze ontslaggrond in de parlementaire geschiedenis niet nader is geconcretiseerd, moet hieraan in de rechtspraak nader vorm worden gegeven.

Rechters blijken bij de invulling van de ontslaggrond taakverwaarlozing aansluiting te zoeken bij het begrip onbehoorlijke taakvervulling uit art. 2:9 BW.[7] Iedere (stichtings)bestuurder is op grond van deze bepaling gehouden om zijn taak behoorlijk te vervullen. Voor de invulling van deze norm is van belang dat art. 2:291 lid 3 BW sinds 1 juli 2021 uitdrukkelijk bepaalt dat iedere stichtingsbestuurder zich bij de uitoefening van zijn taak dient te richten naar het belang van de stichting en de met haar verbonden onderneming of organisatie. Een bestuurder die aan zijn eigen belang voorrang geeft boven het belang van de stichting vervult zijn taak onbehoorlijk.

Uit de rechtspraak blijkt dat taakverwaarlozing zich op verschillende manieren kan manifesteren. De rechtspraak laat zich grofweg in twee categorieën indelen: (i) taakverwaarlozing door handelen in eigen belang en (ii) taakverwaarlozing door een ernstig onzorgvuldige vervulling van de bestuurstaak. Binnen deze laatste categorie vallen tevens gevallen waarin in strijd met statutaire regels wordt gehandeld. Bij deze categorisering is de kanttekening op zijn plaats dat de categorieën elkaar kunnen overlappen. In sommige uitspraken is sprake van zowel handelen in eigen belang als van een ernstig onzorgvuldige taakvervulling en/of handelen in strijd met statutaire regels. De categorieën zijn dan ook niet bedoeld als strikt van elkaar gescheiden typen taakverwaarlozing, maar als een analytisch ordeningskader om de rechtspraak te structureren en onderling te kunnen vergelijken. Bij overlap is een uitspraak ingedeeld in de categorie die in de motivering van de rechter het meest nadrukkelijk naar voren komt.

8.2.1.1 Handelen in eigen belang ten koste van belang stichting

De meest evidente vorm van taakverwaarlozing doet zich voor wanneer een bestuurder zijn eigen (geldelijke) belang laat prevaleren boven het belang van de stichting. Aan de jurisprudentie kan een aantal voorbeelden worden ontleend van taakverwaarlozing wegens het handelen in eigen belang.

Rb. Zeeland West-Brabant 12 mei 2022, ECLI:NL:RBZWB:2022:2620, Rb. Den Haag 29 juni 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:9453 en Rb. Amsterdam 19 maart 2026, ECLI:NL:RBAMS:2026:2856
Een eerste voorbeeld van taakverwaarlozing wegens het handelen in eigen belang ten nadele van de stichting, betreft de situatie waarin een bestuurder zich schuldig maakt aan onttrekkingen. Dit deed zich voor in de zaken die leiden tot de uitspraken van de Rechtbank Zeeland-West-Brabant van 12 mei 2022, de Rechtbank Den Haag van 29 juni

[7] Rb. Den Haag 25 oktober 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:11344, Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden van 13 februari 2024, ECLI:NL:GHARL:2024:1014, r.o. 3.6 en Rb. Oost-Brabant 17 oktober 2024, ECLI:NL:RBOBR:2024:4866.

2023 en de Rechtbank Amsterdam van 19 maart 2026.[8] In alle drie de zaken heeft het OM verzocht om het ontslag van de bestuurders en in alle drie de zaken is vastgesteld dat de bestuurders zich schuldig hebben gemaakt aan grootschalige onttrekkingen, door het (onder meer middels donaties verworven) vermogen van de stichting aan te wenden voor privé-uitgaven en/of uitgaven voor familieleden. In twee van de drie zaken is bovendien door het OM een strafrechtelijk onderzoek naar het handelen van de bestuurders gestart.[9] De rechtbanken concluderen in alle drie de zaken (met zoveel woorden) dat de bestuurders de belangen van de stichting grovelijk hebben veronachtzaamd en aldus hun taak ernstig hebben verwaarloosd, hetgeen hun ontslag rechtvaardigt.[10]

Gerechtshof Den Haag 19 december 2023, ECLI:NL:GHDHA:2023:2684
Een ander voorbeeld van taakverwaarlozing wegens het handelen in eigen belang ten nadele van de stichting, betreft de situatie waarin een bestuurder een voor hemzelf voordelige maar voor de stichting bijzonder nadelige transactie aangaat. In dit verband kan worden gewezen op een uitspraak van het Gerechtshof Den Haag van 19 december 2023.[11] In deze zaak verzoekt het OM om het ontslag van de enig bestuurder van een stichting die eigenaar is van Kasteel Oud-Wassenaar. De bestuurder heeft het kasteel voor een bedrag van € 825.000 aan zichzelf (A-B-transactie) verkocht en doorverkocht aan een vastgoedmaatschappij (A-B-C-transactie) voor € 3.500.000. Daarmee heeft hij een persoonlijk voordeel van ruim € 2,6 miljoen gerealiseerd. Het gerechtshof oordeelt dat de bestuurder door aldus te handelen zijn taak heeft verwaarloosd.[12] Daarbij acht het gerechtshof van belang dat de transactie niet in het belang van de stichting is, maar uitsluitend in het persoonlijke belang van de bestuurder, en dat de stichting aanzienlijk wordt benadeeld.[13] Het gerechtshof betrekt in zijn oordeel voorts dat sprake is van een tegenstrijdig belang bij de verkoop van het kasteel. De bestuurder had zich volgens het gerechtshof bij het besluit tot verkoop niet in staat mogen achten het belang van de stichting met de vereiste objectiviteit en integriteit te behartigen en had het besluit niet mogen nemen zonder de daaraan ten grondslag liggende overwegingen schriftelijk vast te leggen. Door dit na te laten heeft hij in strijd gehandeld met de

---

8 Rb. Zeeland-West-Brabant 12 mei 2022, ECLI:NL:RBZWB:2022:2620, Rb. Den Haag 29 juni 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:9453 en Rb. Amsterdam 19 maart 2026, ECLI:NL:RBAMS:2026:2856.

9 Rb. Zeeland-West-Brabant 12 mei 2022, ECLI:NL:RBZWB:2022:2620 en Rb. Den Haag 29 juni 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:9453.

10 Rb. Amsterdam 19 maart 2026, ECLI:NL:RBAMS:2026:2856, r.o. 3.17, Rb. Zeeland-West-Brabant 12 mei 2022, ECLI:NL:RBZWB:2022:2620, r.o. 2.2 en 4.4 en Rb. Den Haag 29 juni 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:9453, r.o. 3.2 en 4.4. Opmerking verdient dat de rechtbank in laatstgenoemde uitspraak heeft geoordeeld dat het doen van onttrekkingen (mede) in strijd is met art. 2:285 lid 3 BW. In die bepaling is bepaald dat het doel van de stichting niet kan zijn het doen van uitkeringen aan onder meer de oprichters. Van een uitkering is sprake bij een (geld)prestatie waar geen gelijkwaardige tegenprestatie tegenover staat.

11 Gerechtshof Den Haag, ECLI:NL:GHDHA:2023:2684.

12 Gerechtshof Den Haag, ECLI:NL:GHDHA:2023:2684, r.o. 1.1.

13 Gerechtshof Den Haag, ECLI:NL:GHDHA:2023:2684, r.o. 6.9 en 6.11-6.13.

tegenstrijdigbelangregeling van art. 2:291 lid 6 BW.[14] Tot slot neemt het gerechtshof in aanmerking dat de bestuurder in strijd met art. 2:10 BW geen behoorlijke administratie heeft gevoerd, nu onder meer de winst- en verliesrekeningen over de jaren 2020 en 2021 ontbreken. Ook dit kwalificeert het gerechtshof als taakverwaarlozing.[15] Het gerechtshof wijst het verzoek tot ontslag toe.[16]

Rb. Oost-Brabant 17 oktober 2024, ECLI:NL:RBOBR:2024:4866
Van taakverwaarlozing wegens het handelen in eigen belang kan voorts sprake zijn wanneer een bestuurder een met de door hem bestuurde stichting concurrerende entiteit opricht. Dit is aan de orde in een uitspraak van de Rechtbank Oost-Brabant van 17 oktober 2024. In deze zaak verzoeken drie bestuurders om het ontslag van de twee andere bestuurders van een stichting die een cryptoplatform exploiteert (Syscoin) en een eigen 'token' (de $SYS) heeft uitgegeven. Aan het ontslagverzoek ligt ten grondslag dat de twee andere bestuurders een concurrerend project zijn gestart onder de naam 'Syscoin Red'. In dat kader hebben zij opdrachtnemers van de stichting benaderd en geïnformeerd over hun plannen. Daarnaast hebben zij zich via sociale media negatief uitgelaten over Syscoin.[17] De rechtbank oordeelt dat sprake is van taakverwaarlozing.[18] Daartoe overweegt de rechtbank dat de bestuurders zich niet in de eerste plaats hebben laten leiden door het belang van de stichting, maar door hun eigen belang.[19] Daarbij stelt de rechtbank vast dat zij met Syscoin Red een eigen koers zijn gaan varen, zonder voorafgaand overleg met de andere bestuurders, althans zonder dat dit overleg tot overeenstemming heeft geleid. Dit heeft geleid tot beroering en kan negatieve gevolgen hebben voor het vertrouwen van de community in Syscoin en de koers van de $SYS.[20] Ten aanzien van één van de bestuurders geldt daarnaast dat hij middelen van de stichting heeft weggesluisd naar een onbekende bestemming. De rechtbank kwalificeert dit handelen als onbehoorlijke taakvervulling en oordeelt dat de bestuurder ook op dit punt zijn taak heeft verwaarloosd.[21] De rechtbank wijst het ontslagverzoek ten aanzien van beide bestuurders toe.[22]

Rb. Den Haag 29 januari 2026, ECLI:NL:RBDHA:2026:2097
Een laatste voorbeeld dat geschaard kan worden onder taakverwaarlozing wegens het vooropstellen van eigen belang boven dat van de stichting betreft de situatie waarin een bestuurder uit wrok geen uitvoering (meer) geeft aan zijn bestuurstaak, waardoor de

---

14 Gerechtshof Den Haag 19 december 2023, ECLI:NL:GHDHA:2023:2684, r.o. 6.10.
15 Gerechtshof Den Haag, ECLI:NL:GHDHA:2023:2684 r.o. 6.9 en 6.11-6.13.
16 Gerechtshof Den Haag, ECLI:NL:GHDHA:2023:2684 r.o. 6.8.
17 Rb. Oost-Brabant 17 oktober 2024, ECLI:NL:RBOBR:2024:4866, r.o. 4.4 en 4.5.
18 Rb. Oost-Brabant 17 oktober 2024, ECLI:NL:RBOBR:2024:4866, r.o. 4.6.
19 Rb. Oost-Brabant 17 oktober 2024, ECLI:NL:RBOBR:2024:4866, r.o. 4.6.
20 Rb. Oost-Brabant 17 oktober 2024, ECLI:NL:RBOBR:2024:4866, r.o. 4.6.
21 Rb. Oost-Brabant 17 oktober 2024, ECLI:NL:RBOBR:2024:4866, r.o. 4.7-4.8.
22 Rb. Oost-Brabant 17 oktober 2024, ECLI:NL:RBOBR:2024:4866, r.o. 4.8.

continuïteit van de stichting in gevaar komt. Een dergelijk geval doet zich voor in een uitspraak van de Rechtbank Den Haag van 29 januari 2026, waarin een belanghebbende verzoekt om het ontslag van de enig bestuurder van een STAK.[23] Het handelen van deze bestuurder kenmerkt zich door afwezigheid en onbereikbaarheid, hetgeen volgens de rechtbank duidt op disfunctioneren van het bestuur.[24] Deze passiviteit gaat gepaard met het onbetaald laten van opeisbare vorderingen en het uitblijven van ingrijpen bij dreigende financiële problemen, waardoor de continuïteit van de STAK ernstig in gevaar dreigt te komen.[25] Daarbij neemt de rechtbank in aanmerking dat deze handelwijze mede verband houdt met een persoonlijk conflict met zijn voormalige partner, hetgeen de beoordeling van zijn optreden mede inkleurt.[26] Alles tezamen oordeelt de rechtbank dat evident sprake is van taakverwaarlozing. Om die reden ontslaat de rechtbank de betrokkene als bestuurder van de STAK.[27]

8.2.1.2 Onzorgvuldige vervulling bestuurstaak

Een tweede categorie van taakverwaarlozing betreft de gevallen waarin een bestuurder de belangen van de stichting schaadt als gevolg van een onzorgvuldige vervulling van zijn bestuurstaak. Het gaat daarbij niet zozeer om bestuurders die handelen in hun eigen belang, maar om bestuurders die hun bestuurstaak zodanig onzorgvuldig vervullen dat de stichting daardoor schade lijdt of dreigt te lijden. In de jurisprudentie is een aantal voorbeelden te vinden van gevallen waarin een bestuurder wegens een onzorgvuldige taakvervulling wordt ontslagen.

Rb. Gelderland 19 januari 2026, ECLI:NL:RBGEL:2026:414
Van taakverwaarlozing wegens een onzorgvuldige vervulling van de bestuurstaak kan in de eerste plaats sprake zijn wanneer een bestuurder door zijn handelen de continuïteit van de stichting (ernstig) in gevaar brengt. Een voorbeeld hiervan biedt een uitspraak van de Rechtbank Gelderland van 19 januari 2026. In deze zaak gaat het om een ontslagverzoek van een belanghebbende tegen een bestuurder van een stichting die tot doel heeft het faciliteren en bevorderen van een rentevrije economie door het aanbieden van een munt, de Florijn. Volgens de rechtbank heeft de bestuurder de op hem rustende verantwoordelijkheid om zorg te dragen voor de continuïteit van de stichting in ernstige mate geschonden.[28] In de eerste plaats heeft hij nagelaten de noodzakelijke veiligheidsmaatregelen te treffen ter bescherming van integriteit van het betalingssysteem van de Florijn en de waarde van de Florijn als munt. In dit verband verwijt de rechtbank de bestuurder dat hij gebruik heeft gemaakt van eenvoudig te raden

---

[23] Rb. Den Haag 29 januari 2026, ECLI:NL:RBDHA:2026:2097.
[24] Rb. Den Haag 29 januari 2026, ECLI:NL:RBDHA:2026:2097, r.o. 4.20.
[25] Rb. Den Haag 29 januari 2026, ECLI:NL:RBDHA:2026:2097, r.o. 4.20.
[26] Rb. Den Haag 29 januari 2026, ECLI:NL:RBDHA:2026:2097, r.o. 4.21.
[27] Rb. Den Haag 29 januari 2026, ECLI:NL:RBDHA:2026:2097, r.o. 4.22.
[28] Rb. Gelderland 19 januari 2026, ECLI:NL:RBGEL:2026:414, r.o. 5.8 en 5.9

wachtwoorden en dat hij toegangen tot mailboxen, bankrekeningen en de betaalrekeningen waarop Florijnen worden aangehouden onvoldoende heeft afgeschermd, waardoor voormalige bestuurders en helpdeskmedewerkers nog toegang hadden.[29] In de tweede plaats verwijt de rechtbank de bestuurder dat hij geen zorg heeft gedragen voor het voortbestaan van de relatie met Curo, terwijl deze betaaldienstverlener noodzakelijk was voor het functioneren van het iDEAL-betalingsverkeer en daarmee voor het kunnen kopen en verkopen van Florijnen.[30] De rechtbank oordeelt dat de bestuurder door aldus te handelen zijn taak ernstig heeft verwaarloosd en gaat over tot ontslag.[31]

Rb. Den Haag 28 mei 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:11409

Van onzorgvuldige taakvervulling is ook sprake als een bestuurder een derde zonder formele functie binnen de stichting in staat stelt onterechte overboekingen ten laste van het vermogen van de stichting te verrichten, aldus de Rechtbank Den Haag van 28 mei 2025. In deze zaak verzoekt de ene bestuurder van stichting Acacia Institute om het ontslag van de andere bestuurder vanwege onterechte overboekingen. De rechtbank oordeelt dat het feit dat opzettelijk en zonder grondslag gelden zijn overgeboekt op zichzelf reeds voldoende grond vormt voor ontslag.[32] Het verweer van de bestuurder dat niet hijzelf, maar een medebestuurder van Fixeau BV (hierna: Fixeau) de overboekingen heeft verricht, slaagt volgens de rechtbank niet.[33] Daartoe overweegt de rechtbank dat aan Fixeau een volmacht is verleend met het doel dat de betrokkene in zijn hoedanigheid van bestuurder van de stichting toegang zou hebben tot de bankrekening van de stichting. Gelet daarop had hij moeten signaleren dat zijn medebestuurder binnen Fixeau, die geen functie bekleedde binnen de stichting, ten onrechte volledige toegang had tot de bankrekening van de stichting.[34] Van de bestuurder mocht worden verwacht dat hij hierop zou anticiperen en passende maatregelen zou treffen. Dat de derde uiteindelijk de overboekingen heeft verricht, wordt de bestuurder dan ook toegerekend.[35] Het feit dat de gelden nadien zijn teruggestort, maakt dit volgens de rechtbank niet anders.[36] Om die reden gaat de rechtbank over tot het ontslag van de bestuurder. Hierbij verdient opmerking dat de rechtbank niet expliciet aangeeft op welke grond zij de bestuurder ontslaat. Gelet op de aard van de gedraging ligt het evenwel voor de hand dat het hier gaat om taakverwaarlozing. Een bestuurder die toelaat dat iemand zonder formele

---

29 Rb. Gelderland 19 januari 2026, ECLI:NL:RBGEL:2026:414, r.o. 5.8.
30 Rb. Gelderland 19 januari 2026, ECLI:NL:RBGEL:2026:414, r.o. 5.9.
31 Rb. Gelderland 19 januari 2026, ECLI:NL:RBGEL:2026:414, r.o. 5.8-5.10.
32 Rb. Den Haag 28 mei 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:11409, r.o. 4.5.
33 Rb. Den Haag 28 mei 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:11409, r.o. 4.5.
34 Rb. Den Haag 28 mei 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:11409 r.o. 4.5.
35 Rb. Den Haag 28 mei 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:11409 r.o. 4.5.
36 Rb. Den Haag 28 mei 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:11409 r.o. 4.5.

functie binnen de stichting onterechte overboekingen verricht uit het vermogen van de stichting, vervult zijn taak onbehoorlijk.[37]

Rb. Zeeland-West-Brabant 25 november 2024, ECLI:NL:RBZWB:2024:8058
Een ander voorbeeld van taakverwaarlozing wegens een onzorgvuldige taakvervulling betreft het geval waarin een bestuurder weigert rekening en verantwoording af te leggen over het door hem gevoerde financiële beheer, meer in het bijzonder ten aanzien van betalingen waarbij (vermoedelijk) sprake is van een tegenstrijdig belang. Een voorbeeld hiervan biedt een uitspraak van de Rechtbank Zeeland-West-Brabant van 25 november 2024.[38] In deze zaak verzoekt de ene bestuurder van de stichting – de secretaris – om het ontslag van de andere bestuurder, die als penningmeester van de stichting fungeert. Binnen de stichting is sprake van een taakverdeling, waarbij de secretaris zich bezighoudt met de praktische uitvoering en de penningmeester met het financiële beheer (inkoop, betaling van facturen en overige financiële aangelegenheden). De secretaris heeft de penningmeester herhaaldelijk verzocht om opheldering te geven over de uitgaven van de stichting, meer in het bijzonder met betrekking tot betalingen aan een BV waarvan de penningmeester enig bestuurder en aandeelhouder is. De penningmeester heeft dit stelselmatig geweigerd. De rechtbank oordeelt dat de penningmeester onvoldoende volledig en onvoldoende transparant rekening en verantwoording heeft afgelegd over de financiële stromen van de stichting, terwijl dit wel van hem mocht worden verwacht.[39] In het bijzonder had hij jegens zijn medebestuurder volledige openheid van zaken moeten geven en hem juist en volledig moeten informeren over de betalingen aan zijn persoonlijke BV, nu daarbij mogelijk sprake was van een tegenstrijdig belang.[40] Als gevolg van dit gebrek aan transparantie is het voor de medebestuurder niet controleerbaar op welke werkzaamheden de aan de vennootschap betaalde bedragen precies betrekking hadden.[41] De rechtbank oordeelt dat dit gebrek aan transparantie en informatieverstrekking een verwaarlozing van de bestuurstaak oplevert die voldoende ernstig is om ontslag te rechtvaardigen.[42]

Rb. Zeeland-West-Brabant 12 mei 2022, ECLI:NL:RBZWB:2022:2620 en Gerechtshof Den Haag 19 december 2023, ECLI:NL:GHDHA:2023:2684 en Rb. Amsterdam 19 maart 2026, ECLI:NL:RBAMS:2026:2856
Een laatste voorbeeld van taakverwaarlozing wegens een onzorgvuldige taakvervulling betreft de situaties waarin een bestuurder onvoldoende toezicht houdt op een medebestuurder die de stichting benadeelt. In dit verband kan worden gewezen op de al

---

37 Zie in dit verband ook De Vries in zijn wenk bij Rb. Den Haag 28 mei 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:11409, *RO* 2025/65.
38 Rb. Zeeland-West-Brabant 25 november 2024, ECLI:NL:RBZWB:2024:8058.
39 Rb. Zeeland-West-Brabant 25 november 2024, ECLI:NL:RBZWB:2024:8058, r.o. 6.19.
40 Rb. Zeeland-West-Brabant 25 november 2024, ECLI:NL:RBZWB:2024:8058, r.o. 6.18 en 6.19.
41 Rb. Zeeland-West-Brabant 25 november 2024, ECLI:NL:RBZWB:2024:8058, r.o. 6.19.
42 Rb. Zeeland-West-Brabant 25 november 2024, ECLI:NL:RBZWB:2024:8058, r.o. 6.19 en 6.20.

eerdergenoemde uitspraken van de Rechtbank Zeeland-West-Brabant van 12 mei 2022, de Rechtbank Amsterdam van 19 maart 2026 en het Gerechtshof Den Haag van 19 december 2023. In de eerste twee zaken heeft de bestuurder, hoewel hij daarvan op de hoogte was, niet opgetreden tegen onttrekkingen door zijn medebestuurder.[43] In beide zaken wordt dit door de rechtbank gekwalificeerd als taakverwaarlozing en leidt dit tot ontslag.[44] In de andere zaak heeft de desbetreffende bestuurder nagelaten op te treden tegen een reeds vóór zijn aantreden door zijn medebestuurder aangegane, voor de stichting bijzonder nadelige transactie betreffende de verkoop van een kasteel.[45] Het gerechtshof overweegt dat een behoorlijke vervulling van de bestuurstaak meebrengt dat de bestuurder zich actief dient in te zetten in het belang van de stichting. Van de bestuurder had mogen worden verwacht dat hij zich zou verdiepen in de gevolgen van de verkoop van het kasteel voor de stichting.[46] Dat heeft hij niet gedaan. Dit stilzitten kan volgens het gerechtshof in de gegeven omstandigheden niet anders worden gekwalificeerd dan als verwaarlozing van zijn taak.[47] Het gerechtshof wijst het verzoek tot ontslag toe.[48]

8.2.1.3 Handelen in strijd met statutaire regels

Een subcategorie van taakverwaarlozing wegens een onzorgvuldige vervulling van de bestuurstaak betreft de gevallen waarin een bestuurder in strijd handelt met statutaire bepalingen, in het bijzonder bepalingen die strekken tot bescherming van de stichting en haar organisatie. In de jurisprudentie komt een aantal voorbeelden naar voren van gevallen van taakverwaarlozing wegens het handelen in strijd met statutaire regels. Daarbij is de kanttekening op zijn plaats dat in het merendeel van deze gevallen tevens sprake is van handelen in eigen belang ten koste van de stichting. Het dienen van het eigen belang vormt veelal de drijfveer voor de schending van de statuten.

Rb. Amsterdam 20 juli 2023, ECLI:NL:RBAMS:2023:4629
Van taakverwaarlozing is ook sprake als een bestuurder zonder de vereiste statutaire toestemming van de RvT betalingen verricht aan externe partijen waarin hij direct of indirect een belang heeft, aldus de Rechtbank Amsterdam van 20 juli 2023.[49] In deze zaak verzoekt het OM om het ontslag van de enig bestuurder van Forniamo, een zorgverlener. Art. 9 lid 2 van de statuten van Forniamo bepaalt dat bij een tegenstrijdig belang van de bestuurder voorafgaande toestemming van de RvT nodig is voor een bestuursbesluit. Sinds 1 april 2018 heeft Forniamo evenwel geen RvT meer en de bestuurder, die sinds

---

43 Rb. Zeeland-West-Brabant 12 mei 2022, ECLI:NL:RBZWB:2022:2620, r.o. 2.2.
44 Rb. Zeeland-West-Brabant 12 mei 2022, ECLI:NL:RBZWB:2022:2620, r.o. 4.5 en Rb. Amsterdam 19 maart 2026, ECLI:NL:RBAMS:2026:2856, r.o. 3.19.
45 Gerechtshof Den Haag 19 december 2023, ECLI:NL:GHDHA:2023:2684, r.o. 6.19.
46 Gerechtshof Den Haag 19 december 2023, ECLI:NL:GHDHA:2023:2684, r.o. 6.19.
47 Gerechtshof Den Haag 19 december 2023, ECLI:NL:GHDHA:2023:2684, r.o. 6.19.
48 Gerechtshof Den Haag 19 december 2023, ECLI:NL:GHDHA:2023:2684, r.o. 6.19.
49 Rb. Amsterdam 20 juli 2023, ECLI:NL:RBAMS:2023:4629.

oktober 2019 als enig bestuurder fungeert, heeft geen nieuwe RvT ingesteld, waarmee hij in strijd handelt met de statuten. De stichting heeft aanzienlijke geldsommen betaald aan externe partijen waarbij de bestuurder van Forniamo in hoedanigheid van aandeelhouder of bestuurder direct of indirect betrokken is. Daarnaast zijn betalingen verricht aan bedrijven waarin familieleden van de bestuurder een belang hebben. De rechtbank overweegt dat het niet instellen van een RvT en het zonder toestemming van de RvT verrichten van betalingen aan externe partijen waarin de bestuurder direct of indirect een belang heeft beide in strijd zijn met de statuten en daarmee een verwaarlozing van diens taak als bestuurder opleveren.[50] De rechtbank wijst het verzoek tot ontslag van de bestuurder toe.[51]

Rb. Gelderland 20 oktober 2023, ECLI:NL:RBGEL:2023:6339
Van taakverwaarlozing kan voorts sprake zijn wanneer een bestuurder zichzelf in strijd met de statuten loon uitkeert. Een voorbeeld hiervan biedt een uitspraak van de Rechtbank Gelderland van 20 oktober 2023.[52] In deze procedure hebben elf belanghebbenden om het ontslag van twee bestuurders verzocht. Deze bestuurders hebben, via een inhuurconstructie met hun persoonlijke vennootschappen, loon ontvangen voor hun bestuurlijke werkzaamheden. De statuten boden daarvoor echter geen grondslag; daarin was slechts voorzien in de mogelijkheid van vergoeding van gemaakte kosten. Bovendien waren deze beloningen niet deugdelijk verantwoord. In alle overgelegde jaarverslagen staat dat de leden van het bestuur geen vergoeding ontvangen voor hun inzet, terwijl daarvan in werkelijkheid – zij het via een papieren constructie – wel sprake was.[53] Daar komt bij dat de bestuurders in strijd hebben gehandeld met de tegenstrijdigbelangregeling van art. 2:291 lid 6 BW door besluiten tot verhoging van het salaris niet schriftelijk, laat staan met de daaraan ten grondslag liggende overwegingen, vast te leggen, terwijl het evident was dat de bestuurders daarbij een tegenstrijdig belang hadden.[54] De rechtbank gaat op basis van het voorgaande over tot ontslag van de bestuurders.[55]

Rb. Midden-Nederland 27 november 2024, ECLI:NL:RBMNE:2024:6804
In een vonnis van 27 november 2024 oordeelde de Rechtbank Midden-Nederland dat het feit dat een bestuurder zichzelf in strijd met de statuten liet belonen voor zijn werkzaamheden op zichzelf beschouwd onvoldoende was voor ontslag.[56] In deze zaak verrichtte de bestuurder ten behoeve van de stichting (die een manege dreef) incidentele werkzaamheden als stalknecht, waarvoor hij facturen met een specificatie van gewerkte

---

50 Rb. Amsterdam 20 juli 2023, ECLI:NL:RBAMS:2023:4629, r.o. 4.8.
51 Rb. Amsterdam 20 juli 2023, ECLI:NL:RBAMS:2023:4629, r.o. 4.8.
52 Rb. Gelderland 20 oktober 2023, ECLI:NL:RBGEL:2023:6339.
53 Rb. Gelderland 20 oktober 2023, ECLI:NL:RBGEL:2023:6339, r.o. 4.3 en 4.7.
54 Rb. Gelderland 20 oktober 2023, ECLI:NL:RBGEL:2023:6339, r.o. 4.9.
55 Rb. Gelderland 20 oktober 2023, ECLI:NL:RBGEL:2023:6339, r.o. 4.2.
56 Rb. Midden-Nederland 27 november 2024, ECLI:NL:RBMNE:2024:6804.

uren indiende en zichzelf uitbetaalde. De rechtbank achtte de rol van de betrokkene daarbij (te) groot: hij was niet alleen penningmeester, maar tevens belast met de boekhouding en verrichtte daarnaast werkzaamheden als stalknecht waarvoor hij zichzelf vergoedde.[57] Gelet op zijn achtergrond als boekhouder en de statutaire bepaling dat bestuurders geen beloning ontvangen, had hij volgens de rechtbank beter moeten weten en bijvoorbeeld de door hem gewerkte uren door iemand anders moeten laten controleren.[58] Dit alles is naar het oordeel van de rechtbank evenwel onvoldoende om een ontslag te rechtvaardigen.[59] Daarbij acht de rechtbank van belang dat inmiddels nieuwe bestuursleden zijn aangetreden en dat een van hen de taak van penningmeester op zich neemt, zodat toezicht op de boekhouding van de betrokkene is gewaarborgd. Onder die omstandigheden bestaat volgens de rechtbank geen noodzaak (meer) om de betrokkene op grond van het verleden te ontslaan.[60]

Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden van 13 februari 2024, ECLI:NL:GHARL:2024:1014
Een laatste voorbeeld van taakverwaarlozing betreft het geval waarin een bestuurder in strijd met de statuten handelt door zich als alleen/zelfstandig bevoegde bestuurder in het handelsregister in te schrijven. Deze situatie deed zich voor in een uitspraak van het Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden van 13 februari 2024.[61] Het gaat hier om twee gewezen echtgenoten die medio 1999 gezamenlijk een stichting hebben opgericht en beiden bestuurder zijn. In februari 2020 heeft één van hen de stichting in het handelsregister ingeschreven, waarbij hij zichzelf als alleen en zelfstandig bevoegde bestuurder heeft ingeschreven, welke inschrijving hij tot aan de zitting bij het gerechtshof heeft gehandhaafd. Als gevolg daarvan kon de andere bestuurder zich niet (meer) als zodanig laten inschrijven zonder zijn medewerking. Als reden voor deze handelwijze heeft de bestuurder ter zitting aangevoerd dat hij uit boosheid handelde. Het gerechtshof oordeelt dat de bestuurder hiermee willens en wetens in strijd heeft gehandeld met art. 7 van de statuten van de stichting, waarin is bepaald dat het bestuur de stichting vertegenwoordigt en dat deze vertegenwoordigingsbevoegdheid ook toekomt aan twee gezamenlijk handelende bestuursleden.[62] Door te weigeren de andere bestuurder als zodanig te laten inschrijven, heeft hij bovendien gehandeld in strijd met de art. 19 en 47 van de Handelsregisterwet 2007, die bepalen dat de in het handelsregister opgenomen gegevens te allen tijde juist en volledig moeten zijn en dat het verboden is om niet te voldoen aan de verplichting tot het doen van een juiste opgave ter inschrijving.[63] Het gerechtshof rekent de bestuurder dit handelen zwaar aan en overweegt dat het feit dat

---

57 Rb. Midden-Nederland 27 november 2024, ECLI:NL:RBMNE:2024:6804, r.o. 3.12.
58 Rb. Midden-Nederland 27 november 2024, ECLI:NL:RBMNE:2024:6804, r.o. 3.12.
59 Rb. Midden-Nederland 27 november 2024, ECLI:NL:RBMNE:2024:6804, r.o. 3.12.
60 Rb. Midden-Nederland 27 november 2024, ECLI:NL:RBMNE:2024:6804, r.o. 3.12.
61 Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 13 februari 2024, ECLI:NL:GHARL:2024:1014.
62 Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 13 februari 2024, ECLI:NL:GHARL:2024:1014, r.o. 3.8.
63 Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 13 februari 2024, ECLI:NL:GHARL:2024:1014, r.o. 3.9.

hij boos was op zijn gewezen echtgenoot geen rechtvaardiging vormt voor zijn gedrag.[64] Het gerechtshof kwalificeert dit handelen als een zodanig ernstige verwaarlozing van zijn taak dat zijn ontslag als bestuurder van de stichting gerechtvaardigd is, en gaat daar toe over.[65]

8.2.2 Ontslaggrond 'andere gewichtige redenen'

Bij de ontslaggrond 'andere gewichtige redenen' gaat het om andere gewichtige redenen dan taakverwaarlozing. Ook deze ontslaggrond betreft een open norm die nader moet worden ingevuld in de rechtspraak. Uit de jurisprudentie blijkt dat rechters bij de toepassing van deze ontslaggrond het gedrag van de bestuurder(s) vooral toetsen aan het belang van de stichting, waarbij steeds de vraag centraal staat of het voortduren van het bestuurderschap (nog) verenigbaar is met het belang van de stichting. Aan de rechtspraak kunnen een aantal voorbeelden van gewichtige redenen voor ontslag worden ontleend.

Gerechtshof Amsterdam 10 december 2025, ECLI:NL:GHAMS:2025:3628
Het eerste, en in de rechtspraak ook meest voorkomende geval van gewichtige redenen voor ontslag betreft de situatie waarin de onderlinge verhoudingen tussen de bestuurders dusdanig zijn verstoord dat daarin een grond gelegen is voor ontslag van één of meer van de bestuurders. In dit verband valt te denken aan de situatie waarin een bestuurder zich publiekelijk dusdanig negatief heeft uitgelaten over de stichting en zijn medebestuurders dat het niet langer verantwoord is om hem als bestuurder te handhaven. Dit was aan de orde in een arrest van het Gerechtshof Amsterdam van 10 december 2025, waarin drie bestuurders van stichting Sea Shepherd om het ontslag van de twee andere bestuursleden hebben verzocht, vanwege verstoorde verhoudingen. Voor een van de twee bestuurders geldt dat hij zich openlijk heeft afgekeerd van de stichting en het door haar gevoerde beleid.[66] Voorts heeft hij zich herhaaldelijk en gedurende langere tijd in publieke uitingen negatief uitgelaten over de stichting, met het kennelijke doel de achterban van de stichting ertoe te bewegen hem te steunen in plaats van de stichting.[67] Ook heeft hij zich herhaaldelijk en over langere tijd zowel in onderlinge communicatie als publiekelijk beledigend en bedreigend uitgelaten jegens de overige bestuurders.[68] Voor de andere bestuurder geldt dat zij zich publiekelijk en onvoorwaardelijk aan de zijde van de eerder genoemde bestuurder heeft geschaard.[69] Zij heeft geen afstand genomen van de wijze waarop hij de stichting en de andere bestuurders heeft aangevallen. Bovendien heeft zij zich ook persoonlijk negatief

---

64 Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 13 februari 2024, ECLI:NL:GHARL:2024:1014, r.o. 3.9.
65 Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 13 februari 2024, ECLI:NL:GHARL:2024:1014, r.o. 3.10.
66 Gerechtshof Amsterdam 10 december 2025, ECLI:NL:GHAMS:2025:3628, r.o. 5.11.
67 Gerechtshof Amsterdam 10 december 2025, ECLI:NL:GHAMS:2025:3628, r.o. 5.11 en 5.12.
68 Gerechtshof Amsterdam 10 december 2025, ECLI:NL:GHAMS:2025:3628, r.o. 5.11.
69 Gerechtshof Amsterdam 10 december 2025, ECLI:NL:GHAMS:2025:3628, r.o. 5.13.

uitgelaten over de stichting en een van de andere bestuurders.[70] Als gevolg van deze gedragingen van de bestuurders is een structurele vertrouwensbreuk ontstaan tussen de twee bestuurders enerzijds en de resterende vier bestuurders anderzijds. De rechtbank heeft in de vertrouwensbreuk, in combinatie met de overige omstandigheden, aanleiding gezien de bestuurders te ontslaan wegens gewichtige redenen.[71] Het gerechtshof heeft dit oordeel bekrachtigd.[72]

Rb. Amsterdam 18 december 2025, ECLI:NL:RBAMS:2025:11279
In dit verband kan ook worden gewezen op een uitspraak van de Rechtbank Amsterdam van 18 december 2025, waarin de rechtbank vanwege het feit dat de verhoudingen tussen de bestuurders dusdanig ernstig zijn verstoord dat zij niet meer in staat zijn om de stichting te besturen, is overgegaan tot ontslag van beide bestuurders. In deze procedure verzoeken de bestuurders van de stichting Baltimore over en weer om elkaars ontslag. Daarbij geldt dat de ene bestuurder in strijd heeft gehandeld met het doel en het belang van de stichting door stichtingsgelden aan te wenden voor het verstrekken van een lening aan zichzelf. Voor de andere bestuurder geldt dat hij – hoewel hij wist dat zijn medebestuurder niet wilde aftreden – deze als bestuurder heeft uitgeschreven uit het handelsregister en zichzelf vervolgens als zelfstandig bevoegd bestuurder heeft ingeschreven. Daarnaast heeft hij zijn moeder als bestuurder laten registreren, zonder dat daaraan een rechtsgeldig benoemingsbesluit ten grondslag lag.[73] Daar komt bij dat de stichting sinds het aantreden van beide bestuurders geen activiteiten meer verricht, terwijl wel een grote betaling is verricht waarvan niet is opgehelderd in hoeverre deze in het belang van de stichting was, en dat de twee bestuurders zich inmiddels zodanig jegens elkaar gedragen dat de verhoudingen binnen de stichting ernstig zijn verstoord en zij niet meer in staat zijn om de stichting te besturen.[74] Dit alles valt beide bestuurders volgens de rechtbank aan te rekenen. De rechtbank oordeelt dat deze omstandigheden, in onderlinge samenhang bezien, gewichtige redenen vormen die ertoe leiden dat beide bestuurders moeten worden ontslagen. De rechtbank gaat dan ook over tot ontslag.[75]

Rb. Amsterdam 6 maart 2025, ECLI:NL:RBAMS:2025:1566
In dit verband verdient voorts bespreking een uitspraak van de Rechtbank Amsterdam van 6 maart 2025, waarin de rechtbank in het bestaan van een langdurige impasse in het bestuur aanleiding zag om over te gaan tot ontslag. In deze zaak verzoekt een tijdelijk bestuurder om het ontslag van het volledige zittende bestuur van een STAK, vanwege het feit dat tussen de bestuurders een duurzaam conflict bestaat. In een eerder

---

70 Gerechtshof Amsterdam 10 december 2025, ECLI:NL:GHAMS:2025:3628, r.o. 5.13.
71 Rb. Amsterdam 20 december 2023, ECLI:NL:RBAMS:2023:8451.
72 Gerechtshof Amsterdam 10 december 2025, ECLI:NL:GHAMS:2025:3628, r.o. 5.11 en 5.13.
73 Rb. Amsterdam 18 december 2025, ECLI:NL:RBAMS:2025:11279, r.o. 5.9-5.11.
74 Rb. Amsterdam 18 december 2025, ECLI:NL:RBAMS:2025:11279, r.o. 5.12-5.13.
75 Rb. Amsterdam 18 december 2025, ECLI:NL:RBAMS:2025:11279, r.o. 5.12-5.14.

beschikking heeft de rechtbank reeds geoordeeld dat er sprake is van een bestuurlijke impasse en bij wijze van voorlopige voorziening de tijdelijke bestuurder benoemd. In de onderhavige uitspraak overweegt de rechtbank dat ruim anderhalf jaar na deze benoeming, en ondanks de inspanningen van de tijdelijk bestuurder, het bestuur er niet in is geslaagd in eigen opvolging te voorzien en de impasse onverminderd voortduurt.[76] Een impasse als gevolg van een verschil van inzicht die, ook na de inzet van een tijdelijk bestuurder, gedurende langere tijd voortduurt, levert volgens de rechtbank gewichtige redenen op voor ontslag.[77] De rechtbank gaat dan ook over tot ontslag van de bestuurders.

Rb. Oost-Brabant 13 september 2021, ECLI:NL:RBOBR:2021:4903 en Rb. Oost-Brabant 29 augustus 2025, ECLI:NL:RBOBR:2025:6626

Het enkele feit dat sprake is van een ruzie of een verschil van inzicht brengt niet zonder meer mee dat sprake is van een gewichtige reden voor ontslag, zo volgt uit de uitspraken van de Rechtbank Oost-Brabant van 13 september 2021 en 29 augustus 2025. In de eerste zaak, die betrekking heeft op de stichting Sociom, verzoekt een bestuurder om het ontslag van de interne toezichthouders. In tweede zaak gaat het om een STAK waarbij de ene bestuurder om het ontslag van de andere bestuurder verzoekt. In beide zaken oordeelt de rechtbank dat het enkele feit dat een interne toezichthouder respectievelijk medebestuurder een andere visie heeft dan de verzoekende bestuurder onvoldoende is om aan te nemen dat sprake is van een gewichtige reden voor ontslag (of van gewijzigde omstandigheden die een ontslag rechtvaardigen).[78] Voor ontslag is vereist dat aannemelijk is geworden dat de betrokkene het belang van de stichting zodanig heeft geschaad dat het niet langer verantwoord is hem als bestuurder respectievelijk toezichthouder te handhaven.[79]

Gerechtshof Amsterdam 20 juni 2023, ECLI:NL:GHAMS:2023:1395

Een tweede categorie van gewichtige redenen voor ontslag betreft de situaties waarin de bestuurder en de stichting een tegenovergesteld belang hebben, waardoor hij niet langer in staat is om het belang van de stichting te dienen. In dit verband kan gewezen worden op een arrest van het Gerechtshof Amsterdam van 20 juni 2023 waarin een ontslagverzoek van het OM jegens een van de bestuurders van de Stichting Hulptroepen Alliantie (SHA) centraal staat (de mondkapjeszaak). De bestuurder is onderwerp van een (civielrechtelijk en strafrechtelijk) onderzoek naar de gang van zaken rondom de zogeheten mondkapjesdeal. Dat onderzoek richt zich, kort gezegd, op de vraag of de

---

76 Rb. Amsterdam 6 maart 2025, ECLI:NL:RBAMS:2025:1566, r.o. 5.22.
77 Rb. Amsterdam 6 maart 2025, ECLI:NL:RBAMS:2025:1566, r.o. 5.22.
78 Rb. Oost-Brabant 13 september 2021, ECLI:NL:RBOBR:2021:4903, r.o. 6.3 en Rb. Oost-Brabant 29 augustus 2025, ECLI:NL:RBOBR:2025:6626, r.o. 4.18.
79 Rb. Oost-Brabant 13 september 2021, ECLI:NL:RBOBR:2021:4903, r.o. 6.3 en Rb. Oost-Brabant 29 augustus 2025, ECLI:NL:RBOBR:2025:6626, r.o. 4.18.

bestuurder in civielrechtelijk en strafrechtelijke zin onrechtmatig heeft gehandeld door als (indirect) aandeelhouder van een commerciële vennootschap te profiteren van de naam, goodwill en relaties van de SHA, door bewust verwarring te laten ontstaan over het feit dat de mondkapjesdeal niet werd gesloten met de stichting maar met de commerciële vennootschap.[80] Het gerechtshof overweegt dat de bestuurder vanwege zijn persoonlijke belang bij het onderzoek niet meer onafhankelijk kan opereren. De belangen van de bestuurder en de SHA liggen niet op één lijn.[81] Hij heeft als (indirect) aandeelhouder van de commerciële vennootschap, maar ook meer in het algemeen, belang bij het verhullen van zijn handelen, terwijl de stichting belang heeft bij volledige transparantie bestaat en de het aanstellen van een onafhankelijk bestuur dat zo nodig namens de stichting rechtsmaatregelen kan treffen. Tegen deze achtergrond oordeelt het gerechtshof dat sprake is van een gewichtige reden die voldoende rechtvaardiging vormt voor het ontslag van de bestuurder.[82] Daarmee legt het gerechtshof aan zijn beslissing een iets andere motivering ten grondslag dan de rechtbank. De rechtbank had het ontslag gebaseerd op handelen in strijd met de statuten, waarin stond dat een bestuurder zich moet richten naar het belang van de stichting, en op een tegenstrijdig belang, onder meer in verband met inschakelen van een advocaat op kosten van de stichting.

Rb. Midden-Nederland 19 juli 2023, ECLI:NL:RBMNE:2023:3943
Uit een uitspraak van de Rechtbank Midden-Nederland van 19 juli 2023 volgt dat niet ieder (vermeend) tegenstrijdig belang een gewichtige reden voor ontslag oplevert. In deze zaak is sprake van een voorgenomen fusie tussen twee stichtingen. Beide stichtingen werden bestuurd door zelfde persoon. Om die reden verzocht een tegenstander van de fusie om het ontslag van deze persoon als bestuurder van een van de in de fusie te betrekken stichtingen. De rechtbank oordeelt dat het enkele feit dat de bij een fusie betrokken stichtingen dezelfde bestuurder hebben, niet betekent dat er een tegenstrijdig belang is en dat dit onvoldoende is om aan te kunnen nemen dat er een gewichtige reden is om de bestuurder te ontslaan.[83]

Rb. Amsterdam 14 november 2024, ECLI:NL:RBAMS:2024:7025
Een ander voorbeeld van een gewichtige reden voor ontslag betreft het geval waarin een tijdelijk bestuur is aangesteld en het belang van de stichting ermee is gediend dat de tijdelijk benoemde bestuurders definitief aanblijven. Dit speelde in een uitspraak van de Rechtbank Amsterdam van 14 november 2024. Het gaat in deze zaak om een ontslagverzoek van het OM tegen de bestuurders van Stichting Islamitische School Amsterdam. Op grond van eerdere rechterlijke beslissingen zijn de vijf bestuurders van de

[80] Gerechtshof Amsterdam 20 juni 2023, ECLI:NL:GHAMS:2023:1395, r.o. 4.7.1.
[81] Gerechtshof Amsterdam 20 juni 2023, ECLI:NL:GHAMS:2023:1395, r.o. 4.7.2-4.7.3.
[82] Gerechtshof Amsterdam 20 juni 2023, ECLI:NL:GHAMS:2023:1395, r.o. 4.7.4-4.7.5.
[83] Rb. Midden-Nederland 19 juli 2023, ECLI:NL:RBMNE:2023:3943, r.o. 3.5 en 3.7.

stichting geschorst vanwege een faillissementsrisico waaraan de stichting blootstond en zijn vier tijdelijke bestuurders aangesteld. Met de benoeming van deze bestuurders is de stichting in financieel opzicht weer in veiliger vaarwater gekomen. Alleen al daarom is het volgens de rechtbank aangewezen dat deze tijdelijke bestuurders aanblijven en dat de bestuurders, voor zover nog in functie, worden ontslagen.[84] Het belang van de continuïteit van het onderwijs dat de stichting faciliteert weegt volgens de rechtbank zwaarder dan het individuele belang van de bestuurders om aan te blijven. De voorwaarden die de minister stelt aan hervatting van de bekostiging van de stichting – die neerkomen op het ontslag van de bestuurders – vormen andere gewichtige redenen die maken dat de bestuurders moeten worden ontslagen, aldus de rechtbank.[85]

Rb. Gelderland 19 januari 2026, ECLI:NL:RBGEL:2026:414
Bij gewichtige redenen voor ontslag kan voorts worden gedacht aan de gevallen waarin een bestuurder zich schuldig maakt aan onttrekkingen en verduistering van middelen van de stichting, zo blijkt uit de reeds eerdergenoemde uitspraak van de Rechtbank Gelderland van 19 januari 2026 inzake Stichting Florijn. In deze zaak had de rechtbank geoordeeld dat de bestuurder dient te worden ontslagen wegens taakverwaarlozing. De rechtbank oordeelt dat er daarnaast ook sprake is van andere gewichtige redenen voor ontslag.[86] Zo heeft de bestuurder volgens de rechtbank zijn machtspositie misbruikt door voor in totaal € 128.000 euro privébetalingen te verrichten via de bankrekening van de stichting. Daarnaast heeft de bestuurder zich schuldig gemaakt aan verduistering door aan de stichting toebehorende gelden aan te wenden voor de aankoop van edelmetaal en dit op te slaan op een voor zijn medebestuurders onbekende plek.[87] De rechtbank kwalificeert beide gedragingen als andere gewichtige redenen voor het ontslag van de bestuurder.[88]

Rb. Limburg 30 november 2022, ECLI:NL:RBLIM:2022:9438
Tot slot verdient een uitspraak van de Rechtbank Limburg van 30 juni 2022 bespreking. In deze zaak is door drie oud-bestuurders een ontslagverzoek ingediend tegen één van de vier huidige bestuurders van stichting Bospop wegens handelen in strijd met art. 2:298 BW. Deze bestuurder wordt verweten (als voorzitter) zijn machtspositie te hebben misbruikt door tezamen met zijn vier medebestuurders over te gaan tot het ontslag van de drie overige bestuurders, teneinde het door hen gewenste one-tier board model in te kunnen voeren. De drie ontslagen bestuurders waren tegen het one-tier board model en wilden een two-tier board model. De rechtbank overweegt dat het ontslag van de drie bestuurders uitsluitend is ingegeven door de wens om de visie van deze bestuursleden te

---

84 Rb. Amsterdam 14 november 2024, ECLI:NL:RBAMS:2024:7025, r.o. 3.23.
85 Rb. Amsterdam 14 november 2024, ECLI:NL:RBAMS:2024:7025, r.o. 3.23.
86 Rb. Gelderland 19 januari 2026, ECLI:NL:RBGEL:2026:414, r.o. 5.5.
87 Rb. Gelderland 19 januari 2026, ECLI:NL:RBGEL:2026:414, r.o. 5.6.
88 Rb. Gelderland 19 januari 2026, ECLI:NL:RBGEL:2026:414, r.o. 5.6 en 5.7.

smoren en de weg naar de door de overige vier bestuursleden gewenste invoering van het one-tier model door te zetten. Aldus is in strijd gehandeld met de geest van de statuten.[89] Vervolgens overweegt de rechtbank: "Een gewichtige reden (voor ontslag, toevoeging onderzoekers) is onder andere als er is gehandeld in strijd met de wet of de statuten. Daaraan is door (kennelijk wordt bedoeld 'volgens', toevoeging onderzoekers) de Hoge Raad pas voldaan als ten tijde van het handelen zelf redelijkerwijs geen verschil van mening over de onrechtmatigheid daarvan mogelijk was."[90] Naar het oordeel van de rechtbank kan ten aanzien van de bestuurder niet worden vastgesteld dat hij op het moment van het nemen van het ontslagbesluit bewust was daarmee in strijd te handelen met de statuten. De rechtbank wijst het ontslagverzoek dan ook af.[91]

8.2.3 Ontslaggrond 'wijziging van omstandigheden'

De ontslaggrond 'ingrijpende wijziging van omstandigheden' komt in de onderzochte rechtspraak nauwelijks voor. Slechts in één zaak heeft de rechter zich inhoudelijk uitgelaten over een verzoek tot ontslag wegens gewijzigde omstandigheden. Het betreft een uitspraak van de Rechtbank Noord-Holland van 10 maart 2023.[92] In deze zaak verzoekt een aantal belanghebbenden – vrijwilligers bij de stichting – om het ontslag van het bestuur van stichting Heerlijkheid Brederode. Deze stichting heeft tot doel de ruïne van Brederode in Santpoort (hierna: de Ruïne) openbaar toegankelijk te houden en aantrekkelijk te houden voor een zo groot mogelijk publiek. Het ontslagverzoek is in belangrijke mate ingegeven door de wijze waarop het bestuur de overeenkomst met de beheerder van de Ruïne heeft beëindigd. Het steekt de vrijwilligers vooral dat het voornemen om de overeenkomst te beëindigen niet met hen is besproken. De vrijwilligers hebben daarop collectief besloten hun vrijwilligerswerk niet voort te zetten zolang het bestuur niet op zijn schreden terugkeert. In de onderhavige procedure voeren de vrijwilligers hun eigen collectieve vertrek aan als een ingrijpende wijziging van omstandigheden die het ontslag van het bestuur rechtvaardigt. Daarbij is de gedachte dat de stichting voor haar voortbestaan afhankelijk is van vrijwilligers en dat, nu de vrijwilligers collectief zijn opgestapt, de continuïteit van de stichting ernstig in gevaar komt. Naar het oordeel van de rechtbank kan het collectieve vertrek van de vrijwilligers echter niet dienen als ondersteuning van het verzoek tot ontslag van het bestuur. De vrijwilligers beroepen zich daarmee immers op consequenties van het handelen van het bestuur die zij zélf in het leven hebben geroepen.[93]

8.2.4 Beantwoording van de onderzoeksvragen

---

89 Rb. Limburg 30 november 2022, ECLI:NL:RBLIM:2022:9438, r.o. 3.11.
90 Rb. Limburg 30 november 2022, ECLI:NL:RBLIM:2022:9438, r.o. 3.15.
91 Rb. Limburg 30 november 2022, ECLI:NL:RBLIM:2022:9438, r.o. 3.15 en 3.16.
92 Rb. Noord-Holland 10 maart 2023, ECLI:NL:RBNHO:2023:2053.
93 Rb. Noord-Holland 10 maart 2023, ECLI:NL:RBNHO:2023:2053, r.o. 4.16.

Uit het rechtspraakonderzoek kan met gepaste terughoudendheid worden geconcludeerd dat het aantal ontslagverzoeken dat wordt ingediend en/of toegewezen vooralsnog beperkt blijft. In de op rechtspraak.nl gepubliceerde jurisprudentie zijn over de periode van 1 juli 2021 (de inwerkingtredingsdatum van de WBTR) tot en met 1 maart 2025 in totaal eenendertig uitspraken te vinden over een verzoek tot ontslag van een stichtingsbestuurder op grond van het sinds 1 juli 2021 geldende art. 2:298 BW. Deze uitspraken hebben betrekking op zevenentwintig afzonderlijke zaken. In drie zaken is zowel in eerste aanleg als in hoger beroep uitspraak gedaan.[94] In zestien van de zevenentwintig zaken is het ontslagverzoek toegewezen. In zeven van deze zaken heeft het openbaar ministerie om het ontslag verzocht. In de overige negen zaken is het verzoek gedaan door een (tijdelijk) bestuurder (viermaal) of een andere belanghebbende (vijfmaal). In alle zestien zaken is het ontslag gebaseerd op de ontslaggronden 'taakverwaarlozing' en/of 'andere gewichtige redenen'. De ontslaggrond 'ingrijpende wijziging van omstandigheden' speelt in de onderzochte rechtspraak nauwelijks een rol. Slechts in één zaak is een ontslagverzoek op deze grond inhoudelijk door de rechter beoordeeld; dit verzoek is afgewezen.[95] Dit roept de vraag op in hoeverre deze specifiek beperkte ontslaggrond in de praktijk zelfstandige betekenis heeft naast de ontslaggronden 'taakverwaarlozing' en andere 'gewichtige redenen'. Die vraag rijst temeer nu de ontslaggrond 'andere gewichtige redenen' een ruime grond betreft waaronder in de praktijk uiteenlopende omstandigheden worden geschaard, waaronder ook gevallen van gewijzigde omstandigheden. Opvallend is voorts dat slechts twee uitspraken zijn aangetroffen waarin het ontslag van commissarissen is verzocht; dit verzoek is in beide zaken eveneens afgewezen.[96] De uitbreiding van de reikwijdte van art. 2:298 BW tot commissarissen lijkt daarmee vooralsnog nauwelijks tot (extra) procedures te hebben geleid.

Invulling ontslaggrond taakverwaarlozing

Bij de invulling van de ontslaggrond taakverwaarlozing zoeken rechters in belangrijke mate aansluiting bij het begrip onbehoorlijke taakvervulling uit art. 2:9 lid 1 BW.[97] Op grond van deze bepaling is iedere bestuurder gehouden zijn taak behoorlijk te vervullen. Voor de invulling van deze norm is van belang dat art. 2:291 lid 3 BW sinds 1 juli 2021 uitdrukkelijk bepaalt dat iedere stichtingsbestuurder zich bij de uitoefening van zijn taak

---

94 Het betreft Rb. Amsterdam 21 juli 2022, ECLI:NL:RBAMS:2022:4160 (eerste aanleg) en Gerechtshof Amsterdam 20 juni 2023, ECLI:NL:GHAMS:2023:1395 (hoger beroep), Rb. Den Haag 25 oktober 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:11344 (eerste aanleg) en Gerechtshof Den Haag 19 december 2023, ECLI:NL:GHDHA:2023:2684 (hoger beroep) en Rb. Amsterdam 20 december 2023, ECLI:NL:RBAMS:2023:8451 en Gerechtshof Amsterdam 10 december 2025, ECLI:NL:GHAMS:2025:3628 (hoger beroep).

95 Rb. Noord-Holland 10 maart 2023, ECLI:NL:RBNHO:2023:2053.

96 Rb. Oost-Brabant 13 september 2021, ECLI:NL:RBOBR:2021:4903 en Rb. Limburg 7 januari 2025, ECLI:NL:RBLIM:2025:163.

97 Daarbij geldt dat voor het ontslag, anders dan voor aansprakelijkheid op grond van art. 2:9 BW, niet vereist is dat de betrokkene een ernstig verwijt treft.

dient te richten naar het belang van de stichting en de met haar verbonden onderneming of organisatie. Een bestuurder die aan zijn eigen belang voorrang geeft boven het belang van de stichting vervult zijn taak onbehoorlijk.
De onderzochte rechtspraak laat zien dat taakverwaarlozing zich op verschillende wijzen kan manifesteren. In de eerste plaats is van taakverwaarlozing sprake wanneer een bestuurder zijn eigen belangen laat prevaleren boven de belangen van de stichting. Voorbeelden hiervan zijn gevallen waarin bestuurders gelden aan de stichting onttrekken, voor de stichting nadelige rechtshandelingen verrichten of een concurrerende entiteit oprichten. Van taakverwaarlozing is voorts sprake als een bestuurder zijn bestuurstaak op onzorgvuldige wijze vervult. Het gaat dan niet om handelen in eigen belang ten nadele van de stichting, maar om het zodanig onzorgvuldig vervullen van de bestuurstaak dat de stichting daardoor schade lijdt of dreigt te lijden. Daarvan kan sprake zijn wanneer een bestuurder door zijn handelen of nalaten het voortbestaan van de stichting in gevaar brengt, dan wel onvoldoende toezicht houdt op een medebestuurder die de stichting benadeelt. Ten slotte blijkt uit de rechtspraak dat ook handelen in strijd met statutaire regels als taakverwaarlozing kan worden aangemerkt. Daarbij kan worden gedacht aan bestuurders die zichzelf in strijd met de statuten loon uitkeren voor hun bestuurlijke werkzaamheden, of aan bestuurders die een statutaire goedkeuringsregeling bij tegenstrijdigbelangtransacties schenden. De motieven voor dergelijke schendingen van de statuten zijn, althans in deze gevallen, eveneens gelegen in het dienen van het eigen belang in boven dat van de stichting.

Invulling ontslaggronden andere gewichtige redenen
Bij de toepassing van de ontslaggrond ‘andere gewichtige redenen’ toetsen rechters het handelen en functioneren van de bestuurder aan het belang van de stichting. Centraal staat daarbij de vraag of het voortduren van het bestuurderschap nog verenigbaar is met de belangen van de stichting. Anders dan bij de ontslaggrond ‘taakverwaarlozing’ ligt het accent bij ‘andere gewichtige redenen’ niet op een normschending door de bestuurder, maar op de vraag of de bestuurder, gelet op de (gewijzigde) feiten en omstandigheden, nog in staat is zijn functie naar behoren te vervullen. Uit de rechtspraak blijkt dat deze ontslaggrond met name een rol speelt in situaties waarin de verhoudingen binnen het bestuur duurzaam zijn verstoord. Daarbij geldt evenwel dat het enkele bestaan van een conflict of verschil van inzicht onvoldoende is om ontslag te rechtvaardigen. Vereist is dat de situatie zodanig is geëscaleerd dat handhaving van de bestuurder redelijkerwijs niet langer verantwoord is. Dit kan zich bijvoorbeeld voordoen wanneer een bestuurder zich publiekelijk op zodanig negatieve wijze uitlaat over de stichting of zijn medebestuurders dat een vruchtbare samenwerking niet langer mogelijk is. Ook kan sprake zijn van gewichtige redenen indien het bestuur als geheel niet meer naar behoren functioneert, bijvoorbeeld doordat binnen het bestuur een langdurige impasse is ontstaan waardoor geen besluiten meer kunnen worden genomen. Tot slot kan van gewichtige redenen voor ontslag ook sprake zijn wanneer een bestuurder vanwege een persoonlijk belang niet

langer in staat is het belang van de stichting te dienen. Daarbij kan worden gedacht aan situaties waarin een bestuurder betrokken raakt bij een schandaal en er belang bij heeft bepaalde feiten verborgen te houden, terwijl het belang van de stichting juist vereist dat volledige openheid van zaken wordt gegeven.

Vergelijking met oude ontslaggronden (handelen in strijd met de wet en/of de statuten en financieel wanbeheer)
Uit de onderzochte jurisprudentie volgt dat handelen in strijd met de wet of de statuten ook onder de huidige regeling grond kan opleveren voor ontslag binnen de ontslaggrond taakverwaarlozing. Daarbij geldt dat de rechter onder de huidige regeling over ruimere mogelijkheden beschikt om tot ontslag over te gaan dan onder het vóór de WBTR geldende regime. Onder de oude regeling werden de ontslaggronden 'handelen in strijd met de wet' en 'handelen in strijd met de statuten' restrictief uitgelegd, waardoor ontslag alleen mogelijk was wanneer redelijkerwijs geen twijfel kon bestaan over de onrechtmatigheid van het handelen. Deze terughoudende maatstaf wordt in de geanalyseerde uitspraken niet meer (expliciet) gehanteerd, met uitzondering van de uitspraak van de Rechtbank Limburg van 30 november 2022. Daarin overweegt de rechtbank dat handelen in strijd met de wet of de statuten onder de huidige regeling slechts een grond voor ontslag kan opleveren indien ten tijde van het handelen zelf redelijkerwijs geen verschil van mening over de rechtmatigheid daarvan mogelijk was.[98] Deze benadering is moeilijk te verenigen met het doel van de wetgever om de rechter met de verruiming van de ontslaggronden meer mogelijkheden te geven om disfunctionerende stichtingsbestuurders te ontslaan. Met dat uitgangspunt strookt niet dat de beperkingen uit de oude regeling onder de nieuwe regeling worden voortgezet. Daarmee is overigens niet gezegd dat iedere schending van de wet of de statuten automatisch tot ontslag leidt. Ook onder de huidige regeling wordt een ontslagverzoek met de nodige terughoudendheid beoordeeld. Voor het ontslag is vereist dat de taakverwaarlozing voldoende ernstig is om het ontslag te kunnen rechtvaardigen. Uit de besproken rechtspraak blijkt dat daarbij onder meer van belang kan zijn of de bestuurder met de schending van de wet of de statuten zijn eigen belang heeft gediend ten koste van dat van de stichting. In dergelijke gevallen ligt het aannemen van taakverwaarlozing eerder voor de hand.

Ook ten aanzien van de voormalige ontslaggrond (financieel) wanbeheer is sprake van een verruiming. Onder de oude regeling werd deze grond beperkt uitgelegd. Alleen aan financieel beheer gerelateerde handelingen konden grond opleveren voor ontslag. Onder de huidige regeling geldt deze beperking niet meer en kunnen ook andere dan aan financieel beheer gerelateerde handelingen die (potentieel) schadelijk zijn voor de stichting leiden tot ontslag. Op basis van het rechtspraakonderzoek kan met de nodige

[98] Rb. Limburg 30 november 2022, ECLI:NL:RBLIM:2022:9438, r.o. 3.15.

terughoudendheid worden geconcludeerd dat deze verruiming in de praktijk niet tot wezenlijke andere uitkomsten heeft geleid. Uit de onderzochte jurisprudentie blijkt dat het onder de huidige regeling veelal gaat om gevallen waarin bestuurders zichzelf ten koste van de stichting hebben verrijkt. Ook onder de oude regeling hadden deze gevallen aanleiding gegeven voor ontslag, zodat op dit punt geen wezenlijk verschil in uitkomst lijkt te bestaan. Wel blijkt uit de geanalyseerde rechtspraak dat ontslag (thans) ook mogelijk is in gevallen waarin een bestuurder zelf geen profijt heeft gehad van de benadeling van de stichting. Zo kunnen bestuurders kunnen onder de huidige regeling worden ontslagen wegens taakverwaarlozing wanneer zij onvoldoende toezicht houden op een medebestuurder die de stichting benadeelt. Daarnaast volgt uit de onderzochte rechtspraak dat thans ook verstoorde verhoudingen grond kunnen opleveren voor ontslag. Met name ten aanzien van dit laatste is het zeer de vraag of dit onder de oude regeling tot ontslag zou hebben kunnen leiden. Die onduidelijkheid is daarmee weggenomen.

Ontbreken van een eenduidig toetsingskader

Uit het jurisprudentieonderzoek kan worden geconcludeerd dat voor de toepassing van de ontslaggronden 'taakverwaarlozing', 'andere gewichtige redenen' en 'ingrijpende wijziging van omstandigheden' nog geen eenduidig toetsingskader bestaat. Dit hangt in belangrijke mate samen met het feit dat de ontslaggronden als open normen zijn vormgegeven. De beoordeling is daardoor sterk afhankelijk van de concrete omstandigheden van het geval, hetgeen het lastig maakt om algemene rechtsregels of vaste beoordelingscriteria te formuleren. Daar komt bij dat rechters dezelfde gedragingen niet steeds onder dezelfde ontslaggrond kwalificeren. Een illustratief voorbeeld betreft gevallen van onttrekkingen aan de stichting. De meeste rechters beschouwen dergelijke gedragingen als taakverwaarlozing, terwijl een enkele rechter deze onderbrengt onder de ontslaggrond 'andere gewichtige redenen'. Hoewel dit onderscheid in de praktijk doorgaans niet tot een andere uitkomst leidt — in beide gevallen wordt het ontslag toegewezen — belemmert deze uiteenlopende kwalificatie wel de ontwikkeling van een consistente en voorspelbare rechtspraktijk. De rechtsontwikkeling wordt verder bemoeilijkt doordat rechters niet steeds expliciet uiteenzetten op welke ontslaggrond hun oordeel precies is gebaseerd. Hierdoor blijft onduidelijk welke omstandigheden doorslaggevend zijn geweest voor toepassing van een specifieke ontslaggrond. Het ontbreken van een helder toetsingskader heeft bovendien gevolgen voor de rechtszekerheid van bestuurders en commissarissen. Het is voor hen niet altijd even duidelijk in welke gevallen zij moeten vrezen voor een ontslag. In evidente gevallen, zoals de gevallen waarin bestuurders de stichting in een faillissement dreigen te brengen of waarin sprake is van frauduleuze handelingen, is duidelijk dat dit tot ontslag zal leiden. In minder uitgesproken situaties is dit minder duidelijk. Dat geldt in het bijzonder voor gevallen waarin sprake is van verstoorde bestuurlijke verhoudingen. Hoewel uit de rechtspraak volgt dat een conflict op zichzelf onvoldoende is voor ontslag,

blijft moeilijk vast te stellen op welk moment een conflictsituatie zodanig escaleert dat voortzetting van het bestuurderschap niet langer aanvaardbaar is. Juist op dat punt biedt de huidige rechtspraak nog beperkte houvast.

8.3 Ervaringen in de rechtspraak met het bestuursverbod en de met de WBTR ingevoerde uitzonderingsmogelijkheid

Tot dusver richtte de bespreking van het sinds 1 juli 2021 geldende art. 2:298 BW zich op de ervaringen met de toepassing door de rechter van de verruimde ontslaggronden. In deze paragraaf wordt ingegaan op de ervaringen met de toepassing door de rechter van het bestuursverbod en de met de WBTR ingevoerde uitzonderingsmogelijkheid. Het rechterlijk ontslag van een stichtingsbestuurder brengt (sinds 1956)[99] van rechtswege een bestuursverbod met zich met een gestandaardiseerde duur van vijf jaren.[100] Art. 2:298 lid 3 (nieuw) BW bepaalt dat een door de rechter ontslagen stichtingsbestuurder in beginsel gedurende vijf jaren na het ontslag geen bestuurder of commissaris van een stichting kan worden. Met de invoering van de WBTR heeft de wetgever evenwel voorzien in een uitzonderingsmogelijkheid.[101] De rechter kan het bestuursverbod achterwege laten indien de betrokkene, mede gelet op de aan anderen toebedeelde taken, geen ernstig verwijt kan worden gemaakt. Uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat deze uitzonderingsmogelijkheid verband houdt met de verruiming van de ontslaggronden.[102] De uitzonderingsmogelijkheid biedt de rechter de mogelijkheid om bij de toepassing van de verruimde ontslaggronden tot maatwerk te komen door, rekening houdend met alle omstandigheden van het geval, af te zien van het bestuursverbod.[103] In de literatuur wordt (dan ook) aangenomen dat de uitzondering op het bestuursverbod niet is bedoeld als een disculpatiegrond in strikte zin, maar dat zij de rechter de mogelijkheid biedt om, rekening houdend met alle omstandigheden van het geval, het bestuursverbod buiten toepassing te laten.[104] Uit het rechtspraakonderzoek blijkt dat rechters in hun uitspraken verschillend omgaan met het bestuursverbod. Daarbij kan de jurisprudentie grofweg worden verdeeld in twee categorieën: uitspraken waarin rechters geen aandacht besteden aan het bestuursverbod en uitspraken waarin rechters wel aandacht besteden aan het bestuursverbod. Hierbij rijst onder meer de vraag welke gevolgen deze uiteenlopende rechterlijke praktijk heeft voor de kenbaarheid en daarmee de effectiviteit van het geldende bestuursverbod.

8.3.1 Uitspraken waarin geen aandacht wordt besteed aan het bestuursverbod

---

99 Wet op stichtingen 1956, *Stb.* 1956, 327.

100 Op het feit dat de duur van het bestuursverbod in het systeem van art. 2:298 BW is gestandaardiseerd is op vijf jaren is kritiek geuit in de literatuur. Zie in dit verband Overes 2021, p. 464.

101 Zie hierover uitgebreid hoofdstuk 9.1 van deelonderzoek I.

102 *Kamerstukken II* 2020/21, 34491, nr. 6, p. 8.

103 *Kamerstukken II* 2020/21, 34491, C, p. 8

104 Rensen 2019 p. 45 en Overes 2021, par. 3.4.

In het merendeel van de onderzochte uitspraken waarin een bestuurder wordt ontslagen, wordt in het geheel geen aandacht besteed aan het bestuursverbod. Het betreft negen uitspraken waarin het ontslag door de rechtbank wordt uitgesproken, maar waarin het bestuursverbod als afzonderlijke consequentie onbesproken blijft.[105] Een hieruit voortvloeiend dogmatisch knelpunt is dat in deze uitspraken het bestuursverbod van rechtswege intreedt zonder dat er een debat heeft plaatsgevonden over de wenselijkheid daarvan en zonder dat de rechter heeft gemotiveerd waarom het verbod wordt opgelegd, dan wel waarom geen aanleiding bestaat om gebruik te maken van de uitzonderingsmogelijkheid. Hierdoor is het ook onduidelijk of de rechter het bestuursverbod als afzonderlijke consequentie van het ontslag heeft meegewogen. Een nadere analyse van deze uitspraken laat evenwel zien dat het ontbreken van een processueel debat en een afzonderlijke motivering door de rechter niet per definitie problematisch hoeft te zijn. In zeven van de uitspraken gaat het om ernstige gevallen van taakverwaarlozing, waarbij bestuurders in hun eigen belang hebben gehandeld ten koste van het belang van de stichting en/of hun taak ernstig onzorgvuldig hebben vervuld waardoor het belang van de stichting is geschaad. Het betreft onder meer bestuurders die zich schuldig hebben gemaakt aan onttrekkingen of andere voor de stichting benadelende transacties, bestuurders die een met de door hen bestuurde stichting concurrerende entiteit hebben opgericht, bestuurders die uit wrok geen uitvoering (meer) geven aan hun bestuurstaak, bestuurders die weigeren rekening en verantwoording af te leggen aan hun medebestuurders en bestuurders die onvoldoende toezicht houden op hun medebestuurder die de stichting benadeelt. In dergelijke evidente gevallen van ernstig verwijtbaar handelen, ligt het voor de hand dat een bestuursverbod wordt opgelegd. In twee andere uitspraken ligt dat mogelijk wat genuanceerder. In die zaken zijn de bestuurders ontslagen wegens verstoorde verhoudingen. In de ene zaak zijn de bestuurders ontslagen vanwege een langdurige impasse.[106] In de andere zaak zijn de bestuurders ontslagen omdat zij zich in de media negatief hebben uitgelaten over de stichting (Sea Shepherd) en hun medebestuurders, waardoor het niet langer verantwoord werd geacht hen als bestuurder te handhaven.[107] In geval van ontslag wegens verstoorde verhoudingen geldt dat het niet zonder meer een gegeven is dat de bestuurder dusdanig ernstig verwijtbaar heeft gehandeld dat het opleggen van een bestuursverbod gerechtvaardigd is. Juist in dit type gevallen kan het wringen dat het bestuursverbod van rechtswege intreedt zonder dat in de ontslagprocedure (kenbaar) aandacht wordt besteed aan de vraag of het bestuursverbod

---

[105] Rb. Den Haag 25 oktober 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:11344, Rb. Den Haag 29 juni 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:9453, Rb. Gelderland 20 oktober 2023, ECLI:NL:RBGEL:2023:6339, Rb. Oost-Brabant 17 oktober 2024, ECLI:NL:RBOBR:2024:4866, Rb. Zeeland-West-Brabant 25 november 2024, ECLI:NL:RBZWB:2024:8058, Rb. Amsterdam 20 december 2023, ECLI:NL:RBAMS:2023:8451, Rb. Amsterdam 6 maart 2025, ECLI:NLRBAMS:2025:1566, Rb. Gelderland 19 januari 2026, ECLI:NL:RBGEL:2026:414 en Rb. Den Haag 29 januari 2026, ECLI:NL:RBDHA:2026:2097.

[106] Rb. Amsterdam 6 maart 2025, ECLI:NLRBAMS:2025:1566.

[107] Rb. Amsterdam 20 december 2023, ECLI:NL:RBAMS:2023:8451.

in het concrete geval gerechtvaardigd is. Het zonder (kenbare) rechterlijke afweging laten intreden van het bestuursverbod lijkt in die gevallen ook op gespannen voet te staan met de kennelijke bedoeling van de wetgever om de rechter met de invoering van de uitzonderingsmogelijkheid ruimte te geven om bij de toepassing van de verruimde ontslaggronden tot maatwerk te komen. In dergelijke gevallen, waarin ernstig verwijtbaar handelen niet evident is, ligt een expliciete rechterlijke afweging ten aanzien van het bestuursverbod voor de hand. Daarmee is overigens niet gezegd dat het bestuursverbod in de twee genoemde uitspraken niet gerechtvaardigd is. De kritiek is slechts dat een expliciete rechterlijke afweging in deze gevallen wordt gemist. Naast dit dogmatische knelpunt doet zich ook een praktisch knelpunt voor dat raakt aan de kenbaarheid en daarmee aan de effectiviteit van het bestuursverbod, wanneer de rechter in zijn overwegingen en/of in het dictum niet duidelijk maakt dat een bestuursverbod is opgelegd. Voor derden, waaronder de KvK, is het dan niet aanstonds duidelijk dat het bestuursverbod geldt. Zij moeten de gehele uitspraak lezen om vast te stellen dat de rechter geen toepassing heeft gegeven aan de uitzonderingsmogelijkheid en daaruit zelf afleiden dat het bestuursverbod als gevolg van het ontslag van rechtswege geldt. Daar komt bij dat de KvK alleen overgaat tot openbare registratie in het Bestuursverbodenregister als de rechter in de overwegingen en/of het dictum expliciet vermeldt dat een bestuursverbod van kracht is (waarover meer in par. 8.4.3).

8.3.2 Uitspraken waarin expliciet aandacht wordt besteed aan het bestuursverbod

Tegenover de uitspraken waarin in het geheel geen aandacht wordt besteed aan het bestuursverbod staan de uitspraken waarin rechters wél in hun overwegingen (en bij oplegging ook in het dictum) aandacht besteden aan het bestuursverbod. Een eerste categorie van (drie) uitspraken waarin de rechter expliciet ingaat op het bestuursverbod, betreft de uitspraken waarin wordt overwogen dat de bestuurder geen feiten en/of omstandigheden heeft aangevoerd die hem kunnen disculperen, waarna de rechter overgaat tot oplegging van het bestuursverbod.[108] Het gaat in deze zaken om bestuurders die in hun eigen belang hebben gehandeld en de stichting hebben benadeeld door zich schuldig te maken aan onttrekkingen of het oprichten van een concurrerende entiteit en het ontnemen van zakelijke kansen (corporate opportunities) aan de stichting.

Een andere categorie van uitspraken waarin de rechter in zijn overwegingen expliciet ingaat op het bestuursverbod, betreft de gevallen waarin de rechter in de ontslagprocedure uitdrukkelijk wordt verzocht de bestuurder een bestuursverbod op te leggen, waardoor hij wordt gedwongen daar in zijn uitspraak op in te gaan. In dit verband

[108] Rb. Amsterdam 21 juli 2022, ECLI:NL:RBAMS:2022:4160, r.o. 3.2.3., Rb. Amsterdam 18 december 2025, ECLI:NL:RBAMS:2025:11279, r.o. 5.14 en Rb. Amsterdam 19 maart 2026, ECLI:NL:RBAMS:2026:2856, r.o. 3.17 en 3.19.

kan worden gewezen op twee uitspraken waarin het OM de rechter expliciet heeft verzocht de bestuurders een bestuursverbod op te leggen. Zo legt de Rechtbank Zeeland-West-Brabant in haar uitspraak van 12 mei 2022 aan de bestuurders die zich schuldig hebben gemaakt aan het doen van onttrekkingen een bestuursverbod op omdat zij zich niet hebben verzet tegen het verzoek van het OM.[109] In een andere zaak legt de Rechtbank Amsterdam in een uitspraak van 20 juli 2023 de betrokken bestuurder, die het belang van de stichting heeft geschaad door het doen van betalingen aan vennootschappen waarin hij zelf een belang heeft, een bestuursverbod op vanwege het feit dat hij het standpunt van het OM – dat een bestuursverbod noodzakelijk is, omdat dit verhindert dat hij zijn bestuursfuncties bij andere stichtingen kan blijven vervullen – onvoldoende (gemotiveerd) heeft weersproken.[110] Hierbij is evenwel de kanttekening op zijn plaats dat het onderhavige civielrechtelijke bestuursverbod – anders dan het civielrechtelijke bestuursverbod van art. 106a Fw e.v. – geen gevolgen heeft voor bestaande functies die de betrokkene ten tijde van de oplegging van het verbod bij andere stichtingen vervult.[111] Het bestuursverbod verhindert slechts dat de betrokkene gedurende een periode van vijf jaren wordt benoemd als bestuurder of commissaris van een stichting. Daarmee heeft het verbod van art. 2:298 lid 3 BW alleen gevolgen voor toekomstige benoemingen. In de literatuur is betoogd om de reikwijdte van het verbod te verruimen, in die zin dat een opgelegd bestuursverbod de betrokkene ook zou moeten beletten reeds bestaande bestuurs- en/of commissarisfuncties bij andere stichtingen te vervullen.[112]

Uit de hiervoor besproken rechtspraak volgt dat in de praktijk wordt uitgegaan van de processuele hoofdregel dat bij rechterlijk ontslag op grond van art. 2:298 BW een bestuursverbod volgt, tenzij de betrokkene voldoende concrete feiten en/of omstandigheden aanvoert waaruit volgt dat hem geen ernstig verwijt treft. Hiermee lijkt de in art. 2:298 lid 3 BW opgenomen uitzonderingsmogelijkheid in de praktijk vooral als een disculpatiegrond te fungeren. Dit betekent dat de rechter daaraan alleen aandacht hoeft te besteden als de bestuurder of commissaris beroept op het ontbreken van ernstige verwijtbaarheid. In dat geval is de rechter niet gehouden om alle omstandigheden van het geval in zijn beoordeling te betrekken, maar alleen de omstandigheden die door de bestuurder of de commissaris zijn aangevoerd. Een bevestiging dat de uitzonderingsmogelijkheid in de praktijk vooral als een disculpatiegrond fungeert, is te vinden in een uitspraak van het Gerechtshof Amsterdam van 20 juni 2023 (de mondkapjeszaak). In deze zaak verzet de ontslagen bestuurder van

---

[109] Rb. Zeeland-West Brabant 12 mei 2022, ECLI:NL:RBZWB:2022:2620, r.o. 4.3.

[110] Rb. Amsterdam 20 juli 2023, ECLI:NL:RBAMS:2023:4629, r.o. 4.10.

[111] Zie in dit verband ook Asser/Rensen 2-III* 2022/416 en Van Uchelen-Schipper in haar wenk bij Rb. Amsterdam 20 juli 2023, ECLI:NL:RBAMS:2023:4629, *RO* 2023/62.

[112] Stokkermans 2024, p. 516/517 waarin wordt opgemerkt dat Ohman tijdens het KNB/WPNR-congres 'De stichting, een onbegrensde rechtsvorm' heeft bepleit dat het bestuursverbod ook tot gevolg zou moeten hebben dat de betrokkene bestuursfuncties bij andere stichtingen moet opgeven.

stichting Hulptroepen Alliantie (SHA) zich in hoger beroep tevergeefs tegen het geldende bestuursverbod. Het gerechtshof overweegt in dit verband dat de bestuurder ook in hoger beroep onvoldoende feiten en omstandigheden heeft aangevoerd die hem zouden kunnen disculperen.[113] Dat hij een niet te verwaarlozen rol heeft gespeeld bij het creëren van verwarring omtrent de identiteit en activiteiten van een commerciële BV en het aanleunen voor commerciële doeleinden bij de reputatie en goodwill van de SHA als non-profitorganisatie valt volgens het gerechtshof nauwelijks te betwisten. Van het feit dat hij in de gegeven omstandigheden zijn verdediging vanuit SHA en op kosten van deze stichting heeft gevoerd, valt hem volgens het gerechtshof een ernstig verwijt te maken.[114] Een andere zaak waarin een bestuurder in hoger beroep opkomt tegen een opgelegd bestuursverbod betreft een uitspraak van het Gerechtshof Amsterdam van 10 december 2025. In deze zaak voeren de ontslagen bestuurders van stichting Sea Shepherd aan dat het bestuursverbod voor hen zeer zwaarwegend is en in geen verhouding staat tot de gemaakte verwijten. Deze bestuurders zijn door de rechtbank ontslagen omdat zij door zich in de media negatief uit te laten over de stichting en hun medebestuurders, met het kennelijke doel de achterban te bewegen hen te steunen in plaats van de stichting, het belang van de stichting dusdanig hebben geschaad dat zij niet langer als bestuurder kunnen aanblijven. Het verbod heeft volgens de bestuurders een diffamerende werking en zal hen beperken in de mogelijkheid om zich met gebruikmaking van een stichting in of vanuit Nederland te organiseren of actie te voeren.[115] Het gerechtshof overweegt dat het ontslag van een bestuurder op grond van art. 2:298 BW van rechtswege een bestuursverbod met zich brengt. Hetgeen de bestuurders hebben aangevoerd kan volgens het gerechtshof niet tot de conclusie leiden dat hen geen ernstig verwijt valt te maken en dat een beroep op de uitzondering gerechtvaardigd is.[116]

Met de constatering dat de uitzonderingsmogelijkheid in de praktijk vooral fungeert als een disculpatiegrond, waardoor het uitgangspunt is dat bij rechterlijk ontslag een bestuursverbod volgt, tenzij de bestuurder aannemelijk maakt dat hem geen ernstig verwijt treft, is niet gezegd dat dit in de praktijk steeds tot onbillijke uitkomsten leidt. Het gaat in de hiervoor behandelde uitspraken veelal om gevallen van handelen in het eigen belang waardoor het belang van de stichting ernstig wordt geschaad. Uit de rechtspraak lijkt derhalve te volgen dat rechters het bestuursverbod in beginsel alleen opleggen indien sprake is van ernstig verwijtbaar handelen. Een bevestiging dat rechters goed lijken aan te voelen dat het bestuursverbod een vergaande maatregel is die alleen in geval van ernstig verwijtbaar handelen dient te worden opgelegd, is te vinden in de uitspraken van de Rechtbank Amsterdam van 14 november 2024 en de Rechtbank Den Haag van 28 mei 2025. In deze zaken wordt door de rechtbank afgezien van het opleggen van een

---

113 Gerechtshof Amsterdam 20 juni 2023, ECLI:NL:GHAMS:2023:1395, r.o. 4.9.
114 Gerechtshof Amsterdam 20 juni 2023, ECLI:NL:GHAMS:2023:1395, r.o. 4.9.
115 Gerechtshof Amsterdam 10 december 2025, ECLI:NL:GHAMS:2025:3628, r.o. 5.16.
116 Gerechtshof Amsterdam 10 december 2025, ECLI:NL:GHAMS:2025:3628, r.o. 5.16.

bestuursverbod, omdat zij het gedrag van de bestuurders niet dusdanig verwijtbaar acht dat dit de oplegging van een bestuursverbod rechtvaardigt. De eerste zaak betreft het ontslag van de bestuurders van een stichting voor islamitisch onderwijs in Amsterdam. In deze zaak zijn de bestuurders geschorst en zijn tijdelijke bestuurders aangesteld. Onder het bestuur van deze tijdelijke bestuurders zijn de financiën van de stichting weer op orde gekomen. Het OM heeft verzocht om het ontslag van de oorspronkelijke bestuurders wegens taakverwaarlozing als gevolg van financieel wanbeheer. Dit verzoek heeft de rechtbank afgewezen. Volgens de rechtbank is geen sprake van onbehoorlijk bestuur. Uiteindelijk heeft de rechtbank de bestuurders wegens andere gewichtige redenen ontslagen, omdat de tijdelijke bestuurders goed functioneren en het in het belang van de continuïteit van de stichting is dat zij aanblijven. Het verzoek van het OM om aan de bestuurders een bestuursverbod op te leggen, wijst de rechtbank af. De rechter oordeelt dat de betrokken bestuurders, gelet op de omstandigheden van het geval, geen ernstig verwijt kan worden gemaakt, zonder deze omstandigheden overigens nader te specifiëren.[117] Hieruit lijkt te volgen dat de rechtbank van mening is dat een bestuursverbod alleen gerechtvaardigd is bij ernstig verwijtbaar handelen. Eenzelfde lijn is terug te vinden in de uitspraak van de Rechtbank Den Haag van 28 mei 2025, waarin de rechtbank, anders dan in de zojuist besproken zaak, ambtshalve oordeelt dat het bestuursverbod gelet op de omstandigheden van het geval niet gerechtvaardigd is. In die zaak had een bestuurder een derde, zonder functie binnen de stichting, in staat gesteld onterechte overboekingen ten laste van het vermogen van de stichting te verrichten. Deze overboekingen zijn later teruggedraaid. Hoewel de rechter oordeelt dat de bestuurder van de onterechte overboekingen een verwijt kan worden gemaakt, overweegt hij tevens dat de gebeurtenissen niet los kunnen worden gezien van de reeds langer bestaande spanningen tussen de bestuurders onderling.[118] Van heimelijk handelen met het doel de stichting te benadelen of zichzelf te verrijken was volgens de rechter geen sprake.[119] Onder deze omstandigheden acht de rechter een bestuursverbod niet passend en ziet hij af van oplegging daarvan.[120]

8.3.3 Openbare registratie bestuursverboden in Bestuursverbodenregister

Een belangrijke factor voor het welslagen van de beoogde preventieve werking van het bestuursverbod is de handhaving ervan. Als gevolg van de geconstateerde rechterlijke praktijk waarin rechters door de systematiek van art. 2:298 lid 3 BW bij ontslag in beginsel geen afzonderlijke overwegingen hoeven te wijden aan het bestuursverbod (dat immers van rechtswege voor vijf jaar geldt), kan worden getwijfeld aan de effectiviteit van het bestuursverbod. Het risico bestaat dat de KvK, die belast is met de openbare registratie van bestuursverboden, een bestuursverbod dat materieel wel geldt, niet openbaar

[117] Rb. Amsterdam 14 november 2024, ECLI:NL:RBAMS:2024:7025, r.o. 3.28.
[118] Rb. Den Haag 28 mei 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:11409, r.o. 4.9.
[119] Rb. Den Haag 28 mei 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:11409, r.o. 4.9.
[120] Rb. Den Haag 28 mei 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:11409, r.o. 4.9.

registreert, omdat de rechter in zijn uitspraak niet duidelijk maakt dat een bestuursverbod is opgelegd. Met de inwerkingtreding van het Besluit van 28 juni 2024, houdende wijziging van het Handelsregisterbesluit 2008 ter uitvoering van de registratie van bestuursverboden[121] is per 1 oktober 2024[122] voorzien in de wettelijke grondslag voor openbare registratie van bestuursverboden. Openbaarmaking van het bestuursverbod heeft in de eerste plaats tot doel om te voorkomen dat een persoon aan wie een bestuursverbod is opgelegd zich desondanks opnieuw als bestuurder of commissaris van een stichting laat benoemen. Daarmee wordt tevens verhinderd dat onnodige kosten worden gemaakt en werkzaamheden worden verricht in het kader van een benoemingsprocedure die niet tot een geldige aanstelling kan leiden. Openbaarmaking heeft voorts tot doel te voorkomen dat een persoon aan wie een bestuursverbod is opgelegd, dit verbod kan omzeilen door een katvanger als formele bestuurder in te schrijven en zelf als feitelijk beleidsbepaler te fungeren, en aldus het handelsverkeer verdere schade te berokkenen. Daartoe is het voor eenieder mogelijk gemaakt om informatie over opgelegde bestuursverboden online te raadplegen. Het betreft de naam, geboorteplaats en het geboorteland van de betrokkene, alsmede de aanvangs- en einddatum van het bestuursverbod, alsook de datum, het zaaknummer en de vindplaats van de uitspraak waarin het bestuursverbod is opgelegd. Tot op heden zijn evenwel geen civielrechtelijke bestuursverboden op grond van art. 2:298 lid 3 BW opgenomen in het Bestuursverbodenregister.[123] Dit hangt in belangrijke mate samen met het feit dat openbare registratie uitsluitend mogelijk is voor bestuursverboden die zijn opgelegd ná 1 oktober 2024 (de inwerkingtredingsdatum van het Besluit van 28 juni 2024) en waarvan de uitspraak onherroepelijk is geworden. Een andere mogelijke verklaring hiervoor is dat de KvK een bestuursverbod dat materieel wel geldt, niet openbaar registreert, omdat de rechter in zijn uitspraak niet duidelijk maakt dat een bestuursverbod is opgelegd. Uit navraag bij de KvK is namelijk gebleken dat een bestuursverbod uitsluitend wordt geregistreerd indien de betreffende uitspraak door de griffier wordt verzonden naar een specifiek daarvoor ingerichte mailbox van de KvK, én de rechter in de overwegingen en/of het dictum expliciet vermeldt dat het bestuursverbod wordt opgelegd.

8.3.4 Conclusies naar aanleiding van jurisprudentieonderzoek

In deze paragraaf is onderzocht hoe rechters omgaan met het aan het rechterlijk ontslag van stichtingsbestuurders (en eventueel commissarissen) gekoppelde bestuursverbod en de mogelijkheid daarvan af te zien op grond van art. 2:298 lid 3 BW. Uit de hiervoor weergegeven jurisprudentie blijkt dat rechters in hun uitspraken verschillend omgaan met het bestuursverbod.

---

[121] *Stb.* 2024, 10.

[122] *Stb.* 2024, 251.

[123] Zie https://www.kvk.nl/bestuursverboden/intro/. Het Bestuursverbodenregister is door de onderzoekers voor het laatst geraadpleegd op 1 juni 2026.

In het merendeel van de uitspraken waarin een bestuurder wordt ontslagen, wordt geen aandacht besteed aan het bestuursverbod. Hierdoor ontstaat het dogmatische knelpunt dat het bestuursverbod van rechtswege intreedt voor de duur van vijf jaren, zonder dat een processueel debat heeft plaatsgevonden over de wenselijkheid daarvan en zonder dat de rechter motiveert waarom de oplegging van het bestuursverbod gerechtvaardigd is, dan wel waarom geen aanleiding bestaat om daarvan af te zien. Hoewel het vanuit dogmatisch oogpunt bezwaarlijk is dat het bestuursverbod zonder afzonderlijke motivering van rechtswege intreedt, leidt dit in niet zonder meer tot onwenselijke uitkomsten. Het gaat in de onderzochte zaken veelal om evidente gevallen van ernstig verwijtbaar handelen waarin bestuurders hun eigen belang vooropstellen boven het belang van de stichting, bijvoorbeeld door zich schuldig te maken aan onttrekkingen. In die gevallen is het bestuursverbod bij uitstek gerechtvaardigd. Daarmee is echter niet gezegd dat het ontbreken van een beoordeling van de verwijtbaarheid van het gedrag van de bestuurders steeds zonder bezwaar is. Het valt bij het ontbreken van een rechterlijke beoordeling van de verwijtbaarheid van het gedrag niet uit te sluiten dat het bestuursverbod ook in minder duidelijke gevallen van kracht is, gezien het feit dat de gronden voor ontslag zijn verruimd. Te denken valt in dit verband aan de gevallen waarin een bestuurder wordt ontslagen wegens andere gewichtige redenen, bijvoorbeeld vanwege disfunctioneren zonder taakverwaarlozing of een impasse die de continuïteit van de stichting bedreigen. In die gevallen is het niet zonder meer gezegd dat het gedrag van de bestuurder dusdanig verwijtbaar is dat een bestuursverbod gerechtvaardigd is. Het ligt dan ook voor de hand dat in die zaken een processueel debat plaatsvindt over de wenselijkheid van het bestuursverbod en dat de rechter motiveert waarom de oplegging van het verbod gerechtvaardigd is, dan wel waarom geen gebruik wordt gemaakt van de uitzonderingsmogelijkheid. Het zonder (kenbare) rechterlijke afweging laten intreden van het bestuursverbod staat in die gevallen ook op gespannen voet met de kennelijke bedoeling van de wetgever om met de invoering van de uitzonderingsmogelijkheid te bewerkstelligen dat de rechter bij de toepassing van de verruimde ontslaggronden tot maatwerk komt.

Kenbaarheid en effectiviteit van het bestuursverbod

Bovendien kan worden getwijfeld aan de effectiviteit van het bestuursverbod als de rechter in zijn uitspraak niet duidelijk maakt dat een bestuursverbod is opgelegd. Voor derden, waaronder de KvK, is het dan niet (aanstonds) duidelijk of een bestuursverbod geldt. Zij moeten de gehele uitspraak lezen om vast te stellen dat de rechter geen toepassing heeft gegeven aan de uitzonderingsmogelijkheid en daaruit zelf afleiden dat het bestuursverbod als gevolg van het ontslag van rechtswege geldt. Daar komt bij dat het gevaar bestaat dat de KvK een bestuursverbod dat materieel geldt, niet openbaar registreert, omdat de rechter niet duidelijk maakt dat hij een bestuursverbod heeft opgelegd. Uit het onderzoek is namelijk gebleken dat de KvK alleen overgaat tot openbare registratie als de uitspraak naar een speciaal daarvoor ingericht e-mailadres is

verzonden én de rechter in de overwegingen en/of het dictum expliciet vermeldt dat een bestuursverbod van kracht is.

Uitzonderingsmogelijkheid als disculpatiegrond

Uit de uitspraken waarin de rechter wél expliciet aandacht besteedt aan het bestuursverbod, volgt dat de uitzonderingsmogelijkheid in de praktijk vooral lijkt te fungeren als een disculpatiegrond. Het uitgangspunt lijkt daarmee te zijn dat het bestuursverbod bij rechterlijk ontslag van rechtswege intreedt, tenzij de bestuurder voldoende concrete feiten en omstandigheden aanvoert waaruit volgt dat hem geen ernstig verwijt treft. Dat wijkt af van de in de literatuur verdedigde opvatting dat de uitzonderingsmogelijkheid niet zozeer is bedoeld als een disculpatiegrond, maar als een bevoegdheid van de rechter om, rekening houdend met alle omstandigheden van het geval, maatwerk te leveren en eventueel af te zien van het bestuursverbod of de duur van het bestuursverbod te verkorten. Voor dit laatste biedt de wet thans evenwel geen mogelijkheden. Het feit dat de uitzonderingsmogelijkheid in de praktijk vooral als disculpatiegrond fungeert, betekent echter niet dat dit in de onderzochte rechtspraak tot onbillijke uitkomsten leidt. Uit de onderzochte rechtspraak ontstaat de indruk dat rechters in het algemeen goed lijken aan te voelen dat het bestuursverbod een vergaande maatregel is, die alleen aan de orde is bij ernstig verwijtbaar handelen. Dat blijkt in de eerste plaats uit het feit dat het in de zaken waarin met het ontslag een bestuursverbod van kracht is geworden veelal gaat om bestuurders die in hun eigen belang hebben gehandeld ten nadele van de stichting. Dat blijkt ook uit een tweetal uitspraken waarin de rechter (ambtshalve) gebruik maakt van de bevoegdheid om een uitzondering te maken op het bestuursverbod, omdat hij het handelen van de bestuurder niet zodanig ernstig verwijtbaar acht dat dit een bestuursverbod rechtvaardigt. De vaststelling dat er een duidelijk besef lijkt te bestaan dat het bestuursverbod alleen in krasse gevallen aan de orde is, laat echter onverlet dat het ook van rechtswege kan gelden in gevallen waarin door de ontslagen stichtingsbestuurder niet ernstig verwijtbaar is gehandeld, gelet op de ruime gronden voor ontslag. Te denken valt aan het geval waarin een bestuurder vanwege een bestuurlijke impasse wordt ontslagen.

Deelonderzoek III: Doelbereik en onbedoelde gevolgen

Inhoudsopgave Deelonderzoek III

Hoofdstuk 1 Inleiding 512

1.1 Onderzoeksvragen 512

1.2 Opzet van dit hoofdstuk 512

Hoofdstuk 2 Worden met de hoofdmaatregelen de met de WBTR als geheel beoogde doelen bereikt? (onderzoeksvraag 15) 513

2.1 Eerste overkoepelende doelstelling van de WBTR: verbetering van de kwaliteit van bestuur en toezicht bij semipublieke instellingen 513

2.1.1 Inleidende opmerkingen 513

2.1.2 Onderzoeksmethode en -opzet 513

2.2 Inleiding case studies 514

2.3 Case studie Rochdale (volkshuisvesting) 514

2.3.1 Casus (op hoofdlijnen) 514

2.3.2 Wat er misging in het bestuur en toezicht bij Rochdale (op hoofdpunten) 516

2.3.2.1 Parlementaire Enquêtecommissie Woningcorporaties 516

2.3.3 Sectorspecifieke wet- en regelgeving in de sector volkshuisvesting 518

2.3.3.1 Inleiding 518

2.3.3.2 Specifiek voor de sector: Woningwet 2025, Autoriteit woningcorporaties en Governancecode Woningcorporaties 2025 518

2.3.4 Rochdale-casus in het licht van de WBTR, de Woningwet 2025 en de GCW 2025 525

2.3.4.1 Inleiding 525

2.3.4.2 Taakverantwoordelijkheid 525

2.3.4.3 Intern tegenwicht door medebestuurder(s) 526

2.3.4.4 Begrenzen (her)benoeming leden RvC 527

2.3.4.5 Informatieverschaffing door bestuur aan RvC 527

2.3.4.6 Extern tegenwicht 528

2.4 Case studie Meavita (zorg) 528

2.4.1 Casus (op hoofdlijnen) 528

2.4.2 Wat er misging in het bestuur en toezicht bij Meavita 531

2.4.3 Aanpassingen in sectorwet- en regelgeving naar aanleiding van Meavita 534

2.4.4 Sectorspecifieke wet- en regelgeving in de zorgsector 536

2.4.5 Meavita-casus in het licht van de WBTR en zorgregels 539

2.4.5.1 Inleiding 540

2.4.5.2 Taak en taakgerichtheid van het bestuur en de RvC 540

2.4.5.3 (Her)benoeming van commissarissen en bestuurders 542

2.4.5.4 Informatievoorziening aan RvC en rol van de voorzitter 544

2.4.5.5 Medezeggenschap en enquêtebevoegdheid 544

2.4.5.6 Interne en externe aansprakelijkheid van commissarissen 545

2.5 Case studie ROC Leiden (middelbaar beroepsonderwijs) 546

2.5.1 Casus (op hoofdlijnen) 546
2.5.2 Wat er misging in het bestuur en toezicht (op hoofdpunten) 548
2.5.3 Sectorspecifieke wet- en regelgeving in de onderwijssector, in het bijzonder middelbaar beroepsonderwijs 550
2.5.3.1 Inleiding 550
2.5.3.2 Onderwijswetgeving, in het bijzonder de Web 550
2.5.3.3 Wet versterking bestuurskracht onderwijsinstellingen 551
2.5.3.4 Extern toezicht door de inspectie 552
2.5.3.5 Sectorcode 552
2.5.4 ROC Leiden-casus in het licht van de WBTR, de Web en de sectorcode 553
2.5.4.1 Inleiding 553
2.5.4.2 Wettelijke basis en benaming RvC/RvT 553
2.5.4.3 Taak en taakverantwoordelijkheid 554
2.5.4.4 Onverantwoorde risico's en informatievoorziening 555
2.5.4.5 Mogelijkheden voor de MR via het enquêterecht of art. 2:298 BW 555
2.6 Interviews 556
2.6.1 Professionalisering en kwaliteitsverbetering bestuur en toezicht 556
2.6.2 Uitstralende werking naar en wisselwerking met andere sectoren 557
2.7 Beantwoording onderzoeksvraag 15 t.a.v. eerste overkoepelende doelstelling van de WBTR 559
2.7.1 Inleiding 559
2.7.2 Verbetering regulerend kader bestuur en toezicht semipublieke instellingen 559
2.7.2.1 'Sectoreigen' regelgeving in de semipublieke sector 559
2.7.2.2 Meerwaarde WBTR 563
2.7.2.3 Zienswijze onderzoekers 564
2.8 Tweede overkoepelende doelstelling van de WBTR: de uniformering, aanvulling en verduidelijking van de basisregeling van bestuur en toezicht bij verenigingen en stichtingen in het algemeen 565
2.8.1 Inleidende opmerking 565
2.8.2 Onderzoeksmethode en -opzet 565
2.9 Dualistisch bestuursmodel 566
2.9.1 Kwalificatie dualistisch bestuursmodel: materiële of formele benadering? 566
2.9.2 Wettelijke regeling inzake benoeming commissarissen 568
2.9.3 Bevoegdheid RvC van een stichting tot schorsing van bestuurders 568
2.9.4 Statutaire toekenning bevoegdheden aan de RvC/RvT 571
2.9.5 Bezoldiging van commissarissen van een vereniging 572
2.9.6 Bezoldiging van commissarissen van een stichting 573
2.10 Monistisch bestuursmodel 574

2.10.1 Kwalificatie monistisch bestuursmodel: materiële of formele benadering? 574
2.10.2 Kwalificeert AB/DB-model als monistisch bestuursmodel? 574
2.10.3 Uitsluiting monistisch bestuursmodel in sectorspecifieke regelgeving 575
2.10.4 Implicaties uitgestelde inwerkingtreding WBTR-bepalingen inzake het monistische bestuursmodel 576
2.11 Tegenstrijdig belang 576
2.11.1 Inleiding 576
2.11.2 Wettelijke omschrijving begrip tegenstrijdig belang; wanneer is sprake van een tegenstrijdig belang? 577
2.11.3 Meldingsplicht (mogelijk) tegenstrijdig belang en vaststelling tegenstrijdig belang 578
2.11.3.1 Wetsgeschiedenis: meldingsplicht inherent aan wettelijke besluitvormingsregeling 578
2.11.3.2 Praktijk: meldingsplicht in statuten en governancecodes 578
2.11.3.3 Praktijk: Getir-beschikking Hoge Raad van 10 april 2026 579
2.11.3.4 Zienswijze onderzoekers 581
2.11.4 Vormgeving van de wettelijke tegenstrijdigbelangregeling 581
2.11.4.1 WBT en WBTR: wettelijke onthoudingsregeling 581
2.11.4.2 Aanbeveling Leijten: wettelijke goedkeuringsregeling 582
2.11.4.3 Zienswijze onderzoekers 584
2.11.5 De coöperatie en de wettelijke tegenstrijdigbelangregeling 587
2.11.6 De stichting en de wettelijke tegenstrijdigbelangregeling 590
2.11.6.1 Goedkeuringsrecht onafhankelijke derde? 590
2.11.6.2 Documentatievoorschrift 590
2.12 Meervoudig stemrecht 592
2.12.1 Begrenzing statutaire toekenning meervoudig stemrecht aan bestuurders/ commissarissen en overgangsrecht 592
2.12.1.1 Praktijk 593
2.12.1.2 Zienswijze onderzoekers 594
2.12.2 Doorslaggevende stem 594
2.12.3 Interpretatie ‘meer stemmen dan de andere bestuurders/commissarissen tezamen’ 595
2.13 Ontstentenis en belet 596
2.13.1 Statutaire ontstentenis- en beletregeling en art. XV lid 4 WBTR (overgangsrecht) 596
2.13.1.1 Overgangsregeling (art. XV lid 4 WBTR) 596
2.13.1.2 Getemporiseerde statutaire implementatie en werking van hoofdmaatregel 5 inzake ontstentenis en belet 597
2.13.1.3 Poortwachtersfunctie notaris 597
2.13.1.4 Praktijk 598
2.13.1.5 Zienswijze onderzoekers 599
2.13.2 Commissaris die beletfunctionaris wordt voor een bestuurder 600
2.13.3 Aanvulling RvC door de rechtbank 601

2.14 Uitbreiding faillissementsaansprakelijkheid 601
2.15 Verruiming ontslaggronden en bestuursverbod 604
2.15.1 Verruiming ontslaggronden 604
2.15.1.1 Toepassing in de rechtspraak 604
2.15.2 Bestuursverbod 606
2.15.2.1 Toepassing in de rechtspraak 607

Hoofdstuk 3 Zijn er onbedoelde neveneffecten? (onderzoeksvraag 15) 608
3.1 Inleiding 608
3.2 Enquête onder vrijwilligerbestuurders van sportverenigingen 611
3.2.1 Verantwoording opzet vragenlijst 611
3.2.2 Bevindingen enquête onder vrijwilligerbestuurders 612
3.2.2.1 Respons 612
3.2.2.2 Kenmerken besturen, respondenten en door hen bestuurde verenigingen 612
3.2.2.3 Factoren die een rol spelen bij de beslissing om bestuurder te blijven 616
3.2.2.4 Zorgen over persoonlijke aansprakelijkheid voor handelingen als verenigingsbestuurder 618
3.2.2.5 Bekendheid met WBTR en beoordeling invloed WBTR op aansprakelijkheidsrisico 622
3.2.2.6 Situatie wat betreft bestuurdersaansprakelijkheidsverzekering 624
3.2.2.7 Vervulling vacatures in bestuur en factoren die daarbij een rol spelen 625
3.2.2.8 Beoordeling voorgelegde casusposities (vignetten) 626
3.2.2.9 Voornaamste conclusies op basis van de enquête 633
3.3 Aansprakelijkheidsverzekering voor bestuurders en commissarissen 635
3.3.1 Inleiding 635
3.3.2 Totstandkoming van de verzekering en kring van verzekerde personen 638
3.3.3 Dekkingsomvang BTA-verzekeringen 640
3.3.4 Sportverenigingen en BTA-verzekeringen 646
3.3.5 Vrijwilligersverzekering 649
3.3.6 Enkele conclusies ten aanzien van de BTA-verzekering en vrijwilligersverzekering 653

Hoofdstuk 4 Implicaties van uitgestelde inwerkingtreding van de WBTR-bepalingen inzake het monistische bestuursmodel (onderzoeksvraag 16) 655
4.1 Inleiding 655
4.2 Uitgestelde inwerkingtreding van WBTR-bepalingen inzake monistisch bestuursmodel 655
4.3 Implicaties uitstel voor verenigingen/niet structuur-coöperaties en OWM-en/stichtingen 656
4.3.1 Ontbreken wettelijke grondslag monistisch bestuursmodel 656

4.3.1.1 Inleiding 656
4.3.1.2 Praktijk 657
4.3.1.3 Implicaties ontbreken wettelijke grondslag monistisch bestuursmodel 657
4.3.2 Ontbreken specifieke wettelijke regulering monistisch bestuursmodel 657
4.3.2.1 Inleiding 657
4.3.2.2 Praktijk 658
4.3.2.3 Implicatie ontbreken specifieke wettelijke regulering monistische bestuursmodel 659
4.3.3 Ontbreken specifiek, faciliterend voorschrift monistisch bestuursmodel 660
4.3.3.1 Inleiding 660
4.3.3.2 Praktijk 660
4.3.3.3 Implicaties ontbreken specifiek, faciliterend voorschrift monistisch bestuursmodel 660
4.3.4 Inschrijving hoedanigheid bestuurder bij de KvK 660
4.3.4.1 Inleiding 660
4.3.4.2 Praktijk KvK 661
4.3.4.3 Implicaties 662
4.4 Implicaties uitstel wettelijke regeling monistisch bestuursmodel voor structuur-coöperaties en OWM-en 662
4.4.1 Inleiding 662
4.4.2 Praktijk 663
4.4.3 Implicaties uitstel wettelijke regeling monistisch bestuursmodel voor structuur-coöperaties en OWM-en 664
4.5 Beantwoording onderzoeksvraag 16 664
4.6 Zienswijze onderzoekers 666

Hoofdstuk 1
Inleiding

1.1 Onderzoeksvragen

In dit Deelonderzoek III over het doelbereik en onbedoelde gevolgen van de WBTR staan de **onderzoeksvragen 15 en 16** centraal:

- Worden met de hoofdmaatregelen de met de WBTR als geheel beoogde doelen bereikt? Zijn er onbedoelde neveneffecten? (onderzoeksvraag 15)
- Wat zijn de implicaties van het nog niet in werking treden van regels voor het monistische bestuur? (onderzoeksvraag 16)

1.2 Opzet van dit hoofdstuk

Voor de beoordeling van het doelbereik is van belang dat in Deelonderzoek I (hoofdstuk 1 par. 1.1) is uiteengezet dat de WBTR twee overkoepelende doelen heeft:

1) invulling geven aan de aanbevelingen van de Commissie Halsema en daarmee een verbetering van de kwaliteit van bestuur en toezicht bij semipublieke instellingen bewerkstelligen; en
2) uniformering, aanvulling en verduidelijking van de regels met betrekking tot bestuur en toezicht waar dat aangewezen is, met (voldoende) oog voor de verschillen tussen rechtspersonen en de aard van de daaraan verbonden organisaties, met bijzondere aandacht voor kleinere verenigingen en stichtingen met vrijwilligerbestuurders.

In hoeverre deze doelen zijn bereikt komt aan de orde in **hoofdstuk 2**.

Vervolgens wordt in **hoofdstuk 3** ingegaan op de vraag of de WBTR ook heeft geleid tot onbedoelde neveneffecten.

Tot slot gaan de onderzoekers in **hoofdstuk 4** na wat de implicaties zijn van de uitgestelde inwerkingtreding van de wettelijke regeling voor het monistische bestuur.

Hoofdstuk 2
Worden met de hoofdmaatregelen de met de WBTR als geheel beoogde doelen bereikt? (onderzoeksvraag 15)

2.1 Eerste overkoepelende doelstelling van de WBTR: verbetering van de kwaliteit van bestuur en toezicht bij semipublieke instellingen

2.1.1 Inleidende opmerkingen

Bij de beantwoording van de vraag of de WBTR een verbetering van de kwaliteit van bestuur en toezicht bij semipublieke instellingen bewerkstelligt, past allereerst de kanttekening dat bestuur en toezicht mensenwerk is. De kwaliteit van bestuur en toezicht is in grote mate afhankelijk van de personen die de organen van het bestuur en de RvC/RvT bemensen. De integriteit, deskundigheid en geschiktheid, (taak)verantwoordelijkheid, beschikbare tijd en actieve betrokkenheid van individuele personen bij het vervullen van hun functie als bestuurder of interne toezichthouder zijn (uiteindelijk) doorslaggevend voor de kwaliteit van het door hen uitgeoefende bestuur en toezicht. Wel is het zo dat wet- en regelgeving, denk hierbij aan gedragsregulering, een integriteits- en deskundigheidstoetsing van kandidaat-bestuurders/toezichthouders, de limitering van het aantal toezichthoudende functies[1], de normering van topinkomens[2] etc. hieraan een steentje kunnen bijdragen door het bieden van een (toetsings-)kader. In de afgelopen decennia zijn – onder meer naar aanleiding van incidenten – diverse wettelijke bepalingen en ook (aanpassingen in) sectorwetten en sectorale governancecodes geïntroduceerd die ten doel hebben de kwaliteit van bestuur en toezicht bij rechtspersonen te bevorderen. In dat licht moet ook de komst en de betekenis van de WBTR worden gezien. De WBTR is met andere woorden geen *stand-alone* maatregel, maar vormt een schakel in een groter geheel en de betekenis ervan moet ook in dat grotere geheel worden geduid. Als flankerende wet- en regelgeving mede (hebben) bij(ge)dragen aan het bewerkstelligen van kwaliteitsverbetering van bestuur en toezicht bij semipublieke instellingen, dan wordt de eerste overkoepelende doelstelling van de WBTR geheel of grotendeels bereikt. Het is in dat geval niet of in mindere mate nodig om hiertoe de wet aan te passen (Deelonderzoek IV, onderzoeksvraag 18) dan wel alternatieve of aanvullende maatregelen te treffen (Deelonderzoek IV, onderzoeksvraag 19).

2.1.2 Onderzoeksmethode en -opzet

Voor de beantwoording van de onderzoeksvraag hebben de onderzoekers drie case studies verricht. Deze betreffen een woningcorporatie (Rochdale), een zorginstelling

---

1 WBT, i.w.tr. 1 januari 2013. Vgl. art. 2:297a en 2:297b BW.
2 WNT, i.w.tr. 1 januari 2013.

(Meavita) en een onderwijsinstelling (ROC Leiden). De bevindingen van deze case studies komen aan bod in par. 2.3-par. 2.5.

Naast de case studies hebben de onderzoekers interviews gehouden met functionarissen van verenigingen van toezichthouders en brancheorganisaties in de semipublieke sectoren van de volkshuisvesting, zorg en onderwijs om na te gaan in hoeverre de WBTR in hun beleving heeft geleid tot professionalisering en kwaliteitsverbetering van bestuur en toezicht bij semipublieke instellingen (zie Deelonderzoek II, hoofdstuk 5). Hetzelfde is gedaan voor de vrijwilligerssector.
De onderzoekers zijn zich ervan bewust dat de eerste overkoepelende doelstelling van de WBTR zich richt op de semipublieke sector, maar het leek hen goed om ook enige aandacht te besteden aan de vrijwilligerssector. De WBTR dient er immers uiteindelijk toe om de kwaliteit van bestuur en toezicht bij verenigingen en stichting in het algemeen te borgen (zie hierna par. 2.8 e.v. over de tweede doelstelling van de WBTR).

De bevindingen van de interviews komen terug in par. 2.6.

2.2 Inleiding case studies

De onderzoekers hebben drie case studies verricht. Deze betreffen een woningcorporatie (Rochdale), een zorginstelling (Meavita) en een onderwijsinstelling (ROC Leiden). Bij deze entiteiten hebben zich in het verleden incidenten voorgedaan die – samen met andere incidenten – aanleiding zijn geweest voor de instelling van de Commissie Halsema en de komst van de WBTR. De focus in de case studies ligt op de tekortkomingen die zich in het bestuur en toezicht bij voormelde rechtspersonen manifesteerden en de vraag in hoeverre de WBTR (was deze destijds al van kracht geweest) tegenwicht had kunnen bieden. Dit raakt ook de vraag naar de meerwaarde van de WBTR. De beantwoording van deze vragen kunnen, zoals eerder opgemerkt, niet worden los gezien van flankerende wet- en regelgeving die eveneens ten doel heeft de kwaliteit van bestuur en toezicht bij verenigingen en stichtingen die opereren in de onderzochte semipublieke sectoren te bevorderen. De onderzoekers besteden om die reden – zij het op hoofdlijnen – aandacht aan sectorspecifieke wet- en regelgeving (waaronder governancecodes).[3]

2.3 Case studie Rochdale (volkshuisvesting)

2.3.1 Casus (op hoofdlijnen)

Woningstichting Rochdale (hierna ook: Rochdale) is een Amsterdamse woningcorporatie die op 1 januari 2004 is ontstaan uit een juridische fusie tussen Bouwvereniging Rochdale met de (veel grotere) Woningstichting Patrimonium. Na de fusie bestond het tweehoofdige bestuur van Rochdale uit de heer Möllenkamp (hierna ook: Möllenkamp)

[3] Evaluatie van de sectorspecifieke regulering valt overigens buiten het bestek van het onderzoek.

en de heer X (hierna ook: X), die vóór de fusie reeds jarenlang[4] een bestuurdersfunctie hadden bij (de voorlopers van) Woningstichting Patrimonium respectievelijk Bouwvereniging Rochdale. Möllenkamp kreeg bij de fusie de titel bestuursvoorzitter. Een ingestelde RvC diende toezicht op het bestuur te houden.

Rochdale had aanvankelijk een goede naam en oogstte lof voor haar inzet in grote herstructureringswijken. Eind 2008 kantelde het imago van Rochdale echter door toedoen van haar bestuursvoorzitter Möllenkamp. Möllenkamp werd landelijk bekend als de corporatiedirecteur die op kosten van Rochdale in een Maserati met chauffeur rondreed, waarmee hij verworden is tot het voorbeeld van zonnekoning-gedrag in de woningcorporatiesector.
Naar aanleiding van een melding door een anonieme klokkenluider over mogelijke integriteitsschendingen, heeft de RvC op 24 oktober 2008 de bestuursvoorzitter geschorst, omdat deze "de raad niet alle informatie had verstrekt die nodig is voor de raad om op adequate wijze te reageren op vragen die in de afgelopen periode gerezen zijn". Vervolgens heeft de RvC besloten Deloitte Bijzonder Onderzoek & Integriteitsadvies B.V. (hierna: Deloitte) een forensisch accountantsonderzoek te laten verrichten naar Möllenkamp. Dit leidde vervolgens tot het ontslag door de RvC van bestuursvoorzitter Möllenkamp per 30 januari 2009. Medebestuurder X was al per 1 oktober 2008 vervroegd uitgetreden.

De gebeurtenissen waren voor de RvC aanleiding om VLUG Adviseurs" (hierna: VLUG) te verzoeken het functioneren van het toezicht door de RvC te evalueren. Per 3 februari 2009 is de voltallige RvC afgetreden, omdat "het maatschappelijk vertrouwen in zijn toezicht is gaan ontbreken". VLUG heeft op 25 mei 2009 het rapport "ONGEZOND VERTROUWEN" uitgebracht.

Op 3 maart 2009 heeft Rochdale aangifte gedaan tegen Möllenkamp. Dit heeft ertoe geleid dat Möllenkamp strafrechtelijk is veroordeeld (in hoger beroep) tot een gevangenisstraf van drie jaar en drie maanden voor onder meer omkoping, witwassen, valsheid in geschrift, opzettelijk doen van onjuiste belastingaangiften alsmede voor meineed gepleegd ten overstaan van parlementaire enquêtecommissie.[5] Het ingestelde cassatieberoep is door de Hoge Raad afgewezen.[6]
Rochdale deed tegen medebestuurder X aangifte wegens beweerde verduistering in dienstbetrekking, maar X werd niet strafrechtelijk vervolgd. Op verzoek van de Minister van VROM heeft de RvC namens Rochdale op grond van art. 2:9, art. 7:661 en art. 6:162

---

4 Möllenkamp zat bijvoorbeeld sinds 1984 in het bestuur en was ruim 19 jaar, van 1990-2009, bestuursvoorzitter.
5 Gerechtshof Amsterdam 29 maart 2017, ECLI:NL:GHAMS:2017:1018.
6 Hoge Raad 2 april 2019, ECLI:NL:HR:2019:441.

BW in een civiele procedure met succes de te veel betaalde bezoldiging en het te veel betaalde vroegpensioen teruggevorderd van X.[7]

2.3.2 Wat er misging in het bestuur en toezicht bij Rochdale (op hoofdpunten)

2.3.2.1 Parlementaire Enquêtecommissie Woningcorporaties

Naar aanleiding van incidenten bij verschillende woningcorporaties,[8] besloot de Tweede Kamer in 2012 tot de instelling van een parlementaire enquête naar het stelsel van volkshuisvesting, waaronder het externe en het interne toezicht.[9] In oktober 2014 bracht de Parlementaire Enquêtecommissie Woningcorporaties haar rapport uit.[10] De enquêtecommissie constateerde dat incidenten bij woningcorporaties waren terug te voeren op onder meer gebrekkige interne governance en dat in een aantal van de onderzochte gevallen sprake was van een dominante bestuurder en een zwakke RvC.[11] In het kader van haar onderzoek heeft de enquêtecommissie de Rochdale-casus diepgaand geanalyseerd.[12]

De enquêtecommissie benoemde in haar rapport bij wat er misging in het bestuur en toezicht bij Rochdale zes factoren die hierna samengevat worden weergegeven.[13]

1. *Te weinig tegenwicht*
   Rochdale, en daarmee ook bestuursvoorzitter Möllenkamp, oogstte als succesvolle vernieuwer van achterstandswijken, zoals de Bijlmer, bewondering van de overheid. Ook het winnen van de 'Gouden Baksteen' droeg bij aan het versterken van de positie van de bestuursvoorzitter. Dit soort successen maakte het – zo valt in het onderzoeksrapport te lezen – moeilijk voor onder meer het interne toezicht om kritiek te hebben en als tegenmacht te functioneren.

2. *Moeite om grenzen te stellen en te handhaven – Capelle Makelaars*
   In 2001 kocht Rochdale een belang in Capelle Makelaars aan, hoewel op grond van de regelgeving een commerciële makelaardij een voor een woningcorporatie niet-toegestane nevenactiviteit was.[14] Van 2001-2008 volgde een discussie tussen bestuursvoorzitter Möllenkamp en de opeenvolgende Ministers over het aanhouden

---

7 Gerechtshof Den Haag 19 november 2019, ECLI:NL:GHDHA:2019:3010. Zie over deze uitspraak: Van Uchelen-Schipper 2020a.

8 Zie hierover Boschma e.a. 2014, p. 159, en Eindrapportage van de Commissie Kaderstelling en Toezicht Woningcorporaties (Commissie Hoekstra), 17 december 2012, p. 31-32.

9 *Kamerstukken II* 2011/12, 29453. Zie hierover Meijeren 2014 en Van Uchelen-Schipper 2018, par. 3.5.4., p. 73.

10 *Kamerstukken II* 2014/15, 33606, nr. 3.

11 Van Uchelen-Schipper 2018, par. 3.5.4, p. 73.

12 *Kamerstukken II* 2014/15, 33606, nr. 6, p. 5.

13 *Kamerstukken II* 2014/15, 33606, nr. 6, p. 88/89.

14 Besluit beheer sociale-huursector (Bbsh) en het beleid voor nevenactiviteiten uitgewerkt in circulaire MG 2001-26.

van het belang van Rochdale in Capelle Makelaars. De Minister dreigde wel met ingrijpen, maar gaf nooit een aanwijzing. Hierdoor kon Rochdale het belang in Capelle Makelaars aanhouden totdat de makelaardij in 2008 uiteindelijk werd verkocht.

3. *Te ruim bestuursmandaat – Frankemaheerd*
   Het bestuur had een zeer ruim bestuursmandaat van 50 miljoen euro voor volkshuisvestelijke activiteiten waarbij borging van de lening plaatsvond door het WSW. Hierdoor kon bestuursvoorzitter Möllenkamp tot grote aankopen overgaan zonder voorafgaande raadpleging van de RvC, "de primaire tegenkracht van een bestuurder".[15] Dit ruime bestuursmandaat maakte het mogelijk dat de bestuursvoorzitter het kantorencomplex Frankemaheerd in de Bijlmer kon aankopen voor een koopprijs van 46,5 miljoen euro zonder goedkeuring van de RvC. Toen er eigenlijk geen weg terug meer was vanwege een boeteclausule van 4,65 miljoen euro, kwam uit dat de WSW-borging niet was geregeld. De betrokken notaris eiste daarom alsnog goedkeuring van de RvC, die hierdoor voor het blok werd gezet om binnen een dag in te stemmen met de aankoop.

4. *Prijsopdrijving door concurrentie – Frankemaheerd*
   Bestuursvoorzitter Möllenkamp onderhandelde zelfstandig over de aankoop van het kantorencomplex Frankemaheerd, hetgeen leidde tot een uiteindelijke aankoopprijs van 46,5 miljoen euro. Dit terwijl er een advies lag op basis van taxaties van een externe makelaar om 31 miljoen euro te betalen. De aankoopprijs was opgedreven en was vooral ingegeven door het uit de markt willen bieden van een andere corporatie en niet gebaseerd op de werkelijke waarde van het vastgoedobject met uiteindelijk een sociale bestemming. De enquêtecommissie concludeerde dat door dit prijsopdrijvende effect maatschappelijk vermogen eenvoudigweg is verdampt.

5. *Te lange zittingsduur van de Raad van Commissarissen*
   Bij het aftreden van de RvC begin 2009 maakten drie commissarissen respectievelijk 24, 28 en 28 jaar deel uit van de raad. Door dergelijke lange zittingstermijnen raakten het bestuur en de RvC zodanig vertrouwd met elkaar dat de RvC minder kritisch werd in zijn toezichthoudende taken. Uit de verslagen van de RvC in de periode 2003-2008 bleek dat de langer zittende commissarissen beduidend minder (kritische) vragen stelden dan de later aangetreden leden. Ook verzoeken van de RvC die verband hielden met zijn controlerende taak, zoals het verbeteren van de kwartaalrapportages, kwamen met name van de later aangetreden commissarissen.

6. *Onvoldoende moreel kompas – de Maserati*
   Bestuursvoorzitter Möllenkamp ging vrijwel ongeremd zijn gang. Voorbeelden hiervan

---

[15] *Kamerstukken II* 2014/15, 33606, nr. 6, p. 88.

zijn de keuze voor een Maserati als dienstauto en het gebruik van de villa van een zakenrelatie, waarbij een verbod van de RvC werd genegeerd en de gedragscode van Rochdale te vrij werd geïnterpreteerd. Möllenkamp hield de Maserati zelfs aan nadat hij er door zijn eigen personeel op werd gewezen dat het rijden in een Maserati niet passend is voor een woningcorporatiedirecteur.

2.3.3 Sectorspecifieke wet- en regelgeving in de sector volkshuisvesting

2.3.3.1 Inleiding

In par. 2.1.1 kwam al aan de orde dat ook flankerende wet- en regelgeving bij kan dragen aan de verwezenlijking van de doelstelling om de kwaliteit van bestuur en toezicht te verbeteren. Voor de woningcorporatiesector is van belang dat deze in hoge mate wordt gereguleerd door 'sectoreigen' bepalingen die voortvloeien uit de Woningwet 2025 en de Governancecode Woningcorporaties 2025. Hierover gaat de volgende paragraaf.

2.3.3.2 Specifiek voor de sector: Woningwet 2025, Autoriteit woningcorporaties en Governancecode Woningcorporaties 2025

Primaat 'sectoreigen' bepalingen Woningwet

In 2015 werd de WonW ingrijpend herzien.[16] Bij deze wijziging van de WonW werd onder meer een sterkere rol toegekend aan het intern toezichthoudende orgaan, de RvC, zodat deze zijn rol van *first line of defense* kan waarmaken. Hiermee werd uitvoering gegeven aan de aanbevelingen van de Parlementaire Enquêtecommissie Woningcorporaties.[17] De WonW 2015 introduceerde voor woningcorporaties op het terrein van bestuur en toezicht tal van wettelijke voorschriften. In 2021 volgde de inwerkingtreding van de WBTR waarbij in Boek 2 BW voor alle verenigingen en stichtingen – onafhankelijk van de sector waarin zij opereren (dus sectorneutraal) – nadere bepalingen voor bestuur en toezicht zijn opgenomen. De WonW is inmiddels een aantal keer herzien. De huidige WonW 2025 bevat nog steeds uitgebreide dwingende governanceregels voor woningcorporaties die zijn opgenomen in 'Afdeling 2. Rechtsvorm en organisatie'.[18] Van belang is dat deze

---

16 Wet van 20 maart 2015, houdende herziening van de regels over toegelaten instellingen en instelling van een Financiële Autoriteit woningcorporaties (Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting), *Stb.* 2015, 145, die dezelfde dag nog is gewijzigd bij de wet van 20 maart 2015 tot wijziging van de Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting, *Stb.* 2015, 146 Deze wetten zijn op 1 juli 2015 in werking getreden, *Stb.* 2015, 232. Ook werd het Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting 2015 van toepassing, *Stb*. 2015, 231.

17 *Kamerstukken II* 2014/15, 33606, nr. 4, p. 187/188.

18 Een deel van deze regels vertoont overlap met de WBTR, zoals de regel dat de statuten voorschriften moeten bevatten over de wijze waarop, in geval van ontstentenis of belet van bestuurders respectievelijk commissarissen, voorlopig in het bestuur respectievelijk de RvC wordt voorzien (art. 25 lid 9 WonW en art. 30 lid 12 WonW). De onderzoekers wijzen erop dat voormelde bepalingen van de Woningwet nog wel betekenis hebben, omdat zij woningcorporaties verplichten om onmiddellijk in de statuten te voorzien in een ontstentenis- en beletregeling. Een vereniging of stichting die geen woningcorporatie is en wiens statuten dateren van voor 1 juli 2021 kan hiermee ingevolge het overgangsrecht van de WBTR wachten tot de eerstvolgende statutenwijziging.

'sectoreigen' (governance)bepalingen ingevolge art. 22 lid 2 WonW voorrang hebben op de bepalingen van Titel 2 (verenigingen) en Titel 6 (stichtingen) van Boek 2 BW.[19] Voorts verklaart art. 24 lid 6 WonW een aantal Boek 2 BW-bepalingen voor woningcorporaties buiten toepassing.[20]

Verplichte raad van commissarissen, de (her)benoeming van zijn leden, zijn taakverantwoordelijkheid en bevoegdheden

Iedere woningcorporatie is verplicht tot het instellen van een intern toezichthoudend orgaan in de vorm van een RvC, die uit ten minste drie natuurlijke personen dient te bestaan (art. 30 lid 1 WonW). De RvC benoemt zelf de commissarissen (coöptatie) en verzoekt bij een voorgenomen benoeming de Minister om zijn zienswijze inzake de geschiktheid en de betrouwbaarheid van de kandidaat-commissaris (art. 30 leden 2 en 3 WonW).[21] Een commissaris kan voor een periode van maximaal vier jaar worden benoemd en kan worden herbenoemd (art. 30 lid 4 WonW). De al dan niet aaneengesloten totale periode waarin een commissaris lid is van de RvC van dezelfde toegelaten instelling is op ten hoogste acht jaar gesteld. Indien een lid van de RvC van een fuserende toegelaten instelling toetreedt tot de RvC van de verkrijgende toegelaten instelling, dan wordt dat voor de toepassing van art. 30 lid 4 WonW niet aangemerkt als een benoeming of een herbenoeming. In geval van een juridische fusie tussen toegelaten instellingen gaan de termijnen met andere woorden niet opnieuw in. Van belang is dat in art. 30 lid 6 WonW een regeling is opgenomen over de onverenigbaarheid van een commissariaat met andere functies:

> "Het lidmaatschap van de raad van commissarissen is onverenigbaar met een voormalig lidmaatschap of lidmaatschap van een orgaan van een rechtspersoon of vennootschap, of enige andere functie, waarvan de uitoefening door de commissaris nadelig kan zijn voor de belangen van de toegelaten instelling of waarvan de uitoefening kan leiden tot de schijn van belangenverstrengeling."

Art. 30 lid 12 onder a WonW schrijft voor dat de statuten van de woningcorporatie een regeling dienen te bevatten voor ontstentenis en belet van commissarissen.

Voorts is in art. 31 lid 1 WonW een nadere invulling van de taakverantwoordelijkheid van commissarissen opgenomen die inhoudt dat zij zich bij de vervulling van hun taak dienen te richten naar het belang van de toegelaten instelling en de door haar in standgehouden onderneming, naar het te behartigen maatschappelijke belang en naar het belang van de

---

[19] Art. 35 lid 1 WonW verklaart bepaalde afdelingen van Titel 9 van Boek 2 BW van toepassing. In aanvulling op een jaarrekening en een jaarverslag moet een woningcorporatie een volkshuisvestingsverslag opstellen (art. 36a WonW).

[20] Het gaat om art. 2:43 lid 2-6, art. 2:44 lid 2, art. 2:291 lid 2, art. 2:293 en art. 2:294 BW.

[21] In de Regeling toegelaten instellingen volkshuisvesting zijn voorschriften opgenomen omtrent geschiktheid en betrouwbaarheid van commissarissen en bestuurders.

betrokken belanghebbenden. Vermeldenswaard in dit verband is dat de RvC dient te voorzien in het behouden en ontwikkelen van de kennis en de vaardigheden die met inachtneming van het bij of krachtens de Woningwet bepaalde noodzakelijk zijn voor het geschikt blijven van personen voor het lidmaatschap van de RvC (art. 31 lid 2 WonW).

De WonW versterkt het interne toezicht en positie van de RvC bij woningcorporaties op onder meer de volgende onderdelen:

- de RvC benoemt de bestuurders. Art. 2:37 lid 1-6 BW is niet van toepassing (art. 25 lid 1 WonW)[22];
- de RvC is dwingendrechtelijk bevoegd tot schorsing- en ontslag van de bestuurders (art. 25 lid 8 WonW);
- de RvC is dwingendrechtelijk bevoegd tot goedkeuring van de in art. 26 lid 1 WonW opgesomde bestuursbesluiten.[23]

Bestuur, de (her)benoeming van zijn leden, zijn taakverantwoordelijkheid en bevoegdheden
De Woningwet stelt geen eisen aan de omvang van het bestuur. Een woningcorporatie kan derhalve een eenhoofdig bestuur kennen. De RvC verzoekt bij een voorgenomen benoeming de Minister om zijn zienswijze inzake de geschiktheid en de betrouwbaarheid van de kandidaat-bestuurder (art. 25 lid 2 WonW).[24] Een bestuurder kan voor een periode van maximaal vier jaar worden benoemd met de mogelijkheid tot herbenoeming voor steeds vier jaar (art. 25 lid 3 WonW). Evenals voor commissarissen geldt ook voor bestuurders een incompatibiliteitsregeling (art. 25 lid 6 WonW). Voorts dienen de statuten van de woningcorporatie een regeling te bevatten voor ontstentenis en belet van bestuurders (art. 25 lid 9 BW). Het bestuur dient zorg te dragen voor het behouden en ontwikkelen van de kennis en de vaardigheden die met inachtneming van het bij of krachtens de Woningwet bepaalde noodzakelijk zijn voor het geschikt blijven van natuurlijke personen voor het lidmaatschap van het bestuur (art. 29b WonW).

Ingeval naar het oordeel van het bestuur bij een woningcorporatie de financiële middelen ontbreken om haar werkzaamheden voort te zetten, dient het dat onverwijld te melden aan de Autoriteit woningcorporaties (zie hierna) en de borgingsvoorziening (art. 29 lid 1 WonW). In de literatuur is erop gewezen dat het bestuur van zijn voornemen de externe

---

[22] Bij de woningcorporatie die de rechtsvorm van een vereniging heeft, heeft de AV derhalve geen zeggenschap ter zake van de benoeming van bestuurders.

[23] In dit verband is ook art. 29a lid 1 WonW van belang inhoudende dat het bestuur onverwijld, uit eigener beweging, aan de RvC mededeling doet van alle feiten en omstandigheden met betrekking tot welke het voor het bestuur duidelijk is of redelijkerwijs duidelijk zou moeten zijn dat zij van invloed kunnen zijn op enig door hem te nemen besluit omtrent de goedkeuring van enig door het bestuur daartoe ingevolge Hoofdstuk IV van de WonW voorgelegd plan of voornemen.

[24] In de Regeling toegelaten instellingen volkshuisvesting zijn voorschriften opgenomen omtrent geschiktheid en betrouwbaarheid van commissarissen en bestuurders.

melding van betalingsonmacht te doen de RvC op de hoogte moet stellen, maar dat de statuten de bevoegdheid van het bestuur tot het doen van de externe melding niet aan banden kunnen leggen door voorafgaande goedkeuring of een initiatief van de RvC te vereisen.[25]

Aanbevelingen Commissie Halsema en de Woningwet
De onderzoekers vestigen in het bijzonder de aandacht op een drietal bepalingen uit de WonW waarmee invulling wordt gegeven aan aanbeveling 4, tweede volzin en aanbeveling 5, tweede volzin van de Commissie Halsema (zie Algemeen Deel, par. 2.7.1). Allereerst art. 30 lid 10 WonW dat woningcorporaties verplicht in hun statuten een bindend voordrachtsrecht toe te kennen aan huurdersorganisaties voor twee of meer commissarissen indien de RvC uit vier of meer commissarissen bestaat, dan wel voor één commissaris, indien de RvC uit drie commissarissen bestaat.[26] Voorts kent art. 33 WonW aan de Ondernemingskamer de exclusieve bevoegdheid[27] toe tot ontslag van een commissaris of de RvC wegens taakverwaarlozing, andere gewichtige redenen of ingrijpende wijziging van omstandigheden. Het verzoek tot ontslag kan worden ingediend door de woningcorporatie zelf, vertegenwoordigd door het bestuur[28] of de RvC, of door de Minister van Binnenlandse Zaken. Tot slot kent art. 39 WonW huurdersorganisaties, bewonerscommissies en de Minister van Binnenlandse Zaken de bevoegdheid toe een enquêteverzoek als bedoeld in art. 2:345 BW bij de Ondernemingskamer in te dienen. Bij verenigingen en stichtingen die een onderneming in stand houden waarvoor ingevolge de wet een ondernemingsraad moet worden ingesteld, geldt dat het bestuur en de RvC op basis van art. 2:346 jo. 2:344 BW bevoegd zijn een enquêteverzoek bij de Ondernemingskamer in te dienen. Van belang is dat de Ondernemingskamer ingevolge art. 2:349a lid 2 BW, na een verzoek daartoe, onmiddellijke voorzieningen kan treffen.

Aanbeveling Commissie Hoekstra[29] meerhoofdig bestuur en de Woningwet
In haar rapport van 17 december 2012 gaf de Commissie Hoekstra te kennen dat bij grotere woningcorporaties c.q. woningcorporaties met een omvangrijke portefeuille van investeringen en financieringen een tweehoofdig bestuur aanbeveling verdient, ter

---

25 Hoppenbrouwers & Rensen 2015, p. 1107.
26 Art. 30 lid 10 WonW bevat nadere voorschriften die in de statuten ter zake van het bindende voordrachtsrecht dienen te worden opgenomen.
27 De exclusieve bevoegdheid van de Ondernemingskamer betekent dat een belanghebbende geen gebruik kan maken van de mogelijkheid van art. 2:298 lid 4 BW om op één of meer van de in lid 1 genoemde gronden een verzoek tot ontslag van een commissaris bij de rechtbank in te dienen.
28 Kritisch over deze aan het bestuur toegekende bevoegdheid: Koster 2016, par. 3.4.
29 De Commissie Hoekstra is in 20212 ingesteld omdat de toenmalige Minister van BZK in een brief aan de Tweede Kamer had aangegeven dat zij het naar aanleiding van de situatie bij Vestia noodzakelijk vond na te denken over een herijking van de kaderstelling en het toezicht inzake de woningcorporaties en daartoe te overwegen een onafhankelijke commissie in te stellen (vgl. brief van 5 april 2012 (*Kamerstukken II* 2011/12, 29453, nr. 243).

verkleining van het gevaar van een dominante rol van een enkele bestuurder.[30] De toenmalige Minister voor Wonen en Rijksdienst heeft bij de herziening van de Woningwet in 2015 deze aanbeveling niet overgenomen. Hij gaf te kennen dat er andere waarborgen in het wetsvoorstel Herziening van de Woningwet zijn opgenomen teneinde zorg te dragen voor meer tegenwicht. In dit verband noemde de Minister onder meer de geschiktheids- en betrouwbaarheidstoetsing bij de voorgenomen benoeming van bestuurders en commissarissen alsmede de versterking van de rol van de RvC en de huurdersorganisaties. Als belangrijke overweging tegen het voorschrijven van een meerhoofdig bestuur zag de regering:

> "dat dit vooral bij kleinere toegelaten instellingen tot hogere kosten (bestuurslasten) kan leiden. Grotere toegelaten instellingen kiezen in een flink aantal gevallen zelf voor een meerhoofdige leiding. In alle gevallen zullen toegelaten instellingen moeten zorgen voor de goede checks and balances in de interne governancestructuur."[31]

Literatuur: verplicht meerhoofdig bestuur bij een woningcorporatie?
In de literatuur zijn kanttekeningen geplaatst bij de keuze van de wetgever om af te zien van het dwingend voorschrijven van een meerhoofdig bestuur bij een woningcorporatie. Van Dongen en Hopmans spreken van een gemiste kans en hebben tegen het kostenargument ingebracht dat kleine woningcorporaties best bestuurd kunnen worden door twee in deeltijd werkende bestuurders. De kosten blijven volgens hen dan in de hand en er kan toch binnen het bestuur weerwerk worden geleverd. Voor woningcorporaties die geen meervoudig bestuur kunnen bekostigen, zou ook het one-tier-board model de gevaren die aan een eenhoofdig bestuur kleven, kunnen ecarteren. Van Dongen en Hopmans betreuren dan ook het afschrijven van het one-tier board bestuursmodel voor woningcorporaties.[32]
Ook Koster spreekt van een gemiste kans. Hij wijst erop dat woningcorporaties doorgaans over een financieel manager zullen beschikken die een dergelijke (tweede) bestuurdersfunctie (bijvoorbeeld) kan vervullen, zodat het niet heel bezwaarlijk lijkt voor woningcorporaties om twee bestuurders te moeten hebben.[33]

Externe toezichthouder: Autoriteit woningcorporaties
Een belangrijk kenmerk van de woningcorporatiesector is de aanwezigheid van een externe toezichthouder: de Autoriteit woningcorporaties (hierna ook: Aw). De Aw is per 1 juli 2015 ingesteld en geregeld in de WonW (art. 60 e.v. WonW).[34] De Aw ressorteert

---

30 Rapport Commissie Hoekstra 2012, p. 5 en p. 36.
31 *Kamerstukken I* 2014/15, 33966, nr. I, p. 17.
32 Van Dongen & Hopmans 2015, p. 130.
33 Koster 2016, par. 3.3.
34 Vgl. voor de bevoegdheden van de Aw: Besluit mandaat Autoriteit woningcorporaties en aanwijzing toezichthouders Woningwet en WNT, d.d. 7 maart 2024.

onder de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening en is onderdeel van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT). Zij houdt toezicht op de financiële gezondheid en de maatschappelijke taken van woningcorporaties om te zorgen dat mensen met een laag inkomen betaalbaar wonen. De Aw speelt ook een rol bij de geschiktheids- en betrouwbaarheidstoetsing die moet worden verricht bij de benoeming van een kandidaat-bestuurder en kandidaat-commissaris, waarvoor de zienswijze van de Minister is vereist.
Van belang is dat de Aw discretionaire bevoegdheden heeft die zij in meer of minder vrije mate kan uitoefenen binnen de kaders van de WonW. De Aw heeft beleidsregels vastgesteld teneinde te verduidelijken hoe zij van de wettelijke bevoegdheden en ruimte gebruikmaakt. De laatste versie van de 'Beleidsregel Autoriteit woningcorporaties' is ingegaan op 1 juli 2025.[35]

Vermeldenswaard is eveneens dat de Aw een Beleidsregel Aw en een Handreiking Aw heeft opgesteld met (een toelichting op) regels over belangenverstrengeling van bestuurders en commissarissen die relevant zijn naast de regels uit de WonW 2025 en de GCW 2025. De Aw heeft deze Beleidsregels en Handreiking opgesteld in goed overleg met Aedes en VTW. Interessant in dit verband is dat de Aw naar aanleiding van berichtgeving van de NOS[36] en Nieuwsuur in juni 2023 over het risico van belangenverstrengeling bij vastgoedbezit van bestuurders en commissarissen, zelf in 2023 een onderzoek heeft ingesteld.[37] Zij deed onderzoek naar 68 gevallen van eigen vastgoedbezit van 13 bestuurders en 55 commissarissen van woningcorporaties. De RvC's hadden, zo oordeelde de Aw in het overgrote deel van deze gevallen voldoende onderbouwd dat het vastgoedbezit niet nadelig was voor de woningcorporaties. Er werden voldoende maatregelen genomen om (de schijn van) belangenverstrengeling te voorkomen. In tien gevallen vertrok een commissaris en enkele bestuurders hebben vastgoed afgestoten. In een beperkt aantal gevallen volgde de Aw de conclusie van de RvC niet en heeft zij om aanvullende acties gevraagd. De Aw concludeerde dat het zelfregulerend vermogen van de corporatiesector over het algemeen voldoende is. Het interne toezicht door de RvC's werkt voldoende bij de herbeoordeling van vastgoedbezit van bestuurders en commissarissen. De Aw sprak haar vertrouwen uit in de stappen die de sector zelf zet om (de schijn van) belangenverstrengeling nu en in de toekomst te voorkomen. Naar aanleiding van voormeld onderzoek van de NOS en Nieuwsuur heeft ook branchevereniging Aedes actie ondernomen door een brief te sturen naar 265 bestuurders met de mededeling dat de integriteitscode wordt aangescherpt.[38] In

---

35 https://www.ilent.nl/documenten/autoriteit-woningcorporaties/publicaties-cijfers-en-wetgeving/publicaties/beleidsregel-autoriteit-woningcorporaties-per-1-juli-2025.
36 Woningcorporatiebazen privé actief als vastgoedbelegger, sector scherpt integriteitscode aan.
37 https://aedes.nl/governance-en-integriteit/toezichthouder-aw-vertrouwen-dat-woningcorporaties-belangenverstrengeling.
38 Woningcorporatiebazen privé actief als vastgoedbelegger, sector scherpt integriteitscode aan.

september 2023 hebben Aedes en VTW hieraan gevolg gegeven en de integriteitscode aangescherpt in die zin dat een bestuurder en een commissaris van een woningcorporatie niet zelf eigen woningen mogen verhuren in dezelfde regio als waar de woningcorporatie actief is.[39]

Noemenswaardig is ook dat de Aw jaarlijks een rechtmatigheidsbeoordeling verricht, hetgeen inhoudt dat zij op acht onderdelen beoordeelt of woningcorporaties kritieke wet- en regelgeving naleven. Een onderdeel wordt bijvoorbeeld als kritiek beschouwd, als het sterk samenhangt met het waarborgen van de besteding van corporatiemiddelen aan de maatschappelijke doelen waarvoor zij bestemd zijn. Eén van de kritieke onderdelen is de Wet normering topinkomens (WNT). Deze wet beoogt bovenmatige bezoldigingen en ontslagvergoedingen van topfunctionarissen in de (semi)publieke sector tegen te gaan. Uit een nieuwsbericht van de Aw volgt dat in 2024 alle woningcorporaties de WNT hebben nageleefd.[40]

Externe visitatiecommissie
Art. 53a lid 1 WonW verplicht de woningcorporatie ervoor zorg te dragen dat eens in de vier jaar een externe visitatiecommissie een onderzoek verricht naar:

- de resultaten van haar werkzaamheden, zowel uit het oogpunt van het belang van de volkshuisvesting als van het maatschappelijke belang van die werkzaamheden;
- de wijze waarop de belanghebbenden in de gelegenheid zijn gesteld invloed uit te oefenen op het beleid, en
- de kwaliteit van de governance.

De woningcorporatie dient het rapport van de visitatiecommissie, vergezeld van de zienswijze van de RvC en het bestuur daarop, binnen zes weken te sturen aan alle belanghebbenden en degenen die in het kader van het onderzoek hun zienswijze hebben gegeven. Voorts dient de woningcorporatie het rapport binnen de termijn van zes weken langs elektronische weg algemeen verkrijgbaar te stellen (art. 53a lid 4 WonW).

Governancecode Woningcorporaties
Naast de Woningwet zijn 'sectoreigen' bepalingen te vinden in de Governancecode Woningcorporaties. In 2007 werd de eerste door brancheverenigingen Aedes en VTW ontwikkelde Governancecode Woningcorporaties van kracht. Ten tijde van de inwerkingtreding van de WBTR was de Governancecode Woningcorporaties 2020 van

---

39 Woningcorporatiebazen privé actief als vastgoedbelegger, sector scherpt integriteitscode aan.
40 https://www.ilent.nl/actueel/nieuws/2026/03/09/autoriteit-woningcorporaties-positief-over-naleving-kritieke-wet--en-regelgeving. Bij haar beoordeling heeft de Aw gebruikgemaakt van de meest recente jaarverslagen en verantwoordingsinformatie van alle woningcorporaties uit het verslagjaar 2024.

kracht.[41] De meeste recente versie is de Governancecode Woningcorporaties 2025. Voor leden van Aedes en VTW is naleving van de code een lidmaatschapsverplichting. De code richt zich primair op het bestuur en de RvC en gaat uit van vijf principes, waarvan de eerste luidt: "De woningcorporatie handelt volgens waarden en normen die passen bij de maatschappelijke opdracht." Voor het bestuur en de RvC brengt dat met zich mee dat zij een gezamenlijke bestuurs- en toezichtvisie dienen te hebben, waarin het realiseren van maatschappelijke waarde op lange termijn voorop staat (bepaling 1.1 GCW 2025). Sommige regelingen, zoals de tegenstrijdigbelangregeling en ontstentenis en belet, stonden zowel in de GCW 2020 als de GCW 2025 (zie par. 6.3.3 en 6.3.4 van Deelonderzoek II). Meervoudig stemrecht is niet in de GCW 2020 en evenmin in de GCW 2025 geregeld, maar wel in de WBTR. De GCW 2020 bevatte ook een bepaling die inhoudt dat het bestuur de RvC alle relevante informatie voor (het toezicht op) de risicobeheersing.[42] Dit is een bepaling die later ook in de WBTR werd opgenomen.

2.3.4 Rochdale-casus in het licht van de WBTR, de Woningwet 2025 en de GCW 2025

2.3.4.1 Inleiding

Bij Rochdale manifesteerden zich verschillende tekortkomingen in het bestuur en toezicht. De vraag rijst in hoeverre de WBTR, Woningwet 2025 en de GCW 2025 (waren deze destijds al van kracht geweest) tegenwicht hadden kunnen bieden. Hierna wordt een aantal elementen benoemd die van meerwaarde hadden kunnen zijn.[43]

2.3.4.2 Taakverantwoordelijkheid

Ten gevolge van de WBTR is in Boek 2 BW de taakverantwoordelijkheid en het richtsnoer van bestuurders en commissarissen van stichtingen vastgelegd. Zij dienen zich bij de vervulling van hun taak te richten naar het belang van de stichting en de met haar verbonden onderneming of organisatie. Bestuurders en commissarissen moeten de verscheidene belangen binnen de stichting tegen elkaar afwegen en daarbij het overkoepelende belang van het goed functioneren van de stichting vooropstellen. De WBTR geeft hiermee een basisregeling die nader kan worden ingekleurd door sectorspecifieke regelingen. Ten tijde van de Rochdale-casus ontbrak een dergelijke uitdrukkelijke wettelijke normstelling voor de taakvervulling van bestuurders.[44] Bij

---

41 Er is ook een herziene versie van 24 november 2022. Zie Rensen & Hoppenbrouwers 2023, par 6.3.2, p. 133, voetnoot 61.

42 Bepaling 5.4 GCW 2020.

43 Omdat Rochdale de rechtsvorm van een stichting heeft, beperken de onderzoekers zich hierbij tot de stichting.

44 Wel gold en geldt ingevolge art. 31 lid 1 WonW de volgende gedragsnorm voor commissarissen: "Bij de vervulling van hun taak richten de commissarissen zich naar het belang van de toegelaten instelling en de door haar in standgehouden onderneming, naar het te behartigen maatschappelijke belang en naar het belang van de betrokken belanghebbenden." Art. 31 lid 1 WonW geeft op dit punt een nadere inkleuring van de in de WBTR opgenomen basisregeling van art. 2:292a lid 2 BW.

bestuursvoorzitter Möllenkamp en medebestuurder X was er onvoldoende besef van de op hen als bestuurder rustende taakverantwoordelijkheid en ook van het feit dat zij een stichting bestuurden met een semipublieke taak waardoor zij (indirect) gebruik maakten van publiek geld. Bij Möllenkamp bleek dit onder meer uit de keuze voor een Maserati als dienstauto en het blijven gebruiken ervan ondanks het verbod van de RvC, het gebruik van de villa van een zakenrelatie, het op een onjuiste wijze gebruik maken van het bestuursmandaat en zijn rol bij het toekennen van een riante bezoldiging en regeling van prepensioen aan medebestuurder X.
Ook bij X was sprake van een onvoldoende besef van de op hem rustende bestuurdersverantwoordelijkheid. Hij liet Möllenkamp volledig zijn gang gaan en eigende zich bovendien een riante bezoldiging en prepensioen toe, waarbij de RvC, die volgens de statuten van Rochdale bij uitsluiting bevoegd was de beloning van bestuurders vast te stellen, werd gepasseerd.
Bij het element van de vastlegging in Boek 2 BW van de taakverantwoordelijkheid en het richtsnoer van bestuurders en commissarissen van stichtingen past wel een relativering. Het wettelijk vastleggen van de gerichtheid op het belang van de stichting en de met haar verbonden onderneming of organisatie betekent niet noodzakelijkerwijs dat de desbetreffende bestuurder of commissaris zich in de praktijk ook daadwerkelijk anders gaat gedragen.

2.3.4.3 Intern tegenwicht door medebestuurder(s)

Ten tijde van de incidenten had Rochdale een tweehoofdig bestuur, bestaande uit Möllenkamp en X. Het adviesbureau VLUG dat in 2008 door de RvC werd ingeschakeld rapporteerde dat de keuze voor een tweehoofdig bestuur was ingegeven door het willen vormgeven aan interne tegenkracht binnen het bestuur. Bij een meerhoofdig bestuur is collegiaal overleg en besluitvorming noodzakelijk alvorens tot uitvoering van een voornemen kan worden overgegaan. Haaks hierop stond echter dat de statuten van Rochdale bepaalden dat bij een meerhoofdig bestuur de stem van de voorzitter de doorslag gaf bij een staking van de stemmen.[45] Dit bracht X in een niet-benijdenswaardige positie. X kon steeds worden 'weggestemd', terwijl hij wel medeverantwoordelijk was en aansprakelijk kon worden gehouden in geval van onbehoorlijk bestuur van zijn mede-bestuurder.[46]
De WBTR bewerkstelligt dat een dergelijke statutaire regeling van meervoudig stemrecht van bestuurders (en ook commissarissen) ongeoorloofd is. Een overgangsregeling is opgenomen voor ongeoorloofde bepalingen die reeds voor de inwerkingtreding van de WBTR op 1 juli 2021 in de statuten zijn opgenomen. Deze zijn nog maximaal vijf jaar, dus tot 1 juli 2026 geldig. Ingeval de statuten eerder worden gewijzigd, moet de

---

45 Zie ook de uitspraak van het Gerechtshof Den Haag 19 november 2019, ECLI:NL:GHDHA:2019:3010 onder 1.46 waarin wordt verwezen naar het rapport ONGEZOND VERTROUWEN.
46 Van Uchelen-Schipper 2020a.

ongeoorloofde stemrechtbepaling uit de statuten worden verwijderd. Het verhinderen dat een bestuurder of commissaris een doorslaggevende stem heeft bij de besluitvorming, leidt tot een meer evenwichtige verhouding binnen het bestuur en de RvC waarbij interne tegenkracht kan worden geboden. Er is sprake van een preventief werkend mechanisme: één bestuurder of één commissaris kan niet tegen de wil van de andere bestuurder(s) of commissaris(sen) zijn zin doordrukken en bewerkstelligen dat een bepaald besluit al dan niet wordt genomen.

2.3.4.4 Begrenzen (her)benoeming leden RvC

De lange zittingstermijnen (24 tot 28 jaar) van een drietal leden van de RvC van Rochdale maakten dat de RvC vervlochten was met de organisatie en daardoor minder kritisch werd (en kon zijn) bij de uitoefening van zijn toezichthoudende taken. Sinds 2015 legt de Woningwet de (her)benoeming van een commissaris bij een woningcorporatie in tijdsduur vergaand aan banden. Een commissaris kan voor een periode van maximaal vier jaar worden benoemd en kan worden herbenoemd (art. 30 lid 4 WonW). De al dan niet aaneengesloten totale periode waarin een commissaris lid is van de RvC van dezelfde toegelaten instelling is op ten hoogste acht jaar gesteld. Indien een lid van de RvC van een fuserende toegelaten instelling toetreedt tot de RvC van de verkrijgende toegelaten instelling, dan wordt dat voor de toepassing van art. 30 lid 4 WonW niet aangemerkt als een benoeming of een herbenoeming. In geval van een juridische fusie tussen toegelaten instellingen gaan de termijnen met andere woorden niet opnieuw in. De onderzoekers merken op dat kortere zittingstermijnen niet alleen kunnen zorgen voor een meer kritische opstelling van commissarissen, maar ook gelegenheid geven om meer diversiteit in de samenstelling van de RvC te bewerkstelligen. Opmerking verdient dat commissarissen die reeds voor de inwerkingtreding van de Woningwet 2015 voor onbepaalde tijd zijn benoemd, nog wel een langere zittingsduur kunnen hebben dan acht jaar.[47]

Voor commissarissen die voor bepaalde tijd zijn benoemd en waarbij een herbenoeming aan de orde is, is van belang dat de WBTR bewerkstelligt dat een herbenoeming niet blindelings, als een vanzelfsprekendheid, plaatsheeft. In art. 2:292a lid 9 BW is bepaald dat de aanbeveling en de voordracht tot herbenoeming moeten worden gemotiveerd. Bij herbenoeming moet rekening worden gehouden met de wijze waarop de kandidaat zijn taak als commissaris heeft vervuld.

2.3.4.5 Informatieverschaffing door bestuur aan RvC

In de door Rochdale ingestelde aansprakelijkheidsprocedure tegen bestuurder X kwam naar voren dat deze bestuurder niet scherp voor ogen stond hoe het zat met de

[47] In vergelijkbare zin voor bestuurders van woningcorporaties: Bokhorst & Overman 2021, p. 35.

verantwoordelijkheid van het bestuur om informatie te verschaffen aan de RvC. Dit ondanks dat het directiestatuut, dat op de statuten van Rochdale was gebaseerd, bepaalde: "De Raad van Bestuur zorgt voor een tijdige en optimale informatievoorziening aan de Raad van Commissarissen." De WBTR heeft ervoor gezorgd dat in art. 2:292a lid 10 BW expliciet is bepaald dat het bestuur de RvC tijdig de voor de uitoefening van diens taak noodzakelijke gegevens verstrekt. Voorts verplicht art. 2:292a lid 11 BW het bestuur om ten minste een keer per jaar de RvC schriftelijk op de hoogte te stellen van de hoofdlijnen van het strategisch beleid, van de algemene en financiële risico's en van de gebruikte beheers- en controlesystemen. De WBTR legt aldus een actieve informatieplicht op het bestuur. Een specifieke informatieplicht is opgenomen in art. 29a WonW: het bestuur dient onverwijld, uit eigen beweging, aan de RvC mededeling te doen van alle feiten en omstandigheden met betrekking tot welke het voor het bestuur duidelijk is of redelijkerwijs duidelijk zou moeten zijn dat zij van invloed kunnen zijn op een door de RvC te nemen besluit omtrent de goedkeuring van een door het bestuur daartoe ingevolge Hoofdstuk IV van de WonW voorgelegd plan of voornemen.

2.3.4.6 Extern tegenwicht

In 2015 is in de Woningwet het externe toezicht op het bestuur en de interne toezichthouders van een woningcorporatie versterkt. In par. 2.3.3.2 is uiteengezet op welke wijzen dit is gebeurd. Wij volstaan hier met het kort noemen van:

i) de instelling van de AW en rol die zij heeft bij het uitoefenen van doorlopend externe toezicht op woningcorporaties, de (her)benoeming van bestuurders en commissarissen en de jaarlijkse uitvoering van de rechtmatigheidsbeoordeling;
ii) de verplichting dat een externe visitatiecommissie eens in de vier jaar een onderzoek verricht naar onder meer de kwaliteit van de governance van de woningcorporatie;
iii) de bevoegdheid van huurdersorganisaties, bewonerscommissies en de Minister van Binnenlandse Zaken een enquêteverzoek bij de Ondernemingskamer in te dienen.

Extern tegenwicht kan voorkomen dat zich onregelmatigheden voordoen en – als dat onverhoopt wel het geval is – bewerkstelligen dat deze tijdig worden gesignaleerd en dat er adequaat op wordt geacteerd.

2.4 Case studie Meavita (zorg)

2.4.1 Casus (op hoofdlijnen)[48]

[48] De feiten van deze casus zijn voornamelijk ontleend aan Gerechtshof Amsterdam (OK) 2 november 2015, *JOR* 2016/61 en *RO* 2016/8 (*Stichting Meavita Nederland c.s.*).

Het Meavita-concern is gevormd door een reeks van 'bestuurlijke fusies' van verschillende stichtingen die zich bezig houden met het verlenen van zorg en thuiszorg op basis van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) en vanaf 2007 op basis van de toen geïntroduceerde Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO).[49] Een bestuurlijke fusie houdt in dat via de statuten een zogenoemde 'personele unie' wordt gecreëerd: de bestuurders van de ene stichting zijn ook de bestuurders van de andere stichting. De raad van bestuur (RvB) van de Haagse Stichting Meavitagroep (Meavitagroep) besloot in 2006 een dergelijke fusie aan te gaan met stichtingen van een zorggroep die opereerde in andere regio's, welke zorggroep bestond uit Stichting Sensire (Sensire) Stichting Vitras/CMD (Vitras) en Stichting Thuiszorg Groningen (Thuiszorg Groningen). Sensire en Thuiszorg Groningen waren in 2005 al 'bestuurlijk gefuseerd' met de in dat kader nieuw opgerichte stichting S&TZG. Vanaf eind 2005 behoorde ook Vitras tot de groep van S&TZG.

Per 1 januari 2007 zijn Meavitagroep en S&TZG een bestuurlijke fusie aangegaan. De naam van S&TZG werd per 20 maart 2007 gewijzigd in Stichting Meavita Nederland (Meavita Nederland) en deze stichting kwam als 'tophoudster' aan het hoofd te staan van de gefuseerde groep. Dat hield in dat de leden van de RvB van Meavita Nederland ook de bestuurders waren van Meavitagroep, Sensire, Vitras en Thuiszorg Groningen. Deze vier stichtingen waren op hun beurt ook weer 'tussenhoudster' van elk een eigen 'poot' van stichtingen die elk actief waren in verschillende regio's.[50] Meavita Nederland dreef geen eigen onderneming en had vooral ten doel de andere stichtingen en de vennootschappen van het concern aan te sturen. Meavitagroep, Thuiszorg Groningen, Sensire en Vitras hadden vanaf 1 januari 2007 geen toezichthoudend orgaan. Het behoorde tot de taak van de raad van commissarissen (RvC) van Meavita Nederland om integraal toezicht te houden op de gang van zaken bij de overige leden van het Meavita concern. Thuiszorg Groningen, Sensire en Vitras hadden zowel voor als na de fusie elk een 'algemeen directeur', die verantwoordelijk was voor de operationele aansturing. Ook Meavitagroep kreeg vanaf het moment van de fusie een niet-statutaire algemeen directeur (ad interim). De algemeen directeuren rapporteerden aan het (statutair) bestuur van de betrokken stichtingen.

Situatie die leidde tot het faillissement

In het Meavita-concern waren vanaf 2007 in totaal ongeveer 20.000 personeelsleden werkzaam.[51] Er werd zorg verleend aan ongeveer 100.000 cliënten. Per 1 januari 2007 werd de WMO ingevoerd. Als gevolg hiervan werd de bekostiging van thuishulp of huishoudelijke hulp uit de AWBZ gehaald en werden gemeenten voortaan

---

49 Houwen & Perquin-Deelen 2023, par. 19.4, p. 494.

50 Zie voor een structuurtekening: Oostwouder & Scholten 2016, p. 31.

51 Gerechtshof Amsterdam (OK) 2 november 2015, *JOR* 2016/61 en *RO* 2016/8, r.o. 2.16.

verantwoordelijk voor de huishoudelijke hulp. Dit bracht mee dat gemeenten de huishoudelijke hulp op door hun te bepalen wijze moesten aanbesteden. De gemeente Den Haag heeft bij de aanbesteding een model gebruikt waarbij de aanbieder niet kon inschrijven tegen de prijs waartegen deze de hulp wilde leveren, maar slechts kon mededelen of hij de door de gemeente voorgestelde prijs accepteerde. Meavitagroep heeft het aanbod van de gemeente Den Haag, dat onder de kostprijs van de door Meavitagroep geboden zorg lag, geaccepteerd.[52]

Naar aanleiding van een opdracht van Meavita Nederland in verband met tegenvallende resultaten rapporteerde PricewaterhouseCoopers Accountants (PwC) eind 2007, vooruitlopend op de definitieve rapportages, over de zorgwekkende financiële situatie van Meavita Nederland c.s. Medio 2008 is in de openbaarheid gekomen dat zich bij Meavita Nederland financiële problemen voordeden. Van 2005 tot en met 2008 hebben Meavitagroep, S&TZG en Meavita Nederland gewerkt aan een innovatieproject dat tot doel had om een internetverbinding tot stand te brengen tussen de klant en de zorgverlener, waardoor personeel effectiever kon worden ingezet. Dit zogeheten TVfoon project heeft – na aftrek van subsidies ten bedrage van € 6,2 miljoen – een verlies opgeleverd van in totaal € 14,1 miljoen.

In een brief aan de Tweede Kamer van 28 januari 2009 heeft de staatssecretaris van VWS onder meer geconstateerd dat "de continuïteit van zorg en van de huishoudelijke hulp geleverd door Meavita op korte termijn in gevaar" was en dat "de juridische (aansprakelijkheids)structuur en financiële huishouding van Meavita uitermate complex" was.[53] In 2009 is een ontvlechting van Sensire en Vitras geëffectueerd door statutenwijzigingen. Teneinde de dienstverlening veilig te stellen zijn de bedrijfsactiviteiten van Meavitagroep en Thuiszorg Groningen in februari 2009 door ingrijpen van de staatssecretaris van VWS overgeheveld naar een tweetal nieuwe stichtingen. Op 24 februari 2009 zijn Meavitagroep c.s. en Thuiszorg Groningen c.s. in staat van faillissement verklaard.

Enquêteprocedure en wanbeleid-oordeel OK
Door werknemersorganisatie Abvakabo FNV (FNV) is bij de Ondernemingskamer een verzoek ingediend op grond van art. 2:347 BW om onderzoek te doen naar het beleid en de gang van zaken binnen Meavitagroep, Sensire en Vitras. Bij beschikking van 30 mei 2011 heeft de OK een onderzoek bevolen omdat naar haar oordeel sprake was van

---

[52] Het bekostigingsstelsel van de AWBZ gaat uit van een productieplafond (een maximum aantal klanten dat kan worden geholpen), dat wordt vastgesteld in afspraken tussen de zorgaanbieder en het zorgkantoor of de zorgverzekeraar. Boven dat maximum wordt de productie niet of slechts gedeeltelijk aan de zorgaanbieder vergoed. In het Meavita-concern zijn in 2007 en 2008 meer klanten geholpen dan in de productieafspraken als plafond was vastgelegd.

[53] *Kamerstukken II* 2008/09, 26631, nr. 293, p. 2.

gegronde redenen om te twijfelen aan een juist beleid en een juiste gang van zaken.[54] De door de OK aangestelde onderzoekers hebben hun bevindingen in 2013 aan de OK gestuurd. Vervolgens heeft de FNV met steun van de curatoren van Meavita Nederland en Meavitagroep de OK verzocht om op basis van het onderzoeksverslag wanbeleid vast te stellen, een aantal dechargebesluiten te vernietigen en de kosten voor het onderzoek ten laste te brengen van de bestuurders en commissarissen. De OK heeft vervolgens op 2 november 2015 geoordeeld dat sprake is van wanbeleid.[55] Deze beschikking is vernietigd door de Hoge Raad[56], maar de vernietiging vond plaats op formele gronden waarbij niet werd toegekomen aan het inhoudelijke oordeel van de OK. Dat maakt dat de beschikking van 2 november 2012 inhoudelijk relevant is gebleven.[57]

2.4.2 Wat er misging in het bestuur en toezicht bij Meavita

Uit de OK-beschikking van november 2015 en diverse literatuur is af te leiden wat er misging in het bestuur en toezicht. Kortgezegd werd wanbeleid geconstateerd ten aanzien van de voorbereiding van de bestuurlijke fusies en de investeringen (waaronder het TVfoon-project) en de besluitvorming door de RvB en de RvC hierover. Ook wat betreft het opstellen van profielen voor de nieuwe RvB en RvC, de beoordeling van de RvB en informatievoorziening ging het mis.

1. *Voorbereiding fusie*

De fusie tussen Meavitagroep en S&TZG waardoor het Meavita-concern tot stand kwam was volgens de OK door de fusiepartners onvoldoende doordacht, voorbereid en uitgewerkt.[58] De doelstellingen van de fusie waren van tevoren slechts op hoofdlijnen vastgesteld. Een duidelijke taakstelling (actie en tijdspad) voor de RvB ontbrak en evenmin waren afspraken gemaakt over de wijze waarop en de tijdstippen waarop de bij de fusie te vormen RvC toezicht zou houden op de verwezenlijking van de doelstellingen. Een en ander werd overgelaten aan besluitvorming na de fusie. Ook na de fusie is het niet tot concretisering gekomen. Een risicoparagraaf ontbrak in het fusiedocument. De toen reeds bekende risico's (de kwaliteit van de managementinformatie, de invoering van de WMO, de overproductie van AWBZ-zorg, de moeizame uitrol van TVfoon) waren niet, althans onvoldoende, in kaart gebracht.

2. *Ontbreken van centrale sturing*

---

54 Gerechtshof Amsterdam (OK) 30 mei 2011, *JOR* 2011/219 (*Stichting Meavita Nederland c.s., eerste aanleg*).
55 Gerechtshof Amsterdam (OK) 2 november 2015, *JOR* 2016/61 en *RO* 2016/8 (*Stichting Meavita Nederland c.s.*).
56 HR 18 november 2016, *JOR* 2017/30.
57 Vanwege een schikking tussen partijen is het vervolgens niet gekomen tot een nieuwe OK-beschikking. Houwen & Perquin-Deelen 2023, par. 19.4, p. 494.
58 Gerechtshof Amsterdam (OK) 2 november 2015, *JOR* 2016/61 en *RO* 2016/8, r.o. 6.15 e.v.

De RvB en de RvC stond voor ogen dat de fusie zich hoofdzakelijk zou richten op de topstructuur van de fusiepartners en dat de onderliggende structuur nagenoeg ongewijzigd zou blijven. De concernbrede ambities van Meavita Nederland en de gekozen structuur vergden echter bij uitstek centrale sturing. De decentrale besturingsfilosofie was daarmee in strijd. Het was op grond van die filosofie de bedoeling dat de RvB als "een bestuur op afstand zou fungeren" met vooral een toetsende rol ten aanzien van het beleid van de algemeen directeuren van de werkmaatschappijen, terwijl de RvC diende te toetsen of die toetsing door de RvB op de juiste wijze geschiedde, ook wel 'metatoetsing' genoemd.[59] Maar de algemeen directeuren vormden nu eenmaal niet het statutaire bestuur van de onderscheiden werkmaatschappijen, aldus de OK. Het statutaire bestuur werd bij de meeste werkmaatschappijen gevormd door dezelfde personen die ook de RvB van Meavita Nederland vormden zodat zij zich volgens de OK niet konden beperken tot toezicht houden op de werkmaatschappijen maar de rol van bestuurder van die maatschappijen op zich dienden te nemen.

3. Vorming nieuwe RvB en RvC en opstellen van profielen

Bij de samenstelling van de nieuwe RvB en RvC werd niet gehandeld op grond van functieprofielen. Vooral de 'bloedgroependiscussie' (vanuit welke fusiepartner was het beoogde lid afkomstig) speelde een belangrijke rol, hetgeen door de OK een oneigenlijk argument werd genoemd. Het spreekt volgens de OK voor zich dat bij een operatie van zo grote omvang een zorgvuldige en zakelijke keuze van bestuurders en toezichthouders van doorslaggevend belang is. In plaats van een zakelijke voorbereiding door het opstellen van objectieve criteria, hield men zich in het bijzonder bezig met de – beperkte – keuze tussen de in de fusiepartners zittende bestuursvoorzitters. Dat vergrootte het risico dat bij de te maken keuzes niet de geschiktheid voor de te vervullen functies maar andere factoren (een 'eerlijke verdeling' en een uitruil van functies) de overhand kregen. Of de ervaring van de kandidaten voldoende aansloot bij (de taken met betrekking tot) de fusiedoelstellingen en de omstandigheden waaronder die zouden moeten worden verwezenlijkt had volgens de OK op verantwoorde wijze kunnen worden onderzocht door profielen op te stellen, hetgeen niet is gebeurd.

Reeds in de Zorgbrede Governancecode 2005 (ZGC 2005) stond dat jaarlijks met elk van de leden van de RvB functionerings- en beoordelingsgesprekken gehouden moeten worden. Dergelijke gesprekken zijn niet gevoerd in 2006 met de bestuurders van de fusiepartners en ook niet na 1 januari 2007 met de bestuurders van Meavita Nederland. De OK merkte op dat zelfs als dit niet in de ZGC 2005 had gestaan niet kan worden aanvaard dat bestuurders worden benoemd en hun taak kunnen (blijven) vervullen zonder dat in de betrokken periode op enigerlei wijze een weloverwogen en objectieve reflectie op de inhoud van de respectieve taken en op de keuze van degene die met die

---

[59] Gerechtshof Amsterdam (OK) 2 november 2015, *JOR* 2016/61 en *RO* 2016/8, r.o. 6.17.

taken zullen worden belast alsmede een beoordeling van de vervulling van die taken plaats vindt. Het is naar het oordeel van de Ondernemingskamer de combinatie van het ontbreken van profielschetsen en functionerings- en beoordelingsgesprekken of enige andere objectieve reflectie op de inhoud van de taken en de taakvervulling, die maakt dat dit nalaten een ernstig tekortschieten oplevert.

Er zijn evenmin profielen opgesteld voor de samenstelling van de nieuwe RvC na de fusie.[60] In plaats van een zakelijke voorbereiding door het opstellen van objectieve criteria, hield men zich ook hier vooral bezig met de – beperkte – keuze tussen de in de fusiepartners zittende toezichthoudende personen, waarbij de herkomst van de te benoemen leden, de 'bloedgroepen', een belangrijke rol speelde. Die omstandigheden vergrootten het risico dat bij de keuzes niet de geschiktheid voor de te vervullen functies maar andere factoren de overhand kregen.[61] De OK merkte op dat het erop lijkt, dat de fusiepartners het bestaan van bloedgroepen tot op zekere hoogte tot uitgangspunt hebben genomen. De RvC van Meavita Nederland zou bestaan uit vijf personen, twee afkomstig van de RvT van Meavitagroep en twee van de RvC van S&TZG, terwijl deze vier commissarissen een vijfde lid zouden zoeken. Bij het staken van de stemmen, zouden de stemmen van de uit S&TZG afkomstige leden beslissend zijn, zo volgt uit de door de OK opgesomde feiten.[62]

4. RvC-leden niet volledig geïnformeerd door de voorzitter

De OK overwoog dat de voorzitter zijn medecommissarissen de belangrijke interne en externe signalen over het functioneren van de voorzitter van de RvB heeft onthouden. De vrees voor oppositie en/of aftreden van leden van de RvC vormden daarvoor geen rechtvaardiging. De voorzitter van de RvC heeft aldus afbreuk gedaan aan het goede functioneren van de RvC en de RvC de mogelijkheid ontnomen om in een eerder stadium over de positie van de bestuurder te beraadslagen althans de ontbrekende informatie daarin te betrekken en naar aanleiding daarvan al dan niet maatregelen te nemen. Op 1 oktober 2007 zijn drie nieuwe leden tot de RvC van Meavita Nederland toegetreden maar deze nieuwe leden waren bij hun benoeming door de voorzitter niet voldoende op de hoogte gesteld "van het zware weer waarin de organisatie verkeerde".[63]

---

60 Gerechtshof Amsterdam (OK) 2 november 2015, *JOR* 2016/61 en *RO* 2016/8, r.o. 6.29 e.v.

61 Gerechtshof Amsterdam (OK) 2 november 2015, *JOR* 2016/61 en *RO* 2016/8, r.o. 6.31. De OK merkte nog op, dat voormelde 'bloedgroependiscussie' de besluitvorming ook na de fusie nog parten is blijven spelen.

62 De OK merkte op dat aan de mogelijkheid dat de leden van de RvC in staat zouden zijn de bloedgroepengedachte te overstijgen en dat daarom de stemming mogelijk niet langs de lijn van de bloedgroepen zou lopen, kennelijk niet werd gedacht.

63 Gerechtshof Amsterdam (OK) 2 november 2015, *JOR* 2016/61 en *RO* 2016/8, r.o. 6.39 e.v. Naar het oordeel van de OK is het onaanvaardbaar dat de zittende RvC, en in het bijzonder de voorzitter, deze nieuwe leden niet over de problemen informeerde. De voorzitter van de RvC is niet een vader die zijn kinderen voor bestaande of komende gevaren moet beschermen, aldus de OK.

5. TVfoon-project: geen goedkeuring RvC en advies OR/cliëntenraad
S&TZG heeft besloten tot het opzetten van TVfoon, een omvangrijk project, en is terzake financiële verplichtingen aangegaan zonder een behoorlijke business case op te stellen.[64] De voorzitter van de RvB heeft volgens de OK welbewust en in strijd met de interne regelgeving deze besluiten niet ter goedkeuring aan de RvC voorgelegd. Bovendien heeft S&TZG niet (tijdig) het advies gevraagd aan haar centrale ondernemingsraad respectievelijk aan haar centrale cliëntenraad, aldus de OK. De RvC heeft vervolgens na het ontdekken van het overtreden van de interne regels van de Wet op de ondernemingsraden (WOR) en de Wet medezeggenschap cliënten zorginstellingen (Wmcz) die overtredingen onbesproken gelaten. De RvC is daardoor niet toegekomen aan de vraag of daaraan consequenties moesten worden verbonden, maar heeft in die vergadering voor het desbetreffende beleid decharge verleend.

De OK stelde op verschillende onderdelen wanbeleid van de betrokken rechtspersonen vast. De OK oordeelde overigens ook dat de besluiten tot het verlenen van decharge, die geen rekening met dit wanbeleid hielden, in het licht van dat wanbeleid niet op goede gronden zijn genomen en achtte het daarom geboden om die besluiten te vernietigen.

2.4.3 Aanpassingen in sectorwet- en regelgeving naar aanleiding van Meavita

De Commissie Halsema noemde in haar rapport in 2013 Meavita als voorbeeld van een semipublieke instelling die in de problemen is gekomen.[65] In de Kabinetsreactie op het rapport werd opgemerkt:

> "Door de steeds complexere omgeving en in veel gevallen ook door schaalvergroting is de rol van besturen en toezichthouders binnen de instellingen de afgelopen decennia veranderd. Maar besturen, interne toezichthouders en de medezeggenschapsorganen blijken in de praktijk niet altijd in staat die nieuwe rol naar behoren te vervullen. Dat heeft soms te maken met het niveau van kennis en vaardigheden, waaraan de eisen terecht hoog zijn, maar ook met de wijze waarop instellingen en de sector waarbinnen zij actief zijn, zijn georganiseerd."[66]

De toenmalige Minister van VWS schreef in een brief van 19 september 2013 dat bestuurders en toezichthouders in de zorg al een belangrijke professionaliseringsslag hadden gemaakt, maar dat bij verschillende incidenten is gebleken dat wanneer de interne bestuurs- en toezichtstructuur van een zorgaanbieder tekortschiet, dit ook gevolgen kan hebben voor de kwaliteit van de zorg en voor de continuïteit van de zorg.[67] Zij kondigde aan te komen met een wetsvoorstel voor goed bestuur in de zorg. In januari

---

64 Gerechtshof Amsterdam (OK) 2 november 2015, *JOR* 2016/61 en *RO* 2016/8, r.o. 11.23.
65 Rapport Commissie Halsema 2013, p. 1.
66 *Kamerstukken II* 2013/14, 28497, nr. 69, p. 5.
67 *Kamerstukken II* 2013/14, 32012, nr. 15, p. 1.

2015 werd echter aangekondigd dat dit wetsvoorstel niet door zou gaan en dat eerst zou worden bekeken of bestaande wet- en regelgeving voor verbetering vatbaar is.[68] De Minister merkte op dat Boek 2 BW en de WTZi reeds eisen stellen aan het bestuur en de RvT van een zorginstelling.

> "Het interne toezichthoudende orgaan, vaak de raad van toezicht, heeft de verantwoordelijkheid om het beleid en de besluiten van de raad van bestuur te toetsen. De toezichthouder stelt zich daarbij idealiter positief kritisch op en betrekt bij het toezicht zowel het publieke belang van de instelling als de perspectieven van direct betrokkenen en belanghebbenden. De raad van toezicht moet de raad van bestuur in dat opzicht ook tot de orde (kunnen) roepen en corrigerend optreden waar dat nodig is. Uit diverse rapporten en gesprekken blijkt echter dat interne toezichthouders te vaak handelingsverlegen zijn, nog te weinig hun rol als werkgever van de bestuurder en «countervailing power» spelen en niet altijd voldoende ondersteund worden om hun taken goed uit te voeren."[69]

De Minister meent dat de door de zorgsector zelf ontwikkelde governancenormen in de ZGC 2010 een effectief instrument kunnen zijn om de gewenste cultuurverandering in de zorg te bereiken, mits de vrijblijvendheid van deze normen wordt verkleind. Daarbij streeft de minister naar een goede balans tussen de wet- en regelgeving van de overheid en de eigen verantwoordelijkheid van de sector vastgelegd in sectorspecifieke normen en de verantwoordelijkheid van individuele zorgaanbieders."[70]

Eind 2015 merkte de toenmalige Staatssecretaris van VWS op dat sinds het faillissement van Meavita de kaders op het terrein van governance voor zorginstellingen en de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en de sector op een aantal punten zijn aangescherpt. Vervolgens lichtte de Staatssecretaris toe hoe die aanscherping eruitziet.[71] Wat betreft aanpassingen in Boek 2 BW werd het voorontwerp WBTR genoemd waarover een internetconsulatie had plaatsgevonden. Zij merkte op dat daarin een wettelijk richtsnoer, een tegenstrijdigbelangregeling en aansprakelijkheidsregeling voor bestuurders en commissarissen van iedere rechtspersoon zouden worden opgenomen. De Staatssecretaris noemde ook de WBT waarin het aantal commissariaten bij grote rechtspersonen is gemaximeerd per 1 januari 2013. Deze aanpassing is voor stichtingen opgenomen in art. 2:297a en 2:297b BW. Het aantal functies van de voorzitter van de RvC van Meavita was zelfs de reden voor Tweede Kamerlid Agema om een motie in te dienen,

---

68 *Kamerstukken II* 2014/15, 32012, nr. 23, p. 3.

69 *Kamerstukken II* 2014/15, 32012, nr. 23, p. 3.

70 De Minister benoemde op het terrein van goed bestuur vier speerpunten: (1) aanscherpen verantwoordelijkheden over en weer van bestuurders en toezichthouder; (2) versterking extern toezicht en aanpak van onbehoorlijk bestuur en wanbeleid; (3) optimaliseren van checks and balances langs de weg van medezeggenschap; en (4) stimuleren van (debat over) goed bestuur.

71 *Kamerstukken II*, 2015/16, 32012, nr. 34, p. 3/4.

waarbij werd opgemerkt dat de voorzitter van de RvC van Meavita Nederland dertig bijbanen had.[72]

De Staatssecretaris noemde ook de maatregelen die de sector zelf heeft genomen:

> "De zorgsector zelf heeft sinds het faillissement van Meavita in 2009 ook het nodige ondernomen om te komen tot verdere professionalisering en verbetering van de bestuurscultuur en daarmee tot verbetering van de governance in de zorg."[73]

Daarbij werden de volgende voorbeelden genoemd:

- In 2010 hebben de Brancheorganisaties Zorg (BoZ) de Zorgbrede Governancecode (zie ook hierna) aangescherpt. Daarin is onder meer het artikel over belangenverstrengeling aangescherpt. Bovendien is de werking uitgebreid tot verbonden onderneming(en)/ rechtspersonen. In de vernieuwde code kwam ook meer aandacht voor scholing van leden van de RvT.

- De Nederlands Vereniging Toezichthouders Zorg (NVTZ) heeft, samen met de BoZ en enkele andere partners, de toolkit toezicht gezondheidszorg ontwikkeld. Deze toolkit is bedoeld als checklist en naslagwerk voor toezichthouders in de zorg. Ook is de NVTZ een traject gestart voor verdere professionalisering van toezichthouders. Hierbij is via een proces van brede consultatie onder leiding van voormalig Nationaal Ombudsman Alex Brenninkmeijer gewerkt aan een beroepsprofiel en norm voor een «toezichthouder 2.0.2.0.».

- De Nederlandse Vereniging van de Zorgdirecteuren (NVZD) heeft in 2013 een accreditatiesysteem opgezet om de vakontwikkeling van de individuele bestuurders inzichtelijk te maken. Bestuurders kunnen een ontwikkelingstraject doorlopen en zich na afloop laten accrediteren door de NVZD, wat een vorm van erkenning biedt voor bestuurdersprofessionaliteit. Daarbij is zowel aandacht voor de harde kant (vakontwikkeling) als de zachte kant (zelfreflectief vermogen).

2.4.4 Sectorspecifieke wet- en regelgeving in de zorgsector

Naast de hiervoor genoemde aanpassingen in de governancecode voor zorgorganisaties zijn allerlei aanvullende eisen omtrent bestuur en toezicht opgenomen in sectorwet- en regelgeving. Aansluitend op de thema's die speelden bij Meavita zijn de volgende regels relevant.

---

[72] Klaassen 2016, p. 44 en voetnoot 27, waar zij verwijst naar *Kamerstukken II* 2008/09, 27295, nr. 144.
[73] *Kamerstukken II* 2015/16, 32012, nr. 34, p. 4/5.

Kwaliteit en veiligheid van zorg; bedrijfsvoering
De Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg (Wkkgz) regelt sinds 2016 de verantwoordelijkheid voor goede zorgverlening. Het bestuur van de zorginstelling is verantwoordelijk voor de kwaliteit van de zorg en de RvT dient daarop toezicht te houden.[74] De Wet marktordening gezondheidszorg (Wmg) bepaalt dat de zorginstelling de verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden met betrekking tot de financiële bedrijfsvoering schriftelijk vastlegt (art. 40a Wmg). Ook wordt in de Wmg de (opbouw van de) jaarverantwoording genoemd (art. 40b Wmg). In 2014 is er een zorgspecifieke fusietoets ingevoerd. Daarin is opgenomen dat de RvC/RvT een concentratie (fusie, overname) dient goed te keuren.[75]

Governance-eisen
Art. 3 lid 1 sub a Wtza bepaalt dat een zorgaanbieder die beschikt over een toelatingsvergunning (in de zin van par. 3 de Wtza) voldoet aan een aantal eisen omtrent de 'bestuursstructuur'. Voorheen stonden de eisen aan de bestuursstructuur in Transparantie-eisen WTZi op basis van art. 6.1 WTZi. Deze eisen op basis van de Wtza houden in dat:

- er een 'interne toezichthouder' is, die toezicht houdt op het beleid van de dagelijkse of algemene leiding van de instelling en de algemene gang van zaken binnen de instelling en die de dagelijkse of algemene leiding van de instelling met raad ter zijde staat (art. 3 lid 1 sub a Wtza);
- een persoon niet tegelijk deel uitmaakt van de interne toezichthouder en de dagelijkse of algemene leiding van de instelling (art. 3 lid 1 sub b Wtza);
- de interne toezichthouder zodanig is samengesteld dat de leden ten opzichte van elkaar, de dagelijkse of algemene leiding van de instelling en welk deelbelang dan ook onafhankelijk en kritisch kunnen opereren (art. 3 lid 1 sub c Wtza);
- de instelling op inzichtelijke wijze de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de interne toezichthouder en de dagelijkse of algemene leiding vastlegt, alsmede de wijze waarop interne conflicten tussen de interne toezichthouder en de dagelijkse of algemene leiding worden geregeld (art. 3 lid 1 sub d Wtza).

In het Uitvoeringsbesluit Wtza (UBWtza) zijn nadere eisen gesteld aan de bestuursstructuur van de hiervoor genoemde zorgaanbieders. Volgens art. 6 UBWtza bestaat de interne toezichthouder uit ten minste drie natuurlijke personen. Ook geldt er een maximale benoemingstermijn: een persoon wordt voor ten hoogste vier jaar aangesteld als lid van de interne toezichthouder van de instelling. Deze periode kan eenmaal met ten hoogste vier jaar worden verlengd. De al dan niet aaneengesloten totale

---

74 Klaassen 2023, par. 4.3.2.4, p. 83.
75 Klaassen 2016, p. 44.

periode waarin een persoon lid is van de interne toezichthouder van de instelling is ten hoogste acht jaar. Art. 7 UBWtza bevat voorts concrete eisen teneinde de onafhankelijk taakvervulling door de interne toezichthouder te borgen. Zo kan een interne toezichthouder tijdens dan wel in de periode van drie jaar voorafgaand aan het lidmaatschap van de interne toezichthouder geen lid zijn van de dagelijkse of algemene leiding van de zorginstelling. Art. 8 lid 1 UBWtza bepaalt dat de interne toezichthouder zich bij de vervulling van zijn taak richt naar het belang van de instelling, het te behartigen maatschappelijke belang en het belang van de betrokken belanghebbenden. De interne toezichthouder stelt een profielschets op voor de leden van de interne toezichthouder rekening houdend met de aard van de instelling, diens activiteiten en de gewenste deskundigheid en achtergrond van de leden van de interne toezichthouder (art. 8 UBWtza). Art. 9 Wtza bepaalt dat de instelling de interne toezichthouder tijdig en desgevraagd schriftelijk de voor de uitoefening van dienst taak noodzakelijke informatie verschaft. De instelling stelt de interne toezichthouder bovendien eenmaal per jaar schriftelijk op de hoogte van de hoofdlijnen van het strategisch beleid, de algemene en financiële risico's en de beheers- en controlesystemen van de instelling.

Medezeggenschap

In de hiervoor genoemde brief over governance in de zorgsector uit 2015 noemden de Minister en Staatssecretaris van VWS dat een belangrijk aspect van goed bestuur betreft de mate waarin de belangen van patiënten en cliënten worden meegewogen in de uiteindelijke besluiten die door bestuurders van zorginstellingen worden genomen.[76] Zij merkten op dat cliëntenraden te weinig en te laat worden betrokken bij besluiten die een grote impact kunnen hebben op hun welzijn en/of onvoldoende worden gefaciliteerd. Om die reden zijn ook de regels ten aanzien van medezeggenschap aangepast. De laatste versie van de Wet medezeggenschap cliëntenzorginstellingen uit 2018 (Wmcz 2018) beoogde de positie van cliëntenraden verder te versterken door de reikwijdte van de verplichting tot het instellen van een cliëntenraad te vergroten, een aantal adviesrechten door instemmingsrechten te vervangen (art. 8 Wmcz 2018) en door alle cliëntenraden het recht van enquête te geven (art. 12 Wmcz 2018).[77] Op grond van de Wmcz 2018 legt de zorginstelling in haar statuten vast dat de cliëntenraad in de gelegenheid wordt gesteld om een bindende voordracht te doen voor de benoeming van ten minste één lid van het toezichthoudende orgaan van de instelling (art. 10 Wmcz 2018).

Governancecode

Ten tijde van de bestuurlijke fusie die leidde tot de vorming van het Meavita-concern met Meavita Nederland aan het hoofd was de Zorgbrede Governancecode 2005 (ZGC 2005) van toepassing. Deze werd vernieuwd in 2010 (ZGC 2010), in 2017 (GCZ 2017; zie hierover

---

[76] *Kamerstukken II* 2014/15, 32012, nr. 23, p. 8.

[77] Van Malssen 2023, par. 20.2, p. 512.

Deelonderzoek II, par 6.2) en in 2022 (GCZ 2022). In de Inleiding bij de GCZ 2010 werd opgemerkt dat één van de aanleidingen van deze herziening was het feit dat de sector en de maatschappij zijn opgeschrikt door een aantal incidenten die het vertrouwen in het bestuur van zorginstellingen onder druk heeft gezet. Niet alleen de kwaliteit van de zorg maar ook de kwaliteit van het bestuur en toezicht is in het middelpunt van de belangstelling komen te staan. Om die reden wilde de zorgsector zelf via de code investeren in vertrouwen.

In de ZGC 2010 is een aantal wijzigingen doorgevoerd ten opzichte van de ZGC 2005. Het betreft onder meer:

- het expliciteren van de verantwoordelijkheid voor kwaliteit en veiligheid;
- het beschrijven van de goedkeuringsbevoegdheden van de RvT;
- het opnemen van een klokkenluidersregeling;
- het aanscherpen van het artikel over belangenverstrengeling;
- de herziening van codebepalingen over de dialoog met belanghebbenden;
- de uitbreiding van de werking tot verbonden onderneming(en)/rechtspersonen;
- de beperking van het aantal commissariaten van een lid van de RvT;
- de regel dat ten minste één lid van de RvT beschikt over voor de zorgorganisatie relevante kennis en ervaring in de zorg;
- meer aandacht voor scholing van leden van de RvT;
- de verwijzing naar de geschillenregeling via de Governancecommissie Gezondheidszorg.[78]

De huidige GCZ 2022 bevat nog steeds gedetailleerde governance-eisen voor de RvB en RvT van een zorginstelling. Aanleiding voor de laatste actualisatie is volgens de inleiding de komst van nieuwe wetgeving (met name de WBTR, maar ook de Wtza) alsmede de evaluatie van de code en adviezen van de Governance innovatie- en adviescommissie van de BoZ. Opgemerkt wordt dat wat wettelijk geregeld is, niet in de GCZ 2022 is opgenomen, tenzij het weglaten van wat wettelijk geregeld is afbreuk doet aan de consistentie of hanteerbaarheid van de code. In de GCZ 2022 is in dat licht een aantal bepalingen verdwenen ten opzichte van de GCZ 2017, omdat deze bepalingen nu zijn opgenomen in wetgeving. Opvallend is wel dat code nog steeds uitgebreid is, de regels over (de schijn van) belangenverstrengeling uitgebreider zijn dan in de vorige versie (zie de uitwerkingen bij principe 2) en dat er meer aandacht is voor medezeggenschap van cliënten (cliëntenraad), hun verwanten en medewerkers (OR) (zie de uitwerkingen bij principe 3).

2.4.5 Meavita-casus in het licht van de WBTR en zorgregels

[78] ZGC 2010, p. 8/9.

2.4.5.1 Inleiding

Het bestuur en de RvC van Meavita Nederland schoten volgens de OK-beschikking op meerdere fronten tekort. De vraag rijst in hoeverre de WBTR en zorgregels meer houvast en/of tegenwicht hadden kunnen bieden als zij op dat moment al van kracht waren geweest. Bovendien is relevant of zorgregels (eerder) zijn ingesprongen op de hier genoemde incidenten en wellicht verdergaan dan de WBTR.

2.4.5.2 Taak en taakgerichtheid van het bestuur en de RvC

Duidelijke taak

De bestuurders van Meavita Nederland (de RvB), die ook het bestuur van de andere stichtingen binnen het Meavita-concern vormden, stonden op afstand. Zij hadden alleen een 'toetsende rol' ten aanzien van het beleid van de (niet-statutaire) directeuren van de 'werkmaatschappijen'. De RvC van Meavita Nederland diende op zijn beurt slechts te toetsen of de toetsing door de RvB op de juiste wijze geschiedde (de zogenoemde 'metatoetsing').

Zorginstellingen zijn vaak stichtingen en de WBTR maakt in ieder geval duidelijk wat de taak van de RvC van een stichting is: het houden van toezicht op het beleid van het bestuur en de algemene gang van zaken in de stichting en de met haar verbonden onderneming of organisatie.[79] De taak van de RvC of RvT van een zorginstelling bleek voor de inwerkingtreding van de WBTR ook al wel uit zorgregels (zie de Transparantie-eisen WTZi op basis van het toenmalige art. 6.1 WTZi). In de toelichting daarop staat bovendien dat de statuten moeten vermelden welke bevoegdheden het 'toezichthoudende orgaan' en het 'orgaan dat de dagelijkse of algemene leiding heeft' hebben. De WBTR regelt niet expliciet de taak van het bestuurlijke orgaan, maar heeft met name door de toelichting op het dualistische bestuursmodel met een bestuur en een RvC wel meer duidelijkheid gecreëerd over de onderlinge verhouding tussen deze twee organen. Doordat in zorgwetten (nog steeds) de aanduidingen 'toezichthoudend orgaan' en 'dagelijkse of algemene leiding' gebruikt worden, zou er niettemin onduidelijkheid over de taken en taakverantwoordelijkheid kunnen bestaan als er naast een bestuur ook een (niet-statutaire) directeur is.[80]

Geschiktheid, taakgerichtheid en onafhankelijkheid

Bij Meavita Nederland speelde een 'bloedgroepen-discussie'. Zowel bij de samenstelling van de RvB als de samenstelling van de RvC werd vooral gekeken van welke fusiepartner het beoogde lid afkomstig was. Daarbij werd uit het oog verloren dat het moet gaan om

---

[79] Kennelijk was dit voor (de voorzitter van) de RvC van Meavita Nederland niet duidelijk. Hij zei in het NOS Journaal naar aanleiding van de hiervoor besproken OK-uitspraak "nu weten we waaraan een raad van commissarissen moet voldoen in deze tijd". Oostwouder & Scholten 2016, p. 39.

[80] Zie ook Klaassen 2011, p. 178.

de geschiktheid voor de te vervullen functie. In de zorg geldt, anders dan in de financiële sector, geen geschiktheidstoets maar in 2013 heeft de NVZD een accreditatiesysteem opgezet om de vakontwikkeling van bestuurders in de zorg inzichtelijk te maken.[81] In de GCZ (zowel de versie 2017 als de versie 2022) is te lezen dat leden van de RvB afzonderlijk en voor de RvB als geheel regelmatig zelf en met ondersteuning van anderen reflecteren op hun eigen functioneren en op de vraag of zij nog passen bij de opgaven waar de zorgorganisatie de komende jaren voor staat.[82] Ook RvT-leden van een zorginstelling moeten volgens de GCZ hun eigen functioneren evalueren. Ten minste eenmaal per drie jaar wordt deze evaluatie door een onafhankelijke deskundige begeleid. RvT-leden moeten permanent aan hun ontwikkeling werken en daartoe wordt een scholings- en ontwikkelingsprogramma opgesteld en uitgevoerd voor zowel de RvT als collectief als voor de afzonderlijke leden, aldus de GCZ.[83]

Hoewel het wettelijk toegestaan is in de statuten te bepalen dat een bestuurder of commissaris/RvT-lid uit een bepaalde groep afkomstig moet zijn, geldt dat een dergelijke bestuurder of commissaris zich niettemin moet richten naar het belang van de stichting en de met haar verbonden onderneming of organisatie. Dat blijkt nu voor bestuurders en commissarissen van alle soorten stichtingen duidelijk uit art. 2:291 lid 3 en 2:292a lid 2 BW. De destijds geldende Transparantie-eisen WTZi schreven wel voor dat het toezichthoudend orgaan zodanig is samengesteld dat de leden ten opzichte van elkaar, de dagelijkse en algemene leiding van de instelling en welk deelbelang dan ook onafhankelijk en kritisch kunnen opereren. Een expliciet richtsnoer stond echter niet in zorgregels. Tegenwoordig bepaalt art. 8 lid 1 UBWtza dat de interne toezichthouder zich bij de vervulling van zijn taak richt naar het belang van de instelling, het te behartigen maatschappelijke belang en het belang van de betrokken belanghebbenden. Een dergelijke bepaling is niet in de UBWtza opgenomen voor bestuurders. Wel bevat de huidige GCZ 2022 een algemene bepaling over de taakgerichtheid van de raad van bestuur van een zorgorganisatie.

Meervoudig stemrecht

De RvC van Meavita Nederland bestond uit vijf personen, twee afkomstig van de RvT van Meavitagroep en twee van de RvC van S&TZG, terwijl deze vier commissarissen een vijfde lid zouden zoeken. In de OK-beschikking komt naar voren dat bij een staking van stemmen, de stemmen van de uit S&TZG afkomstige leden beslissend waren.[84] De regeling dat in geval van staking van stemmen de twee leden van S&TZG een beslissende stem hebben hoeft – afhankelijk van de formulering in de statuten – strikt genomen niet

---

81 Klaassen 2016, p. 45.

82 GCZ 2017 en GCZ 2022 principe 7.1.

83 GCZ 2017 en GCZ 2022 principe 7.3.

84 Dit blijkt overigens niet uit de statuten van Meavita Nederland maar was wellicht in een reglement opgenomen.

in strijd met de WBTR te zijn. Daarin staat immers dat "een commissaris niet meer stemmen mag uitbrengen dan de andere commissarissen tezamen" en dat lijkt hier niet het geval. Tegelijkertijd zou betoogd kunnen worden dat het meer voor de hand had gelegen dat een onafhankelijk vijfde lid een doorslaggevende stem heeft bij staking van stemmen. Dat zal immers vaak de reden zijn om bij een RvC bestaande uit 'bloedgroepen' een extra lid aan te stellen.

2.4.5.3 (Her)benoeming van commissarissen en bestuurders

(Her)benoeming en profielen van commissarissen
Zoals hiervoor werd opgemerkt heeft de cliëntenraad het recht om een bindende voordracht te doen voor de benoeming van ten minste één lid van de RvT. De WBTR regelt dat bij een aanbeveling of voordracht tot benoeming van een commissaris van een stichting van de kandidaat bepaalde informatie wordt meegedeeld en dat wordt vermeld aan welke rechtspersonen de kandidaat reeds als commissaris is verbonden (art. 2:292a lid 9 BW). Bovendien moet de aanbeveling of voordracht tot benoeming of herbenoeming worden gemotiveerd. Bij een herbenoeming van een commissaris (ongeacht door wie deze is voorgedragen) moet volgens de WBTR in het algemeen rekening worden gehouden met de wijze waarop de kandidaat zijn taak als commissaris heeft vervuld (art. 2:292a lid 9 laatste zin BW). Op dit punt is de GCZ 2022 gedetailleerder dan de WBTR. In 6.2.2 is te lezen:

> "De raad van toezicht is bevoegd tot benoeming, schorsing en ontslag, alsmede het verlenen van décharge van de leden van de raad van toezicht, tenzij deze bevoegdheden wettelijk of statutair aan de algemene vergadering of een andere instantie zijn toegekend. De minimale omvang van de raad van toezicht ligt vast in de statuten. De criteria en de procedure voor (her)benoeming, schorsing en ontslag van een lid van de raad van toezicht liggen vast in de statuten en/of het reglement van de raad van toezicht."

En in 6.2.3:

> "De raad van toezicht stelt een algemeen profiel op voor de samenstelling van zijn raad naar ten minste deskundigheden, vaardigheden en diversiteit. Voor iedere vacature stelt de raad van toezicht een specifiek profiel op. De raad van toezicht zorgt in het profiel en in zijn samenstelling voor diversiteit naar geslacht, maatschappelijke achtergrond, deskundigheid, leeftijd, regionale binding en rol in het team. Toezichthouders worden via een transparante, openbare procedure geworven. De raad van toezicht stelt de raad van bestuur in staat om over de profielen en de benoeming van personen tot lid van de raad van toezicht voorafgaand advies uit te brengen. Voor herbenoeming wordt een zorgvuldige

procedure gehanteerd, waarbij opnieuw wordt afgewogen of de toezichthouder voldoende is toegerust voor de toezichtsopgaven voor de komende jaren."

Er waren bij Meavita Nederland geen functieprofielen opgesteld in verband met de benoeming van nieuwe commissarissen. Een dergelijk profiel is van belang omdat het ervoor zorgt dat getoetst wordt of achtergrond en ervaring van een kandidaat voldoende aansluit bij zijn taken. Anders dan in de Transparantie-eisen WTZi, staat in het huidige UBWtza uitdrukkelijk dat de interne toezichthouder een profielschets opstelt voor de leden van de interne toezichthouder en daarbij rekening houdt met de aard van de instelling, diens activiteiten en de gewenste deskundigheid en achtergrond van de leden van de interne toezichthouder (art. 8 UBWtza). Ook op dit gebied vult de GCZ 2022 de regels op gedetailleerde wijze aan. Art. 6.3.1 GCZ 2022 bepaalt:

"[**]. Leden van de raad van toezicht die worden benoemd op een bindende voordracht moeten voldoen aan de statutaire (kwaliteits)eisen en de vastgestelde profielschets en onafhankelijk van de voordragende partij kunnen functioneren. De raad van toezicht kan van benoeming afzien en om een nieuwe voordracht vragen indien de voorgedragen persoon niet aan de statutaire (kwaliteits)eisen, het algemene profiel voor de raad of het specifieke profiel voor de vacature voldoet."

Benoeming, profielen van en functioneringsgesprekken met bestuurders
De zorginstelling is als rechtspersoon 'werkgever' van de leden van de RvB. In de GCZ staat dat de RvT namens de rechtspersoon de werkgeversrol voor de bestuurders uitoefent. Ook op dit punt is de GCZ 2022 zeer gedetailleerd. Bepaling 6.5.1 luidt als volgt:

"De raad van toezicht draagt er zorg voor dat de raad van bestuur als orgaan goed en evenwichtig is samengesteld en geschikt is en blijft voor het besturen van de zorgorganisatie. De raad van toezicht stelt de omvang en samenstelling van de raad van bestuur vast, tenzij deze bevoegdheid bij de algemene vergadering berust. Wijziging van de raad van bestuur van eenhoofdig naar meerhoofdig of omgekeerd is een besluit van de raad van toezicht. De raad van toezicht vraagt advies aan de zittende raad van bestuur voordat hij een besluit over wijziging in de samenstelling van de raad van bestuur neemt."

In een voetnoot in deze bepaling wordt vermeld dat een besluit tot wijziging van de RvB van eenhoofdig naar meerhoofdig of omgekeerd een besluit is waarvoor advies van de medezeggenschapsorganen nodig is.

En bepaling 6.5.3 luidt:

> "De raad van toezicht stelt voor de benoeming van een lid van de raad van bestuur een profielschets op. Hij vergewist zich voorafgaand aan de benoeming van een bestuurder van het werkverleden van een bestuurder, diens integriteit, kwaliteit en geschiktheid voor de functie en of er belangentegenstellingen of nevenfuncties zijn die de bestuurder in het uitoefenen van zijn functie kunnen belemmeren."

Reeds in de ZGC 2005 stond overigens dat de RvT jaarlijks met elk van de leden van de RvB een functioneringsgesprek houdt.

2.4.5.4 Informatievoorziening aan RvC en rol van de voorzitter

De WBTR bevat een bepaling over informatievoorziening door het bestuur aan de RvC/RvT (art. 2:292a lid 11 BW). Art. 9 Wtza is gelijkluidend aan deze bepaling. Reeds in de ZGC 2010 was opgenomen dat de raad van bestuur de RvT tijdig alle informatie verschaft die nodig is voor een goede uitvoering van de taak van de RvT. Bovendien gold het vereiste dat afspraken daarover worden vastgelegd in een informatieprotocol (principe 3 onder 4 ZGC 2010). In de ZGC 2010 was echter geen bepaling opgenomen over informatievoorziening binnen de RvT. In de literatuur is opgemerkt dat de rol van de voorzitter in de ZGC kan worden verduidelijkt.[85] De huidige GCZ 2022 bevat een uitgebreidere bepaling over (verantwoordelijkheid voor) informatievoorziening maar verwijst ook niet specifiek naar de rol van de voorzitter.

2.4.5.5 Medezeggenschap en enquêtebevoegdheid

De medezeggenschapsrechten van de cliëntenraad zijn mede naar aanleiding van de Meavita-casus aangepast in de Wmcz 2018. Zoals opgemerkt, bepaalde de toen geldende WTZi al wel dat de statuten van de vereniging of stichting aan de cliëntenraad de bevoegdheid toekennen om een enquêteverzoek in te dienen (art 6.2 WTZi). Nadien kende art. 12 Wmcz 2018 rechtstreeks (dus niet via de statuten) enquêterecht toe aan alle cliëntenraden.[86]
Bij Meavita was het overigens de vakbond die als werknemersorganisatie een enquêteverzoek indiende bij de OK op grond van art. 2:347 BW. Het verzoek werd ondersteund door de curatoren van Stichting Meavita Nederland en Meavita Groep. In andere gevallen is het voorgekomen dat de (centrale) cliëntenraad een enquêteprocedure heeft geïnitieerd. In de literatuur wordt opgemerkt dat in de zorgsector, anders dan bij woningcorporaties en onderwijsinstellingen, sinds 2010 regelmatig gebruik wordt gemaakt van de sectorale uitbreiding van de enquêtebevoegdheid.[87] Overigens laat deze bevoegdheid onverlet dat degene die

---

[85] Klaasen 2016, p. 44.
[86] Zie hierover Houwen & Perquin-Deelen, par. 19.3.2, p. 485 e.v.
[87] Houwen & Perquin-Deelen, par. 19.3.2.2, p. 488.

kwalificeert als belanghebbende, dus mogelijk ook een cliëntenraad of een andere belanghebbende, (ook) gebruik kan maken van art. 2:298 BW.[88]

2.4.5.6 Interne en externe aansprakelijkheid van commissarissen

Ten tijde van de fusies die hebben geleid tot het Meavita-concern en het daarmee verband houdende handelen van de RvC van Meavita Nederland, had art. 2:9 BW via art. 2:149 en 2:259 BW wel betrekking op de taakvervulling en de aansprakelijkheid van commissarissen van NV's en BV's maar niet op commissarissen (of RvT-leden) van alle stichtingen. Art. 2:300a BW (oud) verklaarde art. 2:9 en art. 2:149 (en daarmee art. 2:138 BW) slechts van overeenkomstige toepassing op commissarissen van een Vpb-plichtige stichting die failliet is verklaard. Anders dan voor woningcorporaties en pensioenfondsen, die net als zorginstellingen doorgaans de vorm van een stichting hebben, kenden zorgregels geen bepaling die art. 2:9 BW buiten deze situaties op commissarissen van toepassing verklaarde (zie Deelonderzoek I, par. 7.2.1).[89] In de literatuur werd opgemerkt dat dit een lacune was.[90] Overigens was er bij Meavita Nederland sprake van een faillissementssituatie, maar niet duidelijk is of de stichting aan de heffing van vennootschapsbelasting was onderworpen.

Zoals in Deelonderzoek I, par. 7.2.1 werd opgemerkt, konden (voormalige) commissarissen op grond van art. 6:162 BW door de stichting aansprakelijk worden gesteld voor ernstig verwijtbare onbehoorlijke taakuitoefening maar dit betreft een individuele aansprakelijkheidsgrond. Collegiale verantwoordelijkheid speelt bij de toepassing van art. 6:162 BW geen rol, anders dan bij art. 2:9 BW, dat daarom tot hoofdelijke aansprakelijkheid (met de mogelijkheid van individuele disculpatie) leidt. Als de WBTR al van kracht was geweest zou art. 2:9 BW een grondslag voor hoofdelijke aansprakelijkheid van commissarissen jegens de vennootschap wegens onbehoorlijke taakvervulling hebben geboden. De WBTR introduceerde immers het nieuwe art. 2:300a lid 3 BW op grond waarvan commissarissen door de vennootschap hoofdelijk aansprakelijk kunnen worden gesteld op grond van art. 2:9 BW. Bovendien kan de curator sinds de inwerkingtreding van de WBTR op grond van art. 2:300a lid 3 BW jo. art. 2:138 BW commissarissen van alle (dus ook niet-Vpb-plichtige) stichtingen hoofdelijk aansprakelijk stellen voor het faillissementstekort in geval van onbehoorlijke taakvervulling die een belangrijke oorzaak is van het faillissement. Daarbij geldt dat het bewijsvermoeden[91] van

---

88 Van Uchelen-Schipper 2019, p. 76.

89 Dit was wel opgenomen in art. 40 lid 5 van het voorstel voor de Wet cliëntenrechten zorg (Wcr) maar de Wcr is uiteindelijk geen wet geworden.

90 Klaassen 2011, p. 1385.

91 Art. 2:138 lid 2 BW verbindt een bewijsvermoeden aan het niet voldoen aan de administratieplicht van art. 2:10 BW en aan schending van de termijn voor publicatie van de jaarrekening genoemd in art. 2:394 BW. Deze administratieplicht geldt onverkort voor alle stichtingen. De publicatietermijn van 2:394 BW geldt alleen voor jaarrekeningen die worden opgesteld op grond van Titel 9 van Boek 2 BW. Zij geldt dus

art. 2:138 lid 2 BW van overeenkomstige toepassing is[92], mits sprake is van een stichting die aan de heffing van vennootschapsbelasting is onderworpen *of* een stichting die bij of krachtens de wet verplicht is om een financiële verantwoording op te stellen die gelijk of gelijkwaardig is aan een jaarrekening. Dat laatste is bij een zorginstelling zoals Meavita het geval (zie Deelonderzoek I, par. 8.8).

2.5 Case studie ROC Leiden (middelbaar beroepsonderwijs)

2.5.1 Casus (op hoofdlijnen)

Stichting ROC Leiden[93] (hierna ook: ROC Leiden) was een stichting die ten doel had om één of meer onderwijsinstellingen gericht op het verzorgen van middelbaar beroepsonderwijs (mbo) en volwasseneneducatie in stand te houden. De stichting ontstond in 1996 uit enkele rechtsvoorgangers die ten gevolge van de invoering van de Wet educatie en beroepsonderwijs (Web) in 1996 besloten samen te gaan.[94] In die tijd werden in het kader van schaalvergroting en vernieuwing van het mbo onderwijsinstellingen gestimuleerd om met elkaar te fuseren in een regionaal opleidingscentrum (ROC) en met elkaar in concurrentie te treden.[95] Bovendien kregen onderwijsinstellingen in het mbo meer autonomie.[96] In 1996 werd een stichtingsbestuur[97] ingesteld bestaande uit elf leden, waarbij werd bepaald dat dit aantal binnen twee jaar diende te worden teruggebracht tot zeven leden. In de statuten werd opgenomen dat het bestuur taken en bevoegdheden kan delegeren aan het college van bestuur (CvB) op basis van een bestuursreglement.[98] Het CvB was op basis van het bestuursreglement belast met de dagelijkse leiding van de instelling en de uitvoering van het door het stichtingsbestuur vastgestelde beleid.[99] In 2001 werd een voorzitter van het CvB aangesteld met een beperkte volmacht. Het stichtingsbestuur werd toen – verwarrend genoeg – aangeduid als 'raad van toezicht'. Pas in 2005 werden de statuten gewijzigd en vanaf dat moment werd het CvB ook formeel een bestuur in de zin van de wet waarop wordt toegezien door een raad van toezicht (RvT), bestaande uit het voormalige bestuur.

---

niet ten aanzien van de financiële verantwoording die zorginstellingen moeten opstellen. Zie hierover Deelonderzoek I, par. 8.8.

92 Commissarissen dienen niet zelf de verplichtingen van art. 2:10 BW na te leven. Wel is het hun taak erop toe te zien dat het bestuur deze verplichtingen nakomt. Zie HR 28 juni 1996, ECLI:NL:HR:1996:ZC2114, *NJ* 1997/58 (*Bodam*).

93 Voluit: Stichting ROC Leiden, Centrum Voor Educatie En Beroepsonderwijs In De Regio Leiden En Duin & Bollenstreek.

94 Zie Rapport Commissie Meurs 2015, p. 108.

95 Rapport Commissie Meurs 2015, p. 13/14.

96 Vanaf 2006 gold ook de Governance Code bve (bve staat voor beroepsonderwijs en volwasseneneducatie).

97 Volgens de statuten uit 1996 is het stichtingsbestuur het bevoegd gezag zoals bedoeld in de Web.

98 Rapport Commissie Meurs 2015, p. 108. Volgens art. 7 van de statuten uit 1996 functioneert het bestuur ten aanzien van de gedelegeerde taken en bevoegdheden als een toezichthoudend orgaan.

99 Dit doet denken aan het instructiemodel genoemd in Hoofdstuk 2 (par. 2.5.2 van het Algemeen Deel).

Het CvB van ROC Leiden besloot in 2002 een tweetal terreinen aan te kopen teneinde daarop nieuwe panden te realiseren.[100] Het doel hiervan was om nieuwe leerwerkplekken te creëren waarmee het beroepsonderwijs werd bevorderd. Het bouwproject werd in de jaren daarna echter steeds omvangrijker en gecompliceerder. In 2008 brak de financiële crisis uit en een aantal jaren later kwam ROC Leiden in financieel zwaar weer terecht. Vanaf 2012 stelde de Inspectie ROC Leiden onder verscherpt financieel toezicht omdat haar financiële toestand door het realiseren van de panden dusdanig was verslechterd dat zij nauwelijks meer aan haar betalingsverplichtingen kon voldoen.[101] In februari 2015 meldde de toenmalige Minister van OCW aan de Tweede Kamer dat, ondanks pogingen om het tij te keren, de instelling over onvoldoende financiële middelen beschikte om het onderwijs op peil te brengen en te houden.[102]

In april 2015 werd de onafhankelijke Commissie onderzoek huisvesting ROC Leiden onder leiding van prof. Meurs (Commissie Meurs) ingesteld met als taak zich een oordeel te vormen over de besluitvorming rondom de huisvesting die had geleid tot de financiële situatie. Daarin diende (onder meer) aandacht besteed te worden aan de wijze waarop het CvB lange termijn risico's had gewogen en hoe het interne toezicht op deze beslissingen had gefunctioneerd.

De Commissie Meurs bracht in december 2015 haar rapport 'ONTSPOORDE AMBITIE' (Rapport Commissie Meurs 2015) uit en concludeerde daarin dat het CvB in de periode vóór 2011 onverantwoord en verwijtbaar had gehandeld. De Commissie Meurs concludeerde verder dat de RvT in de periode tot 2011 beter had kunnen functioneren, maar dat voor een nader onderzoek naar persoonlijk verwijtbaar handelen van leden van de RvT geen aanleiding bestond. De Commissie Meurs meende dat er geen grond was om te veronderstellen dat in eenzelfde context, setting en tijd, een anders bezette RvT heel veel anders zou hebben geopereerd.[103] Niettemin riep de Minister, overigens zonder nadere toelichting, ROC Leiden op om niet alleen de voormalige leden van het CvB maar ook de voormalige leden van de RvT aansprakelijk te stellen.[104] Het nieuwe bestuur van ROC Leiden ging hiertoe over en stelde zowel de voormalige leden van het CvB als van de RvT ROC Leiden aansprakelijk voor de schade als gevolg van onbehoorlijk bestuur (art. 2:9 BW) respectievelijk onrechtmatig handelen ten opzichte van ROC Leiden (art. 6:162 BW).[105] De rechtbank wees de vorderingen af en oordeelde dat de voormalige

---

[100] Zie over deze feiten ook Rb. Midden-Nederland 28 februari 2018, *JOR* 2018/147 m.nt. Van Uchelen-Schipper.

[101] Net als overigens Amarantis in datzelfde jaar. Rapport Commissie Meurs 2015, p. 7.

[102] *Kamerstukken II* 2014/15, 33495, nr. 62.

[103] Zie r.o. 2.3, Rb. Midden-Nederland 28 februari 2018, *JOR* 2018/147 m.nt. Van Uchelen-Schipper.

[104] *Kamerstukken II* 2015/16, 33495, nr. 91.

[105] De leden van de RvT konden toen niet via (een koppeling naar) art. 2:9 BW aansprakelijk gesteld worden voor onbehoorlijke taakvervulling (zie ook Rb. Amsterdam 26 maart 2008, *JOR* 2008/126 (*Hestia*)). Sinds de inwerkingtreding van de WBTR is dat wel mogelijk via art. 2:300a lid 3 BW.

beleidsbepalers, bestuurders en interne toezichthouders geen (persoonlijk) ernstig verwijt kon worden gemaakt en dat er geen sprake was van onbehoorlijke taakvervulling of onrechtmatige daad. Daarbij merkte de rechtbank ten overvloede op dat de impact van aansprakelijkstelling voor de leden van de RvT groot is. Aangezien Stichting ROC Leiden over onvoldoende middelen beschikte om de kwaliteit van het onderwijs op peil te houden, werd uiteindelijk besloten tot een toekenning door het Rijk van een lening van € 40 miljoen die uiteindelijk in 2016 werd omgezet in een subsidie.[106] In 2017 is ROC Leiden gefuseerd met ID College met als resultaat een nieuwe organisatie genaamd mboRijnland.[107]

2.5.2 Wat er misging in het bestuur en toezicht (op hoofdpunten)

Uit het Rapport Commissie Meurs 2015, de beleidsreactie van de toenmalige Minister van OCW[108] en de hiervoor genoemde uitspraak van de Rechtbank Midden-Nederland komt het volgende beeld naar voren.

1. Onduidelijk bestuursmodel; onduidelijke rollen

De rechtbank oordeelde dat de bestuurlijke situatie tot en met 2005 'diffuus' was. Het Stichtingsbestuur was ondanks zijn toezichthoudende rol ten opzichte van het CvB een statutair bestuur dat belangrijke bestuurstaken gedelegeerd had aan het CvB. Volgens het Rapport Commissie Meurs 2015 was er voor 2006 feitelijk noch formeel een interne toezichthouder aanwezig.

2. Niet-ordentelijke besluitvorming en gebrekkige professionaliteit

De Commissie oordeelde dat de oorzaak van de ontstane situatie bij ROC Leiden is terug te voeren tot de periode rond de eeuwwisseling waarin de eerste ideeën voor nieuwbouw ontstonden. De toenmalige Minister van OCW schreef in haar beleidsreactie op het Rapport Commissie Meurs 2015 over het handelen van het CvB in de periode 2001-2011:

> "Er was bij het College van Bestuur een te grote focus op huisvesting, die gepaard ging met gebrekkige professionaliteit waarbij het realiteitsgehalte van het project door het College van Bestuur als geheel niet werd overwogen. De commissie is van mening dat de besluitvorming door het College van Bestuur in de periode 2001–2011 niet ordentelijk is verlopen. Het bestuur heeft de kwaliteit van het onderwijs ondergeschikt gemaakt aan het realiseren van nieuwbouw. Belangrijke voorgenomen besluiten zijn niet kritisch door onafhankelijke derden bekeken, er was te weinig oog geweest voor hetgeen nodig was om een project van deze ambitie en omvang succesvol te kunnen realiseren."[109]

---

[106] *Kamerstukken II* 2015/16, 33495, nr. 102, p. 1 en Nolen 2023, par. 5.3.1.1, p. 107.
[107] Bokhorst & Overman 2021, p. 83.
[108] *Kamerstukken II* 2015/16, 33495, nr. 83.
[109] *Kamerstukken II* 2015/16, 33495, nr. 83, p. 2.

3. Rolvastheid, deskundigheid en tegenspraak

In de beleidsreactie van de Minister op het Rapport Commissie Meurs 2015 is voorts te lezen:

> "De eerste les die de commissie trekt is dat rolvastheid de basis is van «good governance» en een voorwaarde voor een productief samenspel en tegenspel tussen bestuur, toezicht, overheid, inspectie en andere betrokkenen. De tweede les ligt volgens de commissie in de zorg voor de juiste deskundigheid en expertise. Het gaat om de juiste man of vrouw op de juiste bestuurlijke en toezichthoudende plaats."[110]

De Commissie Meurs constateerde in haar onderzoek dat met name het bestuur van ROC Leiden de besluitvorming over de nieuwbouw had laten ontsporen. De complexiteit van de nieuwbouw was uit de hand gelopen. De bestuurders zijn daarvoor primair verantwoordelijk, maar volgens het Rapport Commissie Meurs 2015 heeft ook de interne toezichthouder het bestuur onvoldoende gecorrigeerd. Volgens het Rapport is de RvT in het traject voor 2006 (voor 2006 was er formeel geen sprake van een RvT maar van een Stichtingsbestuur) feitelijk noch formeel aanwezig geweest als interne toezichthouder. Opgemerkt werd dat in die periode de belangen van het Stichtingsbestuur en de CvB-voorzitter op één lijn lagen. Er was volgens het Rapport Commissie Meurs 2015 daardoor nauwelijks effectieve tegenspraak ten opzichte van de CvB-voorzitter.[111]

In de beleidsreactie werd opgemerkt dat sprake was van een ineffectieve RvT:

> "De Raad van Toezicht kwam te laat in actie en was niet effectief. De Raad van Toezicht heeft naar de mening van de commissie onvoldoende doorgezet met de noodzakelijke interventies. Daar waar dat wel gebeurde kwamen deze qua timing steeds iets te laat. Door de in verhouding lage intensiteit van de interventies van de Raad van Toezicht, bleef deze bezig met symptoombestrijding. Terwijl zicht op en aanpak van de onderliggende problematiek feitelijk achterwege bleef."[112]

De toenmalige Minister van OCW merkte in haar beleidsreactie ook op dat de casus ROC Leiden heeft laten zien dat het achterwege blijven van kritisch vermogen vanuit de organisatie verstrekkende gevolgen kan hebben.

> "Tegenkracht kan enkel op een goede en effectieve manier worden vormgegeven als de medezeggenschap en de Raad van Toezicht die aan de basis van de toezichtketen staan, zich rekenschap geven van deze rol. Het primaire belang van de interne toezichthouder is het dienen van het publiek belang, niet het belang van het College van Bestuur. Juist nu is de rol van de interne

---

[110] *Kamerstukken II* 2015/16, 33495, nr. 83, p. 2.
[111] Rapport Commissie Meurs 2015, p. 100.
[112] *Kamerstukken II* 2015/16, 33495, nr. 83, p. 2. Zie ook Rapport Commissie Meurs 2015, p. 90/91.

> toezichthouder actueler dan ooit. Na incidenten als Amarantis en ROC Leiden en eerder genoemde gebeurtenissen op het terrein van zorg en wonen moet het voor interne toezichthouders glashelder zijn wat het belang is van tegenspraak binnen een instelling. Zij moeten scherp blijven op de publieke opdracht van hun organisatie. Bij een gewenste bestuurscultuur hoort ook een actieve en kritische medezeggenschap, de ruimte om deze rol naar behoren te vervullen is er bij ROC Leiden niet geweest. De commissie geeft aan, en dat onderschrijf ik ten zeerste, dat het hierbij van groot belang is dat er door medezeggenschapsraden (en bestuurders) serieus wordt omgegaan met reeds bestaande mogelijkheden."

Overigens werd in de kabinetsreactie ook een opmerking gemaakt over de juiste mensen op de juiste plek:

> "Met de juiste man of vrouw op de juiste bestuurlijke en toezichthoudende plaats, lopen scholen dus leerlingen en studenten minder risico. Het is aan toezichthouders, intern en extern, om daarvoor te zorgen."[113]

2.5.3 Sectorspecifieke wet- en regelgeving in de onderwijssector, in het bijzonder middelbaar beroepsonderwijs

2.5.3.1 Inleiding

Een belangrijk doel van de WBTR is verbetering van de kwaliteit van bestuur en toezicht bij semipublieke instellingen, zoals onderwijsinstellingen. Naast de WBTR kan ook flankerende wet- en regelgeving bijdragen aan de verwezenlijking van deze doelstelling. Net als de woningcorporatiesector en de zorgsector, kent de onderwijssector eigen sectorwet- en regelgeving die hierna besproken zal worden.

2.5.3.2 Onderwijswetgeving, in het bijzonder de Web

Zoals in hoofdstuk 2 van het Algemene Deel werd beschreven gelden voor onderwijsinstellingen verschillende wetten per soort onderwijsinstelling, te weten: de Wet op het primair onderwijs (Wpo), de Wet op het voortgezet onderwijs (Wvo), de Wet educatie en beroepsonderwijs (Web) en de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (Whw). Deze onderwijswetten verplichten onderwijsorganisaties om de functies bestuur en toezicht te scheiden.[114] In het primair en voortgezet onderwijs mogen de functies bestuur en intern toezicht functioneel of organiek worden gescheiden. Dat wil zeggen dat de functies mogen worden verdeeld tussen een bestuur en een titulaire directie, tussen uitvoerende en niet-uitvoerende bestuurders of tussen een bestuur en een RvT.[115] Voor middelbaar beroepsonderwijs en hogescholen geldt dat het model met een afzonderlijke RvT het uitgangspunt is, maar er

---

[113] *Kamerstukken II* 2015/16, 33495, nr. 83, p. 3.
[114] Nolen 2023, par. 5.2.2.1, p. 102.
[115] Art. 17b Wpo en art. 3.1 Wvo.

bestaat een afwijkingsmogelijkheid.[116] Voor openbare universiteiten en UMC's is een raad van toezichtmodel verplicht.[117] Dit dualistische bestuursmodel werd al vóór invoering van de WBTR voorgeschreven.[118]

In de ROC Leiden-casus was het 'bestuur' in een bepaalde periode in feite een orgaan met de taak om toezicht te houden op het 'college van bestuur'. In 2009 werd in de Web opgenomen dat sprake moet zijn van een scheiding van bestuur en intern toezicht.[119] De Web bepaalt tegenwoordig dat een bijzondere onderwijsinstelling met rechtspersoonlijkheid een RvT heeft, maar dat er ook sprake kan zijn van een functionele scheiding mits dit wordt toegelicht in het bestuursverslag (art. 3.1.2 lid 1 en lid 6 Web).[120] Vermeldenswaardig is dat bij de benoeming van de leden van de RvT de medezeggenschapsraad in de gelegenheid wordt gesteld een bindende voordracht te doen.
De Web bevat relatief weinig governancevoorschriften. Zo bevat de Web geen regeling voor tegenstrijdig belang van bestuurders en leden van de RvT. Over de leden van de RvT bepaalt de Web slechts dat zij in de RvT zitting hebben op persoonlijke titel en dat zij hun functie uitoefenen zonder last of ruggespraak (art. 3.1.2 lid 3 Web). Een lid van een RvT mag bovendien geen directe belangen hebben bij de rechtspersoon die de instelling in stand houdt of de instelling zelf. De Web somt een aantal basistaken van de RvT op, zoals het benoemen, schorsen en ontslaan van bestuurders, het vaststellen van de beloning van bestuurders en goedkeuring van (onder meer) de begroting en de jaarrekening (art. 3.1.2 lid 4 Web).

2.5.3.3 Wet versterking bestuurskracht onderwijsinstellingen

Mede naar aanleiding van incidenten bij ROC Leiden, maar ook bij Amarantis en InHolland, trad reeds in 2017 de Wet versterking bestuurskracht onderwijsinstellingen inwerking.[121] Hierin werden aan de medezeggenschapsraad (MR) meer bevoegdheden toebedeeld. Zo werd geregeld dat bestuurders moeten worden benoemd op basis van vooraf openbaar gemaakte profielschetsen, waarover de MR advies heeft uitgebracht (art. 3.1.4 lid 2 Web). Dit gold voordien al voor profielschetsen van interne toezichthouders. De MR kreeg ook invloed op de benoeming van bestuurders via de voordracht van leden van de sollicitatiecommissie (art. 3.1.4 lid 3 Web). Daarnaast werd geregeld dat interne toezichthouders minimaal twee keer per jaar overleggen met de MR.

---

116 Hoofdstuk 3 Web, in het bijzonder art. 3.1.2 Web en Hoofdstuk 10 Whw, in het bijzonder art. 10.3d Whw.
117 Hoofdstuk 9 Whw.
118 Art. 9.7 en 11.5 Whw.
119 Wijziging van de Wet educatie en beroepsonderwijs inzake colleges van bestuur en raden van toezicht, *Stb.* 2009, 151.
120 Art. 3.1.2 Web.
121 *Stb.* 2016, 273 en *Stb.* 2016, 327. Zie hierover Van Dongen 2016.

2.5.3.4 Extern toezicht door de inspectie

Ook werd in wetgeving bepaald dat interne toezichthouders de inspectie direct op de hoogte moeten stellen van vermoedens van wanbeheer bij een onderwijsinstelling. Door de toenmalige Minister van OCW werd opgemerkt dat het kabinet hiermee beoogde bij te dragen "aan een bestuurscultuur waarin het organiseren van tegendenken vanzelfsprekender wordt dan hij bij ROC Leiden is geweest".[122] In art. 3.1.5 Web staat nu onder meer dat de inspectie 'het bevoegd gezag' een aanwijzing tot het nemen van een of meer maatregelen kan geven, indien sprake is van wanbeheer. Onder wanbeheer wordt verstaan:

a. financieel wanbeleid;
b. het in ernstige mate of langdurig nalaten om maatregelen te treffen die noodzakelijk zijn voor het waarborgen van de kwaliteit en de goede voortgang van het onderwijs, waaronder de deugdelijke afsluiting daarvan;
c. het door een bestuurder of toezichthouder ongerechtvaardigd verrijken van het bevoegd gezag, zichzelf of een derde;
d. het in de hoedanigheid van bestuurder of toezichthouder handelen in strijd met wettelijke bepalingen waardoor financieel voordeel wordt behaald ten gunste van het bevoegd gezag, zichzelf of een derde;
e. het in ernstige mate verwaarlozen van de zorg voor wat door redelijkheid en billijkheid wordt gevorderd in de omgang met betrokkenen binnen de instelling, waaronder in ieder geval wordt verstaan intimidatie of bedreiging van personeel of studenten door een bestuurder of toezichthouder.

2.5.3.5 Sectorcode

Zoals opgemerkt in hoofdstuk 2 van het Algemeen Deel, gelden verschillende sectorcodes voor verschillende soorten onderwijsinstellingen: de Governancecode Funderend Onderwijs 2025, de Branchecode goed bestuur mbo 2025, de Branchecode Goed bestuur en toezicht in het hbo 2023, en de Code goed bestuur universiteiten van de VSNU 2019.

Voor het middelbaar beroepsonderwijs, waartoe ROC Leiden behoorde, geldt de Code goed bestuur mbo 2025 die in december 2024 door de MBO-Raad is vastgesteld. Net als de voorganger is dit een code die geen juridisch-technische governance-eisen bevat maar vijf waarden: verantwoordelijkheid, samenwerking, integriteit, openheid en lef. Daardoor vult deze code de WBTR, anders dan bijvoorbeeld de GCZ 2022 en de GCW 2025, niet in juridische zin aan.

---

[122] *Kamerstukken II* 2015/16, 33495, nr. 83, p. 5.

2.5.4 ROC Leiden-casus in het licht van de WBTR, de Web en de sectorcode

2.5.4.1 Inleiding

Bij ROC Leiden manifesteerden zich volgens het Rapport Commissie Meurs 2015 verschillende problemen op het terrein van bestuur en toezicht. De vraag rijst in hoeverre de WBTR (was deze destijds al van kracht geweest) deze problemen had kunnen voorkomen.

2.5.4.2 Wettelijke basis en benaming RvC/RvT

In de ROC Leiden-casus speelde onder meer dat het 'Stichtingsbestuur' in een bepaalde periode een orgaan was met als taak om toezicht te houden op het 'College van Bestuur'. In feite was het bestuur dus een orgaan met een taak zoals de WBTR die thans toebedeelt aan een RvC. Zoals opgemerkt in hoofdstuk 2 (par. 2.5.2 van het Algemeen Deel) was er in de wetenschappelijke literatuur al voor het opstellen van het Wetsvoorstel discussie over de vraag in hoeverre bestuursbevoegdheden verdeeld konden worden over verschillende (bestuurs)organen en hoe deze bevoegdheidsverdeling juridisch geduid moest worden. Voor wat betreft de bevoegdheidsverdeling tussen bestuur en directie werden in (toelichtingen op) sectorwet- en regelgeving de termen volmacht en delegatie en ook de (bestuursrechtelijke) term mandaat gebruikt.[123] Deze termen riepen verwarring op en leidden tot verschillende interpretaties.

De WBTR heeft duidelijk gemaakt dat een orgaan dat op grond van de statuten tot taak heeft om toezicht te houden op het beleid van het bestuur een RvC is. Daarbij wordt dus uitgegaan van een materiële benadering. De naam van het orgaan is daarbij niet doorslaggevend. De term 'Stichtingsbestuur' zou dus onder de WBTR, als deze van kracht was geweest, niet juist zijn geweest omdat sprake is van een toezichthoudend orgaan. Overigens zou het 'College van Bestuur' als orgaan dat op grond van de statuten tot taak heeft om te besturen, kwalificeren als het wettelijke bestuursorgaan. De WBTR biedt op dit punt dus meer duidelijkheid, waarbij opgemerkt wordt dat het wel aan de betrokkenen is om de statutaire benaming ook in overeenstemming te brengen met de wettelijke kwalificatie. Als een orgaan feitelijk een toezichthoudende taak heeft, zou het dus in de statuten ook nog RvC of RvT genoemd moeten worden om verwarring te voorkomen.

Hierbij wordt opgemerkt dat regels in het onderwijs nog steeds deels gebruik van een begrippenkader dat niet volledig aansluit op het algemeen rechtspersonenrecht.[124] Zo wijst Nolen erop dat de begrippen bevoegd gezag, schoolbestuur, bestuur,

---

[123] Zie bijvoorbeeld ook art. 5 lid 2 onder c CGB PO 2015.
[124] Nolen 2023, par 5.1.1, p. 97.

instellingsbestuur, instelling en school worden gehanteerd en dat deze afwijken van het de begrippen die worden gehanteerd in het rechtspersonenrecht. Ook de Code goed bestuur mbo 2025 spreekt over 'het bevoegd gezag'. Nolen merkt terecht op dat hierdoor de rechtszekerheid afneemt omdat daardoor mogelijkerwijs onduidelijk is bij wie welke verantwoordelijkheid ligt.[125]

2.5.4.3 Taak en taakverantwoordelijkheid

Publiek belang

Ten gevolge van de WBTR is in Boek 2 BW de taakverantwoordelijkheid en het richtsnoer van bestuurders en commissarissen/toezichthouders van stichtingen vastgelegd. Zowel het bestuur als de RvC/RvT hebben een wettelijke taak met een daarbij behorend wettelijk richtsnoer.

De Minister van OCW schreef in haar beleidsreactie naar aanleiding van het Rapport Commissie Meurs 2015 dat zij met de commissie de twijfels deelde over de taakvervulling en rolvastheid van het bestuur van ROC Leiden in de periode 2001–2011.

> "Rolvastheid houdt in dat bestuurders en toezichthouders scherp blijven op de opdracht van hun organisatie. In het geval van onderwijsinstellingen is dat onderwijs geven en niet het bouwen van garages en supermarkten zoals bij ROC Leiden het geval was."[126]

De Minister vervolgde:

> "Het primaire belang van de interne toezichthouder is het dienen van het publiek belang, niet het belang van het College van Bestuur. Juist nu is de rol van de interne toezichthouder actueler dan ooit. Na incidenten als Amarantis en ROC Leiden en eerder genoemde gebeurtenissen op het terrein van zorg en wonen moet het voor interne toezichthouders glashelder zijn wat het belang is van tegenspraak binnen een instelling. Zij moeten scherp blijven op de publieke opdracht van hun organisatie."

Bestuurstaak

De taak van het bestuur van een onderwijsorganisatie in het primair en voortgezet onderwijs en in het middelbaar beroepsonderwijs is niet benoemd door de onderwijswetgever.[127] Nolen merkt op dat voor zover de onderwijswetgever taken en bevoegdheden toedeelt, deze in sectorwetten berusten bij de onderwijsorganisatie als 'bevoegd gezag' en in het hoger onderwijs bij het instellingsbestuur. De taken en bevoegdheden van het bestuur moeten worden geconstrueerd uit wat hij noemt het

---

[125] Nolen 2023, par 5.2.2.4, p. 105.
[126] *Kamerstukken II* 2015/16, 33495, nr. 83, p. 4.
[127] Nolen 2023, par. 5.2.2.2, p. 103.

vlechtwerk van Boek 2 BW, de statuten en de op de onderwijsorganisatie rustende deugdelijkheidseisen en de normen op grond van branchecodes.[128] In zoverre is de WBTR van toegevoegde waarde omdat de taak en het richtsnoer van het bestuur daarin zijn vervat.

Taak van intern toezichthoudend orgaan
Nolen merkt ook op dat onderwijswetten, in aanvulling op Boek 2 BW, een beschrijving van de minimale taken van de interne toezichthouder bevatten. De interne toezichthouder moet toezicht houden op de uitvoering van de taken en de uitoefening van de bevoegdheden door het bestuur.[129] Daarbij valt op dat de sectorale taakomschrijving, zonder nadere motivering, enigszins afwijkt van art. 2:47/292a lid 2 BW aangezien in onderwijswetgeving wordt gesproken over toezicht "op het bestuur bij de uitvoering van diens werkzaamheden en bevoegdheden" in plaats van "op het beleid van het bestuur".[130] Dit is opmerkelijk omdat uit deze omschrijving lijkt te volgen dat het toezicht pas een rol heeft als beleid wordt uitgevoerd, hetgeen niet strookt met de WBTR, die ervan uitgaat dat het toezicht al een rol heeft bij de voorbereiding van beleid.

2.5.4.4 Onverantwoorde risico's en informatievoorziening

De WBTR bepaalt in art. 2:292a lid 10 BW dat het bestuur de RvC tijdig de voor de uitoefening van diens taak noodzakelijke gegevens verschaft. Voorts bepaalt art. 2:292a lid 11 BW dat het bestuur de RvC ten minste een keer per jaar schriftelijk op de hoogte stelt van de hoofdlijnen van het strategisch beleid, van de algemene en financiële risico's van de gebruikte beheers- en controlesystemen. In de beleidsreactie op het Rapport Commissie Meurs 2015 is terecht opgemerkt dat het aan de interne toezichthouder is om het bestuur kritisch te volgen en waar nodig te interveniëren in geval van grote projecten als huisvesting en ict.[131] Daarvoor is informatie onontbeerlijk.

2.5.4.5 Mogelijkheden voor de MR via het enquêterecht of art. 2:298 BW

Het enquêterecht is slechts (rechtstreeks) van toepassing als een onderwijsinstelling een stichting of vereniging met volledige rechtsbevoegdheid is die een onderneming in stand houdt waarvoor ingevolge de wet een OR moet worden ingesteld (art. 2:344 sub b BW). Voor zover een onderwijsinstelling op deze grond kwalificeert is er, anders dan in de zorg en woningcorporatiesector, geen sectorwet die enquêterecht toebedeelt aan een specifieke groep belanghebbenden, dus buiten de in art. 2:346 en 347 BW genoemde

---

[128] Nolen 2023, par. 5.2.2.2, p. 103.
[129] Nolen 2023, par. 5.2.2.3, p. 104 waar hij verwijst naar de relevante wettelijke bepalingen in sectorwetten.
[130] Zie bijvoorbeeld art. 3.1.2 lid 2 Web: "De raad van toezicht houdt toezicht op het bestuur van de rechtspersoon bij de uitvoering van diens werkzaamheden en diens uitoefening van bevoegdheden en staat dit bestuur met raad terzijde."
[131] *Kamerstukken II* 2015/16, 33495, nr. 83, p. 3.

enquêtegerechtigden.[132] Kenmerkend aan onderwijsinstellingen is de aanwezigheid van een medezeggenschapsraad (MR), die bestaat uit ouders en/of leerlingen en leraren. De MR is slechts enquêtegerechtigd als dit recht wordt toebedeeld in de statuten van de onderwijsinstelling of in een overeenkomst met de MR (art. 2:346 lid 1 sub f BW). Ook voor ROC Leiden geldt dat de MR alleen enquêterecht zou hebben als dit recht uitdrukkelijk, bijvoorbeeld in de statuten, was toebedeeld aan de MR.

De toenmalige Minister van OCW wees in haar brief van 1 december 2015 op het feit dat bij een gewenste bestuurscultuur ook een actieve en kritische medezeggenschap hoort en ruimte om deze rol naar behoren te vervullen is.[133] Deze ruimte is er volgens haar bij ROC Leiden niet geweest. In het kader van tegenkracht wees de Minister van OCW ook op de aanpassing van de ontslaggronden van art. 2:298 BW.[134] De mogelijkheid voor belanghebbenden om een verzoek tot (schorsing en) ontslag van bestuurders in te dienen op grond van art. 2:298 BW bestond al wel, maar de WBTR heeft deze mogelijkheid uitgebreid naar commissarissen. Bovendien zijn de ontslaggronden van art. 2:298 BW verruimd.

2.6 Interviews

2.6.1 Professionalisering en kwaliteitsverbetering bestuur en toezicht

Een belangrijk doel van de WBTR is om invulling te geven aan de aanbevelingen van de Commissie Halsema en daarmee een professionalisering en kwaliteitsverbetering van bestuur en toezicht in semipublieke instellingen te bewerkstelligen. Met het oog hierop hebben de onderzoekers aan de geïnterviewden in de semipublieke sector (zie Deelonderzoek II, hoofdstuk 5) de vraag voorgelegd in hoeverre de WBTR in de beleving van de geïnterviewden heeft geleid tot professionalisering en kwaliteitsverbetering van bestuur en toezicht bij stichtingen en/of verenigingen in hun sector. De onderzoekers hebben dezelfde vraag ook gesteld aan de geïnterviewden in de vrijwilligerssector. De WBTR dient er immers uiteindelijk toe om de kwaliteit van bestuur en toezicht bij verenigingen en stichting in het algemeen te borgen. De onderzoekers merken op dat de vrijwilligerssectoren, anders dan de semipublieke sectoren, geen sectorspecifieke wetgeving kennen op het terrein van bestuur en toezicht.[135] Wel doen de vrijwilligerssectoren, evenals de semipublieke sectoren, aan zelfregulering middels governancecodes en normen. Hierin zijn onder meer onderwerpen geregeld of nader uitgewerkt die ook in de WBTR staan.

---

[132] De zelfenquête, een enquêteverzoek door de RvC, de vakbond of de advocaat-generaal bij het ressortsparket om redenen van openbaar belang op grond van art. 2:345 lid 2 BW.

[133] *Kamerstukken II* 2015/16, 33495, nr. 83, p. 4.

[134] *Kamerstukken II* 2015/16, 33495, nr. 83, p. 5.

[135] De ANBI-regels van de Belastingdienst zouden nog wel als een bijzondere regeling kunnen worden gezien maar deze worden hier buiten beschouwing gelaten.

Uit de interviews met de semipublieke sectoren[136] en de hiervoor genoemde achtergrondinformatie bij de case studies in de semipublieke sector komt naar voren dat de professionaliseringstrend en kwaliteitsverbetering van bestuur en toezicht al voor de inwerkingtreding van de WBTR was ingezet. Sectorwetgeving en sectorcodes regelden en regelen belangrijke onderwerpen die voor goed bestuur en toezicht relevant zijn. Ook de rol van de externe toezichthouder om in zijn algemeenheid na te gaan of het interne toezicht goed functioneert, werd benoemd.
De interviews met de vrijwilligerssectoren[137] laten een soortgelijk beeld zien. De geïnterviewden gaven te kennen dat de governancecodes en de normen in hun beleving meer invloed hebben gehad op de professionalisering van bestuur en toezicht in de sector dan de WBTR. De ITGD, die mede is opgericht om professionalisering en kwaliteitsverbetering in de goede doelensector te bevorderen, liet weten dat kwaliteitsverbetering vooral wordt behaald door aandacht voor andere onderwerpen dan de WBTR. Als voorbeelden werden genoemd: de werving van nieuwe toezichthouders, de bewustwording van de benodigde tijdsinvestering en het aanbieden van opleidingen. Dit sluit aan bij hetgeen door de KNVB werd verteld over het vrijwilligersbestuur van amateurvoetbalverenigingen. De KNVB zorgt voor opleiding van bestuurders en zet zich in voor een goed samengesteld bestuur, bijvoorbeeld door in te zetten op verjonging, diversiteit en meer vrouwen in besturen van voetbalclubs.

2.6.2 Uitstralende werking naar en wisselwerking met andere sectoren

De woningcorporatiesector en ook de zorgsector worden op het punt van de inrichting van de governance wel als voortrekker en inspiratiebron genoemd voor andere sectoren. De onderzoekers noemen in dit verband het door de Raad voor Cultuur op 15 september 2025 uitgebrachte adviesrapport 'Toezicht in de culturele sector: een kunst apart'.[138] De Raad voor Cultuur onderkent in zijn rapport dat de sectoren van de woningbouw en de zorg minder goed vergelijkbaar zijn met de culturele sector, vanwege de belangrijke maatschappelijke doelen die deze sectoren dienen en de veel grotere bedragen die hierin omgaan. De Raad voor Cultuur heeft deze sectoren toch bij zijn advies betrokken omdat:

> "de culturele sector lering kan trekken uit de wijze waarop het toezicht in deze sectoren is geregeld. Want in deze sectoren deden zich – net als in de culturele sector[139] – misstanden voor die deels te maken leken te hebben met de kwaliteit

---

[136] Deelonderzoek II, hoofdstuk 5, par. 5.8.1.1.
[137] Deelonderzoek II, hoofdstuk 5, par. 5.8.2.1.
[138] https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2025/09/15/advies-toezicht-culturele-sector-van-de-raad-voor-cultuur.
[139] De onderzoekers merken op dat de geïnterviewden van C+O te kennen gaven dat de incidenten in de culturele sector wel van een andere orde waren: "Incidenten in de culturele sector gaan nu vooral over grensoverschrijdend gedrag en daar kan (indirect) een aspect van (falend) bestuur en/of toezicht in zitten. Als er een incident is dan duiken de kranten er graag op. Eigenlijk gaat het best goed in de sector.

van het toezicht. Net als in de culturele sector werden deze situaties breed uitgemeten in de media. Naar aanleiding van die onwenselijke situaties werden vervolgens de toezichtteugels aangetrokken en de codes geactualiseerd. Volkshuisvesting en goede zorg zijn immers letterlijk van levensbelang en goed toezicht hierop is een noodzaak. In de woningbouw is het bijvoorbeeld vanzelfsprekend dat de toezichthouders van woningcorporaties een toezichtvisie opstellen. Dit is opgenomen in de sectoreigen code en 'de normaalste zaak van de wereld', zo vernam de raad. Ook wordt er heel zorgvuldig, op het strenge af, beoordeeld of een toezichthouder in aanmerking kan komen voor (her)benoeming. Hiernaast is het opvallend dat bestuurders in de zorgsector een adviserende rol hebben wat betreft de samenstelling van het toezichtorgaan: de sectoreigen code vermeldt expliciet dat de bestuurders hierin dienen te worden gehoord."[140]

De Raad voor Cultuur heeft voor de cultuursector lering willen trekken uit de wijze waarop in de woningcorporatiesector en de zorgsector het toezicht bij de semipublieke instellingen is gereguleerd. Tegelijkertijd benoemt Cultuur+Ondernemen dat in de culturele sector niet te veel geprofessionaliseerd zou moeten worden. Het mag soms best wat informeel zijn, aldus de geïnterviewden van Cultuur+Ondernemen.

Voor wat betreft de wisselwerking met andere sectoren, noemen de onderzoekers ook de rol van De Nederlandse Associatie (DNA). DNA is een 'vereniging van verenigingen'. Van DNA zijn lid: brancheverenigingen, beroepsverenigingen, personenledenverenigingen en federaties. Deze verenigingen zijn allemaal landelijk georiënteerd. DNA biedt verenigingsprofessionals en verenigingen de mogelijkheid om kennis te delen, van elkaar te leren en zich te laten inspireren op thema's waar zij onderling overeenkomsten hebben.[141] Dat zijn best veel onderwerpen, omdat verenigingen veelal met dezelfde zaken te maken hebben. De geïnterviewde van DNA vertelde dat het interessant is om te zien wat de jagers kunnen leren van de volleyballers en de accountants. Het gaat dan bijvoorbeeld om soorten governancemodellen, communicatie met leden, etc. Onder de leden is de sportsector, waaronder NOC*NSF, vertegenwoordigd, maar ook de goede doelensector (Goede Doelen Nederland) en de semipublieke sector. Wat betreft de semipublieke sector zijn de zorg, woningcorporaties en enkele verenigingen in het onderwijs (o.a. PO-raad, VO-raad, MBO-raad maar bijvoorbeeld niet de vereniging van hogescholen) vertegenwoordigd. De culturele sector is eigenlijk niet vertegenwoordigd. De geïnterviewde van DNA merkte op dat dit een sector is met minder middelen waardoor minder snel een lidmaatschap af wordt gesloten bij DNA.

Maserati's en buitensporige beloningen (van de orde die we uit andere sectoren kennen) spelen bijvoorbeeld niet."

[140] Advies Raad voor Cultuur 2025, p. 94/95.

[141] Zie ook: https://wijzijndna.nl.

2.7 Beantwoording onderzoeksvraag 15 t.a.v. eerste overkoepelende doelstelling van de WBTR

2.7.1 Inleiding

Bij de beantwoording van onderzoeksvraag 15 of de WBTR een verbetering van de kwaliteit van bestuur en toezicht bij semipublieke instellingen bewerkstelligt, passen allereerst de volgende (relativerende) kanttekeningen (zie par. 2.1.1):

(i) de kwaliteit van bestuur en toezicht is in grote mate afhankelijk van de personen die de organen van het bestuur en de RvC/RvT bemensen. De integriteit, deskundigheid en geschiktheid, (taak)verantwoordelijkheid, beschikbare tijd en actieve betrokkenheid van individuele personen bij het vervullen van hun functie als bestuurder of interne toezichthouder zijn (uiteindelijk) doorslaggevend voor de kwaliteit van het door hen uitgeoefende bestuur en toezicht.
(ii) wet- en regelgeving kunnen aan de kwaliteit van bestuur en toezicht bijdragen door het bieden van een kader. In de afgelopen decennia zijn – onder meer naar aanleiding van incidenten – diverse wettelijke bepalingen en ook (aanpassingen in) sectorwetten en sectorale governancecodes geïntroduceerd die ten doel hebben de kwaliteit van bestuur en toezicht bij rechtspersonen te bevorderen. In dat licht moet ook de komst en de betekenis van de WBTR worden gezien. De WBTR is met andere woorden geen *stand-alone* maatregel, maar vormt een schakel in een groter geheel en de betekenis ervan moet ook in dat grotere geheel worden geduid.
(iii) als flankerende wet- en regelgeving mede (heeft) bij(ge)dragen aan het bewerkstelligen van kwaliteitsverbetering van bestuur en toezicht bij semipublieke instellingen, dan wordt de eerste overkoepelende doelstelling van de WBTR geheel of grotendeels bereikt. Het is in dat geval niet of in mindere mate nodig om hiertoe de wet aan te passen (Deelonderzoek IV, onderzoeksvraag 18) dan wel alternatieve of aanvullende maatregelen te treffen (Deelonderzoek IV, onderzoeksvraag 19).

2.7.2 Verbetering regulerend kader bestuur en toezicht semipublieke instellingen

2.7.2.1 'Sectoreigen' regelgeving in de semipublieke sector

Voor de komst van de WBTR had er als reactie op diverse incidenten al een verandering (verdichting) in de governanceregulering van de semipublieke sectoren plaatsgevonden door 'sectoreigen' wetgeving (overheidsregulering) en governancecodes (zelfregulering). Dit strakke regulerend kader voor het bestuur en toezicht bij de verenigingen en de stichtingen die opereren in de semipublieke sectoren, beoogde en beoogt nog steeds bij te dragen aan de kwaliteit van bestuur en toezicht bij deze rechtspersonen. De 'sectoreigen' regels gaan bij bepaalde governance-aspecten verder dan hetgeen uit de basisregeling van de WBTR voortvloeit. De WBTR erkent het primaat

van de 'sectoreigen' regels. Deze 'sectoreigen' regels dragen in belangrijke mate bij aan de verbetering van de regulering van de kwaliteit van bestuur en toezicht bij voormelde verenigingen en stichtingen.

Zo vullen sectorregels het richtsnoer voor bestuurders en interne toezichthouders aan. Denk aan art. 8 UBWtza dat voor interne toezichthouders bij zorginstellingen bepaalt dat zij zich richten naar het belang van de instelling, het te behartigen maatschappelijke belang en het belang van de betrokken belanghebbenden. Verder wordt in sectorregels voor woningcorporaties, zorginstellingen en onderwijsinstellingen bepaald dat moet worden voorzien in intern toezicht. Daarbij valt het de onderzoekers op dat regels in het onderwijs deels nog gebruik maken van een begrippenkader dat niet helemaal aansluit op het begrippenkader van het rechtspersonenrecht van Boek 2 BW.[142] Ook in de zorg wordt bijvoorbeeld de term 'interne toezichthouder' gehanteerd waarmee niet direct duidelijk is of daarmee gedoeld wordt op een RvC/RvT in de zin van Boek 2 BW.[143] Verder valt het, zoals eerder opgemerkt, op dat in de zorgsector en de woningcorporatiesector een dualistisch bestuursmodel verplicht wordt voorgeschreven.

Wat betreft de RvC/RvT worden de regels uit de WBTR op diverse plaatsen in sectorregels herhaald (denk aan schorsingsbevoegdheid van de RvC) en aangevuld met als doel om de kwaliteit van bestuur en toezicht te verbeteren. De basistaken van de RvC/RvT worden opgesomd, zoals het benoemen, schorsen, ontslaan en vaststellen van de beloning van de bestuurders en goedkeuring van bepaalde bestuursbesluiten zoals de begroting en de jaarrekening (zie voor het middelbaar beroepsonderwijs bijvoorbeeld art. 3.1.2 Web). Wat concreet kan bijdragen aan de verbetering van de kwaliteit van intern toezicht zijn de maximale zittingstermijnen van acht jaar voor leden van de RvC/RvT van een woningcorporatie of zorginstelling (zie bijvoorbeeld 3.7 GCW 2020 en art. 6 UBWtza). Ook worden in sectorregels aanvullende eisen gesteld op het gebied van onafhankelijke taakvervulling (bijvoorbeeld art. 7 UBWtza voor zorginstellingen). In sectorregels wordt ook bepaald dat de RvC/RvT voor de uitoefening van diens taak noodzakelijke gegevens ontvangt (bijvoorbeeld art. 9 UBWtza). Een belangrijke bijdrage aan de kwaliteit van bestuur en toezicht vormen de geschiktheids- en betrouwbaarheidstoetsing van kandidaat-bestuurders en kandidaat-toezichthouders van woningcorporaties die bij een voorgenomen benoeming zijn vereist. Tot slot zijn in de onderzochte semipublieke

---

[142] Nolen merkt op dat de begrippen bevoegd gezag, schoolbestuur, bestuur, instellingsbestuur, instelling en school worden gehanteerd en dat deze afwijken van het algemeen rechtspersonenrecht. Ook deze Code goed bestuur mbo 2025 spreekt over 'het bevoegd gezag'. Het risico hiervan is dat de rechtszekerheid afneemt omdat mogelijkerwijs niet duidelijk is bij wie welke verantwoordelijkheid ligt. Nolen 2023, par 5.2.2.4, p. 105.

[143] Zie art. 1 UBWtza en art. 3 lid 1 sub a Wtza. In laatstgenoemd artikel staat: "er is een interne toezichthouder die toezicht houdt op het beleid van de dagelijkse of algemene leiding van de instelling en de algemene gang van zaken binnen de instelling en die de dagelijkse of algemene leiding van de instelling met raad ter zijde staat".

sectoren externe toezichthouders ingesteld en vindt versterking van de governance en 'controle' ook plaats via de rechten en bevoegdheden van huurdersraden, cliëntenraden en de medezeggenschapsraden in de onderwijssector.

Opvallend is wel dat sectorregels en sectorcodes onderling in de dichtheid van regels en ook het type regels verschillen. De flankerende wetgeving bij sommige soorten onderwijsinstellingen, zoals het middelbaar beroepsonderwijs, is bijvoorbeeld beperkter dan bij zorginstellingen en woningcorporaties. De Branchecode goed bestuur mbo 2025, die geldt voor het middelbaar beroepsonderwijs, bevat 'waarden' en niet zozeer concrete juridisch-technische governancevereisten.

Enquêterecht en ontslagverzoek

Tot slot wijzen de onderzoekers erop dat sectorregels aan bepaalde organen van interne belanghebbenden (de huurdersraad, cliëntenraad en medezeggenschapsraad) en externe toezichthouders rechten en bevoegdheden geven teneinde goed bestuur en toezicht te bevorderen. Dergelijke organen hebben bijvoorbeeld voordrachtsrechten ten aanzien van één of meer commissarissen/RvT-leden. Eén van de aanbevelingen van de Commissie Halsema aan het kabinet was ook:

> "Erin te voorzien dat de minister, cliëntenraden, de bestuurders en leden van de raad van toezicht een verzoek tot een enquête alsook een verzoek tot ontslag kunnen indienen bij de Ondernemingskamer."[144]

Boek 2 BW regelt in het algemeen wie enquêtegerechtigd zijn. Niet alle stichtingen en verenigingen vallen onder de reikwijdte van het enquêterecht. De bepalingen die zien op het enquêterecht zijn van toepassing op alle NV's, BV's, coöperaties en OWM-en maar voor wat betreft stichtingen en verenigingen met volledige rechtsbevoegdheid slechts indien zij een onderneming in stand houden waarvoor ingevolge de wet een OR moet worden ingesteld (art. 2:344 BW).[145] De WonW bepaalt niettemin dat de wettelijke bepalingen van het enquêterecht van toepassing zijn op alle toegelaten instellingen.[146] Zorgorganisaties, hogescholen en universiteiten die een onderneming in stand houden waarvoor ingevolge de wet een OR moet worden ingesteld vallen onder het enquêterecht, maar (bekostigde) onderwijsinstellingen in het basis- en voortgezet onderwijs niet omdat zij een eigen medezeggenschapsregeling kennen.[147]

---

144 Rapport Commissie Halsema, p. 24.

145 Volgens art. 2 lid 1 WOR moet een OR worden ingesteld indien ten minste vijftig personen werkzaam zijn in de onderneming.

146 Tenzij daarvan wordt afgeweken in het governancehoofdstuk van de WonW. Art. 22 WonW. Zie ook Houwen & Perquin-Deelen 2023, par. 19.2.2, p. 483/484.

147 Houwen & Perquin-Deelen 2023, par. 19.2, p. 481-484. De Wet Medezeggenschap Scholen (WMS) verklaart de WOR buiten toepassing voor scholen zoals bedoeld in de WMS.

Boek 2 BW bepaalt wie enquêtegerechtigd zijn. Bij een vereniging, coöperatie of OWM is een bepaald aantal leden of een bepaald percentage van de leden bevoegd (art. 2:346 lid 1 sub a BW). Ook kan bij de statuten of bij een overeenkomst met de rechtspersoon enquêterecht worden toegekend aan een specifieke groep of persoon (art. 2:346 lid 1 sub f BW). Voorts zijn bepaalde vakbonden bevoegd (art. 2:347 BW). Sinds 1 januari 2013 is ook de rechtspersoon zelf bevoegd om een enquête te verzoeken, de zogeheten 'zelfenquête' (art. 2:346 lid 1 sub e BW).[148] De rechtspersoon wordt daarbij vertegenwoordigd door het bestuur maar ook de RvC (of in geval van een monistisch bestuur bij een NV of BV: de nub's[149]) kan een verzoek namens de rechtspersoon indienen (art. 2:346 lid 2 BW). In geval van faillissement van de rechtspersoon kan het verzoek worden ingediend door de curator (art. 2:346 lid 3 BW). Tot slot kan de advocaat-generaal bij het Gerechtshof Amsterdam om redenen van openbaar belang een enquêteverzoek indienen (art. 2:345 lid 2 BW). In sectorregels is de toegang tot de OK voor woningcorporaties en zorgorganisaties verruimd. Art. 39 WonW kent aan huurdersorganisaties en bewonerscommissies van toegelaten instellingen enquêterecht toe en bovendien is aan de Minister van BZK enquêterecht toegekend (art. 39 WonW). Deze bevoegdheid van de minister heeft volgens de parlementaire geschiedenis overigens een aanvullend karakter.[150] In de zorg- en onderwijssector heeft de sectorverantwoordelijke minister een dergelijk enquêterecht niet gekregen. Wat betreft de zorg is wel weer bijzonder dat de cliëntenraad enquêterecht heeft.[151] Enquêtebevoegdheid is dus versnipperd geregeld en is voor elke sector anders.[152]

Indien een enquêteverzoek wordt toegewezen en de OK vervolgens (in de tweede fase) naar aanleiding van het verslag van de onderzoekers vaststelt dat sprake is van wanbeleid, kan zij bestuurders en commissarissen/RvT-leden bij wege van een definitieve voorziening ontslaan (art. 2:356 BW).

In haar aanbeveling noemt de Commissie Halsema het kunnen indienen van een verzoek tot ontslag bij de OK. De woningcorporatiesector is de enige sector waar dit nader geregeld is, dat wil zeggen: het indienen van een ontslagverzoek buiten een enquêteprocedure (bij wijze van voorziening). In art. 33 WonW is geregeld dat de OK

---

148 *Stb.* 2012, 274.

149 In de Verzamelwet Justitie en Veiligheid 2022 is art. 2:346 lid 2 BW gewijzigd in die zin dat ook niet-uitvoerende bestuurders van verenigingen, coöperaties, OWM-en en stichtingen namens de rechtspersoon om een enquête kunnen verzoeken. De invoering van de gewijzigde bepaling is echter uitgesteld en zal gelijktijdig plaatsvinden met de inwerkingtreding van de WBTR-bepalingen inzake het monistische bestuursmodel waaraan zij is gerelateerd.

150 Houwen & Perquin-Deelen 2023, par. 19.3.3, p. 492.

151 Art. 12 Wmcz 2018. Anders dan voorheen (UBWTZi) behoeft deze bevoegdheid geen statutaire grondslag meer.

152 Een bepaling die enquêterecht verleent aan de sectorverantwoordelijke Minister en cliëntenraden is niet in Boek 2 BW terecht gekomen en dat lijkt ook niet passend.

exclusief bevoegd is een commissaris of de RvC te ontslaan.[153] Zij gaat daartoe uitsluitend over op verzoek van de toegelaten instelling zelf, vertegenwoordigd door het bestuur of de RvC, of door de Minister. Bovendien somt art. 33 WonW de ontslaggronden op, waarbij opvalt dat deze gelijklopen met de ontslaggronden van art. 2:298 BW (taakverwaarlozing, andere gewichtige redenen of ingrijpende wijziging van omstandigheden). Voor andere sectoren geldt dat belanghebbenden, waaronder de RvC en mogelijk ook de sectorverantwoordelijke minister, slechts art. 2:298 BW tot hun beschikking hebben op grond waarvan zij bij de 'gewone' rechter een ontslagverzoek kunnen indienen. Een interessante vraag die opkomt is hoe de enquêtebevoegdheid (van bijvoorbeeld het bestuur, de RvC of de cliëntenraad van een zorginstelling) zich dan verhoudt tot de mogelijkheid voor belanghebbenden om via art. 2:298 BW bij de rechter een verzoek tot (schorsing en) ontslag van bestuurders of commissarissen van een stichting in te dienen.[154] Via beide procedures kan schorsing of ontslag van een bestuurder of commissaris worden bewerkstelligd. In de literatuur is opgemerkt dat het op zichzelf niet bezwaarlijk lijkt dat beide procedures naast elkaar bestaan.[155]

2.7.2.2 Meerwaarde WBTR

Ook de WBTR heeft bijgedragen aan de verbetering van de regulering van bestuur en toezicht bij semipublieke instellingen door het wettelijk kader waarin bestuurders en commissarissen opereren aan te vullen en te verduidelijken. Hierbij valt te denken aan de in Boek 2 BW opgenomen basisregeling inzake de taakverantwoordelijkheid en richtsnoer van bestuurders en commissarissen, de tegenstrijdigbelangregeling alsmede de begrenzing van het meervoudig stemrecht van bestuurders en commissarissen en de verplichte ontstentenis en beletregeling. Deze onderwerpen waren nog niet in alle sectoren geregeld. Voor het middelbaar onderwijs ontbrak bijvoorbeeld ook een bepaling over informatievoorziening door het bestuur aan de RvC/RvT. De bepalingen over het monistische bestuursmodel in de WBTR hebben ook meerwaarde omdat onderwijswetgeving het gebruikmaken van dit model weliswaar niet uitsluit, maar geen handvatten biedt voor de inrichting van de one-tier board als alternatief voor het RvT-model. Tot slot hebben verruiming van de ontslaggronden van art 2:298 BW en uitbreiding daarvan naar de RvC meerwaarde. Dit geldt in het bijzonder in het onderwijs, waar de MR wel wordt gezien als een mogelijke *countervailing power* maar tegelijkertijd, anders dan bijvoorbeeld de huurdersorganisatie bij een woningcorporatie of de cliëntenraad van een zorginstelling, geen enquêterecht heeft op grond van sectorwetgeving. De MR kan als belanghebbende wel een ontslagverzoek indienen.

---

[153] Art. 33 WonW geeft de RvC en de Minister de bevoegdheid om een commissaris te schorsen.
[154] Boschma e.a. 2014, p. 170 en Van Uchelen-Schipper 2019, p. 76.
[155] Klaassen 2017.

Voor de vrijwilligerssector, zo kwam al naar voren in Deelonderzoek I, waren veel onderwerpen op het terrein van bestuur en toezicht bij verenigingen en stichtingen nog niet wettelijk geregeld. De WBTR heeft ervoor gezorgd dat er een basisregeling in Boek 2 BW is opgenomen waarin een aantal belangrijke governance-aspecten omtrent bestuur en toezicht is geregeld. In dit opzicht heeft de WBTR voor de vrijwilligerssector meer impact en een grotere meerwaarde dan die in de semipublieke sectoren. Wat de professionalisering van bestuur en toezicht in de vrijwilligerssector betreft hebben in de beleving van de geïnterviewden vooral de governancecodes en de normen een belangrijke invloed gehad op de professionalisering van het bestuur en toezicht in de sector.

2.7.2.3 Zienswijze onderzoekers

De WBTR en de flankerende (sectorale) wet- en regelgeving hebben gezorgd voor een belangrijke verbeterslag in de regulering van bestuur en toezicht van verenigingen en stichtingen die opereren in de semipublieke sectoren van volkshuisvesting, zorg en onderwijs. De onderzoekers zijn niet gestuit op kwesties die specifiek de semipublieke instellingen raken en die nopen tot wijziging of aanvulling van Boek 2 BW.[156] Wel verdient het aanbeveling dat de wetgever de sectorale uitsluiting van het monistische bestuursmodel in art. 30 lid 1 WonW en art. 3 lid 1 onder b Wtza tegen het licht houdt. Er zijn blijkens de wetenschappelijke literatuur geen overtuigende redenen voor deze uitsluiting aan te wijzen. De onderzoekers menen dat een sectorale uitsluiting van het monistische bestuursmodel alleen dan kan worden gehandhaafd als daarvoor zwaarwegende redenen bestaan (zie hierna par. 2.11.3).

Voorts wijzen de onderzoekers erop dat het bewerkstelligen van een kwalitatief goed bestuur en toezicht in ieder geval voortdurend onderhoud en continue oplettendheid vergt. Steeds zal moeten worden ingespeeld op incidenten/ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan of zich naar verwachting voor gaan doen. Veel actoren vervullen hierbij een rol en dienen ieder vanuit hun eigen rol en verantwoordelijkheid een bijdrage te leveren, waaronder:

- bestuurders en de interne toezichthouders zelf;
- externe toezichthouders zoals de Aw, de Inspectie van Onderwijs, de Nza, de Belastingdienst (denk aan ANBI-eisen) en het CBF;
- verenigingen van toezichthouders en brancheorganisaties (als vraagbaak, in verband met opleiding en/of via het actualiseren van governancecodes);
- notarissen (denk bijvoorbeeld aan de statutaire inrichting van een semipublieke instelling die moet worden afgestemd op sectorale wet- en regelgeving);

---

[156] De onderzoekers doen wel meer in het algemeen aanbevelingen tot wijziging van Boek 2 BW die voor alle verenigingen en stichtingen van belang zijn (zie Deelonderzoek IV).

- het openbaar ministerie (niet alleen via het strafrecht maar vooral ook via zijn privaatrechtelijke bevoegdheden, met name bij stichtingen[157]);
- betrokken belanghebbenden en specifieke groepen, zoals cliëntenraad, vakbond, huurdersorganisatie (via onder meer art. 2:298 BW en/of enquêtebevoegdheid);
- de wetgever en ministeries (denk aan het geven van aanwijzingen, maar ook aan voorstellen voor nieuwe wetgeving en het ter beschikking stellen van middelen bijvoorbeeld voor opleidingsdoeleinden en ter aanpassing van de systemen van de KvK).

Concrete aanbevelingen aan verschillende actoren volgen in Deelonderzoek IV.

2.8 Tweede overkoepelende doelstelling van de WBTR: de uniformering, aanvulling en verduidelijking van de basisregeling van bestuur en toezicht bij verenigingen en stichtingen in het algemeen

2.8.1 Inleidende opmerking

De tweede doelstelling van de WBTR is het uniformeren, aanvullen en verduidelijken van de regeling van bestuur en toezicht bij verenigingen en stichtingen. De onderzoekers merken hierbij op dat dit geen doel op zich is, maar er uiteindelijk toe dient om de kwaliteit van bestuur en toezicht bij verenigingen en stichtingen in het algemeen te verbeteren.

2.8.2 Onderzoeksmethode en -opzet

Bij de beantwoording van de vraag of en in hoeverre de tweede doelstelling van de WBTR is bereikt, zijn de bevindingen uit Deelonderzoek I (beleidslogica) en Deelonderzoek II (praktijk) van belang. In Deelonderzoek I is voor ieder van de zeven hoofdmaatregelen van de WBTR de beleidslogica onderzocht en in kaart gebracht. Aandachtspunt daarbij was in hoeverre in de WBTR rekening is gehouden met verschillen in schaal en professionaliteit van verenigingen en stichtingen. Ook de vraag in hoeverre de bepalingen van de WBTR aansluiten bij de destijds bestaande wetenschappelijke inzichten, kreeg bijzondere aandacht.

Uit Deelonderzoek I kwam naar voren dat door de introductie van de zeven WBTR-hoofdmaatregelen de wettelijke regeling van bestuur en toezicht bij verenigingen en stichtingen op tal van belangrijke onderwerpen *inderdaad* is geüniformeerd, aangevuld en verduidelijkt. Ook bleek dat in de beleidslogica van de WBTR bij het opstellen van deze hoofdmaatregelen in meer of mindere mate rekening is gehouden met verschillen in schaal en professionaliteit van verenigingen en stichtingen. De onderzoekers verwijzen

[157] Zie de verschillende soorten bevoegdheden van het OM en belanghebbenden, genoemd in Van Uchelen-Schipper 2024, p. 171-204.

voor een uitgebreide verslaglegging van voormelde bevindingen naar Deelonderzoek I, in het bijzonder naar hoofdstuk 11 dat een synthese bevat.
Uit Deelonderzoek I kwam eveneens naar voren dat, hoewel de WBTR in de literatuur overwegend positief is ontvangen, er ook bepaalde (knel)punten zijn gesignaleerd die meebrengen dat de regeling van bestuur en toezicht (mogelijk) aanpassing behoeft.

In Deelonderzoek II is vervolgens onderzocht op welke wijze de hoofdmaatregelen in de praktijk zijn geïmplementeerd en/of worden toegepast. In het bijzonder hebben de onderzoekers aandacht besteed aan WBTR-gerelateerde knelpunten die in de praktijk worden ervaren en de vraag of de WBTR voldoende oog heeft gehad voor de variëteit van verenigingen en stichtingen (verschil in grootte en de eigen aard van de sector). De onderzoekers hebben op verschillende wijzen informatie opgehaald uit de praktijk. Zij hebben onder meer enquêtes uitgezet en interviews gehouden met personen van (branche)organisaties die ieder vanuit een eigen rol betrokken zijn bij het bestuur en toezicht bij verenigingen en stichtingen die opereren in de semipublieke sector, de vrijwilligerssector en de coöperatiesector.
Uit de respons op de uitgezette enquêtes en gehouden interviews kwam naar voren dat in de praktijk een aantal WBTR-gerelateerde knelpunten wordt ervaren. Ook zijn vanuit de praktijk suggesties gedaan voor aanvulling en verbetering van de wettelijke regeling van bestuur en toezicht.

Hierna komen de bevindingen van Deelonderzoek I en Deelonderzoek II samen en wordt in kaart gebracht op welke punten de wettelijke regeling van bestuur en toezicht bij verenigingen en stichtingen volgens de wetenschap en de praktijk (mogelijk) nog nadere aanpassing behoeft. Een en ander gebeurt aan de hand van de onderwerpen die in de hoofdmaatregelen van de WBTR zijn geadresseerd. Hierbij worden zo nodig ook inzichten uit de wetenschappelijke literatuur en rechtspraak betrokken van na de inwerkingtreding van de WBTR op 1 juli 2021. De onderzoekers geven ook hun eigen zienswijze. Dit vormt een opmaat naar Deelonderzoek IV waarin de vraag naar verbeterpunten centraal staat, in het bijzonder of aanpassing van de wet wenselijk is op basis van de uitkomsten van de evaluatie.

2.9 Dualistisch bestuursmodel

2.9.1 Kwalificatie dualistisch bestuursmodel: materiële of formele benadering?

Bij de totstandkoming van de WBTR heeft de minister verduidelijkt dat de vraag of sprake is van een RvC materieel moet worden benaderd. De benaming van het orgaan is niet doorslaggevend voor de juridische kwalificatie van dat orgaan. De MvT verduidelijkte dat wanneer in de statuten een orgaan van de rechtspersoon wordt ingesteld en daarbij aan dat orgaan de taak wordt toegekend om toezicht te houden op het beleid van het bestuur en op de algemene gang van zaken in de rechtspersoon en de daaraan

verbonden onderneming of organisatie, dat orgaan een RvC is in de zin van de wet.[158] Het orgaan heeft in dat geval de taken en de bevoegdheden die door de wet aan een RvC zijn toebedeeld, ongeacht de benaming.

De Jongh heeft in plaats van een materiële benadering een formele regeling gesuggereerd: een RvC/RvT is pas een RvC/RvT als deze als zodanig in de statuten is aangeduid. Daarmee zou vooral kunnen worden voorkomen dat verenigingen en stichtingen ongewild en mogelijk onbewust een niet passend toezichtregime krijgen opgedrongen. Een formele benadering voorkomt volgens hem misverstanden over de kwalificatie van een orgaan dat op enige wijze met toezicht is belast.[159]
De minister hield vast aan de materiële benadering en heeft in dit verband ook gewezen op de (voorlichtende) rol van notarissen en brancheorganisaties. Zij kunnen semipublieke instellingen en andere maatschappelijke instellingen adviseren over de vraag hoe bestaande, reeds in de statuten opgenomen modellen geïnterpreteerd moeten worden en of en hoe deze in de regels van de WBTR passen. Uit de VON-enquête en de afgenomen interviews is gebleken dat de notarissen en brancheorganisaties inderdaad vragen van verenigingen en stichtingen over de kwalificatie van hun bestuursmodel hebben beantwoord. Ook bij de beoordeling door de notaris en (branche)organisaties of de aan hen voorgelegde statuten van een vereniging of stichting WBTR-proof zijn, zal de kwalificatie van het in de statuten opgenomen bestuursmodel aan bod komen (of zijn gekomen) en wordt zo nodig tot statutenwijziging overgegaan.

De onderzoekers verwachten dat het in de literatuur ten tijde van de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel gesignaleerde probleem van onduidelijkheid – mede ook door de rol van de notaris en (branche)organisaties – in de loop van de tijd zal zijn of worden opgelost. De onderzoekers menen overigens dat de keuze van de wetgever voor de materiële benadering juist is. Een formele benadering verschaft weliswaar direct duidelijkheid dat er een RvC is, maar gaat gepaard met een bezwaar dat volgens de onderzoekers zwaarder weegt: door in de statuten niet de benaming RvC/commissarissen te gebruiken, zouden een orgaan en de daarvan deel uitmakende leden zich aan dwingende wettelijke (gedrags)regels – zoals de wettelijke tegenstrijdigbelangregels – kunnen onttrekken die wel op een formele in de statuten als zodanig aangeduide RvC/commissarissen van toepassing zijn. Of zijn deze regels dan naar analogie van toepassing? Een formele benadering zou met andere woorden nieuwe onduidelijkheden meebrengen.

---

[158] *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 3, p. 20. Zie ook *Kamerstukken II* 2020/21, 34491, C, p. 14 (MvA).

[159] De Jongh 2017, p. 574. Ook Kreileman en Dumoulin hebben geconstateerd dat door de materiële benadering het in bepaalde gevallen onduidelijk is of er al dan niet sprake is van een monistisch bestuur waarvoor de nieuwe regels gelden (Kreileman & Dumoulin 2021, p. 418). Zij hebben hieraan echter niet de consequentie verbonden dat de wetgever voor de formele benadering had moeten kiezen.

2.9.2 Wettelijke regeling inzake benoeming commissarissen

Art. 2:286 lid 4 sub c BW bepaalt dat de statuten van de stichting, indien er een RvC wordt ingesteld, een regeling voor benoeming en ontslag van commissarissen moeten bevatten (art. 2:286 lid 4 sub c BW). Aan deze statutaire regeling worden geen nadere vereisten gesteld. Die vrijheid betekent dat de statuten kunnen bepalen dat naast andere stichtingsorganen ook derden commissarissen kunnen benoemen, schorsen en/of ontslaan. In theorie zou ook het bestuur in de statuten kunnen worden aangewezen als het orgaan dat bevoegd is tot benoeming, schorsing en/of ontslag van commissarissen. In de literatuur wordt wel aangenomen dat dit in strijd is met de algemene beginselen van *good governance*, maar de WBTR sluit het niet uitdrukkelijk uit.[160] In de literatuur is opgemerkt dat de wet nadrukkelijk zou moeten bepalen dat het bestuur van een stichting geen commissarissen kan benoemen, schorsen of ontslaan, zodat het niet kan voorzien in zijn eigen toezicht. De onderzoekers sluiten zich hierbij aan.

Net als in art. 2:286 lid 4 BW voor stichtingen is in art. 2:27 lid 4 BW voor verenigingen opgenomen welke onderwerpen in ieder geval in de statuten moeten zijn geregeld. In sub e staat dat de statuten een regeling voor de wijze van benoeming (en ontslag) van bestuurders moeten bevatten. Weliswaar bepaalt de wet dat benoeming geschiedt door de algemene vergadering maar de statuten kunnen de wijze van benoeming ook anders regelen. Opmerkelijk is dat, anders dan in het wetsartikel voor stichtingen, in dit wetsartikel voor verenigingen niet is bepaald dat, indien er een RvC wordt ingesteld, de statuten een regeling voor benoeming en ontslag van commissarissen moeten bevatten.[161] Dit lijkt een omissie die door de wetgever hersteld zou moeten worden.

2.9.3 Bevoegdheid RvC van een stichting tot schorsing van bestuurders

In art. 2:292a lid 3 BW is opgenomen dat de RvC van een stichting bevoegd is iedere bestuurder te allen tijde te schorsen, tenzij bij de statuten anders is bepaald. In de literatuur is opgemerkt dat de schorsingsbevoegdheid van de RvC/RvT bij een stichting een kernbevoegdheid is omdat een stichting geen algemene vergadering heeft die bestuurders kan schorsen.[162] In theorie kan de bevoegdheid om bestuurders te schorsen (ook) aan andere stichtingsorganen dan de RvC/RvT worden toegekend. Het toekennen van de schorsingsbevoegdheid aan een ander orgaan laat echter onverlet dat het bij de taak en rol van de RvC van een stichting hoort dat deze (ook) moet kunnen ingrijpen als dat nodig en in het belang van de stichting is. Om deze reden wordt verdedigd dat het de

---

[160] Zie onder meer Asser/Rensen 2-III* 2022/399.

[161] Art. 2:47a BW regelt dat op de benoeming van commissarissen die niet reeds bij de akte van oprichting zijn aangewezen, art. 2:37 BW (dus de regeling voor benoeming van bestuurders) van toepassing is, tenzij de benoeming overeenkomstig art. 2:63f BW geschiedt. Hetzelfde geldt voor schorsing en ontslag van commissarissen.

[162] Van Uchelen-Schipper 2018, par. 5.5.5, p. 243.

voorkeur verdient de bepaling dwingend voor te schrijven, dus zonder mogelijkheid om hiervan in de statuten af te wijken.[163]

De onderzoekers zijn van mening dat de wetgever de wettelijke mogelijkheid om de schorsingsbevoegdheid van de RvC van de stichting in de statuten 'weg te schrijven' zou dienen te heroverwegen. Zij pleiten voor een dwingendrechtelijke schorsingsbevoegdheid voor de RvC/RvT van alle stichtingen, eventueel – als dat bij een bepaalde stichting in een concreet geval wenselijk is – naast de schorsingsbevoegdheid van een ander orgaan.[164] Hierbij nemen de onderzoekers het volgende in overweging.

Uit de rechtspraak blijkt dat de RvC zijn taak niet te licht moet opvatten en moet ingrijpen als dat nodig is (zie ook de Meavita-casus genoemd in par. 2.4). Dat betekent dat de RvC daarvoor ook wel instrumenten moet hebben, omdat hij anders 'tandeloos' is. De in de zorg en bij woningcorporaties verplicht voorgeschreven RvC (RvT) heeft op grond van sectorregels altijd de bevoegdheid om bestuurders te benoemen, schorsen en ontslaan.[165] De GCC 2019, die het RvT-model als uitgangspunt hanteert, bepaalt dat de RvT beslist over (onder meer) benoeming, schorsing en ontslag van bestuurders.[166] Voor goede doelen is in deze normen niets bepaald over schorsingsbevoegdheid van de RvC. De schorsingsbevoegdheid van de vrijwillig ingestelde RvC/RvT bij stichtingen in andere sectoren kan dus worden 'weggeschreven' in de statuten. Uit de VON-enquête volgt overigens dat in de praktijk van het merendeel van de respondenten (84%) door hun cliënten geen gebruik werd gemaakt van de mogelijkheid om in de statuten van de stichting de schorsingsbevoegdheid van de RvC weg te schrijven.

Met de bevoegdheid tot schorsing beschikt de RvC over een instrument waarmee een bestuurder zo nodig per direct op non-actief kan worden gesteld. Op grond van Boek 2 BW is dit het enige echte instrument dat een RvC van een stichting heeft. Als bijvoorbeeld blijkt dat een bestuurder zichzelf verrijkt door geld van de stichting naar zijn eigen rekening over te maken ('greep uit de kas'), moet een bestuurder direct geschorst kunnen worden. De bevoegdheid tot schorsing betreft ook de bestuurders die zijn benoemd door een derde. Dat ligt voor de hand omdat de RvC toezicht houdt op de

---

[163] Van Uchelen-Schipper 2018, par. 5.5.5, p. 243 en par. 5.5.11, p. 262.

[164] Bij andere rechtspersonen is de RvC vaak schorsingsbevoegd naast een ander orgaan. Zo is bij de BV de RvC bijvoorbeeld schorsingsbevoegd naast de algemene vergadering of de vergadering van houders van aandelen van een bepaalde soort (art. 2:257 BW). Daarbij is wel in de wet geregeld dat een schorsing te allen tijde kan worden opgeheven door de vergadering van aandeelhouders die bevoegd is tot benoeming. Indien de statuten van een stichting aan twee organen schorsingsbevoegdheid toekennen, bijvoorbeeld aan de RvT en aan een ander orgaan dat ook bestuurders benoemt en ontslaat, zou bijvoorbeeld ook statutair geregeld dienen te worden dat dat andere orgaan bevoegd is tot opheffing van de schorsing.

[165] Art. 6.5.2 GCZ 2022 respectievelijk principe 3 GCW 2025. Voor wat betreft de RvT van hogescholen volgt dit uit art. 10.3d lid 2 Whw.

[166] Principe 7 aanbeveling 7 GCC 2019.

taakuitoefening van alle bestuurders.[167] Indien de RvC statutair bevoegd is om stichtingsbestuurders te ontslaan, kan de schorsingsbevoegdheid voorkomen dat de RvC/RvT zich genoodzaakt ziet om te grijpen naar dat uiterste middel. Overigens kan in de statuten worden bepaald hoelang de schorsing maximaal kan duren. De schorsingsbevoegdheid wordt niettemin door sommigen gezien als een zwaar middel waarmee de RvC/RvT veel macht heeft. Zo speelt in de culturele sector een discussie over de vraag of de RvT van een stichting niet te veel macht heeft. Opgemerkt wordt dat er situaties denkbaar zijn waarin schorsing of ontslag onvermijdbaar is, maar dat schorsing soms ook als machtsinstrument wordt ingezet waar redelijkheid, overleg en gesprekken nog tot goede oplossingen hadden kunnen leiden.[168] De onderzoekers merken in dit verband op dat de algemene dwingendrechtelijke schorsingsbevoegdheid onverlet laat dat in de statuten of een reglement een nadere uitwerking van de schorsingsbevoegdheid wordt opgenomen die een zorgvuldige uitoefening van deze bevoegdheid moet waarborgen. Gedacht kan worden aan het noemen van, al dan niet geconcretiseerde, (zwaarwegende) gronden voor schorsing en/of een procedure die door de RvC/RvT in acht genomen moet worden bij een (voorgenomen) schorsing. Ook kunnen sectorregels voorschrijven dat er een procedure en/of een (conflicten)regeling moet worden vastgesteld waarin bijvoorbeeld *mediation* als verplichte tussenstap wordt genoemd.[169] Voor zorgorganisaties schrijft de GCZ 2022 al voor dat zij beschikken over een schriftelijk vastgelegde regeling voor het handelen bij conflicten tussen de RvT en het bestuur.[170]

Een andere zwakke plek in de huidige wettelijke regeling van de schorsingsbevoegdheid van de RvC is dat daarin niet is uitgesloten dat bij een stichting met een RvC en een bestuur waarvan de bestuurders door coöptatie (dus door het bestuur zelf) worden benoemd, het bestuur kan overgaan tot opheffing van een door de RvC opgelegde schorsing van een bestuurder door de bestuurder opnieuw te benoemen.[171] Hierdoor kan het bestuur zich effectief aan een door de RvC opgelegde maatregel van toezicht onttrekken. De wet zou deze mogelijkheid expliciet kunnen uitsluiten. De onderzoekers merken op dat de wetgever duidelijk zou kunnen maken dat een schorsing door de RvC in dergelijke gevallen niet ongedaan gemaakt kan worden doordat de geschorste bestuurder opnieuw door het bestuur wordt benoemd. Wel zou de mogelijkheid opengelaten moeten worden dat het bestuur de geschorste bestuurder ontslaat en een andere bestuurder benoemt. De onderzoekers merken hierbij wel op dat het bij

---

167 *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 3, p. 23 (MvT). Overigens kunnen de statuten bepalen dat die derde een schorsing kan opheffen al dan niet na een bepaalde periode.

168 Ex/Van Manen/Michaela 2025, p. 9.

169 Ex/Van Manen/Michaela 2025, p. 9.

170 De regeling voorziet, indien de RvT en het bestuur niet tot een oplossing kunnen komen, in de instelling van een commissie van wijzen die een bindend oordeel kan uitspreken en/of in bindende afspraken over *mediation* of bemiddeling, aldus art. 4.1.6. GCZ 2022.

171 Quist 2017, p. 599.

stichtingen die een RvC/RvT hebben niet vaak zal voorkomen dat het bestuur zelf benoemings- en ontslagbevoegdheid heeft en daarmee de schorsingsbevoegdheid van de RvC/RvT kan overrulen. Het treffen van een wettelijke regeling voor een dergelijke specifieke situatie lijkt dan ook (te) zwaar. Het ligt volgens de onderzoekers vooral op de weg van de notaris die adviseert over de statutaire rechten en bevoegdheden van het bestuur en de RvC/RvT om op dit specifieke punt te wijzen.

2.9.4 Statutaire toekenning bevoegdheden aan de RvC/RvT

In art. 2:47 lid 6 en art. 2:292a lid 4 BW is opgenomen dat de statuten van de vereniging respectievelijk stichting aanvullende bepalingen omtrent de taak en bevoegdheden van de RvC/RvT en zijn leden kunnen bevatten. De wetgever beoogt hiermee flexibiliteit te bieden aan verenigingen en stichtingen om in de statuten extra bevoegdheden aan de RvC/RvT toe te kennen. In de literatuur is de vraag gesteld of de regeling niet té flexibel is (zie par. 3.3.4 van Deelonderzoek I). Commissarissen van een vereniging of stichting hoeven, anders dan commissarissen van een coöperatie, OWM, NV of BV, bijvoorbeeld niet een voorstel tot juridische fusie of splitsing mee te tekenen. Ook heeft de bij een vereniging of stichting ingestelde RvC, anders dan bij overige Boek 2 BW-rechtspersonen, geen goedkeurende rol bij besluiten tot fusie of splitsing van de vereniging of stichting. In de literatuur is de suggestie gedaan om in de wet goedkeuring van de RvC voor te schrijven bij fusie of splitsing en – wat betreft de stichting – ook bij andere belangrijke bestuursbesluiten, zoals wijziging van het doel, rechtsvormwijziging en bestemming van het liquidatieoverschot.[172] De onderzoekers onderschrijven deze suggestie en wijzen erop dat het dwingendrechtelijk toekennen van voormelde goedkeuringsbevoegdheid de positie van de RvC versterkt, hetgeen bijdraagt aan adequaat toezicht.

Aanvankelijk gold goedkeuring door de RvC slechts voor een fusie tussen NV's en BV's. Deze goedkeuring werd voorgeschreven omdat een fusie ingrijpende gevolgen kan hebben voor de fuserende vennootschappen. In 1997 werd de regeling voor juridische splitsing in Boek 2 BW geïntroduceerd en werd de vereiste goedkeuring bij fusie en splitsing uitgebreid naar de RvC van coöperaties en OWM-en. In de MvT bij de Wet tot wijziging van Boek 2 BW in verband met de regeling van splitsing van rechtspersonen wordt over deze goedkeuringsregel het volgende geschreven:

> "Bij de invoering van de fusieregeling voor andere rechtspersonen is deze regel niet ook op die rechtspersonen van toepassing verklaard, gezien het andersoortige karakter dat het toezicht in die rechtspersonen pleegt te hebben. Inmiddels is echter voor coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen een regeling voor raden van commissarissen ingesteld, die in belangrijke mate overeenstemt met de regeling voor nv's en bv's. Het ligt daarom in de rede dat ook ingeval een coöperatie of onderlinge waarborgmaatschappij fuseert, het

[172] Van Uchelen-Schipper 2016, p. 8.

> fusievoorstel de goedkeuring van de raad van commissarissen behoeft en door de commissarissen moet worden ondertekend."[173]

Naar de mening van de onderzoekers kan niet of in ieder geval niet langer worden gezegd dat het toezicht van de RvC van een (gewone) vereniging of stichting, zoals deze op grond van de WBTR in de wet is geregeld, 'een andersoortig karakter' heeft dan het toezicht van de RvC van een coöperatie, OWM, NV of BV. Er is dan ook geen goede grond om de RvC van verenigingen en stichtingen geen wettelijke goedkeurende rol te geven bij fusie of splitsing. Een fusie tussen verenigingen en stichtingen kan juist ingrijpende gevolgen hebben aangezien het doelgebonden vermogen daarmee een andere bestemming kan krijgen.[174] Dit bijzondere karakter van de vereniging en stichting pleit juist voor een wettelijke rol van de RvC/RvT van deze rechtspersonen. Bovendien sluit een uniforme regeling aan bij de uniformeringsgedachte van de WBTR over bestuur en toezicht bij rechtspersonen.

In de wet zou ook goedkeuring van de RvC voorgeschreven kunnen worden bij andere belangrijke besluiten, zoals wijziging van het doel, rechtsvormwijziging en bestemming van het liquidatieoverschot.[175] De onderzoekers menen dat de wet voor wat betreft stichtingen, die immers geen AV hebben, in ieder geval voor bestuursbesluiten tot statutenwijziging goedkeuring van de RvC zou dienen voor te schrijven. Datzelfde zal dan automatisch via art. 2:18 lid 2 sub a BW gelden voor besluiten tot omzetting van een stichting in een andere rechtsvorm aangezien daarbij de wettelijke eisen voor een besluit tot statutenwijziging in acht genomen moeten worden. Ook besluiten van het stichtingsbestuur tot juridische fusie (art. 2:317 lid 1 BW), splitsing (art. 2:334m lid 1 BW) en ontbinding (art. 2:19 lid 1 sub a BW) zouden volgens de onderzoekers aan goedkeuring van de RvC, indien deze is ingesteld, onderworpen moeten worden. Dit geeft de RvC/RvT meer concrete toezichthoudende bevoegdheden en voorkomt dat op deze wijze het doelgebonden vermogen al te gemakkelijk een andere bestemming krijgt. Bij verenigingen is dit niet nodig omdat dit soort besluiten wordt genomen door de AV.

2.9.5 Bezoldiging van commissarissen van een vereniging

Het verenigingsrecht (art. 2:47 lid 8 BW) wijkt af van het NV- en BV-recht en biedt meer flexibiliteit voor wat betreft het vaststellen van de bezoldiging van commissarissen. Volgens sommigen is niet duidelijk waarom bij de vereniging, anders dan bij de NV en de BV (art. 2:145/2:255 BW), statutair kan worden afgeweken van het beginsel dat de algemene vergadering het orgaan is dat desgewenst aan commissarissen een bezoldiging kan toekennen (zie ook par. 3.5.3 van Deelonderzoek I). Anderen menen dat de RvC van

---

[173] *Kamerstukken II* 1995/96, 24702, nr. 3, p. 25.
[174] Van Uchelen-Schipper 2016, p. 8.
[175] Van Uchelen-Schipper 2016, p. 8.

een vereniging zelf, bijvoorbeeld met goedkeuring van de algemene vergadering, de bezoldiging van commissarissen moet kunnen vaststellen.[176] Het is volgens de onderzoekers raadzaam om de wettelijke regeling van art. 2:47 lid 8 BW flexibel te houden maar eventueel te verduidelijken dat het bestuur in ieder geval niet de bezoldiging van de commissarissen kan vaststellen.

2.9.6 Bezoldiging van commissarissen van een stichting

Volgens de wet kunnen de statuten bepalen dat aan een commissaris/RvT-lid 'als zodanig' (art. 2:292a lid 8 BW) een bezoldiging[177] wordt toegekend.[178] De bezoldigingsmogelijkheid moet dus expliciet in de statuten staan, er moet bewust voor gekozen zijn en dat moet blijken uit de statuten. Dit vereiste gold voor de komst van de WBTR al voor de bezoldiging van stichtingsbestuurders en is door de inwerkingtreding van de WBTR ook gaan gelden voor de bezoldiging van commissarissen/RvT-leden. De achtergrond hiervan is dat een stichting geen algemene vergadering heeft en het toekennen van een bezoldiging aan leden van de RvC door het bestuur zich slecht verhoudt met de toezichtgedachte. Zonder nadere regeling zou de RvC zelf kunnen overgaan tot het toekennen van een bezoldiging. De woorden "de statuten kunnen bepalen" brengen tot uitdrukking dat voor het openen van die mogelijkheid bewust moet zijn gekozen.[179]

In de literatuur is opgemerkt dat stichtingen die voor de inwerkingtreding van de WBTR geen expliciete statutaire bepaling kenden op grond waarvan aan commissarissen een bezoldiging kan worden toegekend, maar die desalniettemin een bezoldiging (willen) toekennen, hun statuten moeten wijzigen. Lokin merkte op dat in de WBTR niet is voorzien in bijzonder overgangsrecht voor deze gevallen. De aanname van de minister dat de WBTR niet zal leiden tot gedwongen statutenwijzigingen was op dit punt dan ook onjuist.[180]

Mogelijk zijn niet alle commissarissen/RvT-leden van een stichting op de hoogte van het feit dat bezoldiging slechts toegestaan is als de statuten hierin uitdrukkelijk voorzien. Zonder een dergelijke bepaling, zullen bestuurders en RvT-leden hun werkzaamheden onbezoldigd moeten verrichten. In sommige sectoren, zoals de culturele sector, bestaat discussie of commissarissen/RvT-leden beloond zouden moeten worden, mede met als doel om de toegang en de kring van potentiële toezichthouders te verruimen. Notarissen

---

176 Volgens Rensen is vaststelling van de bezoldiging door de RvC zelf wel mogelijk als dit vaststellingsbesluit is onderworpen aan de goedkeuring door een ander orgaan of als dit valt binnen de kaders van een door de algemene vergadering vastgesteld beloningsbeleid. Zie Asser/Rensen 2-III* 2022/182.

177 Onder bezoldiging in de zin van de wet moet volgens de parlementaire geschiedenis (*Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 3, p. 24) worden verstaan: elke vergoeding voor verrichte of te verrichten werkzaamheden.

178 Een soortgelijke bepaling geldt voor bestuurders: art. 2:291 lid 7 BW.

179 Schmieman, in: T&C BW, commentaar op art. 2:292a BW.

180 Lokin 2021, p. 443/444.

die statuten van stichtingen opstellen, zullen reeds over dit onderwerp adviseren en zouden hierop bij hun cliënten de aandacht kunnen vestigen. Ook brancheorganisaties, zoals bijvoorbeeld Cultuur+Ondernemen en de NVTC, zouden hun leden/aangeslotenen hierop kunnen wijzen.

2.10 Monistisch bestuursmodel

2.10.1 Kwalificatie monistisch bestuursmodel: materiële of formele benadering?

Ook bij de kwalificatie van het monistische bestuursmodel gaat de wetgever uit van een materiële benadering: het bestuur kwalificeert als een monistisch bestuur als het daarvan volgens de statuten de kenmerken heeft.[181] Zoals hiervoor is beargumenteerd bij het dualistische bestuursmodel menen de onderzoekers dat dit de juiste benadering is.

2.10.2 Kwalificeert AB/DB-model als monistisch bestuursmodel?

In de praktijk komt het voor dat verenigingen en stichtingen een AB/DB-model hanteren. De vraag of dit model kwalificeert als een monistisch bestuursmodel heeft in de literatuur veel aandacht gekregen.[182] Hieruit komt naar voren dat de beoordeling van de kwalificatievraag aan de hand van de omstandigheden van het concrete geval dient plaats te vinden. Voorts wordt het voor verenigingen en stichtingen met een AB/DB-model raadzaam geacht statutaire regelingen tegen het licht te houden en door de notaris te laten beoordelen. Ingeval de vereniging of stichting een monistische bestuursstructuur wenst, ligt het voor de hand kleur te bekennen door in de statuten aansluiting te zoeken bij de wettelijke terminologie (uitvoerende en niet-uitvoerende bestuurders). In de VON-enquête gaf een deel van de respondenten te kennen in de praktijk vragen van cliënten te hebben ontvangen over de kwalificatie van het AB/DB-model.[183] Voorts lieten de respondenten die in de praktijk een monistisch bestuursmodel in de statuten van hun cliënten hadden opgenomen, weten dat de te onderscheiden bestuurders in de statuten uitvoerende en niet-uitvoerende bestuurders worden genoemd.[184]

De onderzoekers wijzen erop dat de notariële tussenkomst bij de oprichting en de statutenwijziging van verenigingen en stichtingen op termijn tot minder onduidelijkheid zal leiden over de kwalificatie van het AB/DB-model, omdat het minder wordt gebruikt of omdat de statuten de kwalificatie ervan verduidelijken.
Tot die tijd zal bij een geschil hierover de rechter aan de hand van alle relevante omstandigheden van het concrete geval moeten beoordelen of van een monistisch bestuur sprake is. De onderzoekers sluiten zich in dit verband aan bij de benadering van

---

[181] Vgl. ook Kreileman & Dumoulin 2021, p. 418, 419, 422, 428 en Van Uchelen-Schipper 2022.
[182] Deelonderzoek I, hoofdstuk 4 par. 4.6.10.4.
[183] Deelonderzoek II, hoofdstuk 4, par. 4.4.5.1.
[184] Deelonderzoek II, hoofdstuk 4, par. 4.4.9.2.

Kreileman en Dumoulin die de volgende omstandigheden in deze afweging relevant achten: (i) de aanwezigheid van een statutaire grondslag voor het monistische bestuursmodel, (ii) de benoeming van de bestuurders in hun respectievelijke hoedanigheid en (iii) de uitvoerende en niet-uitvoerende taakverdeling tussen de bestuurders, ongeacht hun benaming.[185]

2.10.3 Uitsluiting monistisch bestuursmodel in sectorspecifieke regelgeving

In de semipublieke sectoren volkshuisvesting en zorg wordt in sectorspecifieke regelgeving de keuze voor een monistisch bestuursmodel uitgesloten.[186] De in die sectoren opererende verenigingen en stichtingen zijn aangewezen op het gebruik van het dualistische bestuursmodel, waarbij naast het bestuur een RvC fungeert. Uit de literatuur komt naar voren dat er geen overtuigende redenen zijn om de keuze voor een monistisch bestuursmodel aan semipublieke instellingen te onthouden, omdat ook binnen dit model goed en onafhankelijk toezicht gewaarborgd kan zijn.[187] De ruimte die de WBTR laat aan sectorspecifieke regelgeving om de keuze voor een monistisch bestuursmodel uit te sluiten, sluit niet aan bij de heersende opvatting in de literatuur.
Uit de interviews die de onderzoekers met functionarissen van verenigingen van toezichthouders en brancheorganisaties hebben gehouden, kwam naar voren dat verenigingen en stichtingen die opereren in de woningcorporatiesector en zorgsector het niet als een knelpunt ervaren dat zij aangewezen zijn op het gebruik van een dualistisch bestuursmodel. Zij kunnen volgens de geïnterviewden in de praktijk goed uit de voeten met het dualistische bestuursmodel.[188]
Het in de literatuur gesignaleerde knelpunt wordt met andere woorden niet als zodanig ervaren in de praktijk van de volkshuisvesting- en de zorgsector. Leidt dit dan tot de gevolgtrekking dat er niets hoeft te veranderen? De onderzoekers menen dat dit niet zonder meer het geval is. Het zou zo kunnen zijn dat men zich in de woningcorporatie- en zorgsector heeft aangepast aan de sectorregels en niet over alternatieven nadenkt omdat het simpelweg (nog) niet kan. Voorts wijzen zij er in dit verband op dat dit evaluatieonderzoek een momentopname is en dat in de toekomst wel degelijk een behoefte aan het monistische bestuursmodel in de woningcorporatie- en zorgsector kan ontstaan. De onderzoekers kunnen zich bijvoorbeeld voorstellen dat het bij kleinere organisaties praktisch is om niet twee organen (bestuur en RvC) te hoeven bemensen maar de bestuurlijke en toezichthoudende taken te verdelen in een monistisch bestuur. In die richting wijst ook hetgeen de geïnterviewden van de BoZ vertelden. Zij merkten op

---

185 Deelonderzoek I, hoofdstuk 4 par. 4.6.10.4.
186 Zie Deelonderzoek I, hoofdstuk 4 par. 4.6.12.2 en Deelonderzoek II, hoofdstuk 5, par. 5.4.4. In de onderwijssector geldt voor openbare universiteiten en UMC's dat een raad van toezichtmodel verplicht is (zie hoofdstuk 9 Whw).
187 Boschma e.a. 2014, p. 163. Zie in vergelijkbare zin: Houwen 2014, p. 140; Hoppenbrouwer & Rensen 2015, p. 1105; Overes 2016a, p. 50/51; Koster 2016, par. 3.4 en par. 7 en Klaassen 2017, par. 5.
188 Zie Deelonderzoek II, hoofdstuk 5, par. 5.4.1.

dat het bij kleinere organisaties soms wel zo is dat de RvT en het bestuur wat dichter op elkaar zitten, zodat je zou kunnen spreken van een 1,5-model. Dus formeel is er sprake van een raad van toezichtmodel, maar feitelijk functioneert dit nagenoeg als een monistisch bestuursmodel.[189]
Omdat er blijkens de wetenschappelijke literatuur geen overtuigende redenen zijn om de keuze voor een monistisch bestuursmodel aan semipublieke instellingen te onthouden, verdient het volgens de onderzoekers aanbeveling om elke sectorale uitsluiting van het monistische bestuursmodel tegen het licht te houden en alleen dan te handhaven als daarvoor zwaarwegende redenen bestaan.

2.10.4 Implicaties uitgestelde inwerkingtreding WBTR-bepalingen inzake het monistische bestuursmodel

De omstandigheid dat de WBTR-bepalingen inzake het monistische bestuursmodel nog niet in werking zijn getreden heeft in de praktijk implicaties voor verenigingen en stichtingen die dit bestuursmodel in hun statuten willen implementeren. De uitgestelde inwerkingtreding levert in ieder geval zes knelpunten op. Deze worden hierna in hoofdstuk 4, par. 4.5 (onderzoeksvraag 16) uiteengezet. Vooruitlopend hierop merken de onderzoekers op dat de gesignaleerde knelpunten kunnen worden opgelost door de WBTR-bepalingen inzake het monistische bestuur zo snel mogelijk in werking te laten treden (zie hoofdstuk 4, par. 4.6).

2.11 Tegenstrijdig belang

2.11.1 Inleiding

In Deelonderzoek I is naar voren gekomen dat de door de WBTR bij de vereniging, coöperatie, OWM en stichting geïntroduceerde wettelijke besluitvormingsregeling bij tegenstrijdig belang in de wetenschappelijke literatuur ten tijde van en voor de inwerkingtreding van de WBTR overwegend positief is ontvangen.[190] Op enkele onderdelen bleek echter de nieuwe wettelijke tegenstrijdigbelangregeling in meer of mindere mate met opvattingen in de wetenschappelijke literatuur te schuren. Deze onderdelen komen hierna aan de orde, waarbij de onderzoekers de bevindingen uit de praktijk (Deelonderzoek II) en zo nodig ook de rechtspraak en literatuur van na de inwerkingtreding van de WBTR op 1 juli 2021 betrekken. Eerst wordt ingegaan op onderdelen van de tegenstrijdigbelangregeling die voor alle rechtspersonen relevant zijn (par. 2.11.2-2.11.4). Vervolgens komen enkele onderwerpen aan bod die in het bijzonder samenhangen met de aard van de coöperatie respectievelijk de aard van de stichting (par. 2.11.5-2.11.6).

---

[189] Zie Deelonderzoek II, hoofdstuk 5, par. 5.4.1.
[190] Een soortgelijke besluitvormingsregeling was op 1 januari 2013 door de inwerkingtreding van de WBT reeds ingevoerd voor de NV en de BV in art. 2:129/2:239 lid 6 BW.

2.11.2 Wettelijke omschrijving begrip tegenstrijdig belang; wanneer is sprake van een tegenstrijdig belang?

In de literatuur worden enkele kanttekeningen geplaatst bij de wettekst van de tegenstrijdigbelangbepaling en daarmee ook bij de inhoud van het begrip tegenstrijdig belang. Zo zouden de woorden 'direct of indirect' overbodig zijn. Er wordt op gewezen dat, gelet op de parlementaire geschiedenis,[191] de wetgever in art. 2:129/2:239 lid 6 BW – en daarmee ook in art. 2:44 lid 6, 2:47 lid 7, 2:140 lid 5, 2:250 lid 5, 2:291 lid 6 en art. 2:292a lid 7 BW – uitgaat van een materiële invulling van het begrip tegenstrijdig belang, zoals dat door de Hoge Raad in het *Bruil*-arrest is gehanteerd. Of sprake is van een direct of indirect tegenstrijdig belang is dan niet relevant. In het verlengde hiervan is er discussie of het woord 'persoonlijk' niet moet worden geschrapt. Het gebruik hiervan zou de schijn wekken dat een kwalitatief tegenstrijdig belang[192] niet onder de wettelijke tegenstrijdigbelangregeling zou kunnen vallen. Achtergrond van deze discussie is een verschil van mening over de vraag of de tegenstrijdigbelangbepaling kan worden toegepast bij een kwalitatief tegenstrijdig belang. Sommige auteurs zijn van mening – met een beroep op de parlementaire geschiedenis – dat een bestuurder (of commissaris) die uitsluitend te maken heeft met een conflict van plichten (verschillende hoedanigheden) geen eigen persoonlijk belang heeft en dat de onthoudingsregel daarom niet van toepassing is.[193] Andere auteurs stellen zich daarentegen op het standpunt dat door de aansluiting bij het *Bruil*-arrest de toepasselijkheid van de tegenstrijdigbelangbepaling op het kwalitatief tegenstrijdig belang niet uitgesloten kan worden, omdat het uiteindelijk steeds afhangt van alle relevante omstandigheden van het concrete geval of er sprake is van een tegenstrijdig belang. De onderzoekers sluiten zich bij laatstgenoemde auteurs aan.[194]
In dit verband wijzen zij erop dat onzekerheid over het antwoord op de vraag of sprake is van een tegenstrijdig belang niet geheel kan worden weggenomen, omdat de vraag of er *in concreto* sprake was van een tegenstrijdig belang uiteindelijk altijd ex post door de rechter dient te worden beantwoord aan de hand van de omstandigheden van het geval.[195]

Wel verdient het volgens de onderzoekers aanbeveling dat de wetgever opvolging geeft aan het advies van de Expertgroep Modernisering NV-recht het woord 'persoonlijk' te schrappen uit art. 2:129 lid 6 BW betreffende de NV.[196] Uit het oogpunt van consistentie

---

[191] *Kamerstukken II* 2008/09, 31763, nr. 3, p. 12 (MvT).
[192] Van dit type tegenstrijdig belang is bijvoorbeeld sprake in het geval een rechtspersoon een overeenkomst aangaat met een andere rechtspersoon, terwijl iemand bestuurder is van beide rechtspersonen.
[193] Vgl. Deelonderzoek I, hoofdstuk 5, par. 5.5.1; zie ook Leijten 2026, par. 7.4.11.
[194] Vgl. Deelonderzoek I, hoofdstuk 5, par. 5.5.1; zie ook Boschma/Schutte-Veenstra/Wezeman 2026, hoofdstuk 4, par. 2.
[195] Boschma e.a. 2018, p. 143.
[196] Zie Advies Expertgroep Modernisering NV-recht 2024, par. 7.2.

geldt dit advies evenzeer voor het bepaalde in art. 2:44 lid 6, 2:47 lid 7, 2:140 lid 5, 2:239 lid 6, 2:250 lid 5, 2:291 lid 6 en 2:292a lid 7 BW. Daarnaast adviseert voormelde Expertgroep in de bij de wetswijziging behorende memorie van toelichting het criterium zoals dat in recente jurisprudentie is gebruikt, te noemen als uitleg van het wettelijk begrip van tegenstrijdig belang. Blijkens deze jurisprudentie gaat het om de vraag of een bestuurder te maken heeft met zodanig onverenigbare belangen dat in redelijkheid kan worden betwijfeld of hij zich bij zijn handelen uitsluitend laat leiden door het belang van de vennootschap en haar onderneming. De motivering voor voornoemd advies luidt als volgt:

> "Het begrip 'persoonlijk' wekt ten onrechte de schijn dat een kwalitatief tegenstrijdig belang niet onder de wettelijke tegenstrijdig belang-regeling zou kunnen vallen. Bestuurders en commissarissen kunnen daardoor worden misleid en aan beraadslaging en besluitvorming deelnemen terwijl zij een tegenstrijdig belang hebben, met alle gevolgen daarvan voor de geldigheid van die besluitvorming. Dat is een onwenselijke situatie, waardoor de rechtszekerheid in het geding komt."

2.11.3 Meldingsplicht (mogelijk) tegenstrijdig belang en vaststelling tegenstrijdig belang

2.11.3.1 Wetsgeschiedenis: meldingsplicht inherent aan wettelijke besluitvormingsregeling

Het is primair de verantwoordelijkheid van de individuele bestuurder een (potentieel) tegenstrijdig belang tijdig aan zijn medebestuurders kenbaar te maken.

Ten tijde van de totstandkoming van de WBTR bepleitte onder meer de Gecombineerde Commissie Vennootschapsrecht van de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) en de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB) dat de plicht tot openheid in geval van tegenstrijdig belang tot uitdrukking zou moeten worden gebracht in een wettelijke meldingsplicht van een mogelijk tegenstrijdig belang.

Een dergelijke meldingsplicht is echter niet opgenomen in de WBTR. De toenmalige Minister voor Rechtsbescherming liet weten dat het inherent is aan de wettelijke regeling dat een bestuurder een tegenstrijdig belang meldt. Volstaan wordt met de opmerking dat een dergelijke meldingsplicht desgewenst kan worden opgenomen in de statuten of een reglement van de rechtspersoon. Hiermee wordt de praktijk enige flexibiliteit gelaten een passende regeling op te stellen (zie Deelonderzoek I, hoofdstuk 6, par. 6.3.6 en par. 6.5.3).

2.11.3.2 Praktijk: meldingsplicht in statuten en governancecodes

In Deelonderzoek II bleek uit de VON-enquête[197] dat ruim 30% van de respondenten gebruik maakt van modelstatuten waarin een meldingsplicht is opgenomen voor bestuurders en commissarissen van verenigingen en stichtingen in geval van een (mogelijk) tegenstrijdig belang. Voorts kwam uit de onderzochte governancecodes[198] naar voren dat vier van de zes in dit evaluatieonderzoek betrokken sectoren, te weten: de GCW 2025 (volkshuisvesting), de GCZ 2022 (zorg), de GCC 2019 (cultuur) en de NCR Code 2024 (coöperaties) een meldingsregeling bevatten. In elk van de genoemde codes is toegevoegd dat daarbij relevante informatie wordt verstrekt. Van belang is voorts dat in en drietal codes (de GCZ 2022, de GCC 2019 en de NCR Code 2024) een extra veiligheidsklep is ingebouwd door het opnemen van een goedkeuringsregeling die naast de wettelijke onthoudingsregeling geldt. Deze goedkeuringsregeling houdt in dat voor transacties van bestuurders waarbij een tegenstrijdig belang speelt de voorafgaande goedkeuring van de RvC/RvT[199] is vereist.
Uit het voorgaande komt naar voren dat in de praktijk rekening wordt gehouden met het ontbreken in de wet van een meldingsplicht door deze zelf op te nemen in de statuten van verenigingen, coöperaties, OWM-en en stichtingen dan wel in een op deze rechtspersonen (eventueel) toepasselijke governancecode. Aangenomen wordt dat een meldingsplicht ook in een reglement van de vereniging en stichting kan worden opgenomen.[200]

2.11.3.3 Praktijk: Getir-beschikking Hoge Raad van 10 april 2026

Het kan zich voordoen dat een meldingsplicht ontbreekt, omdat hierin in de statuten, een eventueel reglement of een (mogelijk) toepasselijke governancecode niet is voorzien. In dat geval is relevant de beschikking van de Hoge Raad van 10 april 2026 over de vraag of het aan een bestuurder van een vennootschap is overgelaten om te beoordelen of hij is belast met een tegenstrijdig belang dat in de weg staat aan zijn deelname aan de beraadslaging en besluitvorming door het bestuur, dan wel of het aan de overige bestuurders is om daarover te beslissen.[201] Voormelde vraag is gerezen in het kader van art. 2:239 lid 6 BW. Hierin is voor bestuurders van een BV een vergelijkbare onthoudingsregeling opgenomen als die sinds de inwerkingtreding van de WBTR voor verenigingen, coöperaties, OWM-en en stichtingen is komen te gelden. De beschikking van de Hoge Raad is daarom ook van belang voor laatstgenoemde rechtspersonen. De Hoge Raad heeft de aan hem voorgelegde vraag als volgt beantwoord:

---

197 Zie Deelonderzoek II, hoofdstuk 4.
198 Zie Deelonderzoek II, hoofdstuk 6.
199 De NCR Code 2024 schrijft voor dat de voorafgaande goedkeuring van het 'benoemend orgaan' is vereist.
200 Zie hierover ook AG Assink en de literatuurverwijzingen in zijn conclusie (3.7.22) bij HR 10 april 2026, ECLI:NL:HR2026:592 (*Getir*).
201 HR 10 april 2026, ECLI:NL:HR:2026:592, r.o. 2.1 (*Getir*).

> "De wet bevat geen nadere regeling over de melding en vaststelling van een tegenstrijdig belang. In een geval als dit, waarin het bestuur uit meerdere personen bestaat en de vennootschap geen raad van commissarissen heeft, ligt het op de weg van de bestuurder met een mogelijk tegenstrijdig belang om een zo groot mogelijke openheid te betrachten en dit mogelijke tegenstrijdige belang te melden aan zijn medebestuurders. (…) Het is dan, in geval van verschil van inzicht daarover, niet aan de betrokken bestuurder zelf, maar aan de andere bestuurders, om te beslissen of de betrokken bestuurder daadwerkelijk een tegenstrijdig belang heeft en daarom niet behoort deel te nemen aan de beraadslaging en besluitvorming over het desbetreffende onderwerp. Dat geldt ook indien de betrokken bestuurder aan zijn medebestuurders geen melding heeft gedaan van zijn mogelijke tegenstrijdige belang."[202]

Ook legt de Hoge Raad aan de andere, niet geconflicteerde bestuurders een zorgplicht op:

> "Indien de andere bestuurders oordelen dat de betrokken bestuurder wegens een tegenstrijdig belang niet aan de beraadslaging en besluitvorming behoort deel te nemen, dienen zij ervoor zorg te dragen dat de betrokken bestuurder ook daadwerkelijk niet aan de beraadslaging en besluitvorming over het desbetreffende onderwerp deelneemt."[203]

In de *Getir*-beschikking zet de Hoge Raad de regels van melding en vaststelling van een tegenstrijdig belang uiteen ingeval een bestuurder met een (mogelijk) tegenstrijdig belang deel uitmaakt van een monistisch bestuur van een BV die geen RvC en geen statutaire meldingsregeling kent. Deze regels komen op het volgende neer:

1. de bestuurder met een mogelijk tegenstrijdig belang dient een zo groot mogelijke openheid te betrachten en dit mogelijke tegenstrijdige belang te melden aan zijn medebestuurders;
2. het is niet aan de betrokken bestuurder zelf, maar aan de andere bestuurders, om te beslissen of de betrokken bestuurder daadwerkelijk een tegenstrijdig belang heeft en daarom niet behoort deel te nemen aan de beraadslaging en besluitvorming over het desbetreffende onderwerp;
3. regel 2 geldt ook indien de betrokken bestuurder aan zijn medebestuurders geen melding heeft gedaan van zijn mogelijke tegenstrijdige belang;
4. oordelen de andere bestuurders dat de betrokken bestuurder een tegenstrijdig belang heeft dan dienen zij ervoor zorg te dragen dat de betrokken bestuurder ook daadwerkelijk niet aan de beraadslaging en besluitvorming over het desbetreffende onderwerp deelneemt.

---

[202] HR 10 april 2026, ECLI:NL:HR:2026:592, r.o. 3.2.3 (*Getir*).
[203] HR 10 april 2026, ECLI:NL:HR:2026:592, r.o. 3.2.3 (*Getir*).

2.11.3.4 Zienswijze onderzoekers

De vraag rijst of het gelet op de door de Hoge Raad in de *Getir*-beschikking geformuleerde regels nog nodig is om in een wettelijke meldings- en vaststellingsregeling te voorzien. De onderzoekers wijzen erop dat de meldingsplicht elementair is voor een goed werkende tegenstrijdigbelangregeling.[204] Het opnemen van de meldingsplicht in de wet is belangrijk vanwege zijn signaalfunctie. De onderzoekers geven de wetgever daarom in overweging voor alle Boek 2 BW-rechtspersonen een regeling omtrent de melding van een (mogelijk) tegenstrijdig belang en de vaststelling daarvan in de wet op te nemen. Een dergelijke regeling zou naar de mening van de onderzoekers van aanvullend recht moeten zijn (*default*-bepaling). Op deze wijze wordt geen afbreuk gedaan aan de vrijheid van Boek 2 BW-rechtspersonen een 'eigen' regeling van de melding en beoordeling van het (mogelijk) tegenstrijdige belang voor bestuurders en commissarissen van toepassing te laten zijn via de statuten, een reglement of een governancecode[205]. Hiermee wordt de praktijk flexibiliteit geboden een regeling te hanteren die passend is bij de aard van de rechtspersoon. Denk hierbij aan verenigingen en stichtingen die opereren in de semipublieke sectoren van de volkshuisvesting en zorg, de coöperaties en beursvennootschappen. In de respectievelijke governancecodes die op voormelde rechtspersonen van toepassing (kunnen) zijn, is de meldingsplicht van bestuurders en commissarissen thans op verschillende wijzen vormgegeven. In Deelonderzoek II, hoofdstuk 6, par. 6.3.3 werd opgemerkt dat diverse governancecodes[206] een regeling bevatten over het melden van een (mogelijk) tegenstrijdig belang. Deze regelingen in governancecodes zijn verschillend uitgewerkt. Zo bepaalt de GCW 2025 voor woningcorporaties dat bestuursleden een (mogelijk) tegenstrijdig belang direct aan de (hele) RvC en de overige bestuursleden melden, terwijl een bestuurder van een zorgorganisatie op grond van de GCZ 2022 een melding moet doen bij de *voorzitter* van de RvT en de overige bestuurders. Voor coöperaties is in de NCR Code 2024 bepaald dat een bestuurder een (potentieel) tegenstrijdig belang terstond aan de voorzitter van de algemene vergadering/de ledenraad en, indien ingesteld, aan de voorzitter van de RvC en de overige bestuurders meldt.

2.11.4 Vormgeving van de wettelijke tegenstrijdigbelangregeling

2.11.4.1 WBT en WBTR: wettelijke onthoudingsregeling

---

[204] Zie reeds Timmerman 2002, p. 452/453 en Wezeman 2016, p. 82. Zie meer recent ook het proefschrift van Groenland die schrijft dat een wettelijke meldplicht gezien kan worden als een hygiënevoorschrift dat kan dienen als een eerste stap bij het betrachten van de vereiste zorgvuldigheid in besluitvorming (Groenland 2025, par 7.3.6.4, p. 206) en het proefschrift van Leijten die als een grote tekortkoming benoemt dat de wet geen verplichting tot openheid voor de bestuurder of commissaris bevat, in de vorm van een meldplicht bij (een vermoeden van) tegenstrijdig belang (Leijten 2026, p. 384).

[205] Het moet dan wel gaan om een governanceregeling waarvan niet kan worden afgeweken via het 'comply or explain'-beginsel.

[206] De GCW 2025, de GCZ 2022, de GCC 2019 en de NCR Code 2024.

De vormgeving van de wettelijke tegenstrijdigbelangregeling is in de aanloop naar de totstandkoming van de WBT (2013) en ook naar de WBTR (2021) steeds een heet hangijzer geweest en gebleven. Dit komt duidelijk naar voren in het proefschrift van Leijten dat in januari 2026 verscheen.[207] Zijn proefschrift bevat een uitgebreid overzicht van het aan de WBT en WBTR ten grondslag liggende parlementaire proces en de in de literatuur ingenomen standpunten inzake de (wenselijke) vormgeving van een wettelijke tegenstrijdigbelangregeling.

2.11.4.2 Aanbeveling Leijten: wettelijke goedkeuringsregeling

Van belang is dat Leijten in zijn proefschrift de aanbeveling aan de wetgever doet om voor alle Boek 2 BW-rechtspersonen de huidige wettelijke onthoudingsregeling vanwege haar tekortkomingen[208] te vervangen door een goedkeuringsregeling.[209]

De wettelijke goedkeuringsregeling zou volgens Leijten bij een tegenstrijdig belang van een bestuurder[210] als volgt kunnen worden vormgegeven:

(i) alle besluiten van het bestuur (waaronder beslissingen) waarbij een of meer bestuurders een tegenstrijdig belang hebben, zijn onderworpen aan de voorafgaande goedkeuring van de RvC of, bij een monistisch bestuursmodel, het bestuur, met dien verstande dat bij een monistisch bestuur de geconflicteerde bestuurders niet deelnemen aan de besluitvorming door het monistische bestuur over de goedkeuring;
(ii) bestuurders met een tegenstrijdig belang zijn gehouden tot het verschaffen van openheid aan de goedkeuringsbevoegden; de verplichting hiertoe moet dwingendrechtelijk in de wet worden opgenomen.
(iii) is er geen RvC of monistisch bestuur dan moet de AV het bestuursbesluit goedkeuren;

---

[207] Leijten 2026.
[208] Zie voor een overzicht van de tekortkomingen: Leijten 2026, p. 384-388.
[209] Enkel voor beursvennootschappen zou aanvullend een onthoudingsregel moeten gelden (Leijten 2026, p. 455). Leijten motiveert dit op p. 385: "De onthoudingsregel is geschikt voor grote besturen en raden van commissarissen van, in het bijzonder, beursvennootschappen. Indien een lid geconflicteerd blijkt zijn er voldoende collega's over om een afgewogen besluit te nemen. Daarbij helpt het dat de leden van een one tier board of een rvc van een beursvennootschap niet dagelijks met elkaar contact hebben en doorgaans niet onder de overheersende invloed van een hunner staan."
[210] Bij een tegenstrijdig belang van een commissaris stelt Leijten het volgende voor: (i) alle besluiten waarbij één of meer commissarissen een tegenstrijdig belang hebben, zijn onderworpen aan de goedkeuring door de AV; (ii) bij een stichting met een toezichthoudend orgaan geschiedt de goedkeuring door de toezichthouders zonder tegenstrijdig belang; (iii) hebben alle toezichthouders een tegenstrijdig belang dan wordt de goedkeuring gegeven door een door de rechter op verzoek van een belanghebbende aan te wijzen persoon (Leijten 2026, p. 455).

(iv) bij de stichting die geen AV kent, geldt dat het bestuur in beginsel het goedkeuringsbesluit neemt, met dien verstande dat de geconflicteerde bestuurders niet deelnemen aan de besluitvorming over de goedkeuring;
(v) kan het bestuur van de stichting geen goedkeuringsbesluit nemen, omdat alle bestuurders een tegenstrijdig belang hebben, dan wijst de rechter op verzoek van een belanghebbende een persoon aan die goedkeuringsbevoegd is;
(vi) zonder het vereiste goedkeuringsbesluit mag het besluit (in de regel tot het aangaan van een transactie) niet worden uitgevoerd; uitvoering van een besluit zonder het vereiste goedkeuringsbesluit kan leiden tot bestuurdersaansprakelijkheid en/of schorsing/ontslag van de betrokken bestuurder(s).[211]

De wetgever zou daarbij kunnen besluiten een of meer van deze voorschriften tot regelend recht te maken, aldus Leijten.[212]

Een wettelijke goedkeuringsregeling heeft volgens Leijten een aantal sterke punten:

> ''Een sterk punt van een dergelijke goedkeuringsregeling, een voorbeeld van een *trusteeship strategy*, is de impliciete verplichting om een (vermoeden van een) tegenstrijdig belang te melden bij personen die geen belang hebben bij het desbetreffende onderwerp (de *disinterested directors*). De verplichting tot het verschaffen van openheid aan de goedkeuringsbevoegden zou dwingendrechtelijk in de wet moeten worden opgenomen. Het besluit (vaak tot het aangaan van een transactie) kan[213] zonder de vereiste goedkeuring niet worden uitgevoerd. Misbruikt een bestuurder zijn vertegenwoordigingsbevoegdheid door een besluit zonder goedkeuring vooraf toch uit te voeren, dan staat zijn aansprakelijkheid vast en riskeert hij zonder meer schorsing of ontslag. Daarmee is een goedkeuringsregeling een effectief ex-ante-reguleringsmiddel. Een ander voordeel van een goedkeuringsregeling boven de huidige onthoudingsregeling is dat wordt vermeden dat een besluit impliciet wordt goedgekeurd door collega-bestuurders die vanwege aanwezige *board dynamics* minder afstand hebben tot de bestuurder met een tegenstrijdig belang dan de leden van het toezichthoudende orgaan […].''[214]

De vraag rijst of de aanbeveling van Leijten aanleiding vormt om de huidige voor Boek 2-BW rechtspersonen geldende wettelijke onthoudingsregeling op de schop te nemen en te vervangen door een goedkeuringsregeling. Hierover gaat onder meer de volgende paragraaf.

---

[211] Leijten 2026, p. 454/455.
[212] Leijten 2026, p. 455.
[213] Toevoeging onderzoekers: het kan wel, maar het mag niet.
[214] Leijten 2026, p. 455.

2.11.4.3 Zienswijze onderzoekers

Vervangen wettelijke onthoudingsregeling?
Reeds bij de komst van het voorontwerp van de WBT in 2008 werd er uiteenlopende kritiek geuit op de daarin voor NV's en BV's opgenomen onthoudingsregeling bij tegenstrijdig belang. Lennarts en Boschma[215] bepleitten destijds – in navolging van Timmerman[216], Dortmond[217] en Leijten[218] – in de wet een dwingende goedkeuringsregeling voor NV's en BV's op te nemen voor het geval een tegenstrijdig belang bestaat bij bestuurders. In hun voorstel werden de geconflicteerde bestuurders niet uitgesloten van de besluitvorming, maar werd voor het genomen bestuursbesluit goedkeuring van de RvC – of als een RvC ontbreekt – de AV vereist. Voor beursvennootschappen zou aanvullend moeten gelden dat een bestuurder met tegenstrijdig belang wel mag deelnemen aan de beraadslaging, maar overigens is uitgesloten van de besluitvorming. Dit voorstel is in 2009 in de Tweede Kamer besproken, waarbij de toenmalige Minister van Justitie het volgende te kennen gaf:

> "Het voorstel van Lennarts en Boschma om een dwingende goedkeuringsregeling op te nemen voor het geval een tegenstrijdig belang bestaat bij bestuurders […] neem ik niet over, zo antwoord ik de leden van de CDA-fractie. Een dergelijke wettelijke regeling acht ik niet noodzakelijk. […] In de thans voorgestelde regeling staat een tegenstrijdig belang in beginsel los van de vertegenwoordigingsbevoegdheid. Een tegenstrijdig belang is slechts van belang voor de interne verhoudingen omdat een besluit dat mede door een bestuurder met een tegenstrijdig belang is genomen, vernietigbaar is. De vennootschap kan zich desalniettemin binden jegens derden. Een derde wordt niet getroffen door een interne discussie over de bevoegdheid van een bestuurder om mee te doen aan de besluitvorming van de vennootschap. Dit komt de rechtszekerheid ten goede. Voor de interne verhoudingen – bijvoorbeeld vanwege de vraag of een bestuurder zijn taak goed heeft vervuld – is van belang dat een bestuurder een eventueel tegenstrijdig belang meldt en zich vervolgens buiten de besluitvorming houdt. Doet hij dat niet, dan is het besluit aantastbaar. Doet hij dat wel, dan zie ik geen belemmering voor besluitvorming over de desbetreffende kwestie door de overige bestuurders die geen tegenstrijdig belang hebben. In zoverre is sprake van een gewoon bestuursbesluit. Ik zie geen reden voor een regeling van dwingend recht die zwaarder is dan de gewone besluitvormingsregels voor het bestuur. Er is dan ook geen aanleiding voor een onderscheid tussen beursvennootschappen en niet beursvennootschappen. Overigens vormt de wet geen belemmering voor een statutaire goedkeuringsregeling indien de vennootschap daaraan behoefte zou hebben."[219]

---

[215] Lennarts & Boschma 2008, p. 734.
[216] Timmerman 1993, p. 6/7 en p. 106/107.
[217] Dortmond 1995, p. 20/21 en Dortmond 2007, p. 433.
[218] Leijten 2005, p. 168/169.
[219] *Kamerstukken II* 2008/09, 31763, nr. 6, p. 20 (NV).

Hieruit komt naar voren dat de wetgever destijds in de WBT welbewust heeft afgezien van een dwingende goedkeuringsregeling en heeft gekozen voor een grotendeels dwingendrechtelijke regeling waarin een geconflicteerde bestuurder of commissaris zich dient te onthouden van deelname aan de beraadslaging en de besluitvorming door het bestuur respectievelijk de RvC. Daarbij noemde de toenmalige Minister van Justitie uitdrukkelijk de mogelijkheid voor NV's en BV's om desgewenst aanvullend in de statuten een goedkeuringsregeling op te nemen. Het lijkt erop dat de wetgever voor het doel van het bereiken van de beoogde rechtszekerheid in het rechtsverkeer het destijds voldoende achtte de vertegenwoordigingsregeling te vervangen door een onthoudingsregeling en niet verder wilde ingrijpen in de besluitvorming door het bestuur dan voor dit doel nodig was. Leijten merkt hierover op dat het zijns inziens zou moeten gaan om de vraag of een goedkeuringsregeling wenselijk is, niet of deze noodzakelijk is.[220]

De wetgever heeft in 2013 doelbewust het spoor van de onthoudingsregeling in de WBT uitgezet voor de NV's en BV's en heeft dit spoor in 2021 in de WBTR doorgetrokken naar de andere Boek 2-BW rechtspersonen. Om nu vele jaren later alsnog de wissel om te gaan zetten naar het andere spoor van een wettelijke goedkeuringsregeling zou een vergaande wetswijziging betekenen met ingrijpende consequenties voor de praktijk. De rechtspraktijk is inmiddels ingesteld op de wettelijke onthoudingsregeling. Bestuurders en toezichthouders alsmede hun adviseurs werken inmiddels al geruime tijd met deze regeling. Ook de statuten van rechtspersonen zullen veelal hierop zijn afgestemd. Hetzelfde geldt voor de sectorale governancecodes. De onderzoekers menen dat de ingrijpende consequenties die een vergaande, andere inrichting van de wettelijke tegenstrijdigbelangregeling voor de praktijk heeft, zwaar wegen en dat de wetgever hier alleen dan overheen zou moeten stappen als er echt een dringende noodzaak bestaat om van koers te veranderen. Van een dringende noodzaak voor vervanging van de onthoudingsregeling door een goedkeuringsregeling om de problematiek van tegenstrijdig belang van bestuurders en commissarissen het hoofd te bieden, is de onderzoekers vooralsnog niet gebleken. Een en ander doet er overigens niet aan af dat de onderzoekers de door Leijten gesignaleerde tekortkomingen in de huidige wettelijke onthoudingsregeling onderkennen. Bij de door Leijten in par. 2.11.4.2 genoemde voordelen van een wettelijke goedkeuringsregeling merken de onderzoekers op dat ook bij een onthoudingsregeling in een meldplicht kan worden voorzien en dat de onthoudingsregeling tot op zekere hoogte eveneens een ex-ante-reguleringsmiddel is.

Gelet op de hiervoor geschetste stand van zaken komen de onderzoekers – in navolging van de evaluatie van de WBT – tot de conclusie dat de keuze voor een wettelijke goedkeuringsregeling een gepasseerd station lijkt te zijn. Wel wijzen zij nadrukkelijk op de

[220] Leijten 2026, p. 308.

mogelijkheid voor rechtspersonen zelf een passende goedkeuringsregeling op te nemen in de statuten en op de omstandigheid dat een aantal governancecodes reeds een aanvullende goedkeuringsregeling bevat (zie Deelonderzoek II, hoofdstuk 6).

Bij continuering van de huidige wettelijke tegenstrijdig belangregeling geven de onderzoekers de wetgever wel in overweging deze enigszins aan te passen. Het voorzien in een wettelijke meldplicht bij tegenstrijdig belang kwam reeds aan bod in par. 2.12.3.4. Voorts dient te worden nagedacht over de vraag of de wettelijke onthoudingsregel (volledig) haar dwingende karakter moet behouden.

Dwingendrechtelijke onthoudingsregel?
De onderzoekers menen dat de wettelijke onthoudingsregeling niet in alle opzichten dwingend hoeft te zijn. Een rechtspersoon zou naar de mening van de onderzoekers de mogelijkheid moeten hebben in de statuten op te nemen dat de geconflicteerde bestuurder of commissaris mag deelnemen aan de beraadslaging door het bestuur respectievelijk de RvC. Wel dient dwingendrechtelijk te blijven gelden dat de geconflicteerde bestuurder of commissaris van de stemming is uitgesloten.
De onderzoekers merken op dat een statutaire regeling die toestaat dat de geconflicteerde bestuurder of commissaris deelneemt aan de beraadslaging juist ook in het belang van de rechtspersoon kan zijn. Lennarts wees hierop reeds in 2009:

> "Ik zou niet willen voorschrijven dat de geconflicteerde bestuurder per definitie wordt geweerd uit de bestuurskamer. Het kan immers zo zijn dat hij over kennis beschikt die de andere bestuurders nodig hebben om een besluit te kunnen nemen. Indien de bestuurder bij de beraadslaging aanwezig is kan hem desgewenst om nadere inlichtingen worden verzocht. Met zijn aanwezigheid kan het belang van de vennootschap dus gediend zijn."[221]

Meer recent hebben De Roo en Kersten voor de praktijkfiguur van een gelieerde bestuurder of commissaris (die mogelijk een tegenstrijdig belang heeft) opgemerkt dat diens aanwezigheid kan bijdragen aan de diversiteit binnen het bestuur/RvC, hetgeen de kwaliteit van de beraadslaging door deze organen positief kan beïnvloeden. Op deze wijze kan de gelieerde bestuurder of commissaris het perspectief en de kennis van de achterban inbrengen die zonder hem mogelijk niet of onvoldoende aan bod zou komen.[222] Onder een gelieerde functionaris verstaan de Roo en Kersten een bestuurder of commissaris, van wie, onafhankelijk van de wijze waarop zij zijn benoemd, wordt verwacht dat zij in de uitoefening van hun functie loyaal zijn aan het belang van een andere persoon dan de rechtspersoon waarbinnen zij bestuurder of commissaris zijn.[223]

---

[221] Lennarts 2009, p. 113.
[222] De Roo & Kersten 2024, par. 2.
[223] De Roo & Kersten 2024, par. 2.

In de praktijk kan men gelieerde bestuurders en commissarissen bijvoorbeeld aantreffen bij een belangenvereniging waarbij de verschillende bestuurders ieder vanuit een eigen achterban het deelbelang van deze achterban onder de aandacht kan brengen. Bij coöperaties kunnen bestuurders of commissarissen gelieerd zijn aan leden van de coöperatie.[224] Zie hierover nader par. 2.11.5.

Consultatie
Gelet op het voorgaande geven de onderzoekers de wetgever in overweging de wetenschap en de praktijk nogmaals de gelegenheid te bieden om zienswijzen te geven op de vormgeving van de wettelijke regeling bij tegenstrijdig belang in het kader van een consultatie over een eventueel wetsvoorstel. Dit mede gelet op het feit dat er ook recentelijk weer de nodige literatuur is verschenen over het onderwerp en de maatschappelijke relevantie van het onderwerp voor de praktijk. In dit verband wijzen de onderzoekers ook op de interviews met de vertegenwoordigers van brancheorganisaties in het kader van dit onderzoek die aangeven in het bijzonder met dit onderwerp te worstelen.

2.11.5 De coöperatie en de wettelijke tegenstrijdigbelangregeling

Een kenmerk van de coöperatie is dat zij zich blijkens haar statuten ten doel moet stellen in bepaalde stoffelijke behoeften van haar leden te voorzien door overeenkomsten met hen te sluiten in het bedrijf dat zij te hunnen behoeve uitoefent of doet uitoefenen (art. 2:53 lid 1 BW). Met het oog hierop maakte art. 2:57 lid 4 (oud) BW een uitzondering op de tegenstrijdigbelangregeling voor bestuurders van coöperaties (of OWM-en) als het ging om het sluiten of wijzigen van overeenkomsten zoals deze met alle leden in gelijke omstandigheden werden gesloten. In de WBTR is de bepaling van art. 2:57 lid 4 (oud) BW geschrapt. In de wetenschappelijke literatuur is de vraag opgeworpen of dit niet een al te kordate stap was. In de memorie van toelichting ging de toenmalige Minister van Veiligheid en Justitie in op deze kwestie. Hij merkte op dat wanneer een coöperatie met een bepaalde categorie van leden overeenkomsten onder gelijke omstandigheden sluit of wijzigt, en zich onder deze leden een bestuurder bevindt, van een tegenstrijdig belang geen sprake is. De regeling bracht op dit punt daarom geen wijziging in de bestaande wetgeving aan, aldus de minister. De onderzoekers wijzen erop dat het enige – toch wel relevante – verschil is dat het voorgaande voordien expliciet in art. 2:57 lid 4 (oud) BW was bepaald en dit thans moet worden aangenomen op basis van een passage in de parlementaire stukken (zie Deelonderzoek I par. 6.5.2.2). De onderzoekers menen dat het voor de praktijk wenselijk zou zijn dat in de wettekst en niet slechts via een toelichting in een parlementair stuk duidelijk wordt gemaakt dat in een dergelijk geval van een tegenstrijdig belang geen sprake is.

[224] De Roo & Kersten 2024, par. 2.

Voorts kwam tijdens het interview met de senior jurist van de NCR naar voren dat tegenstrijdig belang een ingewikkeld onderwerp is voor coöperaties. Dit heeft er mee te maken dat kenmerk van een coöperatie is dat zij een bedrijf uitoefent voor en door haar leden. Daarmee staat het ledenbelang voorop. De leden hebben onderling soms weer verschillende belangen waardoor er soms sprake is van differentiatie tussen soorten leden onderling. Veel bestuurders en toezichthouders vinden dit ingewikkeld en spannend want ze hebben heel vaak een eigen belang.[225] In de NCR Code 2024 is onder kopje 1 'Coöperatief ondernemerschap' het volgende voorschrift opgenomen:

> "Bij het doel van de coöperatie staat het belang van de leden centraal. Bestuur en toezichthouder maken in de uitoefening van het bedrijf echter een afweging tussen de belangen van alle stakeholders en verantwoorden zich hierover."

In dit verband is ook interessant dat in het wetgevingsproces aandacht is besteed aan de situatie dat belanghebbenden in het bestuur van een rechtspersoon zitting hebben. De toenmalige Minister voor Rechtsbescherming merkte naar aanleiding van een voorbeeld van een belangenvereniging ter behartiging van de dorpsbelangen rond een groot infrastructuurproject waarbij zowel liefhebbers van meer bomen als liefhebbers van meer autoverkeer vanuit hun eigen deelbelang in deze vereniging participeren als bestuurder onder meer het volgende op:

> "Als de opname van vertegenwoordigers van verschillende belanghebbenden in het bestuur van een vereniging wordt aangemoedigd, zoals bij de belangenvereniging in het voorbeeld, doet dit niet af aan de tegenstrijdigbelangregeling als geformuleerd in dit wetsvoorstel. Dit wil zeggen dat als het belang van de achterban van een lid van het bestuur niet parallel loopt met het (evenwichtig) belang van de belangenvereniging, niet automatisch sprake is van een tegenstrijdig belang als bedoeld in Boek 2 BW (zie nader Kamerstukken II 2018–19, 34 491, nr. 6, p. 26). Alleen indien een bestuurder een direct of indirect persoonlijk tegenstrijdig belang heeft met het belang van de belangenvereniging, moet de bestuurder zich onthouden van betrokkenheid bij de besluitvorming. Van een direct of indirect persoonlijk tegenstrijdig belang kan bijvoorbeeld sprake zijn indien een lid van het bestuur van de belangenvereniging een persoonlijk belang heeft bij het nemen van een besluit, bijvoorbeeld omdat hij of een naaste (tevens) een grootaandeelhouder is van de onderneming die de rijstroken aanlegt bij het infrastructuurproject. Wanneer een bestuurder van een belangenvereniging een abstract belang heeft, zoals het zijn van een liefhebber van meer bomen dan wel van auto's, kwalificeert dit niet als een direct of indirect persoonlijk tegenstrijdig belang."[226]

---

[225] Zie Deelonderzoek II, hoofdstuk 5, par. 5.2.3.

[226] *Kamerstukken I* 2020/21, 34491, C, p. 23/24 (MvA). Zie ook Deelonderzoek I, hoofdstuk 5, par. 5.3.5.

Uit voormelde passage komt duidelijk naar voren dat zelfs als het belang van de achterban van een lid van het bestuur niet parallel loopt met het (evenwichtig) belang van de belangenvereniging, niet automatisch sprake is van een tegenstrijdig belang zoals bedoeld in Boek 2 BW.
Het genoemde voorbeeld laat overigens zien dat ook een gewone vereniging leden met ieder een eigen deelbelang en bestuurders die een deelbelang vertegenwoordigen kan hebben. Ook bij stichtingen is het niet uitgesloten dat bestuurders een deelbelang vertegenwoordigen.

In de literatuur is eveneens aandacht gevaagd voor het eigen karakter van de coöperatie waarbij de leden een centrale rol spelen. Van der Korst en Lemstra hebben in dit verband de vraag opgeworpen welk belang voor bestuurders van coöperaties voorop staat: het stoffelijk belang van de leden of het belang van de met de coöperatie verbonden onderneming of organisatie?[227] Zij constateren een spanning tussen art. 2:53 lid 1 BW (statutair doelvereiste om in stoffelijke behoeften van leden te voorzien) en art. 2:44 lid 3 BW (richtsnoer bestuur om het belang van de coöperatie en de met haar verbonden onderneming of organisatie te dienen). Deze spanning zou volgens Van der Korst en Lemstra kunnen worden opgelost door in de schakelbepaling van art. 2:53a lid 1 BW de toepassing van art. 2:44 lid 3 (en art. 2:47 lid 4 laatste zin BW) uit te sluiten. Tot die tijd zal de praktijk volgens hen zelf in een oplossing moeten voorzien, waarbij het hiervoor genoemde voorschrift uit de NCR Code als uitgangspunt kan dienen.[228] Van der Korst en Lemstra merken hierover op:

> "Dit kan betekenen dat voor de klassieke coöperatie het bedrijfsbelang samenvalt met het belang van haar leden en dat naarmate de coöperatie meer de trekken van een kapitaalvennootschap vertoont het brede belang van de rechtspersoon en de aan haar verbonden onderneming, met de belangen van *alle stakeholders* leidend is."[229]

De onderzoekers constateren dat het hier gaat om een ingewikkeld onderwerp dat zich bij alle rechtspersonen kan voordoen, maar vooral naar voren komt bij de coöperatie. Zij zien echter geen reden om voor bestuurders en commissarissen van een coöperatie een uitzondering te maken in die zin dat het richtsnoer van het belang van de rechtspersoon (coöperatie) en de daaraan verbonden onderneming of organisatie niet voor hen zou

---

[227] Van der Korst & Lemstra 2024, par. 24.2.
[228] Van der Korst & Lemstra 2024, par. 24.5.
[229] Van der Korst & Lemstra 2024, par. 24.5. Volledigheidshalve wijzen de onderzoekers erop dat Van der Korst en Lemstra verwijzen naar de NCR Code 2019. In de opvolgende NCR Code 2024 is een gelijkluidend voorschrift opgenomen waardoor de opmerkingen van Van der Korst en Lemstra onverminderd relevant zijn.

gelden.[230] Bij het toepassen van dit richtsnoer in de praktijk kan de NCR Code 2024 en de hiervoor omschreven invulling daarvan door Van der Korst en Lemstra behulpzaam zijn.

2.11.6 De stichting en de wettelijke tegenstrijdigbelangregeling

2.11.6.1 Goedkeuringsrecht onafhankelijke derde?

Bijzonder aan de stichting is dat zij door Boek 2 BW slechts is uitgerust met één orgaan: het bestuur. De statuten kunnen naast het bestuur een ander orgaan instellen, zoals een RvC (RvT), maar verplicht is dat niet. Een uitzondering hierop vormen sectorwetten die semipublieke instellingen soms verplichten tot het instellen van een RvC.
Voor de situatie dat een stichting geen RvC (of RvT) heeft en alle bestuurders een tegenstrijdig belang hebben, werd door enkele auteurs ervoor gepleit te bepalen dat aan een onafhankelijke derde een goedkeuringsrecht wordt verleend.[231] Nadelen hiervan zijn echter dat het erg lastig wordt tot geschikte criteria voor de onafhankelijkheid van deze derde te komen, dat het besluitvormingsproces hierdoor wordt vertraagd, dat het kostenverhogend werkt en dat de stichting deze derde niet op basis van Boek 2 BW kan aanspreken bij een onterecht verleende goedkeuring. Gelet op deze (praktische) bezwaren werd dan ook – onzes inziens terecht – afgezien van het wettelijk voorschrijven van een dergelijke goedkeuringsregeling. Een goedkeuringsrecht voor een onafhankelijke derde kan desgewenst wel in de statuten van de stichting worden opgenomen. De praktijk wordt hiermee dus nu al enige flexibiliteit geboden (zie Deelonderzoek I, hoofdstuk 5, par. 5.3.3).

2.11.6.2 Documentatievoorschrift

Doelmatigheid
Van belang is dat de algemene besluitvormingsregeling bij de stichting in art. 2:291 lid 6 BW is aangevuld met een documentatievoorschrift rekening houdend met de situatie dat een stichting geen RvC (of RvT) heeft en alle bestuurders bij het te nemen besluit een tegenstrijdig belang hebben.[232] Het documentatievoorschrift van art. 2:291 lid 6 BW houdt in dat het bestuur het besluit neemt onder schriftelijke vastlegging van de overwegingen die aan het besluit ten grondslag liggen, tenzij de statuten anders bepalen.

In de wetenschappelijke literatuur wordt getwijfeld aan de doelmatigheid van dit documentatievoorschrift. De kritiek heeft vooral te maken met de sanctionering indien de bestuurders, zich wel of niet realiserend dat er een tegenstrijdig belang is, de aan het besluit ten grondslag liggende overwegingen niet schriftelijk vastleggen.

---

[230] De onderzoekers wijzen in dit verband op de enig bestuurder/aandeelhouder van een eenpersoons-BV of eenpersoons-NV voor wie ook geen uitzondering op het als bestuurder in acht te nemen wettelijke richtsnoer wordt gemaakt.
[231] Zie Deelonderzoek I, hoofdstuk 5, par. 5.3.3.
[232] Een soortgelijk voorschrift geldt indien alle commissarissen een tegenstrijdig belang hebben (zie art. 2: 292a lid 7 BW).

Uit de parlementaire stukken is op te maken dat het niet nakomen van de documentatieverplichting niet leidt tot een vernietigbaar besluit ex art. 2:15 lid 1 sub a BW.[233] Het gaat om een al genomen besluit en niet om de totstandkoming van dat besluit. In de wetenschappelijke literatuur is hierop verdeeld gereageerd.[234] Sommigen reageerden instemmend.[235] Anderen uitten twijfel of hier toch niet sprake is van strijd met bepalingen die de totstandkoming van besluiten regelen, omdat het oogmerk van het documentatievoorschrift is dat het bestuur zich rekenschap geeft van de gevolgen van het besluit en zich uitdrukkelijk afvraagt of het te nemen besluit zich verhoudt met het uitgangspunt dat het bestuur de belangen van de stichting en de met haar verbonden onderneming en/of organisatie moet laten prevaleren boven de eigen belangen van de bestuurders.[236]
Een andere omstandigheid die afbreuk doet aan de doelmatigheid van het voorschrift is de mogelijkheid om in de statuten van de stichting hiervan af te wijken. Uit de VON-enquête bleek dat in de praktijk van bijna een kwart van de respondenten door cliënten gebruik werd gemaakt van de mogelijkheid tot statutaire afwijking (kort gezegd: het 'wegschrijven' van de documentatieplicht).

Zienswijze onderzoekers
De onderzoekers wijzen erop dat in de wetsgeschiedenis is opgemerkt dat het documentatievoorschrift geen totstandkomingsvoorschrift is in de zin van art. 2:15 lid 1 sub a BW. Gelet op de discussie en twijfel die hierover is ontstaan in de literatuur lijkt het de onderzoekers raadzaam dat de wetgever bij gelegenheid (opnieuw) duidelijkheid verstrekt. Is het wel zijn bedoeling dat niet-naleving van art. 2:291 lid 6 BW wordt gesanctioneerd met vernietigbaarheid van het bestuursbesluit op de voet van art. 2:15 lid 1 sub a BW, dan geven de onderzoekers in overweging art. 2:291 lid 6 BW te redigeren in de vorm van een totstandkomingsvereiste.[237]

Wat betreft de mogelijkheid om in de statuten het documentatievoorschrift van art. 2:291 lid 6 BW 'weg te schrijven', merken de onderzoekers het volgende op. De betekenis van het schriftelijk vastleggen van de overwegingen die aan het besluit ten grondslag liggen, is met name dat bestuurders zich rekenschap geven van de norm dat bij de besluitvorming het belang van de stichting en de daaraan verbonden onderneming of organisatie dient te prevaleren boven persoonlijke belangen en dat zij zijn genoodzaakt opening van zaken met betrekking tot het genomen besluit te geven. Hiervan kan een

---

233 *Kamerstukken II* 2015/16, 34491, nr. 3, p. 6 (MvT).
234 Zie ook Deelonderzoek I, hoofdstuk 5, par. 5.5.4.1.
235 Wezeman 2016, p. 88; Huizink 2016, p. 23; De Roo 2021, p. 98.
236 Waaijer 2016, p. 68; De Jongh 2017, p. 576; Quist & Rensen 2017, p. 633; Van Uchelen-Schipper 2018, p. 418 en Van Vught 2022/7360.
237 Een viertal bij de onderhavige evaluatie betrokken onderzoekers deden deze suggestie reeds bij het Voorontwerp WBTR dat in 2014 verscheen: zie Boschma e.a. 2014, p. 167.

preventief beschermend effect voor de stichting uitgaan. Ook kan het worden gezien als een verantwoordingsdocument jegens de stichting en een invulling van de verhoogde mate van zorgvuldigheid die van bestuurders wordt verlangd in dit soort situaties.
In de situatie waarin de stichting slechts een bestuur kent waarvan het enige lid of alle leden behept/is zijn met een tegenstrijdig belang, lijkt ons een zekere verantwoordings- c.q. transparantieverplichting altijd op zijn plaats. Deze verplichting moet niet afhankelijk worden gesteld van het besluit van de stichting of zij deze bescherming al dan niet wenst.[238] Voorts wijzen de onderzoekers erop dat de schriftelijke vastlegging geen grote tijds- en/of kosteninvestering zal vergen.
Gelet op het voorgaande zien de onderzoekers geen goede reden waarom aan stichtingen de mogelijkheid is gegeven om het documentatievoorschrift 'weg te schrijven' in de statuten. Zij geven de wetgever daarom in overweging om het documentatievoorschrift van art. 2:291 lid 6 BW dwingend recht te maken.[239] Tot die tijd lijkt het de onderzoekers raadzaam dat notarissen hun cliënten adviseren in de statuten niet van het wettelijke documentatievoorschrift af te wijken.

2.12 Meervoudig stemrecht

2.12.1 Begrenzing statutaire toekenning meervoudig stemrecht aan bestuurders/ commissarissen en overgangsrecht

Art. 2:44 lid 4 BW (vereniging) en art. 2:291 lid 4 BW (stichting) bevatten een regeling voor besluitvorming in een meerhoofdig bestuur die inhoudt dat de statuten kunnen bepalen dat een met name of in functie aangeduide bestuurder meer dan één stem wordt toegekend, maar dat een bestuurder niet meer stemmen kan uitbrengen dan de andere bestuurders tezamen.[240] Een statutaire regeling die inhoudt dat een bestuurder evenveel stemmen heeft als de andere bestuurders tezamen en bovendien een doorslaggevende stem toekent aan die bestuurder, valt ook onder een dergelijk verbod. Deze begrenzing van het statutair toekennen van een meervoudig stemrecht aan een bestuurder past in de collegialiteitsgedachte die aan de taak van het bestuur van een vereniging of stichting ten grondslag ligt. Zij voorkomt dat één bestuurder in een meerhoofdig bestuur zijn zin kan doordrukken. In Deelonderzoek I kwam aan de orde dat in de literatuur is gesignaleerd dat er stichtingen zijn die als administratiekantoor (STAK) fungeren bij een familievennootschap. In de statuten van dit soort stichtingen wordt wel bepaald dat aan een van de bestuurders, de pater of mater familias, meer stemmen toekomen dan aan de andere bestuurders tezamen.[241] Het introduceren van een dergelijke constructie in de statuten is na de invoering van de WBTR niet meer mogelijk. Was in de statuten van de

---

[238] Zie in deze zin reeds Boschma e.a. 2014, p. 167.
[239] Hetzelfde geldt voor de documentatieplicht opgenomen in art. 2:292a lid 7 BW.
[240] In art. 2:47 lid 4 BW (vereniging) en art. 2:292a lid 4 BW (stichting) zijn gelijkluidende regelingen voor de RvC opgenomen.
[241] Van Hoepen 2021.

stichting vóór de inwerkingtreding van de WBTR op 1 juli 2021 al een dergelijke constructie opgenomen, dan brengt het overgangsrecht mee dat deze regeling geldig bleef tot 1 juli 2026 en daarna van rechtswege is komen te vervallen. Teruggevallen wordt dan op de hoofdregel dat elke bestuurder bij de besluitvorming door het bestuur één stem toekomt, tenzij in de statuten een toelaatbaar meervoudig stemrecht aan de bestuurder is toegekend. De wet kent eveneens een regeling voor meervoudig stemrecht van commissarissen: art. 2:47 lid 4 BW (vereniging) en art. 2:292a lid 4 BW (stichting). Hieraan liggen dezelfde overwegingen als hiervoor genoemd bij het bestuur ten grondslag en bovendien geldt hetzelfde overgangsrecht.

2.12.1.1 Praktijk

In Deelonderzoek II bleek de geïnterviewde functionaris van het CBF de wettelijke bepaling over de begrenzing van het meervoudig stemrecht van een bestuurder een verbetering te vinden, omdat het CBF nooit een voorstander was van bepalingen waarin de voorzitter bijvoorbeeld meer stemmen of een doorslaggevende stem had. Daar is nu een wettelijke norm voor.

Uit de VON-enquête kwam een ander geluid naar voren en wordt de wettelijke begrenzing van het statutair toekennen van een meervoudig stemrecht aan een bestuurder in de praktijk door sommige (kandidaat)notarissen als een knelpunt ervaren, in het bijzonder bij de STAK. Een illustratief citaat:

> "Deze regeling is funest voor de praktijk van STAK's waar de Founder een meerderheid van de stemmen had. Dat moeten we nu met een omweg repareren."

Enkele respondenten suggereerden zelfs dat de wettelijke regeling inzake het meervoudig stemrecht in ieder geval bij stichtingen moet worden afgeschaft.
Uit de VON-enquête blijkt ook dat de respondenten het door hun cliënten ervaren knelpunt veelal hebben kunnen oplossen. In dit verband zijn uiteenlopende oplossingen genoemd (zie Deelonderzoek II, hoofdstuk 4, par. 4.4.7.2).

Eén van die oplossingen is dat de natuurlijke persoon/bestuurder X zich als het ware dupliceert doordat een rechtspersoon tot extra bestuurder van de stichting wordt benoemd, welke rechtspersoon op zijn beurt wordt bestuurd door de natuurlijke persoon/bestuurder X. X kan dan naast het stemrecht dat aan hem als direct bestuurder van de stichting toekomt, als tweedegraads bestuurder van de rechtspersoon/bestuurder een (extra) stemrecht uitoefenen. Hiermee wordt getracht te bewerkstelligen dat X toch een doorslaggevende stem heeft bij de besluitvorming door het meerhoofdige bestuur van de stichting.

2.12.1.2 Zienswijze onderzoekers

De onderzoekers menen dat voormelde dupliceringsconstructie de wettelijke begrenzing van het meervoudig stemrecht van een bestuurder ondergraaft en dat zij niet strookt met het door de wetgever beoogde doel en strekking van art. 2:44 lid 4 BW en art. 2:291 lid 4 BW. De vraag rijst of voormelde bevindingen nopen tot een wetswijziging. Bij de beantwoording van deze vraag stellen de onderzoekers voorop dat zij de wettelijke begrenzing van het statutair toekennen van meervoudig stemrecht aan bestuurders die geldt voor alle Boek 2 BW-rechtspersonen (dus ook voor de stichting die functioneert als STAK) onderschrijven. De omstandigheid dat één bestuurder zijn andere medebestuurder(s) niet kan *overrulen* draagt bij aan de kwaliteit van het bestuur en toezicht bij verenigingen en stichtingen. De wettelijke begrenzing van het meervoudig stemrecht van een bestuurder moet dus worden gehandhaafd en in de praktijk ook worden nageleefd.

Wat betreft de naleving zien de onderzoekers een wetswijziging in de zin dat er een dupliceringsverbod komt niet als dé oplossing. Het treffen van een sluitende wettelijke regeling is lastig, nu het bloed in de praktijk zal kruipen waar het niet gaan kan.
De onderzoekers zien hier met name een rol voor de notaris en de rechter weggelegd. De KNB zou in dit verband een standpunt kunnen innemen en een voorlichtende rol kunnen spelen. De notaris die wordt gevraagd mee te werken aan het optuigen van een constructie die ten doel heeft de wettelijke begrenzing van het meervoudig stemrecht aan een bestuurder te omzeilen, zal naar onze mening zijn dienst moeten weigeren. Hij kan dit tegenover zijn cliënt motiveren door op de bedoeling van de wetgever te wijzen dat de zeggenschap in een meerhoofdig bestuur niet bij één bestuurder behoort te liggen. De regeling strekt tot bescherming van de medebestuurders, met wier belangen de notaris ook rekening dient te houden. Ook kan hij wijzen op het hierna genoemde risico dat de door de cliënt gewenste constructie in rechte geen stand zal houden.
Wordt aan de rechter een geschil voorgelegd over een constructie die ten doel heeft één bestuurder een doorslaggevende stem te geven bij de besluitvorming door het meerhoofdige bestuur, dan kan de rechter met behulp van de volgende wettelijke grondslagen tot het resultaat komen dat X de extra stem van de rechtspersoon/bestuurder niet kan uitoefenen. Hierbij valt te denken aan art. 3:13 lid 1 BW waaruit volgt dat degene aan wie een bevoegdheid toekomt haar niet kan inroepen, voor zover hij haar misbruikt. Ook kan worden gedacht aan de beperkende werking van de redelijkheid en billijkheid van art. 2:8 lid 2 BW. Het uit de wet voortvloeiende stemrecht van de rechtspersoon/bestuurder is niet van toepassing, omdat dit in de gegeven omstandigheden naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid onaanvaardbaar zou zijn.

2.12.2 Doorslaggevende stem

In de VON-enquête gaven enkele respondenten te kennen de begrenzing van het meervoudig stemrecht van de bestuurder lastig te vinden in haar relatie met de

doorslaggevende stem die aan een bestuurder kan zijn toegekend. De onderzoekers wijzen er in dit verband op dat de nieuwe wettelijke regeling van meervoudig stemrecht meebrengt dat bij het staken van stemmen geen doorslaggevende stem kan worden toegekend aan de bestuurder met meervoudig stemrecht als deze bestuurder hierdoor alsnog meer stemmen zou hebben dan de andere bestuurders tezamen (zie Deelonderzoek I, hoofdstuk 6, par. 6.2.3). Mogelijk was dit ten tijde van de inwerkingtreding van de WBTR (nog) niet voor alle notarissen duidelijk.

2.12.3 Interpretatie 'meer stemmen dan de andere bestuurders/commissarissen tezamen'

Uit Deelonderzoek I volgt dat in de literatuur vragen zijn gerezen over de uitleg van de bepaling "een bestuurder kan niet meer stemmen uitbrengen dan de andere bestuurders tezamen". Volgens Schoonbrood en Meppelink moet de beperking per persoon worden bekeken. Daarmee wordt voorkomen dat de andere bestuurders "voor spek en bonen" meedoen en dat een bestuurder met het meervoudig stemrecht het in zijn macht heeft een bestuursbesluit (al dan niet) te nemen. Een statutaire regeling waarbij aan twee of meer bestuurders meervoudig stemrecht wordt toegekend is volgens deze auteurs mogelijk zolang niet één van hen meer stemmen kan uitbrengen dan de andere bestuurders gezamenlijk.[242]
Nowak merkte op dat er wat betreft de vraag wat wordt bedoeld met "de andere bestuurders tezamen" verschillende interpretatiemogelijkheden zijn. Gaat het om: (1) het officiële aantal bestuurders; (2) de in functie zijnde bestuurders; (3) de stemgerechtigde bestuurders; of (4) de stemgerechtigde aanwezige bestuurders?[243] De statuten zijn op dit punt niet altijd duidelijk. Volgens Nowak is de voorvraag welke typen de wetgever heeft beoogd toe te laten. Zowel Nowak als Schoonbrood en Meppelink suggereerden dat de wetgever de regeling zou moeten her-redigeren in de vorm van type 3: "een bestuurder kan niet meer stemmen uitbrengen dan de andere *stemgerechtigde* bestuurders tezamen."[244] Hiermee wordt volgens genoemde auteurs ook duidelijk dat het gaat om bestuurders die geen tegenstrijdig belang hebben. Een persoon met een tegenstrijdig belang heeft immers geen recht om te stemmen. De wetgever heeft destijds deze suggestie echter niet overgenomen. Quist beargumenteert dat als een bestuurder onder omstandigheden bij een stemming meer stemmen heeft dan de andere bestuurders tezamen of een doorslaggevende stem heeft vanwege een tegenstrijdig belang van één of meer andere bestuurders, dat een gevolg is van de wettelijke regeling van tegenstrijdig belang en niet van de regeling van meervoudig stemrecht.[245] De interpretatie dat het gaat om de andere 'stemgerechtigde' bestuurders zou ertoe leiden dat steeds situationeel

---

[242] Schoonbrood & Meppelink 2016, p. 523.
[243] Nowak 2016, p. 1069.
[244] Schoonbrood & Meppelink 2016, p. 686 en Nowak 2016, p. 1069.
[245] Quist in het nog in *TOP* te verschijnen artikel: P.H.N. Quist, 'Zonder genade. Het overgangsrecht van de Wet bestuur en toezicht rechtspersonen na het einde van de terme de grâce'.

beoordeeld moet worden of sprake is van een toegelaten regeling.[246] Hij meent dat het niet anders kan dan dat de wetgever doelt op regelingen die in het algemeen (zonder dat rekening moet worden gehouden met een eventueel tegenstrijdig belang) niet toegelaten zijn.[247] De onderzoekers zijn het met Quist eens dat in abstracto vastgesteld zou moeten kunnen worden of een statutaire regeling geldig is. Het zou wenselijk zijn als de wetgever op dit punt duidelijkheid biedt, bijvoorbeeld in een toelichting.

2.13 Ontstentenis en belet

2.13.1 Statutaire ontstentenis- en beletregeling en art. XV lid 4 WBTR (overgangsrecht)

2.13.1.1 Overgangsregeling (art. XV lid 4 WBTR)

De overgangsregeling (art. XV lid 4 WBTR) houdt in dat een vereniging of stichting die ten tijde van de inwerkingtreding van de WBTR nog geen statutaire ontstentenis- of beletregeling heeft aan de wettelijke regeling kan voldoen door bij de eerstvolgende statutenwijziging na 1 juli 2021 alsnog een dergelijke regeling op te nemen. De wetgever vond het van belang dat verenigingen en stichtingen niet vanwege de invoering van de WBTR werden genoodzaakt hun statuten te wijzigen en kosten te maken. Met het opnemen in de statuten van een ontstentenis- en beletregeling kunnen verenigingen en stichtingen dus wachten tot een eerstvolgende statutenwijziging. De onderzoekers wijzen erop dat deze overgangsrechtelijke systematiek ook werd toegepast bij de invoering van de Wet Flex-BV op 1 oktober 2012 waarbij in art. 2:252 lid 4 BW de verplichting werd opgenomen om in de statuten in een regeling van ontstentenis en belet van alle commissarissen te voorzien.[248] Destijds werd overwogen om bestaande vennootschappen te verplichten binnen een termijn van vijf jaar een belet- en ontstentenisregeling in de statuten op te nemen. Van een dergelijke verplichting is uiteindelijk afgezien niet alleen vanwege het kostenaspect voor vennootschappen, maar

---

[246] Als een bestuurder immers een tegenstrijdig belang heeft, is hij niet stemgerechtigd en betekent dat dat een regeling van meervoudig stemrecht of een doorslaggevende stem *in die situatie* verboden is als gevolg van het tegenstijdig belang. Bij een driehoofdig bestuur mag één bestuurder bijvoorbeeld twee stemmen hebben maar een dergelijke regeling zou ongeldig worden als één van de andere bestuurders een tegenstrijdig belang heeft.

[247] Dat laat onverlet dat, als dat wenselijk zou zijn, de statuten kunnen verwijzen naar *stemgerechtigde* bestuurders. Zo kan bepaald worden dat een bestuurder evenveel stemmen kan uitbrengen als de overige *stemgerechtigde* bestuurders tezamen.

[248] Art. V.2 lid 7 van de Wet Flex-BV (*Stb.* 2012, 300) bevat een vergelijkbare bepaling die inhoudt dat een BV bij de eerstvolgende statutenwijziging na inwerkingtreding van de wet de statuten in overeenstemming met art. 2:252 lid 4 BW (ontstentenis en belet van alle commissarissen) dient te brengen. Zoals in Deelonderzoek I, hoofdstuk 6 par. 6.1.2 werd opgemerkt is de wettelijke bepaling die ziet op ontstentenis en belet van commissarissen van een NV pas later ingevoerd. Ook de daarbij behorende overgangsregeling is pas later ingevoerd bij de Verzamelwet Justitie & Veiligheid 2022 (*Stb.* 2022, 345). Op grond van deze overgangsregeling moet een NV bij de eerstvolgende statutenwijziging na 1 januari 2024 een ontstentenis en beletregeling in de statuten opnemen.

ook omdat lastig af te dwingen is dat vennootschappen binnen de vijf jaarstermijn naar de notaris gaan om hun statuten aan te passen aan de wet.[249]

2.13.1.2 Getemporiseerde statutaire implementatie en werking van hoofdmaatregel 5 inzake ontstentenis en belet

De overgangsbepaling brengt mee dat pas een ontstentenis- en beletregeling in de statuten van verenigingen en stichtingen hoeft te worden opgenomen bij een eerstvolgende statutenwijziging wat nog jaren kan duren (of wellicht nooit plaatsvindt). Tot die tijd bevatten de statuten geen ontstentenis- en beletregeling en is deze hoofdmaatregel van de WBTR in zoverre niet effectief. Voorts wijzen de onderzoekers erop dat de tegen die tijd bij de statutenwijziging betrokken notaris er bedacht op moet zijn om alsdan een ontstentenis- en beletregeling op te nemen. Notarissen moeten dus op de hoogte zijn en blijven van de WBTR, in het bijzonder van de overgangsregeling zodat deze niet vergeten wordt bij een statutenwijziging.[250] In de literatuur is opgemerkt dat het gevaar bestaat dat notarissen dit in de toekomst, als ze bijvoorbeeld over vijftien jaar de statuten van een vereniging of stichtingen moeten wijzigen, niet meer op het netvlies hebben staan.[251] De KNB zou in dit verband een voorlichtende rol kunnen spelen door periodiek op deze en eventuele andere regelingen die nog 'nawerken' te wijzen.

2.13.1.3 Poortwachtersfunctie notaris

De overgangsregeling van art. XV lid 4 WBTR doet een beroep op de poortwachtersfunctie van de notaris. Hij zal tot in lengte van jaren bij een voorgenomen wijziging van de statuten van een vereniging of stichting altijd moeten nagaan of deze een ontstentenis- en beletregeling bevatten. Wordt nagelaten een ontstentenis- en beletregeling in de statuten op te nemen, dan is het gevolg daarvan dat de statuten niet voldoen aan de wet. Dit levert ingevolge art. 2:21 lid 1 sub b BW een rechterlijke ontbindingsgrond op.[252] Rensen heeft erop gewezen dat de enkele mogelijkheid tot gerechtelijke ontbinding in de praktijk al tot problemen kan leiden in verband met het afgeven van een opinie over het rechtsgeldig bestaan en voortbestaan van de vereniging

---

[249] *Kamerstukken II* 2010/11, 32426, nr. 7, p. 31 (NV).

[250] Rensen zegt over deze statutenwijziging in een interview in het Notariaat Magazine 2021-4, 'Notaris en maatschappij. Een beroep op het achterhoofd van de notaris' het volgende: "Maar dat gebeurt misschien pas in 2041. En dan moet de notaris eraan denken dat er 20 jaar geleden een wettelijke regeling was…" En Ohmann vult aan: "Ik noem die methode: een beroep op het achterhoofd van de notaris. Die moet dan bedenken: o ja, in 2021 was er een bepaling die aanpassing voorschrijft als de statuten worden gewijzigd. Als je de statuten dan niet aanpast, heb je een probleem. Daarom kun je dat het best meteen doen."

[251] Rensen 2021, p. 183.

[252] Op grond van art. 2:21 lid 1 sub b BW kan de rechter op verzoek van een belanghebbende tot ontbinding van de vereniging of stichting overgaan. De rechtbank kan op grond van art. 2:21 lid 2 BW de vereniging of stichting een termijn geven om de statuten alsnog in overeenstemming met de wet te brengen.

of stichting.[253] De vraag rijst dan wie de kosten moet dragen voor een aanvullende statutenwijziging.[254]

Waaijer[255] heeft nog een andere moeilijkheid benoemd waarmee de notaris kan worden geconfronteerd bij zijn toezicht op de naleving van art. XV lid 4 Overgangsrecht. Deze doet zich voor als de notaris wordt gevraagd de statuten van een vereniging of stichting te wijzigen op basis van een besluit tot statutenwijzing van het daartoe bevoegde orgaan waarin echter niet óók is voorzien in een ontstentenis- en beletregeling. De notaris zal dan moeten wijzen op de overgangsbepaling en de rechtspersoon moeten uitnodigen een additioneel besluit tot statutenwijziging te nemen inhoudende de opname van een ontstentenis- en beletregeling. Geeft de rechtspersoon geen gehoor aan deze uitnodiging dan zal de notaris ingevolge art. 21 lid 2 Wet op het notarisambt dienst moeten weigeren, omdat de werkzaamheid die van hem wordt verlangd leidt tot strijd met het recht, aldus Waaijer.

Indien echter de notaris, in navolging van zijn cliënt, ook zelf de te onderbouwen overtuiging heeft dat uitvoering van het genomen besluit tot statutenwijziging geen uitstel kan lijden, sluit hij niet uit dat in dergelijke uitzonderlijke gevallen het verlijden van de akte toch geïndiceerd is. In dat geval bestaat voor de notaris een rechtvaardigingsgrond. Waaijer raadt de notaris in dat geval aan:

> "in de akte van statutenwijziging een passage op te nemen waarin hij aangeeft dat hij de rechtspersoon er expliciet op heeft gewezen dat de statuten ondanks art. XV Overgangsrecht niet aan de wet voldoen."[256]

2.13.1.4 Praktijk

Uit het praktijkonderzoek blijkt dat er verschillende prikkels zijn die bewerkstelligen dat verenigingen en stichtingen een ontstentenis- en beletregeling in de statuten opnemen en hiermee niet wachten tot een eerstvolgende, toekomstige statutenwijziging. In de semipublieke sector kunnen de volgende motivatoren worden genoemd. Allereerst art. 25 lid 9 en art. 30 lid 12 WonW die ook voorschrijven dat de statuten van woningcorporaties voorschriften moeten bevatten over de wijze waarop, in geval van ontstentenis en belet van bestuurders respectievelijk commissarissen, voorlopig in het bestuur respectievelijk RvC wordt voorzien. Dit is een wettelijke verplichting waaraan woningcorporaties direct moeten voldoen. In de zorg bevatten de modelstatuten van een zorgorganisatie een verplichte ontstentenis- en beletregeling. Bij de hogescholen

[253] Rensen 2021, p. 185.
[254] Rensen & Assink 2025, p. 120.
[255] Waaijer 2016, p. 64/65.
[256] Waaijer 2016, p. 64/65.

bepaalt principe 4 sub g van de GB HBO 2023 dat het bestuur ervoor zorgdraagt (en de RvT hierop toeziet) voor opname in de statuten van een regeling voor ontstentenis of belet van alle bestuurders en/of alle toezichthouders. Ook in de vrijwilligerssector wordt opname van een statutaire ontstentenis- en beletregeling gestimuleerd. Voor de sportsector kan worden genoemd dat de vereniging-modelstatuten van de KNHB, de KNVB en de NBB alle een ontstentenis- en beletregeling bevatten. In de goede doelensector zijn ontstentenis- en beletbepalingen onderdeel geworden van de normen waaraan het CBF toetst in het kader van de CBF-erkenning van goede doelen-stichtingen ter verkrijging van het CBF-keurmerk.

2.13.1.5 Zienswijze onderzoekers

In de literatuur zijn knelpunten gesignaleerd die samenhangen met de door de overgangsregeling van art. XV lid 4 WBTR geboden ruimte aan de op 1 juli 2021 reeds bestaande verenigingen en stichtingen om bij een eerstvolgende statutenwijziging een ontstentenis- en beletregeling op te nemen. De overgangsregeling van art. XV lid 4 WBTR sluit aan bij de systematiek die in 2012 bij de overgangsregeling Flex-BV en in 2022 bij de wijziging van het NV-recht is gehanteerd ten aanzien van het opnemen van een ontstentenis- en beletregeling in de statuten van de BV en de NV (zie ook Deelonderzoek I, hoofdstuk 6, par. 6.3.6). De onderzoekers zijn zich ervan bewust dat de overgangsregeling een groot beroep doet op de poortwachtersfunctie van de notaris (par. 2.14.1.3). Tegelijkertijd zien zij dat er uiteenlopende motivatoren zijn die in de praktijk meebrengen dat verenigingen en stichtingen niet (kunnen) wachten met het opnemen van een ontstentenis- en beletregeling tot het moment dat de statuten in de toekomst om een andere reden worden gewijzigd. Sectorspecifieke wet- en regelgeving alsmede de toetsing van de statuten door (branche)organisaties bewerkstelligen dat in de statuten van verenigingen en stichtingen nu of binnen een afzienbare tijd een ontstentenis- en beletregeling wordt opgenomen (par. 2.14.1.4).[257]

De onderzoekers merken op dat zij ook geen goed alternatief weten voor de in art. XV lid 4 WBTR opgenomen overgangsbepaling. In de literatuur hebben Rensen en Assink[258] erop gewezen dat de wetgever een andere regeling had kunnen treffen die bijvoorbeeld inhoudt dat de statuten binnen vijf jaar na inwerkingtreding van de wet aangepast moeten worden. Daarbij noemden zij dan weer als nadeel dat bestuurders van een rechtspersoon misschien nog niet op de hoogte zijn van de wetswijziging maar de Kamer

[257] Uit de VON-enquête komt naar voren dat het merendeel van de respondenten (92%) de statuten van verenigingen/coöperaties/OWM-en heeft aangepast vanwege de nieuwe wettelijke verplichting in de statuten een ontstentenis- en beletregeling op te nemen. Bij een deel van de respondenten (43%) was dit zelfs de (voornaamste) reden voor de statutenwijziging (zie Deelonderzoek II, hoofdstuk 4, par. 4.4.8.1).

[258] Rensen & Assink 2025, p. 121.

van Koophandel zou daar een rol in kunnen spelen door deze rechtspersonen aan te schrijven en te informeren.
De onderzoekers wijzen erop dat ook al zijn de bestuurders op de hoogte van de noodzaak om in de statuten een ontstentenis- en beletregeling op te nemen, het in de praktijk lastig is af te dwingen dat verenigingen en stichtingen ook daadwerkelijk naar de notaris gaan. Dit was ook één van de redenen waarom de wetgever bij de Wet Flex-BV in 2012 heeft afgezien van een dergelijke overgangsbepaling.

2.13.2 Commissaris die beletfunctionaris wordt voor een bestuurder

De algemene wettelijke regeling laat open wie beletfunctionaris kan worden. In de VON-enquête is opgemerkt dat cliënten het lastig vinden om bij het opnemen van een statutaire belet- en ontstentenisregeling op voorhand een beletfunctionaris aan te wijzen. De onderzoekers merken op dat de wet hier geen oplossing voor biedt. In de praktijk komt het voor dat in de statuten wordt opgenomen dat iedere belanghebbende de rechtbank kan verzoeken een beletfunctionaris aan te wijzen ingeval er niemand te vinden is die als zodanig kan optreden.
Indien er een RvC is kunnen de statuten in het algemeen bepalen dat in geval van ontstentenis of belet van alle bestuurders of de enig bestuurder, het bestuur tijdelijk berust bij een door de RvC – al dan niet uit zijn midden – daartoe aangewezen persoon. Als een commissaris zelf als beletfunctionaris wordt aangewezen blijft hij formeel commissaris maar tegelijkertijd heeft hij dezelfde rechten en bevoegdheden als een bestuurder. Hoewel uit de literatuur en jurisprudentie volgt dat het samenvallen van de rol van commissaris en beletfunctionaris slechts gedurende een beperkte periode geoorloofd is en dat deze periode niet te lang mag voortduren, blijkt dit niet uit de WBTR.[259]

Zoals opgemerkt zijn in sectorregels ook ontstentenis- en beletregelingen opgenomen en deze gaan in sommige sectoren verder dan de wettelijke regeling. Zo bepaalt de GCZ 2022 voor zorgorganisaties dat de RvT of zijn afzonderlijke leden geen verantwoordelijkheden en bevoegdheden van het bestuur overnemen en niet de bestuursfunctie vervullen. Een lid van de RvT kan ook niet aftreden en direct daarna of in de volgende drie jaren als (interim-) bestuurder optreden (zie 4.1.3 GCZ 2022). Voor woningcorporaties bepaalt de GCW 2025 dat bij ontstentenis of belet van het bestuur een lid van de RvC bij hoge uitzondering tijdelijk de rol van bestuurder op zich kan nemen, voor een periode van maximaal drie maanden. In deze periode treedt het lid tijdelijk terug uit de RvC. Sectorale uitwerkingen van de ontstentenis- en beletregeling zijn dus verschillend en dat kan verwarrend zijn. Verwezen wordt naar Deelonderzoek II, hoofdstuk 6, par. 6.3.4. Daar werd ook opgemerkt dat de onderzoekers niet pleiten voor een uniforme regeling in de wet. Het kan onder omstandigheden noodzakelijk zijn dat een commissaris/RvT-lid bij een

[259] Zie de verwijzingen in Van Uchelen-Schipper & De Vries 2020.

kleine vereniging of stichting, waar geen andere (geschikte) personen beschikbaar zijn om snel te handelen, wél voor een korte periode bestuurshandelingen overneemt. Als deze persoon direct gedwongen wordt om terug te treden uit de RvC/RvT zou zich op RvC/RvT-niveau bovendien een probleem kunnen voordoen, bijvoorbeeld omdat de wet of de statuten een minimumaantal commissarissen/RvT-leden voorschrijft en door het terugtreden het totaal aantal commissarissen/RvT-leden onder dat minimum zakt. Overigens kan in dat geval sprake zijn van ontstentenis of belet op het niveau van de RvC/RvT. De onderzoekers achten het wel van belang dat de notaris die betrokken is bij het opstellen van de statuten aan dit soort onderwerpen aandacht besteedt en daarover betrokkenen op maat adviseert.

2.13.3 Aanvulling RvC door de rechtbank

In de VON-enquête werd door één van de respondenten terecht opgemerkt dat art. 2:299 BW slechts bepaalt dat als het door de statuten voorgeschreven *bestuur* van de stichting geheel of gedeeltelijk ontbreekt en daarin niet overeenkomstig de statuten wordt voorzien, de rechtbank, op verzoek van iedere belanghebbende of het openbaar ministerie, in de vervulling van de ledige plaats kan voorzien. De rechtbank neemt daarbij zoveel mogelijk de statuten in acht. Art. 2:299 BW ziet niet op de vervulling van ledige plaatsen in de RvC/RvT. Uit de jurisprudentie volgt dat de rechter dit wetsartikel niet analoog mag toepassen.[260] Aangezien de WBTR voorschrijft dat in de statuten van een stichting bij de eerstvolgende statutenwijziging na 1 juli 2021 een ontstentenis- en beletregeling wordt opgenomen, zal deze situatie zich mogelijk minder snel dan voorheen voordoen. Uitgesloten is dat echter niet. Voorts moet worden bedacht dat de WBTR slechts voorschrijft dat de statuten voorzien in een regeling bij ontstentenis en belet van *alle* leden van de RvC/RvT. De statutaire regeling hoeft dus niet te zien op de situatie van belet of ontstentenis van één van de leden van de RvC/RvT. Gelet op het voorgaande achten de onderzoekers het raadzaam dat de wetgever art. 2:299 BW uitbreidt met de mogelijkheid voor de rechtbank in de vervulling van een ledige plaats in de RvC te voorzien.

2.14 Uitbreiding faillissementsaansprakelijkheid

Bij de invoering van de faillissementsaansprakelijkheid in 1987 heeft de wetgever niet-commerciële rechtspersonen bewust uitgezonderd van de reikwijdte van art. 2:138 BW. De redenen voor deze uitzondering waren tweeërlei: 1) het met de faillissementsaansprakelijkheid te bestrijden misbruik deed zich voornamelijk voor bij commerciële rechtspersonen en 2) er was weerstand tegen toepassing op niet-commerciële rechtspersonen vanuit (met name maatschappelijke) organisaties met niet-professionele bestuurders (denk bijvoorbeeld aan sportverenigingen). In de WBTR is de

[260] Rb. Gelderland 14 april 2025, ECLI:NL:RBGEL:2025:2860. Zie ook Rb. Gelderland 11 november 2013, ECLI:NL:RBGEL:2013:6513, waarnaar wordt verwezen in Van Uchelen-Schipper 2018, par. 8.5.3, p. 501.

wetgever teruggekomen op de in 1987 bewust gemaakte uitzondering. Aanvankelijk koos de wetgever zelfs voor integrale toepassing van de regeling van art. 2:138 BW (dus inclusief het bewijsvermoeden van art. 2:138 lid 2) op alle rechtspersonen, waarbij als beleidsdoel vooral een streven naar een *uniforme* regeling voor alle rechtspersonen voorop stond. Na kritiek is later in het wetgevingsproces gekozen voor een meer *gedifferentieerde* regeling, waarbij alle niet-commerciële verenigingen en stichtingen die geen financiële verantwoording gelijkwaardig aan een jaarrekening conform titel 9 van Boek 2 BW hoeven te publiceren, zijn uitgezonderd van de reikwijdte van het bewijsvermoeden van art. 2:138 lid 2 BW. Duidelijk is dat met de keuze voor een regeling die rekening houdt met de verschillen tussen 'professionele' verenigingen en stichtingen enerzijds en verenigingen en stichtingen met vrijwilligerbestuurders het uniformeringsstreven anderzijds is afgezwakt. Duidelijk is voorts dat de wetgever met de uitbreiding van de faillissementsaansprakelijkheid bedoeld heeft de wettelijke regeling van (niet-commerciële) stichtingen en verenigingen *aan te vullen*. De ratio van deze aanvulling lijkt neer te komen op een streven naar uniformering.

Ter motivering van de uitbreiding van de faillissementsaansprakelijkheid heeft de wetgever aangevoerd dat ook bestuurders en commissarissen van niet-commerciële rechtspersonen zich schuldig kunnen maken aan fraude of andere vormen van ernstig taakverzuim en dat de curator adequate middelen moet hebben om de geleden schade te verhalen op bestuurders en commissarissen die hun taak ernstig hebben verzuimd. Anders dan in de aanloop naar de invoering van de faillissementsaansprakelijkheid voor commerciële rechtspersonen in 1987, heeft voorafgaand aan de invoering van de WBTR echter geen onderzoek plaatsgevonden naar de frequentie van misbruik van *niet*-commerciële rechtspersonen. Hierdoor is voor onderzoekers onduidelijk of met de uitbreiding van de faillissementsaansprakelijkheid naar niet-commerciële rechtspersonen een lacune in de wetgeving is gevuld die noopte tot opvulling. Feit is dat er vijf jaar na invoering van de WBTR op één zaak na nog geen jurisprudentie is gepubliceerd over de toepassing van de faillissementsaansprakelijkheid op niet-commerciële verenigingen en stichtingen. Een door onderzoekers onder de leden van de vereniging Insolad[261] gehouden enquête lijkt erop te duiden dat er slechts enkele procedures 'in de pijplijn' zitten. Uit de Insolad-enquête volgt dat de verruimde bepalingen in de praktijk evenmin met enige regelmaat worden ingezet om schikkingen met bestuurders van niet-commerciële rechtspersonen te bewerkstelligen. Tenslotte volgt uit de enquête dat bijna een vijfde van de respondenten niet op de hoogte is van de verruimde reikwijdte van de faillissementsaansprakelijkheid en bijna een de helft geen kennis heeft van het overgangsrecht ten aanzien van de faillissementsaansprakelijkheid. Ook deze gegevens lijken erop te duiden dat de toepassing van de faillissementsaansprakelijkheid op niet-commerciële rechtspersonen in de praktijk geen prominente rol speelt. Dit leidt bij de

[261] Een groot deel van de in Nederland actieve curatoren is lid van deze vereniging.

onderzoekers tot twijfel aan de noodzaak om het arsenaal van de curator uit te breiden door verruiming van de reikwijdte van de faillissementsaansprakelijkheid tot niet-commerciële rechtspersonen. De onderzoekers merken hier nog bij op dat de faillissementsaansprakelijkheid voor curatoren vooral door het bewijsvermoeden van art. 2:138 lid 2 BW een adequaat (anti-misbruik)wapen is: bij schending van de administratieplicht en/of schending van de verplichting tot publicatie van de jaarrekening staat immers kennelijk onbehoorlijk bestuur vast en wordt vermoed dat dit een belangrijke oorzaak is van het faillissement. Dit maakt de stelplicht en bewijslast voor de curator lichter. Alle niet-commerciële rechtspersonen die niet verplicht zijn om op basis van sectorale wetgeving een financiële verantwoording te publiceren zijn echter uitgezonderd van het bewijsvermoeden van art. 2:138 lid 2 BW. De curator moet dan dus zelf kennelijk onbehoorlijk bestuur stellen (en bewijzen) en aannemelijk maken dat dit een belangrijke oorzaak is van het faillissement. In vergelijking met een vordering wegens onbehoorlijk bestuur op grond van art. 2:9 BW heeft de curator dan wel het voordeel dat hij geen exact causaal verband tussen het wanbestuur en de aan de vennootschap veroorzaakte schade hoeft te stellen en (zo nodig) te bewijzen. Slaagt hij erin om aannemelijk te maken dat kennelijk onbehoorlijk bestuur een belangrijke oorzaak is van het faillissement, dan kan hij – in beginsel – het volledige tekort vorderen. In zoverre is de faillissementsaansprakelijkheid bij fraude/ernstig taakverzuim ook zonder bewijsvermoeden een *adequater* wapen dan een vordering van de curator namens de vereniging of stichting op grond van art. 2:9 BW of namens de gezamenlijke schuldeisers op grond van art. 6:162 BW. De hamvraag blijft echter voor onderzoekers of faillissementen van niet-commerciële rechtspersonen veroorzaakt door fraude/ernstig taakverzuim daadwerkelijk een maatschappelijk probleem vormen dat bestrijding met de zware regeling van aansprakelijkheid voor het faillissementstekort noodzakelijk maakt. Op basis van de onderzoeksresultaten zijn de onderzoekers geneigd deze vraag ontkennend te beantwoorden.

Voor niet-commerciële rechtspersonen die een financiële verantwoording moeten opstellen die vergelijkbaar is met een titel 9-jaarrekening geldt op grond van de WBTR het bewijsvermoeden bij schending van de administratieplicht en/of publicatieplicht *wél*. Het lijkt erop dat hiermee opvolging is gegeven aan de aanbeveling van de Commissie Halsema om de civiele aansprakelijkheidsregels voor bestuurders en toezichthouders in de semipublieke sector aan te scherpen. De onderzoekers merken echter op dat in dit rapport de faillissementsaansprakelijkheid niet specifiek wordt genoemd. Uit de wetsgeschiedenis volgt voorts dat de wetgever met de uitbreiding van de reikwijdte van art. 2:138 lid 2 BW tot op grond van sectorregelgeving publicatieplichtige semipublieke instellingen heeft beoogd dat bij schending van de (sectorspecifieke) publicatieplicht kennelijk onbehoorlijk bestuur vaststaat en wordt vermoed dat dit een belangrijke oorzaak is van het faillissement. De onderzoekers vragen zich af of dit beoogde doel voor alle categorieën semipublieke instellingen is bereikt, nu art. 2:138 lid 2 BW alleen verwijst naar de publicatieplicht van art. 2:394 BW. Deze bepaling uit Titel 9 BW geldt niet voor

alle semipublieke stichtingen en verenigingen die op basis van sectorale wetgeving een financiële verantwoording moeten opstellen die gelijkwaardig is aan een jaarrekening conform Titel 9 van Boek 2 BW (zie de laatste volzin van art. 2:360 lid 3 BW). Zo geldt art. 2:394 BW *niet* voor zorginstellingen en onderwijsinstellingen. Hierdoor lijkt voor deze categorieën semipublieke instellingen een basis voor het aannemen van een vermoeden van kennelijk onbehoorlijk bestuur bij schending van de (in het geval van zorginstellingen korte) sectorale publicatietermijn te ontbreken.

2.15 Verruiming ontslaggronden en bestuursverbod

2.15.1 Verruiming ontslaggronden

Met de invoering van de WBTR zijn de gronden voor ontslag door de rechter van stichtingsbestuurders op grond van art. 2:298 BW verruimd en is de ontslagbevoegdheid uitgebreid tot commissarissen van stichtingen. Onder het oude art. 2:298 BW kon een bestuurder slechts worden ontslagen wegens handelen in strijd met de wet en/of de statuten, dan wel wegens (financieel) wanbeheer. Volgens de wetgever was deze ontslagregeling in de praktijk ontoereikend, omdat de ontslaggronden in de jurisprudentie beperkt werden uitgelegd. Ontslag was daardoor uitsluitend mogelijk bij evident onrechtmatig handelen of bij financieel wanbeleid. Hierdoor kon een bestuurder die het belang van de stichting zodanig ernstig schaadde dat het niet langer verantwoord was hem als bestuurder te handhaven, maar die niet in strijd met de wet of de statuten handelde en zich evenmin schuldig maakte aan financieel wanbeleid, niet worden ontslagen. Dit kon de continuïteit van de desbetreffende stichting ernstig in gevaar brengen. Bij stichtingen die actief zijn in semipublieke sectoren kon hierdoor bovendien de uitvoering van publieke taken of diensten in het gedrang komen. Teneinde belanghebbenden en het openbaar ministerie via de rechter meer interventiemogelijkheden te geven en daarmee het toezicht op het functioneren van stichtingsfunctionarissen te versterken, is met de WBTR de ontslagregeling van art. 2:298 BW uitgebreid. In de eerste plaats door verruiming van de ontslaggronden: de rechter kan op verzoek van een belanghebbende of het openbaar ministerie thans overgaan tot ontslag wanneer sprake is van taakverwaarlozing, andere gewichtige redenen of ingrijpende wijziging van omstandigheden. Bovendien is de ontslagregeling uitgebreid tot commissarissen.

2.15.1.1 Toepassing in de rechtspraak

De vraag of de verruiming van de ontslaggronden en de uitbreiding van de ontslagregeling tot commissarissen in de praktijk daadwerkelijk heeft geleid tot meer rechterlijke interventiemogelijkheden en daarmee tot een versterkt toezicht op het functioneren van stichtingsfunctionarissen, kan niet zonder meer worden beantwoord. In de parlementaire geschiedenis van de WBTR is niet verduidelijkt wat onder de ontslaggronden ‘taakverwaarlozing’, ‘andere gewichtige redenen’ en ‘ingrijpende

wijziging van omstandigheden' moet worden verstaan. Daarmee heeft de wetgever (nieuwe) open normen geïntroduceerd, waarvan de concrete invulling aan de jurisprudentie is overgelaten.

Uit het rechtspraakonderzoek blijkt dat rechters bij de invulling van de ontslaggrond taakverwaarlozing in belangrijke mate aansluiting zoeken bij het begrip onbehoorlijke taakvervulling uit art. 2:9 lid 1 BW.[262] Op grond van deze bepaling is iedere bestuurder gehouden zijn taak behoorlijk te vervullen. Voor de invulling van deze norm is van belang dat art. 2:291 lid 3 BW sinds 1 juli 2021 uitdrukkelijk bepaalt dat iedere stichtingsbestuurder zich bij de uitoefening van zijn taak dient te richten naar het belang van de stichting en de met haar verbonden onderneming of organisatie. Een bestuurder die zijn eigen belang boven dat van de stichting laat prevaleren, vervult zijn taak onbehoorlijk.

Daarbij laat de jurisprudentie zien dat taakverwaarlozing zich op verschillende wijzen kan manifesteren, waaronder: handelen in eigen belang ten nadele van de stichting, een anderszins onzorgvuldige vervulling van de bestuurstaak en handelen in strijd met de statuten. Bij de ontslaggrond 'andere gewichtige redenen' ligt het accent blijkens de jurisprudentie niet op een normschending door de bestuurder, maar staat de vraag centraal of het voortduren van het bestuurderschap nog verenigbaar is met het belang van de stichting. Het is steeds de vraag of de bestuurder, gelet op de (gewijzigde) feiten en omstandigheden, nog in staat is zijn functie naar behoren te vervullen. In de praktijk gaat het bij de ontslaggrond 'andere gewichtige redenen' veelal om situaties waarin de verhoudingen binnen het bestuur (duurzaam) zijn verstoord.

Uit de rechtspraak volgt voorts dat de huidige regeling in vergelijking met het oude regime de rechter ruimere ontslagmogelijkheden biedt. Zo wordt bij handelen in strijd met de wet en de statuten thans niet langer de terughoudende maatstaf gehanteerd dat ontslag slechts mogelijk is wanneer redelijkerwijs geen twijfel bestaat over de onrechtmatigheid van het handelen. Daarbij geldt evenwel dat ook onder de huidige regeling een zekere terughoudendheid wordt betracht: de gedraging moet voldoende ernstig zijn om het ontslag te kunnen rechtvaardigen. Ook ten aanzien van de oude ontslaggrond (financieel) wanbeheer is sprake van een verruiming. Onder de huidige regeling geldt niet langer de beperking dat ontslag uitsluitend mogelijk is bij aan financieel beheer gerelateerde handelingen. Ook andere (potentieel) schadelijke handelingen kunnen thans grond opleveren voor ontslag. Op basis van de rechtspraak dient evenwel met de nodige terughoudendheid te worden geconcludeerd dat deze verruiming in de praktijk niet tot wezenlijke andere uitkomsten heeft geleid. Uit de onderzochte jurisprudentie blijkt dat het onder de huidige regeling veelal gaat om

[262] Daarbij geldt dat voor het ontslag, anders dan voor aansprakelijkheid op grond van art. 2:9 BW, niet vereist is dat de betrokkene een ernstig verwijt treft.

gevallen waarin bestuurders zichzelf ten koste van de stichting hebben verrijkt. Ook onder de oude regeling hadden deze gevallen aanleiding gegeven voor ontslag, zodat op dit punt geen wezenlijk verschil in uitkomst lijkt te bestaan.

Wel blijkt uit de rechtspraak dat ontslag (thans) ook mogelijk is in gevallen waarin een bestuurder zelf geen profijt heeft gehad van de benadeling van de stichting. Zo kunnen bestuurders onder de huidige regeling worden ontslagen wegens taakverwaarlozing wanneer zij onvoldoende toezicht houden op een medebestuurder die de stichting benadeelt. Daarnaast volgt uit de onderzochte rechtspraak dat thans ook (ernstig) verstoorde verhoudingen grond kunnen opleveren voor ontslag. Met name ten aanzien van dit laatste is het zeer de vraag of dit onder de oude regeling tot ontslag zou hebben kunnen leiden. Die onduidelijkheid is daarmee weggenomen.

Voor wat betreft de uitbreiding van de ontslagregeling van art. 2:298 BW tot commissarissen geldt dat op rechtspraak.nl slechts twee zaken zijn te vinden waarin om het ontslag van een toezichthouder is verzocht. Dit verzoek is in beide zaken afgewezen. De uitbreiding van de reikwijdte van art. 2:298 BW tot commissarissen lijkt daarmee vooralsnog nauwelijks tot (extra) procedures te hebben geleid.

2.15.2 Bestuursverbod

Met de invoering van de WBTR is de regeling van het bestuursverbod eveneens gewijzigd. Bij rechterlijk ontslag geldt van rechtswege een bestuursverbod voor de duur van vijf jaren. Art. 2:298 lid 3 BW bepaalt dat een door de rechter ontslagen bestuurder gedurende een periode van vijf jaren geen bestuurder van een stichting kan zijn. Met de WBTR is de regeling van het bestuursverbod verruimd in die zin dat een ontslagen bestuurder thans ook gedurende een periode van vijf jaren geen commissaris van een stichting kan zijn. Voorts geldt het bestuursverbod voortaan ook voor door de rechter ontslagen commissarissen. Dit betekent dat ook ontslagen commissarissen in beginsel een bestuursverbod wordt opgelegd, waardoor zij tijdelijk niet de functie van bestuurder of commissaris van een stichting kunnen vervullen.

Hierbij geldt evenwel dat de wetgever met de WBTR tevens heeft voorzien in een uitzonderingsmogelijkheid: de rechter kan afzien van het bestuursverbod indien de betrokkene, mede gelet op de aan anderen toebedeelde taken, geen ernstig verwijt kan worden gemaakt. Uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat de wetgever met de invoering van deze uitzonderingsmogelijkheid onder meer heeft beoogd de rechter de mogelijkheid te geven om bij de toepassing van de verruimde ontslaggronden tot maatwerk te komen door, gelet op de omstandigheden van het geval, het bestuursverbod achterwege te laten. In de literatuur is (dan ook) aangenomen dat de uitzonderingsmogelijkheid niet is bedoeld als een disculpatiegrond, maar als een mogelijkheid van de rechter om, rekening houdend met de omstandigheden van het

geval, af te zien van het bestuursverbod of de duur van het verbod te verkorten. De huidige regeling biedt de rechter evenwel geen mogelijkheid om de duur van het verbod te verkorten.

2.15.2.1 Toepassing in de rechtspraak

Uit de onderzochte rechtspraak blijkt evenwel dat de uitzonderingsmogelijkheid in de praktijk veelal fungeert als een disculpatiegrond. Als gevolg van de systematiek van art. 2:298 lid 3 BW, waarin het ontslag van een stichtingsfunctionaris automatisch leidt tot een bestuursverbod, hoeft de rechter niet ambtshalve in te gaan op de vraag of een bestuursverbod wenselijk is. In de praktijk geldt dan ook het (processuele) uitgangspunt dat het bestuursverbod bij rechterlijk ontslag van rechtswege intreedt, tenzij de betrokkene voldoende feiten en/of omstandigheden aanvoert waaruit blijkt dat hem geen ernstig verwijt treft.

Hierdoor doet zich het dogmatische knelpunt voor dat in de praktijk veelal een bestuursverbod van kracht is zonder dat inhoudelijk is ingegaan op de verwijtbaarheid van het gedrag van de betrokkene en de vraag of het bestuursverbod gerechtvaardigd is. Dit is met name problematisch in de gevallen waarin kan worden betwijfeld of de gedragingen die tot ontslag hebben geleid dermate verwijtbaar zijn dat zij een bestuursverbod kunnen rechtvaardigen. Te denken valt aan gevallen waarin een stichtingsfunctionaris wordt ontslagen wegens verstoorde verhoudingen. Juist in die gevallen ligt het voor de hand dat de rechter in zijn uitspraak motiveert waarom de oplegging van het verbod gerechtvaardigd is, dan wel waarom geen gebruik wordt gemaakt van de uitzonderingsmogelijkheid. Het zonder (kenbare) rechterlijke afweging laten intreden van het bestuursverbod staat in die gevallen ook op gespannen voet met de kennelijke bedoeling van de wetgever om met de invoering van de uitzonderingsmogelijkheid te bewerkstelligen dat de rechter bij de toepassing van de verruimde ontslaggronden tot maatwerk komt.

Bovendien kan worden getwijfeld aan de effectiviteit van het bestuursverbod als de rechter in zijn uitspraak niet duidelijk maakt dat een bestuursverbod is opgelegd. Voor derden, waaronder de KvK, is het dan niet (aanstonds) duidelijk of een bestuursverbod geldt. Zij moeten de gehele uitspraak lezen om vast te stellen dat de rechter geen toepassing heeft gegeven aan de uitzonderingsmogelijkheid en daaruit zelf afleiden dat het bestuursverbod als gevolg van het ontslag van rechtswege geldt. Daar komt bij dat het gevaar bestaat dat de KvK een bestuursverbod dat materieel geldt, niet openbaar registreert, omdat de rechter niet duidelijk maakt dat hij een bestuursverbod heeft opgelegd. Uit het onderzoek is namelijk gebleken dat de KvK alleen overgaat tot openbare registratie als de uitspraak naar een speciaal daarvoor ingericht e-mailadres is verzonden én de rechter in de overwegingen en/of het dictum expliciet vermeldt dat een bestuursverbod van kracht is.

Hoofdstuk 3
Zijn er onbedoelde neveneffecten? (onderzoeksvraag 15)

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de vraag beantwoord in hoeverre de invoering van de WBTR heeft geleid tot onbedoelde neveneffecten. Daarbij wordt nadrukkelijk aandacht besteed aan de volgende deelvragen:

- 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 (blijven) vervullen?

Wat betreft het (mogelijke) neveneffect van de WBTR dat vrijwilligers vanwege een gepercipieerd (ver)hoog(d) aansprakelijkheidsrisico terugschrikken voor een bestuursfunctie bij met name verenigingen (maar wellicht ook stichtingen) merken wij op dat de overheid hiernaar recent reeds in ander verband een verkennend onderzoek heeft laten verrichten. Het betreft een in opdracht van de Vereniging Sport en Gemeenten (VSG) en het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) door Significant Public verricht onderzoek met de vraagstelling: "In hoeverre biedt de vrijwilligers-verzekering bescherming aan verenigingen en hun besturen, mede in het kader van de invoering van de WBTR?". De resultaten van het onderzoek zijn opgenomen in een op 7 mei 2025 verschenen rapport.[1] Een van de bevindingen in dit rapport is dat 'bestuurdersaansprakelijkheid' voor veel bestuurders een complex onderwerp is waarover al snel misvattingen bestaan.[2] Daarnaast wijzen de auteurs van het rapport op

---

[1] Te raadplegen via: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2025/05/07/significant-public-onderzoek-bescherming-vrijwilligersverzekering-gemeenten. Zie ook *Kamerstukken II* 2024/25, 30234, nr. 408, bijlage 4.

[2] Misvattingen blijken ook te leven bij de auteurs van het rapport zelf. Op p. 13 van het rapport wordt de casus Ankaraspor genoemd, waarin bestuurders op grond van onrechtmatige daad persoonlijk aansprakelijk zijn gesteld door een bouwbedrijf voor het namens de vereniging aangaan van een overeenkomst in de wetenschap dat de vereniging deze niet zou kunnen nakomen. Wij merken op dat dit type claim ook al voor de inwerkingtreding van de WBTR mogelijk was. Deze aansprakelijkheid heeft helemaal niets van doen met de WBTR en is dus ook niet 'hooguit WBTR-gerelateerd' zoals in het rapport wordt vermeld. Bovendien gaat het hier niet – zoals in het rapport wordt gesteld – om een hoofdelijke, maar om een individuele aansprakelijkheid. Op p. 14 van het rapport wordt voorts gesteld dat bestuurders van een stichting of vereniging in geval van faillissement ook voor de inwerkingtreding van de WBTR al aansprakelijk konden worden gesteld. Verwezen wordt naar een uitspraak van het Gerechtshof Amsterdam in de zaak V.V. Young Boys uit 2016 (ECLI:NL:GHAMS:2016:3926). Wat niet wordt vermeld is dat de curator in die zaak zijn vordering baseerde op art. 6:162 BW, wegens ernstig verwijtbaar onrechtmatig handelen jegens de gezamenlijke schuldeisers door onbehoorlijke vervulling van de bestuurstaak. Bij dit type claim moet de curator het (exacte) oorzakelijke verband tussen het ernstig verwijtbare onrechtmatige (bestuurs)handelen en de gestelde schade bewijzen. Stelt de curator een vordering in op grond van art. 2:50a BW jo. art. 2:138 BW dan hoeft dat niet: de curator kan dan in beginsel het hele faillissementstekort vorderen. De verruiming van de reikwijdte van art. 2:50a BW jo.

door commerciële partijen aangeboden WBTR-adviesdiensten (soms in de vorm van WBTR-stappenplannen), die volgens sommige respondenten de suggestie wekken dat de aansprakelijkheidsrisico's onder de WBTR sterk zijn toegenomen, wat bij vrijwillige bestuurders de zorg zou voeden om aansprakelijk gesteld te worden. In het rapport wordt voorts gewezen op een toegenomen regeldruk (waarvan de WBTR slechts een onderdeel uitmaakt, gewezen wordt ook op de AVG)[3], juridisering van de samenleving en risico's verbonden aan het in eigendom hebben door (sport)verenigingen van (sport)accommodaties[4].

In het genoemde rapport (hierna: Significant Public-rapport 2025) – en ook elders in de literatuur[5] – wordt terecht aandacht geschonken aan de bescherming en *comfort value* die verenigings- en stichtingsbestuurders mogelijk aan het afsluiten van een bestuurdersaansprakelijkheidsverzekering kunnen ontlenen. Dit geldt ook voor commissarissen van verenigingen en stichtingen. In de praktijk staat deze verzekering bekend als 'Bestuurders- en toezichthoudersaansprakelijkheidsverzekering' (hierna veelal kortheidshalve: BTA).[6] Wij hebben de bescherming die een BTA-verzekering kan bieden in ons onderzoek betrokken. Paragraaf 3.3 van dit hoofdstuk is daaraan gewijd. In die paragraaf zullen wij, waar aan de orde, naar de uitkomsten van het onderzoek van Significant Public verwijzen.

In november 2024 is een onderzoek verschenen naar risico's en bescherming van verenigingsbestuurders uitgevoerd door het RVVB.[7] Het onderzoek behelst een enquête ingevuld door 500 (van de 6000 aangeschreven) sportverenigingen en interviews met 20 verenigingsbestuurders. De enquête heeft opgeleverd dat 41% van de bestuurders zich zorgen maakt over 'persoonlijke aansprakelijkheid'.[8] 6% geeft aan wel eens te zijn

---

art. 2:138 BW levert dus in faillissement een strenger aansprakelijkheidsregime op voor bestuurders van niet-commerciële verenigingen. Niet voor niets heeft de verruimde reikwijdte van deze aansprakelijkheid tijdens de parlementaire behandeling dan ook tot de nodige discussie geleid. Het voorgaande illustreert dat grondige kennis van de verschillende vormen van bestuurdersaansprakelijkheid nodig is om te duiden welke veranderingen de WBTR op het vlak van bestuurdersaansprakelijkheid precies heeft gebracht.

3 Voor de ervaren regeldruk verwijzen de auteurs van het rapport naar een ander onderzoek uitgevoerd in opdracht van de overheid: *Regeldruk bij vrijwilligersorganisaties en filantropische instellingen*, SIRA Consulting, 2023; hier te raadplegen: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/06/19/rapport-regeldruk-bij-vrijwilligersorganisaties-en-filantropische-istellingen.

4 Hiervoor wordt verwezen naar een onderzoek verricht in opdracht van VWS: *Exploitatie van sportaccommodaties. Een verkennende studie*, Mulier Instituut (2019), hier te raadplegen: https://www.mulierinstituut.nl/publicaties/25151/exploitatie-van-sportaccommodaties/.

5 Zie bijvoorbeeld Postma 2024.

6 Voor de leesbaarheid van deze paragraaf zullen wij in hoofdzaak spreken over 'bestuurdersaansprakelijkheidsverzekering' (of BTA-verzekering), zonder afzonderlijk in te gaan op de positie van commissarissen (toezichthouders). De bescherming die de BTA-verzekering biedt voor commissarissen van verenigingen en stichtingen is in beginsel gelijk aan die voor bestuurders.

7 Te raadplegen via: https://rvvb.nl/wp-content/uploads/2023/03/Eindversie-Rapport-RVVB.pdf.

8 Uit de gegeven voorbeelden lijkt te volgen dat het hierbij ook gaat om casus waaruit niet op het eerste gezicht bestuurdersaansprakelijkheid kan voortvloeien en die al helemaal niet zien op de situatie dat de

'aangeklaagd' of binnenkort 'aangeklaagd' te worden.[9] Voor zover de onderzoekers hebben kunnen zien is niet specifiek gevraagd naar bekendheid met de inhoud van de WBTR en evenmin naar vrees voor de risico's die specifiek zijn verbonden aan de verruiming van de bestuurdersaansprakelijkheid in geval van faillissement. Uit dit onderzoek zijn dus geen conclusies te trekken ten aanzien van de vraag of de WBTR en meer specifiek de daarin opgenomen verruiming van de faillissementsaansprakelijkheid tot gevolg hebben dat vrijwilligerbestuurders overwegen om hun bestuurstaak neer te leggen. Uit het Significant Public-rapport 2025 volgt dat ook andere factoren dan de invoering van de WBTR een rol kunnen spelen bij de perceptie van aansprakelijkheidsrisico's door vrijwillige bestuurders. Bovendien is de vraag om welke redenen een vrijwilligerbestuurder beslist om zijn taak neer te leggen nog weer complexer. Hier spelen ook factoren als gebrek aan waardering, te hoge tijdsinvestering, grensoverschrijdend gedrag van leden. Dit zijn allemaal negatieve aspecten die net als aansprakelijkheidsrisico's relatief zwaar kunnen wegen bij de beslissing om de bestuursfunctie al dan niet te blijven vervullen. Om nauwkeurig vast te stellen hoe groot de invloed is van de WBTR – meer in het bijzonder de verruimde aansprakelijkheid bij faillissement – op de afweging die vrijwilligerbestuurders maken bij de beslissing om hun functie neer te leggen is in feite een omvangrijk en complex empirisch onderzoek nodig. De vraagstelling is complex en gevoelig voor sturende formuleringen, wat risico's met zich meebrengt voor de validiteit van de resultaten. Daarnaast vraagt representativiteit binnen het brede veld van verenigingen en stichtingen om voldoende respons uit alle relevante subgroepen. In praktijk betekent dit dat een grootschalige survey nodig zou zijn, met hoge respons en goede spreiding over sectoren. Gezien de beperkte middelen van dit evaluatieonderzoek was het opzetten van een brede en diepgaande steekproef in alle sectoren echter niet haalbaar.

De onderzoekers hebben zich daarom gericht op de sector van recreatief beoefende sport, om twee redenen:

1) deze sector vertegenwoordigt een groot en maatschappelijk relevant deel van het Nederlandse vrijwilligerslandschap, en
2) uit signalen in de media[10] blijkt dat juist binnen deze sector zorgen leven over de mogelijke juridische gevolgen van de WBTR voor bestuurders.

---

vereniging door onbehoorlijk bestuur is gefailleerd. Genoemd worden onder meer: een door de vereniging ontslagen trainer die het bestuur 'aanklaagt' en een speler die een schorsing niet accepteert en hiervoor het bestuur 'aanklaagt'.

9 In het rapport wordt niet toegelicht wat onder 'aanklagen' wordt verstaan; in het bijzonder blijft onduidelijk of hiermee een formele aansprakelijkstelling van een bestuurder wordt bedoeld.

10 'Als vrijwilligerswerk bij een sportclub uitmondt in een financiële strop'. *NRC* 1 november 2024; 'Nieuwe wet legt tijdbom onder sportverenigingen: 'Vrijwilligers overwegen steeds vaker om te stoppen', Het Parool 30 november 2024; 'Bestuurders sportclubs haken af: financiële risico's te groot', NOS.nl, 29 april 2025.

Vanwege de beperkt beschikbare tijd voor de enquête is ervoor gekozen om deze te beperken tot drie takken van sport die in Nederland veel beoefend worden. De onderzoekers hebben aanvankelijk de KNHB, KNVB en KNLTB per mail benaderd voor medewerking aan een enquête onder vrijwilligerbestuurders van de bij hen aangesloten verenigingen. Omdat de KNLTB geen ruimte zag voor medewerking is via een bekende van een van de onderzoekers contact gezocht met de NBB, die positief heeft gereageerd. Op basis van gesprekken met vertegenwoordigers van de KNHB, KNVB en de NBB is input verzameld voor het opstellen van een zorgvuldig opgebouwde vragenlijst. Deze vragenlijst is met behulp van de koepelorganisaties uitgezet onder vrijwilligerbestuurders van de bij de KNHB, KNVB en NBB aangesloten sportverenigingen. Deze hebben de enquête onder de aandacht van de verenigingsbestuurders gebracht door opname van de uitnodiging tot deelname in de periodiek aan besturen van de aangesloten verenigingen verstuurde nieuwsbrieven.[11] Par. 3.2 bevat een verslag van de resultaten van de enquête.

3.2 Enquête onder vrijwilligerbestuurders van sportverenigingen

3.2.1 Verantwoording opzet vragenlijst

De vragenlijst voor vrijwilligerbestuurders van sportverenigingen is ontwikkeld door een samenwerking tussen juridische experts en een survey methodoloog, wat zorgt voor een combinatie van juridische accuratesse en methodologische robuustheid. De opbouw volgt een logische structuur: na *informed consent* en demografische contextvragen over vereniging en bestuur, worden de kernonderwerpen aangesneden, zoals de beleving van aansprakelijkheidsrisico's, kennis van de WBTR en praktische aspecten als verzekeringen en vacature-invulling.

Om te voorkomen dat respondenten onbewust beïnvloed worden door de volgorde van antwoorden, zijn bij sommige vragen de antwoordmogelijkheden willekeurige volgorde aangeboden. Zo zijn bij de vraag *"Welke bronnen hebben bijgedragen aan uw zorgen over aansprakelijkheid?"* de opties zoals *'een concreet geval waarin u persoonlijk aansprakelijk bent gesteld'*, *'advertenties van juridische adviesdiensten'* en *'artikelen in de media'* niet altijd in dezelfde volgorde getoond. Hierdoor wordt voorkomen dat respondenten gemiddeld genomen vaker de eerste opties kiezen, simpelweg omdat die als eerste in het oog springen, een verschijnsel dat in onderzoek *primacy effect* wordt genoemd. Daarnaast worden Likert-schalen en realistische vignettes gebruikt om attitudes en

[11] De respons op de enquête verschilt sterk per sport. Bestuurders van basketbalverenigingen hebben de enquête het vaakst ingevuld. Mogelijk speelt hierbij een rol dat de NBB via een persoonlijk contact is benaderd. De respons is veel lager bij de voetbalverenigingen en hockeyverenigingen, waarmee het contact via de mail is gelegd. Bij de lage respons van hockeybestuurders heeft mogelijk een rol gespeeld dat een verzoek aan de KNHB om een reminder te versturen tijdens de krokusvakantie onbeantwoord is gebleven. Daarna was het met het oog op de tijdige afronding van het onderzoek niet meer opportuun om de enquête nogmaals open te stellen.

risicopercepties in context te meten. De vignettes zijn sport-specifiek aangepast: voor basketbal zijn accommodatie-gerelateerde scenario's weggelaten, omdat die voor deze sport minder relevant zijn. Aandacht voor ethische aspecten zoals anonimiteit en vrijwillige deelname, een toegankelijke taal en een beknopte duur van 7-10 minuten zorgen voor een respondent-vriendelijke vragenlijst. De vragenlijst is als bijlage bij dit onderzoek opgenomen.

3.2.2 Bevindingen enquête onder vrijwilligerbestuurders

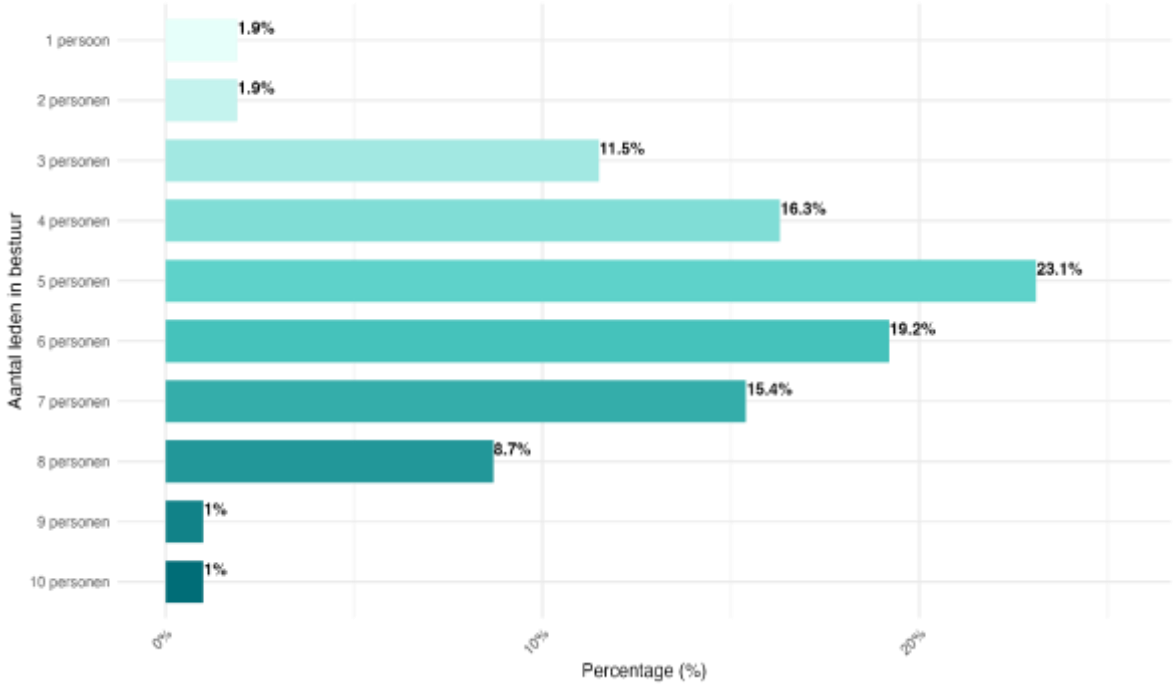
3.2.2.1 Respons

De vragenlijst is volledig ingevuld door 84 respondenten, waaronder 62 bestuurders van basketbalverenigingen, vijftien bestuurders van voetbalverenigingen en zeven bestuurders van hockeyverenigingen. In het vervolg worden resultaten voor alle sportverenigingen tezamen weergegeven.

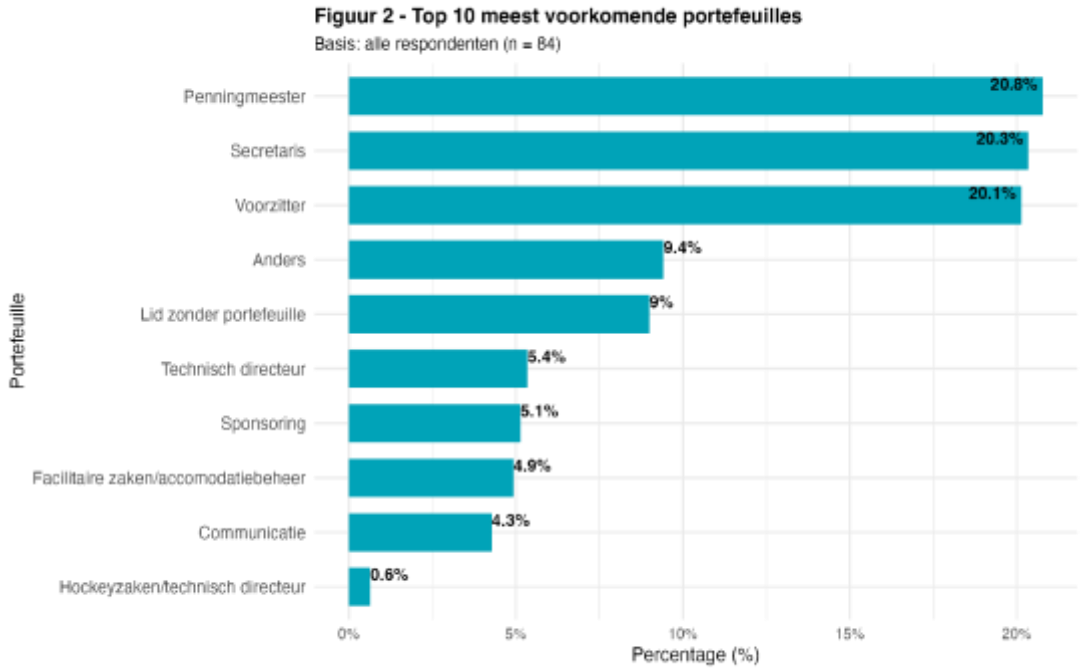
3.2.2.2 Kenmerken besturen, respondenten en door hen bestuurde verenigingen

Meer dan 85 procent van de besturen heeft een grootte van drie tot zeven personen. Kleinere en grotere besturen komen ook voor, maar veel minder vaak, zie de illustratie.

Figuur 1 - Uit hoeveel leden bestaat momenteel het bestuur waarvan u lid bent?
Basis: alle respondenten (n = 84)



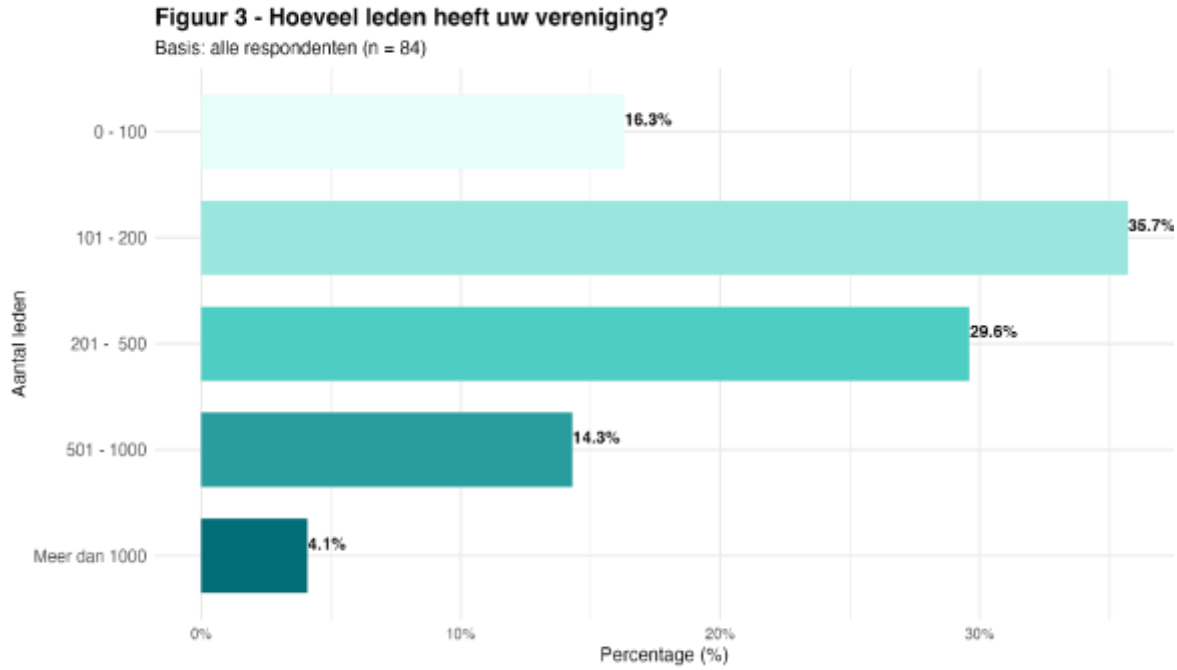
De functies die binnen de besturen verreweg het meeste voorkomen zijn: penningmeester, secretaris en voorzitter.



Van de respondenten vervult 37 procent de functie van voorzitter, bijna 30 procent de functie van penningmeester en ruim 15 procent de functie van secretaris. Van de 84 respondenten vervult 34 procent de bestuursfunctie al zeven seizoenen (zij hebben dus de invoering van de WBTR meegemaakt). Voor 18 procent is 2025-2026 hun eerste seizoen als bestuurder.

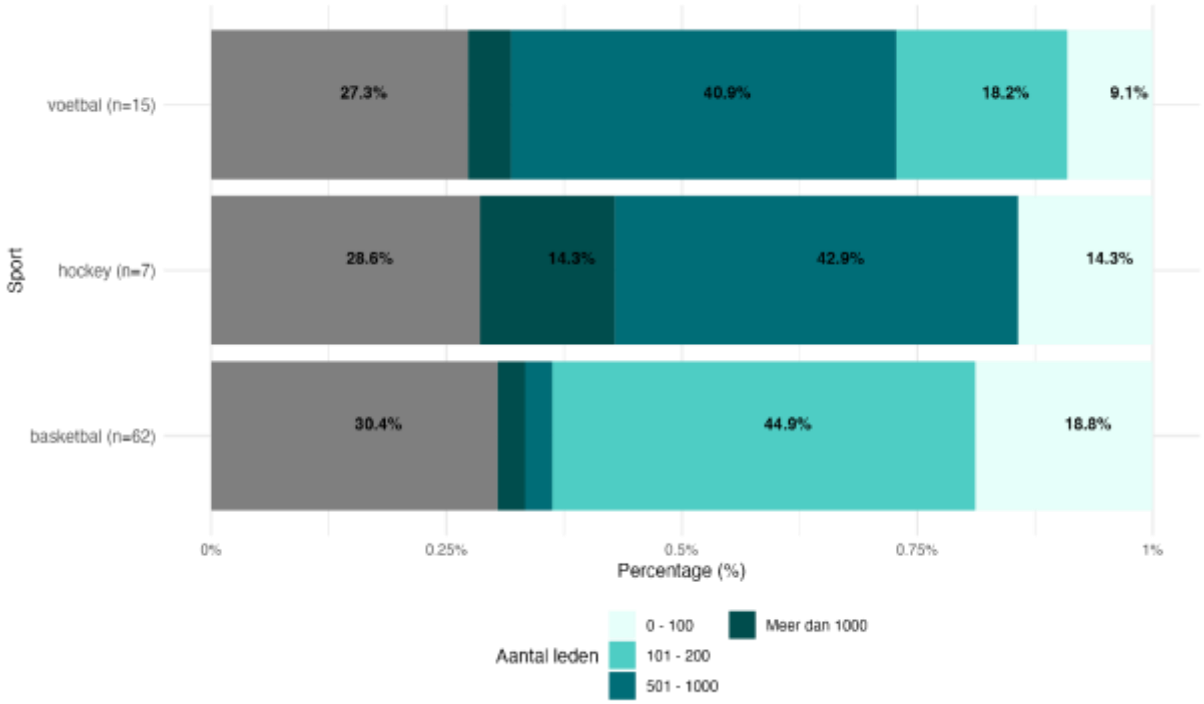
Ruim 85 procent van de respondenten ontvangt geen financiële vergoeding voor het bestuurswerk, 6.1 procent krijgt alleen een onkostenvergoeding, 6.1 procent krijgt een vrijwilligersvergoeding (tot € 2200 per jaar).

De grootste groep van de door de respondenten bestuurde verenigingen valt in de categorie 101-200 leden (namelijk ruim 35 procent). Daarna volgt de categorie verenigingen met 201-500 leden (bijna 30 procent), vervolgens de kleine verenigingen (0-100 leden) (ruim 16 procent) en ten slotte de grotere verenigingen: ruim 14 procent heeft 501-1000 leden en ruim 4 procent heeft meer dan 1000 leden.



Verreweg het grootste deel van de respondenten is bestuurder van een vereniging die niet als beheerder of eigenaar verantwoordelijk is voor onderhoud van en/of investering in sportvelden, accommodaties e.d. Als dit wordt uitgesplitst per sport leidt dit tot een verschillend beeld voor respondenten van hockey- en voetbalverenigingen enerzijds en voor respondenten van basketbalverenigingen anderzijds: voor de eerstgenoemde twee geldt dat meer dan 70 procent van de respondenten verantwoordelijkheid draagt voor sportvelden en/of accommodaties, terwijl dit bij slechts 8.7 procent van de respondenten van basketbalverenigingen het geval is.

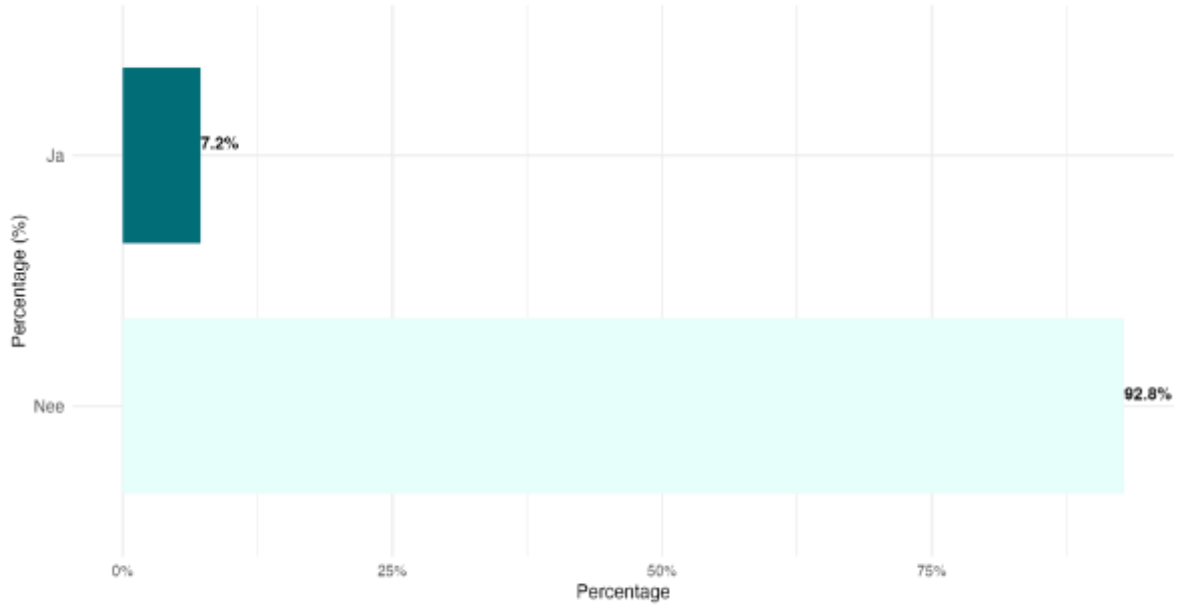
Figuur 4 - Verdeling ledenomvang per sport



Verreweg de meeste respondenten (85 procent) beantwoordt de vraag of de vereniging weknemers in dienst heeft ontkennend.

Figuur 5 - Heeft uw vereniging werknemers in dienst?

Basis: alle respondenten (n = 84)

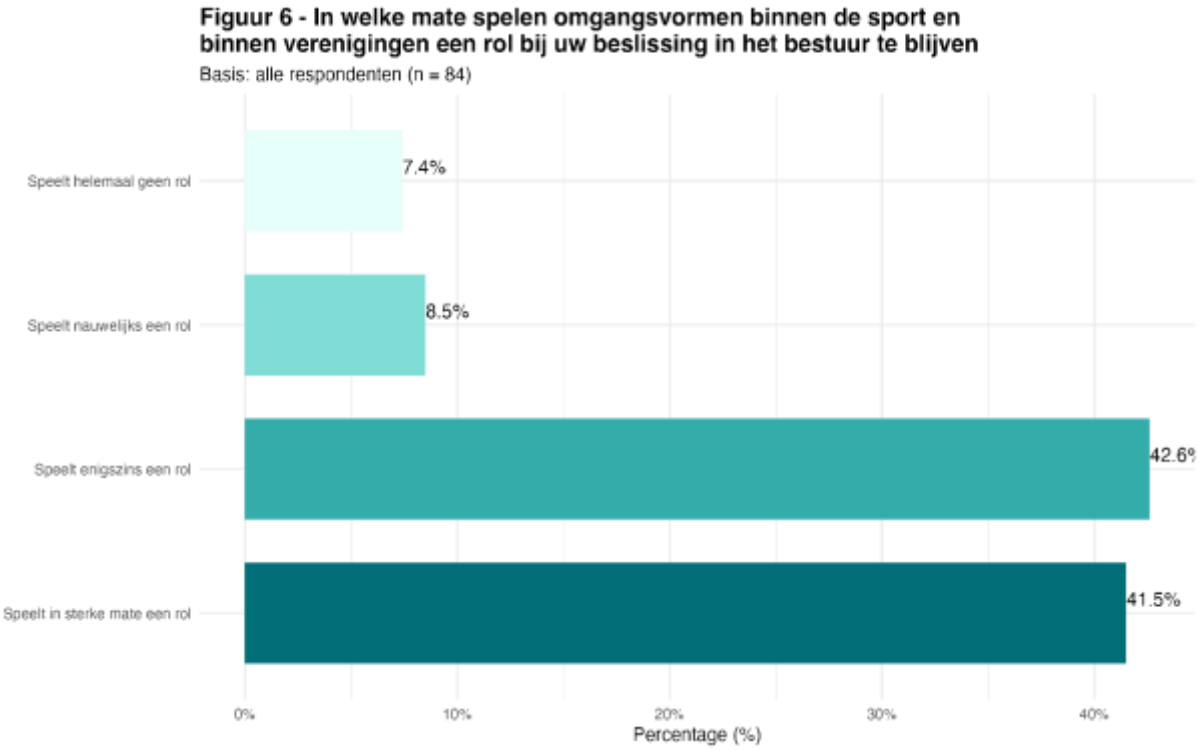


De vraag of de vereniging onderworpen is aan de verplichting om vennootschapsbelasting te betalen is door op één na alle respondenten ontkennend beantwoord.

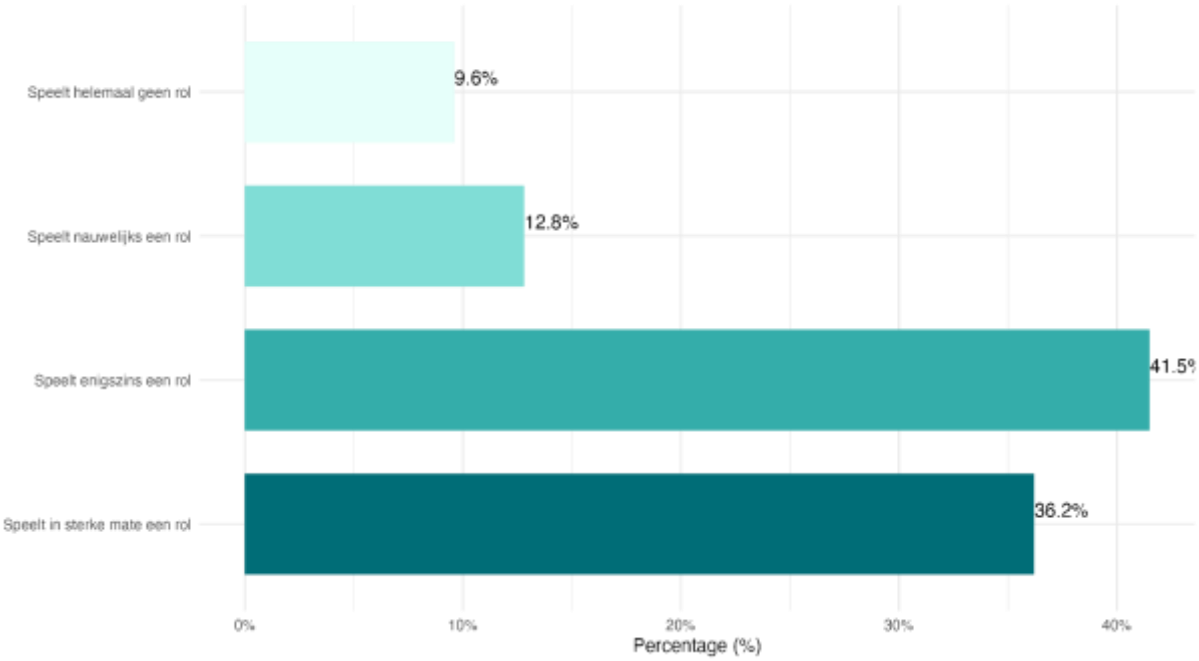
3.2.2.3 Factoren die een rol spelen bij de beslissing om bestuurder te blijven

De respondenten is gevraagd naar factoren die een rol spelen bij de beslissing van om in het bestuur te blijven. De factoren ten aanzien waarvan vaak is geantwoord dat ze in sterke mate een rol spelen zijn ‘omgangsvormen binnen de sport’ (41.5 procent) en ‘beschikbare tijd’ (36.2 procent). Voor deze factoren geldt dat ook vaak is geantwoord dat ze enigszins een rol spelen (42.6 procent respectievelijk 41.5 procent).

Figuur 6 - In welke mate spelen omgangsvormen binnen de sport en binnen verenigingen een rol bij uw beslissing in het bestuur te blijven

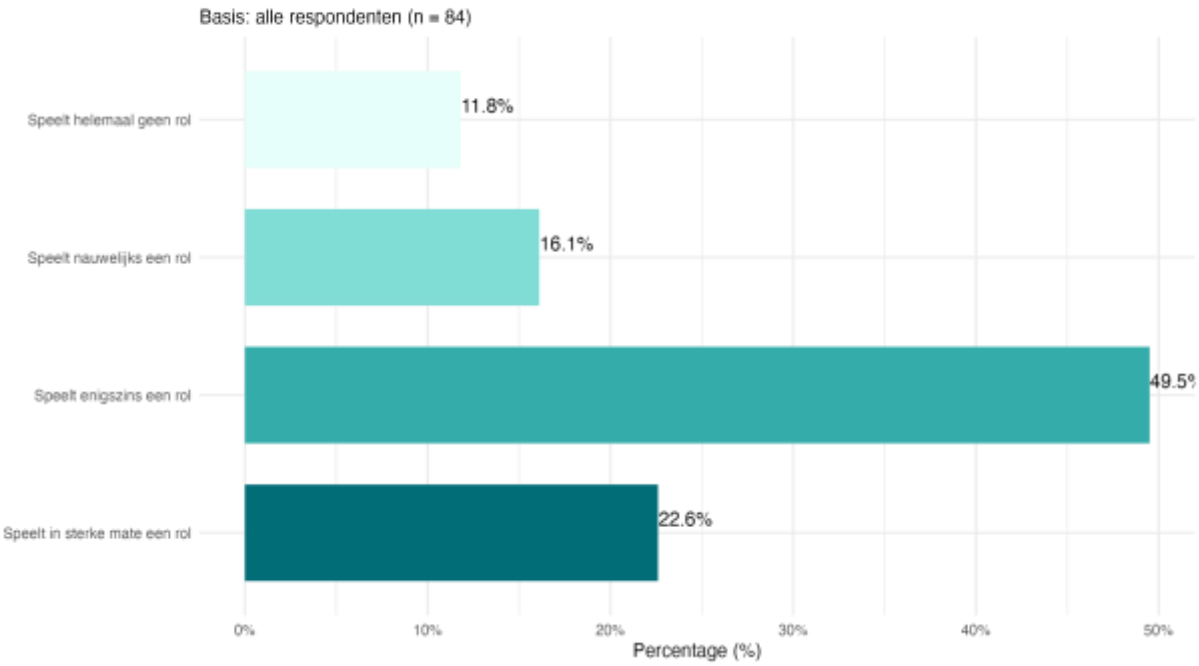


Figuur 7 - In welke mate speelt de beschikbare tijd een rol bij uw beslissing in het bestuur te blijven?



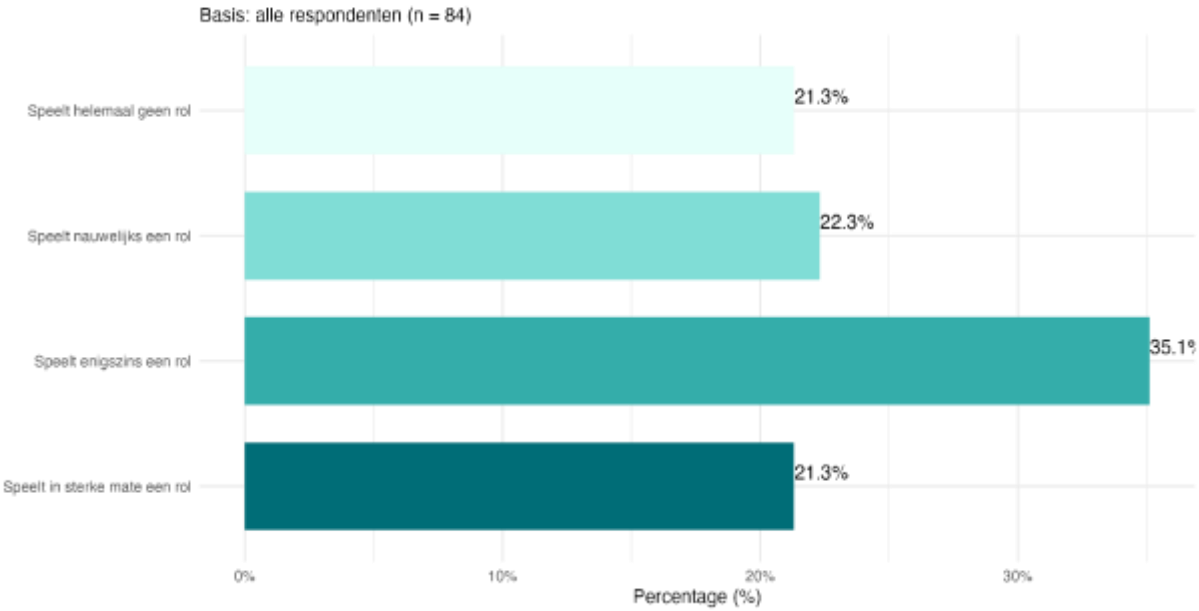
Ten aanzien van regeldruk heeft 22.6 procent geantwoord dat dit in sterke mate een rol speelt en voor bijna 50 procent speelt het enigszins een rol.

Figuur 8 - In welke mate speelt regeldruk voor besturen een rol bij uw beslissing in het bestuur te blijven?



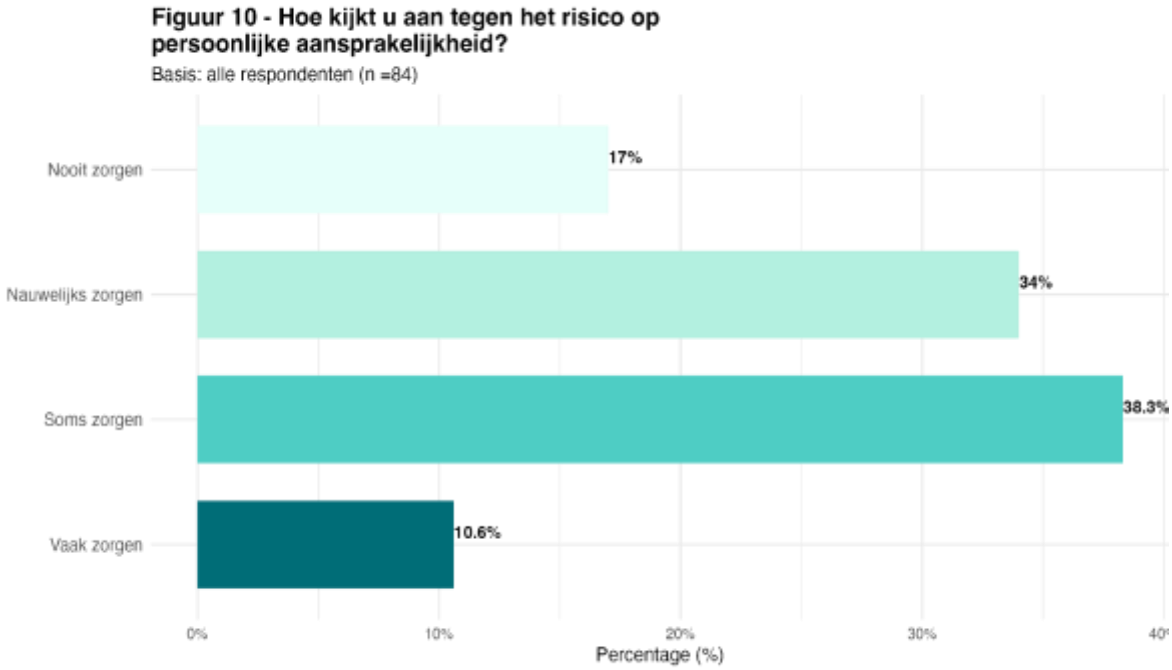
Het risico op persoonlijke aansprakelijkheid wordt door ruim 21 procent genoemd als een factor die in sterke mate een rol speelt. Voor ruim 35 procent speelt het in enige mate een rol.

Figuur 9 - In welke mate speelt risico op persoonlijke aansprakelijkheid een rol bij uw beslissing in het bestuur van uw vereniging te blijven?



3.2.2.4 Zorgen over persoonlijke aansprakelijkheid voor handelingen als verenigingsbestuurder

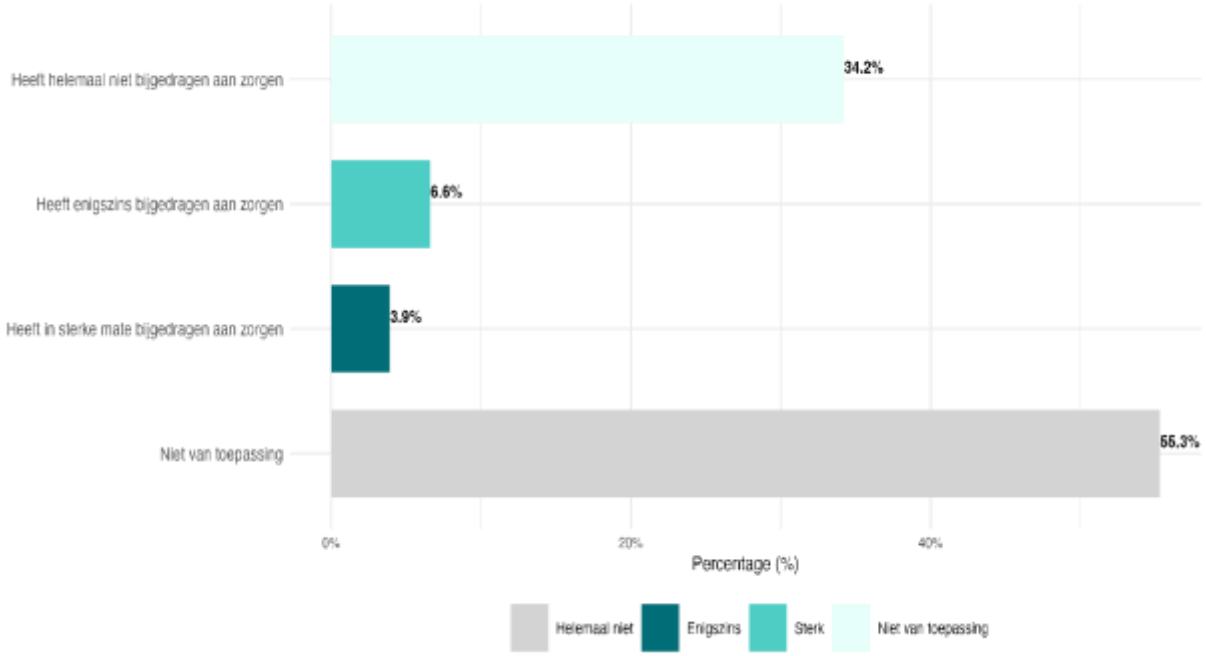
Gevraagd naar zorgen over het risico van persoonlijke aansprakelijkheid voor handelingen als verenigingsbestuurder antwoordt ruim 38 procent zich daar soms zorgen over te maken, 34 procent maakt zich nauwelijks zorgen, 17 procent zelfs nooit, tegen ruim tien procent die zich daar vaak zorgen over maken.



Er is ook gevraagd naar bronnen die hebben bijgedragen aan de bestaande zorgen over persoonlijke aansprakelijkheid. Meer dan de helft van de respondenten heeft geantwoord dat een concrete (dreiging met) aansprakelijkstelling van de respondent zelf niet van toepassing is. Ruim 34 procent heeft geantwoord dat dit helemaal niet heeft bijgedragen aan zorgen. Bij 6.6 procent heeft dit enigszins bijgedragen aan zorgen. Bij een nog kleiner percentage (bijna 4 procent) heeft dit in sterke mate bijgedragen aan zorgen. Gevraagd naar de bijdrage aan zorgen van een concreet geval waarin een bekende als verenigingsbestuurder aansprakelijk is gesteld (of daarmee is gedreigd) zijn de percentages voor de verschillende categorieën antwoorden nagenoeg vergelijkbaar. Geconcludeerd kan worden dat concrete gevallen van (dreiging met) aansprakelijkheid slechts in beperkte mate een reden zijn voor bestaande zorgen over aansprakelijkheid als verenigingsbestuurder.

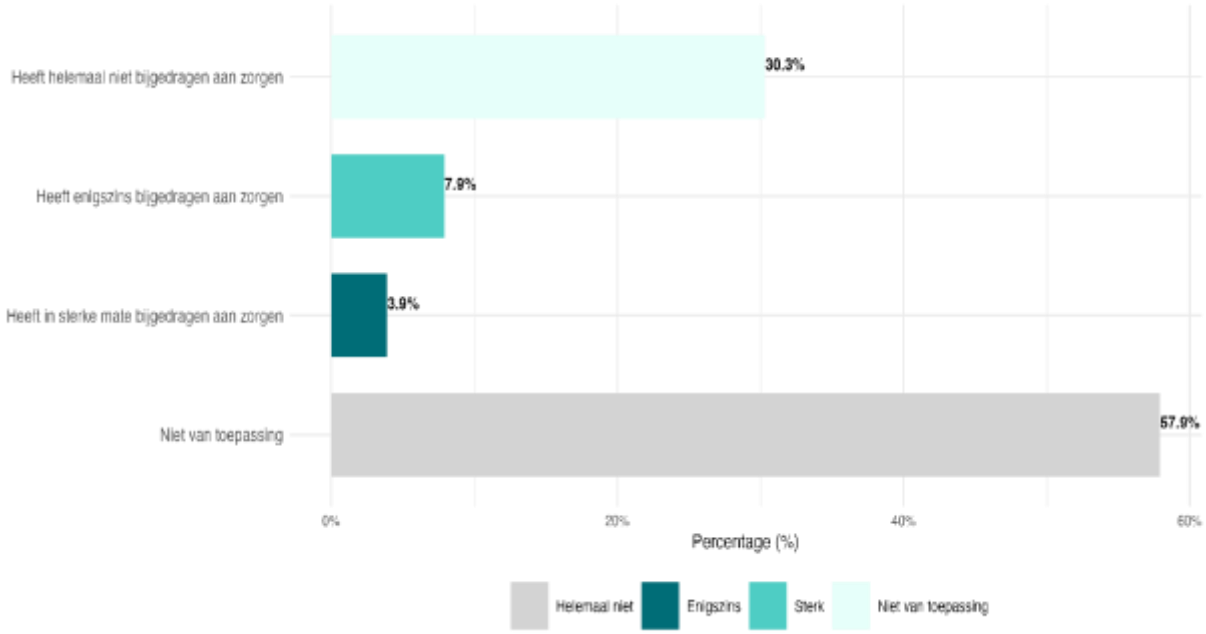
Figuur 11 - In hoeverre heeft een concreet geval waarin u als verenigingsbestuurder persoonlijk aansprakelijk bent (of waarin daarmee is gedreigd) bijgedragen aan uw zorgen over persoonlijke aansprakelijkheid?

Basis: alle respondenten (n = 84)

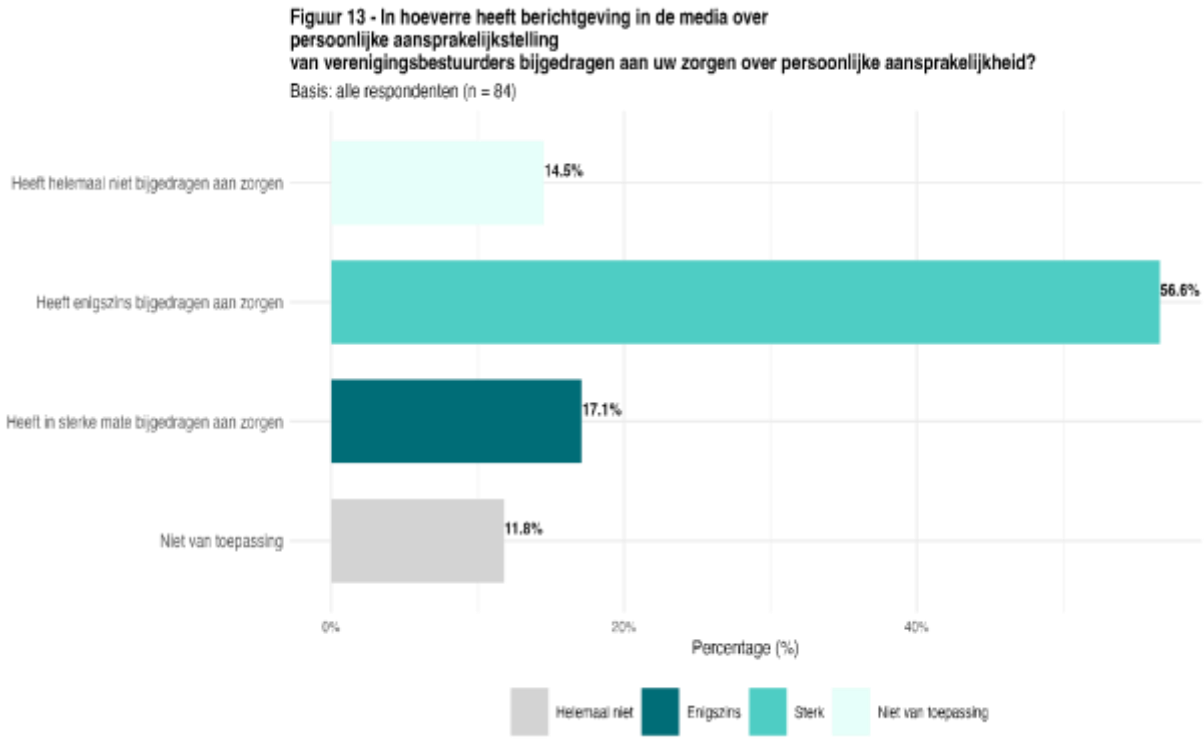


Figuur 12 - In hoeverre heeft een concreet geval waarin een bekende als verenigingsbestuurder persoonlijk aansprakelijk is gesteld (of waarin daarmee is gedreigd)bijgedragen aan uw zorgen over persoonlijke aansprakelijkheid?

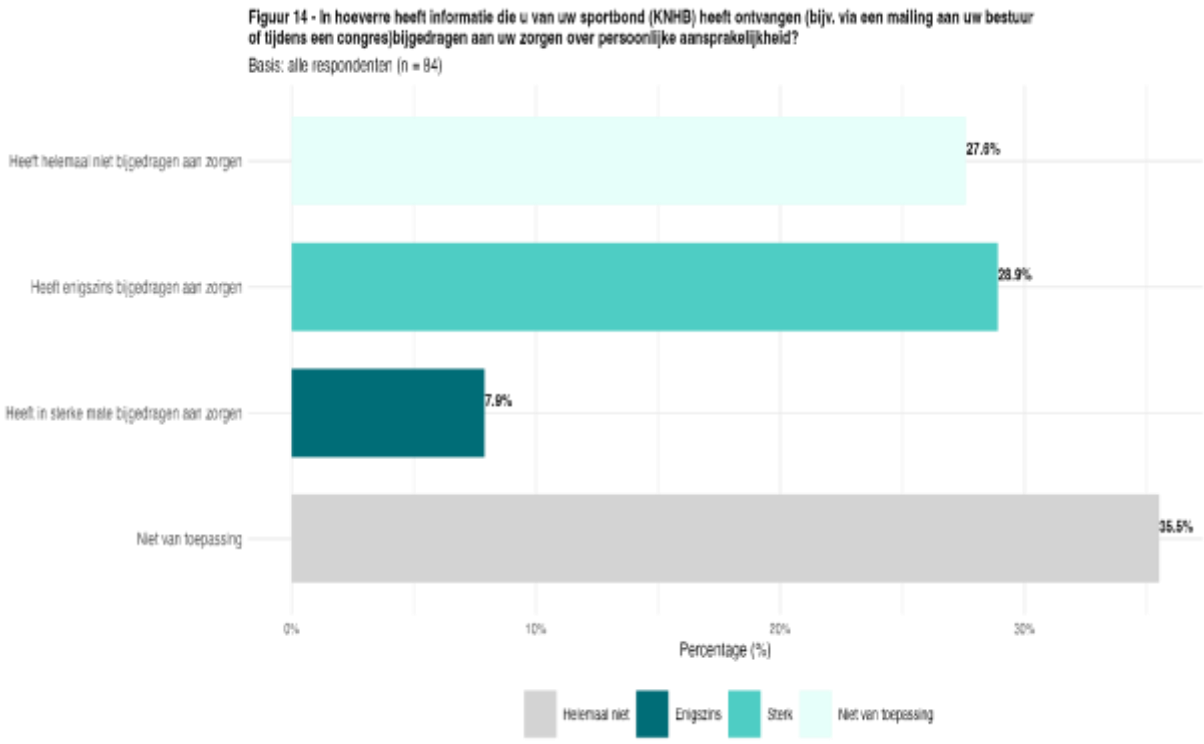
Basis: alle respondenten (n = 84)



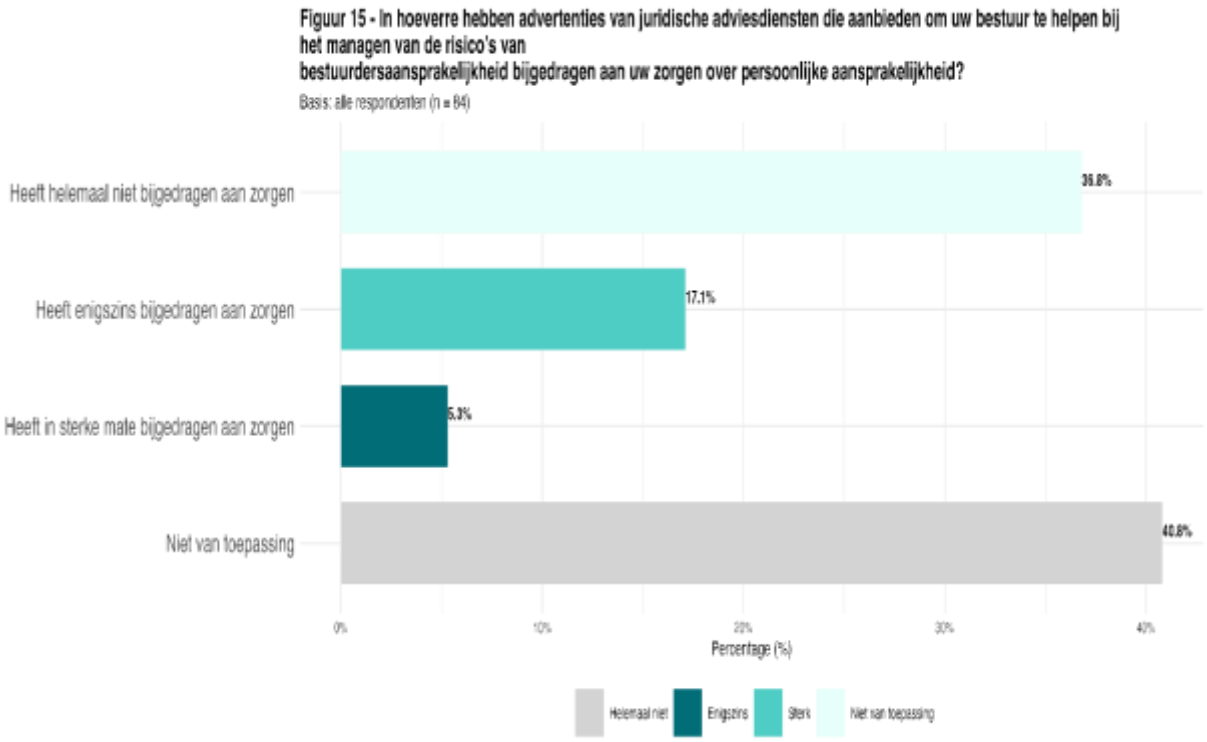
Voor berichtgeving in de media over persoonlijke aansprakelijkstelling van verenigingsbestuurders geldt dat deze voor ruim 56 procent van de respondenten enigszins heeft bijgedragen aan de zorgen over aansprakelijkheid en voor ruim 17 procent zelfs in sterke mate. Dit is dus een niet te onderschatten bron van zorgen over persoonlijke aansprakelijkheid.



Een minder belangrijke factor is informatie die is ontvangen van de sportbond (KNHB, KNVB of NBB). Voor iets minder dan een kwart van de respondenten heeft deze informatie enigszins heeft bijgedragen aan zorgen en voor bijna 8 procent in sterke mate.



Advertenties van diensten die juridisch advies over bestuurdersaansprakelijkheid aanbieden scoren van de factoren waarnaar expliciet is gevraagd het laagst: voor ruim 17 procent van de respondenten geldt dat deze enigszins hebben bijgedragen aan zorgen en voor ruim 5 procent in sterke mate.

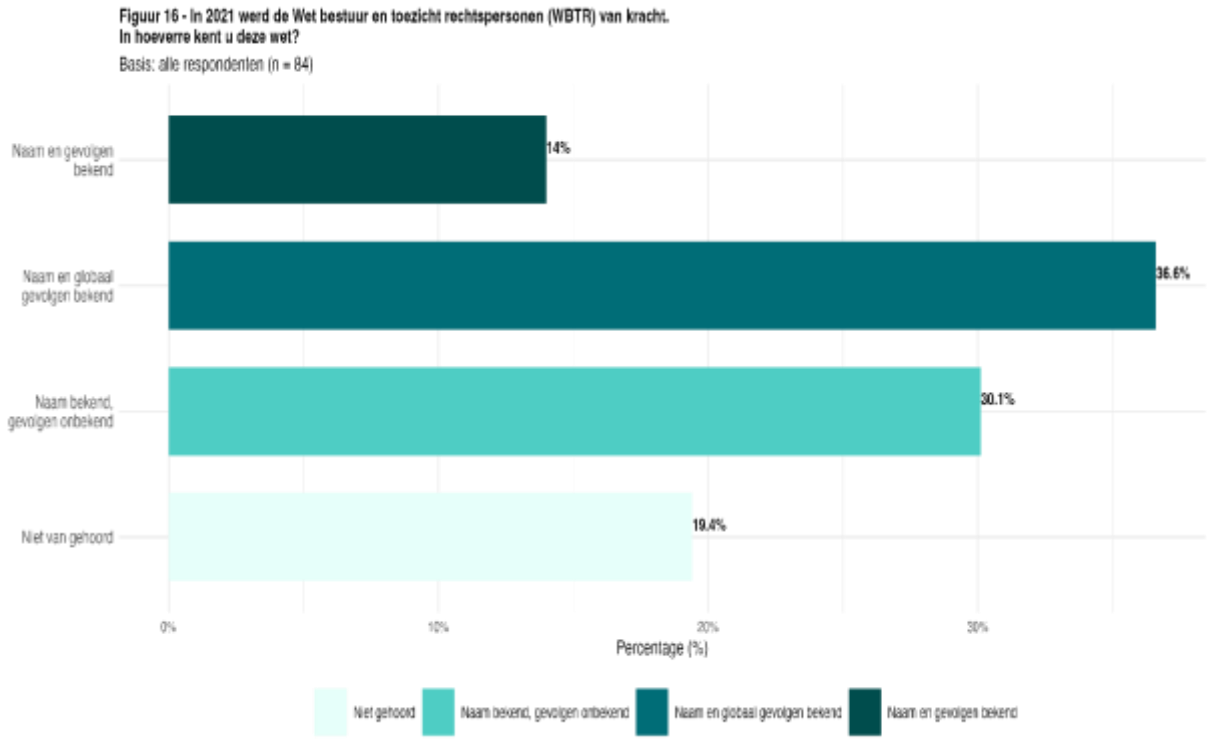


Op de vraag welke andere factoren een rol hebben gespeeld is geantwoord:

- bekendheid vanuit mijn eigen professionele werkzaamheden over persoonlijke aansprakelijkheid;
- ben bij lezingen geweest over aansprakelijkheid;
- clubondersteuning vanuit de gemeente, waar ik voor het eerst hoorde over de WBTR als bestuurder;
- de standaard statuten van de KNHB;
- desktop research that indicates few offers from insurers and difficulty to access them;
- eigen onderzoek;
- gemeente Dongen;
- hoofdelijke aansprakelijkheid;
- kennis uit vorige bestuursfuncties;
- nieuwsuitzending één vandaag waarin dit naar voren kwam;
- onwetendheid en onduidelijkheid.

3.2.2.5 Bekendheid met WBTR en beoordeling invloed WBTR op aansprakelijkheidsrisico

Op de vraag in hoeverre de respondenten bekend zijn met de WBTR heeft bijna 20 procent geantwoord niet eerder van de wet te hebben gehoord.[12] Ruim 30 procent kent de wet van naam, maar weet niet wat de gevolgen zijn voor de door de respondent bestuurde vereniging. Ruim 36 procent kent de wet van naam en weet globaal wat de gevolgen zijn. De resterende 14 procent is echt op de hoogte van de gevolgen voor de bestuurde vereniging.

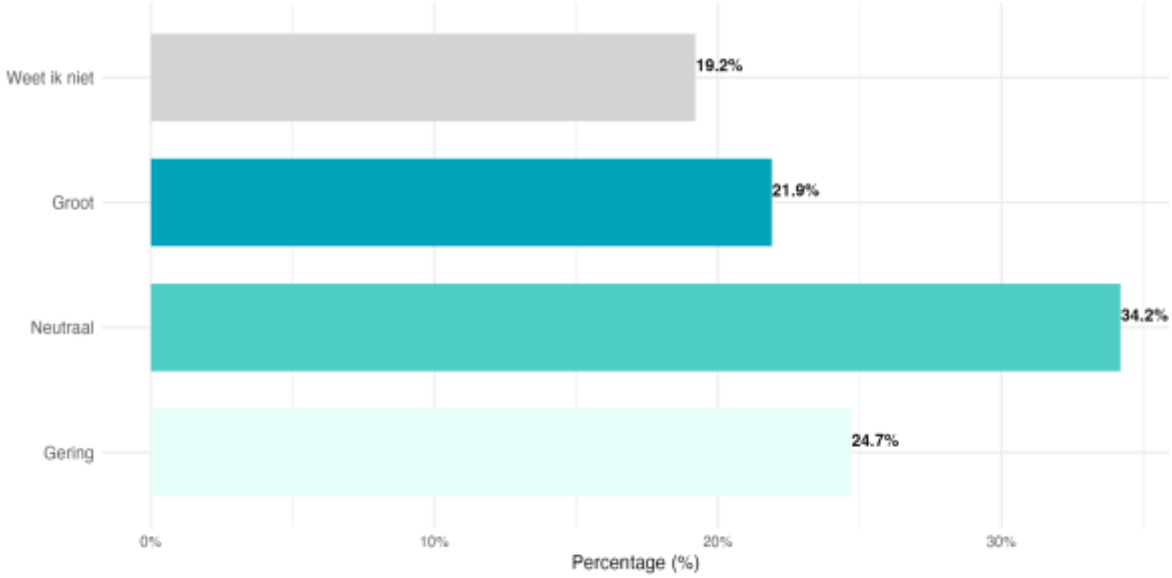


Het relatief grote percentage respondenten dat niet weet wat de gevolgen van de WBTR zijn (ruim 30 procent) lijkt moeilijk te rijmen met het percentage respondenten (iets meer dan 19 procent) dat antwoordt niet te weten wat de invloed van de WBTR op het risico van persoonlijke aansprakelijkheid is. Aannemelijk is echter dat een deel van de respondenten die de gevolgen van de WBTR niet zeggen te kennen het effect van de WBTR op hun aansprakelijkheidsrisico als neutraal beoordeelt. Dit alternatief is namelijk door een derde van de respondenten aangekruist. Het valt op dat onder de respondenten zeer verschillend wordt gedacht over de invloed van de WBTR op het aansprakelijkheidsrisico. Naast de ruim 34 procent die het risico als neutraal beoordeelt acht bijna een kwart van de respondenten de invloed van de WBTR gering, terwijl bijna 22 procent de invloed juist groot acht.

[12] Aan hen is niet de vervolgvraag gesteld hoe zij de invloed van de WBTR op hun aansprakelijkheidsrisico beoordelen.

Figuur 17 - Hoe beoordeelt u de invloed van de WBTR op het risico op persoonlijke aansprakelijkheid van bestuurders?

Basis: alle respondenten die hebben aangegeven in elk geval ooit van de WBTR gehoord te hebben (n = 73)

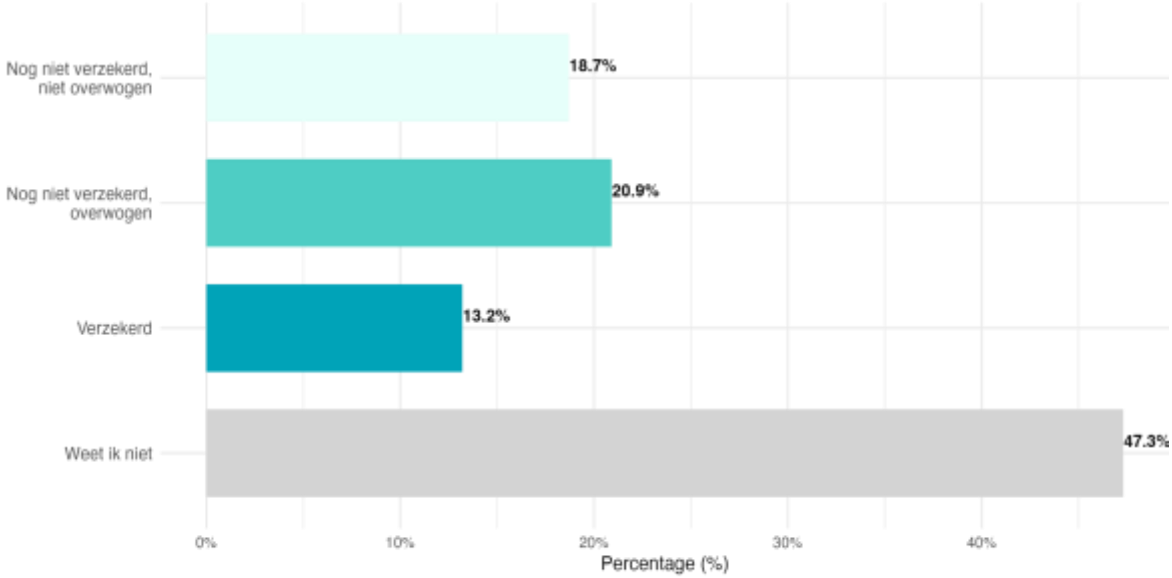


3.2.2.6 Situatie wat betreft bestuurdersaansprakelijkheidsverzekering

De respons laat zien dat bijna de helft van alle besturen waarvan de respondenten deel uitmaken verzekerd is tegen het risico van bestuurdersaansprakelijkheid. Iets meer dan 13 procent is nog niet verzekerd, maar dit wordt wel overwogen. Voor bijna 21 procent geldt geen verzekering en wordt deze ook niet overwogen. Bijna 19 procent weet het niet.

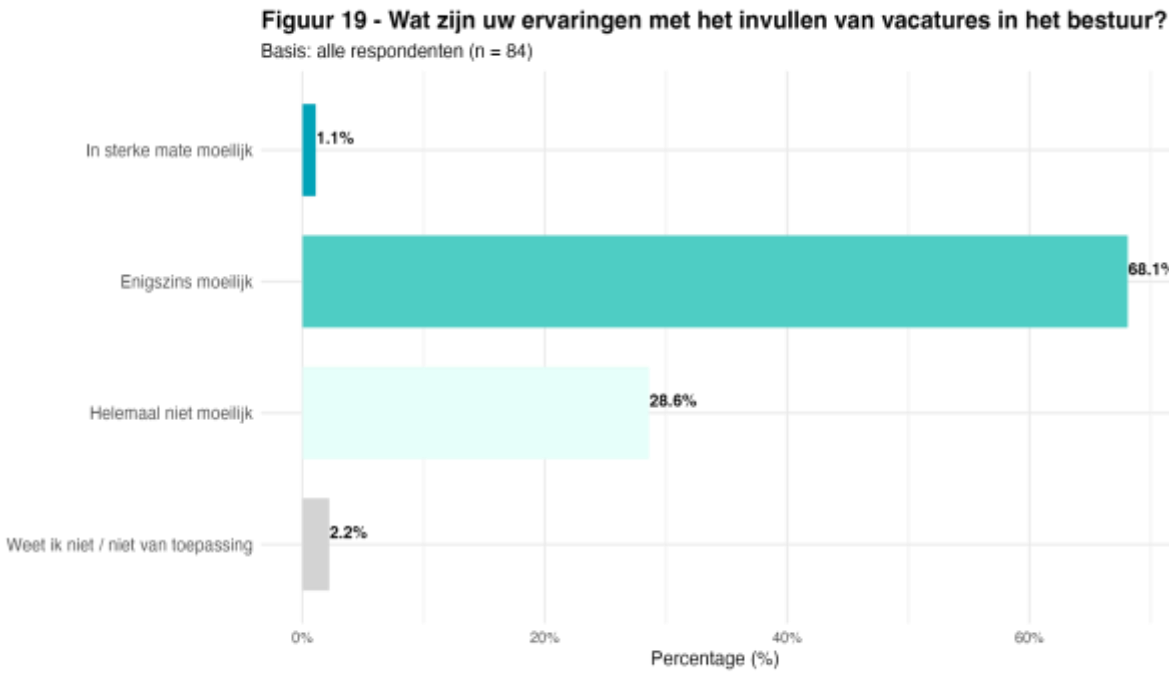
Figuur 18 - Hoe is wat betreft verzekering voor het risico voor bestuurders-aansprakelijkheid de situatie voor het bestuur waarvan u deel uitmaakt?

Basis: alle respondenten (n = 84)



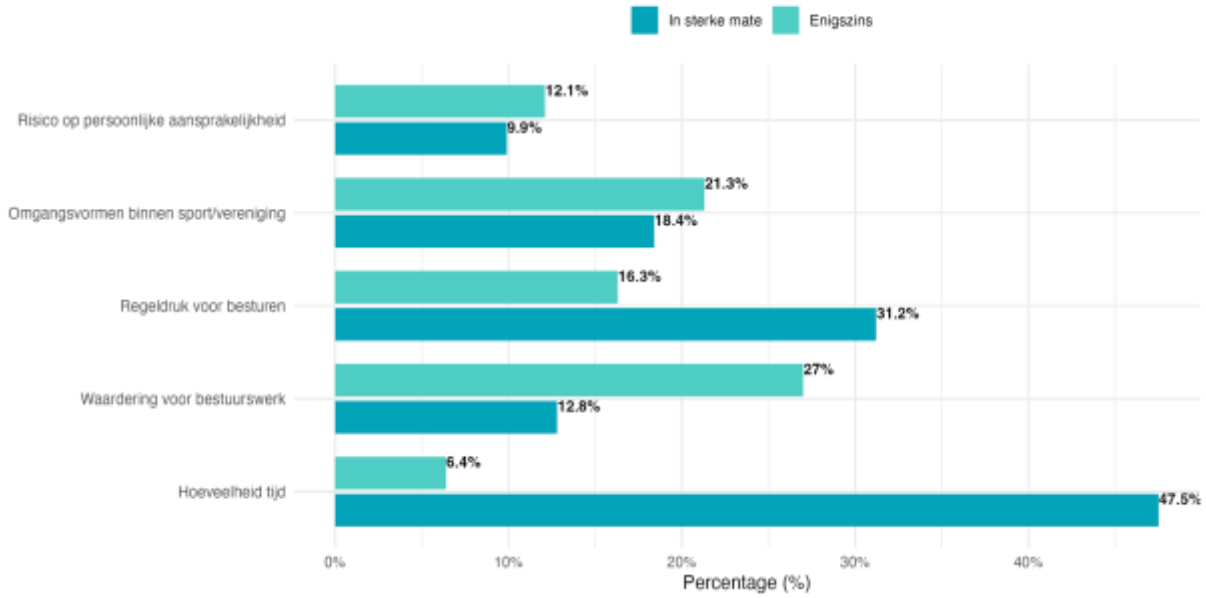
3.2.2.7 Vervulling vacatures in bestuur en factoren die daarbij een rol spelen

Uit de enquête komt naar voren dat de verenigingen worstelen met het invullen van vacatures in het bestuur. Ruim 68 procent van de respondenten vindt het in sterke mate moeilijk om mensen voor vacatures te vinden, ruim 28 procent vindt het enigszins moeilijk en maar ruim 2 procent vindt het helemaal niet moeilijk.



Bij de vraag welke factoren volgens respondenten een rol spelen bij de beslissing van leden om al dan niet tot het bestuur van hun vereniging toe te treden springt de factor 'beschikbare tijd' eruit: 47.5 procent antwoordt dat dit in sterke mate een rol speelt en ruim 6 procent antwoordt dat het enigszins een rol speelt. Regeldruk lijkt ook een relatief belangrijke rol te spelen: ruim 31 procent antwoordt dat deze factor in sterke mate een rol speelt en ruim 16 procent antwoordt dat het enigszins een rol speelt. Dan volgt de factor 'omgangsvormen': volgens ruim 18 procent spelen deze in sterke mate een rol, volgens ruim 21 procent van de respondenten spelen ze enigszins een rol. Waardering voor het bestuurswerk speelt volgens bijna 13 procent in sterke mate een rol en volgens 27 procent enigszins een rol. Het risico op persoonlijke aansprakelijkheid is van de factoren waarnaar expliciet is gevraagd de minst belangrijke volgens de respondenten: volgens bijna 10 procent speelt dit in sterke mate een rol, volgens ruim 12 procent speelt het enigszins een rol.

Figuur 20 - In welke mate spelen volgens u de volgende factoren een rol bij de beslissing van leden om al dan niet toe te treden tot het bestuur van uw vereniging?
Percentage respondenten dat 'in sterke mate' of 'enigzins' heeft gekozen
Basis: alle respondenten (n = 84)



Op de vraag welke andere factoren zijn genoemd is geantwoord:

- mensen zeggen dat ze geen basketbalkennis hebben en daarom zich ongeschikt vinden en hebben er geen zin in maar zeggen dat ze geen tijd hebben;
- 'tijd' is veruit de belangrijkste factor;
- aansprakelijkheid is bij ons nooit een probleem, het is vooral de beperkte tijd en hoeveelheid zaken die geregeld moet worden die voor problemen zorgen;
- besturen doe je uit enthousiasme voor de sport en de vereniging. Al die bijkomende factoren neem je voor lief, al baal je er wel van;
- besturen kost tijd en inspanning;
- binding met de vereniging/leden en iets terug willen doen voor de maatschappij wegen over het algemeen zwaarder dan de risico's. Plezier is uiteraard wel belangrijk hierbij en risico's moeten overzienbaar zijn;
- club is financieel gezond en heeft relatief kleine omzet. Risico's zijn beperkt. Met name tijd is de voornaamste factor vermoed ik dat mensen niet toetreden tot het bestuur. Echter, grotere aansprakelijkheid helpt niet mee.

3.2.2.8 Beoordeling voorgelegde casusposities (vignetten)

Om inzicht te krijgen in hoe vrijwilligerbestuurders aansprakelijkheidsrisico's in concrete gevallen inschatten is aan de respondenten een viertal eenvoudige casus (vignetten) voorgelegd. Steeds is gevraagd hoe zij het aansprakelijkheidsrisico in het algemeen inschatten en hoe waarschijnlijk zij het achten dat de situatie zich in hun vereniging zou kunnen voordoen.

Vignette 1: Financiële verantwoordelijkheid

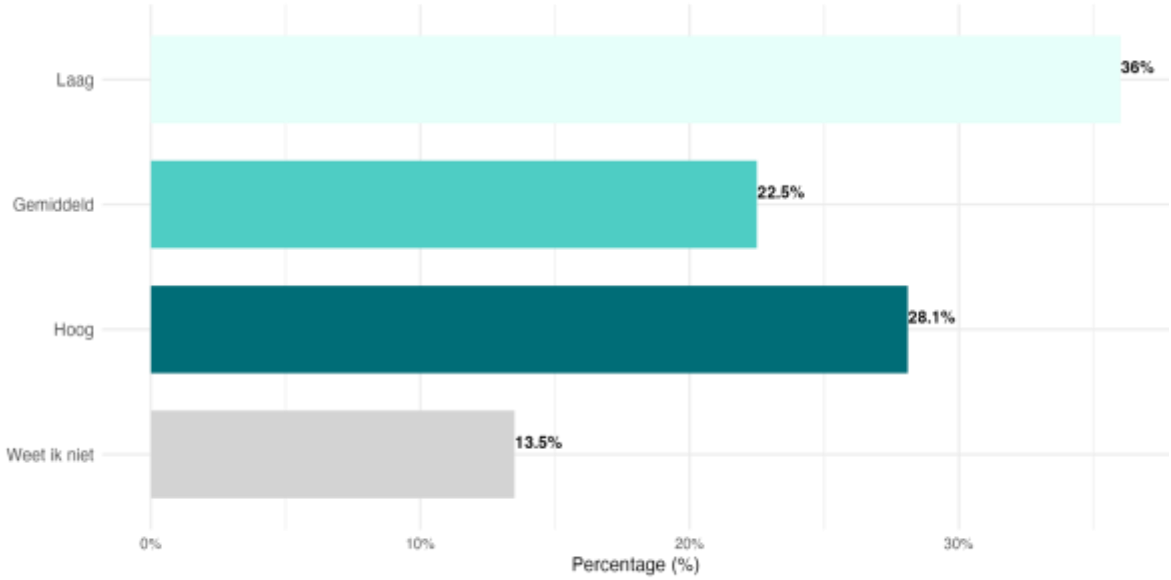
Situatie: *"Stel, een verenigingsbestuur sluit namens de vereniging een contract met een aannemer voor de bouw van een nieuw clubhuis. Als de bouw net is gestart wordt de aannemer failliet verklaard. Het bestuur heeft dan al 75 % van de aanneemsom betaald en de vereniging zit daardoor met een strop."*

Deze casus is niet aan bestuurders van basketbalverenigingen voorgelegd omdat deze in de regel geen eigen clubhuis hebben.

Het percentage bestuurders dat het risico hoog inschat is 28.1 procent. 36 procent van de bestuurders schat het risico laag in. 22.5 procent schat het risico in als gemiddeld. 13.5 procent weet het niet.

Figuur 21 - Hoe hoog schat u in deze situatie wat betreft het clubhuis het aansprakelijkheidsrisico in voor de leden van het bestuur van de vereniging?

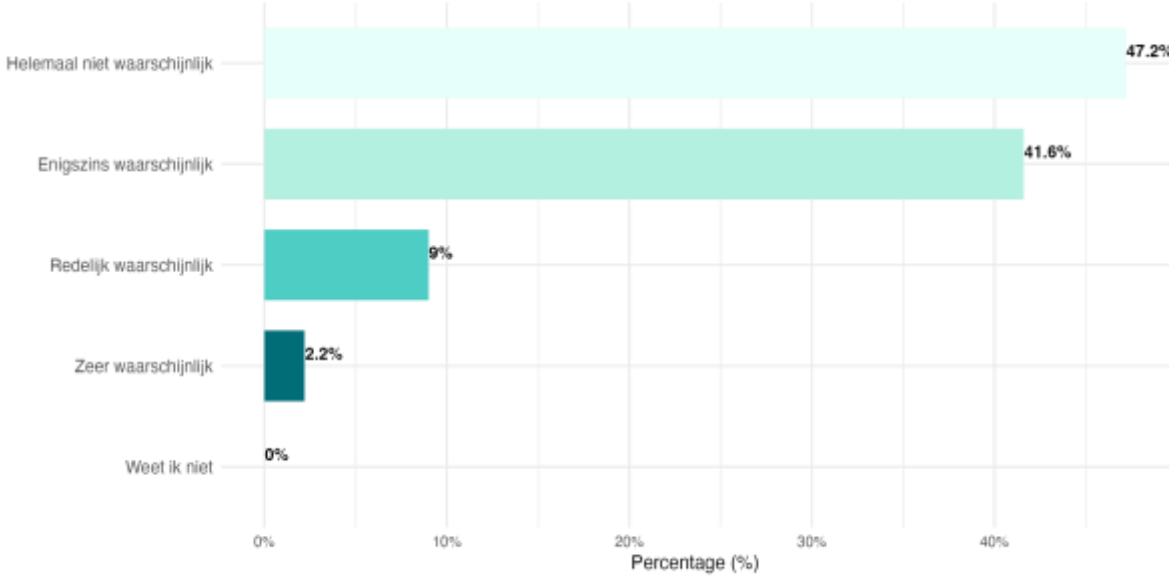
Basis: voetbalbestuurders (n = 15) en hockeybestuurders (n = 7)



Ruim 47 procent van de bestuurders acht het helemaal niet waarschijnlijk dat de casus zich in hun vereniging zou kunnen voordoen. Ruim 41 procent acht het enigszins waarschijnlijk. 9 procent acht het redelijk waarschijnlijk. Maar net iets meer dan 2 procent acht het zeer waarschijnlijk.

Figuur 22 - Hoe waarschijnlijk acht u het dat deze situatie met het clubhuis zich in uw vereniging zou kunnen voordoen?

Basis: voetbalbestuurders (n = 15) en hockeybestuurders (n = 7)



Aan de basketbalbestuurders is een alternatieve casus voorgelegd. Deze is als volgt:

Situatie: *"Stel, een verenigingsbestuur sluit namens de vereniging een contract met een cateringbedrijf voor de verzorging van een buffet voor haar 150 leden ter gelegenheid van het 25-jarig jubileum van de vereniging. Er is een prijs afgesproken van € 6000 all-in. Het cateringbedrijf is aanbevolen door één van de leden. Het bestuur is zonder verder onderzoek op die aanbeveling afgegaan. Een week voor het jubileum wordt het cateringbedrijf failliet verklaard. Het verenigingsbestuur blijkt conform de afspraak met het cateringbedrijf al € 3000 aan het bedrijf te hebben overgemaakt. Naar dat geld kan de vereniging fluiten."*

Bijna een kwart van de basketbalbestuurders acht het aansprakelijkheidsrisico voor het bestuur in deze casus hoog, nog eens bijna een kwart acht het gemiddeld. Bijna 37 procent acht het laag. De inschattingen van het aansprakelijkheidsrisico lopen dus ook bij deze casus nogal uiteen. Daar komt nog bij dat bijna 14 procent het antwoord 'weet ik niet' geeft.

De waarschijnlijkheid dat de casus zich in hun vereniging voordoet wordt laag ingeschat: 44.5 procent antwoordt 'helemaal niet waarschijnlijk' en eenzelfde percentage antwoordt 'enigszins waarschijnlijk'. Slechts 7.7 procent acht het redelijk waarschijnlijk en 3.1 procent zeer waarschijnlijk.

Vignette 2: Veiligheid en aansprakelijkheid

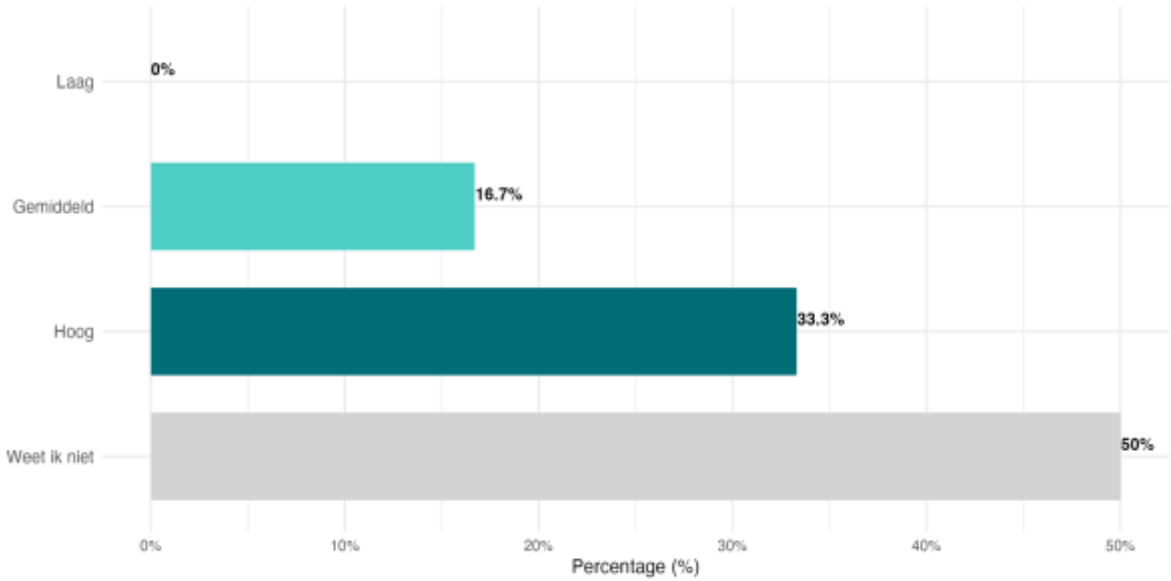
Situatie: *"Tijdens een training raakt een lid van een sportvereniging ernstig gewond doordat een van de sportmaterialen (bijv. een kapot doel of een losse kabel) niet goed was onderhouden. Het bestuur was op de hoogte van de slechte staat van het materiaal, maar heeft geen actie ondernomen. Vanwege het gebrekkige onderhoud weigert de aansprakelijkheidsverzekering van de vereniging de schade van het slachtoffer te vergoeden. De vereniging kan de schade niet uit eigen middelen vergoeden. Het slachtoffer stelt daarom de bestuurders van de vereniging persoonlijk aansprakelijk voor de door het ongeval veroorzaakte schade."*

[Deze casus is niet voorgelegd aan basketbalverenigingen omdat zij in de regel gebruik maken van gehuurde accommodatie.]

Bij deze casus wordt door 33.3 procent van de bestuurders het aansprakelijkheidsrisico hoog ingeschat. 16.7 procent van de bestuurders acht het risico gemiddeld. Ruim 23 procent acht het risico laag.

Figuur 23 - Hoe hoog schat u in deze situatie wat betreft materieel het aansprakelijkheidsrisico in voor de leden van het bestuur van de vereniging?

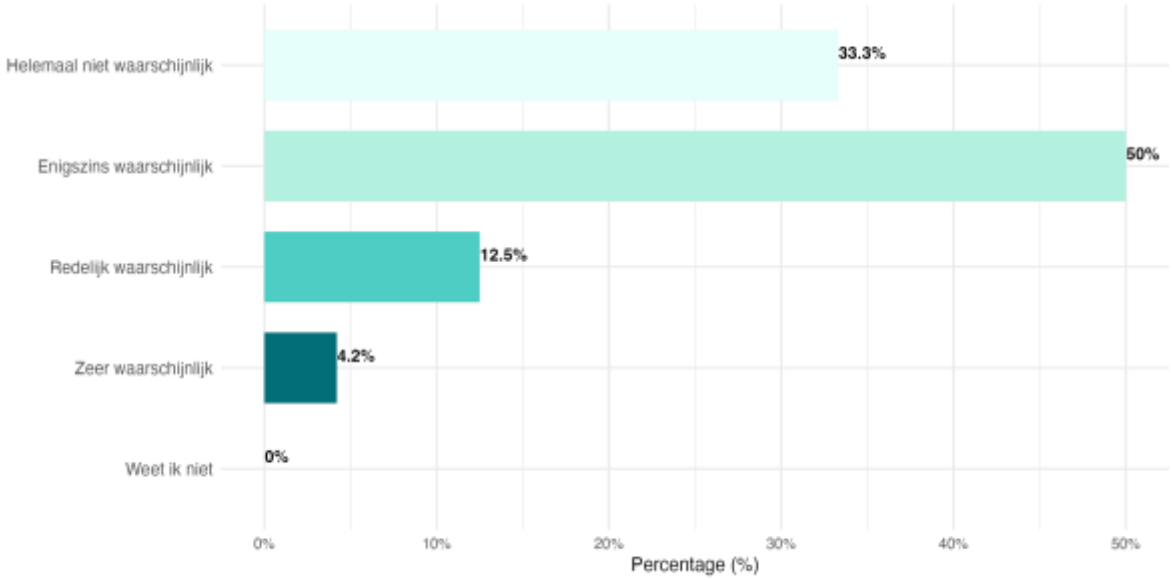
Basis: voetbalbestuurders (n = 15) en hockeybestuurders (n = 7)



Gevraagd naar de waarschijnlijkheid dat deze casus zich bij de eigen vereniging zou kunnen voordoen acht 50 procent het enigszins waarschijnlijk. 33.3 procent acht het helemaal niet waarschijnlijk. 12.5 procent van de respondenten acht het redelijk waarschijnlijk en 4.2 procent acht het zeer waarschijnlijk.

Figuur 24 - Hoe waarschijnlijk acht u het dat deze situatie wat betreft materieel zich in uw vereniging zou kunnen voordoen?

Basis: voetbalbestuurders (n = 15) en hockeybestuurders (n = 7)



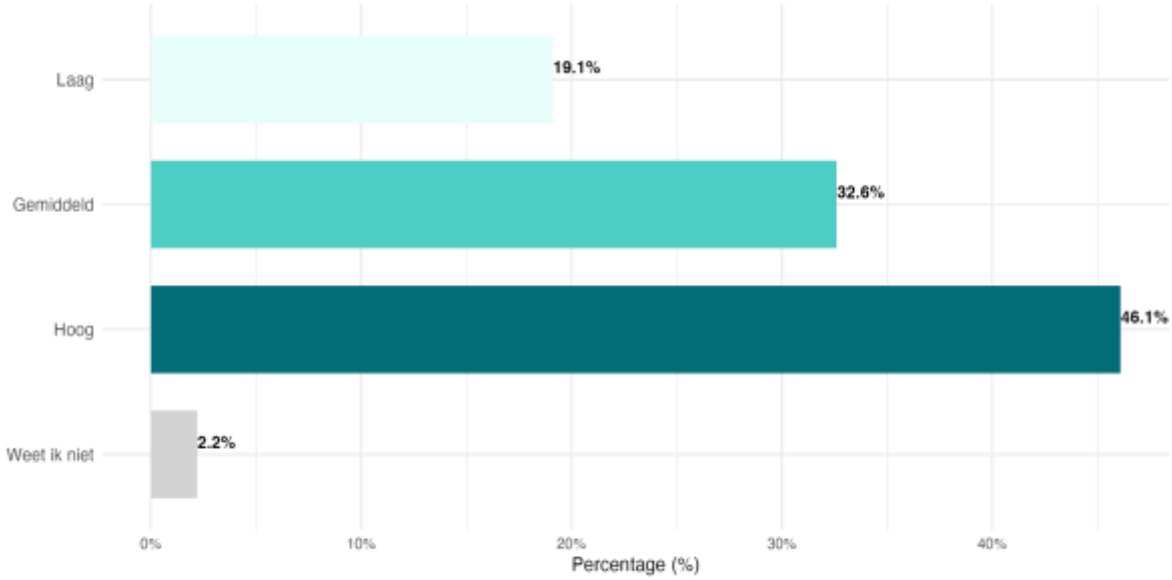
Vignette 3: Bestuursbeslissingen en conflicten

Situatie: *"Een vereniging heeft een nieuw bestuur aangesteld, maar er is onenigheid over de verdeling van taken en verantwoordelijkheden. Een van de bestuurders neemt belangrijke beslissingen zonder overleg met de rest van het bestuur, wat leidt tot financiële verliezen voor de vereniging. Wanneer dit aan het licht komt, wordt het hele bestuur aansprakelijk gesteld voor de gevolgen."*

Voor deze casus geldt dat ruim 46 procent het risico van aansprakelijkheid voor het bestuur hoog inschat, ruim 32 procent gemiddeld en ruim 19 procent laag. Slechts 2.2 procent antwoordt hier ‘weet ik niet’.

Figuur 25 - Hoe hoog schat u in deze situatie van onenigheid in het bestuur het aansprakelijkheidsrisico in voor de leden van het bestuur van de vereniging?

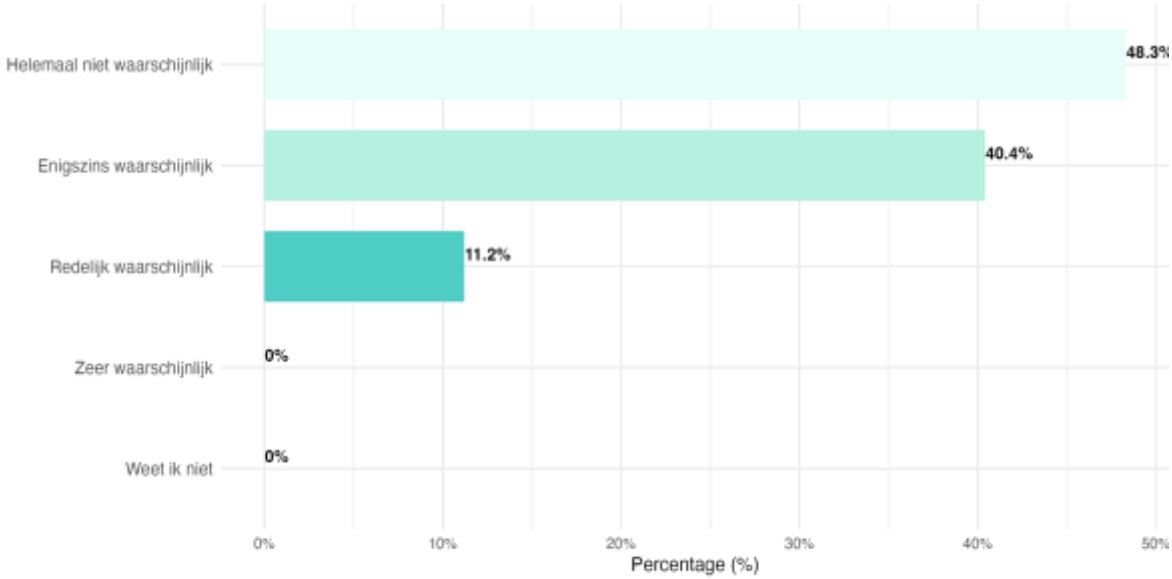
Basis: alle respondenten (n = 84)



Ruim 48 procent van de bestuurders acht de kans dat de casus zich binnen de eigen vereniging zal voordoen helemaal niet waarschijnlijk. Ruim 40 procent acht het enigszins waarschijnlijk. Een relatief laag percentage acht de kans redelijk waarschijnlijk, namelijk 11.2 procent. Geen van de respondenten acht het zeer waarschijnlijk.

Figuur 26 - Hoe waarschijnlijk acht u het dat deze situatie van onenigheid in het bestuur zich in uw vereniging zou kunnen voordoen?

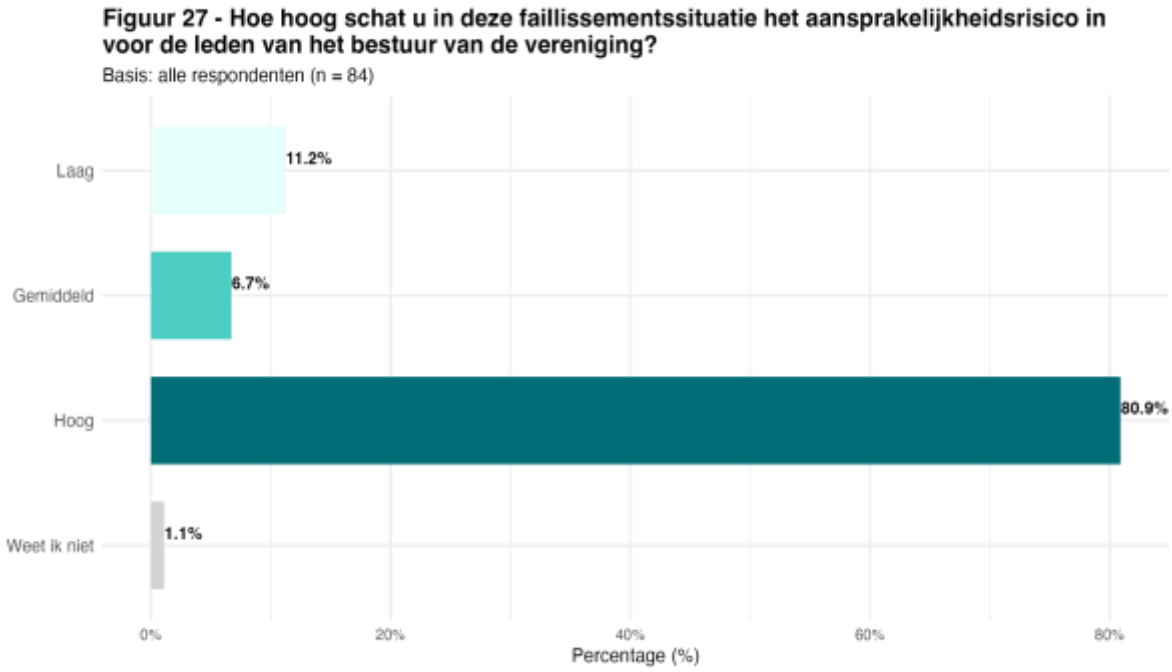
Basis: alle respondenten (n = 84)



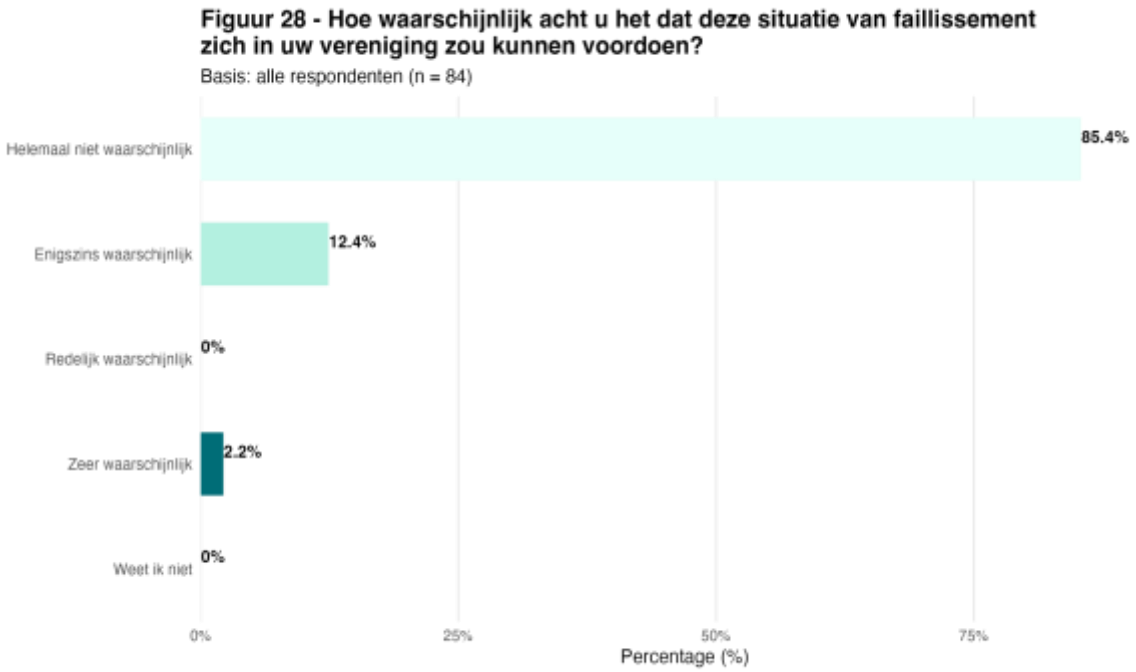
Vignette 4: Faillissement en persoonlijke aansprakelijkheid

Situatie: *"Een vereniging komt in financiële problemen en kan de schulden niet meer betalen. Er wordt een faillissement uitgesproken. Uit onderzoek blijkt dat het bestuur al jarenlang onverantwoorde financiële risico's heeft genomen, zoals het verstrekken van leningen aan derden zonder zekerheid en het niet opvolgen van adviezen van de accountant."*

Voor deze casus, waarin van alle voorgelegde casus het aansprakelijkheidsrisico objectief beschouwd het meest evident is, geldt dat ook verreweg de meeste respondenten het risico over het algemeen als hoog inschatten, namelijk 80.9 %.



Opvallend is dat ook weer verreweg de meeste respondenten, namelijk 85.4 procent, het helemaal niet waarschijnlijk acht dat dit hoog-risico-scenario zich in de eigen vereniging kan voordoen.



3.2.2.9 Voornaamste conclusies op basis van de enquête

De onderzoekers brengen in herinnering dat de enquête met name tot doel had om antwoord te kunnen geven op de volgende vragen:

- 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 (blijven) vervullen?

Bij de beantwoording van de eerste drie vragen stellen de onderzoekers voorop dat de enquête laat zien dat de WBTR bij een vijfde van de respondenten geheel niet bekend is. Bij hen kan het alleen daarom al niet zo zijn dat de WBTR tot vrees voor aansprakelijkheid leidt. Aan deze respondenten is dan ook niet de vervolgvraag voorgelegd hoe zij de invloed van de WBTR op hun aansprakelijkheidsrisico beoordelen. Die vraag is wel voorgelegd aan de rest van de respondenten, waaronder ook de 30 procent die de wet slechts van naam kent, maar niet haar gevolgen. Van de resterende 50 procent is het merendeel slechts globaal op de hoogte van de gevolgen van de WBTR. Er is dus maar een kleine groep respondenten die met diepere kennis van de WBTR het effect van de WBTR op hun aansprakelijkheidsrisico heeft kunnen beoordelen. Dit moet in het achterhoofd worden gehouden bij de – zeer uiteenlopende – beoordeling door de respondenten van het effect van de WBTR op het risico van

bestuurdersaansprakelijkheid: ruim 19 procent weet het niet[13], ruim 34 procent acht het effect neutraal, bijna een kwart acht het gering en bijna 22 procent acht het effect juist groot. Hoe dan ook is er dus een niet verwaarloosbare groep respondenten, die al dan niet op basis van kennis van de precieze gevolgen van de wet, oordeelt dat zij door de WBTR een risico op bestuurdersaansprakelijkheid lopen.

Los van (kennis van) de WBTR blijkt ruim 38 procent van de respondenten zich soms zorgen te maken over het risico van persoonlijke aansprakelijkheid voor handelingen als verenigingsbestuurder.

Op basis van de resultaten van de enquête zijn de bestaande zorgen over aansprakelijkheid niet in betekenisvolle mate terug te voeren op concrete gevallen waarin de respondenten zelf of personen die zij kennen als verenigingsbestuurder aansprakelijk zijn gesteld. Daarentegen geldt dat berichtgeving in de media over persoonlijke aansprakelijkstelling van verenigingsbestuurders een niet te onderschatten bron van zorgen over persoonlijke aansprakelijkheid is. In minder mate komen de zorgen voort uit informatie die is verstrekt door de koepelorganisatie waarbij de vereniging is aangesloten.

Bij de vraag naar de invloed van een lijst van factoren die een rol spelen bij de beslissing om al dan niet af te treden als bestuurder valt op dat de omgangsvormen binnen de sport(vereniging) het meest worden genoemd, nog voor beschikbare tijd en regeldruk, op de voet gevolgd door het risico van persoonlijke aansprakelijkheid. Het aansprakelijkheidsrisico speelt dus niet de voornaamste rol, maar is ook weer geen onbeduidende factor.

Als het gaat om de vraag welke factoren een rol spelen bij de vervulling van vacatures in het bestuur, die over de gehele linie als lastig wordt ervaren, wordt de factor beschikbare tijd verreweg het meest genoemd als factor die leden ervan weerhoudt tot het bestuur toe te treden. Het risico op persoonlijke aansprakelijkheid speelt hier slechts een kleine rol.

Uit de respons op de eerste casus – over bestuurdersaansprakelijkheid voor financiële gevolgen van een bestuursbeslissing – komt vooral naar voren dat er grote verdeeldheid bestaat over het aansprakelijkheidsrisico in deze casus. Dit duidt erop dat het niet eenvoudig voor bestuurders is om het risico van aansprakelijkheid in een dergelijk geval in te schatten.

---

[13] Van de veertien respondenten die dit alternatief hebben aangekruist behoren er elf tot de groep die de wet bij naam kent, maar niet haar gevolgen. Van de groep respondenten die de gevolgen van de wet wel zegt te kennen heeft niemand 'weet ik niet' aangekruist. Van de groep die de gevolgen globaal hebben er drie 'weet ik niet' geantwoord.

De respons op de derde casus – over collectieve verantwoordelijkheid voor handelen van medebestuurders – laat zien dat bestuurders zich over de gehele linie serieuze zorgen maken over hoofdelijk aansprakelijkheid (als onderdeel van een collectief).

Aan de respons op de vierde – tamelijk krasse – casus over bestuurdersaansprakelijkheid voor onverantwoord financieel beleid uitmondend in faillissement – valt vooral op dat het risico op bestuurdersaansprakelijkheid in dit geval door ruim 80 procent als hoog wordt ingeschat, terwijl tegelijkertijd het overgrote deel van de respondenten (ruim 85 procent) van mening is dat het helemaal niet waarschijnlijk is dat dergelijk wanbestuur – dat kan leiden tot aansprakelijkheid voor het volledige faillissementstekort – zich binnen hun vereniging zal voordoen.

3.3 Aansprakelijkheidsverzekering voor bestuurders en commissarissen

3.3.1 Inleiding

In de Startnotitie voor dit onderzoek is aandacht gevraagd voor de bescherming die aansprakelijkheidsverzekeringen bieden voor bestuurders en commissarissen van verenigingen en stichtingen, ook met het oog op de bereidheid om een bestuurs- of toezichtsfunctie uit te oefenen.[14] Wij hebben die verzekeringsbescherming in ons onderzoek betrokken. Deze paragraaf is daaraan gewijd.

Wij merkten in par. 3.1 al op dat de overheid door Significant Public heeft laten onderzoeken in hoeverre de zogenoemde vrijwilligersverzekering bescherming biedt aan verenigingen en hun besturen, mede in het kader van de invoering van de WBTR? In het Significant Public-rapport 2025 en ook elders in de literatuur[15] wordt ingegaan op de bescherming en *comfort value* die verenigings- en stichtingsbestuurders mogelijk aan het afsluiten van een bestuurdersaansprakelijkheidsverzekering kunnen ontlenen. Dit geldt ook voor commissarissen van verenigingen en stichtingen. In de praktijk staat deze verzekering bekend als ‘Bestuurders- en toezichthoudersaansprakelijkheidsverzekering’ (hierna veelal kortheidshalve: BTA).[16] In het vervolg van deze paragraaf zullen wij, waar aan de orde, verwijzen naar de uitkomsten van het onderzoek van Significant Public en naar de naar aanleiding van dat onderzoek en op instigatie van de (toenmalige) Staatssecretaris van VWS met ingang van 2026 doorgevoerde verbeteringen in de vrijwilligersverzekering.[17]

---

[14] Startnotitie WODC-onderzoek 4 juni 2025, p. 3.

[15] Zie bijvoorbeeld Postma 2024.

[16] Voor de leesbaarheid van deze paragraaf zullen wij in hoofdzaak spreken over ‘bestuurdersaansprakelijkheidsverzekering’ (of BTA-verzekering), zonder afzonderlijk in te gaan op de positie van commissarissen (toezichthouders). De bescherming die de BTA-verzekering biedt voor commissarissen van verenigingen en stichtingen is in beginsel gelijk aan die voor bestuurders.

[17] Zie *Kamerstukken II* 2024/25, 30234, nr. 408 (met name bijlage 3), *Kamerstukken II* 2025/26, 30234, nr. 434 (met name bijlage 5) en *Kamerstukken II* 2025/26, 36800 XVI, nr. 188, p. 22/23 en p. 35/36.

Op de Nederlandse verzekeringsmarkt zijn al enige tientallen jaren diverse polissen beschikbaar, niet alleen voor bestuurders en commissarissen van naamloze en besloten vennootschappen (BCA- of ook wel D&O-verzekeringen), maar eveneens voor bestuurders en commissarissen van verenigingen en stichtingen. De BTA-verzekering dekt – kort gezegd – de persoonlijke (civielrechtelijke, financiële) aansprakelijkheid van bestuurders en commissarissen voor vermogensschade aan derden toegebracht als gevolg van in functie gemaakte fouten *en* redelijke kosten om zich daartegen te verweren. De benadeelde derde kan eenieder zijn, de vereniging of stichting die de verzekering heeft afgesloten daarbij inbegrepen. Verschillende verzekeraars bieden grotendeels vergelijkbare BTA-verzekeringen aan, waarover op hun websites in de regel gedetailleerde informatie is te vinden. Wij noemen onder meer de verzekeringen aangeboden door AIG,[18] Allianz,[19] Centraal Beheer,[20] HDI,[21] Liberty,[22] Markel[23] en Zurich.[24] Er is dus een ruim aanbod van BTA-verzekeringen.[25] Dekking voor bestuurdersaansprakelijkheid kan ook onderdeel uitmaken van een bredere aansprakelijkheidsverzekering, zoals de polis aangeboden door de Rabobank (Interpolis).[26] Centraal Beheer biedt ook de zogenoemde vrijwilligersverzekering aan, met voor (relatief kleinere) stichtingen en verenigingen optionele dekking tegen bestuurdersaansprakelijkheid. Via die verzekering kan een Nederlandse gemeente in één keer alle vrijwilligers verzekeren die in hun gemeente bijvoorbeeld bij een sportvereniging (onbetaalde) werkzaamheden verrichten. Meer dan 300 gemeenten maken naar verluidt gebruik van deze vrijwilligersverzekering.[27] Zie nader paragraaf 3.3.5. Er zijn daarnaast ook

---

18 Zie voor informatie https://www.aiginsurance.nl/home/risico-oplossingen/aansprakelijkheid/bestuurdersaansprakelijkheidsverzekering#accordion-fdab34eaab-item-56a5f6f835.

19 Zie voor poliswaarden https://www.allianz.nl/content/dam/onemarketing/benelu/allianz-nl/local/s/S1657.pdf.

20 Zie voor polisvoorwaarden https://www.centraalbeheer.nl/-/media/files/zakelijk/polisvoorwaarden/251-pv-31-abt-c-cbb-bestuurdersaansprakelijkheidsverzekering-algemeen.pdf. Centraal Beheer is een merk van Achmea Schadeverzekeringen N.V.

21 Zie voor polisvoorwaarden https://www.hdi.global/globalassets/_local/europe/nl-nl/downloads/specialty/applications/bijzondere-voorwaarden-bta.ba.1.s.pdf.

22 https://www.libertyspecialtymarkets.com/nl-nl/product/directors-and-officers-insurance.

23 Zie voor polisvoorwaarden https://content.markel.com/api/public/content/algemene-voorwaarden-online-abt-mise-2020.

24 Zie https://edge.sitecorecloud.io/zurichinsurf8c0-zwpshared-prod-d824/media/project/zurich-headless/benelux/docs/general-conditions/netherlands/fl-do/2024_03_05_bestuurdersaansprakelijkheidsverzekering_versie_3_concept.pdf.

25 Zie ook al Rapport Vrijwilligerswerk en Aansprakelijkheidsrisico 2006, p. 22, 52 (zie https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-30169-5-b1.pdf).

26 https://media.rabobank.com/m/1c15ae3f3b31122e/original/Voorwaarden-ZekerVanJeZaak-Aansprakelijkheid-Algemeen-uitgebreid-met-Bestuurdersaansprakelijkheid.pdf.

27 Zie https://www.centraalbeheer.nl/zakelijk/bedrijfsverzekeringen/vrijwilligersverzekering. Deze verzekering dient overigens niet ter vervanging van een door verenigingen of stichtingen zelf afgesloten verzekering.

een verschillende gespecialiseerde verzekeringstussenpersonen actief die BTA-verzekeringen onderbrengen bij verzekeraars, zoals Aon,[28] ClubZeker[29] en Zeker in Sport.[30]

Voor ons onderzoek is gebruik gemaakt van via de websites van verzekeraars en tussenpersonen te vinden informatie, zoals vragenformulieren, algemene polisvoorwaarden (over bijvoorbeeld premiebetaling, opzegging, privacy en geschillen) geldend voor alle producten van de verzekeraar,[31] bijzondere specifiek voor de BTA-verzekering geldende polisvoorwaarden (zie hierna paragraaf 3.3.2 en 3.3.3) en de bijbehorende 'verzekeringskaarten' met overzichtelijke informatie over de dekking. Wij gaan in het onderzoek uit van de basispolismodellen.[32] Afhankelijk van de wensen van partijen (en de aard of grootte van de verzekeringnemer) is maatwerk mogelijk of nodig. Voorts is relevante literatuur[33] bestudeerd (waaronder het hiervoor genoemde Significant Public-rapport 2025) en is ook enige jurisprudentie[34] bij het onderzoek betrokken. Ook verwijzen wij waar nodig of illustratief in deze paragraaf naar enige uitkomsten van Deelonderzoek II en naar de bevindingen van de enquête gehouden onder bestuurders van sportverenigingen waarvan de resultaten hiervoor in paragraaf 3.2 zijn besproken.

Deze paragraaf is als volgt opgebouwd. In paragraaf 3.3.2 schenken wij allereerst aandacht aan de wijze van totstandkoming van de BTA-verzekering en aan de kring van verzekerde personen (de personen van wie de aansprakelijkheid is gedekt). Om te kunnen duiden in hoeverre BTA-verzekeringen mogelijke claimangst van bestuurders en commissarissen kunnen verminderen komt vervolgens in paragraaf 3.3.3 de dekkingsomvang van BTA-verzekeringen aan bod, met aandacht ook voor enkele

---

28 Zie https://www.aonverzekeringen.nl/verzekeringen/aansprakelijkheid-en-rechtsbijstand/bestuurdersaansprakelijkheidsverzekering.

29 Zie https://www.clubzeker.nl/?gad_source=1&gad_campaignid=14467956849&gclid=EAIaIQobChMIk9qQk5zIlAMV-JmDBx0Lay7lEAAYAiAAEgJ5PvD_BwE.

30 Zie https://zekerinsport.nl/.

31 Zie bijvoorbeeld de algemene voorwaarden van HDI Global: https://www.hdi.global/globalassets/_local/europe/nl-nl/downloads/specialty/applications/algemene-voorwaarden-alg.av.2.s.pdf, en van Centraal Beheer: https://www.centraalbeheer.nl/-/media/files/zakelijk/polisvoorwaarden/251-pv-31-abt-c-cbb-bestuurdersaansprakelijkheidsverzekering-algemeen.pdf.

32 Wij merken in algemene zin op dat het bij de uitleg van verzekeringsvoorwaarden in beginsel aan komt op de betekenis die partijen redelijkerwijs aan de polisbepalingen mochten toekennen en op hetgeen zij te dien aanzien redelijkerwijs van elkaar mochten verwachten. Bij de uitleg van polisvoorwaarden waarover niet is onderhandeld komt het met name aan op de bewoordingen van de bepalingen gelezen in het licht van de polisvoorwaarden als geheel en van de eventueel bij de polisvoorwaarden behorende toelichting.

33 Er wordt in Nederland betrekkelijk weinig gepubliceerd over bestuurdersaansprakelijkheidsverzekeringen in het algemeen en BTA-verzekeringen in het bijzonder. Zie voor enige literatuur met name Wezeman 1998, p. 473-484 en idem 2010; Weterings 2010 en idem 2026; Visser 2011; Londonck Sluijk 2011 en idem 2017; Sinninghe Damsté 2015; Londonck Sluijk 2017; Postma 2024 en Poorthuis 2025.

34 Er is ook weinig jurisprudentie over de bestuurdersaansprakelijkheidsverzekeringen. Gepubliceerde zaken betreffen bovendien in de regel kwesties spelend bij NV's of BV's.

bijzondere dekkingsuitsluitingen. In hoofdstuk 5 van Deelonderzoek II kwam al naar voren dat zowel in de semipublieke sector (zorg, huisvesting, onderwijs)[35] als in de vrijwilligerssector (fondsen en goede doelen etc.)[36] de relevantie van BTA-verzekeringen breed onder ogen wordt gezien.[37] Op deze plaats volstaan wij met verwijzing naar dat hoofdstuk. Wel gaan wij hier in aansluiting op Deelonderzoek II nader in op bestuurdersaansprakelijkheidsverzekeringen in de *sportwereld* en op de zogenoemde *vrijwilligersverzekering*. De paragrafen 3.3.4 en 3.3.5 zijn daaraan gewijd. Wij sluiten af met enkele conclusies over deze verzekeringen (paragraaf 3.3.6).

3.3.2 Totstandkoming van de verzekering en kring van verzekerde personen

Kenmerkend voor de BTA-polis is dat de verzekeringsovereenkomst wordt afgesloten door de rechtspersoon zelf. De vereniging of stichting is dus *verzekeringnemer*. Basispolissen bedoeld voor verenigingen en stichtingen tot een bepaald balanstotaal en/of een bepaalde omzet (in de praktijk tot maximaal € 5.000.000) kunnen in de regel veelal eenvoudig en online worden afgesloten zonder bijzondere acceptatiedrempels. Verschillende sportbonden hebben intussen collectieve bestuurdersaansprakelijkheidsverzekeringen voor bij hen aangesloten verenigingen of stichtingen gesloten, waardoor het acceptatieproces nog eenvoudiger is. Zie over deze parapludekking hierna, paragraaf 3.3.4. Het verzekerde bedrag (de verzekerde som, zijnde het maximaal per verzekeringsjaar eventueel uit te keren schadebedrag) varieert in standaardpolissen in de praktijk van € 100.000 tot € 2.500.000[38], met premiebedragen per jaar in de orde van grootte van circa € 150 tot € 900 per jaar.[39] Deze premie is verschuldigd door de rechtspersoon die de verzekering heeft afgesloten. Gelet op deze premiestelling zal een passende BTA-verzekering binnen het financiële bereik van de meeste verenigingen en stichtingen kunnen liggen.

De BTA-verzekering wordt om bedrijfseconomische redenen voor *alle* verzekerden gezamenlijk afgesloten door de vereniging of stichting, dus voor het voltallige college van bestuurders en commissarissen. Voor de verzekerden schuilt in deze gezamenlijke verzekering overigens wel enig gevaar. De BTA-verzekering wordt in de regel door de

---

35 Zie Deelonderzoek II, par. 5.5.1. Soms gelden bijzondere arrangementen. Zo kunnen bijvoorbeeld via tussenpersoon Aon BTA-verzekeringen op maat worden afgesloten voor leden van VTW en Aedes bij verzekeraar AIG en voor bestuurders en toezichthouders in de zorgsector bij verzekeraar Liberty. Zie https://media.aonverzekeringen.nl/-/media/Aon/Zakelijk/Files/Polisvoorwaarden/D---O-Bestuurdersaansprakelijkheid-SPS-VC110-09.pdf en https://media.aonverzekeringen.nl/-/media/Aon/Zakelijk/Files/Polisvoorwaarden/D-en-O-Bestuurdersaansprakelijkheid-SPS-Liberty.pdf.

36 Zie Deelonderzoek II, par. 5.5.2.

37 Zie voor enige conclusies Deelonderzoek II, par. 5.10 sub 4 (Aansprakelijkheidsrisico's voor bestuurders en toezichthouders).

38 In de sportwereld komen vaak verzekerde sommen voor van € 250.000, € 500.00 en € 1.000.000 per vereniging per jaar. Zie par. 3.3.4 hierna.

39 Zie ook Significant Public-rapport 2025, p. 11.

vereniging of stichting afgesloten op basis van een vragenformulier.[40] Daarbij zal onder meer specifiek gevraagd worden of een van de bestuurders of commissarissen op de hoogte is van een omstandigheid (zoals een fout, vergissing, nalatigheid en dergelijke), die zou kunnen leiden tot een aanspraak onder de af te sluiten verzekering. Ook zal moeten worden gemeld of het eigen vermogen van de vereniging of stichting positief is (c.q. of het resultaat over één of meer van de afgelopen boekjaren positief is). De verzekeringnemer is verplicht vóór het sluiten van de verzekeringsovereenkomst (of bij belangrijke wijziging van een bestaande verzekering) alle gestelde vragen maar waarheid te beantwoorden. Zie art. 7:928 lid 6 BW. Schending van deze mededelingsplicht kan ertoe leiden dat de verzekeraar in geval van schade niet of niet volledig tot uitkering is verplicht.[41] Zie art. 7:929-7:930 BW. Deze mededelingsplicht rust niet alleen op de vereniging of stichting (de verzekeringnemer), maar op alle bij het afsluiten van de verzekering bekende verzekerde bestuurders en commissarissen.[42] De polis bevat bovendien soms uitdrukkelijke clausules die dekking uitsluiten voor aanspraken voortvloeiend uit omstandigheden die de verzekeringnemer en/of een verzekerde bestuurder of commissaris op de ingangsdatum van de verzekering kende of behoorde te kennen.[43]

De BTA-verzekering biedt dekking aan een ruime kring van personen. Verzekerden zijn in beginsel alle natuurlijke personen die tot bestuurder of commissaris van de vereniging of stichting zijn of waren gekozen c.q. of benoemd.[44] Ook de natuurlijke persoon die bestuurder is van een rechtspersoon-bestuurder van de vereniging of stichting is verzekerd.[45] Met zoveel woorden rekenen standaardpolissen tot bestuurders eveneens degenen die het beleid van de vereniging of stichting bepalen of mede bepalen als waren zij bestuurder.[46] Wij achten het aannemelijk dat daaronder ook degenen kunnen worden geschaard die krachtens een statutaire belet- of ontstentenisbepaling als zodanig optreden. Verzekerd zijn ten slotte degenen die in geval van vrijwillige vereffening van de

---

40 Zie voor enkele voorbeelden https://www.hdi.global/globalassets/_local/europe/nl-nl/downloads/do/aanvraagformulier-basis-bta-polis.pdf (vragenformulier basis BTA-polis HDI), https://content.markel.com/api/public/content/Online-ABT-Aanvraagformulier (basis online vragenformulier Markel) en https://a.storyblok.com/f/145278/x/fc9ef62f61/hienfeld-aanvraagformulier-bta.pdf (vragenformulier Hienfeld).

41 Zie voor gevallen over schending van de mededelingsplicht bij BCA-verzekeringen o.a. Gerechtshof Amsterdam 22 juni 2021, ECLI:NL:GHAMS:2021:1880 en Rb. Amsterdam 24 december 2025, ECLI:NL:RBAMS:2025:11848, *RI* 2026/34.

42 Dit volgt uit de algemene regels van het schadeverzekeringsrecht. Zie art. 7:928 lid 2 BW.

43 Zie bijvoorbeeld polisclausule 10.3 van de door Markel aangeboden BTA-verzekering (zie par. 3.3.1). Deze uitsluiting geldt echter niet voor de verzekerde die aantoont dat hij geen kennis had of behoorde te hebben van de desbetreffende omstandigheid.

44 Bij overlijden van een bestuurder of commissaris vallen onder verzekerden tevens zijn rechtsopvolgers.

45 Een rechtspersoon-bestuurder is dus in beginsel niet verzekerd. De aansprakelijkheid van een rechtspersoon-bestuurder rust door de werking van art. 2:11 BW overigens automatisch ook op de tweedegraadsbestuurders (de bestuurders van de rechtspersoon-bestuurder).

46 Zie verzekerde (mede)beleidsbepalers ook Hendrikse 2017b, p. 331-333.

vereniging of stichting als vereffenaar optreden of hebben opgetreden.[47] De standaardpolissen maken geen onderscheid tussen bezoldigde en onbezoldigde verzekerden.

Wij beschikken overigens niet over inzichtelijke gegevens over de verzekeringsdichtheid van BTA-verzekeringen. In oudere studies werd geschat dat circa 60% van de verenigingen en stichtingen in Nederland een verzekering tegen bestuurdersaansprakelijkheid heeft afgesloten.[48] Recenter onderzoek van het Register voor Verenigingsbestuurders onder sportverenigingen en hun bestuurders bevat aanwijzingen dat een meerderheid van die bestuurders verzekerd is tegen aansprakelijkheid.[49] Openbare gegevens over aantal en omvang van claims onder bestuurdersaansprakelijkheidsverzekeringen ontbreken eveneens.[50] Uit onze eigen enquête uitgezet onder vrijwilligerbestuurders van de leden van de KNVB, KNHB en NBB volgt voor de drie geënquêteerde groepen bij elkaar genomen dat 47.3 procent van de bestuurders is verzekerd en dat 13.2 procent een bestuurdersaansprakelijkheidsverzekering overweegt. Zie hiervoor, paragraaf 3.2.2.6.[51]

3.3.3 Dekkingsomvang BTA-verzekeringen

Voor de waardering van de BTA-verzekeringen zijn we vooral aangewezen op analyse van de belangrijkste dekkingsclausules van de thans aangeboden polissen. Wij geven in deze paragraaf een beeld van de gangbare dekkingsomvang, waarbij wij ons tot enige hoofdlijnen zullen beperken.

Allereerst bieden BTA-polissen dekking, zo is het uitgangspunt, tegen een door een derde ingestelde *aanspraak*. Daaronder wordt doorgaans verstaan een vordering tot vergoeding van schade ingesteld tegen een verzekerde.[52] De aanspraak moet zijn gebaseerd op een onzeker *voorval*, zijnde een *handelen of nalaten* van de verzekerde in

---

[47] In het vervolg van deze paragraaf zullen wij ons bij de kring van verzekerden beperken tot bestuurders en commissarissen.

[48] Vgl. Weterings 2010, p. 169.

[49] Het Register voor Verenigingsbestuurders (zie https://rvvb.nl/) heeft in oktober 2024 onder 6.000 sportverenigingen een enquête verspreid, die door 500 verenigingen is ingevuld. Daarnaast zijn er 20 verenigingsbestuurders geïnterviewd. Volgens de bevindingen van het RVVB blijkt uit het onderzoek dat 70% van de bestuurders verzekerd is voor bestuurdersaansprakelijkheid (RVVB-rapport 2024, p. 8).

[50] In het verkennend onderzoek van Significant Public wordt wel geconcludeerd dat er bij verzekeraars 'relatief weinig' claims binnenkomen op het gebied van bestuurdersaansprakelijkheid. Zie Significant Public-rapport 2025, p. 15. Het Register voor Verenigingsbestuurders concludeerde in 2024 dat bestuurders van sportverenigingen amper een beroep doen op bestuurdersaansprakelijkheidsverzekeringen. Zie RVVB-rapport 2024, p. 9.

[51] Er zijn voor de drie genoemde sportsectoren (voetbal, hockey en basketbal) overigens wel significante verschillen. Er is veel vaker een BTA-verzekering bij hockey en bij voetbal dan bij basketbal, met een verzekeringsdichtheid van respectievelijk 71.4%, 64.7% en 40.3%. Mogelijk heeft het verschil te maken met het feit dat basketbalverenigingen in de regel geen eigen accommodatie hebben en sporten in een gehuurde hal. De risicoperceptie is daardoor mogelijk lager.

[52] BTA-verzekeringen kennen een ruim rechtsgebied. De verzekering geeft in beginsel werelddekking, echter met uitzondering van aanspraken tegen een verzekerde ingesteld in of naar het recht van de Verenigde Staten van Amerika en/of Canada.

zijn hoedanigheid van bestuurder of commissaris. Onderling samenhangende fouten worden als één fout beschouwd. Benadeelde derde kan zoals gezegd iedereen zijn, met inbegrip van de rechtspersoon-verzekeringnemer. De verzekeraar vergoedt tot maximaal de overeengekomen verzekerde som alle vermogensschade, met uitzondering echter van personenschade (letsel of aantasting van de gezondheid van personen), zaakschade (beschadiging of verlies van zaken etc.), boetes en dwangsommen. BTA-verzekeringen dekken in de tweede plaats naast aansprakelijkheid jegens een derde ook de redelijke kosten van verweer gemaakt op verzoek of met toestemming van de verzekeraar. De BTA-polis heeft dus deels het karakter van een rechtsbijstandverzekering.[53] Gemaakte kosten van verweer en rechtsbijstand (ook in een eventuele tegen een bestuurder of commissaris gerichte procedure van administratieve, strafrechtelijke of toezichthoudende aard die van belang is voor een verzekerd belang onder de BTA-polis[54]) komen voor vergoeding in aanmerking, ook indien de aanspraak ongegrond blijkt. Voor de financiële bescherming en ook de ontzorging die BTA-polissen bieden is dit van groot belang. De kosten van een veel tijd en energie vragend verweer tegen aansprakelijkheidsclaims kunnen hoog oplopen.[55] BTA-verzekeraars kunnen bovendien een belangrijke rol spelen bij de totstandkoming van een schikking[56] met de partij die de bestuurder of commissaris aansprakelijk heeft gesteld.

Uiteraard zijn niet alle fouten verzekerbaar. Zo is opzettelijk door een verzekerde veroorzaakte schade over het algemeen niet verzekerbaar omdat dit in strijd is met de goede zeden en/of de openbare orde (art. 3:40 BW).[57] Andere vormen van schuld (lichte schuld, merkelijke schuld en zelfs grove schuld of roekeloosheid) zijn onder een aansprakelijkheidsverzekering wel verzekerbaar. BTA-verzekeringen sluiten in de regel alleen aanspraken uit die verband houden met en/of voortvloeien uit *opzettelijk* door een verzekerde veroorzaakte en/of beoogde schade of uit een door een verzekerde gepleegd vermogensdelict (diefstal, afpersing, verduistering, valsheid in geschrifte etc.).[58] De

---

53 Bestuurdersaansprakelijkheidsclaims zijn onder gewone rechtsbijstandsverzekeringen vaak uitgesloten. Vgl. Weterings 2017, p. 149 en Postma 2024, par. 2.

54 Bestuurders van stichtingen kunnen dus bijvoorbeeld verweerkosten gemaakt in een procedure op grond van art. 2:298 BW in beginsel vergoed krijgen van de BTA-verzekeraar. In het verleden was dit onder oudere polissen niet steeds het geval. Zie Rb. Rotterdam 26 juli 2006, ECLI:NL:RBROT:2006:AY6382 (*Fuldauerstichting*). De kwestie of verweerkosten in een ontslagprocedure ex art. 2:298 BW verzekerd zijn speelde ook in de zaak tegen bestuurders van Stichting Hulptroepen Alliantie (SHA). De Rechtbank Rotterdam wees in kort geding de vordering van de bestuurders van SHA tegen de BTA-verzekeraar tot vergoeding van (niet gespecificeerde) kosten van verweer af wegens het ontbreken van een voldoende spoedeisend belang. Zie Rb. Rotterdam 4 november 2022, ECLI:NL:RBROT:2022:9375.

55 Zie hierover Schreurs 2013, p. 3, Londonck Sluijk 2017, p. 463 en Weterings 2026, p. 92.

56 Vgl. Weterings 2026, p. 95.

57 Vgl. Van Huizen/Wezeman/Van Eijk-Graveland 2014, p. 117 en Sinninghe Damsté 2015, p. 179/180.

58 Hendrikse 2017b, p. 332 wijst erop dat er geen scherpe grens ligt tussen opzet en de voor bestuurdersaansprakelijkheid vereiste ernstige verwijtbaarheid en dat in dit verband de wijze waarop de derde zijn verwijten aan de bestuurder heeft geformuleerd kunnen doorwerken in het dekkingsstandpunt dat de BTA-verzekeraar zal innemen.

verzekeraar draagt de bewijslast voor de vraag of deze uitsluitingsgrond in een bepaald geval van toepassing is.

De vraag of de BTA-verzekeraar de opzetuitsluiting in kon roepen speelde recent in de zaak berecht in het vonnis van de Rechtbank Noord-Nederland van 15 januari 2025 (*Stichting Propeus*).[59] Stichting Propeus hield zich bezig met het opvangen en begeleiden van mensen met langdurige psychiatrische problematiek, jongeren en gezinnen in nood. In mei 2020 (dus vóór de inwerkingtreding van de WBTR) ging de stichting failliet. De rechtbank achtte in deze procedure de bestuurders van de aan de vennootschapsbelasting onderworpen stichting op grond van art. 2:300a jo. 2:138/2:248 BW wegens kennelijk onbehoorlijk bestuur hoofdelijk aansprakelijk jegens de failliete boedel, met name omdat de bestuurders geen deugdelijke administratie hadden gevoerd. Een door de stichting bij Interpolis afgesloten verzekering bood dekking tegen bestuurdersaansprakelijkheid. De rechtbank oordeelde dat de verzekeraar voor een beroep op de opzetclausule niet kon volstaan met aan te voeren dat de bestuurders de boekhoudplicht hadden geschonden en dat de bestuurders de stichting hadden laten 'doodbloeden' door na te laten nieuwe inkomstenbronnen voor de stichting te zoeken.[60]

Uit de BTA-polissen blijkt dat opzettelijk handelen door of een vermogensdelict van één van de verzekerde bestuurders of commissarissen in beginsel ook aan de andere verzekerden kan worden tegengeworpen. De BTA-verzekeraar kan echter geen beroep doen op deze collectieve uitsluiting jegens de bestuurder of commissaris *die aannemelijk maakt* dat de betreffende gedragingen zich buiten zijn weten of tegen zijn wil hebben voorgedaan.[61] In beginsel verzekerbaar maar in de regel van dekking onder een BTA-polis uitgesloten zijn voorts aanspraken die verband houden met en of voortvloeien uit handelingen door of namens de vereniging of stichting, waardoor één of meer verzekerde bestuurders of commissarissen en/of derden (in)direct persoonlijk worden bevoordeeld, dan wel zulks hebben beoogd zonder daartoe gerechtigd te zijn.[62]

Bevoordeling als hier bedoeld werd aangenomen in het vonnis van de Rechtbank Rotterdam van 15 november 2023 (*Stichting Gehandicaptenzorg Limburg*).[63] De rechtbank nam in deze zaak bevoordeling aan van twee door de stichting zelf aangesproken commissarissen wegens het ontvangen van betalingen waarop zij geen recht hadden en waardoor hun vermogen in positieve zin was beïnvloed. Of sprake is van voordeel zal

---

59 Rb. Noord-Nederland 15 januari 2025, ECLI:NL:RBNNE:2025:657.

60 Zie r.o. 5.11.

61 Zie bijvoorbeeld polisclausule 5.1 (slot) van de door HDI aangeboden BTA-verzekering (zie par. 3.3.1), polisclausule 10.1.3 van de door Markel aangeboden BTA-verzekering (zie par. 3.3.1) en voorwaarde 16, BTA-verzekering Interpolis (zie par. 3.3.1).

62 Zie bijvoorbeeld polisclausule 5.1 sub b van de door HDI aangeboden BTA-verzekering (zie par. 3.3.1), polisclausule 10.1.1 sub b van de door Markel aangeboden BTA-verzekering (zie par. 3.3.1) en voorwaarde 13, BTA-verzekering Interpolis (zie par. 3.3.1).

63 Rb. Rotterdam 15 november 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:10690.

uiteraard steeds van geval tot geval moeten worden beoordeeld. Daarbij kunnen in de praktijk lastige vragen rijzen.[64] De bewijslast terzake rust op de verzekeraar.[65]

Ook een bevoordelingsuitsluiting werkt in beginsel collectief, met eventueel de mogelijkheid voor een aangesproken bestuurder of commissaris om aannemelijk te maken dat de bevoordelingshandeling zich buiten zijn weten of tegen zijn wil heeft voorgedaan.

Ten slotte zien we in BTA-polissen soms – maar dus niet steeds – andere specifieke uitsluitingen. Zo kunnen aanspraken in verband met (bewust) handelen of nalaten in strijd met de statuten van de rechtspersoon[66] of het er niet voor zorgen dat de rechtspersoon adequaat is verzekerd[67] uitdrukkelijk van dekking zijn uitgesloten.

Aansprakelijkheidsverzekeringen van iedere aard kennen in de praktijk een belangrijke temporele beperking om het risico voor de verzekeraar beheersbaar te houden. Gebruikelijk is dat polissen een zogenoemd *claims made*-systeem bevatten. Dit houdt in dat voor dekking bepalend is dat de aanspraak of vordering tot schadevergoeding tijdens de looptijd (contractstermijn) van de verzekeringsovereenkomst tegen de verzekerde is ingesteld *en* dat die aanspraak tijdens die looptijd (of kort daarna) schriftelijk aan de verzekeraar is gemeld.[68] Wel mag het ook gaan om aanspraken in verband met fouten begaan vóór het sluiten van de verzekeringsovereenkomst, die bij het aangaan van de verzekering nog niet bekend waren. Aansprakelijkheidsverzekeraars aanvaarden dus enig 'inlooprisico'. Strikte toepassing van het claims made-beginsel is intussen onbevredigend. Er zal immers vaak enige tijd kunnen liggen tussen de gemaakte fout, het aan het licht

---

64 Zie bijvoorbeeld voor een BCA-verzekering Gerechtshof Den Haag 11 juli 2023, ECLI:NL:GHDHA:2023:1528, *JOR* 2024/31 m.nt. Londonck Sluijk, met eindarrest in Gerechtshof Den Haag 7 mei 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:731.

65 De enkele 'indruk' van de BTA-verzekeraar dat een verzekerde voordeel heeft genoten is zonder concrete onderbouwing onvoldoende om dekking af te wijzen. Zie Rb. Noord-Nederland 15 januari 2025, ECLI:NL:RBNNE:2025:657 (*Stichting Propeus*).

66 Vgl. polisclausule 10.1.1 sub e van de door Markel aangeboden BTA-verzekering (zie par. 3.3.1) en polisclausule 4.1 van de door Allianz aangeboden bestuurdersaansprakelijkheidsverzekering voor rechtspersonen (zie par. 3.3.1).

67 Vgl. voorwaarde 13 van de BTA-verzekering aangeboden door Interpolis (zie par. 3.3.1). Het lijkt ons aannemelijk dat hier bijvoorbeeld kan worden gedacht aan het zorgen voor een goede verzekering voor de opstallen van de vereniging of stichting (daaronder begrepen het tijdig betalen van de daarvoor verschuldigde premie en het tijdig melden van eventuele schade bij de verzekeraar). Bij ernstige schending van deze zorgplicht lijkt ons bestuurdersaansprakelijkheid jegens de rechtspersoon op grond van art. 2:9 BW of art. 6:162 BW niet uitgesloten. Zo zijn er uit de rechtspraak enkele gevallen bekend van bestuurders van besloten vennootschappen die wegens het ontbreken van een adequate bedrijfsaansprakelijkheidsdekking door een benadeelde derde met succes aansprakelijk werden gesteld op grond van art. 6:162 BW, met name in situaties waarin sprake was van (bijzonder) gevaarlijke activiteiten. Zie o.a. Gerechtshof 's-Hertogenbosch 13 oktober 2020, ECLI:NL:GHSHE:2020:3156, *JAR* 2020/286 m.nt. Barentsen, Rb. Overijssel 8 maart 2023, ECLI:NL:RBOVE:2023:887, *JIN* 2023/96 m.nt. Aerts en Rb. Oost-Brabant 27 augustus 2025, ECLI:NL:RBOBR:2025:5452, *RO* 2025/81. Zie recent ook Rb. Oost-Brabant 3 juni 2026, ECLI:NL:RBOBR:2026:3777 (*Monkeysee*).

68 Zie hierover in het algemeen Hendrikse/Van Huizen/Rinkes 2023, p. 1008-1016.

komen van de daardoor veroorzaakte schade, aansprakelijkstelling door de derde en melding daarvan bij de verzekeraar. De gebruikelijke claims made-clausules houden daarmee rekening. Allereerst kan in plaats van het melden van de *aanspraak* tijdens de looptijd van de verzekering vaak worden volstaan met het melden van een *omstandigheid*, dat wil zeggen het melden van feiten in verband met handelen of nalaten van een verzekerde waarvan in redelijkheid kan worden aangenomen dat deze later nog zullen leiden tot een aanspraak. Via deze omstandighedenmelding aanvaarden verzekeraars dus ook een zeker 'nalooprisico' voor aanspraken die pas na het einde van de verzekeringsovereenkomst geldend worden gemaakt. Daarnaast bestaat er soms ook de optionele mogelijkheid om na het einde van de verzekering *uitloopdekking* overeen te komen. Dit houdt in dat er na de beëindiging van het verzekeringscontract nog een bepaalde termijn geldt waarbinnen omstandigheden of aanspraken voor het eerst gemeld mogen worden, vaak tegen aanvullende premie en mogelijk met aanpassing van de verzekeringsvoorwaarden (zoals verlaging van de verzekerde som). Aansprakelijkheid voortvloeiend uit een aanspraak onder een overeengekomen uitloopdekking is echter alleen verzekerd indien die aanspraak betrekking heeft op fouten gemaakt vóór de beëindigingsdatum van de verzekeringsovereenkomst.

BTA-verzekeringen volgen over het algemeen het hierboven omschreven claims made-stelsel, met veelal de optionele mogelijkheid van uitloopdekking (voor een termijn van maximaal vijf jaren) bij het eindigen van de verzekeringsovereenkomst.[69] Een bijzondere situatie doet zich voor bij faillissement van de vereniging of stichting. BTA-polissen bevatten over het algemeen de clausule dat de verzekering automatisch eindigt op de datum van faillietverklaring van de verzekeringnemer.[70] De polis bevat ook voor dat geval een (onherroepelijk) aanbod van de verzekeraar aan de verzekerden (en soms ook aan de gefailleerde verzekeringnemer[71]) tot het verzekeren van het uitlooprisico voor een periode van maximaal vijf jaren. Dit aanbod moet in de regel binnen twee tot drie maanden na het einde van de verzekering worden aanvaard, tegen betaling van een gereduceerd premiebedrag dat binnen die tijd door de verzekerden (c.q. de verzekeringnemer) moet worden voldaan.[72] Aanvaarding van het uitloopaanbod is in ieder geval van groot belang voor de in Deelonderzoek I (hoofdstuk 8), Deelonderzoek II (hoofdstuk 7) en Deelonderzoek III (paragraaf 2.15) behandelde aansprakelijkheid wegens

---

69 Zie bijvoorbeeld polisclausules 2.3-2.6 en 4.1-4.4 van de door HDI aangeboden BTA-verzekering (zie par. 3.3.1) en polisclausules 4 en 6 van de door Markel aangeboden BTA-verzekering (zie par. 3.3.1).

70 De door Centraal Beheer aangeboden BTA-polis eindigt niet automatisch bij faillissement van de rechtspersoon. Wel mag de verzekeraar in dat geval de verzekering binnen twee maanden stoppen (of veranderen) conform verzekeringsvoorwaarde 10 (zie par. 3.3.1).

71 Het aanbod voor uitloopdekking geldt in de BTA-polis van HDI in geval van faillissement van de vereniging of stichting alleen voor de verzekerden (vgl. polisclausule 4.1; zie par. 3.3.1). In de polis van Markel geldt het aanbod voor een dergelijk geval ook voor de (faillissementscurator van de) verzekeringnemer (vgl. polisclausule 6.1.1; zie par. 3.3.1).

72 De verschuldigde aanvullende uitlooppremie per uitloopjaar is bijvoorbeeld 20% of 25% zijn van de laatst overeengekomen gewone jaarpremie.

kennelijk onbehoorlijke taakvervulling leidend tot het faillissement van de vereniging of stichting (art. 2:138/2:248 jo. 2:50a en 2:300a BW). Deze door de faillissementscurator in te roepen aansprakelijkheid is door de invoering van de WBTR uitgebreid tot niet-commerciële verenigingen en stichtingen. Een mogelijke actie van de curator op grond van deze aansprakelijkheidsbepalingen wordt per definitie pas na het einde van de verzekeringsovereenkomst ingesteld. Met het oog daarop is het problematisch dat de BTA-verzekering juist als gevolg van het faillissement van de vereniging of stichting eindigt. Alle betrokkenen (de curator namens de gefailleerde vereniging of stichting en de mogelijk aansprakelijke bestuurders of commissarissen) zullen er dan bij zijn gebaat dat het uitloopaanbod tijdig wordt aanvaard tegen betaling van de uitlooppremie.[73] Hetzelfde geldt indien de faillissementscurator overweegt bestuurders of commissarissen namens de vereniging of stichting aan te spreken op grond van onrechtmatig handelen (art. 6:162 BW) of onbehoorlijk bestuur of onbehoorlijk toezicht (art. 2:9 BW).

Tot slot. De aansprakelijkheidsrisico's die voor bestuurders en commissarissen van verenigingen en stichtingen in de praktijk met name relevant zijn vloeien voort uit art. 2:9 BW (interne aansprakelijkheid jegens de rechtspersoon zelf op grond van onbehoorlijk bestuur of toezicht), art. 2:138/2:248 jo. 2:50a en 2:300a BW (aansprakelijkheid wegens kennelijk onbehoorlijke taakvervulling leidend tot faillissement van de vereniging of stichting) en art. 6:162 BW (onrechtmatig handelen, met name jegens schuldeisers van de vereniging of stichting wegens lichtvaardig contracteren of frustratie van verhaal[74]). Dit kwam uitgebreid aan de orde in de Algemene Inleiding (paragraaf 2.4) en in Deelonderzoek I (hoofdstukken 7 en 8). De dekkingsomschrijving in BTA-verzekeringen is – zoals hiervoor uiteengezet – ruim geformuleerd. De juridische grondslag van de ingestelde aanspraak of de hoedanigheid van de benadeelde partij speelt in beginsel geen rol.[75] BTA-verzekeringen sluiten in die zin goed aan bij de genoemde aansprakelijkheidsrisico's. Die aansprakelijkheden hebben gemeenschappelijk dat sprake moet zijn van ernstig verwijtbaar handelen (hetzij collectief, hetzij van een bestuurder of commissaris individueel). Er geldt dus een verzwaarde aansprakelijkheidsmaatstaf. Inherent aan BTA-verzekeringen is dat zij juist in dat geval dekking beogen, met uiteraard de nodige of voor de hand liggende uitsluitingen zoals opzettelijk handelen of bevoordeling. Wel merken wij daarbij op dat de grens tussen verzekerd ernstig

---

73 Zie over de positie van de curator bij aanvaarding van het uitlooprisico met name Hendrikse 2017a. Zie ook Hendriksen & Kalff 2008, p. 110. Uit de enquête die wij hebben gehouden onder curatoren blijkt dat zeker voor het inroepen van de faillissementsaansprakelijkheid een gebrek aan verhaalsmogelijkheden voor de curator aanleiding kan zijn af te zien van een actie tegen bestuurders of commissarissen. Zie Deelonderzoek II, par. 7.3.1, 7.3.2 en 7.5.

74 Bij faillissement van een vereniging of stichting kan de curator bestuurders (en/of commissarissen) mogelijk ook wegens benadeling van de gezamenlijk benadeelde schuldeisers aanspreken uit hoofde van art. 6:162 BW.

75 Zie ook Sinninghe Damsté 2015, p. 177 en Hendrikse 2017b, p. 329.

verwijtbaar handelen en onverzekerd opzettelijk handelen in de praktijk niet altijd helder zal zijn.

3.3.4 Sportverenigingen en BTA-verzekeringen

Voor ons onderzoek hebben wij ook kennisgenomen van informatie die online op de websites van sportbonden is te vinden. Daarbij hebben wij ons geconcentreerd op de websites van de tien naar ledenaantal gemeten grootste sportbonden.[76] Alle bonden verstrekken allereerst duidelijke (en vaak uitgebreide) informatie over de inhoud van de WBTR, met ook nadrukkelijk aandacht voor de aansprakelijkheidsrisico's voor bestuurders en commissarissen van de aangesloten verenigingen of stichtingen. Het gaat hier in volgorde van grootte om (1) de Koninklijke Nederlandse Voetbalbond (KNVB)[77], (2) de Koninklijke Nederlandse Lawn Tennis Bond (KNLTB)[78], (3) de Sportvisunie[79], (4) de Koninklijke Nederlandse Golf Federatie (NGF)[80], (5) de Koninklijke Nederlandse Hockey Bond (KNHB)[81], (6) de Koninklijke Nederlandse Gymnastiek Unie (KNGU)[82], (7) de Koninklijke Nederlandse Hippische Sportfederatie (KNHS)[83], (8) de Koninklijke Nederlandse Atletiek Unie (KNAU)[84], (9) de Koninklijke Nederlandse Zwembond (KNZB)[85] en (10) de Nederlandse Volleybal Bond (NeVoBo)[86]. Deze laatste bond verwijst daarbij mede naar derden (de site WBTR.nl en de Nederlandse Stichting voor Vereniging en recht). Diverse bonden bieden de aangeslotenen bovendien een ingang voor het vragen van juridisch advies in het algemeen. Daarnaast is ook uitvoerige informatie over de WBTR en over de risico's van bestuurdersaansprakelijkheid te vinden op de website van NOC*NSF[87] en op de door NOC*NSF geschreven website 'Clubbase'.[88]

Sportbonden spelen vaak ook een rol bij diverse verzekeringsdekkingen voor de bij hen aangesloten rechtspersonen. Op de website van NOC*NSF wordt er uitdrukkelijk en

---

76 Zie het NOC*NSF-rapport *Zo sport Nederland, Belangrijkste trends en ontwikkelingen in sportdeelname 2024*, p. 59 (te raadplegen via https://cdn.nocnsf.nl/media/metnjgkr/zo-sport-nederland-nocnsf-sportdeelname-2024.pdf).

77 Zie https://www.knvb.nl/assist-bestuurders/regels-bepalingen/wetgeving/wbtr.

78 Zie https://www.centrecourt.nl/alles-voor-verenigingen/juridisch/wbtr/?_gl=1*v2k09h*_up*MQ..*_ga*MTI0MDgzOTQzMi4xNzY4NDgwNDk0*_ga_D0KEDT27RP*czE3Njg0ODA0OTMkbzEkZzEkdDE3Njg0ODA1MDMkajUwJGwwJGgw*_ga_SRCHBVTS07*czE3Njg0ODAzODMkbzQkZzEkdDE3Njg0ODA1MDMkajUkbDAkaDA.

79 Zie https://a.storyblok.com/f/287388201423845/x/74d023d001/wbtr-juridische-info-2021.pdf en https://www.sportvisunie.nl/nl/HSV-service/bestuur/wetten-en-regels.

80 Zie https://www.ngf.nl/caddie/besturen-in-golf/wet-bestuur-en-toezicht-rechtspersonen.

81 Zie https://www.knhb.nl/clubsupport/bestuurder/goed-besturen/rol-van-de-bestuurder.

82 Zie https://dutchgymnastics.nl/clubbestuurders/clubondersteuning/beleid-en-clubzaken/juridische-ondersteuning/de-wbtr-wetgeving.

83 Zie https://www.knhs.nl/onze-sportaanbieders/verenigingen/wet-bestuur-en-toezicht-rechtspersonen.

84 Zie https://www.atletiekunie.nl/artikelen/bestuur/wbtr-van-belang-voor-alle-verenigingen-en-stichtingen/.

85 Zie https://www.knzb.nl/nieuws/pas-tijdig-jouw-statuten-aan-en-voldoe-aan-de-wbtr-2.

86 Zie https://www.nevobo.nl/nieuws/wet-toezicht-en-bestuur-rechtspersonen-per-1-juli/.

87 Zie https://www.nocnsf.nl/handboek-wet-en-regelgeving/3-aansprakelijkheid.

88 Zie https://clubbase.sport.nl/kennisbank/bestuur-en-organisatie/wbtr.

uitvoerig op gewezen dat in sommige gevallen verzekering via een sportbond mogelijk is.[89] Zeven van de tien grootste bonden hebben bij verzekeraars via mantelcontracten collectieve verzekeringen afgesloten voor diverse risico's, met inbegrip van bestuurdersaansprakelijkheid.[90] Het gaat hier om de KNLTB, de Sportvisunie, de NGF, de KNHS, de KNAU, de KNZB en de NeVoBo. Bestuurders en commissarissen van bij deze bonden aangesloten rechtspersonen zijn automatisch (of soms na aanmelding) verzekerd.[91] Wel kunnen in die gevallen voorwaarden aan de omvang van het vermogen van de aangeslotene worden gesteld, zoals dat het eigen vermogen positief moet zijn en dat het balanstotaal een bepaald maximum (bijvoorbeeld € 500.000) niet mag overschrijden.[92] De verschuldigde premies zijn in de regel verdisconteerd in de contributie of afdracht die door een aangeslotene jaarlijks aan de sportbond wordt betaald. Sommige bonden bieden deze collectieve verzekeringen al jaren aan, anderen pas sinds kort.

De verschillende collectieve BTA-dekkingen, soms via gespecialiseerde tussenpersonen ondergebracht bij een verzekeraar, zijn onderling sterk vergelijkbaar en volgen de hiervoor in de paragrafen 3.3.3 en 3.3.4 beschreven algemene systematiek. Wel is de hoogte van de verzekerde som bij de collectieve verzekeringen anders geregeld. Het mantelcontract bevat standaard een hoofdlimiet per jaar (veelal € 2.500.000 tot € 5.000.000, of zelfs € 10.000.000), zijnde de maximale uitkeringsverplichting van de verzekeraar per contractsjaar voor alle verzekerden van alle aangeslotenen gezamenlijk. Een lagere verzekerde som geldt echter voor de dekking van bestuurdersaansprakelijkheid bij de afzonderlijke aangesloten verenigingen. We zien daarin nog wel duidelijke verschillen. De hoogste sublimiet van € 1.000.000 per

---

89 Zie https://www.nocnsf.nl/handboek-wet-en-regelgeving/9-verzekeringen-voor-vrijwilligerswerk. Zie ook https://www.nocnsf.nl/handboek-wet-en-regelgeving/3-verzekeringen en https://www.nocnsf.nl/nieuws/2025/04/vrijwillige-bestuurders-onder-druk-steun-en-oplossingen-voor-sportverenigingen.

90 Collectieve verzekeringen zien we ook bij andere bonden. Om enkele voorbeelden te noemen: collectieve BTA-verzekeringen zijn er onder meer bij de Nederlandse Basketball Bond (NBB), zie https://basketball.nl/kennishub/bestuurder/collectieve-verzekeringen/, bij het Koninklijk Nederlands Watersport Verbond, zie https://www.watersportverbond.nl/verzekeringen/voor-verenigingen/bestuurders-aansprakelijkheids-verzekering en bij de Nederlandse Onderwatersport Bond (NOB), zie https://onderwatersport.org/voor-bestuurders/aansprakelijkheidsverzekering-bestuurders-toezichthouders/.

91 Bij het afsluiten van de verzekering (of bij toetreding tot de bond van een nieuwe vereniging of stichting) dient in de regel wel een (beknopt) vragenformulier te worden ingevuld (met onder meer een 'no claim-verklaring').

92 Ter illustratie: voor de collectieve BTA-verzekering van de KNHS gelden als voorwaarden dat het balanstotaal van een aangesloten vereniging niet hoger is dan € 1.000.000 en dat een eventueel negatief eigen vermogen is niet lager € 150.000. Zie https://www.knhs.nl/media/mf4pnfpy/brief-aan-verenigingen-inzake-wbtr.pdf.

aangeslotene wordt gehanteerd voor leden van de KNLTB[93] en de NGF[94]. Sublimieten van € 500.000 per jaar zien we bij de Sportvisunie[95], de KNHS[96] en de KNAU[97]. De laagste sublimieten (€ 250.000) gelden voor aangeslotenen van de KNZB[98] en de NeVoBo[99].

Ook lagere sublimieten bij collectieve verzekeringen komen in de sportwereld wel voor.[100] Het staat individuele verenigingen overigens geheel vrij om naast een geldende collectieve verzekering ook een eigen BTA-verzekering af te sluiten onder eigen voorwaarden met bijvoorbeeld een hogere verzekerde som.

De vorige alinea's waren in hoofdzaak gewijd aan de automatische, aan het lidmaatschap van de koepelorganisatie gekoppelde collectieve BTA-verzekering. Een sportbond kan het afsluiten van een BTA-verzekering ook op andere wijze faciliteren. Dit zien we bij de één van de tien grootste sportbonden, de Koninklijke Nederlandse Gymnastiek Unie (KNGU). Voor alle bij de KNGU aangesloten verenigingen en hun leden heeft de KNGU weliswaar collectief een algemene aansprakelijkheidsverzekering en een ongevallenverzekering afgesloten, maar geen BTA-verzekering. De KNGU verstrekt op de website echter wel

---

93 https://www.centrecourt.nl/nieuws/2025/06/maak-gebruik-van-de-knltb-bestuurdersaansprakelijkheid-verzekering-via-howden/?_gl=1*xyd1jf*_up*MQ..*_ga*MTg3ODcxMzc2Mi4xNzY4NjgwMzQw*_ga_D0KEDT27RP*czE3Njg2ODAzMzkkbzEkZzEkdDE3Njg2ODAzNTEkajQ4JGwwJGgw*_ga_SRCHBVTS07*czE3Njg2ODAzMzkkbzEkZzAkdDE3Njg2ODAzNTEkajQ4JGwwJGgw. De website vermeldt dat de aangesloten verenigingen hiervoor jaarlijks een premie betalen van circa € 32.

94 https://www.ngf.nl/over-de-ngf/ngf-verzekeringen-voor-clubs-en-banen#Bekijk%20de%20verzekeringen. Zie voor informatie over de afgesloten polis ook https://hienfeld.nl/nl-nl/zakelijke-verzekeringen/bestuurdersaansprakelijkheid en https://a.storyblok.com/f/145278/x/babd9343d4/voorwaarden-bta-bta-2020-hf.pdf.

95 Zie https://everionsport.nl/collectief/sportvisunie. De BTA-verzekering voor aangesloten verenigingen van de Sportvisunie is afgesloten bij HDI en geldt per 1 januari 2026. De verenigingen hoeven daarvoor niet extra te betalen.

96 Zie https://www.knhs.nl/onze-sportaanbieders/verenigingen/bestuurdersaansprakelijkheidsverzekering en https://zekerinsport.nl/producten/bestuurdersaansprakelijkheidsverzekering/.

97 Zie over de bij HDI afgesloten polis https://everionsport.nl/collectief/atletiekunie/ en https://www.atletiekunie.nl/kenniscentrum/ondersteuning-bestuur/verzekeringen/.

98 De KNZB heeft al sinds 2006 een collectieve BTA-verzekering afgesloten bij Markel. Zie https://www.knzb.nl/kennisartikelen/verzekeringen en https://www.knzb.nl/kennisartikelen/bestuurdersaansprakelijksheidsverzekering.

99 De verzekering via NeVoBo geldt per 1 september 2025. Zie https://www.nevobo.nl/kenniscentrum/verzekeringen-en-juridische-hulp/ en https://www.nevobo.nl/nieuws/bestuurdersaansprakelijkheidsverzekering-collectief-geregeld/. De NeVoBo verwijst overigens ook naar een 'behoeftest' voor een bestuurdersaansprakelijkheidsverzekering. Die test is ontwikkeld door de Nederlandse stichting voor vereniging en recht (zie https://www.verenigingenrecht.nl/nl).

100 De collectieve BTA-verzekeringen voor aangeslotenen van het Nederlands Handbal Verbond (NFV) bijvoorbeeld kende in 2016 nog een sublimiet van € 100.000. Zie https://handbal.nl/voor_verenigingen/verenigingsondersteuning/#tab_anchor_block-9e7cb3fb94b9745990a43a57735406ea-verzekeringen.

informatie voor de aangeslotenen om optioneel (zelf) een BTA-verzekering af te sluiten, op basis van een vereenvoudigd aanvraagformulier en tegen gereduceerde premie.[101]

Ten slotte, bij de resterende twee grootste sportbonden, de KNHB en de KNVB, vonden we geen collectieve regeling voor een BTA-verzekeringen. De website van de KNHB vermeldt geen specifieke informatie over bestuurdersaansprakelijkheidsverzekeringen, wel over andere door de bond aangeboden belangrijke collectieve verzekeringen.[102] De KNVB vermeldt dat er via de bond geen BTA-dekking wordt aangeboden en dat aangesloten verenigingen zo nodig zelf voor een BTA-verzekering moeten zorgen.[103]

In de hierna volgende paragraaf besteden wij enige aandacht aan de zogenoemde vrijwilligersverzekering. Deze door een Nederlandse gemeente af te sluiten verzekering is niet alleen relevant voor sportorganisaties maar heeft een bredere strekking. De vrijwilligersverzekering kan ook dekking bieden voor risico's van bestuurdersaansprakelijkheid.

3.3.5 Vrijwilligersverzekering

Zoals opgemerkt in paragraaf 3.3.1 wordt door verzekeraar Centraal Beheer (een merk van Achmea Schadeverzekeringen N.V.) de zogenoemde vrijwilligersverzekering aangeboden.[104] Het gaat om een verzekering afgesloten door een gemeente, met een brede dekking voor 'vrijwilligers', stagiairs en mantelzorgers. De polis omvat met name een ongevallenverzekering en een algemene aansprakelijkheidsverzekering voor schade toegebracht aan personen of aan zaken van anderen.[105] Vrijwilligers zijn onder meer degenen die werkzaamheden verrichten bij verenigingen en stichting in de desbetreffende gemeente, indien die rechtspersonen 'een sociaal maatschappelijk belang dienen'. Wanneer precies sprake is van zo'n sociaal maatschappelijk belang wordt in de polis echter niet nader uitgewerkt. Uit de brochures van de vrijwilligersverzekering blijkt

---

[101] Zie https://dutchgymnastics.nl/clubbestuurders/clubondersteuning/beleid-en-clubzaken/verzekeringen. Zie ook https://everionsport.nl/collectief/kngu/aanmelden/. Deze verzekering kan worden afgesloten bij HDI tegen een premie van circa € 83 per jaar, met een afzonderlijke verzekerde som van € 250.000 per jaar.

[102] Zie https://www.knhb.nl/clubsupport/bestuurder/financien-en-continuiteit/financieel-beleid#collectieve-verzekeringen. In het met een bestuurder van de KNHB gehouden interview kwam naar voren dat onder de aangeslotenen vragen leven over de wenselijkheid van aansprakelijkheidsverzekeringen. Zie Deelonderzoek II, par. 5.2.2.

[103] Zie https://www.knvb.nl/assist-bestuurders/regels-bepalingen/knvb-bepalingen/verzekeringen. De KNVB adviseert niet concreet over BTA-verzekeringen. De KNVB-respondent merkte in het gehouden interview op dat de vraag naar (het afsluiten van) een bestuurdersaansprakelijkheidsverzekering iets is toegenomen. Zie Deelonderzoek II, par. 5.2.2.

[104] Zie https://www.centraalbeheer.nl/zakelijk/bedrijfsverzekeringen/vrijwilligersverzekering.

[105] Zie voor de algemene polisvoorwaarden van de vrijwilligersverzekering https://www.centraalbeheer.nl/-/media/files/zakelijk/polisvoorwaarden/2024/zav24-algemene-voorwaarden.pdf. Zie voor de bijzondere voorwaarden *https://www.centraalbeheer.nl/-/media/files/zakelijk/polisvoorwaarden/2026/lvv26-vrijwilligersverzekering.pdf.*

dat in ieder geval verenigingen of stichtingen die zuiver een privébelang dienen, zoals een Vereniging van Eigenaren (VvE), uitgesloten zijn. De vrijwilliger mag voorts geen persoonlijk, financieel of commercieel belang of gewin hebben bij die werkzaamheden, zijn werkzaamheden niet uitoefenen in loondienst van de vereniging of stichting en de werkzaamheden niet uitoefenen voor zijn beroep. Wel mag de vrijwilliger een vergoeding ontvangen conform de regeling van de Belastingdienst.[106]

De vrijwilligersverzekering wordt al sinds 2008 aangeboden en is destijds ontwikkeld in samenwerking met en financiële steun van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).[107] De betrokkenheid van de VNG als partij is op 1 januari 2025 geëindigd.[108] Via de vrijwilligersverzekering kan een Nederlandse gemeente tegen relatief beperkte kosten[109] in één keer alle vrijwilligers verzekeren die in de gemeente werkzaamheden verrichten bij bijvoorbeeld een culturele stichting, een speeltuinvereniging of een sportvereniging.[110] Een aparte registratie of aanmelding van die vrijwilligers is niet nodig. Meer dan 300 gemeenten maken inmiddels gebruik van deze verzekering,[111] soms onder een eigen naam.[112] Op de website van deze gemeenten is daarover nadere informatie te vinden.[113] Er lijkt overigens wel veel variatie te zijn in de mate van gedetailleerdheid van de gemeentelijke informatievoorziening. Zie hierover ook het Significant Public-rapport 2025 (p. 15/16), waar voorts wordt gesignaleerd dat de informatieverstrekking over de vrijwilligersverzekering door de Rijksoverheid zelf summier is en dat een groot deel van de doelgroep niet goed geïnformeerd is. De onderzoekers van Significant Public adviseerden naast verbetering van de informatieverstrekking ook de versterking van een

---

[106] Krachtens deze regeling mag in 2026 de vrijwilligersvergoeding niet hoger dan zijn € 220 per maand en niet hoger dan € 2.200 per jaar. Zie https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/zakelijk/bijzondere_regelingen/stichtingen_en_verenigingen/vrijwilligers-personeel-en-loonheffingen/vrijwilligersregeling.

[107] Zie hierover Significant Public-rapport 2025, p. 9.

[108] Zie https://vng.nl/nieuws/verzekeringen-centraal-beheer-niet-meer-via-vng.

[109] De premie wordt berekend op basis van onder meer het inwonertal van een gemeente. Zie voor een indicatieve premieberekeningstool https://www.centraalbeheer.nl/zakelijk/bedrijfsverzekeringen/vrijwilligersverzekering. Volgens deze tool is de indicatieve jaarpremie voor een gemeente van gemiddelde grootte (zoals Woerden) ruim € 7.000. Voor een middelgrote gemeente als Groningen ligt die premie in de orde van grootte van € 27.000 en voor Amsterdam, de grootste gemeente van Nederland, van € 114.000.

[110] Onder meer NOC*NSF attendeert uitdrukkelijk op het bestaan van deze vrijwilligersverzekering. Zie https://www.nocnsf.nl/handboek-wet-en-regelgeving/9-verzekeringen-voor-vrijwilligerswerk.

[111] Zie https://www.centraalbeheer.nl/zakelijk/bedrijfsverzekeringen/vrijwilligersverzekering.

[112] Zo wordt de door de gemeente Rotterdam afgesloten vrijwilligersverzekering 'Maasstadpolis' genoemd. Zie https://www.rotterdam.nl/vrijwilligerswerk.

[113] Zie voor enige willekeurige voorbeelden de informatie verstrekt door de gemeenten Amsterdam (https://www.amsterdam.nl/vga/zakelijke/vrijwilligers/amsterdamse-o/\), Eemsdelta (https://www.eemsdelta.nl/vrijwilligerswerk), Groningen (https://gemeente.groningen.nl/vrijwilligersverzekering), Den Haag (https://www.denhaag.nl/nl/zorg-en-ondersteuning/verzekering-voor-haagse-vrijwilligers/), Ooststellingwerf (https://www.ooststellingwerf.nl/collectieve-vrijwilligersverzekering), Woerden (https://www.woerden.nl/Meedoen/Vrijwilligersverzekering) en Sittard-Geleen (https://sittard-geleen.nl/wonen/verenigingen/vrijwilligersverzekering-vng/).

professionele ondersteuningsstructuur voor vrijwillige bestuurders. Zie Significant Public-rapport 2025, p. 18.[114] In reactie hierop heeft de (toenmalige) Staatssecretaris van VWS de Tweede Kamer bij brief van 11 december 2025 laten weten stappen te ondernemen om de bekendheid over de vrijwilligersverzekering te vergroten en de communicatie te verbeteren, onder meer door met de betrokken partijen een lijst op te stellen met de meeste voorkomende vragen met bijbehorende antwoorden over deze verzekering.[115] Deze vragen en antwoorden zijn bijvoorbeeld te vinden op de website van de Vereniging Sport en Gemeenten (VSG).[116]

De vrijwilligersverzekering biedt optioneel (dat wil zeggen: indien dit op het polisblad is vermeld) ook dekking tegen aansprakelijkheid van vrijwilligers als bestuurder of commissaris van een vereniging en stichting. De meeste gemeenten hebben van deze optie gebruik gemaakt.[117] De dekking geldt in dat geval voor bestuurders en commissarissen van verenigingen of stichtingen die gevestigd zijn in de gemeente die de verzekering heeft afgesloten. Deze BTA-dekking onder de vrijwilligersverzekering geldt echter alleen voor functionarissen van een vereniging of stichting met enigszins beperkt balanstotaal (kort gezegd: het totaal van alle activa (bezittingen) of passiva (eigen vermogen en schulden). Het balanstotaal van de rechtspersoon over de drie jaren voorafgaand aan het lopende verzekeringsjaar moet gemiddeld minder zijn dan (thans) € 750.000.[118] Vóór 2026 gold een duidelijk lagere balansgrens van € 500.000. Zie ook Significant Public-rapport 2025, p. 10 en p. 15/16, waarin wordt opgemerkt dat met name vrijwilligerbestuurders en commissarissen van organisaties met een eigen accommodatie (zoals een buitensportlocatie) door die (niet altijd bekende) grens buiten de dekking kunnen vallen. Naar aanleiding daarvan is de Staatssecretaris van VWS in gesprek gegaan met Centraal Beheer/Achmea ‘om de vrijwilligersverzekering aan te passen naar de huidige tijd’.[119]

---

[114] In het rapport wordt daarnaast versterking van een professionele ondersteuningsstructuur voor vrijwillige bestuurders voorgesteld.

[115] *Kamerstukken II* 2025/26, 30234, nr. 434, bijlage 5, p. 3/4. Staatssecretaris Tielen schrijft: “Hiermee worden gemeenten op de hoogte gebracht van de laatste ontwikkelingen rondom de vrijwilligersverzekering en wat wel en niet verzekerd wordt. Daarnaast roept de VSG gemeenten op om deze informatie te delen met vrijwilligersorganisaties, zoals sportverenigingen die lokaal werkzaam zijn, zodat ook zij hiervan kennis kunnen nemen. Tot slot wordt deze informatie ook via de communicatielijnen van het Sportakkoord ontsloten, zodat bestuurders van sportverenigingen beter bereikt worden.”

[116] Zie https://sportengemeenten.nl/vraag-antwoord-vrijwilligersverzekering-en-gemeenten/.

[117] Zie Significant Public-rapport 2025, p. 18. De onderzoekers van Significant Public stellen om redenen van eenduidigheid, eenvoud en uniformiteit voor de bestuurdersaansprakelijkheid als standaardmodule op te nemen in de vrijwilligersverzekering. Zie Significant Public-rapport 2025, p. 20. Ook Tweede Kamerlid Van Dijk (CDA) heeft begin 2026 aangedrongen op een dergelijke standaarddekking. Zie *Kamerstukken II* 2025/26, 36800 XVI, nr. 188, p. 23 en 35.

[118] Zie verzekeringsvoorwaarde 57.

[119] Zie *Kamerstukken II* 2025/26, 30234, nr. 434, bijlage 5, p. 4. Instemmend over deze verbetering Tweede Kamerlid Van Dijk (CDA), *Kamerstukken II* 2025/26, 36800 XVI, nr. 188, p. 23.

De vrijwilligersverzekering moet overigens worden gezien als een extra (secundair) vangnet. Dat wil zeggen: de bestuurdersaansprakelijkheid is onder de vrijwilligersverzekering alleen gedekt indien de vereniging of stichting zelf geen (toereikende) BTA-verzekering heeft afgesloten.[120]

De vrijwilligersverzekering biedt net als een zelfstandige BTA-verzekering brede dekking tegen door anderen geleden vermogensverlies waarvoor een verzekerde vrijwilliger als bestuurder of commissaris aansprakelijk is. De verzekerde som bedraagt € 1.000.000 per aanspraak met een maximum van € 2.000.000 per verzekeringsjaar voor alle bestuurders en commissarissen van de vereniging of stichting, die deze functie als vrijwilliger vervullen, tezamen.[121] Daarnaast kan een op het polisblad vermelde jaarlimiet voor de verzekerden van alle verenigingen en stichtingen in de gemeente gezamenlijk gelden. De bestuurdersaansprakelijkheidsmodule van de vrijwilligersverzekering volgt grosso modo de verzekeringssystematiek van reguliere BTA-verzekeringen zoals omschreven in de paragrafen 3.3 en 3.4.[122] Zo zijn ook de kosten van verweer verzekerd. In de praktijk is dit een belangrijk element van de vrijwilligersverzekering.[123] Naast opzettelijk handelen is ook onder de vrijwilligersverzekering uitgesloten schade die ontstaat omdat een verzekerde iets doet met de bedoeling om een verzekerde of een ander voordeel te geven, alsmede schade voortvloeiend uit een vermogensdelict. Schade ontstaan omdat een verzekerde bewust verzekeringspremie voor een vereniging of stichting niet betaalt is eveneens ongedekt. Een bijzondere uitsluiting echter betreft schade die te maken heeft met beleggingen of leningen.[124] En anders dan onder een zelfstandige BTA-verzekering is de bestuurdersaansprakelijkheid van feitelijk leidinggevenden in de regel niet expliciet gedekt onder de vrijwilligersverzekering.[125]

Uit het in 2025 uitgevoerde onderzoek van Significant Public komt naar voren dat onder de vrijwilligersverzekering ‘in de afgelopen drie jaar enkele tientallen claims (zijn) ingediend betreffende de bestuurdersaansprakelijkheidsverzekeringsmodule (…)’ en dat

---

120 Over dit secundaire karakter bestaat wel eens verwarring (vgl. bijvoorbeeld *Kamerstukken II* 2025/26, 36800 XVI, nr. 188, p. 23). Het secundaire karakter ziet alleen op de vraag of er een andere aansprakelijkheidsverzekering is en staat los van de vraag of de aansprakelijke vrijwilliger al dan niet zelf verhaal biedt.

121 Zie https://www.centraalbeheer.nl/-/media/files/zakelijk/vrijwilligersverzekering/brochureverzekeringsoverzichtvrijwilligers.pdf. Zie ook Significant Public-rapport 2025, p. 9. De verhoging van de verzekerde som in 2026 is een gevolg van het genoemde overleg van staatssecretaris Tielen met Centraal Beheer/Achmea om de vrijwilligersverzekering te verbeteren. Zie *Kamerstukken II* 2025/26, 30234, nr. 434, bijlage 5, p. 4.

122 Een bijzonderheid ten opzichte van de meeste reguliere BTA-verzekeringen is wel dat de bestuurdersaansprakelijkheidsdekking onder de vrijwilligersverzekering niet automatisch eindigt in geval van faillissement van de vereniging of stichting waar de vrijwilliger werkzaamheden verricht.

123 Zie Significant Public-rapport 2025, p. 14.

124 Zie voor dit alles verzekeringsvoorwaarde 63. De opzetuitsluiting geldt uitdrukkelijk ook als de verzekerde niet zelf maar iemand in een groep waarvan verzekerde deel uitmaakt iets doet of niet doet.

125 Wel geldt de verzekering ook voor echtgenoten, geregistreerd partners of nabestaanden van vrijwilligers die leidinggeven en handelingen verrichten voor de vereniging of stichting. Zie polisvoorwaarde 57.

het bij de meeste zaken gaat om het voorzien van verweer voor de vrijwillige bestuurders in kwestie. Het rapport vermeldt voorts dat er volgens Centraal Beheer sinds de komst van de WBTR geen stijging in meldingen is te zien en dossiers op dezelfde manier worden beoordeeld als vóór de invoering van de WBTR.[126] Precieze cijfers met betrekking tot vrijwilligersverzekeringen zijn echter niet publiek. Er zijn geen openbare (concurrentiegevoelige) bedrijfsgegevens die inzichtelijk maken hoeveel premie er specifiek in totaal wordt betaald of tot welk bedrag (en voor welke schades) bijvoorbeeld uitkeringen zijn gedaan.[127]

3.3.6 Enkele conclusies ten aanzien van de BTA-verzekering en vrijwilligersverzekering

In paragraaf 3.3 is aandacht besteed aan de bescherming die aansprakelijkheidsverzekeringen bieden voor bestuurders en commissarissen van verenigingen en stichtingen. Er is op de markt een ruim aanbod aan BTA-verzekeringen die de persoonlijke aansprakelijkheid van bestuurders en commissarissen voor vermogensschade aan derden toegebracht dekken. Over het bestaan en de reikwijdte van deze verzekeringen is gedetailleerde informatie te vinden. Uit ons onderzoek blijkt dat de relevantie van BTA-verzekeringen breed onder ogen wordt gezien. Dat geldt niet alleen in de semipublieke sector en vrijwilligerssector (zie Deelonderzoek II, paragraaf 5.5.1 en 5.5.2) maar ook in de sportsector (zie paragraaf 3.3.4 en 3.3.5 hiervoor). Voor die laatste sector concludeerden wij dat gelet op de premiestelling een passende BTA-verzekering binnen het financiële bereik van de meeste sportclubs kan liggen. Er zijn overigens geen gedetailleerde gegevens over de verzekeringsdichtheid van BTA-verzekeringen of over aantal en omvang van al dan niet gehonoreerde claims onder deze verzekeringen.

De modelpolissen van BTA-verzekeringen hebben veel gemeenschappelijke kenmerken. De verzekering wordt afgesloten door de rechtspersoon zelf. Voor een vereniging of stichting met balanstotaal en/of omzet tot een bepaalde grootte (in de praktijk tot maximaal € 5.000.000) kan dat in de regel veelal eenvoudig en online. De kring van verzekerde personen is ruim. Dat geldt ook voor de gangbare dekkingsomvang. BTA-verzekeringen sluiten goed aan bij de bestaande aansprakelijkheidsrisico's en dekken met name ook redelijke kosten van verweer. Wel is alertheid geboden in faillissementssituaties. Door het faillissement van de rechtspersoon eindigt in beginsel de verzekering, zij het veelal met de mogelijkheid uitloopdekking in te kopen (zie paragraaf 3.3.3). BTA-verzekeringen kennen voorts de nodige uitsluitingsclausules. Beperkend is vooral de dekkingsuitsluiting bij claims verband houdend met handelingen waardoor een verzekerde persoonlijk wordt bevoordeeld. Minder uniformiteit is er ten slotte voor wat

[126] Zie Significant Public-rapport 2025, p. 14.
[127] Zie hierover ook de Staatssecretaris van VWS, *Kamerstukken II* 2025/26, 36800 XVI, nr. 188, p. 35.

betreft de verzekerde som, zijnde het maximaal per verzekeringsjaar door de verzekeraar eventueel uit te keren schadebedrag. Voor standaardpolissen varieert die verzekerde som in de praktijk van relatief lage bedragen (€ 100.000 of € 250.000) tot ruimere sommen in de orde van grootte van € 1.000.000 tot € 2.500.000.

In paragraaf 3.3.4 gingen wij in op BTA-verzekeringen voor sportverenigingen en meer specifiek voor de aangesloten organisaties van de tien grootste sportbonden in Nederland. Alle bonden verstrekken duidelijke informatie over de inhoud van de WBTR, met ook nadrukkelijk aandacht voor de aansprakelijkheidsrisico's voor bestuurders en commissarissen. De bonden spelen vaak ook een rol bij diverse verzekeringsdekkingen voor de bij hen aangesloten rechtspersonen. Zeven van de tien grootste bonden hebben bij verzekeraars via mantelcontracten collectieve verzekeringen afgesloten voor diverse risico's, met inbegrip van bestuurdersaansprakelijkheid. Deze collectieve BTA-verzekeringen zijn onderling sterk vergelijkbaar. Wel loopt ook hier de hoogte van de verzekerde som sterk uiteen. Mantelcontracten bevatten een hoofdlimiet per jaar. Daarbinnen geldt een jaarlijkse verzekerde som voor de dekking van bestuurdersaansprakelijkheid bij de afzonderlijke aangesloten verenigingen. In die sublimieten bestaan duidelijke verschillen, variërend van een geringe dekking van € 100.000 tot een dekking van € 1.000.000. Sportclubs kunnen indien wenselijk zelf een aanvullende BTA-verzekering afsluiten.

Bestuurders en commissarissen van sportverenigingen kunnen ook dekking vinden onder de zogenoemde vrijwilligersverzekering. Deze door verzekeraar Centraal Beheer aangeboden verzekering kan worden afgesloten door een Nederlandse gemeente en biedt bescherming tegen diverse risico's van met name vrijwilligers die werkzaamheden verrichten voor een vereniging in de desbetreffende gemeente. Deze verzekering, die recent meer onder de aandacht wordt gebracht, is op ruime schaal afgesloten. Zie paragraaf 3.3.5. Voor verzekeringsdekking is wel vereist dat de rechtspersoon waarbij de vrijwilliger werkzaam is een sociaal maatschappelijk belang dient. Wanneer daarvan precies sprake is, is niet nader uitgewerkt.

De vrijwilligersverzekering biedt ook dekking tegen aansprakelijkheid van vrijwilligers als bestuurder of commissaris van een vereniging en stichting, maar alleen optioneel en niet standaard. De meeste gemeenten zouden echter van deze optie gebruik hebben gemaakt. De BTA-dekking geldt in dat geval alleen bij rechtspersonen met een balanstotaal van minder dan (thans) € 750.000. De jaarlijkse verzekerde som is recent meer *up to date* gebracht, met sublimieten van € 1.000.000 per aanspraak en € 2.000.000 voor alle bestuurders en commissarissen van de rechtspersoon tezamen. De vrijwilligersverzekering volgt grosso modo de verzekeringssystematiek van reguliere BTA-verzekeringen. Anders dan onder een zelfstandige BTA-verzekering is de bestuurdersaansprakelijkheid van feitelijk leidinggevenden standaard niet expliciet gedekt.

Hoofdstuk 4
Implicaties van uitgestelde inwerkingtreding van de WBTR-bepalingen inzake het monistische bestuursmodel (onderzoeksvraag 16)

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de beantwoording van **onderzoeksvraag 16** centraal: Wat zijn de implicaties van het nog niet in werking treden van regels voor het monistische bestuur? Om voormelde implicaties in kaart te brengen, wordt eerst weergegeven van welke wettelijke regels inzake het monistische bestuursmodel de inwerkingtreding precies is uitgesteld (par. 4.2). In de daaropvolgende paragrafen wordt ingegaan op de implicaties die de uitgestelde inwerkingtreding in de praktijk heeft voor verenigingen/coöperaties/en OWM-en/stichtingen. Hierbij worden de ervaringen betrokken die in de notariële praktijk zijn opgedaan bij de statutaire implementatie van het monistische bestuursmodel. Voorts komt aan bod de inschrijving bij de KvK van de hoedanigheid van de uitvoerende bestuurder(s) en de niet-uitvoerende bestuurder(s) (par. 4.3). Ook wordt aandacht besteed aan een bijzondere groep van coöperaties en OWM-en, te weten coöperaties en OWM-en waarop het structuurregime van toepassing is die daarom verplicht zijn in intern toezicht te voorzien (par. 4.4). In elke (sub)paragraaf is een kopje opgenomen waarin de implicaties van het uitstel van de inwerkingtreding van de desbetreffende wettelijke bepaling wordt uitgelegd. Vervolgens wordt onderzoeksvraag 16 beantwoord door de belangrijkste implicaties en knelpunten te schetsen (par. 4.5). In de slotparagraaf geven de onderzoekers hun zienswijze (par. 4.6).

4.2 Uitgestelde inwerkingtreding van WBTR-bepalingen inzake monistisch bestuursmodel

Vlak voor de inwerkingtreding van de WBTR op 1 juli 2021 is bij een aanvullend koninklijk besluit (KB)[1] de inwerkingtreding van de wettelijke bepalingen ter facilitering en regulering van een monistisch bestuursmodel uitgesteld.

Als reden van dit uitstel werd genoemd dat de KvK nog geen technische mogelijkheid heeft voor verenigingen/coöperaties/OWM-en/stichtingen om aan het handelsregister op te geven of een bestuurder uitvoerend of niet-uitvoerend is. Voor het doorvoeren van deze technische aanpassingen in het handelsregister is vooralsnog geen financiering beschikbaar. Er is tot op heden geen zicht op de datum waarop de wettelijke bepalingen wel inwerkingtreden.

---

[1] Besluit van 11 juni 2021 tot wijziging van het Besluit van 1 december 2020 tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet bestuur en toezicht rechtspersonen (*Stb.* 2020, 508), *Stb.* 2021, 284.

De WBTR-bepalingen waarvan de inwerkingtreding is uitgesteld[2], zijn de volgende:

- voor verenigingen: art. 2:44a en art. 2:37 lid 2 derde volzin BW;
- voor coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen: art. 2:44a BW en art. 2:37 lid 2 derde volzin BW;
- voor structuurcoöperaties en -onderlinge waarborgmaatschappijen: art. 2:44a BW, art. 2:37 lid 2 derde volzin en art. 2:63k BW;
- voor stichtingen: art. 2:291a BW.

Deze bepalingen kunnen in drie categorieën worden onderscheiden:

1. wettelijke bepalingen die een **grondslag** bevatten om in de statuten van verenigingen/ coöperaties/OWM-en/stichtingen een monistisch bestuursmodel op te nemen;[3]
2. wettelijke bepalingen die specifieke, **regulerende/inrichtingsvoorschriften** voor het monistische bestuursmodel bevatten;[4]
3. wettelijke bepalingen die een specifiek, **faciliterend voorschrift** voor het monistische bestuursmodel bevatten.[5]

Aan de hand van voormeld onderscheid worden hierna in par. 4.3 de implicaties in kaart gebracht die de uitgestelde inwerkingtreding van deze bepalingen in de praktijk heeft.

4.3 Implicaties uitstel voor verenigingen/niet structuur-coöperaties en OWM-en/stichtingen

4.3.1 Ontbreken wettelijke grondslag monistisch bestuursmodel

4.3.1.1 Inleiding

De eerste vraag die rijst is of zonder wettelijke grondslag door verenigingen/ coöperaties/OWM-en/stichtingen gebruik kan (blijven) worden gemaakt van een monistisch bestuursmodel. Bij sommige notarissen bestaat hierover twijfel (zie hierna par. 4.3.1.2). Het antwoord op de vraag luidt bevestigend. In de parlementaire stukken is geëxpliciteerd dat de al voor de inwerkingtreding van de WBTR bestaande praktijk, inhoudende dat voormelde rechtspersonen al gebruik maken van een monistisch bestuursmodel, ongewijzigd kan worden voortgezet.[6] Zij kunnen met andere woorden het monistische bestuursmodel reeds nu in hun statuten behouden c.q. implementeren.

---

[2] Art. 2:47 lid 1 en art. 2:292a lid 1 BW zijn al wel in werking getreden. Hierin is bepaald dat de keuze voor een monistisch bestuursmodel exclusief werkt. Een vereniging of stichting die statutair een monistisch bestuur heeft ingesteld, kan dit niet combineren met een RvC.

[3] Art. 2:44a lid 1, art. 2:63k lid 1 en art. 2:291a lid 1 BW.

[4] Art. 2:37 lid 2, 3e volzin, art. 2:44a, art. 2:63k en art. 2:291a lid 1, 3-5 BW.

[5] Art. 2:44a lid 2 en art. 2:291a lid 2 BW.

[6] *Kamerstukken II* 2021/22, 36003, nr. 8, p. 5.

4.3.1.2 Praktijk

De vervolgvraag is hoe een en ander in de (notariële) praktijk zijn beslag heeft gekregen.

Voor het opnemen door verenigingen/coöperaties/OWM-en/stichtingen in hun statuten van een monistisch bestuursmodel is immers notariële tussenkomst vereist (notariële akte van oprichting of statutenwijziging).

Uit het interview dat de onderzoekers hebben gehouden met de KNB kwam naar voren dat zij vóór en na de inwerkingtreding op 1 juli 2021 van de WBTR veel vragen van haar leden kreeg over de (uitgestelde) invoering van de bepalingen voor de one-tier board (zie Deelonderzoek II, hoofdstuk 4, par. 4.2.1).

In de VON-enquête zijn enkele vragen gesteld die zien op de (praktijk)ervaringen die in de notariële praktijk zijn opgedaan met de implementatie van een monistisch bestuursmodel in de statuten van verenigingen/coöperaties/OWM-en/stichtingen. Van belang is de constatering dat enkele (kandidaat-)notarissen te kennen gaven niet aan het opnemen van een monistisch bestuur in de statuten mee te werken, zolang de wettelijke regeling van het monistische bestuursmodel nog niet in werking is getreden. Uit het door de onderzoekers gehouden interview met de NCR gaf de geïnterviewde te kennen dat zij meermaals heeft meegemaakt dat notarissen niet wilden meewerken aan een statutenwijziging van een coöperatie die een monistisch bestuursmodel wenste in te voeren. De NCR stuurde in dat geval een informatiedocument aan de desbetreffende notaris, waarin werd gemotiveerd dat het juridisch wel mogelijk is. De desbetreffende notarissen waren na het toezenden van dit document wel bereid om mee te werken (zie Deelonderzoek II, hoofdstuk 5, par. 5.4.3). De geïnterviewde beschouwde het als grootste knelpunt van de WBTR dat de wettelijke regeling van het monistische bestuursmodel nog niet is ingevoerd.

4.3.1.3 Implicaties ontbreken wettelijke grondslag monistisch bestuursmodel

In de praktijk zijn er notarissen die in de uitgestelde inwerkingtreding van de wettelijke regeling van het monistische bestuursmodel aanleiding zien om niet aan het opnemen van een monistisch bestuur in de statuten mee te werken. Het is dan aan de **cliënt,** al dan niet ondersteund door een brancheorganisatie, om de notaris ervan te overtuigen dat het wel kan of een andere notaris te benaderen om de wens voor een monistisch bestuur te realiseren. Dit kan als een **knelpunt** worden beschouwd/ervaren.

4.3.2 Ontbreken specifieke wettelijke regulering monistisch bestuursmodel

4.3.2.1 Inleiding

Ook de inwerkingtreding van WBTR-bepalingen die specifiek zien op de inrichting/regulering van het monistische bestuur is uitgesteld.

Ten eerste gaat het hier om 'moet'-bepalingen[7] ten aanzien van de **nub's** en het **bestuur**, te weten:
- nub's moeten toezicht houden op de taakuitoefening door bestuurders;
- nub's moeten natuurlijke personen te zijn;
- een nub moet voorzitter van het bestuur zijn;
- het **bestuur** moet te allen tijde bevoegd zijn tot schorsing van een ub.

Ten tweede gaat het om 'kan niet'-bepalingen die de statutaire bevoegdheidstoekenning aan **ub's** aan banden leggen,[8] te weten:
- het vaststellen van de bezoldiging van uitvoerende bestuurders kan niet aan een ub worden toebedeeld;
- de uitvoerende bestuurders nemen niet deel aan de besluitvorming over het vaststellen van de bezoldiging van ub's;
- het voorzitterschap van het bestuur kan niet aan een ub worden toebedeeld;
- het doen van voordrachten voor benoeming van een bestuurder kan niet aan een ub worden toebedeeld.

De toepasselijkheid van voormelde bepalingen geldt dus nog niet krachtens wet, maar dat neemt niet weg dat de statuten van de vereniging/coöperatie/OWM/stichting overeenkomstig de nog niet ingevoerde wettelijke bepalingen kunnen zijn of worden ingericht. In dat geval zijn deze specifieke bepalingen via de band van de statuten van toepassing (zie hierna: par. 4.3.2.2).

Voorts is van belang de (relativerende) notie dat de algemene governancebepalingen uit de WBTR (inzake bijvoorbeeld taakgerichtheid, tegenstrijdig belang, belet- en ontstentenis en meervoudig stemrecht van bestuurders) gelden voor alle bestuurders, ongeacht het gekozen bestuursmodel. Deze kernbepalingen zijn dus al wel van toepassing op het monistische bestuur en de ub('s) en nub('s) die daarvan deel uitmaken. Hetzelfde geldt voor de repressieve WBTR-bepalingen. Het monistische bestuur wordt in hoge mate door deze en andere in Boek 2 BW opgenomen bepalingen gereguleerd.

4.3.2.2 Praktijk

De onderzoekers hebben onderzoek verricht naar de wijze waarop het monistische bestuur bij verenigingen, coöperaties en stichtingen in de praktijk **statutair** is ingericht en of met het in de WBTR bepaalde voor het monistische bestuur rekening is gehouden. Zo is in de VON-enquête aan (kandidaat-)notarissen de vraag voorgelegd of voor het monistische bestuur een nadere regeling in de statuten is getroffen. De vraag werd gesteld of de nog niet in werking getreden bepalingen uit de WBTR omtrent het monistische bestuursmodel in de statuten worden opgenomen. Denk hierbij aan de bepaling dat een niet-uitvoerende bestuurder de voorzitter van het bestuur moet zijn en

---

7 Zie art. 2:44a lid 1/lid 3 en art. 2:291a lid 1/lid 4 BW.
8 Zie art. 2:44a lid 1/lid4 en art. 2:291a lid 1/lid 5 BW.

de bepaling dat een niet-uitvoerende bestuurder een natuurlijk persoon dient te zijn. Nagenoeg alle respondenten gaven te kennen *alle* of *bepaalde* nog niet in werking getreden bepalingen uit de WBTR omtrent het monistische bestuursmodel al in de statuten op te nemen.

Voorts zijn de statuten van enkele verenigingen/coöperaties/stichtingen met een monistisch bestuursmodel door de onderzoekers bestudeerd en is nagegaan of deze statuten zijn ingericht overeenkomstig het bepaalde in het nog niet ingevoerde art. 2:44a en art. 2:291a BW. Het gaat concreet om een vereniging (cultuursector), een coöperatie (energiesector) en twee stichtingen (goede doelensector) die kort voor de inwerkingtreding van de WBTR op 1 juli 2021 of daarna een monistisch bestuursmodel in de statuten hebben opgenomen. De akten van statutenwijziging zijn gepasseerd door notarissen die werkzaam zijn bij verschillende notariskantoren.

Rechtsvorm	**Sector**	**Standplaats notaris**	**Statutenwijziging**
1. Coöperatie	Energie	Utrecht	19 januari 2021
2. Stichting	Goed doel	Utrecht	5 mei 2021
3. Vereniging	Cultuur	Amsterdam	20 juli 2023
4. Stichting	Goed doel	Leiden	31 december 2025

Uit het onderzoek naar de statuten van voormelde rechtspersonen blijkt dat hun statuten zijn ingericht overeenkomstig het bepaalde in het nog niet ingevoerde art. 2:44a en art. 2:291a BW. De desbetreffende notarissen hebben dus geanticipeerd op de wettelijke regeling, ook al is deze nog niet inwerking getreden. Op enkele punten is zelfs een regeling getroffen die verder gaat dan de wettelijke regeling.
Zo bevatten de statuten van de hiervoor genoemde rechtspersonen een regeling die moet bewerkstelligen dat het aantal nub's groter is dan het aantal ub's. De WBTR verplicht hiertoe niet (zie Deelonderzoek I, hoofdstuk 4, par. 4.6.3). Ook kennen de statuten van voormelde rechtspersonen de bevoegdheid tot benoeming van ub's toe aan de vergadering van nub's, waardoor deze ook bevoegd is tot schorsing en ontslag van een ub over te gaan.

4.3.2.3 Implicatie ontbreken specifieke wettelijke regulering monistische bestuursmodel

Hoewel WBTR-bepalingen die specifiek zien op de inrichting/regulering van het monistische bestuur bij verenigingen/coöperaties/OWM-en/stichtingen (nog) niet krachtens de wet gelden, kan de notariële tussenkomst bij oprichting of statutenwijziging ertoe leiden dat deze bepalingen via de band van de statuten van toepassing zijn. Het

monistische bestuursmodel wordt dan statutair ingericht overeenkomstig de nog niet in werking getreden WBTR-bepalingen. De **notaris** lost aldus in de statuten de leemte op die is ontstaan door de uitgestelde inwerkingtreding van de WBTR bepalingen.

Niet uitgesloten is echter dat de desbetreffende WBTR-bepalingen niet in de statuten van een rechtspersoon zijn opgenomen, bijvoorbeeld omdat de datum van oprichting/laatste statutenwijziging van de desbetreffende rechtspersoon ruim voor 1 juli 2021 is gelegen. In dat geval is onduidelijk wat de situatie is indien bijvoorbeeld een rechtspersoon tot niet-uitvoerende bestuurder wordt benoemd of als een uitvoerende bestuurder of derde tot voorzitter van het bestuur wordt benoemd. Het is dan uiteindelijk de **rechter** die dient te oordelen over de rechtsgeldigheid van voormelde benoemingen.

4.3.3 Ontbreken specifiek, faciliterend voorschrift monistisch bestuursmodel

4.3.3.1 Inleiding

In de nog niet in werking getreden wettelijke bepalingen van art. 2:44a lid 2 en art. 2:291a lid 2 BW is de faciliteit opgenomen dat bij of krachtens de statuten aan een deel van het bestuur de bevoegdheid wordt toegekend een besluit te nemen over aangelegenheden die tot zijn/hun taak behoren. Vanwege de omstandigheid dat art. 2:44a lid 2 en art. 2:291a lid 2 BW nog niet zijn ingevoerd, is onzeker of verenigingen of stichtingen in hun statuten al gebruik kunnen maken van voormelde faciliteit (zie Deelonderzoek I, hoofdstuk 4, par. 4.6.7).

4.3.3.2 Praktijk

In de VON-enquête gaf een respondent te kennen zonder wettelijke basis geen gebruik te maken van de facilitering van de besluitvorming door een deel van het bestuur (zie Deelonderzoek II, hoofdstuk 4, par. 4.4.9.2).

4.3.3.3 Implicaties ontbreken specifiek, faciliterend voorschrift monistisch bestuursmodel

Vanwege de onzekerheid of van de faciliteit van het nog niet ingevoerde art. 2:44a lid 2 en art. 2:291a lid 2 BW alvast gebruik kan worden gemaakt, kan het zo zijn dat zij in de praktijk niet wordt toegepast.

4.3.4 Inschrijving hoedanigheid bestuurder bij de KvK

4.3.4.1 Inleiding

In het voorgaande is geconstateerd dat de reden van de uitgestelde inwerkingtreding van de WBTR-bepalingen inzake het monistische bestuursmodel is dat de KvK nog geen technische mogelijkheid heeft voor verenigingen/coöperaties/OWM-en/stichtingen om aan het handelsregister op te geven of een bestuurder uitvoerend of niet-uitvoerend is. Ook is geconstateerd dat de wetgever heeft bevestigd dat de al voor de inwerkingtreding van de WBTR bestaande praktijk dat verenigingen/coöperaties/OWM-en/stichtingen

gebruik maken van een monistisch bestuursmodel ongewijzigd kan worden voortgezet. De vraag rijst op welke wijze de KvK de onderscheiden hoedanigheden van de uitvoerende bestuurder respectievelijk de niet-uitvoerende bestuurder registreert in het handelsregister. Hierover gaat de volgende paragraaf.

4.3.4.2 Praktijk KvK

In de VON-enquête is aan (kandidaat-)notarissen die in hun praktijk een monistisch bestuur in de statuten hebben opgenomen gevraagd op welke wijze de KvK de hoedanigheid van de uitvoerende en niet-uitvoerende bestuurders heeft ingeschreven in het handelsregister en of er bij de inschrijving moeilijkheden zijn ondervonden. Bij geen van de respondenten deden zich moeilijkheden voor. Bij de wijze van inschrijving van de hoedanigheid van de bestuurder gaf een aantal respondenten te kennen dat de hoedanigheid van de bestuurder **bij de titel** is vermeld. Eén respondent antwoordde: "raad van commissarissen" (zie Deelonderzoek II, hoofdstuk 4, par. 4.4.9.3).
Voorts zijn de onderzoekers bij de hiervoor in par. 4.3.2.2 bedoelde rechtspersonen aan de hand van enkele zogenoemde KvK-uittreksels nagegaan op welke wijze de ub's en nub's zijn geregistreerd in het handelsregister. Wat staat er bijvoorbeeld op het uittreksel bij de KvK over de bestuurders van voornoemde rechtspersonen vermeld? Hieruit blijkt het volgende.

Rechtsvorm (en sector)	**Implementatie monistisch bestuursmodel**	**KvK-uittreksel: registratie hoedanigheid**
1. Coöperatie (energie)	19 januari 2021	- 2 bestuurders met titel uitvoerend bestuurder - 5 bestuurders met titel niet-uitvoerend bestuurder
2. Stichting (goede doel)	5 mei 2021	- 1 bestuurder met titel uitvoerend bestuurder - 1 bestuurder met titel niet-uitvoerend bestuurder - 8 bestuurders (zonder nadere titelaanduiding)
3. Vereniging (cultuur)	20 juli 2023	- 1 bestuurder met titel uitvoerend bestuurder - 12 bestuurders met titel niet-uitvoerend bestuurder
4. Stichting (goede doel)	31 december 2025	- 6 bestuurders (zonder nadere titelaanduiding)

Bij de in de tabel onder 2 en 4 bedoelde goede doelstichtingen is bij (een aantal) bestuurders de hoedanigheid van uitvoerend bestuurder respectievelijk niet-uitvoerende bestuurder niet geregistreerd. Voor derden is dan niet kenbaar of de in het KvK-uittreksel vermelde persoon een ub of nub is. Bij de onder 4 bedoelde goed doelstichting kan uit

het KvK-uittreksel zelfs niet worden afgeleid dat zij een monistisch bestuur heeft. Dit wordt slechts zichtbaar als de statuten bij de KvK worden opgevraagd en geraadpleegd.

4.3.4.3 Implicaties

Gebleken is dat de KvK nog geen technische mogelijkheid heeft voor verenigingen/coöperaties/OWM-en/stichtingen om op een directe wijze middels het aanvinken van een hokje op te geven aan het handelsregister of een bestuurder de hoedanigheid van uitvoerende of niet-uitvoerende bestuurder heeft. Voor de NV en de BV met een monistisch bestuur bestaat deze mogelijkheid wel. Het KvK-uittreksel van een dergelijke vennootschap laat een duidelijk onderscheid zien door de persoon (personen) van de ub('s) onder een vetgedrukt kopje 'uitvoerende bestuurder(s)' te rangschikken en de persoon (personen) van de nub('s) onder het kopje 'niet-uitvoerende bestuurder(s)'. Om toch kenbaar te maken om welk type bestuurder het gaat, wordt door verenigingen/coöperaties/OWM-en/stichtingen in de praktijk soms een indirecte weg bewandeld: bij de opgave door de (kandidaat-)notaris of desbetreffende rechtspersoon tot inschrijving van de bestuurder wordt bij **'titel'** opgegeven dat het om een uitvoerende bestuurder respectievelijk niet-uitvoerende bestuurder gaat. In het KvK-uittreksel wordt dan bij de desbetreffende bestuurder achter de 'titel' vermeld of het om een uitvoerende bestuurder of om een niet-uitvoerende bestuurder gaat. De hiervoor omschreven indirecte weg veronderstelt dat degene die namens de rechtspersoon de opgaaf tot inschrijving doet op de hoogte is van deze mogelijkheid. Dit zal echter niet altijd het geval zijn. De bestuurders van het monistische bestuur worden soms zonder nadere titelaanduiding respectievelijk als commissaris ingeschreven in het handelsregister, hetgeen een onvolledige c.q. onjuiste registratie is. Naar verwachting zal dit in de praktijk niet tot problemen leiden. De eventueel in de statuten toegekende vertegenwoordigingsbevoegdheid aan uitvoerende bestuurders respectievelijk niet-uitvoerende bestuurders dient immers apart aan de KvK te worden opgegeven en wordt in het KvK-uittreksel ook afzonderlijk vermeld.

4.4 Implicaties uitstel wettelijke regeling monistisch bestuursmodel voor structuur-coöperaties en OWM-en

4.4.1 Inleiding

De WBTR biedt weliswaar in art. 2:63k BW structuurcoöperaties/-OWM-en de mogelijkheid om in plaats van een RvC te kiezen voor een monistisch bestuursmodel, maar de inwerkingtreding van deze wetsbepaling is uitgesteld. De vraag rijst of dit betekent dat structuurcoöperaties/OWM-en vooralsnog zijn aangewezen op het dualistische bestuursmodel (dus een RvC) of dat aan art. 2:63k BW een anticiperende werking kan worden toegekend en voor een monistisch bestuursmodel kan worden gekozen. In Deelonderzoek I (hoofdstuk 4, par. 4.5.2) is beschreven dat bij de beantwoording van deze vraag in ieder geval twee benaderingen denkbaar zijn.

In een formalistische benadering staat het dwingende karakter van de wetsbepaling van art. 2:63f lid 1 BW (in samenhang met art. 2:25 BW) voorop. Deze brengt mee dat pas bij de inwerkingtreding van art. 2:63k BW de structuurcoöperatie/-OWM een monistisch bestuursmodel in de statuten kan implementeren. In de wetenschappelijke literatuur lijkt een aantal rechtsgeleerde schrijvers vooralsnog van een formalistische benadering uit te gaan.[9] Er zijn echter ook schrijvers die – zonder omhaal van woorden – ervan uitgaan dat coöperaties en OWM-en bij toepassing van het structuurregime al kunnen opteren voor het monistische bestuursmodel.[10] Dit past in de door de onderzoekers in Deelonderzoek I (hoofdstuk 4, par. 4.5.2) uiteengezette materiële benadering. Bij deze benadering vindt er een inhoudelijke beoordeling van het vraagstuk plaats. Van belang hierbij is dat de WBTR, die onder meer een regeling van het monistische bestuursmodel bevat, als wet is vastgesteld. De reden dat de inwerkingtreding van de wettelijke regeling van het monistische bestuursmodel voor structuurcoöperaties/OWM-en is uitgesteld, is louter van technische aard. De KvK heeft nog geen technische mogelijkheid voor verenigingen/coöperaties/OWM-en/stichtingen om op een directe wijze op te geven aan het handelsregister of een bestuurder de hoedanigheid van uitvoerende of niet-uitvoerende bestuurder heeft. In de praktijk blijkt de KvK wel via een indirecte weg tot een registratie in staat te zijn door de hoedanigheid van de bestuurder (uitvoerend of niet-uitvoerend) bij de titel te vermelden. De notaris of rechtspersoon zal bij de opgave tot inschrijving van de bestuurder bij 'titel' uitvoerende bestuurder respectievelijk niet-uitvoerende bestuurder dienen in te vullen (zie dit Deelonderzoek III, par. 4.3.4.2 en Deelonderzoek II, hoofdstuk 4). De omstandigheid dat de regulerende voorschriften van art. 2:63k BW en art. 2:44a BW nog niet in werking zijn getreden, kan worden ondervangen door deze in de statuten van de structuurcoöperatie/-OWM op te nemen. De door de wetgever voorgestane regulering van het monistische bestuur geldt dan via de statuten voor de desbetreffende structuurcoöperatie/-OWM.
Tot slot zij erop gewezen dat bij de structuur-NV en -BV zowel toezicht in de vorm van een RvC als in de vorm van nub's mogelijk is. Aldus beredeneerd zijn er geen gegronde redenen om structuurcoöperaties/-OWM-en de toegang tot het monistische bestuursmodel te ontzeggen.

4.4.2 Praktijk

In de praktijk is, vanwege de omstandigheid dat deze kwestie in de parlementaire geschiedenis en ook in de jurisprudentie (nog) niet aan de orde is geweest, onzeker welke van de hiervoor omschreven benaderingen de juiste is. Niet uitgesloten is dat structuurcoöperaties veiligheidshalve de keuze voor het monistische bestuursmodel uitstellen tot het tijdstip dat art. 2:63k BW in werking treedt en zich nu gedwongen voelen om voor een dualistisch bestuursmodel te kiezen. Volgens de geïnterviewde van

---

9 Rensen, in: *T&C BW*, art. 2:63j BW, aant. 5 en Kreileman & Dumoulin 2021, p. 424/425.
10 Overes/Van der Ploeg/Van Veen 2025, p. 310.

de NCR is er in de praktijk bij structuurcoöperaties behoefte aan een monistisch bestuursmodel. Wenst een structuurcoöperatie al wel een monistisch bestuursmodel te implementeren, dan komt de kwestie op het bord van de **notaris** te liggen. Volgt de notaris de materiële benadering dan zal hij aan deze implementatie zijn medewerking verlenen. De onderzoekers zijn ervan op de hoogte dat in de praktijk al enkele structuurcoöperaties zijn uitgerust met een monistisch bestuursmodel. Het kan echter ook zo zijn dat de notaris, gelet ook op de stand van zaken in de wetenschappelijke literatuur, terughoudend is c.q. weigert om aan de statutaire implementatie van een monistisch bestuursmodel bij een structuurcoöperatie of – OWM zijn medewerking te verlenen.

4.4.3 Implicaties uitstel wettelijke regeling monistisch bestuursmodel voor structuur-coöperaties en OWM-en

Gelet op het voorgaande betekent het uitstel van de inwerkingtreding van de wettelijke regeling van het monistische bestuursmodel voor structuur-coöperaties en OWM-en in de praktijk dat deze entiteiten (nog) geen gebruik (kunnen) maken van het monistische bestuursmodel. Voor structuur-coöperaties en OWM-en die wel een monistisch bestuursmodel hebben geïmplementeerd, kan de onzekerheid over de anticiperende werking van art. 2:63k BW meebrengen dat het in de praktijk lastig kan zijn een opinie te verkrijgen over de omstandigheid dat de statuten (op dit punt) in overeenstemming zijn met de wet.

4.5 Beantwoording onderzoeksvraag 16

De implicaties en knelpunten van de uitgestelde inwerkingtreding van de WBTR-bepalingen inzake het monistische bestuursmodel zijn als volgt.

Knelpunt 1

Ook zonder wettelijke grondslag kan door verenigingen/coöperaties/OWM-en/stichtingen gebruik (blijven) worden gemaakt van een monistisch bestuursmodel (par. 4.3.1.1). In de praktijk zijn er notarissen die in de uitgestelde inwerkingtreding van de wettelijke regeling van het monistische bestuursmodel aanleiding zien om **niet** aan het opnemen van een monistisch bestuur in de statuten mee te werken. Het is dan aan de **cliënt,** al dan niet ondersteund door een brancheorganisatie, om de notaris ervan te overtuigen dat het wel kan of een andere notaris te benaderen om de wens voor een monistisch bestuur te realiseren. Dit kan als een **knelpunt** worden beschouwd/ervaren (par. 4.3.1.2).

Knelpunt 2

De WBTR-bepalingen die specifiek zien op de inrichting/regulering van het monistische bestuur bij verenigingen/coöperaties/OWM-en/stichtingen gelden (nog) niet krachtens de wet. De notariële tussenkomst bij oprichting of statutenwijziging kan er in de praktijk toe leiden dat deze via de band van de statuten van toepassing zijn. Het monistische

bestuursmodel wordt dan statutair ingericht overeenkomstig de nog niet ingevoerde WBTR-bepalingen inzake het monistische bestuur (par. 4.3.2.2). De **notaris** lost aldus in de statuten de leemte op die is ontstaan door de uitgestelde inwerkingtreding van deze WBTR bepalingen. Niet uitgesloten is echter dat de statuten geen rekening houden met de nog niet ingevoerde WBTR-bepalingen, bijvoorbeeld omdat de datum van oprichting/laatste statutenwijziging van de desbetreffende rechtspersoon ruim voor 1 juli 2021 is gelegen. In dat geval is onduidelijk wat de situatie is indien bijvoorbeeld een rechtspersoon tot niet-uitvoerende bestuurder wordt benoemd of als een uitvoerende bestuurder of derde tot voorzitter van het bestuur wordt benoemd. Het is dan uiteindelijk de **rechter** die dient te oordelen over de rechtsgeldigheid van voormelde benoemingen (par. 4.3.2.3). Deze onzekerheid kan als een **knelpunt** worden beschouwd/ervaren.

Knelpunt 3

De KvK heeft nog geen technische mogelijkheid voor verenigingen/coöperaties/OWM-en/stichtingen om bij de elektronische opgaaf tot inschrijving van bestuurders op een directe wijze door middel van het aanvinken van een hokje op te geven aan het handelsregister of een bestuurder de hoedanigheid van uitvoerende of niet-uitvoerende bestuurder heeft. Om toch kenbaar te maken om welk type bestuurder het gaat, wordt in de praktijk soms een indirecte weg bewandeld: bij de opgave tot inschrijving van de bestuurder wordt bij 'titel' uitvoerende bestuurder respectievelijk niet-uitvoerende bestuurder ingevuld. Degene die opgaaf doet aan de KvK (**notaris of rechtspersoon**) zal zich hiervan rekenschap dienen te geven (par. 4.3.4.3). Omdat niet zeker is dat een notaris dit zich realiseert of daaraan meewerkt, kan deze onzekerheid als een **knelpunt** worden beschouwd/ervaren.

Knelpunt 4

In de praktijk bestaat er bij structuurcoöperaties behoefte aan een monistisch bestuursmodel. De uitgestelde inwerkingtreding van de wettelijke regeling van het monistische bestuursmodel voor structuur-coöperaties leidt er in de praktijk toe dat deze rechtspersonen (nog) geen gebruik (kunnen) maken van het monistische bestuursmodel (zie par. 4.4.2-4.4.3). Dit kan als een **knelpunt** worden beschouwd/ervaren.

Knelpunt 5

Voor structuur-coöperaties en -OWM-en die wel een monistisch bestuursmodel hebben geïmplementeerd, kan de onzekerheid over de anticiperende werking van art. 2:63k BW meebrengen dat het in de praktijk lastig kan zijn een opinie te verkrijgen over de omstandigheid dat de statuten (op dit punt) in overeenstemming zijn met de wet.

Knelpunt 6

In de Verzamelwet Justitie en Veiligheid 2022 is art. 2:346 lid 2 BW gewijzigd in die zin dat ook niet-uitvoerende bestuurders van verenigingen, coöperaties, onderlinge waarborgmaatschappijen en stichtingen namens de rechtspersoon om een enquête kunnen verzoeken. De invoering van de gewijzigde bepaling is echter uitgesteld en zal gelijktijdig plaatsvinden met de inwerkingtreding van de WBTR-bepalingen inzake het monistische bestuursmodel waaraan zij is gerelateerd. Een implicatie van het uitstel van voormelde WBTR-bepalingen is met andere woorden ook dat de inwerkingtreding van de wijziging van art. 2:346 lid 2 BW wordt uitgesteld (Deelonderzoek I, hoofdstuk 4, par. 4.4). De situatie kan zich voordoen dat nub's die hiertoe niet bevoegd zijn een enquêteverzoek indienen. Het is dan aan de Ondernemingskamer om bij haar ontvankelijkheidsoordeel al dan niet uit te gaan van een anticiperende werking van de door de Verzamelwet Justitie en Veiligheid 2022 vastgestelde wijziging van art. 2:346 lid 2 BW (Deelonderzoek I, hoofdstuk 4, par. 4.5.3). Ook dit kan als een **knelpunt** worden beschouwd/ervaren.

4.6 Zienswijze onderzoekers

De onderzoekers wijzen er allereerst op dat het uitstel van de inwerkingtreding van de WBTR-bepalingen inzake het monistische bestuursmodel inmiddels al vijf jaar duurt. Het is onbekend wanneer er financiering voor de KvK beschikbaar komt om het handelsregister technisch zo aan te passen dat verenigingen/coöperaties/OWM-en/stichtingen op dezelfde wijze als NV's en BV's via het aanvinken van een hokje de hoedanigheid van ub of nub kunnen doorgeven aan de KvK. Uit het onderzoek is gebleken dat er wel een indirecte wijze is waarvan de praktijk gebruik maakt, te weten dat bij de 'titel' de hoedanigheid van de bestuurder wordt opgegeven. Er is met andere woorden een alternatieve weg beschikbaar.
Gelet op de hiervoor in par. 4.5 beschreven knelpunten achten de onderzoekers het wenselijk dat de WBTR-bepalingen inzake het monistische bestuursmodel zo spoedig mogelijk in werking treden. Dat er momenteel geen financiering beschikbaar is voor het aanbrengen van technische aanpassingen van het handelsregister vormt geen obstakel, nu de hoedanigheid van ub of nub via een alternatieve weg kan worden opgegeven en door de KvK kan worden ingeschreven. Een randvoorwaarde is wel dat degenen die betrokken zijn bij de inschrijving van de uitvoerende- respectievelijk niet-uitvoerende bestuurders in het handelsregister (KvK/ rechtspersoon/notaris) goed op de hoogte zijn van de alternatieve wijze van opgave en inschrijving van de ub's en de nub's. De KvK en de KNB kunnen hierbij voorts een voorlichtende rol vervullen.

Mocht na de door de onderzoekers voorgestane spoedige inwerkingtreding van de WBTR-bepalingen inzake het monistische bestuursmodel alsnog financiering beschikbaar komen, dan is het wenselijk dat de technische aanpassingen in het handelsregister alsnog worden aangebracht opdat verenigingen/coöperaties/OWM-en/stichtingen op dezelfde directe en duidelijke wijze als NV's en BV's de hoedanigheid van ub of nub kunnen doorgeven aan de KvK.

Deelonderzoek IV: Aanknopingspunten voor verbetering

Inhoudsopgave Deelonderzoek IV

Hoofdstuk 1 Aanbevelingen **670**

1.1 Onderzoeksvragen 670

1.2 Opzet van dit hoofdstuk 670

1.3 Aanbevelingen die bijdragen aan de uitvoerbaarheid van de WBTR 670

1.4 Aanbevelingen aan de wetgever met het oog op het doelbereik van de WBTR 671

1.4.1 Inleiding 671

1.4.2 Dualistisch bestuursmodel 671

1.4.2.1 Bevoegdheid tot benoeming, schorsing en ontslag van commissarissen 671

1.4.2.2 Bevoegdheid van de RvC tot schorsing van bestuurders van een stichting 672

1.4.2.3 Goedkeuring van bestuursbesluiten door de RvC van een stichting 674

1.4.2.4 Voorzien door de rechter in vervulling ledige plaatsen in de RvC 675

1.4.3 Monistisch bestuursmodel 675

1.4.3.1 Inwerkingtreding WBTR-bepalingen inzake het monistische bestuursmodel 675

1.4.3.2 Is uitsluiting monistische bestuursmodel in sectorspecifieke wetgeving gerechtvaardigd? 678

1.4.3.3 Benoeming van nub's bij een structuurcoöperatie 679

1.4.4 Tegenstrijdig belang van bestuurders en commissarissen 679

1.4.4.1 Wettelijke omschrijving van het begrip tegenstrijdig belang 679

1.4.4.2 Meldingsplicht tegenstrijdig belang 680

1.4.4.3 Onthoudingsregeling bij tegenstrijdig belang 680

1.4.4.4 De coöperatie en overeenkomsten met leden 681

1.4.4.5 De stichting en het wettelijke documentatievoorschrift 681

1.4.5 Meervoudig stemrecht 682

1.4.6 Uitbreiding van faillissementsaansprakelijkheid tot bestuurders en commissarissen van niet-commerciële verenigingen en stichtingen 682

1.4.7 Bestuursverbod bij ontslag van bestuurders en commissarissen van stichtingen 685

1.4.8 Wet op de formeel buitenlandse vennootschappen 688

1.5 Alternatieve en/of aanvullende maatregelen met het oog op het doelbereik van de WBTR 688

1.5.1 Inleiding 688

1.5.2 Ministerie van Justitie en Veiligheid en andere ministeries 688

1.5.3 KNB 689

1.5.4 Notarissen 690

1.5.5 KvK 692

1.5.6 Brancheorganisaties 692
1.5.7 Rechters 693

Hoofdstuk 1
Aanbevelingen

1.1 Onderzoeksvragen

In dit Deelonderzoek IV over 'aanknopingspunten voor verbetering' worden de **onderzoeksvragen 17, 18 en 19** beantwoord:

- Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan die bijdragen aan de uitvoerbaarheid van de WBTR voor verschillende typen organisaties? (onderzoeksvraag 17)
- Is aanpassing van de wet wenselijk op basis van de uitkomsten van de evaluatie? (onderzoeksvraag 18)
- Welke alternatieve of aanvullende maatregelen kunnen bijdragen aan het realiseren van de doelstellingen van de WBTR? (onderzoeksvraag 19)

1.2 Opzet van dit hoofdstuk

Op basis van de bevindingen die naar voren zijn gekomen in de Deelonderzoeken I tot en met III beantwoorden de onderzoekers de onderzoeksvragen 17, 18 en 19.
De onderzoekers doen naar aanleiding van onderzoeksvraag 17 allereerst enkele aanbevelingen die bijdragen aan de uitvoerbaarheid van de WBTR (par. 1.3).
Vervolgens gaan de onderzoekers in op onderzoeksvraag 18 of, gelet op het realiseren van de doelstellingen van de WBTR, aanpassing van de wet wenselijk is. In dat kader doen zij een aantal aanbevelingen aan de wetgever (par. 1.4). Tot slot brengen de onderzoekers ter beantwoording van onderzoeksvraag 19 in kaart welke alternatieve en/of aanvullende maatregelen kunnen bijdragen aan het realiseren van de doelstellingen van de WBTR (par. 1.5).

1.3 Aanbevelingen die bijdragen aan de uitvoerbaarheid van de WBTR

De onderzoekers doen twee aanbevelingen die bijdragen aan de uitvoerbaarheid van de WBTR:

(i) <u>Financiering KvK</u>
De overheid dient financiering te verstrekken aan de KvK, zodat deze in staat wordt gesteld de technische aanpassingen in het handelsregister aan te brengen die nodig zijn om de inschrijving van uitvoerende bestuurders en niet-uitvoerende bestuurders in het handelsregister te optimaliseren en te faciliteren op dezelfde wijze als bij NV's en BV's. Verenigingen/coöperaties/OWM-en/stichtingen kunnen dan op dezelfde directe en duidelijke wijze als NV's en BV's de hoedanigheid van ub of nub doorgeven aan de KvK.

(ii) Faciliteren KvK bij openbare registratie bestuursverboden
Rechters dienen in hun uitspraken (in de overwegingen en/of in het dictum) expliciet te vermelden dat een bestuursverbod is opgelegd, zodat de KvK wordt gefaciliteerd in haar taak om opgelegde bestuursverboden op grond van art. 2:298 lid 3 BW openbaar te registeren.

1.4 Aanbevelingen aan de wetgever met het oog op het doelbereik van de WBTR

1.4.1 Inleiding

De onderzoekers hebben in Deelonderzoek III het doelbereik van de WBTR onderzocht. Hieruit kwam naar voren dat de WBTR en met name ook de flankerende (sectorale) wet- en regelgeving hebben gezorgd voor een belangrijke verbeterslag in de regulering van bestuur en toezicht van verenigingen en stichtingen die opereren in de semipublieke sectoren van volkshuisvesting, zorg en onderwijs.[1] De onderzoekers zijn niet gestuit op kwesties die specifiek de semipublieke instellingen raken en die nopen tot wijziging of aanvulling van Boek 2 BW. Wel verdient het aanbeveling dat de wetgever de sectorale uitsluiting van het monistische bestuursmodel in art. 30 lid 1 WonW en art. 3 lid 1 onder b Wtza tegen het licht houdt.

De onderzoekers zien op basis van het evaluatieonderzoek met name mogelijkheden voor aanvulling en verbetering van de wettelijke basisregeling die in Boek 2 BW is opgenomen voor het bestuur en toezicht bij verenigingen, coöperaties en stichtingen in het algemeen. In Deelonderzoek III hebben de onderzoekers deze mogelijkheden aan de hand van de onderwerpen die in de hoofdmaatregelen van de WBTR zijn geadresseerd in kaart gebracht en hun eigen zienswijze gegeven. Op basis hiervan doen de onderzoekers aanbevelingen aan de wetgever die hierna onderwerpsgewijs worden uiteengezet.

1.4.2 Dualistisch bestuursmodel

1.4.2.1 Bevoegdheid tot benoeming, schorsing en ontslag van commissarissen

Aanbeveling aan de wetgever

- Net zoals voor de stichting (art. 2:286 lid 4 sub c BW) voor de vereniging in de wet (art. 2:27 lid 4 BW) bepalen dat de statuten, indien er een RvC wordt ingesteld, de wijze van benoeming en ontslag van commissarissen moeten inhouden.
- Voor de stichting met een dualistisch bestuur in de wet opnemen dat de statuten aan het bestuur niet de bevoegdheid kunnen toekennen om een commissaris te benoemen, schorsen of ontslaan. Dit kan worden toegevoegd na art. 2:286 lid 4 sub c BW, bijvoorbeeld in een nieuw lid 6 van dit artikel.

[1] Het rapport van de Commissie Halsema bevatte ook aanbevelingen voor de semipublieke sector.

Toelichting
Dualistische bestuursmodellen vinden hun basis in de statuten. Art. art. 2:27 lid 4 BW (voor de vereniging) en art. 2:286 lid 4 BW (voor de stichting) bevatten een lijst van onderwerpen die in ieder geval in de statuten moeten worden opgenomen. Hoewel dit niet een fundamenteel punt betreft, hebben de onderzoekers geconstateerd (zie Deelonderzoek III, par.2.9.2) dat deze wetartikelen onvolledig lijken te zijn.

In de bepaling voor de vereniging (art. 2:27 lid 4 BW sub e) staat dat de statuten een regeling voor de wijze van benoeming en ontslag van bestuurders moeten bevatten. Weliswaar bepaalt de wet dat benoeming geschiedt door de algemene vergadering maar de statuten kunnen de wijze van benoeming ook anders regelen. Opmerkelijk is dat, anders dan in het wetsartikel voor stichtingen, in dit wetsartikel voor verenigingen niet is bepaald dat, indien er een RvC wordt ingesteld, de statuten een regeling voor benoeming en ontslag van commissarissen moeten bevatten.

Een stichting die, naast een bestuur, een RvC/RvT heeft ingesteld moet volgens art. 2:286 lid 3 sub c BW in de statuten de wijze van benoeming en ontslag van commissarissen opnemen. De wet sluit echter niet uit dat deze bevoegdheid aan het bestuur wordt toegekend. Algemeen wordt aangenomen dat de bevoegdheid van het bestuur om commissarissen te benoemen en ontslaan zich niet verhoudt met de toezichtgedachte (zie ook Deelonderzoek III, par. 2.9.2). Op die wijze kan het bestuur immers het toezicht dat op het bestuur wordt uitgeoefend beïnvloeden, door bijvoorbeeld een commissaris die naar de mening van het bestuur te kritisch is, te ontslaan. De onderzoekers achten het raadzaam expliciet in de wet te bepalen dat de statuten aan het bestuur niet de bevoegdheid kunnen toekennen om commissarissen te benoemen, schorsen en/of ontslaan. Dit laat overigens onverlet de bevoegdheid van een bestuurder om als belanghebbende de rechter om ontslag (en schorsing) van een commissaris te verzoeken op grond van art. 2:298 BW, waarbij de rechter zal toetsen of is voldaan aan de daarin genoemde ontslaggronden.

Randvoorwaarden
Indien de hiervoor in par. 1.4.2.1 geformuleerde aanbevelingen door de wetgever worden overgenomen, zouden notarissen hiervan op de hoogte gesteld moeten worden. Overigens regelen notarissen ook nu waarschijnlijk al in statuten van een vereniging die een RvC instelt de wijze van benoeming, schorsing en ontslag.

1.4.2.2 Bevoegdheid van de RvC tot schorsing van bestuurders van een stichting

Aanbevelingen aan de wetgever
- In art. 2:292a lid 3 BW (over de bevoegdheid van de RvC om iedere bestuurder te allen tijde te schorsen) de eerste woorden “tenzij de statuten anders bepalen” schrappen.

- Art. 2:292a lid 3 tweede zin BW bepaalt nu "De schorsing kan te allen tijde worden opgeheven door het orgaan dat of de persoon die bevoegd is tot benoeming". Suggestie: In een toelichting verduidelijken dat als het bestuur bevoegd is tot benoeming van bestuurders (coöptatiesysteem) de schorsing door de RvC niet ongedaan gemaakt kan worden doordat het bestuur dezelfde persoon opnieuw benoemt.

Toelichting
Schorsingsbevoegdheid is naar de mening van de onderzoekers een kernbevoegdheid van de RvC. Zeker bij een stichting, die geen algemene vergadering kent, is van belang dat als er een RvC/RvT wordt ingesteld deze ook schorsingsbevoegdheid heeft zodat tegenwicht kan worden geboden (zie ook hoofdstuk 2, par. 2.9.3 van Deelonderzoek III). De RvC van een stichting moet kunnen ingrijpen als dat nodig en in het belang van de stichting is. De bevoegdheid tot schorsing biedt de RvC een instrument waarmee een bestuurder zo nodig per direct op non-actief kan worden gesteld.
Schorsingsbevoegdheid kan ook voorkomen dat de RvC slechts als uiterst middel het stichtingsbestuur kan ontslaan en zich genoodzaakt ziet om dat middel te gebruiken. Het verdient daarom de voorkeur om de schorsingsbevoegdheid dwingend te maken, dus zonder de mogelijkheid om hiervan in de statuten af te wijken. Overigens kan in de statuten worden bepaald hoelang een schorsing van een bestuurder maximaal kan duren. Een algemene dwingendrechtelijke schorsingsbevoegdheid laat onverlet dat in de statuten of in een reglement een nadere uitwerking van de schorsingsbevoegdheid wordt opgenomen die een zorgvuldige uitoefening van deze bevoegdheid en de daarbij eventueel te volgen procedure moet waarborgen.[2]

Als het bestuur van de stichting bevoegd is tot benoeming van bestuurders (coöptatie) kan het bestuur zich aan een door de RvC opgelegde schorsing onttrekken door de desbetreffende bestuurder opnieuw te benoemen. In een toelichting zou door de wetgever duidelijk gemaakt kunnen worden dat een schorsing door de RvC in dergelijke gevallen niet door het bestuur ongedaan gemaakt kan worden. Wel zou het bestuur de geschorste bestuurder moeten kunnen ontslaan.

Randvoorwaarden
Indien de hiervoor in par. 1.4.2.2 geformuleerde aanbevelingen door de wetgever worden overgenomen, zou de notaris die adviseert over de statuten van een stichting (bij oprichting of statutenwijziging) moeten opmerken dat schorsingsbevoegdheid van de RvC/RvT van een stichting niet kan worden weggeschreven in de statuten. Overigens

[2] Zie in deze zin het recent verschenen White Paper over de culturele sector: Ex/Van Manen/De Kluiver 2026, p. 9. Daarin wordt de mogelijkheid genoemd dat een geschillenregeling (in een reglement) bepaalt dat sommige besluiten pas worden genomen na intensief overleg tussen het bestuur en de RvT en – bij verschil van opvatting – nadat een mediation of ander geschilbeslechtingstraject is gevolgd.

wordt volgens de VON-enquête van de mogelijkheid om af te wijken van de schorsingsbevoegdheid slechts beperkt gebruik gemaakt en bij semipublieke instellingen heeft de RvC/RvT op grond van sectorregels al een dwingendrechtelijke schorsingsbevoegdheid. De impact van deze wijziging zal volgens de onderzoekers naar alle waarschijnlijkheid beperkt zijn.

Voor zover de statuten het bestuur van een stichting met een RvC/RvT de bevoegdheid toekennen om een commissaris te benoemen, schorsen of ontslaan, zou deze bepaling bij een eerstvolgende statutenwijziging moeten worden aangepast. De onderzoekers merken op dat een dergelijke bepaling, voor zover deze voorkomt, reeds nu in strijd zou moeten worden geacht met algemene beginselen van good governance.

1.4.2.3 Goedkeuring van bestuursbesluiten door de RvC van een stichting

Aanbeveling aan de wetgever

- In art. 2:293 BW (statutenwijziging), art. 2:317 lid 1 BW (fusie) en art. 2:334m lid 1 BW (splitsing) bepalen dat besluiten van het stichtingsbestuur goedkeuring van de RvC, indien deze is ingesteld, behoeven.

Toelichting

Voor wat betreft stichtingen zou de wet dienen voor te schrijven dat bestuursbesluiten tot statutenwijziging goedkeuring van de RvC behoeven (art. 2:293 BW). Datzelfde zal dan automatisch via art. 2:18 lid 2 sub a BW gelden voor besluiten tot omzetting van een stichting in een andere rechtsvorm aangezien daarbij de wettelijke eisen voor een besluit tot statutenwijziging in acht genomen moeten worden. Ook besluiten van het stichtingsbestuur tot juridische fusie (art. 2:317 lid 1 BW) en splitsing (art. 2:334m lid 1 BW) zouden aan goedkeuring van de RvC, indien deze is ingesteld, onderworpen moeten worden. Dit geeft de RvC/RvT meer concrete toezichthoudende bevoegdheden en voorkomt dat op deze wijze het doelgebonden vermogen al te gemakkelijk een andere bestemming krijgt. Bij verenigingen is een dergelijke bepaling niet nodig omdat dit soort besluiten wordt genomen door de algemene vergadering.

Randvoorwaarde

De notaris die (bij oprichting of statutenwijziging) adviseert over de statuten van een stichting met een RvC/RvT zou in overweging kunnen nemen deze wettelijke goedkeuringsbepaling in de statuten over te nemen, maar ook zonder een dergelijke bepaling in de statuten zal de wettelijke goedkeuring gelden. De onderzoekers schatten in dat notarissen op de vereiste goedkeuring door de RvC/RvT al bedacht zullen zijn aangezien het gebruikelijk is dat de RvC/RvT bij dit soort belangrijke besluiten wordt betrokken.

Aanbeveling aan de wetgever

- In art 2:312 lid 4 BW (fusie) en 2:334f lid 4 BW (splitsing) het eerste deel "tenzij alle fuserende rechtspersonen verenigingen of stichtingen zijn" schrappen.

Toelichting

Er is naar de mening van de onderzoekers geen goede grond om voor de RvC van een vereniging of stichting op dit punt een uitzondering te maken en deze geen wettelijke goedkeurende rol te geven bij een voorstel tot juridische fusie of splitsing. Een fusie tussen verenigingen en stichtingen kan juist ingrijpende gevolgen hebben aangezien het doelgebonden vermogen daarmee een andere bestemming kan krijgen (zie hoofdstuk 2, par. 2.10.4 van Deelonderzoek III).

1.4.2.4 Voorzien door de rechter in vervulling ledige plaatsen in de RvC

Aanbeveling aan de wetgever

- Art. 2:299 BW uitbreiden met onderstreepte deel: Telkens wanneer het door de statuten voorgeschreven bestuur en/of de RvC geheel of gedeeltelijk ontbreekt en daarin niet overeenkomstig de statuten wordt voorzien, kan de rechtbank, op verzoek van iedere belanghebbende of het openbaar ministerie in de vervulling van de ledige plaats voorzien. De rechtbank neemt daarbij zoveel mogelijk de statuten in acht.

Toelichting

Sinds het van kracht worden van de WBTR bepaalt de wet dat bij de statuten van een stichting kan worden bepaald dat er een RvC/RvT zal zijn (art. 2:292a lid 1 BW). Art. 2:299 BW bevat nu geen regeling voor het geval dat de door de statuten voorgeschreven RvC geheel of gedeeltelijk ontbreekt en daarin niet overeenkomstig de statuten wordt voorzien. Uit de jurisprudentie volgt dat de rechter de regeling voor het bestuur niet analoog kan toepassen op de RvC (zie hierover ook hoofdstuk 2, par. 2.14.3 van Deelonderzoek III). De voorgestelde aanvulling zorgt ervoor dat ook wanneer de door de statuten voorgeschreven RvC geheel of gedeeltelijk ontbreekt en daarin niet overeenkomstig de statuten wordt voorzien, de rechtbank op verzoek van iedere belanghebbende of het openbaar ministerie, in de vervulling van de ledige plaats kan voorzien.

1.4.3 Monistisch bestuursmodel

1.4.3.1 Inwerkingtreding WBTR-bepalingen inzake het monistische bestuursmodel

Aanbevelingen aan de wetgever

- De WBTR-bepalingen inzake het monistische bestuursmodel dienen zo spoedig mogelijk in werking te treden. De omstandigheid dat voor de opgave en inschrijving

van de hoedanigheid van ub en nub nog geen nieuwe technische (inschrijf)faciliteiten in het handelsregister beschikbaar zijn, vormt geen beletsel.
- In het kielzog daarvan kan ook in werking treden het bij de Verzamelwet Justitie en Veiligheid 2022 gewijzigde art. 2:346 lid 2 BW waarbij aan niet-uitvoerende bestuurders van verenigingen, coöperaties, onderlinge waarborgmaatschappijen en stichtingen de bevoegdheid wordt toegekend namens de rechtspersoon een enquête te verzoeken. De invoering van deze wijziging is destijds gekoppeld aan de inwerkingtreding van de WBTR-bepalingen inzake het monistische bestuursmodel waaraan zij is gerelateerd.
- In art. 28 lid 2 onder b Handelsregisterbesluit 2008 dient een verwijzing naar art. 2:63k BW te worden opgenomen.

Toelichting
Voor het bereiken van de doelen van de WBTR is een prealabele voorwaarde dat de wettelijke bepalingen die in de WBTR zijn vastgelegd, in werking treden. Voor hoofdmaatregel 3 (monistisch bestuursmodel bij verenigingen, coöperaties, OWM-en en stichtingen) is deze randvoorwaarde (nog) niet vervuld. Bij een aanvullend Koninklijk Besluit is de inwerkingtreding van de bepalingen inzake het monistische bestuursmodel uitgesteld.[3] Hetzelfde geldt voor de benodigde wijziging van de art. 28 Handelsregisterbesluit 2008. Als reden voor het uitstel werd genoemd dat de KvK nog geen technische mogelijkheid heeft voor verenigingen, coöperaties, onderlinge waarborgmaatschappijen en stichtingen om in het handelsregister aan te geven of een bestuurder uitvoerend of niet-uitvoerend is. Voor het doorvoeren van deze technische aanpassingen in het handelsregister is vooralsnog geen financiering beschikbaar.

De onderzoekers wijzen er allereerst op dat het uitstel van de inwerkingtreding van de WBTR-bepalingen inzake het monistische bestuursmodel inmiddels al vijf jaar duurt. Het is onbekend wanneer er financiering voor de KvK beschikbaar komt om het handelsregister technisch zo aan te passen dat verenigingen/ coöperaties/OWM-en/stichtingen op dezelfde wijze als NV's en BV's via het aanvinken van een hokje de hoedanigheid van ub of nub kunnen doorgeven aan de KvK. Uit het onderzoek is gebleken dat er wel een indirecte wijze is waarvan de praktijk gebruik maakt, te weten dat bij de 'titel' de hoedanigheid van de bestuurder wordt opgegeven en dat de KvK de desbetreffende hoedanigheid vervolgens bij de 'titel' registreert. Er is met andere woorden een alternatieve weg beschikbaar.

De onderzoekers hebben zes knelpunten gesignaleerd die voortvloeien uit de uitgestelde inwerkingtreding van de WBTR-bepalingen inzake het monistische bestuursmodel (zie Deelonderzoek III, hoofdstuk 4, par. 4.5). Deze worden opgelost bij inwerkingtreding van

[3] Het gaat om art. 2:37 lid 2 derde volzin BW, art. 2:44a BW, art. 2:63k BW en art. 2:291a BW.

voormelde WBTR-bepalingen. Gelet hierop achten de onderzoekers het wenselijk en doen zij de aanbeveling aan de wetgever de WBTR-bepalingen inzake het monistische bestuursmodel **zo spoedig mogelijk** in werking te doen treden, nog voordat nieuwe technische (inschrijf)faciliteiten in het handelsregister worden geboden. De hoedanigheid van ub of nub kan thans via een alternatieve weg worden opgegeven aan de KvK en worden ingeschreven door de KvK.

Randvoorwaarden

Een eerste randvoorwaarde voor de spoedige inwerkingtreding is dat degenen die betrokken zijn bij de inschrijving van de uitvoerende- respectievelijk niet-uitvoerende bestuurders in het handelsregister (KvK/ rechtspersoon/notaris) goed op de hoogte zijn van de alternatieve wijze van inschrijving van de ub's en de nub's. De KvK en de KNB kunnen hierbij naast een uitvoerende rol, een voorlichtende rol vervullen.

Een tweede randvoorwaarde is dat de beschikbare, thans toegepaste alternatieve weg de overheid niet ontslaat van de verplichting om de inschrijving van ub's en nub's in het handelsregister te optimaliseren en te faciliteren op dezelfde wijze als bij NV's en BV's. Zodra daarvoor in de toekomst financiering beschikbaar is, dienen de technische aanpassingen in het handelsregister alsnog te worden aangebracht opdat verenigingen/coöperaties/OWM-en/stichtingen op dezelfde directe en duidelijke wijze als NV's en BV's de hoedanigheid van ub of nub kunnen doorgeven aan de KvK.

KvK, Afdeling Strategie en Juridische Zaken (SJZ)

De onderzoekers hebben – gelet op de aanbeveling die zij voornemens waren te doen en de door hen geformuleerde randvoorwaarden – in een mail d.d. 2 juni 2026 twee vragen aan de KvK voorgelegd die op 18 juni 2026 namens de Afdeling Strategie en Juridische Zaken (SJZ) van de KvK zijn beantwoord. Ten aanzien van de voorgenomen aanbeveling en de eerste randvoorwaarde luidde de vraag:

Hoe kijkt de KvK aan tegen de voorgenomen aanbeveling van de onderzoekers inzake het spoedig in werking laten treden van WBTR-bepalingen inzake het monistische bestuursmodel en de rol van de KvK hierbij?

> Antwoord KvK: "*KVK kan zich vinden in de aanbeveling de WBTR-bepalingen inzake het monistische bestuursmodel in werking te laten treden, maar acht het wel van belang dat dit samengaat met een opdracht, inclusief verzoek tot uitvoeringstoets, en toezegging financiering ten behoeve van de uitvoering hiervan. Daarbij plaatsen we de kanttekening dat KVK voor komende jaren al een vol IT-portfolio heeft, dus er niet op voorhand uitspraken kunnen worden gedaan over wanneer e.a. in werking kan treden.*"

Over de tweede randvoorwaarde is de volgende vraag aan de KvK voorgelegd:

Is bij de KvK bekend of er zicht is op aanvullende financiering om de hiervoor bedoelde technische aanpassingen aan te brengen?

Antwoord KvK: "*Nee, dit is KVK niet bekend.*"

1.4.3.2 Is uitsluiting monistische bestuursmodel in sectorspecifieke wetgeving gerechtvaardigd?

Aanbeveling aan de wetgever

- Voor elke sectorale uitsluiting van het monistische bestuursmodel dient te worden nagegaan of deze gerechtvaardigd is. Blijken er geen zwaarwegende redenen te bestaan, dan dient de desbetreffende uitsluitingsbepaling te worden geschrapt uit sectorregels.[4]

Toelichting

In de sectoren volkshuisvesting en zorg wordt in sectorspecifieke wetgeving de keuze voor een monistisch bestuursmodel uitgesloten.[5] De in die sectoren opererende verenigingen en stichtingen zijn alsdan aangewezen op het gebruik van het dualistische bestuursmodel, waarbij naast het bestuur een RvC fungeert. In de wetenschappelijke literatuur is erop gewezen dat er geen overtuigende redenen zijn om de keuze voor een monistisch bestuursmodel aan semipublieke instellingen te onthouden, omdat ook binnen dit model goed en onafhankelijk toezicht gewaarborgd kan zijn. De ruimte die de WBTR laat aan sectorspecifieke regelgeving om de keuze voor een monistisch bestuursmodel uit te sluiten, sluit niet aan bij voormelde wetenschappelijke inzichten. In de praktijk wordt het volgens de geïnterviewde functionarissen van verenigingen van toezichthouders en brancheorganisaties door verenigingen en stichtingen die opereren in de woningcorporatiesector en zorgsector overigens niet als een knelpunt ervaren dat zij aangewezen zijn op het gebruik van een dualistisch bestuursmodel.
Het in de wetenschappelijke literatuur gesignaleerde knelpunt wordt met andere woorden niet als zodanig ervaren in de praktijk van de volkshuisvesting- en de zorgsector. Dit leidt volgens de onderzoekers niet zonder meer tot de gevolgtrekking dat er niets hoeft te veranderen. Het zou zo kunnen zijn dat men zich in de woningcorporatie- en zorgsector heeft aangepast aan de sectorregels en niet over alternatieven nadenkt omdat het simpelweg (nog) niet kan. Voorts wijzen de onderzoekers erop dat dit evaluatieonderzoek een momentopname is en dat in de toekomst wel degelijk een behoefte aan het monistische bestuursmodel in de woningcorporatie- en zorgsector kan ontstaan. De onderzoekers kunnen zich bijvoorbeeld voorstellen dat het bij kleinere

---

4 Bovendien zou een sectorcode die uitgaat van een RvC/RvT-model dan moeten aangeven in een toelichting of korte aanvulling (zoals bijvoorbeeld bij de Nederlandse Corporate Governance Code) hoe de regels uitwerken als wordt gekozen voor een monistisch bestuursmodel.

5 In de onderwijssector geldt een uitsluiting van het monistische bestuursmodel voor openbare universiteiten en UMC's (zie hoofdstuk 9 Whw).

organisaties praktisch is om niet twee organen (bestuur en RvC) te hoeven bemensen maar in een monistisch bestuur dat per definitie meerhoofdig is de taken te verdelen.

1.4.3.3 Benoeming van nub's bij een structuurcoöperatie

Aanbeveling aan de wetgever

- In art. 2:47a lid 1 BW opnemen dat de toepassing van art. 2:37 BW wordt uitgesloten ter zake van de benoeming van niet-uitvoerende bestuurders bij de structuurcoöperatie met een monistisch bestuur.[6]

Toelichting

Bij de structuurcoöperatie met een dualistisch bestuursmodel heeft de wetgever de toepassing van art. 2:37 BW uitgesloten ter zake van de benoeming van commissarissen, vanwege de specifieke benoemingsregeling die voor de structuurcoöperatie is opgenomen in art. 2:63f BW. Voor de structuurcoöperatie met een monistisch bestuursmodel zou hetzelfde moeten gelden nu de wetgever ter zake van de benoeming van niet-uitvoerende bestuurders een specifieke regeling heeft opgenomen in art. 2:63k BW.

1.4.4 Tegenstrijdig belang van bestuurders en commissarissen

1.4.4.1 Wettelijke omschrijving van het begrip tegenstrijdig belang

Aanbevelingen aan de wetgever

- Opvolging geven aan het advies van de Expertgroep Modernisering NV-recht het woord 'persoonlijk' te schrappen uit art. 2:44 lid 6, 2:47 lid 7, 2:140 lid 5, 2:129 lid 6, 2:239 lid 6, 2:250 lid 5, 2:291 lid 6 en 2:292a lid 7 BW.[7]
- Opvolging geven aan het advies van voormelde Expertgroep om in de bij voormelde wetswijziging behorende memorie van toelichting het criterium zoals dat in recente jurisprudentie is gebruikt te noemen als uitleg van het wettelijk begrip tegenstrijdig belang. Blijkens deze jurisprudentie gaat het om de vraag of een bestuurder te maken heeft met zodanig onverenigbare belangen dat in redelijkheid kan worden betwijfeld of hij zich bij zijn handelen uitsluitend laat leiden door het belang van de vennootschap en haar onderneming.

Toelichting

Het begrip 'persoonlijk' wekt ten onrechte de schijn dat een kwalitatief tegenstrijdig belang niet onder de wettelijke tegenstrijdig belang-regeling zou kunnen vallen. Bestuurders en commissarissen kunnen daardoor op het verkeerde been worden gezet

---

[6] Deze aanbeveling geldt ook voor de structuur-OWM met een monistisch bestuur.

[7] Zie de Expertgroep Modernisering NV-recht in: *Advies Aanpassingen Titel 2.4 BW* d.d. 3 september 2024, par. 7.2. Te raadplegen via: https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-justitie-en-veiligheid/organisatie/organogram/commissies-ministerie-van-jenv/expertgroep-modernisering-nv-recht.

en aan de beraadslaging en de besluitvorming door het bestuur of RvC deelnemen, terwijl zij een tegenstrijdig belang hebben. Dit kan gevolgen hebben voor de geldigheid van de besluitvorming. Hierdoor komt de rechtszekerheid in het geding, hetgeen een onwenselijk situatie is.[8]
Door in de MvT de uitleg van het begrip tegenstrijdig belang te verduidelijken, wordt de praktijk een handvat gegeven bij de vaststelling of in de te beoordelen situatie van een tegenstrijdig belang sprake is.

1.4.4.2 Meldingsplicht tegenstrijdig belang

Aanbeveling aan de wetgever

- Voor alle Boek 2 BW-rechtspersonen een regeling omtrent de melding van een (mogelijk) tegenstrijdig belang en de vaststelling daarvan opnemen in de wet. Een dergelijke regeling zou naar de mening van de onderzoekers van aanvullend recht moeten zijn (*default*-bepaling).

Toelichting

De plicht tot melding van een (mogelijk) tegenstrijdig belang is elementair voor een goed werkende tegenstrijdigbelangregeling. Het is daarom wenselijk de meldingsplicht in de wet te verankeren. Door de regeling algemeen en van aanvullend recht te doen zijn, wordt aan de Boek 2 BW-rechtspersonen de flexibiliteit geboden een 'eigen' regeling en invulling van de melding en beoordeling van het (mogelijk) tegenstrijdige belang te hanteren die passend is bij de aard van de rechtspersoon. Deze eigen regeling zou kunnen worden opgenomen in de statuten, reglement en/of een (sectorale) governance code. Overigens is dit in veel van de huidige sectorale governancecodes al opgenomen.

1.4.4.3 Onthoudingsregeling bij tegenstrijdig belang

Aanbeveling aan de wetgever

- Overwegen om aan de voor alle Boek 2 BW-rechtspersonen geldende wettelijke onthoudingsregeling deels haar dwingende karakter te ontnemen door toe te staan dat in de statuten wordt opgenomen dat de geconflicteerde bestuurder of commissaris mag deelnemen aan de beraadslaging door het bestuur respectievelijk de RvC.

Toelichting

Een statutaire regeling die toestaat dat de geconflicteerde bestuurder of commissaris deelneemt aan de beraadslaging kan in het belang van de rechtspersoon zijn. De geconflicteerde bestuurder of commissaris kan over kennis beschikken die de andere bestuurders respectievelijk commissarissen nodig hebben om een besluit te kunnen

[8] Zie de Expertgroep Modernisering NV-recht in: *Advies Aanpassingen Titel 2.4 BW* d.d. 3 september 2024, par. 7.2.

nemen. Indien de geconflicteerde bestuurder of commissaris bij de beraadslaging aanwezig is kan hem desgewenst om nadere inlichtingen worden verzocht.
De onderzoekers geven de wetgever hierbij in overweging de wetenschap en de praktijk nogmaals de gelegenheid te bieden om zienswijzen te geven op de vormgeving van de wettelijke regeling van tegenstrijdig belang in het kader van een consultatie over een eventueel wetsvoorstel. Dit mede gelet op het feit dat er ook recentelijk weer de nodige literatuur is verschenen over het onderwerp en de maatschappelijke relevantie van het onderwerp voor de praktijk.

1.4.4.4 De coöperatie en overeenkomsten met leden

Aanbeveling aan de wetgever

- Het laten terugkeren van de bepaling van art. 2:57 lid 4 (oud) BW in de wet.

Toelichting

Art. 2:57 lid 4 (oud) BW bevatte een uitzondering op de tegenstrijdigbelangregeling voor bestuurders van coöperaties (of onderlinge waarborgmaatschappijen) in geval van het sluiten of wijzigen van overeenkomsten zoals deze met alle leden in gelijke omstandigheden werden gesloten. In de WBTR is deze bepaling geschrapt en in de MvT werd verduidelijkt dat in deze situatie van een tegenstrijdig belang geen sprake is en dat er dus niets veranderde in het bestaande recht.
De onderzoekers menen dat het voor de praktijk wenselijk zou zijn dat in de wettekst en niet slechts via een toelichting in een parlementair stuk duidelijk wordt gemaakt dat in het genoemde geval van een tegenstrijdig belang geen sprake is.

1.4.4.5 De stichting en het wettelijke documentatievoorschrift

Aanbevelingen aan de wetgever

- Het wettelijke documentatievoorschrift van art. 2:291 lid 6 BW en art. 2:292a lid 7 BW van dwingend recht maken.
- Verduidelijken of niet-naleving van art. 2:291 lid 6 BW en art. 2:292a lid 7 BW al dan niet wordt gesanctioneerd met vernietigbaarheid van het bestuursbesluit respectievelijk RvC-besluit op de voet van art. 2:15 lid 1 sub a BW.

Toelichting

Het kan zich voordoen dat bij een stichting die geen RvC/RvT heeft alle bestuurders of de enig bestuurder bij het te nemen besluit een tegenstrijdig belang hebben/heeft. In dat geval geldt het documentatievoorschrift van art. 2:291 lid 6 BW, tenzij de statuten van de stichting anders bepalen. Een soortgelijke bepaling is in art. 2:292a lid 7 BW opgenomen voor de situatie dat de stichting wel een RvC/RvT heeft en alle leden van de RvC/RvT een tegenstrijdig belang hebben (art. 2:292a lid 7 BW). De onderzoekers zien geen goede reden waarom aan stichtingen de mogelijkheid is gegeven om het

documentatievoorschrift 'weg te schrijven' in de statuten. Het documenteren van overwegingen die aan een besluit ten grondslag liggen is altijd zinvol en ook in het belang van de betrokken bestuurders en/of leden van de RvC/RvT aangezien van hen – blijkens de jurisprudentie – in een tegenstrijdig belang-situatie een hogere mate van zorgvuldigheid wordt verlangd. Ook vergt de schriftelijke vastlegging geen grote tijds- en/of kosteninvestering.

In de literatuur is discussie en twijfel ontstaan of het documentatievoorschrift van art. 2:291 lid 6 BW en art. 2:292a lid 7 BW een totstandkomingsvoorschrift is in de zin van art. 2:15 lid 1 sub a BW. Indien het de bedoeling van de wetgever is dat niet-naleving van art. 2:291 lid 6 BW en art. 2:292a lid 7 BW wordt gesanctioneerd met vernietigbaarheid van het besluit van het bestuur respectievelijk het besluit van de RvC, dan geven de onderzoekers in overweging art. 2:291 lid 6 BW en art. 2:292a lid 7 BW te redigeren in de vorm van een totstandkomingsvereiste.

1.4.5 Meervoudig stemrecht

Aanbevelingen aan de wetgever

- Duidelijk maken wat wordt bedoeld met "de andere bestuurders/commissarissen tezamen" in art. 2:44 lid 4, art. 2:47 lid 4, art. 2:291 lid 4 en art. 2:292a lid 4 tweede zin BW.

Toelichting

In de literatuur (zie hoofdstuk 2, par. 2.13 van Deelonderzoek III) bestaat discussie over de vraag wat wordt bedoeld met "de andere bestuurders tezamen". Volgens sommigen is aannemelijk dat het gaat om bestuurders die geen tegenstrijdig belang hebben, dus bestuurders die mogen stemmen (stemgerechtigde bestuurders). Anderen wijzen erop dat de interpretatie dat het gaat om de andere 'stemgerechtigde' bestuurders ertoe zou kunnen leiden dat steeds situationeel beoordeeld moet worden of sprake is van een toegelaten regeling. Hetzelfde geldt overigens voor "de andere commissarissen tezamen". Het zou wenselijk zijn als de wetgever op dit punt duidelijkheid biedt, bijvoorbeeld in een toelichting.

1.4.6 Uitbreiding van faillissementsaansprakelijkheid tot bestuurders en commissarissen van niet-commerciële verenigingen en stichtingen

Aanbeveling aan de wetgever

- De uitbreiding van de faillissementsaansprakelijkheid tot niet-commerciële rechtspersonen beperken tot semipublieke instellingen die een financiële verantwoording moeten opstellen die vergelijkbaar is met een jaarrekening conform Titel 9 BW (lees: zorginstellingen en onderwijsinstellingen), waarbij verduidelijkt dient te worden dat de verwijzing naar art. 2:138 lid 2 BW voor zorginstellingen en

onderwijsinstellingen niet betekent dat bij schending van de sectorale publicatieplicht het bewijsvermoeden geldt.

Toelichting

Uit de wetsgeschiedenis komt naar voren dat aan de uitbreiding van de faillissementsaansprakelijkheid tot alle niet-commerciële rechtspersonen vooral een streven naar uniformering ten grondslag ligt. Ter onderbouwing van de uitbreiding heeft de wetgever als argument aangevoerd dat de curator ook bij faillissement van niet-commerciële rechtspersonen moet beschikken over adequate middelen om in geval van fraude en andere vormen van ernstig taakverzuim de daardoor veroorzaakte schade te verhalen op de verantwoordelijke bestuurders en commissarissen. Daarbij lijkt de wetgever uit het oog te hebben verloren dat de bestuurdersaansprakelijkheid voor het hele faillissementstekort eind jaren tachtig van de vorige eeuw is ingevoerd als wapen in de strijd tegen het met regelmaat voorkomende misbruik van *commerciële* rechtspersonen (met name BV's) met benadeling van schuldeisers tot gevolg. Aan de uitbreiding van de faillissementsaansprakelijkheid tot niet-commerciële rechtspersonen ligt – anders dan destijds voorafgaand aan de invoering van deze aansprakelijkheid voor commerciële rechtspersonen het geval was – geen (empirisch) onderzoek ten grondslag waaruit volgt dat misbruik van niet-commerciële rechtspersonen uitmondend in faillissement zich met enige regelmaat voordoet en dat met de bestrijding daarvan niet volstaan kan worden met de algemene aansprakelijkheidsregels geldend voor onrechtmatig handelen. Dat er een probleem is dat met uitbreiding van de reikwijdte moest worden opgelost volgt evenmin uit de rechtspraak van na de invoering van het verruimde art. 2:138 BW: de verruiming van de reikwijdte van art. 2:138 BW tot niet-commerciële rechtspersonen is tot nu toe in feite een dode letter gebleven. De onderzoekers hebben (op één uitspraak[9] na) geen gepubliceerde jurisprudentie gevonden waarin de toepassing van art. 2:138 BW op een niet-commerciële rechtspersoon aan de orde was. Uit de onder leden van Insolad gehouden enquête volgt dat er ook geen significant aantal zaken in de pijplijn zit of dat de dreiging met een claim op basis van het verruimde art. 2:138 BW met enige regelmaat heeft geleid tot een schikking met bestuurders en/of commissarissen (waaronder RvT-leden) van niet-commerciële rechtspersonen.

Hier komt bij dat uit de onder vrijwilligerbestuurders van sportverenigingen gehouden enquête volgt dat het risico op bestuurdersaansprakelijkheid een niet te verwaarlozen factor is bij de beslissing om al dan niet bestuurslid te blijven. Het is ook een factor die het lastiger maakt om in vacatures in het bestuur te voorzien. Het risico op bestuurdersaansprakelijkheid is weliswaar niet de hoofdreden waarom het moeilijk is om

[9] Rb. Gelderland 12 februari 2025, ECLI:NL:RBGEL:2025:1351. Het ging hier om een stichting die tot doel had het verlenen en verzorgen van (service-)diensten aan bewoners van een wooncentrum.

in bestuursvacatures te voorzien, maar zoals een van de respondenten opmerkt: "het helpt niet". De onderzoekers merken in dit verband nog op dat ook enkele van de geënquêteerde leden van Insolad (die vaak als curator optreden en in die rol profijt hebben van het scherpe wapen van de faillissementsaansprakelijkheid) – zonder dat daarnaar is gevraagd – hebben gewezen op het maatschappelijk onwenselijke effect dat de dreiging met faillissementsaansprakelijkheid bestuurders huiverig kan maken om een bestuurs- of toezichtsfunctie bij een niet-commerciële rechtspersoon te vervullen. Hierbij dient te worden bedacht dat het bij een groot deel van de bestuurders en toezichthouders van niet-commerciële rechtspersonen gaat om onbezoldigde functionarissen, die de bestuurs- of toezichtsfunctie vaak in de beperkt beschikbare vrije tijd vervullen. Dit ligt doorgaans anders bij niet-commerciële rechtspersonen die op grond van semipublieke regelgeving een financiële verantwoording moeten opstellen. Bestuurders en toezichthouders van dergelijke instellingen zijn in de regel geen vrijwilligers, die onbezoldigd en in hun vrije tijd hun functie vervullen. Hoewel ook ten aanzien van niet-commerciële rechtspersonen die op grond van semipublieke regelgeving publicatieplichtig zijn bewijs van frequent misbruik uitmondend in faillissement ontbreekt, achten de onderzoekers het daarom verdedigbaar dat deze rechtspersonen onder de reikwijdte van art. 2:138 BW blijven vallen. Daarbij moet dan wel worden verduidelijkt dat het bewijsvermoeden van art. 2:138 lid 2 BW niet van toepassing is bij enkele schending van de in semipublieke regelgeving neergelegde verplichting tot publicatie van een financiële verantwoording (zie hierover nader Deelonderzoek I, hoofdstuk 8, par. 8.7.3 en par. 8.8).

Verzekerbaarheid aansprakelijkheidsrisico's voor bestuurders en commissarissen

Wij maken op deze plaats in verband met aansprakelijkheidsrisico's voor bestuurders en commissarissen – ook buiten faillissementssituaties – nog enige opmerkingen over de verzekerbaarheid daarvan. BTA-verzekeringen (met inbegrip van de zogenoemde vrijwilligersverzekering) zijn zinvol en relevant voor de bereidheid een bestuurs- of toezichtsfunctie uit te oefenen. Zie hoofdstuk 3, par. 3 van Deelonderzoek III. De voorlichting over de diverse verzekeringsmogelijkheden is de laatste jaren verbeterd maar vraagt blijvende aandacht (zie ook hiervoor, par. 1.5.2). Het verdient ook aanbeveling dat bestuurders en commissarissen goed kennisnemen van de verzekeringscondities, waaronder de hoogte van de overeengekomen verzekerde som en de dekkingsuitsluitingen. Alertheid is geboden bij faillissement van de verzekerde rechtspersoon. In dat geval eindigt veelal de dekking, behoudens inkoop van het uitlooprisico binnen korte tijd na het faillissement.

De mogelijkheid die diverse sportbonden via afgesloten mantelovereenkomsten bieden om bestuurders en commissarissen van aangeslotenen te verzekeren, beoordelen de onderzoekers positief. De overheid zou sportbonden die deze mogelijkheid nog niet bieden kunnen stimuleren dit ook te overwegen. Aandacht verdient ook hier het bepalen

van een passende hoogte van de verzekerde som. De onderzoekers beoordelen ook positief de aansprakelijkheidsdekking die – ook buiten de sportsector – via door gemeenten afgesloten vrijwilligersverzekeringen kan worden geboden, met de kanttekening dat in overleg met de aanbieder van de vrijwilligersverzekering enige verbeteringen wenselijk zijn.
Wij noemen er drie:

(1) maak van de dekking van aansprakelijkheid als bestuurder of commissaris een standaardmodule in plaats van een optionele module;
(2) verduidelijk welke rechtspersonen geacht worden een 'sociaal maatschappelijk belang te dienen' en daarmee onder de reikwijdte van de verzekering vallen;
(3) breid de kring van verzekerden expliciet uit tot feitelijk leidinggevenden van de verzekerde rechtspersonen.

1.4.7 Bestuursverbod bij ontslag van bestuurders en commissarissen van stichtingen

Aanbeveling aan de wetgever

- Het bestuursverbod in art. 2:298 lid 3 BW optioneel maken, in die zin dat de rechter een bestuursverbod kan opleggen indien sprake is van ernstig verwijtbaar handelen.

Toelichting

Aan het rechterlijk ontslag van stichtingsfunctionarissen is nu van rechtswege een bestuursverbod gekoppeld voor de duur van vijf jaren. Art. 2:298 lid 3 BW bepaalt dat een ontslagen stichtingsfunctionaris gedurende vijf jaren na het ontslag geen bestuurder of commissaris meer kan zijn van een stichting. Met de invoering van de WBTR heeft de wetgever evenwel voorzien in een uitzonderingsmogelijkheid: de rechter kan afzien van het bestuursverbod als de bestuurder, mede gelet op de aan anderen toebedeelde taken, geen ernstig verwijt kan worden gemaakt. Deze uitzonderingsmogelijkheid is ingegeven door de verruiming van de ontslaggronden en is bedoeld om de rechter de mogelijkheid te bieden om bij de toepassing van de verruimde ontslaggronden tot maatwerk te komen door, rekening houdend met de omstandigheden van het geval, het bestuursverbod buiten toepassing te laten. Het probleem dat zich hier evenwel voordoet is dat rechters op basis van de huidige regeling niet ambtshalve hoeven in te gaan op de wenselijkheid van het bestuursverbod. Als gevolg van de systematiek van art. 2:298 lid 3 BW geldt bij rechterlijk ontslag van rechtswege een bestuursverbod, tenzij de betrokkene concrete feiten en/of omstandigheden aanvoert waaruit volgt dat hem geen ernstig verwijt treft. De uitzonderingsmogelijkheid fungeert in de praktijk dan ook vooral als een disculpatiegrond, waarbij geldt dat de rechter alleen aandacht besteedt aan de wenselijkheid van het bestuursverbod, indien de betrokkene zich beroept op het ontbreken van ernstige verwijtbaarheid. Dit brengt het dogmatische knelpunt met zich dat in de praktijk een bestuursverbod veelal van kracht is, zonder dat er een inhoudelijk debat heeft plaatsgevonden over de wenselijkheid daarvan. Dit is met name

problematisch in de gevallen waarin de betrokkene door de rechter wordt ontslagen vanwege gedragingen waarvan niet zonder meer gezegd kan worden dat de betrokkene ernstig verwijtbaar heeft gehandeld. Te denken valt aan de gevallen waarin iemand wordt ontslagen vanwege verstoorde verhoudingen. In dit type gevallen, waarin ernstig verwijtbaar handelen niet evident is, kan het wringen dat het bestuursverbod van rechtswege intreedt, zonder dat (kenbaar) aandacht wordt besteed aan de vraag of het bestuursverbod gerechtvaardigd is. Juist in dergelijke gevallen ligt een expliciete rechterlijke afweging ten aanzien van de wenselijkheid van het bestuursverbod voor de hand. Het zonder (kenbare) rechterlijke afweging laten intreden van het bestuursverbod staat in die gevallen ook op gespannen voet met de kennelijke bedoeling van de wetgever dat de rechter bij de toepassing van de verruimde ontslaggronden tot maatwerk komt. Naast dit dogmatische knelpunt doet zich ook een praktisch knelpunt voor dat raakt aan de kenbaarheid en daarmee aan de effectiviteit van het bestuursverbod, wanneer de rechter in zijn overwegingen en/of in het dictum niet duidelijk maakt dat een bestuursverbod is opgelegd. Voor derden, waaronder de KvK, is het dan niet aanstonds duidelijk dat het bestuursverbod geldt. Zij moeten de gehele uitspraak lezen om vast te stellen dat de rechter geen toepassing heeft gegeven aan de uitzonderingsmogelijkheid en daaruit zelf afleiden dat het bestuursverbod als gevolg van het ontslag van rechtswege geldt. Bovendien bestaat het risico dat de KvK, die belast is met de openbare registratie van bestuursverboden, een bestuursverbod dat materieel wel geldt, niet openbaar registreert, omdat de rechter in zijn uitspraak niet duidelijk maakt dat een bestuursverbod is opgelegd. Uit navraag bij de KvK is gebleken dat de KvK alleen overgaat tot openbare registratie in het Bestuursverbodenregister als de rechter in de overwegingen en/of het dictum expliciet vermeldt dat een bestuursverbod van kracht is. Beide knelpunten worden veroorzaakt door het automatische karakter van het bestuursverbod. Tegen deze achtergrond verdient het aanbeveling om het bestuursverbod optioneel te maken door in art. 2:298 lid 3 BW te bepalen dat de rechter bij ernstig verwijtbaar handelen een bestuursverbod kan opleggen. Daarmee wordt de regeling van het bestuursverbod in art. 2:298 lid 3 BW in lijn gebracht met de regeling van het civielrechtelijke bestuursverbod van art. 106a Fw e.v. Ook onder die regeling geldt dat het bestuursverbod niet van rechtswege intreedt indien aan één of meer van de in art. 106a Fw genoemde gronden voor oplegging van het bestuursverbod is voldaan, maar dat de rechter het bestuursverbod kan opleggen in geval van gebleken faillissementsfraude.

<u>Aanbeveling aan de wetgever</u>

- De rechter de bevoegdheid geven om – binnen de bandbreedte van vijf jaren – de duur van het bestuursverbod te bepalen.

<u>Toelichting</u>

In de huidige regeling is de duur van het bestuursverbod gestandaardiseerd op vijf jaren. Daarbij geldt dat de rechter niet de mogelijkheid heeft om de duur van het

bestuursverbod te verkorten. Hierdoor heeft de rechter onder de huidige regeling beperkte mogelijkheden om bij de toepassing van het bestuursverbod tot maatwerk te komen door rekening te houden met de omstandigheden van het geval. Het is voor de rechter alles of niets: óf een bestuursverbod voor de duur van vijf jaren, óf geen bestuursverbod. Om de rechter meer mogelijkheden te geven om tot maatwerk te komen, verdient het aanbeveling om de rechter de bevoegdheid te geven om de duur van het bestuursverbod te bepalen, zodat deze kan worden afgestemd op de concrete omstandigheden van geval. Hiermee sluit de regeling ook beter aan bij de regeling van het civielrechtelijk bestuursverbod van art. 106a Fw e.v. Onder die regeling is het aan de rechter om de duur van het verbod te bepalen, met dien verstande dat deze is gemaximeerd op vijf jaren.

Aanbeveling aan de wetgever

- Overwegen om de reikwijdte van het bestuursverbod te verbreden tot bestaande functies bij andere stichtingen.

Toelichting

Het bestuursverbod verhindert op grond van art. 2:298 lid 3 BW dat de betrokkene gedurende een periode van vijf jaren kan worden (her)benoemd als bestuurder of commissaris van een stichting. Daarmee heeft het bestuursverbod thans alleen gevolgen voor toekomstige benoemingen. Het bestuursverbod verhindert niet dat de betrokkene bestaande functies bij andere stichtingen blijft vervullen. Hierdoor kan worden getwijfeld aan de effectiviteit van het bestuursverbod: hoewel de betrokkene eerder ongeschikt is gebleken en (daarom) niet langer kan worden (her)benoemd, kan hij bestaande bestuurs- en/of commissarisfuncties bij andere stichtingen blijven vervullen, met het risico dat het goed functioneren en de continuïteit van die stichtingen in gevaar komt. Om de effectiviteit van het bestuursverbod te vergroten, kan worden overwogen om de reikwijdte ervan te verbreden, in die zin dat het verbod ook tot gevolg heeft dat de betrokkene bestaande bestuurs- en/of commissarisfuncties bij andere stichtingen niet langer kan vervullen. In dat geval dient voorts te worden overwogen om de rechter de mogelijkheid te geven om tijdelijke bestuurders te benoemen voor het geval de door de betrokkene bestuurde stichtingen bestuursloos dreigen te raken. Deze andere stichtingen zouden bovendien in de gelegenheid moeten worden gesteld om hun zienswijze te geven ten aanzien van de gevolgen van het opgelegde bestuursverbod voor de desbetreffende stichtingen. Aldus zou de regeling van het bestuursverbod van art. 2:298 lid 3 BW ook beter aansluiten bij de regeling van het bestuursverbod van art. 106a Fw e.v. Een op grond van art. 106a Fw opgelegd bestuursverbod heeft onder meer tot gevolg dat de betrokken bestuurder eventuele functies als bestuurder of commissaris bij andere rechtspersonen moet neerleggen (art. 106b lid 2 Fw). De rechter heeft in dit verband de bevoegdheid om een passende voorziening te treffen, bijvoorbeeld door tijdelijke bestuurders te benoemen wanneer een rechtspersoon zonder bestuurders

achterblijft (art. 106c lid 3 Fw). Daarbij geldt dat de rechter deze rechtspersonen in de gelegenheid dient te stellen om hun zienswijze over het gevraagde bestuursverbod en de mogelijke gevolgen daarvan naar voren te brengen (art. 106c lid 2 Fw).

De onderzoekers hebben de voorgenomen aanbevelingen voorgelegd aan een senior rechter van de Rechtbank Den Haag, die tevens raadsheer-plaatsvervanger is bij het Gerechtshof Amsterdam en ruime ervaring heeft met de ontslagregeling van art. 2:298 BW en daarover ook heeft gepubliceerd. Deze ondersteunt de voorgestelde aanbevelingen.

1.4.8 Wet op de formeel buitenlandse vennootschappen

Aanbeveling aan de wetgever

- Schrappen van de verwijzing in art. 6 Wet op de formeel buitenlandse vennootschappen naar art. 2:261 BW.

Toelichting

Bij de inwerkingtreding van de WBTR is art. 2:261 BW komen te vervallen.

1.5 Alternatieve en/of aanvullende maatregelen met het oog op het doelbereik van de WBTR

1.5.1 Inleiding

In Deelonderzoek III is gebleken dat de onderzoekers met het oog op het doelbereik van de WBTR naast een rol voor de wetgever ook een rol zien weggelegd voor andere instanties, organisaties en beroepsbeoefenaren. Deze komen hierna aan bod.

1.5.2 Ministerie van Justitie en Veiligheid en andere ministeries

De onderzoekers constateerden in hoofdstuk 3 van Deelonderzoek III dat het publiek is voorgelicht over de gevolgen van de WBTR via het Informatieblad op www.rijksoverheid.nl. Deze informatie is ook gebruikt door (branche)organisaties, waaronder DNA, en door de organisatie achter de website WBTR.nl (naar welke website ook wordt verwezen door bijvoorbeeld sportbonden en sportverenigingen). Een belangrijke randvoorwaarde is dat sprake is van juiste en duidelijke informatie. Een onjuiste perceptie kan ontstaan als men niet, onvoldoende of onjuist op de hoogte is (gesteld) van de reikwijdte van met name de nieuwe aansprakelijkheidsbepalingen. Sommige informatie uit het Informatieblad, bijvoorbeeld over de noodzaak tot statutenwijziging, over bestaande modellen met een algemeen en dagelijks bestuur, over tegenstrijdig belang en over aansprakelijkheid bij faillissement kan naar de mening van onderzoekers genuanceerder weergegeven worden dan in het Informatieblad is gebeurd. Bovendien zouden goede en aansprekende voorbeelden meer duidelijkheid kunnen bieden. Duidelijke en begrijpelijke taal is een algemeen aandachtspunt.

De onderzoekers adviseren het Ministerie van Justitie en Veiligheid en zo nodig andere betrokken ministeries om in het kader van deze wetsevaluatie (en de daaruit voortvloeiende eventuele wijzigingen en verduidelijkingen in de wet en/of de toelichting) opnieuw informatie te verstrekken aan het publiek. Daarbij dient uitdrukkelijk ook aandacht te zijn voor een genuanceerde berichtgeving over de aansprakelijkheidspositie van vrijwilligerbestuurders (met inbegrip van de mogelijkheden zich tegen aansprakelijkheid te beschermen). Het gaat bovendien niet alleen om eigen berichtgeving door ministeries, maar ook om het monitoren van wat anderen in de praktijk berichten over de gevolgen van de WBTR en hier zo nodig actie op te ondernemen. Deze actie kan bestaan uit het verstrekken van aanvullende, juiste informatie aan het publiek en/of de derde-instantie te verzoeken onjuiste berichtgeving te rectificeren.

Bij het opstellen van een nieuw informatieblad en het verstrekken van duidelijke voorbeelden zouden, naast de KNB, ook de NOvA en Insolad inhoudelijk betrokken dienen te worden. Deze beroepsorganisaties kunnen dan vervolgens, net als de KNB, hun leden informeren.

Er blijkt met name bij kleine verenigingen behoefte te zijn aan (doorlopende) ondersteuning over bestuur en toezicht in brede zin, ook wat betreft praktische zaken. De functionaris van WBTR.nl merkte op dat er nog veel vragen zijn en dat tegelijk veel bestuurders van kleinere verenigingen onbewust onbekwaam zijn. Het komt voor dat zij beslissingen met de statuten in de hand nemen, terwijl die statuten niet (meer) in overeenstemming zijn met de wet. De overheid zou meer nadrukkelijk kunnen wijzen op het belang van actuele statuten die in overeenstemming zijn met de wet.

1.5.3 KNB

Bij de implementatie en werking van de WBTR vervult het notariaat een wezenlijke rol. Iedere (kandidaat-)notaris en toegevoegd notaris is lid van de KNB, waardoor de KNB de hele beroepsgroep kan bereiken. De KNB is hierdoor bij uitstek in staat de beroepsgroep (periodiek) te blijven voorlichten over de implementatie en toepassing van WBTR-bepalingen in de notariële praktijk. Het gaat daarbij in ieder geval om de volgende aandachtspunten:

(i) monistisch bestuur
- voorlichten van de beroepsgroep dat de verschillende hoedanigheden van ub's en nub's bij de KvK kunnen worden opgegeven bij de 'titel';
- voorlichten van de beroepsgroep dat het raadzaam is om de nog niet in werking getreden WBTR-bepalingen die specifiek zien op de inrichting/regulering van het monistische bestuur in de statuten op te nemen;

- inlichten en voorlichten van de beroepsgroep over de datum van inwerkingtreding van voormelde WBTR-bepalingen en de consequenties/betekenis ervan, zodra deze datum bekend is.

(ii) meervoudig stemrecht

- de beroepsgroep er op wijzen dat een dupliceringsconstructie om de in art. 2:44 lid 4 BW en art. 2:291 lid 4 BW opgenomen wettelijke begrenzing van het statutair toekennen van meervoudig stemrecht aan bestuurders te omzeilen in strijd is met het doel en de strekking van deze bepalingen. Deze constructie houdt in dat een natuurlijke persoon/bestuurder zich als het ware dupliceert doordat een rechtspersoon tot extra bestuurder van de vereniging of stichting wordt benoemd, welke rechtspersoon op zijn beurt wordt bestuurd door de natuurlijke persoon/bestuurder. De KNB zou hierover een visie op haar website kunnen publiceren;
- voorlichten van de beroepsgroep dat het raadzaam is een verouderde statutaire regeling die in strijd is met art. 2:44 lid 4 BW of art. 2:291 lid 4 BW bij een (eerstvolgende) statutenwijziging te schrappen.

(iii) opname ontstentenis- en beletregeling in de statuten

- voorlichten van de beroepsgroep dat de WBTR-overgangsregeling verplicht bij de eerstvolgende statutenwijziging een regeling op te nemen die ziet op de situatie van ontstentenis en belet van alle bestuurders respectievelijk alle commissarissen.

(iv) schrappen verouderde statutaire regeling inzake tegenstrijdig belang

- voorlichten van de beroepsgroep dat het raadzaam is een verouderde tegenstrijdigbelangregeling (die bijvoorbeeld is vormgegeven als een vertegenwoordigingsregeling) bij een (eerstvolgende) statutenwijziging te schrappen.

1.5.4 Notarissen

Notarissen[10] zijn per definitie betrokken bij de vastlegging van de statuten in de notariële oprichtingsakte van formele verenigingen, coöperaties, OWM-en en stichtingen en bij het nadien wijzigen van deze statuten. Zij spelen een onmiskenbare rol bij de implementatie van de WBTR in de statuten van voormelde rechtspersonen.
Uit par. 1.5.3 kwam naar voren dat het volgens de onderzoekers aanbeveling verdient dat notarissen zich bij hun beroepsuitoefening, waaronder de advisering over de statuten aan cliënten, rekenschap geven van de daarin genoemde aandachtspunten. Om niet in

[10] Hieronder ook te verstaan de toegevoegd notarissen en kandidaat-notarissen.

herhaling te vallen, verwijzen wij naar par. 1.5.3. Hierna noemen wij enkele aanvullende, meer specifieke aandachtspunten:

(i) kwalificatie bestuursmodel

- bij signalering van onduidelijkheid over de kwalificatie van het in de statuten opgenomen bestuursmodel de cliënt hierover adviseren en het door de cliënt gewenste bestuursmodel vervolgens expliciteren in de statuten.

(ii) rechtspositie bestuurders en commissarissen van een stichting

- bij cliënten aandacht vestigen op de omstandigheid dat een stichting haar bestuurders en commissarissen/RvT-leden slechts kan bezoldigen als hiervoor een expliciete basis in de statuten is opgenomen (art. 2:291 lid 7 BW en art. 2:292 lid 8 BW);
- bij cliënten aandacht vestigen op de betekenis van het door de WBTR ingevoegde art. 2:298a BW dat bepaalt dat een veroordeling tot herstel van de arbeidsovereenkomst tussen de stichting en de bestuurder niet door de rechter kan worden uitgesproken. De stichtingsbestuurder is dus bij een ontslag zonder redelijke grond aangewezen op de vordering van een billijke vergoeding (zie art. 7:682 lid 3 onder a BW). Art. 2:298a BW brengt voorts mee dat de stichting voor de opzegging van de arbeidsovereenkomst geen schriftelijke instemming van de bestuurder/werknemer – en bij weigering van die instemming – toestemming van het UWV nodig heeft (zie art. 7:671 lid 1 onder e BW).

(iii) wettelijke documentatievoorschrift

- cliënten adviseren in de statuten van de stichting niet van het wettelijke documentatievoorschrift van art. 2:291 lid 6 BW en art. 2:292 lid 7 BW af te wijken.

(iv) doorslaggevende stem bestuurder

- bij het opstellen van een statutaire regeling van meervoudig stemrecht rekening houden met de omstandigheid dat als bij de besluitvorming door het bestuur de stemmen staken geen doorslaggevende stem kan worden toegekend aan de bestuurder met meervoudig stemrecht – of in een tweehoofdig bestuur: aan één van de bestuurders – als deze bestuurder hierdoor alsnog meer stemmen zou hebben dan de andere bestuurders tezamen.

(v) ontstentenis- en beletregeling
- bij het opstellen van een statutaire regeling hieromtrent aandacht besteden aan de positie van de commissaris die tijdelijk als bestuurder optreedt.

Bovendien is van belang dat notarissen zich realiseren dat in sectorwetgeving voor semipublieke instellingen (zoals de WonW voor woningcorporaties) en codes specifieke governancevereisten zijn opgenomen, die relevant (kunnen) zijn voor de inrichting van de statuten. In een interview met een vertegenwoordiger van een brancheorganisatie in de zorg, kwam naar voren dat er modellen beschikbaar zijn van de NVTZ en de NVZD, maar dat notarissen hiervan niet altijd op de hoogte zijn.
Voorts zijn voor sommige soorten sportverenigingen bij sportbonden modellen beschikbaar, waarvan notarissen gebruik kunnen maken. Tot slot kan de NCR ondersteuning bieden bij de inrichting van de statuten voor een coöperatie –omdat dit volgens de geïnterviewde van de NCR vaak niet eenvoudig is.

1.5.5 KvK

De KvK zou notarissen, verenigingen, coöperaties, OWM-en en stichtingen er op moeten wijzen dat, indien is gekozen voor een monistisch bestuur, de verschillende hoedanigheden van ub's en nub's bij de KvK kunnen worden opgegeven bij de 'titel'.

1.5.6 Brancheorganisaties

Uit de interviews met functionarissen van brancheorganisaties in de semipublieke sector bleek dat bestuurders en interne toezichthouders van stichtingen en verenigingen in de semipublieke sector al goed op de hoogte waren van de WBTR-regels. Veel regels waren niet nieuw omdat zij al in sectorwetgeving of een sectorcode voorkwamen. Bovendien vindt in de semipublieke sector (deels verplichte) opleiding en scholing van bestuurders en interne toezichthouders plaats. Coöperaties die zijn aangesloten bij de NCR hadden veel vragen. Deze zijn geadresseerd op de website van de NCR en in online cursussen voor de leden.

Uit de interviews met verschillende functionarissen van brancheorganisaties binnen de vrijwilligerssector komt een gevarieerder beeld naar voren. Wat betreft kennis over de WBTR lijkt er een verschil te bestaan tussen kleine en grote organisaties, bijvoorbeeld bij kleine en grote goede doelen en culturele instellingen. In de culturele sector zijn bijvoorbeeld ook de rechtsgevolgen van ontslag van stichtingsbestuurders niet bij iedereen bekend. Wat betreft sport- en gezelligheidsverenigingen werd door de functionaris van WBTR.nl in het interview opgemerkt dat een grote groep onbewust onbekwaam is ten aanzien van bijvoorbeeld aansprakelijkheidsregels en de mogelijkheid om zich tegen bepaalde aansprakelijkheidsrisico's te verzekeren.

Informatievoorziening, scholing en de mogelijkheid om een opleiding te volgen zijn dus met name voor bestuurders en toezichthouders in de vrijwilligerssector van belang. Opleidingen en (online) cursussen zouden bij uitstek door of met tussenkomst van brancheorganisaties aangeboden kunnen worden. Ook de overheid zou daarin een rol kunnen spelen. In de culturele sector is er bijvoorbeeld een regeling die inhoudt dat een deel van de opleidingskosten wordt vergoed.[11]

1.5.7 Rechters

Tot slot noemen de onderzoekers twee specifieke aandachtspunten voor rechters:

(i) tegengaan omzeiling wettelijke regeling inzake meervoudig stemrecht

In de praktijk komt omzeiling voor van de wettelijke regeling die het statutair toekennen van meervoudig stemrecht aan een bestuurder begrenst.

Een voorbeeld hiervan is dat de natuurlijke persoon/bestuurder X zich als het ware dupliceert doordat een rechtspersoon tot extra bestuurder van de stichting wordt benoemd, welke rechtspersoon op zijn beurt wordt bestuurd door de natuurlijke persoon/bestuurder X. X kan dan naast het stemrecht dat aan hem als direct bestuurder van de stichting toekomt, als tweedegraadsbestuurder van de rechtspersoon/bestuurder een (extra) stemrecht uitoefenen. Hiermee wordt getracht te bewerkstelligen dat X toch een doorslaggevende stem heeft bij de besluitvorming door het meerhoofdige bestuur van de stichting.

Wordt aan de rechter een geschil voorgelegd over een constructie die ten doel heeft één bestuurder een doorslaggevende stem te geven bij de besluitvorming door het meerhoofdige bestuur, dan kan de rechter besluiten door deze constructie heen te kijken als deze in strijd is met doel en strekking van art. 2:44 lid 4 BW/art. 2:291 lid 4 BW. Met behulp van de wettelijke grondslagen van art. 3:13 lid 1 BW en art. 2:8 lid 2 BW kan tot het resultaat worden gekomen dat de extra stem aan de rechtspersoon/bestuurder wordt ontzegd.

(ii) expliciet vermelden bestuursverbod in rechterlijke uitspraak

Rechters dienen in hun uitspraken (in de overwegingen en/of in het dictum) expliciet te vermelden dat een bestuursverbod is opgelegd, zodat de KvK wordt gefaciliteerd in haar taak om opgelegde bestuursverboden op grond van art. 2:298 lid 3 BW openbaar te registreren.

---

[11] Zie bijvoorbeeld de regeling van Platform ACCT die 50% van de kosten met een maximum van € 3.300 per deelnemend individu vergoedt.

SAMENVATTING

Inleiding

Verenigingen en stichtingen zijn voor onze samenleving van groot maatschappelijk belang. Denk alleen al aan goede doelen-organisaties, sport- en hobbyverenigingen, culturele instellingen en met overheidsgeld gefinancierde semipublieke instellingen zoals woningcorporaties, zorg- en onderwijsinstellingen. Adequaat bestuur en toezicht is belangrijk, maar niet vanzelfsprekend. Goed bestuur en toezicht is en blijft mensenwerk. Ook bij rechtspersonen. De kwaliteit van bestuur en toezicht is in grote mate afhankelijk van de personen die het bestuur en, indien aanwezig, de raad van commissarissen (of raad van toezicht) bemensen. Wetten en regels kunnen wel in sterke mate bijdragen aan de kwaliteit van bestuur en toezicht. Met dat doel is op 1 juli 2021 de Wet bestuur en toezicht rechtspersonen (WBTR)[1] grotendeels in werking getreden. De WBTR heeft geleid tot belangrijke wijzigingen in de wettelijke regeling van bestuur en toezicht bij verenigingen (coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen daaronder begrepen) en stichtingen. De wet vormt ten dele een reactie op incidenten in de semipublieke sector en het naar aanleiding daarvan in 2013 verschenen rapport van de Commissie Halsema over verantwoord bestuur en toezicht in die sector. De maatregelen van de WBTR hebben echter een bredere reikwijdte. De wet strekt zich mede uit tot de vrijwilligerssector (cultuur, filantropische fondsen/goede doelen, sport etc.).

Zeven hoofdmaatregelen van de WBTR

De WBTR beoogt via een zevental hoofdmaatregelen de kwaliteit van bestuur en toezicht bij verenigingen en stichtingen te bevorderen. Het gaat om enerzijds met name preventief bedoelde governanceregels en anderzijds bepalingen die achteraf kunnen worden ingezet teneinde op te treden tegen ondermaats bestuur of toezicht:

- wettelijke vastlegging van de taakverantwoordelijkheid van bestuurders en commissarissen, waarin het belang van de betrokken vereniging of stichting centraal staat;
- wettelijke regeling van het dualistische bestuursmodel voor verenigingen en stichtingen (model met een bestuur en een RvC);[2]
- wettelijke regeling van het monistische bestuursmodel voor verenigingen en stichtingen (model met verdeling van bestuurstaken over uitvoerende en niet-uitvoerende bestuurders);

---

1 *Stb.* 2020, 507 en 508.

2 De raad van commissarissen (RvC) van een vereniging of stichting mag krachtens de WBTR ook worden aangeduid als 'raad van toezicht' (RvT).

- wettelijke tegenstrijdigbelangregels, voor situaties waarin bij besluitvorming binnen het bestuur of de RvC van verenigingen en stichtingen sprake is van eigen belangen;
- wettelijke regels over meervoudig stemrecht en over ontstentenis of belet bij verenigingen en stichtingen;
- uitbreiding van de zogenoemde faillissementsaansprakelijkheid naar niet-commerciële verenigingen en stichtingen;
- wettelijke verruiming en uitbreiding van de rechterlijke bevoegdheid tot ontslag van bestuurders en commissarissen van stichtingen, met daaraan gekoppeld een bestuursverbod.

Aanleiding en achtergrond van het evaluatieonderzoek

De WBTR, vallend onder de verantwoordelijkheid van het Ministerie van Justitie en Veiligheid, bevat een evaluatiebepaling die inhoudt dat vijf jaar na inwerkingtreding de Staten-Generaal een verslag ontvangt over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk. Het WODC heeft in juli 2025 aan de Faculteit Rechtsgeleerdheid van de Rijksuniversiteit Groningen de opdracht verleend dit evaluatieonderzoek uit te voeren, in samenwerking met onderzoekers verbonden aan de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit van Amsterdam en de Faculteit der Letteren van de RUG. Het onderzoek is door de onderzoekers uitgevoerd in de periode van 1 september 2025 tot 31 augustus 2026.
Aan de relevantie van de evaluatie draagt bij dat er in het maatschappelijke en politieke debat zorgen klinken over de bereidheid van burgers om vrijwillig een bestuurlijke of toezichthoudende taak te vervullen voor een vereniging of stichting.

Doelstelling van de evaluatie

De doelstelling van de 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 c.q. wordt toegepast in de praktijk;
3. het verkrijgen van kennis en inzicht in de bedoelde en onbedoelde effecten van de WBTR; en
4. het identificeren van mogelijkheden om de WBTR of de implementatie daarvan te verbeteren.

Opzet en werkwijze van het onderzoek

Het onderzoeksrapport is opgesplitst in vier deelonderzoeken. De eerste drie deelonderzoeken zijn gewijd aan de beleidslogica (I), de implementatie in de praktijk (II) en het doelbereik (III) van de WBTR en geven antwoord op meerledige onderzoeksvragen gericht op de werking van de WBTR. De rapportage over die drie delen van het evaluatieonderzoek is omvangrijk en mondt uit in aanbevelingen en aanknopingspunten voor verbetering van de werking van de WBTR (IV).

Om de gestelde evaluatiedoelen te bereiken zijn wet- en regelgeving inclusief wetsgeschiedenis bestudeerd, literatuurstudies uitgevoerd, rechterlijke uitspraken geanalyseerd en data (zoals informatie op websites van relevante organisaties) verzameld. Naast deze juridisch-theoretische studie vond ook empirisch onderzoek plaats: verzamelen en analyseren van de data en bevindingen die naar voren zijn gekomen uit een vijftal enquêtes en achttien semigestructureerde interviews. De interviews zijn gehouden met vertegenwoordigers van de KNB, VON, DNA en WBTR.nl alsmede met functionarissen van (branche)organisaties in de relevante sectoren. Het gaat om de volgende sectoren: semipublieke sector (VTW, BoZ, NVTZ, VH, VTH), vrijwilligerssector (ITGD, FIN, CBF, C+O, NVTC, KNHB, KNVB en NBB) en coöperatiesector (NCR).[3] Enquêtes werden uitgezet onder de leden van Insolad, de VON en sportverenigingen aangesloten bij de KNHB, KNVB en NBB. Voor de duiding van de meerwaarde van de WBTR in de semipublieke sector hebben de onderzoekers ten slotte nog drie case studies verricht: over een woningcorporatie (*Rochdale*), een zorginstelling (*Meavita*) en een onderwijsinstelling (*ROC Leiden*). Bij die entiteiten hebben zich in het verleden incidenten voorgedaan die mede aanleiding zijn geweest voor de invoering van de WBTR.

Context van het onderzoek

Om de evaluatie in context te plaatsen, schetst het onderzoeksrapport enkele ontwikkelingen die zich de afgelopen decennia hebben voorgedaan op het terrein van wet- en regelgeving inzake bestuur en toezicht. De WBTR is geen *stand-alone* maatregel, maar vormt een schakel in een groter geheel. Tot het bredere reguleringskader behoren naast de voor rechtspersonen geldende wettelijke regels van Boek 2 BW met name de specifieke regels voor de semipublieke sector (door de overheid bekostigde woningcorporaties, zorg- en onderwijsinstellingen). Het evaluatierapport besteedt waar relevant ook aandacht aan de sectorspecifieke invulling van beginselen van bestuur en toezicht, die deels via zelfregulering in governancecodes zijn beslag krijgt. Een aantal affaires in de semipublieke sector leidde in 2013 tot de instelling van de Commissie Halsema. In haar rapport 'Een lastig gesprek' formuleerde de Commissie Halsema enkele aanbevelingen aan de politiek en aan de sector zelf, die voor een deel vertaald zijn in de WBTR. Daarnaast is er de vrijwilligerssector, met veelal onbezoldigde bestuurders en commissarissen. Ook in die sector is er relevante zelfregulering, zoals de Governance Code Cultuur en de Code Goed Sportbestuur.

Overkoepelende conclusie van de evaluatie

Alles overziend concluderen de onderzoekers dat de WBTR en met name ook de flankerende (sectorale) wet- en regelgeving hebben gezorgd voor een belangrijke

---

[3] Zie voor deze (en andere) afkortingen de aan het eind van deze samenvatting opgenomen afkortingenlijst.

verbeterslag in de regulering van bestuur en toezicht van verenigingen en stichtingen die opereren in semipublieke sectoren (volkshuisvesting, zorg en onderwijs). Er zijn geen prangende kwesties die specifiek de semipublieke instellingen raken en nopen tot wijziging of aanvulling van Boek 2 BW.

De onderzoekers zien op basis van het evaluatieonderzoek wel reden voor wijziging, aanvulling en verduidelijking van de in Boek 2 BW opgenomen wettelijke basisregeling voor bestuur en toezicht bij verenigingen en stichtingen in het algemeen en in de vrijwilligerssector. Zij doen daarvoor enkele concrete voorstellen. Deze zien onder meer op het versterken van de positie van de RvC bij stichtingen, het verbeteren van de tegenstrijdigbelangregeling en het schrappen van de door de WBTR ingevoerde faillissementsaansprakelijkheid voor bestuurders en commissarissen van niet-commerciële verenigingen en stichtingen (zie hierna).

Beleidsdoelen van de WBTR (Deelonderzoek I)

De WBTR heeft twee overkoepelende hoofddoelen. Allereerst beoogt de WBTR invulling te geven aan de aanbevelingen van de Commissie Halsema om de kwaliteit van bestuur en toezicht bij semipublieke instellingen te verbeteren. Daarnaast beoogt de WBTR uniformering, aanvulling en verduidelijking van de regels met betrekking tot bestuur en toezicht bij verenigingen en stichtingen in het algemeen, vanuit de aanname dat de wetgeving voor bestuur en toezicht bij die rechtspersonen diverse lacunes en onduidelijkheden bevat.

De belangrijkste randvoorwaarde om deze doelen te bereiken is dat verenigingen en stichtingen goed zijn geïnformeerd over de inhoud en betekenis van de WBTR. Ook in ruimere zin is informatievoorziening en communicatie door met name de overheid essentieel. Voorlichting en toelichting door notarissen en brancheorganisaties aan onder meer semipublieke instellingen en maatschappelijke instellingen is ook van groot belang. Een prealabele voorwaarde is dat de bepalingen van de WBTR in werking zijn getreden. Voor één van de maatregelen van de WBTR, de regeling van het monistische bestuursmodel, is deze randvoorwaarde (nog) niet vervuld. In de parlementaire stukken is hiervoor als reden gegeven het vooralsnog ontbreken van financiering voor technische aanpassing van het handelsregister.

De bepalingen van de WBTR sluiten over het algemeen goed aan bij de wetenschappelijke inzichten over de werking van bestuur en toezicht in semipublieke en maatschappelijke organisaties. Een uitzondering hierop betreft de faillissementsaansprakelijkheid van bestuurders van niet-commerciële verenigingen en stichtingen in de vrijwilligerssector; deze is wel zeer kritisch ontvangen. Gewezen wordt op het ontbreken van een dragende onderbouwing van de noodzaak van deze uitbreiding en op het '*chilling effect*' dat van deze aansprakelijkheid kan uitgaan op bestuurders of commissarissen die hun functie op vrijwillige basis uitoefenen. Verder zijn er kanttekeningen bij de

tegenstrijdigbelangregeling en is er enig debat over de toepassing en werking van de regeling van het meervoudig stemrecht (die inhoudt dat de statuten kunnen bepalen dat aan een bepaalde bestuurder of commissaris meer dan één stem wordt toegekend, met dien verstande dat hij niet meer stemmen kan uitbrengen dan de andere bestuurders c.q. commissarissen tezamen).

De beleidslogica van de WBTR houdt in meer of mindere mate rekening met verschillen in grootte en aard van verenigingen en stichtingen. Dit uit zich onder meer in het toelaten van statutaire afwijkingen van de wettelijke regels op bepaalde punten. De wetgever achtte behoud van flexibiliteit van belang om zo in het bijzonder kleine rechtspersonen tegemoet te komen. Zo heeft de WBTR niet geleid tot verplicht intern toezicht. Een dergelijke verplichting is overigens wel opgenomen in sectorspecifieke wetgeving voor instellingen werkzaam in bijvoorbeeld volkshuisvesting, zorg of onderwijs.

Praktijk van de WBTR (Deelonderzoek II)

Voor implementatie en toepassing van de WBTR-maatregelen is allereerst adequate informatieverstrekking over en bekendheid met de nieuwe regels van belang. De publieksvoorlichting vanuit het Ministerie van Justitie en Veiligheid (onder andere via een Informatieblad) heeft daarin een grote rol gespeeld. Hetzelfde geldt voor de informatieverstrekking door de KNB (en notariskantoren), KvK, DNA, WBTR.nl en (branche)organisaties die opereren in de semipublieke sector (VTW, BoZ, NVTZ, VH, VTH), vrijwilligerssector (ITGD, FIN, CBF, C+O, NVTC en diverse sportbonden) en coöperatiesector (NCR). Brancheorganisaties in zowel de semipublieke sector als de vrijwilligerssector hebben ook scholingsactiviteiten aangeboden. Uit het onderzoek komt naar voren dat bestuurders en interne toezichthouders in de semipublieke sector in het algemeen goed op de hoogte zijn van de WBTR-regels, onder meer doordat de meeste regels al in sectorwetgeving of sectorcodes voorkwamen. Voor de vrijwilligerssector ligt het beeld duidelijk anders.

Het onderzoek heeft enkele kwalitatieve bevindingen opgeleverd die een impressie geven van de toepassing van de WBTR-governancebepalingen in de statuten van verenigingen en stichtingen, alsmede van de advisering daarover door de notariële praktijk. Enkele knelpunten en onduidelijkheden komen naar voren, zoals de juiste kwalificatie van het door een dergelijke rechtspersoon gehanteerde bestuursmodel, de begrenzing van het statutair toekennen van een meervoudig stemrecht en zorgen over de verzwaarde aansprakelijkheid van bestuurders en toezichthouders.

Om de ervaringen van bestuurders en interne toezichthouders met de WBTR te achterhalen zijn aan de hand van vragenlijsten gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers en functionarissen van diverse (branche)organisaties. Over de tegenstrijdigbelangregeling bestaat zowel in de semipublieke sector als in de cultuursector relatief veel onduidelijkheid. Dat geldt ook voor de arbeidsrechtelijke

positie van de bestuurder-werknemer van een stichting die rechtspersonenrechtelijk (als statutair bestuurder) wordt ontslagen. In verschillende sectoren spelen ook vragen over de niet altijd goed bekende aansprakelijkheidsrisico's van bestuurders en commissarissen. De bereidheid om een bestuurs- of toezichthoudende functie uit te oefenen lijkt vooral beïnvloed te worden door polarisatie in de samenleving (en, in verband daarmee, mogelijke verharding van omgangsvormen), aandacht in de politiek en media voor falend bestuur en toezicht, hogere regeldruk en vrees voor conflicten (zoals op het gebied van sociale veiligheid).

Een belangrijke maatregel van de WBTR vormt de verruiming van de reikwijdte van de persoonlijke aansprakelijkheid bij faillissement. De verruiming houdt in dat de aansprakelijkheid voor een faillissementstekort in geval van kennelijk onbehoorlijk bestuur (of toezicht) – dat een belangrijke oorzaak is van het faillissement – ook van toepassing is geworden op bestuurders en commissarissen van niet-commerciële rechtspersonen. De onderzoekers hebben (op één uitspraak[4] na) geen gepubliceerde jurisprudentie gevonden die ziet op een situatie die onder de verruimde reikwijdte van de faillissementsaansprakelijkheid valt.

Om enig inzicht te krijgen in hoe faillissementscuratoren gebruik maken van – en aankijken tegen – de verruimde mogelijkheden tot aansprakelijkstelling is een enquête uitgezet onder de leden van Insolad. De uitkomsten wijzen erop dat curatoren weinig gebruik maken van mogelijkheden om bestuurders (of commissarissen) van niet-commerciële verenigingen en stichtingen aansprakelijk te stellen. Als reden daarvoor wordt veelal genoemd dat verhaal onwaarschijnlijk was of (bij nader inzien) niet van onbehoorlijke taakvervulling kon worden gesproken.

Er zijn wel diverse rechterlijke uitspraken over een andere repressieve maatregel van de WBTR: de verruimde mogelijkheden voor rechterlijk ontslag van bestuurders en commissarissen van stichtingen. Aan een dergelijk ontslag is van rechtswege een bestuursverbod verbonden voor een gestandaardiseerde duur van vijf jaren. De ontslagen stichtingsfunctionaris kan gedurende vijf jaren na het ontslag geen bestuurder of commissaris van een stichting worden. Ontslag is onder de nieuwe regeling onder meer mogelijk wegens 'taakverwaarlozing' of 'andere gewichtige redenen'. Invulling van deze open normen is sterk afhankelijk van de concrete omstandigheden van het geval. Uit de jurisprudentie blijkt dat rechters de verruimde ontslagbevoegdheid met terughoudendheid toepassen. De rechter heeft bij ontslag van een bestuurder of commissaris van een stichting enige ruimte om geheel af te zien van een bestuursverbod. Hij kan daarvan gebruik maken indien de betrokkene geen ernstig verwijt valt te maken. De rechter past deze uitzondering echter beperkt toe.

---

[4] Rb. Gelderland 12 februari 2025, ECLI:NL:RBGEL:2025:1351. Het betrof een stichting die servicediensten verleende aan een wooncentrum.

Doelbereik, onbedoelde gevolgen en onvolledige inwerkingtreding van de WBTR (Deelonderzoek III)

Het derde deelonderzoek richt zich op de vraag of de met de WBTR beoogde doelen worden bereikt en of er onbedoelde neveneffecten zijn. Voorts duidt dit deel de implicaties van de tot op heden uitgestelde inwerkingtreding van de regels voor het monistische bestuur.

De eerste overkoepelende doelstelling van de WBTR is bereikt. De WBTR heeft in aanvulling op sectorale wetgeving en flankerend beleid bijgedragen aan de borging van bestuur en toezicht bij verenigingen en/of stichtingen in de semipublieke sector. De onderzoekers zijn niet gestuit op problemen die specifiek de semipublieke instellingen raken. Er is geen aanleiding voor het treffen van alternatieve of aanvullende maatregelen in Boek 2 BW voor semipublieke instellingen. Wel verdient het aanbeveling dat de wetgever de sectorale uitsluiting van het monistische bestuursmodel in de sectoren volkshuisvesting en zorg tegen het licht houdt. Er zijn geen overtuigende redenen voor deze uitsluiting.

Over het realiseren van de tweede overkoepelende doelstelling van de WBTR valt meer te zeggen. De introductie van de WBTR-hoofdmaatregelen heeft de wettelijke regeling van bestuur en toezicht bij verenigingen en stichtingen in het algemeen voor tal van belangrijke onderwerpen geüniformeerd, aangevuld en verduidelijkt. Daarbij is in meer of mindere mate rekening gehouden met verschillen in schaal en professionaliteit van verenigingen en stichtingen. Deze maatregelen zijn voor het merendeel positief ontvangen. In de literatuur zijn echter ook bepaalde knelpunten en beperkende factoren gesignaleerd die meebrengen dat de WBTR aanpassing behoeft of verdient. Ook in de gehouden interviews alsmede in de respons op de enquêtes komt naar voren dat de praktijk een aantal WBTR-gerelateerde knelpunten ervaart. Vanuit de praktijk zijn suggesties gedaan voor aanvulling en verbetering van de wet. De onderzoekers hebben een aantal daarvan meegenomen bij hun aanbevelingen voor verbetering van de WBTR (zie hierna).

Onbedoelde mogelijke neveneffecten van de WBTR zien de onderzoekers alleen in het verlengde van de maatregel tot uitbreiding van de faillissementsaansprakelijkheid voor bestuurders en commissarissen van niet-commerciële verenigingen en stichtingen. Gedacht kan worden aan de zorgen van met name vrijwilligers over toegenomen aansprakelijkheidsrisico's. Die zorgen kunnen van invloed zijn op de bereidheid bestuurs- of toezichtsfuncties te vervullen. Mede om daarvan een nader beeld te krijgen, hebben de onderzoekers onder vrijwilligers in de sportsector een enquête gehouden. Deze sector vertegenwoordigt een groot en maatschappelijk relevant deel van het Nederlandse vrijwilligerslandschap. De vragenlijst is uitgezet onder aangeslotenen van drie sportbonden (KNHB, KNVB en NBB) die in Nederland veel beoefende takken van sport vertegenwoordigen.

Uit de sportenquête volgt allereerst dat slechts een minderheid van de respondenten echt op de hoogte is van de gevolgen van de WBTR. Een niet verwaarloosbare groep respondenten oordeelt voorts dat zij door de nieuwe wet een risico op aansprakelijkheid lopen. Een grotere groep maakt zich zorgen over het risico van persoonlijke aansprakelijkheid. Een belangrijke bron van die zorgen vormt berichtgeving in de media. In de respons komt ook naar voren dat het in veel gevallen moeite kost bestuursvacatures in te vullen. Veranderende omgangsvormen, regeldruk en tijdgebrek worden daarvoor het vaakst als reden genoemd. Dit sluit goeddeels aan bij de hierboven genoemde signalen uit de gesprekken gevoerd met diverse (branche)organisaties.

De sportenquête bevat ook enige casusposities ('vignetten'). De respons daarop illustreert dat het risico van persoonlijke aansprakelijkheid voor betrokkenen moeilijk is in te schatten. De respondenten maken zich met name zorgen over de faillissementsaansprakelijkheid van bestuurders (en commissarissen) als collectief. Aansprakelijkheidsverzekeringen kunnen bestuurders en commissarissen van verenigingen en stichtingen persoonlijk in zekere mate bescherming bieden. Bijna de helft van de respondenten van de sportenquête bleek inderdaad verzekerd. Er is een ruim aanbod aan dergelijke verzekeringen. Uit het onderzoek blijkt dat de relevantie van deze verzekeringen breed onder ogen wordt gezien. De gangbare dekkingsomvang sluit goed aan bij de bestaande aansprakelijkheidsrisico's. Wel zijn er vaak belangrijke dekkingsuitzonderingen en loopt het bedrag van het maximaal verzekerde bedrag (de verzekerde som) nogal uiteen. Voor de eveneens onderzochte 'vrijwilligersverzekering', af te sluiten door Nederlandse gemeentes, valt op dat de bestuurdersaansprakelijkheidsmodule geen standaard onderdeel is en bovendien niet voor alle verenigingen en stichtingen kan gelden.

Deelonderzoek III heeft, ten slotte, voor één maatregel van de WBTR, nog bijzondere aandacht. De inwerkingtreding van de WBTR-bepalingen ter facilitering en regulering van het monistische bestuursmodel is kort voor inwerkingtreding van de WBTR in 2021 uitgesteld. Als reden van dit uitstel werd genoemd dat de KvK vanwege financiële gronden nog geen technische mogelijkheid heeft voor verenigingen en stichtingen om aan het handelsregister op te geven of een bestuurder uitvoerend of niet-uitvoerend is. Dit uitstel duurt inmiddels al meer dan vijf jaar. Dit levert in de praktijk een aantal knelpunten op. Een belangrijk knelpunt is dat onzeker is of zogenoemde 'structuurcoöperaties' (coöperaties waarvoor een bijzonder wettelijk regime geldt met onder meer de verplichting om in intern toezicht te voorzien), zonder wettelijke grondslag gebruik kunnen maken van een monistisch bestuursmodel.

Aanknopingspunten voor verbetering (Deelonderzoek IV)

De onderzoekers formuleren in het evaluatierapport aanknopingspunten voor verbetering van de (uitvoerbaarheid van de) WBTR, waaronder aanbevelingen aan de

wetgever. Ook zijn maatregelen en instrumenten in kaart gebracht die kunnen bijdragen aan het realiseren van de doelstelling van de wet om de kwaliteit van bestuur en toezicht bij verenigingen en stichtingen nog verder te bevorderen. Naast een rol voor de wetgever en de overheid in het algemeen is ook een rol weggelegd voor andere instanties. De aanbevelingen zijn in het evaluatierapport nader toegelicht, juridisch-technisch uitgewerkt en waar nodig van randvoorwaarden voorzien.

Wenselijke aanpassing van de wet

1. Het versterken van de positie van de RvC bij stichtingen.
2. De zo spoedig mogelijke inwerkingtreding van de bepalingen inzake het monistische bestuursmodel.
3. Het verbeteren van de wettelijke tegenstrijdigbelangregeling voor alle Boek 2 BW-rechtspersonen.
4. Het schrappen van de door de WBTR ingevoerde faillissementsaansprakelijkheidsregels voor bestuurders en commissarissen van niet-commerciële verenigingen en stichtingen.
5. Het meer in lijn brengen van het bestuursverbod, verbonden aan de rechterlijke bevoegdheid tot ontslag van bestuurders en commissarissen van stichtingen, met de in de Faillissementswet opgenomen (voor alle rechtspersonen geldende) regels over bestuursverboden.

Ad 1. Geef de RvC dwingendrechtelijk een goedkeurende rol bij besluiten van het stichtingsbestuur tot statutenwijziging, juridische fusie of splitsing. Bepaal dat de statuten aan het bestuur niet de bevoegdheid kunnen toekennen om een commissaris te benoemen, schorsen of ontslaan en versterk de kernbevoegdheid van de RvC om bestuurders te schorsen, onder meer door het statutair wegschrijven van die bevoegdheid onmogelijk te maken. Bepaal ten slotte dat wanneer de door de statuten voorgeschreven RvC geheel of gedeeltelijk ontbreekt de rechter op verzoek van iedere belanghebbende of het openbaar ministerie in de vervulling van vacante posities kan voorzien.

Ad 2. Technische vernieuwing van de (inschrijf)faciliteiten in het handelsregister hoeft voor deze inwerkingtreding niet te worden afgewacht.

Ad 3. Verduidelijk de inhoud van het begrip ‘tegenstrijdig belang’. Voor een goed werkende regeling moet een verplichting om tegenstrijdig belang te melden in de wet worden verankerd. Voorts kan worden overwogen toe te staan dat een geconflicteerde bestuurder of commissaris krachtens de statuten deelneemt aan de beraadslaging over een te nemen besluit. Voor stichtingen wordt aanbevolen het zogenoemde documentatievoorschrift bij tegenstrijdig belang dwingend voor te schrijven. Gelet op de gesignaleerde tekortkomingen in de huidige

tegenstrijdigbelangregeling geven de onderzoekers de wetgever in overweging de wetenschap en de praktijk nogmaals de gelegenheid te bieden om zienswijzen te geven op de vormgeving van de wettelijke regeling bij tegenstrijdig belang in het kader van een consultatie over een eventueel wetsvoorstel.

Ad 4. Maak de ingevoerde faillissementsaansprakelijkheid voor bestuurders en commissarissen van niet-commerciële rechtspersonen ongedaan. Een dragende onderbouwing voor deze maatregel ontbreekt. De faillissementsaansprakelijkheid kan wel in stand blijven voor semipublieke instellingen die een financiële verantwoording moeten opstellen die vergelijkbaar is met een jaarrekening conform Boek 2 BW.

Ad 5. Zoals het geval is bij civielrechtelijke bestuursverboden krachtens de Faillissementswet zou ook het in Boek 2 BW geregelde bestuursverbod bij stichtingen optioneel moeten zijn, zodat het niet van rechtswege intreedt. In het verlengde daarvan zou de rechter bevoegd moeten worden om binnen een bandbreedte van vijf jaren de duur van het bestuursverbod bij stichtingen te bepalen, zodat meer maatwerk mogelijk is. Ten slotte kan de wetgever overwegen om de effectiviteit van dit bestuursverbod in die zin te vergroten dat een bestaande functie als bestuurder of commissaris bij een andere stichting in beginsel ook vervalt. Het verdient overigens aanbeveling dat in de rechterlijke uitspraken het opleggen van een bestuursverbod expliciet wordt vermeld.

Overige mechanismen waarvoor aandacht wenselijk is

6. Financiering van de KvK.
7. Voorlichting door het notariaat.
8. Informatievoorziening en scholing.
9. Aansprakelijkheidsverzekeringen voor bestuurders en commissarissen.

Ad 6. De financiering van de KvK dient te worden versterkt, zodat zij in staat is de technische aanpassingen van het handelsregister te realiseren voor de expliciete inschrijving van uitvoerende en niet-uitvoerende bestuurders bij verenigingen en stichtingen. De KvK kan erop wijzen dat bij inschrijving in het handelsregister de hoedanigheid van uitvoerende of niet-uitvoerende bestuurder bij deze rechtspersonen thans al kan worden opgegeven bij de ‘titel’ van de desbetreffende functionaris.

Ad 7. Het notariaat vervult voor de werking en impact van de WBTR een wezenlijke rol, ook in de toekomst. De KNB is bij uitstek in staat de beroepsgroep voorlichting te geven, bijvoorbeeld over de (on-)mogelijkheden van het monistische bestuursmodel of over statutaire bepalingen in verband met de regeling inzake meervoudig stemrecht (waarvan verduidelijking door de wetgever wenselijk is).

Andere belangrijke aandachtspunten voor notarissen in het kader van de WBTR zijn onder meer de rechtspositie van bestuurders en commissarissen in brede zin (inclusief aspecten zoals bezoldiging en arbeidsrechtelijke bescherming) en de specifieke voorschriften over tegenstrijdig belang bij stichtingen.

Ad 8. Bestuurders en interne toezichthouders in de semipublieke sector zijn goed op de hoogte van de WBTR-regels. In de vrijwilligerssector blijkt de kennis van de WBTR nogal gevarieerd. Vernieuwing van de bredere publieksvoorlichting over de WBTR in het kader van deze wetsevaluatie (en de daaruit voortvloeiende eventuele wijziging en verduidelijking van de wet) is opportuun. Het Ministerie van Justitie en Veiligheid wordt aanbevolen een nieuw Informatieblad op te stellen dat op onderdelen wordt uitgebreid, verduidelijkt of genuanceerd. Beroepsorganisaties zoals de KNB, NOvA en Insolad dienen hierbij te worden betrokken. Ook brancheorganisaties in de vrijwilligerssector kunnen voorzien in de nodige informatievoorziening en opleiding, eventueel met een bijdrage in de kosten door de overheid.

Ad 9. De voorlichting over de diverse verzekeringsmogelijkheden is de laatste jaren verbeterd, maar vraagt blijvende aandacht van alle betrokkenen. De dekking van aansprakelijkheid als bestuurder of commissaris die via door gemeenten afgesloten vrijwilligersverzekeringen kan worden geboden, is nuttig. Deze dekking zou een standaardmodule van de vrijwilligersverzekering moeten worden, met enige verduidelijking en uitbreiding.

Lijst van in de samenvatting genoemde afkortingen

BoZ: vereniging Brancheorganisaties Zorg

BW: Burgerlijk Wetboek

CBF: Stichting Centraal Bureau Fondsenwerving

C+O: Stichting Cultuur+Ondernemen

DNA: De Nederlandse Associatie, een vereniging die Nederlandse brancheverenigingen, federaties, beroepsverenigingen, sportbonden en ledenorganisaties verenigt

FIN: Fondsen in Nederland, branchevereniging van fondsen & foundations

Insolad: Vereniging Insolventierecht Advocaten

ITGD: Stichting Intern Toezicht Goede Doelen

KNB: Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie

KNHB: Koninklijke Nederlandse Hockey Bond

KNVB: Koninklijke Nederlandse Voetbalbond

KvK: Kamer van Koophandel

NBB: Nederlandse Basketball Bond

NCR: Nationale Coöperatieve Raad

NOvA: Nederlandse Orde van Advocaten

NVTC: Nederlandse Vereniging Toezicht Cultuur

NVTZ: Nederlandse Vereniging van Toezichthouders in Zorg en Welzijn

OWM: onderlinge waarborgmaatschappij

RvC: raad van commissarissen

RvT: raad van toezicht

VH: Vereniging Hogescholen

VON: Vereniging Ondernemingsrechtspecialisten Notariaat

VTH: Vereniging van Toezichthouders van Hogescholen

VTW: Vereniging van Toezichthouders in Woningcorporaties

WBTR: Wet bestuur en toezicht rechtspersonen

SUMMARY

Introduction

Associations and foundations are of great societal importance in the Netherlands. Consider, for example, charitable organizations, sports and hobby associations, cultural organizations, and semi-public institutions such as housing corporations, healthcare facilities, and educational institutions. Effective management and supervision are important but not self-evident. Good governance of legal entities remains a human endeavour. The quality of management and supervision largely depends on the individuals serving on the boards and, where applicable, the supervisory boards (or boards of trustees) of these organizations. Legislation can significantly contribute to the quality of governance. With this objective, the Management and Supervision of Legal Entities Act (WBTR) largely entered into force on 1 July 2021.[1] The WBTR has introduced significant changes to the legal regulation of management and supervision for associations (including cooperatives and mutual guarantee societies) and foundations. The Act partially responds to incidents in the semi-public sector and the 2013 report by the Halsema Commission on responsible governance and supervision in that sector. However, the measures of the WBTR have a broader scope, extending to the volunteer sector (culture, philanthropic funds/charities, sports, etc.).

Seven Key Measures of the WBTR

The WBTR aims to improve the quality of governance in associations and foundations through seven key measures. These include both preventive governance rules and provisions that can be applied retroactively to address substandard governance or supervision:

- Codification of the responsibility of directors and supervisory board members, with the interests of the association or foundation at its core;
- Statutory provisions regulating the two-tier board model for associations and foundations (a model consisting of a board of directors and a supervisory board);[2]
- Statutory provisions regulating the one-tier board model for associations and foundations (a unitary board model dividing the governance tasks between executive and non-executive board members);

---

1 *Stb.* 2020, 507 and 508.

2 The Supervisory Board (RvC) of an association or foundation may, under the WBTR, also be referred to as the 'Board of Trustees' (RvT).

- Statutory conflict-of-interest provisions for situations where decision-making within the board or supervisory board of associations and foundations involves personal interests;
- Statutory provisions on multiple voting rights and on unavailability or inability to act for (supervisory) boards of associations and foundations;
- Extension of bankruptcy liability of directors and supervisory board members to non-commercial associations and foundations;
- Expansion and clarification of the judicial authority to dismiss directors and supervisors of foundations, coupled with a disqualification order.

Background of the Evaluation Research

The WBTR, which falls under the responsibility of the Ministry of Justice and Security, includes an evaluation provision stipulating that five years after its entry into force, Parliament will receive a report on the effectiveness and practical effects of this Act. In July 2025, the WODC (Research and Data Centre of the Ministry of Justice and Security) commissioned the Faculty of Law of the University of Groningen to conduct this evaluation, in collaboration with researchers from the Faculty of Law of the University of Amsterdam and the Faculty of Arts of the University of Groningen. The research was carried out between 1 September 2025 and 31 August 2026.
The relevance of this evaluation is further underscored by societal and political concerns about citizens' willingness to voluntarily serve in managerial or supervisory roles for associations or foundations.

Objectives of the Evaluation

The evaluation of the WBTR has four primary objectives:

1. To outline the policy logic of the WBTR;
2. To gain knowledge and insight into how the WBTR has been implemented and applied in practice;
3. To gain knowledge and insight into the intended and unintended effects of the WBTR;
4. To identify opportunities to improve the WBTR or its implementation.

Research Design and Methodology

The research report is divided into four parts. The first three parts focus on the policy logic (I), practical implementation (II), and goal achievement (III) of the WBTR, addressing multi-faceted research questions about its functioning. The reporting on these three parts of the evaluation culminates in recommendations and action points for enhancing the WBTR's effectiveness (IV).

To achieve the evaluation's objectives, the researchers studied legislation and regulations, including parliamentary history, conducted literature reviews, analysed judicial rulings, and collected data (such as information from relevant organizations' websites). In addition to this legal-theoretical study, empirical research was conducted, including the collection and analysis of data from five surveys and eighteen semi-structured interviews. The interviews were held with representatives from KNB, VON, DNA, and WBTR.nl, as well as officials from organizations representing collective interests in a particular sector. These sectors include: the semi-public sector (VTW, BoZ, NVTZ, VH, VTH), the volunteer sector (ITGD, FIN, CBF, C+O, NVTC, KNHB, KNVB, and NBB), and the cooperative sector (NCR).[3] Surveys were distributed among members of Insolad, VON, and sports associations affiliated with KNHB, KNVB, and NBB. To assess the added value of the WBTR in the semi-public sector, the researchers conducted three case studies on a housing corporation (Rochdale), a healthcare institution (Meavita), and an educational institution (ROC Leiden). These entities had previously experienced incidents that were a catalyst for the introduction of the WBTR.

Context of the Research

To place the evaluation in context, the research report outlines developments in the field of legislation and (self)-regulation concerning governance and supervision over the past decades. The WBTR is not a standalone measure but part of a broader regulatory framework. In addition to the legal rules of Book 2 of the Dutch Civil Code (BW) applicable to legal entities, this framework includes specific rules for the semi-public sector (government-funded housing corporations, healthcare, and educational institutions). The evaluation report also addresses sector-specific interpretations of governance principles, which are partly implemented through self-regulation in governance codes. Several scandals in the semi-public sector led to the establishment of the Halsema Commission in 2013. In its report, 'A Difficult Conversation', the Commission made recommendations to both the government and the semi-public sector, some of which were incorporated into the WBTR. Additionally, the volunteer sector, which often relies on unpaid directors and supervisors, has its own self-regulatory frameworks, such as the Governance Code for Culture and the Code for Good Sports Governance.

Overall Conclusion of the Evaluation

Overall, the researchers conclude that the WBTR – and particularly the accompanying (sectoral) legislation and regulation – has led to significant improvements in the regulation of governance and supervision for associations and foundations operating in semi-public sectors (housing, healthcare, and education). There are no pressing issues

[3] See the list of abbreviations at the end of this summary for these (and other) abbreviations.

specifically affecting semi-public institutions that would necessitate amending existing provisions or adding supplementary provisions to Book 2 of the Dutch Civil Code (BW).

However, based on the evaluation, the researchers do see a need for amendments, additions and clarifications in respect of the legal framework for governance and supervision of associations and foundations in general and the volunteer sector more in particular. The evaluation report contains several concrete proposals to this end. These include strengthening the position of the Supervisory Board (RvC) for foundations, improving the conflict-of-interest provisions, and abolishing the bankruptcy liability introduced by the WBTR for directors and supervisors of non-commercial associations and foundations (see below).

Policy Objectives of the WBTR (Part I)

The WBTR has two overarching objectives. First, it aims to implement the recommendations of the Halsema Commission to improve the quality of governance and supervision in semi-public institutions. Second, it seeks to standardise, supplement, and clarify the rules regarding governance and supervision for associations and foundations in general, based on the assumption that the existing legislation for these legal entities contains various gaps and ambiguities.

A key prerequisite for achieving these objectives is that associations and foundations are well-informed about the content and implications of the WBTR. Broader information provision and communication, particularly by the government, are essential. It is of equal importance that notaries and organizations representing the various sectors' collective interests provide education and explanation to semi-public and societal institutions. A preliminary condition is that the provisions of the WBTR have entered into force. For one of the WBTR measures – the statutory regulation of the one-tier board model – this prerequisite has not yet been met. Parliamentary documents cite the lack of funding for technical adjustments to the Dutch Commercial Register (handelsregister) as the reason.

The provisions of the WBTR generally align well with academic insights into the functioning of governance and supervision in semi-public and societal organizations. One exception is the bankruptcy liability of directors of non-commercial associations and foundations in the volunteer sector, which has been critically received. Concerns have been raised about the lack of a compelling justification for this extension and the chilling effect it may have on directors or supervisors who serve on a voluntary basis. Additional concerns have been noted regarding the conflict-of-interest provisions, and there is some debate about the application and functioning of the multiple voting rights provisions (which allow articles of association to grant a director or supervisor more than one vote, provided they cannot cast more votes than all other directors or supervisors combined).

The policy logic of the WBTR has regard to differences in size and nature of associations and foundations to some extent. An illustration: some of the provisions that were

introduced contain default rules, allowing deviations in the articles of association on certain points. The legislator considered it important to maintain flexibility, particularly to accommodate smaller legal entities. For instance, the WBTR does not mandate internal supervision. However, such a requirement is included in sector-specific legislation for institutions in areas such as housing, healthcare, or education.

Practical Implementation of the WBTR (Part II)

For the implementation and application of the WBTR measures, adequate information dissemination and awareness of the new legislation are crucial. Public information campaigns by the Ministry of Justice and Security (including an information leaflet) have played a significant role in this regard. The same applies to information provided by the Royal Dutch Notarial Profession (KNB) (and notary offices), the Dutch Chamber of Commerce (KvK), DNA, WBTR.nl, and organizations representing collective interests of legal entities operating in the semi-public sector (VTW, BoZ, NVTZ, VH, VTH), volunteer sector (ITGD, FIN, CBF, C+O, NVTC, and various sports associations), and cooperative sector (NCR). Representative organizations in both the semi-public and volunteer sectors have also offered training activities. The research reveals that directors and internal supervisors in the semi-public sector are generally well-informed about the WBTR rules, partly because most of the rules already appeared in sector-specific legislation and governance codes. In the volunteer sector, however, the picture is clearly different.

The research has yielded qualitative findings that provide insight into the application of WBTR governance provisions in the articles of association of foundations and associations, as well as the advisory role of notaries in this process. Some bottlenecks and ambiguities have emerged, such as the correct classification of the governance model used by a legal entity, the limitations on granting multiple voting rights in the articles of association, and concerns about the increased liability of directors and supervisors.

To gain insight into the experiences of directors and internal supervisors with the WBTR, interviews were conducted with representatives and officials from various organizations representing associations and foundations operating in the different sectors. There is considerable uncertainty about the statutory conflict-of-interest provisions in both the semi-public and cultural sectors. The same applies to the status under employment law of a director/employee of a foundation who is lawfully removed as a director pursuant to foundation law. In various sectors, questions also arise about the not always well-known liability risks for directors and supervisors. The willingness to serve in a managerial or supervisory role appears to be influenced primarily by polarization in society (and the associated potential coarsening of social interactions), political and media attention for failing governance and supervision, increased regulatory pressure, and fear of conflicts (such as those related to psychological safety).

A significant measure of the WBTR is the expansion of the scope of personal liability in the event of the association's or foundation's bankruptcy. This expansion means that liability for a bankruptcy deficit in cases of clearly improper management (or supervision) that significantly contributed to the bankruptcy now also applies to directors and supervisors of non-commercial legal entities. The researchers found only one published court ruling[4] related to a situation falling under the expanded scope of bankruptcy liability.

To gain some insight into how bankruptcy trustees use and view the expanded possibilities for holding directors (or supervisors) of non-commercial associations and foundations liable, a survey was conducted among members of Insolad. The results indicate that trustees rarely use the option to hold directors (or supervisors) of non-commercial associations and foundations liable. The most common reason cited is that a claim was unlikely to succeed or, upon closer inspection, did not involve improper performance of duties.

Several court rulings on another repressive measure of the WBTR have been published: the expanded possibilities for judicial dismissal of directors and supervisors of foundations. Such a dismissal is automatically coupled with a disqualification for a standardized period of five years. The dismissed foundation official cannot serve as a director or supervisor of a foundation for five years after dismissal. Under the new statutory provisions, dismissal is possible, among other reasons, for 'neglect of duty' or 'other serious reasons'. The interpretation of these open norms is highly dependent on the specific circumstances of the case. Case law shows that courts apply the expanded dismissal authority with restraint. The court has some discretion to refrain from disqualification if the dismissed individual is not seriously at fault. However, courts apply this exception sparingly.

Goal Achievement, Unintended Effects, and Incomplete Implementation of the WBTR (Part III)

The third part examines whether the intended objectives of the WBTR are being achieved and whether there are unintended side effects. It also clarifies the implications of the delayed implementation of the rules for the monistic governance model.

The first overarching objective of the WBTR has been achieved. In addition to sectoral legislation and flanking policies, the WBTR has contributed to safeguarding governance and supervision in associations and/or foundations operating in the semi-public sector. The researchers did not encounter sector-specific problems that would necessitate alternative or additional measures in Book 2 of the Dutch Civil Code (BW) for semi-public

4 District Court of Gelderland, 12 February 2025, ECLI:NL:RBGEL:2025:1351. This concerned a foundation providing services to a residential centre.

institutions. However, it is recommended that the legislator re-evaluate the sectoral exclusion of the one-tier board model in the housing and healthcare sectors. There are no convincing reasons for this exclusion.

More can be said about the achievement of the second overarching objective of the WBTR. The introduction of the WBTR's key measures has standardized, supplemented, and clarified the legislation concerning governance and supervision for associations and foundations in general on many important issues. To some extent, these measures take into account differences in scale and professionalism among associations and foundations. These measures have been largely well-received. However, legal scholars also identified certain bottlenecks and limiting factors suggesting that the WBTR requires adjustments or improvements. Interviews and survey responses also reveal that practitioners experience several WBTR-related bottlenecks. Suggestions for supplementing and improving the law have been made from practice, some of which the researchers have incorporated into their recommendations for improving the WBTR (see below).

The researchers see potential unintended side effects of the WBTR primarily in relation to the extension of bankruptcy liability to directors and supervisors of non-commercial associations and foundations. Concerns have been raised, particularly among volunteers, about increased liability risks, which may affect their willingness to serve as directors or supervisors. To gain a better understanding of this, the researchers conducted a survey among volunteers in the sports sector, which represents a large and socially relevant part of the Dutch volunteer landscape. The survey was distributed among members of three sports associations (KNHB, KNVB, and NBB), which represent widely practiced sports in the Netherlands.
The sports survey reveals that only a minority of respondents are truly aware of the consequences of the WBTR. A notable group of respondents also believes that the new law exposes them to liability risks. A larger group expresses concerns about the risk of personal liability. A major source of these concerns is media coverage. The responses also indicate that many associations struggle to fill board vacancies. Changing social norms, regulatory pressure, and lack of time are most frequently cited as reasons for this. This largely aligns with the signals from interviews conducted with various representative organizations representing the different sectors.

The sports survey also included case-based questions (vignettes). The responses illustrate that assessing the risk of personal liability is difficult for those involved. Respondents are particularly concerned about the bankruptcy liability of directors (and supervisors) as a collective. Liability insurance can provide some personal protection for directors and supervisors of associations and foundations. Nearly half of the survey respondents reported being insured. There is a wide range of such insurance policies available. The research shows that the relevance of this type of insurance is widely recognized.

However, there are often significant coverage exclusions, and the maximum insured amount varies considerably. For the volunteer insurance (which can be taken out by Dutch municipalities), it is notable that the directors' liability module is not a standard component and does not apply to all associations and foundations.

Finally, Part III addresses one specific WBTR measure: the implementation of the provisions facilitating and regulating the one-tier board model was postponed shortly before the WBTR entered into force in 2021. The reason for this delay was that the Dutch Chamber of Commerce (KvK) had not yet developed the technical tool for associations and foundations to register whether a director is executive or non-executive in the Commercial Register due to financial constraints. This delay has now lasted more than five years, creating several practical bottlenecks. One significant issue is the uncertainty about whether so-called 'structure cooperatives' (cooperatives subject to a special legal regime, including mandatory internal supervision) can adopt a one-tier board without a legal basis.

Points for Improvement (Part IV)

The researchers formulate points for improvement for the WBTR in the evaluation report, including recommendations to the legislator. They also map out measures and instruments that can contribute to further achieving the Act's objective of improving the quality of governance and supervision in associations and foundations. In addition to a role for the legislator and the government, other institutions also have a part to play. The evaluation report elaborates on the recommendations, develops these from a legal-technical point of view, and – where relevant – sets out necessary preconditions.

Advisable Amendments to the Act

1. Strengthening the position of the Supervisory Board (RvC) for foundations.
2. Expediting the entry into force of the provisions on the one-tier board model.
3. Improving the statutory provisions on conflict-of-interest for all legal entities under Book 2 of the Dutch Civil Code (BW).
4. Abolishing the bankruptcy liability rules introduced by the WBTR for directors and supervisors of non-commercial associations and foundations.
5. Aligning the disqualification linked to the judicial authority to dismiss directors and supervisors of foundations with the rules on disqualification orders in the Dutch Bankruptcy Act (Faillissementswet).

Ad 1. Grant the Supervisory Board (RvC) a mandatory approval role in decisions by the foundation's board regarding amendments of articles of association, legal mergers or divisions. Determine that the articles of association cannot grant the board the authority to appoint, suspend, or dismiss a supervisor and strengthen the core authority of the

Supervisory Board to suspend directors, including by making it impossible to exclude this authority in the articles of association. Finally, stipulate that if the Supervisory Board required by the articles is entirely or partially absent, the court can, at the request of any interested party or the public prosecutor, fill vacant positions.

Ad 2. There is no need to delay entry into force until the technical renewal of the (registration) facilities in the Commercial Register.

Ad 3. Clarify the definition of 'conflict of interest'. For the statutory provisions to function well, a legal obligation to disclose conflicts of interest should be anchored in the statutory provisions. Additionally, consider allowing the articles to provide that a conflicted director or supervisor may participate in deliberations on a decision. For foundations, it is recommended to mandate the documentation requirement in cases of conflict of interest. Given the identified shortcomings in the current conflict-of-interest regulation, the researchers recommend that the legislator once again give the academic and professional fields the opportunity to provide input on the design of the statutory regulation of conflicts of interest as part of a consultation on a potential bill.

Ad 4. Repeal the introduced bankruptcy liability for directors and supervisors of non-commercial legal entities. There is no compelling justification for this measure. Bankruptcy liability can remain in place for semi-public institutions that are required to prepare financial statements comparable to those under Book 2 of the Dutch Civil Code (BW).

Ad 5. Similar to civil law disqualification orders under the Dutch Bankruptcy Act, disqualification of directors of foundations under Book 2 of the Dutch Civil Code should also be optional, so it does not automatically apply. In this context, the court should be authorized to determine the duration of the disqualification within a range of five years, allowing for more tailored solutions. Additionally, the legislator could consider expanding the effectiveness of disqualification in the sense that – in principle – existing positions as a director or supervisor at others foundation are also terminated. It is also recommended that judicial rulings explicitly mention the imposition of a disqualification.

Other Mechanisms Requiring Attention

6. Funding for the Dutch Chamber of Commerce (KvK).
7. Education by the Notarial Profession.
8. Information Provision and Training.
9. Liability Insurance for Directors and Supervisors.

Ad 6. The funding for the KvK must be increased to enable implementation of the technical adjustments to the Commercial Register for the explicit registration of executive and non-executive directors in associations and foundations. The KvK can point out that the capacity of a director as executive or non-executive can already be specified

in the title of the respective official when a registration is entered in the Commercial Register.

Ad 7. The notarial profession plays a crucial role in the functioning and impact of the WBTR, now and in the future. The KNB (Royal Dutch Notarial Professional Organization) is particularly well-positioned to provide guidance to the professional group, for example, on the possibility to adopt the one-tier board model or on provisions in the articles related to multiple voting rights (where clarification by the legislator is desirable). Other important focal points for notaries in the context of the WBTR include the legal position of directors and supervisors in a broad sense (including aspects such as remuneration and employment law protection) and the specific provisions on conflicts of interest for foundations.

Ad 8. Directors and internal supervisors in the semi-public sector are generally well-informed about the WBTR rules. In the volunteer sector, however, knowledge of the WBTR varies significantly. Renewing broader public information about the WBTR as part of this legislative evaluation (and any resulting amendments or clarifications to the law) is advisable. The Ministry of Justice and Security is recommended to develop a new information leaflet that is expanded, clarified, or nuanced on certain points. Professional bodies such as the KNB, NOvA, and Insolad should be involved in this process. Representative organizations in the volunteer sector can also provide the necessary information and training, potentially with financial support from the government.

Ad 9. Information on various insurance options has improved in recent years but requires ongoing attention from all stakeholders. The directors' liability coverage provided through municipal volunteer insurance policies is useful. This coverage should become a standard module of volunteer insurance, with some clarification and expansion.

List of Abbreviations Mentioned in the Summary

BoZ:	Association of Sector Organizations in Healthcare
BW:	Dutch Civil Code
CBF:	Central Bureau for Fundraising
C+O:	Culture + Entrepreneurship Foundation
DNA:	The Dutch Association (a federation of Dutch trade associations, federations, professional associations, sports federations, and member organizations)
FIN:	Funds in the Netherlands (branch association for funds & foundations)
Insolad:	Association of Insolvency Lawyers
ITGD:	Foundation for Internal Supervision of Charities
KNB:	Royal Dutch Notarial Professional Organization
KNHB:	Royal Dutch Hockey Federation
KNVB:	Royal Dutch Football Federation
KvK:	Dutch Chamber of Commerce
NBB:	Dutch Basketball Federation
NCR:	National Cooperative Council
NOvA:	Dutch Bar Association
NVTC:	Dutch Association of Supervisors in Culture
NVTZ:	Dutch Association of Supervisors in Healthcare and Welfare
OWM:	Mutual Guarantee Society
RvC:	Supervisory Board
RvT:	Board of Trustees
VH:	Association of Universities of Applied Sciences
VON:	Association of Corporate Law Specialists in the Notarial Profession
VTH:	Association of Supervisors of Universities of Applied Sciences
VTW:	Association of Supervisors in Housing Corporations
WBTR:	Management and Supervision of Legal Entities Act

Bijlage I:
Vragenlijst enquête onder de leden van de VON

1. Wat is uw functie?

Antwoorden:
- Kandidaat-notaris
- Toegevoegd notaris
- Notaris
- Anders, te weten **

<u>Algemeen</u>
Op 1 juli 2021 is de Wet bestuur en toezicht rechtspersonen (hierna: WBTR) in werking getreden. De hierin opgenomen (overgangs)bepalingen brengen mee dat op bepaalde statutaire voorschriften geen beroep meer kan worden gedaan (denk aan een statutaire vertegenwoordigingsregeling bij tegenstrijdig belang) of dat de geldigheid ervan op 1 juli 2026 vervalt (denk aan een statutaire regeling van meervoudig stemrecht die in strijd is met de WBTR). Op 1 juli 2021 reeds bestaande verenigingen/coöperaties/OWM-en/stichtingen hoeven pas bij een eerstvolgende statutenwijziging een ontstentenis- en beletregeling in hun statuten op te nemen. Hoewel de WBTR verenigingen/coöperaties/OWM-en/stichtingen dus niet verplicht tot een statutenwijziging, kan de WBTR aanleiding zijn geweest voor rechtspersonen om zekerheidshalve hun statuten te moderniseren.

2. Heeft u uw cliënten destijds geïnformeerd over de inwerkingtreding van de nieuwe bepalingen van de WBTR en de overgangsbepalingen?

Antwoorden:
- Nee (licht eventueel hieronder toe)
- Ja (licht eventueel hieronder toe)

3a. Heeft u in uw praktijk een toename in het aantal statutenwijzigingen bij verenigingen/coöperaties/OWM-en/stichtingen waargenomen die te relateren zijn aan de WBTR?

Antwoorden:
- Nee (licht eventueel hieronder toe)
- Ja (licht eventueel hieronder toe)

3b. Op welk vlak heeft u in uw praktijk een toename in het aantal statutenwijzigingen bij verenigingen/coöperaties/OWM-en/stichtingen waargenomen die te relateren zijn aan de WBTR?

Bestuursmodellen

De WBTR gaat over bestuur en toezicht van rechtspersonen. Ruwweg kan een drietal bestuursmodellen worden onderscheiden:

(i) enkelvoudig bestuursmodel: bestuur met enkel 'gewone' bestuurders, zonder RvC/RvT
(ii) dualistisch bestuursmodel: bestuur en toezichthoudend orgaan (RvC/RvT)
(iii) monistisch bestuursmodel: bestuur bestaande uit uitvoerende bestuurder(s) en niet-uitvoerende, toezichthoudende bestuurder(s)

Bij de kwalificatie van het bestuursmodel moet – zo blijkt uit de parlementaire geschiedenis van de WBTR – worden uitgegaan van een materiële benadering. Hierbij geldt dat de in de statuten van de rechtspersoon gebruikte terminologie, dat wil zeggen de aanduiding van het orgaan en de naamgeving van de soorten bestuurders, niet doorslaggevend is.

4a. Heeft u vragen gekregen van verenigingen/coöperaties/OWM-en/stichtingen over de kwalificatie van hun bestuursmodel?

Antwoorden:
- Nee
- Ja, te weten:

4b. Hebben er in uw praktijk statutenwijzigingen plaatsgevonden n.a.v. het feit dat de WBTR het intern toezichthoudende orgaan betitelt als RvC of RvT? Denk aan organen die voorheen raad van beheer of raad van advies werden genoemd.

Antwoorden:
- Nee (licht eventueel hieronder toe)
- Ja (licht eventueel hieronder toe)

4c. Noemt u het intern toezichthoudende orgaan bij nieuwe oprichtingen van verenigingen/coöperaties/OWM-en/stichtingen in uw modelstatuten RvC of RvT als uw cliënt niet direct een voorkeur voor één van beiden aangeeft?

Antwoorden:
- Modelstatuten gaan uit van de benaming RvC (licht eventueel hieronder toe)
- Modelstatuten gaan uit van de benaming RvT(licht eventueel hieronder toe)

4d. De wet bepaalt voor stichtingen dat de RvC bevoegd is bestuurders te schorsen, tenzij de statuten anders bepalen. Wordt door uw cliënten van deze mogelijkheid om statutair af te wijken gebruik gemaakt?

Antwoorden:
- Nee (licht eventueel hieronder toe)
- Ja (licht eventueel hieronder toe)

Tegenstrijdig belang

Sinds de inwerkingtreding van de WBTR op 1 juli 2021 is voor verenigingen/ coöperaties /OWM-en/stichtingen in de wet een besluitvormingsregeling Opgenomen voor de situatie dat de bestuurder of commissaris een tegenstrijdig belang heeft.

De WBTR bevat voor de **vereniging** (waaronder coöperatie en OWM) een overgangsbepaling die meebrengt dat op een statutaire regeling die inhoudt dat in alle gevallen waarin een of meer bestuurders of commissarissen een tegenstrijdig belang heeft, de rechtspersoon wordt vertegenwoordigd door een ander dan het bestuur of een bestuurder na de inwerkingtreding van de WBTR geen beroep meer kan worden gedaan.

5a. Heeft u vanwege de nieuwe wettelijke tegenstrijdig belangregeling de statuten van verenigingen/coöperaties/OWM-en aangepast?

Antwoorden:
- Nee
- Ja

5b. Was bij deze aanpassing de nieuwe wettelijke regeling van tegenstrijdig belang de (voornaamste) reden voor de statutenwijziging of was het een bijkomstigheid?

Antwoorden:
- Nee, het was een bijkomstigheid
- Ja, het was de (voornaamste) reden voor de statutenwijziging
- Weet ik niet

Voor inwerkingtreding van de WBTR kende de wet geen tegenstrijdig belangregeling voor de **stichting**.

5c. Heeft u vanwege de nieuwe wettelijke tegenstrijdig belangregeling de statuten van stichtingen aangepast?

Antwoorden:
- Nee (licht eventueel hieronder toe)
- Ja (licht eventueel hieronder toe)

5d. Was bij deze aanpassing de nieuwe wettelijke regeling van tegenstrijdig belang de (voornaamste) reden voor de statutenwijziging of was het een bijkomstigheid?

Antwoorden:
- Nee, het was een bijkomstigheid
- Ja, het was de (voornaamste) reden voor de statutenwijziging
- Weet ik niet

5e. Bevatten uw modelstatuten voor verenigingen/coöperaties/OWM-en/ stichtingen de in de WBTR opgenomen tegenstrijdig belangregeling?

Antwoorden:
- Nee (licht eventueel hieronder toe)
- Ja (licht eventueel hieronder toe)

5f. Is in de modelstatuten enkel de wettelijke tegenstrijdig belangregeling overgenomen of is daarbij een nadere uitwerking in de modelstatuten opgenomen?

Antwoorden:
- In de modelstatuten is enkel de wettelijke tegenstrijdig belangregeling opgenomen.
- In de modelstatuten is de wettelijke tegenstrijdig belangregeling opgenomen én nader uitgewerkt.

5f1. Ten aanzien van welke van de volgende onderwerpen is in de modelstatuten de wettelijke tegenstrijdig belangregeling nader uitgewerkt?

Antwoorden:
- meldplicht door de mogelijk geconflicteerde bestuurder of commissaris van een mogelijk tegenstrijdig belang
- aanwijzen van een persoon of orgaan ter beoordeling en vaststelling of daadwerkelijk sprake is van een tegenstrijdig belang
- anders, te weten:

5g. De wet bepaalt voor verenigingen dat de algemene vergadering het besluit neemt als alle bestuurders een tegenstrijdig belang hebben en er geen RvC is, tenzij de statuten anders bepalen. Wordt door uw cliënten van deze mogelijkheid om statutair af te wijken gebruik gemaakt?

Antwoorden:
- Nee (licht eventueel hieronder toe)
- Ja (licht eventueel hieronder toe)

5h. De wet bepaalt voor stichtingen dat als alle bestuurders een tegenstrijdig belang hebben (en er geen RvC is), het bestuur het besluit neemt onder schriftelijke vastlegging van de overwegingen die aan het besluit ten grondslag liggen, tenzij de statuten anders bepalen. Wordt door uw cliënten van deze mogelijkheid om statutair af te wijken gebruik gemaakt?

Antwoorden:
- Nee (licht eventueel hieronder toe)

- ja, in de statuten wordt bepaald dat het bestuur het besluit neemt zonder dat het verplicht is tot schriftelijke vastlegging van de overwegingen die aan het besluit ten grondslag liggen (licht eventueel hieronder toe)
- Ja, in de statuten wordt bepaald dat geen bestuursbesluit kan worden genomen indien de enig bestuurder of alle bestuurders een tegenstrijdig belang heeft/hebben (licht eventueel hieronder toe)

Meervoudig stemrecht

Sinds de inwerkingtreding van de WBTR op 1 juli 2021 is voor verenigingen/coöperaties/ OWM-en/stichtingen in de wet opgenomen dat het statutair toekennen van een meervoudig stemrecht aan een met name of in functie aangeduide bestuurder of commissaris is begrensd in die zin dat deze bestuurder of commissaris niet meer stemmen kan uitbrengen dan de andere bestuurders respectievelijk commissarissen tezamen.
De WBTR bevat een overgangsbepaling voor verenigingen/coöperaties/OWM-en/stichtingen waarbij in de statuten al vóór 1 juli 2021 een bepaling was opgenomen dat een bepaalde bestuurder of commissaris meer stemmen kan uitbrengen dan de andere bestuurders respectievelijk commissarissen tezamen. Deze brengt mee dat voormelde rechtspersonen bij de eerstvolgende statutenwijziging een met de wet strijdige statutaire bepaling omtrent meervoudig stemrecht in overeenstemming moeten brengen met de wet. Een statutaire bepaling die in strijd is met de wettelijke regeling van meervoudig stemrecht is geldig tot uiterlijk 1 juli 2026.

6a. Heeft u sinds de inwerkingtreding van de WBTR vanwege de nieuwe wettelijke regeling van meervoudig stemrecht de statuten van Verenigingen/coöperaties/ OWM-en/ stichtingen aangepast?

Antwoorden:
- Nee (licht eventueel hieronder toe)
- Ja (licht eventueel hieronder toe)

6b. Zo ja, was de met de wet strijdige statutaire regeling van meervoudig stemrecht de (voornaamste) reden voor de statutenwijziging of was het een bijkomstigheid?

Antwoorden:
- Nee, het was een bijkomstigheid
- Ja, het was de (voornaamste) reden voor de statutenwijziging
- Weet ik niet

6c. Deden zich bij het opnemen in de statuten van een regeling inzake meervoudig stemrecht knelpunten voor?

Antwoorden:
- Nee
- Ja, te weten:

6d. Wordt de wettelijke begrenzing van het toekennen van een meervoudig stemrecht aan een bestuurder door uw cliënten als een knelpunt ervaren, bijvoorbeeld in geval van een stichting administratiekantoor waarin moeder of vader als bestuurder meer stemmen wenst uit te brengen dan de andere bestuurders (kinderen) tezamen?

Antwoorden:
- Nee
- Ja
- Weet ik niet

6d1. Heeft u het door uw cliënt(en) ervaren knelpunt kunnen oplossen?

Antwoorden:
- Nee (licht eventueel hieronder toe)
- Ja

6d2. Op welke wijze heeft u het door uw cliënt(en) ervaren knelpunt kunnen oplossen?

Antwoord:

6e. Wordt de wettelijke begrenzing van het toekennen van een meervoudig stemrecht aan een commissaris door uw cliënten als een knelpunt ervaren?

Antwoorden:
- Nee
- Ja
- Weet ik niet

6e1. Heeft u het door uw cliënt(en) ervaren knelpunt kunnen oplossen?

Antwoorden:
- Nee (licht eventueel hieronder toe)
- Ja

6e2. Op welke wijze heeft u het door uw cliënt(en) ervaren knelpunt kunnen oplossen?

Antwoord:

Ontstentenis- en beletregeling

Sinds de inwerkingtreding van de WBTR op 1 juli 2021 is in de wet opgenomen dat de statuten van verenigingen/coöperaties/OWM-en/stichtingen voorschriften moeten bevatten omtrent de wijze waarop in de uitoefening van de taken en bevoegdheden voorlopig wordt voorzien in geval van ontstentenis of belet van alle bestuurders en, als er en RvC is ingesteld, in geval van ontstentenis of belet van alle commissarissen.
De WBTR bevat een overgangsbepaling voor de op 1 juli 2021 reeds bestaande verenigingen/coöperaties/OWM-en/stichtingen waarvan de statuten niet voorzien in een

ontstentenis- en beletregeling: bij de eerstvolgende statutenwijziging moeten voormelde rechtspersonen een ontstentenis- en beletregeling in de statuten opnemen.

7a. Heeft u vanwege deze nieuwe wettelijke verplichting sinds de inwerkingtreding van de WBTR de statuten van verenigingen/coöperaties/OWM-en/stichtingen aangepast?

Antwoorden:
- Nee
- Ja

7b. Zo ja, was het ontbreken van een ontstentenis- en beletregeling de (voornaamste) reden voor de statutenwijziging of was het een bijkomstigheid?

Antwoorden:
- Nee, het was een bijkomstigheid
- Ja, het was de (voornaamste) reden voor de statutenwijziging
- Weet ik niet

7c. Deden zich bij het opnemen in de statuten van een ontstentenis- en beletregeling knelpunten voor?

Antwoorden:
- Nee
- Ja, te weten:

7d. Is de algemene vergadering volgens uw modelstatuten bij een vereniging (waaronder een coöperatie of OWM) het orgaan dat een beletfunctionaris aanwijst als alle bestuurders respectievelijk alle commissarissen ontbreken?

Antwoorden:
- Ja
- Nee, anders, te weten:

7e. Wie wijst volgens uw modelstatuten bij een stichting een beletfunctionaris aan als alle bestuurders respectievelijk commissarissen ontbreken?

Antwoord:

<u>Monistisch bestuursmodel en uitgestelde inwerkingtreding</u>

De inwerkingtreding van de WBTR-bepalingen inzake het monistische bestuursmodel is uitgesteld. De reden hiervoor is dat de KvK nog geen technische mogelijkheid heeft voor verenigingen/coöperaties/OWM-en/stichtingen om in het handelsregister aan te geven of

een bestuurder uitvoerend of niet-uitvoerend is. Het ontbreken van een wettelijke regeling voor het monistische bestuursmodel neemt niet weg dat in de praktijk er al wel verenigingen/coöperaties/OWM-en/stichtingen met een monistisch bestuursmodel bestaan (denk bijvoorbeeld aan pensioenfondsen).

8a. Heeft u in uw praktijk een monistisch bestuursmodel in de statuten van verenigingen/coöperaties/OWM-en/stichtingen opgenomen?

Antwoorden:
- Nee, in mijn praktijk heb ik van cliënten tot nu toe geen verzoek ontvangen om een monistisch bestuursmodel in de statuten van verenigingen/coöperaties/ OWM-en/stichtingen op te nemen. (licht eventueel hieronder toe)
- Nee, zolang de wettelijke regeling van het monistische bestuursmodel nog niet in werking is getreden, werk ik niet mee aan het opnemen van een monistisch bestuur in de statuten van verenigingen/coöperaties/OWM-en/stichtingen. (licht eventueel hieronder toe)
- Ja (licht eventueel hieronder toe)

8b. Noemt u de te onderscheiden bestuurders dan in de statuten uitvoerende en niet-uitvoerende bestuurders?

Antwoorden:
- Ja
- Nee, ik noem de te onderscheiden bestuurders anders, te weten:

8c. Indien u in de statuten een monistisch bestuursmodel heeft opgenomen, neemt u dan de nog niet in werking getreden bepalingen uit de WBTR omtrent het monistische bestuursmodel in de statuten op? Denk hierbij aan de bepaling dat slechts een niet-uitvoerende bestuurder de voorzitter van het bestuur kan zijn en de bepaling dat een niet-uitvoerende bestuurder een natuurlijke persoon dient te zijn.

Antwoorden:
- Nee, ik neem de nog niet in werking getreden bepalingen uit de WBTR omtrent het monistische bestuursmodel niet in de statuten op.
- Ja, ik neem *alle* nog niet in werking getreden bepalingen uit de WBTR omtrent het monistische bestuursmodel in de statuten op.
- Ja, ik neem *bepaalde* nog niet in werking getreden bepalingen uit de WBTR omtrent het monistische bestuursmodel in de statuten op, te weten:

8d. Indien u in de statuten een monistisch bestuursmodel heeft opgenomen, op welke wijze heeft de KvK de hoedanigheid van de uitvoerende respectievelijk niet-uitvoerende bestuurder(s) ingeschreven in het handelsregister en heeft u bij de

inschrijving moeilijkheden ondervonden. Is de inschrijving bijvoorbeeld ooit geweigerd?

Antwoord:

Slotvragen: knelpunten, onbedoelde effecten en suggesties

9. Heeft u in uw praktijk nog andere knelpunten en/of onbedoelde effecten van de WBTR gesignaleerd die hiervoor nog niet aan de orde zijn gekomen?

Antwoorden:
- Nee
- Ja, ik heb in mijn praktijk de volgende knelpunten en/of onbedoelde effecten van de WBTR gesignaleerd:

10. Heeft u suggesties ter verbetering/aanvulling van de wettelijke regeling van bestuur en toezicht bij verenigingen/coöperaties/OWM-en/stichtingen?

Antwoorden:
- Nee
- Ja, ik heb de volgende suggesties:

Wij bedanken u heel hartelijk voor het invullen van de enquête!

Bijlage II:
Format voor vragen ten behoeve van de semigestructureerde interviews met (branche)organisaties in de semipublieke sector en vrijwilligerssector

Semigestructureerd interview met [*naam en organisatie*] op [*datum*]

Achtergrond van de WBTR en opzet van het onderzoek
De WBTR heeft kortgezegd twee hoofddoelen:

1. professionalisering en kwaliteitsverbetering van bestuur en toezicht in de semipublieke sector; en
2. uniformering, aanvulling en verduidelijking van de regels met betrekking tot bestuur en toezicht bij verenigingen en stichtingen in het algemeen, met (voldoende) oog voor de verschillen tussen rechtspersonen en de aard van de daaraan verbonden organisaties, met bijzondere aandacht voor kleinere verenigingen en stichtingen met vrijwilligersbestuurders.

De wetgever beoogt een duidelijke basisregeling die nader kan worden uitgewerkt in sectorspecifieke wet- en regelgeving, governancecodes en statuten.

Algemeen

1. Kunt u aangeven wat uw functie bij [*naam organisatie*] inhoudt?

2. Kunt u aangeven wat uw organisatie doet en wie zij vertegenwoordigt?

Inwerkingtreding WBTR op 1 juli 2021
De Rijksoverheid heeft een Informatieblad over de WBTR opgesteld dat op 15 juni 2021 werd gepubliceerd op Rijksoverheid.nl (zie bijlage).

3. Op welke wijze heeft uw organisatie destijds haar leden[1] geïnformeerd/voorgelicht over de inwerkingtreding van de nieuwe WBTR-bepalingen, waaronder de overgangsbepalingen?

4. Waren/zijn de leden – naar uw indruk – voldoende bekend met de in de WBTR opgenomen (overgangs)bepalingen?

5. Kreeg uw organisatie <u>voor</u> de inwerkingtreding op 1 juli 2021 van de nieuwe WBTR-bepalingen hierover vragen van haar leden en, zo ja, over welke onderwerpen?

[1] Sommige organisaties, zoals het CBF en Cultuur+Ondernemen, hebben geen leden en daarop werden de vragen enigszins aangepast.

6. Kreeg uw organisatie na de inwerkingtreding op 1 juli 2021 van de nieuwe WBTR-bepalingen hierover vragen van haar leden en, zo ja, over welke onderwerpen?

Vragen over de implementatie van de WBTR - governancebepalingen

De WBTR kent een aantal governancebepalingen die zien op de inrichting van bestuur en toezicht bij verenigingen en stichtingen. Wij zijn benieuwd naar de wijze van implementatie van deze bepalingen in de sectorale governancecode en eventuele uitwerkingen in (model-)statuten, reglementen en/of interne gedragscodes.

7. In uw sector is [*naam code*] van toepassing. De huidige versie is van [*datum*]. Klopt dat?

8. Zijn er naar aanleiding van één of meer van de volgende onderwerpen van de WBTR één of meer inhoudelijke wijzigingen in de governancecode aangebracht? Zo ja, wat was de reden hiervan?
   a. vastlegging van taakverantwoordelijkheid en richtsnoer van bestuurders en commissarissen;
   b. grondslag voor instelling van de raad van commissarissen bij de vereniging en stichting (die ook raad van toezicht genoemd mag worden);
   c. tegenstrijdig belangregeling voor bestuurders en/of commissarissen;
   d. meervoudig stemrecht van bestuurders en/of commissarissen en/of regeling van ontstentenis/belet van bestuurders en/of commissarissen.

9. Stelt uw organisatie ook modellen en/of voorbeelden van statuten, reglementen e.d. waarin regels van bestuur en toezicht zijn opgenomen ter beschikking van haar leden? Zo ja, was de inwerkingtreding van de WBTR aanleiding voor wijziging van de modelstatuten en/of modelreglementen en in welke zin?

10. Hebben uw leden ervaringen/knelpunten gedeeld over de implementatie en de werking van de WBTR en, zo ja, welke?

Monistisch bestuursmodel en uitgestelde inwerkingtreding

De inwerkingtreding van de WBTR-bepalingen omtrent het monistische bestuursmodel is uitgesteld, omdat de KvK geen technische mogelijkheid heeft voor verenigingen en stichtingen in het handelsregister aan te geven of een bestuurder uitvoerend of niet-uitvoerend is. Voor verenigingen en stichtingen is een monistisch bestuursmodel niettemin in beginsel volgens de wetsgeschiedenis wel mogelijk.

11. Is het in uw sector mogelijk voor verenigingen[2] en stichtingen om een monistisch bestuursmodel te hanteren?

a. Zo nee, waarom niet? Bestaat daaraan wel behoefte?
b. Zo ja, wordt van deze mogelijkheid gebruik gemaakt en/of zijn er knelpunten bij de implementatie daarvan (denk aan notarissen of de KvK die bezwaren zien)?

Vragen over de werking van de WBTR – repressieve bepalingen

Naast governancebepalingen kent de WBTR ook repressieve bepalingen. Het betreft

- een uitbreiding van de aansprakelijkheid van bestuurders en commissarissen van niet-commerciële verenigingen en stichtingen voor het faillissementstekort in geval van kennelijk onbehoorlijke taakvervulling dat een belangrijke oorzaak is van het faillissement;
- verruiming van de mogelijkheden voor ontslag van bestuurders en commissarissen van stichtingen op verzoek van een belanghebbende door de rechter.

Aansprakelijkheidsrisico's

12a. Heeft u vragen gekregen over (gepercipieerde) toegenomen aansprakelijkheidsrisico's voor bestuurders en commissarissen bij verenigingen en stichtingen?

12b. Wat zijn uw ervaringen met de aansprakelijkstelling van bestuurders en commissarissen van aangesloten verenigingen/stichtingen op grond van de door de WBTR geïntroduceerde bepalingen?

12c. Wat doen verenigingen/stichtingen, voor zover u weet, om de gevolgen van aansprakelijkstellingen voor bestuurders en commissarissen te beperken? Denk aan aansprakelijkheidsverzekeringen of vrijwaringen (van proceskosten).

13a. Heeft de WBTR op grond van de indruk die u in de praktijk van uw sector hebt opgedaan verandering gebracht in de bereidheid van mensen om een bestuurs- of toezichthoudende functie bij een vereniging of stichting te (blijven) bekleden?

13b. Zo ja, kunt u aangeven welke gevolgen dit heeft in de praktijk van uw sector?

Ontslag van bestuurders en commissarissen van stichtingen door de rechter

14a. Heeft u vragen gekregen over de verruimde mogelijkheden tot ontslag door de rechter van bestuurders en commissarissen van een stichting?

14b. Wat zijn uw ervaringen met de verruimde mogelijkheden voor ontslag door de rechter van bestuurders en commissarissen van stichtingen?

---

[2] De NCR is de brancheorganisatie van coöperaties. In het interview met de NCR werd verwezen naar coöperaties in plaats van verenigingen en stichtingen in de sector.

Doelbereik WBTR

Een van de doelen van de WBTR is de uniformering van de regeling van bestuur en toezicht waar dat aangewezen is, met (voldoende) oog voor de verschillen tussen rechtspersonen en de aard van de daaraan verbonden organisaties.

15. Is de WBTR hierin naar uw mening geslaagd? Of had de wetgever op bepaalde punten meer rekening moeten houden met de eigen aard en/of de grootte van verenigingen en stichtingen in uw sector?

16. Een belangrijk doel van de WBTR is ook om invulling te geven aan de aanbevelingen van de Commissie Halsema en daarmee een professionalisering en kwaliteitsverbetering van bestuur en toezicht bij semipublieke instellingen te bewerkstelligen.
In hoeverre heeft de WBTR in uw beleving geleid tot professionalisering en kwaliteitsverbetering van bestuur en toezicht bij de (semipublieke) instellingen in uw sector?

Tot slot

17. Voor welke uitdagingen staan verenigingen en stichtingen die werkzaam zijn in uw sector wat betreft bestuur en toezicht? Bieden de WBTR en de governancecode voldoende houvast om deze uitdagingen het hoofd te bieden? Heeft u suggesties ter verbetering/aanvulling van de wet- en regelgeving van bestuur en toezicht bij verenigingen en stichtingen die werkzaam zijn in uw sector?

Bijlage III:
Vragenlijst enquête onder de leden van Insolad

1. **Hoe vaak bent u in de afgelopen tien jaar (december 2015-december 2025) tot curator benoemd in het faillissement van een vereniging of stichting?**
   - 0 keer
   - 1 keer
   - 2 keer
   - meer dan 2 keer

2. **Hoe vaak bent u in de afgelopen tien jaar tot curator benoemd in het faillissement van een niet-commerciële* vereniging of stichting? (*hiermee wordt bedoeld: een vereniging of stichting die niet Vpb-plichtig is)**
   - 0 keer
   - 1 keer
   - 2 keer
   - meer dan 2 keer

3. **Hoe vaak heeft u in de afgelopen tien jaar als curator van een niet-commerciële vereniging of stichting overwogen om bestuurders aansprakelijk te stellen wegens onbehoorlijk bestuur jegens de rechtspersoon (art. 2:9 BW) en/of onrechtmatig handelen jegens de gezamenlijke schuldeisers (een *Peeters/Gatzen*-vordering) ter zake van handelen/nalaten in hoedanigheid van bestuurder in de periode voor 1 juli 2021?**
   - 0 keer
   - 1 keer
   - 2 keer
   - meer dan 2 keer

4. **Hoe vaak heeft u uw voornemen om een vordering als bedoeld in vraag 3 in te stellen schriftelijk kenbaar gemaakt aan bestuurders?**
   - 0 keer
   - 1 keer
   - 2 keer
   - meer dan 2 keer

5. **Hoe vaak was de kennisgeving gericht aan onbezoldigde* bestuurders? (*hiermee wordt bedoeld: vrijwilliger-bestuurders die alleen een onkostenvergoeding ontvangen voor de vervulling van hun bestuurstaken)**
   - 0 keer
   - 1 keer
   - 2 keer
   - meer dan 2 keer
   - weet ik niet

6. **Hoe vaak bent u daadwerkelijk tot het instellen van een vordering als bedoeld in vraag 3 bij de rechtbank overgegaan?**
   - 0 keer
   - 1 keer
   - 2 keer
   - meer dan 2 keer

7. **Hoe vaak had de vordering als bedoeld in vraag 3 betrekking op onbezoldigde bestuurders?**
   - 0 keer
   - 1 keer
   - 2 keer
   - meer dan 2 keer
   - weet ik niet

8. **Wat was de uitkomst van de door u ingestelde procedure(s)?**
   - afwijzing van de vordering
   - toewijzing van de vordering
   - een schikking met de aansprakelijkgestelde bestuurder(s)
   - de procedure loopt nog

9. **Indien u een of meerdere keren heeft afgezien van het instellen van een procedure als bedoeld in vraag 3: wat was/waren in die gevallen daarvoor de reden(en):**
   - er was decharge verleend;
   - de vordering was (wellicht) verjaard;
   - het was te lastig om aan uw stelplicht en bewijslast te voldoen;
   - u kreeg geen toestemming van de r-c;
   - er was een gebrek aan verhaal bij de aansprakelijk te stellen personen;
   - u heeft een schikking met de bestuurder(s) bereikt;
   - een andere reden, namelijk …

   N.B. U kunt meer redenen aankruisen

10. **Bent u bekend met het feit dat per 1 juli 2021 de reikwijdte van de aansprakelijkheid op grond van art. 2:138 lid 1 BW van bestuurders en commissarissen van verenigingen en stichtingen in de gewijzigde art. 2:50a BW en 2:300a BW is uitgebreid tot niet-commerciële verenigingen en stichtingen?**
    Ja/nee

11. **Bent u bekend met het feit dat de vermoedens neergelegd in het tweede lid van art. 2:138 BW sinds 1 juli 2021 ook gelden ten aanzien van niet-commerciële stichtingen en verenigingen die een financiële verantwoording moeten opstellen die gelijkwaardig is aan een jaarrekening conform Titel 9 van Boek 2 BW?**
    Ja/nee

12. **Bent u bekend met de regel van overgangsrecht op grond waarvan de per 1 juli 2021 gewijzigde art. 2:50a en 2:300a BW niet gelden ten aanzien van kennelijk onbehoorlijk bestuur dat heeft plaatsgevonden voor 1 juli 2021?**
    Ja/nee

13. **Hoe vaak heeft u sinds 1 juli 2021 aansprakelijkstelling op grond van de gewijzigde art. 2:50a BW en/of 2:300a BW juncto art. 2:138 lid 1 BW overwogen van bestuurders en/of commissarissen van een stichting of vereniging die niet Vpb-plichtig is en geen met een Titel 9 BW-jaarrekening vergelijkbare financiële verantwoording hoeft op te stellen*?**
    ***Toelichting: voor deze stichtingen en verenigingen geldt alleen art. 2:138 lid 1 BW en art. 2:138 lid 3-10 BW, niet art. 2:138 lid 2 BW (dus niet de bewijsverlichting).**

    - 0 keer
    - 1 keer
    - 2 keer
    - meer dan 2 keer

14. **Hoe vaak heeft u uw voornemen om een vordering als bedoeld in vraag 13 in te stellen schriftelijk kenbaar gemaakt aan bestuurders en/of commissarissen?**
    - 0 keer
    - 1 keer
    - 2 keer
    - meer dan 2 keer

15. **Indien u een of meerdere keren een voornemen als bedoeld in vraag 14 schriftelijk aan bestuurders en/of commissarissen kenbaar heeft gemaakt: hoe vaak was de kennisgeving gericht aan onbezoldigde* bestuurders en/of onbezoldigde commissarissen? (*hiermee wordt bedoeld: vrijwilliger-bestuurders en vrijwilliger-commissarissen die alleen een onkostenvergoeding ontvangen voor de vervulling van hun taken)**
    - 0 keer
    - 1 keer
    - 2 keer
    - meer dan 2 keer
    - weet ik niet

16. **Hoe vaak bent u daadwerkelijk tot het instellen van een vordering als bedoeld in vraag 13 bij de rechtbank overgegaan?**
    - 0 keer
    - 1 keer
    - 2 keer
    - meer dan 2 keer

17. **Hoe vaak had de vordering betrekking op onbezoldigde bestuurders en/of onbezoldigde commissarissen?**
    - 0 keer
    - 1 keer
    - 2 keer
    - meer dan 2 keer
    - weet ik niet

18. **Wat was de uitkomst van de door u ingestelde procedure(s) als bedoeld in vraag 16?**
    - afwijzing van de vordering
    - toewijzing van de vordering
    - een schikking met de aansprakelijkgestelde functionaris(sen)
    - de procedure loopt nog

19. **Indien u een of meerdere keren heeft afgezien van het instellen van een procedure als bedoeld in vraag 13: wat was/waren in die gevallen daarvoor de redenen?**
    - de aan de vordering ten grondslag te leggen feiten speelden zich af voor 1 juli 2021
    - de vordering is wellicht verjaard
    - het was te lastig om aan de stelplicht en bewijslast te voldoen
    - u kreeg geen toestemming van de r-c
    - er was een gebrek aan verhaal bij de aansprakelijk te stellen personen
    - u heeft een schikking met de bestuurder(s) en/of commissarissen bereikt
    - een andere reden, namelijk …

    N.B. U kunt meerdere redenen aankruisen

20. **In hoeverre bent u het eens met de volgende stellingen?**
    a. Ook zonder de in 2021 in art. 2:50a BW en 2:300a BW doorgevoerde uitbreiding van de faillissementsaansprakelijkheid heeft de curator voldoende mogelijkheden tot aansprakelijkstelling van bestuurders voor benadeling van crediteuren van niet-commerciële verenigingen en stichtingen.

    b. Bij de beantwoording van de vraag of een bestuurder of commissaris van een niet-commerciële vereniging of stichting aansprakelijk moet worden gesteld op grond van art. 2:138 BW, zou de omstandigheid dat de bestuurder c.q. commissaris onbezoldigd was in beginsel reden moeten zijn om van aansprakelijkstelling af te zien.

    c. De reikwijdte van de bewijsvermoedens van het tweede lid van art. 2:138 BW is op goede gronden beperkt tot commerciële* verenigingen en stichtingen (*hiermee wordt bedoeld: verenigingen of stichtingen die Vpb-plichtig zijn) en verenigingen en stichtingen die een financiële verantwoording moeten

publiceren die gelijkwaardig is aan een jaarrekening op grond van Titel 9 van Boek 2 BW.

d. Bij toepassing van het tweede lid van art. 2:138 BW zal het voor de curator niet eenvoudig zijn zo nodig aan te tonen dat een vereniging of stichting onderworpen is aan de heffing van de vennootschapsbelasting*, als bedoeld in die bepaling (*hiermee wordt bedoeld: verenigingen en stichtingen zijn Vpb-plichtig indien en voor zover zij een onderneming drijven, daaronder begrepen werkzaamheden waarmee in concurrentie wordt getreden met andere ondernemingen (art. 2 en art. 4 Wet Vpb 1969).

In schema zetten met de volgende antwoordopties:

Helemaal niet mee eens
Niet mee eens
Neutraal
Mee eens
Helemaal mee eens

Ruimte voor toelichting:

Bijlage IV:
Vragenlijst enquête onder bestuurders sportverenigingen aangesloten bij de KNHB, KNVB en Nederlandse Basketball Bond

Algemene vragen

1. Uit hoeveel leden bestaat momenteel het bestuur waarvan u lid bent?

2. Welke functies bestaan er binnen uw bestuur?
   - voorzitter
   - secretaris
   - penningmeester
   - technisch directeur*
   - facilitaire zaken/accommodatiebeheer
   - sponsoring
   - communicatie
   - lid zonder portefeuille
   - anders, te weten:

   * voor de KNHB is hieraan toegevoegd: /hockeyzaken

3. Welke functie vervult u zelf binnen het bestuur van uw vereniging?
   - voorzitter
   - secretaris
   - penningmeester
   - technisch directeur*
   - facilitaire zaken/accommodatiebeheer
   - sponsoring
   - communicatie
   - lid zonder portefeuille
   - anders, te weten:

   * voor de KNHB is hieraan toegevoegd: /hockeyzaken

4. Hoe lang maakt u al deel uit van het bestuur van uw vereniging?
   - dit is mijn eerste seizoen (in het bestuur sinds 2025-2026)
   - dit is mijn tweede seizoen (in het bestuur sinds 2024-2025)
   - dit is mijn derde seizoen (in het bestuur sinds 2023-2024)
   - dit is mijn vierde seizoen (in het bestuur sinds 2022–2023)
   - dit is mijn vijfde seizoen (in het bestuur sinds 2021–2022)
   - dit is mijn zesde seizoen (in het bestuur sinds 2020–2021)
   - ik doe dit al 7 seizoenen of langer (begonnen voor 2020)
   - anders, namelijk:

5. Krijgt u een financiële vergoeding voor uw werk als bestuurder?
   - ik krijg geen financiële vergoeding

- ik krijg alleen een onkostenvergoeding
- ik krijg een vrijwilligersvergoeding (tot 2200 euro per jaar)
- ik krijg een vergoeding van meer dan 2200 euro per jaar
- deze vraag wil ik liever niet beantwoorden
- anders, namelijk:

6. Hoeveel leden heeft uw vereniging? U mag het aantal schatten.
   - 0 – 100
   - 101 – 200
   - 201 – 500
   - 501 – 1000
   - meer dan 1000

7. Is uw vereniging als beheerder of eigenaar verantwoordelijk voor onderhoud van en/of investering in sportvelden, accommodaties e.d.?
   - ja
   - nee
   - weet ik niet

8. Heeft uw vereniging werknemers in dienst?
   - ja
   - nee
   - weet ik niet

9. Valt uw vereniging onder de verplichting om vennootschapsbelasting te betalen?
   - ja
   - nee
   - weet ik niet

Blok vragen over bestuurdersaansprakelijkheid

1. Hoe kijkt u aan tegen het risico op persoonlijke aansprakelijkheid voor uw handelen als verenigingsbestuurder?
   - ik maak me daar nooit zorgen over
   - ik maak me daar nauwelijks zorgen over
   - ik maak me daar soms zorgen over
   - ik maak me daar vaak zorgen over

2. In hoeverre hebben de volgende bronnen bijgedragen aan uw zorgen over persoonlijke aansprakelijkheid?
   - een concreet geval waarin u als verenigingsbestuurder persoonlijk aansprakelijk bent gesteld (of waarin daarmee is gedreigd)
   - een concreet geval waarin een bekende als verenigingsbestuurder persoonlijk aansprakelijk is gesteld (of waarin daarmee is gedreigd)
   - berichtgeving in de media over persoonlijke aansprakelijkstelling van verenigingsbestuurders
   - informatie die u van uw sportbond heeft ontvangen (bv. via een mailing aan uw bestuur of tijdens een congres)
   - advertenties van juridische adviesdiensten die aanbieden om te helpen bij het managen van de risico's van bestuurdersaansprakelijkheid
   - iets anders, namelijk:

   Als antwoordoptie bij elke bron:
   - heeft helemaal niet bijgedragen aan zorgen
   - heeft enigszins bijgedragen aan zorgen
   - heeft in sterke mate bijgedragen aan zorgen

3. In 2021 werd de Wet bestuur en toezicht rechtspersonen (WBTR) van kracht. Deze wet heeft het doel om de kwaliteit van het bestuur van verenigingen te verbeteren. In hoeverre kent u deze wet?
   - Ik heb er niet eerder over gehoord
   - Ik ken de wet van naam, maar weet niet wat de gevolgen zijn voor mijn vereniging
   - Ik ken de wet van naam en ken globaal de gevolgen voor mijn vereniging
   - Ik ken de wet van naam en weet wat de gevolgen voor mijn vereniging zijn

4. Hoe beoordeelt u de invloed van de WBTR op het risico op persoonlijke aansprakelijkheid van bestuurders van sportverenigingen?
   - gering
   - neutraal
   - groot

- weet ik niet

5. Het risico van persoonlijke aansprakelijkheid voor bestuurshandelen (bestuurdersaansprakelijkheid) kan gedekt worden door een verzekering. Hoe is wat dit betreft de situatie voor het bestuur waarvan u deel uitmaakt?
   - het bestuur is verzekerd tegen het risico van bestuurdersaansprakelijkheid
   - het bestuur is nog niet verzekerd tegen het risico van bestuurdersaansprakelijkheid, maar dit wordt wel overwogen
   - het bestuur is nog niet verzekerd tegen het risico van bestuurdersaansprakelijkheid en dit wordt op dit moment ook niet overwogen
   - weet ik niet

6. Wat zijn uw ervaringen met het invullen van vacatures in het bestuur?
   - Het is helemaal niet moeilijk om mensen voor vacatures te vinden
   - Het is enigszins moeilijk om mensen voor vacatures te vinden
   - Het is in sterke mate moeilijk om mensen voor vacatures te vinden
   - weet ik niet / vacatures zijn niet van toepassing geweest sinds ik in het bestuur zit

7. In welke mate spelen volgens u de volgende factoren een rol bij de beslissing om al dan niet toe te treden tot het bestuur van uw vereniging?
   - risico op persoonlijke aansprakelijkheid
   - omgangsvormen binnen de sport en binnen verenigingen
   - de waardering voor het bestuurswerk (financieel of anderszins)
   - regeldruk voor besturen van sportverenigingen
   - de hoeveelheid tijd die iemand beschikbaar heeft
   - een andere reden, namelijk:

   Bij elke factor kiezen uit:

   - speelt helemaal geen rol
   - speelt nauwelijks een rol
   - speelt enigszins een rol
   - speelt in sterke mate een rol
   - ik weet niet of dit een rol speelt

Kunt u uw antwoord op de vorige vraag toelichten?

Blok met vragen naar aanleiding van situaties (vignetten)

Om beter te begrijpen hoe bestuurders van sportverenigingen aankijken tegen aansprakelijkheidsrisico's, willen we u vragen om u in te leven in een aantal **herkenbare situaties**. Deze situaties zijn gebaseerd op ervaringen die bestuurders in de praktijk kunnen tegenkomen. Bij elke situatie vragen we u om aan te geven hoe **hoog** u het aansprakelijkheidsrisico inschat en hoe **waarschijnlijk** u het vindt dat de beschreven situatie zich in uw vereniging zou kunnen voordoen.

Er zijn geen goede of foute antwoorden. Het gaat erom dat we uw perspectief als bestuurder beter leren begrijpen. Uw input helpt ons om inzicht te krijgen in de uitdagingen waar bestuurders mee te maken krijgen en hoe we hen beter kunnen ondersteunen.

Situatie: *"Stel, een verenigingsbestuur sluit namens de vereniging een contract met een aannemer voor de bouw van een nieuw clubhuis. Als de bouw net is gestart wordt de aannemer failliet verklaard. Het bestuur heeft dan al 75 % van de aanneemsom betaald en de vereniging zit daardoor met een strop."*

Deze situatie is voorgelegd aan de bestuurders van verenigingen aangesloten bij de KNHB en de KNVB. Omdat basketbalverenigingen in de regel geen eigen clubhuis hebben, is aan bestuurders van de bij de basketbalbond aangesloten verenigingen de volgende situatie voorgelegd:

Situatie: *"Stel, een verenigingsbestuur sluit namens de vereniging een contract met een cateringbedrijf voor de verzorging van een buffet voor haar 150 leden ter gelegenheid van het 25-jarig jubileum van de vereniging. Er is een prijs afgesproken van € 6000 all-in. Het cateringbedrijf is aanbevolen door één van de leden. Het bestuur is zonder verder onderzoek op die aanbeveling afgegaan. Een week voor het jubileum wordt het cateringbedrijf failliet verklaard. Het verenigingsbestuur blijkt conform de afspraak met het cateringbedrijf al € 3000 aan het bedrijf te hebben overgemaakt. Naar dat geld kan de vereniging fluiten.*

1. *Hoe hoog schat u in deze situatie het aansprakelijkheidsrisico in voor de bestuurders van de vereniging?*

    - ○ *hoog*
    - ○ *gemiddeld*
    - ○ *laag*
    - ○ *weet ik niet*

2. *Hoe waarschijnlijk acht u het dat deze situatie zich in uw vereniging zou kunnen voordoen?*

    - ○ *helemaal niet waarschijnlijk*

- ○ *enigszins waarschijnlijk*
- ○ *redelijk waarschijnlijk*
- ○ *zeer waarschijnlijk*

Situatie: *"Tijdens een training raakt een lid van een sportvereniging ernstig gewond doordat een van de sportmaterialen (bijv. een kapot doel of een losse kabel) niet goed was onderhouden. Het bestuur was op de hoogte van de slechte staat van het materiaal, maar heeft geen actie ondernomen. Vanwege het gebrekkige onderhoud weigert de aansprakelijkheidsverzekering van de vereniging de schade van het slachtoffer te vergoeden. De vereniging kan de schade niet uit eigen middelen vergoeden. Het slachtoffer stelt daarom de bestuurders van de vereniging persoonlijk aansprakelijk voor de door het ongeval veroorzaakte schade."*

[Deze situatie is niet voorgelegd aan bestuurders van basketbalverenigingen.]

1. *Hoe hoog schat u in deze situatie het aansprakelijkheidsrisico in voor de bestuurders?*

   - ○ *hoog*
   - ○ *gemiddeld*
   - ○ *laag*
   - ○ *weet ik niet*

2. *Hoe waarschijnlijk acht u het dat deze situatie zich in uw vereniging zou kunnen voordoen?*

   - ○ *helemaal niet waarschijnlijk*
   - ○ *enigszins waarschijnlijk*
   - ○ *redelijk waarschijnlijk*
   - ○ *zeer waarschijnlijk*

Situatie: *"Een vereniging heeft een nieuw bestuur aangesteld, maar er is onenigheid over de verdeling van taken en verantwoordelijkheden. Een van de bestuurders neemt belangrijke beslissingen zonder overleg met de rest van het bestuur, wat leidt tot financiële verliezen voor de vereniging. Wanneer dit aan het licht komt, wordt het hele bestuur aansprakelijk gesteld voor de gevolgen."*

1. *Hoe hoog schat u in deze situatie het aansprakelijkheidsrisico in voor de bestuurders die buiten de beslissingen zijn gehouden?*

   - ○ *hoog*
   - ○ *gemiddeld*
   - ○ *laag*
   - ○ *weet ik niet*

2. *Hoe waarschijnlijk acht u het dat deze situatie zich in uw vereniging zou kunnen voordoen?*

    - ○ *Helemaal niet waarschijnlijk*
    - ○ *Enigszins waarschijnlijk*
    - ○ *Redelijk waarschijnlijk*
    - ○ *Zeer waarschijnlijk*

Situatie: *"Een vereniging komt in financiële problemen en kan de schulden niet meer betalen. Er wordt een faillissement uitgesproken. Uit onderzoek blijkt dat het bestuur al jarenlang onverantwoorde financiële risico's heeft genomen, zoals het verstrekken van leningen aan derden zonder zekerheid en het niet opvolgen van adviezen van de accountant."*

1. *Hoe hoog schat u in deze situatie het aansprakelijkheidsrisico in voor de bestuurders?*

    - ○ *hoog*
    - ○ *gemiddeld*
    - ○ *laag*
    - ○ *weet ik niet*

2. *Hoe waarschijnlijk acht u het dat deze situatie zich in uw vereniging zou kunnen voordoen?*

    - ○ *Helemaal niet waarschijnlijk*
    - ○ *Enigszins waarschijnlijk*
    - ○ *Redelijk waarschijnlijk*
    - ○ *Zeer waarschijnlijk*

Bronnenlijst behorende bij WODC-onderzoek Evaluatie WBTR

Wetenschappelijke literatuur

Asser/Van der Grinten/Maeijer 2-II* 1997
Mr. C. Asser's Handleiding tot de beoefening van het Nederlands Burgerlijk Recht, *Vertegenwoordiging en rechtspersonen 2-II**, bewerkt door W.C.L. van der Grinten & J.M.M. Maeijer, Deventer: Kluwer 1997

Asser/Kroeze 2-I 2021
M.J. Kroeze (m.m.v. H. Beckman & M.A. Verbrugh), *Mr. C. Assers Handleiding tot de beoefening van het Nederlands Burgerlijk Recht. 2. Rechtspersonenrecht. Deel I. De rechtspersoon*, Deventer: Wolters Kluwer 2021

Asser/Maeijer & Kroeze 2-I* 2015
M.J. Kroeze (m.m.v. H. Beckman & M.A. Verbrugh), *Mr. C. Assers Handleiding tot de beoefening van het Nederlands Burgerlijk Recht. 2. Rechtspersonenrecht. Deel I. De rechtspersoon*, Deventer: Wolters Kluwer 2015

Asser/Maeijer 2-III 2000
J.M.M. Maeijer, *Mr. C. Assers Handleiding tot de beoefening van het Nederlands Burgerlijk Recht. 2. Vertegenwoordiging en rechtspersoon. Deel III. De naamloze en de besloten vennootschap*, Deventer: Kluwer 2000

Asser/Maeijer/Van Solinge & Nieuwe Weme 2-II* 2009
G. van Solinge & M.P. Nieuwe Weme, *Mr. C. Assers Handleiding tot de beoefening van het Nederlands burgerlijk recht. 2. Rechtspersonenrecht. Deel II. De naamloze en besloten vennootschap*, Deventer: Kluwer 2009

Asser/Rensen 2-III* 2017
G.J.C. Rensen, *Mr. C. Assers Handleiding tot de beoefening van het Nederlands Burgerlijk Recht. 2. Rechtspersonenrecht. Deel III. Overige rechtspersonen. Vereniging, coöperatie, onderlinge waarborgmaatschappij, stichting, kerkgenootschap en Europese rechtsvormen*, Deventer: Wolters Kluwer 2017

Asser/Rensen 2-III* 2022
G.J.C. Rensen (m.m.v. J.M. Blanco Fernández), *Mr. C. Assers Handleiding tot de beoefening van het Nederlands Burgerlijk Recht. 2. Rechtspersonenrecht. Deel III. Overige rechtspersonen. Vereniging, coöperatie, onderlinge waarborgmaatschappij, stichting, kerkgenootschap en Europese rechtsvormen*, Deventer: Wolters Kluwer 2022

Assink oratie 2010
B.F. Assink, *De Januskop van het ondernemingsrecht: over faciliëring en regulering van*

ondernemerschap (oratie EUR), Deventer: Kluwer 2010; zie *Ondernemingsrecht* 2010/50 voor een verkorte versie

Bartman e.a. 2016
S.M. Bartman, C. de Groot, J. Nijland en I.S. Wuisman, 'Enkele kanttekeningen bij het wetsvoorstel bestuur en toezicht rechtspersonen', *MvO* 2016/10&11, p. 227-233

Bartman & Dorresteijn 2018
S.M. Bartman en A.M. Dorresteijn, 'Commissaris en tegenstrijdig belang: handelt de Ondernemingskamer contra legem?', *Ars Aequi* 2018, p. 913-919

Beckman 1995
H. Beckman, 'Wetsvoorstel jaarrekening van commerciële verenigingen en stichtingen', *TVVS* 1995/173

Beckman 1998
H. Beckman, 'Administratie en openbaarmaking van de jaarrekening in het licht van boedelaansprakelijkheid van bestuurders en commissarissen', *TVVS* 1998, p. 353-362

Beckman 2012
H. Beckman, 'Quasirisicoaansprakelijkheid van bestuurders en commissarissen voor financiële verslaggeving', *Ondernemingsrecht* 2012/37

Beckman & Marseille 2013
H. Beckman en E.A. Marseille, *Hoofdlijnen van het jaarrekeningenrecht in Nederland*, Deventer: Kluwer 2013

Bennaars 2015
J.H. Bennaars, *De rechtspositie van de bestuurder*, Monografieën Sociaal Recht deel 68, Deventer: Wolters Kluwer 2015

Bier 2017
B. Bier, 'Wetsvoorstel Wet bestuur en toezicht rechtspersonen: enkele gedachten bij horizontaal, verticaal en diagonaal toezicht', *Ondernemingsrecht* 2017/105

Blanco Fernández 2016
J.M. Blanco Fernández, 'Toezicht in het rechtspersonenrecht in het wetsvoorstel Bestuur en toezicht', in: J.M. Blanco Fernández e.a., *Bestuur en toezicht bij rechtspersonen, mede in de semipublieke en non-profitsector. Beschouwingen naar aanleiding van het wetsvoorstel bestuur en toezicht rechtspersonen*, Preadviezen Vereeniging 'Handelsrecht' 2016, Zutphen: Paris, p. 31-55

Bokhorst & Overman 2021
M. Bokhorst en S. Overman, *Bestuurlijk verval in de semipublieke sector. Toezicht als meegroeiende kracht*, Den Haag: Boom criminologie 2021

Boschma e.a. 2014
H.E. Boschma, M.L. Lennarts, J.N. Schutte-Veenstra en J.B. Wezeman, 'Naar een betere regeling van bestuur en toezicht bij verenigingen en stichtingen in de semipublieke sector — Het Voorontwerp Wet bestuur en toezicht rechtspersonen nader belicht', *RMThemis* 2014-4

Boschma e.a. Evaluatie WBT 2018
H.E. Boschma e.a., *Evaluatie Wet bestuur en toezicht. Wetenschappelijk evaluatieonderzoek naar de werking van de nieuwe bepalingen uit de Wet aanpassing regels bestuur en toezicht nv/bv* (Uitgaven vanwege het Instituut voor Ondernemingsrecht nr. 110), Deventer: Wolters Kluwer 2018

Boschma/Schutte-Veenstra/Wezeman 2026
Hylda Boschma, Hanny Schutte-Veenstra en Jan Berend Wezeman, 'Tegenstrijdig belang van bestuurders', in: B.M. Katan, M.R. Bruning & H. Koster (red.), *Corporate Litigation*, Deventer: Wolters Kluwer 2026

Bosse & Raat 2017
W. Bosse en A.J. Raat, 'Toezicht bij verenigingen en stichtingen in het Wetsvoorstel Bestuur en toezicht rechtspersonen, *TOP* 2017/8

Bulten 2018
Gerechtshof Amsterdam (OK) 22 december 2017, ECLI:NL:GHAMS:2017:5354, *JOR* 2018/210 m.nt. C.D.J. Bulten (*Intergamma*)

Bulten e.a. 2020
C.D.J. Bulten e.a. (red.), *Corporate governance en de rol van het vennootschappelijk belang* (Serie Van der Heijden Instituut nr. 166), Deventer: Wolters Kluwer 2020

Bulten & Jansen 2021
C.D.J. Bulten & C.J.H. Jansen, 'De komst van de Wbtr in rechtshistorisch perspectief', *Ondernemingsrecht* 2021/71

Calkoen 2012
W.J.L. Calkoen, *The One Tier Board in the changing and converging world of corporate governance* (Uitgaven vanwege het Instituut voor Ondernemingsrecht nr. 85), Deventer: Wolters Kluwer 2012

Cramer-Goos 2019
A.G. Cramer-Goos, 'Artikel 2:8 BW, A. Inleiding', in: M.J van Ginneken e.a. (red.), *Commentaar Ondernemingsrecht*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2019

Croiset van Uchelen 2018
A. Croiset van Uchelen, 'Tegenstrijdig belang: de redelijkheid en billijkheid als hulpsinterklaas', in: H.J. de Kluiver, Steven Perrick, Ilan Spinath (red.), *Kort juridisch*, Liber Amicorum Peter Wakkie, Deventer: Kluwer 2018

Delfoys-Roy 2005
Y.L.L.A.M. Delfoys-Roy, 'Stichtingsbestuurders en tegenstrijdig belang', *TvOB* 2005-4, p. 129-134

Dijk & Van der Ploeg 2007
P.L. Dijk & T.J. van der Ploeg, *Van vereniging en stichting, coöperatie en onderlinge waarborgmaatschappij*, bewerkt door C.H.C. Overes, T.J. van der Ploeg & W.J.M. van Veen, Deventer: Kluwer 2007

Dijk & Van der Ploeg 2013
P.L. Dijk & T.J. van der Ploeg, *Van vereniging en stichting, coöperatie en onderlinge waarborgmaatschappij*, bewerkt door C.H.C. Overes, T.J. van der Ploeg & W.J.M. van Veen, Deventer: Kluwer 2013

Dijk & Van der Ploeg 2019
P.L. Dijk & T.J. van der Ploeg, *Van vereniging en stichting, coöperatie en onderlinge waarborgmaatschappij*, bewerkt door C.H.C. Overes, T.J. van der Ploeg & W.J.M. van Veen, Deventer: Kluwer 2019

Dijk & Van der Ploeg 2021
P.L. Dijk & T.J. van der Ploeg, *Van vereniging en stichting, coöperatie en onderlinge waarborgmaatschappij*, bewerkt door C.H.C. Overes, T.J. van der Ploeg & W.J.M. van Veen, Deventer: Kluwer 2021

Van Dongen 2013
M.C.P. van Dongen, 'De nieuwe tegenstrijdigbelangregeling nader beschouwd', *TvOB* 2013-2

Van Dongen 2026
M.C.P. van Dongen, 'De Wet versterking bestuurskracht onderwijsinstellingen; de balans hersteld?', *TvOB* 2016-5

Van Dongen & Hopmans 2015
M.C.P. van Dongen en J.P.W.V. Hopmans, 'Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting; een gemiste kans?', *TvOB* 2015-4

Dorresteijn 2010
A.M. Dorresteijn, 'De nieuwe tegenstrijdigbelangregeling en de praktijk', *O&F* 2010 (18) 2, p. 110-124

Dorresteijn 2021
A.M. Dorresteijn, 'Tegenstrijdig belang verduidelijken in de statuten?', *WPNR* 2021/7346

Dortmond 1995
P.J. Dortmond, 'Vertegenwoordiging bij tegenstrijdig belang', in: *Knelpunten in de*

vennootschapswetgeving (Uitgaven vanwege het Instituut voor Ondernemingsrecht nr. 24), Deventer: Kluwer 1995, p. 7-21

Dortmond 2013
E.J.J. van der Heijden, W.C.L. van der Grinten, *Handboek voor de naamloze en de besloten vennootschap*, dertiende druk, bewerkt door P.J. Dortmond, Deventer: Kluwer 2013

Dortmond 2014
P.J. Dortmond, 'Wet bestuur en toezicht rechtspersonen', *Ondernemingsrecht* 2014/60

Dortmond 2020
P.J. Dortmond, 'Voortgang Wet bestuur en toezicht rechtspersonen', *Ondernemingsrecht* 2020/161

Dortmond 2020a
P.J. Dortmond, *De coöperatie en de onderlinge waarborgmaatschappij na de Wet bestuur en toezicht rechtspersonen*, Lefebvre SDU 2020

Eshuis e.a. 2011
R.J.J. Eshuis, N.L. Holvast, H.G. van de Bunt, J.G. van Erp en N.T. Pham, *Het aansprakelijk stellen van bestuurders. Onderzoek naar de overwegingen die spelen bij het al dan niet intern aansprakelijk stellen van bestuurders en interne toezichthouders*, WODC december 2011

Ex/Van Manen/De Kluiver 2026
S. Ex, J. van Manen & H.J. de Kluiver, met medewerking van D. de Vroomen, *Toezicht in evenwicht*, Laren 23 juni 2026

Ex/Van Manen/Michaela 2025
S. Ex, J. van Manen en M. Michaela, *De onraad van toezicht. Een onderzoek naar de huidige Governance Code Cultuur met aanbevelingen voor* de toekomst, 10 december 2025

Galle 2007
R.C.J. Galle, 'Collegialiteit en stemverhoudingen in het bestuur van de rechtspersoon', *Ondernemingsrecht* 2007/152

Gepken-Jager 2012
E.E.G. Gepken-Jager, 'Tegenstrijdig belang naar huidig en komend recht', *FIP* 2012/6, p. 202 e.v.

Van Ginneken & Timmerman 2011
M.J. van Ginneken en L. Timmerman, 'De betekenis van het evenredigheidsbeginsel voor het ondernemingsrecht', *Ondernemingsrecht* 2011, afl. 17

Groeneveld-Louwerse 2004
J.G. Groeneveld-Louwerse, *Publieke wenselijkheid of private beleidsvrijheid* (diss. VU), (Uitgaven vanwege het Instituut voor Ondernemingsrecht nr. 49), Deventer: Kluwer 2004

Groenland 2025
I.C.P. Groenland, *Regulering van transacties met verbonden partijen. Beperking van het risico van tunneling in rechtsvergelijkend perspectief* (Serie Van der Heijden Instituut nr. 191) (diss. Amsterdam), Deventer: Wolters Kluwer 2025

Hamers/Schwarz/Zaman 2018
J.J.A. Hamers, C.A. Schwarz en D.F.M.M. Zaman, *Handboek stichting en vereniging*, Zutphen: Uitgeverij Paris 2018

Hammerstein 2023
A. Hammerstein, 'Hoofdstuk 14 Intern toezicht', in: L.G.H.J. Houwen, C.F. Perquin-Deelen & R.M. Andes (red.), *Handboek Semipubliek Ondernemingsrecht* (Serie Van der Heijden Instituut nr. 183), Deventer: Wolters Kluwer 2023, p. 349-361

Harmsen 2017
C.M. Harmsen, 'Artikel 2:9c BW: aansprakelijkheid van bestuurders in geval van faillissement van de rechtspersoon', *Ondernemingsrecht* 2017/104

Helder 2016
E.R. Helder, 'Tegenstrijdig belang', *TvOB* 2016/1, p. 13 e.v.

Hendrikse 2010
A. Hendrikse, 'Insolvente stichtingen en bestuurdersaansprakelijkheid', in: *De Insolvente vennootschap* (Insolad jaarboek 2010), Deventer: Kluwer 2010, p. 47-65

Hendrikse 2017a
A. Hendrikse, '*De curator en de bestuurdersaansprakelijkheidsverzekering: onbeantwoorde liefde?*', in: Zetteler, Verwey, Feenstra, Schreurs (red.), De curator en het Concern, Insolad Jaarboek 2017/15.

Hendrikse 2017b
A. Hendrikse, 'De (niet statutair) bestuurder-werknemer en de bestuurdersaansprakelijkheidsverzekering', in: *Geschriften vanwege de Vereniging Corporate Litigation 2016-2017* (Serie Van der Heijden Instituut nr. 141), Deventer: Wolters Kluwer 2017, p. 325-336

Hendrikse/Van Huizen/Rinkes 2023
M.L. Hendrikse, Ph.H.J.G. van Huizen & J.G.J. Rinkes (red.), *Verzekeringsrecht* (Recht en Praktijk nr. VR2), Deventer: Wolters Kluwer 2023, p. 1008-1016

Hendriksen & Kalff 2008
W.F. Hendriksen en M.L.S. Kalff, 'D&O verzekering en faillissement', in: *Geschriften vanwege de Vereniging Corporate Litigation 2007-2008* (Serie Van der Heijden Instituut nr. 97), Deventer: Kluwer 2008, p. 103-112

Van Hoepen 2021
A.J. van Hoepen, 'Wordt het collegialer aan de bestuurstafel? Het einde van het onbegrensde meervoudig stemrecht bij de stichting', *WPNR* 2021/7328

Hoppenbrouwers & Rensen 2015
L.W.J. Hoppenbrouwers en G.J.C. Rensen, 'De notaris en woningcorporaties', *WPNR* 2015/7088

Houwen 2014
L.G.H.J. Houwen, 'Herzieningswet bestuur en toezicht: effecten voor het semipublieke domein', *TvOB* 2014-4

Houwen 2015
L.G.H.J. Houwen, 'Het maatschappelijk belang als bestuurlijk kompas voor zorginstellingen', in: H. den Uijl & T. van Zonneveld (red.), *Zorg voor toezicht. De maatschappelijke betekenis van governance in de zorg*, Amsterdam: Mediawerf 2015, p. 164-175

Houwen 2023
L.G.H.J. Houwen, 'Belangenverstrengeling', in: L.G.H.J. Houwen, C.F. Perquin-Deelen & R.M. Andes (red.), *Handboek Semipubliek Ondernemingsrecht* (Serie Van der Heijden Instituut nr. 183), Deventer: Wolters Kluwer 2023, p. 429-458

Huiskes 2015
C.R. Huiskes, 'Governance van zorginstellingen', *WPNR* 2015/7088, p. 1074-1084

Van Huizen/Wezeman/Van Eijk-Graveland 2014
Ph.H.J.G. van Huizen, J.B. Wezeman & J.C. van Eijk-Graveland, *Grondslagen van het verzekeringsrecht*, Den Haag: Sdu 2014, p. 195-203

Huizink 1988
J.B. Huizink, 'Enkele opmerkingen over een merkwaardig amendement', *TVVS* 1988, p. 204

Huizink 2016
J.B. Huizink, 'De voorgestelde wijzigingen van Titel 1 Boek 2 BW', in: J.M. Blanco Fernández e.a., *Bestuur en toezicht bij rechtspersonen, mede in de semipublieke en non-profitsector. Beschouwingen naar aanleiding van het wetsvoorstel bestuur en toezicht rechtspersonen* (Preadviezen Vereeniging 'Handelsrecht'), Zutphen: Uitgeverij Paris 2016, p. 21-29

De Jongh 2017
J.M. de Jongh, 'Bestuur en toezicht rechtspersonen in vogelvlucht', *Ondernemingsrecht* 2017/102

De Jongh oratie 2019
J.M. de Jongh, *Twee eeuwen tegenstrijdig belang* (oratie EUR), Den Haag: Boom Juridisch 2019

De Jongh 2019
J.M. de Jongh, 'Drie aspecten van tegenstrijdig belang', *Ondernemingsrecht* 2019/68

Kemp/Koster/Schwarz 2019
B. Kemp, H. Koster & C.A. Schwarz (red.), *De betekenis en functies van het vennootschappelijk belang* (Uitgaven vanwege het Instituut voor Ondernemingsrecht nr. 115), Deventer: Wolters Kluwer 2019, p. 257-279

Klaassen 2010
A.G.H. Klaassen, 'Wettelijke beperking van bestuurdersaansprakelijkheid bij verenigingen en stichtingen?', *Ondernemingsrecht* 2010/128

Klaassen 2013
A.G.H. Klaassen, 'Professionalisering van intern toezicht bij zorgaanbieders', *TvGR* 2013 (36) 4

Klaassen 2016
A.G.H. Klaassen, 'Moeten toezichthouders wakker liggen van de Meavita-uitspraak van de Ondernemingskamer?', *Tijdschrift voor Toezicht* 2016 (7) 1

Klaassen 2017
A.G.H. Klaassen, 'Het Wetsvoorstel Wet bestuur en toezicht rechtspersonen en de semipublieke sector: een betere aansluiting op Boek 2 BW is wenselijk', *Ondernemingsrecht* 2017/107

Klaassen 2017a
A.G.H. Klaassen, 'Van zorginstellingen, zorgverzekeraars en patiëntenverenigingen en het wetsvoorstel Wet bestuur en toezicht rechtspersonen', *O&F* 2017/1

Klaassen 2019
A.G.H. Klaassen, 'Vennootschappelijk belang en organisaties in de gezondheidszorg – Een staaltje acrobatiek in de bestuurskamer?', in: B. Kemp, H. Koster & C.A. Schwarz (red.), *De betekenis en functies van het vennootschappelijk belang* (Uitgaven vanwege het Instituut voor Ondernemingsrecht nr. 115), Deventer: Wolters Kluwer 2019, p. 257-279

Klaassen 2023
A.G.H. Klaassen, 'Hoofdstuk 4 Zorgsector', in: L.G.H.J. Houwen, C.F. Perquin-Deelen & R.M. Andes (red.), *Handboek Semipubliek Ondernemingsrecht* (Serie Van der Heijden Instituut nr. 183), Deventer: Wolters Kluwer 2023, p. 65-96

Klaassen & De Kloe 2022
A.G.H. Klaassen en H.J. de Kloe, 'Het bewijsvermoeden van artikel 2:138 lid 2 BW en de jaarverantwoording zorg: meer duidelijkheid is gewenst', *MvO* 2022, p. 160-167

De Kluiver 2009
H.J. de Kluiver, 'Vennootschappelijke repliek op Timmerman's grondslagen', *Ondernemingsrecht* 2009/4

De Kluiver 2014
H.J. de Kluiver, 'Kroniek van het Ondernemingsrecht, Bezinnen en verkennen; ondernemingsrecht in de private en semipublieke sector', *NJB* 2014/796

Koelemeijer 2018
M. Koelemeijer, 'Commissaris en tegenstrijdig belang', *TvOB* 2018/3, p. 58-64

Kollen 2007
F.C. Kollen, *De vereniging in de praktijk*, Deventer: Kluwer 2007

Van der Korst & Lemstra 2024
P.J. van der Korst & J.H. Lemstra 'De wettelijke taak van coöperatiebestuurders', in: P.H.M. Broere, C.D.J. Bulten & E.E.U. Vroom (red.), *Het belang van Fons. Opstellen aangeboden aan mr. A.F.J.A. Leijten* (Serie Van der Heijden Instituut nr. 190), Deventer: Wolters Kluwer 2024

Koster 2016
H. Koster, 'De vernieuwde Woningwet: Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting', *Ondernemingsrecht* 2016/62

Kreileman 2020
N. Kreileman, *De niet-uitvoerende bestuurders in een one tier board* (Serie Van der Heijden Instituut nr. 168), Deventer: Wolters Kluwer 2020

Kreileman & Dumoulin 2021
N. Kreileman en S.H.M.A. Dumoulin, 'De wettelijke regeling van het monistisch bestuursmodel voor de verenigingen en de stichting', *Ondernemingsrecht* 2021/72

Kroeze 2005
M.J. Kroeze, *Bange bestuurders* (oratie EUR), Deventer: Kluwer 2005

Kroeze & Wezeman 2006
M.J. Kroeze & J.B. Wezeman, 'De openbaarmakingsplicht en aansprakelijkheid in faillissement', in: M.J. Kroeze e.a. (red.), *Verantwoording aan Hans Beckman*, Deventer: Kluwer 2006, p. 325-336

Kroeze/Timmerman/Wezeman 2017
M.J. Kroeze, L. Timmerman en J.B. Wezeman, *De kern van het ondernemingsrecht*, Deventer: Kluwer 2017

Kroeze/Timmerman/Wezeman 2025
M.J. Kroeze, L. Timmerman en J.B. Wezeman, *De kern van het ondernemingsrecht*, Deventer: Kluwer 2025

Lennarts 2009
M.L. Lennarts, 'Naar een nieuwe tegenstrijdigbelang-regeling', in: *Bestuur en toezicht* (Uitgaven vanwege het Instituut voor Ondernemingsrecht nr. 67), Deventer: Kluwer 2009, p. 109-120

Lennarts 2011
M.L. Lennarts, 'Aansprakelijkheid van bestuurders en toezichthouders bij stichtingen', in: M.L. Lennarts, W.J.M. van Veen en D.F.M.M. Zaman (red.), *De stichting, Kritische beschouwingen over de wettelijke regeling voor een veelzijdige rechtsvorm*, Den Haag: SDU 2011

Lennarts 2018
M.L. Lennarts, 'The untouchables. Reactie op 'Het lichaam van de niet-uitvoerende bestuurder'', *MvO* 2018, nr. 3 & 4

Lennarts 2024
Loes Lennarts, 'Wat rechtvaardigt bestuurdersaansprakelijkheid voor het volledige tekort in faillissement?', in: Noor Zetteler e.a. (red.), *In debat met Van Andel*, Deventer: Wolters Kluwer 2024, p. 265-281

Lennarts & Boschma 2008
M.L. Lennarts en H.E. Boschma, 'Blijft het tobben met tegenstrijdig belang?', *WPNR* 2008/6770

Leijten 2005
A.J.F.A. Leijten, 'Tegenstrijdig belang als strijdmiddel voor curatoren', in: G. van Solinge, M. Holtzer & A.F.J.A. Leijten (red.), Geschriften vanwege de Vereniging Corporate Litigation 2004-2005 (Serie Van der Heijden Instituut nr. 82), Deventer: Kluwer 2005, p. 135-169

Leijten 2010
A.J.F.A. Leijten, 'Besluitvorming bij tegenstrijdig belang naar komend recht', in: K.M. van Hassel & M.P. Nieuwe Weme (red.), *Willems' wegen*, Opstellen aangeboden aan prof. mr. J.H.M. Willems (Serie Van der Heijden Instituut nr. 102), Deventer: Kluwer 2010, p. 257-270

Leijten 2019
A.F.J.A. Leijten, 'Bestuur en tegenstrijdig belang', *Ondernemingsrecht* 2019/80

Leijten 2026
A.F.J.A. Leijten, *Tegenstrijdig belang* (Serie Van der Heijden Instituut nr. 199), Deventer: Kluwer 2026

Lok 2024
M.E.C. Lok, 'Juridische schattenjacht: vorderingen van aandeelhouders op de vennootschap bij een misleidende financiële verslaggeving', in: Noor Zetteler e.a. (red.), *In debat met Van Andel*, Deventer: Wolters Kluwer 2024, p. 283-325

Lokin 2021
E.C.H.J. Lokin, 'De rechtspositie van de bestuurder en commissaris vanaf 1 juli 2021', *Ondernemingsrecht* 2021/74.

Londonck Sluijk 2011
J.B. Londonck Sluijk, 'De positie van bestuurders als derden bij een D&O-verzekering', *VA* 2011/3, p. 110-115

Londonck Sluijk 2017
H. Londonck Sluijk, 'Dekking onder D&O Verzekeringen', in: Van Solinge e.a. (red.), *Aansprakelijkheid van bestuurders en commissarissen. Nadere terreinverkenning in een uitdijend rechtsgebied* (Serie Van der Heijden Instituut nr. 140), Deventer: Wolters Kluwer 2017, p. 459-472

Loudon, Stolmeijer-Arends & Van Uchelen-Schipper 2023
M.F. Loudon, J.D. Stolmeijer-Arends & M.J. van Uchelen-Schipper, 'Cultuursector', in: L.G.H.J. Houwen, C.F. Perquin-Deelen & R.M. Andes (red.), *Handboek Semipubliek Ondernemingsrecht* (Serie Van der Heijden Instituut nr. 183), Deventer: Wolters Kluwer 2023, p. 153-174

Löwenstein 1970
F.J.W. Löwenstein, 'De naamloze vennootschap als raakpunt van contraire belangen', in: *Honderd jaar rechtsleven*, Zwolle: H.D. Tjeenk Willink 1970

Maeijer oratie 1964
J.J.M. Maeijer, 'Het belangenconflict in de naamloze vennootschap' (oratie KUN 1964), in: *Verspreide geschriften van J.J.M. Maeijer* (Serie Van der Heijden Instituut nr. 100), Deventer: Kluwer 2009

Maeijer 2007
HR 29 juni 2007, *NJ* 2007/420 m.nt. J.M.M. Maeijer (*Bruil-Kombex*)

Van Malssen 2023
T. van Malssen, 'Medezeggenschap in het semipublieke domein', in: L.G.H.J. Houwen, C.F. Perquin-Deelen & R.M. Andes (red), *Handboek Semipubliek Ondernemingsrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2023

Mendel oratie 1989
M.M. Mendel, *Het vennootschappelijk belang mede in concernverband beschouwd* (oratie RUL), Deventer: Kluwer 1989

Meijeren 2014
D.J.S. Meijeren, 'De parlementaire enquête woningcorporaties', *TOP* 2014/8

Mussche 2019
M. Mussche, 'Het begrip tegenstrijdig belang in het enquêterecht' in: Y. Borrius e.d. (red.), *Geschriften vanwege de Vereniging Corporate Litigation 2018-2019* (Serie Van der Heijden Instituut nr. 157), Deventer: Wolters Kluwer 2019, par. III.8.4

Nolen 2023
M.F. Nolen, 'Hoofdstuk 5 Semipubliek ondernemingsrecht en het onderwijs: een perspectief met toegevoegde waarde', in: L.G.H.J. Houwen, C.F. Perquin-Deelen & R.M. Andes (red.), *Handboek Semipubliek Ondernemingsrecht* (Serie Van der Heijden Instituut nr. 183), Deventer: Wolters Kluwer 2023, p. 97-122

Nowak 2016
R.G.J. Nowak, 'Meervoudig stemrecht en uitval van bestuurders', *WPNR* 2016/7132

Nowak & Leijten 2012
R.G.J. Nowak en A.F.J.A. Leijten, 'De nieuwe tegenstrijdigbelangregeling', *Ondernemingsrecht* 2012/92

Olden 2017
P.D. Olden, 'Taak, verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid van bestuurders', *Ondernemingsrecht* 2017/103

Oostwouder 2020
W.J. Oostwouder, 'Verscherpt Kader Goed bestuur in de zorg: schoenmaker(s), blijf bij je leest!', *O&F* 2020/26, afl. 3, p. 5-24

Oostwouder & Leijdesdorff 2017
W.J. Oostwouder & F.L. Leijdesdorff, 'De Governancecode Zorg 2017 — Wondermiddel, doekje voor het bloeden of een geschikt instrument?', *O&F* 2017 (25) 1

Oostwouder & Scholten 2016
W.J. Oostwouder & C.J.L. Scholten, 'Meavita: to care or not to care?', *Onderneming en Financiering* 2016 (24) 1

Overes 2011
C.H.C. Overes, 'De stichting en governance: bestuur en toezicht' in: M.L. Lennarts, W.J.M. van Veen, D.F.M.M. Zaman (red.), *De stichting. Kritische beschouwingen over de wettelijke regeling voor een veelzijdige rechtsvorm*, Den Haag: Sdu 2011

Overes 2013
C.H.C. Overes, 'Worstelen met governance van semi-publieke instellingen en pensioenfondsen', *WPNR* 2013/6996

Overes 2015
C.H.C. Overes, 'Aansprakelijkheid van stichtingsbestuurders; bestuurders opgelet!', *Ondernemingsrecht* 2015/103

Overes 2016
C.H.C. Overes, 'Het wetsvoorstel bestuur en toezicht in relatie tot de onderwijssector', in: *Bestuur en toezicht bij rechtspersonen, mede in de semipublieke en non-profitsector. Beschouwingen naar aanleiding van het wetsvoorstel bestuur en toezicht rechtspersonen*, Preadviezen Vereeniging 'Handelsrecht' 2016, Zutphen: Uitgeverij Paris, p. 71-104

Overes 2016a
C.H.C. Overes, 'Bestuurlijke inrichting van semipublieke instellingen. Meer of minder sectorspecifieke regels', in: *Eenheid en verscheidenheid in het ondernemingsrecht* (Uitgaven vanwege het Instituut voor Ondernemingsrecht nr. 98), Deventer: Kluwer 2016

Overes 2017
C.H.C. Overes, in: J.B. Huizink (red.), *Groene Serie Rechtspersonen*, Deventer: Kluwer 2017, commentaar op art. 2:47 BW en art. 2:293 BW

Overes 2021
C.H.C. Overes, 'De stichting op de schop', *Ondernemingsrecht* 2021/76

Overes/Van der Ploeg/Van Veen 2019
C.H.C. Overes, T.J. van der Ploeg & W.J.M. van Veen, *Van vereniging & stichting, coöperatie en onderlinge waarborgmaatschappij*, Deventer: Kluwer 2019

Overes/Van der Ploeg/Van Veen 2021
C.H.C. Overes, T.J. van der Ploeg & W.J.M. van Veen, *Van vereniging & stichting, coöperatie en onderlinge waarborgmaatschappij*, Deventer: Kluwer 2021

Overes/Van der Ploeg/Van Veen 2025
C.H.C. Overes, T.J. van der Ploeg & W.J.M. van Veen, *Van vereniging & stichting, coöperatie en onderlinge waarborgmaatschappij*, Deventer: Kluwer 2025

Perquin-Deelen 2023
C.F. Perquin-Deelen, 'Hoofdstuk 13 Inrichting, taak en functioneren bestuur', in: L.G.H.J. Houwen, C.F. Perquin-Deelen & R.M. Andes (red.), *Handboek Semipubliek Ondernemingsrecht* (Serie Van der Heijden Instituut nr. 183), Deventer: Wolters Kluwer 2023, p. 297-348

Perrick oratie 2012
S. Perrick, *Het belang van het vermogensrecht voor de beoefenaar van het vennootschapsrecht* (oratie UvA), Amsterdam: University Press 2012

Van der Ploeg 2005
T.J. van der Ploeg, 'De extra dimensies van rechtspersonen kunnen in het vermogensrecht niet worden genegeerd!', *WPNR* 2005/6611

Van der Ploeg 2011
T.J. van der Ploeg, 'Overheidstoezicht op stichtingen', in: M.L. Lennarts, W.J.M. van Veen & D.F.F.M. Zaman (red.), *De stichting. Kritische beschouwingen over de wettelijke regeling voor een veelzijdige rechtsvorm*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2011

Plomp 2016
E. Plomp, 'De Wet bestuur en toezicht rechtspersonen: een aanwinst voor de zorgsector?', in: *Bestuur en toezicht bij rechtspersonen, mede in de semipublieke en non-profitsector. Beschouwingen naar aanleiding van het wetsvoorstel bestuur en toezicht rechtspersonen*, Preadviezen Vereeniging 'Handelsrecht' 2016, Zutphen: Uitgeverij Paris, p. 105-147

Ploumen & Laseur 2015-2016
A.M.J.M. Ploumen en S. Laseur, *Sdu Commentaar Burgerlijk Wetboek Rechtspersonen*, Den Haag: SDU 2015-2016, commentaar op art. 2:47 BW

Poorthuis, 2025
E.J.H. Poorthuis, 'Hoe zit het ook alweer met … de bestuurdersaansprakelijkheidsverzekering (D&O Insurance)?', *Bb* 2025/30

Postma 2024
R.J. Postma, 'De aansprakelijkheid van de onbezoldigde bestuurder van een (sport)vereniging', *AV&S* 2024/32

Quist 2008
P.H.N. Quist, 'Monsterzege?', *WPNR* 2008/6745

Quist 2017
P.H.N. Quist, 'Toezichthoudende organen en de gevolgen van het wetsvoorstel Wet bestuur en toezicht rechtspersonen voor de inrichtingsvrijheid van verenigingen en stichtingen', *Ondernemingsrecht* 2017/106

Quist 2021
P.H.N. Quist, 'De raad van commissarissen bij de vereniging, coöperatie, onderlinge waarborgmaatschappij en stichting', *Ondernemingsrecht* 2021/73

Quist & Rensen 2017
P.H.N. Quist en G.J.C. Rensen, 'De algemene bepalingen in het wetsvoorstel Bestuur en toezicht rechtspersonen', *WPNR* 2017/7162

Quist & Visser 2025
P.H.N. Quist en I. Visser, 'Rechtspersonenrechtelijke aspecten van de vereniging van eigenaars', *Ondernemingsrecht* 2025/58

De Rave 2016
Th. de Rave, 'Tegenstrijdig belang in het bestuur van joint venture B.V.'s', *WPNR* 2016/7122

Rensen 2013
G.J.C. Rensen, Tegenstrijdig belang in de notariële praktijk, *WPNR* 2013/6979

Rensen 2015
G.J.C. Rensen, Ontwikkelingen in het verenigingen- en stichtingenrecht, *WPNR* 2015/7072

Rensen 2019
G.J.C. Rensen, in: H.J. Krans, C.J.J.M. Stolker en W.L. Valk (red.), Tekst & Commentaar Burgerlijk Wetboek, Deventer: Kluwer 2019, commentaar op art. 2:44 BW

Rensen 2019a
G.J.C. Rensen, 'Wetsvoorstel bestuur en toezicht in de *rebound*', *WPNR* 2019/7223

Rensen 2021
G.J.C. Rensen, '*Lost luggage*: verplicht de Wet bestuur en toezicht rechtspersonen NV's tot statutenwijziging?', *WPNR* 2021/7315

Rensen & Assink 2025
G.J.C. Rensen en B.F. Assink, 'Rechtsvragenrubriek. Statutenwijziging, overgangsrecht en notaris', *WPNR* 2025/7487

Rensen & Hoppenbrouwers 2023
G.J.C. Rensen & L.W.J. Hoppenbrouwers, 'Hoofdstuk 6 — Sociale volkshuisvesting: woningcorporaties' in: L.G.H.J. Houwen, C.F. Perquin-Deelen & R.M. Andes (red.), *Handboek Semipubliek Ondernemingsrecht* (Serie Van der Heijden Instituut nr. 183), Deventer: Wolters Kluwer, p. 123-152

Rensen & Quist 2021
G.J.C. Rensen & P.H.N. Quist, 'De Wet bestuur en toezicht rechtspersonen in de praktijk (I)', *WPNR* 2021/7327

Rensen & Quist 2021a
G.J.C. Rensen & P.H.N. Quist, 'De Wet bestuur en toezicht rechtspersonen in de praktijk (II, slot)', *WPNR* 2021/7328

Rive 2017
S.L. Rive, 'Bijzonderheden van bestuurdersaansprakelijkheid in de zorg', in: *Aansprakelijkheid van bestuurders en commissarissen, Nadere terreinverkenning in een uitdijend rechtsgebied* (Serie Van der Heijden Instituut nr. 140), Deventer: Wolters Kluwer 2017, p. 589-611

De Roo 2017
K.H.M. de Roo, 'Het lichaam van de niet-uitvoerende bestuurder', *MvO* 2017, nr. 10-11

De Roo 2021
K.H.M. de Roo, *Bestuur van rechtspersonen (ZIFO reeks nr. 34) (diss. Amsterdam VU)*, Deventer: Wolters Kluwer 2021

De Roo & Kersten 2024
Koen de Roo & Heleen Kersten, 'Gelieerde bestuurders en commissarissen', *Ondernemingsrecht* 2024/11

Salemink & Nieuwe Weme 2022
T. Salemink en M.P. Nieuwe Weme, 'Bestuurlijk handelen bij tegenstrijdig belang', *Ondernemingsrecht* 2022/83

Van der Sangen 2021
G.J.H. van der Sangen, 'Civielrechtelijke ontwikkelingen rechtspersonen', *TFO* 2021/177.3

Van der Sangen 2021a
G.J.H. van der Sangen, 'De aansprakelijkheid van de bestuurder en de commissaris van not-for-profitorganisaties krachtens de Wbtr', *Ondernemingsrecht* 2021/75

Schepel/Schwarz/Vacchi 2023
M.C. Schepel, C.A. Schwarz en E.M.T.M. Vacchi, 'Aansprakelijkheid van bestuurders en toezichthouders bij vereniging en stichting; een fiscale en ondernemingsrechtelijke benadering', *TvOB* 2023-6, p. 124-134

Schmieman 2017
E. Schmieman, 'De taak en de aansprakelijkheid van bestuurders en commissarissen bij stichtingen naar huidig en komend recht', in: *Aansprakelijkheid van bestuurders en commissarissen, Nadere terreinverkenning in een uitdijend rechtsgebied* (Serie Van der Heijden Instituut nr. 140), Deventer: Wolters Kluwer 2017, p. 263-288

Van Schilfgaarde 2016
P. van Schilfgaarde, *De redelijkheid en billijkheid in het ondernemingsrecht* (Uitgaven vanwege het Instituut voor Ondernemingsrecht nr. 100), Deventer: Kluwer 2016

Schoonbrood & Meppelink 2016
J.D.M. Schoonbrood & J.J. Meppelink, 'Stemrechtregelingen voor het bestuur en de raad van commissarissen', *WPNR* 2016/7113

Schoonbrood & Meppelink 2016a
J.D.M. Schoonbrood en J.J. Meppelink, 'Gevolgen van het voorstel tot beperking van het meervoudig stemrecht voor andere rechtspersonen dan de NV en de BV', *WPNR* 2016/7118

Schreurs 2013
Flip Schreurs, 'Averechtse verzekering: de curator op het verzekerings-spek', *TvI* 2013/1, p. 1-3

Schreurs-Engelaar 1995
M.E. Schreurs-Engelaar, *Organen van de coöperatie* (dissertatie KUN), Deventer: Kluwer 1995

Schwarz 2015
C.A. Schwarz, *Handboek Stichting & Vereniging*, Zutphen: Uitgeverij Paris 2015

Schwarz oratie 2018
C.A. Schwarz, 'De impact van het vennootschappelijk belang', deel 1 en 2 (oratie EUR), *TvOB* 2018/4, p. 108-119 en 2018/5, p. 134-147

Sinninghe Damsté 2015
M.H.C. Sinninghe Damsté, 'Biedt de bestuurdersaansprakelijkheidsverzekering afdoende bescherming tegen civielrechtelijke, stafrechtelijke en bestuursrechtelijke aansprakelijkheid? De stand van zaken anno 2015', in: Geschriften vanwege de Vereniging Corporate Litigation 2014-2025 (Serie Van der Heijden Instituut nr. 128), Deventer: Wolters Kluwer 2015, p. 171-192

Sinninghe Damsté & Van Holthe tot Echten 2021
M.H.C. Sinninghe Damsté & A.M.J. van Holthe tot Echten, 'De ontwikkelingen op het gebied van tegenstrijdig belang in de context van de private equity-praktijk', *TOP* 2021/200, p. 23-31

Slagter/Assink 2013
W.J. Slagter, *Compendium Ondernemingsrecht* (Deel 1), negende druk, bewerkt door B.F. Assink, Deventer: Kluwer 2013

Spruitenburg 2018
K. Spruitenburg, *De enquêtegerechtigden bij de NV en de BV* (dissertatie RUN) (Serie Van der Heijden Instituut nr. 153), Deventer: Wolters Kluwer 2018

Stokkermans & Rensen 2014
Chr.M. Stokkermans en G.J.C. Rensen, 'De wet bestuur en toezicht rechtspersonen', *WPNR* 2014/7016, p. 391-393

Timmerman 1993
L. Timmerman, 'De dubbelrol in het (vennootschaps)recht', in: *De dubbelrol in het vennootschapsrecht* (Uitgaven vanwege het Instituut voor Ondernemingsrecht nr. 16), Deventer: Kluwer 1993, p. 1-10

Timmerman 2002
L. Timmerman, 'Tegenstrijdig belang', *Ondernemingsrecht* 2002, p. 452-453

Timmerman oratie 2009
L. Timmerman, 'Grondslagen van geldend ondernemingsrecht' (oratie RUG), *Ondernemingsrecht* 2009/2, p. 4 e.v.

Van Uchelen-Schipper & Visée 2013
M.J. van Uchelen-Schipper & S.W.A.M. Visée, *Bestuur en toezicht bij stichtingen — Governance bij zorginstellingen en pensioenfondsen*, Preadviezen commerciële rechtspraktijk, deel 3, Zutphen: Uitgeverij Paris 2013

Van Uchelen-Schipper 2015
M.J. van Uchelen-Schipper, 'Bestuur en toezicht bij verenigingen en stichtingen; anticiperen op nieuwe tegenstrijdig belangregels?', *JBN* 2015/30, par. 5

Van Uchelen-Schipper 2016
M.J. van Uchelen-Schipper, 'Toezicht op het bestuur', *TvOB* 2016-1

Van Uchelen-Schipper 2018
M.J. van Uchelen-Schipper, *De rol en positie van de raad van toezicht van de stichting* (dissertatie UU), (Uitgaven vanwege het Instituut voor Ondernemingsrecht nr. 112), Deventer: Wolters Kluwer 2018

Van Uchelen-Schipper 2019
M.J. van Uchelen-Schipper, 'Het Wetsvoorstel bestuur en toezicht rechtspersonen in relatie tot sectorale regels en governancecodes voor stichtingen', *MvO* 2019/3-4, p. 69-77

Van Uchelen-Schipper & De Vries 2020
M.J. van Uchelen-Schipper & P.P. de Vries, 'Ontstentenis of belet van bestuurders en commissarissen in tijden van corona', *Ondernemingsrecht* 2020/78

Van Uchelen-Schipper 2021
M.J. van Uchelen-Schipper, 'De Wet bestuur en toezicht rechtspersonen (WBTR): het antwoord op "incidenten" bij stichtingen?' in: M. Lückerath-Rovers e.a. (red.), *Jaarboek Corporate Governance*, editie 2021-2022, Deventer: Wolters Kluwer 2021, p. 175-189

Van Uchelen-Schipper 2024
M.J. van Uchelen-Schipper, 'Stichting en extern toezicht', in: B. F. Assink, G. J. C. Rensen, & B. C. M. Waaijer (Eds.), *De stichting, een onbegrensde rechtsvorm?: Preadviezen* (KNB Preadviezen; Vol. 2024), (WPNR boekenreeks). Den Haag: Sdu 2024, p. 171-204

Van Veen 1999
W.J.M. van Veen, 'Vertegenwoordiging van rechtspersonen bij tegenstrijdig belang', *Ondernemingsrecht* 1999, p. 92-96

Van Veen 2005
W.J.M. van Veen, 'Vertegenwoordiging door stichtings- (en verenigings)bestuurders bij tegenstrijdig belang revisited', *TvOB* 2005/5

Van Veen oratie 2008
W.J.M. van Veen, *Zwevend Recht* (oratie VU), Deventer: Kluwer 20087

Van Veen 2017
W.J.M. van Veen, 'Het belang van de rechtspersoon en zijn raison d'être', *WPNR* 2017/7162

Van Veen & Ten Berg 2019
W.J.M. van Veen en J.A.M. ten Berg, 'Enkele overpeinzingen naar aanleiding van de nota naar aanleiding van het verslag en nota van wijziging bij het wetsvoorstel Bestuur en toezicht rechtspersonen', *WPNR* 2019/7236

Van Vught 2022
K.A.M. van Vught, 'De vastleggingsplicht in de geconflicteerde stichting', WPNR 2022/7360

Verdam 2013
A.F. Verdam, 'Inhoud en reikwijdte van de nieuwe tegenstrijdig belang-bepaling voor kapitaalvennootschappen, en haar betekenis voor de stichting', *WPNR* 2013/6979

Visser 2011
M. Visser, 'De bestuurdersaansprakelijkheidsverzekering. Een schets door de jaren heen', *VA* 2011/3, p. 105-110

Waaijer 2016
B.C.M. Waaijer, 'Wat betekent het wetsvoorstel voor de statutaire inrichting van verenigingen en stichtingen?', in: J.M. Blanco Fernández e.a., *Bestuur en toezicht bij rechtspersonen, mede in de semipublieke en nonprofitsector. Beschouwingen naar aanleiding van het wetsvoorstel bestuur en toezicht rechtspersonen* (Preadviezen Vereeniging 'Handelsrecht'), Zutphen: Uitgeverij Paris 2016

Wassenaar 2012
I. Wassenaar, 'Tegenstrijdig belang: de nieuwe regels', *TOP* 2012, afl. 4, p. 148-153

Weterings 2010
W.C.T. Weterings, 'De aansprakelijkheidsverzekering voor bestuurders en commissarissen in de (verzekerings)praktijk, *VA* 2010/4, p. 161-171

Weterings 2017
W.C.T. Weterings, 'Beslaglegging op de D&O-verzekering. Naar een rechtsbijstandsverzekering voor directeuren en commissarissen?', *VA* 2017/3, p. 147-149

Weterings 2026
W.C.T. Weterings, 'Verweer tegen een aansprakelijkheidsclaim jegens een verzekerde bestuurder van een onderneming. Wie heeft de regie?', *NTHR* 2026/1-2, p. 92-96

Wezeman 1998
J.B. Wezeman, *Aansprakelijkheid van bestuurders* (diss. RUG), (Uitgaven vanwege het Instituut voor Ondernemingsrecht nr. 29), Deventer: Kluwer 1998

Wezeman 2010
J.B. Wezeman, 'Aansprakelijkheid van bestuurders: veelkoppige draak of beheersbaar risico?', *VA* 2010/2, p. 61-70

Wezeman 2016
J.B. Wezeman, 'Vorm en sanctionering van tegenstrijdigbelangregels', in: *Eenheid en verscheidenheid in het ondernemingsrecht* (Uitgaven vanwege het Instituut voor Ondernemingsrecht nr. 98), Deventer: Kluwer 2016, p. 79-90

Adviezen en rapporten

Advies Commissie Vennootschapsrecht 2015
Advies van de Commissie vennootschapsrecht inzake Wet bestuur en toezicht rechtspersonen, d.d. 19 oktober 2015; te raadplegen via: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brieven/2015/10/19/advies-wet-bestuur-en-toezicht-rechtspersonen—acv---19-oktober-2015

Advies Expertgroep Modernisering NV-recht 2024
Expertgroep Modernisering NV-recht, *Advies Aanpassingen Titel 2.4 BW*, d.d. 3 september 2024. Te raadplegen via: https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-justitie-en-veiligheid/organisatie/organogram/commissies-ministerie-van-jenv/expertgroep-modernisering-nv-recht

Advies GCV 2011
Gecombineerde Commissie Vennootschapsrecht van de Nederlandse Orde van Advocaten en de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie, Advies inzake wetsvoorstel 32769, herziening van de regels over toegelaten instellingen en instelling van een Nederlandse Autoriteit toegelaten instellingen volkshuisvesting, Den Haag: 20 oktober 2011

Advies Raad voor Cultuur 2025
Raad voor Cultuur, *Toezicht in de culturele sector: een kunst apart*, Den Haag: 15 september 2025; te raadplegen via: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2025/09/15/advies-toezicht-culturele-sector-van-de-raad-voor-cultuur

Rapport Commissie Daamen 2000
Commissie Cultural Governance, *Kwaliteit van bestuur en toezicht in de sector cultuur, een pleidooi voor zelfregulering*, 3 februari 2000

Rapport Commissie Halsema 2013
Commissie Maatschappelijk verantwoord bestuur en toezicht in de semipublieke sector (de Commissie Behoorlijk Bestuur), *Een lastig gesprek*, september 2013; bijlage bij *Kamerstukken II* 2012/13, 28 479, nr. 68

Rapport Commissie Hoekstra 2012
Commissie Kaderstelling en Toezicht Woningcorporaties, *Eindrapportage*, 17 december 2012; bijlage bij: *Kamerstukken II* 2012/13, 29453, nr. 286

Rapport Commissie Meurs 2015
Commissie onderzoek huisvesting ROC Leiden, *ONTSPOORDE AMBITIE*, december 2015

Rapport Vrijwilligerswerk en Aansprakelijkheidsrisico 2006
M.R.R. van Ardenne-Dick, W.H. van Boom & J.H. Wansink, *Vrijwilligerswerk en aansprakelijkheidsrisico*, Rapport voor het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 2006

RVVB-rapport 2024
RVVB (Register voor Verenigingsbestuurders), *Onderzoek risico's en bescherming verenigingsbestuurders*, november 2024

Significant Public-rapport 2025
Significant Public (Inte van der Tuin, Elis Maat en Michiel Blom), *Bescherming gemeentelijke vrijwilligersverzekering tegen bestuurdersaansprakelijkheid, verkennend onderzoek* (in opdracht van Vereniging Sport en Gemeenten/Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport), 7 mei 2025

VTW-rapport 2013
Vereniging van Toezichthouders in Woningcorporaties (VTW), *Onder de loep. De ontwikkeling van het intern toezicht bij woningcorporaties 1993-2013*, uitgave van de VTW, december 2013; te raadplegen via:
https://vtw.nl/data/media/files/publicatie_onder_de_loep_2013.pdf

WRR-rapport 2000
Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid, *Het borgen van publiek belang* (rapport nr. 56), Den Haag: Sdu Uitgevers 2000; te raadplegen via
https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2000/04/26/het-borgen-van-publiek-belang

WRR-rapport 2004
Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Bewijzen van goede dienstverlening* WRR (rapport nr. 70), Amsterdam: Amsterdam University Press 2004; te raadplegen via
https://www.wrr.nl/documenten/2004/12/01/bewijzen-van-goede-dienstverlening

WRR-rapport 2014
Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Van tweeluik naar driehoeken. Versterking van interne checks and balances bij semipublieke organisaties* (rapport nr. 91), Amsterdam: Amsterdam University Press 2014; te raadplegen via
https://www.wrr.nl/documenten/2014/05/27/van-tweeluik-naar-driehoeken

Consultatiereacties Voorontwerp vastlegging monistisch bestuursmodel voor de coöperatie en de onderlinge waarborgmaatschappij 2013[1]

Consultatiereactie FOV 2013
Consultatiereactie van de Federatie van Onderlinge Verzekeringsmaatschappijen d.d. 11 juli 2013

Consultatiereactie NVB 2013
Consultatiereactie van de Nederlandse Vereniging van Banken d.d. 15 september 2013

Consultatiereactie GCV 2013
Consultatiereactie van de Gecombineerde Commissie Vennootschapsrecht van de Nederlandse Orde van Advocaten en de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie d.d. 16 september 2013

Consultatiereactie NCR 2013
Consultatiereactie van de Nationale Coöperatieve Raad d.d. 16 september 2013

Consultatiereacties Voorontwerp WBTR 2014[2]

Consultatiereactie IVO 2014
Consultatiereactie van het Instituut voor Ondernemingsrecht van de Rijksuniversiteit Groningen d.d. 28 maart 2014

Consultatiereactie P. de Lange 2014
Consultatiereactie van P. de Lange d.d. 27 april 2014

Consultatiereactie Houthoff Buruma 2014
Consultatiereactie van Houthoff Buruma d.d. 5 mei 2014

Consultatiereactie Rutgers & Posch 2014
Consultatiereactie van Rutgers & Posch d.d. 5 mei 2014

Consultatiereactie CMS 2014
Consultatiereactie van CMS d.d. 6 mei 2014

Consultatiereactie GCV 2014
Consultatiereactie van de Gecombineerde Commissie Vennootschapsrecht van de

[1] Gerangschikt op datum.
[2] Gerangschikt op datum.

Nederlandse Orde van Advocaten en de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie d.d. 6 mei 2014

Consultatiereactie Loyens & Loeff 2014
Consultatiereactie van Loyens & Loeff d.d. 6 mei 2014

Consultatiereactie NautaDutilh 2014
Consultatiereactie van NautaDutilh d.d. 6 mei 2014

Consultatiereactie Simmons & Simmons 2014
Consultatiereactie van Simmons & Simmons d.d. 6 mei 2014

Consultatiereactie VNO-NCW en MBK-Nederland 2014
Consultatiereactie VNO-NCW en MKB-Nederland d.d. 6 mei 2014

Consultatiereactie VU 2014
Consultatiereactie van de Vrije Universiteit van Amsterdam d.d. 6 mei 2014

Consultatiereactie ZIFO
Consultatiereactie Zuidas Instituut voor Financieel recht en Ondernemingsrecht (ZIFO) d.d. 6 mei 2014

Rechtspraak

Hoge Raad

HR 1 april 1949, *NJ* 1949/465 (*Doetinchemse IJzergieterij*)

HR 3 januari 1975, ECLI:NL:HR:1975:AD4123, *NJ* 1975/222 (*Stichting vorming werkende jeugdigen uit Ede e.o.*)

HR 17 december 1982, ECLI:NL:HR:1982:AG4503, *NJ* 1983/480 m.nt. Maeijer (*Bibolini*)

HR 14 januari 1983, *NJ* 1983/59 (*Peeters/Gatzen*)

HR 10 januari 1990, *NJ* 1990/466 (*Ogem*)

HR 10 maart 1995, *NJ* 1995/595 (*Janssen Pers*)

HR 7 juni 1996, *NJ* 1996/695 (*Van Zoolingen*)

HR 28 juni 1996, ECLI:NL:HR:1996:ZC2114, *NJ* 1997/58 (*Bodam*)

HR 10 januari 1997, *NJ* 1997/360, *JOR* 1997/29 (*Staleman/Van de Ven*)

HR 8 juni 2001, *JOR* 2001/171 (*Panmo*)

HR 1 maart 2002, ECLI:NL:HR:2002:AD9857, *NJ* 2002/296 m.nt. Maeijer (*Zwagerman Beheer*)

HR 3 mei 2002, ECLI:NL:HR:2002:AD9618, *JOR* 2002/111 (*Joral*)

HR 29 november 2002, ECLI:NL:HR:2002:AE7011, *NJ* 2003/455 (*Berghuizer Papierfabriek*)

HR 13 juni 2003, *JOR* 2003/163 (*Heilijgers Groep*)

HR 15 april 2005, ECLI:NL:HR:2005:AS2713, *NJ* 2005/483 (*Ciris/Bartelink*)

HR 15 april 2005, ECLI:NL:HR:2005:AS2030, *NJ* 2005/484 m.nt. G.J.J. Heerma van Voss, (*Unidek Volumebouw*)

HR 10 november 2006, ECLI:NL:HR:2006:AY8290 (*Stichting IHD*)

HR 2 maart 2007, *NJ* 2007/240 (*Holding Nutsbedrijf Westland*)

HR 29 juni 2007, *NJ* 2007/420; *JOR* 2007/169 (*Bruil-Kombex*)

HR 14 september 2007, ECLI:NL:HR:2007:BA4887, *NJ* 2007/612 m.nt. Maeijer (*Versatel III*)

HR 21 maart 2008, *JOR* 2008/124 (*Nieuwe Steen*)

HR 19 februari 2010, *NJ* 2010/296

HR 4 april 2014, *NJ* 2014/286 (*Cancun*)

HR 18 november 2016, *JOR* 2017/30 (*Meavita*)

HR 30 maart 2018, *NJ* 2018/330 (*TMF*)

HR 2 april 2019, ECLI:NL:HR:2019:441

HR 13 mei 2022, ECLI:NL:HR:2022:691 (*Import Cooperation Europe*)

HR 21 april 2023, ECLI:NL:HR:2023:635 (*D-groep*)

HR 30 januari 2026, ECLI:NL:HR:2026:128 (*Fairstar*)

HR 10 april 2026, ECLI:NL:HR:2026:592 (*Getir*)

Gerechtshof

Gerechtshof Amsterdam (OK) 26 mei 1983, ECLI:NL:GHAMS:1983:AC8007, *NJ* 1984/481, *JOR* 2022/56 (*Linders/Hofstee)*

Gerechtshof Amsterdam (OK) 3 december 1987, n.g., kenbaar uit *De NV* 1988, p. 78 e.v. (*Ogem)*

Gerechtshof Amsterdam 1 november 2001, *NJ* 2004/528 (*Stichting Kinderdagverblijf de Regenboog*)

Gerechtshof Leeuwarden 9 september 2008, *RO* 2008/84, *JOR* 2008/329 (*Stichting Schaapstil II*)

Gerechtshof Amsterdam (OK) 17 februari 2009, *JOR* 2009/129 (*Butôt*)

Gerechtshof Amsterdam (OK) 30 mei 2011, *JOR* 2011/219 (*Stichting Meavita Nederland c.s., eerste aanleg*)

Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 21 mei 2013, ECLI:NL:GHARL:2013:CA0919

Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 31 december 2013, ECLI:NL:GHARL:2013:9960, *JOR* 2014/156 m.nt. J.B. Wezeman (*Stichting De Wieden*)

Gerechtshof Amsterdam 30 september 2014, ECLI:NL:GHAMS:2014:4036

Gerechtshof Amsterdam (OK) 2 november 2015, *JOR* 2016/61 en *RO* 2016/8 (*Stichting Meavita Nederland c.s.*)

Gerechtshof Amsterdam 27 september 2016, ECLI:NL:GHAMS:2016:3926 (*V.V. Young Boys*)

Gerechtshof Amsterdam 29 maart 2017, ECLI:NL:GHAMS:2017:1018

Gerechtshof 's-Hertogenbosch 26 oktober 2017, ECLI:NL:GHSHE:2017:4654

Gerechtshof ’s-Hertogenbosch 20 oktober 2018, ECLI:NL:GHSHE:2018:4496 (*Stichting Bureau Jeugdzorg Noord-Brabant*)

Gerechtshof Den Haag 19 november 2019, ECLI:NL:GHDHA:2019:3010, *RO* 2020/13 met wenk Van Uchelen-Schipper

Gerechtshof Amsterdam (OK) 16 januari 2020, ECLI:NL:GHAMS:2020:78, *ARO* 2020/49 (*Marrobel*)

Gerechtshof 's-Hertogenbosch 25 augustus 2020, ECLI:NL:GHSHE:2020:2643 (*Stichting Bureau Jeugdzorg Noord-Brabant*)

Gerechtshof 's-Hertogenbosch 13 oktober 2020, ECLI:NL:GHSHE:2020:3156, *RO* 2020/78 en *JAR* 2020/286 m.nt. Barentsen

Gerechtshof Amsterdam 22 juni 2021, ECLI:NL:GHAMS:2021:1880

Gerechtshof 's-Hertogenbosch 24 augustus 2021, ECLI:NL:GHSHE:2021:2611 (*Stichting Bureau Jeugdzorg Noord-Brabant*)

Gerechtshof 's-Hertogenbosch 23 februari 2023, ECLI:NL:GHSHE:2023:634, *JOR* 2023/176

Gerechtshof Amsterdam 20 juni 2023, ECLI:NL:GHAMS:2023:1395 (*Stichting Hulptroepen Alliantie*)

Gerechtshof Den Haag 11 juli 2023, ECLI:NL:GHDHA:2023:1528, *JOR* 2024/31 m.nt. Londonck Sluijk

Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 9 oktober 2023, ECLI:NL:GHARL:2023:8413

Gerechtshof Den Haag 19 december 2023, ECLI:NL:GHDHA:2023:2684

Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden van 13 februari 2024, ECLI:NL:GHARL:2024:1014

Gerechtshof Den Haag 7 mei 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:731

Gerechtshof 's-Hertogenbosch 19 december 2024, ECLI:NL:GHSHE:2024:4125

Gerechtshof Amsterdam 10 december 2025, ECLI:NL:GHAMS:2025:3628

Rechtbank

Pres. Rb. Utrecht 24 juli 1997, *KG* 1997/318

Rb. Rotterdam 26 juli 2006, ECLI:NL:RBROT:2006:AY6382 (*Fuldauerstichting*)

Rb. 's-Hertogenbosch 30 januari 2008, ECLI:NL:RBSHE:2008:BC3002, *JOR* 2008/69 (*Stichting Islamitische Scholen Helmond*)

Rb. Amsterdam 26 maart 2008, *RO* 2008/44, *JOR* 2008/126 (*Hestia Stichting*)

Rb. Arnhem 23 april 2008, *RO* 2008/54

Rb. Roermond, sector kanton, zittingsplaats Venlo, 22 april 2009, ECLI:NL:RBROE:2009:BI3032, *JOR* 2009/156 m.nt. P.A.M. Witteveen

Rb. Oost-Brabant 17 juli 2013, *RO* 2013/73 (*Stichting Bureau Jeugdzorg Noord-Brabant*)

Rb. Midden-Nederland 2 oktober 2013, ECLI:NL:RBMNE:2013:3859, *RO* 2014/6 (*Vereniging Huis en Erf*)

Rb. Gelderland 11 november 2013, ECLI:NL:RBGEL:2013:6513

Rb. Oost-Brabant 26 februari 2014, *RO* 2014/41, *JOR* 2014/126 (*Servatius*)

Rb. Limburg 12 november 2014, *RO* 2015/11, *JOR* 2015/322 m.nt. Houwen (*Stichting gehandicaptenzorg*)

Rb. Amsterdam 8 juli 2015, ECLI:NL:RBAMS:2015:6181, *JOR* 2015/294 *(Slotervaart Ziekenhuis)*

Rb. Rotterdam 5 juli 2017, ECLI:NL:RBROT:2017:5177, *JOR* 2017/226 (*Stichting Humanitas*)

Rb. Midden-Nederland 28 februari 2018, *RO* 2018/44, *JOR* 2018/147 (*ROC Leiden*)

Rb. Amsterdam, 11 juli 2018, ECLI:NL:RBAMS:2018:4902, *JOR* 2018/298

Rb. Gelderland 11 juni 2019, ECLI:NL:RBGEL:2019:3247

Rb. Rotterdam 26 augustus 2020, *JOR* 2021/8 m.nt. Quist (*Stichting Het Peuterhuis*)

Rb. Oost-Brabant 13 september 2021, ECLI:NL:RBOBR:2021:4903

Rb. Rotterdam 26 november 2021, ECLI:NL:RBROT:2021:11703, *JOR* 2022/113 m.nt. J.H. Bennaars

Rb. Zeeland-West-Brabant 12 mei 2022, ECLI:NL:RBZWB:2022:2620

Rb. Amsterdam 15 juni 2022, ECLI:NL:RBAMS:2022:3265, *RO* 2022/47 met wenk Van Uchelen-Schipper (*SIO*)

Rb. Amsterdam 21 juli 2022, ECLI:NL:RBAMS:2022:4160

Rb. Den Haag 25 oktober 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:11344

Rb. Rotterdam 4 november 2022, ECLI:NL:RBROT:2022:9375 (*Stichting Hulptroepen Alliantie*)

Rb. Limburg, 30 november 2022, ECLI:NL:RBLIM:2022:9438

Rb. Overijssel 8 maart 2023, ECLI:NL:RBOVE:2023:887, *JIN* 2023/96 m.nt. Aerts en *JAR* 2023/121

Rb. Noord-Holland 10 maart 2023, ECLI:NL:RBNHO:2023:2053

Rb. Den Haag 29 juni 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:9453

Rb. Midden-Nederland 19 juli 2023, ECLI:NL:RBMNE:2023:3943

Rb. Amsterdam 20 juli 2023, ECLI:NL:RBAMS:2023:4629

Rb. Gelderland 20 oktober 2023, ECLI:NL:RBGEL:2023:6339

Rb. Rotterdam 15 november 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:10690 (*Stichting Gehandicaptenzorg Limburg*)

Rb. Den Haag 21 november 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:18144

Rb. Amsterdam 20 december 2023, ECLI:NL:RBAMS:2023:8451

Rb. Midden-Nederland 21 december 2023, ECLI:NL:RBMNE:2023:7023

Rb. Oost-Brabant 17 oktober 2024, ECLI:NL:RBOBR:2024:4866

Rb. Amsterdam 14 november 2024, ECLI:NL:RBAMS:2024:7025

Rb. Zeeland-West-Brabant 25 november 2024, ECLI:NL:RBZWB:2024:8058

Rb. Midden-Nederland 27 november 2024, ECLI:NL:RBMNE:2024:6804

Rb. Limburg 7 januari 2025, ECLI:NL:RBLIM:2025:163

Rb. Noord-Nederland 15 januari 2025, ECLI:NL:RBNNE:2025:657 (*Stichting Propeus*)

Rb. Gelderland 12 februari 2025, ECLI:NL:RBGEL:2025:1351 (*Stichting Vlabio*)

Rb. Amsterdam 6 maart 2025, ECLI:NL:RBAMS:2025:1566

Rb. Zeeland-West-Brabant 19 maart 2025, ECLI:NL:RBZWB:2025:7266, *Prg.* 2025/353

Rb. Gelderland 14 april 2025, ECLI:NL:RBGEL:2025:2860, *RO* 2025/53 met wenk Van Uchelen-Schipper

Rb. Den Haag 28 mei 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:11409, *RO* 2025/65 met wenk De Vries

Rb. Oost-Brabant 27 augustus 2025, ECLI:NL:RBOBR:2025:5452, *RO* 2025/81

Rb. Oost-Brabant 29 augustus 2025, ECLI:NL:RBOBR:2025:6626

Rb. Midden-Nederland 8 december 2025, ECLI:NL:RBMNE:2025:6830

Rb. Amsterdam 18 december 2025, ECLI:NL:RBAMS:2025:11279

Rb. Amsterdam 24 december 2025, ECLI:NL:RBAMS:2025:11848, *RI* 2026/34

Rb. Gelderland 19 januari 2026, ECLI:NL:RBGEL:2026:414

Rb. Den Haag 29 januari 2026, ECLI:NL:RBDHA:2026:2097

Rb. Overijssel 30 januari 2026, ECLI:NL:RBOVE:2026:461

Rb. Amsterdam 19 maart 2026, ECLI:NL:RBAMS:2026:2856

Rb. Gelderland 9 april 2026, ECLI:NL:RBGEL:2026:2687, *RO* 2026/43

Rb. Oost-Brabant 3 juni 2026, ECLI:NL:RBOBR:2026:3777

Evaluatie Wet bestuur en toezicht rechtspersonen

Samenvatting wetenschappelijk evaluatieonderzoek naar de werking van de nieuwe bepalingen uit de Wet bestuur en toezicht rechtspersonen

Faculteit Rechtsgeleerdheid, Rijksuniversiteit Groningen
Instituut voor Ondernemingsrecht

Prof. mr. H.E. Boschma
Prof. mr. M.L. Lennarts
Prof. mr. J.N. Schutte-Veenstra
Mr. dr. R.E. de Vries
Prof. mr. J.B. Wezeman

Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit van Amsterdam
Mr. dr. M.J. van Uchelen-Schipper

Faculteit der Letteren, Rijksuniversiteit Groningen
Dr. Y.P. Ongena

Kenmerk: WODC: 3600

September 2026

INSTITUUT VOOR ONDERNEMINGSRECHT

Wetenschappelijk evaluatieonderzoek naar de werking van de nieuwe bepalingen uit de Wet bestuur en toezicht rechtspersonen

KENMERK WODC: 3600

Rapport aan het WODC uitgebracht door:
Faculteit Rechtsgeleerdheid, Rijksuniversiteit Groningen (Instituut voor Ondernemingsrecht)
Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit van Amsterdam
Faculteit der Letteren, Rijksuniversiteit Groningen

Groningen/Amsterdam, september 2026

Begeleidingscommissie:
Voorzitter: Prof. mr. C.A. Schwarz, Erasmus School of Law

Leden:
Prof. mr. G.J.C. Rensen, Universiteit Utrecht (opvolger van mr. dr. G.J.H. van der Sangen, Tilburg University)
Mr. dr. K.A.M. van Vught, Universiteit Utrecht
Mr. C.J.E. Brouwer, Ministerie van Justitie en Veiligheid/DWJZ
Drs. O.L. Hendriks, WODC

Onderzoeksteam:
Projectleider: Prof. mr. H.E. Boschma

Onderzoekers:
Prof. mr. H.E. Boschma
Prof. mr. M.L. Lennarts
Dr. Y.P. Ongena
Prof. mr. J.N. Schutte-Veenstra
Mr. dr. M.J. van Uchelen-Schipper
Mr. dr. R.E. de Vries
Prof. mr. J.B. Wezeman

© 2026 Rijksuniversiteit Groningen. Auteursrechten voorbehouden. Dit onderzoek is verricht in opdracht van het WODC.
Niets uit dit rapport mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm, digitale verwerking of anderszins, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de Rijksuniversiteit Groningen.

SAMENVATTING

Inleiding

Verenigingen en stichtingen zijn voor onze samenleving van groot maatschappelijk belang. Denk alleen al aan goede doelen-organisaties, sport- en hobbyverenigingen, culturele instellingen en met overheidsgeld gefinancierde semipublieke instellingen zoals woningcorporaties, zorg- en onderwijsinstellingen. Adequaat bestuur en toezicht is belangrijk, maar niet vanzelfsprekend. Goed bestuur en toezicht is en blijft mensenwerk. Ook bij rechtspersonen. De kwaliteit van bestuur en toezicht is in grote mate afhankelijk van de personen die het bestuur en, indien aanwezig, de raad van commissarissen (of raad van toezicht) bemensen. Wetten en regels kunnen wel in sterke mate bijdragen aan de kwaliteit van bestuur en toezicht. Met dat doel is op 1 juli 2021 de Wet bestuur en toezicht rechtspersonen (WBTR)[1] grotendeels in werking getreden. De WBTR heeft geleid tot belangrijke wijzigingen in de wettelijke regeling van bestuur en toezicht bij verenigingen (coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen daaronder begrepen) en stichtingen. De wet vormt ten dele een reactie op incidenten in de semipublieke sector en het naar aanleiding daarvan in 2013 verschenen rapport van de Commissie Halsema over verantwoord bestuur en toezicht in die sector. De maatregelen van de WBTR hebben echter een bredere reikwijdte. De wet strekt zich mede uit tot de vrijwilligerssector (cultuur, filantropische fondsen/goede doelen, sport etc.).

Zeven hoofdmaatregelen van de WBTR

De WBTR beoogt via een zevental hoofdmaatregelen de kwaliteit van bestuur en toezicht bij verenigingen en stichtingen te bevorderen. Het gaat om enerzijds met name preventief bedoelde governanceregels en anderzijds bepalingen die achteraf kunnen worden ingezet teneinde op te treden tegen ondermaats bestuur of toezicht:

- wettelijke vastlegging van de taakverantwoordelijkheid van bestuurders en commissarissen, waarin het belang van de betrokken vereniging of stichting centraal staat;
- wettelijke regeling van het dualistische bestuursmodel voor verenigingen en stichtingen (model met een bestuur en een RvC);[2]
- wettelijke regeling van het monistische bestuursmodel voor verenigingen en stichtingen (model met verdeling van bestuurstaken over uitvoerende en niet-uitvoerende bestuurders);

[1] *Stb.* 2020, 507 en 508.
[2] De raad van commissarissen (RvC) van een vereniging of stichting mag krachtens de WBTR ook worden aangeduid als 'raad van toezicht' (RvT).

- wettelijke tegenstrijdigbelangregels, voor situaties waarin bij besluitvorming binnen het bestuur of de RvC van verenigingen en stichtingen sprake is van eigen belangen;
- wettelijke regels over meervoudig stemrecht en over ontstentenis of belet bij verenigingen en stichtingen;
- uitbreiding van de zogenoemde faillissementsaansprakelijkheid naar niet-commerciële verenigingen en stichtingen;
- wettelijke verruiming en uitbreiding van de rechterlijke bevoegdheid tot ontslag van bestuurders en commissarissen van stichtingen, met daaraan gekoppeld een bestuursverbod.

Aanleiding en achtergrond van het evaluatieonderzoek

De WBTR, vallend onder de verantwoordelijkheid van het Ministerie van Justitie en Veiligheid, bevat een evaluatiebepaling die inhoudt dat vijf jaar na inwerkingtreding de Staten-Generaal een verslag ontvangt over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk. Het WODC heeft in juli 2025 aan de Faculteit Rechtsgeleerdheid van de Rijksuniversiteit Groningen de opdracht verleend dit evaluatieonderzoek uit te voeren, in samenwerking met onderzoekers verbonden aan de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit van Amsterdam en de Faculteit der Letteren van de RUG. Het onderzoek is door de onderzoekers uitgevoerd in de periode van 1 september 2025 tot 31 augustus 2026.
Aan de relevantie van de evaluatie draagt bij dat er in het maatschappelijke en politieke debat zorgen klinken over de bereidheid van burgers om vrijwillig een bestuurlijke of toezichthoudende taak te vervullen voor een vereniging of stichting.

Doelstelling van de evaluatie

De doelstelling van de 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 c.q. wordt toegepast in de praktijk;
3. het verkrijgen van kennis en inzicht in de bedoelde en onbedoelde effecten van de WBTR; en
4. het identificeren van mogelijkheden om de WBTR of de implementatie daarvan te verbeteren.

Opzet en werkwijze van het onderzoek

Het onderzoeksrapport is opgesplitst in vier deelonderzoeken. De eerste drie deelonderzoeken zijn gewijd aan de beleidslogica (I), de implementatie in de praktijk (II) en het doelbereik (III) van de WBTR en geven antwoord op meerledige onderzoeksvragen gericht op de werking van de WBTR. De rapportage over die drie delen

van het evaluatieonderzoek is omvangrijk en mondt uit in aanbevelingen en aanknopingspunten voor verbetering van de werking van de WBTR (IV).

Om de gestelde evaluatiedoelen te bereiken zijn wet- en regelgeving inclusief wetsgeschiedenis bestudeerd, literatuurstudies uitgevoerd, rechterlijke uitspraken geanalyseerd en data (zoals informatie op websites van relevante organisaties) verzameld. Naast deze juridisch-theoretische studie vond ook empirisch onderzoek plaats: verzamelen en analyseren van de data en bevindingen die naar voren zijn gekomen uit een vijftal enquêtes en achttien semigestructureerde interviews. De interviews zijn gehouden met vertegenwoordigers van de KNB, VON, DNA en WBTR.nl alsmede met functionarissen van (branche)organisaties in de relevante sectoren. Het gaat om de volgende sectoren: semipublieke sector (VTW, BoZ, NVTZ, VH, VTH), vrijwilligerssector (ITGD, FIN, CBF, C+O, NVTC, KNHB, KNVB en NBB) en coöperatiesector (NCR).[3] Enquêtes werden uitgezet onder de leden van Insolad, de VON en sportverenigingen aangesloten bij de KNHB, KNVB en NBB. Voor de duiding van de meerwaarde van de WBTR in de semipublieke sector hebben de onderzoekers ten slotte nog drie case studies verricht: over een woningcorporatie (*Rochdale*), een zorginstelling (*Meavita*) en een onderwijsinstelling (*ROC Leiden*). Bij die entiteiten hebben zich in het verleden incidenten voorgedaan die mede aanleiding zijn geweest voor de invoering van de WBTR.

Context van het onderzoek

Om de evaluatie in context te plaatsen, schetst het onderzoeksrapport enkele ontwikkelingen die zich de afgelopen decennia hebben voorgedaan op het terrein van wet- en regelgeving inzake bestuur en toezicht. De WBTR is geen *stand-alone* maatregel, maar vormt een schakel in een groter geheel. Tot het bredere reguleringskader behoren naast de voor rechtspersonen geldende wettelijke regels van Boek 2 BW met name de specifieke regels voor de semipublieke sector (door de overheid bekostigde woningcorporaties, zorg- en onderwijsinstellingen). Het evaluatierapport besteedt waar relevant ook aandacht aan de sectorspecifieke invulling van beginselen van bestuur en toezicht, die deels via zelfregulering in governancecodes zijn beslag krijgt. Een aantal affaires in de semipublieke sector leidde in 2013 tot de instelling van de Commissie Halsema. In haar rapport 'Een lastig gesprek' formuleerde de Commissie Halsema enkele aanbevelingen aan de politiek en aan de sector zelf, die voor een deel vertaald zijn in de WBTR. Daarnaast is er de vrijwilligerssector, met veelal onbezoldigde bestuurders en commissarissen. Ook in die sector is er relevante zelfregulering, zoals de Governance Code Cultuur en de Code Goed Sportbestuur.

[3] Zie voor deze (en andere) afkortingen de aan het eind van deze samenvatting opgenomen afkortingenlijst.

Overkoepelende conclusie van de evaluatie

Alles overziend concluderen de onderzoekers dat de WBTR en met name ook de flankerende (sectorale) wet- en regelgeving hebben gezorgd voor een belangrijke verbeterslag in de regulering van bestuur en toezicht van verenigingen en stichtingen die opereren in semipublieke sectoren (volkshuisvesting, zorg en onderwijs). Er zijn geen prangende kwesties die specifiek de semipublieke instellingen raken en nopen tot wijziging of aanvulling van Boek 2 BW.

De onderzoekers zien op basis van het evaluatieonderzoek wel reden voor wijziging, aanvulling en verduidelijking van de in Boek 2 BW opgenomen wettelijke basisregeling voor bestuur en toezicht bij verenigingen en stichtingen in het algemeen en in de vrijwilligerssector. Zij doen daarvoor enkele concrete voorstellen. Deze zien onder meer op het versterken van de positie van de RvC bij stichtingen, het verbeteren van de tegenstrijdigbelangregeling en het schrappen van de door de WBTR ingevoerde faillissementsaansprakelijkheid voor bestuurders en commissarissen van niet-commerciële verenigingen en stichtingen (zie hierna).

Beleidsdoelen van de WBTR (Deelonderzoek I)

De WBTR heeft twee overkoepelende hoofddoelen. Allereerst beoogt de WBTR invulling te geven aan de aanbevelingen van de Commissie Halsema om de kwaliteit van bestuur en toezicht bij semipublieke instellingen te verbeteren. Daarnaast beoogt de WBTR uniformering, aanvulling en verduidelijking van de regels met betrekking tot bestuur en toezicht bij verenigingen en stichtingen in het algemeen, vanuit de aanname dat de wetgeving voor bestuur en toezicht bij die rechtspersonen diverse lacunes en onduidelijkheden bevat.

De belangrijkste randvoorwaarde om deze doelen te bereiken is dat verenigingen en stichtingen goed zijn geïnformeerd over de inhoud en betekenis van de WBTR. Ook in ruimere zin is informatievoorziening en communicatie door met name de overheid essentieel. Voorlichting en toelichting door notarissen en brancheorganisaties aan onder meer semipublieke instellingen en maatschappelijke instellingen is ook van groot belang. Een prealabele voorwaarde is dat de bepalingen van de WBTR in werking zijn getreden. Voor één van de maatregelen van de WBTR, de regeling van het monistische bestuursmodel, is deze randvoorwaarde (nog) niet vervuld. In de parlementaire stukken is hiervoor als reden gegeven het vooralsnog ontbreken van financiering voor technische aanpassing van het handelsregister.

De bepalingen van de WBTR sluiten over het algemeen goed aan bij de wetenschappelijke inzichten over de werking van bestuur en toezicht in semipublieke en maatschappelijke organisaties. Een uitzondering hierop betreft de faillissementsaansprakelijkheid van bestuurders van niet-commerciële verenigingen en stichtingen in de vrijwilligerssector; deze is wel zeer kritisch ontvangen. Gewezen wordt op het ontbreken van een dragende

onderbouwing van de noodzaak van deze uitbreiding en op het '*chilling effect*' dat van deze aansprakelijkheid kan uitgaan op bestuurders of commissarissen die hun functie op vrijwillige basis uitoefenen. Verder zijn er kanttekeningen bij de tegenstrijdigbelangregeling en is er enig debat over de toepassing en werking van de regeling van het meervoudig stemrecht (die inhoudt dat de statuten kunnen bepalen dat aan een bepaalde bestuurder of commissaris meer dan één stem wordt toegekend, met dien verstande dat hij niet meer stemmen kan uitbrengen dan de andere bestuurders c.q. commissarissen tezamen).

De beleidslogica van de WBTR houdt in meer of mindere mate rekening met verschillen in grootte en aard van verenigingen en stichtingen. Dit uit zich onder meer in het toelaten van statutaire afwijkingen van de wettelijke regels op bepaalde punten. De wetgever achtte behoud van flexibiliteit van belang om zo in het bijzonder kleine rechtspersonen tegemoet te komen. Zo heeft de WBTR niet geleid tot verplicht intern toezicht. Een dergelijke verplichting is overigens wel opgenomen in sectorspecifieke wetgeving voor instellingen werkzaam in bijvoorbeeld volkshuisvesting, zorg of onderwijs.

Praktijk van de WBTR (Deelonderzoek II)

Voor implementatie en toepassing van de WBTR-maatregelen is allereerst adequate informatieverstrekking over en bekendheid met de nieuwe regels van belang. De publieksvoorlichting vanuit het Ministerie van Justitie en Veiligheid (onder andere via een Informatieblad) heeft daarin een grote rol gespeeld. Hetzelfde geldt voor de informatieverstrekking door de KNB (en notariskantoren), KvK, DNA, WBTR.nl en (branche)organisaties die opereren in de semipublieke sector (VTW, BoZ, NVTZ, VH, VTH), vrijwilligerssector (ITGD, FIN, CBF, C+O, NVTC en diverse sportbonden) en coöperatiesector (NCR). Brancheorganisaties in zowel de semipublieke sector als de vrijwilligerssector hebben ook scholingsactiviteiten aangeboden. Uit het onderzoek komt naar voren dat bestuurders en interne toezichthouders in de semipublieke sector in het algemeen goed op de hoogte zijn van de WBTR-regels, onder meer doordat de meeste regels al in sectorwetgeving of sectorcodes voorkwamen. Voor de vrijwilligerssector ligt het beeld duidelijk anders.

Het onderzoek heeft enkele kwalitatieve bevindingen opgeleverd die een impressie geven van de toepassing van de WBTR-governancebepalingen in de statuten van verenigingen en stichtingen, alsmede van de advisering daarover door de notariële praktijk. Enkele knelpunten en onduidelijkheden komen naar voren, zoals de juiste kwalificatie van het door een dergelijke rechtspersoon gehanteerde bestuursmodel, de begrenzing van het statutair toekennen van een meervoudig stemrecht en zorgen over de verzwaarde aansprakelijkheid van bestuurders en toezichthouders.

Om de ervaringen van bestuurders en interne toezichthouders met de WBTR te achterhalen zijn aan de hand van vragenlijsten gesprekken gevoerd met

vertegenwoordigers en functionarissen van diverse (branche)organisaties. Over de tegenstrijdigbelangregeling bestaat zowel in de semipublieke sector als in de cultuursector relatief veel onduidelijkheid. Dat geldt ook voor de arbeidsrechtelijke positie van de bestuurder-werknemer van een stichting die rechtspersonenrechtelijk (als statutair bestuurder) wordt ontslagen. In verschillende sectoren spelen ook vragen over de niet altijd goed bekende aansprakelijkheidsrisico's van bestuurders en commissarissen. De bereidheid om een bestuurs- of toezichthoudende functie uit te oefenen lijkt vooral beïnvloed te worden door polarisatie in de samenleving (en, in verband daarmee, mogelijke verharding van omgangsvormen), aandacht in de politiek en media voor falend bestuur en toezicht, hogere regeldruk en vrees voor conflicten (zoals op het gebied van sociale veiligheid).

Een belangrijke maatregel van de WBTR vormt de verruiming van de reikwijdte van de persoonlijke aansprakelijkheid bij faillissement. De verruiming houdt in dat de aansprakelijkheid voor een faillissementstekort in geval van kennelijk onbehoorlijk bestuur (of toezicht) – dat een belangrijke oorzaak is van het faillissement – ook van toepassing is geworden op bestuurders en commissarissen van niet-commerciële rechtspersonen. De onderzoekers hebben (op één uitspraak[4] na) geen gepubliceerde jurisprudentie gevonden die ziet op een situatie die onder de verruimde reikwijdte van de faillissementsaansprakelijkheid valt.

Om enig inzicht te krijgen in hoe faillissementscuratoren gebruik maken van – en aankijken tegen – de verruimde mogelijkheden tot aansprakelijkstelling is een enquête uitgezet onder de leden van Insolad. De uitkomsten wijzen erop dat curatoren weinig gebruik maken van mogelijkheden om bestuurders (of commissarissen) van niet-commerciële verenigingen en stichtingen aansprakelijk te stellen. Als reden daarvoor wordt veelal genoemd dat verhaal onwaarschijnlijk was of (bij nader inzien) niet van onbehoorlijke taakvervulling kon worden gesproken.

Er zijn wel diverse rechterlijke uitspraken over een andere repressieve maatregel van de WBTR: de verruimde mogelijkheden voor rechterlijk ontslag van bestuurders en commissarissen van stichtingen. Aan een dergelijk ontslag is van rechtswege een bestuursverbod verbonden voor een gestandaardiseerde duur van vijf jaren. De ontslagen stichtingsfunctionaris kan gedurende vijf jaren na het ontslag geen bestuurder of commissaris van een stichting worden. Ontslag is onder de nieuwe regeling onder meer mogelijk wegens 'taakverwaarlozing' of 'andere gewichtige redenen'. Invulling van deze open normen is sterk afhankelijk van de concrete omstandigheden van het geval. Uit de jurisprudentie blijkt dat rechters de verruimde ontslagbevoegdheid met terughoudendheid toepassen. De rechter heeft bij ontslag van een bestuurder of commissaris van een stichting enige ruimte om geheel af te zien van een bestuursverbod.

[4] Rechtbank Gelderland 12 februari 2025, ECLI:NL:RBGEL:2025:1351. Het betrof een stichting die servicediensten verleende aan een wooncentrum.

Hij kan daarvan gebruik maken indien de betrokkene geen ernstig verwijt valt te maken. De rechter past deze uitzondering echter beperkt toe.

Doelbereik, onbedoelde gevolgen en onvolledige inwerkingtreding van de WBTR (Deelonderzoek III)

Het derde deelonderzoek richt zich op de vraag of de met de WBTR beoogde doelen worden bereikt en of er onbedoelde neveneffecten zijn. Voorts duidt dit deel de implicaties van de tot op heden uitgestelde inwerkingtreding van de regels voor het monistische bestuur.

De eerste overkoepelende doelstelling van de WBTR is bereikt. De WBTR heeft in aanvulling op sectorale wetgeving en flankerend beleid bijgedragen aan de borging van bestuur en toezicht bij verenigingen en/of stichtingen in de semipublieke sector. De onderzoekers zijn niet gestuit op problemen die specifiek de semipublieke instellingen raken. Er is geen aanleiding voor het treffen van alternatieve of aanvullende maatregelen in Boek 2 BW voor semipublieke instellingen. Wel verdient het aanbeveling dat de wetgever de sectorale uitsluiting van het monistische bestuursmodel in de sectoren volkshuisvesting en zorg tegen het licht houdt. Er zijn geen overtuigende redenen voor deze uitsluiting.

Over het realiseren van de tweede overkoepelende doelstelling van de WBTR valt meer te zeggen. De introductie van de WBTR-hoofdmaatregelen heeft de wettelijke regeling van bestuur en toezicht bij verenigingen en stichtingen in het algemeen voor tal van belangrijke onderwerpen geüniformeerd, aangevuld en verduidelijkt. Daarbij is in meer of mindere mate rekening gehouden met verschillen in schaal en professionaliteit van verenigingen en stichtingen. Deze maatregelen zijn voor het merendeel positief ontvangen. In de literatuur zijn echter ook bepaalde knelpunten en beperkende factoren gesignaleerd die meebrengen dat de WBTR aanpassing behoeft of verdient. Ook in de gehouden interviews alsmede in de respons op de enquêtes komt naar voren dat de praktijk een aantal WBTR-gerelateerde knelpunten ervaart. Vanuit de praktijk zijn suggesties gedaan voor aanvulling en verbetering van de wet. De onderzoekers hebben een aantal daarvan meegenomen bij hun aanbevelingen voor verbetering van de WBTR (zie hierna).

Onbedoelde mogelijke neveneffecten van de WBTR zien de onderzoekers alleen in het verlengde van de maatregel tot uitbreiding van de faillissementsaansprakelijkheid voor bestuurders en commissarissen van niet-commerciële verenigingen en stichtingen. Gedacht kan worden aan de zorgen van met name vrijwilligers over toegenomen aansprakelijkheidsrisico's. Die zorgen kunnen van invloed zijn op de bereidheid bestuurs- of toezichtsfuncties te vervullen. Mede om daarvan een nader beeld te krijgen, hebben de onderzoekers onder vrijwilligers in de sportsector een enquête gehouden. Deze sector

vertegenwoordigt een groot en maatschappelijk relevant deel van het Nederlandse vrijwilligerslandschap. De vragenlijst is uitgezet onder aangeslotenen van drie sportbonden (KNHB, KNVB en NBB) die in Nederland veel beoefende takken van sport vertegenwoordigen.

Uit de sportenquête volgt allereerst dat slechts een minderheid van de respondenten echt op de hoogte is van de gevolgen van de WBTR. Een niet verwaarloosbare groep respondenten oordeelt voorts dat zij door de nieuwe wet een risico op aansprakelijkheid lopen. Een grotere groep maakt zich zorgen over het risico van persoonlijke aansprakelijkheid. Een belangrijke bron van die zorgen vormt berichtgeving in de media. In de respons komt ook naar voren dat het in veel gevallen moeite kost bestuursvacatures in te vullen. Veranderende omgangsvormen, regeldruk en tijdgebrek worden daarvoor het vaakst als reden genoemd. Dit sluit goeddeels aan bij de hierboven genoemde signalen uit de gesprekken gevoerd met diverse (branche)organisaties.

De sportenquête bevat ook enige casusposities ('vignetten'). De respons daarop illustreert dat het risico van persoonlijke aansprakelijkheid voor betrokkenen moeilijk is in te schatten. De respondenten maken zich met name zorgen over de faillissementsaansprakelijkheid van bestuurders (en commissarissen) als collectief. Aansprakelijkheidsverzekeringen kunnen bestuurders en commissarissen van verenigingen en stichtingen persoonlijk in zekere mate bescherming bieden. Bijna de helft van de respondenten van de sportenquête bleek inderdaad verzekerd. Er is een ruim aanbod aan dergelijke verzekeringen. Uit het onderzoek blijkt dat de relevantie van deze verzekeringen breed onder ogen wordt gezien. De gangbare dekkingsomvang sluit goed aan bij de bestaande aansprakelijkheidsrisico's. Wel zijn er vaak belangrijke dekkingsuitzonderingen en loopt het bedrag van het maximaal verzekerde bedrag (de verzekerde som) nogal uiteen. Voor de eveneens onderzochte 'vrijwilligersverzekering', af te sluiten door Nederlandse gemeentes, valt op dat de bestuurdersaansprakelijkheidsmodule geen standaard onderdeel is en bovendien niet voor alle verenigingen en stichtingen kan gelden.

Deelonderzoek III heeft, ten slotte, voor één maatregel van de WBTR, nog bijzondere aandacht. De inwerkingtreding van de WBTR-bepalingen ter facilitering en regulering van het monistische bestuursmodel is kort voor inwerkingtreding van de WBTR in 2021 uitgesteld. Als reden van dit uitstel werd genoemd dat de KvK vanwege financiële gronden nog geen technische mogelijkheid heeft voor verenigingen en stichtingen om aan het handelsregister op te geven of een bestuurder uitvoerend of niet-uitvoerend is. Dit uitstel duurt inmiddels al meer dan vijf jaar. Dit levert in de praktijk een aantal knelpunten op. Een belangrijk knelpunt is dat onzeker is of zogenoemde 'structuurcoöperaties' (coöperaties waarvoor een bijzonder wettelijk regime geldt met onder meer de verplichting om in intern toezicht te voorzien), zonder wettelijke

grondslag gebruik kunnen maken van een monistisch bestuursmodel.

Aanknopingspunten voor verbetering (Deelonderzoek IV)

De onderzoekers formuleren in het evaluatierapport aanknopingspunten voor verbetering van de (uitvoerbaarheid van de) WBTR, waaronder aanbevelingen aan de wetgever. Ook zijn maatregelen en instrumenten in kaart gebracht die kunnen bijdragen aan het realiseren van de doelstelling van de wet om de kwaliteit van bestuur en toezicht bij verenigingen en stichtingen nog verder te bevorderen. Naast een rol voor de wetgever en de overheid in het algemeen is ook een rol weggelegd voor andere instanties. De aanbevelingen zijn in het evaluatierapport nader toegelicht, juridisch-technisch uitgewerkt en waar nodig van randvoorwaarden voorzien.

Wenselijke aanpassing van de wet

1. Het versterken van de positie van de RvC bij stichtingen.
2. De zo spoedig mogelijke inwerkingtreding van de bepalingen inzake het monistische bestuursmodel.
3. Het verbeteren van de wettelijke tegenstrijdigbelangregeling voor alle Boek 2 BW-rechtspersonen.
4. Het schrappen van de door de WBTR ingevoerde faillissementsaansprakelijkheidsregels voor bestuurders en commissarissen van niet-commerciële verenigingen en stichtingen.
5. Het meer in lijn brengen van het bestuursverbod, verbonden aan de rechterlijke bevoegdheid tot ontslag van bestuurders en commissarissen van stichtingen, met de in de Faillissementswet opgenomen (voor alle rechtspersonen geldende) regels over bestuursverboden.

Ad 1. Geef de RvC dwingendrechtelijk een goedkeurende rol bij besluiten van het stichtingsbestuur tot statutenwijziging, juridische fusie of splitsing. Bepaal dat de statuten aan het bestuur niet de bevoegdheid kunnen toekennen om een commissaris te benoemen, schorsen of ontslaan en versterk de kernbevoegdheid van de RvC om bestuurders te schorsen, onder meer door het statutair wegschrijven van die bevoegdheid onmogelijk te maken. Bepaal ten slotte dat wanneer de door de statuten voorgeschreven RvC geheel of gedeeltelijk ontbreekt de rechter op verzoek van iedere belanghebbende of het openbaar ministerie in de vervulling van vacante posities kan voorzien.

Ad 2. Technische vernieuwing van de (inschrijf)faciliteiten in het handelsregister hoeft voor deze inwerkingtreding niet te worden afgewacht.

Ad 3. Verduidelijk de inhoud van het begrip ‘tegenstrijdig belang’. Voor een goed werkende regeling moet een verplichting om tegenstrijdig belang te melden in de wet worden verankerd. Voorts kan worden overwogen toe te staan dat een geconflicteerde

bestuurder of commissaris krachtens de statuten deelneemt aan de beraadslaging over een te nemen besluit. Voor stichtingen wordt aanbevolen het zogenoemde documentatievoorschrift bij tegenstrijdig belang dwingend voor te schrijven. Gelet op de gesignaleerde tekortkomingen in de huidige tegenstrijdigbelangregeling geven de onderzoekers de wetgever in overweging de wetenschap en de praktijk nogmaals de gelegenheid te bieden om zienswijzen te geven op de vormgeving van de wettelijke regeling bij tegenstrijdig belang in het kader van een consultatie over een eventueel wetsvoorstel.

Ad 4. Maak de ingevoerde faillissementsaansprakelijkheid voor bestuurders en commissarissen van niet-commerciële rechtspersonen ongedaan. Een dragende onderbouwing voor deze maatregel ontbreekt. De faillissementsaansprakelijkheid kan wel in stand blijven voor semipublieke instellingen die een financiële verantwoording moeten opstellen die vergelijkbaar is met een jaarrekening conform Boek 2 BW.

Ad 5. Zoals het geval is bij civielrechtelijke bestuursverboden krachtens de Faillissementswet zou ook het in Boek 2 BW geregelde bestuursverbod bij stichtingen optioneel moeten zijn, zodat het niet van rechtswege intreedt. In het verlengde daarvan zou de rechter bevoegd moeten worden om binnen een bandbreedte van vijf jaren de duur van het bestuursverbod bij stichtingen te bepalen, zodat meer maatwerk mogelijk is. Ten slotte kan de wetgever overwegen om de effectiviteit van dit bestuursverbod in die zin te vergroten dat een bestaande functie als bestuurder of commissaris bij een andere stichting in beginsel ook vervalt. Het verdient overigens aanbeveling dat in de rechterlijke uitspraken het opleggen van een bestuursverbod expliciet wordt vermeld.

Overige mechanismen waarvoor aandacht wenselijk is

6. Financiering van de KvK.
7. Voorlichting door het notariaat.
8. Informatievoorziening en scholing.
9. Aansprakelijkheidsverzekeringen voor bestuurders en commissarissen.

Ad 6. De financiering van de KvK dient te worden versterkt, zodat zij in staat is de technische aanpassingen van het handelsregister te realiseren voor de expliciete inschrijving van uitvoerende en niet-uitvoerende bestuurders bij verenigingen en stichtingen. De KvK kan erop wijzen dat bij inschrijving in het handelsregister de hoedanigheid van uitvoerende of niet-uitvoerende bestuurder bij deze rechtspersonen thans al kan worden opgegeven bij de ‘titel’ van de desbetreffende functionaris.

Ad 7. Het notariaat vervult voor de werking en impact van de WBTR een wezenlijke rol, ook in de toekomst. De KNB is bij uitstek in staat de beroepsgroep voorlichting te geven, bijvoorbeeld over de (on-)mogelijkheden van het monistische bestuursmodel of over statutaire bepalingen in verband met de regeling inzake meervoudig stemrecht (waarvan

verduidelijking door de wetgever wenselijk is). Andere belangrijke aandachtspunten voor notarissen in het kader van de WBTR zijn onder meer de rechtspositie van bestuurders en commissarissen in brede zin (inclusief aspecten zoals bezoldiging en arbeidsrechtelijke bescherming) en de specifieke voorschriften over tegenstrijdig belang bij stichtingen.

Ad 8. Bestuurders en interne toezichthouders in de semipublieke sector zijn goed op de hoogte van de WBTR-regels. In de vrijwilligerssector blijkt de kennis van de WBTR nogal gevarieerd. Vernieuwing van de bredere publieksvoorlichting over de WBTR in het kader van deze wetsevaluatie (en de daaruit voortvloeiende eventuele wijziging en verduidelijking van de wet) is opportuun. Het Ministerie van Justitie en Veiligheid wordt aanbevolen een nieuw Informatieblad op te stellen dat op onderdelen wordt uitgebreid, verduidelijkt of genuanceerd. Beroepsorganisaties zoals de KNB, NOvA en Insolad dienen hierbij te worden betrokken. Ook brancheorganisaties in de vrijwilligerssector kunnen voorzien in de nodige informatievoorziening en opleiding, eventueel met een bijdrage in de kosten door de overheid.

Ad 9. De voorlichting over de diverse verzekeringsmogelijkheden is de laatste jaren verbeterd, maar vraagt blijvende aandacht van alle betrokkenen. De dekking van aansprakelijkheid als bestuurder of commissaris die via door gemeenten afgesloten vrijwilligersverzekeringen kan worden geboden, is nuttig. Deze dekking zou een standaardmodule van de vrijwilligersverzekering moeten worden, met enige verduidelijking en uitbreiding.

Lijst van in de samenvatting genoemde afkortingen

BoZ: vereniging Brancheorganisaties Zorg

BW: Burgerlijk Wetboek

CBF: Stichting Centraal Bureau Fondsenwerving

C+O: Stichting Cultuur+Ondernemen

DNA: De Nederlandse Associatie, een vereniging die Nederlandse brancheverenigingen, federaties, beroepsverenigingen, sportbonden en ledenorganisaties verenigt

FIN: Fondsen in Nederland, branchevereniging van fondsen & foundations

Insolad: Vereniging Insolventierecht Advocaten

ITGD: Stichting Intern Toezicht Goede Doelen

KNB: Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie

KNHB: Koninklijke Nederlandse Hockey Bond

KNVB: Koninklijke Nederlandse Voetbalbond

KvK: Kamer van Koophandel

NBB: Nederlandse Basketball Bond

NCR: Nationale Coöperatieve Raad

NOvA: Nederlandse Orde van Advocaten

NVTC: Nederlandse Vereniging Toezicht Cultuur

NVTZ: Nederlandse Vereniging van Toezichthouders in Zorg en Welzijn

OWM: onderlinge waarborgmaatschappij

RvC: raad van commissarissen

RvT: raad van toezicht

VH: Vereniging Hogescholen

VON: Vereniging Ondernemingsrechtspecialisten Notariaat

VTH: Vereniging van Toezichthouders van Hogescholen

VTW: Vereniging van Toezichthouders in Woningcorporaties

WBTR: Wet bestuur en toezicht rechtspersonen

Ministerie van Justitie en Veiligheid

Aan de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Directie Wetgeving en Juridische Zaken
Privaatrecht

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

Datum
26 oktober 2026

Onze referentie
8108286

Bijlage(n)
4

nota

Evaluatie Wet bestuur en toezicht rechtspersonen

1. Aanleiding

In opdracht van het WODC is een evaluatieonderzoek verricht naar de werking van de nieuwe bepalingen uit de Wet bestuur en toezicht rechtspersonen (WTBR). Het evaluatierapport wordt op 27 oktober a.s. openbaar gemaakt door het WODC. In het kader van deze openbaarmaking dient het parlement te worden geïnformeerd over (het proces en tijdpad) van de kabinetsreactie op het rapport.

2. Geadviseerd besluit

Instemmen met de toezending van het evaluatierapport en de samenvatting van dat rapport aan de Eerste en de Tweede Kamer en de aankondiging dat een inhoudelijke reactie op het rapport op later moment volgt.

3. Kernpunten

- Bij nota van 16 september jl. nr. 8045465 heeft u de eersteweeksmelding ontvangen van het WODC-onderzoek. Daarin is onder meer het volgende aangegeven:
  - De onderzoekers concluderen dat de Wbtr aantoonbaar heeft bijgedragen aan een verbeterslag in de regulering van bestuur en toezicht bij o.a. verenigingen en stichtingen. Er komen geen urgente kwesties naar voren die aanpassing van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek (BW) vereisen.
  - Tegelijkertijd zien de onderzoekers wel aanleiding om de wettelijke basisregeling voor bestuur en toezicht in Boek 2 BW voor verenigingen en stichtingen in het algemeen, en met name in de vrijwilligerssector, aan te passen. Zij stellen onder meer voor om de positie van de raad van commissarissen te versterken, en de met de Wbtr ingevoerde faillissementsaansprakelijkheid voor bestuurders en commissarissen van niet-commerciële verenigingen en stichtingen te schrappen.
- Voorgesteld wordt om het evaluatierapport op 27 oktober a.s. – d.w.z. de dag waarop dit rapport openbaar wordt gemaakt – toe te zenden aan de Eerste en de Tweede Kamer.
- Vanwege de beperkte ambtelijke capaciteit en de voorrang die nu moet worden gegeven aan verschillende, vooral ook Europese actuele dossiers op het terrein van het ondernemingsrecht, is het op dit moment nog niet

mogelijk om meteen al een inhoudelijke reactie te geven op het evaluatierapport. We kiezen hiermee dus voor een "kale" toezending van het rapport. In de brief aan de beide Kamers wordt gemeld dat op een later moment een inhoudelijke kabinetsreactie op het rapport zal volgen en dat daarbij dan ook zal worden ingegaan op het in het coalitieakkoord opgenomen voornemen om de WTBR op een aantal punten aan te passen. Het streven is hierbij gericht op Q1 van 2027.

4. Toelichting

4.1. Politiek-bestuurlijke aspecten
De evaluatie en met name de aanbeveling over het schrappen van de door de WBTR ingevoerde faillissementsaansprakelijkheid voor bestuurders en commissarissen van niet-commerciële verenigingen en stichtingen staan in verband met een in het coalitieakkoord opgenomen doelstelling. Het gaat daarbij om de volgende passage uit het coalitieakkoord:

> "*Verenigingen zijn cruciaal voor ontmoeting en betrokkenheid, maar lopen vast op regeldruk en aansprakelijkheidsrisico's. We maken beter onderscheid tussen professionele organisaties en maatschappelijke verenigingen, beperken de aansprakelijkheid van vrijwilligers, passen de Wet Bestuur en Toezicht Rechtspersonen aan* […]."

Achtergrond hiervan is dat er in het maatschappelijke en politieke debat zorgen klinken over een afnemende bereidheid bij burgers – mede vanwege een vrees voor aansprakelijkheidsrisico's –om vrijwillig een bestuurlijke of toezichthoudende taak te vervullen voor een vereniging of stichting.

4.2. Media-aandacht
Met DCOM wordt contact opgenomen over mogelijke media-aandacht voor de uitkomsten van dit onderzoek.

5. Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden
Deze nota wordt actief openbaar gemaakt bij de toezending van de brief en het rapport aan het parlement. De persoonsgegevens van de ambtenaren zijn niet openbaar, ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer.