

> **Retouradres** Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de minister voor Rechtsbescherming
De heer F.M. Weerwind
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

**ATR, Adviescollege
toetsing regeldruk**
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

Onze referentie MvH/RvZ/WS/bs/ATR0436/2023-U005

Uw referentie

T 070 310 86 66
E info@atr-regeldruk.nl
www.atr-regeldruk.nl

Datum 26 januari 2023
Betreft Wet modernisering personenvennootschappen

Geachte heer Weerwind,

Op 10 oktober 2022 heeft u mede namens de staatssecretaris van Fiscaliteit en Belastingdienst het voorstel voor de *Wet modernisering personenvennootschappen*, het voorstel tot wijziging van de *Belastingwetgeving in verband met het wetsvoorstel modernisering personenvennootschappen* en het voorstel voor de *Invoeringswet modernisering personenvennootschappen* (hierna: het wetsvoorstel) aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) voor advies aangeboden. Met dit advies stuurt het college u zijn bevindingen.

Aanleiding en context modernisering personenvennootschappen

De huidige regeling met betrekking tot personenvennootschappen is verspreid over Boek 7A van het Burgerlijk Wetboek (BW) (voor de maatschap) en het Wetboek van Koophandel (voor de VOF en de CV) en stamt grotendeels uit 1838. Door ontwikkelingen in maatschappij en rechtspraak bevat deze regeling inmiddels lacunes en onduidelijkheden. Zij komt niet goed overeen met huidige maatschappelijke opvattingen en behoeften van ondernemers. Ook is de huidige wet ontoegankelijk geworden voor niet-ingevoerde lezers.

In het verleden is meerdere malen initiatief genomen om de wettelijke regeling van de personenvennootschap te herzien. In 2012 is een werkgroep, bestaande uit bedrijfsleven en wetenschap, gekomen met een ontwerp voor een nieuwe wettelijke regeling. Dit ontwerp vormde in 2019 de basis voor een eerste voorontwerp van de *Wet modernisering personenvennootschappen*. Resultaten van de internetconsultatie over dit voorontwerp zijn verwerkt in het nu voorliggende voorstel. Dit voorstel beoogt een duidelijke en eenvoudige regeling te bieden voor personenvennootschappen, die bijdraagt aan de zekerheid voor het handelsverkeer en die passende waarborgen bevat voor vennoten en degenen die met de vennootschap handelen.

Inhoud van het voorstel

1. Wetsvoorstel modernisering personenvennootschappen

Het wetsvoorstel voegt een nieuwe titel (7.13) over de personenvennootschap toe aan Boek 7 BW. Een aantal relevante bepalingen uit andere delen van het BW zijn naar deze titel overgebracht. Verder zijn bepalingen geactualiseerd en/of verduidelijkt. Tot slot zijn nieuwe bepalingen toegevoegd. De belangrijkste wijzigingen zijn:

- Er is nog maar één rechtsvorm voor beroeps- en bedrijfsbeoefenaars is: de *personenvennootschap*, met als bijzondere vorm de commanditaire vennootschap.
- Bij deze personenvennootschap is onderscheid gemaakt tussen een *openbare* personenvennootschap met rechtspersoonlijkheid en een *stille* personenvennootschap.¹
 1. De openbare personenvennootschap moet ingeschreven worden in het Handelsregister. Als dit nog niet is gebeurd, heeft de openbare personenvennootschap beperkte rechtsbevoegdheid.
 2. Als bij een openbare vennootschap een opdracht is toevertrouwd aan één van de vennoten, zijn alleen die vennoot en de personenvennootschap aansprakelijk.
- Een regeling van de toe- en uittreding van vennoten op basis van de bestaande vennootschapsovereenkomst.
- Een nieuwe mogelijkheid voor de openbare vennootschap om beperkte rechten (vruchtgebruik of pandrecht) te vestigen op vorderingen van de vennoot op de personenvennootschap (bijvoorbeeld het deelnamerecht of de uittredingsvergoeding).
- Een regeling voor openbare personenvennootschappen voor de situatie dat er maar één vennoot overblijft. Deze vennoot krijgt de mogelijkheid om binnen 3 maanden een nieuwe vennoot te zoeken (en daarmee de vennootschap te herstellen) of om de activiteiten voort te zetten in een andere rechtsvorm (bijvoorbeeld een eenmanszaak).
- De mogelijkheid voor een commanditaire vennoot om op basis van een volmacht van de andere vennoten handelingen voor de vennootschap te verrichten. Ook worden de mogelijkheden van inbreng uitgebreid.
- De mogelijkheid om een openbare vennootschap om te zetten in een Boek 2 BW rechtspersoon (en vice versa).

Verder bevat de nieuwe titel bepalingen over het bestuur van de personenvennootschap, de verplichting van de vennoten om jegens elkaar verantwoording af te leggen over het bestuur van de vennootschap en het beheer van het vermogen, hun verplichting om zich naar elkaar te gedragen volgens de eisen van redelijkheid en billijkheid, het bijhouden van een deugdelijke administratie en het jaarlijks vaststellen van een staat van baten en lasten en het resultaat, het delen in het resultaat, het einde van de personenvennootschap (de ontbinding) en de vereffening van de personenvennootschap.

2. Wijziging van de Belastingwetgeving i.v.m. modernisering personenvennootschappen

Dit wetsvoorstel bevat aanpassingen van de belastingwetgeving die nodig zijn voor een goede werking van het wetsvoorstel modernisering personenvennootschappen. Het handhaaft fiscale transparantie voor de inkomsten-, vennootschaps- en dividendbelasting, en

¹ De openbare personenvennootschap neemt onder eigen naam deel aan het rechtsverkeer. Bij de stille personenvennootschap handelen de vennoten op eigen naam.

voor de erf- en schenkbelasting.² Voor de overdrachtsbelasting geldt fiscale transparantie wel voor de stille maar niet voor de openbare personenvennootschappen.

3. Voorstel voor de Invoeringswet modernisering personenvennootschappen

Dit wetsvoorstel maakt het vaststellen van de nieuwe titel 7.13 BW mogelijk. Verder voorziet het in het laten vervallen van bepalingen, in inhoudelijke wijzigingen in andere wetten en in technische wijzigingen. Op de nieuwe titel zijn de algemene bepalingen van het overgangsrecht van het BW van toepassing.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

1. Nut en noodzaak

De noodzaak tot modernisering van het personenvennootschapsrecht en de vraag hoe dit zou moeten gebeuren, zijn uitgebreid besproken in literatuur en wetenschap. De noodzaak vloeit voort uit het feit dat de huidige regeling door ontwikkelingen in maatschappij en rechtspraak lacunes en onduidelijkheden bevat. De huidige regeling komt ook niet meer overeen met maatschappelijke opvattingen en behoeften van ondernemers. In het voorliggende voorstel is de inbreng verwerkt uit een eerdere internetconsultatie. De toelichting geeft aan welke voorstellen ter verbetering zijn gedaan en hoe hiermee in het voorliggende voorstel is omgegaan. Daarbij wordt steeds onderbouwd waarom in het voorstel voor een bepaalde optie is gekozen.

De modernisering van het personenvennootschapsrecht betekent ook dat fiscale regelingen moeten worden aangepast. Het uitgangspunt daarbij is dat wijzigingen zo beleidsarm mogelijk worden vormgegeven: er worden alleen wijzigingen voorgesteld die noodzakelijk zijn voor de goede werking van de modernisering van de personenvennootschappen of voor de goede werking van de Belastingwetgeving.

Het college heeft geen opmerkingen bij de onderbouwing van nut en noodzaak van het wetsvoorstel.

2. Minder belastende alternatieven

Het wetsvoorstel wijzigt het Burgerlijk Wetboek en de betreffende belastingwetgeving. Het hanteert daarbij een aantal uitgangspunten uit het privaatrecht, te weten contractsvrijheid en facilitering ondernemerschap, passende bescherming van schuldeisers en zekerheid voor het handelsverkeer. Op basis van deze uitgangspunten zijn op de personenvennootschappen in het voorliggende voorstel veelal bepalingen van *regelend recht* van toepassing. Dat betekent dat het partijen vrij staat om zelf op onderdelen nadere of

² Fiscale transparantie houdt in dat niet de personenvennootschap maar de vennoten belastingplichtig zijn. Het maakt daarbij niet uit of de personenvennootschap rechtspersoonlijkheid bezit.

andere afspraken te maken. Er worden alleen (dwingende) beperkingen aan de contractsvrijheid gesteld ter voorkoming van onevenredigheden tussen vennoten of daar waar de belangen in het handelsverkeer (bijvoorbeeld van schuldeisers) in het geding zijn. Minder belastende alternatieven met betrekking tot het wetsvoorstel zijn niet aan de orde.

Voor wat betreft de voorgestelde wijziging van de belastingwetgeving geldt dat een minder belastend alternatief voor de vormgeving van de belastingwetgeving voor personenvennootschappen zou zijn om een rechtsvormneutrale ondernemingswinstbelasting in te voeren. Het kabinet motiveert de keuze om dat niet te doen door te wijzen op de omvang van de wijziging in de belastingwetgeving. Een dergelijke grote operatie valt buiten het bestek van het voorliggende voorstel.

Het college heeft geen opmerkingen met betrekking tot minder belastende alternatieven.

3. Werkbaarheid

Het wetsvoorstel regelt dat de regeling van personenvennootschappen grotendeels wordt ondergebracht in één nieuwe titel (13) van Boek 7 van het BW. Dit is vooral een wets-technische operatie. Veel bepalingen ten aanzien van personenvennootschappen gelden onder de huidige regelgeving ook al. Er worden echter ook bepalingen geactualiseerd of verduidelijkt. Ook worden nieuwe bepalingen toegevoegd. Het voorstel maakt niet altijd even duidelijk of er sprake is van een bestaande, nieuwe of aangepaste bepaling. Het is daarom voor betrokkenen mogelijk niet helder wat er met het voorstel precies wijzigt ten opzichte van de huidige praktijk. Dit doet af aan de werkbaarheid van het wetsvoorstel, terwijl juist de ontoegankelijkheid van de huidige wetgeving één van de argumenten is om te moderniseren. Meer duidelijkheid kan worden verkregen door in de toelichting bij het voorstel per bepaling weer te geven of deze bestaand, verduidelijkt, geactualiseerd of nieuw is. Daarbij kan dan ook worden vermeld welke inhoudelijke wijzigingen zijn aangebracht. Een dergelijk inzicht kan met een transponeringstabel worden gegeven.

3.1 Het college adviseert in de toelichting van het voorstel per bepaling weer te geven of deze bestaand, verduidelijkt, geactualiseerd of nieuw is, en daarbij ook te vermelden welke inhoudelijke wijzigingen zijn aangebracht.

De voorgestelde modernisering vormt een ingrijpende wijziging van de regelgeving met betrekking tot personenvennootschappen. Een goede implementatie van de wijziging is maatschappelijk van groot belang. Dit vergt onder meer informatieverstrekking aan en praktische ondersteuning van alle betrokken partijen, zoals vennoten van huidige personenvennootschappen, hun adviseurs en degenen die met de vennootschappen een handels- of werkrelatie hebben. De toelichting bij het voorstel geeft nu slechts aan dat er informatie verstrekt zal worden via het Handelsregister. Gelet op de complexiteit van de materie is een actief implementatie- en ondersteuningstraject raadzaam. Dit zou niet alleen via het Handelsregister kunnen lopen, maar bijvoorbeeld ook via het Ondernemersplein (Kamer van Koophandel), brancheorganisaties en andere daarvoor geschikte kanalen.

3.2 Het college adviseert om actief praktische ondersteuning te geven aan betrokken partijen bij de implementatie van het voorstel.

4. Gevolgen regeldruk

Volgens de toelichting bij het *Wetsvoorstel modernisering personenvennootschappen* leiden de wijzigingen tot eenmalige regeldrukkosten en structurele regeldrukverlaging. De *eenmalige kosten* bestaan uit kennisnamekosten en voorbereidingskosten, zoals het inwinnen van advies. Deze worden geschat op 18.675.600 euro.

Volgens de toelichting nemen de *totale structurele regeldrukkosten* af met 13.559.331 euro. Deze vermindering is met name het gevolg van vereenvoudiging van de regelgeving en de afname van de benodigde tijdsinzet van vennoten en voor advies. De kosten voor de oprichting van personenvennootschappen dalen naar verwachting met 5.156.829 euro, de kosten voor de wisseling van vennoten met 3.592.512 euro, de kosten voor het vestigen van zekerheden met 2.559.600 euro, de kosten voor de omzetting met 32.400 euro en de kosten voor de beëindiging van een vennootschap met 2.217.990 euro.

Het college plaatst twee kanttekeningen bij deze bevindingen. De eerste is dat volgens de toelichting de afname van de structurele regeldrukkosten het gevolg is van de vereenvoudiging van de regelgeving en de daarmee gepaard gaande tijdswinst voor de vennoten zelf en de afname van het benodigde aantal advies-uren. De regeldruk is echter niet op handelingenniveau in beeld gebracht. Hierdoor is niet duidelijk welke (wijzigingen in) concrete handelingen leiden tot verandering in de regeldrukkosten. Hierbij speelt ook dat de

regeldrukkosten in de oude en de nieuwe situatie niet tegen elkaar zijn afgezet. Ook bevat de toelichting geen onderbouwing van het aantal (advies)uren. Niet duidelijk is of het aantal uren is ingeschat in overleg met betrokken partijen. Daardoor kan niet goed worden vastgesteld of, in welke mate en voor welke partijen het voorstel zal leiden tot minder regeldruk. Dit is van belang omdat sommige groepen mogelijk extra advies nodig hebben. Ook is niet in beeld gebracht of het voorstel andere regeldrukkosten tot gevolg heeft, zoals extra notariskosten voor het vestigen van zekerheidsrechten.

De tweede kanttekening betreft de opmerking in de toelichting dat het voorstel geen regeldrukgevolgen heeft voor burgers. Ook burgers kunnen echter in bijvoorbeeld de hoedanigheid van leverancier, werknemer of schuldeiser, verbonden zijn met personenvennootschappen. Zij zullen daardoor ook regeldrukgevolgen ondervinden van de wijzigingen. De toelichting brengt deze gevolgen niet in beeld.

4.1 Het college adviseert om in overleg met betrokken partijen en conform de Rijksbrede methodiek de berekening van de regeldruk op bovengenoemde punten aan te vullen en op te nemen in de toelichting bij het wetsvoorstel.

De toelichting bij het voorstel tot wijziging van de belastingwetgeving bevat geen berekening van de regeldrukgevolgen. Deze gevolgen zijn er naar verwachting wel.

4.2 Het college adviseert de regeldrukgevolgen van de wijziging van de Belastingwetgeving in beeld te brengen conform de Rijksbrede methodiek.

Dictum

Gelet op bovenstaande bevindingen is het eindoordeel ten aanzien van de consultatieversie van dit voorstel:

Het voorstel indienen nadat met de adviespunten rekening is gehouden.

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris