

AAN Ministerie van Justitie  
VAN Loyens& Loeff N.V. ,  
Contactpersonen: E. van As en I.C.P. Groenland  
DATUM 9 september 2010  
BETREFT Consultatie publicatieplicht stichtingen

Geachte heer, mevrouw,

Op 15 juli 2010 heeft het Ministerie van Justitie ter consultatie het concept voorstel van wet tot "Wijziging van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek en de Wet op de economische delicten in verband met het openbaar maken van de balans en de staat van baten en lasten door stichtingen", hierna ook genoemd: "wetsvoorstel publicatieplicht stichtingen" voorgelegd. Graag reageren wij hierbij op de voorgestelde wijzigingen.

## 1. Voorgestelde wijzigingen en beschrijving doel

De voorgestelde wijzigingen betreffen in het kort:

- artikel 2:10 lid 2 en lid 4 van het Burgerlijk Wetboek ("BW"): het vereiste dat het bestuur de balans en staat van baten en lasten op papier stelt en als zodanig blijft bewaren gedurende zeven jaar, komt te vervallen;
- artikel 2:299b BW: een wettelijke verplichting tot ondertekening en openbaarmaking van de balans en staat van baten en lasten, met een verplichting tot specificatie van bepaalde verkrijgingen;
- overtreding wordt aangemerkt als economisch delict (artikel 1 onder 4 van de Wet op de economische delicten jo. artikel 2:299b BW).

In de Memorie van Toelichting is te lezen dat het doel van de publicatieplicht voor stichtingen is gelegen in het verbeteren van het inzicht in de financiële positie van stichtingen, teneinde misbruik van stichtingen tegen te gaan.

## 2. Doel van het wetsvoorstel

2.1 In de Memorie van Toelichting is gemeld dat het wetsvoorstel een onderdeel is van de maatregelen ter versterking van de preventieve en repressieve mogelijkheden met betrekking tot het misbruik van stichtingen. Niet wordt toegelicht welke vorm van misbruik door de onderhavige wet wordt bestreken. Verwezen wordt voorts naar het rapport "Goed Bedoeld. Preventieve doorlichting goede doelen-sector" uit 2007. Uit dit rapport blijkt dat er geen aanwijzingen zijn voor ernstige risico's van misbruik van stichtingen. Voor zover het rapport aanbevelingen doet ter verbetering van de transparantie, betreffen deze een verwijzing naar de Nota Zalm voor eventuele publicatieplicht van (alleen) ANBI instellingen en een verwijzing naar het (inmiddels aangenomen) wetsvoorstel 31948 inzake Wet controle op rechtspersonen. Voor het overige wordt aanbevolen de controles door de belastingdienst aan te scherpen. Het bedoelde rapport bevat derhalve geen aanknopng voor het opleggen van een publicatieplicht van jaarrekeningen aan stichtingen.

2.2 Het opleggen van een verplichting tot publicatie van gegevens bij het handelsregister is een methode om *crediteuren* inzicht te bieden in de financiële administratie. Niet wordt toegelicht

waarom het verschaffen van inzicht aan crediteuren van de rechtspersoon bij zou dragen aan de bestrijding van een eventueel misbruik van de stichting als rechtspersoon. Het komt ons voor dat in dit geval de publicatieplicht voor stichtingen met name wordt ingesteld in *het belang van de overheid* om op eenvoudige wijze inzicht te krijgen in de financiële gegevens van stichtingen en grip te krijgen op de personen die zich 'achter' de rechtspersoon bevinden. Hoewel een algemene publicatieplicht mede in die behoefte kan voorzien, wordt niet duidelijk waarom een dergelijke vergaande maatregel vereist is om het beoogde doel te bereiken. De overheid heeft bovendien andere middelen om in deze behoefte te voorzien, waarbij met name door de in te voeren Wet controle op rechtspersonen vergaande bevoegdheden reeds beschikbaar zijn.

### **3. Reikwijdte van het wetsvoorstel.**

- 3.1 Het wetsvoorstel geldt voor alle stichtingen, met een beperkt aantal uitzonderingen. Wij menen dat, indien al wordt gekozen voor de invoering van een publicatieplicht, nut en noodzaak van de gekozen brede reikwijdte nader dient te worden bezien. Wij noemen een paar voorbeelden.
- 3.2 *Fiduciaire stichtingen.* De rechtsvorm van de stichting wordt bijvoorbeeld veel gebruikt als administratiekantoor in het kader van certificering van familiebedrijven uit continuïteitsoverwegingen. Dergelijke stichtingen houden vermogen ten titel van beheer voor rekening en risico van de houders van de door hun uitgegeven certificaten. Per saldo bedraagt het vermogen van een dergelijke stichting mitsdien nihil. Fiscaal worden deze stichtingen, mits aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan, eveneens als 'transparant' behandeld en worden de vermogensbestanddelen direct toegerekend aan de certificaathouders. Niet duidelijk is welk misbruik van dergelijke fiduciaire stichtingen door een publicatieplicht zou worden bestreden. Afgezien van de vraag naar de behoefte van crediteuren, is het vaak ook ongewenst om het vermogen openbaar te maken ten behoeve van anderen dan de overheid. Als voorbeeld kan gelden de familiestichting waarbij het om privacyoverwegingen ongewenst is om de gegevens openbaar te maken via het handelsregister.
- 3.3 *ANBI-instellingen.* De stichting is de meest gebruikelijke rechtsvorm voor Algemeen Nut Beogende Instellingen ("**ANBI's**"). Door aanpassing van fiscale regelingen is de transparantie van de ANBI's, zowel ten opzichte van de overheid, als ten opzichte van donateurs, in de laatste jaren reeds aanzienlijk vergroot. De vraag is in hoeverre een aanvulling op de bestaande regelingen nog nodig is.

De huidige (fiscale) regeling voor ANBI's vereist onder meer het (op verzoek van de Inspecteur) geven van inzicht in de financiële gegevens van ANBI's en het opstellen van beleidsplannen. Niet valt in te zien waarom het overleggen van de financiële gegevens aan de Belastingdienst ter voorkoming van misbruik van de stichting niet voldoende zou zijn.

Daarbij kwalificeert een aantal charitatieve instellingen ook voor het keurmerk van het Centraal Bureau Fondsenwerving en geldt voor deze instellingen dat ook aan de criteria voor het CBF-keurmerk moet worden voldaan. Het laten voorzien van de jaarrekening van een accountantsverklaring en het openbaar maken van het jaarverslag geldt dan reeds als vereiste. Op verzoek moet een instelling met het CBF keurmerk het jaarverslag (desgewenst tegen betaling van kosten) bovendien ter beschikking stellen aan geïnteresseerden.

Het opstellen en openbaar maken van een vermogensopstelling, met de specificatie van bepaalde verkrijgingen zoals in het wetsvoorstel is voorgeschreven, geeft geen inzicht in de bedoeling van het bestuur van de aanwending van deze activa en baten. Een begroting en een meerjaren (beleids)plan, zoals bij ANBI's is voorgeschreven, lijken meer aangewezen middelen te zijn om dat doel te bereiken.

3.4 *Zorgsector.* Ook in de zorgsector wordt veelvuldig gebruik gemaakt van de stichting als rechtsvorm. Onder invloed van aangescherpte regelgeving en toepassing van governance codes is in de afgelopen jaren de transparantie van dergelijke instellingen reeds aanzienlijk verbeterd. De vraag is derhalve ook voor deze sector of de verplichting om de gegevens openbaar te maken (nog steeds) in een publieke behoefte voorziet.

3.5 *Andere rechtsvormen.* Zonder te willen bepleiten dat de voorgestelde publicatieverplichting zou moeten worden uitgebreid, wijzen wij erop dat niet duidelijk is waarom de rechtsvorm van een stichting door het wetsvoorstel met zwaardere publicatieverplichtingen wordt belast dan andere, niet jaarrekeningplichtige rechtsvormen, zoals de vereniging. Wij wijzen erop dat ook voor veel commerciële rechtspersonen een beperkte publicatieplicht bestaat, en dat de verplichte specificatie van de verkrijgingen een verzwaring van de administratieve last zal inhouden. Het risico bestaat voorts dat het wetsvoorstel de uitwijking naar buitenlandse rechtsvormen stimuleert.

#### **4. Specificatie van verkrijgingen**

De besturen worden verplicht de verkrijgingen krachtens making, lastenbevoordeling, gift, natuurlijke verbintenis of in de zin van 4:126 lid 2 sub a en c BW te specificeren. Niet duidelijk is op de bestrijding van welke vorm van misbruik de verplichting tot specificatie van de toegevallen baten als bedoeld in het voorgestelde artikel 299b is gericht. Voorstelbaar is dat in het kader van terrorismebestrijding relevant is van wie de toegevallen baten afkomstig zijn of waartoe het vermogen wordt aangewend. Om de overheid toegang te geven tot deze informatie hoeven deze echter niet ter openbare inzage te liggen. De verplichting om dergelijke informatie aan de overheid te verstrekken bestaat reeds in diverse fiscale wetten. Daarnaast biedt (na invoering) de Wet controle op rechtspersonen vergaande mogelijkheden voor de overheid om het netwerk achter de stichting in kaart te brengen, en geldt voor diverse groepen dienstverlenende instellingen een verplichting tot melding van ongebruikelijke transacties op grond van de Wet ter voorkoming van witwassen en

financieren van terrorisme (Wwft). Wij wijzen er voorts op dat niet duidelijk is welke mate van specificatie wordt verlangd (elk verkregen goed afzonderlijk, of per categorie een verkregen waarde?), en dat de verplichting tot specificatie een verzwarende van de administratieve lasten zal meebrengen.

## 5. Administratieve lasten

De Memorie van Toelichting vermeldt dat de administratieve lasten verbonden aan de naleving van de verplichting voor de stichtingen beperkt zullen zijn. Wij vragen ons af of in de gemaakte schatting de additionele kosten verbonden aan de verplichting tot het opnemen van een specificatie van de baten is meegenomen. Als verlichting van de lasten is voorgesteld dat de jaarstukken ook digitaal mogen worden ondertekend. Met name voor kleinere stichtingen lijkt dit ons geen voordeel op te leveren.

## 6. Enkele technische opmerkingen

- 6.1 *Openbaarmaking*. Artikel 2:299b lid 1 van het wetsvoorstel schrijft voor dat de stichting binnen acht dagen na opmaking de balans en staat van baten en lasten (de “jaarstukken”) openbaar maakt door nederlegging ten kantore van het handelsregister. Het is mogelijk dat na opmaking van de jaarstukken door het bestuur nog een ander orgaan, zoals een Raad van Toezicht, goedkeuring dient te verlenen, al dan niet na controle door een accountant. Voor dergelijke stichtingen ligt openbaarmaking na de vaststelling eerder voor de hand.
- 6.2 *Termijn*. Een verlenging van de termijn voor het opstellen en openbaar maken van de jaarstukken op grond van bijzondere omstandigheden, zoals in artikel 2:101 BW en 2:210 BW voor de NV en de B.V., wordt in dit voorstel voor de stichting niet toegelaten. Naar onze mening zou overwogen moeten worden deze bevoegdheid ook aan de stichting toe te kennen. Overigens is voor het CBF keurmerk vereist dat de jaarverslaggeving uiterlijk binnen negen maanden na afloop van het boekjaar openbaar is.
- 6.3 *Nakoming en sancties*. In afwijking van artikel 2:394 lid 7 BW is in het voorgestelde artikel 2:299b lid 5 BW opgenomen dat het openbaar ministerie en iedere belanghebbende van de stichting nakoming kan vorderen van het bepaalde in lid 1 tot en met 3. De reden waarom het openbaar ministerie niet onder ‘iedere belanghebbende’ zou vallen (en bij artikel 2:394 lid 7 BW wel) is onduidelijk.

## **7. Conclusie**

Wij concluderen dat:

- (i) het kennelijke doel van het voorstel, te weten de ondersteuning van de overheid bij de bestrijding van misbruik van rechtspersonenverbeteren, door het voorstel voorbij wordt gestreeft; vele kleine en grote stichtingen met een maatschappelijk doel worden benadeeld (privacy) en de lasten worden verzwaard, terwijl geen rechtvaardiging bestaat voor het voor het publiek openbaar maken van de gegevens;
- (ii) de reikwijdte van de publicatieverplichting dient te worden herbezien;
- (iii) de verplichting tot specificatie van specifieke baten geen toegevoegde waarde heeft en leidt tot onnodige verzwaring van de administratieve lasten;
- (iv) de berekening van de administratieve lastenverplichting nadere aandacht behoeft in verband met de specificatieverplichting van het voorgestelde artikel 299b.

Met vriendelijke groet,  
Loyens & Loeff N.V.  
(EvA/IG)