

Vanessa Verdeyen *

Johan Put *

Bea Van Buggenhout (†) *

De nieuwe VZW-wet in het licht van non-profit governance en social governance

Trefwoorden: non-profit governance; stakeholders; VZW; transparantie

De Wet van 2 mei 2002 (nieuwe VZW-wet) werd gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad van 11 december 2002. Aangezien heel wat sociaal-rechtelijke instellingen, zoals de welzijns- en gezondheidszorgvoorzieningen en een aantal socialezekerheidsinstellingen, de rechtsvorm van een VZW (moeten) aannemen, is het belangrijk na te gaan in welke mate de nieuwe wet mogelijkheden biedt om het bestuur van deze instellingen te verbeteren. In dit artikel wordt de nieuwe VZW-wet dan ook toegelicht vanuit en getoetst aan de theorie betreffende non-profit governance en social governance. Deze vormen van governance zijn afgeleid van het vennootschapsrechtelijke corporate governance. Een aantal (algemene) governance-principes staan hierbij centraal: duidelijkheid, transparantie, openheid, informatie, toegankelijkheid, verantwoordelijkheid, (maatschappelijke) legitimatie en participatie door de stakeholders.

De wetgever lijkt de VZW echter louter vanuit een juridische en politieke achtergrond te hebben benaderd en niet vanuit de sociale praktijk. Wij moeten dan ook concluderen dat noch het verenigingsrecht, noch de nieuwe VZW-wet volstaan om de belangrijkste governance-principes te verwezenlijken. Het komt er dus op aan te zoeken naar nieuwe structuren die kunnen garanderen dat wordt gestreefd naar een situatie van 'checks and balances' tussen de verschillende stakeholders.

* Instituut voor Sociaal Recht (K.U.Leuven)

Deze tekst is het resultaat van een onderzoek gefinancierd door het Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek-Vlaanderen in het kader van het Project nr. G.0248.02 (Social governance: corporate governance in de socialezekerheids- en welzijnsinstellingen).

Economisch en Sociaal Tijdschrift, 2003/3, blz. 275-303

Inleiding

In dit artikel wordt de nieuwe VZW-wet toegelicht en getoetst aan de theorie betreffende non-profit governance en social governance. Er wordt bestudeerd of de wetgever bij het schrijven van de VZW-wet de governance-principes indachtig is geweest. Het eerste hoofdstuk van dit artikel belicht de governance-idee binnen de non-profitsector. Deze governance-idee is afgeleid van het vennootschapsrechtelijke corporate governance (De Wulf, 1999; Geens, 1998, blz. 715-732; Wymeersch, 1997, blz. 602-606). Corporate governance is ontstaan als oplossing voor de problemen in beursgenoteerde vennootschappen. Geleidelijk is corporate governance geëvolueerd naar een streven naar deugdelijk bestuur binnen de hele profitsector. Steeds nieuwe stakeholders werden in het governance-debat betrokken (Wheeler en Sillanpaa, 1997, blz. 372). Governance-principes zijn ook buiten het strikte vennootschapsrecht doorgebroken, zoals te zien is in bepaalde vormen van management en deugdelijk bestuur binnen de overheidsinstellingen (public governance, European governance enz.).

Uit het ruime begrip corporate governance kunnen een aantal basiselementen van governance worden afgeleid. Het gaat om disclosure, informatie, participatie, duidelijkheid, transparantie, verantwoording en maatschappelijke legitimatie. Wanneer deze elementen worden toegepast op instellingen uit de non-profitsector, spreekt men van non-profit governance. Aan de toepassing van deze vennootschapsrechtelijke theorie in de non-profitsector is men lange tijd voorbijgegaan. Dit lijkt onterecht, aangezien ook non-profitinstellingen te maken krijgen met verschillende belanghebbenden (stakeholders) en onderlinge belangenconflicten. In een tweede hoofdstuk wordt de nieuwe VZW-regelgeving toegelicht en getoetst aan de basiselementen van non-profit governance. In een laatste hoofdstuk worden een aantal slotbeschouwingen op het vlak van corporate governance, non-profit governance en social governance geformuleerd.

1. Governance in de non-profitsector

A. Het verschil tussen de profit- en de non-profitsector

In het verleden bestond er een duidelijk verschil tussen vennootschappen met winstoogmerk en verenigingen zonder winstoogmerk. Het verschil tussen de non-profit- en de profitsector wordt echter steeds kleiner, onder andere door de invoering van vennootschappen met sociaal oogmerk en het steeds meer aanvaarden van VZW's met een subsidiair winstoogmerk (Coeckelbergh, 2001, blz. 16). Toch bestaan er nog een aantal duidelijke verschillen tussen de profit- en de non-profitsector. Het meest opmerkelijke verschil is het ontbreken van werkelijke aandeelhouders in de non-profitsector. De legitimatie van de algemene vergadering van aandeelhouders in de profitsector is onmiddellijk duidelijk: de aandeelhouders zetelen in de algemene vergadering in ruil voor het financiële risico dat ze lopen. De organen van een vennootschap zijn daarboven doorgaans een weerspiegeling van de aandeelhouders. De vraag naar de legitimatie van de algemene vergadering en de bestuursorganen van de verenigingen in de non-profitsector (waar de organen geen weerspiegeling zijn van de risicodragende aandeelhouders) dient dan ook gesteld te worden. Een ander verschil betreft de plaats die de overheid inneemt in de organisatie. In de non-profitsector heeft de overheid, via subsidiëring, vaak de rol van referentiekapitaalverschaffer (of referentieaandeelhouder). Dit brengt mee dat de toekomstige inkomsten van heel wat non-profitorganisaties afhangen van het politieke belang (Coeckelbergh, 2001, blz. 16). Vermeulen brengt hier tegenin dat "de overheid investeringssubsidies en fiscale voordelen geeft, goedkope industrieterreinen ter beschikking stelt, wegen bouwt, de opleiding organiseert, de prijzen van grondstoffen en energie kunstmatig laag houdt, producten afneemt en via sociale dienstverlening opdraait voor de kosten die bedrijven veroorzaken. Geen enkele organisatie is dus volledig zelffinancierend en volledig onafhankelijk van de overheid, ook niet deze uit de profit sector" (Vermeulen, 1998, blz. 1-2). Daarenboven heerst er een verschillend fiscaal regime tussen de profit- en de non-profitsector en zijn verenigingen en VZW's uit de non-profitsector nooit het onderwerp van een vennootschapsrechtelijke take-over.

B. Elementen van non-profit governance

Het corporate-governancedebat vertrekt van de 'agents-principal theory', waarbij de aandeelhouders als opdrachtgevers (principals) van de

bestuurders (agents) worden beschouwd. Deze theorie kan niet getransponeerd worden naar de non-profitsector, aangezien hier geen aandeelhouders zijn (agents without principals). Gevolg hiervan is dat ook de sanctie- en controlemechanismen van aandeelhouders van een vennootschap niet zonder meer in de non-profitsector toegepast kunnen worden. Als opdrachtgever kan de aandeelhouder de agents controleren en zijn de agents hem verantwoording verschuldigd. Vindt de aandeelhouder dat zijn belang, ondanks deze mechanismen, nog steeds niet voldoende wordt gemaximaliseerd, dan heeft hij altijd nog de mogelijkheid om het bestuur te ontslaan of zijn aandelen te verkopen. Wel moet opgemerkt worden dat in een non-profitinstelling heel wat stakeholders gedefinieerd kunnen worden (agents with many principals, cf. infra). De non-profitsector kent deze stakeholders andere sanctiemechanismen toe, zoals het intrekken van subsidies of het geven van giften aan een andere organisatie, het overstappen naar een andere organisatie, ... (Denef, 2000, blz. 31-32). Deze sanctiemechanismen zijn echter niet steeds even doeltreffend; zeker in de sociale sector is het niet altijd even eenvoudig om naar een andere organisatie over te stappen (gezien de wachtlijsten, zorgtekorten enz.). Bovendien vormt winst in de non-profitsector geen beoordelingscriterium van goed bestuur. In de non-profitsector lijkt het de taak van de sectororganisaties (voorzover ze bestaan) om non-profit governance te promoten. De aanzet zou idealiter gegeven kunnen worden door grote overkoepelende organisaties. Daarnaast zou de overheid de toepassing van een aantal minimelementen van corporate governance kunnen bepalen en/of opleggen als noodzakelijke voorwaarde om subsidies te verkrijgen (Coeckelbergh, 2001, blz. 21). Vandaar dat ook in de non-profitsector governance-principes noodzakelijk lijken.

Denef definieert non-profit governance als "een aantal regels die mechanismen van voorbereiding, vorming en uitvoering van besluiten als ook de controle erop en verantwoording ervan beheersen. Deze regels moeten vermijden (1) dat er onevenwichten ontstaan in machtsverhoudingen en belangenafwegingen tussen de bij de werking van de onderneming betrokken actoren, de zgn. stakeholders en (2) dat er overwegingen, consideransen of invloeden tijdens elk van deze mechanismen meespelen" (Denef, 2000, blz. 30). Ook hier staan een aantal governance-elementen centraal: duidelijkheid, transparantie, openheid, informatie, toegankelijkheid, verantwoordelijkheid, verantwoording, (maatschappelijke) legitimatie en participatie door de stakeholders. Door de imple-

mentatie van deze elementen wordt gestreefd naar 'checks and balances' tussen de verschillende stakeholders, waarbij de verschillende belangen en de verschillende stakeholders elkaar controleren en corrigeren.

In het algemeen zijn de stakeholders in de non-profitsector de leden van de vereniging, de raad van bestuur, de werknemers, de subsidiërende overheden, de leveranciers en de omwonenden. In een gezondheids- of welzijnsvoorziening zijn de stakeholders meer specifiek te omschrijven: patiënten, welzijnscliënten, familieleden, artsen, zorg- en dienstverstrekkers, vrijwilligers en leveranciers kunnen worden vermeld. Aangezien de overheid in heel wat voorzieningen de rol van kapitaalverschaffer vervult, zouden ook de belastingbetalers als stakeholders beschouwd kunnen worden. Daarenboven hebben instellingen van gezondheids- en welzijnszorg een erg belangrijke maatschappelijke functie en is elke burger een potentiële patiënt en/of welzijnscliënt. Men kan echter moeilijk verwachten dat elke belastingbetaler of potentiële stakeholder zijn stoel in de algemene vergadering zou kunnen opeisen. Een gedeeltelijke oplossing kan worden gevonden in de toenemende aandacht voor de stakeholders en de samenleving door de non-profitorganisatie. De raad van bestuur dient dus gewetensvol om te gaan met de zorgtaak die de samenleving aan de organisatie opdraagt (Coeckelbergh en Siebens, 2001, blz. 223).

Non-profit governance draagt evenwel ook een aantal typische elementen van corporate governance in zich. Een aantal typische vragen rond corporate governance (sensu stricto) die eveneens in de non-profitsector gesteld kunnen worden, zijn bijvoorbeeld vragen omtrent een monistisch of duaal bestuur, de nood aan comités en eventueel zelfs subcomités, de rol van de CEO (chief executive officer), het ideale aantal bestuurders in de raad van bestuur, garanties voor de onafhankelijkheid van (een aantal) bestuurders, de regeling van belangenconflicten tussen de raad van bestuur en de algemene vergadering, tussen bestuurders onderling of in de persoon van één bestuurder en controle-instrumenten op het bestuur. Elke non-profitorganisatie moet steeds het vermijden van belangenconflicten tussen de organisatie en de individuen die belast zijn met het management, het bestuur en de beslissingsbevoegdheid binnen de organisatie voor ogen houden.

In dit artikel staat non-profit governance voor zowel de specifieke governance-elementen voor de non-profitsector als de klassieke elementen van corporate governance die in de non-profitsector een belangrijke rol kunnen spelen.

C. Verhouding van non-profit governance tot andere governancevormen

Wanneer governance-elementen worden toegepast op de instellingen van sociaal recht (de instellingen van de sociale zekerheid, van de gezondheidszorg en het welzijnswerk), wordt gesproken van social governance (Verdeyen en Van Buggenhout, 2002, blz. 1373-1387). Deze governance-vormen hebben gemeen dat ze de stakeholders zoveel mogelijk proberen te betrekken in de organisatie en in het bestuur en daarbij streven naar een transparante organisatiestructuur waarin belangenconflicten tussen de stakeholders zoveel mogelijk worden vermeden.

Het valt op dat het toepassingsgebied van social governance en dat van non-profit governance elkaar voor een deel overlappen. Heel wat instellingen uit de welzijns- en de gezondheidszorg hebben de vorm van een VZW aangenomen. Het gaat hier bijvoorbeeld om verenigingen van patiënten of welzijnscliënten, de voorzieningen en de netwerkorganisaties van voorzieningen in de gehandicaptenzorg, in de ouderenzorg, in de gezondheidszorg, in de gezins- en jeugdzorg, in het algemeen welzijnswerk, ... Deze VZW's zijn non-profitorganisaties die vallen binnen het social-governancekader. Wij hebben ervoor geopteerd om in het kader van de bespreking van de nieuwe VZW-wet de term non-profit governance te gebruiken, ook wanneer zowel non-profit governance als social governance bedoeld wordt.

2. De nieuwe VZW-wet

A. Algemeen

Het wetsontwerp tot wijziging van de wet van 27 juni 1921, waarbij aan de verenigingen zonder winstoogmerk en de instellingen van openbaar nut rechtspersoonlijkheid werd toegekend, werd officieel neergelegd in de Kamer op 2 december 1998. Het oneigenlijke gebruik van de statuten van de VZW had te grote proporties aangenomen. De nood aan een grotere rechtszekerheid, meer transparantie en een betere controle op het beheer van de verenigingen werd steeds duidelijker. De nieuwe VZW-wet werd in de Kamer van Volksvertegenwoordigers goedgekeurd op 18 april 2002, door de Koning ondertekend en be-

krachtigd op 2 mei 2002 en in het Belgisch Staatsblad gepubliceerd op 11 december 2002.¹

B. Belangrijkste elementen en wijzigingen met betrekking tot de VZW's in het kader van het governance-debat

1. Definitie

De VZW wordt gedefinieerd als "die vereniging, welke niet nijverheids- of handelszaken drijft en welke niet tracht een stoffelijk voordeel aan haar leden te verschaffen". Het is jammer dat men de nieuwe wet niet heeft aangegrepen als een kans om tot een duidelijker definitie te komen. Een positieve definitie zou in elk geval zorgen voor meer duidelijkheid. Daarnaast zou een goede definitie dienen te vermelden dat een VZW winstgevendende activiteiten mag uitoefenen op voorwaarde dat de opbrengst van die activiteiten uitsluitend wordt aangewend ter verwezenlijking van het doel waarvoor de vereniging is opgericht.

2. Statuten

De nieuwe VZW-wet verplicht de opname van een aantal minimumvermeldingen in de statuten, zoals:

1. de naam en geboortedatum van iedere stichter (of de naam, de rechtsvorm en het adres van de zetel indien het om een rechtspersoon gaat),
2. de naam, het adres van de zetel van de vereniging en het gerechtelijk arrondissement,
3. het minimale aantal leden,
4. de precieze omschrijving van het doel,
5. de voorwaarden en de formaliteiten betreffende toetreding en uittreding van de leden,
6. de bevoegdheden van de algemene vergadering,
7. de wijze van benoeming en ambtsbeëindiging van bestuurders, hun bevoegdheden, de wijze waarop de bevoegdheden worden uitgeoefend en de duur van het mandaat,
8. het maximumbedrag van de bijdragen of de stortingen ten laste van de leden,

¹ Wet van 2 mei 2002 betreffende de verenigingen zonder winstoogmerk, de internationale verenigingen zonder winstoogmerk en de stichtingen, B.S. 11 december 2002.

9. de bestemming van het vermogen bij ontbinding en
10. de duur van de vereniging indien zij niet voor onbepaalde duur is aangegaan.

Slechts het ontbreken van twee van deze minimumvermeldingen kan met de nietigheid worden bestraft, namelijk het ontbreken van een precieze omschrijving van het doel of van de naam en het adres van de zetel van de vereniging en het arrondissement waaronder zij ressorteert.

De nieuwe wet zorgt voor een betere specificatie van de oprichters en van de VZW, wat toch een grotere transparantie en duidelijkheid mee zal brengen. Voor de stakeholders zullen onder andere de figuur en de taak van de bestuurder duidelijker zijn, zodat zij weten wat ze van een bestuurder kunnen verwachten en wat binnen zijn takenpakket valt.

3. *Rechtspersoonlijkheid*

De nieuwe wet voorziet in een constitutieve neerlegging ter verkrijging van de rechtspersoonlijkheid. De VZW verkrijgt rechtspersoonlijkheid vanaf de dag dat de statuten en andere noodzakelijke akten worden neergelegd op de griffie van de rechtbank van koophandel.²

De oprichters van de VZW kunnen nu zelf het tijdstip van het verkrijgen van rechtspersoonlijkheid bepalen. Om rechtspersoonlijkheid te verkrijgen zal dus niet meer gewacht moeten worden op de publicatie van de statuten en de lijst van de bestuurders in de bijlagen van het Belgisch Staatsblad.

Ook vóór het verkrijgen van de rechtspersoonlijkheid kunnen reeds verbintenissen worden aangegaan in naam van de VZW. De personen die de verbintenis hebben aangegaan (in naam van de VZW), zullen slechts persoonlijk verantwoordelijk gehouden worden voor de naleving van deze verbintenis indien de vereniging geen rechtspersoonlijkheid heeft verkregen binnen twee jaar na het ontstaan van de verbintenis of indien de vereniging binnen zes maanden na het verkrijgen van de rechtspersoonlijkheid de verbintenis niet heeft overgenomen.

De nieuwe wet voorziet hier in een grotere duidelijkheid, zowel voor de VZW's en voor hen die verbintenissen in naam van de VZW zijn aangegaan als voor de contracterende derden. Deze duidelijkheid gaat gepaard met een grotere rechtsbescherming voor derden-contractanten en

² Art. 69 wet 18 januari 2003 tot oprichting van een Kruispuntbank van Ondernemingen, tot modernisering van het Handelsregister, tot oprichting van erkende ondernemingsloketten en houdende diverse bepalingen, B.S. 5 februari 2003.

voor degenen die voor rekening van de vereniging verbintenissen aangaan.

4. *Leden van de VZW*

De nieuwe VZW-wet maakt een onderscheid tussen werkelijke en toegetreden leden.

Werkelijke leden

De werkelijke leden zijn de leden die de rechten en verplichtingen hebben die worden omschreven in de VZW-wet (en eventueel bijkomend in de statuten). Deze leden zetelen met stemrecht in de algemene vergadering. De statuten omschrijven de minimale voorwaarden en formaliteiten van toelating van de werkelijke leden. De VZW dient minstens drie geldig verbonden, werkelijke leden te hebben. De leden gaan in de hoedanigheid van lid geen enkele persoonlijke verbintenis aan met betrekking tot de verbintenissen die door de vereniging worden aangegaan.

Toegetreden leden

De VZW kan naast werkelijke leden ook toegetreden leden toelaten. Het juridische onderscheid tussen werkelijke en toegetreden leden bestaat erin dat de werkelijke leden partij worden tot de overeenkomst van vereniging die ten grondslag ligt aan de VZW, terwijl de toegetreden leden partij zijn tot een overeenkomst tussen de VZW en het toegetreden lid. Er zijn beperkingen aan de opname van toegetreden leden: (1) de statuten moeten toelaten dat er toegetreden leden kunnen zijn, (2) de statuten moeten de voorwaarden van toetreding vastleggen en (3) de toegetreden leden moeten een band hebben met de VZW. Deze toegetreden leden hebben enkel de rechten en de verplichtingen die daartoe specifiek omschreven zijn in de statuten van de VZW.

De creatie van toegetreden leden komt gedeeltelijk tegemoet aan een probleem waarmee non-profit governance te kampen heeft. Participatie is een van de kernelementen van non-profit governance, maar integrale participatie aan het bestuur van een vereniging door alle stakeholders is praktisch niet haalbaar en niet wenselijk. De figuur van de toegetreden leden maakt het mogelijk om bepaalde vormen van medebestuur of controle op het bestuur aan de toegetreden leden toe te kennen. Zo kan bijvoorbeeld een rusthuis dat de rechtsvorm van een VZW heeft aangeno-

men, bepalen dat al de bewoners van het rusthuis of een delegatie van deze bewoners toegetreden leden zijn van de VZW. Via bepalingen in de statuten kan aan deze toegetreden leden het adviesrecht, de medebeslissing of zelfs het vetorecht gegeven worden met betrekking tot bepaalde beslissingen. Men kan dan in de statuten de inhoud sterk afbakenen, zodat er slechts op specifieke vlakken een werkelijke medebeslissing zal zijn.

Register van de leden

Op de zetel van de vereniging dient een register van de leden te worden gehouden. Dit register moet de naam, de voornamen en de woonplaats (of de naam, de rechtsvorm en de zetel indien het een rechtspersoon is) van de leden bevatten. Bovendien moeten alle beslissingen met betrekking tot toetreding, uittreding en uitsluiting van de leden worden ingeschreven in het register, alsook de boekhoudkundige stukken en alle beslissingen van de algemene vergadering, van de raad van bestuur en de personen die bij de vereniging of voor rekening van de vereniging een mandaat bekleden. Het ledendossier wordt dus uitgebreid tot een dossier dat ook andere informatie bevat dan een opsomming van de leden. De leden kunnen dit dossier op de zetel van de vereniging raadplegen. Een direct inzage-recht voor de leden is belangrijk op het vlak van non-profit governance, aangezien op die manier tegemoet wordt gekomen aan de eis van informatieverstrekking aan deze stakeholders. Degelijke informatieverzekering vergroot daarenboven de reële mogelijkheid van de leden om doeltreffende controle op het bestuur uit te oefenen. Het inzage-recht in het register van de leden wordt enkel vastgelegd voor de leden; de andere stakeholders zullen gebruik moeten maken van stukken die ingekeken kunnen worden bij de griffie of de Nationale Bank.

Einde van het lidmaatschap

Elk lid van een VZW is vrij om uit te treden door zijn ontslag in te dienen bij de raad van bestuur. Een lid dat zijn bijdragen niet betaalt, kan worden geacht ontslag te nemen. De algemene vergadering kan een lid uitsluiten, maar slechts met een meerderheid van twee derden van de stemmen van de aanwezige of vertegenwoordigde leden. Een lid dat ontslag neemt of wordt uitgesloten, heeft geen aanspraak op het bezit van de vereniging en kan de betaalde bijdragen niet terugvorderen, tenzij anders wordt bepaald in de statuten.

5. *Organen van de VZW*

Algemene vergadering

De algemene vergadering, samengesteld uit de (minstens werkelijke) leden van de VZW, is het hoogste juridische orgaan. Deze algemene vergadering beschikt over een aantal exclusieve bevoegdheden: (1) de wijziging van statuten, (2) de benoeming en afzetting van de bestuurders, (3) de benoeming en afzetting van de commissarissen en het bepalen van hun bezoldiging, (4), het geven van kwijting aan de bestuurders en commissarissen, (5) de goedkeuring van begroting en rekening, (6) de ontbinding van de vereniging, (7) de uitsluiting van een lid en (8) de omzetting van de vereniging in een vennootschap met sociaal oogmerk. De statuten kunnen deze exclusieve bevoegdheden van de algemene vergadering onder geen enkel beding aan een ander orgaan overdragen, maar kunnen ze wel uitbreiden. De residuaire bevoegdheid, daarentegen, wordt overgeheveld van de algemene vergadering naar de raad van bestuur, tenzij anders geregeld in de statuten. De exclusieve bevoegdheden van de algemene vergadering garanderen een minimale betrokkenheid van de leden bij het bestuur. De mogelijke uitbreiding van deze bevoegdheden stelt de VZW in staat zelf een balans te zoeken tussen de beslissingsbevoegdheid van de algemene vergadering en de raad van bestuur.

De VZW moet minstens drie leden hebben, wat impliceert dat ook de algemene vergadering bestaat uit minstens drie leden. De leden van de VZW hebben immers steeds het recht om in de algemene vergadering te zetelen en er hun stemrecht uit te oefenen. De leden hebben ook het recht zich te laten vertegenwoordigen door een ander lid of, als de statuten dat toelaten, door een derde (niet-lid). Wat non-profit governance betreft, is het raadzaam in de statuten een bepaling op te nemen die stelt dat één persoon slechts een maximaal aantal leden kan vertegenwoordigen. Op die manier blijft het evenwicht bewaard en krijgt één persoon niet plots de beslissingsmacht of een erg groot deel van deze macht in handen. Ook aan de toegetreden leden kunnen de statuten het recht geven om in de algemene vergadering te zetelen, al dan niet gekoppeld aan het recht om in de algemene vergadering (al dan niet beperkt) mee te stemmen. Derden kunnen de algemene vergadering slechts bijwonen mits de algemene vergadering dat goedkeurt.

De nieuwe wet laat de mogelijkheid bestaan om te voorzien in een gedifferentieerd stemrecht in de algemene vergadering. "Op de algemene vergadering heeft ieder lid een gelijk stemrecht en worden de besluiten genomen bij meerderheid van de stemmen van de aanwezige of vertegenwoordigde leden, behalve in de gevallen waarin de wet of de statuten anders bepalen". Op die manier kan er in de statuten voor worden gezorgd dat niet alle leden steeds een gelijk stemrecht hebben. Aan bepaalde leden kan bijvoorbeeld meer dan één stem worden gegeven, of er kan voorzien worden in een vetorecht of in een doorslaggevende stem bij staking van stemmen, en aan bepaalde categorieën van leden kan het stemrecht worden ontnomen. Zo kan de werkelijke machtsverhouding binnen de VZW worden weergegeven en kan een efficiënte beslissingsprocedure worden verzekerd (Dewallens, 1998, blz. 41). Op het vlak van non-profit governance kan deze stembedifferentiatie het deugdelijk bestuur ten goede komen door een efficiënte en snelle besluitvorming te verzekeren. Daarenboven lijkt het gedifferentieerd stemrecht een goede methode om de oprichter(s) van de VZW te beschermen, bijvoorbeeld door hem (hun) een zwaardere stem te geven of een doorslaggevende stem bij staking van de stemmen. Ten slotte kan het gedifferentieerd stemrecht ook gebruikt worden als sanctiemechanisme ten opzichte van leden die regelmatig niet aanwezig zijn op de algemene vergadering. Toch dienen er bij de techniek van stembedifferentiatie ook vragen gesteld te worden. In de eerste plaats gaat deze praktijk in tegen het democratische principe, waarin ieder lid één stem heeft. Daarnaast wordt een machtsverhouding gecreëerd waaraan niets meer kan worden veranderd, tenzij door een statutenwijziging, die waarschijnlijk zal kunnen worden tegengehouden door leden met een vetorecht of een hoog stemmenaantal. Deze gedifferentieerde stemming lijkt, rekening houdend met de principes van non-profit governance, enkel te kunnen indien voldoende waarborgen worden ingeschreven in de procedure waarmee dit gedifferentieerd stemrecht wordt vastgesteld en gewijzigd. Daarenboven moet in de statuten een haalbare procedure worden opgenomen die het mogelijk maakt op vraag van een minimaal aantal leden de procedure tot wijziging of tot opheffing van het gedifferentieerd stemrecht op te starten.

De nieuwe wet vereenvoudigt de procedure van de statutenwijziging. De regel blijft gelden dat, indien op de eerste vergadering minder leden aanwezig zijn dan het voor een statutenwijziging verplichte quorum van twee derden, de beslissing op de volgende vergadering kan worden genomen bij een tweederde-meerderheid van de stemmen. Aan deze tweede vergadering wordt geen aanwezigheidsquorum opgelegd.

De tweede vergadering mag niet worden gehouden in de eerste vijftien dagen die volgen op de eerste algemene vergadering. De vereenvoudiging in deze procedure ligt in het feit dat de nieuwe wet de bekrachtiging door de burgerlijke rechtbank van de beslissing van de tweede algemene vergadering bij het opnieuw ontbreken van een tweederde-quorum, afschaft.

Raad van bestuur

Naast de algemene vergadering is ook de raad van bestuur een kernorgaan van de VZW. In de eerste plaats moet worden opgemerkt dat de nieuwe VZW-wet de terminologie wijzigt: de termen *raad van beheer* en *beheerder* worden vervangen door de termen *raad van bestuur* en *bestuurder*. Deze terminologische wijziging komt in elk geval de duidelijkheid, de eenheid en de transparantie van het verenigingsrecht ten goede, aangezien een terminologie wordt ingevoerd die eenvormig is met het vennootschapsrecht.

De raad van bestuur is belast met de algemene bevoegdheden van bestuur en vertegenwoordigt de VZW in rechte. Tenzij in de statuten anders is vastgelegd, heeft de raad van bestuur de residuaire bevoegdheid. In de statuten kan bijvoorbeeld bepaald worden dat de raad van bestuur niet bevoegd is bepaalde beslissingen te nemen of dat toestemming van de algemene vergadering nodig is om een bepaalde beslissing te nemen. De statuten zouden dus ook vrijwel alle bevoegdheden aan de algemene vergadering kunnen voorbehouden, zodat de raad van bestuur slechts een symbolisch orgaan wordt. Hier dient evenwel opgemerkt te worden dat de statuten dan wel de bevoegdheden van de raad van bestuur kunnen beperken, maar dat deze beperkingen niet aan derden tegengeworpen kunnen worden, zelfs niet indien ze zijn bekendgemaakt. Enkel de door de wet aan de algemene vergadering voorbehouden bevoegdheden zijn tegenwerpelijk aan derden.

De raad van bestuur is een collegiaal orgaan, dat beslist bij meerderheid en dat uit minstens drie bestuurders bestaat. Wanneer de vereniging slechts drie leden telt, mag de raad van bestuur uit twee bestuurders bestaan. Het aantal bestuurders moet in elk geval kleiner zijn dan het aantal leden van de vereniging. Dit kan problemen veroorzaken, omdat in de praktijk de algemene vergadering en de raad van bestuur vaak samenvallen. Er zal dan overeengekomen moeten worden welke bestuurders de raad van bestuur zullen moeten verlaten. Ook de mogelijkheid van een raad van bestuur met slechts twee bestuurders kan heel wat

praktische problemen opleveren, aangezien een tweekoppige raad van bestuur vaak te maken zal krijgen met een staking van stemmen. Omdat de raad van bestuur bij meerderheid beslist, kan het best gekozen worden voor een oneven aantal bestuurders om een staking van stemmen te vermijden.

Het voorzien in een maximaal aantal bestuurders in de wet is een duidelijk element van non-profit governance. Wanneer de leden van de algemene vergadering niet automatisch ook deel uitmaken van de raad van bestuur, maar een daadwerkelijke keuze moet worden gemaakt, zal gedebatteerd moeten worden over de geschiktheid en bekwaamheid van de (kandidaat-)bestuurders. Een debat en een stemming in de algemene vergadering zullen de legitimatie van de raad van bestuur zeker ten goede komen. Daarenboven wordt met het bepalen van een maximaal aantal bestuurders tegemoetgekomen aan een belangrijk risico: de autocontrole als enige vorm van controle op de raad van bestuur. De controle op de raad van bestuur gebeurt immers door de algemene vergadering. Nu het aantal leden van de raad van bestuur kleiner moet zijn dan het aantal van de algemene vergadering, is er op het vlak van non-profit governance een grotere garantie: er zal nu minstens één lid van de algemene vergadering geen lid zijn van de raad van bestuur, zodat volledige autocontrole niet meer mogelijk zal zijn.

Andere bestuursorganen

De nieuwe VZW-wet kent drie bestuursorganen: de raad van bestuur, een orgaan van vertegenwoordiging en een orgaan van dagelijks bestuur. Enkel de raad van bestuur is een door de wet verplicht op te richten bestuursorgaan. Het orgaan van vertegenwoordiging is belast met de algemene bevoegdheid om de VZW ten aanzien van derden in en buiten rechte te vertegenwoordigen. Dit orgaan kan bestaan uit één of meer personen die al dan niet bestuurder zijn. Het orgaan van dagelijks bestuur is enkel belast met het dagelijks bestuur van de VZW, en kan de VZW binnen de grenzen van dit dagelijks bestuur ten aanzien van derden vertegenwoordigen. Ook dit orgaan kan bestaan uit één of meer personen, al dan niet bestuurder. De VZW heeft de keuze om al dan niet gebruik te maken van deze nieuwe VZW-organen. Indien de VZW hiervan gebruik wenst te maken, dan moet dit uitdrukkelijk in de statuten bepaald worden. Indien beide (of een van beide) organen in de statuten worden (wordt) geregeld, betekent dit niet dat de VZW verplicht is om de organen (onmiddellijk) in te stellen (Van Gerven, 2002, blz. 165).

Hopelijk kiezen heel wat VZW's ervoor om gebruik te maken van een duaal bestuur. Een deugdelijk bestuur is immers gediend met een dergelijke opsplitsing, aangezien op die manier een eerste controle wordt ingelast op het niveau van de raad van bestuur zelf.

Zodra er meer dan één persoon in het orgaan van vertegenwoordiging of in het orgaan van dagelijks bestuur zetelt, zal in de statuten bepaald moeten worden of de bevoegdheden alleen, gezamenlijk of als college uitgeoefend moeten worden. Het optreden als college houdt in dat beslissingen worden genomen na beraadslaging, bij gewone meerderheid van de stemmen, tenzij een bijzondere meerderheid wordt opgelegd in de statuten. Het gezamenlijk optreden, daarentegen, stemt overeen met de meerhandtekeningsclausule, waarbij de verschillende leden van het orgaan akkoord moeten zijn opdat een beslissing kan worden genomen.

Er werd vroeger reeds regelmatig gebruikgemaakt van de eenhandtekeningsclausule of de meerhandtekeningsclausule om een dagelijks bestuurder te creëren. De kwalificatie van dagelijks bestuurders is in elk geval beter geregeld nu men wettelijk vastgelegde bestuursorganen kan creëren. Voor de VZW en de vertegenwoordigers van de VZW houdt de opname van een vertegenwoordigend orgaan in de wettekst een versoepeling in, aangezien het niet meer nodig is om altijd een volmacht voor te leggen aan de contracterende derde; het benoemingsbesluit volstaat. De legitimatie als orgaan, in de vorm van zijn al dan niet gepubliceerd benoemingsbesluit, verschaft hem de nodige rechtsgrond om de vereniging te verbinden. Principes van non-profit governance indachtig, moeten we waarschuwen voor een te grote delegatie van bevoegdheden. Men moet er zich voor hoeden dat het volledige bestuur aan één of meerdere vertegenwoordigers toekomt in plaats van aan het collegiaal bestuur, zoals in de wet wordt voorgeschreven.

6. Aansprakelijkheidsregime

Wat de aansprakelijkheid van bestuurders betreft, voorziet de nieuwe VZW-wet in een beperkt prokura-systeem, in navolging van het vennootschapsrecht. Het streven naar eenheid tussen de VZW's en de vennootschappen creëert ook hier duidelijkheid en transparantie. Het vennootschapsrechtelijke prokura-systeem voorziet in een scheiding tussen bestuursbevoegdheid en vertegenwoordigingsmacht. De bestuursbevoegdheid is een voor de vennootschap interne aangelegenheid, terwijl de vertegenwoordigingsmacht externe gevolgen heeft. De prokura-

gedachte gaat ervan uit dat de handelingen die een bestuurder stelt, rechtstreeks toe te rekenen zijn aan de vennootschap. De vennootschap kan zich niet aan handelingen van een met externe vertegenwoordigingsmacht belast orgaan onttrekken wanneer dit orgaan gehandeld zou hebben in overschrijding van de statutaire doelomschrijving, van de beperkingen aan of de verdelingen van de bestuursbevoegdheden of van beperkingen aan de algemene vertegenwoordigingsmacht. Intern, tussen de organen van de vennootschap, kunnen wel gevolgen gegeven worden aan de overschrijding van de bevoegdheid, maar extern kan de vennootschap zich niet aan de overeenkomst onttrekken.

De VZW-wet voorziet ook in een prokura-systeem, zij het op een beperkte wijze. Dit beperkte prokura-systeem stelt dat de handelingen van een bestuurder rechtstreeks toe te rekenen zijn aan de VZW, tenzij het gaat om handelingen die ingaan tegen de statutaire specialiteit. De VZW is met andere woorden niet aansprakelijk voor een handeling die gesteld is door een bestuurder, indien deze handeling de omschrijving van het doel van de VZW overschrijdt. De reden waarom hier slechts in een beperkt prokura-systeem is voorzien, ligt in het feit dat de VZW niet de rechtsbekwaamheid heeft zich te verbinden voor handelingen die buiten haar maatschappelijk doel gaan en dat de wettelijke specialiteit anders te eenvoudig zou kunnen worden uitgehold. De precieze omschrijving van het doel dient vermeld te worden in de statuten, zodat de contracterende derde over deze informatie kan beschikken. De statuten zijn immers terug te vinden in het verenigingsdossier bij de griffie en worden gepubliceerd in de bijlagen van het Belgisch Staatsblad.

De opname van een orgaan van vertegenwoordiging en een orgaan van dagelijks bestuur in de wet breidt de prokura-regels ook uit naar deze organen, zodat geen gebruik meer hoeft te worden gemaakt van de regels van lastgeving. Op het vlak van de rechtszekerheid voor de derde-contractant is dit een grote vooruitgang. Zonder prokura-leer kon de VZW immers ook de statutaire beperkingen in de bestuurs- of vertegenwoordigingsbevoegdheid van het orgaan tegenwerpen aan de contracterende derde. Nu blijft enkel de overschrijding van het statutaire doel tegenwerpelijk aan derden. Deze beperking van het vennootschaprechtelijke prokura-systeem brengt mee dat derden-contractanten toch het best het statutaire doel van de VZW nakijken voordat ze een overeenkomst met een bestuurder aangaan (Denef, 2002, blz. 141).

7. Verenigingsdossier

Het verenigingsdossier is een dossier dat moet worden aangelegd op de griffie van de rechtbank van koophandel van het arrondissement waarin de VZW haar zetel of centrum van werkzaamheden heeft. Iedereen kan kosteloos kennis nemen van de op de griffie neergelegde stukken. Tegen betaling van griffierechten kan een volledig of gedeeltelijk afschrift verkregen worden van alle neergelegde stukken in het dossier. Dit dossier bevat minstens de volgende stukken: (1) de statuten, (2) de benoeming of de ambtsbeëindiging van de bestuurders, de dagelijks bestuurders, de personen gemachtigd de vereniging te vertegenwoordigen en de commissarissen, (3) een kopie van het ledenregister, (4) de beslissing betreffende de nietigheid of de ontbinding van de vereniging, de vereffening ervan, de benoeming en de ambtsbeëindiging van de vereffenaars en eventueel de rechterlijke beslissing, (5) de jaarrekening van de vereniging en (6) de wijzigingen in de hierboven vermelde akten.

De opening van een dossier voor elke vereniging en de mogelijkheid tot inzage en tot het verkrijgen van een afschrift brengen meer duidelijkheid, openheid en transparantie in het bestaan en de werking van de VZW's. Het verenigingsdossier kan beschouwd worden als een controlemechanisme op de VZW, waarbij zowel de leden van de VZW als derden de mogelijkheid krijgen om een (beperkte) vorm van controle uit te oefenen. Het streven naar meer openheid en transparantie werd dan ook als doelstelling van deze wetgevende vernieuwing naar voren geschoven. Deze belangrijke elementen van non-profit governance worden via het verenigingsdossier gedeeltelijk gerealiseerd.

De plicht een dossier aan te leggen op de griffie impliceert niet dat elke publicatie in de bijlagen van het Belgisch Staatsblad overbodig wordt. Net als vroeger dienen een aantal documenten in het Belgisch Staatsblad te worden gepubliceerd, al volstaat nu de publicatie bij uittreksel. Bovendien wordt het verkrijgen van rechtspersoonlijkheid niet meer afhankelijk gemaakt van deze publicatie. Het is ook niet langer aan de VZW om het initiatief voor publicatie te nemen, maar aan de ambtenaren die door de Koning zijn aangewezen. De publicatieplicht (bij uittreksel) betreft de volgende documenten: (1) de statuten (en de wijziging), (2) de akten betreffende de benoeming en de ambtsbeëindiging van de bestuurders, de personen aan wie het dagelijks bestuur is opgedragen, de personen gemachtigd om de vereniging te vertegenwoordigen en de commissarissen, (3) de beslissingen betreffende de nietigheid, de ontbinding en de vereffening van de vereniging en (4) de beslissingen betref-

fende de benoeming en de ambtsbeëindiging van de vereffenaars. Er is kritiek gerezen tegen de bekendmaking van dezelfde informatie op verschillende niveaus wegens de administratieve rompslomp hiervan en de bijkomende kosten.³

8. Het financieel beleid

Boekhoudkundige verplichtingen

De VZW heeft op financieel vlak twee algemene verplichtingen, namelijk het opmaken van een begroting en van een rekening. De wet bepaalt niet in welke vorm de begroting moet worden opgesteld. De vorm waarin de jaarrekening moet worden opgemaakt, is wel wettelijk bepaald. Voor kleine VZW's volstaat in principe een eenvoudige boekhouding op basis van ontvangsten en uitgaven, volgens een door de Koning uitgewerkt (dwingend) eenvormig kader.⁴

Aan grotere VZW's worden zwaardere boekhoudkundige verplichtingen opgelegd, waarbij gestreefd wordt naar een uniforme, transparante boekhouding. Indien de vereniging bij de afsluiting van het boekjaar twee van de drie hieronder vermelde voorwaarden te boven gaat, moet de VZW een boekhouding voeren en een jaarrekening opmaken conform de wet van 17 juli 1975 met betrekking tot de boekhouding en de jaarrekening van de ondernemingen: (1) er zijn gemiddeld over het jaar 5 voltijdse personeelsleden ingeschreven in het personeelsregister, (2) de ontvangsten bedragen (meer dan) € 250.000 en (3) het balanstotaal bedraagt (meer dan) € 1.000.000.

Verenigingen die wegens de aard van hun hoofdactiviteit onderworpen zijn aan een boekhoudkundig plan, vallen niet onder de hierboven vermelde regeling, op voorwaarde dat hun boekhouding minstens gelijkwaardig is met de regels die bepaald zijn door het toekomstige KB (kleine VZW's) of in de wet van 17 juli 1975 (grote VZW's). Bepaalde overheden hebben immers via reglementaire besluiten of decreten de erkenning of de toekenning van subsidies in welbepaalde sectoren geregeld. In dit kader kunnen zij de verplichting opleggen om een boekhouding te voeren op grond waarvan financieel toezicht kan worden uitge-

³ www.VSDC.be

⁴ KB 26 juni 2003 betreffende de vereenvoudigde boekhouding van bepaalde verenigingen zonder winstoogmerk, stichtingen en internationale verenigingen zonder winstoogmerk, B.S. 11 juli 2003.

oefend op de bestemming van deze subsidies. Dat is bijvoorbeeld het geval voor ziekenhuizen.⁵ De nieuwe VZW-wet heeft dus niet tot doel bijkomende regels op te leggen aan VZW's die reeds aan bijzondere regels onderworpen zijn, voorzover deze verplichtingen opleggen die minstens gelijkwaardig zijn met de in de wet bepaalde regels. De term 'gelijkwaardigheid' is hier een bron van verwarring, aangezien deze nergens gedefinieerd wordt. Een lijst van verenigingen die aan de vereisten van de exceptie voldoen, werd gepubliceerd in de bijlagen van een rapport van de Kamer. Deze lijst is echter niet exhaustief en lost dus ook de problemen niet op. De vraag rijst wie het gelijkwaardigheidsniveau zal evalueren en beoordelen en hoe deze beoordeling zal verlopen.

Er worden verschillende boekhoudkundige systemen aan verschillende VZW's opgelegd. De wetgever had er ook voor kunnen kiezen om te vertrekken van een gemeenschappelijke sokkel met minimale boekhoudkundige verplichtingen. Hierdoor zou een grotere transparantie ontstaan in de boekhouding en de boekhoudkundige verplichtingen van alle VZW's. Op het vlak van non-profit governance zou de transparantie die ontstaat door gemeenschappelijke boekhoudkundige regels voor alle verenigingen en bijkomende vereisten voor de grote verenigingen inderdaad positief zijn. De wetgever koos echter voor eenvormigheid van de boekhouding van grote verenigingen met die van vennootschappen. Dit impliceert natuurlijk ook een vorm van transparantie en duidelijkheid.

Het werken met numerieke drempels houdt altijd risico's in: problemen in verband met de berekening van de drempel, administratieve ingewikkeldheid, het gebrek aan soepelheid en het enorme verschil in behandeling tussen verenigingen die net boven en verenigingen die net onder deze drempel vallen.

Het lijkt vanzelfsprekend dat een VZW die aan voldoende middelen komt, door een beroep te doen op subsidies of op vrijgevigheid, een strenge boekhouding voert, die kan worden ingekeken en gecontroleerd door de verschillende stakeholders en dan vooral door de subsidiërende overheid en de sponsors. De boekhoudkundige transparantie maakt een maatschappelijke controle mogelijk. Naarmate de VZW groter wordt, wordt de controle moeilijker en wordt bijgevolg de transparantie van de

⁵ In de ziekenhuiswet wordt bepaald dat ieder ziekenhuis een eigen boekhouding heeft, die de kostprijs van iedere dienst doet blijken. Een aantal artikelen van de wet op de boekhouding en de jaarrekening van de ondernemingen worden toepasselijk verklaard op de ziekenhuizen. Art. 77 e.v. Ziekenhuiswet 1987.

VZW en haar boekhouding des te noodzakelijker als bescherming en als controlemechanisme.

Neerlegging van de rekeningen bij de algemene vergadering

De rekeningen en de begroting moeten binnen zes maanden na afsluiting van het boekjaar ter goedkeuring worden voorgelegd aan de algemene vergadering. Door middel van de jaarrekening legt de raad van bestuur verantwoording af over het door hem gevoerde beleid. De neerlegging van de jaarrekening is een belangrijk controle-element, aangezien het doen en laten van het bestuur in de jaarrekening vertaald zit. De rekening op zich is echter geen afdoend controle-element, aangezien de winstrealisatie geen controlemechanisme inhoudt in de non-profitsector. Om de deugdelijkheid van het bestuur te kunnen inschatten, moeten de rekeningen getoetst worden aan de vooropgestelde begroting. Het is in het kader van non-profit governance erg belangrijk dat de algemene vergadering dit controle-element op de meest efficiënte wijze gebruikt. De goedgekeurde uitgaven in de begroting verplichten de raad van bestuur er immers toe de VZW binnen de omschreven beleidsmatige en budgettaire grenzen te beheren (Denef, 2000, blz. 38-39). De nieuwe VZW-wet voorziet in een meer gedetailleerde regeling met betrekking tot de rekeningen en de boekhouding, zodat een betere controle mogelijk wordt. In het kader van non-profit governance is de verplichting van de naleving van de boekhoudwetgeving voor de grote VZW's een stap voorwaarts, aangezien nu werkelijke controle mogelijk wordt. De vigerende wet bepaalt immers slechts dat de statuten de wijze moeten vermelden waarop rekeningen dienen opgemaakt en verantwoording dient afgelegd te worden.

Openbaarmaking van de jaarrekening

VZW's moeten hun jaarrekening openbaar maken via de neerlegging ervan op de griffie. De jaarrekening van VZW's die de bepalingen van de wet van 17 juli 1975 met betrekking tot de boekhouding van de onderneming moeten naleven (grote VZW's), dient daarenboven door de bestuurders te worden neergelegd bij de Nationale Bank van België. Gelijktijdig hiermee worden ook de volgende stukken neergelegd: (1) een stuk met de naam en voornamen van de bestuurders en van de commissarissen in functie, (2) in voorkomend geval het verslag van de commissarissen. Het zijn de bestuurders die instaan voor deze neerlegging en niet de

griffiers (zoals voor de publicatie bij uittreksel van een aantal documenten in het Belgisch Staatsblad).

Binnen vijftien werkdagen na de aanvaarding van de neerlegging wordt daarvan melding gemaakt in een door de Nationale Bank van België aangelegd bestand. De jaarrekening is aldaar beschikbaar op microfilm. De tekst van de vermelding wordt door de Nationale Bank neergelegd bij de griffie die het dossier van de vereniging bijhoudt. De Nationale Bank reikt aan diegenen die erom vragen een afschrift uit van de stukken die bij haar worden neergelegd. Ook dit afschrift is te verkrijgen tegen betaling. De neerlegging van de rekening bij de Nationale Bank in plaats van bij de griffie vormt voor de VZW geen bijkomende administratieve last; wel wordt hierdoor gezorgd voor een grotere transparantie. De rekeningen zijn hier immers veel vlotter te raadplegen, want de Nationale Bank beschikt over de geschikte instrumenten op het vlak van informatica, waardoor het publiek snel toegang zal kunnen krijgen tot de dossiers.

Controle op het financieel beleid

Een nieuw element is de verplichte aanstelling van commissarissen, die belast zijn met de controle van de financiële toestand, van de jaarrekening en van de regelmatigheid in het licht van de wet en van de statuten. De aanstelling van een commissaris is verplicht indien er ofwel gemiddeld 100 voltijds equivalente personeelsleden in het jaar tewerkgesteld worden, ofwel minstens twee van de drie hieronder vermelde criteria worden overschreden: (1) er worden gemiddeld over het jaar 50 personeelsleden voltijds tewerkgesteld, (2) de totale ontvangsten zijn € 6.250.000 en (3) het balanstotaal bedraagt € 3.125.000. De aangestelde commissarissen dienen lid te zijn van het Instituut der Bedrijfsrevisoren. De commissaris wordt aangesteld door de algemene vergadering. Het aanstellen van een commissaris garandeert op het vlak van non-profit governance een extra controlemogelijkheid van de algemene vergadering op de raad van bestuur.

De wetgever creëert hier een derde categorie van VZW's. De kleine VZW's moeten het boekhoudkundig model naleven, middelgrote VZW's (hiervóór grote VZW's) moeten de boekhoudkundige verplichtingen van de vennootschappen volgen en de grote VZW's dienen daarenboven een commissaris aan te stellen.

9. Vermelding "VZW" op de stukken

Het toezicht op de vermelding "vereniging zonder winstoogmerk" of "VZW" op de uitgaande stukken wordt strenger: alle akten, facturen, aankondigingen, bekendmakingen en andere stukken die van de VZW uitgaan, moeten minstens de terminologie "VZW" en het adres van de zetel vermelden. Op die manier weten derden-contractanten dat ze een overeenkomst aangaan met een rechtspersoon. Wie in naam van de VZW meewerkt aan een stuk waarop deze vermelding niet werd aangebracht, kan persoonlijk aansprakelijk worden gesteld voor alle of voor een deel van de verbintenissen die de VZW krachtens dit stuk is aangegaan. Deze verstrenging komt de duidelijkheid en transparantie zeker ten goede. Het zal altijd duidelijk zijn van wie een document uitgaat, wat, in combinatie met de ingevoerde beperkte prokura-leer, een grotere rechtszekerheid meebrengt.

10. Financiering

De VZW kan gefinancierd worden door contributies, inbrengen, giften, leningen en eigen inkomsten. Met betrekking tot de giften (schenkingen en legaten) houdt de nieuwe wet voor de VZW's ook een belangrijke wijziging in: elke gift die hoger is dan € 100.000 zal een machtiging vereisen bij KB. Daarbij wordt geen onderscheid meer gemaakt tussen roerende en onroerende goederen. De nieuwe wet heft de beperkingen op het bezit van onroerende goederen op, zodat de VZW onbeperkt onroerende goederen kan bezitten. De voorwaarden voor deze koninklijke machtiging zijn: (1) het bezitten van rechtspersoonlijkheid, (2) het voldoen aan de wettelijke vermeldingen op de akten van benoeming en ambtsbeëindiging van bestuursleden en commissarissen en (3) de neerlegging van de jaarrekeningen van de laatste tien jaar, of sinds de oprichting. De machtiging is niet vereist voor handgiften, ongeacht de waarde van de gift.

11. Einde van de VZW

Ontbinding

Er bestaan drie soorten ontbindingsgronden: de wettelijke⁶, de gerechtelijke en de vrijwillige⁷ ontbinding. In een aantal gevallen kan iedere belanghebbende en het Openbaar Ministerie de gerechtelijke ontbinding vorderen, namelijk (1) indien de VZW niet in staat is om haar verbintenissen na te komen, (2) indien de VZW haar vermogen aanwendt voor een ander doel dan waarvoor de VZW werd opgericht, (3) indien de VZW in ernstige mate handelt in strijd met de wet, de statuten of de openbare orde, (4) indien gedurende drie opeenvolgende jaren geen jaarrekening werd neergelegd en (5) indien de VZW minder dan drie leden telt. De rechtbank kan de vernietiging van de betwiste handeling uitspreken, ook indien de eis tot ontbinding afgewezen wordt.

Nietigheidsgronden

De nietigheidsgronden worden limitatief opgesomd in het nieuwe artikel 3 bis: (1) het ontbreken van de naam, het adres van de zetel of het gerechtelijk arrondissement, (2) het volledig ontbreken van de doelomschrijving van de VZW of het niet voldoende precies omschrijven van het doel en (3) het strijdig zijn van het doel met de wet of met de openbare orde.

3. Slotbeschouwingen op het vlak van corporate, non-profit en social governance

A. Algemeen

Men kan argumenteren dat de verenigingsvorm van de VZW op zich een vorm van non-profit governance inhoudt. De opbrengsten die aan de VZW toekomen, mogen immers niet onder de leden verdeeld wor-

6 De verwezenlijking van de voorwaarde of het verstrijken van de duur heeft tot gevolg dat de VZW van rechtswege wordt ontbonden, zonder dat een beslissing van de algemene vergadering nodig is. De algemene vergadering kan zich hier niet tegen verzetten als de voorwaarde eenmaal is vervuld of de duur is verstreken. Zij kan de ontbinding niet ongedaan maken. (Van Gerven, 2002, blz. 279)

7 Deze bevoegdheid is exclusief voorbehouden aan de algemene vergadering.

den. Dit is echter een erg beperkt mechanisme om de balans onder controle te houden. Men kan het ook omgekeerd bekijken en de winstuitkering zien als een vorm van controle, die in de non-profitsector ontbreekt.

Duidelijkheid, transparantie en efficiëntie als elementen van non-profit governance waren vooropgestelde doelstellingen van de nieuwe wet. Een voorbeeld van wetgevend streven naar efficiëntie is de afschaffing van de homologatie door de rechtbank van eerste aanleg van een statutenwijziging waartoe beslist is door de tweede algemene vergadering waarop niet het vereiste quorum aanwezig is. Door het wegnemen van deze formaliteit, die veel tijd en geld kost, is de VZW aantrekkelijker en efficiënter geworden. De nieuwe wet wilde daarnaast de efficiëntie van de VZW voornamelijk verhogen via het verminderen van de administratieve lasten. Het valt te betwijfelen of deze doelstelling werkelijk gerealiseerd wordt. De nieuwe wet voorziet immers in nieuwe elementen die een administratieve en financiële last voor de VZW inhouden, zoals verplichtingen met betrekking tot de jaarrekening, verplichtingen na statutaire wijzigingen om gecoördineerde statuten neer te leggen, verplichtingen met betrekking tot de benoemingsakte en de akte van ambtsbeëindiging van personen aan wie het dagelijks bestuur wordt gedelegeerd, ... De informatie omtrent deze verplichtingen dient op verschillende wijzen te worden ingediend en bekendgemaakt. Zo moeten de jaarrekening en de lijst van bestuurders ingediend worden bij de Nationale Bank. Daarnaast moeten de lijst van bestuurders en de wijzigingen aan deze lijst ook worden ingediend bij het Belgisch Staatsblad. Ten slotte dient diezelfde informatie ook te worden neergelegd bij de griffie van de rechtbank van koophandel. Voor de vele kleine, plaatselijke verenigingen zullen de bijkomende verplichtingen absoluut geen stimulans vormen om de vorm van een VZW aan te nemen, maar wel om een feitelijke vereniging te blijven. Bovendien is het mogelijk dat een aantal bestaande VZW's opnieuw het statuut van een feitelijke vereniging zullen aannemen. Voor de leden zou dat een grote onzekerheid betekenen, aangezien ze daardoor persoonlijk en onbeperkt aansprakelijk zouden worden.

B. Stakeholders

Wegens de kleinschaligheid van veel VZW's is de afstand tussen de belangrijkste stakeholders (bestuurders, leden en dagelijks bestuurders) in de organisatie erg klein, zodat minder snel gedacht wordt aan non-profit

governance. In de nieuwe wet wordt voornamelijk gekeken naar een balans tussen de leden (algemene vergadering) en de bestuurders en naar de verhouding tussen de VZW en de contracterende derde. Met de andere stakeholders, zoals klanten, patiënten, welzijnscliënten, de personeelsleden en hun familieleden, de vakbonden, de leveranciers, de mensen uit de omgeving, andere non-profitorganisaties met parallelle of verbonden belangen, de controlerende overheid, de subsidiërende overheid, de sociale zekerheid, de fiscus, de klanten, de schenkers, de vrijwilligers, ... wordt zo goed als geen rekening gehouden.

In een vennootschap leggen de bestuurders verantwoording af aan de aandeelhouders, om te voorkomen dat die, als reactie op slecht bestuur, hun aandelen zouden verkopen en op die manier volledig uit de vereniging zouden treden. In de non-profitsector zijn er geen aandeelhouders, maar toch moet ook in deze sector verantwoording worden afgelegd. In de eerste plaats kent de VZW een algemene vergadering van leden, die onder andere de jaarrekening en de begroting moet goedkeuren en de raad van bestuur kwijting moet verlenen. Bij blijvende ontevredenheid kan de algemene vergadering het bestuur ontslaan. Naast de leden zijn er ook andere stakeholders met (beperkte) sanctiemogelijkheden ten opzichte van het bestuur: giften en subsidies kunnen worden gestaakt en cliënten (patiënten en welzijnscliënten) kunnen overstappen naar andere organisaties. Deze sancties zijn echter niet voldoende doeltreffend. Immers, het staken van subsidies en giften is een sanctie die enkel in de toekomst effect heeft, en het veranderen van organisatie door cliënten is niet altijd haalbaar, omdat de keuzemogelijkheid erg beperkt en in sommige gevallen zelfs vrijwel onbestaande is. Vandaar dat er toch nood is aan de correctiemechanismen van non-profit governance om werkelijke controle uit te oefenen (Denef, 2000, blz. 32).

De specifieke financieringsstructuur van VZW's (zonder private aandeelhouders) laat volop ruimte om ook andere stakeholders te betrekken in de beleidsvoering. Waar de organisatie financieel niet direct van *iemand* is, kan de samenwerking immers worden gebouwd op de idee dat de organisatie als het ware van *iedereen* is. Intern kan de werking dus worden gebaseerd op de idee dat de organisatie een samenwerkingsverband is waarin de verschillende actoren die deelnemen aan deze samenwerking, betrokken moeten worden (Coeckelbergh en Siebens, 2001, blz. 152).

C. Bestuur

Het duale bestuurssysteem wordt in vrijwel alle codes betreffende corporate governance als uitgangspunt opgenomen. De nieuwe wet gaat echter nog steeds uit van een moristisch bestuurssysteem. De VZW is niet verplicht een directiecomité op te richten; de wet voorziet alleen in de mogelijkheid om dat te doen. Dat is al een stap vooruit in het debat over non-profit governance, hoewel de invloed door de vrijblijvendheid van de bepaling beperkt zal zijn.

Daarenboven zijn er geen eisen gesteld in verband met de onafhankelijkheid van (minstens) een aantal bestuurders, die (op die manier) een onafhankelijke controle op de werkende bestuurders zouden kunnen uitoefenen. Hoe meer onafhankelijke bestuurders, hoe meer garantie op het nemen van beslissingen die los staan van de belangen van één specifieke stakeholder-groep. De periodieke herverkiezing van de bestuurders komt tegemoet aan het ontbreken van die verplichting. Hierbij moet opgemerkt worden dat het niet altijd evident zal zijn geschikte bestuurders te vinden.

Een andere regel van corporate governance is de scheiding van de functies van voorzitter van de raad van bestuur en van CEO (chief executive officer), zodat een goede en daadwerkelijke controle mogelijk blijft. De nieuwe wet laat hieromtrent volledige keuzevrijheid. Er moet rekening worden gehouden met het feit dat vele VZW's erg kleinschalig zijn, zodat de CEO meestal ook voorzitter van de raad van bestuur is. Hoewel dit niet de ideale governance-praktijk is, zijn er ook in dit geval een aantal suggesties van non-profit governance die een daadwerkelijke controle nastreven. Zo is het raadzaam dat de raad van bestuur minstens tweemaal per jaar officieel vergadert, dat alle beslissingen van de afgelopen maanden worden gecentraliseerd en geakteerd, en dat de financiële rekeningen in detail worden bekeken en besproken. Daarnaast kunnen de leden van de raad van bestuur beter geen familieleden zijn, tenzij de VZW de persoonlijke belangen van de familie afschermt (Coeckelbergh, 2001, blz. 98-102).

D. Comités

In grote organisaties is de instelling van comités een erg belangrijke stap in de richting van non-profit governance. Het gaat om het auditcomité, het remuneratiecomité, het benoemingscomité, het ethisch comité en

eventueel zelfs het (non-profit) governance-comité, dat waakt over de toepassing en het respecteren van een aantal vooropgestelde vereisten van non-profit governance. Het is duidelijk dat dit enkel mogelijk is in grote VZW's. De nieuwe wet bevat hieromtrent geen enkele bepaling.

E. Regeling van belangenconflicten

Het is jammer dat de wetgever deze nieuwe wet niet heeft aangegrepen om te voorzien in specifieke procedures bij belangenconflicten. Statutair kunnen de VZW's de nodige bepalingen over de regeling bij belangenconflicten opnemen. Wanneer niet (volledig) wordt voorzien in een specifieke statutaire belangenregeling, geldt het gemeen recht (de belangenconflictenregelingen binnen het raam van lastgeving). Op het vlak van belangenconflicten had de wetgever eenheid met het vennootschapsrecht kunnen nastreven. Artikel 523 Wetboek Vennootschappen bepaalt dat een bestuurder, indien hij bij een bepaalde beslissing een belang heeft dat tegenstrijdig is met het vennootschapsbelang, dit moet meedelen aan de raad van bestuur vóór de raad een besluit neemt. Deze verklaring dient opgenomen te worden in de notulen. Het doelgebonden karakter van de bevoegdheden van de bestuurders en de loyaliteitsplicht die op hen rust zijn ook elementen van corporate governance. Ze brengen mee dat de bestuurders altijd moeten handelen in het belang van de vennootschap. Ook de goede trouw kan bij de voorkoming en regeling van belangenconflicten haar diensten bewijzen.

Net als bestuurders kunnen ook leden van de algemene vergadering te maken krijgen met een belangenconflict. In het Wetboek Vennootschappen wordt de bevoordeling van een dominerende aandeelhouder tegenover de andere aandeelhouders vermeden door te bepalen dat de beslissingen of verrichtingen van de raad van bestuur tot toekenning van een rechtstreeks of onrechtstreeks vermogensvoordeel aan de referentieaandeelhouders verplicht het voorwerp moeten uitmaken van een informatieve procedure. Het was het "goed bestuur" zeker ten goede gekomen indien de nieuwe wet in vergelijkbare regels had voorzien voor de VZW.

Een beperkte regeling van een belangenconflict kan gevonden worden in de regel dat de akten en beslissingen waarvan de VZW-wet bepaalt dat ze openbaar moeten worden gemaakt, slechts kunnen worden toegewezen aan derden vanaf de dag van de neerlegging (indien de neerlegging volstaat), of vanaf de dag van de bekendmaking in de bijlagen van het Belgisch Staatsblad. Deze bepaling komt de regeling van be-

langenconflicten tussen de VZW en derden ten goede en beoogt een hogere graad van transparantie.

F. Social governance

Op het vlak van social governance kan men de nieuwe wet niet als een succes beschouwen. De wet voorziet in enkele garanties om de verschillende actoren en hun belangen op elkaar af te stemmen. Deze garanties zijn echter erg beperkt en hebben vrijwel uitsluitend betrekking op de kern-stakeholders die ook in het debat over corporate governance (sensu stricto) naar voren komen. De wetgever bekijkt de VZW vanuit een meer vennootschapsrechtelijk standpunt (door zoveel mogelijk de parallel met de vennootschapswetgeving na te streven) en niet vanuit de sociale praktijk (van de instellingen van de welzijns- en gezondheidszorg en de sociale zekerheid). Op het vlak van social governance moet dan ook geconcludeerd worden dat het verenigingsrecht niet volstaat om de belangrijkste principes van social governance te verwezenlijken en dat dus gezocht moet worden naar nieuwe structuren. Deze nieuwe structuren moeten kunnen garanderen dat voldoende aandacht aan de stakeholders wordt gegeven en dat gestreefd wordt naar een situatie van 'checks and balances', waarbij de verschillende stakeholders in beschouwing worden genomen.

Bibliografie

- COECKELBERGH, D. (2001), *Over Corporate Governance of behoorlijk bestuur in de social-profitsector*, Brussel, Ced.Samsom, 130 blz.
- COECKELBERGH, D. en H. SIEBENS (2001), *Ethisch profijt voor social-profitorganisaties? Ethisch social-profitdenken en handelen*, Diegem, Ced.Samsom, 360 blz.
- DENEFF, M. (2000), "Van corporate governance naar non-profit governance: een (meer dan) nodige stap", in: *Social Profit Jaarboek 2000*, Antwerpen, Standaard Uitgeverij, blz. 29-42.
- DENEFF, M. (2002), "De VZW naar komend/nieuw recht?", in: *Recht in beweging, 9de VRG-Alumniidag*, Leuven, VRG, blz. 138-147.
- DEWALLENS, F. (1998), "Een aangepaste beleidsstructuur voor moderne V.Z.W.'s", in: *Social Profit Jaarboek 1998*, Antwerpen, Standaard Uitgeverij, blz. 41-46.
- DEWULF, H. (1999), *Corporate governance, het Belgische perspectief*, Antwerpen/Groningen, Intersentia rechtswetenschappen, 244 blz.
- GEENS, K. (1998), "Over Corporate Governance en dualistische bestuursystemen", in: *Liber Amicorum Roger Blanpain*, Leuven, Die Keure, blz. 715-732.

- HERRINGTON, B. (2000), *Financial and strategic management for nonprofit organizations: a comprehensive reference to legal, financial, management and operations rules and guidelines for nonprofits*, San Francisco, Jossey-Bass, 776 blz.
- PRIMS, H. (2002), *De nieuwe VZW-Wet: wet betreffende de verenigingen zonder winstoogmerk, de internationale verenigingen zonder winstoogmerk en de stichtingen*, Deurne, Kluwer, 134 blz.
- VAN GERVEN, D. (2002), *Handboek verenigingen, de verenigingen zonder rechtspersoonlijkheid, de verenigingen zonder winstoogmerk (VZW), de internationale verenigingen zonder winstoogmerk, de beroepsverenigingen en de buitenlandse verenigingen*, Kalmthout, Biblio, 550 blz.
- VERDEYEN, V. en B. VAN BUGGENHOUT (2002), "Social governance: corporate governance in de instellingen van de sociale zekerheid, de welzijns- en de gezondheidszorg", *Rechtskundig Weekblad* 2002, nr. 37, blz. 1373-1387.
- VERMEULEN, D. (1998), "Over non-, social- en profit zonder meer", in: *Social Profit Jaarboek*, Antwerpen, Standaard Uitgeverij, blz. 1-4.
- WHEELER, D. en M. SILLANPAA (1997), *The stakeholder corporation: a blueprint for maximizing stakeholder value*, Londen, Pitman, 372 blz.
- WYMEERSCH, E. (1997), "Corporate governance: waarheen?", *Tijdschrift voor het Bank- en Financiewezen*, 1997, nr. 9, blz. 602-606.

Abstract

The New Belgian Law on Non-profit Organisations from a Social and Non-profit Governance Point of View

The new Belgian law on non-profit organisations was published in the Belgian Bulletin of Acts, Orders and Decrees on December 11th, 2002. A lot of social institutions (such as institutions of social security, welfare and health care) can or have to be incorporated in (the legal form of) a non-profit organisation. Therefore, it is important to verify to what extent the new law creates possibilities of improving these social institutions' government.

This article elucidates the law on non-profit organisations from a social and non-profit governance point of view. Social and non-profit governance try to implement the nature and challenges of the corporate governance model in the social area. The most important social and non-profit governance principles are disclosure, openness and information, transparency, legitimation, participation and checks and balances.

The legislator has approached the law on non-profit organisations from a merely corporate point of view. That is why this new law does not meet social governance requirements. As a consequence, new structures should be developed and implemented in Belgian law to guarantee checks and balances between the several social stakeholders in a non-profit organisation. This organisation should give the stakeholders the possibility to complement and control each other.