

Nieuwe vzw-wetgeving

***Trial and error***-methode geïllustreerd

Joachim Beddegenoots

In het decembernummer 2002 van *De gids op maatschappelijk gebied* hadden wij al de gelegenheid de nieuwe vzw-wetgeving te becommentariëren. De nieuwe wet was toen net verschenen in het Belgisch Staatsblad, feit – of het heuglijk was, laten we voorlopig in het midden – waarop we vijf jaar hadden moeten wachten. Intussen is het ruim twee jaar later. Hoe evolueerde de wet verder? Zijn de doelstellingen van de hervorming bereikt? Wat leert deze wet ons over het wetgevende werk in België? Laten we enkele pagina's lang uw gids zijn in een verhaal van *trial and error*.

Vooreerst lijkt het nuttig in herinnering te brengen wat de belangrijkste doelstellingen waren van de wetgever toen hij aan het einde van vorige eeuw besloot de vzw-wet – die niet zo lang voordien haar 75-jarig jubileum met stille trom had gevierd – te hervormen. De motieven van de wetgever waren veelvuldig: een rem zetten op het oneigenlijke gebruik van de rechtsvorm vzw (rasechte handelsbedrijvigheid tot zelfs criminele activiteiten); het vergroten van de transparantie van het vzw-landschap zowel t.a.v. buitenstaanders als t.a.v. de leden van de vereniging; het professionaliseren en internationaliseren van de vzw-sector; het in het leven roepen van de 'stichting'. Om deze doelen te bereiken, werden de grote middelen ingezet. Gedurende vijf jaar hebben twee regeringen, van verschillend koloriet, aan de nieuwe wet getimmerd. Zoals hierna zal blijken, ging het jammer genoeg om onvoldoend geschoolde timmerlui.

**TRANSPARANTIE ZOEK**

Sta ons toe deze boude stelling te illustreren. Het begon al bij de publicatie van de wet in

het Belgisch Staatsblad, op 18 oktober 2002. Aangezien die een eigen leven was gaan leiden en de tekst niet overeenstemde met de goedgekeurde wet van 2 mei 2002, werd de publicatie overgedaan op 11 december 2002. Voorbarig, zo leek het, want de wet was nog niet af. Twee belangrijke luiken dienden nog uitgewerkt in koninklijk besluiten: de reglementering inzake de boekhouding van de vzw's en de voorzieningen aangaande de publiciteit m.b.t. de handelingen van de vzw's. De wetgever voorzag dan ook dat de wet in voege zou treden enige tijd na het verschijnen van voormelde koninklijke besluiten. We kunnen ons afvragen waarom een wet wordt goedgekeurd en gepubliceerd die nog niet in



Joachim Beddegenoots is bedrijfsjurist van Groep ARCO, adviseur van Procura vzw en van *Syneco Agence conseil en économie sociale asbl*.

werking kan treden. Om de regerende coalitie toe te laten te pochen met 'haar' realisatie in de lopende regeerperiode?

Met de publicatie van de wet was de kous echter nog niet af. Om een lang en voor de sector pijnlijk verhaal kort te maken, de in 2002 gepubliceerde wet werd sindsdien opnieuw gewijzigd, aangevuld en verduidelijkt door niet minder dan vijf wijzigingswetten, acht uitvoeringsbesluiten én een ministeriële omzendbrief. Maar liefst veertien bijstellingen dus in vierentwintig maanden. Dit terwijl een van de belangrijkste doelstellingen van de wet transparantie was. De lezer weze ervan verwittigd dat '*nemo censetur ingorare legem*', in mensentaal: de overheid gaat ervan uit dat iedereen de wet kent. Bepaald geen lichte opgave als de wetgever op dergelijke manier tewerk gaat. Graag zouden wij kunnen zeggen dat de vzw-regelgeving een uitzondering is en dat het andere wetgevende werk in België van betere kwaliteit is. Graag, maar...

Genoeg kritische bemerkingen. Hoever staan we nu in de vzw-wetgeving? De stroom aan nieuwe reglementen lijkt wel gestold, alles wat nog diende uitgevoerd, lijkt wel verwezenlijkt. De wet is voor de nieuwe vzw's op 1 juli 2003 in werking getreden, de koninklijke besluiten inzake de openbaarmaking van de akten van vzw's en inzake de verschillende op vzw's toepasselijke boekhoudsystemen zijn er. Hoe hebben de vzw's in ons land dit alles verteerd? Wij proberen wat cijfermateriaal hieromtrent te verzamelen. Dat ligt niet voor de hand in België, waar vooralsnog niemand op gestructureerde wijze de kerngegevens van de vzw's lijkt bij te houden. De hiernavolgende cijfers geven we dan ook met enig voorbehoud en zijn veeleer als indicatief dan als volledig exact te beschouwen.

h e t h o o f d s t u k

Een eerste vrees die we zouden kunnen hebben bij het zien van het nagenoeg onontwaaerbare kluwen van reglementering aangaande een sector die voornamelijk draait op vrijwilligerswerk, is dat er sedert de nieuwe wetgeving minder vzw's zouden worden opgericht. De cijfers die Graydon daarover ter beschikking stelt, spreken dit vermoeden echter tegen. Volgende tabel toont dit afdoende aan.

Jaar	2001	2002	2003	2004
Aantal oprichtingen	3.692	3.754	3.973	3.901

(bron: [www.graydon.be](http://www.graydon.be))

Kunnen we dan meer ontbindingen van vzw's vaststellen in de voorbije periode? Telkens na onze voordrachten over de nieuwe wetgeving kregen wij immers steevast de vraag: "Hoe kunnen wij van onze vzw overschakelen naar een feitelijke vereniging om niet langer onder al die wetgeving te vallen?" Deze vraag verreesde het sentiment van een deel van de sector dat men liever opnieuw persoonlijke aansprakelijkheid riskeert voor de activiteiten van de vereniging, dan zich te moeten schikken naar de vzw-wetgeving. Ook hier weer wekt het resultaat van onze opzoekingen verbazing op. Wij kunnen geen significante stijging vaststellen van het aantal ontbindingen alsook van het aantal vragen om advies dien-aangaande.

Jaar	2001	2002	2003	2004
Aantal ontbindingen	1.534	1.718	1.387	1.348

(bron: website Belgisch Staatsblad)

Het lijkt er op dat de vzw-sector, na een eerste lichte paniek, met de nodige sereniteit gereageerd heeft op de nieuwe wetgeving en

besloten heeft op zijn eerder elan verder te gaan. Te sereen wellicht, want van de *circa* 100.000 bestaande vzw's die tegen uiterlijk 31 december 2004 hun statuten hadden moeten aanpassen aan de nieuwe wet, zijn er maximaal om en bij 41.000 (bron: Belgisch Staatsblad) die *iets* aan hun statuten veranderd hebben sinds haar inwerkingtreding. Of al deze wijzigingen gebeurden in het licht van de vzw-wet is niet te achterhalen. Hooguit 40% van de vzw's heeft dus al een poging gedaan om zich in regel te stellen.

### WERKELIJKHEID OVERTREFT VERBEELDING

In hoeverre deze pogingen succesvol zijn - met andere woorden, of de wijzigingen correct zijn en volledig - is zeer de vraag. Slechts een beperkt aantal vzw's riep immers de hulp in van een specialist. Wij vroegen na bij Procura vzw ([www.procura.be](http://www.procura.be)) en Syneco Agence conseil en économie sociale asbl ([www.syneco.be](http://www.syneco.be)) - gespecialiseerde adviesverleners in vzw-aangelegenheden - in welke mate hun ledenaantal en het aantal gevraagde adviezen steeg sedert de nieuwe wet. Aangezien de aansluitingen sinds 2003 in de meeste gevallen gebeurden in functie van hulp bij het aanpassen van de statuten, geeft de evolutie van het ledenaantal een mooie aanwijzing. Bij Procura noteren we nagenoeg een verdubbeling van het aantal leden en een verdrievoudiging van het aantal adviezen. Bij Syneco stellen we een zelfde evolutie vast. Hoewel dit spectaculaire stijgingen zijn die pleiten voor het aanbod aan diensten dat beide organisaties bieden, ontgoochelen de ons meegedeelde cijfers in het licht van het aantal bestaande vzw's.

Joachim Beddegenuots

**De sereniteit die de sector aan de dag legde, was ver te zoeken bij de griffies van de rechtbanken van koophandel.**

”

De eerder vermelde sereniteit die de sector aan de dag legde, was ver te zoeken bij de griffies van de rechtbanken van koophandel. Het zijn zij immers die door de nieuwe vzw-wet een cruciale rol toebedeeld kregen. Niet alleen zijn zij nu verantwoordelijk voor het bijhouden van de vzw-dossiers (voordien werden die bewaard bij de griffies van de rechtbanken van eerste aanleg), tevens zijn ze bij wet aangeduid als doorgeefluik naar het Belgisch Staatsblad voor alle publicaties die de wet aan vzw's oplegt. De wet legt hen

daarbij strikte termijnen op. Dat de griffies moeite hadden met het eenvormig uitvoeren van hun nieuwe taken, blijkt al uit het feit dat de minister van Justitie het nodig achtte in 2004 een omzendbrief te sturen naar alle griffiers met uitleg over hoe zij de wet dienden te interpreteren en de hun toegewezen taken

uitvoeren. Ook dit toont maar weer eens aan dat de werkelijkheid de verbeelding overtreft. Als de griffiers - die toch als kenners dienen beschouwd - al niet uit de wet kunnen afleiden hoe de vzw's zich moeten gedragen bij de neerlegging, kan men dan van de vzw's zélf verwachten dat zij de wet correct toepassen? Hoe dan ook, tegen het einde van de overgangperiode die de wetgever de bestaande vzw's had gegeven om zich te conformeren aan de nieuwe wet, ontstond een enorme stormloop van vzw's die zich alsnog, om vijf vóór twaalf, in regel wilden stellen. Uiteraard konden de griffies deze enorme toevloed aan documenten niet aan en trokken aan de alarmbel. Net zoals destijds bij de invoering van het Wetboek van vennootschappen, werd ook hier *in ultimis* een verlenging toegestaan met één jaar. Zo konden de bestaande vzw's zich alsnog in regel stellen met bepaalde aspecten van de wet, in hoofdzaak het toe-

passen van de nieuwe boekhoudregels en het herzien van de statuten. Laten we hopen dat de vzw's die hun huiswerk nog moeten maken, nu eerder wakker schieten dan enkele weken vóór de einddatum, want een tweede verlenging achten wij weinig waarschijnlijk. De sanctie op niet aangepaste statuten kan immers gaan tot gerechtelijke ontbinding. Hoewel wij hieromtrent geen concrete tekens hebben gezien, mag men verwachten dat, als de wetgever een nieuwe regelgeving uitwerkt, de overheid via haar parketten vroeg of laat zal laten nagaan of ze correct wordt nageleefd. Zoniet riskeert de beoogde transparantie van de sector dode letter te blijven.

## PROBLEMEN VANUIT PRAKTIJK

De problemen met de nieuwe vzw-wetgeving herleiden tot een zekere inertie van de sector om zich in regel te stellen (toegegeven, gedeeltelijk veroorzaakt door de bedroevende manier waarop de regelgeving tot stand kwam), is de waarheid geweld aandoen. In wat volgt stippen we een aantal andere problemen aan die de praktijk van de voorbije twee jaar aan het licht bracht.

Een eerste bedenking die we bij het geleverde werk van de wetgever kunnen maken, is dat hij blijkbaar niet goed op de hoogte is van de wijzigingen die hij in andere domeinen van het recht doorvoert. Hoe kunnen wij anders verklaren dat de artikelen in de vzw-wet die de omzetting regelen van een vzw in een vennootschap met een sociaal oogmerk, nog steeds verwijzen naar de gecoördineerde wetten op de handelsvennootschappen? Die zijn immers sedert 6 februari 2001 (dus ruim vóór de goedkeuring van de vzw-wet) ver-

vangen door het Wetboek van vennootschappen. Zou het niet getuigen van deugdelijk bestuur om bij wijzigingen rekening te houden met andere, al bestaande reglementering?

Ook aangaande een andere vorm van herstructurering van de vzw heeft de wetgever een manifest gebrek aan interesse vertoond. Op geen enkel ogenblik heeft hij eraan gedacht om de fusie van vzw's te regelen. Het lijkt wel of de overheid ervan uitgaat dat vzw's nooit fuseren. Dit terwijl diezelfde overheid in talloze activiteitsdomeinen (denk alleen al maar aan scholen) de actoren in die domeinen, vzw's, dwingt om via fusie aan schaalvergroting te doen. De wetgever heeft hier een gedroomde kans laten liggen om voor de vzw's een even sluitende regeling te voorzien als voor de vennootschappen. Dit terwijl men bijna met 'knippen en plakken' vanuit het Wetboek van vennootschappen een goed systeem had kunnen invoeren. Vzw's die wensen te fuseren, kunnen dit momenteel nog steeds maar enkel via de omweg van ontbinding en vereffening.

Joachim Beddegenoots

**Het lijkt er op dat de vzw-sector, na een eerste lichte paniek, met de nodige sereniteit gereageerd heeft op de nieuwe wetgeving. Te sereen wellicht.**

”

Een volgend probleem is het verplaatsen van de maatschappelijke zetel. Vroeger kon dit door een enkele beslissing van de raad van bestuur, nu moet je zelfs voor deze louter administratieve formaliteit je statuten wijzigen met alle complicaties en kosten vandien. Komt daar nog bij dat

de zetel méér zal moeten worden dan twee tegels in het huis van de secretaris van de vereniging. Op de zetel kunnen immers de leden het inzagerecht, waar we het verder nog over hebben, uitoefenen. Heel het vzw-archief zal daarvoor op de zetel zijn plaats moeten vinden.

Wat te denken van het voorschrift dat de vzw steeds méér leden moet tellen dan bestuurders? Achterliggende idee: het is niet wenselijk dat raad van bestuur en algemene vergadering een identieke samenstelling hebben, wat een effectieve controle op de raad van bestuur onmogelijk zou maken. Heel wat vzw's met weinig leden zien zich hierdoor nu verplicht om ófwel extra (fictieve?) leden aan te trekken ófwel een bestuurder te vragen - los van diens bekwaamheid - zijn mandaat te beëindigen. Had het niet kunnen volstaan met te bepalen dat de samenstelling van de raad van bestuur en van de algemene vergadering niet identiek mogen zijn? Waarom zou een vzw met vier leden geen raad van bestuur van vijf leden mogen hebben, zolang de leden van de algemene vergadering niet allemaal in de raad van bestuur zitten? *A bridge too far*, zo lijkt het wel.

De wet voorziet sedert 2002 in een tweede categorie van mensen aangesloten bij de vereniging: de toetredende leden. Het onderscheid tussen 'werkende, effectieve, actieve leden' en 'niet-werkende, niet-effectieve, passieve, steunende leden' bestond al in de praktijk. Het is dan ook een goede zaak dat de wetgever dit nuttige onderscheid erkent. Het feit dat er in de wet bij de 'echte' leden geen adjectief staat (bijvoorbeeld werkende, actieve...) bemoeilijkt echter de redactie van de statuten. Velen begrijpen immers niet dat, als men in de statuten spreekt van 'leden', men niet ook de toetredende leden beoogt. Bijkomende moeilijkheid is dat *alle* rechten en plichten van dit soort leden in de statuten zelf moeten geregeld worden. Verwijzen naar een huishoudelijk reglement kan niet. Vergeet men bijvoorbeeld in de statuten de uitsluiting

te regelen, dan kan de vzw toetredende leden niet uitsluiten. Volledigheid in de statuten wordt dus cruciaal.

## WANHOOP VAN VZW-BESTUURDERS

Al deze problemen verdwijnen echter in het niet, vergeleken met de totale wanhoop van vzw-bestuurders als zij proberen een statutenwijziging, of zelfs maar een ontslag van een bestuurder, conform de regels neer te leggen op de griffie van de rechtbank van koophandel. Desbetreffend heerste absolute wilkeur. Naargelang van de griffie of zelfs de loketbeambte van eenzelfde griffie legde men de vzw's telkens verschillende eisen

op aangaande vorm en inhoud van de neer te leggen stukken. Sommige vzw's liepen tot vier keer toe, telkens om andere redenen, een weigering op bij het laten aanvaarden van stukken voor neerlegging. Ook hier weer was het werken volgens *trial and error*. Deze karkas-aanstand escaleerde zodanig dat de minister van Justitie besloot in te grijpen. Dat gebeurde bij omzendbrief van 4 oktober 2004, waarin voor tal van aspecten duidelijkheid werd geschapen. Manna uit de hemel. Niettemin blijft het bij Procura en Syneco vragen regenen over hoe een bepaalde neerlegging nu eigenlijk moet gebeuren... Vóór de nieuwe wet stelde dit geen enkel probleem. Het aangepaste systeem van openbaarmaking is een typisch voorbeeld van administratieve 'vermenigvoudiging'.

## DOEL BEREIKT?

Zo belanden we bij de vraag die we in het begin van dit artikel al opwierpen: zijn de doelstellingen van de wetgever bereikt?

Joachim Beddegenoots

**De wetgever is  
blijkbaar niet goed  
op de hoogte van  
de wijzigingen die  
hij in andere domei-  
nen van het recht  
doorvoert.**

”

Wat betreft het tegengaan van het oneigenlijke gebruik van de vzw-vorm, heeft de wet via de strengere boekhoudregels inderdaad wellicht een dam opgeworpen. Vraag is of het niet had kunnen volstaan enkel de heel grote vzw's aan een dergelijk belastend boekhoudsysteem te onderwerpen. Het is immers dáár dat het gebrek aan transparantie voor problemen zorgde. Als er echter aan de hand van die boekhouding geen gerichte controles zullen plaatsvinden op het gebruik van de rechtsvorm vzw, dan zal de 'vzw-sluipweg' verder gebruikt worden door zij die grondige controles op hun activiteiten schuwen.

Transparantie t.a.v. de leden, een andere doelstelling, is volgens de wetgever gegarandeerd door een zeer ruim inzagerecht in zowat alle stukken van de vereniging – te bewaren op de zetel van de vereniging. Beeldt u in dat een lid zich aanbiedt met de vraag alle restaurantbonnetjes in te zien die de vzw heeft terugbetaald aan de bestuurders. Het eten zal nooit meer smaken zoals voorheen. Of nog, er wordt inzage geëist in alle arbeidscontracten van vzw-personeel. Van extreme transparantie (en schending van de *privacy* van werknemers) gesproken.

De professionalisering van de sector dan weer werd noodgedwongen wel bereikt. Dat kan ook niet anders, want elke vzw dient nu zowat een boekhouder in dienst te nemen of minstens te raadplegen om de nieuwe boekhoudregels toe te passen. Deze nood aan professionele bijstand als gevolg van de nieuwe wet, blijkt ook uit het gestegen beroep op hulpverleners zoals Procura en Syneco. Enigszins pervers effect is dat de sector wellicht niet professioneler is beginnen

werken dankzij de wet, maar wel om te kunnen voldoen aan de puur formele vereisten ervan.

Kende de vers ingevoerde 'stichting' het verwachte succes? Met deze maatregel wou men vermijden dat Belgen met hun centjes naar Nederland trokken om daar een stichting-administratiekantoor in het leven te roepen, in plaats van in eigen land. Wij hebben geen weet van enige oprichting van een stichting. Als men er de regels terzake op naslaat, blijken er nog zoveel onduidelijkheden te zijn dat men inderdaad wel twee keer nadenkt vooraleer tot oprichting over te gaan.

## SLOTSOM

Joachim Beddegenoots

**Het aangepaste systeem van openbaarmaking is een typisch voorbeeld van administratieve 'vermenigvoudiging'.**

”

Zo komen we tot ons besluit. Een kleine tien jaar al verlenen wij juridisch advies aan vzw's. In al de jaren voorafgaand aan de nieuwe wet hadden wij nooit het gevoel dat er bijkomende regelgeving nodig was. De doelen die de wetgever naar voren bracht, konden – naar onze mening – voor een groot deel bereikt worden door een meer nauwgezette controle op de naleving van de al bestaande vzw-wetgeving. Is de poging tot professionalisering van een sector die voor een erg groot deel dag-in-dag-uit gedragen wordt door vrijwilligers niet zoiets als de kwadratuur van de cirkel?

De aandachtige lezer had het allicht al begrepen: wij zijn niet onverdeeld gelukkig met de nieuwe vzw-wetgeving. Ondanks onze dagelijkse theoretische en praktische ervaring in het vzw-recht, staan ook wij soms nog voor vragen waarop we geen antwoord weten. De eens zo simpele en begrijpelijke wetgeving is

verworden tot een miskleun van jewelste. Met een hele kudde olifanten heeft men getracht de enkele muggen onder de vzw's dood te slaan. Dat hierbij de ongeveer 100.000 andere bonafide of kleine vzw's de gevolgen hiervan jaar-in-jaar-uit moeten meedragen, was blijkbaar geen beletsel. Dat men bij het herschrijven van de wet geen rekening houdt

**Joachim Beddegenoots**

**Het lijkt wel of de overheid ervan uitgaat dat vzw's nooit fuseren.**

”

met andere al bestaande wetgeving en belangrijke kansen laat liggen om een prangend probleem van de sector op te lossen, kan men enkel betreuren. Laten we samen met alle andere Belgen hopen dat een verlicht regeeringslid nooit op het idee komt dat het Burgerlijk Wetboek wel eens mag gemoderniseerd worden...

## KORT

In december 2002 verscheen de langverwachte nieuwe vzw-wetgeving in het Belgisch Staatsblad.

Vanuit zijn ervaring als adviesverlener aan vzw's uit de meest diverse sectoren, formuleert de auteur een aantal bedenkingen.

Ondanks het feit dat de totstandkoming van de wet vijf jaar in beslag heeft genomen, is het resultaat pover. Talloze correcties en bijsturingen waren nodig. De wetgeving werd bijzonder complex. Bovendien liet de wetgever de kans liggen om de fusie van vzw's eindelijk sluitend te regelen en vergat daarnaast verwijzingen naar ter ziele gegane wetgeving te vervangen door juiste verwijzingen. Gelukkig kan worden vastgesteld dat de *non profit* sector zich niet heeft laten afschrikken door het nieuwe kluwen van wetgeving en dat hij onverminderd zijn werkzaamheden heeft voortgezet, wellicht deels uit onwetendheid omtrent de nieuwe regels die op hem van toepassing zijn. De nieuwe wet bevat een aantal praktische problemen die kort toegelicht worden. Ten slotte worden nog enkele vragen gesteld bij de noodzaak van de nieuwe wetgeving en het succes ervan.