

BESCHERMING GEMEENTELIJKE VRIJWILLIGERS- VERZEKERING TEGEN BESTUURDERS- AANSPRAKELIJKHEID VERKENNEND ONDERZOEK

KLANT

**KENMERK
AUTEUR(S)
DATUM
VERSIE**

Vereniging Sport en Gemeenten | Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport
MB/sb/4452
Inte van der Tuin, Elis Maat en Michiel Blom
7 mei 2025
1.1

Inhoudsopgave

1	Vraagstelling onderzoek	3
1.1	Achtergrond en aanleiding	3
1.2	Vraagstelling onderzoek	3
1.3	Karakter van het onderzoek	4
1.4	Leeswijzer	5
2	Aansprakelijkheidsrisico's vrijwillige bestuurders	6
2.1	Vrijwillige bestuurders konden ook vóór de WBTR aansprakelijk worden gesteld	6
2.2	De WBTR regelt dat vrijwillige bestuurders bij ernstig verwijtbaar handelen in geval van een faillissement, hoofdelijk aansprakelijk kunnen worden gesteld	6
2.3	Maatschappelijke ontwikkelingen dragen bij aan veranderende risicobeleving	7
3	Vrijwilligersverzekeringen in soorten en maten	9
3.1	Vrijwilligersverzekering gemeenten is vangnet gericht op kleinere vrijwilligersorganisaties	9
3.2	Andere verzekeringsvormen voor bestuurlijke aansprakelijkheid en rechtsbijstand hebben vergelijkbare dekkingen, maar soms andere voorwaarden	10
4	Aansprakelijkheidsrisico's en de vrijwilligersverzekering in de praktijk	13
4.1	Beperkt aantal cases bestuurdersaansprakelijkheid voor de rechter; invloed WBTR beperkt	13
4.2	Relatief beperkt beroep gedaan op vrijwilligersverzekeringen	14
4.3	Gemeentelijke vrijwilligersverzekering relatief onbekend bij vrijwilligersorganisaties en bestuurders	15
5	Conclusies en aanbevelingen	17
5.1	Conclusie: WBTR heeft mogelijkheden voor aansprakelijkheidsstelling vrijwillige bestuurders in beperkte mate verruimd; jurisprudentie/casuïstiek is tot nu toe beperkt	17
5.2	Conclusie: WBTR heeft geleid tot meer bewustwording over bestuurdersaansprakelijkheid, maar ook tot onduidelijkheid en een andere risicobeleving	17
5.3	Conclusie: de gemeentelijke vrijwilligersverzekering is bedoeld als vangnet voor vrijwillige bestuurders en gericht op relatief kleinere vrijwilligersorganisaties	18
5.4	Conclusie: de gemeentelijke vrijwilligersverzekering biedt niet voor alle vrijwilligersorganisaties voldoende dekking tegen bestuurdersaansprakelijkheidsrisico's	18
5.5	Aanbeveling: versterk ondersteuningsstructuur vrijwillige bestuurders rond bestuurdersaansprakelijkheidsrisico's en verzekeringen	19
5.6	Aanbeveling: borg in gezamenlijkheid dat de gemeentelijke vrijwilligersverzekering <i>up to date</i> blijft	19
A.	Onderzoeksverantwoording	21

1 Vraagstelling onderzoek

1.1 Achtergrond en aanleiding

De invoering van de Wet bestuur en toezicht rechtspersonen (WBTR) in 2021 heeft gevolgen voor vrijwillige bestuurders van verenigingen. Deze wet, die is ontworpen om de governance en het toezicht binnen verenigingen en stichtingen te verbeteren, legt extra verantwoordelijkheden en verplichtingen op aan bestuurders. Zo moeten zij nu voldoen aan striktere eisen op het gebied van transparantie, verslaglegging en interne controlemechanismen. Hoewel deze maatregelen bedoeld zijn om de integriteit en het vertrouwen in verenigingen te versterken, kunnen ze ook een drempel vormen voor vrijwilligers om bestuursfuncties te vervullen, gezien de toegenomen complexiteit en verantwoordelijkheid. De WBTR verduidelijkt ook de aansprakelijkheid van (vrijwillige) bestuurders. Bij (verondersteld) ernstig verwijtbaar handelen, met name bij ernstig taakverzuim bij een faillissement, kunnen bestuurders hoofdelijk aansprakelijk worden gesteld.

Met de vrijwilligersverzekering maken gemeenten het mogelijk dat vrijwilligers, inclusief vrijwillige bestuurders, verzekerd zijn tegen veelvoorkomende schades. Als de gemeente ervoor kiest om de vrijwilligersverzekering af te sluiten, betaalt de gemeente een premie volgens vaste normbedragen aan de verzekeraar. Vrijwilligers hoeven zich hier niet separaat voor aan te melden, maar zijn automatisch verzekerd. De gemeentelijke vrijwilligersverzekering biedt ook een vorm van dekking voor bestuurdersaansprakelijkheid voor vrijwilligers en dekking voor rechtsbijstand.

Er zijn signalen dat de vrijwilligersverzekering verenigingen en bestuurders onvoldoende beschermt tegen bestuurdersaansprakelijkheid. Een op 2 december 2024 ingediende, aangenomen motie van Kamerlid Van Dijk, c.s. vraagt bijvoorbeeld aandacht voor dit vraagstuk, onder andere door te verzoeken om een onderzoek "of de huidige vrijwilligersverzekering verenigingen en bestuurders voldoende beschermt"¹.

1.2 Vraagstelling onderzoek

De Vereniging Sport en Gemeenten (VSG) en het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) hebben Significant Public gevraagd een verkennend onderzoek uit te voeren met de volgende vraagstelling: **In hoeverre biedt de vrijwilligersverzekering bescherming aan verenigingen en hun besturen, mede in het kader van de invoering van de WBTR?**

Het onderzoek draagt bij aan mogelijke verbeteringen in de vrijwilligersverzekering met het oog op de rechtsbescherming van bestuurders. Het onderzoek richt zich specifiek op bestuurdersaansprakelijkheidsrisico's en de verzekering van kosten voor rechtsbijstand. De vrijwilligersverzekering is veel breder (bijvoorbeeld verzekering bij ongevallen of schade aan eigendommen); dat valt buiten de scope van het onderzoek.

Op basis van doel en vraagstelling van het onderzoek hebben we onderzoeksvragen opgesteld, die te categoriseren zijn in vier blokken (zie figuur 1). Er zit een volgorde in de vier blokken.

¹ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-36600-XVI-126.odt>.

Onderzoeksvragen

Blok A: Context en probleemverkenning

1. Welke (aansprakelijkheids)risico's lopen vrijwillige bestuurders precies op basis van (met name) de WBTR?
2. Bereik/dekking:
 - a. Wat is het bereik van de vrijwilligersverzekering (in ieder geval het aantal gemeenten dat het aanbiedt)?
 - b. Welke aanbieders van een vrijwilligersverzekering zijn er, en welk marktaandeel hebben zij bij benadering?
 - c. In hoeverre biedt de vrijwilligersverzekering dekking bij mogelijke aansprakelijkheidskwesties, op grond van de verzekeringsvoorwaarden? Wat is de maximale dekking? Zijn hierin verschillen tussen aanbieders?
 - d. In welke gevallen en onder welke voorwaarden keert deze verzekering *niet* uit?
 - e. Wordt in het kader van de vrijwilligersverzekering ook in vergoeding van kosten voor rechtsbijstand voorzien, en zo ja in welke gevallen?
3. Welke andere verzekeringsopties hebben verenigingen en hun bestuurders om zich te beschermen tegen (aansprakelijkheids)risico's, naast de vrijwilligersverzekering?

Blok B: Vrijwilligersverzekering in de praktijk

4. Zijn er (sinds 2021) gevallen bekend waarin de vrijwilligersverzekering in het kader van bestuurdersaansprakelijkheid heeft uitgekeerd? En voor rechtsbijstand?
5. In hoeverre biedt de verzekering in de praktijk dekking bij mogelijke aansprakelijkheidskwesties? Welke ervaringen zijn er?
6. Is er jurisprudentie bekend? Is bekend of er schikkingen zijn getroffen?
7. In hoeverre is de vrijwilligersverzekering bekend bij de lokale vrijwilligersorganisaties en hun besturen? Hoe wordt hier landelijk en lokaal over gecommuniceerd?

Blok C: Conclusies

8. Lopen vanuit het oogpunt van verzekeraarbaarheid bestuurders van vrijwilligersorganisaties realistisch gezien een onverantwoord groot (financieel) risico? Waarom wel/ niet?

Blok D: Aanbevelingen

9. Op welke onderdelen en hoe kan de vrijwilligersverzekering worden verbeterd met het oog op de rechtsbescherming van bestuurders?

Figuur 1. Gecategoriseerde onderzoeksvragen

1.3 Karakter van het onderzoek

Het onderzoek heeft een praktisch en verkennend karakter, en de beoogde tijdslijnen zijn relatief kort. We hebben daarom primair gekozen voor de onderzoeksinstrumenten **interviews en deskresearch**. We vonden het daarbij belangrijk om niet alleen met de koepels en de sectorvertegenwoordigers te spreken, maar ook met het 'veld' zelf, om zo veel mogelijk praktijkervaringen op te halen. Verder vinden we het belangrijk om veel verschillende stakeholders te spreken, zodat we perspectieven en belangen naast elkaar kunnen zetten, en feiten zo goed mogelijk kunnen (onder)scheiden van beelden en meningen.

Onze rol als onderzoeker is primair om praktijkervaringen van diverse betrokkenen onafhankelijk, objectief en zo feitelijk mogelijk te inventariseren. Deze informatie hebben wij gecombineerd met de resultaten van deskresearch, zoals een analyse van de dekking van uiteenlopende verzekeringsproducten. Voorliggende onderzoeksrapportage biedt richting voor mogelijke verbeteringen in de vrijwilligersverzekering en dient als een objectieve basis voor verdere beleidsontwikkeling.

1.4 Leeswijzer

Dit onderzoeksrapport is als volgt opgebouwd:

- a. Hoofdstuk 2 gaat over de aansprakelijkheidsrisico's die vrijwillige bestuurders volgens de wet lopen;
- b. In hoofdstuk 3 gaan we in op de gemeentelijke vrijwilligersverzekering en andere verzekeringen die dekking bieden voor bestuurlijke aansprakelijkheid en rechtsbijstand;
- c. Hoofdstuk 4 gaat aan de hand van casuïstiek en ervaringen in verschillende sectoren in op aansprakelijkheidsrisico's die vrijwillige bestuurders in de praktijk lopen en de dekking die de vrijwilligersverzekering daarvoor biedt;
- d. In hoofdstuk 5 presenteren we onze conclusies en aanbevelingen;
- e. Bijlage A bevat een beknopte onderzoeksverantwoording.

2 Aansprakelijkheidsrisico's vrijwillige bestuurders

Dit hoofdstuk beschrijft de aansprakelijkheidsrisico's die vrijwillige bestuurders lopen volgens de wet. We beschrijven aansprakelijkheidsgronden in het Burgerlijk Wetboek op basis waarvan vrijwillige bestuurders ook vóór de komst van de WBTR aansprakelijk konden worden gesteld en bespreken hoe de WBTR verandering heeft gebracht in de aansprakelijkheidsrisico's voor vrijwillige bestuurders. Ook plaatsen we deze onderwerpen in hun maatschappelijke context.

2.1 Vrijwillige bestuurders konden ook vóór de WBTR aansprakelijk worden gesteld

Vóór de inwerkingtreding van de WBTR was het reeds mogelijk om vrijwillige bestuurders hoofdelijk aansprakelijk te stellen. Hier zijn twee wettelijke gronden voor in het Burgerlijk Wetboek (BW):

- a. Onbehoorlijk bestuur (art. 2:9 BW): een bestuurder kan aansprakelijk worden gesteld wanneer diegene schade heeft toegebracht aan de vereniging of stichting dankzij onbehoorlijke vervulling van de bestuurstaken. Bestuurders zijn niet alleen verantwoordelijk voor hun eigen handelen, maar kunnen ook aansprakelijk worden gesteld voor het nalaten te voorkomen dat een medebestuurder op onbehoorlijke manier bestuurt.
- b. Onrechtmatige daad (art. 6:162 BW): een bestuurder kan aansprakelijk worden gesteld wanneer diegene schade heeft toegebracht aan een derde dankzij een opzettelijke of onbehoorlijke gedraging.

Of sprake is van onbehoorlijk bestuur of een onrechtmatige daad, wordt bepaald op basis van het zogeheten ernstig verwijt-criterium. De bestuurder treft ernstig verwijt wanneer geen ander redelijk denkend bestuurder hetzelfde zou hebben gehandeld als zich heeft voorgedaan. Lang niet elke fout kan er dus toe leiden dat een bestuurder aansprakelijk wordt gesteld voor geleden schade. Van ernstig verwijt kan sprake zijn wanneer bijvoorbeeld grote financiële beslissingen niet goed zijn voorbereid of de administratie is verwaarloosd. Bij de beoordeling van de verwijtbaarheid van de bestuurder houdt de rechter rekening met de omstandigheden. Zo wordt er vaak milder geoordeeld over vrijwillige bestuurders, maar worden er bijvoorbeeld ook hogere eisen gesteld aan een penningmeester die in diens professionele leven accountant is met de verwachting dat diegene meer kennis heeft van boekhoudkundige zaken. De acties van een bestuurder worden sneller als ernstig verwijtbaar beoordeeld wanneer diegene heeft gehandeld in strijd met de statuten, en dit de oorzaak van de geleden schade is. Op beide gronden, zowel onbehoorlijk bestuur als onrechtmatige daad, kan de bestuurder persoonlijk aansprakelijk worden gesteld, wat betekent dat er aanspraak kan worden gemaakt op diens privévermogen.

2.2 De WBTR regelt dat vrijwillige bestuurders bij ernstig verwijtbaar handelen in geval van een faillissement, hoofdelijk aansprakelijk kunnen worden gesteld

De directe aanleiding voor de WBTR was het rapport van de Commissie Behoorlijk Bestuur. Er was sprake van misstanden in semipublieke instellingen met de rechtsvorm vereniging of stichting, zoals onderwijsinstellingen of woningcorporaties. De Commissie concludeerde dat het bestuur van dergelijke instellingen moest worden verbeterd.² In navolging hiervan legt de WBTR vast wat 'behoorlijk bestuur' inhoudt. De wetgeving stelt eisen aan intern toezicht en checks and balances. Verenigingen en stichtingen worden in veel gevallen geacht deze eisen te verankeren in hun statuten.

² Commissie Behoorlijk Bestuur (2013). Een lastig gesprek. [Link](#)

Een van de centrale onderdelen van de WBTR zijn regels die de aansprakelijkheid van bestuurders van verenigingen en stichtingen verduidelijken in geval van faillissement vanwege onbehoorlijke taakvervulling.³ Daarnaast bevat de WBTR onder andere een wettelijke grondslag voor bepaalde bestuursmodellen en kunnen bestuurders worden uitgesloten van besluitvorming in geval van belangenverstrengeling.

De WBTR biedt een curator duidelijke handvatten voor het aansprakelijk stellen van bestuurders in geval van faillissement van een vereniging of stichting. De impact van de WBTR is voor bestuurders van semipublieke verenigingen en stichtingen een stuk groter dan voor bestuurders van informele en niet-commerciële verenigingen en stichtingen. De laatste categorie is het soort organisatie waarop dit onderzoek zich richt; bestuurders hiervan vervullen de bestuursfunctie vrijwillig. Voorbeelden zijn sportverenigingen, cultuur- en welzijnsverenigingen of stichtingen die in buurten actief zijn. In tegenstelling tot vrijwillige bestuurders hebben bestuurders van semipublieke instellingen te maken met het zogeheten bewijsvermoeden. Blijkt de boekhouding onvoldoende op orde in geval van faillissement, dan wordt dat als vermoeden van bewijs voor onbehoorlijke taakvervulling gezien. De bewijslast wordt bij de bestuurder gelegd, waarmee diegene gemakkelijker aansprakelijk gesteld kan worden. Dit bewijsvermoeden werd voor vrijwillige bestuurders te streng geacht en is daarom niet op hen van toepassing verklaard in de WBTR. Desalniettemin kunnen ook vrijwillige bestuurders in navolging van de WBTR bij ernstig verwijtbaar handelen, met name bij ernstig taakverzuim bij een faillissement, hoofdelijk aansprakelijk worden gesteld. De WBTR heeft daartoe voorzien in een aantal wijzigingen van wetsartikelen in het Burgerlijk Wetboek.

Hoewel de WBTR de mogelijkheden voor aansprakelijkheidsstelling van vrijwillige bestuurders maar in beperkte mate heeft gewijzigd, heeft de WBTR impact op vrijwillige bestuurders. Zo benadrukt de nieuwe regelgeving de noodzaak van het goed inregelen van het bestuur en is hierover meer bewustzijn ontstaan bij verenigingen en stichtingen. Anderzijds is er ook onrust ontstaan over de WBTR. Hoewel het ministerie van Justitie en Veiligheid en andere partijen hebben geïnvesteerd in het goed informeren van vrijwillige bestuurders, bestond, en deels bestaat, er onder verenigingen en stichtingen onduidelijkheid over wat er precies van hen verwacht wordt. Het Register voor Verenigingsbestuurders (RVVB) concludeert op basis van eigen onderzoek dat vrijwillige bestuurders zich zorgen maken over de aansprakelijkheidsrisico's die zij lopen.⁴ Respondenten in ons onderzoek geven aan dat 'bestuurdersaansprakelijkheid' voor veel (potentiële) bestuurders een complex onderwerp is waarover al snel misvattingen bestaan. Daarnaast hebben enkele (commerciële) partijen aanbod ontwikkeld dat bestuurders kan helpen om zich te beschermen tegen risico's die de WBTR met zich meebrengt. Een voorbeeld van dit aanbod is een WBTR-stappenplan. Dergelijk aanbod wekt volgens sommige respondenten de suggestie dat de risico's onder invloed van de WBTR sterk zijn toegenomen en voedt daarmee volgens hen de zorg bij vrijwillige bestuurders om persoonlijk aansprakelijk gesteld te worden.

2.3 Maatschappelijke ontwikkelingen dragen bij aan veranderende risicobeleving

Een aantal maatschappelijke ontwikkelingen draagt volgens respondenten bij aan (het gevoel) dat aansprakelijkheidsrisico's voor vrijwillige bestuurders in de laatste jaren zijn toegenomen:

- a. Vrijwillige bestuurders ervaren een toegenomen regeldruk dankzij een toenemend scala aan wet- en regelgeving waaraan zij moeten voldoen. Denk bijvoorbeeld aan verplichtingen vanuit belastingregelgeving, de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) én de WBTR. De

³ Ministerie van Justitie en Veiligheid (2021). Gevolgen Wet bestuur en toezicht rechtspersonen voor verenigingen en stichtingen. [Link](#)

⁴ Register voor Verenigingsbestuurders (2024). Onderzoek risico's en bescherming verenigingsbestuurders.

WBTR wordt als complex ervaren, horen we van respondenten en lezen we in onderzoek.⁵ Er is volgens respondenten een aanzienlijke tijdsinvestering nodig om te begrijpen welke verplichtingen al dan niet van toepassing zijn, wat het plezier van het besturen kan wegnemen.⁶ Omdat voor bestuurders onvoldoende duidelijk is wanneer zij aan de regels voldoen, kan dit zorgen rondom aansprakelijkheidsstelling aanwakken. Dit kan potentiële nieuwe bestuursleden afschrikken.

- b. Juridisering van de samenleving wordt regelmatig genoemd als belangrijke contextfactor. Men gaat naar de ervaring van sommige respondenten bij een geschil sneller over tot een juridische procedure, waardoor de kans voor een vrijwillige bestuurder om aansprakelijk gesteld te worden, zou toenemen. Ook als het niet tot een gerechtelijke procedure komt, kunnen dergelijke juridische procedures tot stress leiden bij bestuurders;
- c. Volgens sommige respondenten hebben (met name sport)verenigingen een deel van de accommodaties vaker in eigendom, in plaats van dat ze accommodaties huren van hun gemeente. Ook nemen ze volgens respondenten vaker beheertaken van de gemeente over. Het gaat hierbij met name over clubgebouwen. Verenigingen met accommodaties in eigen beheer of eigendom hebben te maken met grotere financiële uitdagingen, omdat zij rekening moeten houden met onderhoud en investeringen.⁷ Omdat de financiële beslissingen die zij nemen over grotere bedragen gaan, nemen de (financiële) risico's navenant toe. Een landelijk overzicht over exploitatievormen van sportaccommodaties en eventuele veranderingen die hierin optreden, ontbreekt.⁸ We kunnen daardoor niet de ordegrrootte van de toename van dergelijke risico's nader duiden.

⁵ SIRA Consulting (2023). Regeldruk bij vrijwilligersorganisaties en filantropische instellingen. [Link](#)

⁶ SIRA Consulting (2023). Regeldruk bij vrijwilligersorganisaties en filantropische instellingen. [Link](#)

⁷ Mulier Instituut (2024). Financiële weerbaarheid sportverenigingen. Voorstudie naar objectief beeld over financiën sportverenigingen. [Link](#)

⁸ Mulier Instituut (2019). Exploitatie van sportaccommodaties. Een verkennende studie. [Link](#)

3 Vrijwilligersverzekeringen in soorten en maten

In dit hoofdstuk bespreken wij de verzekeringen voor bestuurdersaansprakelijkheid en rechtsbijstand die beschikbaar zijn voor verenigingen en stichtingen. Wij besteden eerst, in paragraaf 3.1, aandacht aan de kenmerken van de vrijwilligersverzekering die gemeenten kunnen afsluiten. Daarna, in paragraaf 3.2, beschrijven wij de kenmerken van verzekeringen die vrijwilligersorganisaties zelf kunnen afsluiten, ofwel individueel ofwel collectief via een koepelorganisatie.

3.1 Vrijwilligersverzekering gemeenten is vangnet gericht op kleinere vrijwilligersorganisaties

De vrijwilligersverzekering voor gemeenten is in 2008 ontwikkeld naar aanleiding van de motie Slob⁹, waarin wordt gevraagd om meerjarig middelen beschikbaar te stellen voor het mogelijk maken van een vrijwilligersverzekering.¹⁰ VNG heeft de verzekering in samenwerking met Centraal Beheer ontwikkeld. Het doel van de verzekering was en is om te zorgen voor een vangnet om te voorkomen dat vrijwilligers stoppen met hun inzet vanwege ervaren risico's. De verzekering is niet bedoeld ter vervanging van verzekeringen die verenigingen en stichtingen zelf afsluiten. De verzekering heette in de beginjaren de 'VNG vrijwilligersverzekering', maar de betrokkenheid van VNG was beperkt tot het bekend maken van het product en doorverwijzen naar de verzekeraars. Sinds kort is VNG niet meer betrokken bij de vrijwilligersverzekering en wordt nu kortweg gesproken over 'vrijwilligersverzekering'.

Het grootste deel van de gemeenten heeft de gemeentelijke vrijwilligersverzekering afgesloten voor de meest voorkomende schades voor vrijwilligers die actief zijn in de gemeente en/of in de gemeente wonen.¹¹ Centraal Beheer is de enige verzekeraar die op dit moment deze gemeentelijke vrijwilligersverzekering aanbiedt. Respondenten die werkzaam zijn bij gemeenten geven aan dat de kosten voor gemeenten relatief beperkt zijn in vergelijking met andere verzekeringen. De verzekeringspremie wordt berekend op basis van het aantal inwoners van een gemeente. Per gemeente geldt voor het onderdeel bestuurdersaansprakelijkheid een maximaal uit te keren bedrag van 500.000 euro per verzekeringsjaar voor alle aanspraken in die gemeente samen. Dit maximum bedrag is standaard voor alle gemeenten, ongeacht het aantal inwoners en/of het aantal verenigingen en stichtingen dat actief is binnen de gemeente.

De vrijwilligersverzekering voor gemeenten is, zoals gezegd, bedoeld als vangnet voor vrijwilligers en kleinere verenigingen en stichtingen die zelf geen verzekering hebben afgesloten. De verzekering biedt in de meeste gevallen geen 'primaire dekking'. Het gaat bij de meeste modules om een 'secundaire dekking': bij een eventuele schade gaan een individueel afgesloten verzekering en/of een verzekering afgesloten door een vereniging (zie paragraaf 3.2) voor. Vrijwilligers kunnen een claim indienen bij de gemeente, die

⁹ Kamerstukken 2008/2009, 31 700, nr. 17.

¹⁰ Er is hiervoor initieel een bedrag van 4 miljoen euro, niet geoormerkt, aan het Gemeentefonds toegevoegd. Gemeenten ontvangen hun aandeel hiervan, ongeacht of ze daadwerkelijk een vrijwilligersverzekering hebben afgesloten. Genoemd bedrag heeft sinds 2008 meegelopen in de reguliere indexatie van het Gemeentefonds.

¹¹ Volgens aanbieder Centraal Beheer hebben bijna alle gemeenten (minimaal 300) de verzekering bij hen afgesloten. Een steekproef onder 100 gemeenten uitgevoerd voor dit onderzoek laat zien dat het merendeel van de gemeenten op de website informatie deelt over de vrijwilligersverzekering die zij hebben afgesloten.

deze vervolgens aan Centraal Beheer doorgeeft.¹² De vrijwilliger en de gemeente worden beide van de terugkoppeling op de hoogte gesteld.

De focus van de vrijwilligersverzekering ligt voor een belangrijk deel op de bescherming van individuele vrijwilligers in het algemeen en niet specifiek op de bescherming van vrijwillige bestuurders. De verzekering voor gemeenten van Centraal Beheer heeft als standaard onderdelen een aansprakelijkheidsverzekering, een ongevallenverzekering en een eigendommenverzekering voor vrijwilligers. Daarvan biedt de ongevallenverzekering als enige wel 'primaire dekking'. Verder biedt Centraal Beheer een aantal optionele onderdelen aan, waaronder een bestuurdersaansprakelijkheidsverzekering en rechtsbijstandverzekering voor vrijwilligers. Het (maximaal) verzekerde bedrag van de bestuurdersaansprakelijkheidsverzekering is 500.000 euro per aanspraak en per verzekeringsjaar voor alle vrijwillige bestuurders en toezichthouders binnen de gemeente opgeteld. Bij rechtsbijstand bij strafrecht is het (maximaal) verzekerde bedrag 40.000 euro voor alle aanspraken van vrijwilligers gezamenlijk en bij verhaalsrechtsbijstand is er geen maximum.

Gemeenten maken verschillende keuzes in het wel of niet opnemen van de modules bestuurdersaansprakelijkheid en rechtsbijstand in de verzekering. Volgens Centraal Beheer hebben bijna alle gemeenten gekozen voor de volledige dekking, op een paar uitzonderingen na. De gemeente Rotterdam, die we hebben gesproken voor dit onderzoek, heeft bijvoorbeeld geen bestuurdersaansprakelijkheidsverzekering voor vrijwilligers afgesloten.

Anders dan voor de andere modules geldt voor de bestuurdersaansprakelijkheidsverzekering een belangrijke voorwaarde die tot gevolg heeft dat niet alle verenigingen en stichtingen er aanspraak op kunnen maken: het maximum balanstotaal van een vereniging of stichting mag niet hoger zijn dan 500.000 euro.¹³ Dit betekent in de praktijk dat de gemeentelijke vrijwilligersverzekering bescherming biedt aan bestuurders van relatief kleinere verenigingen en stichtingen en geen vangnet biedt voor bestuurders van grotere verenigingen en stichtingen, die vaak een eigen accommodatie hebben. Sinds 2008 zijn er geen substantiële wijzigingen geweest in de inhoud en financiële dekking van de vrijwilligersverzekering, met uitzondering van de definitie van 'vrijwilliger'. Ook de komst van de WBTR was voor Centraal Beheer geen aanleiding om aanpassingen te doen. Volgens Centraal Beheer heeft de voorwaarde in de module bestuurdersaansprakelijkheid van het maximum balanstotaal voor een vereniging of stichting nooit ter discussie gestaan.

3.2 Andere verzekeringsvormen voor bestuurlijke aansprakelijkheid en rechtsbijstand hebben vergelijkbare dekkingen, maar soms andere voorwaarden

Verenigingen en stichtingen kunnen, naast de dekking die de gemeentelijke vrijwilligersverzekering biedt, ook individueel bij een verzekeraar een verzekering afsluiten voor onder andere bestuurdersaansprakelijkheid en rechtsbijstand. Dit gebeurt vaak via tussenpersonen. Verschillende verzekeraars bieden dit type verzekering aan voor verenigingen en stichtingen, bijvoorbeeld Centraal Beheer (los van de gemeentelijke vrijwilligersverzekering), Markel, Zurich met ClubZeker als tussenpersoon, en Interpolis. Inhoudelijk zijn deze verzekeringen grotendeels vergelijkbaar, met elkaar en met de gemeentelijke vrijwilligersverzekering. Kijkend naar financiële aspecten zoals de maximale dekking lopen de verschillende verzekeringsopties verder uiteen (zie onderstaand kader).

¹² Dit tenzij de gemeente en Centraal Beheer andere afspraken hebben gemaakt.

¹³ Het balanstotaal is het totaal van alle activa (bezittingen) of passiva (eigen vermogen en schulden) van de rechtspersoon. Het balanstotaal van de rechtspersoon moet over de drie jaar voorafgaand aan het lopende verzekeringsjaar gemiddeld minder dan 500.000 euro zijn.

Vrijwilligersverzekeringen onderling vergeleken

In grote lijnen bieden de verschillende verzekeringsopties, inclusief de gemeentelijke vrijwilligersverzekering, dekking voor inhoudelijk vergelijkbare gevallen:

- Alleen financiële schade die is veroorzaakt door het handelen of nalaten van de desbetreffende bestuurder wordt gedekt;
- Personen die niet als bestuurder bij de KvK zijn geregistreerd, maar wel bestuurshandelingen verrichten, zijn gedekt;
- Er is de mogelijkheid tot uitloopekking, wat betekent dat bestuurders in de jaren na opheffing van een vereniging of stichting zijn gedekt voor beslissingen die ten tijde van het bestaan van de vereniging of stichting zijn gemaakt. Bij de gemeentelijke vrijwilligersverzekering blijft de dekking doorlopen zolang als de gemeente verzekerd is;
- Er is dekking wanneer een schriftelijke vordering tot vergoeding van schade is gemaakt ('aanspraak') en/of wanneer de bestuurder aansprakelijk is volgens (in Nederland en de Europese Unie) geldende wetten en regels;
- Als de bestuurder die een claim indient, heeft gefraudeerd of met opzet schade heeft veroorzaakt, is er geen dekking. Ook voor boetes en dwangsommen is er geen dekking;
- Rechtsbijstand en/of verweerkosten worden meestal alleen gedekt in zoverre het verweer de schade die de verzekering dekt, kan beperken. Als het gaat om schade die niet door de verzekering wordt gedekt, is er geen dekking voor verweer. De verzekeraar regelt het verweer.

Er zijn verschillen in de jaarlijkse premies, maximale balanstotalen en maximale dekkingen. Zoals te zien in tabel 1, liggen het maximale balanstotaal en de maximale dekking van de gemeentelijke vrijwilligersverzekering op een relatief laag niveau.

Verzekeraar*	Jaarlijkse premie	Maximale balanstotaal	Maximale dekking
Centraal Beheer – module bestuurders-aansprakelijkheids-verzekering	Afhankelijk van het inwoneraantal	€ 500.000	€ 500.000/jaar per gemeente
Collectieve verzekering van ClubZeker, verzekerd bij Zurich	€ 99/jaar	n.v.t.	€ 250.000/aanspraak € 5.000.000/jaar (voor alle deelnemende partijen tezamen)
Markel – basis**	€ 150/jaar tot € 750/jaar (afhankelijk van de gekozen maximale dekking)	< € 5.000.000	€ 100.000/jaar tot € 2.500.000/jaar

* Deze bedragen zijn niet online te vinden voor de bestuurdersaansprakelijkheidsverzekeringen van Interpolis en Centraal Beheer (waarbij het gaat om de 'reguliere', die onder andere verenigingen en stichtingen zelf af kunnen sluiten).

** Markel biedt ook een maatwerkproduct aan.

Tabel 1. Jaarlijkse premies, maximale balanstotalen en maximale dekkingen van bestuurdersaansprakelijkheidsverzekeringen

Daarnaast biedt een deel van de koepelorganisaties, zoals sportbonden, een collectieve verzekering aan voor hun leden. De collectieve verzekering kan op twee manieren zijn georganiseerd: de ene mogelijkheid is dat alle bij de koepel aangesloten vrijwilligersorganisaties automatisch zijn verzekerd via de koepel en de andere mogelijkheid is dat aangesloten vrijwilligersorganisaties ervoor kunnen kiezen om tegen betaling deel te nemen aan een collectieve verzekering.

Het collectieve aanbod van koepelorganisaties bestaat over het algemeen uit een ongevalverzekering en een aansprakelijkheidsverzekering voor vrijwilligers en verenigingen. Een deel van de koepels biedt ook een collectieve verzekering voor bestuurdersaansprakelijkheid aan, die in de meeste gevallen optioneel/facultatief is. Minder vaak wordt daarnaast ook een optionele rechtsbijstandverzekering aangeboden. Voorbeelden van koepelorganisaties die een collectieve verzekering aanbieden zijn de Koninklijke Nederlandse Muziek Organisatie (KNMO) die een collectieve verzekering van Markel aanbiedt voor zaak- en letselschade en persoonlijke aansprakelijkheid en Scouting Nederland met een collectieve verzekering van Quintus voor ongevallen en persoonlijke aansprakelijkheid en de mogelijkheid om aanvullend te kiezen voor bestuurdersaansprakelijkheid en/of rechtsbijstand.

De Nederlandse Volleybalbond (NeVoBo) heeft recent via Zeker in Sport een contract getekend voor een collectieve bestuurdersaansprakelijkheidsverzekering waarmee alle verenigingen die lid zijn van de NeVoBo verzekerd zijn. NeVoBo betaalt deze verzekering, omdat dit relatief goedkoper is en de bond hoopt dat deze verzekering een drempel wegneemt voor potentiële bestuurders om bestuurstaken binnen verenigingen op te pakken. NOC*NSF heeft onder twintig grote sportbonden een inventarisatie uitgevoerd van verzekeringen die worden aangeboden. Van deze twintig bonden bieden dertien een collectieve bestuurdersaansprakelijkheidsverzekering aan. Voor zover wij hebben kunnen nagaan is de NeVoBo de enige bond die de bestuurdersaansprakelijkheidsverzekering collectief heeft geregeld zonder dat verenigingen stappen hoeven te zetten om hierbij aan te sluiten.

4 Aansprakelijkheidsrisico's en de vrijwilligersverzekering in de praktijk

In dit hoofdstuk bespreken we hoe aansprakelijkheidsrisico's voor vrijwillige bestuurders en verzekeringen die deze risico's moeten afdekken, uitpakken in de praktijk. Eerst zetten we uiteen welke casuïstiek we hebben gevonden, vervolgens beschrijven we de claims die worden gemaakt op het gebied van bestuurdersaansprakelijkheidsverzekeringen voor vrijwilligers en beschrijven we in hoeverre de gemeentelijke vrijwilligersverzekering al dan niet bekend is bij vrijwilligers en bestuurders van verenigingen en stichtingen.

4.1 Beperkt aantal cases bestuurdersaansprakelijkheid voor de rechter; invloed WBTR beperkt

De casus Ankaraspor¹⁴ is voor zover bekend de meest recente casus waarover een rechter uitspraak heeft gedaan.¹⁵ Deze casus betrof de bouw en betaling van een nieuwe sportkantine voor de Amsterdamse amateurvoetbalvereniging Ankaraspor. Er staat een bedrag van 333.000 euro open bij bouwbedrijf Klies & Jozef, maar de vereniging blijkt dit bedrag niet te kunnen betalen. Het bouwbedrijf heeft twee bestuurders van de vereniging hoofdelijk aansprakelijk gesteld onder de noemer van onbehoorlijk bestuur, met als motivering dat zij contracten hebben getekend, zonder te weten of de financiering rond zou komen. Omdat het bouwbedrijf zelf óók in financieel zwaar weer zit, is er een curator bij de situatie betrokken. Ondanks betrokkenheid van een curator is dit juridisch gezien geen WBTR-casus, hooguit 'WBTR-gerelateerd': het betreft immers geen faillissement van de voetbalvereniging zelf waarvoor de bestuurders aansprakelijk worden gesteld. In een kort geding heeft de rechter bepaald dat de bestuurders niet hoofdelijk aansprakelijk zijn voor de openstaande schuld; zij moeten wel de eigen juridische kosten betalen.

Daarnaast is ons één situatie bekend waarin aansprakelijkheidsstelling dreigt voor vrijwillige bestuurders. Profbasketbalvereniging Donar bouwde een schuld bij de Belastingdienst op en ging failliet. Momenteel loopt er een onderzoek naar mogelijke btw-fraude door de penningmeester.¹⁶ De club leek de *checks and balances* onvoldoende op orde te hebben, waardoor de overige bestuurders mogelijk ook hoofdelijk aansprakelijk worden gesteld voor openstaande schulden op grond van de collectieve verantwoordelijkheid voor het bestuur van de stichting.¹⁷

Voor bovenstaande cases lijkt het zo te zijn dat de (mogelijk) aansprakelijk gestelde bestuurders ook zonder de WBTR aansprakelijk gesteld hadden kunnen worden. Wanneer de rechter immers bepaalt dat zij onbehoorlijk hebben bestuurd of dat er sprake is van een onrechtmatige daad, zijn zij hoofdelijk

¹⁴ NRC (1 november 2024). Als vrijwilligerswerk bij een sportclub uitmondt in een financiële strop. [Link](#)

¹⁵ De uitspraak is niet openbaar en niet door ons ingezien. Wel hebben wij de advocaat van Ankaraspor gesproken.

¹⁶ NOS Nieuws (11 januari 2025). FIOD valt binnen bij kantoor Donar en oud-penningmeester basketbalclub. [Link](#)

¹⁷ NRC (1 november 2024). Als vrijwilligerswerk bij een sportclub uitmondt in een financiële strop. [Link](#)

aansprakelijk. In de situatie dat een vereniging of stichting failliet gaat en er een curator bij een aansprakelijkheidsstelling van de bestuurders betrokken is, konden de bestuurders volgens de wet- en regelgeving en jurisprudentie van vóór de WBTR ook al aansprakelijk gesteld worden. Dit is dus niet pas mogelijk sinds de inwerkingtreding van de WBTR.¹⁸ Overigens is een strikt onderscheid tussen bestuurdersaansprakelijkheidscases die wel of geen ‘WBTR-casus’ zijn, lastig te maken. Zoals gezegd heeft de WBTR voorzien in een aantal wijzigingen in het Burgerlijk Wetboek. Een rechter zal in een uitspraak vooral verwijzen naar het Burgerlijk Wetboek, en niet naar de WBTR als zodanig.

In jurisprudentie vanuit vijf relatief recente cases waarin vrijwillige bestuurders aansprakelijk worden gesteld op grond van onbehoorlijk bestuur of een onrechtmatige daad, zien we dat een vrijwillige bestuurder volgens de rechter niet zomaar ernstig verwijt treft.¹⁹ Deze indruk wordt bevestigd tijdens de interviews: verschillende respondenten geven aan dat de risico’s voor vrijwillige bestuurders niet groot zijn wanneer zij te goeder trouw handelen en hun (financieel) beleid zorgvuldig inrichten. We hebben tijdens alle interviews aan respondenten gevraagd met welke casuïstiek zij bekend zijn. Alle casuïstiek die via deze manier aan ons bekend is geraakt, wordt vermeld in dit onderzoek. We kunnen niet met zekerheid zeggen dat deze casuïstiek uitputtend is. Wel gaf Vereniging en Recht aan dat de cases in voetnoot 17 de meest actuele zijn. Deze vijf cases deden zich voor tussen 2012 en 2024.

We hebben in dit verkennende onderzoek geen signalen opgevangen dat zich sinds de komst van WBTR vaker cases voordoen waarin vrijwillige bestuurders hoofdelijk aansprakelijk worden gesteld. Tegelijkertijd kunnen we niet uitsluiten dat de genoemde cases hoogstens het ‘topje van de ijsberg’ zijn. De meeste partijen die we hebben gesproken, gaven aan beperkt zicht te hebben op geschillen die bijvoorbeeld met een schikking worden opgelost, en niet voor de rechter komen.

4.2 Relatief beperkt beroep gedaan op vrijwilligersverzekeringen

Bij Centraal Beheer zijn in de afgelopen drie jaar enkele tientallen claims ingediend betreffende de bestuurdersaansprakelijkheidsmodule van de gemeentelijke vrijwilligersverzekering, zo blijkt uit een interview met Centraal Beheer. Een van deze schades is een grote zaak waarbij bestuurders op basis van de WBTR aansprakelijk zijn gesteld: er is sprake van een faillissement met een vordering van een curator. Andere voorbeelden zijn zaken waarin bestuurders aansprakelijk worden gesteld voor het niet nakomen van verplichtingen of waarin bestuurders medeverantwoordelijk worden gehouden voor fraude van een ander bestuurslid. Bij de meeste zaken gaat het voor Centraal Beheer hooguit om het voorzien van verweer voor de vrijwillige bestuurders in kwestie. Dergelijk verweer wordt vergoed vanuit de bestuurdersaansprakelijkheidscomponent van de gemeentelijke vrijwilligersverzekering; de rechtsbijstandcomponent staat hier los van. Centraal Beheer geeft aan dat er sinds de komst van de WBTR geen stijging in meldingen is te zien en dossiers worden op dezelfde manier beoordeeld als vóór de invoering van de WBTR.

Wat betreft de hoogte van de dekking hebben we van respondenten geen signalen ontvangen dat deze in de praktijk onvoldoende zou zijn. Wel is een aantal partijen kritisch op de voorwaarde van het maximale

¹⁸ Zie Gerechtshof Amsterdam, 27-09-2016, ECLI:NL:GHAMS:2016:3926. In deze casus uit 2016 bepaalde de rechter dat een vrijwillige bestuurder van voetbalvereniging V.V. Young Boys onrechtmatig had gehandeld jegens schuldeisers van de vereniging, dankzij onbehoorlijke vervulling van diens bestuurstaken.

¹⁹ Gerechtshof Amsterdam, 12-06-2012, ECLI:NL:GHAMS:2012:BX1192; Gerechtshof Amsterdam, 27-09-2016, ECLI:NL:GHAMS:2016:3926; Rechtbank Oost-Brabant, 15-12-2021, ECLI:NL:RBOBR:2021:6517; Rechtbank Noord-Holland, 20-04-2023, ECLI:NL:RBNHO:2023:5993; Rechtbank Overijssel, 23-10-2024, ECLI:NL:RBOVE:2024:5517.

balanstotaal van 500.000 euro, omdat hierdoor de bestuurders van veel verenigingen en stichtingen geen beroep kunnen doen op de vrijwilligersverzekering²⁰.

Zoals gezegd is het bij het opzetten van de gemeentelijke vrijwilligersverzekering niet de intentie geweest om voor iedere vereniging en stichting een verzekering tegen bestuurdersaansprakelijkheidsrisico's te bieden. Verder is het in de praktijk nog nooit voorgekomen dat de dekkingslimiet van 500.000 euro per verzekeringsjaar binnen een gemeente is gehaald, aldus Centraal Beheer. Deze voorwaarde lijkt daardoor in de praktijk niet knellend te zijn.

Ook van andere respondenten horen we dat er in de praktijk weinig wordt geclaimd op het gebied van bestuurdersaansprakelijkheid door vrijwillige bestuurders. Voor zover de gemeenten die we hebben gesproken hier zicht op hebben, wordt er weinig tot niets geclaimd betreffende de module bestuurdersaansprakelijkheid van de gemeentelijke vrijwilligersverzekering. Op de andere modules, bijvoorbeeld de eigendommenverzekering voor vrijwilligers, wordt vaker een claim ingediend. Vaak zijn deze beperkt van omvang.

Ook bij andere verzekeringen dan de gemeentelijke vrijwilligersverzekering komen relatief weinig claims binnen op het gebied van bestuurdersaansprakelijkheid. Bij ClubZeker komt het relatief weinig voor dat er wordt geclaimd voor bestuurdersaansprakelijkheid. De claims die binnenkomen gaan vaak over het (niet) nakomen van contractuele verplichten. Zo is er een voorbeeld van een vereniging die een gymzaal huurde van een commerciële verhuurder. Dergelijke contracten verschillen van gemeentelijke contracten, want bij gemeenten is er doorgaans de mogelijkheid om het aantal uren huur tussentijds aan te passen. Deze mogelijkheid was er bij de commerciële verhuurder niet en daarover is een bestuurdersaansprakelijkheidsgeschil ontstaan. De claim is uiteindelijk niet doorgezet, omdat het probleem op een andere manier is opgelost. ClubZeker is marktleider als sportverzekeraar voor de amateur breedtesport. Verzekerden zijn voornamelijk sportclubs met eigen accommodatie. Bij Markel komen claims binnen op het gebied van bestuurdersaansprakelijkheid; hier gaat het met name om juridische kosten. In dergelijke situaties is sprake van een juridisch traject, maar wordt het conflict op andere wijze dan via de rechter opgelost. Wanneer bestuurders een aanspraak krijgen en dit bij Markel melden, kijkt Markel via welke weg zij het beste een oplossing kunnen vinden. Hierbij wordt het nut van verder procederen afgewogen tegen de mogelijkheid en kosten van een schikking.

4.3 Gemeentelijke vrijwilligersverzekering relatief onbekend bij vrijwilligersorganisaties en bestuurders

Landelijk wordt weinig gecommuniceerd over de vrijwilligersverzekering. Op de website van het Rijk staat enkel dat de gemeente soms een verzekering heeft afgesloten voor vrijwilligers. De communicatie door gemeenten over de verzekering loopt sterk uiteen. Op de website van de ene gemeente staat alleen dat er een vrijwilligersverzekering is en dat vrijwilligers hier soms een beroep op kunnen doen. En op de website van de andere gemeente wordt de verzekering uitgebreid toegelicht en is onder andere aandacht voor de functie als vangnet, 'secundaire dekking', voor de verschillende modules en staan de polisvoorwaarden op de website. Opvallend is dat het maximum balanstotaal van 500.000 euro voor verenigingen en stichtingen om aanspraak te kunnen maken op de bestuurdersaansprakelijkheidsverzekering over het algemeen niet wordt genoemd op de websites van gemeenten. Tijdens interviews bleek dat deze voorwaarde ook niet

²⁰ Vaak gaat het hierbij om vrijwilligersorganisaties die een eigen accommodatie bezitten, in veel gevallen zijn dat naar verwachting buitensportlocaties. Uit cijfers van het CBS ([StatLine - Sportclubs: personeel, exploitatie, ledental, gebruik accommodaties](#)) blijkt dat in 2021 12% van de sportclubs beschikte over een accommodatie in eigendom en 26% van de sportclubs over een clubhuis in eigendom. We beschikken niet over cijfers van het percentage organisaties met een hoger balanstotaal dan 500.000 euro.

altijd bekend is bij ondersteuners van verenigingen, zoals bij medewerkers van een vrijwilligerscentrale. Gemeenten die wij voor dit onderzoek hebben gesproken informeren vrijwilligersorganisaties op dit moment niet actief over de verzekering, hooguit wordt de verzekering genoemd in een periodieke nieuwsbrief. Toen de vrijwilligersverzekering net nieuw was, rond 2008, hebben enkele geïnterviewde gemeenten wel bijeenkomsten en/of webinars georganiseerd om verenigingen en stichtingen te informeren. Respondenten vertellen dat zij wel met regelmaat vragen krijgen over de vrijwilligersverzekering en deze beantwoorden of voor de beantwoording doorverwijzen naar de verzekeraar/Centraal Beheer. Centraal Beheer geeft aan op verzoek van gemeenten wel eens presentaties te geven voor vrijwilligers en ook de VNG en NOV hebben online presentaties gegeven aan gemeenten.

Ook koepelorganisaties informeren hun leden over het onderwerp verzekeren in algemene zin. De Vereniging Nederlandse Organisaties Vrijwilligerswerk (NOV) benadrukt op de website het belang van het afsluiten van de juiste verzekeringen en deelt informatie over de meest voorkomende verzekeringen die voor vrijwilligersorganisaties relevant kunnen zijn, waaronder verzekeringen voor bestuursdaansprakelijkheid en rechtsbijstand²¹. Ook NOC*NSF heeft een uitgebreide website met informatie over verzekeren, waarop ook de gemeentelijke vrijwilligersverzekering kort wordt genoemd²².

NOV en NOC*NSF benadrukken in de interviews die wij met hen hebben gehouden dat de risico's per vrijwilligersorganisatie verschillen en dat iedere organisatie een eigen afweging moet maken over het afsluiten van (aanvullende) verzekeringen. Informatie over verzekeringen is dus vindbaar, maar er lijkt weinig advies op maat beschikbaar te zijn voor verenigingen die zelf geen kennis in huis hebben over verzekeringen. Tijdens de interviews met koepelorganisaties, sportbonden en gemeenten blijkt dat zij meestal geen specifiek advies geven over risico's en het afsluiten van bepaalde verzekeringen wanneer verenigingen en stichtingen om een inhoudelijk advies vragen. Zij voelen zich daarvoor niet voldoende geëquipeerd. Bovendien speelt mee dat een vergunning van de Autoriteit Financiële Markten vereist is voor advisering over verzekeringsproducten. Gevolg is wel dat vrijwilligersorganisaties mogelijk niet (kosteloos) bij een onafhankelijke partij terecht kunnen met hun vragen.

Respondenten hebben beperkt zich op in hoeverre de gemeentelijke vrijwilligersverzekering bekend is bij verenigingen en stichtingen. Zij zeggen dat de kennis over en aandacht voor het onderwerp verzekeren sterk verschilt per vrijwilligersorganisatie en dat het van die kennis afhangt of bestuurders op de hoogte zijn van de gemeentelijke verzekering of niet. Respondenten hebben de indruk dat een deel van de doelgroep goed geïnformeerd is, maar een groter deel niet. Die laatste groep maakt volgens respondenten geen bewuste keuzes op het gebied van verzekeren, maar gaat zich pas informeren als zich situaties voordoen waarin een beroep moet worden gedaan, of had kunnen worden gedaan, op een verzekering.

²¹ <https://vrijwilligerswerk.nl/themas/wettenenregels/wenr-inzicht/2518686.aspx>.

²² <https://nocnsf.nl/handboek-wet-en-regelgeving/3-verzekeringen>.

5 Conclusies en aanbevelingen

5.1 Conclusie: WBTR heeft mogelijkheden voor aansprakelijkheidsstelling vrijwillige bestuurders in beperkte mate verruimd; jurisprudentie/casuïstiek is tot nu toe beperkt

Vóór de inwerkingtreding van de WBTR was het reeds mogelijk om vrijwillige bestuurders hoofdelijk aansprakelijk te stellen. Hier zijn wettelijke gronden voor in het Burgerlijk Wetboek.

De WBTR verduidelijkt, met de invoering in 2021, wat 'behoorlijk bestuur' inhoudt door middel van maatregelen die intern toezicht en checks and balances verankeren in de statuten van verenigingen en stichtingen. Een van de centrale onderdelen van de WBTR zijn regels die de aansprakelijkheid van bestuurders van verenigingen en stichtingen verduidelijken in geval van faillissement als gevolg van onbehoorlijke taakvervulling. De WBTR maakt het voor een curator makkelijker om bestuurders aansprakelijk te stellen in geval van faillissement van een vereniging of stichting. Specifiek rond bestuurdersaansprakelijkheid heeft de WBTR geen andere wijzigingen met zich meegebracht.

Voor zover bekend is er nog geen enkele casus voor de rechter geweest waarbij vrijwillige bestuurders juridisch gezien op basis van de WBTR aansprakelijk zijn gesteld. In jurisprudentie vanuit zes relatief recente cases waarin vrijwillige bestuurders aansprakelijk worden gesteld op grond van onbehoorlijk bestuur of een onrechtmatige daad, dus breder dan de WBTR, zien we dat een vrijwillige bestuurder volgens de rechter niet zomaar ernstig verwijt treft. We hebben in dit verkennende onderzoek ook geen andere signalen opgevangen dat zich sinds de komst van WBTR vaker cases voordoen waarin vrijwillige bestuurders hoofdelijk aansprakelijk worden gesteld. Overigens is een strikt onderscheid tussen bestuurdersaansprakelijkheidscases die wel of geen 'WBTR-casus' zijn, lastig te maken. De WBTR voorzien in een aantal wijzigingen in het Burgerlijk Wetboek. Een rechter zal in een uitspraak vooral verwijzen naar het Burgerlijk Wetboek, en niet naar de WBTR als zodanig.

5.2 Conclusie: WBTR heeft geleid tot meer bewustwording over bestuurdersaansprakelijkheid, maar ook tot onduidelijkheid en een andere risicobeleving

Hoewel de WBTR de mogelijkheden voor aansprakelijkheidsstelling van vrijwillige bestuurders maar in beperkte mate heeft gewijzigd, heeft de WBTR onder vrijwillige bestuurders de nodige impact. Zo heeft de nieuwe regelgeving de noodzaak van het goed inregelen van het bestuur benadrukt en is hierover meer bewustzijn ontstaan bij verenigingen en stichtingen. Anderzijds is er ook onrust ontstaan over de WBTR. Hoewel erop is ingezet om vrijwillige bestuurders goed te informeren, bestond, en deels bestaat, er onder verenigingen en stichtingen onduidelijkheid over wat er precies van hen verwacht wordt en over de risico's die zij al dan niet lopen. Respondenten in ons onderzoek geven aan dat 'bestuurdersaansprakelijkheid' voor veel (potentiële) bestuurders een complex onderwerp is waarover al snel misvattingen bestaan.

Een aantal maatschappelijke ontwikkelingen draagt volgens respondenten bij aan (het gevoel) dat aansprakelijkheidsrisico's voor vrijwillige bestuurders in de laatste jaren zijn toegenomen:

- a. Vrijwillige bestuurders ervaren een toegenomen regeldruk dankzij een groter wordend scala aan wet- en regelgeving waaraan zij moeten voldoen;
- b. Juridisering van de samenleving wordt regelmatig genoemd als belangrijke contextfactor;
- c. Volgens respondenten heeft een deel van de sportverenigingen en andere vrijwilligersorganisaties een grotere verantwoordelijkheid gekregen in het beheer en onderhoud van de accommodatie, waardoor de (financiële) risico's voor bestuurders zijn toegenomen.

5.3 Conclusie: de gemeentelijke vrijwilligersverzekering is bedoeld als vangnet voor vrijwillige bestuurders en gericht op relatief kleinere vrijwilligersorganisaties

De gemeentelijke vrijwilligersverzekering bestaat al langer, namelijk sinds 2008. Sindsdien zijn geen substantiële veranderingen aan de verzekering doorgevoerd, ook niet bij de inwerkingtreding van de WBTR. Centraal Beheer is, voor zover we hebben kunnen nagaan, de enige verzekeraar die dit product op dit moment aanbiedt aan gemeenten. Het overgrote deel van de gemeenten heeft de vrijwilligersverzekering afgesloten en dit op de eigen website vermeld. De modules 'bestuurdersaansprakelijkheidsverzekering' en 'rechtsbijstand voor vrijwilligers' zijn optioneel, maar de meeste gemeenten hebben deze wel afgenomen. Het beeld dat we in de interviews voor dit onderzoek hebben opgehaald is dat de gemeentelijke vrijwilligersverzekering relatief onbekend is bij vrijwilligersorganisaties. Dat is een aandachtspunt.

Voor de module bestuurdersaansprakelijkheidsverzekering geldt een voorwaarde die tot gevolg heeft dat niet alle verenigingen en stichtingen er aanspraak op kunnen maken: het maximum balanstotaal mag niet hoger zijn dan 500.000 euro. Dit betekent dat de gemeentelijke vrijwilligersverzekering geen vangnet biedt voor bestuurders van grotere verenigingen en stichtingen, vaak met een eigen accommodatie of clubhuis in eigendom. Dit is een minderheid van de vrijwilligersorganisaties.

Ook op andere manieren is de gemeentelijke verzekering bedoeld als vangnet: het is een secundaire verzekering, wat betekent dat de verzekering pas in beeld komt als er geen andere verzekering is, afgesloten door een individu of een vrijwilligersorganisatie zelf, die dekking biedt. Het wegnemen van de eigen verantwoordelijkheid van verenigingen en stichtingen om een bestuurdersaansprakelijkheidsverzekering af te sluiten is nooit beoogd, zo geven respondenten aan.

Naar eigen opgave heeft Centraal Beheer in recente jaren enkele tientallen dossiers behandeld op de rubriek bestuurders van de gemeentelijke vrijwilligersverzekering. In vrijwel alle gevallen ging dat volgens Centraal Beheer om relatief kleine bedragen, en betrof het vooral kosten voor verweer.

5.4 Conclusie: de gemeentelijke vrijwilligersverzekering biedt niet voor alle vrijwilligersorganisaties voldoende dekking tegen bestuurdersaansprakelijkheidsrisico's

De centrale vraag voor dit onderzoek is: **In hoeverre biedt de vrijwilligersverzekering bescherming aan verenigingen en hun besturen, mede in het kader van de invoering van de WBTR?** Alles overziend concluderen we dat de aansprakelijkheidsrisico's voor vrijwillige bestuurders door de invoering van de WBTR niet substantieel zijn toegenomen, maar dat de gemeentelijke vrijwilligersverzekering desalniettemin niet voor alle bestuurdersaansprakelijkheidsrisico's, ook niet de risico's die al bestonden vóór de WBTR, afdoende dekking biedt. Zoals gezegd is de gemeentelijke vrijwilligersverzekering op dit punt vooral bedoeld als (secundair) vangnet en gericht op relatief kleinere vrijwilligersorganisaties. Het is belangrijk om in de communicatie over de gemeentelijke verzekering, bijvoorbeeld door gemeenten zelf, de verzekering eenduidig te positioneren, zodat voor alle betrokken duidelijk is wat deze verzekering wel biedt en wat niet. Vooral voor vrijwilligersorganisaties met een balanstotaal boven de 500.000 euro.

Het is belangrijk dat vrijwilligersorganisaties, zeker die met een grotere omvang, een goede weging maken van de eventuele bestuurdersaansprakelijkheidsrisico's die zij lopen en wat eventuele passende verzekeringsopties daartegen zijn, zo geven respondenten aan. Dit is een risico-/kostenafweging die vrijwillige besturen uiteindelijk zelf moeten maken, aangezien die afhankelijk is van hun specifieke situatie. Een uitkomst kan zijn dat geen (aanvullende) verzekeringen nodig zijn.

5.5 Aanbeveling: versterk ondersteuningsstructuur vrijwillige bestuurders rond bestuurdersaansprakelijkheidsrisico's en verzekeringen

Een aandachtspunt is, zoals gezegd, de relatieve onbekendheid van de gemeentelijke vrijwilligersverzekering. Ook is kennis over andere verzekeringen die organisaties kunnen afsluiten tegen bestuurdersaansprakelijkheidsrisico's, naast de gemeentelijke verzekering, relatief beperkt aanwezig. Vrijwilligersorganisaties kunnen gebruikmaken van diverse websites en webinars met generieke informatie over verzekeringen, maar er is geen duidelijke plek waar vrijwilligersorganisaties terecht kunnen met vragen over hun specifieke eigen situatie. Sportclubs kunnen voor bepaalde zaken bij hun sportkoepel terecht, maar voor kleinere organisaties of in andere vrijwilligerssectoren is er lang niet altijd een koepelorganisatie die deze rol vervult. Eerder schreven we dat respondenten in ons onderzoek aangeven dat bestuurdersaansprakelijkheid in algemene zin voor veel (potentiële) bestuurders een complex onderwerp is. Dat bemoeilijkt het maken van een goede risicoafweging door vrijwillige bestuurders.

Wij adviseren om deze reden om de ondersteuningsstructuur voor vrijwillige bestuurders te versterken, zodat zij beter worden gefaciliteerd bij het maken van afwegingen rond bestuurdersaansprakelijkheidsrisico's en het afsluiten van verzekeringen die de eventuele risico's passend dekken. Deze ondersteuning zou verder moeten gaan dan 'passieve' informatieverstrekking via bijvoorbeeld websites, hoewel de informatieverstrekking over de vrijwilligersverzekering ook versterking behoeft. Veel vrijwillige bestuurders weten immers niet dat de gemeentelijke vrijwilligersverzekering bestaat en welke risico's deze wel en niet afdekt. Hier ligt een rol voor gemeenten en koepelorganisaties.

Er is naast informatieverstrekking een duidelijke behoefte bij vrijwillige bestuurders aan concrete ondersteuning bij het maken van een goede risicoafweging voor de situatie van de eigen organisatie. Afhankelijk van de sector kunnen gemeenten of koepelorganisaties hier een rol in spelen. Ook is het belangrijk dat zij terecht kunnen bij een onafhankelijke partij met een vergunning om verzekeringsgerelateerd advies te geven. Om dergelijk advies te geven, heeft een organisatie een vergunning nodig van de Autoriteit Financiële Markten.

Iedere vrijwilligersorganisatie zou voor zichzelf de volgende vragen moeten kunnen beantwoorden:

- a. Welke risico's lopen de vrijwillige bestuurders om persoonlijk aansprakelijk gesteld te worden op grond van het Burgerlijk Wetboek? Hoe groot zijn deze risico's, in financiële termen?
- b. In hoeverre dekt de gemeentelijke vrijwilligersverzekering deze risico's, mede gelet op de voorwaarde dat het balanstotaal van een organisatie niet hoger mag zijn dan 500.000 euro?
- c. Zijn de eventueel resterende risico's te dragen voor de vrijwilligersorganisatie en de bestuurders?
- d. Zo nee, is een collectieve bestuurdersaansprakelijkheidsverzekering beschikbaar via een koepelorganisatie die een passende dekking biedt?
- e. Zo nee, welke individueel door de organisatie af te sluiten bestuurdersaansprakelijkheidsverzekering is passend om de (resterende) risico's te dekken?

De behoefte aan (professionele) ondersteuning is ook belangrijk op het moment dat zich in de praktijk een bestuurdersaansprakelijkheidscasus voordoet. Bestuurders hebben hier in de meeste gevallen geen eerdere ervaring mee opgedaan. Als zij een beroep kunnen doen op onafhankelijke ondersteuning en advies, dan voorkomt dat mogelijk een onnodige escalatie van de situatie.

5.6 Aanbeveling: borg in gezamenlijkheid dat de gemeentelijke vrijwilligersverzekering up to date blijft

We gaven aan dat de gemeentelijke vrijwilligersverzekering sinds het ontstaan in 2008 slechts beperkt is aangepast. Hoewel we niet pleiten voor een wezenlijk andere positionering van de verzekering, adviseren we wel om de gemeentelijke vrijwilligersverzekering met betrokkenen tegen het licht te houden, om te

borgen dat deze weer helemaal bij de tijd is, bijvoorbeeld rond de (indexering van de) maximaal verzekerde bedragen. Een belangrijk bespreekpunt hierbij is de genoemde voorwaarde dat het balanstotaal van een organisatie niet hoger mag zijn dan 500.000 euro om in aanmerking te komen voor dekking op grond van bestuurdersaansprakelijkheidsverzekering. Als deze grens hoger zou liggen, dan zouden meer organisaties eronder vallen. Dit vergt een nadere analyse en afweging door betrokkenen: Bij welke grens valt welk deel van de vrijwilligersorganisaties onder de dekking van de gemeentelijke vrijwilligersverzekering? En wat is hierbij wenselijk, kijkend naar wat verwacht kan worden van kleinere en grotere organisaties in het zelf voorzien in een passend verzekeringspakket? Overigens pleiten we hier, gelet op de positionering van de gemeentelijke vrijwilligersverzekering, niet voor het volledig loslaten van de balanstotaalvoorwaarde.

Tot slot adviseren we om de bestuurdersaansprakelijkheid als standaardmodule op te nemen in de gemeentelijke vrijwilligersverzekering, en deze niet optioneel te laten zijn. Dit komt de eenduidigheid, eenvoud en uniformiteit in de vrijwilligersverzekering ten goede.

A. Onderzoeksverantwoording

● Onderzoeksaanpak

● Fase 1: Oriëntatie

Verkenkende interviews met VNG, ministerie van VWS, RVVB, VSG en NOV

Algemene deskresearch

- Communicatie rondom de vrijwilligersverzekering en de WBTR
- Bestuurdersaansprakelijkheid bij vrijwilligers in de media
- Onderzoek rondom ervaringen van vrijwillige bestuurders
- Polissen en verzekeringsvoorwaarden van bestuurdersaansprakelijkheidsverzekeringen voor vrijwilligers

● Fase 2: Interviews en analyse casuïstiek

Vier interviews met de verzekeraarsmarkt

- Markel
- Centraal Beheer
- MusicBox
- ClubZeker

Vijf interviews met koepels van vrijwilligersorganisaties

- KNVB
- Scouting Nederland
- NOC*NSF
- NeVoBo
- LVKK

Vier interviews met gemeenten en vrijwilligerscentrales

- Gemeente Haarlem
- Gemeente Zaanstad
- Gemeente Amsterdam, i.c.m. Vrijwilligerscentrale Amsterdam en VGA Verzekeringen
- Gemeente Rotterdam, i.c.m. Rotterdam Sport Support

Twee interviews met juridisch adviseurs

- Westhoff Van Namen
- Vereniging en Recht

Analyse van recente jurisprudentie

- Gerechtshof Amsterdam, 12-06-2012, ECLI:NL:GHAMS:2012:BX1192
- Gerechtshof Amsterdam, 27-09-2016, ECLI:NL:GHAMS:2016:3926
- Rechtbank Oost-Brabant, 15-12-2021, ECLI:NL:RBOBR:2021:6517
- Rechtbank Noord-Holland, 20-04-2023, ECLI:NL:RBNHO:2023:5993
- Rechtbank Overijssel, 23-10-2024, ECLI:NL:RBOVE:2024:5517

● Fase 3: Synthese en rapportage

- Synthese van de onderzoeksresultaten
- Schrijven (concept)eindrapport

Figuur 2. Overzicht onderzoeksaanpak