

## **Wet van .... tot wijziging van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek ter verruiming van de mogelijkheden tot het verbieden van rechtspersonen**

### **Memorie van Toelichting**

#### **I. Algemeen deel**

##### **1. Inleiding**

De Nederlandse democratische rechtsstaat en de waarden die daaraan ten grondslag liggen, zijn geen vanzelfsprekendheid. Die waarden zijn gegroeid, bediscussieerd, geëvolueerd en bevochten, van voor de eerste grondwet, de Staatsregeling voor het Bataafse Volk van 1798, tot aan het huidige bestel, 220 jaren later.

De democratische rechtsstaat heeft inmiddels een stevig fundament in Nederland, maar is niet onkwetsbaar. De verworvenheden van de democratische rechtsstaat behoeven bescherming tegen antidemocratische krachten binnen en buiten de maatschappij. Dit is in het nabije verleden (mede) aanleiding geweest voor maatregelen ter bevestiging en versterking van de Nederlandse democratische waarden, zoals het Nationaal Actieplan Mensenrechten<sup>1</sup> en het inmiddels in eerste lezing aanvaarde voorstel voor een algemene bepaling in de Grondwet inhoudende dat zij de grondrechten en de democratische rechtsstaat waarborgt.<sup>2</sup>

De pluriformiteit van gedragingen en uitgedragen gedachtegoed, die zich noodzakelijkerwijs manifesteert binnen een democratische rechtsstaat, maakt dat deze grondrechten en vrijheden potentieel ook kunnen worden misbruikt en ingezet voor de realisering van antidemocratische doelstellingen. Deze spanning, ook wel de democratische paradox genoemd,<sup>3</sup> mag geen reden zijn om passief te blijven. Daarbij staan de overheid verschillende rechtsmiddelen ter beschikking, zowel binnen het strafrecht, het bestuursrecht als het civiele recht, en in de meest extreme omstandigheden in de vorm van het staatsnoodrecht. Optreden kan op het niveau van het individu, maar ook tegen organisaties. Bijvoorbeeld met de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme. Het staatkundig bestel biedt ook als zodanig

---

<sup>1</sup> *Kamerstukken II 2013/14*, 33 826, 1.

<sup>2</sup> Wet van 9 maart 2018, houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering van de Grondwet, strekkende tot het opnemen van een algemene bepaling, *Stb.* 2018, nr. 86.

<sup>3</sup> Zie voor een uitgebreide omschrijving van de dilemma's binnen de democratische paradox: R. de Lange, N. Efthymiou & F. van Tienen, *Risico's voor de democratie*, 2016, p. 11 e.v., bijlage bij *Kamerstukken II 2016/17*, 29 279, 382. Zie voorts: *Kamerstukken II 2014/15*, 29 279, 226, p. 2-5.

mechanismen die bijdragen aan de weerbaarheid van de democratie,<sup>4</sup> bijvoorbeeld in de vorm van de mogelijkheid van de uitsluiting van het kiesrecht en het bestaan van kiesdrempels.<sup>5</sup>

Het bestaande artikel 2:20 Burgerlijk Wetboek (BW) vormt onderdeel van de weerbare democratie, doordat het de mogelijkheid biedt tot een verbod van rechtspersonen die in strijd handelen met de openbare orde. Het sequel daarvan voor buitenlandse corporaties wordt gevormd door artikel 10:122 BW. In beide gevallen kan het Openbaar Ministerie (OM) optreden tegen ondermijnende activiteiten. Artikel 2:20 is in de afgelopen jaren met succes ingezet. In welke gevallen de inzet van dit instrument is aangewezen, vergt een afweging die moet worden gemaakt door de wetgever, het OM en, uiteindelijk, de rechter. Dit voorstel adresseert de afweging op wetsniveau, verduidelijkt de inhoud van het 'openbare orde'-begrip en vergemakkelijkt de toepassing van artikel 2:20 BW, waardoor het een krachtiger kader biedt.

Het regeerakkoord stelt dat de verbodsbepalingen voor radicale organisaties die tot doel hebben om onze democratische rechtsstaat omver te werpen of af te schaffen moeten worden uitgebreid door aanpassing van artikel 2:20 BW.<sup>6</sup> Dit is in lijn met de breed gedragen motie Heerma, waarin wordt overwogen: "In een weerbare democratie is geen ruimte voor groeperingen die diezelfde democratische rechtsorde willen gebruiken om deze rechtsorde omver te werpen en af te schaffen."<sup>7</sup> Hiermee kan zowel gereageerd worden op binnen Nederland zelfstandig opkomend extremisme, als op extremisme dat wordt gevoed uit het buitenland. Dit voorstel vormt daarmee ook een nieuw instrument om ondermijning van de rechtsorde tegen te gaan. Het voorstel breidt de mogelijkheden voor de inzet van artikel 2:20 BW uit, terwijl de keuze voor de inzet aan het OM blijft voorbehouden. Aan de rechter komt de uiteindelijke beoordeling toe of het verbod van een organisatie is gerechtvaardigd, mede in het licht van de grondrechtelijke positie van die organisatie (zie verder onder 2. Het verbod van rechtspersonen en grondrechten).

Het wetsvoorstel kent een civiel(proces)rechtelijke en een strafrechtelijke dimensie. In essentie wordt het volgende voorgesteld:

---

<sup>4</sup> Zie ook B. Rijpkema, *Weerbare democratie, de grenzen van democratische tolerantie*, Amsterdam: NAU 2015.

<sup>5</sup> *Kamerstukken II 2014/15*, 29 279, 226, p. 17-18.

<sup>6</sup> Vertrouwen in de toekomst. Regeerakkoord 2017 – 2021, *Kamerstukken II 2017/18*, 34 700, 34, bijlage, p. 5.

<sup>7</sup> Motie Heerma, Dijkgraaf en Potters, *Kamerstukken II 2014/15*, 29 279, 258, aangenomen met de stemmen van de fracties van de PVV, de Groep Bontes/Van Klaveren, het CDA, de ChristenUnie, de SGP, de VVD, Klein, Houwers, Van Vliet, 50PLUS en de PvdA voor., vergelijk in dat verband tevens de motie Van Miltenburg, *kamerstukken II 2014/15*, 30 697, 3, aangenomen met de stemmen van de VVD, het CDA, de ChristenUnie, de SGP, de LPF, de Groep Wilders, de Groep Van Schijndel en de Groep Van Oudenallen voor.

- het maakt niet langer uit of de werkzaamheid dan wel het doel van een rechtspersoon in strijd komt met de openbare orde; in beide gevallen kan een verbodenverklaring volgen;
- de cruciale notie ‘openbare orde’ wordt nader inhoudelijk genormeerd; daarmee is de rechtszekerheid gediend en komt tegelijk (indirect) tot uitdrukking wat in onze democratische samenleving in ieder geval als wezenlijk geldt;
- er wordt voorzien in een bewijslastverlichting voor het Openbaar Ministerie, doordat bepaalde activiteiten en doelen a priori in strijd met de openbare orde worden geacht;
- aan bestuurders en feitelijk leidinggevend van een verboden verklaarde rechtspersoon wordt een bestuursverbod van vijf jaar opgelegd;
- het batig saldo na vereffening van de verboden verklaarde rechtspersoon kan door de rechter worden toegekend aan de staat;
- de strafrechtelijke aansprakelijkheid wordt verzaamd door een aanzienlijke verhoging van de strafmaat (art. 140 Sr);
- ten slotte wordt de inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden mogelijk gemaakt om de voortzetting van verboden rechtspersonen tegen te gaan.

Met deze combinatie van civiel- en strafrechtelijke maatregelen beoogt de regering het instrumentarium voor het waarborgen van een weerbare democratie navenant te versterken.

## **2. Het verbod van rechtspersonen en grondrechten**

### *a. Artikel 8 Grondwet*

Artikel 2:20 BW hangt nauw samen met artikel 8 Grondwet, waarin de verenigingsvrijheid is neergelegd. De vrijheid van vereniging kan ingevolge dit artikel bij wet worden beperkt in het belang van de openbare orde. Het begrip ‘openbare orde’ in deze bepaling is in de Grondwetsgeschiedenis niet nader ingevuld. De regering heeft zich op het standpunt gesteld dat het begrip ‘zeer ruim’ is, maar ook dat de verenigingsvrijheid in ons land in feite bijzonder groot is. Het is aan de wetgever om te bepalen welk gebruik hij van de hem toegekende beperkingsbevoegdheid zal maken, aldus de regering in haar rol als mede-grondwetgever.<sup>8</sup> Bij de totstandkoming van het

---

<sup>8</sup> *Kamerstukken II 1976/77*, 13 872, 7, p. 32. In dezelfde zin *Kamerstukken I 1986/87*, 17 476, 57b, p. 3-4.

oorspronkelijke artikel 2:20 BW heeft de regering gedragingen genoemd die een inbreuk maken op de algemeen aanvaarde grondvesten van ons rechtsstelsel, waardoor de openbare orde in het geding is.<sup>9</sup> Het is echter volledig aan de rechter gelaten om te beoordelen of een werkzaamheid of doel al dan niet in strijd komt met de openbare orde. Dit wetsvoorstel biedt de rechter meer handvatten voor de toepassing van het openbare orde-begrip.

*b. Het EVRM*

Het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) beschermt in artikel 11 de verenigingsvrijheid.<sup>10</sup> Dit artikel moet worden gelezen in samenhang met artikel 10 EVRM, dat de vrijheid van meningsuiting beschermt, en artikel 9 EVRM, dat ziet op de vrijheid van godsdienst en overtuiging. Deze grondrechten gelden niet absoluut; de uitoefening ervan kan in bijzondere omstandigheden bij wet worden beperkt. Deze wet vormt die wettelijke grondslag. De beperking moet noodzakelijk zijn in een democratische samenleving voor specifiek omschreven doelen. Voor de vrijheid van vereniging, bijvoorbeeld, betreft dit het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden evenals de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

De voorwaarden waaronder de voorgestelde verboden verklaring op grond van artikel 2:20 BW intreedt, voldoen aan de limitatief omschreven doelen van art 9, 10 en 11 EVRM. De gronden waarnaar wordt verwezen corresponderen met de in die artikelen opgenomen toegelaten doelen: de nationale veiligheid, de openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten en de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

De rechter zal in ieder geval moeten beoordelen of de beperking ook noodzakelijk is in een democratische samenleving. Illustratief voor de toetsing aan het noodzakelijkheidsvereiste is hetgeen A.G. Timmerman hierover opmerkte in zijn conclusie bij het verzoek tot ontbinding van de Vereniging 'Martijn':<sup>11</sup> *“Onder het EVRM is er weinig ruimte voor beperking van de deelneming aan het maatschappelijke debat*

---

<sup>9</sup> *Kamerstukken II 1984/85, 17 476, 5-7, p. 3.*

<sup>10</sup> In het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten zijn met het EVRM vergelijkbare grondrechten opgenomen. Zo kent het verdrag in artikel 22 een vergelijkbare bescherming van de verenigingsvrijheid met een vergelijkbare beperkingssystematiek als artikel 11, lid 2, EVRM. In deze paragraaf wordt korthedshalve verwezen naar de EVRM-bepalingen.

<sup>11</sup> PHR 13 december 2013, ECLI:NL:PHR:2013:2379, o. 3.14.

*[...] ) dat langs een democratische weg plaatsvindt.<sup>12</sup> Toch kunnen ook deze uitingen ontoelaatbaar zijn indien daarbij wordt opgeroepen tot het gebruik van geweld tegen een deel van de bevolking of op een andere wijze de verwerping van democratische beginselen wordt gepropageerd.<sup>13</sup>”*

De nadere inhoudelijke normering van het openbare orde begrip en de verlichting van de bewijslast op basis van specifieke doelen en werkzaamheden, zoals opgenomen in het voorstel, sluit aan bij de beperkingsgronden zoals opgenomen in artikel 11 EVRM. De gronden die worden genoemd in het voorstel, komen ook terug in de jurisprudentie van het EHRM.<sup>14</sup> De met het voorstel geboden verlichting van de bewijslast bij toepassing van artikel 2:20 BW en het hieraan gekoppelde bestuursverbod zijn passend gelet op de aard van doel en werkzaamheid van de daardoor getroffen rechtspersonen. Het gaat hierbij immers onder meer om de bedreiging van de nationale veiligheid en internationale rechtsorde, de ontwrichting van de democratische rechtsstaat of het openbare gezag. Het bestuursverbod vormt een geschikte en effectieve maatregel om rechtspersonen definitief uit het rechtsverkeer te weren. De gedragingen die een grondslag kunnen vormen voor een dergelijke verboden verklaring zijn van dien aard dat niet volstaan kan worden met het enkel strafrechtelijk vervolgen van personen die deelnemen in een dergelijke rechtspersoon of de organisatie zelf, omdat de betrokken handelingen niet in alle gevallen strafbaar zijn én de werkzaamheden vervolgens kunnen worden voortgezet. De democratische rechtsstaat moet zich in uiterste gevallen kunnen weren door de rechtspersoon ook daadwerkelijk uit het rechtsverkeer te verwijderen om het voortduren of verwezenlijken van werkzaamheden die in strijd komen met de openbare orde te voorkomen. Dat het uiteindelijk de rechter is die de strijd met de openbare orde vaststelt en de rechtspersoon verboden verklaart, vormt daarbij de belangrijkste rechtsstatelijke correctiefactor op de proportionaliteit van de maatregel.

Het is daarbij goed om op te merken dat de ruimte die er bestaat om de vrijheid van vereniging te beperken op grond van artikel 11 ook wordt ingekleurd door artikel 17 EVRM. Dit artikel, getiteld ‘verbod van misbruik van recht’, bepaalt dat de rechten en vrijheden onder het EVRM niet zo mogen worden uitgelegd als zouden zij een recht inhouden activiteiten aan de dag te leggen met als doel diezelfde rechten of vrijheden

---

<sup>12</sup> J. Vande Lanotte, Y. Haeck, Handboek EVRM, Deel 2 Artikelsgewijze Commentaar Volume II, 2004, p. 986; 1039-1040.

<sup>13</sup> EHRM 2 oktober 2001, nrs. 29221/95 en 29225/95 (*Stankov e.a./Bulgarije*), par. 88 en 90.

<sup>14</sup> P. van Dijk e.a. (red.), *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, Cambridge: Intersentia 2018, p. 822 e.v.

teniet te doen.<sup>15</sup> Artikel 17 reflecteert daarmee de weerbaarheid van de democratie. Het EHRM neemt bijvoorbeeld aan dat in de toetsing van de noodzaak van een maatregel tegen xenofobe uitingen ('hate speech') rekening moet worden gehouden met artikel 17 of zelfs dat dergelijke uitingen buiten de bescherming van het EVRM vallen. Dit leidt ertoe dat er meer ruimte bestaat voor het inperken van deze uitingen. Ook bij religieus gemotiveerd extremisme speelt deze weerbare democratie-gedachten een rol in de jurisprudentie van het Hof.<sup>16</sup> De vrijheid van vereniging mag niet worden benut om aan te zetten tot geweld of tot de verwerping van democratische principes.

### 3. Aanpassing Burgerlijk Wetboek

Het OM kan op grond van artikel 2:20 BW de rechter vragen een rechtspersoon, zoals een vereniging of stichting, te verbieden en te ontbinden, als de werkzaamheid daarvan in strijd is met de openbare orde. Na een verbod is de deelneming aan de voortzetting van de werkzaamheid van zo'n organisatie strafbaar (art. 140 Wetboek van strafrecht; hierna: Sr).

De uitbreiding van de toepassingsmogelijkheden van het Burgerlijk Wetboek bestaat uit vijf elementen: een verduidelijking van het begrip 'openbare orde', de verlichting van de bewijslast van het OM, het mogelijk maken van een aanpak van organisaties waarvan (de werkzaamheden (nog) niet, maar het doel wel in strijd komt met de openbare orde, het bestuursverbod voor bestuurders van verboden rechtspersonen, en de mogelijkheid voor de rechter om het batig saldo van de rechtspersoon na vereffening ten goede te laten komen aan de Staat.

#### *a. Verduidelijking van de notie 'openbare orde' en verlichting bewijslast OM.*

Het 'openbare orde'-begrip is een vangnetbegrip; wat deel uitmaakt van de openbare orde kan naar tijd en plaats verschillen. Voor de toepasbaarheid van art. 2:20 BW en de daarvoor benodigde flexibiliteit is het van groot belang dat het een vangnetbegrip blijft.<sup>17</sup> Deze wet verandert daarin niets. Al bij de invoering van artikel 2:20 BW werd

---

<sup>15</sup> Art. 17 EHRM luidt: Geen der bepalingen van dit Verdrag mag worden uitgelegd als zou zij voor een Staat, een groep of een persoon een recht inhouden enige activiteit aan de dag te leggen of enige daad te verrichten met als doel de rechten of vrijheden die in dit Verdrag zijn vermeld teniet te doen of deze verdergaand te beperken dan bij dit Verdrag is voorzien.

<sup>16</sup> M. van Noorloos, *Hate speech revisited. A comparative and historical perspective on hate speech in the Netherlands and England & Wales*, 2017.

<sup>17</sup> Zie in die zin ook *Kamerstukken II 1984/85*, 17 476, 5-7, p. 3-4. Het belang van een vangnetbepaling wordt ook onderschreven door het EHRM bij de toepassing van de eis dat een inbreuk op de vrijheid van vereniging voorzien moet zijn bij wet: EHRM (GK) 17 februari 2004, nr. 44158/98 (*Gorzelik e.a. t. Polen*), par. 64.

gevraagd naar de concrete inhoud van het ‘openbare orde’-begrip.<sup>18</sup> Met deze aanpassing wordt het begrip verduidelijkt, op twee verschillende manieren.

In de eerste plaats wordt de notie ‘openbare orde’ uitdrukkelijk in verband gebracht met de aantasting van de nationale veiligheid of de internationale rechtsorde en de ontwrichting van de democratische rechtsstaat of het openbaar gezag. Al deze noties zijn van fundamentele aard. In die mate dat bij een dergelijke bedreiging, de strijd met de openbare orde gegeven is. Is de gedraging bewezen, dan geldt een onweerlegbaar wettelijk vermoeden van strijd met de openbare orde. De gegeven opsomming versterkt het normerend karakter van artikel 2:20 BW. Het geeft een krachtig signaal dat binnen de Nederlandse rechtsorde geen plaats is voor rechtspersonen die zich antidemocratisch opstellen of de samenleving dan wel onze rechtsorde (dreigen te) ondermijnen. De maatschappij en de rechtspraak krijgen hiermee concreter dan voorheen een indicatie van wat in onze samenleving apert in strijd met de openbare orde wordt geacht. Dat bevordert tevens de rechtszekerheid.

In de tweede plaats wordt het ‘openbare orde’-begrip ingekleurd met begrippen die wel een vermoeden van strijd met de openbare orde rechtvaardigen, maar waarbij tegenbewijs mogelijk is. Ook hierbij gaat het om zwaarwegende begrippen: het uitlokken of bevorderen van geweld, aantasting van de menselijke waardigheid en het aanzetten tot haat of discriminatie. Het hangt in deze gevallen meer af van de omstandigheden van het geval of ook daadwerkelijk sprake is van activiteiten die zo ernstig zijn dat ze, in hun context bezien, strijd op leveren met de openbare orde en daarmee een verboden verklaring rechtvaardigen.

De bovengenoemde begrippen bieden een verdere indicatie van wat moet worden verstaan onder het begrip ‘openbare orde’. Daarnaast biedt het een verlichting van de bewijspositie van het OM. Voor het bestaan van de genoemde activiteiten of doelstellingen als zodanig blijft de bewijslast bij het OM liggen als verzoekende partij. Slaagt het OM er in aannemelijk te maken dat de rechtspersoon tot doel heeft of werkzaamheden uitoefent die leiden of kunnen leiden tot inbreuken op de menselijke waardigheid, bevorderen van geweld of het aanzetten tot haat, discriminatie, dan verplaatst het bewijsrisico zich naar de rechtspersoon. Indien deze niet of onvoldoende aantoont dat geen sprake is van strijd met de openbare orde, dan zal de strijd hiermee moeten worden aangenomen. Er is in die zin sprake van een weerlegbaar wettelijk vermoeden.

---

<sup>18</sup> In de memorie van antwoord is vervolgens een opsomming gegeven van onderdelen die in ieder geval onder het openbare orde begrip vallen, zie *Kamerstukken II 1984/85, 17 476, 5-7, p.3.*

Er is bewust van afgezien om de kring van vorderingsgerechtigden te verruimen. Het procesmonopolie blijft exclusief bij het OM als onafhankelijk vertegenwoordiger van het algemeen belang. Vanwege het civielrechtelijke karakter van de verbodenverklaring staat tegen een besluit van het Openbaar Ministerie om geen verzoek ex. 2:20 BW in te dienen, geen artikel 12-procedure open. Het OM maakt de afweging om 2:20 BW (of artikel 10:122 BW) al dan niet in te zetten in alle onafhankelijkheid. Vanuit waarborgoptiek is, ten slotte, de rechterlijke toets van belang; dit vormt de belangrijkste rechtsstatelijke correctiefactor tegen onnodig gebruik van de artikel 2:20 BW-procedure.

*b. Verbodenverklaring van organisaties waarvan het doel in strijd is met de openbare orde.*

De huidige tekst van artikel 2:20 BW maakt een onderscheid tussen organisaties waarvan de werkzaamheden en organisaties waarvan het doel in strijd komt met de openbare orde. De term 'doel' moet in dit verband in ruime zin worden verstaan.<sup>19</sup> Het doel is niet alleen wat statutair als doel wordt gesteld, maar kan ook blijken uit wat in de statuten als middelen wordt aangegeven of uit andere bron. Worden de werkzaamheden van een organisatie in strijd met de openbare orde bevonden, dan wordt de organisatie verboden én ontbonden. Wordt daarentegen het doel van een rechtspersoon in strijd met de openbare orde geacht, dan volgt slechts de ontbinding van de organisatie. Het verschil tussen wel of niet verboden verklaard worden, heeft gevolgen voor de strafbaarheid van de voortzetting van de werkzaamheden van de betreffende rechtspersoon. Is de rechtspersoon verboden bij onherroepelijke rechterlijke beslissing, dan is de voortzetting van de *werkzaamheden* strafbaar op grond van artikel 140 Sr. Is de rechtspersoon 'enkel' ontbonden omdat het doel in strijd is met de openbare orde, dan is de voortzetting van de werkzaamheden daarentegen niet strafbaar.

Naar het oordeel van de regering ontbreekt een zinnige rechtvaardiging voor dit verschil. Daarom wordt voorgesteld dat ook rechtspersonen waarvan het doel al in strijd is met de openbare orde straks verboden kunnen worden verklaard. Wetssystematisch wordt daarmee ook een betere aansluiting verkregen tussen het regime van art. 2:20 BW en dat van art. 10:122 lid 1 BW, waar het om buitenlandse corporaties gaat. Door de beoogde aanpassing van art. 2:20 BW geldt straks grosso modo hetzelfde stelsel voor binnenlandse en buitenlandse organisaties.

---

<sup>19</sup> Asser/Maeijer & Kroeze 2-I\* 2015/393.



Het gelijkschakelen van de gevolgen voor strijd met de openbare orde van werkzaamheden en doel leidt tot een eenvoudiger stelsel. En tot een stelsel dat in voorkomende gevallen eerder kan worden toegepast, zonder dat noodzakelijk is dat een doel zich reeds heeft vertaald in daadwerkelijke handelingen. Ook de strafbaarheid van de voortzetting van de werkzaamheden van een verboden organisatie komt daardoor eerder in beeld. Zeker als het doel van een organisatie samenhangt met radicalisering richting (gewelddadig) extremisme kan het nodig zijn om de organisatie te verbieden vóórdát deze overgaat tot werkzaamheden.<sup>20</sup>

### *c. Bestuursverbod na verbodenverklaring*

De huidige artikelen 2:20 en 10:122 BW voorzien slechts in een organisatiegerichte, en niet in een persoonsgerichte aanpak. Degenen die bij de verboden verklaarde rechtspersoon betrokken zijn als bestuurder of (feitelijk) leidinggevende kunnen daardoor, na de verbodenverklaring van een rechtspersoon, zonder belemmering een nieuwe rechtspersoon oprichten. En zij kunnen blijven deelnemen aan de activiteiten van andere bestaande rechtspersonen waarvan zij bijvoorbeeld bestuurder of commissaris zijn.

De voorgestelde aanpassing beoogt deze lacune te dichten door de introductie van een civielrechtelijk bestuursverbod van maximaal vijf jaar voor bestuurders en feitelijk leidinggevendenden van een verboden verklaarde rechtspersoon. Dit bestuursverbod heeft zowel een repressief als een preventief karakter. Het repressieve karakter is gelegen in het feit dat de oplegging van een bestuursverbod een sanctie is op het in een bepaalde kwaliteit nauw betrokken zijn bij de activiteiten van een verboden verklaarde rechtspersoon. Tegelijk staat een toekomstgerichte, preventieve, aanpak centraal: voorkomen wordt dat dubieuze bestuurders en (feitelijk) leidinggevendenden in andere dan de verboden verklaarde rechtspersoon actief kunnen blijven of, sterker nog, weer een nieuwe rechtspersoon kunnen oprichten. Het gaat dan in ieder geval om alle in artikel 2:3 BW genoemde rechtspersonen – verenigingen, stichtingen, NV's, BV's, coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen.<sup>21</sup>

Civielrechtelijke bestuursverboden zijn in ons recht niet onbekend. Zo kent artikel 2:298 lid 3 BW de regeling dat ontslagen bestuurders van een stichting gedurende vijf jaar na het ontslag geen bestuurder van een stichting kunnen worden, als er sprake is van strijd met de wet, met de statuten, van wanbeheer of van de miskennis van een

---

<sup>20</sup> EHRM 30 juni 2009, nr. 25803/04 & 25817/04, (*Herri Batasuna and Batasuna t. Spanje*), par. 81.

<sup>21</sup> *Kamerstukken II 2013/14*, 34 011, 3, p. 2.

rechterlijk bevel, bedoeld in art. 2:297 lid 2 BW. Van recenter datum is de Wet civielrechtelijk bestuursverbod van 8 april 2016.<sup>22</sup> Het betreft hier een aanvulling van de Faillissementswet die het - kort gezegd - mogelijk maakt om bestuurders die zich bezig houden met faillissementsfraude of die zich schuldig hebben gemaakt aan wanbestuur in de aanloop naar een faillissement langs civielrechtelijke weg een bestuursverbod op te leggen (Artikelen 106a-106e Faillissementswet). Het gaat daarbij niet alleen om de enkele fraudebestrijding, maar ook om de bestrijding van aperte onregelmatigheden in of rondom een faillissement, zoals ernstige tegenwerking van de curator, faillissementsrecidive en de benadeling van crediteuren voorafgaand aan een faillissement.

De Wet civielrechtelijk bestuursverbod heeft als inspiratiebron gediend voor het bestuursverbod, zoals dat in dit wetsvoorstel is neergelegd. Daarbij is, zoals in het artikelsgewijze deel nader wordt aangegeven, rekening gehouden met en recht gedaan aan het kwalitatieve verschil tussen de bestrijding van onregelmatigheden rondom een faillissement en de beduidend zwaardere ernst van de feiten en omstandigheden die aanleiding kunnen zijn voor een verboden verklaring in de zin van artikelen 2:20 en 10:122 BW.

*d. Batig saldo van de ontbonden rechtspersoon naar de Staat*

Onder de algemene regeling voor de vereffening na ontbinding van een rechtspersoon komt het batig saldo ten goede aan een eventueel daartoe statutair vastgelegde bestemming. Is een dergelijke bestemming niet gegeven, dan wordt dit saldo overgemaakt aan de leden of aandeelhouders. Enkel indien geen ander recht heeft op het overschot, keert de vereffenaar het saldo uit aan de Staat, die het vervolgens zoveel mogelijk overeenkomstig het doel van de rechtspersoon dient te besteden. Dit alles ligt na een verboden verklaring op grond van strijd met de openbare orde niet voor de hand. De rechter krijgt dan ook de bevoegdheid om ambtshalve dan wel op verzoek van het OM te bepalen dat het batig saldo wordt uitgekeerd aan de staat. Daarmee wordt voorkomen dat dit saldo zal worden ingezet voor de voortzetting van de werkzaamheden die aanleiding hebben gegeven voor het verbod van de rechtspersoon.

---

<sup>22</sup> *Stb.* 2016, 153.

#### **4. Aanpassing Wetboek van Strafrecht en Strafvordering**

Het Wetboek van Strafrecht wordt aangepast in die zin dat de strafmaat voor het voortzetten van de werkzaamheden van een verboden organisatie wordt verhoogd van maximaal 1 jaar tot 2 jaar en van een geldboete van maximaal €4.150 tot €20.750. Met deze strafverzwaring wordt de preventieve en de repressieve werking van de bepaling vergroot. De verzwaring vormt tevens een uitdrukking van de ernst van de gedraging en het maatschappelijk belang dat wordt gehecht aan het beëindigen van de werkzaamheden van de organisatie. Het vormt daarmee een krachtig signaal dat de voortzetting van werkzaamheden na een verboden verklaring niet wordt getolereerd.

Overwogen is om het bereik van de strafbepaling uit te breiden naar de periode vóórdát de verbodenverklaring van een organisatie onherroepelijk is geworden. Hiervan is afgezien omdat het civielrechtelijke en strafrechtelijke traject in dat geval verknoopt raken, waarbij onduidelijkheid kan bestaan over de gevolgen van de uitkomsten van de civielrechtelijke procedure in tweede aanleg op de strafrechtelijke sanctiemogelijkheden na een eerdere verbodenverklaring. Verwacht wordt dat civielrechtelijke dwangmiddelen een belangrijke rol kunnen spelen bij het afdwingen van een verbodenverklaring die uitvoerbaar bij voorraad is verklaard.

Aanvullend op de strafverzwaring wordt de voortzetting van de werkzaamheden van een verboden organisatie toegevoegd aan de bepalingen waarvoor voorlopige hechtenis kan worden bevolen. Hiermee wordt tevens de inzet van andere strafvorderlijke dwangmiddelen mogelijk gemaakt. Te denken valt aan de aanhouding buiten heterdaad, de inverzekeringstelling, de doorzoeking door een (hulp)Officier van Justitie, het onderzoek van telecommunicatie en de bevoegdheid gegevens te vorderen.<sup>23</sup> Dit alles vereenvoudigt de opsporing naar de mogelijke voortzetting van werkzaamheden van een verboden rechtspersoon.

#### **5. Lopende wetsvoorstellen op dit terrein**

Bij de Tweede Kamer is een initiatiefvoorstel aanhangig gemaakt van de leden Kuiken, Van Toorenburg, Van Oosten, Van der Graaf en Van der Staaij voor een Wet bestuurlijk verbod ondermijnende organisaties.<sup>24</sup> Het initiatiefvoorstel wil mogelijk maken dat Outlaw Motorcycle Gangs (criminele motorbendes, hierna OMG's) en andere

---

<sup>23</sup> Zie voor een opsomming: Corstens/Borgers 2014, p. 450 e.v.

<sup>24</sup> *Kamerstukken II 2018/19*, 35 079.

organisaties met een cultuur van wetteloosheid, bij besluit van de Minister voor Rechtsbescherming verboden kunnen worden als dat noodzakelijk is in het belang van de openbare orde in de zin van artikel 8 van de Grondwet. Dat bestuurlijke verbod is bedoeld als aanvulling op de bestaande regeling in het BW en houdt daarbij rekening met de wijzigingen die zijn opgenomen in het onderhavige regeringsvoorstel. Uitgesloten van het toepassingsbereik van het initiatiefvoorstel zijn organisaties waarvan een verbod zozeer raakt aan de grondrechten van meningsuiting en godsdienst, dat de weg via de civiele rechter meer aangewezen is: 1. politieke partijen en daaraan verbonden jongerenverenigingen en wetenschappelijke bureaus, 2. kerkgenootschappen en andere organisaties gericht op het belijden van een godsdienst of levensovertuiging en 3. vakbonden.

Het initiatiefvoorstel en de algemene regeling in Boek 2 BW, met inbegrip van de wijzigingen die zijn opgenomen in het onderhavige regeringsvoorstel, sluiten elkaar naar het oordeel van de regering niet uit. De toelichting op de verhouding van het initiatiefvoorstel tot artikel 2:20 BW ligt uiteraard in de eerste plaats bij de initiatiefnemers. Opgemerkt kan worden dat OMG's en andere organisaties met een cultuur van wetteloosheid weliswaar binnen de reikwijdte van beide regelingen vallen, maar dat het na de introductie van de bestuurlijke bevoegdheid in de rede ligt om voor deze organisaties de route van het bestuurlijke verbod te volgen. Dit neemt niet weg dat het het OM vrij staat om op grond van artikel 2:20 BW een verbod te verzoeken, ook indien de weg van een bestuurlijk verbod niet is gevolgd. In algemene zin mag worden verwacht dat er afstemming zal plaatsvinden tussen het openbaar ministerie en de minister bij de inzet van deze bevoegdheid.

Op 13 december 2018 presenteerde de Staatscommissie Parlementair Stelsel haar rapport, met een advies gericht op de positie van politieke partijen. Daarin wordt voorgesteld om een specifiek wettelijk kader te scheppen voor het verbieden en ontbinden van politieke partijen.<sup>25</sup> Het kabinet zal naar aanleiding daarvan zijn standpunt bepalen, waarbij tevens de verhouding tot onderhavig voorstel zal worden bezien. Indien wordt gekozen voor een specifiek wettelijk kader voor politieke partijen, dan ligt het in de rede dat deze organisaties van het toepassingsbereik van artikel 2:20 worden uitgesloten.

---

<sup>25</sup> Staatscommissie parlementair stelsel, *Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans*, Den Haag 13 december 2018, p. 211 & 220 e.v.

Ten slotte is op het terrein van artikel 2:20 BW een initiatiefvoorstel van het lid Azmani (VVD) aanhangig, waarover het kabinet nog zijn standpunt moet bepalen.<sup>26</sup>

## **6. Consultatie**

### **PM**

## **7. Uitvoerings- en handhavingsaspecten**

Dit wetsvoorstel brengt geen wijziging in de hoekstenen van de art. 2:20 BW-procedure. Het verzoekmonopolie blijft bij het OM liggen, de personele werkingssfeer blijft onveranderd gericht op 'rechtspersonen', het referentiekader voor een verboden verklaring blijft de openbare orde en de rol van de rechter blijft onveranderd. Belangrijke vernieuwingen zijn de nadere normering van de notie 'openbare orde' en de introductie van rechtsvermoedens ter verlichting van de bewijslast van het OM. De regering vertrouwt er op dat hiermee een belangrijke bijdrage wordt geleverd aan de rechtszekerheid en een zekere verlichting van de werkzaamheden van het OM.

## **8. Financiële gevolgen en administratieve lasten**

Met deze wet ontstaat in bepaalde gevallen een – deels aanzienlijke - verlichting van de bewijslastpositie van het OM. De verwachting is dat ook met dit wetsvoorstel een verbodenverklaring slechts in zeer bijzondere omstandigheden zal worden verzocht en opgelegd. Gezien het geringe aantal 2:20 BW-procedures in het verleden,<sup>27</sup> is de gerede verwachting dat dit wetsvoorstel hooguit tot een zeer bescheiden toename van het aantal extra verzoeken per jaar zal leiden. De benodigde middelen hiervoor worden opgevangen binnen de reguliere budgettaire kaders van het Openbaar Ministerie en de rechtspraak.

---

<sup>26</sup> *Kamerstukken II 2016/17, 34 465, 1-3, Voorstel van wet van het lid Azmani tot wijziging van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek in verband met aanpassing van de uitzonderingspositie van kerkgenootschappen.*

<sup>27</sup> In totaal 9 sinds 1977, zie: Gecombineerde commissie vennootschapsrecht van de Nederlandse orde van advocaten en de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie, *Advies Consultatiewetsvoorstel Wet bestuurlijk verbod rechtspersonen*, bijlage 1.

## II. Artikelsgewijs deel

### *Artikel I, onder A, sub 1, artikel 2:20 BW, lid 1 Invoegen verboden verklaring*

Met de aanpassing van het eerste lid worden de gevolgen van de strijd met openbare orde van werkzaamheid en doel gelijkgeschakeld. In beide gevallen is een verbodenverklaring mogelijk, waarna het strafbaar wordt om de werkzaamheden van de rechtspersoon voort te zetten (artikel 140 Sr.). Het tweede lid komt daardoor te vervallen. De huidige mogelijkheid dat een rechtspersoon een termijn geboden krijgt om de (statutaire) doelstelling aan te passen wordt geschrapt. Deze bepaling werd in de praktijk, voor zover bekend, niet toegepast.

Zoals in het algemeen deel reeds opgemerkt moet de term ‘doel’ in dit verband ruim worden opgevat. Niet alleen wat statutair als doel wordt gesteld, maar ook wat in de statuten als middelen wordt aangegeven of wat uit andere bron blijkt kan invulling geven aan het doel van de rechtspersoon. Van een werkzaamheid is in ieder geval sprake als de activiteit een structureel karakter heeft.

### *Artikel I, onder A, sub 2, artikel 2:20 BW, lid 2 (nieuw) Onweerlegbaar vermoeden strijd openbare orde*

Voor een aantal begrippen wordt geëxpliciteerd dat als hiervan sprake is, er zonder meer strijd is met de openbare orde. Het gaat hierbij om de volgende activiteiten en doelstellingen:

- ‘de bedreiging van de ‘nationale veiligheid’ – dit begrip sluit als notie aan bij de term zoals gebruikt in de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017<sup>28</sup> en het beperkingsdoel opgenomen in het tweede lid van artikel 11 EVRM.
- de bedreiging van de ‘internationale rechtsorde’ sluit als notie aan bij artikel 90 van de Grondwet.
- de notie “de democratische rechtsstaat” is ontleend aan het voorstel voor een nieuwe algemene bepaling in de Grondwet, zoals in eerste lezing aangenomen door de Eerste Kamer op 6 maart 2018.<sup>29</sup> De ontwijking van de democratische rechtsstaat omvat tevens de duurzame aantasting van de democratische vrijheden, de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen, de obstructie van vrije

---

<sup>28</sup> Onder meer artikelen 8 & 10 Wiv. Zie ook *Kamerstukken II 2016/17*, 34 588, 3, p. 20.

<sup>29</sup> *Stb.* 2018, 88: “De Grondwet waarborgt de democratie, de rechtsstaat en de grondrechten.”

verkiezingen, de omverwerping/afschaffing van onze rechtsstaat en inbreuken op grondrechten.<sup>30</sup>

- de notie ‘ontwrichting’ is in de huidige rechtspraak reeds lang aanvaard. Ontwrichting impliceert in deze context een ernstige vorm van ondermijning, waarvan de bestrijding een speerpunt in het huidige regeerakkoord is.<sup>31</sup> Is het bestaan hiervan bewezen, dan gaat het per definitie – om in termen van vaste rechtspraak inzake art. 2:20 BW te spreken – “gedragingen [...] die een daadwerkelijke en ernstige aantasting vormen van als wezenlijk ervaren beginselen van ons rechtstelsel en die onze samenleving ontwrichten of kunnen ontwrichten”<sup>32</sup> of om gedragingen die hiertoe kunnen leiden.
- ‘ontwrichting van het openbaar gezag’ omvat mede infiltratie en ernstige vormen van intimidatie en corruptie.<sup>33</sup>

*Artikel 1, onder A, sub 3, artikel 2:20 BW, lid 3 Weerlegbaar vermoeden strijd openbare orde*

In het derde lid wordt, in aanvulling op het tweede lid, een invulling gegeven aan het ‘openbare orde’-begrip met categorieën doelen of werkzaamheden die zo ernstig zijn dat er aanleiding is om het bewijsrisico te verleggen. Indien het OM erin is geslaagd te bewijzen dat sprake is van een van deze werkzaamheden of doelstellingen, is het aan de rechtspersoon om te bewijzen dat géén sprake is van strijd met de openbare orde. Waar lid 2 een onweerlegbaar rechtsvermoeden omvat, is in lid 3 een weerlegbaar rechtsvermoeden neergelegd. De opsommingen in de leden 2 en 3 zijn limitatief in die zin dat de bepalingen voor geen andere werkzaamheden of doelen de grondslag vormt voor een verschuiving van het bewijsrisico. Met de leden 2 en 3 wordt uiteraard niet beoogd het toepassingsbereik van de notie ‘openbare orde’ zelf te beperken.

De regering acht het wenselijk dat eerder dan thans het geval is, toegekomen kan worden aan het ontbinden en verbieden van rechtspersonen. Daarom worden de

---

<sup>30</sup> Zie *Kamerstukken II 2015/16*, 34 516, 3, p. 5 -6. Vergelijk EHRM (GK) 13 februari 2003, nr. 41340/98 (e.a.), NJ 2005/73, m.nt. EAA, (*Refah partisi - The Welfare party/Turkije*), par. 125, EHRM (GK) 17 februari 2004, nr. 44158/98 (*Gorzelik e.a. t. Polen*), par. 89-93, EHRM 30 juni 2009, nr. 25803/04 & 25817/04, (*Herri Batasuna and Batasuna t. Spanje*), par. 79 en EHRM 9 juli 2013, nr. 35943/10, (*Vona t. Hongarije*), par. 52 en 57.

<sup>31</sup> Regeerakkoord 2017, par. 1.1, p. 2.

<sup>32</sup> Hoge Raad, 26 juni 2009, ro. 3.3, ECLI:NL:HR:2009:BI1124 (*Hells Angels*), Hoge Raad, 18 april 2014, ro. 3.5, ECLI:NL:HR:2014:948 (*Vereniging Martijn*) en Rb. Midden-Nederland, 20 december 2017, ro. 3.20, ECLI:NL:RBMNE:2017:6241 (*Bandidos*).

<sup>33</sup> *Kamerstukken II 1984/85*, 17476, 5-7, p.3.

volgende drie activiteiten en doelstellingen aangemerkt als vermoed in strijd te zijn met de openbare orde:

- ‘*aantasting van de menselijke waardigheid*’ - zijnde een daadwerkelijke en ernstige aantasting van de lichamelijke of seksuele integriteit van personen.<sup>34</sup>
- ‘*geweld*’ - hieronder valt strafbare geweldspleging in meerdere vormen, daaronder begrepen het doelbewust uitlokken of bevorderen van geweld.<sup>35</sup>
- ‘*aanzetten tot haat of discriminatie*’ – deze gronden zijn reeds lang erkend als reden voor het beperken van grondrechten.<sup>36</sup> Hieronder valt in ieder geval de (strafbare) aanzetting tot rassendiscriminatie, antisemitisme en homohaat (artikel 137d Sr.). Een eventuele veroordeling van bestuurders, feitelijk leidinggevendenden of eventuele leden of van de rechtspersoon zelf (op grond van artikel 51 Sr.) kan een belangrijke aanwijzing vormen dat hiervan sprake is.

Het in dit lid neergelegde bewijsvermoeden ziet (net als het onweerlegbare vermoeden in het tweede lid) niet op de begrippen doel en werkzaamheid. Dit zijn beide feitelijke begrippen, waarvan de invulling aan de rechter kan worden overgelaten. Overeenkomstig de jurisprudentie van het EHRM zal niet voldoende zijn dat er slechts een theoretische mogelijkheid bestaat dat een handeling of opvatting leidt of kan leiden tot aantasting van de menselijke waardigheid, geweld, haat of discriminatie. Steeds zal duidelijk moeten zijn dat er tenminste een reëel en ernstig risico bestaat dat dit gevaar zich zal verwezenlijken.<sup>37</sup> Van de andere kant zou te ver gaan om te eisen dat steeds sprake moet zijn van daadwerkelijk gepleegde strafbare feiten voordat kan worden ingegrepen. Bij een reële dreiging kan niet van de Staat worden verwacht dat hij stil blijft zitten, ook al is er nog geen sprake van een strafbaar feit.<sup>38</sup>

#### *Artikel I, onder A, sub 4, artikel 2:20 BW, lid 5 Bestuursverbod*

Het nieuwe vijfde lid regelt het bestuursverbod als gevolg van de verboden verklaring van de rechtspersoon. Indien de rechter een rechtspersoon verboden verklaart, dan legt hij tevens een bestuursverbod op aan bestuurders en feitelijk leidinggevendenden. Of

<sup>34</sup> Hoge Raad, 18 april 2014, ro. 3.11.3, ECLI:NL:HR:2014:948 (*Vereniging Martijn*).

<sup>35</sup> Rechtbank Midden-Nederland, 20 december 2017, ECLI:NL:RBMNE:2017:6241 (*Bandidos*) en Rechtbank Midden-Nederland 17 januari 2018, ECLI:NL:RBMNE:2018:113 (*Broederschap Catervarius*).

<sup>36</sup> Rechtbank Amsterdam, 8 maart 1978, NJ 1978, 281 (*Nederlandse Volksunie I*) en EHRM 9 juli 2013, nr. 35943/10, (*Vona t. Hongarije*), par. 69.

<sup>37</sup> EHRM (GK) 13 februari 2003, nr. 41340/98 (e.a.), NJ 2005/73, m.nt. EAA, (*Refah partisi - The Welfare party*)/Turkije), par. 108, 110 en EHRM 9 juli 2013, nr. 35943/10, (*Vona t. Hongarije*), par. 66.

<sup>38</sup> EHRM 9 juli 2013, nr. 35943/10, (*Vona t. Hongarije*), par. 68.



sprake is van een feitelijk leidinggevende is een feitelijke vraag die door de rechter zal moeten worden beantwoord. Gelet op het accessoir karakter van het bestuursverbod gaat een bestuursverbod gelden “vanaf de verboden verklaring”.

Een bestuursverbod geldt voor “bestuurders en feitelijk leidinggevendenden”. Overwogen is om ook commissarissen op te nemen in deze opsomming. Hiervan is afgezien omdat niet is gebleken aan enige behoefte aan een dergelijke bepaling, gelet op de aard van de rechtspersonen waarvoor in het verleden een verboden verklaring is verzocht.

Voor de duur waarvoor een civielrechtelijk bestuursverbod wordt opgelegd is aangesloten bij de regeling voor het ontslag van stichtingsbestuurders in Boek 2 BW. De Faillissementswet kent een maximumtermijn van vijf jaar, zodat een bestuursverbod ook voor een kortere periode kan worden opgelegd (artikel 106b lid 1 Fw). Boek 2 BW kent daarentegen een vaste termijn van vijf jaar als een stichtingsbestuurder door de rechtbank wegens - kort gezegd - wanbeleid wordt ontslagen (art. 2:298 lid 3 BW). De regering acht het zijn van bestuurder of feitelijk leidinggevende bij een wegens strijd met de openbare orde verboden rechtspersoon dermate laakbaar dat een individuele differentiatie naar gelang de persoonlijke omstandigheden van de betrokkene(n) niet op zijn plaats is.

Daarentegen ligt er een verschil in het feit dat een bestuursverbod uit hoofde van de Faillissementswet niet uitvoerbaar bij voorraad kan worden verklaard (art. 106b lid 6 Fw). In de context van artikel 2:20 BW gaat het bestuursverbod in vanaf het in kracht van gewijsde gaan van beschikking houdende de verboden verklaring, of vanaf het moment van afgeven van de beschikking indien deze uitvoerbaar bij voorraad is verklaard.<sup>39</sup> Het zou niet te rijmen zijn met de uitvoerbaar bij voorraad verklaring van een verbod van een rechtspersoon als een daarop voortbouwend bestuursverbod pas geruime tijd, en misschien zelfs jaren, later zou kunnen ingaan omdat er hoger beroep en wellicht cassatie is ingesteld. Het ligt daarom voor de hand om de datum van ingang van de verboden verklaring en die van een daaraan gerelateerd bestuursverbod dezelfde te laten zijn. Overigens kan ook het in art. 2:298 BW voorziene ontslag van een stichtingsbestuurder door de rechtbank, en mitsdien het daarmee samenhangend bestuursverbod, uitvoerbaar bij voorraad verklaard worden.<sup>40</sup>

Het rechtsgevolg van een opgelegd bestuursverbod volgt eveneens uit lid vijf: betrokkene kan a) geen bestuurder of commissaris bij andere rechtspersonen blijven,

---

<sup>39</sup> Rechtbank Midden-Nederland, 20 december 2017, *Bandidos*, ECLI:NL:RBMNE:2017:6241.

<sup>40</sup> HR 10 november 2006, *Stichting IHD*, NJ 2007/45.

voor het geval dat hij dat mocht zijn, en b) kan bovendien niet rechtsgeldig worden benoemd in andere of nieuw op te richten rechtspersonen, op straffe van nietigheid. Deze sanctie van nietigheid is ontleend aan art. 106b, eerste lid, tweede volzin, Fw, waarin zij op suggestie van de Commissie vennootschapsrecht was opgenomen.<sup>41</sup> Wat de beëindiging van het bestuurderschap bij de verboden rechtspersoon zelf betreft, deze is het logisch gevolg van de ontbinding daarvan (art. 2:20 leden 1 en 2 BW). In het zevende lid wordt voorzien in een delegatiegrondslag voor de regeling van de reikwijdte en de gevolgen van de ontbinding. In de algemene maatregel van bestuur op basis van het zevende lid wordt de mogelijkheid opgenomen voor de rechter om een specifieke uitzondering op het bestuursverbod te maken, indien de gevolgen van het bestuursverbod disproportioneel zouden zijn. Hierbij kan gedacht worden aan een bestuurder van een verboden stichting, die tevens directeur-groootaandeelhouder (dga) is van een BV waarin een groentewinkel is ondergebracht, die de voornaamste bron van inkomsten van deze persoon vormt. In zo'n geval zou het onverkort laten gelden van het bestuursverbod deze bestuurder onevenredig kunnen treffen in zijn mogelijkheden om te voorzien in zijn levensonderhoud.

Tot slot bepaalt het vijfde lid dat de rechter zo nodig alle overige gevolgen van het door haar uitgesproken bestuursverbod regelt. Dit correspondeert letterlijk met art. 106b lid 4 Fw. Een vergelijkbare bevoegdheid is opgenomen in het enquêterecht (artikel 2:357 lid 2 BW) en bij het ontslag van stichtingsbestuurders wegens, samengevat, wanbeheer (art. 2:298 lid 2 BW). Deze bevoegdheid geeft de rechter bijvoorbeeld de mogelijkheid om in het belang van derde-rechtspersonen voorlopige voorzieningen te treffen voor het geval hier problemen zouden kunnen ontstaan door het als gevolg van een bestuursverbod wegvallen van een bestuurder of commissaris.

*Artikel 1, onder A, sub 4, artikel 2:20 BW, lid 6 Doorwerking bestuursverbod Handelsregister*

Het voorgestelde zesde lid regelt in feite twee mutaties in het Handelsregister; (negatief) de uitschrijving van de betrokken bestuurder en/of commissaris uit het Handelsregister door de Kamer van Koophandel, alsmede (positief) de tijdelijke registratie van een bestuursverbod bij dat register. Beide aspecten zijn, bijna letterlijk, ontleend aan de regeling in art. 106b lid 3 Fw.

Een bestuursverbod brengt mee dat de bestuurder de rechtspersoon niet langer in een bestuursfunctie mag vertegenwoordigen. Daarom is het van belang dat een

---

<sup>41</sup> *Kamerstukken II 2013/14, 34 011, 3, p. 24.*

uitspraak houdende een bestuursverbod eenvoudig raadpleegbaar is. Hieraan wordt gevolg gegeven door registratie bij het Handelsregister. Zodra de uitspraak is gedaan en kracht van gewijsde heeft gekregen (indien de uitspraak niet uitvoerbaar bij voorraad is verklaard), zal de griffier deze met bekwame spoed bij de Kamer van Koophandel moeten aanbieden. Die instantie zal na ontvangst van het stuk van de griffier dadelijk tot inschrijving van het bestuursverbod en uitschrijving van de betrokken bestuurder overgaan.

Totdat de uitschrijving een feit is, kan een derde die met de betrokken bestuurder handelt zich op de in het Handelsregister opgenomen feiten beroepen – en zal die derde te goeder trouw zijn (artikel 25 Handelsregisterwet 2007).

In het voorgestelde artikel 2:20 lid 6 BW ligt besloten dat de griffier alle relevante gegevens die nodig zijn voor de uitschrijving van de betrokken bestuurders uit het Handelsregister en de centrale registratie van het bestuursverbod moet aanleveren. Daartoe behoren met name de NAW-gegevens van betrokkene en de ingangsdatum van het bestuursverbod. De site van de Kamer van Koophandel is, naar aanleiding van de Wet civielrechtelijk bestuursverbod, inmiddels adequaat ingericht voor de registratie en publicatie van bestuursverboden. De nu voorziene nieuwe mogelijkheid tot oplegging van een bestuursverbod in het kader van art. 2:20 BW kan daarin zonder verdere aanpassing worden opgenomen.

*Artikel I, onder A, sub 4, artikel 2:20 BW, lid 7 Delegatiegrondslag bestuursverbod*

Het invoegen van een regime zoals opgenomen in de artikelen 106a-106e Fw in of rondom artikel 2:20 BW verdraagt zich niet goed met het vooral op hoofdlijnen georiënteerde Burgerlijk Wetboek. Tegelijk zijn de meer processuele aspecten van de Wet civielrechtelijk bestuursverbod te gering in omvang om een aparte regeling in het Wetboek van rechtsvordering te rechtvaardigen. Daarom voorziet het voorgestelde zevende lid in een delegatiegrondslag voor nadere regeling bij algemene maatregel van bestuur. Het streven is om hierin onder meer de formaliteiten voor indiening van het verzoekschrift te regelen, evenals de eventuele schorsing van betrokkenen gedurende het geding en de inschrijving van een bestuursverbod bij het Handelsregister (naar analogie van art. 106c, leden 1 en 4 tot en met 6, Fw).

*Artikel I, onder B, artikel 2:23b Batig saldo verboden rechtspersoon naar de Staat*

Het eerste lid van artikel 23b wordt aangevuld met een regeling van de bestemming voor het batig saldo van de verboden rechtspersoon. De algemene regeling voor de

vereffening ligt na een verboden verklaring op grond van strijd met de openbare orde niet voor de hand. Zonder deze bepaling bestaat er geen wettelijke grondslag voor afwijking van deze algemene regeling. De rechter kan deze bevoegdheid zowel ambtshalve als op verzoek gebruiken.

*Artikel II, artikel 10:122 BW Bestuursverbod buitenlandse corporatie*

In artikel 122 van Boek 10 BW worden het bestuursverbod van overeenkomstige toepassing verklaard voor buitenlandse corporaties. Voor de betekenis van deze bepalingen wordt verwezen naar de desbetreffende toelichtingen. De betekenis van een bestuursverbod voor een bestuurder van een buitenlandse corporatie is uiteraard territoriaal beperkt tot Nederland. Personen voor wie dit verbod geldt, kunnen niet langer binnen Nederland actief zijn als bestuurder of commissaris van enige rechtspersoon of een rechtspersoon oprichten.

*Artikel III, artikel 140 Sr Verhoging strafmaat*

De straf op de voortzetting van werkzaamheden van verboden organisaties op grond van artikel 140 Sr. wordt verhoogd van maximaal 1 jaar of een geldboete van €4.150 tot maximaal 2 jaar of €20.750. Dit heeft ook gevolgen voor de hoogte van de strafmaat voor oprichters, leiders en bestuurders van deze organisaties op grond van het derde lid van dit artikel. Deze strafmaat wordt verhoogd van maximaal 1 jaar en 4 maanden of €5.533, naar maximaal 2 jaar en 8 maanden of €27.667. Deze verhoging van de strafmaat brengt de ernst van de gedraging tot uitdrukking.

*Artikel IV, artikel 67 Sv Voorlopige hechtenis*

Door de aanvulling van artikel 67 met een verwijzing naar artikel 140, tweede lid, wordt voorlopige hechtenis mogelijk in geval van verdenking van de voortzetting van de werkzaamheden van een verboden organisatie. Naast de mogelijkheid van voorlopige hechtenis wordt het door deze verwijzing tevens mogelijk om bijzondere opsporingsbevoegdheden in te zetten, zoals de inbeslagname van voorwerpen en poststukken en de betreding van plaatsen, met uitzondering van een woning. Dit maakt een effectievere bestrijding van de eventuele voortzetting van de werkzaamheden van de verboden organisatie mogelijk.

*Artikel V Overgangsrecht*

Eventueel lopende procedures op grond van artikel 2:20 BW ten tijde van de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zullen door dit wetsvoorstel niet worden geraakt. Dit is in artikel 32a van de Overgangswet nieuw Burgerlijk Wetboek tot uitdrukking gebracht. De met deze wet nieuw ingevoegde leden van artikel 20 van Boek 2 blijven buiten toepassing ten aanzien van een procedure bij de civiele rechter waarbij voor de datum van inwerkingtreding van die wet een verzoekschrift bij de rechter is ingediend, een beroepschrift bij het gerechtshof is ingediend of een verzoekschrift bij de Hoge Raad is ingediend. Dit impliceert dat ook in de procedure in hoger beroep deze bepalingen buiten toepassing blijven, indien het verzoekschrift in eerste aanleg was ingediend voor inwerkingtreding van de wet.

Voor het overige geldt het algemene uitgangspunt van de onmiddellijke werking. Op de strafverzwaring van artikel 140 Sr. is artikel 1, lid 2, Sr. van toepassing, waaruit volgt dat bij verandering in de wetgeving na het tijdstip waarop het feit begaan is, de voor de verdachte gunstigste bepalingen worden toegepast. Hiervoor is derhalve geen aparte regeling van eerbiedigend overgangsrecht noodzakelijk.