

Vergaderjaar 2019–2020

**35 366**

## **Wijziging van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek ter verruiming van de mogelijkheden tot het verbieden van rechtspersonen**

**Nr. 6**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 6 juni 2020

Met veel belangstelling heb ik kennisgenomen van de opmerkingen en vragen van de leden van de fracties van de VVD, het CDA, D66, GroenLinks, de SP, de ChristenUnie en de SGP. Ik ben deze partijen erkentelijk voor de steun die zij in het verslag hebben uitgesproken voor het wetsvoorstel. Graag ga ik in deze nota in op de gestelde vragen en gemaakte opmerkingen.

### **I ALGEMEEN DEEL**

#### **1. Inleiding**

De leden van de GroenLinks-fractie vragen om een concreet overzicht van de tot nu toe gevoerde procedures om rechtspersonen ex art. 2:20 BW verboden te laten verklaren en te ontbinden. Zij vragen tevens naar de mogelijkheden van een verbeterde praktijk binnen de huidige wettelijke mogelijkheden.

Voor een overzicht verwijs ik naar de bijlage. Art. 2:20 BW is in de afgelopen jaren met wisselend succes ingezet.<sup>1</sup> De wenselijkheid van een effectiever optreden tegen rechtspersonen die in doel of handelen in strijd komen met de openbare orde wordt thans breed gedeeld in Uw Kamer en daarbuiten. De mogelijkheden tot vergroting van de effectiviteit van de huidige procedure zonder aanpassing van de wettelijke kaders zijn echter beperkt. De aanpassingen zoals voorgesteld maken een dergelijke verbetering wel mogelijk. Overigens is ook de Afdeling advisering van de Raad van State van oordeel dat de voorgestelde wijzigingen bijdragen aan een meer adequaat optreden tegen organisaties die in strijd handelen met de openbare orde.

De leden van de SGP-fractie vragen naar de relatie tussen het begrip «ontwrichten van het openbaar gezag» en het leveren van kritiek op de zittende overheid. Is hiervan bijvoorbeeld sprake bij het oproepen om

<sup>1</sup> *Kamerstukken II 2019/20, 35 366, nr. 3, p. 2.*

langs democratische weg te komen tot een nieuwe regering vanwege verondersteld slecht functioneren van de huidige, zo vragen zij. Fundamentele kritiek op het zittende kabinet of het oproepen tot het langs democratische weg komen tot een nieuw kabinet zijn niet in strijd met de openbare orde. Van ontwrichting van het openbaar gezag is eerder sprake, zoals ook de memorie van toelichting stelt, bij infiltratie van de overheidsorganisatie, ernstige vormen van intimidatie en corruptie alsmede bij de bedreiging van ambtsdragers.<sup>2</sup> De vreedzame uitoefening van democratische rechten valt hier uiteraard niet onder. De leden vragen voorts om een duiding van niet-strafbare handelingen die kunnen leiden tot een verboden verklaring. Klopt de indruk dat het veelal juist wel om strafbare feiten zal gaan, zo vragen zij. Deze leden merken terecht op dat het in veel gevallen (ook) strafbare feiten zullen zijn die aanleiding geven tot een verbodenverklaring. Strijdigheid met de openbare orde is in dit verband evenwel geen strafrechtelijk begrip. Ook niet-strafbare feiten kunnen leiden tot een verbod onder art. 2:20 BW. Dat is nu al het geval en dit wetsvoorstel brengt daarin geen verandering. Met name zijn voorafgaande strafrechtelijke veroordelingen geen voorwaarde voor een verzoek op grond van art. 2:20 BW. Omgekeerd kunnen strafbare feiten in combinatie met andere feiten wel een indicatie bieden van strijd met de openbare orde.

## **2. Het verbod van rechtspersonen en grondrechten – constitutionele toets**

De leden van de VVD-fractie vragen of een rechtspersoon die tot doel heeft in Nederland de invoering van een bepaalde vorm van sharia-wetgeving te bevorderen, op grond van het voorgestelde art. 2:20 BW straks eerder kan worden verboden wegens een ontwrichting van de democratische rechtsstaat of het openbaar gezag.

De memorie van toelichting citeert de motie-Heerma,<sup>3</sup> waarin wordt gesteld dat in een weerbare democratie geen ruimte is voor groeperingen die diezelfde democratische rechtsorde willen gebruiken om deze rechtsorde omver te werpen en af te schaffen. Het voorstel verruimt de mogelijkheden tot het verbieden van rechtspersonen, juist ook voor deze gevallen. Wat de achtergrond is van de wens tot het omverwerpen van de bestaande rechtsorde, maakt daarvoor niet uit.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen waarom de doorlooptijden van de huidige procedure niet zijn versneld. Ook vragen zij wat het oordeel van de regering is over de mogelijkheden om a. een verzoek tot verbodenverklaring uiterlijk binnen vier weken mondeling te behandelen, b. de termijn voor hoger beroep te bekorten en c. de behandeling van dit soort verzoeken te concentreren bij één rechtbank.

Bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel tot aanpassing van art. 2:20 BW is een bekorting van de termijnen overwogen. Dit mede naar aanleiding van de reactie van de Gecombineerde Commissie Vennootschapsrecht van de Nederlandse Orde van Advocaten en de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie in de consultatie van het initiatiefwetsvoorstel over het bestuursrechtelijk verbieden van organisaties die een cultuur van wetteloosheid creëren, bevorderen of in stand houden (Wet bestuurlijk verbod ondermijnende organisaties), waarin vergelijkbare suggesties zijn gedaan.<sup>4</sup> In dit voorstel is hiervan afgezien om de volgende redenen. In het procesrecht geldt een aantal uitgangspunten gericht op de bescherming van de «equality of arms» en het recht van hoor en

<sup>2</sup> *Kamerstukken II 2019/20*, 35 366, nr. 3, p. 20.

<sup>3</sup> Motie Heerma (CDA), Dijkgraaf (SGP) en Potters (VVD), *Kamerstukken II 2014/15*, 29 279, nr. 258.

<sup>4</sup> *Kamerstukken II 2019/20*, 35 079, nr. 10, bijlage.

wederhoor. De termijnen voor behandeling hangen daarmee samen. De aanvang van de mondelinge behandeling kan in theorie wel worden bepaald op vier weken na indiening verzoekschrift, maar in veel gevallen zal deze termijn, gelet op het ingrijpende rechtsgevolg van het verzoek, onvoldoende zijn voor de betrokken rechtspersoon en eventuele andere belanghebbenden om inhoud te geven aan hun recht tot verdediging. In zo'n geval zal de rechter naar verwachting veelal tijdens de verplichte mondelinge behandeling na vier weken, tot de conclusie moeten komen dat de rechtspersoon (of andere belanghebbenden) onvoldoende tijd hebben gehad voor het voorbereiden van de zitting en/of hun verweerschrift. Dat laatste effect wordt nog versterkt door het feit dat het verweerschrift in beginsel 10 dagen voor de zitting moet zijn ingediend. De termijn van vier weken voor de zitting zal naar verwachting in veel gevallen uitmonden in het verlenen van uitstel van die behandeling ter verdere voorbereiding van het verweer. In dat licht verwacht ik dat het stellen van een vaste korte termijn voor de aanvang van de mondelinge behandeling slechts in beperkte mate zal leiden tot de gewenste versnelling.

Een bekorting van de termijn van behandeling en ook een kortere termijn voor het instellen van hoger beroep raakt eveneens het belang van partijen bij een zorgvuldige voorbereiding van het verweer of beroep. De voorziene aanpassing van art. 2:20 BW leidt ertoe dat de betrokken rechtspersoon eerder en meer bewijs zal moeten leveren dan voorheen. Immers, indien het Openbaar Ministerie (hierna ook: OM) erin slaagt om te bewijzen dat sprake is van bepaalde werkzaamheden, is het aan de betrokken rechtspersoon te bewijzen dat een verbodenverklaring in de gegeven omstandigheden disproportioneel is (zie art. 2:20 leden 2 en 3 BW nieuw). En wil het Openbaar Ministerie of de rechtspersoon in hoger beroep, dan zullen alle grieven direct bij het instellen van het hoger beroep moeten worden aangevoerd. Het betreft in dit geval immers een verzoekschriftprocedure (art. 359 jo 278, lid 1, Rv).

Ten slotte moet in overweging worden genomen dat een verplichte termijn voor de aanvang van de mondelinge behandeling een verzwarende van de werklast oplevert voor zowel de rechtspraak als het Openbaar Ministerie, ook als dit niet direct leidt tot een inhoudelijke behandeling. Gelet op deze overwegingen is afgezien van een bekorting van de termijnen voor de procedure op grond van art. 2:20 BW.

Voor de concentratie van rechtsmacht geldt dat dit naar mijn oordeel niet direct zou leiden tot de door de leden bepleitte aanzienlijke versnelling. De aan het woord zijnde leden vragen de noodzaak van het voorstel nader te onderbouwen en tevens vragen zij of de regering zich in de kritiek van Amnesty International herkent dat niet wordt ingegaan op het door het EVRM vereiste beginsel van noodzakelijkheid. Waaruit blijkt, aldus deze leden, de *pressing social need* voor de beperking van de verenigingsvrijheid?

In de memorie van toelichting is de regering uitvoerig ingegaan op de consultatiereactie van Amnesty International en de grondrechtenaspecten die daarbij aan de orde zijn gesteld. Daarbij en in het inleidende deel van de toelichting is ook concreet ingegaan op het noodzakelijkheidsvereiste, en is benadrukt dat het wetsvoorstel ziet op ingrijpen bij «ernstige» aantastingen van de openbare orde of nationale dan wel openbare veiligheid, zodat er – zoals Amnesty terecht opmerkt – alleen sprake kan zijn van ingrijpen «in the most serious cases».<sup>5</sup> Overigens leidt dit wetsvoorstel als zodanig niet tot een inperking van grondrechten. Wel verschaft het een aangescherpt kader voor het Openbaar Ministerie en de rechter om in individuele gevallen een verbodenverklaring van rechtspersonen te verzoeken of uit te spreken. Het is ook vooral in die – individuele

<sup>5</sup> Kamerstukken II 2019/20, 35 366, nr. 3, par. 2b en 6b.

en concrete – context dat het door het EVRM vereiste noodzakelijkheidsvereiste gestalte kan en moet krijgen.

De leden van de SP vragen wat met het onderhavige wetsvoorstel wordt gedaan aan de doorlooptijden. Ook vragen zij of het goed zou zijn als het OM, wanneer zij zelf in beroep gaat, hiervoor minder tijd zou nemen. En deze leden vragen naar de mogelijkheid tot bekorting van termijnen in de procedure op grond van art. 2:20 BW.

In reactie op soortgelijke vragen van de GroenLinks-fractie is reeds ingegaan op de mogelijkheden tot bekorting van de procedure op grond van art. 2:20 BW. Daar is het volgende aan toe te voegen. Het is met het oog op het «equality of arms»-beginsel onwenselijk om de 2:20 BW procedure te bekorten door in alle gevallen korte termijnen voor te schrijven. Het voorstel neemt – in ieder geval voor het hoger beroep en cassatie – de grootste bezwaren tegen de duur van de procedures weg door de rechter de mogelijkheid te bieden om een bevel te geven tot het doen of nalaten van specifieke activiteiten. Doordat een dergelijk bevel strafrechtelijk gesanctioneerd is, is al vanaf de eerste verbodenverklaring ook strafrechtelijk optreden mogelijk tegen de voorzetting van specifieke werkzaamheden.

Overigens doet het beeld dat deze leden oproepen van een OM dat zou dralen bij het indienen van hoger beroep geen recht aan de werkelijkheid. Slechts in één van de recente 2:20 BW-zaken heeft het OM zelfstandig cassatie ingesteld (de zaak tegen BMC). In alle andere gevallen is het verzoek van het OM toegewezen en heeft de betreffende rechtspersoon beroep ingesteld tegen de uitspraak. Daarbij geldt dat in verzoekprocedures binnen de hoger-beroepstermijn van drie maanden alle grieven/verweren moeten zijn ingediend (art. 359 jo 278, lid 1, Rv). Anders dan lijkt te worden verondersteld, is dit normaliter niet een eenvoudige proceshandeling die binnen een kortere tijd kan worden afgerond. Drie maanden is hiervoor geen overbodig lange termijn.

De leden van de SGP-fractie vragen of meer te zeggen is over de betekenis van het begrip «openbare orde». Wat is bedoeld met het «zeer ruim» zijn van dit begrip, zo vragen zij.

De memorie van toelichting haalt de grondwetgever aan, die zowel heeft overwogen dat het begrip «openbare orde» zeer ruim is, als dat de verenigingsvrijheid in Nederland bijzonder groot is. Meer specifiek werd in de memorie van antwoord bij de totstandkoming van art. 2:20 BW gesteld: «*Slechts handelingen die inbreuk maken op de algemeen aanvaarde grondvesten van ons rechtsstelsel, kunnen het verbod van een vereniging of andere rechtspersoon rechtvaardigen: ongerechtvaardigde aantasting van de vrijheid van anderen of van de menselijke waardigheid. Gebruik van geweld of bedreiging daarmee tegen het openbare gezag of tegen degenen met wier opvattingen men het, al dan niet op goede gronden, oneens is, valt eronder, evenals rassendiscriminatie en andere verboden discriminatie. Evenzo het heulen met een mogendheid waarvan valt te verwachten dat zij een geboden kans om ons volk te onderdrukken zou grijpen, het weerstreven van onherroepelijke rechterlijke uitspraken of onrechtmatige benadeling van anderen als middel om het bestaan van de rechtspersoon te rekken. [...] Al deze voorbeelden hebben gemeen dat zij een aantasting inhouden van de als wezenlijk ervaren beginselen van ons rechtsstelsel die, indien op grote schaal toegepast, ontwrichtend zou blijken voor de samenleving.*»<sup>6</sup> De in het voorstel opgenomen opsomming in het tweede en derde lid, geeft een nadere invulling van het «openbare orde»-begrip die in hoofdlijnen aansluit op deze overwegingen.

De aan het woord zijnde leden vragen aandacht voor de notie «bedreiging van de internationale rechtsorde». Zij vragen met name of bijvoorbeeld

<sup>6</sup> Kamerstukken II 1984/85, 17 476, nrs. 5–7, p. 3.

het doel om te komen tot opheffing van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens of een vergelijkbaar verdrag automatisch een bedreiging voor de internationale rechtsorde vormt, of dat het moet gaan om het gewelddadig willen bereiken daarvan.

De bedreiging van de «internationale rechtsorde», bedoeld in art. 2:20 lid 2 BW (nieuw), sluit als notie aan bij art. 90 Grondwet, op grond waarvan de regering de ontwikkeling van de internationale rechtsorde bevordert. Een bedreiging van de internationale rechtsorde is bijvoorbeeld aan de orde bij omzeiling van door de VN of de EU bindend afgekondigde internationale sancties of (wapen)embargo's. In de toelichting is echter nadrukkelijk gesteld dat de «enkele doelstelling verdragen op te zeggen of uit te treden uit internationale organisaties niet in strijd [is] met de openbare orde».<sup>7</sup> Wil men dit met geweld bereiken, dan zal al gauw ook de nationale veiligheid en/of de democratische rechtsstaat in het geding komen. Ook dat zijn gronden voor een verbodenverklaring ex art. 2:20 BW.

### **3. Aanpassing Burgerlijk Wetboek**

#### *3.a Verduidelijking van de notie «openbare orde» en verlichting bewijspositie OM*

De leden van de ChristenUnie vragen om een duiding van de noodzaak om te komen tot een nadere invulling van het openbare orde-begrip. Zij vragen naar het verwachte effect daarvan op rechtspersonen. Ook vragen deze leden om voorbeelden die wel een vermoeden van strijd met de openbare orde rechtvaardigen, maar waarbij tegenbewijs mogelijk is. Het «openbare orde»-begrip is een dynamisch begrip; wat deel uitmaakt van de openbare orde kan naar tijd en plaats verschillen. Dat maakt het voor de rechtspraak soms lastig te hanteren. Ook de Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft het belang van een nadere concretisering van het openbare orde-begrip. Het wetsvoorstel verduidelijkt de inhoud van het begrip, en verbindt ook consequenties aan die invulling waardoor de bewijspositie van het OM wordt verlicht bij een verzoek tot verbodenverklaring.

Het effect van het voorstel is er met name in gelegen dat rechtspersonen waartegen een verbodenverklaring vanwege strijd met de openbare orde wordt verzocht, eerder zelf zullen moeten bewijzen dat een verbodenverklaring niet noodzakelijk of proportioneel is. Het voorstel noemt een limitatief aantal begrippen waarbij dit aan de orde is: aantasting van de menselijke waardigheid, geweld of het aanzetten tot haat of discriminatie. Een rechtspersoon waarvan het OM bijvoorbeeld heeft bewezen dat deze gewelddadig is, zal moeten aantonen dat, hoewel sprake is (geweest) van geweldspleging, de verbodenverklaring in het licht van de omstandigheden van het geval niet proportioneel of noodzakelijk is. Dit kan bijvoorbeeld door aan te tonen dat door de rechtspersoon maatregelen zijn getroffen om herhaling in de toekomst te voorkomen, zoals door het roeyement of ontslag van (een deel van) de (bestuurs)leden. Of het tegenbewijs voldoende is, staat ter beoordeling van de rechter.

De leden van de SGP-fractie vragen naar de betekenis van «klaarblijkelijk dreigt te leiden» in het wetsvoorstel in relatie tot het gebruik van de woorden «aannemelijk maken» in de toelichting.

Een verzoek tot verbodenverklaring brengt met zich dat het aan het OM is om onderbouwd te stellen – aannemelijk te maken –, en bij voldoende betwisting te bewijzen, dat doel of werkzaamheid leidt of klaarblijkelijk dreigt te leiden tot aantasting van de menselijke waardigheid, geweld of het aanzetten tot haat of discriminatie. Vervolgens is het aan de rechts-

<sup>7</sup> Kamerstukken II 2019/20, 35 366, nr. 3, p. 19.

persoon om aan te tonen dat een verbod desondanks niet proportioneel of noodzakelijk zou zijn.

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

De leden van de CDA-fractie vragen of dit wetsvoorstel het mogelijk maakt om een organisatie niet op basis van een strafrechtelijk onderzoek, maar op basis van de presentatie van de organisatie in het openbaar te verbieden. In bredere zin vragen zij op welke wijze onder het wetsvoorstel een dossier wordt samengesteld en welke rol politieonderzoek daarin speelt. Deze leden vragen tevens of deze rol wel past bij de neutraliteit van het OM en of het niet meer voor de hand ligt dat de Minister van Justitie en Veiligheid een art. 2:20 BW verzoek doet.

Anders dan deze leden veronderstellen, is de aanpassing van art. 2:20 BW op dit punt niet geheel nieuw. Het voorstel sluit in zijn systematiek aan op het bestaande art. 10:122 BW, dat het OM bevoegd maakt tot een verzoek om een verklaring voor recht dat het doel of de werkzaamheid van een buitenlandse corporatie in strijd is met de openbare orde. Die verklaring voor recht heeft hetzelfde effect als een verbodenverklaring op grond van art. 2:20 BW. Hetzelfde geldt voor een verzoek tot ontbinding op grond van het doel van een rechtspersoon. In die zin past het voorstel zeker bij de huidige rol die het Openbaar Ministerie speelt. De dossieropbouw zal plaatsvinden op eenzelfde manier als dat nu reeds het geval is. Overigens spelen bij een verzoek tot verbodenverklaring en ontbinding in de regel zowel feiten die niet strafbaar zijn als feiten die dat wel zijn een rol. Strafrechtelijke veroordelingen kunnen behulpzaam zijn bij het stellen en bewijzen van strijd met de openbare orde, maar worden als zodanig niet vereist.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen op basis waarvan het doel van een rechtspersoon wordt afgeleid. Zij vragen tevens waarom niet langer een «terme de grâce» – of hersteltermijn – wordt geboden om een statutair doel aan te passen.

Het doel van een rechtspersoon is in de eerste plaats af te leiden uit diens statuten. Daaruit zal niet snel een doel blijken dat strijdig is met de openbare orde. Een notaris moet immers zijn medewerking weigeren aan de totstandkoming van statuten die in strijd komen met de wet of de openbare orde (art. 21 lid 2 Wet op het notarisambt). De praktische relevantie van de hersteltermijn is daarmee bijna illusoir. Niet voor niets is er in de praktijk nooit gebruik van gemaakt. De gelijkschakeling van doel en middel en het schrappen van de hersteltermijn moeten dan ook primair worden gezien als een vereenvoudiging van het stelsel. Ook wat in de statuten als middelen wordt aangegeven of wat uit andere bron blijkt – zoals bestuursverslagen, verslagen van ledenvergaderingen of de openbare/publieke presentatie – kan invulling geven aan het doel van de rechtspersoon. Het doel kan voorts blijken uit werkzaamheden, al zal in dat geval een verbodenverklaring op grond van de werkzaamheden ook aan de orde zijn. Waar het doel blijkt uit verslag of presentatie, kan een hersteltermijn uit de aard der zaak niet aan de orde zijn.

De leden van de SGP-fractie vragen om een nadere duiding van het verschil tussen een verbodenverklaring en een ontbinding, en wat bij een ontbinding moet worden verstaan onder een toegestane voortzetting van de werkzaamheden.

In het huidige stelsel leidt een doel dat in strijd komt met de openbare orde enkel tot een ontbinding van de rechtspersoon. In het geval van (uitsluitend) ontbinding is het niet automatisch verboden de werkzaamheden van de (ontbonden) rechtspersoon voort te zetten op andere wijze. Dat geldt voor iedere denkbare werkzaamheid van de rechtspersoon.

Daarbij dient evenwel in het oog te worden gehouden dat de voortzetting van de werkzaamheden aanleiding kan vormen voor een nieuwe procedure, waarin op grond van die werkzaamheden alsnog de verbodenverklaring wordt verzocht. In art. 10:122 BW wordt dit onderscheid niet gemaakt ten aanzien van buitenlandse organisaties, hetgeen leidt tot een arbitrair onderscheid tussen het toetsingskader voor binnenlandse rechtspersonen en buitenlandse organisaties. Het voorstel neemt dit ongerechtvaardigde onderscheid weg en sluit aan bij art. 10:122 BW.

### *3.c Bevel tot het stoppen met of onthouden van activiteiten*

De leden van de SGP vragen naar de werking van een rechterlijk bevel als de verbodenverklaring in hoger beroep wordt vernietigd. Blijven er in dat geval alsnog gedragingen verboden, zo vragen deze leden.

Het bevel van de rechter geldt uiterlijk totdat over de verbodenverklaring onherroepelijk is beslist. Het heeft het karakter van een ordemaatregel waarvan de naleving strafrechtelijk wordt gesanctioneerd. Het niet naleven van het bevel is strafbaar (art. 184a lid 2 Sr. (nieuw)). Is de verboden verklaring definitief vernietigd, dan vervalt daarmee van rechtswege ook het bevel. Denkbaar is evenwel dat, ook nadat het bevel is vervallen, het OM betrokkenen vervolgt voor het niet naleven van een gegeven bevel op een moment dat dit van kracht was.

### *3.d Onmiddellijke werking van een verbodenverklaring*

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de regering mogelijkheden ziet om de doorlooptijden van de art. 2:20 BW-procedure te versnellen en wat de betekenis hiervan zou zijn voor de werkdruk van het OM en de rechtspraak.

Voor een reactie op deze vragen wordt verwezen naar de antwoorden op soortgelijke vragen, gesteld door de leden van de GroenLinks-fractie en de SP-fractie (par. 2.). In aanvulling hierop valt op te merken dat de bekorting van termijnen inderdaad zal leiden tot een toename van de werkdruk op het OM en de rechtspraak, hetgeen zeker niet het oogmerk is van het voorstel.

### *3.e Bestuursverbod na verbodenverklaring*

De leden van de CDA-fractie wijzen op de voorgestelde minimumtermijn van drie jaar voor een eventueel bestuursverbod, en vragen of een dergelijke minimumtermijn in ons (civiele) rechtssysteem vaker voorkomt. Op grond van de artikelen 106a e.v. Faillissementswet (Fw) kan de rechter in enkele limitatief omschreven gevallen, zoals wanbeheer en faillissementsfraude, een bestuursverbod van maximaal vijf jaar opleggen. Daarentegen kent het stichtingenrecht in art. 2:298 BW bij een door de rechtbank uitgesproken ontslag van een stichtingsbestuurder een automatisch intredend bestuursverbod van vijf jaar. In het nu bij de Eerste Kamer aanhangige wetsvoorstel bestuur en toezicht wordt deze vaste termijn gemitigeerd door de voorgestelde toevoeging «tenzij de bestuurder mede gelet op de aan anderen toebedeelde taken geen ernstig verwijt kan worden gemaakt».<sup>8</sup>

De consultatieversie van het voorstel tot aanpassing van art. 2:20 BW kende aanvankelijk ook het uitgangspunt «vijf jaar, tenzij ...». Naar aanleiding van pleidooien in de consultatie en van de Afdeling Advisering van de Raad van State voor meer mogelijkheden tot rechterlijke differentiatie is die vervangen door de huidige minimumtermijn van «drie jaar,

<sup>8</sup> Kamerstukken I 2019/20, 34 491, nr. A.

tenzij» (art. 2:20a lid 1). Naar het oordeel van de regering vormt dit een passend evenwicht tussen de behoefte aan meer rechterlijke discretie en de buitengewone ernst van het verwijt dat een (feitelijk) bestuurder treft die leiding heeft gegeven aan een verboden rechtspersoon. Daarbij zorgt de minimumtermijn van drie jaar voor zowel een reële sanctie als voor een voldoende afschrikwekkende en daarmee ook krachtige preventieve werking van het bestuursverbod.

Voorts vragen de leden van de CDA-fractie of dit de flexibiliteit van de rechter ten aanzien van zijn oordeel beperkt. Ook vragen zij of de regering er rekening mee houdt dat de rechter soms zal afzien van het opleggen van een bestuursverbod omdat hij een termijn van drie jaar te zwaar vindt, maar geen korter bestuursverbod kan opleggen.

Iedere minimumtermijn beperkt in zekere zin de flexibiliteit van de rechter. Dat betekent niet dat het nu voorgestelde stelsel geen ruimte voor de rechter zou kennen. De voorgestelde minimumtermijn van drie jaar beoogt juist de rechterlijke beoordelingsvrijheid te vergroten, vergeleken met de consultatieversie waarin sprake was van een vaste termijn van vijf jaar voor een bestuursverbod. Verder volgt er slechts dan een bestuursverbod als een bestuurder een ernstig verwijt kan worden gemaakt. Is dat naar het oordeel van de rechter niet zo, dan is er geen plaats voor de oplegging van een bestuursverbod. Staat echter vast dát een bestuurder van een verboden rechtspersoon wel een ernstig verwijt treft, dan is de oplegging van een substantieel bestuursverbod zonder meer gerechtvaardigd. Dat is een automatisch gevolg van de verboden verklaring (art. 2:20a lid 1 BW). De rechter heeft dan niet de vrijheid daarvan af te zien omdat hij wellicht een korter bestuursverbod meer aangewezen zou achten.

De leden van de SP-fractie begrijpen dat het bestuursverbod gaat gelden voor ten minste drie jaar, met rechterlijke discretie om een langere duur op te leggen. Kan de regering, zo vragen zij, nader uiteenzetten waarom voor een minimumstraf is gekozen? Zou het niet beter zijn, aldus deze leden, om de rechter daarbij meer vrijheid te geven?

Op dit aspect is hiervoor al ingegaan in reactie op soortgelijke vragen van de leden van de CDA-fractie. In aanvulling daarop zij opgemerkt dat de rechter straks in twee opzichten beoordelingsvrijheid heeft, namelijk bij de vaststelling of een (feitelijk) bestuurder al dan niet een ernstig verwijt treft en bij de oplegging van bestuursverboden voor een langere duur dan drie jaar (art. 2:20a lid 1). De regering meent dat, als eenmaal vaststaat dat een (feitelijk) bestuurder een ernstig verwijt treft vanwege het leiding geven aan een verboden rechtspersoon, dan ook een substantieel bestuursverbod in de rede ligt. Dat versterkt zowel het repressieve als het preventieve effect van het bestuursverbod. Een door de rechtbank wegens (samengevat) wanbeleid uitgesproken ontslag van een stichtingsbestuurder geldt voor een vaste termijn van vijf jaar (art. 2:298 BW). Een termijn van minimaal drie jaar in de specifieke (en ernstige) context van het leiding hebben gegeven aan een verboden verklaarde rechtspersoon is naar het oordeel van de regering alleszins redelijk, en ook nodig. Als de indruk ontstaat dat (feitelijk) bestuurders van een verboden rechtspersoon waarvan vaststaat dat hen een ernstig verwijt treft, de kans hebben om een bestuursverbod te ontlopen, dan verliest het bestuursverbod substantieel aan kracht.

De leden van de SGP-fractie vragen verder of het bestuursverbod automatisch intreedt dan wel of de rechter dat moet opleggen. Treedt het bestuursverbod niet automatisch in, kan de rechter dan, zo voegen zij daaraan toe, meteen in de uitspraak voor een of meer bestuurders aangeven dat het verbod voor hen niet of korter geldt?

Wordt een rechtspersoon door de rechter verboden verklaard en treft een bestuurder in dat verband een ernstig verwijt, dan treedt ingevolge het



voorgestelde art. 2:20a lid 1 BW van rechtswege een bestuursverbod in van minimaal drie jaar. De rechter bepaalt in de beschikking de duur van het bestuursverbod en de personen voor wie het verbod geldt. De duur kan daarbij per persoon verschillen. De rechter heeft echter niet de vrijheid om een korter durend bestuursverbod op te leggen. Evenmin kan hij, in geval van een verbodenverklaring, besluiten om geen bestuursverbod op te leggen, tenzij de rechter meent dat de bestuurder in kwestie geen ernstig verwijt treft. Dat zou in een meerhoofdig bestuur het gevolg kunnen zijn van de taakverdeling tussen bestuurders. De griffier is gehouden de onherroepelijke uitspraak waarin een bestuursverbod is opgelegd met bekwame spoed aan de Kamer van Koophandel aan te bieden, die waar nodig zorgt voor uitschrijving van betrokkene(n) uit het Handelsregister en centrale registratie van de bestuursverboden bij het Handelsregister (art. 2:20a lid 3 BW).

### *3.f Batig saldo van de ontbonden rechtspersoon naar de Staat*

De leden van de VVD-fractie vragen waarom de rechter de bevoegdheid krijgt om een eventueel batig saldo, dat na ontbinding van een verboden rechtspersoon resteert, aan de Staat toe te wijzen. Is het, zo vragen zij, gelet op de ernst en de gevolgen van de verbodenverklaring niet logischer om een batig saldo van rechtswege aan de Staat te doen toekomen? Nu is het zo dat de vereffenaar van een ontbonden rechtspersoon het eventuele batig saldo van die rechtspersoon uitkeert aan een statutair bepaald doel of, bij gebreke daarvan, de leden of de aandeelhouders (art. 2:23b lid 1 BW). Het statutaire doel van een verbodenverklarde rechtspersoon kan een alleszins legitiem doel zijn, ongeacht de feitelijke werkzaamheden. Hebben de feitelijke werkzaamheden uiteindelijk tot een verbodenverklaring geleid, dan is niet onredelijk dat het batig saldo ten goede komt aan zo'n statutair bepaald doel. Daarmee verdraagt zich niet een van rechtswege toekenning aan de Staat.

In welke gevallen, zo vragen de aan het woord zijnde leden, is het voorstelbaar dat de rechter een eventueel batig saldo toewijst aan de verboden verklaarde rechtspersoon, en met welke feiten en omstandigheden dient de rechter dan rekening te houden?

Dit voorstel wil voorkomen dat een batig saldo (in)direct wordt aangewend voor de voortzetting van de activiteiten van een verboden rechtspersoon of de financiering van een (verkapte) doorstart via een andere rechtspersoon. Bij de beoordeling daarvan, ambtshalve of op verzoek van het OM, houdt de rechter rekening met alle omstandigheden van het geval. Daar hoort ook bij hetgeen de statuten bepalen over de bestemming van een batig saldo bij ontbinding. Is dat een legitiem doel, bijvoorbeeld ondersteuning van een algemeen nut beogende instelling (anbi), dan ligt het in de rede dat het batig saldo daaraan toevalt, tenzij de betrokken anbi daarop geen prijs stelt. In dat geval of als het risico bestaat dat het batig saldo (in)direct wordt aangewend voor met de verbodenverklaring strijdige activiteiten, kan de rechter het batig saldo aan de Staat toewijzen. Overigens is het niet zo dat een batig saldo kan toevallen aan de verboden rechtspersoon. Die wordt immers ontbonden (art. 2:20 lid 1 BW).

De leden van de CDA-fractie vragen of de bevoegdheid van de rechter om het batig saldo na ontbinding aan de Staat toe te kennen alleen geldt als de statuten geen bestemming kennen voor het batig saldo. Kan de rechter, aldus deze leden, blokkeren dat het batig saldo naar een statutair bepaald doel gaat als dat doel ook antidemocratische elementen in zich heeft?

De bevoegdheid van de rechter inzake de bestemming van een eventueel batig saldo na ontbinding van een verboden rechtspersoon geldt zeker, maar niet uitsluitend als de statuten zwijgen over de bestemming van een

batig saldo. Ook als de statuten wel een concrete bestemming voor een batig saldo noemen, is er plaats voor toetsing door de rechter, al was het maar – zoals de leden van de CDA-fractie terecht impliceren – om te toetsen of die statutaire bestemming wellicht antidemocratische elementen in zich bergt. Op zich wordt de kans hierop in belangrijke mate ondervangen doordat een notaris zijn medewerking moet weigeren aan de totstandkoming van statuten die in strijd komen met de wet of de openbare orde (art. 21 lid 2 Wet op het notarisambt).

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

De leden van de SP-fractie vragen waarom een verhoging van de strafmaat voor het voortzetten van de werkzaamheden van een verboden organisatie nodig is.

De verhoogde strafmaat brengt de ernst van de gedraging tot uitdrukking en vergroot de preventieve werking van het artikel.<sup>9</sup> De verhoogde strafmaat sluit tevens aan bij de wens om voorlopige hechtenis en de inzet van opsporingsmiddelen mogelijk te maken, door toevoeging van art. 140 lid 2 Sr aan art. 67 Sv.

#### **5. Verhouding tot lopende wetsvoorstellen**

De leden van de D66-fractie vragen of het rechterlijk bevel ertoe kan strekken dat een OMG wordt verboden om in colonne te rijden, symbolen te dragen of gebruik te maken van hun clubhuis of rekeningen gedurende de tijd tussen de uitspraak van de rechtbank en de uitspraak in cassatie. De bevelsbevoegdheid van de rechter is open geformuleerd. De rechter kan bevelen om *bepaalde maatregelen te nemen of gedragingen na te laten*. De door de leden genoemde voorbeelden passen hierin.<sup>10</sup> Het oordeel over hetgeen in een individueel geval in het belang van de openbare orde noodzakelijk is, wordt uiteraard overgelaten aan de rechter. Deze leden vragen uiteen te zetten wat het initiatiefwetsvoorstel toevoegt aan het wetsvoorstel van de regering en of het voorgestelde bestuurlijk verbod de meest aangewezen weg is om OMG's te verbieden. Het initiatiefwetsvoorstel en art. 2:20 BW, met inbegrip van de wijzigingen die nu zijn voorgesteld, sluiten elkaar naar het oordeel van de regering niet uit.<sup>11</sup> Organisaties met een cultuur van wetteloosheid, waaronder OMG's, vallen weliswaar binnen de reikwijdte van beide regelingen, maar het ligt na een eventuele introductie van de bestuurlijke bevoegdheid in de rede om voor deze organisaties de route van het bestuurlijk verbod te volgen. Dit neemt niet weg dat het OM vrij is om op grond van art. 2:20 BW een verbod te verzoeken, ook indien de weg van een bestuurlijk verbod niet is gevolgd. Op dit moment heeft het kabinet nog geen standpunt ingenomen ten aanzien van het initiatiefwetsvoorstel. Bij de voorbereiding van dit standpunt zal ook de verhouding tot dit voorstel tot aanpassing van art. 2:20 BW aan de orde komen.

De leden van de SP-fractie vragen of de regering uiteen kan zetten of zij het gebruik van het bestuurlijk verbod wenselijk acht. Deze vraag raakt direct aan het standpunt van het kabinet over het initiatiefvoorstel. Zoals gezegd, heeft het kabinet op dit moment nog geen standpunt ingenomen.

<sup>9</sup> *Kamerstukken II 2019/20, 35 366, nr. 3, p. 26.*

<sup>10</sup> *Zie voor andere voorbeelden Kamerstukken II 2019/20, 35 366, nr. 3, p. 22.*

<sup>11</sup> *Kamerstukken II 2019/20, 35 366, nr. 3, p. 11.*

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen naar de bijzondere positie van kerkgenootschappen en vakbonden. Zij vragen waarom in dit geval een inperking op die grondwettelijke vrijheden gerechtvaardigd is. Zij bepleiten terughoudendheid bij de toepassing van art. 2:20 BW ten aanzien van kerkgenootschappen.

Met de aan het woord zijnde leden kan worden vastgesteld dat het huidige art. 2:20 BW ook al van toepassing is op rechtspersonen die een bijzondere positie hebben in onze democratische rechtsorde, zoals vakbonden, kerkgenootschappen en andere instellingen voor het belijden van godsdienst of levensovertuiging. Er is naar het oordeel van de regering in algemene zin geen aanleiding tot extra of bijzondere terughoudendheid indien een rechtspersoon werkzaamheden verricht die leiden tot een bedreiging van de nationale veiligheid of de internationale rechtsorde of tot de ontwrichting van de democratische rechtsstaat of het openbaar gezag. Deze bedreigingen zijn zo ernstig dat optreden sowieso aangevoelen kan zijn. Wel speelt bij de beoordeling van werkzaamheden genoemd in het nieuwe derde lid van art. 2:20 BW de vraag of deze dusdanig ernstig zijn dat zij de verbodenverklaring rechtvaardigen. Hierbij kan de bijzondere positie van een vakbond, kerkgenootschap of religieuze instelling een rol spelen. Denkbaar is dat in dit kader een beroep wordt gedaan op andere grondrechten, zoals de vrijheid van godsdienst of vrijheid van meningsuiting, die maken dat activiteiten die op zich in strijd zouden komen met de openbare orde in dit specifieke geval geduld dienen te worden. De rechter zal in dat geval een afweging moeten maken tussen de ernst van de inbreuk op de openbare orde en de noodzaak van een beperking van de vrijheid van vereniging en andere betrokken vrijheden.

Deze leden vragen ook naar de positie van organisaties waarvan het doel als strijdig met de openbare orde wordt beschouwd, maar de gedragingen hier niet van spreken. En zij vragen in welke mate gedragingen van leden of een enkele bestuurder gevolgen kunnen hebben voor de rechtspersoon.

Het voorstel schakelt de gevolgen van strijd met openbare orde van werkzaamheden en doel gelijk. In beide gevallen is straks een verbodenverklaring mogelijk, waarna het strafbaar wordt om de werkzaamheden van de rechtspersoon voort te zetten. Een statutair doel dat strijdig is met de openbare orde is moeilijk denkbaar, doordat een notaris zijn medewerking moet weigeren aan de totstandkoming van statuten die in strijd komen met de wet of de openbare orde (art. 21 lid 2 Wet op het notarisambt). Of gedragingen kunnen worden toegerekend aan de rechtspersoon als eigen werkzaamheid wordt, behoudens bijzondere feiten en omstandigheden die een uitzondering rechtvaardigen, bepaald door de vraag of het bestuur daarin zeggenschap heeft gehad, aan die gedragingen leiding heeft gegeven of daartoe gelegenheid heeft geboden.<sup>12</sup>

## 6. Consultatie

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering de opvatting deelt dat de nationale autoriteiten en de nationale rechter beter zijn toegerust dan het EHRM zelf om te beoordelen of het verbieden van een rechtspersoon is gerechtvaardigd.

De maatstaf voor toetsing en optreden van het Openbaar Ministerie en de nationale rechter is de Nederlandse openbare orde, zoals mede geconcretiseerd in dit wetsvoorstel. Daartoe zijn beide bij uitstek geëquipeerd. Worden er in het kader van art. 2:20 BW een verbodenverklaring uitge-

<sup>12</sup> Gerechtshof Leeuwarden, 12 december 2007, ECLI:NL:GHLEE:2007:BB9782, zoals bekrachtigd door de Hoge Raad, 26 juni 2009, ECLI:NL:HR:2009:BI1124 (Hells Angels) en Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 18 december 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:10865.

sproken en eventuele nadere maatregelen gelast, dan is het – na uitputting van de nationale rechtsmiddelen – uiteindelijk het EHRM dat zich in laatste instantie kan uitspreken over de vraag of deze ook EVRM-conform zijn. Voor de regering is het niet zozeer een kwestie van slechter of beter, maar van anders toegerust, overeenkomstig ieders eigen rol in het rechtsbestel.

Hoe beoordeelt de regering, zo vragen deze leden voorts, het risico dat een rechtspersoon verboden wordt verklaard door een rechtbank, maar vanwege hoger beroep, cassatie en een procedure voor het EHRM nog enige jaren door kan gaan voordat het verbod onherroepelijk is? Terecht wijzen de aan het woord zijnde leden op het risico, dat in het huidige stelsel besloten ligt, dat het bij lang doorprocederen nog jaren kan duren voordat een verbodenverklaring effect heeft. Dit wetsvoorstel neemt dat risico weg door te bepalen dat de verbodenverklaring (en de daarbij door de rechter gegeven bevelen) uitvoerbaar bij voorraad zijn. Het instellen van een rechtsmiddel heeft hier geen schorsende werking (art. 2:20 lid 6 BW). Kortom, als gevolg van dit wetsvoorstel werkt de verbodenverklaring straks direct.<sup>13</sup>

De leden van de SP-fractie merken op dat het voorgestelde bestuursverbod volgens de NVvR niet verhindert dat (formele) bestuurders en (feitelijke) leidinggevenden (voor zover geen bestuurder) feitelijk weer het beleid van een andere rechtspersoon gaan bepalen. Zou het niet verstandig zijn, zo vragen zij, om een aanvullende voorziening te treffen om te voorkomen dat deze personen toch feitelijk weer de gang van zaken bij een (verwante) rechtspersoon gaan (mede-)bepalen?

De regering deelt de zorgen van de aan het woord zijnde leden. Anders dan echter wordt verondersteld, staat het voorgestelde bestuursverbod er niet alleen aan in de weg dat iemand met een bestuursverbod elders formeel bestuurder of commissaris wordt of blijft, maar ook dat iemand bij een andere rechtspersoon als feitelijk bestuurder werkzaam is. Dat volgt uit de van overeenkomstige toepassing verklaring van art. 106d, eerste lid, Faillissementswet (art. 2:20a lid 4 BW), op grond waarvan, samengevat, een feitelijk bestuurder gelijk wordt gesteld aan een statutair bestuurder. Bijgevolg brengt een bestuursverbod mee dat iemand, tenzij de rechter anders bepaalt (art. 2:20a lid 2 BW), ook geen feitelijk bestuurder meer kan worden. Daarmee wordt, aldus de wetsgeschiedenis bij art. 106d Fw, «voorkomen dat iemand met een bestuursverbod (alsnog) feitelijk leiding gaat geven aan een (nieuwe) rechtspersoon. De mogelijkheid om de naleving van een bestuursverbod via een dwangsom af te dwingen kan juist voor dit geval uitkomst bieden.»<sup>14</sup> Dit laatste volgt in casu uit art. 611a Rv. Daar komt overigens bij dat iemand die bij een andere rechtspersoon als feitelijk bestuurder werkzaam is of wordt, ook riskeert dat hij daarmee strafbare feiten begaat. Dat is het geval als dusdoende in strijd wordt gehandeld met eventuele door de rechtbank bij de verbodenverklaring uitgesproken bevelen (art. 2:20 lid 5 BW j° art. 184a lid 2 Sr) of materieel sprake is van voortzetting van de activiteiten van de verboden rechtspersoon (art. 104 lid 2 Sr nieuw).

## 7. Overig

De leden van de SP-fractie vragen of de regering het belang onderschrijft van de vervolging van personen die zich schuldig maken aan strafbare feiten. Zij vragen voorts of de politie voldoende capaciteit heeft. Hoe kan het bijvoorbeeld dat 85% van de motorbendelenden wel eens veroordeeld is voor een strafbaar feit en zelfs 28% vaker dan 10 keer is veroordeeld, zo vragen zij.

<sup>13</sup> Kamerstukken II 2019/20, 35 366, nr. 3, p. 8.

<sup>14</sup> Kamerstukken II 2014/15, 34 011, nr. 6, p. 23.

De regering onderschrijft het belang van vervolging als onderdeel van een integrale aanpak, waarbij ook wordt gekeken naar de civielrechtelijke, bestuursrechtelijke en fiscale aanpak.<sup>15</sup> Het voorstel draagt bij aan zowel de civielrechtelijke als strafrechtelijke aanpak. De politie heeft voldoende capaciteit en kwaliteit om bij te dragen aan de dossiers van het OM die nodig zijn voor het succesvol aanvragen van verboden, zo is de laatste jaren in meerdere gevallen gebleken. Een integrale aanpak betekent dat ook anderen een rol spelen bij de bestrijding van deze vormen van (georganiseerde) misdaad: het bestuur, de Belastingdienst, FIOD etc. Het komt, kortom, niet alleen op de politie aan. De door de leden genoemde veroordelings- en recidivecijfers onderstrepen het belang van deze aanpak.

De aan het woord zijnde leden vragen voorts of de overheid wel genoeg doet om recidive te voorkomen. Gebeurt er in de gevangenissen wel genoeg om mensen ook na hun straf op het rechte pad te houden? Met andere woorden is voor al deze zaken wel voldoende aandacht?

Het antwoord is bevestigend: de regering doet genoeg aan recidivevoorkoming tijdens en na detentie bijvoorbeeld door de bestrijding van voortgezet crimineel handelen in detentie en door de gedetineerde te ondersteunen bij een succesvolle re-integratie in de samenleving, onder andere met ondersteuning bij het op orde krijgen van de basisvoorwaarden: werk/inkomen, schuldenaanpak, zorg en onderdak. Dit alles vermindert de kans op recidive.

## II ARTIKELSGEWIJZE DEEL

### **1. Art. 1, onder A, sub 1, art. 2:20 BW, lid 1 gelijkschakeling doel en werkzaamheden**

De leden van de CDA-fractie vragen naar de betekenis van het begrip «klaarblijkelijk dreigt te ontstaan».

Zoals deze leden terecht veronderstellen, wordt hiermee aansluiting gezocht bij het «imminent danger»-begrip uit de jurisprudentie van het EHRM.<sup>16</sup> Bij een reële dreiging kan niet van de Staat worden verwacht dat hij stil blijft zitten, ook al is er nog geen sprake van daadwerkelijke handelingen die in strijd zijn met de openbare orde.

De leden van de SGP-fractie vragen naar het idee dat werkzaamheden een stelselmatig karakter hebben in relatie tot het doel van een rechtspersoon als grondslag voor een verbodenverklaring.

Met deze leden kan worden vastgesteld dat bij een doel dat strijdig is met de openbare orde de vraag in hoeverre sprake is van een structureel karakter minder uitmaakt. De aard van het doel maakt dat dit een gegeven is. Deze vraag komt eerder in beeld bij een verbodenverklaring op grond van werkzaamheden. De beoordeling van de stelselmatigheid zal van geval tot geval moeten worden beoordeeld. Niet uit te sluiten valt dat hiervan reeds sprake is indien er één zeer ernstig incident heeft plaatsgevonden. Dit kan ook aan de orde zijn indien één of enkele incidenten hebben plaatsgevonden en er nog meer incidenten worden aangekondigd of anderszins dreigen plaats te vinden.<sup>17</sup>

<sup>15</sup> Kamerstukken II 2019/20, 29 911, 254, bijlage.

<sup>16</sup> EHRM (GK) 13 februari 2003, nr. 41340/98 (e.a.), NJ 2005/73, m.nt. EAA, (*Refah partisi – The Welfare party*)/Turkije), par. 104.

<sup>17</sup> Kamerstukken II 2019/20, 35 366, nr. 4, p. 4.

## **2. Art. 1, onder A, sub 2, art. 2:20 BW, lid 2 (nieuw) onweerlegbaar vermoeden strijd met openbare orde**

De leden van de CDA-fractie vragen naar de reikwijdte van het begrip «ontwrichting» in het kader van ondermijning en drugscriminaliteit. Tevens vragen zij of bijvoorbeeld straatdealers of drugsgebruikers ook gezien worden als onderdeel van de ondermijnende en ontwrichtende keten.

Bij ontwrichting moet in deze context worden gedacht aan een ernstige vorm van ondermijning. Ondermijning is te definiëren als stelselmatige, doelbewuste en in vele gevallen heimelijke activiteiten die door de nagestreefde doelen, de gebruikte middelen of ressorterende effecten de democratische rechtstaat, de bijbehorende instituties en onderlinge samenhang tussen burgers verzwakken, destabiliseren, ondergraven of saboteren.<sup>18</sup> De activiteit van een individuele straatdealer of een drugsgebruiker zal als zodanig niet snel te kwalificeren zijn als een ernstige vorm van ondermijning. Daarbij zal tevens de vraag aan de orde zijn aan welke rechtspersoon de activiteit toe te rekenen is. In de context van individuele straatdealers en drugsgebruikers ligt de toepassing van art. 2:20 BW dan ook niet direct voor de hand.<sup>19</sup>

## **3. Art. 1, onder A, sub 3, art. 2:20 BW, lid 3 weerlegbaar vermoeden strijd openbare orde**

De leden van de SGP-fractie constateren terecht dat de toelichting verwijst naar een reëel en ernstig risico dat een gevaar zich zal verwezenlijken. Zij vragen of de tekst van het wetsvoorstel ruimer is dan de toelichting suggereert.

Zoals reeds aangegeven bij de beantwoording van de vragen van de leden van de CDA-fractie over de gelijkschakeling van doel en werkzaamheden, sluit de verwijzing naar een «reëel en ernstig risico» in de toelichting aan bij het «imminent-danger»-begrip in de jurisprudentie van het EHRM. «Reëel en ernstig risico» is als begrip evenwel niet in de wettekst opgenomen. Daar wordt gesproken van «klaarblijkelijk dreigen te leiden». Deze zinsnede vormt een uitdrukking van het feit dat sprake moet zijn van een reëel en ernstig risico. De wettekst is dan ook niet ruimer dan de toelichting, tekst en toelichting sluiten op elkaar aan.

## **4. Art. 1, onder A, sub 4, art. 2:20 BW, leden 5 en 6 (nieuw) rechterlijk bevel en uitvoerbaar bij voorraad**

De leden van de GroenLinks-fractie vragen naar de gevolgen van het uitvoerbaar bij voorraad zijn van de ontbinding van een rechtspersoon.

Anders dan de leden veronderstellen wordt niet de ontbinding maar de verbodenverklaring uitvoerbaar bij voorraad, op grond van het nieuwe zesde lid van art. 2:20 BW. Omdat de ontbinding ingevolge art. 2:20 BW na een verbodenverklaring een onherroepelijke ingreep betekent, die niet is terug te draaien na een andersluidend oordeel in hoger beroep of cassatie, ziet de voorziene uitvoerbaarheid bij voorraad juist niet op de ontbinding.

<sup>18</sup> *Kamerstukken II* 2018/19, 29 614, nr. 108, p. 2.

<sup>19</sup> Zie voor de toepassing van art. 2:20 BW in de context van drugsgebruik in georganiseerd verband: Rb. Almelo 29 augustus 2001, ECLI:NL:RBALM:2001:AD3265 (Vereniging van Enschedese Cannabisconsumenten).

## **5. Art. V Overgangsrecht**

De leden van de VVD-fractie vragen naar de gehanteerde definitie van «politieke partij», de verhouding tot de aangekondigde Wet op de politieke partijen en het risico dat een organisatie zich omvormt naar een politieke partij.

De definitie van politieke partijen in het wetsvoorstel is, zoals de leden terecht concluderen, een tijdelijke definitie waarmee niet vooruit wordt gelopen op de vormgeving van de Wet op de politieke partijen. De definities in de Kieswet en de Wet financiering politieke partijen (Wfpp) zijn beide overwogen in dit kader. De Wfpp ziet vrijwel uitsluitend op politieke partijen die succesvol hebben deelgenomen aan de laatste verkiezingen van de Tweede Kamer of de Eerste Kamer der Staten-Generaal. De bijzondere positie die politieke partijen hebben in het democratisch bestel geldt echter ook voor politieke partijen die actief zijn op lokaal of regionaal niveau. En hetzelfde geldt voor partijen die wel streven naar vertegenwoordiging in een democratisch gremium, maar die positie (nog) niet hebben bereikt. Daarmee voldoet de Wfpp-definitie niet voor de uitzondering die wordt gemaakt op het voorstel. Iedere bredere formele definitie, zoals ook gebruikt in de Kieswet, heeft het risico dat een organisatie zich onttrekt aan de werking van de wet door het nemen van louter formele stappen. Kortom: de definitie in de Wfpp is te beperkt en die in de Kieswet is te breed.

Deze leden vragen tevens naar de bewijslast bij de beoordeling van de uitzondering voor politieke partijen.

Het is de rechtspersoon die zich op de uitzondering voor politieke partijen moet beroepen en daarvoor een voldoende onderbouwing moeten bieden. In afwachting van de Wet op de politieke partijen zal de vraag of sprake is van een politieke partij uiteindelijk door de rechter in het licht van de voorgestelde tijdelijke definitie moeten worden beantwoord.

De Minister voor Rechtsbescherming,  
S. Dekker

**BIJLAGE BIJ NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG  
INZAKE HET WETSVOORSTEL TOT WIJZIGING VAN BOEK 2 VAN  
HET BURGERLIJK WETBOEK TER VERRUIMING VAN DE  
MOGELIJKHEDEN TOT HET VERBIEDEN VAN RECHTSPERSONEN**

Rechtspersoon	Uitspraak eerste aanleg	Datum uitspraak hoger beroep	Datum uitspraak Hoge Raad
<i>Nederlandse Volksunie</i> <i>NVP/CP«86</i>	Rb. Amsterdam 8 maart 1978, ECLI:NL:RBAMS:1978:AC0252 Rb. Amsterdam 18 november 1998, ECLI:NL:RBAMS:1998:AN6055	30 juni 1978 (niet ontvankelijk)	HR 9 maart 1979, ECLI:NL:HR:1979:AC0769
<i>Vereniging van Enschedese Cannabisconsumenten</i> <i>Stichting Al Haramain Humanita- rian Aid</i> <i>Hells Angels Rotterdam</i>	Rb. Almelo 29 augustus 2001, ECLI:NL:RBALM:2001:AD3265. Rb. Amsterdam 31 maart 2005, ECLI:NL:RBAMS:2005:AT2894 Rb. Rotterdam 24 november 2006, ECLI:NL:RBROT:2006:AZ2993	– Hof Amsterdam 5 januari 2005, <i>JOR</i> 2006/200 Hof 's-Gravenhage 16 augustus 2007, ECLI:NL:GHSGR:2007:BB2032	–
<i>Hells Angels Northcoast Harlingen en Rockers Northcoast M.C.</i>	Rb. Leeuwarden 6 maart 2007, ECLI:NL:RBLEE:2007:AZ9940	Hof Leeuwarden 12 december 2007, ECLI:NL:GHLEE:2007:BB9782	HR 26 juni 2009, ECLI:NL:HR:2009:BI1124
<i>Hells Angels Oirsbeek</i>	Rb. Maastricht 29 mei 2007, ECLI:NL:RBMAA:2007:BA5843	Hof 's-Hertogenbosch 25 april 2008, ECLI:NL:GHSHE:2008:BD0560	
<i>Vereniging Martijn</i>	Rb. Assen 27 juni 2012, ECLI:NL:RBASS:2012:BW9477	Hof Arnhem-Leeuwarden 2 april 2013, ECLI:NL:GHARL:2013:BZ6041	HR 18 april 2014, ECLI:NL:HR:2014:948
<i>Bandidos</i>	Rb. Midden-Nederland 20 december 2017, ECLI:NL:RB- MNE:2017:6241	Hof Arnhem-Leeuwarden 18 december 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:10865	PHR 15 november 2019, ECLI:NL:PHR:2019:1163
<i>Broederschap Catevarius</i>	Rb. Midden-Nederland 17 januari 2018, ECLI:NL:RBMNE:2018:113		
<i>Satudarah (incl. supportcrew 999 en Saudarah)</i> <i>Hells Angels Motorcycle Club, Hells Angels Motorcycle Corporation en Hells Angels Motorcycle Club Holland</i>	Rb. Den Haag 18 juni 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:7183 Rb. Midden-Nederland 29 mei 2019, ECLI:NL:RBMNE:2019:2302	Hof Den Haag 18 juni 2019, ECLI:NL:GHDHA:2019:1451 Hof Arnhem-Leeuwarden 28 januari 2020, (tussenbeschik- king, schorsing uitvoerbaar bij voorraad verklaring) ECLI:NL:G- HARL:2020:658	
<i>No surrender Motorcycle Club</i>	Rb. Noord-Nederland 7 juni 2019, ECLI:NL:RBNNE:2019:2445		