

Ministerie van Justitie en Veiligheid

Internetconsultatie

Briefnummer
19/10.094/SD/Mge

Den Haag
28 februari 2019

Betreft: voorontwerp tot wijziging van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek ter verruiming van de mogelijkheden tot het verbieden van rechtspersonen

Geachte dames en heren,

VNO-NCW en MKB-Nederland maken graag gebruik van de gelegenheid te reageren op het voorontwerp tot wijziging van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek ter verruiming van de mogelijkheden tot het verbieden van rechtspersonen ('voorontwerp').

Doel

Het voorontwerp strekt tot uitvoering van het regeerakkoord. Daarin is opgenomen 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.

Artikel 2:20 BW en voorgestelde aanpassing

Artikel 2: 20 BW bepaalt dat de rechtbank op verzoek van het Openbaar Ministerie ('OM') (i) een rechtspersoon waarvan de *werkzaamheid* in strijd is met de openbare orde, kan *verbieden en ontbinden* en (ii) een rechtspersoon waarvan het *doel* in strijd is met de openbare orde, kan ontbinden.

Het voorontwerp breidt de mogelijkheden voor de inzet van artikel 2:20 BW uit en regelt dat *zowel* wanneer de werkzaamheden *als* wanneer het doel van een rechtspersoon in strijd zijn met de openbare orde dit kan leiden tot een verbodenverklaring en tot ontbinding. Omdat in beide gevallen kan worden overgegaan tot een verbod, is in beide gevallen de voortzetting van de werkzaamheden strafbaar, wat bij een ontbinding niet het geval is (dan kunnen de werkzaamheden ongestraft worden voortgezet). Verder wordt onder meer het begrip 'openbare orde' nader inhoudelijk genormeerd en wordt bepaald dat de rechter aan bestuurders en feitelijk leidinggevend van een verboden rechtspersoon een bestuursverbod van vijf jaar oplegt.

De keuze voor de inzet van het artikel blijft - zoals dat nu ook het geval is - voorbehouden aan het Openbaar Ministerie en aan de rechter blijft het uiteindelijke oordeel toekomen of een verbod en ontbinding gerechtvaardigd is.

Reactie VNO-NCW en MKB-Nederland

VNO-NCW en MKB-Nederland onderschrijven het belang om radicale organisaties te kunnen verbieden en ontbinden. Cruciaal daarbij is dat sprake is van de waarborgen van een rechterlijke procedure. Wij stellen vast dat deze waarborgen bij de aanpassing van artikel 2:20 BW overeind blijven. De aanpassing van artikel 2:20 BW stuit daarom niet op bezwaren. Wel wijzen wij erop dat de aanpassing van artikel 2:20 BW tot gevolg heeft dat het initiatiefwetsvoorstel 'Wet bestuurlijk verbod rechtspersonen'¹ overbodig is geworden.

Naar onze opvatting moet dit initiatiefwetsvoorstel daarom worden ingetrokken. Te meer, omdat het initiatiefwetsvoorstel niet de waarborgen van een rechterlijke procedure biedt. Dit betekent dat de overheid direct zou kunnen ingrijpen in allerlei private verhoudingen zonder dat sprake is van de waarborgen die voorkomen dat deze bevoegdheid oneigenlijk zou kunnen worden gebruikt. Dit past niet bij onze rechtsstaat. Korthedshalve verwijzen wij u voor nadere argumentatie met betrekking tot onze bezwaren bij het initiatiefwetsvoorstel naar onze reactie van 17 april 2018².

Wij roepen het kabinet op om zich hierover met de initiatiefnemers te verstaan.

VNO-NCW en MKB-Nederland hebben voorts een aantal meer technische kanttekeningen bij het voorontwerp. Wij verwijzen daarvoor naar de bijlage. Wij verzoeken het kabinet het voorliggende voorontwerp op deze punten aan te passen.

Tot nadere toelichting zijn wij gaarne bereid.

Hoogachtend,

¹ TK 35 079

² Zie de reactie van VNO-NCW en MKB-Nederland d.d. 26 februari 2019 op de consultatie over het voorontwerp van het initiatiefwetsvoorstel in april 2018 op: <https://www.internetconsultatie.nl/bestuurlijkverbodrechtspersonen>

Bijlage bij 19/10.094/SD/Mge*Artikelsgewijs commentaar*1. *Algemeen*

VNO-NCW en MKB-Nederland menen dat het zinvol is om het onderscheid in rechtsgevolgen tussen werkzaamheden en doel van een rechtspersoon in strijd met de openbare orde te laten vervallen en in beide gevallen een verbodenverklaring en ontbinding mogelijk te maken.

2. *Artikel 20 lid 2 – aanpassing redactie*

Het voorgestelde artikellid luidt

“2. In ieder geval in strijd met de openbare orde is het doel of de werkzaamheid die leidt of daadwerkelijk en *in ernstige mate* kan leiden tot een bedreiging van de nationale veiligheid of de internationale rechtsorde alsmede de ontwijking van de democratische rechtsstaat of het openbaar gezag.”

De formulering ‘in ernstige mate’ clauseert in deze redactie alleen het ‘daadwerkelijk kunnen leiden’ tot een bedreiging. VNO-NCW en MKB-Nederland menen dat het ook betrekking dient te hebben op het ‘leiden tot’ een bedreiging. Zij menen derhalve dat de tekst zou dienen te luiden:

“2. In ieder geval in strijd met de openbare orde is het doel of de werkzaamheid die in ernstige mate leidt of daadwerkelijk en in ernstige mate kan leiden tot etc.”

3. *Artikel 20 lid 3*

Dit artikellid geeft aan welk doel of welke werkzaamheden worden *vermoed* in strijd te zijn met de openbare orde. VNO-NCW en MKB-Nederland menen dat de formulering om dezelfde redenen als bij lid 2 dient te worden aangepast en lid 3 zou dienen te luiden:

“3. In strijd met de openbare orde wordt vermoed te zijn het doel of de werkzaamheid die in ernstige mate leidt of daadwerkelijk en in ernstige mate kan leiden tot etc.”

4. *Artikel 20 lid 5 en lid 7 – termijn bestuursverbod*4.1. *Algemeen*

Lid 5 bepaalt dat de rechtbank aan bestuurders en feitelijk leidinggevend van een verboden verklaarde rechtspersoon een bestuursverbod op legt voor een periode van 5 jaar. Dat verbod betreft het zijn van bestuurder of commissaris van “enige” rechtspersoon.

Lid 7 van het voorontwerp bepaalt dat bij Algemene Maatregel van Bestuur nadere regels kunnen worden gesteld over de wijze van indiening van een verzoek tot oplegging van een bestuursverbod, de behandeling daarvan, alsmede de reikwijdte en

de gevolgen van een bestuursverbod.

4.2. Discretionaire bevoegdheid rechter

VNO-NCW en MKB-Nederland menen dat het zinvol is de rechter de mogelijkheid te bieden een bestuursverbod op te leggen. Zij menen echter dat de rechter de vrijheid moet hebben een korter verbod dan 5 jaar op te leggen. De formulering van lid 5 lijkt de rechter die vrijheid echter niet te bieden. De Memorie van Toelichting is echter niet eenduidig:

- Enerzijds wordt ten aanzien van lid 5 opgemerkt³ dat de termijn van 5 jaar een maximumtermijn is, wat een beleidsvrijheid voor de rechter suggereert: “.....De voorgestelde aanpassing beoogt deze lacune te dichten door de introductie van een civielrechtelijk bestuursverbod van *maximaal* vijf jaar voor bestuurders en feitelijk leidinggevend van een verboden verklaarde rechtspersoon”
- Anderzijds wordt ten aanzien van lid 5 vermeldt⁴ dat voor de duur waarvoor een civielrechtelijk bestuursverbod wordt opgelegd is aangesloten bij de regeling voor het ontslag van stichtingsbestuurders in artikel 2: 298 lid 3 BW⁵ dat een *vaste* termijn van 5 jaar kent en niet bij artikel 106b lid 1⁶ van de Faillissementswet die de mogelijkheid kent om ook voor een kortere periode dan 5 jaar een verbod op te leggen.

VNO-NCW en MKB-Nederland menen dat ten onrechte niet in aanmerking wordt genomen het wetsvoorstel bestuur en toezicht rechtspersonen dat thans in behandeling is bij de Tweede Kamer⁷. Bij Nota van Wijziging (december 2018) wordt artikel 298 lid 3 gewijzigd zodat het komt te luiden:

“3. Een door de rechtbank ontslagen bestuurder kan gedurende vijf jaar na het ontslag geen bestuurder of commissaris van een stichting worden, *tenzij de bestuurder mede gelet op de aan anderen toebedeelde taken geen ernstig verwijt kan worden gemaakt.*”

Daarmee wordt ook in het Burgerlijk Wetboek aan de rechter een beleidsvrijheid gegeven bij het opleggen van het bestuursverbod.

- In de Algemene Maatregel van Bestuur van lid 7 wordt volgens de Memorie van Toelichting⁸ de mogelijkheid opgenomen voor de rechter om een specifieke uitzondering op het bestuursverbod te maken, indien de gevolgen van het bestuursverbod disproportioneel zouden zijn, waarbij kan worden gedacht aan situaties dat het *onverkort* laten gelden van het bestuursverbod een bestuurder

³ MvT p. 9

⁴ MvT p. 17

⁵ Artikel 2: 298 lid 3 BW: Een door de rechtbank ontslagen bestuurder kan gedurende vijf jaar na het ontslag geen bestuurder van een stichting worden.

⁶ Artikel 106b lid 1 Fw:- Een bestuurder aan wie een bestuursverbod is opgelegd, kan gedurende vijf jaar nadat de uitspraak in kracht van gewijsde is gegaan, of zoveel korter als in de uitspraak is bepaald niet tot bestuurder of commissaris van een in artikel 3 van boek 2 van het Burgerlijk Wetboek genoemde rechtspersoon worden benoemd.

⁷ TK 34 491

⁸ MvT p. 18

onevenredig zou kunnen treffen.

VNO-NCW en MKB-Nederland menen dat uit het voorgaande geconcludeerd kan worden dat het de bedoeling is dat de rechter een beleidsvrijheid toekomt bij het opleggen van een bestuursverbod. Zij menen dat dat ook in de tekst van artikel 2:20 BW tot uiting zou dienen te komen, evenals dat in de Faillissementswet en het Burgerlijk Wetboek het geval is (gaat zijn). Lid 5 zou daartoe, aansluitend bij artikel 106b van de Faillissementswet, als volgt kunnen worden aangepast:

“5. De rechtbank legt een bestuursverbod op aan bestuurders en feitelijk leidinggevend van een verboden verklaarde rechtspersoon, inhoudende dat zij vijf jaar of zoveel korter als in de uitspraak is bepaald vanaf dat de verboden verklaring in kracht van gewijsde is gegaan etc.”

Aansluitend daarop zou lid 7 als volgt kunnen worden aangepast:

“.....alsmede de reikwijdte en de gevolgen van een bestuursverbod alsmede de voorwaarden waaronder de rechtbank kan besluiten geen of een gedeeltelijk verbod op te leggen”.

4.3. Verbod tot zijn van bestuurder/commissaris van enig rechtspersoon

Het voorgestelde lid 5 spreekt van een bestuursverbod voor “enige rechtspersoon”. De Memorie van Toelichting⁹ vermeldt dat het ‘in ieder geval’ gaat om alle in artikel 2:3 BW genoemde rechtspersonen. VNO-NCW en MKB-Nederland menen dat voor alle duidelijkheid, evenals dat in artikel 106b lid 1 Faillissementswet het geval is, in het onderhavige lid 5 zelf naar de betreffende artikelen in het BW zou dienen te worden verwezen. In dit geval zou het een verwijzing betreffen naar artikel 2:2 lid 1 BW (waarin de kerkgenootschappen worden vermeld) en artikel 2:3 BW.

De Memorie van Toelichting merkt voorts op¹⁰ dat met het bestuursverbod wordt voorkomen dat dubieuze bestuurders en (feitelijk) leidinggevend in andere dan de verboden verklaarde rechtspersoon actief kunnen blijven *of weer een nieuwe rechtspersoon kunnen oprichten*. Verderop¹¹ wordt echter vermeld dat het rechtsgevolg van een opgelegd bestuursverbod is: “betrokkene kan a) geen bestuurder of commissaris bij andere rechtspersonen blijven, voor het geval dat hij dat mocht zijn, en b) kan bovendien niet rechtsgeldig worden benoemd in andere of nieuw op te richten rechtspersonen.” VNO-NCW en MKB-Nederland menen dat laatstgenoemde passage de werkelijke bedoeling van het artikellid weergeeft. Het oprichten op zich van een rechtspersoon wordt niet bestreken door het bestuursverbod, slechts het uitoefenen van de functie van bestuurder of commissaris. Zij verzoeken de hiervoor gecursiveerde passage op pagina 9 van de Memorie van Toelichting te schrappen of aan te passen.

4.4. Uitsluitend op verzoek van het Openbaar Ministerie

Anders dan in de artikelen 2: 298 lid 3 BW en 106b lid 3 Fw heeft het bestuursverbod in het voorgestelde lid 5 niet uitsluitend betrekking op bestuurders maar ook op

⁹ MvT p. 9

¹⁰ MvT p. 9

¹¹ MvT p. 17/18

feitelijk leidinggevend. Wie dat zijn is minder duidelijk dan wie bestuurder is. VNO-NCW en MKB-Nederland pleiten er derhalve voor te bepalen dat een bestuursverbod zowel aan bestuurders als aan feitelijk leidinggevenden uitsluitend kan worden opgelegd op verzoek van het Openbaar Ministerie, waarbij in het laatste geval tevens moet worden aangegeven waarom naar de mening van het Openbaar Ministerie sprake is van een feitelijk leidinggevende. Het uiteindelijke oordeel of sprake is van een feitelijk leidinggevende is vervolgens aan de rechter.