



Raad voor de
rechtspraak

Advies Initiatiefwetsvoorstel Bestuurlijk verbod rechtspersonen

Dit document bevat de alternatieve tekst van het origineel. Dit document is bedoeld voor mensen met een visuele beperking, zoals slechtzienden en blinden.

Brief aan De Tweede Kamer der Staten-Generaal
T.a.v. Drs. A.H. Kuiken, Tweede
Kamerlid voor de PvdA
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Datum: 2 mei 2018
e-mail wetgeving.rvdr@rechtspraak.nl
telefoonnummer 088 - 361 33 17

Inhoud van de brief

Geachte mevrouw Kuiken,

Op 6 maart 2018 is de Raad voor de rechtspraak (de 'Raad') verzocht advies uit te brengen inzake het initiatiefwetsvoorstel houdende regels betreffende het bestuursrechtelijk verbieden van rechtspersonen waarvan de werkzaamheid in strijd is met de openbare orde (Wet bestuurlijk verbod rechtspersonen) (het 'Wetsvoorstel'). De Raad verzoekt u dit advies onder de aandacht te brengen van de mede initiatiefnemers van dit Wetsvoorstel.

HET WETSVOORSTEL

Het Wetsvoorstel voorziet in een wettelijke regeling op grond waarvan rechtspersonen waarvan de werkzaamheid in strijd is met de openbare orde door de minister voor Rechtsbescherming verboden en ontbonden kunnen worden. Aanleiding voor de wijzigingen is dat de initiatiefnemers de huidige mogelijkheden om rechtspersonen te verbieden ontoereikend vinden met name ten aanzien van de zogeheten Outlaw Motorcycle Gangs (OMG's). Deze OMG's vormen een ernstig en aanhoudend probleem voor de veiligheid en openbare orde. Het Wetsvoorstel richt zich met name op deze rechtspersonen maar ook op andere rechtspersonen die zich niet houden aan de criteria van dit Wetsvoorstel.

In artikel 8 van de Grondwet en artikel 11, tweede lid, van het EVRM is het recht van vereniging neergelegd. Inbreuk op dit recht is gerechtvaardigd indien sprake is van schending van de openbare orde. Het moet dan gaan om gedragingen die een



Raad voor de
rechtspraak

daadwerkelijke en ernstige aantasting vormen van als wezenlijk ervaren beginselen van ons rechtsstelsel en die onze samenleving ontwrichten of kunnen ontwrichten¹.

De huidige wettelijke regeling zoals neergelegd in artikel 2:20 van het Burgerlijk Wetboek (BW) is volgens de initiatiefnemers ontoereikend omdat het te lang duurt voordat de rechtspersoon daadwerkelijk is verboden en omdat het moeilijk is gebleken om gedragingen van de leden daarvan toe te rekenen aan de rechtspersoon². Om tegemoet te komen aan die bezwaren is in artikel 2, eerste lid, van het Wetsvoorstel voorzien in een bestuurlijk verbod en ontbinding van de rechtspersoon indien zijn werkzaamheid in strijd is met de openbare orde. Volgens de Memorie van Toelichting (MvT) wordt aangesloten bij de invulling van het begrip openbare orde zoals dat nu reeds in artikel 2:20 van het BW wordt gehanteerd en door de jurisprudentie is ingevuld. Met het voorgestelde artikel 9 wordt deelneming aan het voortzetten van de werkzaamheid van een op grond van dit bestuurlijk verbod verboden organisatie strafbaar gesteld in artikel 140 van het Wetboek van Strafrecht (Sr). Het verbod hoeft daartoe niet onherroepelijk te zijn. Volgens de MvT³ zal door de jurisprudentie nader moeten worden ingevuld wanneer er sprake is van die voortzetting.

Artikel 2, tweede lid, van het Wetsvoorstel maakt het mogelijk om gedragingen van de leden eenvoudiger te kunnen toerekenen aan de rechtspersoon. Hiertoe is in een limitatieve opsomming een aantal criteria opgenomen waaraan moet zijn voldaan. Het begrip 'leden' gaat verder dan dat van het formeel lidmaatschap als bedoeld in artikel 2:26, eerste lid, van het BW⁴.

Op de bekendmaking is artikel 3:41 van de Awb van toepassing. Artikel 2, derde lid, van het Wetsvoorstel geeft hierop een aanvulling, namelijk dat na de bekendmaking van de beschikking, van het verbod onverwijld mededeling wordt gedaan in de Staatscourant.

Na overleg met de gerechten, adviseert de Raad als volgt.⁵

ADVIES

a. Bestuurlijk verbod

Uit het feit dat artikel 2:20 van het BW met dit Wetsvoorstel niet wordt geschrapt en artikel 140 Sr het civielrechtelijk verbod ook nog noemt, begrijpt de Raad dat het bestuurlijk verbod naast het civielrechtelijk verbod komt te staan. Daarmee rijst de vraag hoe deze artikelen zich tot elkaar verhouden. In welke situaties wordt gebruik gemaakt van het civielrechtelijke verbod en wanneer van het bestuurlijk verbod? Behoort de

¹ vgl. het arrest van de Hoge Raad (HR) van 26 juni 2009, ECLI:NL:HR:2009:BI1124

² zie in dit verband het in noot 1 vermelde arrest van de HR

³ MvT blz. 6

⁴ zie artikelsgewijze toelichting, blz. 9

⁵ De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklast van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechters zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.



Raad voor de
rechtspraak

minister in dat verband terughoudend gebruik te maken van het bestuurlijk verbod? De Raad adviseert om in de MvT een nadere toelichting op het voorgaande te geven.

Aanleiding voor het Wetsvoorstel is onder meer dat het volgens de initiatiefnemers met de huidige regeling te lang duurt voordat een rechtspersoon kan worden verboden. De Raad merkt hierbij op dat een bestuursrechtelijke procedure ook een langere periode in beslag kan nemen. Het beoogde bestuurlijke verbod werkt in beginsel wel onmiddellijk, maar als een besluit daartoe door de bestuursrechter wordt vernietigd of een verzoek om schorsing hiervan (hangende bezwaar of beroep) wordt toegewezen, kan het nog steeds langere tijd duren, voordat een verbod gaat gelden. Het verdient aanbeveling dat hieraan in de MvT aandacht wordt besteed.

De Raad constateert dat in het Wetsvoorstel de minister een bevoegdheid met beleidsvrijheid krijgt om een rechtspersoon te verbieden en te ontbinden. De enige voorwaarde waaraan in dat geval moet worden voldaan, is dat de rechtspersoon werkzaamheden verricht in strijd met de openbare orde. Hoewel in de toelichting op meerdere plaatsen uitdrukkelijk is toegelicht dat het hier gaat om het begrip openbare orde zoals bedoeld in artikel 8 Grondwet vindt de Raad het belangrijk om dit ook in het wettekst zelf op te nemen. Bij een dergelijk ingrijpende bevoegdheid hoort ook een duidelijke afbakening van de omvang van die bevoegdheid in de wet.

De Raad constateert voorts dat de rechtsbescherming zich concentreert rond het begrip 'openbare orde' nu strijd met de openbare orde de voorwaarde is waaronder de minister zijn bevoegdheid kan uitoefenen. In de meeste bestuursrechtelijke wetten impliceert het begrip 'openbare orde' een zekere beoordelingsvrijheid voor het betrokken bestuursorgaan. De Raad meent uit het Wetsvoorstel op te kunnen maken dat de bestuursrechter de vraag of er sprake is van strijd met deze vorm van 'openbare orde' vol kan toetsen. Geadviseerd wordt aan dit punt in de toelichting aandacht te besteden, zodat hierover bij de toepassing van de wet geen onduidelijkheid ontstaat.

De Raad vraagt zich af of de rechtspersoon zelf de mogelijkheid heeft om bezwaar en beroep aan te tekenen tegen het verbod of de ontbinding. Nu immers het verbod of de ontbinding onmiddellijk in werking treedt, is het de vraag of de rechtspersoon nog bevoegd is om in rechte op te treden. Gezien het grote belang dat is gemoeid met een toereikende rechtsbescherming verzoekt de Raad u om een voorziening in het Wetsvoorstel op te nemen waardoor gegarandeerd wordt dat de betrokken rechtspersonen ook nadat zij zijn ontbonden of verboden nog in rechte kunnen optreden tegen dat verbod of die ontbinding en daartoe ook de benodigde middelen aan het vermogen van de rechtspersoon mogen onttrekken.

De Raad vraagt zich af of de opstellers van het Wetsvoorstel hebben onderkend dat voordat een verbod wordt opgelegd de rechtspersoon eerst zal moeten worden gehoord op grond van artikel 4:8 van de Awb. De MvT wekt de indruk dat een verbod welhaast rauwelijks kan worden opgelegd. Overwogen zou kunnen worden om een zienswijzeprocedure te volgen. Daarmee kunnen belanghebbenden al in een vroeg stadium betrokken worden bij het voornemen een rechtspersoon te verbieden. Ook wordt beter gewaarborgd dat bij een eventueel daaropvolgend verbod die belanghebbenden op de hoogte zijn van dat verbod en de strafbaarheid die daaraan verbonden is. Een



Raad voor de
rechtspraak

zienswijzeprocedure kost wel enige tijd, maar vervolgens kan de bezwaarfase worden overgeslagen.

Verder is het de vraag hoe ruim de kring van belanghebbenden is bij het besluit tot het opleggen van een bestuurlijk verbod. Zijn alle leden van de verboden rechtspersoon, maar ook bijvoorbeeld de werknemers van een verboden rechtspersoon, belanghebbenden bij het besluit, en mogen zij zich als partij in een eventuele procedure mengen? Deze personen kunnen immers rechtstreeks worden geraakt door het verbod. Bijvoorbeeld hun eigendomsrechten of in een aan een ander fundamenteel recht ontleend belang. Ook het feit dat deze leden strafbaar kunnen zijn als gevolg van het verbod kan tot belanghebbendheid leiden. In de MvT ontbreekt een nadere motivering op dit punt.

Vanwege deze strafbaarstelling moet zeker worden gesteld dat iedereen die valt onder de materiële reikwijdte van het bestuurlijk verbod, van dat verbod tijdig op de hoogte is. Onmiddellijke inwerkingtreding na reguliere bekendmaking door verzending aan de rechtspersoon is in dat verband volgens de Raad dan ook onvoldoende. Gelet op de strafbaarstelling en de gevolgen die dat heeft voor bijvoorbeeld het eigendomsrecht of het recht op het rijden in colonne, zou bekendmaking moeten plaatsvinden aan een bredere kring van betrokkenen. Het is zeer de vraag of mededeling van het besluit in de Staatscourant zoals is voorzien in artikel 2, derde lid, van het Wetsvoorstel daartoe voldoende is. De Raad adviseert aan dit punt aandacht te besteden in het Wetsvoorstel.

Met artikel 2, tweede lid, van het Wetsvoorstel wordt het - voor de toepassing van de in het eerste lid van dat artikel genoemde bevoegdheid - mogelijk gemaakt om gedragingen van leden toe te rekenen aan de rechtspersoon. Deze regeling wijkt af van de jurisprudentie van de Hoge Raad ten aanzien van artikel 2:20 van het BW⁶. In de MvT wordt een toelichting gemist op de vraag waarom deze jurisprudentie niet meer passend wordt geacht. Gelet op de inbreuk van het verbod op de grondrechten van betrokkenen verdient dit wel aanbeveling. Geadviseerd wordt daarbij ook in te gaan op de vraag of en zo ja op welke punten deze jurisprudentie van de Hoge Raad wel voortzetting behoeft.

In dit artikellid is een limitatieve opsomming opgenomen van criteria waaraan moet worden voldaan om een handeling van een lid van een rechtspersoon aan die rechtspersoon te kunnen toerekenen. Toerekening aan een rechtspersoon is bij uitstek een juridische kwalificatie die op basis van de specifieke feiten en omstandigheden van het geval dient plaats te vinden. Daarbij is toerekening ook een begrip dat speelt in het punitieve bestuursrecht, het strafrecht en het civiele recht. In de MvT wordt niet ingegaan op de invulling die op die rechtsterreinen aan toerekening wordt gegeven waardoor het gevaar bestaat dat dit begrip op verschillende wijzen wordt geïnterpreteerd. In dat licht bezien vraagt de Raad zich af of het wenselijk is om de betreffende criteria in het Wetsvoorstel op te nemen. Geadviseerd wordt dit punt in de MvT nader toe te lichten.

Uit de artikelsgewijze toelichting⁷ volgt dat politieke partijen van een verbod zijn uitgezonderd omdat het niet passend wordt geacht om een verbod van een rechtspersoon die tevens een politieke partij is, door het bestuur uit te laten spreken. In

⁶ ECLI:NL:HR:2009:BI1124

⁷ MvT blz. 9



Raad voor de
rechtspraak

artikel 3, eerste lid, van het Wetsvoorstel zijn echter alleen politieke partijen uitgezonderd die in de afgelopen zes jaren ten minste eenmaal hebben deelgenomen aan bepaalde verkiezingen. Voor politieke partijen die net zijn opgericht en om die reden nog niet hebben deelgenomen aan een verkiezing geldt deze uitzondering dan niet. Verder lijken ook de politieke partijen die meedoen aan de landelijke verkiezingen niet onder de reikwijdte van artikel 3, eerste lid, van het Wetsvoorstel te vallen. De Raad adviseert aan dit punt in de MvT aandacht te besteden.

b. Handhaving

In de MvT⁸ is vermeld dat “het goed voorstelbaar [is] dat (...) in de praktijk een verzoek van bijvoorbeeld het OM of een burgemeester (...) aanleiding vormt voor de minister om een verbod vaneen bepaalde OMG te overwegen”. De Raad mist in de MvT aandacht voor het gegeven dat elke belanghebbende om toepassing van een bestuurlijk verbod kan verzoeken en in hoeverre de in de jurisprudentie gevormde beginselplicht tot handhaving hierop van toepassing is. Geadviseerd wordt hieraan in de MvT aandacht te besteden.

De Raad vraagt verder aandacht voor een mogelijke samenloop van strafrechtelijke en bestuursrechtelijke handhaving in de situatie dat na een verbod de activiteiten van de rechtspersoon toch worden voortgezet en om de bestuursrechtelijke handhaving daarvan wordt gevraagd, terwijl tegelijkertijd strafrechtelijke handhaving van de deelneming aan die voorzetting als bedoeld in de voorgestelde wijziging van artikel 140, tweede lid, Sr in gang wordt gezet. In het Wetsvoorstel wordt bovendien geen aandacht besteed aan de mogelijkheid dat een bestuursrechtelijk verbod strafrechtelijk wordt gehandhaafd en het betreffende verbod later door de bestuursrechter wordt vernietigd. Dit zou er ook toe kunnen leiden dat vonnissen van de strafrechter – in afwachting van de uitkomsten van die bestuursrechtelijke procedure – vaker worden aangevochten. Geadviseerd wordt het voorgaande in de MvT nader toe te lichten.

c. Kerkgenootschappen en godsdienstige genootschappen

In artikel 2:2, tweede lid, van het BW is bepaald dat titel 1 van Boek 2 van het BW in beginsel niet geldt voor kerkgenootschappen en voor hun onderdelen. Op dit moment is niet duidelijk of het huidige artikel 2:20 van het BW ook gebruikt kan worden om een kerkgenootschap in de zin van artikel 2:2 van het BW te verbieden. Gezien deze onduidelijkheid wordt geadviseerd in de MvT aandacht te besteden aan de vraag of artikel 2 van het Wetsvoorstel al dan niet van toepassing is op kerkgenootschappen en godsdienstige genootschappen. Dit temeer nu het recht op godsdienstvrijheid op grond van artikel 6 van de Grondwet in het geding kan zijn.

d. Begrip rechtspersoon

In het Wetsvoorstel wordt over een verbod op ‘rechtspersonen’ gesproken. Van 1976 tot 1988 stond deze term ook in artikel 140 van het Wetboek van Strafrecht, maar die is met ingang van 1 mei 1988 (Stb. 1988, 104) gewijzigd in de term ‘organisatie’. Dat is een bredere term dan ‘rechtspersoon’.

⁸ MvT blz. 9



Raad voor de
rechtspraak

Bovendien is het civielrechtelijke begrip 'rechtspersoon' niet één op één gelijk te stellen met het strafrechtelijke begrip 'rechtspersoon' (zie hiervoor artikel 51 lid 3 van het Wetboek van Strafrecht).

De Raad kan zich voorstellen dat in het kader van deze wetswijziging uitgegaan wordt van het beperktere civielrechtelijke begrip 'rechtspersoon'. De tekst van het Wetsvoorstel heeft dan ook, in de visie van de Raad, geen aanpassing. Wel wordt geadviseerd om, ter voorkoming van misverstanden en onduidelijkheden, in de toelichting uitdrukkelijk aandacht te besteden aan de gekozen terminologie: 'rechtspersoon' in relatie tot de term 'organisatie' in artikel 140 Wetboek van Strafrecht (en zo nodig artikel 11b van de Opiumwet).

e. Concentratie

In artikel 6, eerste lid, van het Wetsvoorstel wordt bepaald dat de rechtbank Utrecht⁹ op verzoek van de minister een of meer vereffenaars benoemt van de in Nederland gelegen goederen van een corporatie ten aanzien waarvan een beschikking is genomen op grond van artikel 5, eerste lid van het Wetsvoorstel. De Raad merkt op dat rechterlijke concentratie gelet op de gevolgen voor de rechtspleging slechts in een aantal gevallen aan de orde kan zijn. In het Toetsingskader wettelijke concentratie¹⁰ dat door de Raad in samenspraak met de gerechten is opgesteld, is opgenomen dat rechterlijke concentratie slechts aan de orde is indien:

-de behandeling van een categorie zaken bijzondere rechterlijke expertise vereist,

en

- zich jaarlijks een beperkt aantal zaken van deze categorie aandient,

of

- gewenst is in verband met aansluiting bij ketenpartners,

of

- om redenen van een gezonde bedrijfsvoering.

Van een bijzondere rechterlijke expertise is sprake als de hoogwaardige behandeling van een categorie zaken kennis van specifieke wetgeving of ervaring met de behandeling van een bepaalde categorie zaken vereist waarvoor meer dan gemiddelde rechterlijke kennis nodig is.

In het Wetsvoorstel is geen motivering opgenomen voor de voorgestelde concentratie bij de rechtbank Midden-Nederland. De Raad verzoekt dit alsnog te doen met inachtneming van bovengenoemde criteria. Indien niet wordt voldaan aan deze criteria dan adviseert de Raad om niet tot concentratie over te gaan.

⁹ De Raad gaat ervan uit dat hier de rechtbank Midden-Nederland bedoeld wordt.

¹⁰ <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/toetsingskader-wettelijke-concentratie.pdf>



Raad voor de
rechtspraak

WERKLAST

Het Wetsvoorstel heeft naar verwachting van de Raad beperkte gevolgen voor de werklust van de rechtbanken. Voor de civiele sector en de strafsector ziet de Raad op dit moment geen consequenties voor de werklust. Voor de bestuursrechtsector verwacht de Raad wel enige consequenties maar die zullen naar verwachting niet substantieel zijn. Echter, dit is afhankelijk van de mate waarin de minister van de nieuwe bevoegdheid gebruik zal maken.

De invoering van het bestuurlijk verbod zal leiden tot een toename van het aantal zaken bij de sector bestuursrecht. De Raad verwacht dat de bevoegdheid tot het opleggen van het verbod met terughoudendheid (en dus niet vaak) zal worden toegepast. Daarom zal deze bevoegdheid, ondanks een te verwachten hoge procesbereidheid, naar verwachting niet leiden tot veel nieuwe zaken. Daarnaast kunnen - ook door derde-belanghebbenden - handhavingzaken aanhangig worden gemaakt en kan het verwerken van persoonsgegevens conform artikel 7 van het Wetsvoorstel, leiden tot extra beroepsprocedures. De Raad verwacht ook hiervan echter geen substantiële stijging van het aantal zaken.

De beroepsprocedures over het bestuurlijk verbod zullen complex zijn. De omvang van dit soort zaken, de bewijsrechtelijke kwesties en de interpretatie van de begrippen zullen veel tijd vergen van de bestuursrechter. Bij een zeer beperkt aantal zaken, leidt dit niet tot substantiële werklustgevolgen voor de Rechtspraak.

Mocht blijken dat de minister in de toekomst veel van de bevoegdheid gebruik maakt en dit tot veel complexe beroepszaken leidt, dan zal wel sprake zijn van substantiële werklustgevolgen voor de Rechtspraak. In dat geval houdt de Raad zich het recht voor om op de bovenstaande inschatting terug te komen.

CONCLUSIE

De Raad voor de rechtspraak heeft geen zwaarwegende bezwaren tegen het Wetsvoorstel, maar geeft u in overweging om het Wetsvoorstel op de in dit advies genoemde onderdelen te verduidelijken dan wel aan te passen.

TOT SLOT

Indien na het uitbrengen van dit advies het Wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklustgevolgen voortvloeien, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van het Wetsvoorstel, stelt de Raad er prijs op als hij geïnformeerd wordt over de indiening van het Wetsvoorstel bij de Tweede en de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve wetstekst in het Staatsblad. Ook eventuele nadere regelgeving volgend op dit Wetsvoorstel met gevolgen voor de rechtspleging valt binnen het adviesrecht van de Raad. Voor zover van toepassing, ontvangt de Raad graag een adviesaanvraag voor deze nadere regelgeving.

Hoogachtend,

mr. F.C. Bakker

Voorzitter Raad voor de rechtspraak



Raad voor de
rechtspraak

BIJLAGE: WETSTECHNISCH EN REDACTIONEEL COMMENTAAR

Algemeen:

- -Omdat het Wetsvoorstel in zijn algemeenheid op rechtspersonen is gericht, is het de vraag of het begrip 'leden' bij andere rechtspersonen dan OMG's wel werkbaar is. Niet alle rechtspersonen hebben immers leden, zoals stichtingen, besloten en naamloze vennootschappen.
- -In artikel 3, tweede lid, is geregeld dat een beschikking strekkende tot ontbinding van een rechtspersoon eerst in werking treedt zodra zij onherroepelijk is geworden. De plaatsing van dit artikellid lijkt niet logisch omdat het eerste lid ziet op de uitsluiting van politieke partijen van het bestuurlijk verbod en er geen direct verband is tussen het eerste en het tweede lid. Het lijkt meer voor de hand te liggen dit artikellid onder te brengen in artikel 2, bijvoorbeeld als vierde lid.
- -In de MvT, p.5 onder het kopje "Onmiddellijke werking" lijkt in de zin "Een dergelijke bepaling is uitdrukkelijk in het Wetsvoorstel opgenomen" het woord "niet" te ontbreken.