

Nederlands Tijdschrift voor Kerk en Recht, Bijdrage, 3(2009), 13-27

De positie van kerkgenootschappen in de handelsregisterwet 2008: een gemiste kans?¹

Mr. drs. T. van Kooten²

1. Inleiding

In 2008 is een nieuwe Handelsregisterwet (HRW) en daarop gebaseerd Handelsregisterbesluit (Hregb) ingevoerd. Deze regelgeving heeft met name ook voor kerkgenootschappen consequenties: kerkgenootschappen moeten namelijk in het handelsregister worden geregistreerd.

In deze bijdrage wordt aandacht besteed aan de meest in het oog springende wijzigingen die voor kerkgenootschappen relevant zijn. In paragraaf 2 wordt aandacht besteed aan de wijzigingen in de HRW zelf. In paragraaf 3 komen de wijzigingen in het Hregb aan de orde. Daarbij wordt stilgestaan bij de inschrijvingsvoorwaarden, de verplicht te registreren gegevens van kerkgenootschappen, het ondernemingsbegrip en de lasten voor kerkgenootschappen. Vervolgens worden in paragraaf 4 enkele kanttekeningen geplaatst bij de gekozen vorm van registratie en hoe zich dit verhoudt tot de (inter)nationaalrechtelijke beperkingscriteria van het grondrecht op godsdienstvrijheid, de vraag wie bepaalt welke inschrijvers als kerkgenootschap mogen worden aangemerkt en ten slotte de vraag waarom geen bepalingen uit het kerkelijk statuut omtrent de vertegenwoordiging van kerkgenootschappen worden geregistreerd.

De focus van deze bijdrage is gericht op de wijzigingen voor specifiek kerkgenootschappen: bijgevolg is in dit bestek een bespreking van de uitgangspunten, doelstellingen en consequenties in het algemeen van deze wet niet mogelijk.

2. Hoofdpijnen Handelsregisterwet

De HRW 2008 is ingegeven vanuit de behoefte van de overheid om haar gegevenshuishouding te ordenen. Het handelsregister is daarbij omgevormd tot een basisregister. Dit register maakt onderdeel uit van een nieuw stelsel van basisregisters, waarvan onder andere ook het Kadaster en

¹ Dit artikel is een bewerking van de lezing gehouden op 2 juni 2008 op het symposium 'Registratie van kerkgenootschappen' uitgaande van het Centrum voor Kerk en Recht.

² Mr. drs. T. van Kooten (1973) is advocaat bij Van Kooten Advocaten te Utrecht en Montfoort en werkt aan een dissertatie over de juridische positie van kerkgenootschappen.

de Gemeentelijke Basisadministratie deel uitmaken³. Met het basisregister wordt beoogd een zo actueel en volledig mogelijk register te creëren dat bijdraagt aan een goede vervulling van publiekrechtelijke taken: het gaat dus om een bijdrage aan een efficiënt(er) functioneren van de overheid. Het register wordt beheerd door de regionale Kamers van Koophandel die zelfstandige bestuursorganen zijn⁴. Daarbij hebben de Kamers van Koophandel een meer actieve rol dan vroeger.

Het register is openbaar en vervult zo een nuttige functie in het maatschappelijk verkeer in het algemeen en in het civiele rechtsverkeer in het bijzonder. De insteek daarbij lijkt echter vooral een economische te zijn. Dit blijkt alleen al uit het feit dat het wetsvoorstel is voorbereid door het Ministerie van Economische Zaken. Daarbij stond de registratie van alle ondernemingen en rechtspersonen met een commercieel oogmerk letterlijk voorop en werden de overige rechtspersonen ‘en passant’ meegenomen.

Aan de bijzondere positie van kerkgenootschappen was in het oorspronkelijke wetsvoorstel dan ook weinig aandacht besteed. Tijdens de parlementaire behandeling werd al opgemerkt dat ten aanzien van de registratie van kerkgenootschappen een fundamentele beschouwing over de scheiding van kerk en staat, ontbrak⁵.

Naar aanleiding van de kritiek vanuit het parlement is de definitieve wettekst inzake de registratieplicht voor kerkgenootschappen ten opzichte van het oorspronkelijke voorstel ingrijpend gewijzigd⁶. Daarmee heeft de regering tegemoet willen komen aan twee hoofdpunten van kritiek op de registratieplicht van kerkgenootschappen.

Het eerste kritiekpunt betrof de soort en het aantal te registreren gegevens, mede gelet op de grote heterogeniteit van kerkgenootschappen. In het (gewijzigde) artikel 6 waarin de uitwerking van de registratieplicht wordt gedelegeerd naar een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB), wordt expliciet opengelaten of zelfstandige onderdelen van kerkgenootschappen als ook lichamen waarin zij zijn verenigd, moeten worden geregistreerd en zo ja, in hoeverre dat moet gebeuren. Daarnaast wordt in artikel 17 de bevoegdheid gedelegeerd om te bepalen in hoeverre een aantal authentieke gegevens niet behoeven te worden ingeschreven.

Het tweede kritiekpunt betrof de lastenverzwaring in zowel administratief als ook financieel opzicht die registratie van alle kerkelijke rechtspersonen met zich mee zou brengen.

In artikel 49 is daaraan tegemoet gekomen: daarin is bepaald dat zelfstandige onderdelen van een kerkgenootschap als ook lichamen waarin

³ TK 2005-2006, 30656, nr. 3, p. 2.

⁴ TK 2005-2006, 30656, nr. 3, p. 3.

⁵ TK 2006-2007, 30656, nr. 6, p. 18.

⁶ EK 2006-2007, 30656, A.

zij zijn verenigd geen bijdrage hoeven te betalen. Hierbij kan worden gedacht aan bijvoorbeeld kerkelijke gemeenten en regionale samenwerkingsverbanden, een en ander voor zover niet sprake is van het hoogste aggregatieniveau van het kerkverband of kerkgenootschap⁷.

De wet is op 1 juli 2008 in werking getreden⁸. Voor de op grond van deze wet nieuw in te schrijven ondernemingen en rechtspersonen, waaronder kerkgenootschappen, geldt overigens een overgangstermijn van 18 maanden: zij moeten uiterlijk op 31 december 2009 zijn ingeschreven⁹.

3. Handelsregisterbesluit

Omdat de wetgever de aard en omvang van de te registreren gegevens van kerkgenootschappen grotendeels heeft gedelegeerd aan de AMvB-gever, is de AMvB hieromtrent, het Handelsregisterbesluit, voor kerkgenootschappen van groot belang. Op 27 december 2007 heeft de regering het Handelsregisterbesluit 2008 voorgehangen bij de Tweede Kamer¹⁰. In deze AMvB is uitgewerkt welke gegevens van een aantal categorieën rechtspersonen en van een onderneming worden ingeschreven. Ook zijn hierin regels gesteld met betrekking tot inschrijving hiervan en de opgave daartoe. Ten slotte is in dit besluit voorzien in een civielrechtelijke rechtsgang. In het onderstaande wordt alleen aandacht besteed aan de bepalingen die voor kerkgenootschappen relevantie hebben. Dit betreft de artikelen 4, 5, 8, 31 en 49 Handelsregisterbesluit.

3.1. Voorwaarden inschrijving

De artikelen 4 en 5 Hregb. bevatten algemene, niet alleen op kerkgenootschappen betrekking hebbende, voorschriften. Zij regelen de (wijze van) inschrijving van rechtspersonen en ondernemingen in het handelsregister en stellen aan die inschrijving voorwaarden.

Zo wordt in artikel 4¹¹ aan de Kamer van Koophandel de plicht opgelegd om te onderzoeken of een opgave ter inschrijving afkomstig is van een

⁷ Het hoogste aggregatieniveau van een kerkverband of kerkgenootschap moet namelijk wél een bijdrage betalen op grond van artikel 49 lid 1 HRW.

⁸ Wet van 22 maart 2007, Stb. 2007, 153. InwerkingtredingsKB 18 juni 2008, Stb. 2008, 242.

⁹ Artikel 57 lid 1 HRW.

¹⁰ TK 2007-2008, 30656, nr. 27.

¹¹ '1. De kamer onderzoekt of een opgave afkomstig is van iemand die tot het doen ervan bevoegd is, en of de opgave juist is. De kamer kan daarbij om nadere bewijsstukken vragen. 2. Indien de kamer ervan overtuigd is dat de opgave is gedaan door iemand die tot het doen ervan bevoegd is en van oordeel is dat de opgave juist is, gaat zij onverwijld over tot inschrijving.

Zie Nota van Toelichting, TK 2007-2008, 30656, nr. 27, p. 12-13.

daartoe bevoegd persoon. De kamer kan daarbij om bewijsstukken vragen. In het Handelsregisterbesluit 1996¹² behoefde de kamer de opgave slechts ‘summierlijk’ te onderzoeken. De reden voor deze verzwaarde onderzoeksplicht is gelegen in het belang dat de gegevens in het Handelsregister moeten overeenkomen met de (feitelijke en juridische) werkelijkheid. Ook blijkt hieruit dat de lijdelijke rol van de Kamer als beheerder van het register is veranderd in een actieve.

De kamer onderzoekt hierbij niet alleen de bevoegdheid van de persoon die opgave doet maar ook wordt de opgave inhoudelijk onderzocht. Daarbij wordt niet alleen onderzocht of aan de inschrijvingsvereisten is voldaan maar ook of door de inschrijving ‘niet een figuur ontstaat die niet voldoet aan de vereisten van het recht’¹³. De kamers van koophandel hebben aldus een zekere discretionaire vrijheid bij de beoordeling van een opgave ter inschrijving.

In artikel 5 Hregb. zijn de gronden vermeld op basis waarvan een kamer de inschrijving kan weigeren.

Uit het eerste lid blijkt dat de Kamer van Koophandel een inschrijving móet weigeren als zij niet ervan overtuigd is dat de opgave afkomstig is van een daartoe bevoegd persoon. Deze grond is dus imperatief.

In het tweede lid zijn een aantal facultatieve weigeringscriteria opgenomen. Zo mag de opgave niet innerlijk strijdig of onvolledig zijn. Evenmin mag de opgave strijdig zijn met al over de onderneming of rechtspersoon opgenomen gegevens of gegevens uit een ander basisregister.

Daarnaast kan de Kamer van Koophandel een inschrijving weigeren als de opgave in strijd is met een wettelijk voorschrift, het recht, de openbare orde of de goede zeden. Dit betreft een toets die oorspronkelijk door de kantonrechter werd uitgevoerd maar nu dus door Kamer van Koophandel. Blijkens de Nota van Toelichting¹⁴ is sprake van strijd met een wettelijk voorschrift als bijvoorbeeld de wettelijk vereiste handtekening ontbreekt. Van strijd met de openbare orde of goede zeden kan volgens deze nota sprake zijn als in de activiteitenomschrijving van een onderneming het plegen van misdrijven voorkomt.

Verder is sprake van een restcategorie, namelijk de situatie dat de Kamer van Koophandel gerede twijfel heeft over de juistheid van de opgave. Dit ziet met name op situaties waarin de – eventueel desgevraagd – overgelegde bewijsstukken onvoldoende of niet overtuigend zijn.

¹² Artikel 5 lid 1: Nadat de opgave in behandeling is genomen, onderzoekt de Kamer summierlijk of deze juist is. De Kamer kan daarbij om nadere bewijsstukken van de vermelde gegevens vragen.

¹³ Zie Nota van Toelichting, TK 2007-2008, 30656, nr. 27, p. 13.

¹⁴ Zie Nota van Toelichting (Bijlage bij concept-Handelsregisterbesluit), TK 2007-2008, 30656, nr. 27, p. 13-14.

3.2. Ondernemingsbegrip

Ten aanzien van rechtsvormen waaraan een onderneming kan toebehoren, is in artikel 5 sub a HRW ook het kerkgenootschap vermeld. Kerkgenootschappen, zelfstandige onderdelen daarvan of lichamen waarin zij zijn verenigd, kunnen immers een onderneming drijven. Hierbij kan worden gedacht aan uitgeverijen, boekhandels, bierbrouwerijen (kloosterbier), CD- en prentbriefkaartenverkoop, horeca, cursussen, professionele zaalverhuur enzovoort. Aldus is ook de omschrijving van het ondernemingsbegrip voor kerkgenootschappen relevant.

Bij de beoordeling van de vraag of sprake is van een onderneming zijn in beginsel de criteria die door de belastingdienst worden toegepast bij de vraag of een ondernemer omzetbelastingplichtig is, leidend. Als aan die criteria wordt voldaan, zal in beginsel sprake zijn van een onderneming tenzij niet wordt voldaan aan de criteria van artikel 2 Hregb.¹⁵ Op grond van artikel 45 lid 1 HRW heeft de minister de bevoegdheid beleidsregels vast te stellen met betrekking tot de taakuitoefening van de kamers van koophandel. In casu heeft de minister een beleidsregel¹⁶ omtrent dit onderwerp vastgesteld.

Voor kerkgenootschappen is deze regelgeving om twee redenen van belang. Ten eerste wordt op grond van artikel 7 HRW een anderszins niet inschrijfplichtig (onderdeel van een) kerkgenootschap tóch ingeschreven als deze kerkelijke rechtspersoon een onderneming drijft. Ten tweede moet een kerkelijke rechtspersoon die – vaak met hulp van vrijwilligers – een activiteit onderneemt die geld genereert, zich daarbij rekenschap geven van de vraag of die activiteit als onderneming in de zin van de handelsregisterregelgeving kan worden gekwalificeerd.

3.3. Rechtsmiddelen

De Kamers van Koophandel hebben dus een discretionaire bevoegdheid – en soms zelfs de plicht – een aangeboden opgave ter inschrijving te weigeren. Een besluit tot weigering van de inschrijving is een besluit in de zin van de Algemene Wet Bestuursrecht: hiertegen staat de mogelijkheid

¹⁵ '1. Van een onderneming is sprake indien een voldoende zelfstandig optredende organisatorische eenheid van één of meer personen bestaat waarin door voldoende inbreng van arbeid of middelen, ten behoeve van derden diensten of goederen worden geleverd of werken tot stand worden gebracht met het oogmerk daarmee materieel voordeel te behalen.

2. Van een onderneming is geen sprake indien er naar het oordeel van de kamer onvoldoende omvang van activiteiten of omzet is.'

¹⁶ Handelsregisterregeling van 23 juni 2008, nr. WJZ 8074645, Stcrt. 2008, 123.

van bezwaar en beroep open¹⁷. Na het doorlopen van de bezwaarprocedure kan de belanghebbende beroep instellen bij het College van Beroep voor het Bedrijfsleven op grond van artikel 55 Wet Kamer van Koophandel.

Artikel 49¹⁸ Hregb. biedt daarnaast de mogelijkheid om de rechtmatigheid van ingeschreven gegevens voor te leggen aan de burgerlijke rechter. De rechter kan dan de in het handelsregister opgenomen gegevens geheel of gedeeltelijk onrechtmatig verklaren. Daaruit vloeit voort dat de onrechtmatig verklaarde gegevens niet meer ingeschreven kunnen zijn. Op verzoek van een belanghebbende kan een aantekening over die rechterlijke uitspraak in het register worden opgenomen. In de toelichting¹⁹ bij het besluit wordt als voorbeeld genoemd de betwisting van de juistheid van de oprichting van een rechtspersoon. Denkbaar is ook de situatie dat de geregistreerde gegevens van bestuurders onjuist blijken te zijn omdat achteraf (in rechte) komt vast te staan dat de vermelde bestuurders niet rechtmatig tot bestuur van de rechtspersoon zijn verkozen of benoemd.

3.4. Regeling inschrijving kerkgenootschappen

In de artikelen 8 en 31 Hregb. is de plicht tot inschrijving van kerkgenootschappen geconcretiseerd.

In artikel 8 wordt nader omschreven wie moet worden ingeschreven. Artikel 8 luidt:

1. *In het handelsregister wordt een kerkgenootschap als bedoeld in artikel 2 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, dat geen deel uitmaakt van een organisatie als bedoeld in artikel 6, derde lid, van de wet, ingeschreven.*
2. *In het handelsregister wordt een kerkgenootschap als bedoeld in artikel 2, van Boek 2, van het Burgerlijk Wetboek, dat deel uitmaakt van een organisatie als bedoeld in artikel 6, derde lid, van de wet, die geen rechtspersoonlijkheid heeft, ingeschreven.*

Artikel 8 beoogt helderheid te creëren met betrekking tot de vraag welke kerkgenootschappen moeten worden ingeschreven in het handelsregister. Het artikel is een precisering van artikel 6 lid 3 HRW. Op grond van

¹⁷ Nota van Toelichting (Bijlage bij concept-Handelsregisterbesluit), TK 2007-2008, 30656, nr. 27, p. 13. De bezwaar- en beroepsprocedure is in de Hoofdstukken 6 t/m 8 Awb geregeld.

¹⁸ *Indien bij rechterlijke uitspraak hetgeen in het handelsregister is opgenomen geheel of gedeeltelijk onrechtmatig is verklaard, doet de kamer op verzoek van een belanghebbende daarvan aantekening in het register.*

¹⁹ Zie Nota van Toelichting, TK 2007-2008, 30656, nr. 27, p. 21.

laatstgemeld artikel geldt alleen een inschrijfplicht voor de organisatie waarvan een of meer kerkgenootschappen deel uitmaken. Daaruit zou men – ten onrechte - kunnen afleiden dat op zichzelf staande kerkgenootschappen die geen deel uitmaken van een organisatie waarin ook andere kerkgenootschappen zijn opgenomen, niet hoeven te worden ingeschreven. Artikel 8 lid 1 Hregb. maakt duidelijk dat ook voor die (soms lokale) op zich zelf staande kerkgenootschappen een inschrijfplicht geldt. Dat kerkgenootschap (er)kent immers geen hoger aggregatieniveau boven zichzelf.

De inschrijfplicht geldt namelijk voor het hoogste aggregatieniveau waarvan een of meer kerkgenootschappen deel uitmaken. Bij bijvoorbeeld lokale kerkgenootschappen die in zowel een regionaal als ook landelijk kerkverband zijn verenigd, hoeft alleen dat landelijke kerkverband te worden ingeschreven: de lokale kerkgenootschappen en de regionale kerkverbanden zijn dan niet inschrijfplichtig.

In artikel 8 lid 2 Hregb. wordt nog een extra voorwaarde gesteld aan de inschrijfbaarheid van het hoogste aggregatieniveau: dat moet namelijk rechtspersoonlijkheid bezitten. Kerkgenootschappen die deel uitmaken van een organisatie die geen rechtspersoonlijkheid bezit, moeten dus elk afzonderlijk worden ingeschreven. De inschrijving van de niet-rechtspersoonlijkheid bezittende koepelorganisatie biedt onvoldoende juridisch houvast.

In deze situatie moeten – op grond van artikel 6 lid 3 HRW - zowel de koepelorganisatie worden ingeschreven als ook de kerkgenootschappen die van haar deel uitmaken²⁰. Dit laatste is merkwaardig en mijns inziens niet correct: voor een niet-rechtspersoonlijkheid bezittende organisatie geldt immers in het geheel geen inschrijfplicht. Het is immers geen rechtspersoon²¹. Bovendien spoot deze passage in de Nota van Toelichting niet met de toelichting op artikel 31 Hregb²².

Of de koepelorganisatie rechtspersoonlijkheid bezit – en alsdan kan worden gekwalificeerd als een lichaam in de zin van artikel 2:2 BW – blijft overigens een aangelegenheid waarover de kerkgenootschappen die van haar deel uitmaken, kunnen besluiten. Deze wettelijke regeling brengt volgens de Nota van Toelichting²³ in de aan kerkgenootschappen toekomende vrijheid van organisatie geen wijziging.

²⁰ Zie Nota van Toelichting, TK 2007-2008, 30656, nr. 27, p. 14.

²¹ Daarbij wordt verondersteld dat evenmin sprake is van een onderneming.

²² Zie Nota van Toelichting, TK 2007-2008, 30656, nr. 27, p. 18.

²³ Zie Nota van Toelichting, TK 2007-2008, 30656, nr. 27, p. 14.

In artikel 31 Hregb. worden de gegevens opgesomd die van kerkgenootschappen moeten en mogen worden geregistreerd. Dit artikel luidt:

1. *In het handelsregister wordt over een organisatie met rechtspersoonlijkheid waarvan een of meer kerkgenootschappen deel uitmaken als bedoeld in artikel 6, derde lid van de wet opgenomen:*
 - a. *het post- en bezoekadres;*
 - b. *het telefoonnummer, het faxnummer, het e-mailadres en het internetadres;*
2. *In het handelsregister worden over een kerkgenootschap, als bedoeld in artikel 8, eerste dan wel tweede lid, opgenomen:*
 - a. *het post- en bezoekadres;*
 - b. *het telefoonnummer, het faxnummer, het e-mailadres en het internetadres;*
3. *Als gegevens, als bedoeld in artikel 17, eerste lid, onderdeel c, van de wet worden voor kerkgenootschappen en lichamen, in de zin van artikel 2 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek aangewezen:*
 - a. *de statutaire zetel, bedoeld in artikel 12, onderdeel c, van de wet;*
 - b. *de datum van aanvang, bedoeld in artikel 12, onderdeel d, van de wet;*
 - c. *de datum van aanvang, bedoeld in artikel 13, onderdeel b, van de wet;*
 - d. *de gegevens, bedoeld in artikel 13, onderdeel c, en artikel 14 van de wet.*
4. *In het handelsregister kunnen over een kerkgenootschap of een zelfstandig onderdeel daarvan, in de zin van artikel 2 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek worden opgenomen:*
 - a. *de naam;*
 - b. *het post- en bezoekadres;*
 - c. *het telefoonnummer, het faxnummer, het e-mailadres en het internetadres;*
 - d. *de gegevens, genoemd in het derde lid.*

In artikel 31 leden 1 en 2 Hregb. zijn de gegevens vermeld die over kerkgenootschappen of het hoogste aggregatieniveau oftewel lichaam waarin die kerkgenootschappen (of lichamen) zich hebben verenigd, verplicht worden geregistreerd. Dit artikel is een uitwerking van de in de artikelen 6 lid 3 en 17 lid 1 HRW opgenomen verplichting om bij algemene maatregel van bestuur vast te leggen welke gegevens van kerkgenootschappen en het hoogste rechtspersoonlijkheid bezittende aggregatieniveau waarin zij zich hebben verenigd, al dan niet moeten worden geregistreerd.

Daarbij is de mogelijkheid geopend om niet alle in de wet als authentiek²⁴ gekwalificeerde gegevens te registreren: van die mogelijkheid is in het derde lid gebruik gemaakt. Zo behoeven²⁵ van de in de artikelen 12, 13 en 14 HRW genoemde gegevens niet de statutaire zetel en de datum van aanvang van de rechtspersoon te worden geregistreerd. Evenmin hoeven de vestigingen van het kerkgenootschap alsmede gegevens over die vestigingen te worden geregistreerd.

Per saldo zijn de verplicht te registreren gegevens over de rechtspersoon – naast de hierboven vermelde adresgegevens – het door de kamer toegekende uniek nummer, de naam, de rechtsvorm en eventuele datum van beëindiging.

Over de activiteiten van het kerkgenootschap worden verplicht geregistreerd een door de kamer toegekend uniek nummer voor die activiteit en de datum van voortzetting en eventueel beëindiging van de activiteit.

Artikel 31 lid 4 Hregb. biedt facultatief de mogelijkheid om alle in de artikelen 12, 13 en 14 HRW genoemde gegevens te registreren. Daarnaast biedt dat artikellid de mogelijkheid aan zowel kerkgenootschappen die deel uitmaken van een koepelorganisatie als ook zelfstandige onderdelen van kerkgenootschappen, om die gegevens te laten registreren als ook het post- en bezoekadres en het telefoonnummer, faxnummer, e-mailadres en internetadres. Dit geschiedt op vrijwillige basis en een kerkgenootschap of zelfstandig onderdeel daarvan, kan ook ervoor kiezen²⁶ om slechts enkele van de in lid 4 genoemde gegevens te laten registreren. Op grond van artikel 49 lid 4 HRW zijn daaraan geen kosten verbonden.

Opvallend is dat geen gegevens van bestuurders of persoonsgegevens anderszins worden geregistreerd. De reden²⁷ hiervoor is dat – indien dit wel zou geschieden – daarmee feitelijk de geloofsovertuiging van die bestuurder wordt geregistreerd: doorgaans zal de bestuurder van een kerkgenootschap immers ook lid zijn van dat kerkgenootschap en de daarbinnen beleden geloofsopvattingen delen. Registratie van een geloofsovertuiging is echter verboden op grond van artikel 16 Wbp.

²⁴ Artikel 15 Hrw luidt: *'De in artikel 9 tot en met 14 genoemde gegevens zijn authentieke gegevens.'*

²⁵ Zulks op grond van artikel 17 lid 1 sub c HRW juncto artikel 31 lid 3 Hregb.

²⁶ Zie Nota van Toelichting, TK 2007-2008, 30656, nr. 27, p. 18.

²⁷ Zie Nota van Toelichting, TK 2007-2008, 30656, nr. 27, p. 18.

3.5. Lastenverzwaring?

Tijdens de parlementaire behandeling is ook aandacht gevraagd voor de kosten die registratie voor kerkgenootschappen met zich zouden brengen. De registratie geschiedt immers ten bate van met name de overheid: de kerkgenootschappen hebben hierom niet gevraagd. Aan dit bezwaar is de minister tijdens de parlementaire behandeling tegemoet gekomen.

Op grond van artikel 49 lid 1 HRW is de rechtspersoon die in het handelsregister is ingeschreven of daarin ingeschreven behoort te zijn, een bijdrage verschuldigd.

De hoogte van deze bijdrage wordt blijkens artikel 49 lid 3 HRW vastgesteld bij AMvB²⁸.

In artikel 3 Financieel Besluit Handelsregister (Fbh) is bepaald dat de vaststelling van het eenheidsbedrag voor registratie geschiedt bij ministeriële regeling. Deze ministeriële regeling betreft de Financiële Regeling Handelsregister (Frh)²⁹.

De kosten van een inschrijving van een kerkgenootschap bedragen op grond van artikel 1 Fbh. juncto artikel 1 Frh. thans € 13,50.

In artikel 49 lid 4 HRW is bepaald dat zelfstandige onderdelen van een kerkgenootschap als ook lichamen waarin zij zijn verenigd indien die op grond van artikel 6 lid 3 HRW worden ingeschreven, geen bijdrage hoeven te betalen. Aldus is alleen het verplicht in te schrijven hoogste aggregatieniveau van een kerk of kerkverband een bijdrage verschuldigd: de lagere niveaus zoals kerkelijke gemeenten of regionale verbanden, zoals bisdommen of classes, alleen voorzover zij deel uitmaken van een landelijk kerkgenootschap of kerkverband, zijn dus geen bijdrage verschuldigd ook al schrijven zij zich op vrijwillige basis in.

4. Enkele kanttekeningen

Bij de thans gekozen vorm van registratie zijn mijns inziens een aantal opmerkingen te maken.

4.1. Verplichte registratie

Registratie is nu verplicht geworden. Aan (bestuurders van) kerkgenootschappen wordt de keuze ontnomen om zich al dan niet te laten registreren. Als men het kerkgenootschap niet laat registreren, pleegt men zelfs een economisch delict³⁰.

²⁸ Dit betreft het Financieel Besluit Handelsregister van 18 juni 2008, Stb. 2008, 241.

²⁹ Financiële Regeling Handelsregister van 23 juni 2008, Stcrt. 2008,123.

³⁰ Artikel 18 lid 1 juncto 47 HRW juncto artikel 1 sub 4 WED.

Dat is een ingrijpende beleidswijziging: ruim twintig jaar geleden werd de registratieplicht voor kerkgenootschappen juist – weloverwogen – afgeschaft³¹. De minister meende toentertijd dat handhaving van de registratie van kerkgenootschappen een onnodige bestuurlijke bemoeienis met die kerkgenootschappen betekende³².

Dit (princiële) standpunt is nu – zonder noemenswaardige discussie hierover – verlaten!

Overigens hoeft in casu de thans gekozen vorm van registratie inhoudelijk bezien niet in strijd te zijn met het internationale recht: de registratie heeft immers *formeel* geen rechtsgevolgen: zo is het voor verkrijging van bijvoorbeeld rechtspersoonlijkheid niet vereist. Ook laat het de autonomie van kerkgenootschappen onverlet.

Het ligt echter voor de hand dat de registratieplicht in materieel opzicht wél consequenties zal hebben. Een niet-geregistreerd kerkgenootschap zal in de praktijk vermoedelijk forse problemen ondervinden bij de deelname aan het maatschappelijk verkeer, dit ondanks het (dan meer theoretische) gegeven dat het rechtspersoonlijkheid bezit. Zo zal een bankinstelling bij het openen van een bankrekening of notaris bij de transactie van een registergoed vrijwel altijd een uittreksel uit het Handelsregister verlangen.

4.2. Definiëring kerkgenootschap door Kamer van Koophandel

Artikel 1 sub e HRW verstaat onder een kerkgenootschap een kerkgenootschap als bedoeld in artikel 2:2 BW. Artikel 2:2 BW kent geen definitie of omschrijving van hetgeen onder een kerkgenootschap wordt verstaan. In beginsel wordt een organisatie die stelt kerkgenootschap te zijn, als zodanig aangemerkt. Dit hangt samen met het recht op godsdienstvrijheid dat ook het recht voor gelovigen omvat om zichzelf als – rechtspersoonlijkheid bezittende- gemeenschap te organiseren. Alleen in situaties waarin evident was dat geen sprake was van een kerkgenootschap was dit anders. Het vermeende kerkgenootschap fungeerde dan bijvoorbeeld als dekmantel voor commerciële activiteiten zoals de Satanskerk³³.

In laatste instantie was het oordeel hierover aan de rechter.

Het is niet duidelijk of – en zo ja, welke – criteria de Kamers van Koophandel zullen hanteren bij de behandeling van opgave tot inschrijving van specifiek een kerkgenootschap. Zo is niet duidelijk op welke wijze de Kamers van Koophandel zullen omgaan met opgaven ter inschrijving van

³¹ Bij de invoering van de Wet Openbare Manifestaties werd de Wet op de Kerkgenootschappen ingetrokken: Wet van 20 april 1988, Stb. 1988, no. 157.

³² Kamerstukken EK 1987-1988, 19427, nr. 135b, p. 9.

³³ HR 31 oktober 1986, NJ 1987, 173.

bijvoorbeeld de Rokerskerk³⁴ en (commerciële) organisaties die het kerkgenootschap als dekmantel voor hun activiteiten willen gebruiken, sekten, huiskgemeenten, etcetera.

Aan een beschouwing of standpunt omtrent de vraag hoe bij de beoordeling van een dergelijke opgave het beginsel van interpretatieve terughoudendheid enerzijds zich verhoudt tot de mogelijkheid een dergelijke opgave te weigeren op de grond dat de aanvrager geen kerkgenootschap is, heeft het in de wetsgeschiedenis ontbroken. Die beschouwing was mijns inziens wel nodig geweest omdat aan de Kamers van Koophandel in de HRW een actieve rol als beheerder van het Handelsregister is toebedeeld. De omvorming van het Handelsregister tot een basisregister betekent immers dat de daarin opgenomen gegevens zoveel mogelijk moeten overeenstemmen met de (juridische) realiteit. De Kamers van Koophandel moeten aldus, verdergaand dan voorheen, opgaven ter inschrijving toetsen aan de criteria zoals vermeld in het Hregb. Op grond van artikel 5 Hregb. kan een Kamer van Koophandel immers op een aantal gronden een opgave ter inschrijving weigeren.

Daarmee wordt de beantwoording van de vraag of een organisatie of geloofsgemeenschap als kerkgenootschap kan worden aangemerkt, door de wetgever in de praktijk overgelaten aan de Kamers van Koophandel. Het kan zijn dat de Kamers van Koophandel hiervoor beleidsregels zullen hanteren. Die beleidsregels kunnen een definitie impliceren van het begrip kerkgenootschap waardoor het voor geloofsgemeenschappen die niet aan die definitie voldoen, een barrière wordt opgeworpen om als kerkgenootschap in het maatschappelijk verkeer te functioneren.

Het gevaar is dan reëel dat het recht op godsdienstvrijheid door beleidsregels wordt uitgehold zonder dat daarop een adequate inhoudelijke toetsing plaatsvindt, hetzij vooraf door regering en parlement die bij wet in formele zin een definitie geven hetzij achteraf door de (civiele) rechter die – meer dan de bestuursrechter die zich moet beperken tot een marginale toetsing van het besluit van de Kamer van Koophandel terzake – alle, ook materiële, kenmerken en belangen kan meewegen. De behoefte aan een wettelijke definitie van het begrip kerkgenootschap lijkt dan ook groter.

4.3. Beperkingscriteria grondrechten

In paragraaf 4.2 is aan de orde gesteld dat een Kamer van Koophandel op grond van de HRW en Hregb. moet toetsen of een opgave ter inschrijving van specifiek een kerkgenootschap voldoet aan de eisen die in de Handelsregisterwetgeving worden gesteld. Omdat geen wettelijke definitie van het begrip kerkgenootschap bestaat, zal de Kamer van Koophandel hierover zelf een beleidslijn moeten uitzetten.

³⁴ Zie bv. Dagblad Trouw 21 juli 2008, p. 5.

Ook de beantwoording van de vraag welke gegevens van kerkgenootschappen verplicht moeten worden geregistreerd heeft de wetgever in formele zin overgelaten aan een lagere wetgever, namelijk de AMvB-gever. De aard en omvang van de verplicht te registreren gegevens worden immers in het Hregb., zijnde een AMvB, omschreven.

Ten aanzien van kerkgenootschappen zou het mijns inziens meer in overeenstemming zijn met het (inter)nationale recht indien de de aard en omvang van de verplicht te registreren gegevens uitsluitend bij wet in formele zin wordt vastgesteld of gewijzigd.

Beide voorbeelden illustreren dat bij de totstandkoming van deze wetgeving weinig acht lijkt te zijn geslagen op de internationale en grondwettelijke criteria die gelden bij de beperking van grondrechten. Zo is het de vraag of de bovenomschreven delegatie van bevoegdheden geoorloofd is in het licht van de beperkingscriteria van het recht op godsdienstvrijheid opgenomen in artikel 9 lid 2 EVRM en artikel 6 lid 2 Grondwet.

Beperkingen op dit grondrecht moeten immers voldoen aan alle in artikel 9 EVRM, artikel 6 Gw en artikel 2:2 BW gestelde voorwaarden. Eén van die voorwaarden is dat dergelijke beperkingen bij wet in formele zin zijn gecodificeerd en tevens in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de openbare veiligheid, voor de bescherming van de openbare orde, gezondheid of goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

Aldus zou telkens de wetgever in formele zin een wetsvoorstel dat het recht op godsdienstvrijheid (ook feitelijk) beperkt, behoren te toetsen aan die beperkingscriteria.

Weliswaar kan met een beroep op een ‘redelijke’ uitleg van het grondrecht worden betoogd dat deze beperkingen – evenals voorschriften op het vlak van de ruimtelijke ordening en de verkeersveiligheid – als het ware ‘langs’ het grondrecht gaan en dit recht dus niet beperken, maar daardoor wordt mijns inziens teveel afbreuk gedaan aan de ratio van de beperkingssystematiek die de grondwetgever ooit voor ogen stond zoals de rechtszekerheid die die criteria bieden.

Bovendien impliceert de registratie van een kerkgenootschap, meer dan bij andere rechtspersonen wier bestaan veelal onomstotelijk kan worden aangetoond aan de hand van een notarieel verleden oprichtingsakte, een feitelijke erkenning van de overheid dat een entiteit als kerkgenootschap wordt aangemerkt. De oprichting van een kerkgenootschap is immers vormvrij en een wettelijke definitie ontbreekt. Dat oordeel heeft daarnaast consequenties voor de deelname aan het civiele rechtsverkeer. Juist omdat een (weigering tot) registratie voor kerkgenootschappen zoveel

consequenties heeft, is het belangrijk dat een extra waarborg in de vorm van inachtneming van de beperkingscriteria, wordt toegepast.

4.4. Geen facultatieve registratie aanvullende gegevens: gemiste kans?

Registratie van kerkgenootschappen kent echter niet alleen nadelen. Er zijn ook kerkgenootschappen die wél behoefte hebben aan registratie zoals Migrantenkerken. Voor hen houdt registratie een vorm van erkenning in door de overheid en door overlegging van een uittreksel uit het Handelsregister kunnen zij hun bestaan bewijzen. Omdat een registratiemogelijkheid ontbrak hebben zij niet zelden gekozen voor het keurslijf van de vereniging of stichting.

Ook komt die behoefte naar voren bij (contractspartijen van) gevestigde kerken³⁵.

De thans ingevoerde registratieplicht en de mogelijkheid om aanvullende gegevens te registreren, beantwoorden in onvoldoende mate de vragen die in het civiele rechtsverkeer bij kerkgenootschappen werkelijk spelen. De centrale vraag daarbij is telkens weer welke kerkelijke organen en welke personen bevoegd zijn een kerkgenootschap te vertegenwoordigen.

Het is jammer dat de huidige regelgeving geen rekening heeft gehouden met deze behoefte door bijvoorbeeld een facultatieve registratiemogelijkheid te bieden. Voor die registratiemogelijkheid is mijns inziens geen wet in formele zin nodig: de registratie van extra gegevens geschiedt op basis van vrijwilligheid.

Gegevens die dan voor een dergelijke registratie in aanmerking komen, zijn mijns inziens ten eerste bepalingen uit het kerkelijk statuut die betrekking hebben op de vertegenwoordiging van het kerkgenootschap in het maatschappelijk verkeer. Het gaat dan met name om de namen van de betreffende organen als ook eventuele beperkingen op de vertegenwoordigingsbevoegdheid van die organen of kerkelijke gezagsdragers en de namen van eventuele toezichthoudende organen. Bij bijvoorbeeld de Rooms-Katholieke Kerk³⁶ zou kunnen worden geregistreerd de noodzaak van de bisschoppelijke machtiging bij transacties betreffende onroerende zaken. Bij de Protestantse Kerk in Nederland³⁷ zouden de kerkordelijke bepalingen die betrekking hebben op het toezicht van het Regionaal College voor de behandeling van Beheerszaken als ook de lokale Colleges van Kerkrentmeesters dan voor registratie in aanmerking komen.

³⁵ Hierover is meermaals geprocedeerd: Hof 's-Hertogenbosch 8 juli 1991, NJ 1991, 368; Pres. Rb. Amsterdam 28 november 1991, KG 1992, 6; Pres. Rb. Utrecht 13 juli 1999, KG 1999, 262.

³⁶ Canon 1281 CIC juncto artikel 53 Algemeen Reglement voor het bestuur van een parochie in de Rooms-Katholieke Kerk in Nederland.

³⁷ In het bijzonder de artikelen 2, 5, 8 en 9 uit Ordinantie 11 PKO.

Het is dan voor derden duidelijk welke kerkelijke organen in welke mate vertegenwoordigingsbevoegd zijn. Ten tweede zouden personalia van de leden van die organen die op hun beurt bevoegd zijn dat orgaan te vertegenwoordigen, kunnen worden geregistreerd. Leden van kerkelijke organen die het kerkgenootschap extern mogen vertegenwoordigen zullen zich doorgaans niet schamen voor hun kerklidmaatschap: de keuze voor een dergelijke functie impliceert dat de buitenwacht daarmee bekend raakt. Aldus kunnen kerkgenootschappen die dat wensen, beschikken over volwaardige uittreksels uit het Handelsregister: dat is voor hen – maar ook voor partijen met wie zij zaken doen! - dienstig in het rechtsverkeer. Derden zijn dan beter in staat te onderzoeken welke personen bevoegd zijn het kerkgenootschap te binden bij het aangaan van overeenkomsten.

5. Conclusie

De nu verplicht gestelde registratie van kerkgenootschappen betekent een – mager gemotiveerde – beleidswijziging van het overheidsbeleid hieromtrent. De registratieplicht voor kerkgenootschappen is beperkt. Formeel heeft de registratie geen gevolgen. Materieel heeft het – met name de weigering ervan – wél.

De nu gekozen vorm van registratie roept vragen op. Omdat een weigering om een kerkgenootschap te registreren voor een kerkgenootschap grote gevolgen heeft – de registratie zal bij kerkgenootschappen feitelijk een erkenning van overheidswege van hun status impliceren – kan dit een beperking betekenen van het recht op godsdienstvrijheid. De criteria voor een beperking van het grondrecht op godsdienstvrijheid zijn echter niet in acht genomen. Zo wordt het antwoord op de vraag of een entiteit als kerkgenootschap mag worden aangemerkt, aan de Kamer van Koophandel overgelaten. Een wettelijke definitie van dit begrip of een notarieel verleden oprichtingsakte ontbreekt immers.

Kerkgenootschappen die dat wensen, kunnen daarnaast nog steeds niet beschikken over een volwaardig uittreksel uit het Handelsregister. Ook partijen die zaken willen doen met kerkgenootschappen verkeren nog steeds in onzekerheid over de vraag welke kerkelijke organen en/of personen bevoegd zijn een kerkgenootschap te vertegenwoordigen. Het is een gemiste kans om kerkgenootschappen de mogelijkheid te bieden op vrijwillige basis gegevens omtrent hun vertegenwoordiging in het civiele rechtsverkeer te registreren.