

Vergaderjaar 2019–2020

35 079

Voorstel van wet van de leden Kuiken, Van Toorenborg, Van Wijngaarden, Van der Graaf en Van der Staaij houdende regels over het bestuursrechtelijk verbieden van organisaties die een cultuur van wetteloosheid creëren, bevorderen of in stand houden (Wet bestuurlijk verbod ondermijnende organisaties)

Nr. 10

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 30 september 2019

Inhoudsopgave

	Blz.
1. Algemeen	1
2. Vooraf	2
3. Strekking van dit wetsvoorstel	3
4. Waarom moeten OMG's verboden worden?	5
5. Verbod van OMG's	6
6. Voorstel tot een bestuurlijk verbod	10
6.1 Besluit van de Minister	10
6.2 Reikwijdte	11
6.3 Verbod van een rechtspersoon, lichaam of samenwerkingsverband	12
6.4 Onmiddellijke werking	12
6.5 Organisaties die niet bestuurlijk verboden mogen worden	14
6.6 Strafbare voortzetting	16
6.7 Voorlopige hechtenis	18
6.8 Ontbinding van de bestuurlijke verboden rechtspersoon	19
6.9 Informatievoorziening	20
7. Consultatie	20

1. Algemeen

De leden van de VVD-fractie hebben met veel belangstelling kennisgenomen van het voorstel van wet van de leden Kuiken, Van Toorenborg, Van Wijngaarden, Drost en Van der Staaij houdende regels over het bestuursrechtelijk verbieden van organisaties die een cultuur van wetteloosheid creëren, bevorderen of in stand houden (Wet bestuurlijk verbod ondermijnende organisaties) (hierna: wetsvoorstel). Deze leden onderschrijven het grote belang van een verbod op organisaties die de samenleving ondermijnen, zeker gezien de impact die het criminele

handelen van deze organisaties met zich meebrengt. Zij zijn dan ook verheugd met onderhavig voorstel om het bestuurlijke verbod op ondermijnende organisaties mogelijk te maken. Zij hebben nog enkele vragen.

De leden van de CDA-fractie hebben met grote belangstelling kennisgenomen van onderhavig wetsvoorstel. Zij zien de problematiek met de zogenoemde Outlaw Motorcycle Gangs (OMG's) op dit moment de spuigaten uitlopen en zijn van mening dat het instrumentarium om deze groepen aan te pakken met onderhavig wetsvoorstel een nuttige uitbreiding zal krijgen. Echter is van belang dat er niet lichtvaardig mee zal worden omgesprongen omdat het raakt aan het belangrijke grondrecht dat is gevat in artikel 7 van de Grondwet. Daarom hebben deze leden nog vragen over het initiatiefwetsvoorstel.

De leden van de D66-fractie hebben met gemengde gevoelens kennisgenomen van het initiatiefwetsvoorstel bestuurlijk verbod ondermijnende organisaties. Zij delen ten zeerste de inzet van de initiatiefnemers om organisaties, zoals OMG's, te verbieden die een cultuur van wetteloosheid creëren. Deze leden twijfelen echter of de bestuursrechtelijke weg, zoals de initiatiefnemers in dit voorstel voorstaan, daarvoor de juiste weg is. Zij hebben daarover dan ook nog een aantal vragen.

De leden van GroenLinks-fractie complimenteren de initiatiefnemers en hun ondersteuning met het voorliggende initiatiefwetsvoorstel. Deze leden hebben nog enkele vragen.

De leden van de SP-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Naar de mening van deze leden is het van belang om organisaties die een cultuur van wetteloosheid creëren, bevorderen of in stand houden effectief aan te pakken vanwege de ondermijnende en ontwrichtende activiteiten. Zij hebben over het wetsvoorstel enkele kritische vragen en opmerkingen.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden hechten grote waarde aan de vrijheid van vereniging en de vrijheid van gelijkgestemde burgers om zich te kunnen organiseren. Zij zien echter ook dat in voorkomende gevallen de organisaties waarin de leden daarvan samenkomen, de democratische rechtstaat ondermijnen. Het is dan van belang dat niet alleen de leden van dergelijke organisaties, maar ook de organisatie zelf binnen afzienbare tijd kan worden aangepakt. Dit wetsvoorstel beoogt met name het gemakkelijker te maken op te treden tegen OMG's. De aan het woord zijnde leden zijn enthousiast over het voorliggende voorstel. Wel hebben zij nog enkele vragen ter verduidelijking.

2. Vooraf

De leden van de VVD-fractie vragen op welke wijze dit wetsvoorstel zich verhoudt tot het nu al kunnen verbieden van bepaalde OMG's. Op welke gronden worden deze OMG's nu verboden? Achten de indieners het wetsvoorstel als aanvullend op de huidige wetgeving om dergelijke ondermijnende organisaties te kunnen verbieden?

Ja, dit wetsvoorstel voor een Wet bestuurlijk verbod ondermijnende organisaties (Wbvo) is bedoeld ter aanvulling van de huidige regeling van het civiele verbod. De initiatiefnemers constateren met instemming dat in de afgelopen jaren reeds diverse OMG's civielrechtelijk zijn verboden, en dat de rechtbanken dat verbod uitvoerbaar bij voorraad hebben verklaard. Enkele van die door rechtbanken uitgesproken verboden zijn inmiddels

geheel of gedeeltelijk in hoger beroep bekrachtigd. Daar staat tegenover dat tot nu toe nog maar één van de door de rechtbanken uitgesproken OMG-verboden onherroepelijk is geworden (Catervarius, die geen hoger beroep heeft ingesteld), en dat er over deze recente OMG-verboden nog geen rechtspraak is van de Hoge Raad, net zo min als over de vraag in hoeverre het civiele verbod zich leent voor uitvoering bij voorraad. Nu deelneming aan de voortzetting van een door de civiele rechter verboden organisatie pas strafbaar is als dat verbod onherroepelijk is geworden, kunnen de leden van deze verboden OMG's hun clubactiviteiten, die vaak gepaard gaan met geweld, bedreiging, intimidatie of afpersing, mogelijk nog jaren ongestraft voortzetten, ook al kunnen zij daarbij (doordat de civiele rechter het verbod uitvoerbaar bij voorraad heeft verklaard) dan niet meer gebruikmaken van eigendommen van hun club. De Wbvo introduceert een bestuurlijk verbod waarvan overtreding al strafbaar is zodra het verbod in werking treedt. Om onomkeerbare gevolgen te voorkomen, wordt de verboden rechtspersoon pas ontbonden als het verbod onherroepelijk is. Door de koppeling van de strafbaarheid aan de inwerkingtreding van het verbod kan sneller dan nu daadwerkelijk handhavend worden opgetreden tegen OMG's. Weliswaar kan de OMG de bestuursrechter verzoeken om het verbod te schorsen hangende het bezwaar of het beroep tegen het verbod, maar de initiatiefnemers verwachten niet dat de rechter dat vaak zal doen, gezien enerzijds het ontbreken van onomkeerbare gevolgen en anderzijds het belang om de maatschappij op korte termijn te beschermen tegen nieuwe ernstige misdrijven.

3. Strekking van dit wetsvoorstel

De leden van de D66-fractie lezen dat de initiatiefnemers een bevoegdheid voor de Minister voor Rechtsbescherming willen introduceren om organisaties zoals OMG's te verbieden als dat noodzakelijk is in het belang van de openbare orde. De vrijheid van vereniging en vergadering is een belangrijk grondrecht van de burger en onder andere verankerd in artikel 8 van de Grondwet. Om precies die reden heeft de wetgever er na 1976 voor gekozen om de beslissing om een rechtspersoon te verbieden neer te leggen bij de rechter. Deze leden menen dat het proces, op basis waarvan het openbaar ministerie (OM) de rechter kan verzoeken een organisatie verboden te verklaren en te ontbinden, veel meer waarborgen bevat dan een bestuursrechtelijke procedure, waarbij de rechter achteraf het besluit toetst. De aan het woord zijnde leden hebben behoefte aan een toelichting van de initiatiefnemers waarom zij de beslissing verschuiven van de rechter naar een bestuursorgaan, zeker in het licht van de twijfel van de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: Afdeling) over de daadwerkelijke versnelling die hun voorstel oplevert.

De initiatiefnemers zijn het niet eens met het standpunt dat de bestaande regeling van het civiele verbod veel meer waarborgen zou bevatten dan de voorgestelde regeling voor een bestuurlijk verbod. Het verbieden van een organisatie is een ingrijpende bevoegdheid, maar de bestuursrechter is uitstekend in staat om de toepassing van ingrijpende bestuurlijke bevoegdheden indringend te beoordelen op haar rechtmatigheid, aan de hand van een met rechtswaarborgen omklede volledige belangenafweging en proportionaliteitstoets. Het belangrijkste verschil tussen beide procedures zit er dan ook niet in of de organisatie wordt verboden door de (civiele) rechter (met de mogelijkheid van hoger beroep en cassatie) of door de Minister (met de mogelijkheid van bezwaar, beroep en hoger beroep), maar in het tijdstip waarop overtreding van het verbod strafbaar wordt. Bij het civiele verbod is dat pas vanaf het tijdstip waarop het verbod onherroepelijk is geworden, bij het voorgestelde bestuurlijke verbod is dat al vanaf het tijdstip waarop het verbod bekend gemaakt is.

Daardoor wordt het bestuurlijke verbod naar verwachting in veel gevallen (namelijk als de OMG de bestuursrechter niet vraagt om het verbod te schorsen hangende het bezwaar of beroep, of als de rechter zo'n verzoek afwijst) aanmerkelijk eerder handhaafbaar dan het huidige civiele verbod.

De leden van de D66-fractie lezen voorts dat de initiatiefnemers stellen dat het bestuurlijk verbod niet in de plaats van, maar naast het bestaande stelsel komt, en dat het alleen kan worden toegepast op organisaties die een cultuur van wetteloosheid bevorderen, creëren of in stand houden. Of dit in de praktijk ook het geval zal zijn hangt samen met de definitie van «het bevorderen, creëren of in stand houden van een cultuur van wetteloosheid». Als deze definitie niet strikt is afgebakend, zal in de praktijk gekozen worden voor de makkelijkste weg in de vorm van het bestuurlijk verbod, zo menen deze leden. Delen de initiatiefnemers die gedachte? Kunnen zij daarbij aangeven waarom – gezien het belang van deze definitie – er niet voor is gekozen die helder af te bakenen in de wetstekst zelf? Bedoelen de initiatiefnemers in dit wetsvoorstel ook de definitie, zoals deze door de Rechtbank Den Haag is gehanteerd in haar beschikking over Satudarah?

Het voorgestelde bestuurlijke verbod kan inderdaad alleen worden toegepast op organisaties die een cultuur van wetteloosheid creëren, bevorderen of in stand houden. Dat criterium is in de voorgestelde wettekst niet nader omschreven. In de reactie van de initiatiefnemers op het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is die keuze toegelicht aan de hand van een bespreking van de formulering die de Afdeling suggereert in voetnoot 34: «Bij OMG's gaat het in voorkomende gevallen om het door leden van de organisatie stelselmatig plegen van strafbare feiten, die een daadwerkelijke en ernstige aantasting vormen van als wezenlijk ervaren beginselen van onze rechtsorde en die als gevolg daarvan onze samenleving of delen daarvan ontwrichten of dreigen te ontwrichten.» Die bespreking concludeert dat die formulering geen adequaat op OMG's toegespitst criterium oplevert. Daarbij moet worden bedacht dat het door de initiatiefnemers voorgestelde criterium («als de werkzaamheid [...] een cultuur van wetteloosheid creëert, bevordert of in stand houdt») bedoeld is om de reikwijdte van het bestuurlijk verbod te beperken tot OMG's en vergelijkbare organisaties, en niet bedoeld is om te omschrijven wanneer het in het belang van de openbare orde noodzakelijk is om een dergelijke organisatie te verbieden. Voor dat laatste dient immers het voorgestelde criterium «Als dat noodzakelijk is in het belang van de openbare orde». In de memorie van toelichting (par. 5.2, eerste alinea) en in de reactie van de initiatiefnemers op het advies van de Afdeling advisering (p. 4 en 13) is uitgelegd dat daarmee wordt bedoeld op het grondwettelijke begrip openbare orde (zie artikel 8: «Het recht tot vereniging wordt erkend. Bij de wet kan dit recht worden beperkt in het belang van de openbare orde») zoals dat nu al wordt gehanteerd in de artikelen 2:20 en 10:122 BW (een rechtspersoon of buitenlandse organisatie waarvan de werkzaamheid of het doel «in strijd is met de openbare orde») en in de jurisprudentie is ingevuld: «De verbodenverklaring dient te worden gezien als een noodzakelijke maatregel om gedragingen te voorkomen die een daadwerkelijke en ernstige aantasting vormen van als wezenlijk ervaren beginselen van ons rechtstelsel en die onze samenleving ontwrichten of kunnen ontwrichten» (Hoge Raad 18 april 2014, ECLI:NL:HR:2014:948, vereniging Martijn). Daarmee beoogt het voorgestelde artikel 2 ook hetzelfde toetsingskader als het kader dat de rechtbank Den Haag hanteert in haar beschikking over Satudarah (18 juni 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:7183). Zie bijvoorbeeld punt 2.20 van die beschikking: «Op basis van deze voorbeelden (...) moet de rechtbank de conclusie trekken dat een groot aantal leden van Satudarah gedurende een reeks van jaren betrokken is

bij tal van verboden en grotendeels ook ernstig verwijtbare criminele gedragingen. (...) Deze gedragingen (...) vormen een wezenlijke aantasting van de veiligheid van de samenleving en de vrijheid van burgers om naar eigen inzicht deel te nemen aan het maatschappelijk verkeer. Leden van Satudarah maken al gedurende een reeks van jaren inbreuk op deze voor de Nederlandse samenleving fundamentele waarden. Deze veelvuldige en voortdurende inbreuken op de openbare orde ontwrichten de samenleving of kunnen de samenleving ontwrichten.»

Verder lezen de leden van de D66-fractie in deze paragraaf dat één van de argumenten van de initiatiefnemers voor de noodzaak van dit wetsvoorstel is dat het civielrechtelijk verbod tot voor kort moeilijk toepasbaar was, omdat de Hoge Raad strenge eisen stelde aan het toerekenen van crimineel handelen aan een rechtspersoon. Ondanks het feit dat in latere rechtspraak veel OMG's verboden zijn, geven de initiatiefnemers aan dat de noodzaak van dit wetsvoorstel onverminderd is, omdat slechts één van die uitspraken onherroepelijk is. Vinden de initiatiefnemers het in dat verband niet logisch om de uitkomst in deze zaken eerst af te wachten?

Het kan nog wel even duren voordat duidelijk wordt of de Hoge Raad meegaat in de wijze waarop de rechtbanken en een gerechtshof in 2018 en 2019 in hun beschikkingen criminele gedragingen van OMG-leden toerekenen aan de rechtspersoon. Maar ook als de Hoge Raad daarin meegaat, behoudt het bestuurlijk verbod zijn meerwaarde vanwege zijn onmiddellijke werking en de daaruit voortvloeiende onmiddellijke handhaafbaarheid.

De leden van de ChristenUnie-fractie zien dat in de afgelopen jaren pogingen zijn gedaan om OMG's te verbieden. Met enige regelmaat zijn deze rechtszaken ook tot een privaatrechtelijk verbod gekomen, ook zeer recent nog. Kunnen de initiatiefnemers aangeven of, en zo ja, welke invloed dit heeft op voorliggend wetsvoorstel? In het geval van bijvoorbeeld Satudarah is dit verbod nog niet onherroepelijk en derhalve nog niet van kracht. In hoeverre zien de initiatiefnemers dat dit wetsvoorstel het verbieden van dergelijke organisaties gaat helpen?

Zie het vorige antwoord.

4. Waarom moeten OMG's verboden worden?

De leden van de VVD-fractie vragen of leden van OMG's zich kunnen verenigen onder een andere noemer dan een OMG waarbij alsnog de ondermijnende activiteiten kunnen worden voortgezet.

De initiatiefnemers nemen aan dat deze leden met «een andere noemer dan een OMG» doelen op een organisatie die niet als kenmerk heeft dat veel van haar leden motorrijden. In het geval een OMG die activiteiten enkel onder een andere noemer voortzet, zal als het om (vrijwel) dezelfde ondermijnende activiteiten gaat de strafrechter, zowel bij het civiele als bij het bestuurlijke verbod, deelneming aan een nieuwe organisatie die in feite niet meer is dan een voortzetting van de oude organisatie (zie memorie van toelichting, par. 5.8, p. 10 bovenaan), aanmerken als strafbare voortzetting in de zin van artikel 140, tweede lid, Sr, ook als motorrijden geen kenmerk is van de nieuwe organisatie. Een OMG wordt uiteraard niet verboden enkel omdat veel van zijn leden motorrijden maar omdat een organisatie gekenmerkt wordt door een cultuur van wettelosheid en een verbod noodzakelijk is in het belang van de openbare orde.

Achten de initiatiefnemers het huidige juridische instrumentarium onvoldoende om OMG's als criminele organisatie te duiden waardoor het in de praktijk al mogelijk is gebleken om leden van een dergelijke organisatie individueel te berechten?

Individuele leden van een OMG kunnen strafrechtelijk worden veroordeeld voor door hen gepleegde strafbare feiten. Zo'n strafbaar feit kan ook zijn dat zij als lid van die OMG deelnemen aan een criminele organisatie in de zin van het eerste lid van artikel 140 Sr: «een organisatie die tot oogmerk heeft het plegen van misdrijven». Maar met dergelijke veroordelingen is de organisatie zelf nog niet verdwenen. Dat wordt wél bereikt met het huidige civiele verbod en het voorgestelde bestuurlijke verbod. De meerwaarde van het bestuurlijke verbod ten opzichte van het civiele verbod zit in de eerdere handhaafbaarheid en in de wettelijke criteria voor het toerekenen van individuele gedragingen aan de organisatie, in een vorm die is toegesneden op OMG's en vergelijkbare organisaties. Die eerdere handhaafbaarheid kan ook haar diensten bewijzen als een eerder door de Minister verboden OMG onder een andere noemer wordt voortgezet. De Minister kan ervoor kiezen om zekerheidshalve ook de nieuwe organisatie expliciet te verbieden. Ook dat verbod treedt onmiddellijk in werking.

5. Verbod van OMG's

De leden van de CDA-fractie lezen dat initiatiefnemers stellen dat er bij de bestaande civielrechtelijke verbodsmogelijkheid twee knelpunten ervaren worden. Het tweede genoemde knelpunt ziet op het feit dat het civielrechtelijke verbod op vereniging in de praktijk moeilijk toepasbaar blijkt te zijn, althans tot voor kort, zo lezen deze leden. Zij vragen de initiatiefnemers of de meest recente uitspraken van de rechter tegen Hells Angels en Satudarah de zorgen van initiatiefnemers over de toepasbaarheid van het civielrechtelijk verbod wegnemen? Zo nee, waarom niet?

Zie het antwoord op de vragen van de leden van de fractie van D66 aan het eind van paragraaf 3.

De leden van de D66-fractie lezen dat initiatiefnemers met dit voorstel de versnelling van de verbodenverklaring van een organisatie die een cultuur van wetteloosheid creëert als een van de hoofddoelen heeft. Een uitvoerbaar bij voorraad verklaard verbod voegt naar de mening van initiatiefnemers niet zoveel toe, zo lezen deze leden. Zij verwachten dat verboden organisaties, zoals een verboden verklaarde OMG, hun clubactiviteiten door zullen zetten ondanks het feit dat de civielrechtelijke rechtsgevolgen onmiddellijk van kracht zullen worden. Dat heeft niet in de laatste plaats te maken met het feit dat de strafbepaling van deelneming aan de voortzetting van een werkzaamheid – een clubactiviteit – van een bij rechterlijke beslissing verboden verklaarde organisatie pas strafbaar is als die beslissing onherroepelijk is. Voorts geeft recente jurisprudentie enige discussie of een verbodsverklaring uitvoerbaar bij voorraad kan zijn. De aan het woord zijnde leden vinden dat de initiatiefnemers deze twee problemen terecht in samenhang met elkaar bespreken. Zouden de initiatiefnemers de voor- en nadelen uiteen kunnen zetten om beide problemen in samenhang en op zichzelf aan te pakken? Dat betreft dus zowel de aanpassing van artikel 140, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht (Sr) op het punt van de «onherroepelijke beslissing», alsook een wijziging van artikel 2:20 van het Burgerlijk Wetboek (BW) die het mogelijk maakt een verbodsverklaring uitvoerbaar bij voorraad te verklaren. Kunnen de initiatiefnemers voorts aangeven waarom zij denken dat beide voornoemde aanpassingen niet – althans niet in voldoende mate – leiden tot de versnelling zoals initiatiefnemers die beogen?

Dit wetsvoorstel beoogt een oplossing voor het dringende maatschappelijke probleem van OMG's en beperkt zich daarom tot OMG's en vergelijkbare organisaties. Het is op zichzelf denkbaar om de oplossing te zoeken in een versnelling van het huidige instrument van het civiele verbod, maar een dergelijke wijziging heeft, althans als zij zich niet beperkt tot OMG's en vergelijkbare organisaties, ook gevolgen voor heel andersoortige organisaties. De initiatiefnemers kunnen de gevolgen daarvan niet goed overzien. Het is ook de vraag of zo'n versnelling wel gerechtvaardigd is voor het veel bredere toepassingsbereik van het civiele verbod. Voor zo'n bredere aanpak zou grondiger onderzoek nodig zijn, terwijl het OMG-probleem urgent is. Andersom zou een versnelling van het huidige instrument van het civiele verbod die zich wél beperkt tot OMG's en vergelijkbare organisaties, de vraag oproepen of en zo ja, in hoeverre die versnelling niet ook voor andersoortige organisaties zou moeten gelden. Bovendien zou een dergelijke differentiatie in het BW, noodzaken tot een scherpe onderlinge afbakening, die uitnodigt tot juridisering. Overigens ziet dit wetsvoorstel niet louter op versnelling, maar ook op het wettelijk regelen van de criteria voor het toerekenen van individuele gedragingen aan de organisatie, in een vorm die is toegesneden op OMG's en vergelijkbare organisaties. Ook daarvoor geldt dat het maar de vraag is of dergelijke criteria zich ook lenen voor andersoortige organisaties.

De leden van de GroenLinks-fractie begrijpen dat initiatiefnemers het sneller dan nu het geval is mogelijk willen maken om een samenwerkingsverband met een cultuur van wetteloosheid bestuursrechtelijk aan te pakken. Deze leden onderkennen de ernst van de potentieel ontwrichtende werking van dergelijke verbanden, maar vragen of niet vooral eerst en meer moet worden ingezet op intensivering van het gebruik van het huidige instrumentarium. Het gaat immers om een beperking van het grondwettelijk gegarandeerde recht op vrijheid van vereniging en dat vraagt de grootst mogelijke zorgvuldigheid, ook als het gaat om ontwrichtende en ondermijnende organisaties. Vooral ook nu het praktische argument dat de voorgestelde procedure qua tijdswinst door de Afdeling wordt ontkracht. Licht het dan niet vooral voor de hand om via strafrechtelijke weg in te grijpen? De aan het woord zijnde leden begrijpen en onderschrijven op zich de intentie van de initiatiefnemers om te voorzien in relatief voortvarend toe te passen bevoegdheden, maar constateren dat inmiddels ook de strafrechtspleging inzake de verbodenverklaring van organisaties is geëvolueerd. Kunnen de initiatiefnemers voorzien in een vergelijking van hun voorstel met de wijze waarop de strafrechtspleging verzoeken om verbodenverklaring behandelt en daarbij de twee recente verbodenverklaringen betrekken?

Zie de antwoorden op de vragen van de leden van de fractie van D66 in paragraaf 3.

Voornoemde leden lezen in de reactie op het advies van de Afdeling dat de initiatiefnemers minder pessimistisch zijn over de te verwachten tijdswinst. Deze leden vragen de initiatiefnemers graag om een overzicht van alle vergelijkbare bestuurlijke procedures en de doorlooptijden van bezwaar- en beroepsprocedures, afgezet tegen de gemiddelde doorlooptijden van de strafrechtelijke procedures tegen vergelijkbare samenwerkingsverbanden.

De initiatiefnemers nemen aan dat deze leden gegevens bedoelen te vragen over de huidige doorlooptijd van het civiele verbod en over de verwachte doorlooptijd van het bestuurlijke verbod. De strafrechtelijke procedure (vervolg) kan namelijk wel tot een veroordeling leiden, maar niet tot het verdwijnen (door verbod en ontbinding) van de OMG.

Doorlooptijden civiel verbod als de rechtsgang volledig wordt benut (deels ontleend aan de tabel in bijlage I bij de consultatiereactie van de Nederlandse Orde van Advocaten en de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie, april 2018, zie de bijlage bij deze nota naar aanleiding van het verslag): de procedure begint met het verzoek van het OM aan de civiele kamer van de rechtbank en eindigt in cassatie bij de Hoge Raad. Totale doorlooptijd:

- *Hells Angels: 2 jaar en 8 maanden (arrest HR juni 2009, verzoek OM afgewezen)*
- *Vereniging Martijn: 2 jaar en 4 maanden*
- *Bandidos: verzoek OM november 2016, nog niet onherroepelijk (beschikking rechtbank oktober 2018) -> loopt nu al bijna 3 jaar*
- *Satudarah: verzoek OM eind september 2017, nog niet onherroepelijk (beschikking rechtbank juni 2018, beschikking gerechtshof juni 2019) -> loopt nu al bijna 2 jaar*
- *No Surrender: verzoek OM september 2018, nog niet onherroepelijk (beschikking rechtbank juni 2019) -> loopt nu 1 jaar.*

Geschatte doorlooptijden bestuurlijk verbod als de rechtsgang volledig wordt benut:

- *bezwaar bij de Minister: in beginsel maximaal 12 weken (wettelijke beslistermijn 6 weken + eventueel maximaal 6 weken verdaging);*
- *beroep bij de rechtbank (bestuursrecht, bron www.rechtspraak.nl): 52 weken;*
- *hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (algemene kamer, in 2018): 41 weken.*
- *Totaal: 12+52+41=105 weken, dus iets meer dan 2 jaar.*

Deze cijfers laten zien dat de doorlooptijden in het bestuursrecht duidelijk korter zijn dan in het civiele recht. Bovendien is de hier gemaakte vergelijking alleen relevant als de bestuursrechter het bestuurlijk verbod op verzoek van de OMG schorst hangende het bezwaar, het beroep én het hoger beroep. Alleen in dat geval kan zich namelijk de situatie voordoen dat het bestuurlijk verbod pas strafrechtelijk handhaafbaar is als het onherroepelijk is geworden. Het civiele verbod is daarentegen in alle gevallen pas strafrechtelijk handhaafbaar nadat het onherroepelijk is geworden. Conform de hoofdregel in het bestuursrecht treedt het verbodsbesluit van de Minister onmiddellijk in werking en kan het onmiddellijk strafrechtelijk worden gehandhaafd. In veel gevallen zal het voorgestelde bestuurlijke verbod dus veel eerder handhaafbaar zijn dan het huidige civiele verbod.

De leden van de SP-fractie spreken uit dat om een bestuurlijk verbod op een onderdeel van het recht van vereniging te introduceren het van belang is dat dit zorgvuldig gebeurt. De rechter is in de eerste plaats geschikt om te bepalen of een organisatie in zulke mate een cultuur van wetteloosheid hanteert dat dit een verbod rechtvaardigt om te bestaan. Dat dit kan en gebeurt blijkt ook uit eerder opgelegde verboden op Satudarah, Bandidos en Hells Angels en No Surrender. Het is een zware bevoegdheid om verenigingen te verbieden, waarvan het de vraag is of die bij de Minister voor Rechtsbescherming moet worden neergelegd. Voornoemde leden zijn niet helemaal overtuigd door de motivatie van het wetsvoorstel. Dit komt doordat vooral praktische redenen zijn aangedragen om het wetsvoorstel in te dienen. Zij vragen dan ook of de geconstateerde en toch vooral praktische problemen, zoals de tijdsduur en de codificering van gedragingen toe te rekenen aan een organisatie, niet kunnen worden opgelost in de huidige wet, zodat de rechter degene blijft die hierover moet oordelen. Waarom rechtvaardigen deze knelpunten een systeemwijziging?

Zie de antwoorden op de vragen van de leden van de fractie van D66 in paragraaf 3 en hierboven.

Voorts willen de leden van de SP-fractie graag weten welke middelen er nu kunnen worden ingezet om OMG's te verbieden. Wanneer wordt gekozen voor artikel 140 Sr, wanneer voor artikel 2:20 BW en wanneer zou worden gekozen voor het bestuurlijk verbod zoals omschreven in het wetsvoorstel? Zou het bestuurlijk verbod vooral een uitzonderlijk karakter krijgen? Hoe en door wie wordt de afweging gemaakt om ofwel voor artikel 2:20 BW of het bestuurlijk verbod te kiezen? Kan een rechtspersoon nadat het door de rechter na een procedure van 2:20 BW vrij is verklaard, alsnog een bestuurlijk verbod krijgen, opgelegd door de Minister voor Rechtsbescherming?

Een OMG kan niet worden verboden met toepassing van artikel 140 Sr. De strafrechtelijke procedure (vervolg) kan wel tot een veroordeling leiden, maar niet tot het verdwijnen (door verbod en ontbinding) van de OMG. Onder het huidige recht kan een OMG alleen door de civiele rechter worden verboden met toepassing van artikel 2:20 of 10:122 BW. Als dat civielrechtelijke verbod onherroepelijk is geworden, dan kan het worden gehandhaafd met toepassing van artikel 140, tweede lid, Sr. Het wetsvoorstel voegt aan dat geheel een bestuurlijk verbod toe, dat wordt opgelegd door de Minister voor Rechtsbescherming en dat in beginsel (dat wil zeggen: behoudens de mogelijkheid van schorsing van het verbod door de bestuursrechter) met onmiddellijke ingang strafrechtelijk kan worden gehandhaafd met toepassing van artikel 140, tweede lid, Sr. Het ligt in de rede dat, als De Wbvo wordt aanvaard en nadat de wet in werking is getreden, in beginsel de bestuurlijke route wordt gevolgd voor het verbieden van een OMG of vergelijkbare organisatie. De bestuurlijke route levert immers in beginsel veel sneller een strafrechtelijk handhaafbaar verbod op dan de civielrechtelijke route, terwijl het materiële toetsingskader gelijk is, aangenomen althans dat de Hoge Raad meegaat in het door de rechtbanken en een gerechtshof in 2018 en 2019 gehanteerde toetsingskader, waaronder de criteria voor toerekening van gedragingen aan de OMG. Denkbaar is dat een nog lopende civielrechtelijke procedure wordt doorgezet als tussentijds de wettelijke regeling van het bestuurlijk verbod in werking treedt, maar ook is denkbaar dat de civiele procedure dan wordt beëindigd en dat alsnog wordt gekozen voor het bestuurlijk verbod. Het lijkt de initiatiefnemers niet nodig om wettelijk iets te regelen over de onderlinge verhouding van beide routes.

De aan het woord zijnde leden lezen in een brief van de regering (Kamerstuk 28 684, nr. 558) dat de Minister voor Rechtsbescherming een wetsvoorstel voorbereidt tot wijziging van de regeling over het huidige civielrechtelijke verbod van rechtspersonen in 2:20 BW waarin de toepasbaarheid en doeltreffendheid van de algemene regeling voor het ontbinden en verbieden van rechtspersonen wordt beoogd en daarmee ook kan helpen bij de aanpak van OMG's. Hoe verhoudt dit wetsvoorstel zich tot het wetsvoorstel van de Minister voor Rechtsbescherming?

Het regeringsvoorstel beoogt het civiele verbod effectiever te maken, het bestuurlijke verbod is bedoeld als aanvulling op het civiele verbod. Naar verwachting kunnen beide instrumenten ook na introductie van de door de regering voorgenomen wijzigingen goed naast elkaar bestaan. De initiatiefnemers zijn overigens alleen op hoofdlijnen op de hoogte van de inhoud van het regeringsvoorstel. Dat voorstel is momenteel ter advisering in behandeling bij de Raad van State en is dus vertrouwelijk. De initiatiefnemers kunnen daarom op dit moment niet nader ingaan op de vraag van deze leden.

De leden van de ChristenUnie-fractie erkennen dat directe werking van het bestuurlijk verbod effectief kan zijn. Tegelijkertijd is deze directe werking zeer ingrijpend. Kunnen de initiatiefnemers nader toelichten welke afweging hierbij is gemaakt? Daarbij wijzen de aan het woord zijnde leden op het negatieve advies van de Afdeling. Deze leden constateren dat de Afdeling nadrukkelijk aangeeft dat sprake moet zijn van substantiële tijdswinst als een van de randvoorwaarden om dit verreikende voorstel te aanvaarden. Kunnen de initiatiefnemers, bijvoorbeeld aan de hand van de recente voorbeelden van privaatrechtelijk verboden OMG's, aangeven hoe deze tijdswinst in deze concrete situaties vorm zou krijgen?

Zie het antwoord hierboven op de vraag van de leden van de fractie van GroenLinks naar een vergelijking van de doorlooptijden.

6. Voorstel tot een bestuurlijk verbod

6.1 Besluit van de Minister

De leden van de SP-fractie merken op dat zowel in het advies van de Afdeling als in het onderzoek van Koornstra, Roorda, Vols en Brouwer uit 2019 aandacht wordt gevraagd voor het punt dat het wetsvoorstel op gespannen voet staat met het delegatieverbod van een Minister. Deze leden vragen opnieuw om kritisch hiernaar te kijken, mede omdat een rechter een andere positie bekleedt dan een Minister bij het vaststellen of sprake is van een cultuur van wetteloosheid.

Volgens de Afdeling staat het grondwettelijke delegatieverbod niet in de weg aan een bestuurlijk verbod. Uit de grondwetsgeschiedenis volgt niet dat voor de wettelijke afbakening van een bestuurlijk verbod van een vereniging (in de zin van artikel 8 van de Grondwet) een strengere maatstaf zou moeten gelden dan voor een door de rechter op te leggen verbod van een vereniging. Daarbij moet worden bedacht dat het door de initiatiefnemers voorgestelde criterium («als de werkzaamheid [...] een cultuur van wetteloosheid creëert, bevordert of in stand houdt») vooral bedoeld is om de reikwijdte van het bestuurlijk verbod te beperken tot OMG's en vergelijkbare organisaties, en niet in de eerste plaats bedoeld is om te omschrijven wanneer het in het belang van de openbare orde noodzakelijk is om een dergelijke organisatie te verbieden. Voor dat laatste dient immers vooral het voorgestelde criterium «Als dat noodzakelijk is in het belang van de openbare orde». Dat laatste criterium doelt op het grondwettelijke begrip openbare orde zoals dat nu al in de artikelen 2:20 en 10:122 BW wordt gehanteerd en zoals dat door de Hoge Raad is ingevuld (zie de verwijzingen in de memorie van toelichting, paragraaf 5.2, eerste alinea): «De verbodenverklaring dient te worden gezien als een noodzakelijke maatregel om gedragingen te voorkomen die een daadwerkelijke en ernstige aantasting vormen van als wezenlijk ervaren beginselen van ons rechtsstelsel en die onze samenleving ontwrichten of kunnen ontwrichten.» Het criterium van de «cultuur van wetteloosheid» moet dus worden gelezen in samenhang met het criterium «Als dat noodzakelijk is in het belang van de openbare orde» zoals dat door de Hoge Raad wordt uitgelegd. Beide criteria samen maken dat het wetsvoorstel aan het bestuurlijk verbieden van een OMG zware eisen stelt.

Hoe zien de initiatiefnemers het dat de Minister geen onafhankelijke en onpartijdige positie heeft in tegenstelling tot een rechter die dit wel heeft? De aan het woord zijnde leden vragen of de initiatiefnemers problemen voorzien nu een Minister geen wettelijke plicht heeft om uit te leggen hoe hij het begrip «in strijd met de openbare orde» invult. Wat is de reactie van de initiatiefnemers dat politieke druk of andere zaken ertoe kunnen

leiden dat het openbare-ordecriterium van de ministeriële verbodsbefoegdheid wordt opgerekt? Wat doet dat met de rechtszekerheid volgens de initiatiefnemers?

Het feit dat de Minister een bestuurder is en geen rechter, wordt voldoende gecompenseerd doordat tegen het besluit van de Minister laagdrempelige bestuursrechtelijke rechtsbescherming openstaat: bezwaar, beroep en hoger beroep, en de mogelijkheid om de bestuursrechter tijdens de behandeling van het bezwaar of beroep te vragen om het verbodsbesluit te schorsen. De Minister heeft wel degelijk de wettelijke plicht om uit te leggen hoe hij het criterium «Als dat noodzakelijk is in het belang van de openbare orde» invult. Op grond van de Algemene wet bestuursrecht moet de Minister zijn verbodsbesluit immers deugdelijk motiveren (zie artt. 3:46 en 3:47 Awb). Zonder zo'n grondige motivering zal de bestuursrechter het besluit schorsen of vernietigen. De rechter zal daarbij naar verwachting veel gewicht toekennen aan de rechtspraak van de Hoge Raad over het criterium «in strijd met de openbare orde» in art. 2:20 BW. Het onder politieke druk ongefundeerd oprekken van het openbare-ordecriterium zal derhalve niet aan de orde kunnen zijn.

6.2 Reikwijdte

De leden van de CDA-fractie constateren dat in onderhavig wetsvoorstel door initiatiefnemers geprobeerd wordt de reikwijdte kleiner te maken zodat met name de OMG's geraakt kunnen worden door een mogelijk verbod. Echter zien deze leden dat er niet enkel een verbod voor specifiek OMG's of andere ondermijnende organisatie kan worden geformuleerd. In hoeverre zien initiatiefnemers het risico dat de overheid ook andere organisaties zal verbieden die hen onwelgevallig zijn? Ook vragen de aan het woord zijnde leden of dit wetsvoorstel ook kan worden ingezet bij het verbieden van scholen die antidemocratische boodschappen verspreiden.

De reikwijdte van het voorgestelde verbod is beperkt tot organisaties waarvan de werkzaamheid een cultuur van wetteloosheid creëert, bevordert of in stand houdt. De verbodenverklaring moet noodzakelijk zijn om gedragingen te voorkomen die een daadwerkelijke en ernstige aantasting vormen van als wezenlijk ervaren beginselen van ons rechtsstelsel en die onze samenleving ontwrichten of kunnen ontwrichten (zie hierboven, paragraaf 6.1). Het voorgestelde verbod doelt op organisaties waarvan een groot aantal leden stelselmatig betrokken zijn bij gedragingen die door hun ernst en door hun aantal of tijdsduur een wezenlijke aantasting inhouden van de veiligheid of de vrijheid van derden. Daarbij moet gedacht worden aan ernstig verwijtbare criminele gedragingen die vaak gepaard gaan met geweld, bedreiging, intimidatie of afpersing. Dat is een hoge drempel, die geen ruimte laat voor het verbieden van organisaties die de Minister onwelgevallig zijn. Wij kennen op dit moment geen concrete voorbeelden van andere organisaties dan OMG's die voor een bestuurlijk verbod in aanmerking zouden kunnen komen. Het is moeilijk voorstelbaar dat een school zou kunnen voldoen aan de voorwaarden van artikel 2, eerste lid.

De leden van de D66-fractie waarderen op zichzelf dat de initiatiefnemers met betrekking tot de reikwijdte van die bevoegdheid trachten aan te sluiten bij de civielrechtelijke verboden uit recente jurisprudentie. Zij vragen zich af of de verschuiving van het rechterlijk verbod naar een bestuurlijk verbod in dit wetsvoorstel wel proportioneel is. De initiatiefnemers merken op dat het niet is uit te sluiten dat OMG's zullen proberen om onder de reikwijdte van het bestuurlijk verbod uit te komen. Zij zouden dat kunnen doen door een organisatievorm te kiezen die niet voldoet aan

de vereisten voor een informele vereniging. Deze leden zijn van mening dat nogal snel aan de eisen van een vereniging met beperkte rechtsbevoegdheid is voldaan. Zouden de initiatiefnemers concrete gevallen en voorbeelden kunnen noemen wanneer een organisatievorm niet voldoet aan de vereisten van een informele vereniging?

Inderdaad zal er, zoals de leden van de fractie van D66 stellen, heel snel sprake zijn van een informele vereniging. Op dit moment lijken alle OMG's te voldoen aan de vereisten van een informele vereniging. Dat neemt niet weg dat naarmate bestuurlijke verboden opgelegd kunnen gaan worden, dat dat aanleiding kan zijn voor organisaties om de organisatievorm zodanig aan te passen dat er zelfs geen sprake meer is van een informele vereniging. De criteria voor een informele vereniging zijn onder andere dat er een ledenbestand moet zijn, een bestuur of ledenvergaderingen. Een OMG zou kunnen proberen zich zodanig te organiseren dat er niet meer aan die criteria wordt voldaan. Om te voorkomen dat een verbod op dergelijke formele gronden niet meer mogelijk zou zijn, hebben wij gekozen voor de ruimere definitie van een organisatie zoals in 10:122 BW.

6.3 Verbod van een rechtspersoon, lichaam of samenwerkingsverband

De leden van de CDA-fractie lezen dat initiatiefnemers ervoor hebben gekozen om de voorgestelde verbodsbevoegdheid niet te beperken tot rechtspersonen, maar ook tot ieder ander als zelfstandige eenheid of organisatie naar buiten tredend lichaam of samenwerkingsverband. Kunnen de initiatiefnemers aangeven of er in de praktijk signalen zijn geweest dat OMG's actief zullen worden of zijn via de corporatievorm zoals bedoeld in artikel 10:122 BW? In hoeverre leent een corporatie zich voor het ontplooiën van activiteiten die een OMG onderneemt? Is het realistisch om aan te nemen dat een OMG zich onder de noemer van corporatie zal voortzetten?

Er zijn ons op dit moment geen signalen bekend dat OMG's een andere organisatievorm gaan aannemen om onder een eventueel bestuurlijk verbod uit te kunnen komen. Zoals hierboven in antwoord op vragen van de leden van de D66-fractie is gegeven, willen wij echter voorkomen dat organisaties onder een verbod kunnen uitkomen door louter de organisatievorm te veranderen.

Alleen daarom zoeken we aansluiting bij de ruime reikwijdte van art. 10:122: de term corporatie duidt daar niet op een specifieke organisatievorm, maar is een overkoepelende term voor organisaties die niet passen onder de definitie van een rechtspersoon maar wel als zelfstandige eenheid of organisatie naar buiten optreden.

6.4 Onmiddellijke werking

De leden van de D66-fractie begrijpen het advies van de Afdeling aldus dat niet goed duidelijk wordt uit het voorstel waarom een bestuursrechtelijke procedure sneller zal gaan dan de huidige, civielrechtelijke weg. Het wordt niet goed duidelijk of en zo ja, in welke mate de Minister voor Rechtsbescherming minder tijd nodig heeft dan het OM om een dossier op te bouwen. Initiatiefnemers geven aan dat de tijdswinst met name daarna valt te verwachten, omdat – in tegenstelling tot het civielrechtelijk verbod – het verbodsbesluit onmiddellijk zal kunnen worden genomen. De aan het woord zijnde leden vragen zich daarbij af waarom de initiatiefnemers er niet voor hebben gekozen om de procedure van artikel 2:20 BW te bekorten, bijvoorbeeld door het stellen van termijnen of het wegnemen van een (beroeps-)instantie? Graag ontvangen zij op dit punt een toelichting van de initiatiefnemers.

Zoals hierboven onder paragraaf 5 is geantwoord op vragen van de leden van de GroenLinks-fractie, heeft naar verwachting de tijdswinst in een bestuursrechtelijke procedure niet te maken met de dossieropbouw. Een bestuurlijk verbod moet immers deugdelijk onderbouwd zijn, om bij de bestuursrechter stand te houden. Wel valt tijdswinst te verwachten na de fase van dossieropbouw, zie de in paragraaf 5 gemaakte vergelijking. Belangrijker is de tijdswinst die wordt veroorzaakt door de onmiddellijke inwerkingtreding en handhaafbaarheid van het bestuurlijk verbod. Zie over het bekorten van de procedure van artikel 2:20 BW het tweede antwoord in paragraaf 5.

De leden van de SP-fractie lezen dat een eerste praktische reden van het wetsvoorstel de lange tijdsduur is voordat iets kan worden gedaan aan de activiteiten van de OMG's. De lange wachttijden bij rechtszaken komen niet alleen voor bij het bestrijden van OMG's, maar zijn op elk civielrechtelijk gebied aan de orde. Is het niet beter om het kernprobleem van de lange wachttijden aan te pakken in plaats van een bestuurlijk verbod te initiëren via een wetsvoorstel? Door een bestuursrechtelijk verbod wordt de rechter in zekere zin buitenspel gezet, waarvan het de vraag is of dat wenselijk is vanwege het fundamentele recht van het recht voor vereniging. De Afdeling heeft in de advisering daarnaast oplossingen gegeven om de doorlooptijd van de procedure van het huidige artikel 2:20 BW te verkorten. Is dit grondig en met een open blik overwogen door de initiatiefnemers?

De initiatiefnemers zouden de leden van de SP-fractie graag willen verwijzen naar het bovenstaande antwoord op een gelijkaardige vraag van leden van de D66-fractie.

Is er tevens door de initiatiefnemers overwogen om de strafbaarstelling te verruimen door artikel 140 Sr te wijzigen?

Wij hebben een dergelijke wijziging overwogen, maar zijn daartoe niet overgegaan. Zie voor een nadere toelichting op dit antwoord de desbetreffende passage in antwoord op een gelijkaardige vraag van leden van de D66-fractie in paragraaf 5.

Daarnaast vragen deze leden in hoeverre er daadwerkelijk tijdswinst zal zijn. Wie kan bezwaar en (hoger) beroep aantekenen tegen een bestuurlijk verbod, nu het verbod een onmiddellijke werking heeft?

Bestuursrechtelijke rechtsbescherming tegen een bestuurlijk verbod staat open voor iedere belanghebbende. Volgens de Awb is dat degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken. Dat zijn in elk geval het bestuur en de andere leden van de verboden organisatie. Voor de vraag over tijdswinst zouden wij de leden van de SP-fractie graag willen verwijzen naar het antwoord over doorlooptijden in paragraaf 5.

Hoe wordt de straf hersteld wanneer bij hoger beroep een verbod wordt ingetrokken of verminderd?

Op de eerste plaats zouden de initiatiefnemers erop willen wijzen dat de kans dat een straf wordt uitgevoerd nog voordat de bestuursrechter zich over een bestuurlijk verbod heeft uitgelaten, niet groot is. Een strafrechtelijke veroordeling vergt de nodige tijd, terwijl daartegen dan nog hoger beroep en beroep in cassatie openstaan. De kans lijkt groot dat de bestuursrechter dan al, in eerste aanleg of naar aanleiding van een verzoek om schorsing, over het verbod heeft geoordeeld, zodat OM en strafrechter met dat oordeel rekening kunnen houden.

Dat neemt op de tweede plaats niet weg dat ook iemand die een nog niet onherroepelijk geworden bestuurlijk verbod overtreedt, strafbaar is op grond van artikel 140, tweede lid, Sr. Een vrijheidsstraf dan wel boete is dan mogelijk, evenals voorlopige hechtenis. Mocht een bestuurlijk verbod geen standhouden in beroep of hoger beroep, terwijl betrokkene door het verbod schade heeft geleden, bijvoorbeeld doordat hij in voorarrest heeft gezeten of doordat een opgelegde straf al is uitgevoerd, dan heeft hij recht op vergoeding van die schade. Daarvoor kan hij terecht bij de bestuursrechter tot maximaal 25.000 euro (artt. 8:88 en 8:89 Awb). Mocht de schade groter zijn, dan kan hij daarvoor terecht bij de civiele rechter.

Ook willen de aan het woord zijnde leden weten of de bewijslast bij een bestuurlijk verbod volgens het voorstel lager dan bij het door een rechter opgelegde huidige verbod.

Het verbodsbesluit van de Minister dient te berusten op een deugdelijke motivering (artikel 3:46 Awb), net zo deugdelijk als de motivering van het verzoek van het OM aan de civiele rechter. De initiatiefnemers verwachten niet dat de bestuursrechter de rechtmatigheid van het bestuurlijke verbod anders (strenger of terughoudender) zal toetsen dan de wijze waarop de civiele rechter nu beoordeelt of hij het verzoek van het OM moet honoreren. Ook het materiële toetsingskader is gelijk, aangenomen althans dat de Hoge Raad meegaat in het in 2018 en 2019 door de rechtbanken en een gerechtshof gehanteerde toetsingskader, waaronder de criteria voor toerekening van gedragingen aan de OMG (die in dit wetsvoorstel worden gecodificeerd (artikel 2, tweede lid)).

6.5 Organisaties die niet bestuurlijk verboden mogen worden

De leden van de CDA-fractie lezen dat initiatiefnemers voorstellen dat politieke partijen inclusief gelieerde organisaties, kerkgenootschappen en vakbonden niet getroffen kunnen worden door het verbod. Deze leden ondersteunen dit standpunt van de initiatiefnemers. Wel vragen zij aan initiatiefnemers of dit niet gebruikt kan worden door OMG's om het verbod te ontwijken. Zien zij dit als een reëel gevaar?

Het is niet ondenkbaar dat OMG's zullen trachten om aan een bestuurlijk verbod te ontkomen door zich als politieke partij voor te doen. Wij zijn echter van mening dat, gezien onze keuze om in de wetstekst de term «politieke partij» te gebruiken zonder een specifieke omschrijving daarvan, het niet eenvoudig zal zijn een politieke partij als dekmantel te gebruiken om aan een verbod te ontkomen.

De leden van de D66-fractie begrijpen dat de initiatiefnemers de term «politieke partij» bewust open hebben gelaten, zodat het daarmee zinloos zou worden voor een OMG een evidente vermomming als (plaatselijke) politieke partij te kiezen. De initiatiefnemers erkennen dat de open formulering voor de Minister voor Rechtsbescherming lastiger is dan een (limitatief) aantal criteria en dat in geval van twijfel de civiele rechter zal moeten beslissen over het al dan niet verbieden van de organisatie. Daarbij geldt dat een verzoek tot het verbod van een rechtspersoon alleen door de civiele rechter mogelijk is op verzoek van het OM op grond van artikel 2:20 BW. Kunnen de initiatiefnemers uiteenzetten of het ook hun bedoeling is dat de civiele rechter dan toetst op grond van artikel 2:20 BW? Zo ja, zal de Minister het OM dan moeten verzoeken om de rechter te verzoeken de organisatie verboden te verklaren? Wat doet dat «gestapeld verzoek» met de beoogde tijdswinst die initiatiefnemers in dit wetsvoorstel voorstaan?

De Minister zal de OMG alleen verbieden als hij ervan overtuigd is dat de OMG geen politieke partij is maar zich alleen als zodanig vermomt. Een conceptverbodsbesluit zal pas ter afdoening aan de Minister worden voorgelegd als het dossier al grondig is voorbereid door de politie. De politie zal een eventueel twijfelgeval al in de fase van dossiervorming bespreken met het OM en met ambtenaren van de Minister. Het OM zal in zo'n twijfelgeval voor de civielrechtelijke route kiezen. Uiteraard toetst de civiele rechter het verzoek dan op grond van artikel 2:20 of 10:122 BW. Maar de situatie van een gestapeld verzoek zal zich in de praktijk dus niet voordoen.

De leden van de GroenLinks-fractie constateren dat de Afdeling zich zorgen maakt over de open formuleringen in het initiatiefwetsvoorstel. Daardoor wordt het afbakenen van organisaties waarop de geïntroduceerde bevoegdheid al dan niet van toepassing is minder scherp en neemt de toegevoegde waarde en de effectiviteit van het bestuurlijk verbod af. In hun reactie op deze fundamentele kritiek van de Afdeling beperken de initiatiefnemers zich tot de vaststelling dat bij twijfel het opleggen van een verbod aan de civiele rechter moet worden overgelaten. Voornoemde leden vragen de initiatiefnemers, ook met het oog op de verstrekende ingrepen in de grondwettelijk beschermde verenigingsvrijheid, de voorgestelde begrippen en uitzonderingen zo precies mogelijk te definiëren en de (straf-, bestuurs- of civiele) rechter een duidelijk kader te geven waarbinnen hij zich moet uitspreken over een verbod of schorsing van een opgelegd verbod.

De initiatiefnemers hebben naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling de toelichting bij het voorliggende wetsvoorstel aangevuld. Zo is verder toegelicht waar een «cultuur van wetteloosheid» uit kan blijken. Zie ook de nadere toelichting hierboven in paragraaf 6.1 Hiermee heeft de rechter een duidelijk kader gekregen om te kunnen oordelen over de rechtmatigheid van een bestuurlijk verbod.

De leden van de SP-fractie lezen dat in de memorie van toelichting staat dat het wetsvoorstel zich specifiek richt op OMG's en vergelijkbare organisaties. Politieke partijen, religieuze genootschappen en vakbonden kunnen niet getroffen worden door een bestuurlijk verbod, omdat dit raakt aan de grondrechten van meningsuiting en godsdienst en dus de weg via de civiele rechter meer is aangewezen. Deze leden vragen hoe in het wetsvoorstel wordt voorkomen dat OMG's en andere organisaties die een cultuur van wetteloosheid hebben het bestuurlijk verbod omzeilen door te pretenderen een politieke partij, religieuze gemeenschap of vakbond te zijn. Zal een strijd ontstaan door middel van bezwaar, beroep, hoger beroep om aan te tonen dat de organisatie al dan niet een uitzonderingspartij is? Krijgt de Minister voor Rechtsbescherming niet een te grote taak om te bepalen of een organisatie een politieke partij is of een vakbond? In hoeverre mag de Minister voor Rechtsbescherming dat bepalen? Staat dit op gespannen voet met de grondrechten zoals het recht op de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van godsdienst?

De open termen van artikel 3 maken het mogelijk om door een evidente vermommingspoging heen te kijken. Deze wordt daarmee onaantrekkelijk, want zinloos. De Minister zal de organisatie alleen verbieden als hij ervan overtuigd is dat de organisatie niet valt onder een van de uitzonderingen van artikel 3. In dergelijke evidente gevallen zal naar verwachting ook de bestuursrechter korte metten maken met de vermommingspoging. Juist omdat een verbod van politieke partijen, kerkgenootschappen en vakbonden zozeer raakt aan de grondrechten van meningsuiting en godsdienst, is artikel 3 in het wetsvoorstel opgenomen.

6.6 Strafbare voortzetting

De leden van de VVD-fractie vragen of het mogelijk is om na een verbod van een rechtspersoon direct op te kunnen treden, aangezien voortzetting van de werkzaamheden van een verboden rechtspersoon strafbaar is. Is het juist dat de overheid kan optreden als de rechterlijke uitspraak waarbij de rechtspersoon is verboden, onherroepelijk is? Deze leden vragen op welke wijze nog meer handhavend kan worden opgetreden, zodat een ondermijnende organisatie niet kan doorgaan met haar activiteiten tot ze doorprocederen tot aan de Hoge Raad.

Anders dan een civiel verbod is een bestuurlijk verbod al strafrechtelijk handhaafbaar vanaf zijn inwerkingtreding en niet pas nadat het onherroepelijk is geworden. De politie kan handhavend optreden door bijvoorbeeld personen staande te houden, te fouilleren, voorwerpen in beslag te nemen, een proces-verbaal op te maken, aan te houden en voorgeleiden aan de officier van justitie ter invezekeringstelling, en het OM kan betrokkene strafrechtelijk vervolgen. Doorprocederen heeft geen schorsende werking. Wel kan de bestuursrechter het bestuurlijk verbod desgevraagd schorsen tijdens de behandeling van het bezwaar, beroep of hoger beroep. Doet hij dat, dan is deelneming aan de voortzetting van de werkzaamheid van de organisatie uiteraard niet strafrechtelijk handhaafbaar zolang de schorsing geldt.

De leden van de CDA-fractie lezen dat het voortzetten van de werkzaamheid van de verboden organisatie strafbaar wordt gesteld. Het verbod hoeft daarvoor niet onherroepelijk te zijn. Deze leden vragen de initiatiefnemers hoe zij staan tegenover het schrappen van het vereiste van onherroepelijkheid in artikel 140 Sr om daarmee ook het voortzetten van werkzaamheden van organisaties die niet-bestuursrechtelijk verboden zijn, strafbaar te stellen.

De initiatiefnemers zouden de leden van de CDA-fractie willen verwijzen naar het antwoord op een gelijkaardige vraag van de leden van de D66-fractie in paragraaf 5.

De leden van de SP-fractie lezen in de memorie van toelichting dat het voortzetten van de werkzaamheid van de verboden organisatie strafbaar wordt gesteld. In zijn algemeenheid is sprake van strafbare voortzetting van een verboden organisatie als die verder gaat met juist die gedragingen en uitingen die de aanleiding voor het verbod vormden. Deze leden vragen hier meer toelichting over. Zijn er concrete handvatten waarmee de politie en burgemeesters uit de voeten kunnen bij dit bestuurlijk verbod?

Concrete voorbeelden van strafbare voortzetting zijn het afpersen met gebruik van clubsymbolen (colours) en intimidatie van andere clubs. Verder heeft het verbod tot gevolg dat de hele werkzaamheid van de verboden organisatie strafbaar wordt, dus ook gedragingen die op zichzelf niet strafbaar waren, zoals het werven van nieuwe leden en het organiseren van clubactiviteiten. Zie nader paragraaf 5.8 van de memorie van toelichting.

De initiatiefnemers geven aan dat het aan de rechter is om een nadere invulling te geven aan de criteria voor strafbare voortzetting, net zoals in het civielrechtelijk verbod het geval zou zijn. Is het dan alsnog wachten op de uitspraak van de rechter hoe de gevolgen van een verbod eruit komen te zien?

Het begrip strafbare voortzetting is al bekend in artikel 140 Sr en de rechtspraak. Het is naar de mening van de initiatiefnemers in eerste instantie aan de wetgever om aan te geven wanneer er sprake is van strafbare voortzetting. De initiatiefnemers doen dat door in de toelichting van het voorliggend wetsvoorstel een invulling te geven aan het begrip strafbare voortzetting in het kader van een bestuurlijk verbod. De daar gegeven voorbeelden van strafbare voortzetting zijn echter niet limitatief bedoeld. In die zin is het uiteindelijk aan de rechter om te oordelen of er sprake is van strafbare voortzetting. Er zijn voor zover bekend echter nog geen rechterlijke uitspraken over strafbare voortzetting van een door de civiele rechter verboden OMG.

Hoe biedt het voorliggende wetsvoorstel een bijdrage aan het voorkomen dat leden van OMG's een nieuwe soortgelijke organisatie kunnen oprichten?

De strafrechter zal, zowel bij het civiele als bij het bestuurlijke verbod, deelneming aan een nieuwe organisatie die in feite niet meer is dan een voortzetting van de oude organisatie aanmerken als strafbare voortzetting. Daarbij kan onder andere worden gekeken naar de identiteit van de (bestuurs-)leden, de ideologie en het doel van de organisatie, de werkzaamheid en de uiterlijke kenmerken (gelijkende naam, logo's, herkenningstekens). Ook spelen een rol of een organisatie vlak na het verbod wordt opgericht en wie de nieuwe organisatie heeft opgericht.

In de memorie van toelichting wordt geschreven dat het bij strafbare voortzetting ook kan gaan om het afpersen met gebruik van clubsymbolen. Valt hieronder ook het blijven dragen van bepaalde organisatie gerelateerde kleding en symbolen?

Dat kan inderdaad het geval zijn.

Wat wordt precies bedoeld met afpersing? Hoe gaat dit gehandhaafd worden?

Met afpersing wordt het strafbare feit zoals omschreven in artikel 317 Sr bedoeld. De handhaving zal net zoals bij ieder strafbaar feit volgens de lijn van opsporing en vervolging plaatsvinden. Overigens mag aangenomen worden dat in geval van afpersing door een lid van een verboden OMG zowel de afpersing zelf als de strafbare voortzetting ten laste gelegd zullen worden.

Worden met het bestuursrechtelijk verbod de gevolgen van een dergelijk verbod duidelijk voor gemeenten om op te treden?

De handhaving van een bestuurlijk verbod zal in eerste instantie geschieden via de lijn van strafbare voortzetting, dus door de politie en het OM. Zie daarvoor het antwoord op vragen van leden van de VVD-fractie in paragraaf 6.6. Behalve tegen strafbare voortzetting kan ook tegen OMG's worden opgetreden ter handhaving van de openbare orde op grond van de Politiewet 2012, de Gemeentewet en APV-bepalingen, bijvoorbeeld door het sluiten van een pand of het uitvaardigen van een gebiedsverbod. Ook kan de gemeente gebruikmaken van de mogelijkheden van de Wet bibob (Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur).

Het voorstel van de initiatiefnemers om de maximale straf voor het voortzetten van de werkzaamheden van een verboden organisatie te verhogen en de geldboete te verhogen zou ook kunnen passen in het civielrechtelijke verbod.

Verder stellen de initiatiefnemers voor om de maximale straf voor het voortzetten van de werkzaamheden van een verboden organisatie te verhogen van één naar twee jaar en een geldboete van de derde categorie naar de vierde categorie te verhogen. De aan het woord zijnde leden willen weten waarom is gekozen voor een strafverhoging. Wat voor straffen worden nu gegeven bij artikel 140 Sr? Is het zo dat rechters nu niet uit de voeten kunnen met de huidige strafmaxima?

De voorgestelde strafverzwaring past bij de ernst van het feit en vergroot de preventieve en repressieve werking. De initiatiefnemers kunnen de door de leden van de SP-fractie gevraagde informatie over de straffen bij voortzetting van een door de civiele rechter verboden rechtspersoon niet geven: er zijn tot nu toe voor zover bekend nog geen straffen opgelegd voor strafbare voortzetting van een civielrechtelijk verboden OMG of gelijkaardige organisatie. Er is tot nu toe nog maar één onherroepelijk civiel verbod van een OMG (Catervarius), maar voor zover bekend heeft dat nog niet geleid tot (een vervolging voor) strafbare voortzetting.

Daarnaast geven de initiatiefnemers aan dat onderzoekers concluderen dat de overheid nauwelijks kan optreden nadat een motorclub is verboden en daarom adviseren ze de wet aan te passen om dit wel mogelijk te maken. De initiatiefnemers schrijven dat zij verwachten dat de onderhavige wet met bovenstaande toelichting daaraan tegemoetkomt. De leden van de SP-fractie zouden graag willen weten waaruit dat blijkt. Hoe lost de nieuwe wetgeving dit probleem op?

Het voorliggend wetsvoorstel lost dat op verschillende manieren op. Zo zorgt het ervoor dat overtreding van het bestuurlijke verbod meteen strafbaar is en niet pas als het verbod onherroepelijk is geworden. Verder maakt de bepaling over het toerekenen van gedragingen aan de organisatie (art. 2 lid 2) het verbieden van een OMG beter toepasbaar. En ook de verhoging van de strafmaat en de mogelijkheid van voorlopige hechtenis dragen bij aan een effectiever optreden tegen OMG's.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen naar de uitwerking van de handhaving van het verbod. Quasi organisaties vallen, volgens de memorie van toelichting, ook onder de strafbare voortzetting van het bestuurlijk verbod. Hoe zou deze strafbare voortzetting kunnen worden gehandhaafd op een wijze dat wordt voorkomen dat steeds nieuwe quasi-organisaties worden opgezet wanneer de vorige is opgedoekt?

De initiatiefnemers zouden de leden van de ChristenUnie-fractie graag willen verwijzen naar het antwoord op gelijkaardige vragen van de leden van de SP-fractie hierboven.

6.7 Voorlopige hechtenis

De leden van de SP-fractie vragen aandacht voor het capaciteitsprobleem bij de politie. Om strafbare voortzetting op te sporen en voorlopige hechtenis als middel in te zetten is het noodzakelijk dat er voldoende opsporingscapaciteit is bij de politie. Waarom kost dit nieuwe wetsvoorstel, waarmee het voortzetten van een organisatie met een cultuur van wetteloosheid strafbaar wordt, geen extra capaciteit bij de politie en het OM volgens de initiatiefnemers?

Politie en OM maken inmiddels al veel werk van het civiele verbod van OMG's. De introductie van het bestuurlijk verbod leidt voor hen niet tot meer werk omdat een OMG doorgaans maar één keer hoeft te worden verboden en het in de rede ligt dat OMG's straks bestuurlijk worden verboden. Mogelijk leidt introductie van het bestuurlijk verbod voor het

OM tot minder werk nu een deel van die werklast verschuift naar het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Wel kan de onmiddellijke handhaafbaarheid van het bestuurlijk verbod leiden tot vervroeging van het capaciteitsbeslag op politie en OM ten behoeve van opsporing en vervolging. Maar dat geldt natuurlijk alleen voor de OMG's die straks, bij inwerkingtreding van het bestuurlijk verbod, nog niet (onherroepelijk) zijn verboden door de civiele rechter.

6.8 Ontbinding van de bestuurlijke verboden rechtspersoon

De leden van de D66-fractie lezen dat de initiatiefnemers niet bevreesd zijn dat een verzoek van de verboden organisatie om de werking van het verbodsbesluit te schorsen een grote kans van slagen heeft. Zij hebben immers geregeld dat de beschikking tot ontbinding pas in werking treedt zodra zij onherroepelijk is geworden. Kunnen de initiatiefnemers bevestigen dat – net als bij de civielrechtelijke verbod – de verbodenverklaring geen civielrechtelijke gevolgen heeft?

Ja, dat kunnen de initiatiefnemers bevestigen. Net zoals in het geval van een civiel verbod zijn er bij het bestuurlijk verbod geen onherroepelijke civielrechtelijke gevolgen totdat het verbod onherroepelijk is geworden. Bij beide verboden is wel onderbewindstelling mogelijk, maar dat is geen maatregel met onomkeerbare civielrechtelijke gevolgen.

Verwachten de initiatiefnemers dat de rechter een verzoek tot onderbewindstelling van de verboden organisatie zal inwilligen nu dat wel zou kunnen leiden tot onomkeerbare gevolgen en die onderbewindstelling toch in samenhang moet worden gezien met de verbodenverklaring?

Zoals de initiatiefnemers in antwoord op bovenstaande vraag van leden van de D66-fractie al antwoorden, kent het bestuurlijk verbod evenmin als het civiele verbod onomkeerbare gevolgen. Bij beide verboden is onderbewindstelling mogelijk waarbij sprake is van het omkeerbare gevolg dat de verboden organisatie hooguit tijdelijk niet geheel vrij is om over haar bezittingen te beschikken.

Welke tijdswinst ten opzichte van het civielrechtelijk verbod verwachten de initiatiefnemers in het geval het verbodsbesluit door de voorzieningenrechter wel wordt geschorst? Deze leden vragen zich voorts af of het niet denkbaar is dat de bestuursrechter toch tot schorsing zal overgaan, ook al zijn er geen (civielrechtelijke) onomkeerbare gevolgen, omdat de verboden organisatie op andere manier zwaar wordt getroffen door een verbod.

De initiatiefnemers zouden de leden van de D66-fractie voor het antwoord op deze vraag graag verwijzen naar hun antwoord op gelijkaardige vragen over de tijdswinst zoals gegeven in paragraaf 5 hierboven.

De bestuursrechter kan inderdaad ook al zijn er geen onomkeerbare gevolgen een bestuurlijk verbod schorsen, bijvoorbeeld omdat hij in tegenstelling tot de Minister geen noodzaak tot een verbod in het belang van de openbare orde ziet of omdat hij van mening is dat er geen sprake is van een cultuur van wetteloosheid. Daarbij zal de bestuursrechter het belang van de desbetreffende organisatie en het belang om de maatschappij op korte termijn te beschermen tegen nieuwe ernstige misdrijven tegen elkaar moeten afwegen.

6.9 Informatievoorziening

De leden van de CDA-fractie lezen dat via algemene maatregel van bestuur een grondslag zal worden geformuleerd voor informatiedeling die nodig is voor het uitoefenen van een verbodsbevoegdheid. Zij vragen de initiatiefnemers hoe dit zich verhoudt tot het wetsvoorstel gegevensuitwisseling samenwerkingsverbanden.

Het in voorbereiding zijnde wetsvoorstel voor een Wet gegevensuitwisseling samenwerkingsverbanden (WGS) creëert wettelijke grondslagen voor het verstrekken van persoonsgegevens aan een bij amvb aangewezen samenwerkingsverband (van bestuursorganen en eventueel ook private partijen), voor de verwerking van die gegevens binnen het verband, en voor de verstrekking van de resultaten (van de verwerking binnen het verband) aan de deelnemers van het verband en aan derden. Dat alles «voor zover dat noodzakelijk is voor de vervulling van een bij algemene maatregel van bestuur uitdrukkelijk omschreven, welbepaald en gerechtvaardigd doel van zwaarwegend algemeen belang met betrekking tot:

- a. het voorkomen van onrechtmatig gebruik van overheidsmiddelen en overheidsvoorzieningen en het bevorderen dat aan wettelijke verplichtingen wordt voldaan tot betaling van belastingen, retributies en rechten bij in- en uitvoer;*
- b. het uitoefenen van toezicht op de naleving van wettelijke voorschriften;*
- c. het handhaven van de openbare orde of veiligheid, of*
- d. het voorkomen, opsporen en vervolgen van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen» (artikel 2 WGS consultatieversie).*

Aangezien (de leden van) OMG's stelselmatig strafbare feiten plegen, is voorstelbaar dat te zijner tijd (in een amvb op grond van de WGS) een samenwerkingsverband wordt aangewezen waarbinnen ook persoonsgegevens (mogen) worden verwerkt van leden van OMG's.

Ook na inwerkingtreding van de WGS is, buiten de context van zo'n samenwerkingsverband, voor het verwerken van bijzondere of strafrechtelijke persoonsgegevens ten behoeve van een bepaalde wet (zoals de Wbvo) echter een expliciete wettelijke grondslag in die wet nodig. Daarin voorziet art. 8 Wbvo.

7. Consultatie

De leden van de VVD-fractie vragen of de initiatiefnemers het standpunt delen dat dit wetsvoorstel wel degelijk effectiever optreden mogelijk maakt in plaats van het alternatieve traject om artikel 2:20 BW aan te passen, aangezien het proces van artikel 2:20 BW veel langer duurt omdat het OM dan om een verbod moet verzoeken bij de rechter.

De initiatiefnemers delen dit standpunt van de leden van de VVD-fractie. Zie nader het antwoord op de vraag in paragraaf 5 van de leden van de GroenLinks-fractie over doorlooptijden.

De leden van de SP-fractie vragen of de initiatiefnemers de adviezen van de politie, het OM, de rechtspraak, gemeenten, de NOvA en van strafrechtadvocaten met de beantwoording mee kunnen sturen.

Aan dit verzoek van de leden van de SP-fractie komen de initiatiefnemers graag tegemoet. De door hen ontvangen reacties zijn als bijlage bij de nota naar aanleiding van het verslag gevoegd.¹

Kuiken
Van Toorenborg
Van Wijngaarden
Van der Graaf
Van der Staaij

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer