
Vergaderjaar 2020 - 2021

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)

C MEMORIE VAN ANTWOORD
Ontvangen 13 januari 2021

Hierbij bled ik u, mede namens mijn mede-initiatiefnemers, de memorie van antwoord aan ten behoeve van de behandeling van ons initiatiefwetsvoorstel in uw Kamer. Het betreft het initiatiefvoorstel-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, 35079).

Ik zie uit naar de behandeling van het voorstel in uw Kamer.

i.o.
Attje Kuiken

Met belangstelling hebben wij kennis genomen van het voorlopig verslag van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid van 30 oktober 2020 over het initiatiefvoorstel. In deze memorie van antwoord beantwoorden wij de aan ons gestelde vragen. Hierbij houden wij de volgorde van het voorlopig verslag aan. De tekst van het voorlopig verslag is schuin gedrukt en de vragen zijn genummerd. De vragen 8, 9, 18, 20 en 47 worden of zijn beantwoord bij brief van de Minister voor Rechtsbescherming.

1. Inleiding

*De leden van de **VVD**-fractie hebben met waardering kennisgenomen van het initiatiefvoorstel. Criminele motorbendes veroorzaken al jaren veel overlast, plegen grof geweld in de openbare ruimte en faciliteren zware criminaliteit. De gecoördineerde integrale aanpak van deze clubs heeft geleid tot diverse successen waaronder verschillende rechterlijke verboden. Omdat zo'n civielrechtelijk verbod opgeschort kan worden door eventueel bezwaar en beroep, ontbreekt het de overheid nog aan een instrument om voldoende snel en slagvaardig op te kunnen treden. Daarom staat de VVD-fractie positief ten opzichte van de door het initiatiefvoorstel gecreëerde mogelijkheid om de minister van Rechtsbescherming de bevoegdheid te geven om ondermijnende organisaties en dan specifiek Outlaw Motorcycle Gangs (hierna: OMG's) te kunnen verbieden. Zo'n bestuurlijk verbod heeft wel onmiddellijke werking.*

De leden van de VVD-fractie realiseren zich dat dit een vergaande bevoegdheid betreft. Mede gezien de fundamentele opmerkingen van de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: Afdeling) heeft de VVD-fractie nog wel enkele vragen aan de initiatiefnemers.

*De leden van de **GroenLinks**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het initiatiefvoorstel. Zij waarderen de intenties van de initiatiefnemers om de aanpak van de ondermijnende cultuur van wetteloosheid bij verenigingen zoals OMG's te versterken, maar hebben veel vraagtekens bij de gekozen weg.*

*Met belangstelling hebben de leden van de fractie van **D66** kennisgenomen van het initiatiefwetsvoorstel en de onderliggende stukken. Zij hebben naar aanleiding daarvan nog een aantal vragen.*

*De leden van de fractie van de **PvdA** hebben met interesse kennisgenomen van het onderhavige initiatiefwetsvoorstel. Deze leden hebben nog enkele vragen aan de indieners en een vraag aan de regering.*

*De leden van de **PVV**-fractie hebben kennisgenomen van het initiatiefwetsvoorstel en hebben hierover een aantal vragen.*

*De leden van de **SP**-fractie willen hun inbreng beginnen met het complimenteren van de leden kuiken, Van Toorenborg, Van der Graaf en Van der Staaij met het initiatief dat zij hebben genomen. Het eigen initiatief van leden van het parlement om een initiatiefwetsvoorstel in te dienen getuigt van een levende democratie. De leden van de SP fractie hebben bij het voorliggende initiatiefvoorstel nog enige opmerkingen en hebben ook nog enkele vragen over het initiatiefvoorstel.*

*De leden van de fractie van de **ChristenUnie** hebben met belangstelling kennisgenomen van het initiatiefwetsvoorstel. Deze leden ondersteunen van harte de wens van de initiatiefnemers om voortwoekerende zware criminaliteit die zich genesteld heeft in organisaties en de samenleving ontworcht daadwerkelijk te weren. Tegelijk ondersteunen deze leden het belang van de klassieke grondrechten, in dit geval de vrijheid van vergadering en de vrijheid van vereniging. Deze afweerrechten van de burger jegens de overheid noodzaken tot een zeer zorgvuldige afweging indien besloten wordt tot het inperken daarvan in het belang van de openbare orde. De leden van de fractie van de ChristenUnie stellen enkele vragen over de weging van de betrokken grondrechten, de effectiviteit en de reikwijdte van het voorliggende voorstel en de positie van het lokaal bevoegd gezag. Enkele van deze vragen stellen zij ook aan de regering.*

*De leden van de **SGP**-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het voorstel om een wettelijk bestuurlijk verbod mogelijk te maken voor organisaties die een cultuur van wetteloosheid propageren. Zij vinden het een goede zaak dat dit wetsvoorstel snel en effectief optreden tegen onder meer OMG's mogelijk maakt. Deze positieve grondhouding tegenover een bestuurlijk verbod*

plaatsen deze leden in het licht van het gegeven dat tot nu het bestaande civielrechtelijke en strafrechtelijke spoor onvoldoende effectief lijkt. Zij willen hierover enkele nadere vragen stellen, met name ook naar aanleiding van enkele aangenomen amendementen.

Nut en noodzaak

*1. De leden van de **GroenLinks**-fractie merken op dat inmiddels twee andere wetsontwerpen aanhangig zijn bij de Eerste, respectievelijk Tweede Kamer die raken aan het onderhavige wetsvoorstel, te weten de Verruiming mogelijkheden tot het verbieden van rechtspersonen en de Versterking strafrechtelijke aanpak ondermijnende criminaliteit.¹ In hoeverre zit er overlap in de verschillende wetsvoorstellen, en in hoeverre zijn ze complementair? Verdient het geen aanbeveling de wetsvoorstellen in deze Kamer in hun onderlinge samenhang te beoordelen?*

1. Elk van deze wetsvoorstellen gaat over het tegengaan van ondermijning van de Nederlandse samenleving (door criminaliteit of door radicale antidemocratische krachten), en de voorgestelde wijzigingen zijn complementair:

- dit wetsvoorstel introduceert de mogelijkheid van een *bestuursrechtelijk* verbod van criminele motorbendes en vergelijkbare organisaties die de samenleving ondermijnen door het stimuleren en faciliteren van zware criminaliteit;
- wetsvoorstel 35 366 bevat diverse wijzigingen van het bestaande *civielrechtelijke* verbod van rechtspersonen, met name ter bescherming van de democratische rechtsstaat;
- wetsvoorstel 35 564 beoogt om de *strafrechtelijke* aanpak van ondermijnende criminaliteit te versterken, onder meer door faciliterende criminaliteit strenger te bestraffen.

De samenhang tussen de eerste twee wetsvoorstellen is al meerdere malen aan de orde geweest bij hun parlementaire behandeling tot nu toe. Daaruit blijkt overigens dat een beoordeling van de samenhang goed mogelijk is zonder de wetsvoorstellen gezamenlijk te behandelen.

2. Kunnen de initiatiefnemers nog eens uiteenzetten wat de belangrijkste toegevoegde waarde van het onderhavige wetsvoorstel is? De voornoemde leden begrijpen dat dit vooral is gelegen in de te behalen tijdswinst bij een bestuurlijk verbod, dat immers met onmiddellijke ingang kan worden opgelegd. Zijn er naast de te behalen tijdswinst nog andere redenen?

2. De te behalen tijdswinst is inderdaad de belangrijkste meerwaarde van dit wetsvoorstel. Het voortzetten van de werkzaamheid van de rechtspersoon na een door de rechtbank uitgesproken civielrechtelijk verbod is immers pas strafbaar als dat verbod onherroepelijk is geworden. Dat betekent dat de leden van een verboden 'outlaw motorcycle gang' (OMG) hun activiteiten kunnen voortzetten zolang de fases van hoger beroep en eventueel cassatie bij de Hoge Raad niet zijn afgerond. Het gevolg daarvan is dat zij nog jarenlang de verboden en ontbonden rechtspersoon als vehikel kunnen blijven gebruiken voor hun maatschappij-ontwrichtende werkzaamheden.

Om het civielrechtelijke verbod effectiever te maken, introduceert het regeringswetsvoorstel de mogelijkheid dat de rechtbank bij de verbodenverklaring de betrokkenen in het belang van de openbare orde beveelt om bepaalde maatregelen te nemen of gedragingen na te laten, uiterlijk totdat het verbod onherroepelijk is geworden. Overtreding van zo'n bevel is strafbaar.² Die aanvulling van het civielrechtelijke verbod komt tegemoet aan de behoefte om eerder na een verbodenverklaring strafrechtelijk te kunnen optreden, maar neemt niet weg dat de betrokken gedragingen pas strafbaar zijn als de rechtbank het verbodsverzoek van het OM heeft behandeld, de rechtspersoon heeft verboden en de ordemaatregel heeft opgelegd. Dat kost meer tijd dan de Minister voor Rechtsbescherming naar verwachting nodig zal hebben om een bestuurlijk verbod op te leggen, ná de in beide gevallen noodzakelijke dossiervorming door de politie en het OM. Zo zijn er bijna negen maanden verstreken tussen het verzoek van het OM om Satudarah te verbieden en de verbodsbeschikking van de rechtbank.³ Ook de minister zelf gaat ervan uit dat het bestuurlijk

¹ Kamerstukken 35 366; Kamerstukken 35 564.

² Zie in wetsvoorstel 35 366 de voorgestelde artikelen 2:20, vijfde en zesde lid, BW en 184a, tweede lid, Wetboek van Strafrecht (Sr).

³ Verzoek ingediend op 29 september 2017, verbod opgelegd bij beschikking van 18 juni 2018, zie ECLI:NL:PHR:2020:593, punt 1.2 en 1.7.

verbod sneller zal zijn, ook na de invoering van de door de regering voorgestelde wijzigingen van het civielrechtelijke verbod.⁴

Een voordeel van het bestuurlijk verbod is ook dat het de mogelijkheid biedt om de betrokkenen niet vooraf te horen. Op die manier kan worden voorkomen dat de OMG nog maatregelen kan treffen om zich aan de werking van het voorgenomen verbod te onttrekken of om de gevolgen daarvan te beperken, bijvoorbeeld door bezittingen weg te sluisen. De minister is niet verplicht om de belanghebbenden vooraf te horen als de vereiste spoed zich daartegen verzet of als het met de beschikking beoogde doel slechts kan worden bereikt als de belanghebbenden daarvan niet reeds tevoren in kennis zijn gesteld (artikel 4:11 Awb).

Een derde reden dat dit wetsvoorstel meerwaarde heeft, is dat het bestuurlijk verbod ook kan worden opgelegd aan organisaties die geen rechtspersoon zijn.⁵

Een vierde reden dat dit wetsvoorstel meerwaarde heeft, is dat het de criteria voor een verbod en voor het toerekenen aan de organisatie van gedragingen van leden, ter codificatie van de rechtspraak en in het belang van de rechtszekerheid in de wet vastlegt in een vorm die is toegesneden op OMG's en vergelijkbare organisaties.⁶

*3. De initiatiefnemers introduceren met hun wetsvoorstel een bestuurlijk instrumentarium om bepaalde rechtspersonen te laten verbieden en ontbinden. Met dit instrumentarium, aan de minister toegekend, zijn er dus drie juridische mogelijkheden om de betreffende rechtspersonen aan te pakken, te weten ook het civielrechtelijk verbod, door de rechter op te leggen, en de strafrechtelijke aanpak. De leden van de **D66**-fractie zouden het op prijs stellen als de initiatiefnemers in een schema zouden willen verduidelijken wat de voor- en nadelen van elk van de drie methoden zijn. Wat is de meerwaarde van het door hen voorgestelde bestuurlijk traject, nu uit de jurisprudentie blijkt dat de civielrechtelijke aanpak steeds sneller en effectiever werkt?*

3. Het strafrecht is onmisbaar om op te kunnen treden tegen strafbare feiten van individuele leden, maar dat leidt niet tot een verbod van de OMG. Wat nu voorligt, is een voorstel voor de introductie van een bestuurlijk verbod naast het bestaande civielrechtelijke verbod. Het gaat dus niet om een keuze tussen het bestuurlijk verbod en het civielrechtelijke verbod op grond van een vergelijking van de voor- en nadelen van beide instrumenten. Het gaat om de vraag of het wenselijk is om naast het bestaande civielrechtelijke verbod een nieuw instrument te introduceren in de vorm van een bestuurlijk verbod specifiek voor OMG's en vergelijkbare organisaties. De meerwaarde van het bestuurlijk verbod zit met name in de snelheid waarmee de maatschappij-ontwrichtende activiteiten van deze organisaties een halt kan worden toegevoerd en de mogelijkheid om de OMG niet vooraf te horen, zie het antwoord op vraag 2. Inderdaad laat de jurisprudentie van de laatste jaren zien dat OMG's ook civielrechtelijk verboden kunnen worden, maar niet dat die aanpak steeds sneller werkt. Zo is er in de Satudarah-zaak ruim drie jaar verstreken tussen het verzoek van het OM aan de rechtbank en de verwerping van het beroep in cassatie door de Hoge Raad.⁷

*4. De leden van de **PvdA**-fractie merken op dat de Wijziging van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek ter verruiming van de mogelijkheden tot het verbieden van rechtspersonen onlangs in behandeling is gesteld bij de Eerste Kamer.⁸ Dit voorstel betreft, evenals het Initiatiefwetsvoorstel bestuurlijk verbod ondermijnende organisaties, het verbieden van rechtspersonen die de rechtsorde ondermijnen. Deze leden merken op dat zowel de indieners als de regering de wetsvoorstellen cumulatief achten. Achten de indieners een onderling samenhangende beoordeling zinvol?*

4. Zie het antwoord op vraag 1.

5. Tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer wierpen de indieners het beeld op van deze wet als extra instrument in de gereedschapskist. Ervan uitgaande dat het wetsvoorstel met nummer 35 366 wordt aangenomen, wat kan dan met dit wetsvoorstel feitelijk

⁴ Verslag wetgevingsoverleg 5 oktober 2020, Kamerstukken II 2020/21, 35 366, nr. 11, p. 39.

⁵ Zie nader paragraaf 5.3 van de memorie van toelichting, Kamerstukken II 2018/19, 35 079, nr. 3, p. 7.

⁶ Zie het voorgestelde artikel 2, eerste lid (verbod), en derde lid (toerekening).

⁷ ECLI:NL:HR:2020:1789. Zie ook ECLI:NL:PHR:2020:593, punt 1.2 en 1.7.

⁸ Kamerstukken 35 366.

worden bereikt dat niet met wetsvoorstel 35 366 kan? Kunnen de indieners (nogmaals) de toegevoegde waarde van dit wetsvoorstel schetsen aan de hand van voorbeelden ten opzichte van de huidige situatie en ten opzichte van de situatie die ontstaat als wetsvoorstel 35366 is aangenomen?

5. Zie het antwoord op vraag 2: de meerwaarde zit met name in de snelheid waarmee de maatschappij-ontwrichtende activiteiten van deze organisaties een halt kan worden toegeroepen en de mogelijkheid om de OMG niet vooraf te horen. Dat geldt ook in de situatie die ontstaat als wetsvoorstel 35 366 is aangenomen.

*6. Indien de huidige procedure te tijdrovend is, dan dient die naar de mening van de **SP**-fractieleden te worden verbeterd en niet via een omweg te worden omzeild. Waarom hebben de leden deze optie niet gekozen? Waarom is niet gewacht op de naderende jurisprudentie van de Hoge Raad over de civiel opgelegde verboden van de OMG's? Terecht merken de initiatiefnemers in de beantwoording in de Tweede Kamer op dat een wettelijke verankering van wanneer gedragingen aan een organisatie kunnen worden toegerekend gewenst is en dat het aan de wetgever is om deze principiële keus te maken. Zou daarmee, zo vragen de voornoemde leden, een codificatie van de aanstaande jurisprudentie niet meer voor de hand hebben gelegen? Indien de leden met hun voorstel bedoelen nu al een invulling aan de toerekenbaarheid te geven, hoe beoordelen zij dan een mogelijke afwijkende invulling die de Hoge Raad kan geven? Met andere woorden, komt het voorstel niet ontijdig, zo vragen de leden nu er belangrijke jurisprudentie aanstaande is.*

6. Voor het antwoord op de vraag naar de mogelijkheden van versnelling van de huidige procedure verwijzen wij naar de brief van de Minister voor Rechtsbescherming van 6 april 2020⁹ en naar de nota naar aanleiding van het verslag bij het regeringsvoorstel tot wijziging van het bestaande civielrechtelijke verbod. Daarin is door de Minister voor Rechtsbescherming uitgebreid toegelicht op welke wijze het voorstel tot aanpassing van artikel 2:20 BW leidt tot versnelling, en welke beperkingen daaraan zitten.¹⁰

De reden dat wij niet hebben gewacht op de rechtspraak van de Hoge Raad is de urgentie van het OMG-probleem. Recent heeft de Hoge Raad het beroep in cassatie van Satudarah verworpen.¹¹ Dat is goed nieuws voor de bestrijding van OMG's, maar het maakt dit wetsvoorstel niet overbodig. Zie ook het antwoord op vraag 2.

De voorgestelde criteria voor het toerekenen van gedragingen aan de OMG zijn gebaseerd op de jurisprudentie van de rechtbanken en gerechtshoven over een civielrechtelijk verbod van OMG's, waaronder de verbodsbeschikking van de rechtbank Den Haag van 18 juni 2018 in de zaak-Satudarah.¹² Die uitleg is overeind gebleven in de beschikking van het gerechtshof Den Haag van 18 juni 2019¹³ en in de beschikking van de Hoge Raad van 13 november 2020. De voorgestelde criteria zijn dus te beschouwen als een codificatie van de rechtspraak.

7. Hoe past dit wetsvoorstel in de brede aanpak ondermijning die op komst is? Zou het niet beter zijn het huidige wettelijk systeem te verbeteren als onderdeel van die bredere aanpak, zo vragen de leden.

7. Dit wetsvoorstel maakt al enkele jaren deel uit van de brede aanpak ondermijning, zie bijvoorbeeld bijlage 2 (Overzicht ondermijningswetgeving) bij de jongste voortgangsbrief van de Minister van Justitie en Veiligheid.¹⁴ Ook bij de partners verenigd in het Landelijk Strategisch Overleg integrale aanpak OMG's bestaat al lange tijd de wens tot het invoeren van de mogelijkheid

⁹ Brief over vragen uit de 1e termijn behandeling voorstel van Wet bestuurlijk verbod ondermijnende organisatie, kenmerk 2863397. De brief krijgt waarschijnlijk het ondernummer 28, in Kamerstukken 35 079. Zie https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/35079_initiatiefvoorstel_kuiken.

¹⁰ Kamerstukken II 2019/20, 35 366, nr. 6, p. 2-3 (antwoord op een vraag van leden van de GroenLinks-fractie).

¹¹ ECLI:NL:HR:2020:1789.

¹² ECLI:NL:RBDHA:2018:7183.

¹³ ECLI:NL:GHDHA:2019:1451.

¹⁴ Kamerstukken II 2020/21, 29 911, nr. 292.

van een bestuurlijk verbod met onmiddellijke rechtskracht als onderdeel van de bredere aanpak van OMG's.¹⁵

8. De leden van de fractie van de **ChristenUnie** zien dat organisaties waar structureel en in georganiseerd verband zware criminaliteit voorkomt meestal niet uitsluitend binnen onze landsgrenzen opereren. Zij vragen de regering om inzicht te geven in welke middelen de minister voor Rechtsbescherming nu (en vervolgens met dit wetsvoorstel) heeft om in internationaal verband en in het bijzonder met buurlanden op te trekken tegen deze vormen van criminaliteit. Zij vragen welke samenwerking er momenteel is, met welke landen dit vooral noodzakelijk is en of daar versterking nodig is.

9. Zij vragen de regering ook om inzicht te geven of er nu materieel dezelfde maatregelen kunnen worden genomen door Nederland en de buurlanden. Deze leden vragen dit met het oog op een onbedoeld waterbedeffect.

Fundamentele stelselaanpassing

10. De Afdeling acht het wetsvoorstel niet in strijd met de Grondwet of het internationale recht om niet de rechter, maar het bestuur de bevoegdheid te geven om verenigingen te verbieden. Maar, stelt de Afdeling, een dergelijke keuze is wel een fundamenteel andere dan de keuze die de Nederlandse wetgever eerder heeft gemaakt. De initiatiefnemers beperken zich in hun reactie tot de constatering dat het bestuurlijk verbod niet in de plaats van, maar naast het bestaande stelsel komt.¹⁶ De leden van de **VVD**-fractie zijn het daarmee eens, maar vragen de initiatiefnemers of de opmerking van de Afdeling dat het een fundamenteel andere keuze daarmee is weerlegd?

10. Het argument dat het bestuurlijk verbod niet in de plaats van, maar naast het bestaande stelsel komt, is niet het enige argument waarmee de initiatiefnemers in het nader rapport reageren op deze stelling van de Afdeling. Het nader rapport wijst er ook op dat de keuze voor een bestuurlijk verbod, dat snel kan worden opgelegd en onmiddellijke werking heeft, wordt gerechtvaardigd door de ernst van de maatschappelijke gevolgen van OMG's. Verder wijst het nader rapport erop dat tegen het verbod uiteraard bestuursrechtelijke rechtsbescherming openstaat. De rechter heeft dus ook bij het bestuurlijk verbod het laatste woord. Ten slotte wijst het nader rapport erop dat de wetgever er vaker voor kiest om naast een rechterlijk instrument ook een bestuurlijk instrument te leggen. Zo kennen zowel het strafrecht als het bestuursrecht mogelijkheden tot het beperken van de vrijheid van beweging door middel van een gebiedsverbod, meldplicht of uitreisverbod.

In aanvulling op het nader rapport en meer expliciet in reactie op het gestelde fundamentele karakter van de door hen gemaakte keuze, wijzen wij er nog op dat de keuze die de wetgever eerder heeft gemaakt, dateert uit de tijd dat er nog geen volwaardige bestuursrechtelijke rechtsbescherming bestond (1939).¹⁷ Mede doordat Nederland inmiddels beschikt over een volwaardige en laagdrempelige bestuursrechtspraak is het verantwoord om het bestuur zo'n ingrijpende bevoegdheid te geven: zodra de OMG een bezwaarschrift heeft ingediend tegen het verbod, kan de OMG de bestuursrechter verzoeken om het verbod te schorsen. Bovendien heeft het verbod geen onomkeerbare gevolgen, omdat de rechtspersoon pas wordt ontbonden als de ontbindingsbeschikking onherroepelijk is geworden.

11. In zijn advies bij het wetsvoorstel heeft de Afdeling er op gewezen dat het recht van vereniging een grondrecht is wat niet lichtvaardig kan worden ingeperkt. Om deze reden heeft de wetgever er altijd voor gekozen om de beslissing een vereniging te verbieden neer te leggen bij de rechter, en niet bij het bestuur. Het onderhavige wetsvoorstel betekent dat er een fundamenteel andere keuze wordt gemaakt in de bescherming van het recht van vereniging; een keuze die onvoldoende wordt onderbouwd, aldus de Afdeling. De leden van de **GroenLinks**-fractie zouden graag van de initiatiefnemers vernemen in hoeverre zij het met de Afdeling eens zijn dat het onderhavige

¹⁵ Voortgangsrapportage Outlaw Motorcycle Gangs 2019 Landelijk Strategisch Overleg integrale aanpak OMG's, Bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 29 911, nr. 280.

¹⁶ Kamerstukken II 2018/19, 35 079, nr. 5.

¹⁷ In die zin ook P.A.M. Mevis, 'Strafrecht en het verbieden van rechtspersonen; misdrijven tegen de democratische rechtsorde', DD 2019/40, p. 515, en A.N. Kesteloo, 'Verbod op motorclubs: een tussenstand', TPWS 2018/77, p. 190.

wetsvoorstel een fundamentele wijziging behelst van de wijze waarop in Nederland het recht van vereniging kan worden beperkt.

11. Zie het antwoord op vraag 10.

12. *Hebben de initiatiefnemers naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling nagegaan of het niet beter zou zijn om de civielrechtelijke procedure waarbij de rechter een verbod kan opleggen zodanig aan te passen dat de gewenste snelheid daarin een plaats kan krijgen, bijvoorbeeld door het treffen van voorlopige voorzieningen door de rechter? De leden vernemen graag de afwegingen die hieromtrent door de initiatiefnemers zijn gemaakt.*

12. Het regeringsvoorstel tot wijziging van het civielrechtelijke verbod bevat een dergelijke voorlopige voorziening, in de vorm van de in het antwoord op vraag 2 besproken "ordemaatregel". In dat antwoord is uitgelegd waarom het bestuurlijk verbod ook na de invoering van de door de regering voorgestelde wijzigingen van het civielrechtelijke verbod sneller zal zijn. Zie het antwoord op vraag 6 voor andere mogelijkheden van versnelling van de huidige procedure.

13. *Meer in zijn algemeenheid vragen de leden zich af of de initiatiefnemers van oordeel zijn dat het boeken van tijdswinst voldoende reden is voor ene drastische inperking van grondrechten (proportionaliteit) en of zij hebben onderzocht of er minder ingrijpende manieren zijn om tijdswinst te behalen (subsidiariteit)? Indien zij hier geen onderzoek naar heeft gedaan vernemen de leden graag of de leden hier alsnog toe bereid zijn?*

13. Het verbieden van een organisatie is een drastische inperking van grondrechten, maar de keuze dat dit grondrecht kan worden ingeperkt heeft de wetgever al lang geleden gemaakt.¹⁸ Wij zien de introductie van de mogelijkheid om OMG's naast civielrechtelijk ook bestuursrechtelijk te verbieden, niet als een verdere inperking van grondrechten. De te behalen tijdswinst voorkomt dat de verboden organisaties langer met hun maatschappij-ontwrichtende activiteiten kunnen doorgaan. Dit rechtvaardigt naar onze mening het feit dat een bestuurlijk verbod eerder in werking kan treden dan een civiel verbod.

Het belangrijkste verschil is de rechtsbescherming achteraf, in plaats van vooraf. En bestuursrechtelijke rechtsbescherming heeft bovendien nog het voordeel van haar laagdrempeligheid. Zie het antwoord op vraag 6 voor de vraag of de huidige procedure kan worden versneld.

14. *Het advies van de Afdeling benoemt dat de keuze om ook een bestuursrechtelijk instrument tot inperking van het grondrecht op vereniging wettelijk te verankeren een fundamenteel karakter geeft aan de voorgestelde wijziging. Naast civielrechtelijk, is nu ook bestuursrechtelijke inperking mogelijk. De Afdeling ziet dat dit ook in andere landen passend binnen de eisen van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM) kan, maar merkt desondanks wel op dat hiermee een fundamentele wissel genomen wordt. De leden van de fractie van de **ChristenUnie** zouden hier graag een nadere reflectie op ontvangen van de indieners, die meer principieel motiveert waarom deze bestuursrechtelijke aanvulling en daarmee beide routes (civiel- en bestuursrechtelijk) nu noodzakelijk worden geacht.*

14. Zie het antwoord op vraag 10.

Besluit van de minister

15. *De leden van de fractie van **D66** merken op dat onderdeel c van het voorgestelde artikel 2, eerste lid, benoemt dat de samenleving 'of delen daarvan' ontwricht moeten worden wil de verbodsbepaling door de minister kunnen worden toegepast. Zouden de initiatiefnemers willen uitleggen waarom de verbodsbepaling aan de minister wordt toegekend, in het geval de betreffende rechtspersoon die ontwrichtende werking laat zien in een deel van de samenleving? Was het niet logischer geweest, zo vragen de leden van de D66-fractie, om eenzelfde verbodsbepaling eveneens toe te kennen aan de Commissaris van de Koning en/of de Burgemeester, onder het motto 'lokaal/regionaal waar het kan, landelijk waar het moet'.*

¹⁸ Wet van 22 april 1855, Stb. 1855, 32. De keuze om de civiele rechter de bevoegdheid te geven om te verklaren dat een vereniging "verboden is, als strijdig met de openbare orde" dateert uit 1939 (Wet van 3 maart 1939, Stb. 1939, 200).

15. Het verbieden van een OMG of van een daarmee vergelijkbare organisatie is een maatregel met landelijk effect. Alleen al daarom ligt het voor de hand om de beslissing daarover op nationaal niveau neer te leggen. Daar komt bij dat het om een ingrijpende bevoegdheid gaat die een beperking inhoudt van grondrechten. Ook om die reden is het gewenst om de verbodsbevoegdheid in één hand te leggen, omdat daarmee uniforme toepassing beter is gewaarborgd. Overigens opereren OMG's doorgaans zelf al op bovenlokaal niveau. Wanneer de activiteiten van een OMG zich voornamelijk in slechts één of enkele gemeenten concentreren, dan ligt het uiteraard voor de hand dat de minister overleg pleegt met de burgemeesters van die gemeente(n) over een voorgenomen verbod.

16. De leden van de PvdA-fractie vragen de initiatiefnemers op welke wijze de samenloop tussen de civiele en de bestuurlijke weg geregeld is anders dan de wettelijke verplichting om voorafgaande aan de bestuurlijke weg het College van procureurs- generaal te raadplegen? Zijn er situaties denkbaar waarin het onwenselijk is om de bestuurlijke weg te verkiezen voor de civielrechtelijke? Zo ja, welke waarborgen zijn er om deze onwenselijkheid te voorkomen?

16. De belangrijkste waarborg is dat de bestuurlijke weg alleen openstaat als is voldaan aan de criteria die zijn vermeld in het eerste lid van artikel 2 en de organisatie bovendien niet valt onder een van de uitzonderingen die zijn genoemd in artikel 3. Wanneer daaraan is voldaan, is er ook alle reden om snel in te grijpen en dan ligt de bestuurlijke weg alleen al daarom dus voor de hand. Is niet aan alle criteria voldaan of valt de betrokken organisatie onder een van de uitzonderingen van artikel 3, dan staat de bestuurlijke weg niet open. De civielrechtelijke weg kan dan soms nog wel openstaan. Wanneer gerede twijfel bestaat of is voldaan aan de wettelijke eisen voor een bestuurlijk verbod, dan is het onwenselijk om de bestuurlijke weg te kiezen en kan om die reden aan de civielrechtelijke weg de voorkeur worden gegeven. Uiteindelijk zal de rechter de toepassing ervan kunnen toetsen.

17. De leden lezen in de beantwoording van vragen van leden van de Tweede Kamer door de indieners tijdens de plenaire behandeling aldaar, dat de bestuursrechter altijd volledig moet toetsen (en niet marginaal) op grond van artikel 6 van het EVRM ter vaststelling van civil rights and obligations. Dat artikel eist in zo'n geval een full jurisdiction.¹⁹ Kunnen de indieners dit laatste begrip toelichten? Gaat dit over de mogelijkheid het hele besluit aan een rechterlijk oordeel te kunnen onderwerpen of over de indringendheid van deze rechterlijke toets of over beide? Kunnen de indieners toelichten hoe de eveneens in Europese jurisprudentie ingevulde margin of appreciation die iedere lidstaat heeft bij de invulling van het EVRM in de toetsing is verdisconteerd? Is er volgens de indieners nog discretionaire ruimte voor het bestuur of betreft het hier een gebonden beslissing? En in het geval van dit laatste moet worden uitgegaan, hoe verhoudt deze gebonden beslissing zich dan tot de open normen die in het wetsvoorstel zijn opgenomen? En in het geval er wel discretionaire ruimte bestaat voor het bestuur, moet de bestuursrechter deze dan niet respecteren (de marginale toets)? En als er bij bestuursrechtelijke toetsing toch sprake mocht zijn van een marginale toets, hoe waarden de indieners deze toets ten opzichte van de civielrechtelijke (meer) volle toets?

17. Het voorgestelde artikel 2, eerste lid, bevat een zogenoemde 'kan-bepaling'. De minister kan een organisatie in de gegeven omstandigheden verbieden. Hij is daar niet toe verplicht. Dat betekent dat het hier om een discretionaire bevoegdheid van de minister gaat. Een gebonden beslissing zou in dit geval ook niet mogelijk zijn, omdat de criteria waaraan moet zijn voldaan niet zo vergaand geoperationaliseerd kunnen worden dat elke beslissingsruimte voor de minister daaruit verdwenen zou raken. Dat de minister beslissingsruimte heeft, wil niet zeggen dat de bestuursrechter terughoudend toetst. In kwesties zoals deze, die vallen onder de reikwijdte van artikel 6 van het EVRM, kan de rechter alle feitelijke en juridische aspecten van een beslissing betrekken in zijn oordeelsvorming en dus ook de evenredigheid ervan in de gegeven omstandigheden indringend aan zijn oordeel onderwerpen. Dat is wat het Europese Hof voor de Rechten van de Mens verstaat onder het begrip 'full jurisdiction'. Het begrip 'margin of appreciation' gaat niet over de relatie tussen rechter en bestuur, maar over de relatie tussen het EVRM en de wetgeving in de aangesloten landen. Het verdrag schrijft geen

¹⁹ Handelingen II 2019-2020, nr. 85, item 12, p.2.

uniforme vertaling van de grondrechten in de aangesloten landen voor, maar laat hun een bepaalde marge om daaraan binnen hun eigen rechtsorde gestalte te geven.

18. De leden van de PvdA-fractie vragen aan de regering of zij het daar willen brengen dat het College van procureurs-generaal bij het uitbrengen zijn advies aan de minister gemotiveerd wil betrekken of dit college de voorkeur geeft aan de bestuurlijke route, dan wel aan de civiele, dan wel aan beide en indien de laatste twee voorkeuren het geval zijn, aangeven of en binnen welke termijn de officier van justitie een vordering bij de civiele rechter zal indienen?

19. De leden van de **SP**-fractie zijn niet overtuigd door de beantwoording in de Tweede Kamer van de vragen over de neutraliteit van de minister.²⁰ In antwoord op vragen van onder andere de SP-fractieleden zeggen de indieners dat de neutraliteit geborgd is door de criteria die in de wet zijn vastgelegd. De leden zien de in het initiatiefvoorstel vastgelegde criteria echter als onvoldoende concreet. Zo wordt in het voorstel gesproken over het creëren, bevorderen of in stand houden van een cultuur van wetteloosheid, door het stelselmatig plegen van strafbare feiten. Daarnaast moet sprake zijn van een daadwerkelijk en ernstige aantasting van als wezenlijk ervaren beginselen van de Nederlandse rechtsorde en de Nederlandse samenleving, of delen daarvan, moeten worden ontwricht of kunnen worden ontwricht. De leden van de SP-fractie lezen hierin slechts subjectieve criteria die afhankelijk zijn van de tijdsgeest en onderhevig zijn aan individuele emotionele beleving. Het zijn open normen die de neutraliteit van een bestuurlijk verbod van dit voorstel moeten dragen. De leden voorzien discussie over ieder van de criteria wanneer een minister hierover moet oordelen, vanwege de subjectieve aard van de criteria die door een ieder anders kunnen worden ervaren en ingevuld. Graag zien de leden een reactie van de indieners op de subjectiviteit van de voorgestelde criteria, ook gelet op de opmerkingen van de Afdeling die aangeeft dat criteria voldoende precies en concreet moeten zijn.²¹

19. De eisen dat een organisatie, wil die in aanmerking komen voor een verbod, een daadwerkelijke en ernstige aantasting moet vormen van als wezenlijk ervaren beginselen van de Nederlandse rechtsorde en de Nederlandse samenleving of delen daarvan moet ontwrichten of kunnen ontwrichten, zijn ontleend aan de staande jurisprudentie over het civielrechtelijke rechtspersonenverbod. Die jurisprudentie zal daarmee ook leidend zijn bij de interpretatie van deze beginselen. De rechtspraak heeft laten zien dat een dergelijke interpretatie heel wel mogelijk is zonder daarbij onderhevig te raken aan individuele emotionele beleving. Datzelfde geldt onzes inziens voor de extra eis die dit wetsvoorstel stelt: het creëren, bevorderen of in stand houden van een cultuur van wetteloosheid door het stelselmatig plegen van strafbare feiten. De criteria zijn bovendien cumulatief, zodat tegelijk en in samenhang aan alle criteria moet zijn voldaan. Ten slotte kan de onafhankelijke rechter de toepassing ervan volledig toetsen. Een en ander betekent dat er onzes inziens voldoende waarborgen bestaan tegen lichtvaardige of willekeurige toepassing van de verbodsbevoegdheid. De opmerking van de Afdeling advisering, waarnaar deze leden verwijzen, heeft juist al geleid tot aanmerkelijke aanpassing en amendering van het wetsvoorstel op dit punt.

20. De leden van de fractie van de **ChristenUnie** lezen dat dit instrument naast de civielrechtelijke mogelijkheid van artikel 2:20 BW zal functioneren.²² Zij vragen de regering te verhelderen op welk moment de minister voor Rechtsbescherming zal kiezen voor de inzet van de Wet bestuurlijk verbod ondermijnende organisaties en wanneer het civielrechtelijke spoor zal worden doorlopen. Zij vragen de regering daarbij tevens in te gaan op de bezwaar- en beroepsmogelijkheden van het voorliggende wetsvoorstel en te preciseren welke eisen dit stelt aan het besluit.

21. Het wetsvoorstel legt een grote bevoegdheid bij de minister om aan de hand van de criteria te beoordelen of een verbod noodzakelijk is. De leden van de **SGP**-fractie vragen in hoeverre de minister hierbij nog met andere voorwaarden rekening moet houden dan de criteria die genoemd worden in artikel 2 van het wetsvoorstel.

21. Naast de criteria die zijn genoemd in het eerste lid van artikel 2, zal de minister in elk geval ook hebben na te gaan of de betrokken organisatie niet valt onder een van de in artikel 3 vermelde uitzonderingen. Verder zal hij zich bijvoorbeeld dienen af te vragen of een verbod voldoende

²⁰ Handelingen II 2019-2020, nr. 85, item 12, p. 1.

²¹ Kamerstukken II 2018/19, 35 079, nr. 7, p. 12.

²² Kamerstukken II 2019/20, nr. 29.

toegevoegde waarde heeft naast eventuele andere maatregelen in het kader van de integrale aanpak van ondermijnende organisaties.

22. De leden van de SGP-fractie begrijpen de keuze die via amendement nummer 25 gemaakt is om het college van procureurs-generaal te horen over een voorgenomen verbod.²³ Volgens de toelichting bij dat amendement is het 'moeilijk voorstelbaar' dat het besluit op iets anders is gebaseerd dan op informatie van de politie en het Openbaar Ministerie. Deze leden vragen zich af wat de uiteindelijke betekenis van dit amendement is. Betekent dat bij een negatief advies er ook niet rechtsgeldig overgegaan kan worden tot een verbod door de minister of betekent dit slechts een verzwaarde motiveringsplicht voor de minister?

22. Het tweede lid van artikel 2 schrijft voor dat de minister het College van procureurs-generaal hoort voordat hij het verbodsbesluit neemt. Hiermee is een extra zorgvuldigheidseis ingebouwd bij het toepassen van deze bevoegdheid en wordt bovendien verzekerd dat het verbod niet onbedoeld een strafrechtelijk onderzoek doorkruist. Deze bepaling over het horen van het College bepaalt niet dat de instemming van het College is vereist. Evenmin is sprake van een advies of oordeel van het College over het al dan niet toepassen van de bestuurlijke bevoegdheid. Wel moet van het horen en van de reactie van de minister een schriftelijke weergave worden gemaakt, die moet worden opgenomen in het dossier.

Reikwijdte

23. In de stukken geven de initiatiefnemers aan dat het hun bedoeling is met hun voorstel effectief op te kunnen treden tegen OMG's, zo constateren de leden van de D66-fractie. Het wetsvoorstel ziet toe op alle rechtspersonen, zelfstandige eenheden, organisaties of samenwerkingsverbanden die aan de in de voorgestelde wettekst vermelde criteria voldoen en is dus breder geformuleerd. Kunnen de initiatiefnemers een aantal concrete voorbeelden noemen van organisatorische verbanden behalve de OMG's die ook met behulp van hun voorstel kunnen worden aangepakt?

23. Het klopt dat de omschrijving in het wetsvoorstel niet beperkt is tot OMG's. Alle organisaties die voldoen aan het samenstel van criteria dat is genoemd in het eerste lid van artikel 2, en die in die zin met OMG's vergelijkbaar zijn, komen in beginsel voor een verbod in aanmerking. Mocht bijvoorbeeld een club van voetbalsupporters of van vechthondenbezitters zich zodanig ontwikkelen dat die met een OMG vergelijkbaar is en niet kan worden aangemerkt als politieke partij, kerkgenootschap of vakbond, dan kan die eveneens worden verboden. De voorgestelde criteria zijn echter streng en wij zouden op dit moment in Nederland geen concrete voorbeelden daarvan weten te noemen.

24. In artikel 2, lid 3 beschrijven de initiatiefnemers welke gedragingen kunnen worden toegerekend aan de rechtspersoon. De leden van de D66-fractie vragen de initiatiefnemers, kennisgenomen hebbend van de jurisprudentie op dit punt, of zij van mening zijn dat de volgende casus onder de reikwijdte van hun voorstel valt. Een motorclub heeft een bestuur en enkele tientallen leden. Twee of drie van die leden plegen stelselmatig ernstige strafbare feiten, in het tenue van de motorclub en zijn bij de slachtoffers herkenbaar als lid van de motorclub. Uit angst voor represailles zwijgen de slachtoffers. Het bestuur en de andere leden weten niets van deze criminaliteit en hadden dat ook niet kunnen weten. Er is dus geen sprake van 'dulden'. Zijn de gedragingen van de individuele leden voldoende voor de minister om toch tot een verbod van de motorclub over te gaan?

24. Gedragingen van individuele leden kunnen aan de organisatie worden toegerekend in de gevallen, genoemd in het derde lid van artikel 2. Daarvoor is onder andere nodig, dat de club de betrokken gedragingen duldt of er op andere wijze niet doeltreffend tegen optreedt. Hiervan kan inderdaad geen sprake zijn in het geval, dat geen van de andere leden van de club van de gedragingen zelfs maar heeft kunnen weten, zoals de vragenstellers suggereren. De strafbare feiten waarvoor dat geldt, kunnen dan dus niet aan de club worden toegerekend en zijn dus ook niet voldoende om tot een verbod van de club te besluiten. Wel kunnen de betrokken leden uiteraard individueel strafrechtelijk worden vervolgd voor de door hen gepleegde strafbare feiten.

²³ Kamerstukken II 2019/20, nr. 25.

25. De leden van de **PvdA**-fractie hebben enkele vragen over de gerichtheid van het wetsvoorstel na amendering. Allereerst vragen deze leden of de onderdelen a, b, en c van het eerste lid van het tweede artikel alternatief of cumulatief zijn?

25. De drie criteria in het eerste lid van artikel 2 zijn cumulatief, wat kan worden afgeleid uit het woordje 'en' aan het eind van onderdeel b. Aan elk van de criteria moet dus zijn voldaan.

26. Kunnen de indieners voorts nog nader toelichten aan de hand van voorbeelden wat wordt verstaan onder 'dulden' en 'niet doeltreffend optreden' in artikel 2, derde lid? Op welke wijze moet de wetenschap van het gedrag kenbaar zijn? Is de enkele wetenschap van het gedrag genoeg voor 'dulden'? Doeltreffend optreden suggereert dat de organisatie verantwoordelijk is voor het resultaat van het optreden. Klopt dit? Wat is in dit verband doeltreffend? Het sturen van een brief aan de leden die het betreft waarin staat dat de handelingen moeten stoppen? Het royeren van de leden? Het melden van de gedragingen bij de politie?

26. Wanneer men binnen een club weet dat leden onder de vlag van de club ernstige strafbare feiten begaan en men daar niet serieus tegen optreedt of dit zelfs aanmoedigt en beloont, is sprake van dulden of niet doeltreffend optreden. Hoe in een gegeven situatie wel doeltreffend optreden er uitziet, valt moeilijk in zijn algemeenheid te zeggen. Het doel zal moeten zijn om herhaling te voorkomen en het moet aannemelijk zijn dat de daartoe ingezette middelen in de gegeven situatie toereikend zijn. Hierbij kan inderdaad worden gedacht aan het (al dan niet voorwaardelijk) royeren van de leden en het melden van de gedragingen bij de politie, en verder bijvoorbeeld aan het ontzeggen van de toegang tot de clublocaties en aan schorsing.

27. Het wetsvoorstel is gericht op de aanpak van OMG's, echter het laat ruimte ook andere organisaties te verbieden. De leden van de PvdA-fractie vragen de indieners om nogmaals toe te lichten welke organisaties dit kunnen zijn? Zou een organisatie die tot doel heeft het bevorderen van seks met minderjarigen bestuursrechtelijk ontbonden kunnen worden? Zo nee, waarom niet? Zo ja, kunnen de indieners aangeven of zij het wenselijk vinden dat de bestuursrechtelijke weg in een dergelijk geval (als eerste) wordt gebruikt? Zo nee, hoe wordt dit voorkomen? Zou een organisatie waarbinnen op grote schaal belastingontduiking wordt gefaciliteerd vallen onder de werking van deze wet?

27. Zie in algemene zin het antwoord op vraag 23. Wat betreft de door deze leden genoemde voorbeelden: wanneer zij daadwerkelijk zouden voldoen aan elk van de in artikel 2 genoemde criteria, dan zouden ze voor een bestuurlijk verbod in aanmerking kunnen komen. Uit de door deze leden gegeven summiere omschrijvingen kunnen wij dat niet zonder meer opmaken. Gelet op de criteria zijn bijvoorbeeld ook schaal en duur van de effecten van het optreden van een club op (delen van) de Nederlandse samenleving belangrijk bij de beoordeling van de vraag of een club voor een verbod in aanmerking komt.

28. De leden van de **PVV**-fractie merken op dat in de gewijzigde memorie van toelichting naar aanleiding van het advies van de Afdeling staat: "Het begrip "openbare orde" in artikel 8 van de Grondwet en in beide BW-bepalingen moet overigens worden onderscheiden van het begrip openbare orde in de zin van artikel 172 van de Gemeentewet. In de Gemeentewet gaat het bij "openbare orde" over een ordentelijk verloop van het maatschappelijk verkeer in de openbare ruimte. Bij het grondwettelijk openbare-ordebegrip gaat het om handelingen van rechtspersonen die een daadwerkelijke en ernstige aantasting vormen van als wezenlijk ervaren beginselen van het Nederlandse rechtsstelsel en die de samenleving (kunnen) ontwrichten. Als voorbeelden van dergelijke handelingen zijn onder andere genoemd: aantasting van de vrijheid van anderen of van de menselijke waardigheid, het gebruik van geweld tegen het openbare gezag of bedreiging daarmee, rassendiscriminatie of uitlatingen zoals het aanzetten tot haat."²⁴ Momenteel wordt onze samenleving door onder andere de media, politiek, onderwijs en bedrijfsleven onder grote druk gezet inzake de zogenaamde enorme racismeproblematiek in het Westen en de noodzaak om klimaatveranderingen tegen te gaan, omdat anders hel en verdoemenis de mensheid zal treffen. In hoeverre zijn er waarborgen dat organisaties straks niet worden vervolgd omdat zij alleen maar een andere visie hebben inzake genoemde "problemen" en deze uitdragen? En zijn deze waarborgen sterk genoeg wanneer ministers elkaar opvolgen? In hoeverre zijn er waarborgen die

²⁴ Kamerstukken II 2018/19, 35 079, nr. 7, p. 4

voorkomen dat organisaties worden vervolgd omdat 1) mensen, die niet verbonden zijn aan deze organisaties, wel in hun naam de openbare orde verstoren en 2) een beperkt aantal mensen die wel zijn verbonden aan deze organisaties de openbare orde verstoren?

28. Een bestuurlijk verbod is alleen mogelijk wanneer tegelijkertijd is voldaan aan elk van de criteria die zijn genoemd in het eerste lid van artikel 2 en toerekening van gedragingen van individuele personen aan een organisatie is alleen mogelijk als is voldaan aan elk van de criteria die zijn genoemd in het derde lid van dat artikel. Daarvan lijkt ons geen sprake in de door deze leden gegeven voorbeelden.

*29. Ten aanzien van de reikwijdte en de effectiviteit van het voorstel hebben de leden van de fractie van de **ChristenUnie** enkele vragen. Zij vragen of dit verbod bij organisaties met 'lokale chapters' alleen de landelijke rechtspersoon of ook de lokale chapters omvat. Indien dat laatste het geval is, vragen zij of het ook denkbaar is dat alleen bepaalde lokale afdelingen worden verboden. Zij ontleen deze gedachte aan de Duitse praktijk waarin sneller en veelomvattender, maar tegelijk ook met maatwerk, bijvoorbeeld gericht op lokale afdeling, wordt opgetreden.*

29. Voor de beantwoording van deze vraag is van belang hoe de relatie is tussen de verboden organisatie en de lokale 'chapters'. Wanneer de chapters in feite een onzelfstandig onderdeel uitmaken van de landelijke club, dan omvat het verbod ook hen. Is dat niet het geval, dan zal ten aanzien van hen, indien zij op zichzelf ook aan de wettelijke criteria voldoen, een zelfstandig verbodsbesluit kunnen worden genomen. Het antwoord op de vraag of sprake is van een onzelfstandig onderdeel of van een afzonderlijke organisatie, wordt in de jurisprudentie over artikel 2:20 BW onder andere beantwoord op grond van het al of niet hebben van een eigen bestuur, financiële huishouding of ledenadministratie.²⁵ Het alleen verbieden van een lokale afdeling is mogelijk wanneer deze kan worden aangemerkt als een afzonderlijke organisatie. Het wetsvoorstel is op dit punt vergelijkbaar met het Duitse Vereinsgesetz (artikel 3, derde lid).

30. Deze leden vragen de indieners in hoeverre het voorliggende voorstel vergelijkbaar is met de Duitse regelgeving en op welke punten een andere afweging is gemaakt. Zij vragen daarbij tevens te betrekken wat de reikwijdte van het voorstel is en zij denken daarbij onder andere aan clubhuizen, kleding en afficherende uitingen van de betreffende organisaties.

30. Het voorstel lijkt in diverse opzichten op het Duitse bestuurlijke verbod (Vereinsgesetz), bijvoorbeeld:

- het bestuurlijk verbod wordt opgelegd door een minister;
- ook niet-rechtspersonen kunnen bestuurlijk worden verboden;
- het verbod geldt ook voor onzelfstandige deelorganisaties (zie het antwoord op vraag 29);
- vergelijkbare criteria voor toerekening van gedragingen aan de organisatie;
- een politieke partij kan niet bestuurlijk verboden worden;
- het verbod heeft onmiddellijke werking en overtreding is onmiddellijk strafbaar;
- het maken van bezwaar en het instellen van beroep schorst de werking niet, maar de rechter kan het verbod schorsen.

Er zijn ook diverse verschillen, zoals:

- het wetsvoorstel geldt alleen voor OMG's en vergelijkbare organisaties; de reikwijdte van de Duitse wet is ruimer en lijkt meer op die van het Nederlandse civielrechtelijke verbod;
- de Duitse wet kent een zelfstandig verbod van het gebruik van 'kentekenen' van de verboden organisatie en geeft daarbij als voorbeeld vlaggen, insignes, uniformen, slogans en begroetingsvormen (Kennzeichenverbot); in Nederland valt het gebruik van dergelijke kentekenen onder het strafbare feit van artikel 140, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht (Sr) (voortzetting van de werkzaamheid van de verboden organisatie);
- op grond van de Duitse wet kan een organisatie al worden verboden als het doel of de werkzaamheid van de organisatie in strijd is met de strafwet; dat is een aanmerkelijk lagere drempel dan in het wetsvoorstel, zie de drie criteria van het voorgestelde artikel 2, eerste lid;
- de Duitse wet kent voor het verbieden van buitenlandse organisaties ruimere criteria dan voor Duitse organisaties; het wetsvoorstel maakt dat onderscheid niet;

²⁵ Hoge Raad 24 april 2020 (Bandidos), ECLI:NL:HR:2020:797; Hoge Raad 13 november 2020 (Satudarah), ECLI:NL:HR:2020:1789.

- op grond van de Duitse wet kan de rechter op verzoek van het bestuur het verhoor van getuigen, de inbeslagneming van bewijsmiddelen of een doorzoeking toestaan; bij dreigend gevaar kan het bestuur zonder rechterlijke machtiging overgaan tot inbeslagneming of doorzoeking; het wetsvoorstel voorziet niet in dergelijke onderzoeksbevoegdheden: volstaan kan worden met de bestaande bevoegdheden van de politie en het openbaar ministerie.

Onder strafbare voortzetting in de zin van artikel 140, tweede lid, Sr vallen alle werkzaamheden van de verboden organisatie, inclusief het gebruik van clubhuizen, het dragen van kenmerkende kleding en andere afficherende uitingen.

31. De leden van de fractie van de ChristenUnie zien dat burgemeesters geregeld via de Algemene Plaatselijke Verordening al een verbod op kleding, logo's en zo meer hebben neergelegd voor organisaties die verboden zijn op grond van artikel 2:20 BW. Zij vragen of dit noodzakelijk blijft bij een bestuursrechtelijk besluit tot een verbod.

31. Het zich in het openbaar manifesteren als leden van een verboden organisatie, bijvoorbeeld door het groepsgewijs rondrijden, gekleed in kenmerkende kleding met clublogo's, kan worden aangemerkt als het voortzetten van die organisatie. Onder het huidige recht is dat pas strafbaar vanaf het moment dat het organisatieverbod onherroepelijk is. Burgemeesters kunnen een nog niet onherroepelijke verbodenverklaring echter al wel aangrijpen als signaal om strenger op te treden tegen overlast die leden in clubverband plegen. Dat optreden is dan gebaseerd op de normale openbare-ordebevoegdheden van de burgemeester. Met het oog daarop hebben verschillende gemeenteraden daartoe in hun algemene plaatselijke verordeningen inderdaad nu al bepalingen opgenomen over het dragen van clubkleding met logo's. Op grond van dit wetsvoorstel zal de strafbaarheid van voortzettingshandelingen onmiddellijk intreden, zodra het verbodsbesluit van kracht is geworden. Wij verwachten daarom dat er dan minder behoefte zal bestaan aan dergelijke afzonderlijke bepalingen in gemeentelijke verordeningen.

Tijdwinst, onmiddellijke werking en onomkeerbare gevolgen

32. De VVD-fractieleden merken op dat de discussie over de tijdwinst van een bestuurlijk verbod ten opzichte van een civiel verbod zich in het behandelingstraject van het initiatiefvoorstel tot dusver langs twee lijnen heeft bewogen: kan de proceduuretijd bij het civiel verbod verkort worden en is de te verwachten tijdwinst bij het bestuurlijk verbod volgens het initiatiefvoorstel wel reëel?

De VVD-fractieleden zouden het zeer waarderen als de fase van bezwaar en beroep bij het civielrechtelijk verbod verkort zou kunnen worden, maar deelt de opvatting en de argumenten van de regering neergelegd in de brief van de minister van Rechtsbescherming van 6 april 2020.²⁶ Daarin worden zowel het schrappen van de eis dat een verboden verklaring onherroepelijk moet zijn uit artikel 140, lid 2 Sr als bekorting van de termijnen voor de procedure op grond van artikel 2:20 BW ontraden. De VVD-fractie wacht met belangstelling het door de minister aangekondigde voorstel voor rechterlijke bevelsbevoegdheid af.

De VVD-fractie stelt het op prijs als de initiatiefnemers nog eens in willen gaan op de door Afdeling geuite twijfels over de bij een bestuurlijk verbod te verwachten tijdwinst, met name waar de Afdeling verwacht dat een verzoek om schorsing als voorlopige voorziening van de betrokken organisatie bij de bestuursrechter een grote kans van slagen heeft.

32. De tijdwinst zit hem niet in de voorbereidingsfase. Een bestuurlijk verbod moet deugdelijk worden onderbouwd en daarom zal de dossieropbouw ten behoeve van een bestuurlijk verbod niet sneller gaan dan die ten behoeve van een vordering van het openbaar ministerie bij de rechtbank. Een deel van de tijdwinst zal wel kunnen zitten in de procedures van de rechtspraak. Wanneer de beschikbare rechtsgangen volledig worden benut, dan is de doorlooptijd bij een civiel verbod al gauw meer dan 3 jaar (dat was bijvoorbeeld het geval bij de beroepen tegen het verbod van Bandidos en Satudarah), terwijl dat bij een bestuurlijk verbod naar schatting circa 2 jaar is. De belangrijkste tijdwinst kan echter worden geboekt doordat bij het bestuurlijk verbod bezwaar en beroep geen schorsende werking hebben. De voortzetting van de werkzaamheid van de verboden

²⁶ Kamerstukken II 2019/20, 35 079, nr. 28.

organisatie wordt daardoor met onmiddellijke ingang strafbaar, zodat daartegen dus ook vanaf dat moment strafrechtelijk kan worden opgetreden. Desgevraagd kan de voorzieningenrechter een verbodsbesluit inderdaad schorsen door een daartoe strekkende voorlopige voorziening te treffen. De Afdeling advisering achtte de kans daarop groot, maar voerde in dat verband vooral aan dat de ontbinding van een rechtspersoon onomkeerbare gevolgen heeft. Dat laatste is weliswaar juist, maar daarom is die ontbinding in het wetsvoorstel ook uitgezonderd van de onmiddellijke werking. Een beschikking tot ontbinding treedt pas in werking wanneer zij onherroepelijk is geworden (artikel 5, tweede lid).

33. Het toerekenen van gedragingen van leden aan de te verbieden rechtspersoon is voor de leden van de VVD-fractie een essentieel onderdeel van het voorstel. De initiatiefnemers kiezen er in tegenstelling tot het advies van de Afdeling voor de criteria voor toerekening in de wet vast te leggen en niet aan de rechter over te laten. De leden van de VVD-fractie hebben in beginsel begrip voor die keuze, maar vragen de initiatiefnemers wat uitgebreider dan tot nu toe in te gaan op de argumenten van de Afdeling: het ontbreken van een relatie met de rechtsontwikkeling, de (vermeende) verruiming in het voorstel ten opzichte van de jurisprudentie en de voorkeur voor artikel 2:20 BW als middel.

33. Het voorgestelde artikel 2, derde lid, luidt: "Voor de toepassing van het eerste lid wordt een gedraging toegerekend aan de rechtspersoon, het lichaam of het samenwerkingsverband als de gedraging heeft plaatsgevonden in het georganiseerde verband van de rechtspersoon, het lichaam of het samenwerkingsverband en de rechtspersoon, het lichaam of het samenwerkingsverband de gedraging duldt of er op andere wijze niet doeltreffend tegen optreedt." De Afdeling advisering merkt in haar advies onder meer op dat het met het oog op de rechtsontwikkeling nadelig kan zijn om de criteria in de wet vast te leggen en niet aan de rechter over te laten. Tegenover dat potentiële nadeel staat echter het belang om in de tekst van de wet vast te leggen onder welke omstandigheden het voor toerekening *niet* vereist is dat het bestuur van de organisatie leiding heeft gegeven aan de gedraging of daartoe doelbewust gelegenheid heeft gegeven. In de Hells Angels-zaak oordeelde de Hoge Raad namelijk dat de gedragingen van leden van een rechtspersoon alleen aan die rechtspersoon kunnen worden toegerekend als (1) het bestuur daaraan leiding heeft gegeven of daartoe doelbewust gelegenheid heeft gegeven, of (2) op grond van bijzondere feiten en omstandigheden.²⁷ Het voorgestelde artikel 2, derde lid, ontnemt de organisatie de gelegenheid om al te gemakkelijk afstand te nemen van gedragingen van haar leden. Het feitelijk gedogen van gedragingen maakt de organisatie medeverantwoordelijk, ook als zij zelf niet uitdrukkelijk opdracht daartoe gaf of de gedraging niet expliciet goedkeurde.

Verder merkt de Afdeling in haar advies op dat de voorgestelde formulering lijkt te leiden tot een verruiming ten opzichte van de rechtspraak, waarin het aanmoedigen en stimuleren van (dreiging met) geweld en het plegen van strafbare feiten in groepsverband centraal worden gesteld. Wij beogen een verruiming van de toerekeningscriteria die de Hoge Raad hanteerde in de Hells Angels-zaak, maar niet een verruiming van de criteria die gehanteerd werden in de latere rechtspraak. Het aanmoedigen en stimuleren van (dreiging met) geweld en het plegen van strafbare feiten in groepsverband zit in het wetsvoorstel in de criteria van het eerste lid van artikel 2, met name in de eis dat de werkzaamheid van de organisatie een cultuur van wetteloosheid creëert, bevordert of in stand houdt door het stelselmatig plegen van strafbare feiten.

Ten slotte merkt de Afdeling op dat, voor zover een verduidelijking van de (in het kader van de procedure van artikel 2:20 BW ontwikkelde) criteria op het niveau van de wet al gewenst wordt geacht, aanpassing van artikel 2:20 BW daarvoor het aangewezen middel is. Wij lezen dit zó dat de Afdeling onze wens om voor het verbieden van OMG's andere toerekeningscriteria te hanteren dan de Hoge Raad deed in de Hells Angels-zaak, geen zelfstandig argument vindt voor de introductie van een bestuurlijk verbod. Wij zijn dat met de Afdeling eens. Wij zien met name de te behalen tijdwinst als de belangrijkste meerwaarde van dit wetsvoorstel, zeker nu de latere rechtspraak van de rechtbanken en gerechtshoven inmiddels door de Hoge Raad in stand is gelaten. Zie ook het antwoord op vraag 2.

34. De Afdeling heeft aangegeven de kans dat een verzoek om schorsing van een verbod door de bestuursrechter wordt toegewezen zeer groot te achten, gelet op het ingrijpende karakter en op

²⁷ ECLI:NL:HR:2009:BI1124, met name punt 3.6.

*het feit dat een onmiddellijk werkend bestuurlijk verbod onomkeerbare gevolgen heeft. De initiatiefnemers stellen zich op het standpunt dat een verbod zonder rechterlijke toetsing vooraf niet bezwaarlijk is omdat een verbodsbesluit geen onomkeerbare gevolgen heeft nu de beschikking tot ontbinding eerst in werking treedt wanneer zij onherroepelijk is geworden. De leden van de **GroenLinks**-fractie kunnen dit niet goed volgen. Er kunnen in de periode tussen het verbod en de onherroepelijke ontbinding toch gevolgen optreden die onomkeerbaar zijn? Indien de vereniging bijvoorbeeld beschikt over een clubhuis met een bar waar leden en niet-leden een drankje kunnen doen, kan een verbodsbesluit toch wel degelijk leiden tot onomkeerbare (financiële) gevolgen? En als ten gevolge van een verbod de verhuurder de huur van het clubhuis opzegt, is dat toch een onomkeerbaar gevolg van het verbod? Hoe beoordelen de initiatiefnemers in zulke gevallen de kans dat een verzoek om schorsing door de bestuursrechter zal worden gehonoreerd gezien de ingrijpende karakter van het verbod?*

34. Van onomkeerbaarheid is alleen sprake als het onmogelijk is om de eventuele gevolgen van het besluit later nog te herstellen. Volgens vaste jurisprudentie vormt een financieel belang op zichzelf geen reden om een besluit te schorsen, tenzij van een acute financiële noodsituatie sprake is.

35. De GroenLinks-fractieleiden merken op dat er geruime tijd kan liggen tussen het bestuursrechtelijke verbod van de rechtspersoon of het samenwerkingsverband en de onherroepelijke ontbinding ervan. In die periode is het enerzijds strafbaar om verenigingsactiviteiten te ontplooiën, maar zijn bestuurders nog wel in functie, moet er BTW-aangifte worden gedaan, moet de huur van een clubhuis worden betaald, moeten er kortom verenigingsactiviteiten worden ontplooid. Zijn bestuursleden strafbaar als zij aan deze verplichtingen voldoen? Graag een toelichting van de initiatiefnemers.

35. Strikt genomen vallen alle werkzaamheden van de verboden organisatie in deze periode onder strafbare voortzetting in de zin van artikel 140, tweede lid, Sr. De onmiddellijke strafbaarheid van de voortzetting van de werkzaamheid van de organisatie heeft tot doel dat een onmiddellijk einde komt aan de gewraakte gedragingen en de organisatie feitelijk uit de openbare ruimte verdwijnt. Wij gaan ervan uit dat zich in de praktijk geen probleem zal voordoen, gelet op de ruimte die het openbaar ministerie heeft om af te zien van vervolging in die gevallen waarin het dat opportuun acht.

*36. De **D66**-fractieleiden merken op dat de initiatiefnemers in artikel 5 regelen dat na het verbod de minister de bewuste rechtspersoon ook mag ontbinden. Het hoeft dus niet. Willen de initiatiefnemers aangeven welke activiteiten in naam van de verboden rechtspersoon mogen worden uitgeoefend (behalve in beroep gaan tegen de beschikking) voordat het tot ontbinding is gekomen? Of vallen alle activiteiten onder het strafrechtelijk verbod van artikel 11, lid 2 onder a van het wetsvoorstel? Ook willen de leden van de D66-fractie weten of het niet raadzamer is een verboden rechtspersoon altijd tegelijkertijd te ontbinden. Zo nee, waarom niet?*

36. Zie voor het antwoord op de eerste en tweede vraag het antwoord op vraag 35. De minister zal doorgaans een door hem verboden rechtspersoon ook ontbinden, en hij zal doorgaans beide besluiten ook tegelijkertijd nemen, maar als hij ervoor kiest om met het nemen van de ontbindingsbeschikking te wachten, dan houdt de kan-bepaling van artikel 5, eerste lid, rekening met de mogelijkheid dat ontbinding dan uiteindelijk niet meer nodig is, omdat de OMG na het verbod zelf al is overgegaan tot het opheffen van de rechtspersoon. Denkbaar is bijvoorbeeld dat de minister wacht met het nemen van de ontbindingsbeschikking totdat het verbod onherroepelijk is geworden, als op voorhand duidelijk is dat de rechtspersoon niet of nauwelijks beschikt over vermogen. In zo'n geval heeft het immers weinig nut om de goederen van de rechtspersoon onder bewind te stellen vooruitlopend op de inwerkingtreding van de ontbinding (artikel 6, eerste lid).

*37. Klassieke grondrechten wegen zwaar en kunnen enkel met terughoudendheid en zorgvuldigheid worden ingeperkt binnen de eisen die de Grondwet daaraan stelt. Terecht worden er vanuit het nationale en het internationale recht zware eisen gesteld aan het beperken of verbieden van een vereniging. De leden van de fractie van de **ChristenUnie** voelen met de indieners mee dat de huidige civielrechtelijke procedure tot nu toe tijdrovend is. Zij vragen de indieners of zij inzicht hebben welke oorzaken hieraan ten grondslag liggen. Zij vragen welke van deze oorzaken verband houden met de zware eisen die gesteld worden aan het beperken van deze grondrechten. Hoe wegen de initiatiefnemers deze oorzaken van de huidige civielrechtelijke procedure bij dit voorstel voor een bestuursrechtelijk instrumentarium? Bij welke aspecten zal opnieuw waakzaamheid*

geboden zijn om daadwerkelijk een effectiever instrument te hebben en op welke punten is simpelweg geen tijdswinst nodig omdat het om de inperking van grondrechten handelt?

37. De tijdrovendheid zit hem vooral in het feit dat voortzetting van de werkzaamheden van een verboden vereniging bij een civielrechtelijk verbod pas strafbaar wordt wanneer het verbod onherroepelijk is geworden. Bij het voorgestelde bestuurlijke verbod gaat die strafbaarheid onmiddellijk in. Voor het specifieke geval van OMG's en vergelijkbare organisaties hebben wij dat aanvaardbaar en zelfs wenselijk geoordeeld, gelet op de sterk ontwrichtende effecten die hun aanwezigheid kan hebben. In de voorbereidingsfase valt, als gezegd, geen tijdswinst te boeken, omdat ook een bestuurlijk verbod zeer degelijk moet worden voorbereid. De rechtsbeschermingsprocedures zijn in het bestuursrecht iets sneller, maar niet minder grondig. Zie over een en ander ook het antwoord op vraag 32.

*38. Over de beoordeling door de rechter stellen de leden van de **SGP**-fractie aan de orde dat het doorlopen van dit proces behoorlijk lang kan duren. Is het in de tussentijd door middel van de in het wetsvoorstel opgenomen mogelijkheid van bewind mogelijk om volledig te voorkomen dat bijvoorbeeld financiële middelen worden overgeheveld naar een andere organisatie? In hoeverre zijn er ook nog weer rechtsmogelijkheden om beslissingen van de bewindvoerder aan te vechten?*

38. Organen of vertegenwoordigers van een rechtspersoon die onder bewind is gesteld, kunnen geen geldige besluiten nemen of rechtshandelingen verrichten zonder voorafgaande goedkeuring of medewerking van de door de rechtbank aangewezen bewindvoerder (artikel 22 van Boek 2 BW). Een beschikking waarbij een bewindvoerder wordt aangewezen, wordt ingeschreven in de registers waarin de rechtspersoon is ingeschreven, zodat ook derden daarvan op de hoogte kunnen zijn. Een rechtshandeling die de rechtspersoon ondanks zijn uit het bewind voortvloeiende onbevoegdheid heeft verricht, is ongeldig vanaf het moment van inschrijving en ook al daarvoor, namelijk indien de wederpartij het bewind kende of behoorde te kennen. De rechter kan te allen tijde worden verzocht de onderbewindstelling te wijzigen of in te trekken. Tegen een onderbewindstelling staan de gewone rechtsmiddelen open.

Organisaties die niet bestuurlijk verboden mogen worden

*39. Het initiatiefvoorstel regelt dat bepaalde organisaties niet onder het bestuurlijk verbod vallen, omdat een verbod hiervan zozeer aan de grondrechten van meningsuiting en godsdienst raakt dat de weg via de civiele rechter meer aangewezen is. Hoewel de leden van de **VVD**-fractie een eind in kunnen meegaan in die beperking blijft het voor hen wel een dilemma of dit met een open of gesloten formulering (van de voorwaarden waar die organisaties aan moeten voldoen) in de wetstekst moet gebeuren. De initiatiefnemers kiezen in tegenstelling tot de Afdeling voor een open formulering. Een gesloten formulering – zeker waar het politieke partijen betreft – maakt het misschien voor een organisatie wel erg makkelijk onder een verbod uit te komen. Een open formulering brengt de minister in de lastige positie om te moeten beoordelen waar de grens ligt tussen politieke partijen en andere organisaties. De leden van de VVD-fractie worden graag nog eens meegenomen in de afwegingen van de initiatiefnemers.*

39. Een bestuurlijk verbod is niet mogelijk ten aanzien van een politieke partij, ook niet als die voor het overige aan alle gestelde criteria zou voldoen, dus bijvoorbeeld op grote schaal met knokploegen straatterreur zou uitoefenen. Dan kunnen een verbod en ontbinding alleen door de civiele rechter worden uitgesproken en bevolen. Dat is steeds ons uitgangspunt geweest. In het voorontwerp dat destijds in consultatie is gebracht, waren daarom organisaties uitgesloten die onder een krachtens de Kieswet geregistreerde benaming in de voorafgaande zes jaar ten minste eenmaal ergens aan een verkiezing hadden meegedaan.²⁸ Naar aanleiding van de in de consultatie ontvangen reacties hebben wij ons gerealiseerd dat deze precieze operationalisering van het begrip 'politieke partij' het wel erg eenvoudig zou maken voor OMG's of daarmee vergelijkbare organisaties om aan de werking van de wet te ontkomen. Het registreren van een benaming en het

²⁸ Zie <https://www.internetconsultatie.nl/bestuurlijkverbodrechtspersonen>, artikel 3, eerste lid: "Een beschikking op grond van artikel 2, eerste lid, wordt niet genomen ten aanzien van een rechtspersoon die met zijn conform artikel G 1, G 2, G 2a, G 3 of Q 6 van de Kieswet geregistreerde aanduiding boven de kandidatenlijst in de afgelopen zes jaren ten minste eenmaal heeft deelgenomen aan de verkiezingen van de gemeenteraad, de eilandsraad, het algemeen bestuur als bedoeld in artikel A 1 van de Kieswet, de provinciale staten."

indienen van een kandidatenlijst in een enkele gemeente zonder verder ook maar enige campagne te voeren of andere voor een partij kenmerkende activiteiten te ondernemen, zou daarvoor voldoende zijn, terwijl daarnaast alle energie gestoken zou kunnen blijven worden in de andere activiteiten van de club. Het wetsvoorstel zou de clubs daartoe als het ware uitnodigen, wat ook uit een oogpunt van het democratisch proces ongewenst zou zijn. De nu gekozen meer algemene formulering maakt het mogelijk om in voorkomend geval door dit soort evidente schijnconstructies en vermommingen heen te kijken, waarmee dus tevens het uitnodigend karakter op dit punt is vervallen. Bij elke twijfel zal de minister echter hebben af te zien van een bestuurlijk verbod en ligt de gang naar de civiele rechter voor de hand.

*40. In artikel 3 van het wetsvoorstel noemen de initiatiefnemers de uitzonderingen op de verbodsbepaling van artikel 2. De leden van de **D66**-fractie vragen of de initiatiefnemers een definitie van 'politieke partij' in de zin van dit wetsvoorstel willen geven. Hoe wordt voorkomen dat criminele organisaties die de samenleving willen ontwrichten zich vermommen als politieke partij en vervolgens een beroep doen op de uitzonderingsgrond?*

40. Zie het antwoord op vraag 39.

*41. In de gewijzigde memorie van toelichting naar aanleiding van het advies van de Afdeling staat: "in de wet expliciet te bepalen dat politieke partijen, kerkgenootschappen en vakbonden niet bestuursrechtelijk verboden kunnen worden;"²⁹ De leden van de **PVV**-fractie vragen wat de exacte invulling van "politieke partijen" is en aan welke organisatorische voorwaarden "politieke partijen" moeten voldoen om binnen de reikwijdte van dit initiatiefwetsvoorstel te vallen.*

41. Zie het antwoord op vraag 39. Het wetsvoorstel stelt geen organisatorische voorwaarden aan de organisatie van politieke partijen, willen zij onder de uitzonderingsbepaling vallen.

42. Daarnaast vragen zij wat de exacte invulling is van "kerkgenootschappen". Vallen daar ook op islam gebaseerde genootschappen onder?

40. Artikel 3, onderdeel c, spreekt van "een kerkgenootschap of een andere organisatie die gericht is op het belijden van een godsdienst of levensbeschouwing". Daaronder kunnen dus ook op de islam gebaseerde genootschappen vallen.

Cultuur van wetteloosheid

*43. Artikel 2, eerste lid van het wetsontwerp bepaalt dat een organisatieverbod noodzakelijk moet zijn 'in het belang van de openbare orde' en vereist daarnaast dat de betreffende organisatie 'een cultuur van wetteloosheid creëert, bevordert of in stand houdt'. De Afdeling merkt op dat dit criterium onvoldoende precies en concreet is in het licht van artikel 8 van de Grondwet. Hoewel de initiatiefnemers zowel schriftelijk als mondeling aanvankelijk hebben aangegeven een verdere precisering bezwaarlijk te vinden hebben zij uiteindelijk meegedeeld het amendement Groothuizen, waarin de tekst wel wordt gepreciseerd, een zinvolle toevoeging te vinden en het oordeel daarover aan de Kamer over te laten. Het amendement is met een ruime meerderheid aangenomen.³⁰ In het amendement wordt verduidelijkt dat de werkzaamheid van de organisatie in elk geval het stelselmatig plegen van strafbare feiten moet omvatten en dat die werkzaamheid een aantasting vormt van als wezenlijk ervaren beginsel van onze rechtsorde en onze samenleving of delen daarvan ontwricht of kan ontwrichten. In de schriftelijke reactie van de initiatiefnemers is niet inhoudelijk ingegaan op deze tekst.³¹ De leden van de **VVD**-fractie wil de initiatiefnemers uitnodigen dit alsnog te doen en daarbij ook in te gaan op het gevaar dat door deze formulering de mogelijkheden worden beperkt om tegen deze organisaties op te treden.*

43. Met het amendement-Groothuizen op stuk nummer 26 zijn de criteria die in de rechtspraak zijn ontwikkeld, preciezer in de wettekst vastgelegd. Het criterium van het voorgestelde artikel 2, eerste lid, onder a, dat de organisatie "een cultuur van wetteloosheid creëert, bevordert of in stand houdt door het stelselmatig plegen van strafbare feiten" is ontleend aan de rechtspraak over het civiele verbod van OMG's. Zo oordeelde de rechtbank in haar verbodenverklaring en ontbinding van

²⁹ Kamerstukken II 2019/20, nr. 7, p. 2.

³⁰ Kamerstukken II 2019/20, nr. 26.

³¹ Kamerstukken II 2019/20, nr. 27.

de OMG Bandidos: "De Bandidos typeren zichzelf als een MC met een cultuur van wetteloosheid, een "outlawcultuur". (...) Dat de cultuur van de wetteloosheid van de Bandidos niet alleen met de mond wordt beleden, maar dat er feitelijk ook een cultuur van wetteloosheid is, heeft het OM onderbouwd gesteld. Relatief veel Bandidos-leden zijn betrokken bij het plegen van (ernstige) strafbare feiten, vaak op het gebied van geweld, bedreiging, intimidatie en afpersing. De Bandidos accepteren dit soort gedrag en de inrichting van en regels binnen hun organisatie geven ook blijk van deze acceptatie."³² En in haar beschikking over Satudarah sprak de rechtbank over "een structureel aanwezige cultuur van het begaan van handelingen in strijd met de openbare orde, zoals het plegen van strafbare feiten", "een cultuur (...) waarbij het plegen van strafbare feiten wordt gestimuleerd" en "een cultuur waarin het plegen van strafbare feiten als respectabel gedrag wordt gezien".³³ Beide civiele verboden zijn in stand gebleven tot en met de Hoge Raad.³⁴ De criteria van het voorgestelde artikel 2, eerste lid, onder b en c ("een daadwerkelijke en ernstige aantasting vormt van als wezenlijk ervaren beginselen van de Nederlandse rechtsorde" en "de Nederlandse samenleving of delen daarvan ontwricht of kan ontwrichten"), zijn ontleend aan de uitleg die in de wetsgeschiedenis³⁵ en de rechtspraak van de Hoge Raad³⁶ is gegeven aan "in het belang van de openbare orde" in artikel 8 van de Grondwet en aan "in strijd is met de openbare orde" in artikel 2:20 BW. De toelichting bij het amendement legt uit dat de twee criteria het openbare-ordebegrip concretiseren en daarom in de plaats komen van de zinsnede "Als dat noodzakelijk is in het belang van de openbare orde" aan het begin van het eerste lid zoals dat door ons was voorgesteld.

Gezien deze rechtspraak is er geen reden om te vrezen dat door de nieuwe formulering de mogelijkheden worden beperkt om OMG's bestuurlijk te verbieden.

44. De leden van de **GroenLinks**-fractie merken op dat ten gevolge van een amendement de tekst van artikel 2, lid 1 onder a is gewijzigd. De wet stelt nu dat de minister een rechtspersoon of samenwerkingsverband kan verbieden "als de werkzaamheid van die rechtspersoon of dat samenwerkingsverband een cultuur van wetteloosheid creëert, bevordert of in stand houdt, door het stelselmatig plegen van strafbare feiten." De leden van de GroenLinks-fractie kunnen dit niet anders lezen dan dat het de rechtspersoon of het samenwerkingsverband is dat stelselmatig strafbare feiten moet plegen wil een verbod mogelijk zijn, en niet de individuele leden van de rechtspersoon of het samenwerkingsverband. Dit lijkt in strijd met de oorspronkelijke bedoeling van het wetsvoorstel. Graag een toelichting van de initiatiefnemers.

45. Het eerste lid van artikel 2 moet worden gelezen in samenhang met het derde lid van dat artikel. In dat derde lid is immers geregeld in welke gevallen gedragingen van individuele leden "voor de toepassing van het eerste lid" worden toegerekend aan de organisatie. In die gevallen worden de gedragingen dus aangemerkt als gepleegd door de organisatie. Op dit punt heeft het amendement dus niets veranderd.

45. Het verheugt de leden van de **D66**-fractie dat als gevolg van het amendement Groothuizen de voorgestelde wettekst in artikel 2 nader is geconcretiseerd. Onderdeel a van lid 1 van artikel 2 behelst nu twee elementen die min of meer hetzelfde beschrijven: 'een cultuur van wetteloosheid' en 'het stelselmatig plegen van strafbare feiten'. Is de voor een wettekst tamelijk ongrijpbare formulering van 'een cultuur van wetteloosheid' nog wel nodig, nu de wettekst ook rept over het stelselmatig plegen van strafbare feiten? Kunnen de initiatiefnemers aangeven wat de verschillen zijn tussen beide begrippen?

Was het niet voor diegenen die de wettekst lezen, duidelijker en herkenbaarder geweest als in het artikellid de formuleringen uit de jurisprudentie ter invulling van het containerbegrip 'cultuur van wetteloosheid' waren overgenomen: 'gedragingen die door hun ernst, aantal of tijdsduur een wezenlijke aantasting van de veiligheid of vrijheid van derden inhouden'?

45. Juist het vereiste van "een cultuur van wetteloosheid" beperkt de reikwijdte van het wetsvoorstel tot OMG's en vergelijkbare organisaties. Enkel het stelselmatig plegen van strafbare

³² ECLI:NL:RBMNE:2017:6241 (Bandidos).

³³ ECLI:NL:RBDHA:2018:7183 (Satudarah).

³⁴ ECLI:NL:HR:2020:797 (Bandidos) en ECLI:NL:HR:2020:1789 (Satudarah).

³⁵ Kamerstukken II 1984/85, 17 476, nrs. 5-7, p. 3.

³⁶ HR 26 juni 2009, ECLI:NL:HR:2009:BI1124 (Hells Angels Northcoast Harlingen) en HR 18 april 2014, ECLI:NL:HR:2014:948 (Vereniging Martijn).

feiten onderscheidt de OMG immers niet of nauwelijks van de omschrijving van een criminele organisatie in artikel 140, eerste lid, Sr: "een organisatie die tot oogmerk heeft het plegen van misdrijven". In de rechtspraak worden "cultuur van wetteloosheid" en het stelselmatig plegen van strafbare feiten weliswaar aan elkaar gerelateerd, maar tegelijk ook van elkaar onderscheiden. Dat is bijvoorbeeld duidelijk te zien in de uitspraak van de rechtbank over Bandidos.³⁷ De rechtbank constateerde daarin om te beginnen dat die club een cultuur had waarin men zichzelf typeerde als wetteloos en waarin het plegen van ernstig geweld werd gestimuleerd en beloond. Vervolgens stelde de rechtbank vast dat de wetteloosheid ook feitelijk bleek te bestaan, gezien het aantal leden dat was betrokken bij ernstige strafbare feiten. Zowel de cultuur als het daaruit volgende gedrag typeerde de rechtbank als structureel en daarom achtte zij een verbod op zijn plaats om de samenleving te beschermen. Dat het bovendien moet gaan om gedragingen die door hun ernst, aantal of tijdsduur een wezenlijke aantasting inhouden van de veiligheid of vrijheid van derden, is een vereiste dat al voortvloeit uit de onderdelen b en c van het eerste lid van artikel 2. Dat hoefde daarom niet ook nog een keer in onderdeel a te worden verwerkt.

46. Onderdeel b van het voorgestelde artikel 2, eerste lid benoemt de 'als wezenlijk ervaren beginselen van de Nederlandse rechtsorde'. De leden van de D66-fractie vragen de initiatiefnemers een aantal voorbeelden van dit soort beginselen te noemen die onder de reikwijdte van het wetsvoorstel zullen vallen.

46. Hierbij moet vooral worden gedacht aan de vrijheid en veiligheid van leden van de samenleving.

*47. De leden van de fractie van de **ChristenUnie** hebben in de afgelopen jaren steeds meer gezien hoe de positie van de burgemeester onder druk komt te staan als hij ingrijpt bij een cultuur van wetteloosheid die zich in zijn gemeente nestelt. Zij onderstrepen het belang van stevige en goede ondersteuning van bestuurders die hierin moedig in de frontline optreden. Veel burgemeesters hebben juist daarom gevraagd om een uitbreiding van de mogelijkheden om de groeiende overlast van bendes aan te pakken. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen de regering om expliciet de positie van de burgemeester en zijn mogelijkheden om lokaal op te treden te betrekken bij de evaluatie van deze wet.*

48. Het wetsvoorstel maakt een verbod mogelijk indien de rechtspersoon een cultuur van wetteloosheid creëert, bevordert of in stand houdt door het stelselmatig plegen van strafbare feiten. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen hoe dit aspect gewogen wordt bij de toepassing van het verbod. Het geheel van het wetsvoorstel lezend zal niet gedacht worden aan verkeersovertredingen maar daadwerkelijk zware criminaliteit. Kunnen de initiatiefnemers meer inzicht verschaffen of zij alle of juist bepaalde categorieën van strafbare feiten voor ogen hebben bij toepassing van dit verbod?

48. De criteria die zijn genoemd in artikel 2, eerste lid, zijn cumulatief. Het moet dus niet alleen gaan om het creëren, bevorderen of in stand houden van een cultuur van wetteloosheid door het stelselmatig plegen van strafbare feiten, maar de activiteiten van de organisatie moeten tevens een daadwerkelijke en ernstige aantasting vormen van als wezenlijk ervaren beginselen van de Nederlandse rechtsorde en de Nederlandse samenleving of delen daarvan (kunnen) ontwrichten. Bij verkeersovertredingen kan men zich dat inderdaad moeilijk voorstellen. Wel bij geweldsdelicten en delicten die gepaard gaan met bedreigingen, zoals bijvoorbeeld afpersing.

*49. In het debat in de Tweede Kamer is onder meer aangegeven dat gedragingen die in principe door individuele leden gedaan worden, maar niet zozeer aangemoedigd door de organisatie niet meegerekend worden bij de beoordeling of er sprake moet zijn van ontbinding. Concreet is hierbij het voorbeeld van huiselijk geweld genoemd.³⁸ De leden van de **SGP**-fractie vragen of het dulden van zulke gedragingen, terwijl die gedragingen niet tot het officiële doel van de te ontbinden organisatie horen wel echt meegenomen kan worden in de beoordeling. Op welke manier vallen zij dan onder de wettelijke definitie? Wordt dus bedoeld dat het enkel dulden van individuele strafbare feiten ook al voldoende zou zijn om de 'cultuur van wetteloosheid' aan te nemen of dat deze feiten alleen gelden als bijkomende argumenten.*

³⁷ ECLI:NL:RBMNE: 2017:6241.

³⁸ Handelingen II 2019-2020, nr. 85, item 12, p. 2,3.

49. De verbodscriteria van het eerste lid van artikel 2 moeten worden onderscheiden van de toerekeningscriteria van het derde lid van dat artikel. Het eerste lid omschrijft het soort organisatie dat bestuurlijk verboden kan worden. Het derde lid regelt in welke gevallen een gedraging van een individueel lid "voor de toepassing van het eerste lid" wordt toegerekend aan de organisatie. Huiselijk geweld is in de memorie van toelichting³⁹ en in het debat in de Tweede Kamer op 18 juni 2020 genoemd als voorbeeld van een gedraging van een individueel lid waarvan de OMG vaak niet op de hoogte zal zijn. Als de organisatie geen weet heeft van een gedraging en de gedraging wordt ook niet aangemoedigd, dan kan zij niet worden toegerekend aan de organisatie. Het moet gaan om gedragingen die een natuurlijk persoon pleegt in zijn hoedanigheid van lid van de organisatie. Vereist is niet dat de gedraging behoort tot het officiële doel van de OMG. Het creëren, bevorderen of in stand houden van een cultuur van wetteloosheid door het stelselmatig plegen van strafbare feiten zal immers niet vaak het officiële doel zijn van de OMG. Het gaat om de feitelijke "werkzaamheid" van de OMG (zie de aanhef van het eerste lid).

Het criterium van het derde lid dat de organisatie de gedraging duldt of er op andere wijze niet doeltreffend tegen optreedt, ontnemt de organisatie de gelegenheid om al te gemakkelijk afstand te nemen van gedragingen van haar leden. Het feitelijk gedogen van gedragingen maakt de organisatie medeverantwoordelijk, ook als zij zelf niet uitdrukkelijk opdracht daartoe gaf of het met zoveel woorden goedkeurde.

50. Naar aanleiding van het aangenomen amendement Groothuizen vragen deze leden zich af of de definitie van 'cultuur van wetteloosheid' in het wetsvoorstel nu helemaal overeenstemt met de definities die in de jurisprudentie van de Hoge Raad gebruikt worden.⁴⁰ Zo niet, op welke onderdelen is sprake van verschillen?

50. De formulering van het eerste lid van artikel 2, en dus ook van onderdeel a (cultuur van wetteloosheid), stemt nu helemaal overeen met de huidige jurisprudentie op dit punt. Zie het antwoord op vraag 43.

Inwerkingtreding en horizonbepaling van de wet

*51. De fractieleden van **SP** hebben nog een vraag over de inwerkingtreding en het verval. Is het de bedoeling van de initiatiefnemers dat alle artikelen en onderdelen tegelijkertijd in werking treden? Waarom is er gekozen voor een tijdelijke werking van de wet en een mogelijke verlenging van de wet bij algemene maatregel van bestuur?*

51. Wij verwachten dat de wet in haar geheel in werking zal kunnen treden, maar voor alle zekerheid laat het voorstel de mogelijkheid open om bepaalde artikelen daarvan uit te zonderen door daarvoor een andere datum van inwerkingtreding te kiezen. In het wetsvoorstel is met een amendement een horizonbepaling opgenomen om de wetgever te dwingen na verloop van de gestelde termijn de praktijk van de toepassing van de wet expliciet nog eens onder ogen te zien en een besluit te nemen over het al of niet verlengen van de gelding van de wet. Verlenging via een algemene maatregel van bestuur met een voorhangprocedure biedt de waarborg dat de Tweede Kamer en Eerste Kamer hun zorgen over de eventueel verkeerde toepassing kunnen bespreken.

*52. De leden van de **SGP**-fractie hebben vragen bij amendement nummer 18 die een horizonbepaling in het wetsvoorstel heeft ingebouwd.⁴¹ Zijn de indieners van mening dat het wetsvoorstel in principe ook na het verloop van zeven jaar moet worden voortgezet? Zou het niet logischer zijn om in dat geval eerst de evaluatie na vijf jaar af te wachten?*

52. Of de gelding van het wetsvoorstel ook na verloop van de termijn van zeven jaar dient te worden voortgezet, is iets wat parlement en regering dan opnieuw dienen te beoordelen. Wij verwachten op dit moment wel dat dit het geval zal zijn, maar de tijd zal het leren. Artikel 12b van het voorstel schrijft voor dat de wet binnen vijf jaar moet worden geëvalueerd. De bevindingen van die evaluatie zullen dus zonder meer kunnen worden betrokken bij de beslissing over verlenging van de geldingsduur, die immers uiterlijk in het zesde jaar na inwerkingtreding genomen moet worden.

³⁹ Kamerstukken II 2018/19, 35 079, nr. 7, p. 8.

⁴⁰ Kamerstukken II 2019/20, 35 079, nr. 26.

⁴¹ Kamerstukken II 2019/20 35 079, nr. 18.

Overige vragen

*53. Tijdens de plenaire behandeling in de Tweede Kamer zei initiatiefnemer Kuiken: 'Er is geen voorlopige hechtenis en er zijn geen vergaande opsporingsmogelijkheden. Dat willen we nu wel allemaal creëren met dit bestuurlijk verbod.'⁴² Deze opmerking kunnen de leden van de **D66**-fractie niet goed plaatsen. Hoe regelt het voorgestelde bestuurlijke verbod vergaande opsporingsmogelijkheden?*

53. Dit onderdeel van het wetsvoorstel is tijdens de plenaire behandeling in de Tweede Kamer inderdaad verder niet meer aan de orde gekomen. Ter toelichting daarvan het volgende. Het wetsvoorstel bevat tevens een wijziging van het Wetboek van Strafvordering (artikel 12 van het wetsvoorstel) die als effect heeft dat voorlopige hechtenis mogelijk wordt bij strafbare voortzetting van de werkzaamheden van een bestuurlijk verboden organisatie. Dat heeft weer tot gevolg dat zo nodig ook bijzondere opsporingsmiddelen kunnen worden toegepast. Te denken valt aan de aanhouding buiten heterdaad, de in verzekeringstelling, de doorzoeking door een (hulp)officier van justitie, het onderzoek van telecommunicatie en de bevoegdheid gegevens te vorderen. Dit alles vereenvoudigt de opsporing wanneer wordt vermoed dat de werkzaamheden van een bestuurlijk verboden organisatie worden voortgezet. Ook de voorlopige hechtenis zelf staat uiteraard ten dienste van verbetering van de opsporing en kan alleen met dat doel worden ingezet (het is geen strafmaatregel).

Kuiken
Van Toorenburg
Van Wijngaarden
Van der Graaf
Van der Staaij

⁴² Handelingen II 2019-2020, nr. 85, item 12, p.6.