

Vergaderjaar 2018–2019

35 079

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)

Nr. 7

MEMORIE VAN TOELICHTING ZOALS GEWIJZIGD NAAR AANLEIDING VAN HET ADVIES VAN DE AFDELING ADVISERING VAN DE RAAD VAN STATE

I. ALGEMEEN

1. Vooraf

De vrijheid van vereniging en vergadering is een grondbeginsel van de democratische rechtsstaat. Gelijkgestemde burgers moeten zich in vrijheid kunnen organiseren om politieke partijen, vakbonden en andere organisaties op te richten. Dat recht is onder andere verankerd in artikel 8 van de Grondwet en artikel 11 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens (EVRM). Het recht is echter niet absoluut. Het kan worden beperkt in het belang van de openbare orde (Grondwet). Het EVRM noemt in dit verband onder meer de openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, en de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

De initiatiefnemers zijn van mening dat de huidige wetgeving om tot een verbod van organisaties te komen, op twee punten moet worden aangevuld.

Zodra duidelijk is dat er voldoende grond is voor een verbod, duurt het op dit moment allereerst lang voordat een rechtspersoon daadwerkelijk verboden is, en voortzetting van zijn werkzaamheden strafbaar is. De wenselijkheid om dit te versnellen blijkt vooral wanneer het noodzakelijk is om op te treden tegen zogenoemde Outlaw Motorcycle Gangs (OMG's). Daarom richt dit wetsvoorstel zich specifiek op OMG's en vergelijkbare organisaties. Dergelijke organisaties stimuleren en faciliteren zware criminaliteit, waaronder het plegen van geweld en handel in drugs. Zij vormen een ernstige bedreiging voor de veiligheid van burgers en voor het openbaar gezag. Daarnaast ontzeggen zij hun eigen leden de vrijheid zich voor hulp en bijstand tot de overheid te wenden en de vrijheid uit de organisatie te stappen wanneer zij dat willen. Hierdoor worden fundamentele rechten van de eigen leden geschonden.

Daarnaast zou de wet naar het oordeel van de initiatiefnemers regels moeten bevatten voor het – ten behoeve van een verbod – toerekenen van

gedragingen aan dergelijke organisaties, zodat dit niet alleen aan de rechter hoeft te worden overgelaten.

2. Strekking van dit wetsvoorstel

Dit wetsvoorstel introduceert een bevoegdheid voor de Minister voor Rechtsbescherming om organisaties zoals OMG's te verbieden als dat noodzakelijk is in het belang van de openbare orde in de zin van artikel 8 van de Grondwet. Wij stellen voor om deze verbodsbevoegdheid te introduceren als aanvulling op de bestaande regeling in het Burgerlijk Wetboek (BW). Een bestuurlijk verbod heeft krachtens het bestuursrecht in beginsel onmiddellijke werking en leidt daarmee sneller tot een strafrechtelijk handhaafbaar verbod van organisaties die de samenleving ondermijnen door het stimuleren en faciliteren van zware criminaliteit. Om het verbod verder toe te snijden op dergelijke organisaties stellen wij voor om, anders dan in de bestaande civielrechtelijke regeling van Boek 2 BW:

1. het verbod niet te beperken tot rechtspersonen maar dezelfde reikwijdte te geven als Boek 10 BW doet voor buitenlandse corporaties;
2. in de wet regels op te nemen over het toerekenen van gedragingen aan de organisatie;
3. in de wet expliciet te bepalen dat politieke partijen, kerkgenootschappen en vakbonden niet bestuursrechtelijk verboden kunnen worden;
4. voorlopige hechtenis mogelijk te maken bij verdenking van strafbare voortzetting van de werkzaamheid van de verboden organisatie, en daarmee ook het gebruik van bijzondere opsporingsbevoegdheden, zoals observatie met technische middelen;
5. het strafmaximum voor strafbare voortzetting te verhogen.

3. Waarom moeten OMG's verboden kunnen worden?

Dat OMG's niet alleen clubs met stoere mannen met wat ruwe omgangsvormen zijn, is de afgelopen jaren steeds duidelijker geworden. Als OMG's in het nieuws komen gaat het doorgaans om ernstige vermogens-, drugs- en geweldsdelicten. Het zijn niet alleen die versnipperde nieuwsfeiten die een beeld schetsen van organisaties die betrokken zijn bij ondermijning, intimidaties van bestuurders en andere misdaad. Ook uit wetenschappelijk onderzoek en rapportages van het Landelijk Strategisch Overleg integrale aanpak OMG's (LSO) komt een beeld naar voren van een ernstig en aanhoudend probleem voor de veiligheid en openbare orde. In een Voortgangsrapportage van het LSO¹ worden OMG's als volgt gedefinieerd:

«Een outlaw motorcycle gang (OMG) is een hiërarchisch opgebouwde organisatie waarvan de leden (en andere daarmee verbonden personen) hun club gebruiken als een kanaal en afscherming voor criminele en ondermijnende activiteiten met financieel of ander materieel voordeel als oogmerk. De leden accepteren geen van buitenaf opgelegde grenzen («outlaw»). Motorrijden, broederschap en groepssymbolen zijn kenmerken voor de groepscultuur. Het gewenste imago en (dreiging met) geweld en verstoring van de openbare orde zijn onderdeel van de clubcultuur en worden ingezet om (interne en externe) doelen te bereiken».

Naar aanleiding van de problemen die OMG's veroorzaken, meldde de Minister van Veiligheid en Justitie in 2012 in een brief aan de Tweede Kamer dat «de problematiek van outlawbikers om een breed gezamenlijk offensief vanuit landelijk en lokaal niveau [vraagt]. Zij die zich schuldig

¹ Bijlage bij Kamerstukken II 2016/17, 28 648, nr. 507, p. 5.

maken aan normoverschrijdend gedrag en criminaliteit moeten – linksom of rechtsom – de rekening gepresenteerd krijgen. Het aan de laars lappen van de regels en dat men zich onaantastbaar waant moet stoppen. Ook moet het afgelopen zijn met afpersings- en intimidatiepraktijken, bedreigingen en geweld vanuit deze hoek. Vrijplaatsen, waarbinnen men zich niets aantrekt van landelijke regels en normen, moeten niet worden getolereerd. Alleen door met alle betrokken partijen de krachten te bundelen, is het mogelijk om hier vanuit de overheid een effectief antwoord tegenover te stellen». ² De Minister schetste een beeld van ernstige en hardnekkige problematiek rond de outlawbikers, zowel naar aard als omvang. Daarbij verwees hij naar betrokkenheid bij intimidatie, afpersing, geweld en vuurwapenbezit, drugsdelicten, witwassen en wapenhandel. Dit maakte een geïntegreerde aanpak noodzakelijk door het gecombineerd inzetten van bestuurlijke, fiscale en strafrechtelijke instrumenten. In 2017 nam het aantal leden en chapters ondanks deze aanpak nog steeds licht toe. ³ Uit onderzoek blijkt dat ruim 85 procent van de leden van OMG's in Nederland een strafblad heeft. Een derde van de leden heeft zelfs meer dan tien veroordelingen achter zijn naam staan. Daarnaast blijkt 78 procent van de leden van OMG-supportclubs, groeperingen die de motorbendes ondersteunen, een strafblad te hebben en gemiddeld 8,8 keer veroordeeld te zijn. Deze supportclubs fungeren als kweekvijver voor nieuwe OMG-leden. ⁴ Uit een onderzoek van EenVandaag onder burgemeesters van gemeenten die een OMG binnen hun grenzen hebben, blijkt dat driekwart van hen zich zorgen maakt over de groei van motorbendes, de helft overlast ervaart van OMG's en de helft het huidige wettelijke instrumentarium om OMG's aan te pakken onvoldoende vindt. ⁵

Er wordt al veel gedaan om OMG's aan te pakken. Het voert op deze plaats te ver om alle instrumenten uitgebreid te beschrijven. Korthedshalve verwijzen de initiatiefnemers daarvoor naar de voortgangsrapportages van het Landelijk Strategisch Overleg integrale aanpak OMG's waarin wordt beschreven hoe vooral via het strafrecht ondermijning door criminele structuren wordt tegengegaan, er getracht wordt criminele winsten af te pakken, de bestuurlijke aanpak plaatsvindt, het lokaal bestuur wordt ondersteund en hoe de internationale aanpak verloopt. De bestaande instrumenten ten behoeve van het tegengaan van deze criminele organisaties zijn zeker nodig. Toch leveren die te weinig op, want er is nog geen zicht op structurele verbetering. Uit de laatste rapportage van het LSO blijkt dat het aantal leden van OMG's minder sterk toeneemt dan in voorgaande jaren. Tegenover deze relatief positieve ontwikkeling staan zorgwekkende punten. Zo bestaat de indruk dat OMG's zich gewelddadiger opstellen tegenover lokale bestuurders en journalisten. De integrale aanpak blijft nodig en vergt nog steeds een lange adem. ⁶

Uit het hierboven genoemde onderzoek van EenVandaag onder burgemeesters blijkt dat driekwart van de burgemeesters voorstander is van een bestuurlijk verbod van overlastgevende OMG's, omdat de bestaande wettelijke mogelijkheden om de OMG-problematiek aan te pakken, tekortschieten.

In 2017 sprak ook de toenmalige Minister van Veiligheid en Justitie zich uit voor de introductie van de mogelijkheid om OMG's bestuurlijk te verbieden. De Minister wees op de stappen van het OM om dat via de

² Kamerstukken II 2011/12, 29 911, nr. 59.

³ Voortgangsrapportage Outlaw Motorcycle Gangs 2017, p. 3.

⁴ <https://www.nrc.nl/nieuws/2017/09/27/motorclubs-crimineler-dan-gedacht-13226462-a1575143>

⁵ Onderzoek onder burgemeesters: «Overlast en aanpak motorbendes (OMG's)». 1v Opiniepanel, 2 november 2016.

⁶ Voortgangsrapportage Outlaw Motorcycle Gangs 2017, bijlage bij Kamerstukken II 2017/18, 28 684, nr. 525.

weg van het privaatrecht te bereiken en stelde dat een snellere route wenselijk is om tot een verbod te komen, namelijk een bestuursrechtelijk verbod, dat in beginsel onmiddellijke werking heeft.⁷

Ook de initiatiefnemers vinden de ondermijnende activiteiten die OMG's kenmerken, dermate ontwrichtend voor de samenleving, dat een snel werkend bestuurlijk verbod op zijn plaats kan zijn. Het gaat daarbij om strafbare feiten waarvan de invloed zich uitstrekt over grote delen van de samenleving. Een bestuurlijk verbod van een OMG kan als sluitstuk worden gezien van de integrale aanpak van OMG's. Een verbod belemmert het openbare optreden van een OMG en daarmee de strafbare en anderszins onwenselijke activiteiten die in het kader van die OMG worden uitgevoerd.

4. Verbod van OMG's

4.1. Huidig civielrechtelijk verbod

Artikel 8 van de Grondwet erkent het recht tot vereniging. Beperking van dat recht moet bij wet geschieden en is alleen mogelijk in het belang van de openbare orde. Ook artikel 11 EVRM biedt ruimte voor het beperken van de vrijheid van vereniging mits dit bij wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang «van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, voor de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen». In de Nederlandse wetgeving is beperking van het recht tot vereniging mogelijk gemaakt in artikel 2:20 BW en voor buitenlandse organisaties in artikel 10:122 BW. Artikel 2:20 BW, eerste lid, bepaalt dat een rechtspersoon waarvan de werkzaamheid in strijd is met de openbare orde, door de rechtbank op verzoek van het OM verboden wordt verklaard en ontbonden. Op grond van artikel 10:122 BW kan de rechtbank op verzoek van het OM voor recht verklaren dat het doel of de werkzaamheid van een buitenlandse organisatie in strijd is met de openbare orde.

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.⁸

In de praktijk worden bij het toepassen van de bestaande civielrechtelijke verbodsmogelijkheid op OMG's twee knelpunten ervaren. Op de eerste plaats vergt het verbieden van een OMG via de civielrechtelijke weg doorgaans veel tijd. Dat viel bijvoorbeeld te zien bij de pogingen van het OM om de Hells Angels te doen verbieden. Daartoe werd in november 2006 een verzoekschrift bij de rechtbank ingediend. Nadat de rechtbank in maart 2007 en het gerechtshof in december 2007 het verzoek

⁷ Kamerstukken II 2016/17, 28 684, nr. 507.

⁸ Kamerstukken II 1984/85, 17 476, nrs. 5–7, p. 2–3.

afwezen, deed de Hoge Raad in cassatie in juni 2009 uitspraak.⁹ Het eind 2016 ingediende verzoekschrift tot verbod van de Bandidos leidde eind 2017 tot een uitspraak van de rechtbank waarin Bandidos werd verboden.¹⁰ Het zal mogelijk jaren duren voordat er sprake is van een onherroepelijke uitspraak. Dat betekent dat leden van Bandidos tot die tijd nog niet strafbaar zijn als zij deelnemen aan de voortzetting van de werkzaamheid van hun club. Artikel 140, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht stelt aan die strafbaarheid namelijk de voorwaarde dat het in artikel 2:20 BW bedoelde verbod (dan wel de in artikel 10:122 BW bedoelde verklaring) onherroepelijk is. Ook bij een bij voorraad uitvoerbaar verklaard verbod – en bij een verklaring als bedoeld in artikel 10:122 BW die uitvoerbaar bij voorraad is – worden de civielrechtelijke rechtsgevolgen van het verbod (ontbinding) weliswaar onmiddellijk van kracht, maar kunnen de leden van die organisatie ongestraft hun clubactiviteiten blijven voortzetten, zij het dat zij daarvoor dan niet meer gebruik kunnen maken van eigendommen van hun club. Dat wil dus zeggen dat de leden van een verboden 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 jaren lang de verboden en ontbonden rechtspersoon als vehikel kunnen blijven gebruiken voor hun maatschappij-ontwrichtende werkzaamheden. De bestaande civielrechtelijke verbodsmogelijkheid voldoet daarom naar de mening van de initiatiefnemers niet voor OMG's en vergelijkbare organisaties die een broedplaats zijn voor allerlei vormen van zware criminaliteit.

Op de tweede plaats bleek het bestaande civielrechtelijk verbod – althans tot voor kort – in de praktijk moeilijk toepasbaar te zijn omdat de Hoge Raad strenge criteria leek te hanteren voor het toerekenen aan de rechtspersoon van crimineel handelen van leden ervan. Dat is gebleken in de genoemde zaak waarin geprobeerd werd de Hells Angels verboden te verklaren. Het OM slaagde er in die zaak niet in de Hoge Raad ervan te overtuigen dat crimineel handelen van leden aan de rechtspersoon kon worden toegerekend. Daardoor ontbrak de grond voor de Hoge Raad om te kunnen concluderen dat de werkzaamheid van deze rechtspersoon in strijd was met de openbare orde. De Hoge Raad was van mening 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.¹¹ Inmiddels is in een aantal uitspraken van rechtbanken meer duidelijkheid geschapen over de voorwaarden waaraan moet zijn voldaan, willen gedragingen kunnen worden toegerekend aan een OMG. In 2017 en 2018 bleken deze criteria niet in de weg te staan aan een verbod van de OMG's Bandidos en Satudarah en van de broederschap Catervarius.¹² De initiatiefnemers zijn van oordeel dat het aanbeveling verdient om, op basis van deze uitspraken, de criteria voor toerekening in de wet vast te leggen in een vorm die is toegesneden op OMG's en vergelijkbare organisaties.

⁹ ECLI:NL:HR:2009:BI1124.

¹⁰ ECLI:NL:RBMNE:2017:6241.

¹¹ Zie nader ECLI:NL:HR:2009:BI1124, met name r.o. 3.6.

¹² ECLI:NL:RBMNE:2017:6241 (Bandidos), ECLI:NL:RBDHA:2018:7183 (Satudarah) en ECLI:NL:RBMNE:2018:113 (Catervarius).

4.2. Conclusie

De initiatiefnemers stellen met dit wetsvoorstel voor dat aan de ondermijnende en ontwrichtende activiteiten van OMG's zo snel als mogelijk een einde wordt gemaakt. Gezien de boven geschetste knelpunten achten zij de weg naar een civielrechtelijk verbod te lang.

Daarnaast zijn de initiatiefnemers van mening dat de wetgever regels dient te stellen over de toerekening van gedragingen van leden aan de te verbieden organisatie.

5. Voorstel tot een bestuurlijk verbod

5.1. Besluit van de Minister

De kern van dit wetsvoorstel is dat OMG's en vergelijkbare organisaties die een cultuur van wetteloosheid creëren, bevorderen of in stand houden, bij besluit van de Minister kunnen worden verboden. Omdat OMG's meestal op bovenlokaal niveau opereren is een landelijk verbod de aangewezen manier om hen in hun handelen te belemmeren. Daarbij komt dat de meeste OMG's rechtspersoon zijn. Een rechtspersoon heeft die hoedanigheid in het hele land. Ook om die reden is een lokaal of regionaal verbod van een OMG niet zinvol.

5.2. Reikwijdte

Een OMG of een vergelijkbare organisatie mag alleen bestuurlijk worden verboden als een verbod noodzakelijk is in het belang van de openbare orde. Het gaat daarbij om het grondwettelijke begrip openbare orde zoals dat nu reeds in de artikelen 2:20 en 10:122 BW wordt gehanteerd 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 rechtsstelsel en die onze samenleving ontwrichten.» Met toepassing van dit criterium kwam de Hoge Raad in 2014 tot verbodenverklaring en ontbinding van de vereniging Martijn en kwamen rechtbanken tot verbodenverklaring en ontbinding van de OMG Bandidos (december 2017), de broederschap Catervarius (januari 2018) en de OMG Satudarah (juni 2018).

De initiatiefnemers stellen voor om de reikwijdte van het bestuurlijke verbod te beperken tot OMG's en vergelijkbare organisaties, door middel van het criterium «als de werkzaamheid (...) een cultuur van wetteloosheid creëert, bevordert of in stand houdt». Daarmee doelen de initiatiefnemers 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.

Deze formulering sluit aan bij de recente civielrechtelijke verboden van Bandidos en Satudarah. In eerstbedoelde beschikking oordeelde de rechtbank: «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.»

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».

5.3. Verbod van een rechtspersoon, lichaam of samenwerkingsverband

Anders dan in artikel 2:20 BW is de voorgestelde verbodsbevoegdheid niet beperkt tot rechtspersonen, maar ziet ze net als artikel 10:122 BW ook op «ieder ander als zelfstandige eenheid of organisatie naar buiten tredend lichaam of samenwerkingsverband». Tot nu toe vormde het begrip rechtspersoon geen belemmering om de OMG's Bandidos en Satudarah civielrechtelijk te verbieden. Beide OMG's waren volgens de rechtbanken namelijk een informele vereniging. Dat is een niet bij notariële akte opgerichte vereniging met beperkte rechtsbevoegdheid als bedoeld in artikel 2:30 BW. De rechtspraak merkt een organisatie die niet formeel als rechtspersoon is opgericht, doorgaans aan als een vereniging met beperkte rechtsbevoegdheid, als aan elk van de volgende eisen is voldaan:

1. er moet een ledenbestand zijn;
2. het moet gaan om een organisatorisch verband dat is opgericht voor een bepaald doel, met regelmatige ledenvergaderingen, een bestuur en een samenwerking die op enige continuïteit is gericht;
3. de organisatie dient als een eenheid deel te nemen aan het rechtsverkeer.

Het is niet uit te sluiten dat OMG's zullen proberen om onder de reikwijdte van het bestuurlijk verbod uit te komen door te kiezen voor een organisatievorm die niet voldoet aan de criteria van een informele vereniging. Om dit te voorkomen stellen de initiatiefnemers voor om het verbod dezelfde reikwijdte te geven als artikel 10:122 BW. Op grond van dat artikel kan de rechtbank op verzoek van het OM voor recht verklaren dat het doel of de werkzaamheid van een buitenlandse «corporatie» in strijd is met de openbare orde. Artikel 10:117 BW omschrijft een corporatie als een «vennootschap, vereniging, coöperatie, onderlinge waarborgmaatschappij, stichting en ieder ander als zelfstandige eenheid of organisatie naar buiten optredend lichaam en samenwerkingsverband».

Overigens kunnen lichamen en samenwerkingsverbanden die geen rechtspersoonlijkheid hebben, geen eigenaar van goederen zijn. Het onderbewind stellen van dergelijke goederen en vereffening van het vermogen (zie het voorgestelde artikel 6) is dan dus niet aan de orde.

Met het oog op de leesbaarheid gebruiken wij in deze toelichting, daar waar dat geen misverstand geeft, het begrip «organisatie» als overkoepelende term ter aanduiding van de in het voorgestelde artikel 2 bedoelde rechtspersonen, lichamen en samenwerkingsverbanden.

Een opgelegd bestuurlijk verbod geldt ook voor onzelfstandige deelorganisaties, die onderdeel zijn van de verboden organisatie. Of een organisatie moet worden aangemerkt als een deelorganisatie, is afhankelijk van de mate van verwevenheid tussen de deel- en moederorganisatie. In de Satudarah-zaak werden bijvoorbeeld twee zgn. «support clubs» aangemerkt als deelorganisatie en mede betrokken in het verbod.

Als een organisatie voldoet aan de voorwaarden voor toepassing van het bestuurlijk verbod maar niet kan worden aangemerkt als een deelorganisatie, dan kan jegens haar uiteraard een zelfstandig bestuurlijk verbod worden opgelegd.

5.4. Vooraf horen?

Voordat een bestuursorgaan een beschikking geeft waartegen een belanghebbende die de beschikking niet heeft aangevraagd naar verwachting bedenkingen zal hebben, stelt het die belanghebbende in de gelegenheid zijn zienswijze naar voren te brengen, zo bepaalt artikel 4:8 Awb. Op die verplichting om vooraf te horen, zijn uitzonderingen mogelijk (artikel 4:11 Awb). Zo is vooraf horen niet verplicht als de vereiste spoed zich daartegen verzet of als het met de beschikking beoogde doel slechts kan worden bereikt als de belanghebbende daarvan niet reeds tevoren in kennis is gesteld. Beide uitzonderingen op de hoorplicht kunnen relevant zijn voor het bestuurlijk verbod van OMG's en vergelijkbare organisaties. Denkbaar is dat de gevaarzetting van de te verbieden organisatie zó groot is, dat het belang van de organisatie om vooraf te worden gehoord, moet wijken voor het maatschappelijke belang bij het beëindigen van de gewraakte gedragingen. Ook is denkbaar dat een organisatie die in kennis wordt gesteld van het voorgenomen verbod, maatregelen treft om zich aan de werking van een verbod te onttrekken of om de gevolgen daarvan te beperken, bijvoorbeeld door bezittingen weg te sluisen.

5.5. Onmiddellijke werking

Een bestuurlijk verbod is een besluit als bedoeld in de Awb. Artikel 6:16 Awb bepaalt dat bezwaar of beroep de inwerkingtreding van het besluit niet schorst. Het besluit werkt dus in beginsel onmiddellijk. Wel kan de bestuursrechter op verzoek van de verboden organisatie de werking van het besluit schorsen zolang het besluit nog niet onherroepelijk is (artikel 8:81 Awb). Onmiddellijke werking als hoofdregel is wenselijk wegens de gevaarzetting die van OMG's uitgaat. Uiteraard verhindert onmiddellijke werking niet dat de verboden organisatie bevoegd blijft om tegen het verbodsbesluit bezwaar te maken en beroep in te stellen, zie het voorgestelde artikel 9. Ook heeft de onmiddellijke werking niet als gevolg dat de rechtspersoon wordt ontbonden. Dat gebeurt pas als de beschikking tot ontbinding onherroepelijk is geworden (zie artikel 5 lid 2).

5.6. Toerekening van gedragingen aan de organisatie

Naast de onmiddellijke inwerkingtreding van een verbod kent dit wetsvoorstel een tweede belangrijk voordeel in vergelijking met het bestaande civielrechtelijke verbod. Het voorstel codificeert de criteria voor het toerekenen van individuele gedragingen aan de organisatie. Deze criteria zijn gebaseerd op de recente jurisprudentie over een verbod van OMG's en daarmee vergelijkbare organisaties en ze zijn daarmee toegespitst op dit type situaties. In het voorstel wordt daartoe met zoveel woorden bepaald dat een gedraging wordt 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 organisatie de gedraging duldt of er op andere wijze niet doeltreffend tegen optreedt.

Aan het criterium dat de gedraging heeft plaatsgevonden in het georganiseerde verband van de rechtspersoon, het lichaam of het samenwerkingsverband, is bijvoorbeeld voldaan bij strafbare feiten die een natuurlijk persoon pleegt in zijn hoedanigheid van lid van de organisatie. Als een lid van een OMG iemand afperst of bedreigt en daarbij gebruik maakt van dat lidmaatschap als dwangmiddel, dan vindt die gedraging plaats in het georganiseerde verband van de OMG. Als datzelfde lid zich schuldig maakt aan huiselijk geweld, dan zal dat in beginsel geen gedraging zijn in het georganiseerde verband van de OMG. Gedragingen van leden die

voortkomen uit de structuur of cultuur van de OMG zijn voorbeelden van gedragingen die plaatsvinden in het georganiseerde verband van de OMG.

Het criterium 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 goedgekeurde. Ook een onvoldoende daadkrachtig of effectief optreden tegen dergelijke gedragingen kan leiden tot toerekening.¹³

5.7. Organisaties die niet bestuurlijk verboden mogen worden

Dit wetsvoorstel richt zich specifiek op OMG's en vergelijkbare organisaties, door de reikwijdte van het bestuurlijk verbod te beperken tot organisaties die een cultuur van wetteloosheid creëren, bevorderen of in stand houden. Om buiten twijfel te stellen dat politieke partijen (inclusief daaraan verbonden jongerenverenigingen en wetenschappelijke bureaus), kerkgenootschappen en andere organisaties gericht op het belijden van een godsdienst of levensbeschouwing, en vakbonden niet getroffen kunnen worden door een bestuurlijk verbod, stellen de initiatiefnemers voor om die organisaties expliciet uit te sluiten (artikel 3). Een verbod van die organisaties raakt zozeer aan de grondrechten van meningsuiting en godsdienst, dat de weg via de civiele rechter meer aangewezen is.

5.8. Strafbare voortzetting

Het voortzetten van de werkzaamheid van de verboden organisatie wordt strafbaar gesteld. Het verbod hoeft daarvoor niet onherroepelijk te zijn. Doel van deze strafbaarstelling is, dat de verboden organisatie niet alleen formeel ophoudt te bestaan, maar dat een daadwerkelijk einde komt aan de gewraakte gedragingen en de organisatie feitelijk uit de openbare ruimte verdwijnt.

Het doel van het verbieden van een organisatie is het beëindigen van de activiteiten van die organisatie omdat daarmee de openbare orde (in de zin van artikel 8 van de Grondwet) wordt bedreigd. Een verbod is niet effectief als leden van de verboden organisatie doorgaan met de activiteiten van die organisatie of het bestaan van die organisatie op een andere manier continueren. In zijn algemeenheid is er 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. Bij welke gedragingen er sprake is van strafbare voortzetting, is dus – net als bij een civielrechtelijk verbod – grotendeels afhankelijk van de aard en de activiteiten van de verboden organisatie. Als een organisatie bijvoorbeeld is verboden vanwege het propageren van pedoseksualiteit, zal er sprake zijn van verboden voortzetting wanneer een lid namens die organisatie doorgaat met het propageren van pedoseksualiteit of wanneer hij onder het mom van een nieuwe organisatie feitelijk de verboden organisatie voortzet. Bij strafbare voortzetting van een verboden OMG kan het bijvoorbeeld gaan om het afpersen met gebruik van clubsymbolen (colors) of intimidatie van andere clubs. Daarnaast is de hele werkzaamheid van een club verboden en dus ook gedragingen die op zichzelf niet strafbaar waren, maar die door het bestuurlijk verbod wel strafbaar zijn geworden, zoals het werven van nieuwe leden, het organiseren van clubactiviteiten, het rondrijden in clubcolors, het gebruiken van clubhuizen of het aanstellen van bestuursleden of andersoortige leiders.

¹³ EHRM 27 oktober 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:1027JUD000469611 (Les Authentiks en Supras Auteuil 91 vs. Frankrijk).

Er is eveneens sprake van strafbare voortzetting als de verboden organisatie zich als een quasi nieuwe organisatie voortzet, maar met kenmerken of activiteiten waardoor ze feitelijk niet of nauwelijks van de verboden organisatie te onderscheiden valt. Om te kunnen beoordelen of een dergelijke nieuwe organisatie in feite niet meer is dan een voortzetting van een verboden organisatie, 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.

Een exacte afbakening van criteria voor strafbare voortzetting valt niet te geven. Het is aan de rechter om hier nadere invulling aan te geven, net zoals dat het geval is bij strafbare voortzetting van een organisatie die door een onherroepelijk civiel verbod is getroffen.

De initiatiefnemers stellen voor (zie artikel 11) om de maximale straf voor het voortzetten van de werkzaamheden van een verboden organisatie te verhogen van 1 naar 2 jaar en van een geldboete van de derde categorie (op dit moment € 4.150) naar de vierde categorie (€ 20.750). Met deze strafverzwaring wordt de preventieve en repressieve werking van de bepaling vergroot. De verzwaring vormt tevens een uitdrukking van de ernst van de gedraging en van het maatschappelijk belang dat wordt gehecht aan het beëindigen van de werkzaamheden van de organisatie. Het vormt daarmee een krachtig signaal dat de voortzetting van werkzaamheden na een verbodenverklaring niet wordt getolereerd. Op 29 maart 2019 is een rapport uitgekomen over de bestrijding van OMG's¹⁴. De onderzoekers concluderen dat de overheid nauwelijks kan optreden nadat een motorclub is verboden. Zij adviseren de wet aan te passen om dit wel mogelijk te maken. De initiatiefnemers verwachten dat de onderhavige wet met bovenstaande toelichting daaraan tegemoet komt.

5.9. Voorlopige hechtenis

Aanvullend op de strafverzwaring stellen de initiatiefnemers voor om bij strafbare voortzetting van de werkzaamheden van een bestuurlijk verboden organisatie voorlopige hechtenis mogelijk te maken (zie artikel 12). Voorlopige hechtenis van een verdachte maakt een feitelijk einde aan de strafbare voortzetting. Ook heeft de mogelijkheid van voorlopige hechtenis tot gevolg dat bijzondere opsporingsmiddelen kunnen worden toegepast. Te denken valt aan de aanhouding buiten heterdaad, de inverzekeringstelling, 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).

5.10. Ontbinding van de bestuurlijk verboden rechtspersoon

Een gevolg van een bestuurlijk verbod van een rechtspersoon is de ontbinding ervan (artikel 5) en de vereffening van zijn vermogen (artikel 6, tweede lid), net zoals dat het geval is bij een civiel verbod op grond van artikel 2:20 BW. Het ligt in de rede dat de Minister het verbodsbesluit en het besluit tot ontbinding tegelijkertijd neemt. Waar het bestuurlijk verbod

¹⁴ J. Koornstra e.a. Bestrijding van Outlaw Motorcycle Gangs. Een rechtsvergelijkende studie naar de aanpak van onrechtmatige organisaties in rechtsstatelijk perspectief. Politie&Wetenschap/Rijksuniversiteit Groningen, 2019.

echter direct in werking treedt, treedt het besluit tot ontbinding pas in werking als het bestuurlijk verbod onherroepelijk is geworden. Tot dat tijdstip zijn dus geen onomkeerbare stappen mogelijk op het gebied van vereffening van het vermogen van de rechtspersoon. Die zijn ook niet nodig, want er wordt op een aantal manieren voor gezorgd dat de rechtspersoon niet gewoon kan doorfunctioneren tussen de inwerkingtreding van het verbodsbesluit en de inwerkingtreding van het ontbindingsbesluit. Hiervoor werd al de strafbaarstelling genoemd van de voortzetting van de werkzaamheid van een verboden organisatie, die direct na inwerkingtreding van het verbodsbesluit aanvangt. Daarnaast geeft dit wetsvoorstel de mogelijkheid om, in afwachting van de inwerkingtreding van een genomen ontbindingsbesluit, de goederen van een rechtspersoon onder bewind te stellen (artikel 6, eerste lid). Dat betekent onder meer dat organen van de rechtspersoon geen besluiten kunnen nemen zonder voorafgaande goedkeuring van de bewindvoerder en dat de vertegenwoordigers van de rechtspersoon zonder diens medewerking geen rechtshandelingen kunnen verrichten. Hiermee wordt onder meer voorkomen dat goederen kunnen worden weggesluisd om daarmee de ongewenste activiteiten van de verboden rechtspersoon op een andere wijze voort te zetten.

Anders dan de verbodsbepaling van artikel 2, beperken de artikelen 5 en 6 zich tot rechtspersonen. Organisaties zonder rechtspersoonlijkheid kunnen namelijk geen eigenaar van goederen zijn, dus ontbinding, bewind en vereffening zijn dan niet aan de orde.

5.11. Informatievoorziening

Een besluit om een organisatie te verbieden mag niet lichtvaardig worden genomen. Het raakt immers het recht op vereniging. De Minister zal dan ook alleen op basis van gedegen informatie over de activiteiten van een OMG een besluit kunnen nemen. Die informatie zal veelal zijn vergaard door de inzet van strafvorderlijke bevoegdheden; niet met het oog op de toepassing van het bestuurlijk verbod, maar met strafvorderlijke doeleinden. Bestuurlijke rapportages over criminaliteit en ondermijning worden ook nu al gebruikt ten behoeve van het nemen van bestuurlijke maatregelen.¹⁵ Bij algemene maatregel van bestuur zal de regering een grondslag moeten bieden voor verstrekking van justitiële gegevens aan de Minister ten behoeve van de uitoefening van zijn verbodsbevoegdheid. Signalen of informatie die kunnen leiden tot een verbod van een OMG bereiken de Minister niet spontaan. Het is dan ook goed voorstelbaar dat de Minister in de praktijk een verbod van een bepaalde OMG zal overwegen op verzoek van bijvoorbeeld het OM of een burgemeester.

5.12. Verhouding tot grondrechten

De initiatiefnemers achten het recht op vereniging, zoals dat onder andere in artikel 8 van de Grondwet en artikel 11 EVRM is verankerd, van groot belang, daarbij inbegrepen het recht om met anderen vakverenigingen op te richten en zich bij vakverenigingen aan te sluiten voor de bescherming van zijn belangen. Wanneer dat recht wordt misbruikt voor doelen die de openbare orde schaden, is een wettelijke beperking ervan echter mogelijk. Artikel 8 van de Grondwet staat een dergelijke beperking toe. Het bestaande artikel 2:20 BW is daar een uitvloeisel van.

Ook artikel 11, tweede lid, EVRM staat beperkingen van de vrijheid van vereniging toe, «die bij de wet zijn voorzien en die in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de nationale veiligheid,

¹⁵ Zie verder over het gebruik van bestuurlijke rapportages: I. Gorissen, m.m.v. R.H. Johannink, «De bestuurlijke rapportage. Gezamenlijke inspanning in de aanpak van (georganiseerde) criminaliteit en overlast», Politie & Wetenschap, 2015.

de openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, voor de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen». Een verbod van een organisatie is zonder twijfel een ingrijpende inbreuk op de verenigingsvrijheid. De jurisprudentie van het EHRM stelt er dan ook hoge eisen aan. Niet alleen moet het verbod een van de genoemde belangen dienen, maar er moet ook een «*pressing social need*» voor bestaan en het moet proportioneel zijn in het licht van de ermee nagestreefde doelen.

Bij het beoordelen van de noodzaak en proportionaliteit van een verbod hebben de lidstaten een zekere «*margin of appreciation*», aldus het Hof, maar hun beoordeling (zowel die van de wetgever als die van bestuur en rechter) zijn onderworpen aan controle door het Hof. Die controle is overigens veel strenger wanneer een verbod een politieke partij betreft, dan wanneer het bijvoorbeeld gaat om een supportersvereniging van een voetbalclub die in verband kan worden gebracht met ernstige strafbare feiten door haar leden. In een zaak bij het EHRM over het verbod van twee Franse supportersverenigingen, oordeelde het Hof dat in dat geval aan de Franse autoriteiten een ruime «*margin of appreciation*» toekwam, nu het ging om opruiing en geweld tegen personen en tegen ordebewaarders.¹⁶ Het Hof vond dat de Franse autoriteiten inderdaad konden oordelen dat er een dwingende maatschappelijke noodzaak bestond om drastische beperkingen op te leggen aan de supportersgroepen en zelfs de verenigingsvrijheid in te perken, om wanordelijkheden en strafbare feiten te voorkomen en er paal en perk aan te stellen (r.o. 83). Een verbod van de verenigingen werd door het Hof ook proportioneel geacht (r.o. 84).

Voor de toepassing van de bestuurlijke verbodsbevoegdheid van dit wetsvoorstel op OMG's of daarmee vergelijkbare organisaties, betekent dit onder andere dat steeds zorgvuldig zal moeten worden nagegaan of niet met minder vergaande maatregelen dan een verbod kan worden volstaan. Daarbij moet dus worden gedacht aan de typen maatregelen die al volop worden ingezet, zoals vervolging van individuele leden, het sluiten van clubhuizen, en dergelijke.

Het EVRM en de jurisprudentie van het EHRM geven geen aanleiding om een verschil te maken tussen een verbod dat door de rechter wordt uitgesproken en een bestuurlijk verbod waartegen beroep bij de rechter kan worden ingesteld. Het Franse verbod van supportersverenigingen was een bestuurlijk verbod en ook de Duitse Vereinsgesetz legt de verbodsbevoegdheid (behalve als het politieke partijen betreft) bij het bestuur. Hetzelfde geldt voor de Britse Terrorism Act 2000. Voor zover bekend hebben concrete bestuursverboden bij het EHRM stand gehouden. De EHRM-jurisprudentie impliceert daarnaast wel dat de bestuursrechter er niet mee kan volstaan om een verbodsbesluit slechts marginaal te toetsen.

De vrijheid om zich als vakvereniging te organiseren, wordt door dit wetsvoorstel niet beperkt, omdat vakbonden expliciet zijn uitgesloten van de reikwijdte ervan (zie artikel 3, onder d).

6. Consultatie

Over een eerdere versie van dit wetsvoorstel zijn reacties ingewonnen door middel van een zes weken durende openbare consultatie op www.internetconsultatie.nl. Er zijn 15 reacties binnengekomen, waarvan 12 openbaar zijn. De openbare reacties waren afkomstig van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR), het College van procureurs-

¹⁶ EHRM 27 oktober 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:1027JUD000469611 (Les Authentiks en Supras Auteuil 91 vs. Frankrijk).

generaal van het Openbaar Ministerie (OM), VNO/NCW & MKB, de gecombineerde commissie vennootschapsrecht van de Nederlandse orde van advocaten en de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (Nova/KNB), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Bureau Regioburgemeesters, de projectleider civielverbod TTTmc van de Nationale politie (Eenheid Oost Nederland), dr. Gert-Jan Leenknecht van Tilburg Law School, J. Koorstra van de Rijksuniversiteit Groningen, het advocatenkantoor Van Ardenne & Crinckle Roy, en drie particulieren. De drie niet openbare reacties waren afkomstig van particulieren. Buiten de internetconsultatie om hebben wij bovendien een reactie ontvangen van de Raad voor de rechtspraak.

Mede naar aanleiding van deze reacties is het wetsvoorstel op een aantal punten aangepast:

- De bevoegdheid om een bestuurlijk verbod op te leggen was in het voorontwerp nog heel algemeen geformuleerd («Onze Minister kan een rechtspersoon bij beschikking verbieden en ontbinden indien zijn werkzaamheid in strijd is met de openbare orde»), maar is nu in de wetstekst zelf toegesneden op OMG's en daarmee vergelijkbare organisaties (artikel 2, eerste lid).
- Het verbod kon in het voorontwerp alleen betrekking hebben op rechtspersonen. Die beperking is vervallen; het kan nu ook betrekking hebben op als zelfstandige eenheid of organisatie naar buiten tredende lichamen of samenwerkingsverbanden die geen rechtspersoon zijn (artikel 2, eerste lid).
- De criteria voor toerekening van gedragingen aan de te verbieden organisatie, die in veel reacties als te knellend werden bestempeld, zijn versoepeld en verduidelijkt, mede op basis van recente rechtbankjurisprudentie over civielrechtelijke verboden van OMG's (artikel 2, tweede lid).
- De uitzondering voor politieke partijen is algemener geformuleerd, om het langs deze weg ontlopen van een eventueel verbod te voorkomen; er zijn uitzonderingen toegevoegd voor kerkgenootschappen, andere organisaties gericht op het belijden van een godsdienst of levensbeschouwing, en vakbonden (artikel 3).
- De strafmaat voor verboden voortzetting van de activiteiten van de verboden organisatie is verhoogd en voorlopige hechtenis is daarbij mogelijk gemaakt (artikelen 11 en 12; wijziging wetboeken van Strafrecht en Strafvordering).

Daarnaast zijn de reacties tevens aanleiding geweest voor een aantal kleinere wijzigingen in het wetsvoorstel en voor verduidelijking van de memorie van toelichting. Wij gaan hierna alleen nog in op onderdelen van de reacties die niet hebben geleid tot aanpassingen in het wetsvoorstel.

De VNG en het Bureau regioburgemeesters pleitten er in hun reacties voor om ook de burgemeesters een bevoegdheid te geven om OMG's te verbieden. Hieraan hebben de initiatiefnemers geen gevolg gegeven. De aanleiding voor een bestuurlijk verbod kan weliswaar heel lokaal van aard zijn, maar het verbod zelf heeft naar zijn aard landelijke werking. Daarbij komt dat een ingrijpende bevoegdheid tot het verbieden van een organisatie en daarmee het beperken van grondrechten, in de ogen van de initiatiefnemers een uniforme toepassing van deze bevoegdheid vereist. Ook om die reden is een centrale toepassing van een bestuurlijk verbod gewenst. Overigens eist de wet niet dat de werkzaamheden van een te verbieden organisatie landelijk of bovenlokaal van aard zijn. Wanneer een organisatie aan de criteria voor een verbod voldoet, kan zij worden verboden, ook al is zij alleen actief in een bepaalde gemeente.

De NVvR en de Raad voor de rechtspraak wezen erop dat in beginsel iedereen die daarbij een belang meent te hebben, bij de Minister een aanvraag kan indienen voor een bestuurlijk verbod. De NVvR adviseerde in dit verband om in de wet te regelen dat uitsluitend het OM bevoegd is om aan de Minister een bestuurlijk verbod te verzoeken. Hieraan is in het wetsvoorstel geen gevolg gegeven. De initiatiefnemers verwachten niet dat er veel van dergelijke verzoeken aan de Minister zullen worden gedaan. Ook verwachten de initiatiefnemers geen onoverkomelijke problemen voor de Minister bij het reageren op een eventueel verzoek. Omdat er voorafgaand aan een eventueel verbod uiteraard nog geen verbod geldt dat gehandhaafd zou moeten worden, is de beginselplicht tot handhaving, waar de Raad voor de rechtspraak naar vroeg, in dat geval ook niet aan de orde. Wanneer de wet het aanvragen van een verbod zou beperken tot het OM of tot OM en burgemeesters, zouden vermeende belanghebbenden zich bovendien met een aanvraag weliswaar niet meer tot de Minister kunnen richten, maar wel tot het OM of de burgemeesters. Ten slotte wijzen de initiatiefnemers ter vergelijking op de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding, waarin de Minister eveneens de bevoegdheid heeft gekregen om uit eigen beweging bestuurlijke maatregelen te treffen.

Het College van procureurs-generaal wijst in zijn reactie op het belang van een goede afstemming tussen de Minister, het lokale bestuur en het OM. Dit om bijvoorbeeld te voorkomen dat een bestuurlijk verbod met strafrechtelijke onderzoeken zou gaan interfereren. Het College wijst in dit verband op de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding, waarin een overlegstructuur is vastgelegd. In die wet is opgenomen dat, mocht de Minister het opleggen van een maatregel overwegen, hij daarover eerst overlegt met de betrokken burgemeester(s). Ook bij een voorgenomen bestuurlijk verbod is van belang dat vooraf overleg plaatsvindt met de burgemeester(s) van de gemeente(n) waar de te verbieden organisatie vooral actief is. Dat kan nodig zijn om de Minister tot een onderbouwde inschatting te laten komen of een bestuurlijk verbod proportioneel is of dat met andere, minder ver strekkende maatregelen ook een einde kan worden gemaakt aan de ongewenste gedragingen van de betrokken organisatie. Daarnaast is het van belang dat lokale autoriteiten tijdig op de hoogte worden gesteld in verband met de eventuele handhaving van een voorgenomen verbod. Afstemming met het OM achten de initiatiefnemers eveneens van belang om te kunnen nagaan of het opleggen van een maatregel mogelijk een doorkruising van een opsporingsonderzoek meebrengt. Overleg met in elk geval de meest betrokken burgemeesters en parketten ligt dus voor de hand. Het is niet met zoveel woorden in het wetsvoorstel voorgeschreven, omdat een eventueel verbod landelijke werking heeft en niet altijd precies zal kunnen worden vastgesteld welke burgemeesters en parketten eventueel nog meer kunnen worden aangemerkt als «betrokken».

De NVvR pleitte er in haar reactie voor om in de wet de zienswijze- en de bezwaarschriftprocedure expliciet uit te sluiten en tegen een bestuurlijk verbod rechtstreeks beroep op de rechter open te stellen. De Raad voor de rechtspraak gaf juist in overweging om standaard een zienswijzeprocedure te volgen, maar vervolgens de bezwaarfase over te slaan. In het wetsvoorstel hebben de initiatiefnemers ervoor gekozen om bij wet niet af te wijken van de normale procedures van de Awb. In paragraaf 5.4 is al ingegaan op het vooraf horen en de omstandigheden waarin daarvan kan worden afgezien. Juist in de gevallen waarin van vooraf horen is afgezien, is de bezwaarprocedure een eerste gelegenheid voor de betrokken organisatie om haar standpunt naar voren te brengen. Mocht men daar geen behoefte aan hebben, dan kan eventueel worden gevraagd om rechtstreeks beroep op de rechter (artikel 7:1a Awb).

De Raad voor de rechtspraak meende dat de wet niet alleen publicatie van een verbodsbesluit in de Staatscourant zou moeten voorschrijven, maar tevens mededeling aan een bredere kring van betrokkenen, gelet ook op de strafbaarstelling.

De initiatiefnemers zien geen reden voor een dergelijk voorschrift. Bij een rechterlijk verbod op grond van het BW gebeurt dat evenmin. In de praktijk kan uiteraard telkens worden bekeken of het dienstig is om aan een verbod bredere publiciteit te geven en hoe dat dan het beste kan gebeuren.

In verschillende reacties werd de vraag aan de orde gesteld wanneer sprake is van strafbare voortzetting van een verboden organisatie. In paragraaf 5.8 is daarop al ingegaan. Een exacte wetsbepaling die aangeeft in welke gevallen er sprake is van strafbare voortzetting is niet op voorhand te geven. Het is aan de rechter om hier nadere invulling aan te geven, net zoals dat het geval is bij voortzetting van een organisatie die door een civiel verbod is getroffen.

In verschillende reacties werden ten slotte suggesties gedaan om het civielrechtelijke regime voor een verbod van rechtspersonen op een andere leest te schoeien. De initiatiefnemers gaan daar hier niet op in, omdat het de reikwijdte van dit wetsvoorstel te buiten gaat.

7. Financiële gevolgen

Het aantal OMG's dat in aanmerking zou kunnen komen voor een bestuurlijk verbod, lijkt beperkt. In de Voortgangsrapportage Outlaw Motorcycle Gangs 2017 worden 13 OMG's genoemd. Voor een aantal van die OMG's heeft het OM via de civiele rechter al om een verbod gevraagd. Het verbod kan ook betrekking hebben op andere organisaties die een cultuur van wetteloosheid creëren, bevorderen of in stand houden, maar het is niet aannemelijk dat dit er veel zullen zijn.

De ervaring met het civiel verbod leert dat het opstellen van dossiers ten behoeve van een civiel verbod veel capaciteit vraagt van de politie en het OM. De initiatiefnemers verwachten echter niet dat de politie en het OM per saldo meer capaciteit moeten vrijmaken als gevolg van de introductie van het bestuurlijk verbod. Een deel van hun werklast verschuift immers van het civiel verbod naar het bestuurlijk verbod, en daarnaast verschuift een deel van de werklast van hen naar het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Ook zal de snellere procedure naar verwachting een drukkend effect hebben op eventueel extra benodigde capaciteit. Eventuele extra kosten als gevolg van het bestuurlijk verbod kunnen naar verwachting worden opgevangen binnen de begroting van het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Voor zover het bestuurlijk verbod tot extra uitgaven leidt, achten de initiatiefnemers dit gerechtvaardigd, gelet op de maatschappelijke schade die OMG's veroorzaken. Wat betreft de eventuele gevolgen voor de rechtspraak delen wij de opvatting van de Raad voor de rechtspraak dat het bestuurlijk verbod niet zal leiden tot substantieel meer zaken.

II. ARTIKELSGEWIJS

Artikel 2 (verbod rechtspersoon, lichaam of samenwerkingsverband)

Het eerste lid geeft de Minister de bevoegdheid tot het verbieden van een Nederlandse of buitenlandse organisatie waarvan de werkzaamheid een cultuur van wetteloosheid creëert, bevordert of in stand houdt, als dat verbod noodzakelijk is in het belang van de openbare orde. Zie over die

criteria par. 5.2 van het algemeen deel. Het verbod is niet beperkt tot rechtspersonen, zie par. 5.3.

Het verbod ziet niet op organisaties waarvan niet de werkzaamheid, maar slechts het doel in strijd is met de openbare orde. Voor zover zo'n organisatie een rechtspersoon is, kan zij met toepassing van artikel 2:20, tweede lid, BW door de rechtbank worden ontbonden.

Het tweede lid regelt de toerekening aan een organisatie van gedragingen van haar leden. Zie par. 5.6 van het algemeen deel.

Artikel 3 (organisaties die niet verboden mogen worden)

Deze bepaling zondert politieke partijen (inclusief hun jongerenorganisaties en wetenschappelijke bureaus), kerkgenootschappen en andere organisaties gericht op het belijden van een godsdienst of levensbeschouwing, en vakbonden uit van de mogelijkheid van een bestuurlijk verbod. Zie par. 5.7 van het algemeen deel. Het begrip politieke partij is bewust open gelaten (anders dan in de consultatieversie van dit wetsvoorstel),¹⁷ om te voorkomen dat OMG's zich kunnen onttrekken aan een bestuurlijk verbod door zich te vermommen als (ook) een politieke partij, door bijvoorbeeld elke vier jaar in één gemeente deel te nemen aan verkiezingen zonder daar campagne te voeren. De wet zou daarmee niet alleen ontdoken kunnen worden, maar zou OMG's zelfs uitnodigen om de (plaatselijke) politiek in te gaan, wat een wel zeer onwenselijke ontwikkeling zou zijn. De open term *politieke partij* maakt het mogelijk om door een evidente vermommening heen te kijken, waarmee deze tevens onaantrekkelijk, want zinloos wordt.

Artikel 4 (kennisgeving en registratie van het verbod)

Een verbodsbeschikking wordt bekendgemaakt overeenkomstig de gebruikelijke regels die artikel 3:41 Awb daarvoor stelt. Als hoofdregel betekent dat toezending of uitreiking van het besluit aan de betrokken organisatie. In aanvulling op die bekendmaking schrijft artikel 4, eerste lid, voor dat van het verbod onverwijld na de bekendmaking ervan, mededeling wordt gedaan in de Staatscourant. Niet het gehele besluit wordt in de Staatscourant gepubliceerd, maar alleen de mededeling dat een daarbij te noemen organisatie met ingang van een daarbij te noemen datum op grond van deze wet is verboden. Het doel van deze publicatie is om derden, in het bijzonder de leden van de organisatie, op de hoogte te stellen van het verbod. Voor die leden geldt immers dat voortzetting van de werkzaamheid van de organisatie met de inwerkingtreding van het verbod strafbaar is geworden.

Artikel 5 (ontbinding Nederlandse rechtspersoon)

Anders dan de verbodsbepaling van artikel 2, beperken de artikelen 5 en 6 zich tot rechtspersonen. Organisaties zonder rechtspersoonlijkheid kunnen namelijk geen eigenaar van goederen zijn, dus ontbinding, bewind en vereffening zijn dan niet aan de orde. Net als het verbodsbesluit wordt het ontbindingsbesluit bekendgemaakt met toepassing van artikel 3:41 Awb. Het ligt overigens in de rede dat de Minister beide besluiten tegelijkertijd neemt. Waar het verbod echter direct in werking

¹⁷ De consultatieversie hanteerde in plaats van de term *politieke partij* de volgende omschrijving: «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».

treedt, treedt de ontbinding pas in werking als zij onherroepelijk is geworden. Tot dat tijdstip zijn dus geen onomkeerbare stappen mogelijk op het gebied van vereffening van het vermogen van de rechtspersoon.

Een ander verschil met artikel 2 is dat de artikelen 5 en 6 zich beperken tot *Nederlandse* rechtspersonen. Aangezien buitenlandse organisaties geen Nederlandse rechtspersoon zijn – of zelfs helemaal geen rechtspersoon – kunnen zij niet door een Nederlandse autoriteit worden ontbonden. Wel kunnen de in Nederland gelegen goederen van een verboden buitenlandse organisatie onder bewind gesteld en vereffend worden, zie artikel 7.

Artikel 6 (bewind en vereffening na ontbinding Nederlandse rechtspersoon)

De beschikking tot ontbinding van een Nederlandse rechtspersoon treedt pas in werking als zij onherroepelijk is geworden. Voor de periode tussen de ontbindingsbeschikking en de inwerkingtreding ervan kan de Minister de civiele rechter verzoeken om de goederen van de rechtspersoon onder bewind te stellen. Artikel 2:22 BW is van overeenkomstige toepassing. Dat betekent onder meer dat organen van de rechtspersoon geen besluiten kunnen nemen zonder voorafgaande goedkeuring van de bewindvoerder en dat de vertegenwoordigers van de rechtspersoon zonder de medewerking van de bewindvoerder geen rechtshandelingen kunnen verrichten. Hiermee wordt onder meer voorkomen dat goederen kunnen worden weggesluisd om daarmee de ongewenste activiteiten van de verboden rechtspersoon op een andere wijze voort te zetten. Het bewind eindigt in ieder geval zodra de rechtspersoon ontbonden wordt. Vanaf dat moment blijft de rechtspersoon op grond van artikel 2:19, vijfde lid, BW slechts voortbestaan voor zover dit tot vereffening van zijn vermogen nodig is.

Artikel 7 (bewind en vereffening na verbod buitenlandse corporatie)

Aangezien buitenlandse organisaties geen Nederlandse rechtspersoon zijn – of zelfs helemaal geen rechtspersoon – kunnen zij na een verbod niet door een Nederlandse autoriteit worden ontbonden. Wel kunnen de in Nederland gelegen goederen van zo'n organisatie onder bewind gesteld en vereffend worden, met overeenkomstige toepassing van de BW-bepalingen over bewind en vereffening van Nederlandse rechtspersonen. De goederen worden niet eerder vereffend dan nadat het bestuurlijk verbod onherroepelijk is geworden (tweede lid, tweede zin).

Artikel 8 (verwerking van persoonsgegevens)

Om deze wet te kunnen toepassen, moet de Minister persoonsgegevens kunnen verwerken. Deze verwerking is rechtmatig op grond van artikel 6, eerste lid, onderdeel e, van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG); het verbieden en ontbinden van organisaties in het belang van de openbare orde is een taak van algemeen belang zoals in dat onderdeel bedoeld. Gelet op het toepassingscriterium van artikel 2, eerste lid, zal de Minister ook bijzondere persoonsgegevens als bedoeld in artikel 9, eerste lid, AVG moeten kunnen verwerken, en persoonsgegevens betreffende strafrechtelijke veroordelingen en strafbare feiten als bedoeld in artikel 10 AVG. Artikel 8 van het wetsvoorstel biedt daarvoor de wettelijke grondslag (met toepassing van artikel 9, tweede lid, onder g, respectievelijk artikel 10 AVG). Daarmee wordt – om redenen van zwaarwegend algemeen belang – wat de bijzondere persoonsgegevens

betreft een uitzondering gemaakt op het verbod op de verwerking daarvan op grond van artikel 9, eerste lid, AVG.

Artikel 9 (rechtsbescherming tegen het verbod)

Het verbod van artikel 2 heeft weliswaar onmiddellijke werking, maar die beoogt uiteraard niet om de verboden organisatie af te houden van de bestuursrechtelijke rechtsbescherming die haar toekomt (bezwaar, beroep en hoger beroep en het verzoek aan de bestuursrechter om een voorlopige voorziening te treffen). Artikel 9 stelt dat buiten twijfel. Uit dit artikel volgt ook dat de bewindvoerder (zie het eerste lid van de artikelen 6 en 7) zijn goedkeuring verleent aan onttrekking van de benodigde middelen aan het vermogen van de rechtspersoon of corporatie.

Artikel 10 (wijziging Burgerlijk Wetboek)

Artikel 19 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek ziet op het ontbinden van rechtspersonen. Met deze wijziging wordt de ontbinding op grond van de Wet bestuurlijk verbod ondermijnende organisaties in voornoemd artikel verwerkt.

Artikel 11 (wijziging Wetboek van Strafrecht)

Het huidige tweede lid van artikel 140 van het Wetboek van Strafrecht bepaalt onder meer dat deelneming aan de voortzetting van de werkzaamheid van een organisatie die bij onherroepelijke rechterlijke beslissing verboden is verklaard, wordt gestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van de derde categorie (op dit moment € 4.150). Artikel 11 regelt dat ook het voortzetten van de werkzaamheid van een bestuurlijk verboden organisatie strafbaar is. Daarnaast verhoogt artikel 11 de maximale straf naar twee jaar of een geldboete van de vierde categorie (op dit moment € 20.750). Zie par. 5.8 van het algemeen deel.

Niet vereist is dat het verbodsbesluit onherroepelijk is geworden. Zodra het verbod in werking treedt, is deelneming aan de voortzetting van de werkzaamheid van de betreffende rechtspersoon derhalve strafbaar. Zo een voortzetting zou bijvoorbeeld kunnen bestaan uit het bijeenkomen voor een ledenvergadering of het zich als groep in het openbaar begeven waarbij logo's van de verboden organisatie worden getoond.

Artikel 12 (wijziging Wetboek van Strafvordering)

Dit artikel maakt voorlopige hechtenis mogelijk bij strafbare voortzetting van de werkzaamheden van een bestuurlijk verboden organisatie. Zie par. 5.9 van het algemeen deel.

Artikel 14 (citeertitel)

De citeertitel verwijst naar het ondermijnende effect van OMG's op de samenleving (zoals besproken in par. 3 van het algemeen deel). De exacte reikwijdte van het bestuurlijk verbod wordt bepaald door de formulering van de artikelen 2 en 3 (zoals «cultuur van wetteloosheid» en de uitzonderingen van artikel 3).

Kuiken
Van Toorenborg
Van Wijngaarden
Drost
Van der Staaij