

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)

B

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR JUSTITIE EN VEILIGHEID¹

Vastgesteld 30 oktober 2020

Het voorbereidend onderzoek heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

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.

¹ Samenstelling:

Backer (D66), De Boer (GL), (voorzitter), Van Dijk (SGP), Van Hattem (PVV), Nooren (PvdA), Rombouts (CDA), Bikker (CU), Baay-Timmerman (50PLUS), Adriaansens (VVD), Arbouw (VVD), Bezaan (PVV), De Blécourt-Wouterse (VVD), Cliteur (FVD), Dittrich (D66), Doornhof (D66), Gerbrandy (OSF), Janssen (SP), Karimi (GL), Meijer (VVD), Nicolaï (PvdD), Otten (Fractie-Otten), (ondervoorzitter), Van Pareren (FVD), Recourt (PvdA), Rietkerk (CDA), Veldhoen (GL) en Van Wely (FVD).

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 Toorenburg, 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 ontwricht daadwerkelijk te weren. Tegelijk onderstrepen 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

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.² In hoeverre zit er overlap in de verschillende wetsvoorstellen, en in hoeverre

² Kamerstukken 35 366; Kamerstukken 35 564.

zijn ze complementair? Verdient het geen aanbeveling de wetsvoorstellen in deze Kamer in hun onderlinge samenhang te beoordelen?

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?

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?

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.³ 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?

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 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?

Indien de huidige procedure te tijdrovend is, dan dient die naar de mening van de **SP**-fractieleiden 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. 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.

³ Kamerstukken 35 366.

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. 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

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.⁴ 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?

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 wetsvoorstel een fundamentele wijziging behelst van de wijze waarop in Nederland het recht van vereniging kan worden beperkt? 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. Meer in zijn algemeenheid vragen de leden zich af of de initiatiefnemers van oordeel zijn dat het boeken van tijdswinst voldoende reden is voor een 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?

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

⁴ *Kamerstukken II 2018/19, 35 079, nr. 5.*

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 principiële motiveert waarom deze bestuursrechtelijke aanvulling en daarmee beide routes (civiel- en bestuursrechtelijk) nu noodzakelijk worden geacht.

Besluit van de Minister

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».

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?

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*.⁵ 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?

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?

⁵ *Handelingen II 2019–2020*, nr. 85, item 12, p. 2.

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.⁶ 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.⁷

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** lezen dat dit instrument naast de civielrechtelijke mogelijkheid van artikel 2:20 BW zal functioneren.⁸ 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.

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.

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.⁹ 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?

Reikwijdte

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

⁶ *Handelingen II 2019–2020*, nr. 85, item 12, p. 1.

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

⁸ *Kamerstukken II 2019/20*, nr. 29.

⁹ *Kamerstukken II 2019/20*, nr. 25.

voorbeelden noemen van organisatorische verbanden behalve de OMG's die ook met behulp van hun voorstel kunnen worden aangepakt?

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?

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? 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?

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?

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.*»¹⁰ 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

¹⁰ Kamerstukken II 2018/19, 35 079, nr. 7, p. 4

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 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?

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 ontlene deze gedachte aan de Duitse praktijk waarin sneller en veelomvattender, maar tegelijk ook met maatwerk, bijvoorbeeld gericht op lokale afdeling, wordt opgetreden. 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. 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.

Tijdwinst, onmiddellijke werking en onomkeerbare gevolgen

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 proceduretijd 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 2020.¹¹ 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.

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

¹¹ *Kamerstukken II 2019/20, 35 079, nr. 28.*

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.

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 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?

De GroenLinks-fractieleden 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.

De **D66**-fractieleden 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?

Klassieke grondrechten wegens 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 wegens 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?

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?

Organisaties die niet bestuurlijk verboden mogen worden

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.

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? 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;»¹² 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. Daarnaast vragen zij wat de exacte invulling is van «kerkgenootschappen». Vallen daar ook op islam gebaseerde genootschappen onder?

Cultuur van wetteloosheid

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.

¹² Kamerstukken II 2019/20, nr. 7, p. 2.

Het amendement is met een ruime meerderheid aangenomen.¹³ 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.¹⁴ 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.

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.

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?»

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.

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 frontlinie 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.

¹³ *Kamerstukken II 2019/20, Nr. 26.*

¹⁴ *Kamerstukken II 2019/20, Nr. 27.*

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?

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.¹⁵ 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.

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.¹⁶ Zo niet, op welke onderdelen is sprake van verschillen?

Inwerkingtreding en horizonbepaling van de wet

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?

De leden van de **SGP**-fractie hebben vragen bij amendement nummer 18 die een horizonbepaling in het wetsvoorstel heeft ingebouwd.¹⁷ 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?

Overige vragen

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.»¹⁸ Deze opmerking kunnen de leden van de **D66**-fractie niet goed plaatsen. Hoe regelt het voorgestelde bestuurlijke verbod vergaande opsporingsmogelijkheden?

¹⁵ *Handelingen II 2019–2020*, nr. 85, item 12, p. 2, 3.

¹⁶ *Kamerstukken II 2019/20*, 35 079, nr. 26.

¹⁷ *Kamerstukken II 2019/20* 35 079, nr. 18.

¹⁸ *Handelingen II 2019–2020*, nr. 85, item 12, p.6.

De leden van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid zien de reactie van de initiatiefnemers en de regering – bij voorkeur binnen vier weken – met belangstelling tegemoet.

De voorzitter van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid,
De Boer

De griffier van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid,
Van Dooren