

***memo aan de gemeenteraad***

| | |
|---|---|
| **aan** | de gemeenteraad |
| **dossiernummer** | 5681 |
| **onderwerp** | Wijziging APV Gouda 2020 : Colorverbod en ondermijning |
| **van** | het college van burgemeester en wethouders |
| **datum** | 23 november 2021 |

# memo

In verband met de beeldvorming in de raad over de wijziging van de APV, waarbij een OMG-lid zijn inspreekrecht heeft gebruikt, heeft de portefeuillehouder de raad toegezegd een besloten Raadsvergadering te organiseren waar de Raad meegenomen wordt in de wereld van OMG's. Dit met als doel de raad te informeren over de criminele activiteiten binnen motorclubs.

In de besloten bijeenkomst van 24 november 2021 zal de portefeuillehouder de noodzaak van het colorverbod, een onderdeel van ondermijning, in Gouda toelichten. In aanloop naar deze bijeenkomst geeft deze memo meer informatie over de achtergrond en de werking van het colorverbod.

## 1 Ondermijning

Een outlaw motorcycle gang (hierna: 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. 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. De OMG-structuur biedt ruimte voor criminaliteit en norm overschrijdend gedrag, zowel door leden afzonderlijk als in groepsverband. De internationale netwerken en de besloten clubcultuur zijn uitermate geschikt om grensoverschrijdende misdaad te organiseren.

Ook in Gouda zijn OMG's actief en diverse leden van deze OMG's hebben antecedenten.

## 2 Colorverbod voor verboden verklaarde organisaties

*Verboden verklaren*
Deelname aan een verboden organisatie is strafbaar volgens artikel 140 van het Wetboek van Strafrecht. Een civiele rechtbank kan organisaties verboden verklaren. Doorslaggevend is de werkzaamheid van een organisatie; als de organisatie zodanig georganiseerde ondermijnende criminaliteit pleegt, die onverenigbaar is met de Nederlandse rechtsstaat, kan een rechtbank een organisatie verboden verklaren.

Het Openbaar Ministerie start hiervoor per afzonderlijke organisatie met een verzoekschrift aan de rechtbank de procedure tot verboden verklaring. Dit zijn langdurige procedures, de voorbereiding en de uitspraak van de rechtbank duren gemiddeld drie jaar en er moet een zeer uitgebreid dossier over de activiteiten van de organisatie aan de rechter worden voorgelegd. De toetsing door de rechter is zwaar in verband met het grondwettelijke recht op de vrijheid van vereniging.
Het recht van vereniging is een belangrijk grondrecht dat alleen in uiterste gevallen beperkt mag worden. Soms is een verbod echter noodzakelijk. Het bestaan van criminele verenigingen of

verenigingen die als (vrijwel) enig doel hebben het plegen of ondersteunen van criminele activiteiten of activiteiten die strijdig zijn met de openbare orde, is onverenigbaar met de inrichting van de Nederlandse rechtstaat. Het Openbaar Ministerie is in het algemeen terughoudend in het gebruik van zijn bevoegdheid om een verbod van rechtspersonen te vragen.

Tegen het vonnis van de rechtbank kan de organisatie beroep instellen bij het Gerechtshof. Dit is een civielrechtelijke procedure. Tegen de uitspraak van het Gerechtshof kan de organisatie vervolgens in cassatie gaan bij de Hoge Raad. Pas na het doorlopen van deze rechtsgang is het vonnis van de rechtbank onherroepelijk. Vanaf dat moment is het deelnemen aan de verboden organisatie strafbaar, waaronder het dragen van colors op grond van artikel 140 van het Wetboek van Strafrecht.
Ook deze procedures duren meerdere jaren. Het verbod kan dus pas na meerdere jaren nadat de organisatie door de rechtbank verboden is verklaard strafrechtelijk worden gehandhaafd.

Niet alle OMG's zijn door de rechter verboden verklaard. Slechts een aantal OMG's is op dit moment verboden verklaard door de rechter, zoals Satudarah, Bandidos, Hell's Angels en No Surrender.
De verbodenverklaring van de eerste twee motorclubs zijn op dit moment onherroepelijk.
De Hell's Angels zijn door de rechtbank verboden verklaard en in 2020 heeft het Gerechtshof dit bekrachtigd. Er loopt op dit moment een cassatieberoep bij de Hoge Raad. De uitspraak hiervan wordt nog in 2021 verwacht.

*Colorverbod in de APV 2020*
Om te voorkomen, dat leden van motorclubs, die door de rechtbank verboden zijn verklaard, maar waarvan het beroep bij het gerechtshof of cassatieberoep bij de Hoge Raad aanhangig is, zich in de openbare ruimte met colors op kleding en motoren manifesteren, heeft uw raad via een amendement per 1 december 2020 een colorverbod in de APV 2020 opgenomen, conform de bepaling in de model-APV van de VNG. Als in de APV een colorverbod is opgenomen, dan kan het college handhavend optreden tegen het dragen van colors van verboden verklaarde organisaties, vanaf het moment, dat de rechtbank de organisatie verboden heeft verklaard en zolang de vonnissen van de verboden verklaarde organisaties nog niet onherroepelijk zijn. Uit het voorgaande blijkt, dat dit vaak een periode van meerdere jaren bestrijkt.

De gemeente en de politie kunnen handhavend optreden, direct nadat een rechtbank een motorclub verboden heeft verklaard. Er behoeft niet te worden gewacht op het onherroepelijk worden van het vonnis van de rechtbank. Daarmee behoeven de procedures van hoger beroep en cassatie, die vaak meerdere jaren duren, niet te worden afgewacht. Dit is niet meer mogelijk, als het colorverbod niet meer in de APV is opgenomen.

Het schrappen van het colorverbod uit de APV zou tot gevolg hebben, dat er niet meer handhavend kan worden opgetreden tegen het dragen van colors van verboden organisaties in de openbare ruimte, zoals horecagelegenheden en op straat, direct nadat de rechtbank de organisatie verboden heeft verklaard. Ride outs met groots uiterlijk vertoon van kleding en motoren, waarop colors van een verboden motorclub zijn aangebracht zijn dan toegestaan, zolang de verbodenverklaring van de motorclub niet onherroepelijk is.

Ten behoeve van de handhaving van de civiele verboden hebben inmiddels zo'n tachtig gemeenten de APV aangepast. In die APV's is expliciet opgenomen dat uiterlijke kenmerken van verboden organisaties niet zijn toegestaan in de openbare ruimte. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft dit inmiddels ook opgenomen in de model-APV. Het Landelijk Strategisch Overleg hoopt dat dit de andere gemeenten ook aanzet tot het wijzigen van de APV.

Of een colorverbod geldt voor eventuele afzonderlijke lokale afdelingen van verboden organisaties, zoals zogenaamde chapters van motorclubs, hangt af van de vraag of deze afdelingen een eigen rechtspersoonlijkheid bezitten, de gezagsstructuur en positie van de afdelingen binnen de organisatie en of de afdelingen wel of niet expliciet in een uitspraak van een rechtbank verboden zijn verklaard.

*Coloverbod en Grondwet*
Hoe het colorverbod zich tot het Wetboek van Strafrecht en de Grondwet verhoudt en of dit in strijd is met de grondwettelijke rechten van vrijheid van vereniging en de vrijheid van meningsuiting is op dit moment niet duidelijk. Hierover is tot op heden nog geen rechterlijke uitspraak bekend. In uitspraken

van rechters, die niet direct op het colorverbod in de APV zien is niet aangegeven, dat dit verbod uit de APV strijdig met de Grondwet zou zijn en daarmee onverbindend is verklaard.
Wel wordt binnenkort een arrest van de Hoge Raad verwacht. Daarover leest u meer in de volgende paragraaf.

### 3. Ontwikkelingen in de jurisprudentie

In de uitspraak van de rechtbank van 19 januari 2021 van de rechtbank Noord-Holland (ECLI:NL:RBNHO:2021:424) over een klaagschrift over het inbeslagneming van een gilet met colors van de Hell's Angels is het volgende opgemerkt:

*Gelet op de marginale toets van de raadkamer strekt het in deze procedure te ver om antwoord te geven op de vraag of sprake is van een verbindend artikel in de APV en de onrechtmatigheid van het beslag die daar volgens de raadsvrouw uit voortvloeit. Deze beoordeling en het overige dat in het verlengde hiervan is aangevoerd, is bij uitstek voorbehouden aan de zittingsrechter.*

Daartegen is cassatieberoep bij de Hoge Raad ingesteld. Tot op heden heeft de Hoge Raad nog geen arrest gewezen over de verbindendheid van het colorverbod. Wel heeft de Advocaat-Generaal van de Hoge Raad zeer recent, op 2 november 2021, een zogenaamde conclusie uitgebracht over de verbindendheid van het colorverbod, dat in de APV van de gemeente Haarlem is opgenomen. Een conclusie is een advies aan de Hoge Raad. De Hoge Raad zal de conclusie van de A-G betrekken bij het arrest, dat medio december wordt verwacht.

Op twee rechtsgronden gronden acht de Advocaat-Generaal het colorverbod onverbindend:

1. In de APV wordt hetzelfde onderwerp geregeld als artikel 140 lid 2 van het Wetboek van Strafrecht. Het verbod is daarmee uitputtend in het wetboek geregeld. Gemeenten mogen in verordeningen niet dezelfde regeling opnemen over hetzelfde onderwerp, dezelfde handelingen en met hetzelfde motief. De formele wet is hogere regelgeving dan een gemeentelijke verordening.
2. Gelet op de grondrechten van de vrijheid van meningsuiting en de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer wordt betoogd dat de beperking van het verbod is voorbehouden aan de formele wetgever en niet in verordeningen van gemeenten kan worden opgenomen. De Grondwet biedt hiervoor geen ruimte aan gemeenten.

De volledige conclusie vindt u op:
https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:PHR:2021:1028

De verwachting is, dat de Hoge Raad medio december 2021 het arrest zal wijzen. Denkbaar is, dat de Hoge Raad de conclusie van de A-G zal volgen en het gemeentelijke colorverbod onverbindend zal verklaren. Het is niet zeker, dat het arrest nog dit jaar zal worden uitgebracht. Daarbij kan de Hoge Raad afwijken van de conclusie van de Advocaat-Generaal.

Zolang hierover geen rechterlijke uitspraak bekend is, wenst het college het colorverbod in de APV te behouden. Als uit het arrest van de Hoge Raad of een andere uitspraak van een rechter zal blijken, dat het colorverbod in een APV onverbindend zou zijn, dan heeft dit tot gevolg, dat het verbod niet langer kan worden gehandhaafd. Het verbod moet dan uit de APV worden verwijderd.

### 4. Wetsvoorstel bestuursrechtelijk verbod ondermijnende organisaties

Op dit moment ligt het wetsvoorstel Bestuurlijk verbod ondermijnende organisaties ter behandeling in de Eerste Kamer voor. Doel van deze wet is om eenvoudiger en sneller tot een verbodenverklaring van organisaties te komen, omdat de Minister voor Rechtsbescherming op grond van deze wet organisaties verboden kan verklaren. Een gerechtelijke procedure is dan niet nodig.
Voortzetting van de verboden organisatie wordt vervolgens dan direct strafbaar gesteld op grond van artikel 140 van het Wetboek van Strafrecht. Niet vereist is dat de verbodenverklaring van de Minister onherroepelijk moet zijn. Afzonderlijke colorverboden in de APV's zijn dan niet meer nodig. De behandeling van het wetsvoorstel wordt later vervolgd. Wel is denkbaar, dat als de Hoge Raad colorverboden in APV's onverbindend acht, de voortzetting van de behandeling van het wetsvoorstel op kortere termijn in gang wordt gezet, gezien de noodzaak van een colorverbod.