Ministerie van Justitie en Veiligheid

> Retouradres

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 16950
2500 BZ Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

Onze referentie
8116732

Bijlage
1

Datum 17 november 2026
Betreft Advies landsadvocaat bestuurlijk verbod terroristische en extremistische organisaties

Tegen organisaties die onze democratische rechtsorde ondermijnen moet streng worden opgetreden. Dit geldt ook voor organisaties die banden hebben met terroristische organisaties, terrorisme en extremisme bevorderen en geweld verheerlijken. Zoals in het coalitieakkoord benoemd, is het van belang om in een zo vroeg mogelijk stadium tegen dergelijke organisaties op te treden. Over de inzet van het kabinet is uw Kamer op 15 mei 2025 en 19 maart jl. geïnformeerd.[1] Internationale verkenningen hebben laten zien dat Frankrijk en Duitsland een bestuurlijk model hanteren, hetgeen heeft geleid tot een adviesaanvraag aan de landsadvocaat ten aanzien van de mogelijkheden voor een Nederlands bestuursrechtelijk model in aanvulling op het reeds bestaande civielrechtelijke model als bedoeld in artikel 2:20 Burgerlijk Wetboek (BW). Hierbij is de landsadvocaat verzocht om te adviseren hoe en onder welke voorwaarden een bestuurlijk verbodsmodel in het Nederlandse rechtssysteem vorm zou kunnen krijgen, waarbij in het bijzonder aandacht is gevraagd voor de formulering van heldere, specifieke en duidelijke gronden voor de bevoegdheid van het bestuur om een organisatie te verbieden. In de brief van 19 maart jl. heb ik de toezegging gedaan uw Kamer te informeren over het advies van de landsadvocaat. Middels deze brief geef ik invulling aan deze toezegging en informeer ik uw Kamer over de start van het wetgevingstraject in dit kader. Ik zal uw Kamer over het vervolg in het eerste kwartaal van 2027 informeren.

Advies landsadvocaat
Op 30 juli jl. is het advies van de landsadvocaat ontvangen over de mogelijkheden van de invoering van een bestuurlijk verbod inclusief de beantwoording op specifiek gestelde vragen.[2] Het advies wordt in onderhavige passages kort samengevat.

De landsadvocaat heeft aangegeven dat het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en de Grondwet zich niet principieel verzetten tegen de introductie van een bestuurlijk model, mits voldoende voorzienbaar is wanneer een dergelijk verbod wordt opgelegd. Ook moet de grondrechtenbeperking voldoende specifiek in de wet worden neergelegd. Tevens ziet de landsadvocaat geen principiële redenen die zich categorisch verzetten tegen het naast elkaar bestaan van een civielrechtelijke en bestuurlijke regeling

[1] Kamerstukken II 2024/25, 29754, nr. 750; Kamerstukken II 2025/26, 29754 nr. 777.

[2] Bijlage 1 – Advies landsadvocaat bestuurlijk verbod terroristische organisaties en extremistische organisaties.

inzake verbodenverklaring, ook niet als het toepassingsbereik deels overlappend is. De vraag is volgens de landsadvocaat wel wat de toegevoegde waarde van een bestuurlijk verbod is. De toegevoegde waarde lijkt evidenter waar het bestuurlijk verbod ook gericht kan zijn op organisaties die geen rechtspersoonlijkheid hebben. Dergelijke organisaties kunnen immers niet op grond van artikel 2:20 BW worden verboden.[3]

Een bestuurlijk verbod moet voldoen aan de juridische voorwaarden dat het verbod *voorzienbaar is*, een *legitiem doel nastreeft, in het belang van de openbare orde is* en *noodzakelijk is in een democratische samenleving*. Het fundamentele verschil, vanuit juridisch oogpunt, tussen het civielrechtelijke verbod en het bestuurlijk verbod is dat de rechterlijke toets bij het bestuurlijk verbod pas plaatsvindt nadat het bestuurlijk verbod is opgelegd.

De landsadvocaat verwacht dat een bevoegdheid waarmee organisaties die onze democratische rechtsstaat ondermijnen, extremisme en terrorisme bevorderen of terroristisch geweld verheerlijken, kunnen worden verboden, voldoende voorzienbaar is in het licht van het EVRM en voldoende afgebakend is met het oog op de Grondwet. Echter wordt betwijfeld of een verbod voor organisaties die banden hebben met terroristische organisaties onder de bevoegdheid kunnen worden gebracht. Hetzelfde geldt voor het verbieden van organisaties die extremisme bevorderen. Dit begrip komt niet in het Wetboek van Strafrecht voor en kan lastig (vooraf) worden ingekaderd. Wel kan er worden gedacht aan specifiekere criteria waarmee ook organisaties die extremisme bevorderen geraakt kunnen worden, zoals opgenomen in het Franse verbod. Daarnaast wordt opgemerkt dat de formulering van de bevoegdheid zo duidelijk mogelijk dient te omschrijven welke handelingen kunnen leiden tot een bestuurlijk verbod. Het gevolg is dat het bestuurlijk verbod slechts in zeer specifieke gevallen en onder specifieke omstandigheden kan worden ingezet, waardoor de meerwaarde van het verbod beperkt kan zijn. De landsadvocaat merkt verder in het advies op dat het bij de beoordeling van de vraag of de invoering van een bestuurlijk verbod aangewezen is, het ook belangrijk is om oog te hebben voor de verhouding met het reeds bestaande civielrechtelijke verbod (artikel 2:20 BW) en met de in dat verband bevoegde instantie (het openbaar ministerie).

Eerder heeft mijn ambtsvoorganger uw Kamer geïnformeerd geen noodzaak te zien tot (verdere) versnelling van de procedure van het civielrechtelijke verbod als bedoeld in artikel 2:20 BW.[4] Om deze reden zullen de vervolgstappen zich richten op de mogelijkheden tot een bestuursrechtelijk verbod.

Vervolgstappen
Het advies van de landsadvocaat geeft aan dat er een juridische mogelijkheid is om een bestuurlijk verbodsmodel in Nederlandse wetgeving te introduceren. Met in achtneming

[3] Rechtspersonen betreffen een besloten of naamloze vennootschap, een stichting of vereniging. Bij de zogeheten informele vereniging ligt dat anders, dit is afhankelijk van de omstandigheden van het geval en is daardoor niet steeds eenvoudig vast te stellen. Het type organisatie waarop dit advies oog heeft, zal niet steeds rechtspersoonlijkheid hebben. Het strafrechtelijke begrip 'organisatie die tot oogmerk heeft het plegen van terroristische misdrijven' omvat ook samenwerkingsverbanden die niet als informele vereniging kunnen worden aangemerkt.

[4] Kamerstukken II 2025/26, 29911, nr. 491, p. 4.

van de geconstateerde toegevoegde waarde en knelpunten start ik een wetgevingstraject waarbij de praktische ervaringen van het Franse en het Belgische rechtssysteem worden meegenomen.

Frankrijk
In het Franse rechtssysteem is het mogelijk om organisaties op voordracht van het Franse openbaar ministerie te laten ontbinden door de civiele rechter of de strafrechter. Daarnaast kan een organisatie door een bestuursorgaan worden verboden. Er heeft op ambtelijk niveau een verkenning plaatsgevonden naar de juridische aspecten van het bestuurlijk model in Frankrijk. Hier is uw Kamer op 19 maart jl. over geïnformeerd.[5] Om de toegevoegde waarde van een bestuurlijk verbodsmodel, in aanvulling op het bestaande civielrechtelijke verbodsmodel in Nederland, te inventariseren, wordt in kaart gebracht hoe de twee verbodsmodellen in Frankrijk zich in de praktijk tot elkaar verhouden en in hoeverre beide modellen complementair zijn.

België
In België was een wetsvoorstel vormgegeven dat, naast de bestaande strafrechtelijke instrumenten, voorzag in een administratieve bevoegdheid voor de minister van Binnenlandse Zaken voor het ontbinden of verbieden van organisaties die een dreiging vormen voor de nationale veiligheid en de democratische rechtsstaat. Hier is uw Kamer op 19 maart jl. over geïnformeerd.[6] Naar aanleiding van het advies van de Belgische Raad van State is het wetsvoorstel aangepast. Dit aangepaste voorstel voorziet niet langer in de bevoegdheid om dergelijke organisaties te verbieden, maar in plaats daarvan in de bevoegdheid om specifieke activiteiten van dergelijke organisaties te verbieden of ze tijdelijk op te schorten. Op 18 juli jl. is het wetsvoorstel opnieuw aan de Belgische Raad van State voorgelegd en nog niet openbaar gemaakt.[7] De verschillende aspecten van het Belgische wetsvoorstel, zowel de maatregelen als de organisaties en groeperingen waar het wetsvoorstel zich op richt, zijn van belang voor het wetgevingstraject in Nederland.

Dit kabinet wil in een zo vroeg mogelijk stadium optreden tegen organisaties die onze democratische rechtsorde ondermijnen om de invloeden en risico's te mitigeren. Hierbij is het wel van belang dat nadrukkelijk gekeken wordt naar duidelijke, afgebakende criteria om ervoor te zorgen dat alleen die organisaties worden geraakt die onze democratische rechtsorde ondermijnen door terrorisme en extremisme te bevorderen. Het advies van de landsadvocaat is een belangrijke stap in het verdere beleid. Over de vervolgstappen van het wetgevingstraject zal ik uw Kamer in het eerste kwartaal van 2027 informeren.

[5] Kamerstukken II 2025/26, 29754, nr. 777.

[6] Kamerstukken 2025-2026, 29754, nr. 777.

[7] Zie https://news.belgium.be/nl/wettelijk-kader-inzake-administratief-verbod-op-radicale-organisaties-tweede-lezing.

De Minister van Justitie en Veiligheid,

Datum
17 november 2026

Onze referentie
8116732

D.M. van Weel