Ministerie van Justitie en Veiligheid

Minister van Justitie en Veiligheid

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

Datum
17 november 2026

Onze referentie
8116733

Bijlage(n)
3

nota

Beslisnota bij brief – Advies landsadvocaat bestuurlijk verbod terroristische en extremistische organisaties

1. Aanleiding

De Tweede Kamer heeft herhaaldelijk zorgen geuit over organisaties die een gevaar vormen voor de democratische rechtsorde. Naar aanleiding van de debatten met de Tweede Kamer en conform het regeerprogramma van kabinet Schoof is een verkenning en nader onderzoek uitgevoerd naar de wijze waarop andere landen omgaan met dergelijke organisaties. Ook het regeerakkoord van kabinet Jetten benoemt: "We zorgen ervoor dat terroristische organisaties in Nederland en in de EU zo snel mogelijk kunnen worden verboden". Op 15 mei 2025 en op 19 maart jl. is de Tweede Kamer geïnformeerd over de uitkomsten van de verkenning en het nader onderzoek. Tevens is in de brief van 19 maart jl. de adviesaanvraag aan de landsadvocaat ten aanzien van de mogelijkheden voor een bestuursrechtelijk model in Nederland benoemd en heeft u de toezegging gedaan de Kamers te informeren over de uitkomsten.

2. Geadviseerd besluit

U wordt geadviseerd in te stemmen met de inhoud van de bijgaande brief en met verzending van de brief alsmede het advies van de landsadvocaat aan de Tweede Kamer en daarna in afschrift aan de Eerste Kamer.

3. Kernpunten

- Volgens de landsadvocaat verzetten het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en de Grondwet zich niet principieel 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.
- In het advies komen toegevoegde waarden en knelpunten aan de orde.
- Ten aanzien van het voorstel voor versnelling van het proces 2:20 BW, heeft uw ambtsvoorganger onder verwijzing naar gesprekken met het OM en de Raad voor de rechtspraak aangegeven geen noodzaak te zien voor (verdere) versnelling van het civielrechtelijke verbod van 2:20 Burgerlijk Wetboek (BW).[1]
- Met in achtneming van de geconstateerde toegevoegde waarde en knelpunten van een bestuursrechtelijk model is er aanleiding om een wetgevingstraject te starten.

4. Toelichting

Toegevoegde waarde

- Een bestuurlijk model biedt kansen om ook organisaties zonder rechtspersoonlijkheid verboden te verklaren.

[1] Kamerstukken II, 2025–2026, 29 911, nr. 491, p. 4.

- Een bestuurlijk model zou ertoe leiden dat de beslissing om bedoelde organisaties – waaronder ook organisaties met rechtspersoonlijkheid – te verbieden in een vroeger stadium kan worden genomen, aangezien de rechterlijke toetsing pas ná oplegging van het verbod plaatsvindt.
- Op dit moment kan alleen het OM op basis van artikel 2:20 BW een verzoek bij de civiele rechter doen tot verbodenverklaring en ontbinding van een rechtspersoon. Bij een bestuurlijk verbodsmodel kan een bestuursorgaan, in dit geval de minister van Justitie en Veiligheid, zelf een besluit nemen tot het verbieden van een organisatie vóórdat een rechterlijke toets plaatsvindt. Ook in de gevallen waarin het OM om uiteenlopende redenen (nog) niet een verzoek kan of wil doen.

Knelpunten

- Zo geeft de landsadvocaat de complexiteit aan ten aanzien van juridisch houdbare en werkbare criteria op basis waarvan organisaties bestuursrechtelijk kunnen worden verboden. Daarbij wordt aangegeven dat een bestuurlijk verbod – gelet op de eis van voorzienbaarheid – slechts in zeer specifieke omstandigheden kan worden ingezet waardoor onduidelijk is of het voldoende meerwaarde heeft.
- Criteria kunnen ook te beperkend worden, waardoor een verbod mogelijk niet ingezet kan worden in situaties waarin de wetgever dat wel voor ogen had.
- Daarnaast ziet de landsadvocaat een knelpunt ten aanzien van de verwachte tijdswinst die een bestuurlijk model zal opleveren ten opzichte van het reeds bestaande civielrechtelijke verbod op basis van artikel 2:20 BW. Het civiele verbod betreft de bevoegdheid van het OM om op grond van artikel 2:20 BW aan de rechter een verzoek tot verbodenverklaring van een rechtspersoon te doen.
- Tot slot is de vraag in hoeverre een verbodsmaatregel van een organisatie effectief is, gezien een organisatie zonder rechtspersoonlijkheid eenvoudig opnieuw opgericht kan worden.

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 van de geconstateerde toegevoegde waarde en knelpunten wordt een wetgevingstraject gestart waarbij de praktische ervaringen van het Franse en het Belgische rechtssysteem worden meegenomen.
    - Het Franse rechtssysteem kent twee routes voor het ontbinden van organisaties, zo 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. U heeft de Kamers op 19 maart jl. geïnformeerd over de juridische aspecten van het bestuurlijk model in Frankrijk.[2] Om de toegevoegde waarde van een bestuurlijk verbodsmodel, in aanvulling op een civielrechtelijk verbodsmodel in Nederland te inventariseren, is het van belang om in kaart te brengen hoe de twee verbodsmodellen zich in de praktijk tot elkaar verhouden.
    - In België wordt momenteel gewerkt aan een wetsvoorstel dat, naast de bestaande strafrechtelijke instrumenten, aanvankelijk 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 of democratische rechtsstaat. Het wetsvoorstel gaf de mogelijkheid dat een verbodsbepaling verschillende vormen kan

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

hebben. Naar aanleiding van het advies van de Belgische Raad van State is het wetsvoorstel aangepast. Het aangepaste wetsvoorstel voorziet niet langer in de bevoegdheid 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. Het aangepaste wetsvoorstel is op 18 juli jl. opnieuw aan de Belgische Raad van State aangeboden en is nog niet openbaar. Het in kaart brengen van de verschillende aspecten van het Belgische wetsvoorstel, zowel de maatregelen als de organisaties en groeperingen waar het wetsvoorstel zich op richt, is van belang voor het wetgevingstraject in Nederland.

4.1 Politieke context

Relevante passage regeerakkoord
We zorgen ervoor dat terroristische organisaties in Nederland en in de EU zo snel mogelijk kunnen worden verboden.

Over de vervolgstappen van het wetgevingstraject kunt u de Tweede Kamer in het eerste kwartaal van 2027 informeren.

4.2 Afstemming

Deze nota en de brieven zijn afgestemd met DWJZ.

5. Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

De persoonsgegevens van de ambtenaren zijn niet openbaar ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer.