Ministerie van Justitie en Veiligheid

> Retouradres

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20017
2500 EA DEN HAAG

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

Onze referentie
8116735

Bijlagen
2

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

Gelet op de door uw Kamer geuite wens om het advies van de Landsadvocaat over de mogelijkheden voor een bestuurlijk verbodsmodel in Nederlandse wetgeving te ontvangen, stuur ik uw Kamer hierbij een afschrift van de Kamerbrief en bijhorende bijlage zoals deze vandaag aan de Tweede Kamer is verzonden.

De Minister van Justitie en Veiligheid,

D.M. van Weel

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 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

[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.

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 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

[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.

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.

De Minister van Justitie en Veiligheid,

D.M. van Weel

[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.

PELS RIJCKEN

Landsadvocaat

Advies

voor [redacted]

van [redacted]

datum 30 juli 2026

inzake Advies bestuurlijk verbod terroristische en extremistische organisaties

zaaknr 11025164

---

1 Inleiding

1.1 De minister van Justitie en Veiligheid heeft een verkenning uitgevoerd naar de wijze waarop andere landen omgaan met organisaties die onder meer banden hebben met terroristische organisaties, extremisme en terrorisme bevorderen of terroristisch geweld verheerlijken. Hierbij is specifiek gekeken naar de mogelijkheden om dit soort organisaties te verbieden.

1.2 Het kabinet wil tegen deze organisaties in een meer vroegtijdig stadium kunnen optreden dan bij een 'rechterlijk verbod' op basis van artikel 2:20 BW mogelijk is. In verband daarmee wordt onderzoek gedaan naar een 'bestuurlijk model', waarbij een bestuursorgaan (zoals de Minister) een organisatie bij besluit kan verbieden op basis van wettelijk vastgelegde criteria ("**bestuurlijk verbod**").

1.3 U vraagt ons om juridisch advies over de mogelijkheden van de invoering van een dergelijk bestuurlijk verbod. Specifiek heeft u ons de volgende vragen gesteld:

- Hoe verhoudt het introduceren van een bestuurlijk model met concrete criteria tot verbodenverklaring (zoals Frankrijk kent) zich tot de reeds bestaande mogelijkheid om civielrechtelijk een organisatie te verbieden op basis van de norm 'in strijd met de openbare orde'?
- Zijn er juridische knelpunten te signaleren bij een systeem waarin er zowel bestuursrechtelijk als civielrechtelijk een verbod op een rechtspersoon of organisatie kan worden uitgesproken, mede met oog op de jurisprudentie?
- Welke tijdswinst is er te behalen met een bestuurlijk model ten opzichte van de mogelijkheid die artikel 2:20 BW reeds biedt, mede rekening houdend met

de mogelijkheid voor belanghebbenden om een voorlopige voorziening bij de voorzieningenrechter te vragen en de verruimingen van artikel 2:20 BW zoals die per 1 januari 2022 in werking zijn getreden?

- Is het, naast het bestaande civielrechtelijk model van artikel 2:20 BW, in lijn met internationale verdragen respectievelijk artikel 7 Grondwet en artikel 10 EVRM, respectievelijk artikel 8 Grondwet en artikel 11 EVRM om een bestuurlijk model te introduceren, waarmee organisaties die extremisme en terrorisme bevorderen bestuursrechtelijk kunnen worden verboden?
- Onder welke juridische voorwaarden kan een bestuurlijk model tot het verbieden van organisaties, zoals Frankrijk kent, in het Nederlandse rechtssysteem vorm krijgen? Welke uitgangs- en aandachtspunten worden hierbij geïdentificeerd mede met het oog op nationale en internationale wet- en regelgeving, verdragen en jurisprudentie?
- Zijn er concrete criteria te formuleren om organisaties die extremisme en terrorisme bevorderen en (terroristisch) geweld aanmoedigen, bestuursrechtelijk te verbieden, waarbij wordt voorkomen dat deze criteria ook van toepassing zijn op andersoortige organisaties die niet zijn beoogd met de bevoegdheid (hetgeen voor de Eerste Kamer de primaire reden was om het initiatiefwetsvoorstel over een bestuurlijk verbod op ondermijnende organisaties te verwerpen)? Kan de norm 'bevorderen van terrorisme en extremisme' het beperken van het recht tot vereniging rechtvaardigen, in het bijzonder met het oog op de Grondwet en (de jurisprudentie betreffende) het EVRM?
- Hoe verhoudt de mogelijkheid om een organisatie bestuursrechtelijk te verbieden wegens onder andere maatschappelijk ongewenste, maar niet per definitie strafbare uitingen en opvattingen zich tot de vrijheid van meningsuiting, zoals vastgelegd in artikel 7 Grondwet en artikel 10 EVRM?

1.4 Met dit advies voldoen wij graag aan uw verzoek. De managementsamenvatting van ons advies treft u aan in § 2. In § 3 schetsen we allereerst de achtergrond van uw vraag. Vervolgens bespreken we het grond- en mensenrechtelijk kader dat relevant is voor een bestuurlijk verbod (§ 4). We staan daarna eerst stil bij het civielrechtelijke verbod op basis van artikel 2:20 BW, waarbij we in zullen gaan op de werking van die regeling en de mogelijkheden om de effectiviteit te vergroten (§ 5). In § 6 bespreken we het bovengenoemde bestuurlijk verbod en gaan we in op de samenloop met het civielrechtelijke verbod. We eindigen in § 7 met een korte beantwoording van uw vragen.

2 Managementsamenvatting

2.1 Artikel 11 EVRM beschermt de verenigingsvrijheid. Het opleggen van een bestuurlijk verbod wordt primair gezien als een beperking van artikel 11 EVRM, maar kan onder

omstandigheden ook een beperking van de vrijheid van meningsuiting (artikel 10 EVRM) of de vrijheid van godsdienst en overtuiging (artikel 9 EVRM) vormen. Artikel 6, 7 en 8 van de Grondwet beschermen eveneens de godsdienstvrijheid, vrijheid van meningsuiting en de verenigingsvrijheid.

2.2 Deze rechten zijn niet absoluut. In de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: **EHRM**) en in de nationale rechtspraak wordt kritisch gekeken naar beperkingen die de verenigingsvrijheid in de kern raken. Deze beperkingen moeten zijn voorzien in het recht, een legitiem doel dienen en noodzakelijk zijn in een democratische samenleving.

2.3 Het EHRM maakt geen principieel onderscheid tussen een verbod dat is opgelegd door de rechter of een bestuurlijk verbod. Beide varianten hebben in voorkomende gevallen de toets van het EHRM kunnen doorstaan. Het EHRM hecht daarbij wel waarde aan voldoende waarborgen tegen willekeurige inmenging in deze rechten door (intensieve) rechterlijke toetsing, maar deze waarborgen kunnen ook bij een bestuurlijk verbod bestaan. Ook de Grondwet staat niet principieel in de weg aan een bestuurlijk verbod. Wel zal de formele wetgever met voldoende precisie moeten aangeven wanneer een organisatie verboden kan worden.

2.4 Wij verwachten dat een bevoegdheid waarmee *organisaties die onze democratische rechtsstaat ondermijnen* kunnen worden verboden omdat het gaat om *terroristische organisaties of organisaties die terrorisme bevorderen en terroristisch geweld verheerlijken*, voldoende voorzienbaar is in het licht van het EVRM en – in het licht van de Grondwet – voldoende afgebakend is. Wij betwijfelen echter of een verbod voor organisaties die *banden hebben met* terroristische organisaties[1] onder de bevoegdheid kunnen worden gebracht. Het lijkt ons lastig, zo niet onmogelijk, om vooraf voldoende duidelijkheid te verschaffen wanneer een organisatie *banden heeft met* een terroristische organisatie.

2.5 Datzelfde geldt voor een bestuurlijk verbod vanwege het bevorderen van *extremisme*. Het woord "extremisme" komt in het Wetboek van Strafrecht niet voor. In potentie kunnen veel verschillende handeling onder extremisme vallen, wat afbreuk doet aan de voorzienbaarheid van de bevoegdheid. Het voorgaande neemt niet weg dat wel gedacht kan worden aan specifiekere criteria waarmee ook organisaties die extremisme bevorderen geraakt kunnen worden. Welke criteria voldoende worden geacht voor een bestuurlijk verbod vergt uiteindelijk een politiek-bestuurlijke afweging. Het Franse verbod kan in dat verband een eerste aanzet geven.

[1] Dit beoogde doel van het verbod wordt genoemd in de kamerbrief van 15 mei 2025. In de meer recente brief worden alleen genoemd "organisaties die onze democratische rechtsorde ondermijnen door extremisme en terrorisme te bevorderen en geweld te verheerlijken."

2.6 Wij merken over de formulering van de bevoegdheid in algemene zin nog het volgende op. Vanuit grondrechtelijk perspectief heeft het de voorkeur om zo duidelijk mogelijk te omschrijven welke handelingen kunnen leiden tot een bestuurlijk verbod, zodat willekeur kan worden voorkomen en voldoende voorzienbaar is in welke gevallen kan worden overgegaan tot het opleggen van een bestuurlijk verbod. Dat is ook van belang in verband met mogelijke samenloop met de verbodenverklaring op grond van artikel 2:20 BW. Hoe specifieker het bestuurlijk verbod wordt omschreven, hoe kleiner de kans dat twijfel ontstaat of voor de bestuurlijke of civiele weg gekozen moet worden.

2.7 Een keerzijde daarvan is echter dat het bestuurlijk verbod slechts in zeer specifieke omstandigheden kan worden ingezet, waardoor het de vraag is of het voldoende meerwaarde heeft en de criteria ook té beperkend kunnen worden (zodat in voorkomende gevallen het bestuurlijk verbod niet kan worden ingezet in de gevallen waar de wetgever dat wel voor ogen had). Een ruimer geformuleerd criterium, zoals het civielrechtelijke openbare orde-criterium uit artikel 2:20 BW, geeft meer flexibiliteit.

2.8 De voorgaande overwegingen zijn ook van belang bij de beoordeling of de introductie van een nieuwe wettelijke bevoegdheid tot oplegging van een bestuurlijk verbod voldoet aan het noodzaakcriterium. Onderbouwd zal in dit verband moeten kunnen worden dat de mogelijkheid van een bestuurlijk verbod voor een specifieke categorie organisaties meerwaarde heeft ten opzichte van de civielrechtelijke mogelijkheden, waarbij de aandacht zal moeten uitgaan naar de praktische hanteerbaarheid van de gekozen toepassingscriteria alsook de behoefte aan een verbod dat kan worden opgelegd aan organisaties zonder rechtspersoonlijkheid.

2.9 Het ligt voorts in de rede om bij de beoordeling of de invoering van een bestuurlijk verbod aangewezen is en hoe dat verbod vorm zou kunnen krijgen, oog te hebben voor de verhouding met het civielrechtelijke verbod van art. 2:20 BW en met de in dat verband bevoegde instantie (het Openbaar Ministerie). Daarbij zou dan ook aandacht kunnen worden besteed aan de mogelijkheden om de civielrechtelijke route (verder) te versterken. Zie hierna § 5.

2.10 Het fundamentele verschil, vanuit juridisch oogpunt, tussen het rechterlijke verbod en het bestuurlijk verbod is het feit dat de rechterlijke toets bij het bestuurlijk verbod pas plaatsvindt *nadat* het bestuurlijk verbod al is opgelegd. Hoewel belanghebbenden snel om schorsing van het verbod kunnen vragen (zie hierna § 6.3), kunnen de gevolgen tot dat moment niettemin groot zijn. Een bestuurlijk verbod kent het risico dat een (te) lichtzinnige inzet van de bevoegdheid, eventueel daartoe aangezet door politieke en/of maatschappelijke druk, pas kan worden teruggedraaid als de negatieve gevolgen zich al voordoen. In § 6.4 schetsen wij diverse waarborgen die in andere wetgeving in dat kader worden gebruikt. Wij kunnen niet op voorhand aangeven welke waarborgen

– eventueel in samenhang – voldoende zijn om het risico op lichtzinnige toepassing van het bestuurlijk verbod te mitigeren. Dat is in zoverre ook geen juridische vraag. De rechter beoordeelt uiteindelijk *in het concrete geval* of de feiten en omstandigheden nopen tot een verbod.

2.11 Ieder bestuurlijk verbod zal in het concrete geval *noodzakelijk in een democratische samenleving* moeten zijn. De rechtspraak stelt hoge eisen aan de onderbouwing van een bestuurlijk (of rechterlijk) verbod. Wij kunnen niet op voorhand aangeven wanneer daarvan sprake is. Dat hangt af van de feiten en omstandigheden die aan het bestuurlijk verbod ten grondslag zullen liggen.

2.12 Voor de concrete beantwoording van uw vragen verwijzen wij naar § 7.

3 Achtergrond

3.1 De Tweede Kamer heeft meermaals zorgen geuit over organisaties die een gevaar vormen voor de democratische rechtsstaat. De Minister heeft daarom een verkenning laten uitvoeren naar de wijze waarop andere landen omgaan met organisaties die onder meer banden hebben met terroristische organisaties, extremisme en terrorisme bevorderen en terroristisch geweld verheerlijken.

3.2 Op 15 mei 2025 heeft de Minister de Tweede Kamer geïnformeerd over deze verkenning. De Minister geeft een samenvatting van de bevindingen over bestuurlijke of rechterlijke verboden in Duitsland, Frankrijk, Verenigd Koninkrijk, Zweden en België. De Minister geeft aan dat vooral het Franse systeem, waarin wettelijk is vastgelegd op welke specifieke en concrete gronden een organisatie bestuursrechtelijk verboden kan worden verklaard, aanknopingspunten biedt voor nader onderzoek.[2]

3.3 Gelijktijdig met deze verkenning werd het initiatiefwetsvoorstel bestuurlijk verbod ondermijnende organisaties behandeld. Dit initiatiefwetsvoorstel zou de Minister de bevoegdheid hebben gegeven om een organisatie[3] te verbieden als die organisatie:

> a. een cultuur van wetteloosheid creëert, bevordert of in stand houdt door het stelselmatig plegen van strafbare feiten;
> b. een daadwerkelijke en ernstige aantasting vormt van als wezenlijk ervaren beginselen van de Nederlandse rechtsorde; en
> c. de Nederlandse samenleving of delen daarvan ontwricht of kan ontwrichten.[4]

[2] *Kamerstukken II* 2024/25, 29754, nr. 750.
[3] Het initiatiefwetsvoorstel zou zien op een rechtspersoon en ieder ander als zelfstandige eenheid of organisatie naar buiten tredend lichaam of samenwerkingsverband. Zie: *Kamerstukken II* 2018/19, 35 079, nr. 2 en *Kamerstukken I* 2020/21, 35 079, A.
[4] Zie het gewijzigd voorstel van wet: *Kamerstukken I* 2020/21, 35 079, A.

3.4 Het initiatiefwetsvoorstel is op 27 mei 2025 door de Eerste Kamer verworpen, onder meer vanwege het bezwaar dat de in het voorstel opgenomen criteria om organisaties te verbieden, in theorie ook toepasbaar zijn op organisaties die niet met het voorstel zijn beoogd.[5] Ook de Afdeling advisering van de Raad van State ("**Afdeling advisering**") adviseerde niet positief. De Afdeling advisering vatte haar kritiek als volgt samen:

> "Een bestuurlijk verbod behelst een beperking van de grondwettelijk gegarandeerde vrijheid van vereniging. Gelet op het ingrijpende karakter daarvan en op het feit dat een onmiddellijk werkend bestuurlijk verbod onomkeerbare gevolgen heeft, moet de kans dat een verzoek om schorsing door de bestuursrechter wordt toegewezen, zeer groot worden geacht. Daarmee wordt het door de initiatiefnemers beoogde effect [tijdwinst – toevoeging Pels Rijcken] alsnog tenietgedaan. Daar komt bij dat de – overigens terecht – in het voorstel geformuleerde uitzonderingen voor politieke partijen en kerkgenootschappen de voorgestelde ministeriële bevoegdheid moeilijk toepasbaar maken en daarmee de effectiviteit van het wetsvoorstel nog verder zullen verkleinen. Tevens roept het wetsvoorstel nieuwe, ook constitutionele, vragen en problemen op (zie verder hierna de conclusie, punt 5)."

3.5 Tegen deze achtergrond heeft u ons de hiervoor weergegeven vragen gesteld. Hierbij heeft u ons specifiek verzocht om te adviseren hoe en onder welke voorwaarden een 'bestuurlijk model' in het Nederlandse rechtssysteem vorm zou kunnen krijgen, waarbij in het bijzonder aandacht zal worden besteed aan de formulering van heldere, specifieke en duidelijke gronden voor de bevoegdheid om de met de introductie van een bestuurlijk verbod beoogde organisaties te verbieden.[6] Daarnaast heeft u ons verzocht te adviseren over de verhouding tussen een bestuurlijk verbod en het reeds bestaande civielrechtelijke verbod.

4 Grond- en mensenrechtelijk kader

4.1 EVRM

4.1.1 Artikel 11 EVRM beschermt de verenigingsvrijheid. Het gaat om de bescherming voor mensen die vrijwillig samen een groep vormen voor een gezamenlijk doel. Hoe de groep mensen verenigd is, doet daarvoor niet ter zake.[7] Het opleggen van een bestuurlijk verbod wordt primair gezien als een beperking van artikel 11 EVRM, maar kan onder omstandigheden ook een beperking van de vrijheid van meningsuiting

---

5 Zie de Beslisnota bij brief - Mogelijkheden tot het verbieden van organisaties die extremisme en terrorisme bevorderen en tot het tegengaan ongewenste buitenlandse financiering van 26 maart 2026, kenmerk: 7251597.

6 Kamerbrief van 19 maart 2026, Mogelijkheden tot het verbieden van organisaties die extremisme en terrorisme bevorderen en tot het tegengaan van ongewenste buitenlandse financiering, kenmerk: 7244039, p. 3-4.

7 EHRM 14 december 1979, nrs. 7601/76 en 7806/77 (*Webster/Verenigd Koninkrijk*), § 167.

(artikel 10 EVRM) of de vrijheid van godsdienst en overtuiging (artikel 9 EVRM) vormen.

4.1.2 Deze rechten zijn niet absoluut; de uitoefening van deze rechten in de context van de verenigingsvrijheid kan bij zwaarwegende omstandigheden op basis van een grondslag in het recht worden beperkt. In de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: **EHRM**) wordt kritisch gekeken naar beperkingen die de verenigingsvrijheid in de kern raken. Deze beperkingen moeten zijn *voorzien in het recht*, een *legitiem doel* dienen en *noodzakelijk* zijn in een democratische samenleving.

> Dat is anders voor organisaties die de democratie omver proberen te werpen of voor organisaties waarvan is vastgesteld dat zij activiteiten hebben ontplooid of handelingen hebben verricht die gericht zijn op de vernietiging van de rechten en vrijheden uit het EVRM.[8] Daaraan komt op grond van artikel 17 EVRM geen recht op bescherming onder artikel 10 en 11 EVRM toe. Het EHRM komt niet snel tot het oordeel dat organisaties geen beroep meer toekomt op de EVRM-rechten.

Voorzienbaarheid

4.1.3 Het vereiste van voorzienbaarheid houdt in dat de beperking enige grondslag moet hebben in het nationale recht, bijvoorbeeld in een wet, die gepubliceerd is en daadwerkelijk te raadplegen valt.[9] Daarbij komt dat de beperking *voorzienbaar* moet zijn, wat inhoudt dat de organisatie – eventueel na inschakeling van een expert – in voldoende mate kan voorzien wanneer zijn handelen kan leiden tot het treffen van de maatregel (verbodenverklaring).[10]

4.1.4 Het EHRM vereist geen absolute precisie van de wet. De mate van nauwkeurigheid hangt af van de inhoud van de bevoegdheid en op welk gebied deze van toepassing is.[11] Het EHRM stelt bovendien minder hoge eisen aan de voorzienbaarheid van overheidsoptreden in het belang van de nationale veiligheid, omdat potentiële bedreigingen van de nationale veiligheid naar hun aard lastig te voorspellen zijn.[12] Dat neemt niet weg dat de bepaling op basis waarvan organisaties verboden kunnen worden, voldoende specifiek moet zijn om willekeur tegen te gaan. Wanneer daarvan sprake is, is erg casuïstisch.

---

8 EHRM 8 oktober 2020, nr. 77400/14 e.a. (*Ayoub e.a./Frankrijk*), § 94 en de aldaar aangehaalde rechtspraak.
9 EHRM 26 april 1979, nr. 6538/74 (Times/Verenigd Koninkrijk). § 47-49 en EHRM 7 december 1976, nr. 5493/72, (Handyside/Verenigd Koninkrijk).
10 EHRM 10 oktober 2023, nr. 11214/19 (*Internationale Humanitäre Hilfsorganisation/Duitsland*) § 66.
11 EHRM 10 oktober 2023, nr. 11214/19 (*Internationale Humanitäre Hilfsorganisation/Duitsland*) § 67.
12 Het EHRM oordeelt daarover: "By the nature of things, threats to national security may vary in character and may be unanticipated or difficult to define in advance." Zie bijvoorbeeld: EHRM 20 juni 2002, nr. 50963/99 (Al-Nashif/Bulgarije), § 121-122. Ook in de nationale rechtspraak is deze lijn gevolgd. Zie bijvoorbeeld ABRvS 30 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1763, r.o. 8.3.

4.1.5 Een voorbeeld daarvan is de Russische Wet Ongewenste Organisaties. Het ontbreken van specifieke criteria voor het verbieden van organisaties in die wet voldeed bijvoorbeeld niet aan de voorzienbaarheidseis, aangezien de voorliggende bepaling zich voor willekeur en onbegrensde aanwending leende.[13] Deze wet definieerde geen specifieke activiteiten of vormen van wangedrag die tot ontbinding konden leiden, maar gaf enkel de doelen aan op basis waarvan een ontbinding kon volgen (bescherming constitutionele orde, nationale defensie of staatsveiligheid). Het EHRM acht dit met name problematisch indien de rechterlijke toetsing vervolgens (ook) onvoldoende effectieve waarborgen biedt, bijvoorbeeld vanwege een terughoudende rechtelijke toets, waarbij veel ruimte wordt gelaten aan de uitvoerende instantie.[14]

Legitiem doel

4.1.6 De beperking zal bovendien een legitiem doel moeten dienen. In artikel 10 en 11 EVRM staan verschillende legitieme doelen, zoals de openbare veiligheid, de bescherming van de openbare orde, de nationale veiligheid, of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Wij verwachten dat het bestuurlijk verbod aan dit criterium zal voldoen.

Noodzakelijk in een democratische samenleving

4.1.7 Het zwaartepunt van de toetsing aan het EVRM ligt bij het laatste vereiste, te weten dat de beperking *noodzakelijk* moet zijn in een democratische samenleving en niet verder mag gaan dan strikt noodzakelijk voor het betreffende legitieme doel.

4.1.8 Vanwege de zwaarte van de maatregel, is verbodenverklaring (en ontbinding) van een vereniging slechts in de meest ernstige gevallen ("*only in the most serious of cases*") toegestaan.[15] Daarvoor geldt bovendien een verzwaarde motiveringsplicht; alleen overtuigende en dwingende redenen kunnen beperkingen van de vrijheid van vereniging rechtvaardigen.[16] De lidstaat moet aantonen dat er – gegeven de omstandigheden – geen lichtere middelen zijn om dezelfde doelen te bereiken.[17]

4.1.9 Het voorgaande is anders indien het gaat om maatregelen tegen organisaties die de democratie afwijzen. Deze organisaties genieten minder bescherming onder het EVRM. Een voorbeeld daarvan zijn organisaties die de sharia willen invoeren ter vervanging

---

13 EHRM 18 juni 2024, nr. 37949/18 e.a. (*Andrey Rylkov Foundation e.a./Rusland*) § 89-91.
14 EHRM 18 juni 2024, nr. 37949/18 e.a. (*Andrey Rylkov Foundation e.a./Rusland*) § 92-93 en EHRM 14 juni 2022, nr. 9988/13 e.a. (*Ecodefence e.a./Rusland*), § 118. Zie ook EHRM 7 december 2021, nrs. 12385/15 en 51619/15 (*Yefimov en Youth Human Rights Group/Rusland*), § 71, waarbij de nationale rechtbanken de beschuldigingen richting de vereniging niet zelfstandig hebben onderzocht en zonder onafhankelijk bewijs als waar hebben aangenomen.
15 EHRM 11 oktober 2011, nr. 48848/07 (*Association Rhino e.a./Zwitserland*), § 62.
16 EHRM 8 oktober 2020, nr. 77400/14 e.a. (*Ayoub e.a./Frankrijk*), § 87.
17 Zie o.a. EHRM 10 oktober 2023, nr. 11214/19 (*Internationale Humanitäre Hilfsorganisation e.a./Duitsland*), § 95.

van de democratische rechtsstaat.[18] Een beperking op de verenigingsvrijheid zal bij dit soort organisaties snel(ler) als noodzakelijk worden gezien. Datzelfde geldt voor organisaties die al dan niet rechtstreeks oproepen tot geweld tegen een individu, een overheidsfunctionaris of publiek ambtsdrager, of een bevolkingsgroep.[19] Ook bij het voorkomen van (internationaal) terrorisme heeft de Staat een ruimere beoordelingsmarge om maatregelen te treffen.[20]

4.1.10 Tot slot is van belang dat het EHRM geen principieel onderscheid maakt tussen een verbod dat is opgelegd door de rechter of een bestuurlijk verbod. Beide varianten hebben in voorkomende gevallen de toets van het EHRM kunnen doorstaan.[21] Het EHRM meent ook dat de nationale overheidsinstanties zich in beginsel in een betere positie bevinden dan het EHRM om zich uit te spreken over de evenredigheid van een verbod.[22] Dat neemt niet weg dat het EHRM waarde hecht aan de aanwezigheid van effectieve waarborgen tegen willekeurige inmengingen in EVRM-rechten. Een intensieve toets van de rechter, waarbij kritisch wordt gekeken naar het aangedragen bewijs, is in dat verband een belangrijke waarborg.[23]

4.2 Grondwet

4.2.1 In artikel 8 Grondwet is het recht tot vereniging neergelegd. Bij wet in formele zin kan dat recht worden beperkt, *in het belang van de openbare orde*. Het begrip "openbare orde" in deze bepaling is in de Grondwetsgeschiedenis niet nader ingevuld. Het is aan de formele wetgever om te bepalen welk gebruik hij van de hem toegekende beperkingsbevoegdheid zal maken, aldus de regering in haar rol als mede-grondwetgever.[24]

4.2.2 Aangezien het recht tot vereniging alleen bij formele wet kan worden beperkt, moet uit de formele wet zelf volgen hoe ver de grondrechtenbeperking gaat. De wet mag niet een lager orgaan (zoals de Minister) de omvang van de grondrechtenbeperking laten invullen. Dat brengt met zich dat de wet in voldoende mate duidelijk moet maken wanneer de grondrechtenbeperking geoorloofd is.

---

18 Zie bijvoorbeeld: EHRM 11 december 2006, nr. 13828/04 (*Kalifatstaat/Duitsland*) en EHRM 10 juli 2018, nr. 51595/07 (*Zehra Foundation e.a./Turkije*), § 54.
19 EHRM 27 oktober 2016, nrs. 4696/11 en 4703/11 (*Les Authentiks en Supras Auteuil 91/Frankrijk*) § 84 en EHRM 1 december 2011, nrs. 8080/08 en 8577/08 (*Schwabe en M.G./Duitsland*) § 113.
20 EHRM 10 oktober 2023, nr. 11214/19 (*Internationale Humanitäre Hilfsorganisation/Duitsland*) § 89.
21 Zie bijvoorbeeld: EHRM 10 oktober 2023, nr. 11214/19 (*Internationale Humanitäre Hilfsorganisation/Duitsland*) voor een bestuurlijk verbod en EHRM 9 juli 2013, nr. 35943/10 (*Vona/Hongarije*) voor een rechterlijk verbod.
22 EHRM 8 oktober 2020, nr. 77400/14 e.a. *Ayoub e.a./Frankrijk*) § 121.
23 Vgl. de eerste aangehaalde jurisprudentie van het EHRM in voetnoot 13.
24 *Kamerstukken II* 1976/77, 13 872, nr. 7, p. 32.

4.2.3 Uiteindelijk is het aan de rechter om in het concrete geval te beoordelen of een verbod past binnen de gegeven bevoegdheid en de handelingen of activiteiten daadwerkelijk in strijd zijn met de openbare orde.[25]

4.2.4 In artikel 7 Grondwet is het recht op vrijheid van meningsuiting neergelegd. In het derde lid is bepaald dat niemand voorafgaand verlof nodig heeft voor het openbaren van gedachten of gevoelens wegens de inhoud daarvan, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet.

4.2.5 Uit artikel 7 lid 3 Grondwet volgt allereerst een verbod op *preventieve censuur*.[26] Dat houdt in dat een ieder recht heeft om zijn gedachten of gevoelens te uiten, zonder dat de overheid vanwege de inhoud daarvan vooraf beperkingen stelt. Simpel gezegd: ingrijpen voordat de uiting is gedaan (of voordat kenbaar is wat de uiting zal inhouden), vanwege de inhoud van de uiting, is niet toegestaan.

4.2.6 Artikel 7 lid 3 Grondwet biedt daarentegen wel de ruimte voor de overheid om *reactief* op te treden vanwege de inhoud van een uiting, mits dit gebeurt op basis van een voldoende wettelijke grondslag in een wet in formele zin. Dat volgt uit de passage "behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet". Zo kan de strafrechter iemand op basis van het Wetboek van Strafrecht veroordelen voor smaad, of kan de civiele rechter op basis van het Burgerlijk Wetboek een verplichting tot rectificatie en/of het betalen van schadevergoeding opleggen als een publicatie leidt tot een onrechtmatige daad. Hetzelfde geldt voor een verbodsverklaring van een organisatie. Er wordt niet vooraf ingegrepen vanwege de inhoud van een nog te uiten uiting (dus geen preventieve censuur), maar vanwege eerdere handelingen of activiteiten die in strijd zijn met de openbare orde. Dat het bij dergelijk ingrijpen voor deelnemers van de verboden organisatie lastiger wordt om hun mening te uiten, doet daar niet aan af.

4.2.7 Artikel 6 lid 1 van de Grondwet bepaalt tot slot dat ieder recht heeft om zijn godsdienst of levensovertuiging, individueel of in gemeenschap met anderen, vrij te belijden, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet. In voorkomend geval zou een bestuurlijk verbod een beperking van de godsdienstvrijheid kunnen vormen. Ook daarvoor geldt dat een beperking mogelijk is op basis van een voldoende wettelijke grondslag in een wet in formele zin (vanwege de passage "behoudens ieders

---

[25] Zie ook: *Kamerstukken II* 2019/20, 35 366, 3 (MvT), p. 3. Overigens kan de rechter vanwege het toetsingsverbod uit artikel 120 Grondwet geen wet in formele zin aan artikel 8 van de Grondwet toetsen. Een concrete maatregel kan echter wel getoetst worden aan de grondrechten, waaronder artikel 8 van de Grondwet.

[26] Zie bijvoorbeeld: *Kamerstukken II* 1975/76, 13 872, nrs. 1-5, p. 35: "Daarmee zal worden bereikt, ten eerste dat geen preventieve censuur mag worden ingevoerd, ook niet bij formele wet; ten tweede dat - repressief-op het recht in vrijheid de inhoud van de geopenbaarde gedachten of gevoelens te mogen bepalen alleen door de formele wetgever inbreuk mag worden gemaakt; ten derde dat in het concrete geval, waarin de beperking zich effectueert, een rechtsgang naar een rechtsprekend orgaan open staat."; op dit punt gaat de bescherming van artikel 7 lid 3 Grondwet verder dan het EVRM, zie bijvoorbeeld: EHRM 25 november 1996, nr. 17419/90 (*Wingrove/Verenigd Koninkrijk*).

verantwoordelijkheid volgens de wet"), mits de godsdienstvrijheid niet betekenisloos wordt gemaakt.[27]

4.3 Nationale rechtspraak

4.3.1 In de nationale rechtspraak wordt – vanwege het grote belang van de vrijheid van vereniging en de vrijheid van meningsuiting – de lat hoog gelegd bij een verbodenverklaring of ontbinding van een vereniging. Zo oordeelde de Hoge Raad over het verzoek tot verbod en ontbinding van Vereniging Martijn dat de rechter niet snel tot het oordeel mag komen dat een beperking op het recht van vereniging noodzakelijk is.

> HR 18 april 2014, ECLI:NL:HR:2014:948:
>
> "3.5 In zijn uitspraak van 26 juni 2009, ECLI:NL:HR:2009:BI1124, NJ 2009/396 heeft de Hoge Raad geoordeeld dat bij de beantwoording van de vraag of de werkzaamheid van de rechtspersoon in strijd is met de openbare orde, als uitgangspunt geldt dat de in art. 8 Gw en art. 11 EVRM gewaarborgde vrijheid van vereniging een grondbeginsel is van de democratische rechtsstaat, en dat het verbieden van een rechtspersoon een ernstige inbreuk op dit grondrecht betekent waaraan slechts in het uiterste geval mag worden toegekomen. Voor een verbodenverklaring moet het dan ook gaan om méér dan uit maatschappelijk oogpunt ongewenst gedrag.
>
> De verbodenverklaring dient te worden gezien als een noodzakelijke maatregel om gedragingen te voorkomen die een daadwerkelijke en ernstige aantasting zijn van als wezenlijk ervaren beginselen van ons rechtsstelsel en die onze samenleving ontwrichten of kunnen ontwrichten.
>
> [...]
>
> Gelet op de grote betekenis van de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van vereniging in een democratische samenleving dient de rechter terughoudendheid te betrachten bij de beantwoording van de vraag of dergelijke beperkingen noodzakelijk zijn (vgl. EHRM 14 januari 2014, 47732/06, EHRC 2014/77, Association of Victims of Romanian Judges tegen Roemenië)." (onderstrepingen – Pels Rijcken)

4.3.2 In latere rechtspraak wordt het uitgangspunt van terughoudendheid bevestigd. Zo wijst het Hof Amsterdam erop dat een verbodenverklaring pas aan de orde is bij een daadwerkelijke en ernstige aantasting van als wezenlijk ervaren beginselen van ons rechtsstelsel, die bovendien onze samenleving (kunnen) ontwrichten.

> Hof Amsterdam 1 april 2025, ECLI:NL:GHAMS:2025:860:

[27] Zie voor het kader bijvoorbeeld: Advies Afdeling Advisering van de Raad van State van 29 oktober 2025, kenmerk: W04.25.00086/I.

> "5.4 Het hof stelt voorop dat een verbodenverklaring dient te worden gezien als een noodzakelijke maatregel om gedragingen te voorkomen die een daadwerkelijke en ernstige aantasting zijn van als wezenlijk ervaren beginselen van ons rechtsstelsel en die onze samenleving ontwrichten of kunnen ontwrichten. Artikel 2:20 lid 1 BW dient te worden uitgelegd in het licht van artikel 7 Grondwet en artikel 10 EVRM welke bepalingen de fundamentele vrijheid van meningsuiting waarborgen. Die vrijheid is echter niet absoluut. De vrijheid van meningsuiting geldt ingevolge artikel 7 lid 1 Grondwet immers "behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet". Ingevolge artikel 10 lid 2 EVRM kan de uitoefening daarvan worden onderworpen aan bepaalde formaliteiten, voorwaarden, beperkingen of sancties (i) die bij de wet zijn voorzien en (ii) die in een democratische samenleving noodzakelijk zijn (iii) in het belang van limitatief omschreven gronden, waaronder de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of de bescherming van rechten en vrijheden van anderen. Gelet op de grote betekenis van de vrijheid van meningsuiting in een democratische samenleving dient de rechter terughoudendheid te betrachten bij de beantwoording van de vraag of dergelijke beperkingen noodzakelijk zijn.
>
> Ten aanzien van werkzaamheid die op grond van artikel 2:20 lid 3 BW wordt vermoed in strijd te zijn met de openbare orde volgt uit de parlementaire geschiedenis van deze bepaling dat het bij de in dit lid genoemde gevallen afhangt van de omstandigheden van het geval of ook daadwerkelijk sprake is van activiteiten die zo ernstig zijn dat ze, in hun context bezien, strijd op leveren met de openbare orde en daarmee een verbodenverklaring rechtvaardigen (Kamerstukken II 2019/20, 35366, nr. 3, p. 6)."
> (onderstreping – Pels Rijcken)

4.3.3 Ook de rechtbank Noord-Holland wijst op de grote terughoudendheid bij het verbieden en ontbinden van een rechtspersoon, waarbij de uitzonderlijk ernstige aard van de gedragingen en de aard van de werkzaamheid van de rechtspersoon ontbinding noodzakelijk maken.

> Rb. Noord-Holland 3 april 2025, ECLI:NL:RBNHO:2025:3692, r.o. 5.1 – 5.3:
>
> "Vooraf: verbodenverklaring en ontbinding alleen in zeer uitzonderlijke omstandigheden
>
> 5.1. Op grond van artikel 2:20 lid 1 BW wordt een rechtspersoon waarvan de werkzaamheid in strijd is met de openbare orde op verzoek van het OM door de rechtbank verboden verklaard en ontbonden.
>
> 5.2. De rechtbank stelt voorop dat in het algemeen grote terughoudendheid moet worden betracht bij het verbieden en ontbinden van een rechtspersoon. Daarvan kan alleen sprake zijn als de uitzonderlijk ernstige aard van de gedragingen en de aard van de werkzaamheid van de rechtspersoon dwingen tot het oordeel dat het bij afweging van alle betrokken rechten en belangen

in een democratische samenleving noodzakelijk is dat een rechtspersoon wordt verboden en ontbonden. Voor een verbod moet er dus sprake zijn van meer dan uit maatschappelijk oogpunt ongewenst gedrag. Een verbod moet worden gezien als een noodzakelijke maatregel om gedragingen te voorkomen die een daadwerkelijke en ernstige aantasting van als wezenlijk ervaren beginselen van ons rechtsstelsel vormen en die onze samenleving ontwrichten of kunnen ontwrichten. Niet noodzakelijk is dat de rechtspersoon daadwerkelijk een gevaar vormt voor de openbare orde.[2]

5.3. Bij wet van 23 juni 2021[3], in werking getreden op 1 januari 2022, is artikel 2:20 BW gewijzigd om de mogelijkheden tot het verbieden van rechtspersonen te verruimen. Hiertoe is (onder meer) in de nieuwe leden 2 en 3 het begrip openbare orde verduidelijkt en de bewijspositie van het openbaar ministerie verlicht. Ook bij deze wetswijzing heeft de wetgever benadrukt dat - hoewel met het rechtsvermoeden van artikel 2:20 leden 2 en 3 BW de bewijspositie van het openbaar ministerie is verlicht - een verbodenverklaring uitsluitend in zeer bijzondere omstandigheden zal worden toegewezen.[4]”

5 Civielrechtelijk verbod

5.1 Inleiding

5.1.1 In dit deel lichten wij toe onder welke omstandigheden een verbod reeds mogelijk is op grond van artikel 2:20 lid 1 BW, in welk kader wij stilstaan bij de recente wijziging van deze wetsbepaling (§ 5.2) Verder bespreken we enkele recente praktijkgevallen waarin artikel 2:20 BW wel of juist geen uitkomst bood en welke conclusie daaraan te verbinden is (§ 5.3 en 5.4).

5.1.2 Tot slot bespreken we manieren waarop de huidige civielrechtelijke route zou kunnen worden herzien om de beperkingen die ten aanzien van deze route worden ervaren, weg te nemen (§ 5.5).

5.2 Het huidige regime na de Wet verruiming artikel 2:20 BW

5.2.1 Op dit moment kan op grond van artikel 2:20 lid 1 BW een rechtspersoon waarvan het doel of de werkzaamheid in strijd is met de openbare orde door de rechtbank op verzoek van het openbaar ministerie (i) verboden worden verklaard en (ii) worden ontbonden. Deze civielrechtelijke route is op dit moment de enige wijze waarop een Nederlandse rechtspersoon kan worden verboden en ontbonden.[28]

[28] Voor de volledigheid zij nog opgemerkt dat ingevolge artikel 2:20 lid 4 BW een rechtspersoon die op een Europese terrorismelijst staat van rechtswege is verboden. Vgl. ten aanzien van de verbodenverklaring van buitenlandse corporaties voorts artikel 10:122 BW.

5.2.2 Een inherente beperking aan de route van artikel 2:20 BW is dat die alleen kan worden toegepast jegens *rechtspersonen,* dus bijvoorbeeld een besloten of naamloze vennootschap, een stichting of een vereniging. Doorgaans is eenvoudig te bepalen of een organisatie rechtspersoonlijkheid bezit, aangezien dat een gevolg is van door de wet voorgeschreven oprichtingshandelingen. Bij de zogeheten informele vereniging ligt dat anders: of een bepaalde organisatie een informele vereniging is en uit dien hoofde rechtspersoonlijkheid heeft, is afhankelijk van de omstandigheden van het geval en (daardoor) niet steeds eenvoudig vast te stellen. Zie daarover de Bandidos-beschikking van de Hoge Raad:[29]

> "3.4.1 (…) Uit art. 2:26 lid 1 BW en de toelichting daarop volgt dat voor het zijn van een informele vereniging is vereist dat er een zelfstandig lichaam is dat als zodanig deelneemt aan het rechtsverkeer, dat leden heeft en dat gericht is op een bepaald doel. Dit veronderstelt enig organisatorisch verband. Of daarvan in een concreet geval sprake is, hangt af van de omstandigheden van het geval. Dergelijke omstandigheden kunnen zijn dat er min of meer vaste regels of gebruiken zijn, dat een of meer leden coördinerende taken vervullen ten behoeve van het zelfstandige lichaam, dat er ledeninspraak is, dat gelden worden ingezameld of contributie wordt geheven, dat een bankrekening wordt aangehouden op naam van het zelfstandige lichaam of dat er een gemeenschappelijke kas is."

5.2.3 Het type organisaties waarop dit advies het oog heeft, zal niet steeds rechtspersoonlijkheid hebben. Zo omvat het strafrechtelijke begrip 'terroristische organisatie' ook samenwerkingsverbanden die niet als informele vereniging kunnen worden aangemerkt. Een verbodenverklaring op grond van artikel 2:20 BW behoort dan niet tot de mogelijkheden.

> Ingevolge artikel 10:122 lid 1 BW kan het OM ook een verzoek doen om voor recht te verklaren dat het doel of de werkzaamheid van "een corporatie die niet is een Nederlandse rechtspersoon", in strijd is met de openbare orde.[30] Deze bepaling is bedoeld voor en toepasselijk op *buitenlandse* organisaties die in Nederland actief zijn.[31] Een corporatie is in artikel 10:117 sub a BW als volgt gedefinieerd: "een vennootschap, vereniging, coöperatie, onderlinge

[29] HR 24 april 2020, ECLI:NL:HR:2020:797, rov. 3.4.1.

[30] Ontbinding van dergelijke organisaties door de Nederlandse rechter is niet aan de orde, nu zulks ingevolge artikel 10:119 sub f BW moet geschieden volgens door het incorporatierecht (kort gezegd: het recht van het land van oprichting). Wel kan vereffening plaatsvinden van het in Nederland aanwezige vermogen van de corporatie (artikel 10:122 lid 5 BW).

[31] Zie *Kamerstukken II* 2004/05, 28 764, nr. 6, p. 4: *"In formele zin geldt dat tegen Nederlandse rechtspersonen kan worden opgetreden op grond van artikel 2:20 BW en tegen buitenlandse corporaties op grond van artikel 5a van de Wet conflictenrecht corporaties. (…) Dit houdt in dat in aanvulling op het bestaande strafrechtelijke instrumentarium een regeling in de Wet conflictenrecht corporaties wordt voorgesteld die het mogelijk maakt de activiteiten van een buitenlandse rechtspersoon of ander juridisch lichaam wegens strijd met de openbare orde in ons land stop te zetten."* (onderstrepingen toegevoegd). Zie voorts p. 10: *"Voor rechtspersonen naar Nederlands recht geldt dan de procedure in artikel 2:20, eerste lid, BW, terwijl de voorgestelde procedure in artikel 5a hetzelfde beoogt voor corporaties naar buitenlands recht. Het declaratoir in artikel 5a is derhalve het equivalent van artikel 2:20 BW voor buitenlandse corporaties en beperkt zich ook tot de situaties die door artikel 2:20 BW worden bestreken."* (onderstrepingen toegevoegd) Zie ook *Parl. Gesch. BW Boek 10* 2014/IX.7.2: *"Dit artikel is voor buitenlandse corporaties het complement van artikel 20 Boek 2 dat is geschreven voor Nederlandse rechtspersonen."* (onderstreping toegevoegd)

> waarborgmaatschappij, stichting en ieder ander als zelfstandige eenheid of organisatie naar buiten optredend lichaam en samenwerkingsverband". Onder dit begrip vallen dus niet alleen rechtspersonen naar buitenlands recht, maar ook bepaalde andere entiteiten.[32] Onder omstandigheden kunnen niet-rechtspersonen dus wel onder het bereik van het corporatie-begrip van artikel 10:122 BW vallen en worden verboden. Bij diffusere samenwerkingsverbanden, met een onduidelijke organisatiestructuur, zal dat echter niet snel het geval zijn.[33]

5.2.4 In de jurisprudentie van de Hoge Raad is nadere invulling gegeven aan de normen die de verbodenverklaring en ontbinding van rechtspersonen beheersen. Zo overwoog de Hoge Raad in 2009 in het kader van de verzochte verbodenverklaring van de Harlinger Hells Angels het volgende:[34]

> "3.3 (…) Het hof heeft in r.o. 11 en 12 van de bestreden beschikking terecht overwogen dat bij de beantwoording van de vraag of de werkzaamheid van de rechtspersoon in strijd is met de openbare orde als uitgangspunt geldt dat de in art. 8 van de Grondwet en art. 11 van het EVRM gewaarborgde vrijheid van vereniging en vergadering een grondbeginsel van de democratische rechtsstaat is, en dat het verbieden van een rechtspersoon een ernstige inbreuk op dit grondrecht betekent waaraan slechts in het uiterste geval mag worden toegekomen. Voor een verbodenverklaring moet het dan ook gaan om meer dan uit maatschappelijk oogpunt ongewenst gedrag. 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 of kunnen ontwrichten.
>
> 3.4 Het Openbaar Ministerie bestrijdt dit uitgangspunt niet en bestrijdt ook niet dat dit dwingt tot een terughoudende toepassing van de in art. 2:20 BW neergelegde mogelijkheid tot het verbieden en ontbinden van rechtspersonen."

5.2.5 Artikel 8 Grondwet en artikel 11 EVRM nopen – zoals toegelicht – tot een terughoudende toepassing van artikel 2:20 BW. Deze noodzaak tot terughoudendheid verzet zich volgens de Hoge Raad tegen een uitleg *"die zou meebrengen dat aan een rechtspersoon gedragingen van derden als eigen 'werkzaamheid' worden toegerekend, alleen doordat de rechtspersoon daarvan of van de cultuur waarin die gedragingen plaatsvinden geen of onvoldoende afstand heeft genomen."* De Hoge Raad vervolgt:[35]

---

[32] De achtergrond hiervan blijkt uit de parlementaire geschiedenis bij de voorloper van artikel 10:122 BW, artikel 5a Wet conflictenrecht corporaties. *Kamerstukken II* 2004/05, 28 764, nr. 6, p. 10-11: *"De Staatscommissie heeft er in dit kader op gewezen dat bepaalde organisaties zich als rechtspersoon kunnen gedragen zonder als zodanig volgens het recht van een bepaalde staat te zijn opgericht. Omdat de definitie van corporatie ook een als zelfstandige eenheid of organisatie naar buiten optredend lichaam of samenwerkingsverband omvat, vallen dergelijke rechtspersonen «sans loi» ook onder het toepassingsbereik van het voorgestelde artikel 5a en het hierna te bespreken artikel 5b."* Zie over het begrip 'corporatie' nader: HR 24 april 2020, ECLI:NL:HR:2020:797, rov. 3.2.3-3.2.6.

[33] Vgl. HR 24 april 2020, ECLI:NL:HR:2020:797, rov. 3.2.3-3.2.9.

[34] HR 26 juni 2009, ECLI:NL:2009:BI1124, *NJ* 2009/396 (*Harlinger Hells Angels*).

[35] HR 26 juni 2009, ECLI:NL:HR:2009:BI1124, *NJ* 2009/396, r.o. 3.6 (*Harlinger Hells Angels*).

> "Wanneer de rechtspersoon bij gedragingen van derden, zoals members of binnen- of buitenlandse zusterorganisaties, zelf niet rechtstreeks betrokken is in die zin dat het bestuur daaraan leiding heeft gegeven of daartoe doelbewust gelegenheid heeft gegeven, kunnen die gedragingen aan de rechtspersoon slechts als eigen 'werkzaamheid' worden toegerekend indien bijzondere feiten en omstandigheden daartoe grond geven."

5.2.6 De Hoge Raad heeft de terughoudende toepassing van artikel 2:20 BW in 2014 in de beschikking inzake *Vereniging Martijn* herhaald. De Hoge Raad overweegt dat artikel 2:20 lid 1 BW dient te worden uitgelegd in het licht van artikel 7 Grondwet en artikel 10 EVRM en artikel 8 Grondwet en artikel 11 EVRM. De Hoge Raad overweegt echter ook dat de in deze bepaling gewaarborgde vrijheden niet absoluut zijn en dat beperking van deze vrijheden op grond van artikel 2:20 BW onder bepaalde omstandigheden mogelijk is.[36]

5.2.7 Met de invoering van de Wet Wijziging van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek ter verruiming van de mogelijkheden tot het verbieden van rechtspersonen[37] (hierna: "**Wet verruiming artikel 2:20 BW**") is de civielrechtelijke mogelijkheid op te treden tegen rechtspersonen waarvan het doel of de werkzaamheid in strijd is met de openbare orde verruimd:

- Zo maakt het sinds de invoering van die wet niet langer uit of de werkzaamheid dan wel het doel van de rechtspersoon in strijd komt met de openbare orde. Waar eerder een rechtspersoon waarvan het doel in strijd was met de openbare orde op grond van lid 2 nog de gelegenheid kreeg om binnen een door de rechtbank te stellen termijn diens doel te wijzigen, is deze mogelijkheid met de Wet verruiming artikel 2:20 BW komen te vervallen. Bovendien kan, in navolging van een rechtspersoon waarvan *de werkzaamheid* in strijd is met de openbare orde, nu ook een rechtspersoon waarvan *het doel* in strijd is met de openbare orde worden verboden. Eerder kon zo'n rechtspersoon slechts worden ontbonden.[38]
- Verder geeft artikel 2:20 BW nu nadere invulling aan het begrip "openbare orde" door middel van bewijsvermoedens, die de bewijspositie van het OM beogen te verlichten. Artikel 2:20 lid 2 BW bevat een *onweerlegbaar* bewijsvermoeden bij doelen of werkzaamheden die (klaarblijkelijk dreigen te) leiden tot een bedreiging voor de nationale veiligheid of de internationale rechtsorde dan wel tot de ontwrichting van de democratische rechtsstaat of het openbaar gezag. Deze doelen en werkzaamheden zijn zonder meer in strijd met de openbare orde. Artikel 2:20 lid 3 BW bevat daarnaast een

[36] HR 18 april 2014, ECLI:NL:HR:2014:948, *NJ* 2014/507, r.o. 3.6-3.7 (*Vereniging Martijn*).
[37] *Stb.* 2021, 310; *Stb.* 2021, 346.
[38] Zie in dit verband ook de strafbaarstelling van voorzetting van de activiteiten van een verboden rechtspersoon (artikel 140 lid 2 Sr).

weerlegbaar bewijsvermoeden bij doelen of werkzaamheden die (klaarblijkelijk dreigen te) leiden tot aantasting van de menselijke waardigheid, geweld of het aanzetten tot haat en discriminatie.

- De Wet verruiming artikel 2:20 BW heeft in lid 5 van artikel 2:20 BW de rechter ook de mogelijkheid gegeven om – tegelijk met de verbodenverklaring – de rechtspersoon en degenen die krachtens de wet en de statuten bij zijn organisatie zijn betrokken, te bevelen om bepaalde maatregelen te nemen of gedragingen na te laten. Dergelijke bevelen moeten in het belang zijn van de openbare orde en duren totdat over de verbodenverklaring onherroepelijk is beslist. De memorie van toelichting noemt de volgende voorbeelden van ordemaatregelen die de rechter zou kunnen gelasten: een samenscholingsverbod, een gebiedsverbod, een meldplicht, onthouding van promotieactiviteiten, het staken van websites, het nalaten om in het openbaar zichtbaar bepaalde symbolen te dragen of deze anderszins te gebruiken, een verbod om op te treden als feitelijk bestuurder van een rechtspersoon.[39]
- Naar aanleiding van eerdere onduidelijkheid omtrent de uitvoerbaarverklaring bij voorraad van de verbodenverklaring, bepaalt lid 6 nu uitdrukkelijk dat de verbodenverklaring en de daarbij gegeven bevelen uitvoerbaar bij voorraad zijn en een eventueel hoger beroep dus niet afgewacht hoeft te worden.
- Artikel 2:23b BW voorziet in de mogelijkheid om het batig saldo van een ontbonden rechtspersoon aan de Staat te doen toekomen.
- Tot slot voorziet artikel 2:20a BW in een bestuursverbod van minimaal drie jaar voor (feitelijk) bestuurders van de verboden rechtspersoon, tenzij de betrokkene naar oordeel van de rechtbank geen ernstig verwijt kan worden gemaakt. Dit maakt ook een meer persoonsgerichte aanpak mogelijk, in tegenstelling tot het oude systeem dat uitsluitend uiting van een organisatiegerichte aanpak.

5.2.8 Naast deze civielrechtelijke wijzigingen is met de Wet verruiming artikel 2:20 BW ook de strafmaat voor voortzetting van de werkzaamheid van een verboden rechtspersoon verdubbeld (artikel 140 lid 2 Sr) en is het strafbaar gesteld om een op grond van artikel 2:20 lid 5 BW gegeven rechterlijk bevel te schenden (artikel 184a lid 2 Sr). Hierbij geldt dat de voorzetting van de werkzaamheid van een verboden rechtspersoon pas strafbaar is nadat de verbodenverklaring onherroepelijk is. De schending van een rechterlijk bevel is echter meteen na oplegging daarvan strafbaar. Daarnaast is het nu mogelijk om meer opsporingsbevoegdheden[40] in te zetten om voortzetting tegen te gaan. Dit is een gevolg van de toevoeging van artikel 140 lid 2 Sr aan de bepalingen

[39] *Kamerstukken II* 2019/20, 35 366, nr. 3, p. 22.
[40] Men denke aan de bevoegdheid tot inbeslagname van voorwerpen en poststukken, de betreding van plaatsen, niet zijnde een woning, en de bijzondere opsporingsbevoegdheden uit Titel IVA van het Eerste boek van het Wetboek van Strafvordering.

waarvoor voorlopige hechtenis kan worden bevolen. Hiermee heeft het civielrechtelijke verbod in zoverre extra 'tanden' gekregen.

5.3 De Wet verruiming artikel 2:20 BW in de praktijk – recente jurisprudentie

5.3.1 Sinds de inwerkingtreding van de Wet verruiming artikel 2:20 BW per 1 januari 2022[41] zijn er vier zaken geweest waarin het OM de civiele rechter om toepassing van artikel 2:20 BW heeft verzocht. In twee van deze vier zaken heeft dit verzoek tot de verbodenverklaring en ontbinding geleid van de betrokken rechtspersoon. In de twee andere zaken zijn de verzoeken van het OM afgewezen. Wij bespreken alle vier de zaken hieronder kort.

Rb. Noord-Holland 8 maart 2024, ECLI:NL:RBNHO:2024:2376 (Hardliners MC)

5.3.2 In deze zaak verzocht het OM om de Nederlandse motorclub Hardliners MC verboden te verklaren en te ontbinden. Deze vereniging was opgericht vanuit de gevangenis en bestond onder meer uit ex-leden van de eerder verboden Hells Angels. Daarnaast verzocht het OM een voorlopige voorziening te treffen in de vorm van een bevel tot staking van de activiteiten totdat op de verbodenverklaring onherroepelijk zal zijn beslist.[42]

5.3.3 De rechtbank stelt vast "dat de werkzaamheid van Hardliners MC leidt tot aantasting van de menselijke waardigheid en/of tot geweld en/of een ernstige aantasting vorm[t] van de beginselen van ons rechtsstelsel, die de samenleving ontwricht of [kan] ontwrichten."[43] De rechtbank overweegt vervolgens dat op grond van het derde lid van artikel 2:20 BW de werkzaamheid van Hardliners MC daarmee wordt vermoed in strijd te zijn met de openbare orde. De rechtbank overweegt voorts dat Hardliners MC dit vermoeden niet heeft weerlegd, zodat vaststaat dat de werkzaamheid van Hardliners MC in strijd is met de openbare orde en verbodenverklaring gerechtvaardigd is.[44] Hardliners MC heeft niet aangetoond dat verbodenverklaring in het licht van de omstandigheden van het geval niet proportioneel of noodzakelijk is.[45]

5.3.4 Ten aanzien van de verzochte voorlopige voorziening overweegt de rechtbank dat de vaststelling dat de werkzaamheid van Hardliners in strijd is met de openbare orde op zichzelf al ordemaatregelen rechtvaardigt. Verder onderkent de rechtbank het belang van het OM bij de ordemaatregelen gelet op de reikwijdte van de artikelen 140 lid 2 en 184a lid 2 Sr.

---

41 *Stb.* 2021, 346.
42 Rb. Noord-Holland 8 maart 2024, ECLI:NL:RBNHO:2024:2376, r.o. 3.1 (*Hardliners MC*).
43 Rb. Noord-Holland 8 maart 2024, ECLI:NL:RBNHO:2024:2376, r.o. 5.15-5.24 (*Hardliners MC*).
44 Rb. Noord-Holland 8 maart 2024, ECLI:NL:RBNHO:2024:2376, r.o. 5.24 (*Hardliners MC*).
45 Rb. Noord-Holland 8 maart 2024, ECLI:NL:RBNHO:2024:2376, r.o. 5.25 (*Hardliners MC*).

5.3.5 De rechtbank heeft de verzoeken van het OM dan ook toegewezen en heeft Hardliners MC verboden en ontbonden. Verder heeft de rechtbank aan elk van de (feitelijk) bestuurders van Hardliners MC een bestuursverbod opgelegd van drie jaar en heeft de rechtbank Hardliners MC bevolen om, totdat onherroepelijk over de verbodenverklaring is beslist, haar activiteiten te staken (op straffe van een dwangsom). Hierbij zijn zowel de verbodenverklaring als de voorlopige voorziening uitvoerbaar bij voorraad verklaard.

Rb. Gelderland 27 mei 2025, ECLI:NL:GBGEL:2025:7445 (Jet Air)

5.3.6 In deze zaak verzocht het OM onder andere de verbodenverklaring en ontbinding van Jet Air Equipment B.V. (hierna: "**Jet Air**") en een bestuursverbod voor de (feitelijk) bestuurder van Jet Air. Verder heeft het OM de rechtbank verzocht om te bepalen dat de vereffenaar na ontbinding een eventueel overschot uitkeert aan de Staat. Het OM heeft aan deze verzoeken – kort gezegd – ten grondslag gelegd dat Jet Air in strijd met de door de Europese Unie tegen Rusland ingestelde sancties opzettelijk meermaals vliegtuigonderdelen heeft geleverd aan ((rechts)personen of andere entiteiten in) Rusland.[46]

5.3.7 De rechtbank overweegt dat in artikel 2:20 lid 2 BW voor een aantal begrippen is geëxpliciteerd dat, als hiervan sprake is, er zonder meer strijd is met de openbare orde. Hierbij gaat het volgens de rechtbank onder meer om activiteiten die een bedreiging van de internationale rechtsorde vormen, zoals het omzeilen van internationale sancties en embargo's van de Europese Unie. De rechtbank oordeelt vervolgens – in lijn met het betoog van het OM – dat de werkzaamheid van Jet Air in strijd is met voornoemde sancties en dat (dus) het onweerlegbare vermoeden van artikel 2:20 lid 2 BW van toepassing is. De werkzaamheid van Jet Air is daarmee in strijd met de openbare orde en de rechtbank wijst de verbodenverklaring en de ontbinding toe.[47]

5.3.8 Het verzoek om te beslissen dat een eventueel batig saldo na de ontbinding van Jet Air door de vereffenaar wordt uitgekeerd aan de Staat, wijst de rechtbank af. De rechtbank overweegt daartoe dat één van de verweerders onweersproken heeft aangevoerd dat hij niet langer handelt in vliegtuigonderdelen en dat Jet Air al sinds 2011 ook activiteiten heeft ontplooid die niet strafbaar zijn.[48]

5.3.9 De rechtbank wijst het verzochte bestuursverbod toe, nu de bestuurder geen feiten en omstandigheden heeft gesteld op grond waarvan kan worden gesteld dat geen sprake

[46] Rb. Gelderland 27 mei 2025, ECLI:NL:GBGEL:2025:7445, r.o. 5.3 (*Jet Air*).
[47] Rb. Gelderland 27 mei 2025, ECLI:NL:GBGEL:2025:7445, r.o. 5.5 (*Jet Air*).
[48] Rb. Gelderland 27 mei 2025, ECLI:NL:GBGEL:2025:7445, r.o. 5.7 (*Jet Air*).

is van een ernstig verwijt als bedoeld in artikel 2:20a lid 1 BW.[49] De rechtbank verklaart haar uitspraak ook uitvoerbaar bij voorraad.[50]

Rb. Amsterdam 14 september 2023, ECLI:NL:RBAMS:2023:5808 en hof Amsterdam 1 april 2025, ECLI:NL:GHAMS:2025:860 (Stichting Uitbanning Genocide)

5.3.10 De Stichting Uitbanning Genocide heeft tot doel het tegengaan van genocide op het Nederlandse volk. Het OM heeft verzocht de stichting verboden te verklaren en te ontbinden. Verder heeft het OM verzocht om voorlopige maatregen te treffen voor de duur van het geding.

5.3.11 In eerste aanleg heeft het OM aan deze verzoeken ten grondslag gelegd dat de werkzaamheid van de stichting in strijd is met de openbare orde, omdat de stichting (i) een eigen (unieke en discriminerende) opvatting van het begrip 'genocide' hanteert en (ii) vanuit die opvatting activiteiten verricht die leiden of dreigen te leiden tot aantasting van de menselijke waardigheid, geweld of het aanzetten tot haat of discriminatie. De enig bestuurder van de stichting is strafrechtelijk veroordeeld wegens het 'motto' waarmee hij zijn brieven aan diverse personen en instellingen steeds afsloot: *"Overigens is de Stichting Uitbanning Genocide van mening dat de schuldigen aan de genocide op het Nederlandse volk door een competent tribunaal ter dood veroordeeld moeten worden en dat zij een vuurpeloton verdienen."* Verder gaat het om vernielingen aan het gebouw van The Black Archives in Amsterdam, het partijkantoor van de PvdA in Amsterdam en het gemeentehuis in Hellevoetsluis en om een X-bericht met de tekst*: "White lives matter more. Black lives are overrated."*[51]

5.3.12 De rechtbank wees de verzoeken van het OM af wegens gebrek aan belang.[52] In hoger beroep stelt het hof voorop dat artikel 2:20 BW lid 1 moet worden uitgelegd in het licht van artikel 7 Grondwet en artikel 10 EVRM. Beperkingen van artikel 10 lid 2 EVRM moeten (i) bij wet zijn voorzien en (ii) noodzakelijk zijn in een democratische samenleving (iii) in het belang van limitatief omschreven gronden. De rechter dient volgens het hof terughoudendheid te betrachten bij de beantwoording van de vraag of beperkingen noodzakelijk zijn.

5.3.13 Het hof oordeelt vervolgens dat bovengenoemd 'motto' door de geadresseerden van de brieven redelijkerwijs niet zonder meer kan worden opgevat als een bedreiging met een misdrijf tegen het leven gericht. In ieder geval gaat het volgens het hof niet om een uitlating die een ernstige aantasting is van als wezenlijk ervaren beginselen van

[49] Rb. Gelderland 27 mei 2025, ECLI:NL:GBGEL:2025:7445, r.o. 5.10 (*Jet Air*).
[50] Rb. Gelderland 27 mei 2025, ECLI:NL:GBGEL:2025:7445, r.o. 5.13 (*Jet Air*).
[51] Rb. Amsterdam 14 september 2023, ECLI:NL:RBAMS:2023:5808 (*Stichting Uitbanning Genocide*).
[52] Rb. Noord-Holland 3 april 2025, ECLI:NL:RBNHO:2025:3692, r.o. 4.9 (*Stichting Uitbanning Genocide*).

ons rechtsstelsel en die onze samenleving ontwrichten of kunnen ontwrichten.[53] Dat laatste geldt volgens het hof ook voor het voornoemde X-bericht.[54]

5.3.14 Het hof oordeelt verder dat uit het dossier (en dan in het bijzonder uit de brief van 21 oktober 2022) niet kan worden afgeleid dat de stichting aanzet tot geweld, laat staan structureel.[55] Voorts oordeelt het hof dat de vernielingen niet aan de stichting kunnen worden toegerekend.[56]

5.3.15 Tot slot overweegt het hof nog dat een verbodenverklaring – *"een uiterst middel"* – niet noodzakelijk is, nu het OM de stichting zelf niet strafrechtelijk heeft vervolgd en de strafrechtelijke veroordeling van de enig bestuurder nog niet onherroepelijk is: *"Het gevolg hiervan is dat op dit moment niet kan worden vastgesteld of een (onherroepelijke) strafrechtelijke veroordeling, en in dat verband op te leggen straffen of maatregelen, de Stichting ertoe kan bewegen om haar gedragingen/uitlatingen aan te passen."*[57]

Rb. Noord-Holland 3 april 2025, ECLI:NL:RBNHO:2025:3692 en hof Amsterdam 21 april 2026, ECLI:NL:GHAMS:2026:1171 (Stichting Hells Angels Haarlem)

5.3.16 Deze zaak draaide om de Stichting Hells Angels Haarlem, de voormalige eigenaar van het clubhuis van de Haarlemse afdeling van de Hells Angels. Het OM heeft onder meer verzocht om de stichting verboden te verklaren en te ontbinden, voorlopige voorzieningen te treffen voor de duur van het geding, een bewindvoerder te benoemen en aan de (feitelijk) bestuurders een bestuursverbod op te leggen voor drie jaar. Een en ander uitvoerbaar bij voorraad.

5.3.17 Het OM had betoogd dat de werkzaamheid van de stichting leidt, althans dreigt te leiden, tot het plegen van geweld en daarom op grond van artikel 2:20 lid 3 BW moet worden vermoed dat de werkzaamheid van de stichting in strijd is met de openbare orde, zodat verbodenverklaring en ontbinding van de stichting op grond van artikel 2:20 lid 2 BW is gerechtvaardigd.[58]

5.3.18 De rechtbank en het hof volgen het OM niet en wijzen alle verzoeken af. De rechtbank en het hof stellen allebei voorop dat volgens de wetgever ook na de Wet verruiming artikel 2:20 BW een verbodenverklaring uitsluitend in zeer bijzondere omstandigheden zal worden toegewezen.[59]

---

53 Hof Amsterdam 1 april 2025, ECLI:NL:GHAMS:2025:860, r.o. 5.7 (*Stichting Uitbanning Genocide*).
54 Hof Amsterdam 1 april 2025, ECLI:NL:GHAMS:2025:860, r.o. 5.8 (*Stichting Uitbanning Genocide*).
55 Hof Amsterdam 1 april 2025, ECLI:NL:GHAMS:2025:860, r.o. 5.8 (*Stichting Uitbanning Genocide*).
56 Hof Amsterdam 1 april 2025, ECLI:NL:GHAMS:2025:860, r.o. 5.9 (*Stichting Uitbanning Genocide*).
57 Hof Amsterdam 1 april 2025, ECLI:NL:GHAMS:2025:860, r.o. 5.10 (*Stichting Uitbanning Genocide*).
58 Rb. Noord-Holland 3 april 2025, ECLI:NL:RBNHO:2025:3692, r.o. 3.2-3.3 (*Stichting Hells Angels Haarlem*).
59 Rb. Noord-Holland 3 april 2025, ECLI:NL:RBNHO:2025:3692, r.o. 5.2-5.3; Hof Amsterdam, 21 april 2026, ECLI:NL:GHAMS:2026:1171, r.o. 5.4 (*Stichting Hells Angels Haarlem*).

5.3.19 De rechtbank en het hof overwegen vervolgens beide dat met de strafrechtelijke veroordeling van 10 maart 2021 vaststaat dat de werkzaamheid van de stichting, bestaande uit haar deelname aan een criminele organisatie, leidde of klaarblijkelijk dreigde te leiden tot geweld. De werkzaamheid van de stichting wordt daarom vermoed in strijd te zijn met de openbare orde (artikel 2:20 lid 3 BW).[60]

5.3.20 Volgens de rechtbank en het hof kan dit vermoeden worden 'ontzenuwd', indien de stichting aannemelijk maakt dat haar werkzaamheid niet (langer) in strijd is met de openbare orde.[61] Het hof voegt hier in hoger beroep nog aan toe dat niet op voorhand eisen kunnen worden gesteld aan de wijze waarop het tegenbewijs tegen het vermoeden van artikel 2:20 lid 3 BW dient te worden geleverd.[62]

5.3.21 De rechtbank en het hof oordelen vervolgens dat de stichting dit vermoeden heeft ontzenuwd. Hiertoe overweegt het hof onder meer dat na 26 januari 2017 de stichting het clubhuis en haar bankrekening niet meer ter beschikking heeft gesteld of heeft kunnen stellen aan de Haarlemse chapter van de Hells Angels en dat ook geen andere activiteiten meer zijn verricht die (dreigen te) leiden tot geweld. De stichting kan deze eerdere werkzaamheden ook niet meer hervatten, omdat het clubhuis is verbeurdverklaard en de Hells Angels zijn verboden en ontbonden. Weliswaar heeft de stichting bestuursleden (gehad) die lid waren van de Hells Angels Haarlem, maar er zijn geen aanwijzingen dat de Hells Angels Haarlem nog actief zijn of dat de stichting activiteiten heeft verricht om de organisatie levend te houden, aldus het hof.[63]

5.3.22 Ten aanzien van het betoog van het OM dat de stichting weer gaat functioneren op het moment dat geld loskomt en dan onbekend is welke afslag zij gaat nemen overweegt het hof het volgende:[64]

> "De vrees van het OM dat het geld in handen komt van voormalige Hells Angels en gebruikt gaat worden voor criminele activiteiten, is gezien de voorgeschiedenis begrijpelijk. Maar een vrees die alleen op een mogelijk scenario is gebaseerd en waarvoor de aanwijzingen alleen zijn gelegen in activiteiten en hoedanigheden in het niet zeer recente verleden terwijl er momenteel geen concrete aanwijzingen bestaan, is onvoldoende grond om de uitoefening van een grondrecht te beperken. In de wetsgeschiedenis is er in dat verband, onder verwijzing naar de jurisprudentie van het EHRM, op gewezen dat niet voldoende zal zijn dat er slechts een theoretische mogelijkheid bestaat dat een handeling of opvatting leidt of kan leiden tot aantasting van de menselijke waardigheid, geweld, haat of discriminatie. Steeds zal duidelijk moeten zijn dat er tenminste een reëel en ernstig risico

[60] Rb. Noord-Holland 3 april 2025, ECLI:NL:RBNHO:2025:3692, r.o. 5.4-5.7; Hof Amsterdam, 21 april 2026, ECLI:NL:GHAMS:2026:1171, r.o. 5.7-5.12 (*Stichting Hells Angels Haarlem*).
[61] Rb. Noord-Holland 3 april 2025, ECLI:NL:RBNHO:2025:3692, r.o. 5.8; Hof Amsterdam, 21 april 2026, ECLI:NL:GHAMS:2026:1171, r.o. 5.13 (*Stichting Hells Angels Haarlem*).
[62] Hof Amsterdam, 21 april 2026, ECLI:NL:GHAMS:2026:1171, r.o. 5.16 (*Stichting Hells Angels Haarlem*).
[63] Rb. Noord-Holland 3 april 2025, ECLI:NL:RBNHO:2025:3692, r.o. 5.10-5.22; Hof Amsterdam, 21 april 2026, ECLI:NL:GHAMS:2026:1171, r.o. 5.34-5.35 (*Stichting Hells Angels Haarlem*)
[64] Hof Amsterdam 21 april 2026, ECLI:NL:GHAMS:2026:1171, r.o. 5.35 (*Stichting Hells Angels Haarlem*).

bestaat dat dit gevaar zich zal verwezenlijken (Kamerstukken II 2019/20, 35366, nr 3, p.21)."

5.3.23 Het hof concludeert – in navolging van de rechtbank – dat de stichting voldoende aannemelijk heeft gemaakt dat verbodenverklaring en ontbinding van de stichting thans niet noodzakelijk is. Hierbij verwijst het hof naar de te betrachten terughoudendheid bij het verbieden en ontbinden van een rechtspersoon.[65]

5.4 De Wet verruiming artikel 2:20 BW in de praktijk – voorzichtige conclusies

5.4.1 Uit de besproken zaken blijkt een gemengd beeld ten aanzien van de effectiviteit van het vernieuwde artikel 2:20 BW als middel voor het OM om rechtspersonen verboden te laten verklaren en te laten ontbinden. Het aantal zaken is vooralsnog beperkt, dus verstrekkende conclusies zijn nog niet te trekken. Wel valt op dat de rechters in *Jet Air* en in *Hardliners MC* goed uit de voeten konden met zowel de bewijsvermoedens als met de overige wijzigingen van Boek 2 BW, zoals het bestuursverbod, de voorlopige voorzieningen en de uitvoerbaarheid bij voorraad.

5.4.2 Tegelijkertijd valt op dat de het hof Amsterdam nu tot twee keer toe heeft geoordeeld dat een door het OM verzocht verbod niet noodzakelijk was, mede in het licht van de vereiste rechterlijke terughoudendheid bij het opleggen van een dergelijk verbod. In *Stichting Hells Angels Haarlem* plaatst het hof het vereiste van noodzakelijkheid van een rechterlijk verbod in de context van het weerlegbare bewijsvermoeden van artikel 2:20 lid 3 BW: als een verbod niet noodzakelijk is, is het bewijsvermoeden ontzenuwd. In *Stichting Uitbanning Genocide* lijkt het hof het noodzakelijkheidsvereiste meer te koppelen aan de beperkingssystematiek van het EVRM.

5.4.3 Omdat het noodzakelijkheidsvereiste (inderdaad) voortvloeit uit de beperkingssystematiek van het EVRM, kan een verdere verruiming van artikel 2:20 BW niet gelegen zijn in een lichtere noodzakelijkheidstoets. Een verdergaande wijziging van artikel 2:20 BW in die zin had, naar onze inschatting, dan ook niet tot een andere uitkomst geleid in *Stichting Hells Angels Haarlem* en *Stichting Uitbanning Genocide*. Ieder verbod (civiel of bestuurlijk) zal binnen de grenzen van artikel 10 en 11 EVRM moeten blijven.

5.4.4 Als men in de vier besproken zaken reden ziet voor een verdere verruiming van artikel 2:20 BW, ligt mogelijk meer voor de hand om te kijken naar de bewijsvermoedens en de daarin vervatte invulling van het openbare orde-begrip. Zo lijkt uit *Stichting Uitbanning Genocide* te volgen dat bijvoorbeeld bedreigingen nog niet (zonder meer)

[65] Rb. Noord-Holland 3 april 2025, ECLI:NL:RBNHO:2025:3692, r.o. 5.22; Hof Amsterdam, 21 april 2026, ECLI:NL:GHAMS:2026:1171, r.o. 5.36 (*Stichting Hells Angels Haarlem*).

toepassing van het bewijsvermoedens uit lid 2 of 3 rechtvaardigen.[66] Uiteraard zal iedere nadere invulling van de bewijsvermoedens verenigbaar moeten zijn met het EVRM, in die zin dat, ongeacht de toepasselijkheid van een bewijsvermoeden, een verbodenverklaring proportioneel en noodzakelijk moet zijn.[67] Als de bedreiging van personen ook een vermoeden van strijd met de openbare orde moet kunnen opleveren, ligt het – tegen de achtergrond van het voorgaande – in de rede om hier een weerlegbaar vermoeden van te maken. Niet iedere bedreiging zal immers dusdanig in strijd zijn met de openbare orde dat een verbodenverklaring is gerechtvaardigd.[68]

5.5 Andere mogelijkheden om de effectiviteit van de civielrechtelijke route te verbeteren

5.5.1 *Een* manier om de effectiviteit van de civielrechtelijke route te verbeteren, is dus gelegen in de verdere verduidelijking van het openbare orde-begrip door uitbreiding van de bewijsvermoedens van artikel 2:20 BW. Er zijn echter ook andere manieren waarop de wetgever Boek 2 zou kunnen wijzigen om de gesignaleerde beperkingen in het huidige regime te ondervangen. Zo signaleerde de Afdeling Advisering, in navolging van de Gecombineerde Commissie Vennootschapsrecht al dat de doorlooptijd van de procedure van artikel 2:20 BW zou kunnen worden verkort door korte(re) termijnen te stellen voor de mondelinge behandeling en het hoger beroep. Verder stelde de Raad van State voor dat zou kunnen worden overwogen om het aantal schriftelijke rondes te beperken tot één.[69]

> Overigens moet ten aanzien van deze laatste suggestie worden opgemerkt dat de verwachte tijdwinst beperkt zal zijn, nu bij een verzoekschriftprocedure één schriftelijke ronde al het uitgangspunt is.

5.5.2 Hieronder werken wij nog twee andere manieren uit waarop artikel 2:20 BW zou kunnen worden gewijzigd: (i) een uitbreiding van de mogelijkheid tot het gelasten van een voorlopige voorziening en (ii) het toekennen van de artikel 2:20 BW-bevoegdheid aan de minister van Justitie en Veiligheid.

(i) Uitbreiding mogelijkheid tot gelasten voorlopige voorziening

5.5.3 Op dit moment bevat artikel 2:20 lid 5 BW de mogelijkheid voor de rechter om *bij de verbodenverklaring* aan de desbetreffende rechtspersoon en de personen die daarbij zijn betrokken te bevelen om bepaalde maatregelen te nemen of gedragingen na te laten. Deze mogelijkheid is opgenomen om tegemoet te komen aan de door het OM geuite behoefte om al in een vroeg stadium na een verbodenverklaring strafrechtelijk

---

66 Het is echter ook mogelijk dat de beschikking zo moet worden begrepen dat het hof wél heeft bedoeld om toepassing te geven aan het bewijsvermoeden van artikel 2:20 lid 3 BW, maar het hof een verbod niet proportioneel vond.
67 Zie ook § 4.1.
68 Vgl. *Kamerstukken II* 2019/20, 35 366, nr. 3, p. 6.
69 *Kamerstukken II* 2018/19, 35 079, nr. 5, p. 6.

te kunnen optreden, om zo de deelneming aan een verboden rechtspersoon effectiever te kunnen bestrijden.[70]

5.5.4 De rechter heeft "maximale discretionaire bevoegdheid" bij het bepalen van (de duur van) de maatregelen. Hierbij past wel de kanttekening dat eventuele voorlopige maatregelen moeten zijn ingegeven en worden gerechtvaardigd door het belang van de openbare orde.[71] Uiteraard zal de rechter ook bij een voorlopige maatregel moeten beoordelen of deze binnen de grenzen van de genoemde grondrechten blijft.

5.5.5 Waar deze ordemaatregelen nu nog uitsluitend kunnen worden opgelegd *bij de verbodenverklaring*, is denkbaar dat de mogelijkheid tot het gelasten van dergelijke maatregelen 'naar voren wordt gehaald', in die zin dat de rechter reeds voorafgaand aan (de behandeling van het verzoek tot) de verbodenverklaring ordemaatregelen kan gelasten. Artikel 2:20 lid 5 BW zou bijvoorbeeld kunnen bepalen dat de rechter op verzoek van het OM ook bij of na indiening van het in lid 1 bedoelde verzoek de betrokken rechtspersoon en degenen die krachtens de wet en de statuten bij zijn organisatie zijn betrokken in het belang van de openbare orde kan bevelen om bepaalde maatregelen te nemen of gedragingen na te laten.[72]

5.5.6 Wat betreft de duur van de ordemaatregelen zijn verschillende opties denkbaar. Het ligt voor de hand dat de ordemaatregel in ieder geval eindigt als het verzoek tot verbodenverklaring wordt ingetrokken of als de verbodenverklaring onherroepelijk is. Bij een afwijzing van het verzoek tot verbodenverklaring kan men er enerzijds voor kiezen om de ordemaatregelen daarmee meteen te laten vervallen. Anderzijds kan een keuze zijn om dit aan de rechter te laten, zodat deze de vrijheid heeft om de ordemaatregelen, hangende een hoger beroep, voort te laten duren.

5.5.7 Verder zou aan artikel 2:20 lid 5 BW nog kunnen worden toegevoegd dat de rechter een dergelijk verzoek met de meeste spoed behandelt en dat het verzoek om een voorlopige voorziening zo nodig afzonderlijk van het verzoek tot verbodenverklaring kan worden behandeld.[73]

> Deze systematiek laat zich in zekere zin vergelijken met die van de enquêteprocedure uit Boek 2. Op grond van artikel 2:349a lid 2 en 3 BW kan de Ondernemingskamer, op verzoek van de indieners van het enquêteverzoek, *in elke stand van het geding* een voorziening treffen voor de

[70] *Kamerstukken II* 2019/20, 35 366, nr. 3, p. 8.
[71] *Kamerstukken II* 2019/20, 35 366, nr. 3, p. 22-23. Aan de behandeling aan een verzoek tot het nemen van ordemaatregelen zouden ook nadere wettelijke termijnen kunnen worden gesteld. Vgl. *Kamerstukken II* 2018/19, 35 079, nr. 5, p. 6.
[72] Uit de kamerbrief van 9 december 2025 van de minister van Justitie en Veiligheid volgt dat na verwerping van het initiatiefvoorstel voor een bestuurlijk verbod overleg heeft plaatsgevonden met het OM en de Raad voor de rechtspraak over het civiel verbod. Daaruit is naar voren gekomen dat de doorlooptijden voor het opleggen van een civiel verbod zijn afgenomen en zowel het OM als de Raad voor de rechtspraak te kennen hebben gegeven geen noodzaak te zien voor (verdere) versnelling van de civiele procedure. Zie: *Kamerstukken II* 29 911, nr. 491, p. 4.
[73] Vgl. artikel 2:349a lid 1 BW.

duur van het geding. De Ondernemingskamer kan dergelijke voorzieningen gelasten indien deze, gelet op de belangen van de rechtspersoon en degenen die krachtens de wet en de statuten bij zijn organisatie zijn betrokken, is vereist in verband met de toestand van de rechtspersoon of in het belang van het onderzoek.

5.5.8 Voor zover de bevoegdheid tot het gelasten van ordemaatregelen hangende de procedure wordt geïncorporeerd in lid 5 van artikel 2:20 BW, zal wijziging van artikel 184a Sr niet nodig zijn. De strafbaarstelling van het handelen in strijd met een ordemaatregel zou zich dan ook uitstrekken tot de niet-naleving van vóór een verbodenverklaring opgelegde maatregelen.

5.5.9 Uitbreiding in vorenbedoelde zin van deze rechterlijke bevoegdheid tot het opleggen van voorlopige voorzieningen, in combinatie met de strafbaarstelling van handelen in strijd met deze voorzieningen, maakt het mogelijk om sneller en effectiever te kunnen optreden ter bescherming van de openbare orde in afwachting van een definitieve beslissing op het verzoek tot verbodenverklaring. Uiteraard zal nog steeds wel tijd gemoeid zijn met het voorbereiden van het verzoek tot verbodenverklaring door het OM, maar, gezien de doorlooptijden van artikel 2:20 BW-zaken, kan hiermee al wel de nodige tijdwinst worden geboekt.

(ii) Een rol voor de minister van Justitie en Veiligheid

5.5.10 Op dit moment is de bevoegdheid tot het verzoeken van verbodenverklaring en ontbinding voorbehouden aan het OM. Blijkens de memorie van toelichting bij de Wet verruiming artikel 2:20 BW is er destijds *"bewust van afgezien om de kring van vorderingsgerechtigden te verruimen"* zodat het OM *"als onafhankelijk vertegenwoordiger van het algemeen belang"* diens procesmonopolie behoudt.[74]

5.5.11 De wetgever had er ook voor kunnen kiezen om de bevoegdheid tot het indienen van een verzoek in de zin van artikel 2:20 BW niet alleen toe te kennen aan het OM, maar ook aan de minister van Justitie en Veiligheid.

5.5.12 De minister van Justitie en Veiligheid heeft op dit moment een bescheiden rol in Boek 2 BW. De voornaamste bevoegdheid van de minister is om ontheffingen te verlenen ten aanzien van (delen van) de structuurregeling.[75] Niet zo lang geleden was dat nog anders. Tot de invoering van de Wet van 7 juli 2010 tot wijziging van onder meer Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek en de Wet documentatie vennootschappen,[76] was een verklaring van geen bezwaar van de minister van Justitie namelijk een constitutief

[74] *Kamerstukken II* 2019/20, 35 366, nr. 3, p. 7.
[75] Zie artikel 2:63d lid 2 BW, artikel 2:156 BW, artikel 2:266 BW,
[76] *Stb.* 2010, 280; volledige naam: "Wet van 7 juli 2010 tot wijziging van onder meer Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek en de Wet documentatie vennootschappen in verband met het vervallen van de verklaring van geen bezwaar en het verbeteren en uitbreiden van de controle op rechtspersonen met het oog op de voorkoming en bestrijding van misbruik van rechtspersonen"

vereiste voor de oprichting van een besloten of naamloze vennootschap.[77] Verder hield de minister preventief toezicht op de oprichting en statutenwijziging van vennootschappen.[78]

5.5.13 Mede tegen de achtergrond van deze historische rol van de minister in het toezicht op rechtspersonen, zou kunnen worden overwogen de minister opnieuw een rol toe te kennen. Het systeem van Boek 2 BW lijkt zich er op zichzelf ook niet tegen te verzetten de minister de bevoegdheid te geven om de verbodenverklaring en ontbinding van rechtspersonen te verzoeken, zo komt ons voor.

5.5.14 De vraag is vervolgens wel hoe de nieuwe bevoegdheid van de minister zich zou (moeten) verhouden tot de bestaande bevoegdheid van het OM om verbodenverklaring en ontbinding van rechtspersonen te verzoeken. Als de wetgever ervoor kiest om de artikel 2:20 BW-bevoegdheid bij de minister te beleggen, zijn er twee mogelijkheden denkbaar:

1. De minister krijgt de exclusieve bevoegdheid om verbodenverklaring en ontbinding van rechtspersonen te verzoeken;
2. De minister deelt de bevoegdheid om verbodenverklaring en ontbinding van rechtspersonen te verzoeken met het OM.

5.5.15 Een voordeel van de eerste mogelijkheid is dat er geen sprake is van overlappende bevoegdheden en er dus geen risico bestaat op samenlopende verzoeken van respectievelijk het OM en de minister. Een nadeel is echter dat het OM bij deze mogelijkheid één van haar klassieke Boek 2-bevoegdheden zal verliezen.[79] Zoals ook blijkt uit de bovengenoemde jurisprudentie, pleegt het OM deze Boek 2-bevoegdheden geregeld in te zetten in combinatie met zijn strafvorderlijke bevoegdheden. Het verzoek tot verbodenverklaring en ontbinding lijkt dus dikwijls onderdeel te vormen van een breder traject. Wanneer deze bevoegdheid exclusief bij de minister belandt, zal het OM – indien het de inzet ervan wil laten samenlopen met aanpalend strafvorderlijk optreden – afhankelijk zijn van de minister.[80] Daarmee zou de effectiviteit van het OM in de bestrijding van rechtspersonen waarvan het doel en de werkzaamheid in strijd is met de openbare orde in het gedrang kunnen komen. Verder moet worden bedacht dat het OM, gezien zijn kennis van mogelijk aanpalende strafrechtelijke onderzoeken, in bepaalde gevallen beschikt over meer relevante informatie om verzoeken tot verbodenverklaring te onderbouwen.

---

77 Zie hierover: *Asser/Maeijer, Van Solinge & Nieuwe Weme 2-II** 2009/52-53.
78 Zie hierover: *Asser/Maeijer, Van Solinge & Nieuwe Weme 2-II** 2009/54-55.
79 Men denke verder aan de enquêtebevoegdheid van de A-G bij het ressortparket (artikel 2:345 lid 2 BW en artikel 2:335 lid 1 BW) of de rol bij het toezicht op het beleid van stichtingen (artikel 2:297 BW en artikel 2:298 BW)
80 Waarbij moet worden opgemerkt dat de minister op zijn beurt mogelijk weer afhankelijk zal zijn van het OM om hem van de benodigde informatie te voorzien om het verzoek te kunnen onderbouwen.

5.5.16 Aan de tweede mogelijkheid kleven voornoemde nadelen niet. Wel bestaat een risico dat het OM en de minister in elkaars vaarwater verzeild raken. Zo is niet ondenkbaar dat de minister een verzoek wenst in te dienen ten aanzien van een rechtspersoon die ook onderwerp is van een strafrechtelijk onderzoek. Om conflicterende verzoeken te voorkomen zal afstemming moeten plaatsvinden tussen het OM en de minister.

5.5.17 Indien zou worden overwogen de bevoegdheid tot het doen van een verzoek tot verbodenverklaring (mede) bij de minister te beleggen, lijkt hoe dan ook verstandig om in een vroeg stadium afstemming te zoeken met het OM. De hierboven al kort genoemde opties kunnen dan aan de orde komen, evenals eventuele andere knelpunten.

6 Bestuurlijk verbod

6.1 Inleiding

6.1.1 Volgens de kamerbrief van 15 mei 2026 gaat het om de mogelijkheden van een bestuurlijk verbod dat kan worden opgelegd aan organisaties die banden hebben met terroristische organisaties, extremisme en terrorisme bevorderen of terroristisch geweld verheerlijken.[81] Uit de brief van 19 maart 2026 volgt dat het gaat het om mogelijkheden op te treden tegen organisaties die "de democratische rechtsorde ondermijnen door extremisme en terrorisme te bevorderen en geweld te verheerlijken."[82] We passen allereerst het grond- en mensenrechtelijk kader toe op een bestuurlijk verbod voor dergelijke organisaties. Daarbij gaan we ook in op (mogelijke) criteria die de toepassing van een bestuurlijk verbod ook (voldoende) beperkt tot de beoogde organisaties (§ 6.2). Vervolgens gaan we in op de bestuursrechtelijke procedure, waarbij we aandacht besteden aan de vraag of het bestuurlijk verbod tijdwinst kan opleveren (§ 6.3). We gaan tevens in op mogelijke waarborgen om risico's te mitigeren van rechterlijke toetsing die eerst achteraf plaatsvindt (§ 6.4).

6.2 Grond- en mensenrechtelijke toets

6.2.1 Wij stellen voorop dat artikel 6, 7 en 8 Grondwet en artikel 9, 10 en 11 EVRM niet principieel in de weg staan aan een bestuurlijk verbod. Het EHRM hecht weliswaar waarde aan voldoende waarborgen tegen willekeurige inmenging in deze rechten door (intensieve) rechterlijke toetsing, maar deze waarborgen kunnen ook bij een bestuurlijk verbod bestaan.

> Zie ook het Advies van de Afdeling advisering van 4 maart 2019, kenmerk: W16.18.0357/II:

[81] Zie *Kamerstukken II* 2024/25, 29754, nr. 750.
[82] *Kamerstukken II* 2025/26, 29 754, nr. 777.

> "De Afdeling merkt op dat uit deze totstandkomingsgeschiedenis blijkt dat niet op voorhand gesteld kan worden dat het in strijd zou zijn met de Grondwet om niet de rechter, maar het bestuur de bevoegdheid te geven om verenigingen te verbieden. Het internationale recht verzet zich daar evenmin tegen. Zo kennen bijvoorbeeld Duitsland en Frankrijk ook de mogelijkheid voor het bestuur om organisaties te verbieden. [...]"

6.2.2 De houdbaarheid van het bestuurlijk verbod zal vanuit grond- en mensenrechtelijk perspectief allereerst afhangen van de precisie waarmee de formele wetgever aangeeft wanneer een organisatie verboden kan worden.

6.2.3 Het EHRM eist dat de beperking op de EVRM-rechten *voorzienbaar* is. Vanuit de grondwettelijke beperkingssystematiek moet de omvang van de grondrechtenbeperking voldoende precies in de wet in formele zin worden neergelegd, waarbij het alleen mag gaan om een beperking *in het belang van de openbare orde.* De Afdeling advisering heeft het belang daarvan benadrukt in het bijzonder voor gevallen waarbij de verbodenverklaring niet door de rechter, maar door het bestuur wordt opgelegd.

> Vgl. Advies van de Afdeling advisering van 18 juli 2019, kenmerk: W16.19.0227/II:
>
> "De Afdeling merkt in het licht van het voorgaande op dat in het voorstel niet de feitelijke invulling van de reikwijdte van de beperking aan een 'lager orgaan' wordt overgelaten; de verbodsbevoegdheid wordt immers niet in handen gelegd van een 'lager orgaan' maar blijft aan de onafhankelijke rechter voorbehouden. Het delegatieverbod staat hieraan niet in de weg. Dit verklaart ook dat de bestaande rechterlijke bevoegdheid op grond van artikel 2:20 BW, die begrensd wordt door het vage openbare orde-begrip, altijd in overeenstemming is geacht met artikel 8 Grondwet. De relatieve onbepaaldheid van het openbare orde-begrip kan naar het oordeel van de Afdeling worden gecompenseerd doordat de bevoegdheid tot verbodenverklaring exclusief bij de rechter is belegd. (zie noot 46) De rechter zal vanuit zijn constitutioneel gewaarborgde onafhankelijke positie, in een met waarborgen omklede procedure, beslissen of in een bepaald geval tot verbodenverklaring moet worden overgegaan.
>
> In dat licht bezien bestaat er een essentieel verschil tussen het onderhavige wetsvoorstel en het wetsvoorstel bestuurlijk verbod ondermijnende organisaties, waarin niet de onafhankelijke rechter maar een bestuursorgaan (de minister) het verbod oplegt. Gelet op hetgeen bij de grondwetsherziening van 1983 uitdrukkelijk is overwogen (zie hiervoor), dient het grondwettelijk delegatieverbod in de context van het wetsvoorstel bestuurlijk verbod ondermijnende organisaties strikter te worden uitgelegd. Dat laat onverlet dat het ook in het kader van artikel 2:20 BW primair de verantwoordelijkheid van de formele wetgever is om de reikwijdte van de beperking van de

verenigingsvrijheid af te bakenen. Het voorstel voorziet met het oog daarop in een precisering door in het nieuwe tweede en derde lid van artikel 2:20 BW een nadere indicatie van de betekenis van het begrip 'openbare orde' te geven (zie hiervoor punt 2)."

6.2.4 Het is lastig, zo niet onmogelijk, om precies aan te geven wanneer een bestuurlijk verbod voldoende voorzienbaar is. Zo hield de Duitse variant van het bestuurlijk verbod bij het EHRM stand[83], waarbij een vereniging kan worden verboden *indien haar doelstellingen of activiteiten in strijd zijn met het strafrecht of indien zij gericht is tegen de constitutionele orde of het idee van begrip tussen volkeren* (artikel 3 (1) Vereinsgesetz).[84] Dat betreft een ruim geformuleerde verbodsbepaling.

6.2.5 Ook het Franse bestuurlijke verbod hield bij het EHRM stand.[85] De betreffende wetsbepaling kent zeven specifieke omstandigheden die tot een bestuurlijk verbod kunnen leiden. Het gaat dan onder andere om (i) het aanzetten tot gewapende straatprotesten, (ii) het aanzetten tot discriminatie, haat of geweld jegens een persoon of groep personen op grond van hun afkomst of omdat zij behoren tot een bepaalde etnische groep, natie, ras of religie, dan wel het verspreiden van ideeën en theorieën die dergelijke discriminatie, haat of geweld rechtvaardigen of aanmoedigen, en (iii) het plegen van terroristische daden in Frankrijk of in het buitenland.[86] Daarbij is relevant te benoemen dat de bevoegdheid tot oplegging van een bestuurlijk verbod in Frankrijk bestaat náást een rechterlijk route tot ontbinding van een vereniging. De rechter kan de ontbinding op verzoek van een belanghebbende of van het openbaar ministerie uitspreken.[87]

6.2.6 Wij verwachten dat een bevoegdheid waarmee *organisaties die onze democratische rechtsstaat ondermijnen* kunnen worden verboden omdat het gaat om *terroristische organisaties of organisaties die terrorisme bevorderen en terroristisch geweld*

---

83 EHRM 10 oktober 2023, nr. 11214/19 (*Internationale Humanitäre Hilfsorganisation/Duitsland*).

84 Artikel 3 (1) Vereinsgesetz: "Ein Verein darf erst dann als verboten (Artikel 9 Abs. 2 des Grundgesetzes) behandelt werden, wenn durch Verfügung der Verbotsbehörde festgestellt ist, daß seine Zwecke oder seine Tätigkeit den Strafgesetzen zuwiderlaufen oder daß er sich gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder den Gedanken der Völkerverständigung richtet [...]".

85 EHRM 8 oktober 2020, nr. 77400/14 e.a. (*Ayoub e.a./Frankrijk*).

86 De (in het Engels vertaalde) bepaling die voorlag bij het EHRM luidt: "The Cabinet shall issue a decree dissolving any associations or de facto groups:
(1) Which incite armed street protests;
(2) Or constitute combat groups or private militias by reason of their military structure and organisation;
(3) Or whose aim is to violate the territorial integrity of the nation or undermine the republican form of government by force;
(4) Or whose activities serve to undermine measures to restore the republican legal order;
(5) Or whose aim to bring together individuals convicted of collaboration with the enemy, or to glorify such collaboration;
(6) Or which either incite discrimination, hatred or violence towards a person or group of persons on account of their origin or because they belong to a given ethnic group, nation, race or religion, or spread ideas and theories justifying or encouraging such discrimination, hatred or violence;
(7) Or which act within or from French territory to bring about the commission of terrorist acts in France or abroad."

87 Zie artikel 3 jo. artikel 7 van de Loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association, te raadplegen via: legifrance.gouv.fr. Ontbinding kan onder meer volgen indien het doel van de vereniging onwettig is of in strijd met de goede zeden of sprake is van strafrechtelijke veroordeling van de vereniging.

verheerlijken, voldoende voorzienbaar is in het licht van het EVRM en een – in het licht van de Grondwet – voldoende afgebakende bevoegdheid omvat.

> Daarbij merken wij nog op dat terroristische organisaties die reeds op een Europese sanctielijst staan op grond van artikel 2:20 lid 4 BW van rechtswege verboden zijn. Voor die organisaties heeft de bevoegdheid tot oplegging van een bestuurlijk verbod dus geen toegevoegde waarde.

6.2.7 Het Wetboek van Strafrecht bepaalt wanneer sprake is van een "terroristische organisatie", te weten een organisatie die tot oogmerk heeft het plegen van terroristische misdrijven.[88] Terroristische misdrijven zijn bepaalde misdrijven die met een "terroristisch oogmerk" zijn begaan.[89] Onder terroristisch oogmerk wordt verstaan het oogmerk om de bevolking of een deel van de bevolking van een land ernstige vrees aan te jagen, dan wel een overheid of internationale organisatie wederrechtelijk te dwingen iets te doen, niet te doen of te dulden, dan wel de fundamentele politieke, constitutionele, economische of sociale structuren van een land of een internationale organisatie ernstig te ontwrichten of te vernietigen.[90] Daarmee achten wij in voldoende mate op voorhand voorzienbaar welke handelingen van een organisatie tot een bestuurlijk verbod kunnen leiden.

6.2.8 Ook de Afdeling advisering ziet geen aanleiding om te veronderstellen dat de (voorgenomen) strafbaarstelling ten aanzien van het verheerlijken van terroristische misdrijven en het betuigen van steun aan terroristische organisaties op zichzelf een ontoelaatbare beperking van vrijheden vormt.[91] Wij verwachten in lijn daarmee dat vooraf voldoende duidelijk zal zijn wanneer sprake is van een organisatie die terrorisme bevordert of terroristisch geweld verheerlijkt.[92]

6.2.9 Wij betwijfelen echter of een verbod voor organisaties die *banden hebben met* terroristische organisaties[93] onder de bevoegdheid kunnen worden gebracht. Het lijkt ons lastig, zo niet onmogelijk, om vooraf voldoende duidelijkheid te verschaffen wanneer een organisatie *banden heeft met* een terroristische organisatie. Welke banden (financiële steun, publieke steun, gezamenlijke activiteiten, overlappend ledenbestand, etc.) zijn voldoende en welke niet? En wanneer en in hoeverre moet een organisatie zich vergewissen van de activiteiten en doelstellingen van andere organisaties?

6.2.10 Los van de voorzienbaarheid verwachten wij dat *banden hebben met* terroristische organisaties op zichzelf nog onvoldoende is voor een verbodenverklaring omdat (reeds

---

88 Artikel 140a Sr jo. artikel 83 Sr.
89 Zie o.a. artikel 83, 134a en 354a Sr.
90 Artikel 83 Sr.
91 Advies Afdeling Advisering van de Raad van State van 25 maart 2026, kenmerk: W16.25.00378/II.
92 Vgl. ook artikel 96 lid 2 Sr.
93 Dit beoogde doel van het verbod wordt genoemd in de kamerbrief van 15 mei 2025. In de meer recente brief worden alleen genoemd "organisaties die onze democratische rechtsorde ondermijnen door extremisme en terrorisme te bevorderen en geweld te verheerlijken."

daarmee) de democratische rechtsorde wordt ondermijnd. Zoals toegelicht in § 4.1 is een verbodenverklaring (ook bestuurlijk) een zwaar middel, waarbij hoge eisen aan de noodzaak worden gesteld. Wij verwachten dat deze hoge lat bij (alleen) *banden met* een terroristische organisatie niet snel zal worden gehaald.

6.2.11 Bovendien mogen er geen lichtere middelen beschikbaar zijn om hetzelfde doel te bereiken. Het lijkt niet nodig om direct tot verbodenverklaring over te gaan van een organisatie met (alleen) banden met een terroristische organisatie. Deze banden zouden verbroken kunnen worden. Als de banden sterk genoeg zijn, zullen de activiteiten van deze organisatie (mogelijk) ook vallen onder het "bevorderen van terrorisme". Wij zouden daarom een criterium als "banden hebben met terroristische organisaties" niet onder een eventueel bestuurlijk verbod opnemen.

6.2.12 Datzelfde geldt voor het bevorderen van *extremisme*. Het woord "extremisme" komt in het Wetboek van Strafrecht niet voor. De NCTV gebruikt als definitie van extremisme: "Het uit ideologische motieven bereid zijn om niet-gewelddadige en/of gewelddadige activiteiten te verrichten die de democratische rechtsorde ondermijnen."[94] Daar kunnen in potentie veel verschillende handelingen onder vallen, wat afbreuk doet aan de voorzienbaarheid van het bestuurlijk verbod. Wij verwijzen in dat kader (ook) naar het advies van de Afdeling advisering over de Wet bestuurlijk verbod ondermijnende organisaties.[95]

Het voorgaande neemt niet weg dat wel gedacht kan worden aan specifiekere criteria waarmee ook organisaties die extremisme bevorderen geraakt kunnen worden. Welke criteria voldoende worden geacht voor een bestuurlijk verbod vergt uiteindelijk een politiek-bestuurlijke afweging. Het Franse verbod kan in dat geval een eerste aanzet geven. Zo ziet het Franse verbod (dat wij hier voor het goede begrip vertaald hebben naar de Nederlandse situatie) op organisaties:

- die aanzetten tot gewapende (straat)protesten;
- die gevechtsgroepen of particuliere milities vormen;
- die tot doel hebben om of activiteiten verrichten die de territoriale integriteit van het Koninkrijk schenden of de democratie met geweld ondermijnen;
- die aanzet tot haat tegen of discriminatie van mensen of gewelddadig optreden tegen persoon of goed van mensen wegens hun ras, hun godsdienst of levensovertuiging, hun geslacht, hun seksuele gerichtheid of hun handicap[96] of ideeën of theorieën verspreiden die erop gericht zijn deze discriminatie, deze haat of dit geweld te rechtvaardigen of aan te moedigen;

[94] Zie de definities uit het Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland: https://www.nctv.nl/onderwerpen/d/dtn/definities-gebruikt-in-het-dtn.
[95] Advies Afdeling Advisering van de Raad van State van 4 maart 2019, kenmerk: W16.18.0357/II, § 4.
[96] Vgl. artikel 137d lid 1 Sr.

- die binnen of vanuit Nederlands grondgebied terroristische misdrijven in Nederland of in het buitenland plegen of dergelijke misdrijven voorbereiden.

6.2.13 Wij merken over de formulering van de bevoegdheid in algemene zin nog het volgende op. Vanuit grondrechtelijk perspectief heeft het de voorkeur om zo duidelijk mogelijk te omschrijven welke handelingen kunnen leiden tot een bestuurlijk verbod, zodat willekeur kan worden voorkomen en voldoende voorzienbaar is in welke gevallen kan worden overgegaan tot het opleggen van een bestuurlijk verbod. Dat is ook van belang in verband met mogelijke samenloop met de verbodenverklaring op grond van artikel 2:20 BW. Hoe specifieker het bestuurlijk verbod wordt omschreven, hoe kleiner de kans dat twijfel ontstaat of voor de bestuurlijke of civiele weg gekozen moet worden.

6.2.14 Een keerzijde daarvan is echter dat het bestuurlijk verbod slechts in zeer specifieke omstandigheden kan worden ingezet, waardoor het de vraag is of het voldoende meerwaarde heeft en de criteria ook té beperkend kunnen worden (zodat in voorkomende gevallen het bestuurlijk verbod niet kan worden ingezet in de gevallen waar de wetgever dat wel voor ogen had). Een ruimer geformuleerd criterium zoals het civielrechtelijke openbare orde-criterium geeft meer flexibiliteit.

6.2.15 Tegelijkertijd is het civielrechtelijke verbod weer beperkter in reikwijdte, omdat het als gezegd alleen kan worden opgelegd aan rechtspersonen.[97] Juist bij organisaties die terrorisme of extremisme bevorderen of geweld verheerlijken zal het dikwijls gaan om organisaties (vgl. ook de term 'de facto groups' bij het Franse verbod) die niet als rechtspersoon kunnen worden aangemerkt. In die zin zou het bestuurlijk verbod dus *aanvullend* kunnen zijn op de reeds bestaande civielrechtelijke mogelijkheden. De vraag is wel in hoeverre een verbod van een dergelijke organisatie effectief is, mede in het licht van de mogelijkheid om (snel) een nieuwe organisatie zonder rechtspersoonlijkheid te beginnen.

6.2.16 De voorgaande overwegingen zijn ook van belang bij de beoordeling of de introductie van een nieuwe wettelijke bevoegdheid tot oplegging van een bestuurlijk verbod voldoet aan het noodzaakcriterium. Onderbouwd zal in dit verband moeten kunnen worden dat de mogelijkheid van een bestuurlijk verbod voor een specifieke categorie organisaties meerwaarde heeft ten opzichte van de civielrechtelijke mogelijkheden, waarbij de aandacht zal moeten uitgaan naar de praktische hanteerbaarheid van de gekozen toepassingscriteria alsook de behoefte aan een verbod dat kan worden opgelegd aan organisaties zonder rechtspersoonlijkheid.

[97] Zij het dat het begrip 'corporatie' uit artikel 10:122 BW als gezegd ook ziet op bepaalde andere entiteiten.

6.2.17 Tot slot zal ieder bestuurlijk verbod *noodzakelijk in een democratische samenleving* moeten zijn. Wij kunnen niet op voorhand aangeven wanneer daarvan sprake is. Dat hangt af van de feiten en omstandigheden die aan het bestuurlijk verbod ten grondslag zullen liggen.

6.3 Toepassing bestuurlijk verbod in de praktijk: de procedure

6.3.1 Een opgelegd bestuurlijk verbod zal – zoals toegelicht in § 4.1 – indringend getoetst worden. De bestuursrechter zal het bestuurlijk verbod (=besluit in de zin van artikel 1:3 lid 1 Awb) desgevraagd toetsen aan de genoemde bepalingen uit de Grondwet en het EVRM en geschreven en ongeschreven rechtsbeginselen, waaronder het evenredigheidsbeginsel (artikel 3:4 lid 2 Awb). Voor de intensiteit van toetsing maakt het volgens ons niet uit of het gaat om een bestuurlijk verbod (getoetst door de bestuursrechter) of een rechterlijk verbod (op te leggen door de civiele rechter). Beide rechters zullen (even) kritisch beoordelen of de aannemelijk geworden feiten en omstandigheden maken dat een verbod noodzakelijk is en binnen de kaders van de grondrechtenbescherming blijft. De lat om een organisatie te verbieden zal bij een bestuurlijk verbod dus (zeker) niet lager liggen dan bij een rechterlijk verbod op grond van artikel 2:20 BW.

6.3.2 Belanghebbenden[98] kunnen tegen een bestuurlijk verbod bezwaar maken en vervolgens beroep instellen (artikel 7:1 lid 1 jo. artikel 8:1 Awb). Ook hoger beroep is mogelijk (artikel 8:104 lid 1 Awb). Een bezwaarprocedure bij de Minister en (hoger)beroepsprocedure bij de bestuursrechter kunnen – zeker bij potentieel complexe zaken als een bestuurlijk verbod – enkele jaren in beslag nemen. Het kan daardoor lang duren voordat een verbod onherroepelijk wordt.

6.3.3 Het is niet gezegd dat het bestuurlijk verbod tijdens deze procedure van kracht blijft. Belanghebbenden kunnen in afwachting van een beslissing op bezwaar of (hoger) beroep een verzoek om voorlopige voorziening doen, waarmee het verbod kan worden geschorst. De Afdeling advisering wijst – terecht – op de (grote) slagingskans van een dergelijke verzoek vanwege het feit dat een verbod snel onomkeerbare gevolgen heeft voor de organisatie.[99] Wij merken daarbij op dat het af zal hangen van de uitkomsten van het verrichte onderzoek naar de organisatie. Wij kunnen ons voorstellen dat de voorzieningenrechter in evidente gevallen het belang van de Minister zwaarder zal laten wegen dan het belang van de organisatie. Dat neemt niet weg dat de

98 Artikel 1:2 lid 1 Awb.

99 Advies Afdeling advisering van 4 maart 2019, kenmerk: W16.18.0357/II: "Allereerst merkt de Afdeling op dat ook een bestuursrechtelijke procedure geruime tijd kan duren. Een ministerieel verbodsbesluit moet zorgvuldig worden voorbereid en deugdelijk worden gemotiveerd aan de hand van een gedegen dossier. Onduidelijk is of en zo ja, in welke mate de minister minder tijd nodig zou hebben voor het opbouwen van een dergelijk dossier dan het OM in de huidige situatie. (zie noot 10) Daarbij moet rekening worden gehouden met de mogelijkheid dat - hangende bezwaar of beroep - een verzoek om schorsing als voorlopige voorziening door de bestuursrechter wordt toegewezen. (zie noot 11) Een dergelijk verzoek van de kant van de betrokken organisatie zal in veel gevallen een zeer grote kans van slagen hebben, gelet op het feit dat het bestuurlijk verbod snel onomkeerbare gevolgen heeft voor de organisatie."

voorzieningenrechter bij twijfel over de feitelijke onderbouwing of noodzaak van het bestuurlijk verbod – hoe gering ook – waarschijnlijk het schorsingsverzoek zal toewijzen. In de praktijk zal een verbod in meer complexe zaken dus meestal pas na het doorlopen van de bodemprocedure effect sorteren.

> De voorzieningenrechter kan het bestuurlijk verbod als ordemaatregel (nog voor een zitting) schorsen. In de praktijk gebeurt dat regelmatig in afwachting van een uitspraak in de voorlopige voorziening. In dat geval zal het bestuurlijk verbod dus (zeer) snel geschorst kunnen worden, binnen enkele uren na afkondiging van het verbod.

6.3.4 De wetgever zou het proces kunnen versnellen door de bezwaarmogelijkheid uit te sluiten[100] en/of te bepalen dat alleen beroep in eerste en enige aanleg kan worden ingediend bij een van de hoogste bestuursrechters (zoals de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State).[101] Uiteraard wordt daarmee een waarborg in de rechtsbescherming weggenomen (te weten de rechtsbescherming in twee instanties én in bezwaar).[102] Het zal erop aankomen dat de procedure in zijn geheel genomen, gelet op alle procedurele waarborgen, voldoet aan de waarborgen uit artikel 6 EVRM (zie daarover ook de waarborgen die aan bod komen in par. 6.4). Deze optie kent vanuit juridisch oogpunt dus nadelen.

6.3.5 Het voordeel is dat de Minister eerst een verbod kan opleggen en het verbod alleen na schorsing van de voorzieningenrechter zijn werking verliest. Mocht de Minister de voorzieningenrechter overtuigen van de evidente noodzaak van het bestuurlijk verbod, dan zou het bestuurlijk verbod tijdwinst kunnen opleveren ten opzichte van de huidige route via de civiele rechter.

6.4 Waarborgen bestuurlijk verbod

6.4.1 Het fundamentele verschil, vanuit juridisch oogpunt, tussen het rechterlijke verbod en het bestuurlijk verbod is het feit dat de rechterlijke toets bij het bestuurlijk verbod pas plaatsvindt *nadat* het bestuurlijk verbod al is opgelegd. Hoewel belanghebbenden snel om schorsing van het verbod kunnen vragen (zie hierboven § 6.3), kunnen de gevolgen tot dat moment niettemin groot zijn. Een bestuurlijk verbod kent het risico dat een (te) lichtzinnige inzet van de bevoegdheid, eventueel daartoe aangezet door politieke en/of maatschappelijke druk, pas kan worden teruggedraaid als het de negatieve gevolgen zich al voordoen.

> Vanzelfsprekend wordt dat risico beperkter (maar niet weggenomen) indien de criteria voor de oplegging strikter zijn.

---

[100] Artikel 7:1 lid 1 sub g jo. bijlage 1 Awb.
[101] Artikel 8:6 lid 1 jo. artikel 2 bijlage 2 Awb.
[102] Al is rechtsbescherming in twee instanties geen *vereiste* in het licht van artikel 6 EVRM.

6.4.2 Het huidige civielrechtelijke verbod kent diverse waarborgen om dat te voorkomen. Zo zal eerst het OM moeten besluiten om een verzoek in te dienen. Het OM heeft een eigenstandige positie, op grotere afstand van de politiek, en dient zijn (zelfstandige) bevoegdheden 'magistratelijk' uit te oefenen. Daarmee is reeds een buffer ingebouwd tegen (te) lichtzinnige verzoeken om verbodenverklaring. Vervolgens zal de rechtbank *eerst* de beschikbare feiten en omstandigheden beoordelen voordat tot een verbod – en een eventuele voorlopige maatregel – kan worden gekomen. Er vindt dus een onafhankelijke rechterlijke toets plaats *voordat* een verbod wordt opgelegd.

6.4.3 Het bestuurlijk verbod kent bovengenoemde waarborgen in uitgangspunt niet en de rechter kan pas achteraf corrigeren. Het is aan de wetgever om te bepalen welke waarborgen passend zijn om dat risico te mitigeren. Er zijn diverse waarborgen die in andere wetgeving in dat kader wordt gebruikt, bijvoorbeeld:

- het verlenen van schorsende werking aan het instellen van bezwaar en/of (hoger) beroep[103];
- de feitelijke uitvoering van het bestuurlijk verbod opschorten voor een zekere periode zodat de (voorzieningen)rechter zich hierover kan buigen[104];
- het vooraf vereisen van een machtiging door de rechter-commissaris[105];
- het vooraf vereisen van een (onafhankelijk) advies[106] of een hoorplicht, bijvoorbeeld van het College van procureurs-generaal[107];
- het vereisen van een Koninklijk Besluit op voordracht van de Ministerraad[108] of een Koninklijk Besluit ondertekend door twee ministers[109].

6.4.4 Wij kunnen niet op voorhand aangeven welke waarborgen – eventueel in samenhang – voldoende zijn om het risico op lichtzinnige toepassing van het bestuurlijk verbod te mitigeren. Dat is in zoverre ook geen juridische vraag. De rechter beoordeelt uiteindelijk *in het concrete geval* of de feiten en omstandigheden nopen tot een verbod.

7 Beantwoording vragen

Hoe verhoudt het introduceren van een bestuurlijk model met concrete criteria tot verbodenverklaring (zoals Frankrijk kent) zich tot de reeds bestaande mogelijkheid om

[103] Vgl. bijvoorbeeld artikel 15.14 Telecommunicatiewet.
[104] Vgl. bijvoorbeeld artikel 4.4 lid 5 Wet open overheid of artikel 2.23 lid 4 Wet handhaving consumentenbescherming.
[105] Vgl. bijvoorbeeld artikel 49a lid 4 Meststoffenwet.
[106] Vgl. bijvoorbeeld artikel 6.11 Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek.
[107] Zie bijvoorbeeld artikel 2 lid 2 van het Initiatiefwetsvoorstel bestuurlijk verbod ondermijnende organisaties; zie *Kamerstukken I* 2020/21, 35 079, A. Een bijkomend voordeel van afstemming met het College van procureurs-generaal kan zijn het voorkomen van overlap tussen de inzet van het bestuurlijk verbod en de civielrechtelijke route.
[108] Zie naar analogie artikel 50 lid 1 van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden.
[109] Vgl. bijvoorbeeld: artikel 8 lid 3 van de Wet op de Raad van State.

civielrechtelijk een organisatie te verbieden op basis van de norm 'in strijd met de openbare orde'?

7.1 Deze algemene vraag beantwoorden wij in de managementsamenvatting (§ 2).

Zijn er juridische knelpunten te signaleren bij een systeem waarin er zowel bestuursrechtelijk als civielrechtelijk een verbod op een rechtspersoon of organisatie kan worden uitgesproken, mede met oog op de jurisprudentie?

Is het, naast het bestaande civielrechtelijk model van artikel 2:20 BW, in lijn met internationale verdragen respectievelijk artikel 7 Grondwet en artikel 10 EVRM, respectievelijk artikel 8 Grondwet en artikel 11 EVRM om een bestuurlijk model te introduceren, waarmee organisaties die extremisme en terrorisme bevorderen bestuursrechtelijk kunnen worden verboden?

7.2 In § 4 hebben wij het grond- en mensenrechtelijk kader uiteengezet. Het EVRM en de Grondwet verzetten zich niet principieel tegen de introductie van een bestuurlijk model. Het is dus mogelijk om een bestuurlijk verbod te introduceren, mits voldoende voorzienbaar is wanneer een dergelijk verbod wordt opgelegd. Ook moet de grondrechtenbeperking voldoende specifiek in de wet worden neergelegd. In § 6.2 en 6.3 lichten wij nader toe hoe dit toetsingskader uitpakt voor het genoemde bestuurlijk verbod.

7.3 Wij zien geen principieel juridische redenen die zich categorisch verzetten tegen het naast elkaar bestaan van een civielrechtelijke en een bestuurlijke regeling inzake verbodenverklaring, ook niet als het toepassingsbereik deels overlappend is. De vraag – die raakt aan de noodzaak van een bestuurlijk model – is wel wat de toegevoegde waarde ervan is, mede in het licht van de mogelijkheden om artikel 2:20 BW aan te scherpen c.q. uit te breiden. Die toevoegde waarde lijkt evidenter waar het bestuurlijk verbod ook gericht kan zijn op organisaties die geen rechtspersoonlijkheid hebben. Dergelijke organisatie kunnen immers niet op grond van artikel 2:20 BW worden verboden.

7.4 Bij naast elkaar bestaande regelingen inzake verbodenverklaring ligt in de rede om aandacht te besteden aan de verhouding tussen beide in gevallen waarin zowel de civiele als de bestuurlijke weg kan worden bewandeld.

Onder welke juridische voorwaarden kan een bestuurlijk model tot het verbieden van organisaties, zoals Frankrijk kent, in het Nederlandse rechtssysteem vorm krijgen? Welke uitgangs- en aandachtspunten worden hierbij geïdentificeerd mede met het oog op nationale en internationale wet- en regelgeving, verdragen en jurisprudentie?

7.5 De juridische voorwaarden zijn dat een bestuurlijk 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 het feit dat de rechterlijke toets bij het bestuurlijk verbod pas plaatsvindt nadat het bestuurlijk verbod al is opgelegd. Hoewel belanghebbenden snel om schorsing van het verbod kunnen vragen (zie hierboven § 6.3), kunnen de gevolgen tot dat moment niettemin groot zijn.

7.6 Een bestuurlijk verbod kent het risico dat een (te) lichtzinnige inzet van de bevoegdheid, eventueel daartoe aangezet door politieke en/of maatschappelijke druk, pas kan worden teruggedraaid als de negatieve gevolgen al zijn ingetreden. In § 6.4 beschrijven wij welke waarborgen in andere wetgeving wordt gebruikt die mogelijk een dergelijk risico kan mitigeren.

Zijn er concrete criteria te formuleren om organisaties die extremisme en terrorisme bevorderen en (terroristisch) geweld aanmoedigen, bestuursrechtelijk te verbieden, waarbij wordt voorkomen dat deze criteria ook van toepassing zijn op andersoortige organisaties die niet zijn beoogd met de bevoegdheid (hetgeen voor de Eerste Kamer de primaire reden was om het initiatiefwetsvoorstel over een bestuurlijk verbod op ondermijnende organisaties te verwerpen)? Kan de norm 'bevorderen van terrorisme en extremisme' het beperken van het recht op vereniging rechtvaardigen, in het bijzonder met het oog op de Grondwet en (de jurisprudentie betreffende) het EVRM?

7.7 Wij verwachten dat een bevoegdheid waarmee *terroristische organisaties of organisaties die terrorisme bevorderen en terroristisch geweld verheerlijken* verboden kunnen worden, voldoende voorzienbaar is in het licht van het EVRM en een – in het licht van de Grondwet – voldoende afgebakende bevoegdheid omvat (zie § 6.2).

7.8 Wij betwijfelen echter of ook een verbod voor organisaties die *banden hebben met* terroristische organisaties onder de bevoegdheid kunnen worden gebracht. Het lijkt ons lastig, zo niet onmogelijk, om vooraf voldoende duidelijkheid te verschaffen wanneer een organisatie *banden heeft met* een terroristische organisatie. Ook twijfelen wij over de noodzaak van een dergelijk verbod en verwachten wij dat de hoge lat voor een verbod niet snel gehaald zal worden bij organisaties die (alleen) *banden hebben* met terroristische organisaties (zie § 6.2).

7.9 Datzelfde geldt voor het bevorderen van *extremisme*. Het woord "extremisme" komt in het Wetboek van Strafrecht niet voor en kan lastig (vooraf) ingekaderd worden. Wel kan met criteria die betrekking hebben op specifieke gedragingen van dergelijke groeperingen, worden bewerkstelligd dat het verbod ook kan worden opgelegd aan

organisaties die extremisme bevorderen en daarmee de democratische rechtsstaat ondermijnen. Het Franse voorbeeld kan daartoe een eerste aanzet zijn.

7.10 Wij merken over de formulering van de bevoegdheid nog het volgende op. Vanuit grondrechtenperspectief heeft het de voorkeur om zo duidelijk mogelijk te omschrijven welke handelingen kunnen leiden tot een bestuurlijk verbod.

7.11 Het risico daarvan is echter dat het bestuurlijk verbod slechts in zeer specifieke omstandigheden kan worden ingezet, waardoor het onvoldoende meerwaarde heeft. Tegelijkertijd zou die meerwaarde er wel kunnen zijn als het gaat om verbodenverklaring van organisaties zonder rechtspersoonlijkheid. Deze factoren zijn ook van belang bij de beoordeling of de introductie van een nieuwe wettelijke bevoegdheid tot oplegging van een bestuurlijk verbod voldoet aan het noodzaakcriterium. Onderbouwd zal moeten kunnen worden dat de mogelijkheid van een bestuurlijk verbod voor een specifieke categorie organisaties meerwaarde heeft ten opzichte van de civielrechtelijke mogelijkheden, waarbij de aandacht zal moeten uitgaan naar de praktische hanteerbaarheid van de gekozen toepassingscriteria alsook de behoefte aan een verbod dat kan worden opgelegd aan organisaties zonder rechtspersoonlijkheid.

Hoe verhoudt de mogelijkheid om een organisatie bestuursrechtelijk te verbieden wegens onder andere maatschappelijk ongewenste, maar niet per definitie strafbare uitingen en opvattingen zich tot de vrijheid van meningsuiting, zoals vastgelegd in artikel 7 Grondwet en artikel 10 EVRM?

7.12 Wij hebben toegelicht dat hoge eisen worden gesteld aan een verbod (zowel rechterlijk als bestuurlijk), mede in het licht van artikel 7 Grondwet en artikel 10 EVRM. Het is in dat kader (sterk) de vraag of maatschappelijk ongewenste maar niet strafbare uitingen tot een verbod kunnen leiden. Het maakt daarvoor niet uit of voor een bestuurlijk verbod of voor een rechterlijk verbod wordt gekozen: in beide gevallen zal de rechter kritisch naar de noodzaak van het verbod kijken.

7.13 Voor zover u met uw vraag doelt op het verbod op *preventieve censuur*, merken wij op dat met het beoogde verbod niet vooraf wordt ingegrepen vanwege de inhoud van een nog te uiten uiting (dus geen preventieve censuur), maar achteraf vanwege eerdere handelingen of activiteiten die in strijd zijn met de openbare orde. Dat het voor deelnemers van de verboden organisatie lastiger wordt om hun mening te uiten doet daar niet aan af (zie § 4.2).

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.