



bijlage

Onze referentie
6925191

Bijlage nummer	1
Horend bij	Brief inzake mogelijkheden tot het verbieden van organisaties die extremisme en terrorisme bevorderen en tegengaan ongewenste buitenlandse financiering
Datum	19 maart 2026

In deze bijlage wordt ingegaan op het nadere onderzoek naar modellen in andere landen om organisaties die extremisme en terrorisme bevorderen te verbieden en welke systemen andere landen kennen om ongewenste buitenlandse financiering tegengaan.

1. Nader internationaal onderzoek mogelijkheden verbieden organisaties

In de brief van 15 mei 2025 is toegelicht dat ook andere landen problemen ervaren met organisaties die banden hebben met terroristische organisaties, extremisme en terrorisme bevorderen en terroristisch geweld verheerlijken. Elk land kent een aanpak die past binnen het eigen rechtssysteem. Frankrijk en Duitsland kennen een systeem waarin een bestuursorgaan een beslissing kan nemen omtrent het verbieden van de organisatie, waarna dit besluit kan worden getoetst door de bestuursrechter. In Nederland ligt de beslissing om een organisatie verboden te verklaren bij de rechter, als *sluitstuk* van een civielrechtelijke procedure waarin het OM op basis van (veelal uit strafrechtelijke onderzoeken) verkregen informatie de rechter hierom heeft verzocht. Juist bij organisaties die een bedreiging vormen voor onze democratische rechtsorde door banden te hebben met terroristische organisaties, door extremisme en terrorisme te bevorderen en door geweld te verheerlijken, vindt het kabinet het van groot belang om in een zo vroeg mogelijk stadium vanuit de Rijksoverheid normstellend en effectief op te kunnen treden. De afgelopen tijd heb ik, mede ingegeven door debatten die ik met uw Kamer heb gevoerd, nader onderzoek laten doen naar de systemen van Duitsland en Frankrijk. In het bijzonder is in het nadere onderzoek aandacht besteed aan de (totstandkoming van) concrete criteria op basis waarvan een organisatie in deze landen kan worden verboden, welke informatie hieraan ten grondslag ligt en relevante rechterlijke uitspraken in dit kader. Daarnaast is gekeken naar een Belgisch wetsvoorstel waarmee een administratieve bevoegdheid voor de minister van Binnenlandse Zaken wordt gecreëerd om een organisatie te verbieden. Hieronder ga ik in op de bevindingen uit dit nadere onderzoek.

1.1 Frankrijk

Zoals in de brief van 15 mei 2025 is toegelicht, kent Frankrijk verschillende juridische mogelijkheden om een organisatie te ontbinden. 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. In deze verkenning gaan wij nader in op de bestuursrechtelijke mogelijkheid.

De vrijheid van vereniging kan in Frankrijk alleen worden ingeperkt wanneer het doel of oogmerk van de organisatie ongeoorloofd is of in strijd is met de wet, de goede zeden of de integriteit van het nationaal grondgebied. In de *Code de la sécurité intérieure* zijn nadere regels opgenomen om invulling te geven aan deze norm. Deze wet kent zeven gronden op basis waarvan een ontbindingsbesluit kan worden genomen. Op basis van één van deze zeven gronden kan de president van de Republiek of de minister-president het besluit tot ontbinding nemen in de Franse ministerraad. Voor de Nederlandse situatie zijn met name de onderstaande gronden relevant.

Organisaties kunnen worden ontbonden wanneer:

- 1) Zij oproepen tot discriminatie, haat of geweld tegen een persoon of groep op basis van afkomst, religie, of andere kenmerken of dit wordt gerechtvaardigd of aangemoedigd;
- 2) Zij aanzetten tot gewapende demonstraties of gewelddadige acties tegen personen of goederen; of
- 3) Zij zich op of vanuit het Franse grondgebied bezighouden met handelingen die tot doel hebben terroristische daden in Frankrijk of in het buitenland te veroorzaken.

De in de Franse wet opgenomen criteria worden onderbouwd met bevindingen uit een voorafgaand onderzoek. Dit onderzoek bestaat voornamelijk uit online verifieerbare informatie. Een voorbeeld van dergelijke bevindingen is het (online) delen van gewelddadige content in combinatie met opruiende teksten die aanzetten tot haat en geweld, waarbij een organisatie geen actie onderneemt om expliciete en opruiende reacties op de gedeelde content te verwijderen.

Tegen het ontbindingsbesluit kan beroep worden ingesteld bij de Franse bestuursrechter. Uit Franse jurisprudentie volgt onder meer dat een ontbinding - gebaseerd op de hierboven genoemde eerste en/of tweede grond - alleen gerechtvaardigd is wanneer een organisatie aanzet tot gewelddadige handelingen tegen personen of goederen (expliciet of impliciet, door middel van woorden of daden), bijzonder ernstige handelingen publiekelijk legitimeert of expliciete aanzetten tot gewelddadige handelingen - met name op sociale media - niet matigt.¹ Ontbinding moet in alle gevallen passend, noodzakelijk en proportioneel zijn en in verhouding staan tot de ernst van verstoring van de openbare orde. Zo heeft de Franse bestuursrechter in een zaak geoordeeld dat de betrokken

¹ Zie onder meer Conseil d'État, 25 oktober 2023, ECLI:FR:CESEC:2023:460457.20231109 (*Alvarium*); Conseil d'État, 20 oktober 2023, ECLI:FR:CESEC:2023:464412.20231109 (*GALE*).

organisatie wel had aangezet tot geweld tegen goederen als bedoeld in de bovengenoemde criteria, maar dat het enkel delen van gewelddadige content disproportioneel is om een organisatie te kunnen ontbinden.²

Een besluit tot ontbinding heeft zowel civielrechtelijke als strafrechtelijke gevolgen. Zo vindt er een vereffening plaats, waarna de organisatie ophoudt te bestaan en is deelneming aan of heroprichting van de organisatie strafbaar. Daarnaast kan worden bevolen tot inbeslagname van roerende en onroerende goederen.

1.2 Duitsland

In Duitsland beschikt de minister van Binnenlandse Zaken over de bevoegdheid om organisaties te verbieden.³ De wettelijke grondslag hiervoor ligt in artikel 9, tweede lid, van de Duitse Grondwet en artikel 3 *Vereinsgesetz*. Organisaties kunnen worden verboden wanneer het doel of de werkzaamheid in strijd is met:

- 1) Het strafrecht; of
- 2) De constitutionele orde; of
- 3) Het idee van begrip tussen volkeren ('Gedanken der Völkerverständigung').⁴

Om tot een organisatieverbod te komen, dient er voldoende verifieerbare informatie te worden verzameld die één van bovenstaande criteria ondersteunt. Het kan hierbij onder meer gaan om politie-informatie. Om tot een verbod te komen vindt er nauwe samenwerking plaats tussen bestuurlijke instanties en politie- en veiligheidsdiensten.

Tegen een organisatieverbod kan beroep worden aangetekend bij de bestuursrechter. In de Duitse jurisprudentie is een nadere invulling gegeven aan de genoemde criteria en welke informatie ten grondslag dient te liggen aan een verbod. Zo geldt voor het eerste criterium dat de strafbare werkzaamheden binnen een organisatie de overige activiteiten van de organisatie te boven moeten gaan om een organisatieverbod te kunnen rechtvaardigen. Dit kan volgen uit strafrechtelijke veroordelingen van zowel individuele leden als de organisatie zelf. Hierbij is relevant dat in beginsel één of kleine veroordelingen onvoldoende zijn om een verbod te rechtvaardigen. Dit kan anders zijn wanneer er sprake is van een zwaarder delict. Specifiek ten aanzien van individuele leden speelt mee welke rol een lid speelt in de organisatie. Ten aanzien van het tweede verbodscriterium geldt dat het doel of activiteiten van de organisatie fundamentele aspecten van de Grundgesetz aantasten, waaronder het recht op leven, de democratische

² Conseil d'État, 27 oktober 2023, ECLI:FR:CESEC:2023:476384.20231109 (*les Soulèvements de la Terre*).

³ Daarnaast kent Duitsland de mogelijkheid om organisatie op deelstaatsniveau te verbieden en kunnen ook organisaties buiten Duitsland worden verboden. Deze bepalingen vallen buiten de scope van deze verkenning.

⁴ Met "Gedanken der Völkerverständigung" wordt in Duitsland het idee van internationale samenwerking en begrip tussen verschillende volken en culturen bedoeld. Het doel is om vreedzaam samen te leven, wederzijds respect en tolerantie te bevorderen en conflicten te vermijden door middel van dialoog en wederzijds begrip

rechtsorde en het gelijkheidsbeginsel.⁵ Uit de rechtsspraak van het Bundesverwaltungsgericht volgt dat een organisatie niet alleen antidemocratisch of anticonstitutioneel gedachtegoed moet aanhangen, maar dit gedachtegoed ook daadwerkelijk moet uitdragen en willen realiseren.⁶ Zo is de organisatie Muslim Interaktiv onlangs in Duitsland verboden omdat deze organisatie volgens het ministerie van Binnenlandse Zaken onder meer de principes van de democratische rechtsorde verwerpt en daarmee een anticonstitutioneel standpunt aanhoudt en uitdraagt. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat de vereniging voortdurend en publiekelijk (online) oproept tot de implementatie van haar anticonstitutionele doelen. Een voorbeeld betreft de verschillende oproepen om in Duitsland een Kalifaat te stichten. Voor het derde criterium *strijd met het idee van begrip tussen volkeren* is onder meer sprake als wordt nagestreefd dat een volk of staat moet worden vernietigd. Een verbod is niet gerechtvaardigd in die gevallen waarin enkel sprake is van kritiek op buitenlandse mogelijkheden.

In de praktijk vindt een verbod veelal plaats op basis van verschillende gronden en informatie. Zo heeft de minister van Binnenlandse Zaken de organisatie Samidoun in november 2023 onder meer verboden omdat de doelstellingen en activiteiten van de organisatie in strijd zouden zijn met het strafrecht, de constitutionele orde en het concept van internationale verstandhouding.

Een verbod heeft verstrekkende gevolgen. Vanaf het moment van bekendmaking van het besluit worden de activiteiten van de organisatie verboden, kunnen financiële middelen worden bevroren en kunnen goederen in beslag worden genomen. Het voortzetten, ondersteunen of opnieuw oprichten van de verboden organisatie is strafbaar, evenals het gebruik van haar symbolen.

1.3 België

In België wordt momenteel gewerkt aan een wetsvoorstel dat, naast de bestaande strafrechtelijke instrumenten, voorziet in een bevoegdheid voor de minister van Binnenlandse Zaken voor het ontbinden of verbieden van organisaties die een ernstige en actuele bedreiging vormen voor:

- 1) De nationale veiligheid, wanneer deze feiten erop gericht zijn terrorisme of gewelddadig extremisme of gewelddadig radicalisme mogelijk te maken, te vergemakkelijken of aan te moedigen; of
- 2) Het voortbestaan van de democratische en grondwettelijke orde, wanneer deze feiten ertoe strekken aan te zetten tot haat, discriminatie of segregatie.

In het voorstel wordt nadere invulling gegeven aan bovenstaande criteria door in de wetstekst de verschillende feiten nader te omschrijven. Zo wordt onder het eerste criterium onder meer genoemd *a. de rechtstreekse deelname aan of ondersteuning van geweldsdaden, sabotage of terroristische aanslagen* en *b. het*

⁵ Bverfg 23 oktober 1952, BvB 1951/1; bverwg 14 mei 2014, 6 A 3/13, nvwz 2014/S. 1573 (1575).

⁶ Zie onder meer vgh München 24 januari 2007, bekr 2007/29064, Vgl. bverfg 2 oktober 2003, njw 2004/47 en 48.

verspreiden van boodschappen die daden van terrorisme of terroristische organisaties, rechtvaardigen, legitimeren of verheerlijken. Onder het tweede criterium kan onder meer worden verstaan: a. het herhaaldelijk publiekelijk aanzetten tot discriminatie, segregatie, haat of geweld, onder meer door het verspreiden van ideologieën, uitslatingen, symbolen of inhoud die haat, geweld of discriminatie bevorderen en b. het (rechtstreeks) plegen, organiseren of ondersteunen van handelingen of evenementen waarvan de uitingen aanzetten tot haat, geweld of discriminatie jegens een of meerdere personen.

Een verbod wordt genomen op basis van een gedetailleerde analyse van het Coördinatieteam voor inlichtingen en veiligheid. Het wetsvoorstel maakt het mogelijk dat een verbodsbepaling – afhankelijk van de concrete omstandigheden – verschillende vormen kan hebben, namelijk het verbieden van een openbare activiteit, het verbieden van het gebruik van bepaalde slogans, symbolen of communicatiemiddelen, de sluiting van plaatsen, het bevroren van goederen en financiële middelen of een algehele opheffing van een rechtspersoon. Tegen een verbod kan beroep worden ingesteld bij de bestuursrechter. Uit mediaberichtgeving komt naar voren dat de Belgische Raad van State inmiddels advies heeft uitgebracht over dit wetsvoorstel en dat de Belgische regering het voorstel wil aanpassen.

2. Nader internationaal onderzoek ten aanzien van het omgaan met ongewenste buitenlandse financiering

Nederland kent net als de meeste landen maatregelen om specifieke vormen van ongewenste buitenlandse financiering, waaronder witwassen en terrorismefinanciering, tegen te gaan. Deze wetgeving is veelal gebaseerd op Europese wet- en regelgeving en is daarom buiten beschouwing gelaten in dit nadere onderzoek. Er is specifiek gekeken naar Denemarken, België en het Verenigd Koninkrijk die in verschillende vormen een (transparantie)register hanteren om ongewenste buitenlandse financiering tegen te gaan. In het bijzonder is aandacht besteed aan welke vormen van ongewenste buitenlandse financiering met maatregelen wordt tegengegaan en welke criteria hierbij worden gehanteerd.

2.1 Denemarken

In Denemarken bestaat een wettelijke regeling die het ontvangen van giften van bepaalde natuurlijke en rechtspersonen verbiedt. Op grond van deze wet is een officiële, openbare lijst vastgesteld met daarop de namen van personen en organisaties van wie Deense instellingen, zowel direct als indirect, geen giften mogen ontvangen.

Het doel van de wet is te voorkomen dat natuurlijke en rechtspersonen – waaronder buitenlandse staatsautoriteiten en door de staat aangestuurde organisaties en bedrijven – via giften aan personen of organisaties in Denemarken de *democratische rechtsorde, fundamentele vrijheden en mensenrechten ondermijnen*. Het kan daarbij onder meer gaan om activiteiten die bijdragen aan het aantasten van grondrechten, zoals het verspreiden van antidemocratisch

gedachtegoed, het aanzetten tot beperkingen van vrouwenrechten of het ondermijnen van de vrijheid van meningsuiting of religie.

De Deense minister van Migratie en Integratie neemt de beslissing over het al dan niet opnemen van een persoon of organisatie op de lijst. Voorafgaand aan dit besluit wordt het ministerie van Buitenlandse Zaken geraadpleegd. Ter voorbereiding van een besluit ontvangt de minister informatie van het *Center for Documentation and Counter Extremism (CDE)*. Deze informatie kan bestaan uit gegevens van overheidsorganisaties (zoals de politie), transactiegegevens van financiële instellingen en online bronnen. Een besluit tot plaatsing op de lijst wordt formeel bekendgemaakt aan de betrokken persoon of organisatie. Vanaf dat moment geldt dat donaties van meer dan 10.000 Deense kronen (ongeveer 1.340 euro) verboden zijn en kunnen worden ingevorderd. In praktijk zijn het veelal de financiële instellingen die op basis van deze lijst dergelijke financieringsstromen blokkeren. Tot op heden zijn slechts zeer beperkt boetes opgelegd door de Deense autoriteiten.

2.2 België

In België bestaan regels die betrekking hebben op buitenlandse financiering van non-profitorganisaties (NPO's). Belgische NPO's en vestigingen van buitenlandse organisaties zijn verplicht een giftregister bij te houden van alle inkomende en uitgaande giften, inclusief buitenlandse financiering. Dit register moet jaarlijks elektronisch worden ingediend bij de Nationale Bank van België. Kleine NPO's zijn vrijgesteld bij buitenlandse inkomsten of uitgaven onder de €3.000 per jaar. Deze maatregel biedt administratieve transparantie.

Daarnaast heeft de Vlaamse overheid in 2021 een wet aangenomen ten aanzien van religieuze organisaties, waarin wordt vastgelegd dat zij geen financiële middelen van buitenlandse actoren mogen ontvangen die hun onafhankelijkheid kunnen schaden, bijvoorbeeld in verband met terrorisme, extremisme, spionage of inmenging. Bestuurders moeten een register bijhouden van giften boven €1.000 met datum, waarde, aard van gift en gegevens van schenker. Dit register moet op verzoek beschikbaar zijn voor bevoegde overheden. Er bestaat in België geen actieve meldingsplicht op het ontvangen van gelden uit het buitenland.

2.3 Verenigd Koninkrijk

In het Verenigd Koninkrijk is de *Foreign Influence Registration Scheme (FIRS)* op 1 juli 2025 in werking getreden op basis van de *National Security Act 2023*. Dit systeem verplicht door buitenlandse actoren of buitenlandse overheden gefinancierde organisaties om mogelijke politieke beïnvloedingsactiviteiten te registreren en biedt daarmee inzicht in de aard en omvang van buitenlandse invloed. Het FIRS is mede vormgegeven op basis van ervaring uit Australië en de Verenigde Staten.

In de nieuwe *UK Elections Strategy* worden de transparantiedrempels voor verenigingen zonder rechtspersoonlijkheid verlaagd van £37.270 naar respectievelijk £11.180 voor politieke donaties en £2.230 voor giften, en zullen

deze organisaties ook verplicht worden een verantwoordelijke persoon in een openbaar register aan te wijzen. Daarnaast moeten zij controles uitvoeren op donaties boven £500, zodat het voor kwaadwillende actoren moeilijker wordt om buitenlandse of anderszins illegale financiering door te sluizen naar politieke partijen en campagnevoerders, terwijl legitieme donateurs hun bijdragen kunnen blijven leveren en de democratische financiering van verkiezingscampagnes wordt gewaarborgd.