



Rijksoverheid

Beleidskompasformulier



Beleidskompas

Wie zijn belanghebbenden en waarom?

Hulpvragen

- Wie zijn direct of indirect belanghebbenden bij het betreffende vraagstuk?

Het voorstel is relevant voor de bij de strafrechtspleging betrokken organisaties, waaronder de politie, het openbaar ministerie, de advocatuur, de rechtspraak en DJI.

- Wie beschikken er over relevante kennis over en ervaring met het vraagstuk?

Openbaar Ministerie, politie, rechtspraak, advocatuur

- Op welke wijze ga je belanghebbenden in de verschillende fasen van het beleidstraject betrekken?

In de fase van consultatie zullen zij gelegenheid krijgen op het wetsvoorstel te reageren.

1. Wat is het probleem?

Hulpvragen

a) Wat is vermoedelijk het probleem?

Terrorisme

Terrorisme vormt een bedreiging voor de democratische wereld en daarmee ook voor de Nederlandse samenleving. Terrorisme is – helaas – van alle tijden, maar sinds de aanslagen op het World Trade Center in 2001 heeft het terrorisme – en met name het jihadistisch terrorisme – een grote ontwikkeling doorgemaakt. De afgelopen decennia is sprake geweest van de opkomst en toename van mondiaal en openlijk opererende terroristische organisaties die vanuit een intolerante ideologie aanslagen plegen, waaronder in westerse landen en tegen westerse belangen elders. Op deze manier proberen terroristen niet alleen onze samenleving te ontwrichten, maar ook hun opvattingen op zeer gewelddadige wijze aan ons op te leggen. Deze opvattingen worden, zeker door de komst van sociale media, razendsnel verspreid over de gehele wereld om de geesten van anderen rijp te maken voor deze gewelddadige boodschappen. Op deze wijze hopen terroristische organisaties niet alleen angst aan te jagen maar ook meer aanhangers te (ver)krijgen, die op hun beurt ook weer de intolerante ideologie van de organisatie kunnen verkondigen, openlijk hun steun kunnen betuigen aan de organisatie en terroristische (mis)daden kunnen verheerlijken, niet alleen online via sociale media en het internet maar ook offline, op straat. Ook in de Nederlandse samenleving duiken dergelijke terroristische boodschappen steeds vaker op, bijvoorbeeld bij demonstraties of als reactie op online berichtgeving. Het kabinet trekt hier, bij het in het openbaar – dus zowel online als offline – verheerlijken van terrorisme en het steun betuigen aan een terroristische organisatie, een duidelijke (strafrechtelijke) grens.

Vrijheid van meningsuiting

Het recht op vrijheid van meningsuiting is één van de meest fundamentele mensenrechten. Dit recht is onder meer vastgelegd in artikel 7 van onze Grondwet en in artikel 10 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Iedereen is in Nederland vrij om in het openbaar zijn of haar mening te kunnen geven, zelfs als die shockeert, kwetst of verontrust. Dat is één van de uitgangspunten van onze democratische rechtsstaat, waar het kabinet ook voor staat. In het publieke debat mag het schuren.

Het recht op vrijheid van meningsuiting is echter niet onbegrensd. Als bepaalde uitingen verder gaan dan shockeren, kwetsen of verontrusten, kan de grens van het strafrecht worden bereikt. Óf in een specifiek geval een bepaalde uiting de in ons Wetboek van Strafrecht vastgelegde grenzen heeft overschreden, is aan het Openbaar Ministerie en de rechter om te bepalen.

Het kabinet gaat over het vaststellen van die strafrechtelijke grenzen. Dat doet het kabinet onder meer aan de hand van ontwikkelingen in de Nederlandse samenleving en in het buitenland. Sommige grenzen vervallen, waar andere grenzen worden gesteld. Waar in het verleden sommige uitingen strafwaardig werden gevonden, kan dat in het heden anders zijn,

en vice versa. Het kabinet beziet continu of ontwikkelingen in de samenleving dienen te leiden tot aanpassing van het strafrechtelijk instrumentarium. Naar het oordeel van het kabinet is het punt bereikt waarop het in het openbaar verheerlijken van terrorisme en het in het openbaar steun betuigen aan een terroristische organisatie als afzonderlijk delict strafbaar dienen te worden gesteld.

Het trekken van een – nieuwe – strafrechtelijke grens vormt een inbreuk op het recht op vrijheid van meningsuiting. Een dergelijke inbreuk is onder omstandigheden toegestaan. Zo dient de inbreuk bij wet te zijn voorzien, moet het desbetreffende verbod een legitiem doel dienen (bijvoorbeeld de nationale veiligheid, de openbare veiligheid en het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten) en moet de inbreuk noodzakelijk zijn in een democratische samenleving. Met andere woorden, er moet een dwingende maatschappelijke behoefte bestaan aan een strafbaarstelling. Naar het oordeel van het kabinet dienen beide voorgenomen strafbaarstellingen een legitiem doel – de nationale veiligheid, door de maatschappij en haar burgers te beschermen tegen terrorisme – en is er een noodzakelijke, dwingende maatschappelijke behoefte om het in het openbaar verheerlijken van terrorisme en het in het openbaar steun betuigen aan een terroristische organisatie strafbaar te stellen. Dit zal hieronder nader worden toegelicht.

Breed instrumentarium ter bestrijding van terrorisme

Alle (verschijnings)vormen van terrorisme dienen krachtig bestreden te worden, zowel binnen als buiten onze landsgrenzen. Binnen de Europese Unie worden bijvoorbeeld gezamenlijke maatregelen getroffen om grenzen te stellen aan terroristische uitingen en steunbetuigingen, zowel offline als online. Het internet – en met name de sociale media – wordt door terroristen misbruikt om aanhangers te indoctrineren en te werven, terroristische activiteiten voor te bereiden en te faciliteren, hun wreedheden te verheerlijken of anderen ertoe aan te zetten in hun voetsporen te treden. Deze vorm van verspreiding van het terroristische gedachtengoed vormt een gevaar voor de nationale veiligheid van alle EU-landen, inclusief Nederland. Daarom is op grond van de EU-verordening ter voorkoming van de verspreiding van terroristische online inhoud de Autoriteit Online Terroristisch en Kinderpornografisch Materiaal (ATKM) opgericht. Indien er online terroristische content wordt geplaatst, kan de ATKM het bedrijf dat het materiaal verspreidt (bijvoorbeeld een online platform of sociale mediakanaal), verplichten om het terroristisch materiaal binnen één uur te verwijderen of ontoegankelijk te maken. In aanvulling op binnen de EU genomen maatregelen kijkt het kabinet ook altijd eigenstandig naar de uitbreiding van de (nationale) mogelijkheden om terrorisme te bestrijden, om zodoende de nationale veiligheid te blijven beschermen, ook tegen een veranderende terroristische dreiging.

De voorgenomen strafbaarstellingen dienen niet louter op zichzelf te worden gezien, maar als onderdeel van een breed pakket aan interventiemogelijkheden en maatregelen. In dit verband wordt verwezen naar de Nationale Contraterrorisme Strategie 2022-2026, waarin de samenhangende inzet wordt beschreven van gerichte preventie, repressie en herstel nadat terroristisch geweld heeft plaatsgevonden. Eén van de pijlers van het contraterrorismebeleid is

strafrechtelijke vervolging. Binnen die pijler dienen de beide voorgenomen strafbaarstellingen te worden geplaatst.

Huidig strafrechtelijk kader

Het Nederlandse Wetboek van Strafrecht kent diverse strafbaarstellingen waarmee onder meer haatdragende en tot geweld oproepende uitingen zowel online als offline, in onze fysieke wereld, aangepakt kunnen worden. Zo kan er bijvoorbeeld sprake zijn van opruiing (artikel 131 Sr), groepsbelediging (137c Sr), het aanzetten tot haat, discriminatie of geweld (artikel 137d Sr) of het openbaar maken van beledigende, discriminerende of haatzaaiende uitlatingen (artikel 137e Sr). Of een bepaalde uiting een strafbaar feit oplevert, is afhankelijk van de precieze omstandigheden van het geval: onder meer de context waarin de betreffende uiting is gedaan, de kennelijke bedoeling van de uiting, de doelgroep waarop de uiting was gericht, de plaats of gelegenheid waar de uitlating wordt gedaan en de associatie die een bepaalde uiting kan oproepen.

Uitingen die gerelateerd zijn aan terrorisme of terroristische organisaties (zoals steunbetuigingen of verheerlijking) kunnen strafbaar zijn op grond van bovengenoemde strafbaarstellingen, afhankelijk van de omstandigheden van het geval. Het Wetboek van Strafrecht kent op dit moment geen afzonderlijke en specifieke bepaling die het verheerlijken of vergoelijken van terrorisme, terroristische misdrijven of terroristische organisaties strafbaar stelt. Evenmin is er een afzonderlijke bepaling die specifiek het in het openbaar steun betuigen aan een terroristische organisatie strafbaar stelt.

Nieuwe strafbaarstellingen

Naar het oordeel van het kabinet is een afzonderlijke strafbaarstelling van zowel het verheerlijken van terrorisme als het steun betuigen aan een terroristische organisatie noodzakelijk. Allereerst sluiten deze strafbaarstellingen, in tegenstelling tot de reeds bestaande strafbaarstellingen van onder meer opruiing en het aanzetten tot haat en geweld, beter aan bij de hierboven geschetste ontwikkelingen in onze maatschappij en in de wereld, waarin terroristische boodschappen steeds vaker en op steeds grotere schaal in het openbaar (online en offline) worden verspreid en gedeeld. Dit kan gevolgen hebben voor de nationale veiligheid en kan voor onrust in de samenleving zorgen door onverdraagzaamheid, haat, agressie en afkeer van onze normen en waarden aan te wakkeren. Mensen kunnen door deze boodschappen (verder) radicaliseren en worden aangezet tot het plegen van aanslagen. Deze strafbaarstellingen onderstrepen niet alleen de ernst van de onderliggende feiten, maar ook het gevaar dat (denkbeelden van) terroristische organisaties veroorzaken in onze maatschappij en het belang dat dit kabinet hecht aan de bescherming van onze nationale veiligheid, niet alleen binnen onze landsgrenzen maar ook daarbuiten. Het verheerlijken van terrorisme en terroristische daden – die in de kern per definitie kwaadaardig zijn en volledig haaks staan op de uitgangspunten van onze democratische rechtsstaat – is een ernstig misdrijf, waarbij een aparte strafbaarstelling beter en nadrukkelijker uiting geeft aan de strafwaardigheid van dit delict. Hetzelfde geldt voor het in het openbaar steun betuigen aan een terroristische organisatie.

Daarnaast acht het kabinet een aparte strafbaarstelling aangewezen, omdat uit de rechtspraktijk blijkt dat aan terrorisme gerelateerde uitingen - waar het verheerlijken van terrorisme en het openlijk steun betuigen aan een terroristische organisatie onder kunnen worden geschaard – niet altijd strafbaar zijn op grond van de hierboven genoemde, reeds bestaande strafbaarstellingen zoals opruiing of het aanzetten tot haat en geweld. Zo kan het in het openbaar zwaaien met een vlag van de terroristische organisatie Islamitische Staat (IS), zonder bijkomende omstandigheden, niet als een strafbaar feit worden aangemerkt. Naar het oordeel van het kabinet moet het in het openbaar tonen van een vlag of symbool van een terroristische organisatie worden aangemerkt als verheerlijking van terrorisme dan wel het openlijk steun betuigen aan die terroristische organisatie, hetgeen onafhankelijk van eventuele bijkomende omstandigheden in alle gevallen strafbaar moet zijn. Daarnaast zijn er casussen voorstelbaar waarin in het openbaar door middel van een leus, uitspraak of symbool niet wordt opgeruid, beledigd of aangezet tot haat of geweld, maar waarmee wel een (directe of indirecte) link wordt gelegd met een achterliggende terroristische ideologie of een bepaalde terroristische organisatie en waarbij die ideologie of (gewelddaden van) die organisatie worden verheerlijkt, aangemoedigd of gerechtvaardigd. Dergelijke verheerlijkende uitingen of steunbetuigingen kunnen onder de huidige strafbaarstellingen mogelijk niet strafbaar zijn omdat de huidige strafrechtelijke grens (net) niet wordt bereikt, terwijl ze wel schadelijk kunnen zijn voor de nationale veiligheid – en daarmee dus ook het gevoel van veiligheid in onze maatschappij kunnen aantasten. Het kabinet vindt dat zeer ongewenst en wil voorkomen dat deze verwerpelijke gedragingen mogelijkserwijs in een 'grijs gebied', dus vlak onder de huidige strafrechtelijke grenzen, vallen – en daarmee niet strafbaar zijn. Daarom wordt er door middel van deze afzonderlijke strafbaarstellingen een nieuwe strafrechtelijke grens getrokken die in het kader van de bescherming van de nationale veiligheid noodzakelijk is. Hiermee wordt de pijler van de strafrechtelijke vervolging binnen het contraterrorismebeleid verder verstevigd.

Op grond hiervan is naar het oordeel van het kabinet de noodzaak – een dwingende maatschappelijke behoefte - van deze strafbaarstellingen gegeven. Er komen twee specifieke strafbaarstellingen waarmee uitingen die gerelateerd zijn aan het verheerlijken van terrorisme en aan het betuigen van steun aan terroristische organisaties strafrechtelijk stevig aangepakt kunnen worden. Er dient paal en perk te worden gesteld aan personen die in het openbaar onder meer terroristisch geweld en terroristische organisaties ophemelen, aanprijzen, steunen en verheerlijken.

Onafhankelijk van ideologie

Benadrukt dient te worden dat deze voorgestelde strafbaarstellingen voor alle vormen en soorten van terrorisme zullen gelden. De onderliggende ideologie is niet relevant voor de strafbaarheid; waar het om gaat is dat terrorisme – in de brede zin van het woord, waarbij de artikelen 83 en 83a Sr als richtinggevend kunnen worden gezien – in het openbaar wordt verheerlijkt of dat er in het openbaar steun wordt betuigd aan dan wel steun wordt uitgesproken voor een terroristische organisatie (als bedoeld in artikel 140a Sr).

Met de voorgenoemen strafbaarstellingen wordt uitvoering gegeven aan het hoofdlijnenakkoord 2024-2028 en het regeerprogramma.

b) Wat zijn de oorzaken van het probleem?

Zie onder a.

c) Wat is de omvang van het probleem?

Zie onder a.

d) Wat is het huidige beleid en wat leren we van de evaluatie daarvan?

Zie onder a.

e) Wat gebeurt er als de overheid niets doet? (Nuloptie) Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

Dan kunnen personen die terrorisme verheerlijken of openlijk steun betuigen aan een terroristische organisatie mogelijk niet strafbaar zijn, hetgeen van invloed is op de nationale veiligheid. Zie verder onder a.

Checkvraag kennisgedreven beleid

- ☐ Hoe weet je dit? Ga naar de pagina over kennisgedreven beleid maken voor hulp om je antwoorden zo goed mogelijk te baseren op actuele en betrouwbare kennis.

Checkvragen betrek je omgeving

- ☐ Voor wie is de huidige/verwachte situatie een probleem?
- ☐ Verschilt de probleemdefinitie per actor?
- ☐ Wie is hier al mee bezig? Zijn er bij andere departementen of bestuurslagen collega's met aanpalend beleid bezig?

2. Wat is het beoogde doel?

Hulpvragen

- a) Wat zijn de beleidsdoelen?

De openbare verheerlijking van terrorisme alsmede het in het openbaar steun betuigen aan terroristische organisaties, dient voorkomen en bestreden te worden. Deze opvattingen worden, zeker door de komst van sociale media, razendsnel verspreid over de gehele wereld om de geesten van anderen rijp te maken voor deze gewelddadige boodschappen. Indien dergelijke verheerlijking of steun toch in het openbaar wordt uitgesproken, dient er een strafrechtelijke reactie te volgen. Duidelijk moet worden gemaakt dat uitingen waarmee terrorisme of terroristisch geweld wordt verheerlijkt, dan wel uitingen die een steunbetuiging aan een terroristische organisatie omvatten, niet getolereerd worden in onze samenleving. Het strafdoel van generale preventie (normbevestiging en afschrikking) staat met deze strafbaarstellingen voorop. Daarnaast dienen de strafbaarstellingen het strafdoel vergelding (van de ernst van het feit en de schuld van de dader). Daarmee wordt een duidelijk signaal over de ernst van dit delict afgegeven.

- b) Aan welke [duurzame ontwikkelingsdoelen \(SDG's\)](#) en [brede welvaartsuitkomsten](#) dragen de doelen bij?

n.v.t.

- c) Zijn er specifieke randvoorwaarden en criteria die volgen uit de probleemanalyse of die te maken hebben met budgettaire of andere beperkingen?

n.v.t.

Hulpvragen vanuit gedagsperspectief

Neem voor het beantwoorden van deze vragen contact op met een gedragskundige binnen je ministerie.

- a) Van wie wil je gedragsverandering gegeven het doel? (breng de doelgroepen in kaart)

Zie onder 1a en 2a.

- b) Welk gewenst gedrag wil je zien per doelgroep?

Dat personen terrorisme niet meer verheerlijken dan wel geen openlijk steun meer betuigen aan terroristische organisaties.

- c) Wat is het huidige c.q. verwachte gedrag per doelgroep?

n.v.t.

- d) Wat zijn gedragsebepalende factoren die het huidige gedrag verklaren (in stand houden) en het gewenste gedrag belemmeren of juist (kunnen) stimuleren?

n.v.t.

Checkvraag kennisgedreven beleid

- ☐ Hoe weet je dit? Ga naar de pagina in het Beleidskompas over [kennisgedreven beleid maken](#) voor hulp om je antwoorden zo goed mogelijk te baseren op actuele en betrouwbare kennis.

Checkvragen betrek je omgeving

- ☐ Verschillen de doelstellingen per belanghebbende?

3. Wat zijn opties om het doel te realiseren?

Hulpvragen

- a) Wat zijn kansrijke aangrijpingspunten voor beleid gegeven de probleem- en oorzakenanalyse, doelenboom en gedragsanalyse en overige informatiebronnen, zoals evaluaties van eerder beleid?

Bovengenoemde voorgenomen strafbaarstellingen kunnen alleen worden bereikt door middel van wijziging van het Wetboek van Strafrecht.

- b) Wat zijn kansrijke beleidsopties voor de aangrijpingspunten?

n.v.t.

- c) Wat is de beleidstheorie per kansrijke beleidsoptie?

n.v.t.

Hulpvragen vanuit gedagsperspectief

Neem voor het beantwoorden van deze vragen contact op met een gedragskundige binnen je ministerie.

- a) Hoe gaat de beleidsoptie het gewenste gedrag stimuleren? (Per kansrijke beleidsoptie, uitwerking van de beleidstheorie). Gebruik het antwoord op deze vraag ook om je beleidsopties eventueel aan te scherpen.

Zie onder 2a, generale en speciale preventie.

Checkvraag kennisgedreven beleid

- ☐ Hoe weet je dit? Ga naar de pagina over [kennisgedreven beleid maken](#) voor hulp om je antwoorden zo goed mogelijk te baseren op actuele en betrouwbare kennis.

Checkvragen 'betrek je omgeving'

- ☐ Heb je de belanghebbenden betrokken bij het samenstellen van de beleidsopties?

4. Wat zijn de gevolgen van de opties?

Hulpvragen

- a) Wat zijn de verwachte gevolgen gegeven je beleidstheorie?

Aan verdachten die terrorisme verheerlijken of openlijk steun betuigen aan een terroristische organisatie kan een vrijheidsstraf worden opgelegd. Hiermee wordt aan de samenleving – en in het bijzonder aan een verdachte – een duidelijk signaal afgegeven dat deze feiten niet getolereerd worden en dat er een gepaste strafrechtelijke reactie zal volgen indien deze feiten worden gepleegd. Hierdoor wordt tevens de pijler van de strafrechtelijke vervolging binnen het contraterrorismebeleid verder uitgebreid en verstevigd.

Deze voorgenomen strafbaarstellingen hebben naar verwachting geen gevolgen voor de uitvoerbaarheid door alle relevante partijen (openbaar ministerie, politie, rechtspraak, advocatuur, DJI).

Naar verwachting zijn de gevolgen voor (werkprocessen en automatisering bij) de verschillende bij de strafrechtspleging betrokken organisaties, alsmede voor de rechtsbijstand, beperkt.

Door de nieuwe strafbaarstellingen kunnen er mogelijk wel meer strafzaken ontstaan, inclusief het bijbehorende opsporingsonderzoek en de behandeling in de berechtingsfase(n). Een onzekerheid daarbij is dat niet in te schatten valt hoeveel strafzaken uit deze beide strafbaarstellingen op jaarbasis zullen voortkomen.

Voor de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) heeft dit voorstel tot gevolg dat personen, die veroordeeld zijn voor het verheerlijken van terrorisme of het openlijk steun betuigen aan een terroristische organisatie, mogelijk gedetineerd zullen zijn. Dit kan financiële en capacitaire consequenties hebben.

Er zijn geen ICT-gevolgen te verwachten.

- b) Welke verplichte toetsen zijn op jouw traject van toepassing?

Geen

- c) Wat is de beste analysemethode om systematisch je aannames te valideren?

N.v.t.

5. Wat is de voorkeursoptie?

Hulpvragen

a) Beschrijf je voorkeursoptie

Aangezien een nieuwe strafbaarstelling alleen bereikt kan worden door wijziging van het Wetboek van Strafrecht, is dit de voorkeursoptie.

b) Hoe beoordeel je de gekozen optie in termen van:

- [Doeltreffendheid](#) en [doelmatigheid](#)
- Uitvoerbaarheid voor alle relevante partijen (inclusief [doenvermogen](#), [regeldruk](#) en [handhaving](#))
- Brede maatschappelijke impact

Doeltreffendheid en doelmatigheid: er is geen andere optie waarmee hetzelfde doel – namelijk strafbaarstelling van een bepaalde handeling of feitencomplex – bereikt kan worden.

Uitvoerbaarheid: geen problemen verwacht.

Maatschappelijke impact: de gekozen optie draagt bij aan de nationale veiligheid, hetgeen een positieve impact op de maatschappij heeft.

c) Wat zijn de risico's en onzekerheden in dit voorstel?

Een onzekerheid is dat niet in te schatten valt hoeveel strafzaken uit deze beide strafbaarstellingen op jaarbasis zullen voortkomen. Mogelijk worden er gevangenisstraffen opgelegd, hetgeen gevolgen kan hebben voor de celcapaciteit en voor DJI.

d) Hoe ziet de voorgenomen [monitoring en evaluatie](#) eruit?

Monitoring of evaluatie zal uitgevoerd kunnen worden na een aantal jaar na inwerkingtreding. Van belang is wel te realiseren dat de vonnissen in deze zaken naar verwachting pas geruime tijd na inwerkingtreding onherroepelijk zullen worden. Daarna kan pas evaluatie of monitoring plaatsvinden.