

Reactie internetconsultatie wetsvoorstel strafbaarstelling verheerlijking terrorisme en openbare steunbetuiging aan terroristische organisaties

1 juli 2025

Samenvatting

Het wetsvoorstel tot strafbaarstelling van het verheerlijken van terrorisme en openbare steunbetuiging aan terroristische organisaties kent de volgende ernstige juridische, democratische en praktische tekortkomingen:

- **Vage definities:**
Kernbegrippen zoals “verheerlijken” en “openbare steunbetuiging” zijn onduidelijk geformuleerd. Hierdoor ontstaat rechtsonzekerheid en ruimte voor willekeurige of ongelijke toepassing.
- **Ongeoorloofde inbreuk op de vrijheid van meningsuiting:**
Het voorstel dreigt te botsen met artikel 10 van het EVRM. Zonder een expliciete en strikte opzet- en contextvereiste kunnen ook journalistieke, activistische of artistieke uitingen onbedoeld strafbaar worden.
- **Risico op discriminatie en etnisch profileren:**
Selectieve handhaving ligt op de loer, vooral richting moslims, migranten en politiek activisten. Dit vergroot maatschappelijke spanningen en ondermijnt vertrouwen in de overheid.
- **Onvoldoende rechtsbescherming:**
Burgers kunnen met de nieuwe strafbepalingen sneller op terrorismelijsten terecht komen zonder transparante procedure. Er is risico op inzet van geheime informatie, bijvoorbeeld via inlichtingendiensten, zonder mogelijkheid tot verweer.
- **Overlap met bestaande wetgeving:**
Bestaande strafbepalingen, zoals opruiing (art. 131 Sr) en aanzetten tot haat (art. 137d Sr), dekken al grotendeels het bedoelde gedrag. De voorgestelde wetsbepalingen zijn juridisch overbodig.
- **Symbolische repressie:**
De effectiviteit van het wetsvoorstel is twijfelachtig. Er is geen aantoonbaar bewijs dat strafbaarstelling van verheerlijken leidt tot minder radicalisering. De wet dreigt eerder polarisatie en radicalisering te vergroten, dan deze te voorkomen.

Het wetsvoorstel vormt een risico voor fundamentele rechten en is inhoudelijk overbodig. Daarom adviseer ik ten sterkste over te gaan tot intrekking van het wetsvoorstel.

1. Inleiding

Hierbij reageer ik op het wetsvoorstel tot strafbaarstelling van het verheerlijken van terrorisme en openbare steunbetuiging aan terroristische organisaties. Het kabinet constateert dat het verheerlijken van terrorisme of het betuigen van steun aan terroristische organisaties niet altijd strafbaar is onder de huidige wetgeving. Dit kan volgens hem bijdragen aan onveiligheid en radicalisering.

Met de voorgestelde wetswijziging worden de beoogde doelen – het tegengaan van radicalisering en het bevorderen van veiligheid – echter niet bereikt. Integendeel, dit wetsvoorstel is in strijd met fundamentele rechtsstatelijke beginselen, roept disproportionele risico's op voor de vrijheid van meningsuiting en kent ernstige uitvoeringsproblemen. Daarom adviseer ik de wetgever het wetsvoorstel in te trekken.

In de volgende paragrafen ga ik in op mijn bezwaren tegen het wetsvoorstel: vage definities (par. 2), ongeoorloofde inbreuk op de vrijheid van meningsuiting (par. 3), risico op discriminatie en etnisch profileren (par. 4), onvoldoende rechtsbescherming (par. 5), overlap met bestaande wetgeving (par. 6), en symbolische repressie (par. 7). Ik sluit af met een conclusie (par. 8).

2. Vage definities

Strafrechtelijke beperkingen op de vrijheid van meningsuiting moeten duidelijk en nauwkeurig zijn omschreven, en voorzienbaar zijn voor de burger. De kernbegrippen "verheerlijken" en "steunbetuiging" worden in dit wetsvoorstel onvoldoende precies omschreven. "Verheerlijken" komt in het huidige Nederlandse strafrecht niet voor als strafbaar begrip en in het voorstel zelf wordt ook géén afgebakende juridische definitie geboden. Ook het begrip "openbare steunbetuiging" wordt niet precies begrensd.

Wat is precies strafbaar: Een bewonderende toespeling? Iemand citeren zonder afstand te nemen? Een vlag tonen in protest of provocatie? De termen blijven interpretatiegevoelig. Het is onduidelijk waar de grens ligt tussen moreel verwerpelijke maar niet-strafbare uitlatingen enerzijds, en strafbare "verheerlijking" en "steunbetuiging" anderzijds. Door die onduidelijkheid vervaagt het onderscheid tussen strafbare en niet-strafbare uitingen. Dit schept rechtsonzekerheid voor burgers, rechters en opsporingsinstanties.

De toelichting op het wetsvoorstel vermeldt dat er al eerder wetsvoorstellen in procedure zijn gebracht om het verheerlijken van (bepaalde) terroristische misdrijven strafbaar te stellen. Een wetsvoorstel uit 2005 werd na de consultatie niet voortgezet. De wetgever vermeldt niet dat dit onder meer gebeurde om precies dezelfde kritiek die dit huidige voorstel ook oproept: vage en brede termen, onduidelijke grenzen, en een riskante inperking van de vrijheid van meningsuiting.

In 2016 werd vervolgens een initiatiefwetsvoorstel van het CDA bij de Tweede Kamer ingediend dat opnieuw strekte tot strafbaarstelling van de verheerlijking van terrorisme. De Raad voor de rechtspraak [waarschuwde](#) in een wetgevingsadvies met klem voor het gebrek aan houvast. Zonder een duidelijke wettelijke afbakening dreigt willekeur en ongelijke

toepassing van het strafrecht, wat de rechtsgelijkheid en rechtszekerheid aantast. Ook de Raad van State [benadrukte](#) dat “de voorgestelde strafbaarstelling moet voldoen aan het strafrechtelijke legaliteitsbeginsel [artikel 1 Sr] en het daaruit voortvloeiende vereiste dat een strafbepaling zo duidelijk mogelijk moet zijn (lex certa-beginsel of ‘bepaaldheidsgebod’)”.

In het strafrecht gelden strenge eisen aan precisie en voorzienbaarheid. De vage bewoordingen in de beoogde wetgeving laten onvoldoende ruimte voor burgers om hun gedrag voorspelbaar af te stemmen. Dat botst met artikel 7 EVRM en artikel 16 van de Grondwet (geen straf zonder wet).

De wetgever verwijst in de toelichting op het wetsvoorstel naar EHRM-rechtspraak die suggereert dat vage formuleringen toelaatbaar zijn (p. 13). Maar op internationaal vlak [onderstreepte](#) het Comité van Ministers van de Raad van Europa reeds in 2007 dat “lidstaten geen vage termen mogen gebruiken bij het opleggen van beperkingen aan de vrijheid van meningsuiting en informatie in tijden van crisis.” Ook het VN-Mensenrechtencomité [waarschuwde](#) in 2011 dat dergelijke strafbaarstellingen duidelijk gedefinieerd moeten worden om ervoor te zorgen dat ze niet leiden tot onnodige of onevenredige inmenging in de vrijheid van meningsuiting.

Bij vage wetgeving weten burgers niet precies wat strafbaar is. Wat de één als “verheerlijking” of “steunbetuiging” ziet, is voor de ander een historische reflectie, provocerende kunst of politiek protest. Vage strafbepalingen verschuiven de verantwoordelijkheid van de wetgever naar de rechterlijke macht. In het wetsvoorstel wordt niet *vooraf* rekening gehouden met de ernst van een uiting, de intentie van degene die de uiting doet, en de context van de boodschap. De wetgever laat deze beoordeling over aan de rechter *na een verdachtmaking*. Rechters zullen dan zelf moeten invullen wat als “verheerlijken” en “steun betuigen” geldt, wat rechtsongelijkheid in de hand werkt. Dat opent de deur voor willekeurige handhaving, afhankelijk van de politieke of maatschappelijke context. Er bestaat daarnaast een risico dat naïviteit, frustratie, ironie of satire ten onrechte worden geïnterpreteerd als “verheerlijking” of een “steunbetuiging”.

Juridische precisie is des te belangrijker wanneer politieke en publieke gevoeligheden groot zijn. Het onderwerp terrorisme leidt tot een verhoogd risico op een emotioneel geladen wetsuitleg, waarbij vooral minderheden en dissidenten disproportioneel worden geraakt. Juist daarom moet terughoudend worden omgegaan met het oprekken van bestaande strafnormen.

Voorbeeld

De praktijk toont aan dat een activist die online sympathie toont voor de Palestijnse zaak en daarbij beweert de gewapende strijd in het kader van het recht op zelfverdediging tegen een bezetting te “begrijpen”, al snel als verheerlijker van terrorisme kan worden gezien. Maar hetzelfde geldt misschien niet voor iemand die terroristische gewelddaden uit het koloniale verleden “historisch begrijpelijk” noemt. De interpretatiegevoeligheid van “verheerlijking” is problematisch.

3. Ongeoorloofde inbreuk op de vrijheid van meningsuiting

Het wetsvoorstel verlegt de focus van een terroristische daad naar een gedachte of uiting over terrorisme. Artikel 10 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) beschermt de vrijheid van meningsuiting, ook wanneer uitingen provocerend, choquerend of controversieel zijn, tenzij ze aanzetten tot haat en geweld. Het wetsvoorstel dreigt deze vrijheid ernstig in te perken.

In tegenstelling tot bestaande wetsbepalingen, zoals artikel 131 Sr (opruiming) of artikel 137d Sr (haatzaaien), vereisen de nieuwe bepalingen in dit voorstel géén aanzet tot haat of een direct gevaar voor de openbare orde. Het stelt dus uitingen strafbaar louter vanwege de gepercipieerde toon of sympathie, die is gerelateerd aan terrorisme. Als voorbeeld noemt de wetgever in de toelichting op het wetsvoorstel het openbaar zwaaien met een vlag van de terroristische organisatie IS. Terwijl de rechter in de zogenoemde Context-zaak [oordeelde](#) dat dit zonder bijkomende omstandigheden niet als een strafbaar feit kon worden aangemerkt, moet het naar het oordeel van het kabinet wél “worden aangemerkt als een steunbetuiging aan die terroristische organisatie, hetgeen onafhankelijk van eventuele bijkomende omstandigheden strafwaardig is” (p. 5).

Een politiek ongewenste rechterlijke uitspraak presenteren als een tekortkoming en gebruiken als pleidooi voor verruiming van de wet is misleidend en ondermijnt de *trias politica*. Strafbearstelling vereist méér dan politieke wenselijkheid. De Context-zaak bevestigt juist het belang van begrensde strafbaarheid: straf moet alleen volgen bij duidelijke, aantoonbare dreiging of aantasting van de maatschappelijke orde of van fundamentele rechten van anderen.

De wetgever stelt dat alleen uitlatingen die niet beogen bij te dragen aan het politieke maatschappelijke debat strafbaar worden gesteld (p. 15). Het criterium “beogen bij te dragen aan het politieke maatschappelijke debat” is net zo arbitrair als “verheerlijking” en “steunbetuiging”. Er bestaat nog steeds een risico dat legitieme vormen van protest, maatschappijkritiek of religieuze expressie onder de voorgestelde wetgeving komen te vallen. Dat wordt door de wetgever nergens erkend. Het strafbaar stellen van “verheerlijking” of “steunbetuiging” criminaliseert mogelijk passieve of niet-gewelddadige uitingen, wat strijdig is met de vrijheid van meningsuiting. De wetgever moet dit risico meewegen en ondervangen, wat in dit wetsvoorstel niet gebeurt.

De wetgever suggereert in de toelichting dat Nederland met de voorgestelde wetgeving in de pas zal lopen met omliggende landen waar soortgelijke strafbepalingen bestaan (pp. 9-11). Het stelt zelfs “de buitenlandse bepalingen te hebben benut bij het opstellen van de hier voorgestelde wetsartikelen” (p. 11). De aanwezigheid van vergelijkbare wetgeving elders is geen steekhoudend juridisch argument. De wetgever vermeldt nergens dat buitenlandse praktijken juist worden bekritiseerd vanwege vaagheid, misbruik en politieke sturing, zoals in

Spanje¹ en Rusland². Dat is eerder een waarschuwing die vraagt om voorzichtigheid en terughoudendheid dan een legitimatie.³ De wetgever moet deze kritiek op buitenlandse praktijken meewegen en in de Nederlandse context ondervangen, wat in dit wetsvoorstel niet gebeurt.

De nieuwe strafbepalingen kunnen resulteren in buitensporige verdachtmaking van journalistieke analyses met controversiële standpunten, meningsuitingen op sociale media, kunstuitingen of wetenschappelijk debat. Dit leidt mogelijk tot zelfcensuur bij onder meer journalisten, artiesten, activisten of onderzoekers die controversiële onderwerpen bespreken en ondermijnt onze democratie. Het kan een zogenoemd *chilling effect* veroorzaken. Dit is onverenigbaar met uitspraken van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), die duidelijke grenzen stelt aan het inperken van meningsuiting.⁴ De wetgever moet dit risico meewegen en ondervangen, wat in dit wetsvoorstel niet gebeurt.

Voorbeeld

Een journalist brengt in een documentaire enkele standpunten van Hamas in beeld en bespreekt of de aanslagen van de organisatie effectief en begrijpelijk zijn. Is dat simpelweg een journalistieke reflectie of wordt het toch gezien als een impliciete lofzang? De journalist kan nietsvermoedend door een emotioneel geraakte kijker worden beschuldigd van het verheerlijken en verspreiden van terrorisme en steunbetuiging aan een terroristische organisatie, dat niet bijdraagt aan het publieke debat.

Journalisten die terrorisme duiden, kunnen vrezen voor vervolging. Zij zijn niet expliciet uitgezonderd van de nieuwe strafbepalingen in het huidige wetsvoorstel. Zonder een expliciete opzet-eis of contextuele bescherming (zoals persvrijheid) ontstaat een grijs gebied. Het VN-Mensenrechtencomité [benadrukte](#) in 2011 dat de media een cruciale rol spelen bij het informeren van het publiek over terroristische daden en dat journalisten niet mogen worden gestraft voor het uitvoeren van hun legitieme activiteiten.

4. Risico op discriminatie en etnisch profileren

In de toelichting op het wetsvoorstel wordt gesteld dat de nieuwe strafbepalingen gelden voor alle terroristische uitingen, ongeacht de onderliggende ideologie (p. 4). Hoewel dit

¹ In 2021 braken in Spaanse steden rellen uit na de veroordeling van rapper Pablo Hasél voor het verheerlijken van terrorisme. De rapper verwees in een aantal tweets naar de gewapende strijd van de groepen Grapo en ETA, terreurorganisaties die tot 2018 in Spanje actief waren. Er werd druk op de regering gezet om de straffen voor verheerlijking van terrorisme te schrappen. NOS, [Hoe de arrestatie van de Spaanse rapper Hasél al dagenlang tot rellen leidt](#), 18 februari 2021. Zie voor bredere kritiek op de Spaanse wetsbepaling, waardoor tientallen muzikanten, twitteraars, journalisten, en advocaten zijn aangeklaagd, ook Amnesty International, [Spanje: antiterrorismewet bedreigt de vrijheid van meningsuiting](#), 13 maart 2018.

² In 2012 stelde de Venetië-Commissie van de Raad van Europa vast dat een vergelijkbare wetsbepaling in Rusland gebrekkig was door een brede en onnauwkeurige formulering die te veel vrijheid bood bij de interpretatie en toepassing ervan. Dat leidde tot willekeur en honderden strafvervolgingen. Zie [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2012\)016-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2012)016-e)

³ Zie ook Council of Europe Commissioner for Human Rights, [Misuse of anti-terror legislation threatens freedom of expression](#), 12 april 2018.

⁴ Zie onder meer de zaken [Association Ekin v. France](#) (2001) en [Belek and Velioğlu v. Turkey](#) (2015), waarin het EHRM oordeelde dat geuite meningen die niet kunnen worden opgevat als een aansporing tot geweld, onder de vrijheid van meningsuiting moeten vallen.

formeel neutraal oogt en in theorie juist is, is het risico op discriminatoire toepassing in de praktijk aanzienlijk.

In de handhaving en publieke opinie worden ideologische dreigingen ongelijk behandeld. Negatieve vooroordelen over moslims werken door in beleid en werkwijzen van overheidsinstanties, waarbij moslims bij voorbaat als verdacht en als risico worden aangemerkt.⁵ Deze praktijk vergroot de kans dat moslims met de nieuwe strafbepalingen onder het mom van potentiële “verheerlijking” van jihadisme nog proactiever zullen worden aangepakt. De schijn van neutraliteit kan worden misbruikt om bepaalde bevolkingsgroepen en ideologieën disproportioneel te blijven aanpakken, terwijl anderen buiten schot blijven.

Door de vage formuleringen en ruime beoordelingsvrijheid in combinatie met bestaande vooroordelen ontstaat een voedingsbodem voor etnisch profileren en selectieve handhaving door politie en justitie. Dit ondermijnt het gelijkheidsbeginsel (artikel 1 van de Grondwet). De overheid moet vooraf toetsen of nieuwe wetgeving indirect discriminatoir uitpakt. Bij dit voorstel ontbreekt die toetsing.

In het verleden heeft het toeslagenschandaal met algoritmisch risicoprofielgebruik door de Belastingdienst al het structureel discriminatoir karakter van ogenschijnlijk neutraal beleid blootgelegd. In het Verenigd Koninkrijk is bovendien aangetoond dat antiterrorismewetgeving, zoals de UK Terrorism Act 2000, disproportioneel wordt toegepast op niet alleen moslims die in de nasleep van 9/11 eerder als “vermoedelijke terroristen” worden aangemerkt, maar ook op mensenrechtenactivisten en journalisten die zich kritisch opstellen jegens beleid van de overheid.⁶ Het strafrecht wordt in dat geval instrumenteel gebruikt om de ideologische ruimte af te bakenen in plaats van daadwerkelijk strafbare feiten te bestrijden. In dit licht is het wetsvoorstel eerder een vorm van repressie van ideeën, geen preventie van terroristisch geweld.

Ook zal het wetsvoorstel jongeren disproportioneel kunnen raken. Zij zijn kwetsbaar voor beïnvloeding, zoals in de toelichting op het wetsvoorstel wordt gesteld (p. 3). Hierdoor is het goed denkbaar dat zij zich makkelijker laten verleiden tot “verheerlijking” en “steunbetuiging”. En dit terwijl het strafrecht ongeschikt is als een correctiemiddel voor pedagogische problemen en juist stigmatiserend werkt. De wetgever moet alternatieve, minder ingrijpende gedragsinstrumenten dan het strafrecht meewegen, wat in dit wetsvoorstel niet gebeurt.

⁵ Zie ook Nieuws en Co, [Kabinet erkent institutioneel racisme bij deel Belastingdienst](#), 30 mei 2022; NRC, [Undercover naar de moskee: geheim onderzoek naar islamitische organisaties](#), 15 oktober 2021; Het Parool, [Opinie: ‘Plan van minister Van Weel om online te surveilleren zal moslims onevenredig hard raken’](#), 6 februari 2025.

⁶ De UK Terrorism Act 2000 geeft de Britse autoriteiten vergaande bevoegdheden om mensen die het Verenigd Koninkrijk binnenkomen, aan te houden, te fouilleren en vast te houden. In de documentaire *Phantom Parrot* (2023) wordt aangetoond dat deze wet niet alleen wordt gebruikt om vermoedelijke terroristen te vervolgen, maar ook als een instrument om mensenrechtenactivisten of journalisten te beknotten die kritisch zijn jegens de overheid en werkzaamheden verrichten die de autoriteiten afkeuren. Vorig jaar werden bovendien journalisten en activisten die kritiek uitten op het Britse Israël-beleid op het vliegveld aangehouden dan wel werden hun huizen door de politie doorzocht vanwege mogelijke overtredingen van de strafbepaling “aanmoediging van terrorisme” in de UK Terrorism Act 2000, zie Middle East Monitor, [UK police raid home of journalist exposing Israeli crimes and weaponisation of anti-Semitism](#), 18 oktober 2024.

In de toelichting op het wetsvoorstel wordt gesproken over een “nieuwe generatie” jihadisten, die in omvang toeneemt (p. 3). Deze bewering is ernstig, maar wordt niet onderbouwd met data. Hoe groot is de groep, wat is hun daadwerkelijke capaciteit en op welke concrete manier vormen zij daadwerkelijk een verhoogd risico voor de nationale veiligheid? Door vage en oncontroleerbare informatie te delen, verhoogt de wetgever zelf al het risico op stigmatisering van jongeren met een islamitische achtergrond.

In de praktijk bestaat een reëel risico dat de nieuwe wetsbepalingen onevenredig vaak zullen worden ingezet tegen specifieke groepen in de samenleving, met name jongeren en mensen met een migratieachtergrond of bepaalde politieke of religieuze overtuigingen. De laagdrempelige strafbaarstelling zonder een objectieve grondslag draagt bij aan maatschappelijke stigmatisering van bepaalde gemeenschappen en vergroot het wantrouwen tegenover de overheid. Zonder duidelijke waarborgen, en monitoring en toezicht op handhavers is dit wetsvoorstel maatschappelijk en rechtsstatelijk onwenselijk.

Voorbeeld

Jongeren van Marokkaanse of Turkse afkomst die politieke filmpjes posten op TikTok over conflicten in Gaza of Syrië kunnen sneller als "verdacht" worden aangemerkt dan anderen die vergelijkbare beelden posten over Oekraïne of de VS.

5. Onvoldoende rechtsbescherming

In de praktijk worden uitingen die als verdacht worden beschouwd vaak eerst gesignaleerd door inlichtingen- en veiligheidsdiensten (AIVD); lokale overheden en wijkteams; of via algoritmes en geautomatiseerde surveillance (zoals sociale-mediabewaking). Een inlichtingendienst van de politie – het Team Openbare Orde Inlichtingen (TOOI) – bespioneert daarnaast al jaren en op grote schaal onschuldige burgers onder het mom van een vermoeden voor de verstoring van de openbare orde.⁷ De gesignaleerde informatie is niet transparant voor of toetsbaar door de burgers die als een mogelijke verdachte worden gezien.

Met de nieuwe strafbepalingen kan de surveillance toenemen. Inlichtingen- en opsporingsdiensten zoals de AIVD en het TOOI kunnen uitingen monitoren en zullen deze voortaan als een vermoeden van “terrorisme-verheerlijking” kunnen registreren zonder dat de betrokkene dat weet of zich kan verdedigen. Burgers zullen hierdoor eerder op CTER- of terrorismelijsten kunnen terechtkomen. De combinatie van een vage strafbaarstelling, monitoring door inlichtingen- en veiligheidsdiensten, en het ontbreken van transparantie over wie als verdacht wordt aangemerkt, bedreigt fundamentele rechtswaarborgen zoals het beginsel van ‘hoor en wederhoor’, toegang tot bewijs, en effectieve rechtsbescherming.

Dit kan vergaande gevolgen hebben voor burgers. Bij mensen met een CTER-notering gaat de politie sneller over tot het gebruik van geweldsmiddelen en agenten op straat wordt gevraagd om zoveel mogelijk informatie over hen te noteren. De politie deelt die CTER-

⁷ Zie RTL, [Inlichtingendienst van politie bespioneert illegaal onschuldige burgers](#), 15 mei 2023. Het ministerie van Justitie en Veiligheid en de Nationale Politie stellen zelf dat er “slechts geringe inbreuk op de persoonlijke levenssfeer wordt gemaakt”.

informatie vervolgens met binnenlandse- en buitenlandse opsporingsdiensten, Europol en Interpol.⁸

Voorbeeld

Mensen zullen potentieel op basis van onschuldige social media-uitingen (“like” op een omstreden video) al als een risico kunnen worden aangemerkt en op een terrorismelijst belanden. De lijstpositie is moeilijk aan te vechten, omdat die doorgaans vertrouwelijk is.

6. Overlap met bestaande wetgeving

De wetgever stelt in de toelichting dat het wetsvoorstel een “belangrijke normatieve functie” heeft (p. 4). Ook wordt benoemd dat met het wetsvoorstel “een duidelijk signaal” wordt afgegeven (p. 6). Het is echter niet de taak van het strafrecht om publieke emoties te reguleren. Wetgeving inzetten om maatschappelijke normen uit te stralen, terwijl mogelijk geen sprake is van daadwerkelijk gevaar, ondermijnt het strafrecht als instrument.

Het Wetboek van Strafrecht is gebaseerd op duidelijkheid, proportionaliteit en systematiek. Het invoeren van nieuwe, vage strafbepalingen zonder heldere afbakening verstoort dit evenwicht. Nieuwe strafbepalingen zijn alleen gerechtvaardigd als ze een duidelijke meerwaarde bieden boven wat al strafbaar is.

In de toelichting op het wetsvoorstel is beschreven dat de gedragingen die het voorstel strafbaar wil stellen, in veel gevallen al onder bestaande wetsartikelen vallen zoals opruiing (artikel 131 Sr), het verspreiden van opruiende afbeeldingen of geschriften (artikel 132 Sr), of het aanzetten tot haat (artikel 137d Sr). Deze artikelen zijn breed inzetbaar en worden momenteel door rechters al toegepast om in concrete gevallen het online en offline aanmoedigen en verheerlijken van terroristisch geweld aan te pakken.⁹

De wetgever verwijst in de toelichting naar jihadistische propaganda die steeds vaker wordt uitgewisseld via sociale media (p. 2-3). Ook wordt verwezen naar de AIVD, die erop wijst dat rechtsextremistische online content mensen kan aanzetten tot radicalisering en zelfs tot (terroristisch) geweld (p. 3). Met recente EU-wetgeving – de Digital Services Act (DSA) – die een meldplicht bevat en verwijderverzoeken voor platforms, kan hiertegen worden opgetreden.

⁸ Zie RTL, [Inlichtingendienst van politie bespioneert illegaal onschuldige burgers](#), 15 mei 2023.

⁹ Zie bijvoorbeeld Rb. Rotterdam, 6 oktober 2022, [ECLI:NL:RBROT:2022:8302](#), waarin een verdachte werd veroordeeld voor opruiing tot terroristische misdrijven en verspreiding van manifesten ter opruiing tot terroristische misdrijven (verdachte plaatste/deelde in een openbare rechtsextremistische Telegramgroep de manifesten van Anders Breivik en Brenton Tarrant gevolgd door diverse opruiende uitlatingen), Hof Den Haag, 11 september 2024, [ECLI:NL:GHDHA:2024:1568](#), waarin een verdachte werd veroordeeld voor opruiing en verspreiding ter opruiing tot het plegen van een terroristisch misdrijf, vanwege verheerlijking van het martelaarschap in chatgroepen bestaande uit IS-sympathisanten, en Rb. Rotterdam, 17 maart 2025, [ECLI:NL:RBROT:2025:3480](#), waarin een verdachte onder meer werd veroordeeld voor opruiing tot een terroristisch misdrijf en voor het verspreiden van afbeeldingen waarin tot een terroristisch misdrijf wordt opgeruid, op basis van artt. 131 en 132 Sr (verdachte deed in een Telegramgroep berichten en afbeeldingen die in hun samenhang bezien van racistische en rechts-extremistische aard waren met onder meer verheerlijkende verwijzingen naar Nazi-Duitsland, Hitler, hakenkruizen en de term ‘1488’).

De wetgever suggereert in de toelichting dat het huidige wettelijke kader tekortschiet omdat het niet alle verheerlijkende uitingen of steunbetuigingen aan terroristische organisaties bestrijkt (pp. 6-9). Dit is geen tekortkoming, het is een bewuste en legitieme rechtsstatelijke begrenzing van strafbaarstelling. De grens dat uitlatingen bijvoorbeeld "onmiskienbaar moeten zien op een groep" bij groepsbelediging of "contextueel moeten aanzetten tot haat" bij haatzaaien is essentieel om vrijheid van meningsuiting te beschermen tegen *overreach*. Dat niet *alle* verheerlijking of steunbetuiging onder het huidige wettelijke kader valt, is geen juridisch probleem, maar een democratische waarborg.

De wetgever erkent in de toelichting dat al aan de verplichting van artikel 5 van [Richtlijn 2017/541 inzake terrorismebestrijding](#) (een verplichting voor EU-lidstaten tot strafbaarstelling van het verspreiden of beschikbaar maken van een boodschap aan het publiek, met het oogmerk aan te zetten tot het plegen van bepaalde terroristische misdrijven) wordt voldaan met de bestaande strafbaarstellingen van opruiing en het verspreiden van opruiende geschriften (p. 12). Vervolgens verwijst de wetgever naar overweging 10 van de EU-richtlijn, waarin het verheerlijken of rechtvaardigen van terrorisme expliciet wordt benoemd. Deze overweging vormt geen juridische rechtvaardiging. Overwegingen in een EU-richtlijn vormen geen bindende verplichting. Dat het verheerlijken van terrorisme in overweging 10 wordt genoemd is een *politieke constatering*, geen juridische opdracht. Sterker nog: in de bepalingen van de EU-richtlijn is er bewust voor gekozen om als minimumvereiste alleen strafbaarstelling van aanzetten tot daden (met gevaar en oogmerk) te verplichten – en dus niet van verheerlijking op zich. Het Nederlandse wetsvoorstel gaat verder dan wat op Europees niveau juridisch nodig of wenselijk is.

De bestaande strafbaarstellingen en de recente regelgeving voor de internetsector volstaan in de aanpak tegen daadwerkelijke radicaliserende of opruiende boodschappen, offline én online. Door dit wetsvoorstel wordt het strafrecht nodeloos met nieuwe vaag geformuleerde wetgeving opgerekt. Dit is juridisch en rechtsstatelijk onwenselijk. Het wetsvoorstel voegt weinig toe aan het huidige strafrechtelijk arsenaal, terwijl het wel fundamentele risico's meebrengt en veel maatschappelijke spanningen oproept.

7. Symbolische repressie

In een rechtsstaat geldt dat het strafrecht slechts moet worden ingezet als laatste redmiddel (*ultimum remedium*), wanneer een duidelijke noodzaak bestaat en andere middelen onvoldoende zijn.

In de toelichting staat dat dit wetsvoorstel uitvoering geeft aan het Regeerprogramma 2024 waarin het voornemen was opgenomen om het openlijk betuigen van steun aan terroristische organisaties en het verheerlijken van terrorisme strafbaar te stellen met een hoog strafmaximum (p. 1). Het feit dat iets als beleidsvoornemen in een regeerakkoord staat, is geen juridische rechtvaardiging op zichzelf. Strafbarestellingen horen uitsluitend plaats te vinden op basis van juridische noodzaak, effectiviteit, en proportionaliteit; niet op basis van politieke wensen.

De wetgever verwijst in de toelichting naar "veranderende maatschappelijke omstandigheden" en het Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland van de NCTV (p. 2). De

dreigingsinschatting van de NCTV schommelt sinds 2005 continu tussen ‘aanzienlijk’ (niveau 3) en ‘substantieel’ (niveau 4). Deze onveranderde, constante dreiging schetst een scenario en geen concreet gevaar. De alom aanwezige mogelijkheid van een terroristische aanslag mag niet worden gebruikt als een vangnet voor repressie. Het is geen juridische rechtvaardiging om de vrijheid van meningsuiting ernstig via het strafrecht in te perken.

In de toelichting op het wetsvoorstel insinueert de wetgever dat (veelal) jongeren door terroristische boodschappen “in de directe invloedssfeer van terroristische organisaties terechtkomen” (p. 1). De wetgever verwijst daarbij ook naar een analyse van de AIVD waarin wordt gesuggereerd dat een persoon door sociale media sneller van passieve ontvanger van jihadistische propaganda, sympathisant en aanhanger van het jihadisme kan worden (p. 3). Daarnaast wordt gesteld dat verheerlijkende of steun betuigende boodschappen kunnen bijdragen aan radicalisering en het plegen van geweld (p. 4). Deze redeneringen zijn simplistisch en speculatief. De relatie tussen verheerlijking en openlijke steunbetuiging enerzijds en daadwerkelijke radicalisering anderzijds is niet per definitie causaal. De werkelijkheid is complexer en minder voorspelbaar dan een directe lijn van boodschap → beïnvloeding → radicalisering → terrorisme.

Radicalisering is geen glijdende schaal maar een sociaal-psychologisch proces, waarin terroristische boodschappen hooguit een kleine rol spelen en strafmaatregelen zelden de kern aanpakken. De voorgestelde nieuwe strafbepalingen hebben geen oog voor diepere, onderliggende oorzaken en persoonlijke, sociale, en contextuele factoren die een rol spelen bij radicalisering, waaronder sociaal isolement, racisme¹⁰, identiteitsproblemen, groepsdruk en (feitelijk of gepercipieerd) politiek onrecht. Ze missen hierdoor aansluiting bij niet-strafrechtelijke, sociaal-maatschappelijke maatregelen die op de langere termijn kunnen werken, zoals dialoog, sociale steun, mentale zorg, en inzet op online mediawijsheid en digitale weerbaarheid van (jonge) internetgebruikers.¹¹ De wetgever moet zulke alternatieve, minder ingrijpende gedragsinstrumenten meewegen, wat in dit wetsvoorstel niet gebeurt.

De wetgever stelt in de toelichting dat het belangrijk is dat terroristische organisaties geen nieuwe aanhangers kunnen werven (p.6). Daar is brede consensus over, maar nieuwe strafbaarstellingen gaan dit fenomeen niet tegen. Rekrutering gebeurt vaak via gesloten kanalen en persoonlijke netwerken. Strafbaarstelling van “verheerlijking” en

¹⁰ Zie ook J. van der Starre, *Jihadisme bestrijden door racisme te bestrijden*, “Er zijn twee oorzaken voor de radicalisering van een kleine groep Nederlandse jongeren in jihadistische richting: ten eerste is dat de uitsluiting van en het structurele racisme tegen moslims. Dit racisme wordt vaak ontkend en gebagatelliseerd, maar ondertussen door een groot deel van de bevolking geaccepteerd en uitgedragen. Moslimjongeren worden daarmee tot vreemde gemaakt in eigen land, weggezet als zondebok en als groep verantwoordelijk gehouden voor daden van individuen. In de woorden van een groep Nederlandse strijders in Syrië: ‘De grootste gunst die wij ervaren in Syrië is dat wij hier omarmd en verwelkomd worden, in plaats van geschofferd en uitgekotst.’”

¹¹ Zie ook Verwey-Jonker Instituut, *Rechtsextremisme op sociale mediaplatforms? Ontwikkelingspaden en handelingsperspectieven*, augustus 2023, p. 136: “Er is (...) weinig empirisch bewijs dat radicalisering in de online context leidt tot gewelddadig extremisme, noch dat gewelddadig extremisme rechtstreeks voortvloeit uit online radicalisering. (...) Extremistische content zal (...) altijd beschikbaar zijn op het onuitputtelijke internet, wat maakt dat het in de eerste plaats uiterst belangrijk is om mensen weerbaar te maken voor deze en andere radicale/borderline content. Inmiddels zijn er meerdere geëvalueerde lesprogramma’s beschikbaar die breder ingezet kunnen worden [om] online weerbaarheid en mediawijsheid te vergroten.”

“steunbetuigingen” heeft nauwelijks impact op deze processen. Het kan averechts werken doordat het extremistische overtuigingen voedt dat “de staat alles en iedereen het zwijgen wil opleggen”.

Dit wetsvoorstel biedt slechts eenzijdige repressie en vergroot het wantrouwen van gemarginaliseerde groepen richting de overheid. Daardoor kan het contraproductief werken. Radicalisering kan door de nieuwe strafbepalingen mogelijk juist toenemen en zich verplaatsen naar moeilijker te monitoren ondergrondse netwerken, als bepaalde bevolkingsgroepen zich onrechtvaardig behandeld voelen. De AIVD [benoemt](#) in het jaarverslag over 2021 ook dat mensen die de overheid niet vertrouwen, méér optreden van het openbaar gezag juist zien als een bevestiging van hun anti-overheid ideeën. Groepen kunnen zich verder van de samenleving afkeren en het vertrouwen in een objectieve rechtspleging daalt, zeker als de wet selectief of hardhandig wordt toegepast.

De effectiviteit van de voorgestelde wetsbepalingen is twijfelachtig; er is geen aantoonbaar bewijs of empirische onderbouwing dat strafbaarstelling van verheerlijken leidt tot minder radicalisering of terrorisme kan voorkomen. In Spanje leidde het frequent toepassen van vergelijkbare wetsbepalingen juist tot felle maatschappelijke polarisatie, terwijl de veiligheidswinst beperkt bleek. Nederland zou hier lessen uit kunnen trekken.

Repressieve wetgeving moet zich baseren op een concrete dreiging, niet op abstracte of potentieel angstaanjagende taal. De oproep tot strafbaarstelling op basis van “verheerlijking” en “steunbetuiging” kan leiden tot preventief strafrecht, waarbij mensen worden aangepakt op basis van ideeën of uitingen, niet daden. Het strafrecht hoort pas in te grijpen bij concrete dreiging of schade (zoals aanzetten tot haat of geweld), niet bij het aanwakkeren van mogelijke radicalisering. Preventief strafrecht tast de fundamenteën van de democratische rechtsstaat aan, in plaats van die te beschermen.

Alles bij elkaar genomen lijkt dit wetsvoorstel minder ingegeven door noodzaak dan door de wens van de regering om een symbolisch signaal af te geven: politiek gemotiveerd, maar juridisch zwak en rechtsstatelijk problematisch.

8. Conclusie

Met dit wetsvoorstel wordt een beeld gepresenteerd van groeiende dreigingen van terrorisme, maar de beoogde oplossing van de wetgever om dit tegen te gaan, is gebaseerd op suggestieve informatie. Er ontbreekt een heldere onderbouwing over hoe een verbod op verheerlijking van en steunbetuiging aan terrorisme daadwerkelijk kan leiden tot minder terrorisme. De wetgever zet morele paniek in om een ingrijpende, repressieve maatregel te legitimeren.

De wetgever overschat de effectiviteit van strafrecht en negeert de complexiteit van radicalisering. Dit is onverantwoord en onwenselijk. Antiterrorismebeleid vereist meer nuance, minder symboolwetgeving, en een betere balans tussen veiligheid en grondrechten. In dit geval wegen de nadelen van juridische vaagheid, risico op misbruik en inperking van grondrechten, waaronder de vrijheid van meningsuiting, zwaarder dan het niet aantoonbare voordeel van deze uitbreiding van het strafrecht.

Dit wetsvoorstel hoort niet thuis in een democratische rechtsstaat die fundamentele vrijheden als uitgangspunt neemt. Ik adviseer de wetgever dringend om het wetsvoorstel niet bij de Tweede Kamer in te dienen of ten minste grondig te herzien.

In geval van herziening adviseer ik de wetgever in het wetsvoorstel en de toelichting daarop ten minste over te gaan tot:

- een nauwkeurigere toelichting en omschrijving van strafbare uitingen;
- beperking van de strafbaarstellingen tot uitingen die *objectief* kunnen worden geïnterpreteerd als een indirecte terrorismedreiging;
- uitzonderingsclausules voor uitingen in de context van journalistiek, wetenschap of kunst;
- meewegen en ondervangen van risico's op misbruik en politieke sturing van de wet;
- meewegen van alternatieve, minder ingrijpende gedragsinstrumenten dan het strafrecht;
- waarborgen voor toetsbaarheid en rechtsbescherming.

Gezien de verstreckende gevolgen van dit wetsvoorstel op grondrechten en de bestaande twijfel over de noodzaak en effectiviteit, adviseer ik de wetgever in geval van herziening bovendien om expliciet een **evaluatiebepaling** in de wetstekst op te nemen, waarin staat dat binnen vijf jaar na inwerkingtreding van de wet een onafhankelijke beoordeling wordt uitgevoerd op de proportionaliteit, effectiviteit en impact op specifieke bevolkingsgroepen.

De evaluatie dient door een onafhankelijke instelling te worden uitgevoerd. Deze dient ten minste te bevatten: een analyse van jurisprudentie met cijfers (hoe vaak is vervolgd, waarvoor precies, met welk resultaat); onderzoek of bepaalde bevolkingsgroepen onevenredig zijn geraakt; en inzichten of de beoogde maatschappelijke doelen daadwerkelijk zijn bereikt.

De evaluatie moet periodiek plaatsvinden, openbaar worden gemaakt en betrokken worden bij een eventuele voortzetting of aanpassing van de wet. Dat zorgt ervoor dat de wet niet onbeperkt blijft gelden zonder bewijs van nut of rechtvaardiging. Zonder evaluatie dreigt bovendien *function creep*: een situatie waarin de wet gaandeweg ruimer wordt toegepast dan oorspronkelijk bedoeld.