

Vergaderjaar 2024–2025

**36 460**

## **Wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met de verhoging van het wettelijk strafmaximum voor deelneming aan een terroristische organisatie die tot oogmerk heeft het plegen van de meest ernstige terroristische misdrijven (aanscherping artikel 140a Sr)**

**Nr. 6**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 11 november 2024

#### **Inhoudsopgave**

i.	Algemeen deel	1
1.	Inleiding	3
2.	Adviezen	9
3.	Terroristische organisaties: ontwikkelingen	12
4.	Verhoging van het strafmaximum	13
5.	Gevolgen voor de uitvoering en financiën	17

#### **I. Algemeen deel**

Met veel belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid. Ik dank de leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, VVD, NSC, D66, SP, Volt, DENK, Partij voor de Dieren, BBB, CDA en de ChristenUnie voor de door hen gemaakte opmerkingen en gestelde vragen. Het verheugt mij dat verschillende fracties steun hebben uitgesproken voor dit wetsvoorstel. Uiteraard heb ik ook kennisgenomen van de twijfels die nog bestaan bij een aantal fracties. Graag beantwoord ik de in het verslag gestelde vragen. Met die beantwoording hoop ik niet alleen een aantal aspecten van dit wetsvoorstel nader te verduidelijken, maar ook om bij een aantal fracties de nog bestaande bedenkingen weg te kunnen nemen. Bij de beantwoording is de indeling van het verslag gevolgd. Een aantal vragen die sterk met elkaar zijn verbonden zijn gezamenlijk beantwoord, om onnodige herhalingen te voorkomen.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie geven aan met belangstelling kennis te hebben genomen van het wetsvoorstel. Deze leden geven aan dat hoewel zij de mening delen dat tegenover het verlenen van ondersteuning van terroristische organisaties een hoog wettelijk strafmaximum moet staan, zij vooralsnog niet het nut inzien van de voorgestelde

verhoging van het strafmaximum. Met de beantwoording van hun vragen hoop ik deze leden alsnog daarvan te kunnen overtuigen.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden achten het van belang dat de overheid alle noodzakelijke maatregelen treft om te zorgen dat de samenleving wordt beschermd tegen terroristen en gewelddadige extremisten. Onderdeel van een effectieve aanpak tegen terrorisme en in het bijzonder tegen terroristische organisaties is, aldus deze leden, een strafmaximum voor deelname aan een terroristische organisatie dat past bij de ernst van het misdrijf van artikel 140a van het Wetboek van Strafrecht (Sr). Zij geven dan ook aan het standpunt te delen dat deelneming aan terroristische organisaties van een extra zwaar strafmaximum moet worden voorzien. In het navolgende ga ik graag nader in op de enkele vragen die deze leden nog hebben over het wetsvoorstel.

De leden van de NSC-fractie brengen naar voren te hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij onderschrijven dat in het strafmaximum van artikel 140a Sr de ernst en de laakbaarheid van deelneming aan een terroristische organisatie voldoende tot uitdrukking moeten komen. Graag beantwoord ik de vragen die deze leden in dit verband nog hebben.

De leden van de D66-, GroenLinks-PvdA-, SP-, Volt-, DENK- en Partij voor de Dieren-fracties constateren dat het wetsvoorstel is aangepast naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling). Zij merken op dat in plaats van de oorspronkelijk voorgestelde (algehele) verhoging van het strafmaximum van artikel 140a Sr nu in dat artikel een nieuw tweede lid wordt geïntroduceerd dat voorziet in een verhoogd strafmaximum indien de terroristische organisatie waaraan is deelgenomen tot oogmerk heeft het plegen van de meest ernstige terroristische misdrijven. De genoemde leden zijn van mening dat daarmee een geheel nieuw delict aan het Wetboek van Strafrecht wordt toegevoegd. Zij doen tegen die achtergrond het verzoek het aangepaste voorstel opnieuw ter advisering voor te leggen aan de Afdeling.

Graag verhelder ik in dit verband dat met het hier voorgestelde nieuwe tweede lid van artikel 140a Sr niet is beoogd een nieuw strafbaar feit te introduceren. Het nieuwe tweede lid voegt in plaats daarvan een strafverzwarringsgrond toe aan artikel 140a Sr. Het grondverwijt dat de verdachte wordt gemaakt – deelneming aan een terroristische organisatie – wijzigt niet. Er vindt ook geen uitbreiding van de strafrechtelijke aansprakelijkheid plaats; of sprake is van een strafbare gedraging zal nog steeds beoordeeld moeten worden aan de hand van de vereisten die daarvoor gelden op grond van het eerste lid van artikel 140a Sr. Als de terroristische organisatie waaraan wordt deelgenomen het oogmerk heeft om de meest ernstige terroristische misdrijven te plegen, geldt evenwel een verhoogd strafmaximum op grond van het nieuw voorgestelde tweede lid.

In het aanvankelijke voorstel, zoals dat was voorgelegd aan de Afdeling, werd voorzien in een algehele strafmaatverhoging voor deelneming aan een terroristische organisatie door aanpassing van het eerste lid van artikel 140a Sr. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is – om aan dat advies tegemoet te komen – de strafmaatverhoging toegespitst op de gevallen waarvoor deze specifiek in aanmerking komt, te weten situaties waarin de terroristische organisatie tot oogmerk heeft de ernstigste terroristische misdrijven – dat wil zeggen terroristische misdrijven waarop een levenslange gevangenisstraf is gesteld – te plegen. De verhoging van het strafmaximum is door deze aanpassing preciezer

toegesneden op de daarvoor in aanmerking komen gevallen, zonder dat de inhoud en de strekking van het voorstel daarmee wezenlijk zijn veranderd. Om deze redenen zie ik geen aanleiding dit voorstel opnieuw voor advies voor te leggen aan de Afdeling.

De leden van de BBB-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en zeggen daarover een aantal vragen te hebben. Graag voorzie ik deze vragen in het navolgende van een antwoord.

De leden van de CDA-fractie merken op met belangstelling van het wetsvoorstel te hebben kennisgenomen en benadrukken dat terroristische organisaties die tot oogmerk hebben om de meest ernstige terroristische misdrijven te plegen streng moeten worden gestraft. Dergelijke organisaties vormen, aldus deze leden, een grote bedreiging voor de nationale veiligheid en onze rechtsstaat. Volgens deze leden ligt een verhoging van de maximumstraf naar twintig jaar daarom in de rede. Graag beantwoord ik hierna de twee vragen die deze leden nog over dit wetsvoorstel hebben.

De leden van de SP-fractie geven te kennen het wetsvoorstel te hebben gelezen. Graag ga ik in deze nota op de door deze leden gestelde vragen nader in.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij hechten aan een effectieve bestrijding van terrorisme en vinden het van belang dat wordt opgetreden tegen terroristische groeperingen, in het bijzonder wanneer deze ten doel hebben de meest ernstige terroristische misdrijven te plegen. Zij stellen nog enkele vragen die ik in het navolgende graag van een reactie voorzie.

Daarbij verwijs ik deze leden voor het antwoord op hun vraag of het wetsvoorstel opnieuw aan de Afdeling zou moeten worden voorgelegd kortheidshalve naar het hiervoor gegeven antwoord op een soortgelijke vraag van de leden van de D66-, GroenLinks-PvdA-, SP-, Volt-, DENK- en Partij voor de Dieren-fracties. Zoals daar opgemerkt neem ik graag het misverstand weg dat sprake is van een nieuwe strafbepaling; het onderhavige wetsvoorstel voorziet slechts in een verhoogd strafmaximum voor gevallen waarin een terroristische organisatie zich richt op de meest ernstige misdrijven. De aanpassing die in het wetsvoorstel is gedaan, is juist doorgevoerd om tegemoet te komen aan het advies van de Afdeling. De strafmaatverhoging is daardoor meer toegesneden op de gevallen waarvoor deze specifiek relevant is, zonder dat de inhoud en de strekking van het voorstel daardoor wezenlijk zijn gewijzigd.

## **1. Inleiding**

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie stellen de vraag, althans zo begrijp ik de vraag, waarom wordt voorgesteld het strafmaximum voor deelneming aan een terroristische organisatie te verhogen. Zij stellen deze vraag mede in het licht van cijfers over de straffen die in de periode van 2013–2022 zijn opgelegd, waaruit deze leden afleiden dat het huidige strafmaximum van vijftien jaar in de praktijk nog niet is opgelegd in zaken waarin uitsluitend deelneming aan een terroristische organisatie op grond van artikel 140a Sr bewezen is verklaard. Ook vragen zij of er sinds 2022 rechterlijke uitspraken zijn geweest waarin straffen zijn opgelegd die het huidige strafmaximum van vijftien jaar benaderden. Graag beantwoord ik deze vragen in onderlinge samenhang als volgt.

Uit de door de Raad voor de rechtspraak in zijn advies bij het wetsvoorstel beschreven cijfers over de periode van 2013 tot en met 2022 blijkt dat maar in een beperkt aantal gevallen waarin een veroordeling volgde op

grond van artikel 140a Sr een gevangenisstraf werd opgelegd van meer dan zeven jaar. Het gaat dan steeds om gevallen waarin de verdachte behalve voor artikel 140a Sr ook voor andere strafbare feiten is veroordeeld. Daaronder zijn ook gevallen waarin gevangenisstraffen zijn opgelegd die het huidige strafmaximum van vijftien jaar dicht naderden of (in verband met de samenloopregeling) zelfs overstegen. Raadpleging van gepubliceerde rechtspraak sinds 2022 geeft geen ander beeld.

In reactie hierop stel ik voorop dat de rechter slechts zeer zelden de hoogst mogelijke straf binnen het wettelijk gestelde strafmaximum zal opleggen. Oplegging daarvan zal immers slechts aan de orde zijn in de meest ernstige verschijningsvormen die zich binnen een bepaalde delictsomschrijving kunnen voordoen. Dat geldt in het bijzonder in het kader van meer algemeen geformuleerde strafbaarstellingen, zoals artikel 140a Sr, die beogen een veelheid aan casusposities af te dekken. Daarbij kan sprake kan zijn van grote verscheidenheid in de mate van betrokkenheid van de verdachte bij de activiteiten van de betreffende organisatie en ten aanzien van de specifieke gedragingen die door de verdachte zijn verricht. Maar ook de organisaties die binnen het bereik van deze bepaling vallen kunnen variëren in mate van bijvoorbeeld georganiseerdheid, professionaliteit en grootte en naar gelang de misdrijven waarop zij zich richten.

Dat in bepaalde gevallen in de huidige praktijk waarin (ook) artikel 140a Sr ten laste is gelegd zeer hoge straffen worden opgelegd, ondersteunt naar het oordeel van het kabinet dat in de straftoemingspraktijk in bepaalde (ook toekomstige) gevallen behoefte kan zijn aan een hoger wettelijk strafmaximum voor deelneming aan een terroristische organisatie. Dat in de gevallen waarin dergelijke hoge straffen tot op heden zijn opgelegd, naast artikel 140a Sr ook andere strafbare feiten zijn ten laste gelegd en bewezenverklaard, waaronder bijvoorbeeld het medeplegen (van voorbereiding) van levensdelicten, wapenbezit en training voor terrorisme, doet daaraan niet af. De ernst van het feit en het strafmaximum dat geldt voor de verschillende bewezenverklarde delicten worden immers meegewogen binnen de straftoemeting en leggen naar de mate van hun afzonderlijke betekenis in het volledige feitencomplex gewicht in de schaal. Daarbij kan het gegeven van deelneming aan het gestructureerde terroristische verband en de dreiging die daarvan uitgaat bijvoorbeeld in hogere mate strafbepalend zijn geweest dan schuld aan wapenbezit of het deelnemen aan trainingshandelingen. De wettelijke strafmaxima die gelden voor de verschillende delicten zijn binnen die straftoemingsbeslissing dus relevant. In de gevallen waarin artikel 140a Sr samen met strafbare feiten waarvoor een lager strafmaximum geldt ten laste wordt gelegd, zal de voorgestelde strafmaatverhoging van artikel 140a Sr ook binnen de samenloopregeling een verruiming bieden van de maximaal op te leggen straf.

Daarbij komt dat bij het bepalen van een strafmaximum ook rekening moet worden gehouden met de meest ernstige delictscenario's. Het strafmaximum behoort immers ook een passende bestraffing mogelijk te maken als de meest ernstige verschijningsvormen van een strafbaar feit in beeld komen. Bijgevolg moet ook rekening worden gehouden met scenario's die zich tot op heden nog niet hebben voorgedaan in Nederland, maar die (mede gelet op het dreigingsniveau) niet ondenkbaar zijn. Ik wijs in dit verband ook op het consultatieadvies van het College van procureurs-generaal van het openbaar ministerie (OM), waarin is aangegeven dat verhoging van het strafmaximum meer ruimte biedt om de meest passende straf te vorderen. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is, als gezegd, de verhoging van het strafmaximum meer toegespitst op de zeer ernstige gevallen waarvoor dat verhoogde strafmaximum aangewezen is.

Verder is van belang dat een wettelijke strafbedreiging in evenwicht is met de strafmaxima die gelden voor soortgelijke strafbare feiten. Via de strafmaxima wordt immers ook de onderlinge ernst van verschillende misdrijven in de wet tot uitdrukking gebracht. Tegen deze achtergrond is betekenisvol dat bij de introductie van artikel 140a Sr voor de bepaling van de maximumstraf in het bijzonder aandacht is geweest voor de verhouding van dat strafmaximum tot delicten als de aanslag tegen het Rijk (artikel 93 Sr) en misdrijven tegen het leven gericht zoals doodslag (artikel 287 Sr) en moord (artikel 289 Sr), mede gelet op het feit dat terroristische organisaties het plegen van dergelijke misdrijven tot doel hebben (vgl. Kamerstukken II 2003/04, 28 463, nr. 21).

Aangezien de voor die strafbare feiten geldende strafmaxima in voorgaande jaren zijn verhoogd, past het dat ook opnieuw naar het strafmaximum gesteld op artikel 140a Sr wordt gekeken. Zo is de tijdelijke gevangenisstraf die is gesteld op de artikelen 93 en 289 Sr van maximaal twintig jaar verhoogd naar maximaal dertig jaar (Stb. 2006, 11). In het verlengde daarvan is de maximale straf die bij medeplichtigheid kan worden opgelegd aan dergelijke misdrijven waarop een levenslange gevangenisstraf is gesteld indertijd verhoogd van vijftien naar twintig jaar (artikel 49, tweede lid, Sr) (vgl. Kamerstukken II 2003/04, 28 484, nr. 45). Bij artikel 287 Sr (doodslag) is de maximumstraf verhoogd van vijftien jaar naar vijftwintig jaar gevangenisstraf (Stb. 2023, 69). Als deelneming in de zin van artikel 140a Sr wordt gezien als in essentie eigenstandige vormen van deelneming die in aard, ernst en doelgerichtheid ook met medeplegen of medeplichtigheid vergelijkbare gedragingen kunnen omvatten, waarvoor bij «gewone» delictsgedragingen bij medeplichtigheid als strafbedreiging ten minste een derde van het daarop gestelde wettelijke strafmaximum geldt en, zoals gezegd, voor misdrijven waarop een levenslange gevangenisstraf is gesteld een strafbedreiging van ten hoogste twintig jaar, dan is een verhoging van het strafmaximum van artikel 140a Sr ook passend vanuit dit oogpunt. Dit betreft in het bijzonder de deelneming aan terroristische organisaties die het plegen van zeer ernstige (levens)delicten tot oogmerk hebben. Op deze gevallen ziet dan ook het tweede lid van artikel 140a Sr. Met de voorgestelde strafverzwaringgrond komt daarmee de ernst van die feiten, ook in verhouding tot andere misdrijven, beter in de wet tot uitdrukking en wordt aan de rechtspraak meer ruimte gegeven voor een passende bestraffing.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen waarom de bestaande delictomschrijving van artikel 140a, eerste lid, Sr niet afdoende is voor de bestraffing van deelname aan een terroristische organisatie die de meest ernstige terroristische misdrijven beoogt.

Op grond van het huidige artikel 140a Sr is deelneming aan een terroristische organisatie in zekere zin generiek strafbaar gesteld. Ook als deze organisatie tot oogmerk heeft het plegen van de meest ernstige terroristische misdrijven, valt deze gedraging dus onder het huidige artikel 140a, eerste lid, Sr. Met het hier voorgestelde tweede lid wordt evenwel voorzien in een hoger strafmaximum voor deze laatste gevallen. Dit acht het kabinet aangewezen omdat deze organisaties buitengewoon gevaarlijk zijn en een bedreiging vormen voor de Nederlandse rechtsstaat. Het verhoogde strafmaximum voor deze gevallen sluit vanuit een oogpunt van evenredigheid beter aan bij de zwaarte van het feit en daarmee bij de strafwaardigheid en de verbondenheid van de deelnemers met het verschrikkelijke oogmerk van deze terroristische organisaties. Voor zover deze leden met hun vraag ook willen weten op welke wijze een onderscheid kan worden gemaakt tussen terroristische organisaties die uitsluitend onder het eerste lid van artikel 140a Sr vallen en terroristische organisaties waarvoor het verhoogde strafmaximum op grond van het nieuwe tweede lid zou gelden, beantwoord ik die vraag als volgt. In algemene zin geldt dat in het kader van artikel 140a Sr (onder meer)

bewezen moet zijn dat de organisatie tot oogmerk heeft het plegen van terroristische misdrijven, dat wil zeggen dat het oogmerk van de organisatie gericht moet zijn op het plegen van (specifieke) misdrijven die zijn opgesomd in artikel 83 Sr, mits begaan met het in artikel 83a omschreven terroristisch oogmerk (zie ook: ECLI:NL:HR:2019:12). In tenlasteleggingen gebaseerd op artikel 140a wordt over het algemeen dan ook een opsomming gegeven van de terroristische misdrijven die de organisatie tot oogmerk heeft. Of de in het voorgestelde tweede lid opgenomen strafverzwaringsgrond kan worden toegepast is afhankelijk van de terroristische misdrijven waarop de organisatie zich richt. Wanneer dit (ook) terroristische misdrijven zijn waarop een levenslange gevangenisstraf is gesteld, zoals het plegen van terroristische aanslagen (moord met een terroristisch oogmerk), dan geldt voor het ten laste gelegde feit het verhoogde strafmaximum. In dat opzicht is de verhouding tussen het eerste en het nieuwe tweede lid van artikel 140a Sr vergelijkbaar met verhouding tussen het eerste lid van artikel 140 Sr (deelneming aan een criminele organisatie) en het derde lid van die bepaling (deelneming aan een criminele organisatie die tot oogmerk heeft het plegen van misdrijven waarop een gevangenisstraf van twaalf jaar of meer is gesteld). Wellicht ten overvloede wordt opgemerkt dat, mocht uiteindelijk niet bewezen kunnen worden dat een organisatie zich richt op het plegen van terroristische misdrijven waarop een levenslange gevangenisstraf is gesteld, maar dat wel kan worden bewezen dat de organisatie tot oogmerk heeft het plegen van (andere) terroristische misdrijven, weliswaar de strafverzwaringsgrond niet van toepassing is, maar er nog altijd vervolging en bestraffing op grond van artikel 140a, eerste lid, Sr kunnen volgen.

De aan het woord zijnde leden informeren naar de strafmaxima voor gelijkaardige misdrijven als artikel 140a, tweede lid, Sr in andere lidstaten van de Europese Unie (EU). Graag verwijs ik deze leden voor het antwoord op deze vraag naar paragraaf 4 van deze nota, waarin op de wetgeving van de ons direct omringende EU-lidstaten België, Duitsland en Frankrijk en van buurland Verenigd Koninkrijk wordt ingegaan naar aanleiding van een vraag van de leden van de VVD-fractie. Zoals daar uiteengezet wordt in ieder geval ook in Frankrijk in de strafbaarstelling van deelneming aan een terroristische organisatie voor wat betreft het toepasselijke strafmaximum gedifferentieerd naar aanleiding van de (ernst van de) terroristische misdrijven waarop de organisatie zich richt. Het in onderhavig wetsvoorstel voorgestelde strafmaximum van twintig jaar houdt, zoals daar blijkt, een passend midden tussen de strafbedreigingen van tien, veertien, vijftien en dertig jaar gevangenisstraf die voor deelneming (niet zijnde leiders) aan een terroristische organisatie gelden in de ons omringende landen.

De leden van de VVD-fractie merken op dat de voorstelbaarheid van een terroristische aanslag in Nederland de afgelopen periode is toegenomen. Daarom heeft de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) het dreigingsniveau in december 2023 verhoogd van 3 (aanzienlijk) naar 4 (substantieel). De leden van de VVD-fractie vragen of de verhoging van het dreigingsniveau aanleiding geeft tot aanpassingen van het wetsvoorstel.

Mijn reactie hierop luidt dat de verhoging van het dreigingsniveau – de NCTV heeft in juni 2024 het dreigingsniveau gehandhaafd op 4 – het belang van dit wetsvoorstel benadrukt, maar geen aanleiding geeft tot aanpassing. Dreigingsniveau 4 houdt in dat er een reële kans is dat een aanslag in Nederland zal plaatsvinden. In het wetsvoorstel staan terroristische organisaties centraal die zich richten op zeer ernstige feiten, zoals het plegen van aanslagen. Met dit wetsvoorstel wordt uitdrukking gegeven aan de bijzondere ernst van het verlenen van (actieve) onder-

steuning aan organisaties die het plegen van het meest grove en destructieve geweld beogen.

De leden van de VVD-fractie stellen dat er een afschrikwekkende werking van de straffen voor alle terroristische misdrijven behoort uit te gaan en vragen of de strafmaxima van de overige terroristische misdrijven nog steeds passend zijn bij de ernst van de gedragingen.

In antwoord hierop verwijs ik graag naar het hoofdlijnenakkoord 2024 «Hoop, lef en trots». Daarin is, naast een verwijzing naar onderhavig wetsvoorstel, onder andere opgenomen dat straffen voor zware misdrijven, waaronder terroristische misdrijven, worden verzwaard. Zoals in het regeerprogramma aangekondigd zal het kabinet een plan van aanpak opstellen voor de uitwerking van de diverse voorstellen op dit punt en dit in de loop van 2025 aan de Tweede Kamer aanbieden.

De leden van de VVD-fractie hebben verder gevraagd om een reactie op het artikel in de Volkskrant<sup>1</sup> over het onderzoek van onderzoeksinstituut International Centre for Counter-Terrorism (ICCT) naar 283 strafzaken. Deze leden vragen of het klopt dat daaruit kan worden opgemaakt dat Nederlandse uitreizigsters gemiddeld 1,6 jaar gevangenisstraf kregen, terwijl in vergelijkbare zaken in België en Duitsland gemiddeld 4,5 jaar gevangenisstraf werd opgelegd. Zij vragen welke gevolgen die bevindingen hebben voor onderhavig wetsvoorstel.

Graag voldoe ik aan dit verzoek. Het ICCT heeft op 31 januari 2024 een rapport gepubliceerd met de titel *Female Jihadi's Facing Justice. Comparing approaches in Europe*.<sup>2</sup> Het rapport is het resultaat van een onderzoek in vier landen naar de vervolging, detentie, rehabilitatie en re-integratie van vrouwen die vervolgd worden of veroordeeld zijn voor een terroristisch misdrijf. Dit onderzoek is eind 2022 gestart en gefinancierd door het Ministerie van Justitie en Veiligheid. De aanleiding voor dit onderzoek was gelegen in een toename van het aantal vrouwelijke terrorismege-detineerden in combinatie met beperkte kennis over vervolging, detentie en re-integratie van deze doelgroep. De huidige aanpak is namelijk vooral gebaseerd op mannelijke terrorismege-detineerden. Het doel was dan ook een landenvergelijkend onderzoek ten aanzien van de omgang met vrouwelijke terrorismege-detineerden op het gebied van vervolging, detentie en re-integratie. Het onderzoek vormt een aanvulling op eerder (beperkt) onderzoek en biedt (mogelijk) aanknopingspunten voor (wijziging van) beleid en meer internationale samenwerking op dit vlak. Het doel van het onderzoek was niet om te onderzoeken of «het ene land strenger straft dan het andere land». In die zin doet het genoemde krantenartikel niet volledig recht aan de reikwijdte en diepgang van het onderzoek en behoeft het enige toelichting. Het onderzoek vergeleek 283 strafzaken in Nederland, België, Frankrijk en Duitsland. Het betrof in alle gevallen vrouwelijke verdachten die veroordeeld zijn voor een terroristisch misdrijf, waarbij het dus ook om andere misdrijven kan gaan dan deelneming aan een terroristische organisatie. Daarbij wordt aangetekend dat het vergelijken van strafzaken louter op basis van de straffen die door een rechter zijn opgelegd, al snel kan leiden tot een vertekend en incompleet beeld. In algemene zin geldt dat enige terughoudendheid gepast is bij het vergelijken van opgelegde straffen in verschillende landen, omdat voor de beoordeling van de onderlinge zwaarte van straffen ook bijvoorbeeld de executiepraktijk relevant kan zijn. Daarbij komt dat de straf die een rechter in een concreet geval oplegt, afhangt van het bewezenverklaarde strafbare feit, de (relatieve) ernst van

<sup>1</sup> Volkskrant, 31 januari 2024, «Onderzoek: relatief lage celstraffen voor teruggekeerde IS-vrouwen», raadpleegbaar via: <https://volkskrant.nl/a-b3497332>.

<sup>2</sup> Raadpleegbaar via: <https://www.icct.nl/publication/female-jihadis-facing-justice-comparing-approaches-europe>.

dat feit (of meerdere feiten), de (bewezen) omstandigheden waaronder dat feit/die feiten zijn gepleegd en de persoon en de persoonlijke omstandigheden van de verdachte. Al deze factoren zijn in elke zaak anders, waardoor het vergelijken van de uitkomsten van strafzaken zonder de precieze feiten en omstandigheden van het geval te kennen vaak geen volledig en juist beeld geeft. Over individuele strafzaken kan ik geen uitspraken doen, maar in algemene zin kan ik wel het volgende zeggen over de Nederlandse strafrechtelijke procedures tegen vrouwelijke uitreizigers. Aan personen die zijn uitgereisd naar het strijdgebied in Syrië en Irak en aldaar een terroristische organisatie hebben ondersteund of voor een terroristische organisatie hebben gevochten, wordt vaak deelname aan een terroristische organisatie (artikel 140a Wetboek van Strafrecht) en/of voorbereiding van een terroristisch misdrijf (artikel 96, tweede lid, Wetboek van Strafrecht) tenlastegelegd. De opgelegde gevangenisstraffen in strafzaken tegen vrouwelijke uitreizigers variëren op dit moment van circa twee tot zes jaar. Een straf kan uiteraard hoger uitvallen als ten aanzien van de ten laste gelegde feiten, de persoon van de verdachte, de aard van de gedragingen of de concrete omstandigheden daartoe aanleiding geven. Waar nodig zullen de conclusies en aanbevelingen worden betrokken bij verdere beleidsvorming en (internationale) samenwerking.

Met betrekking tot de relevantie van dit wetsvoorstel zij opgemerkt dat – gelet op het verbod van terugwerkende kracht zoals dat ook is neergelegd in artikel 1 Sr – het verhoogde strafmaximum niet kan worden toegepast ten aanzien van voor de aanvaarding en inwerkingtreding gepleegde strafbare feiten. Dat neemt niet weg dat het verhoogde strafmaximum ook betekenis kan hebben voor vrouwelijke verdachten die in toekomstige gevallen deelnemen aan terroristische organisaties die zich richten op het plegen van de meest ernstige terroristische misdrijven.

De leden van de BBB-fractie constateren dat de regering voornemens is het strafmaximum voor deelneming aan een terroristische organisatie die tot oogmerk heeft het plegen van de meest ernstige terroristische misdrijven te verhogen van vijftien naar twintig jaar. Deze leden geven aan positief te staan tegenover deze strafmaatverhoging. Voor hun vraag naar de reactie van het kabinet op de kanttekening die de Afdeling bij dit wetsvoorstel heeft geplaatst naar aanleiding van de straffen die in de praktijk in de afgelopen jaren door rechters zijn opgelegd, verwijs ik deze leden korthedshalve naar het hiervoor gegeven antwoord op een soortgelijke vraag van de GroenLinks-PvdA-fractieleden. Zoals daar aangegeven ziet het kabinet de betreffende cijfers genuanceerder en zijn er wat het kabinet betreft goede redenen om het strafmaximum voor artikel 140a Sr te verhogen in de hier genoemde gevallen. Op die manier komt de relatieve ernst van dit feit, ook in verhouding tot andere misdrijven, beter in de wet tot uitdrukking en wordt aan de rechtspraak meer ruimte gegeven om ook in zich op dit moment in Nederland nog niet voorgedane, maar niet ondenkbare zeer ernstige gevallen, een passende straf op te leggen en een krachtig signaal af te geven.

De leden van de BBB-fractie onderschrijven het belang van zware bestraffing van ernstige terroristische misdrijven, maar spreken hun twijfel uit over het nut daarvan indien rechters geen hogere straffen voor dergelijke feiten zullen opleggen. De leden van de BBB-fractie zien de invoering van minimumstraffen als oplossing daartoe en vragen om een reactie hierop.

Met deze leden is het kabinet van mening dat ernstige terroristische misdrijven, waaronder deelneming aan een terroristische organisatie, zwaar moeten kunnen worden bestraft. Dit wetsvoorstel draagt daaraan bij doordat, zoals ook in het advies van het OM wordt aangegeven, de ruimte voor de praktijk om te komen tot een passende bestraffing wordt



vergroot. Het strafmaximum vormt bovendien – naast de bijzonderheden van het geval – voor de rechter een richtsnoer bij de straftoemeting in concrete gevallen. De verhoging van het strafmaximum is dus vanuit dat perspectief ook betekenisvol in haar signaalwerking aan de rechtspraak. Tegelijkertijd moet belang worden gehecht aan het binnen de rechtspraak breed gedragen en fundamentele uitgangspunt dat de rechter ruime straftoemtingsvrijheid toekomt, waarvan de weging van de concrete feiten en omstandigheden in een voorliggend geval een wezenlijk element is. De rechter moet maatwerk kunnen blijven leveren. Dat geldt ook in het bijzonder in het kader van artikel 140a Sr. De kracht van deze algemeen opgestelde bepaling – die voorziet in een ruime strafrechtelijke aansprakelijkheid van deelnemers aan een terroristische organisatie – is dat een veelheid van verschijningsvormen binnen het bereik daarvan vallen. Tegelijkertijd betekent dit dat er een grote variëteit is in de gevallen die op grond van deze bepaling vervolgd kunnen worden, waarbij zowel de activiteiten van de terroristische organisatie en de mate van professionaliteit en georganiseerdheid van die organisatie, als de mate van betrokkenheid van de deelnemer bij die organisatie en de activiteiten waarbij de deelnemer betrokken is, sterk kunnen verschillen. Aan al deze verschillende casusposities en specifieke omstandigheden van het geval moet op proportionele wijze recht kunnen worden gedaan. Daarbij komt dat de rechter naast een vrijheidsstraf ook nog andere straffen en maatregelen tot zijn beschikking heeft, die eveneens hun stempel kunnen drukken op de zwaarte van de bestraffing en kunnen bijdragen aan de veiligheid van de maatschappij, het bieden van genoegdoening en het voorkomen van recidive. Om deze redenen is het van belang dat de rechter de ruimte houdt om in een concreet geval tot een passende strafoplegging te komen. Dat doet de strafrechter naar mijn mening uiterst consciëntieus en professioneel. De introductie van wezensvreemde elementen in ons stelsel, zoals de invoering van minimumstraffen, zal in dat verband eerder verstoring dan behulpzaam zijn, nog afgezien van de capacitaire gevolgen en uitvoeringsconsequenties waartoe een dergelijke omslag voor de strafrechtketen zou leiden. Al met al meent het kabinet dan ook dat met dit wetsvoorstel in een juiste balans wordt voorzien. Door de verhoging van het strafmaximum wordt meer ruimte geboden voor proportionele bestraffing van de meest ernstige delictscenario's en wordt een krachtig signaal afgegeven over de strafwaardigheid van dit gedrag, terwijl tegelijkertijd recht kan worden gedaan aan de concrete omstandigheden van het geval en het belang van de maatschappij bij een op maat gesneden strafoplegging.

## **2. Adviezen**

De leden van de NSC-fractie lezen in het advies van de Raad voor de rechtspraak dat deze heeft geïnventariseerd welke straffen de afgelopen tien jaar zijn opgelegd voor het strafbare feit van artikel 140a, eerste lid, Sr. Uit de inventarisatie concludeert de Raad dat de rechters in de praktijk met het huidige strafmaximum voldoende uit de voeten kunnen. Ook lezen de leden van de NSC-fractie in het advies van de NOV dat uit de memorie van toelichting niet blijkt dat de maximale straf veel wordt opgelegd of geëist en dat in de praktijk behoefte zou bestaan aan een hoger maximum. Deze leden stellen vast dat de regering de tekst na kennisname van de adviezen heeft gewijzigd en vragen de regering om in een nadere toelichting aan te geven hoe zij aankijkt tegen de bovenstaande adviezen gelet op de thans voorgestelde tekst. Inderdaad is naar aanleiding van het advies van de Afdeling – en om aan dat advies tegemoet te komen – de strafmaatverhoging meer toegespitst op de gevallen waarvoor deze specifiek relevant is, te weten situaties waarin de terroristische organisatie tot oogmerk heeft de ernstigste

terroristische misdrijven – dat wil zeggen terroristische misdrijven waarop een levenslange gevangenisstraf is gesteld – te plegen. Hierbij kan gedacht worden aan aanslagen (moord met een terroristisch oogmerk) en ander ernstig terroristisch geweld, bijvoorbeeld brandstichtingen waarvan gevaar voor zwaar lichamelijk letsel of levensgevaar te duchten is, gijzelingen, vernieling van vitale infrastructuur – zoals elektriciteitsnetwerken – of vervuiling van drinkwater en bodem. Een strafmaatverhoging voor die categorie deelnemers wordt nodig geacht, omdat een strafmaximum recht moet doen aan de ernst van het feit en het verwijt dat kan worden gemaakt aan de dader. In de gevallen waarin een terroristische organisatie zich richt op de meest ernstige terroristische misdrijven acht het kabinet een strafmaximum van vijftien jaar gevangenisstraf niet toereikend. Zoals ik hierboven ook in paragraaf 1 in de beantwoording van soortgelijke vragen van de leden van de GroenLinks-PvdA- en BBB-fractie naar voren heb gebracht, doet de omstandigheid dat straffen die op dit moment worden opgelegd in de strafrechtspraktijk zelden het strafmaximum naderen daaraan niet af. Een strafmaximum is immers bedoeld voor de zwaarst denkbare verschijningsvormen van een bepaald delict en zal daarom naar zijn aard alleen in hoogst uitzonderlijke omstandigheden in zicht komen. Dat geldt in het bijzonder voor een ruim opgezette bepaling als artikel 140a Sr, onder het bereik waarvan een veelheid van ernstige en (relatief) minder ernstige verschijningsvormen kan vallen. Zoals in paragraaf 1 beschreven ziet het kabinet de cijfers over de in de praktijk opgelegde straffen ook genuanceerder en vindt het daarin ook aanknopingspunten voor een verhoging van het strafmaximum. Ook is van belang dat oog wordt gehouden voor delictscenario's die zich nog niet hebben voorgedaan in de (Nederlandse) rechtspraktijk, maar waarvan – in deze helaas gespannen tijden – niet ondenkbaar is dat zij zich kunnen voordoen. Op dit punt vloeit uit de verantwoordelijkheid van de strafwetgever ook voort in het algemeen te zorgen voor goed functionerende, bij de tijd zijnde wetgeving op het gebied van het materiële strafrecht. Het is vervolgens aan de rechter om met inachtneming van het wettelijke kader te bepalen welke sanctie passend is als reactie op het bewezenverklarde feit in een concrete zaak gelet op onder meer de omstandigheden van het geval en de persoon van de verdachte. Door de aanpassing van het wetsvoorstel waardoor de strafmaatverhoging is toegesneden op deelneming aan een terroristische organisatie die de meest ernstige terroristische misdrijven tot oogmerk heeft, wordt aan de adviezen van de Rvdr en de NOvA tegemoetgekomen, in die zin dat preciezer in de wet tot uitdrukking wordt gebracht in welke gevallen een hoger strafmaximum aan de orde is.

De leden van de NSC-fractie geven aan te hebben gelezen dat de NOvA heeft opgemerkt dat het voorgestelde strafmaximum van twintig jaar in plaats van het huidige strafmaximum van vijftien jaar waarschijnlijk niet zal bijdragen aan een verhoging van zowel de speciale als generale preventie. Zij informeren naar de opvatting van de regering hieromtrent. Preventie is, naast vergelding en resocialisatie, één van de drie (klassieke) strafdoelen en bestaat uit generale en speciale preventie. Hoewel beide tot doel hebben om criminaliteit te voorkomen, is generale preventie erop gericht om door het straffen van daders mogelijke toekomstige daders af te schrikken. Speciale preventie heeft daarentegen als doel een individuele dader dusdanig te beïnvloeden tijdens het ondergaan van zijn straf, dat hij zich in de toekomst niet opnieuw zal schuldig maken aan een strafbaar feit. Hoewel nooit met zekerheid de toekomstige effecten van een verhoging van een strafmaximum kunnen worden voorspeld, kan naar het oordeel van het kabinet de voorgestelde verhoging van het strafmaximum wel degelijk van invloed zijn op de (mate van) preventie. Een hoge strafdreiging beïnvloedt immers in algemene zin de afweging om al dan niet tot een strafbaar feit over te gaan. Daarbij komt dat een

langere vrijheidsstraf ook kan bijdragen aan de beveiliging van de maatschappij doordat de veroordeelde daarmee langer uit de maatschappij verwijderd kan worden. Daarmee komt ook een langere periode beschikbaar om te werken aan de resocialisatie van de betrokkene. Of veroordeelden voor dit strafbare feit ook daadwerkelijk worden beïnvloed tijdens het ondergaan van een opgelegde straf valt vooraf niet met zekerheid te zeggen, te meer nu dit sterk afhangt van de persoon van de dader en het bij terroristische misdrijven veelal gaat om daders die handelen uit ideologische motieven. Juist daarom wordt binnen de terroristenafdelingen van de Dienst Justitiële Inrichtingen ingezet op maatwerk. Er wordt gewerkt aan een optimale bescherming van de samenleving tegen deze daders, mede door in te zetten op re-integratie en disengagement. De speciale preventie wordt dus niet uitsluitend bereikt door de verhoging van een strafmaximum. De verhoging van het strafmaximum dient dan ook niet louter op zichzelf te worden gezien, maar als onderdeel van een breed pakket aan interventiemogelijkheden en maatregelen. In dit verband verwijs ik naar de Nationale Contraterrorisme Strategie 2022–2026, waarin de samenhangende inzet van gerichte preventie, repressie en herstel nadat terroristisch geweld heeft plaatsgevonden, wordt beschreven. Eén van de pijlers van het contraterrorismebeleid is strafrechtelijke vervolging, waarbinnen het huidige wetsvoorstel dient te worden geplaatst. Want hoewel alle inzet is gericht op het voorkomen van terroristische misdrijven, lijkt het moeilijk voor betwisting vatbaar dat – als dergelijke feiten toch worden gepleegd – daarop met een proportionele bestraffing kan worden gereageerd, waarbij recht wordt gedaan aan de ernst van het geval, het leed dat individuele slachtoffers is aangedaan en de schade die de samenleving als geheel is berokkend.

Graag verwijs ik de leden van de fractie van de ChristenUnie voor het antwoord op hun vraag wat de meerwaarde van de voorgestelde verhoging van het strafmaximum is tegen de achtergrond van cijfers over de daarvoor in de praktijk opgelegde straffen en de mogelijkheden die de samenloopregeling biedt om in bepaalde gevallen hogere straffen op te leggen, naar het in paragraaf 1 gegeven antwoord op een soortgelijke vraag van de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie. In reactie op hun vraag of er signalen uit de rechtspraak zijn dat het huidige strafmaximum knelt antwoord ik dat mij dergelijke signalen niet bekend zijn. Wel constateer ik dat het OM in het consultatieadvies bij dit wetsvoorstel heeft opgemerkt dat verhoging van het strafmaximum meer ruimte biedt om de meest passende straf te vorderen. Verder verwijs ik deze leden in reactie op deze vraag ook graag naar het hiervoor gegeven antwoord op een vraag van de leden van de NSC-fractie. Zoals daar opgemerkt is het van belang dat bij de bepaling van het wettelijke strafmaximum ook acht wordt geslagen op de meest schokkende delictscenario's die enorme verontrusting en verontwaardiging bij de mensen teweegbrengen en hen het meeste bezig houden, waaronder scenario's die zich nog niet hebben voorgedaan in de (Nederlandse) rechtspraak, maar waarvan niet onvoorstelbaar is dat zij zich kunnen voordoen.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoeveel van de 85 zaken – genoemd in het advies van de Raad voor de rechtspraak waarin deelneming aan een terroristische organisatie bewezen is verklaard, zouden kwalificeren voor het nieuwe tweede lid en verzoeken om een inzicht van de uiteindelijke strafoplegging in deze zaken. Ik beschik helaas niet over de door de leden van de ChristenUnie-fractie gevraagde cijfers. Wel kan op basis van op rechtspraak.nl gepubliceerde rechtspraak op grond van de tenlastelegging en bewezenverklaring – waarin over het algemeen nader wordt geduïd tot welke terroristische misdrijven de organisatie het oogmerk heeft – worden geconstateerd dat

het met enige regelmaat voorkomt dat sprake is van een terroristische organisatie die zich (onder meer) richt op terroristische misdrijven waarop een levenslange gevangenisstraf is gesteld, zoals het plegen van moord met een terroristisch oogmerk. Dit is bijvoorbeeld aan de orde in rechtspraak over gevallen waarin de verdachte zich heeft aangesloten bij IS, een organisatie waarvan bekend is dat de daartoe behorende leden dergelijke misdrijven plegen. Maar het kan volgens gepubliceerde uitspraken ook gaan om gevallen waarin de verdachte deelneemt aan een kleinschalige, nationaal opererende organisatie die bijvoorbeeld tot oogmerk heeft het plegen van aanslagen. Een voorbeeld van dit laatste is ECLI:NL:GHDHA:2022:935, waarin blijkens de bewezenverklaring (zie onder 7 in de uitspraak) sprake was van deelneming aan een terroristische organisatie die mede tot oogmerk had het plegen van terroristische misdrijven waarop naar de wettelijke omschrijving een levenslange gevangenisstraf is gesteld (onder meer moord met een terroristisch oogmerk). Aan de verdachte, die ook werd veroordeeld voor voorbereidingshandelingen en training voor terrorisme, werd een gevangenisstraf van twaalf jaar en zes maanden opgelegd, evenals een zelfstandige gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel (artikel 38z Sr). Bij de bepaling van de duur van vrijheidsstraf is blijkens de uitspraak rekening gehouden met de overschrijding van de redelijke termijn. Door de introductie van het nieuwe tweede lid van artikel 140a Sr, zoals voorgestaan met dit wetsvoorstel, wordt de bijzondere ernst van deelneming aan terroristische organisaties die tot oogmerk hebben het plegen van de meest ernstige terroristische misdrijven in de wet tot uitdrukking gebracht. Deze wettelijke verankering heeft tot gevolg dat het tweede lid van artikel 140a Sr in voorkomende gevallen ook expliciet in de tenlastelegging moet worden opgenomen. Ook dat kan eraan bijdragen dat met de meest vergaande en dood en verderf zaaiende bedoelingen van deze organisaties (nog) meer dan nu het geval is, rekening wordt gehouden bij de strafeis en bij de straftoemeting.

### **3. Terroristische organisaties: ontwikkelingen**

De leden van de VVD-fractie vragen naar aanleiding van de geschetste ontwikkelingen in de memorie van toelichting of de regering een stand van zaken kan geven over de inrichting van de Autoriteit Online Terroristisch en Kinderpornografisch Materiaal (ATKM).

Per 1 september 2023 is de nationale uitvoeringswet bij de EU Verordening 2021/784 inzake het tegengaan van de verspreiding van terroristische online inhoud in werking getreden. Per die datum is ook de ATKM van start gegaan, die sinds het begin van dit jaar operationeel is. Inmiddels heeft de ATKM aan diverse sociale mediaplatformen verwijderingsbevelen verzonden waaraan binnen de gestelde termijn van een uur opvolging is gegeven. Het doel van de ATKM is het handhaven van het verbod op het delen en verspreiden van terroristisch en kinderpornografisch materiaal op het internet. Op dit moment groeit de ATKM naar volledige operationalisering. Er is constructief contact tussen de ATKM met politie, het OM, de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) en de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD), onder andere over procesafspraken om te voorkomen dat de belangen van opsporings- en veiligheidsdiensten worden doorkruist. Op dit moment worden enerzijds op basis van de eerste overeengekomen afspraken de concrete procedures doorlopen om deze verder te optimaliseren, anderzijds is de ATKM met partijen in gesprek om dit nader vorm te geven.

De leden van de CDA-fractie lezen dat door het gebruik van sociale media organisaties heel snel tot over vele landsgrenzen deelnemers bereiken. Ook lezen deze leden dat uit verschillende strafzaken tegen Nederlandse

jihadisten blijkt dat jihadisten sociale media gebruiken om het gedachtegoed uit te wisselen en te verspreiden. Deze leden vragen op welke manier de regering deze ontwikkeling kan tegenhouden en kan voorkomen dat radicaal gedachtegoed online wordt verspreid. Zij refereren hierbij ook aan de aangenomen motie-Kuik van 7 december 2022 (Kamerstukken II 2022/23, 29 754, nr. 658) over het versterken van de online-aanpak van radicalisering en over het voorkomen dat (met name) jongeren via het internet radicaliseren. De leden willen de stand van zaken weten van de uitvoering van deze motie en informeren op welke manier deze motie een aanvulling kan zijn op het huidige beleid rondom de aanpak van online radicalisering.

Met deze leden acht dit kabinet het van groot belang om de inspanningen ten aanzien van het tegengaan van online radicalisering te versterken, met name waar dat jongeren betreft. Vorig jaar december is uw Kamer geïnformeerd over de contouren van de Versterkte Aanpak Online (Kamerstukken II 2023/24, 29 754, nr. 708). In deze zogenoemde contourenbrief wordt ingegaan op onderwerpen zoals de dialoog met de internetsector, het juridisch instrumentarium, het gemeentelijk handelingsperspectief en preventie, waaronder weerbaarheid en mediawijsheid. In het kader van de Versterkte Aanpak Online worden op dit moment gesprekken met de internetsector gevoerd over het opzetten van een pilot in lijn met de genoemde motie. Uw Kamer is hierover geïnformeerd in de beleidsreactie bij het rapport «Radicale reclame op sociale media. Een onderzoek naar online rekrutering» (Kamerstukken II 2023/24, 29 754, nr. 729). Over de voortgang van deze gesprekken met de internetsector zal in de verdere uitwerking van de Versterkte Aanpak Online (VAO) worden gerapporteerd. Deze zal in het najaar naar uw Kamer worden verstuurd.

#### **4. Verhoging van het strafmaximum**

De leden van de VVD-fractie merken op dat in het coalitieakkoord van 15 december 2021 is opgenomen dat de maximale straf voor deelname aan een terroristische organisatie wordt verhoogd naar twintig jaar en informeren of het onderhavige wetsvoorstel in lijn kan worden gebracht met de tekst van het coalitieakkoord.

In het aanvankelijke voorstel, zoals dat was voorgelegd aan de Afdeling, werd voorzien in een generieke verhoging van het strafmaximum voor deelneming aan een terroristische organisatie naar twintig jaar door aanpassing van het eerste lid van artikel 140a Sr. Zoals in paragraaf 1 van deze nota naar aanleiding van het verslag is beschreven, is de strafmaatverhoging naar aanleiding van het advies van de Afdeling – en om aan dat advies tegemoet te komen – evenwel meer toegespitst op de gevallen waarvoor deze specifiek relevant is, te weten situaties waarin de terroristische organisatie waaraan wordt deelgenomen tot oogmerk heeft het plegen van de ernstigste terroristische misdrijven – dat wil zeggen terroristische misdrijven waarop een levenslange gevangenisstraf is gesteld. Hiermee wordt naar mijn oordeel (nog altijd) recht gedaan aan zowel het toenmalige coalitieakkoord als het huidige regeerprogramma. Immers, het strafmaximum is naar zijn aard bedoeld voor de meest ernstige delictscenario's, waarvoor op grond van het huidige artikel 140a Sr een gevangenisstraf van vijftien jaar mogelijk is en waarvoor het wetsvoorstel nu een gevangenisstraf van twintig jaar mogelijk maakt. Toespitsing van de voorgestelde verhoging tot deze zeer ernstige gevallen doet daarmee aan het doel dat met deze verhoging wordt nagestreefd niet af.

Deze leden vragen hoe de regering kijkt naar het voorgestelde onderscheid tussen het eerste en het nieuw voorgestelde tweede lid van artikel 140a Sr in het licht van de noodzaak tot complexiteitsreductie en mogelijke werklastverzwaring van het OM en de Rechtspraak.

De rechtspraak is reeds lange tijd bekend en gewend te werken met gedifferentieerde strafmaxima in de artikelen 140 en 140a Sr. Daarbij moet in ogenschouw worden gehouden dat tussen artikel 140a en artikel 140 Sr een gekwalificeerde specialiteitsverhouding bestaat: een terroristische organisatie is een criminele organisatie, maar dan een die tot oogmerk heeft het plegen van misdrijven van een bepaalde soort, te weten terroristische misdrijven. Nu ook in artikel 140 Sr al een gedifferentieerd stelsel van strafmaxima is opgenomen afhankelijk van de (ernst) van de misdrijven waarop de organisatie zich richt, meen ik dat er geen reden is voor beduchtheid op het punt van toegenomen complexiteit en/of werklastverzwaring. Zoals ik in paragraaf 1 in antwoord op een vraag van de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA heb aangegeven, wordt ook nu al in tenlasteleggingen gebaseerd op artikel 140a Sr over het algemeen een opsomming gegeven van de terroristische misdrijven die de organisatie tot oogmerk heeft. Deze praktijk zal met dit wetsvoorstel niet wezenlijk wijzigen, anders dan dat in bepaalde gevallen een verwijzing naar artikel 140a, tweede lid, Sr aan de tenlastelegging moet worden toegevoegd, waardoor de maximale straf die in bepaalde gevallen kan worden opgelegd wordt verhoogd.

Naar aanleiding van de verwijzing van deze leden naar het standpunt van het College van procureurs-generaal, merk ik op dat het OM in het consultatieadvies een aantal opmerkingen maakt die betrekking hebben op – in de ogen van het OM – onduidelijke passages in de memorie van toelichting. Die passages zijn indertijd naar aanleiding van het advies aangepast.

De leden van de VVD-fractie vragen voorts naar een overzicht van de landen in de Europese Unie (EU) die een vergelijkbaar onderscheid als in dit wetsvoorstel hebben gemaakt in hun strafwetgeving ten aanzien van terroristische organisaties.

Een volledig overzicht van de strafwetgeving van alle EU-lidstaten op dit terrein ontbreekt. In het kader van een ambtelijke verkenning, gebaseerd op openbare bronnen en informatie verstrekt door counterparts in de desbetreffende landen, is geïnventariseerd welke strafmaxima gelden voor deelneming aan een terroristische organisatie in de ons direct omringende EU-lidstaten België, Duitsland en Frankrijk. Ook is gekeken naar de wetgeving in buurland het Verenigd Koninkrijk. Hierbij dient te worden vooropgesteld dat vergelijking van strafmaxima met andere landen om de nodige terughoudendheid vraagt. Voor de beoordeling van de onderlinge zwaarte van straffen zijn immers, zoals hiervoor reeds aangegeven, niet alleen het strafmaximum, maar ook de daadwerkelijk opgelegde straffen, de executiepraktijk, sanctieregimes en bijvoorbeeld mogelijkheden tot vervroegde invrijheidstelling van belang.

In het Verenigd Koninkrijk geldt een strafmaximum van veertien jaar gevangenisstraf voor deelneming aan een terroristische organisatie («proscribed organisation»).

Voor België en Duitsland geldt dat in het strafmaximum wordt gedifferentieerd naar mate van de rol van de verdachte (steun, deelneming, leiding geven). In België kan voor het deelnemen aan een «activiteit» van een «terroristische groep» (artikel 140 Strafwetboek) momenteel een vrijheidsstraf worden opgelegd van vijf jaar tot tien jaar. Indien de betrokkene tevens heeft deelgenomen aan het nemen van «welke beslissing dan ook in het raam van de activiteiten van de terroristische groep, terwijl hij wist of moest weten dat zijn deelname zou kunnen bijdragen tot het plegen van een misdaad of een wanbedrijf door deze terroristische groep», kan dat bestraft worden met een vrijheidsstraf van tien jaar tot vijftien jaar. Leidende personen van een terroristische groep kunnen worden gestraft met een vrijheidsstraf van vijftien jaar tot twintig jaar. Een nieuw Wetboek van Strafrecht zal in België naar alle

waarschijnlijk in 2026 in werking treden. Daarin worden dezelfde strafmaxima voor deze strafbare feiten gehanteerd.

In Duitsland wordt deelneming aan een terroristische organisatie bestraft met een gevangenisstraf van één tot tien jaar (artikel 129a Strafgesetzbuch). Indien de verdachte een leider is, kan een straf worden opgelegd tussen de drie en tien jaar gevangenisstraf. Het ondersteunen van de organisatie of het werven voor de organisatie wordt bestraft met respectievelijk een gevangenisstraf tussen de zes maanden en tien jaar en een gevangenisstraf tussen de zes maanden en vijf jaar.

In Frankrijk is het toepasselijke strafmaximum zowel afhankelijk van de ernst van de terroristische misdrijven waarop de organisatie zich richt als de rol die de verdachte heeft. In Frankrijk kan op basis van de Code Pénal tot tien jaar gevangenisstraf worden opgelegd aan deelnemers aan een terroristische organisatie (artikel 421–5). Indien het een organisatie betreft die gericht is op het plegen van bepaalde ernstige misdrijven zoals moordaanslagen, brandstichting of ontploffing kan aan deelnemers een maximale gevangenisstraf worden opgelegd van dertig jaar (artikel 421–6). Voor leiders van een terroristische organisatie kan de straf oplopen tot een levenslange gevangenisstraf indien de terroristische organisatie zich richt op voornoemde zeer ernstige terroristische misdrijven.

In het licht van het bovenstaande kan worden gesteld dat Nederland met dit wetsvoorstel niet uit de pas loopt met ons omringende landen. Net als in het huidige artikel 140a is het toepasselijke strafmaximum in België, Duitsland en Frankrijk afhankelijk van de rol van de deelnemer. De nadere differentiatie die met dit wetsvoorstel in artikel 140a wordt aangebracht in de toepasselijke strafmaxima op basis van de ernst van de terroristische misdrijven waarop de terroristische organisatie zich richt, vindt weerspiegeling in de Franse wetgeving. Daarbij constateer ik dat het hier voorgestelde strafmaximum van twintig jaar gevangenisstraf een passend midden lijkt te houden tussen de strafmaxima voor deelnemers – niet zijnde leiders – die gelden in Duitsland, België en het Verenigd Koninkrijk (respectievelijk tien, vijftien en veertien jaar gevangenisstraf) en het strafmaximum dat in Frankrijk geldt voor gevallen waarin de terroristische organisatie zich richt op het plegen van zeer ernstige terroristische misdrijven (dertig jaar gevangenisstraf).

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering een voorbeeld kan geven van een terroristische organisatie die onder het eerste lid van het nieuw geformuleerde artikel 140a zou vallen en niet onder het voorgestelde tweede lid.

Ik denk hierbij bijvoorbeeld aan een terroristische organisatie die zich richt op opzettelijke vernieling van een elektriciteitswerk (artikel 161bis, onderdelen 1 tot en met 3, jo. artikel 176a), vernieling van een gebouw (artikel 352 jo. artikel 354a Sr) of het opzettelijk vernielen van computergegevens (artikel 350a, derde lid, jo. artikel 354a, tweede lid, Sr). Hoe ernstig die gedragingen ook zijn, zij niet te vergelijken zijn met terroristische organisaties die zich richten op bijvoorbeeld het plegen van aanslagen. Ik deel de mening van deze leden dat zulke organisaties zich kunnen ontwikkelen tot terroristische organisaties als bedoeld in het nieuw voorgestelde tweede lid. Terroristische organisaties kunnen zich dankzij een betere organisatiegraad, meer middelen, meer wapens, een beter netwerk en meer propaganda ontwikkelen in die richting en hun focus verleggen naar bijvoorbeeld het voorbereiden van aanslagen. Desalniettemin vind ik het gerechtvaardigd een onderscheid te maken tussen organisaties die zich richten op de meest ernstige terroristische misdrijven en organisaties die zich daarop (nog) niet richten. Juist in de gevallen waarin terroristische organisaties zich schuldig hebben gemaakt aan of zich richten op de meest ernstige misdrijven, zoals het (systematisch) plegen van zeer schokkende levens- en geweldsdelicten, dienen het

bijzondere gevaar dat van die organisaties uitgaat en de bijdrage van deze deelnemers en hun bewustzijn van het versterkend effect van het collectief waarbinnen deze ernstige misdrijven zijn begaan beter te worden gereflecteerd in een zwaarder strafmaximum.

De leden van de SP-fractie geven aan net als andere partijen te vinden dat het onderdeel zijn van een organisatie met als doel het plegen van ernstige misdrijven, een stevige straf verdient. Voor de nadere onderbouwing van de verhoging van het strafmaximum, waarnaar deze leden nog op zoek zijn, verwijs ik hen graag naar mijn hiervoor gegeven antwoorden op soortgelijke vragen van de leden van andere fracties. In die antwoorden ben ik ook ingegaan op de verschillende aspecten die deze leden noemen. Meer specifiek verwijs ik deze leden voor het antwoord op de vraag hoe vaak een gevangenisstraf van vijftien jaar is opgelegd naar de cijfers genoemd in het consultatieadvies van de Raad voor de rechtspraak. In het verlengde daarvan verwijs ik naar de beantwoording in paragraaf 1 van de vraag van de GroenLinks-PvdA-fractie, waarin wordt ingegaan op die cijfers in relatie tot de voorgestelde verhoging van het strafmaximum. In dat antwoord zijn ook de overwegingen aan de orde gekomen die aanleiding hebben gegeven voor de verhoging van het strafmaximum. Zoals daar opgemerkt acht dit kabinet het van belang om te waarborgen dat het wettelijke strafmaximum in artikel 140a Sr ook voor de meest ernstige delictscenario's – ook als die zich nog niet hebben voorgedaan maar niet ondenkbaar zijn – voldoende ruimte biedt voor een passende bestraffing. Daarnaast is de verhoging van belang om de ernst van dit feit beter in de wet tot uitdrukking te brengen en de strafmaat meer in balans brengen met de strafbedreigingen die gelden voor een aantal andere misdrijven. Naar aanleiding van de uitgebrachte adviezen – in het bijzonder ook het advies van de Afdeling – is de strafmaatverhoging meer toegespitst op de gevallen waarvoor deze specifiek relevant is, dat wil zeggen gevallen waarin de terroristische organisatie waaraan wordt deelgenomen het plegen van de meest ernstige terroristische misdrijven tot oogmerk heeft. Voor de rechtsvergelijkende vraag hoe hoog het strafmaximum is in onze buurlanden permitteer ik mij te verwijzen naar de beantwoording van de vraag van de leden van de VVD-fractie hierboven. Zoals daar beschreven blijkt uit een ambtelijke verkenning dat voor deelname aan een terroristische organisatie (niet zijnde leiders) in Duitsland, Verenigd Koninkrijk, België en Frankrijk maximale vrijheidsstraffen gelden van respectievelijk tien, veertien, vijftien en dertig jaar. In Frankrijk wordt, net zoals hier voorgesteld, voor wat betreft de strafmaxima gedifferentieerd naar de mate van de ernst van de misdrijven waarop de terroristische organisatie zich richt. Het genoemde strafmaximum van dertig jaar geldt voor gevallen waarin de organisatie zich richt op zeer ernstige terroristische misdrijven, zoals het plegen van aanslagen, en is in dat opzicht vergelijkbaar met het hier nieuw voorgestelde tweede lid van artikel 140a Sr.

De leden van de SP-fractie vragen verder op welke manier het verhogen van het strafmaximum ervoor gaat zorgen dat Nederland veiliger wordt. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of kan worden aangegeven of en zo ja welke, preventieve werking van deze wet wordt verwacht. Daarnaast vragen zij welke andere preventieve maatregelen de regering neemt ten aanzien van lidmaatschap van dit type terroristische organisaties en hoe ook hierin het strafrecht het sluitstuk vormt. Graag beantwoord ik de vragen van deze leden in onderlinge samenhang als volgt, waarbij ik deze leden ook verwijs naar het in paragraaf 2 gegeven antwoord op een vraag van de NSC-fractie naar de wijze waarop dit wetsvoorstel bijdraagt aan generale en speciale preventie. Het beschermen van de nationale veiligheid vergt een stevige inzet op diverse terreinen. In de Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden



2023–2029 worden diverse doelen benoemd die bijdragen aan het veilig houden van Nederland en de andere landen van ons Koninkrijk. Eén van die doelen is het voorkomen en bestrijden van terrorisme en extremisme. De afgelopen jaren is hard gewerkt aan een stevige en brede aanpak van extremisme en terrorisme. Het kabinet blijft inzetten op het mitigeren van risico's voor de nationale veiligheid die uitgaan van personen die radicaliseren of geradicaliseerd zijn. Het dreigingsbeeld verandert en dat betekent dat doorlopend bezien moet worden of binnen het huidige contraterrorismebeleid accenten verlegd dienen te worden. Ik verwijs in dit verband naar de Rapportage integrale aanpak terrorisme 2019–2022 en de Nationale Contraterrorisme Strategie 2022–2026. Hierin wordt de inzet op het gebied van contraterrorisme voor de komende jaren uiteengezet. Deze inzet richt zich niet alleen op deelnemers aan terroristische organisaties, maar op alle verschijningsvormen van terrorisme, georganiseerd en ongeorganiseerd. Eén van de pijlers van het contraterrorismebeleid is strafrechtelijke vervolging. Binnen deze pijler dient het huidige wetsvoorstel te worden geplaatst. Het strafrecht is in zekere zin het sluitstuk van de aanpak; vóór de strafrechtelijke vervolging wordt immers ingezet op het tijdig zicht krijgen op potentiële dreigingen (verwerven van informatie), het voorkomen van de groei van terrorisme, het verstoren van dreigingen, het verijdelen van aanslagen en het goed voorbereid zijn indien er toch een aanslag wordt gepleegd. Dan volgt de strafrechtelijke vervolgingsfase. Daarbij zal ook gekeken worden naar de eventuele toepassing van bestuurlijke of vreemdelingrechtelijke maatregelen, bijvoorbeeld het intrekken van het Nederlanderschap of de inzet van de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding. Strafrechtelijke vervolging vormt een deel van de totale aanpak. Het onderhavige wetsvoorstel dient dan ook te worden bezien in relatie tot de overige middelen die het kabinet ter beschikking staan om Nederland veilig te houden. Wij kennen een brede, persoonsgerichte en multidisciplinaire aanpak van extremisme en terrorisme. Per geval wordt door alle betrokken ketenpartners bezien welke maatregel – of pakket aan maatregelen – in dat individuele geval het meest geschikt is om te worden toegepast. Het verhogen van het strafmaximum is dus een onderdeel van een breder pakket, dat in zijn totaliteit bijdraagt aan het beschermen van de nationale veiligheid.

## **5. Gevolgen voor de uitvoering en financiën**

De leden van de ChristenUnie-fractie hechten eraan op te merken dat een verhoging van de strafmaat of de introductie van een nieuw delict altijd gevolgen heeft voor de strafrechtketen. Met name in het licht van de capaciteitsproblemen bij de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) vinden zij dit van belang. Zij vragen of de regering verwacht dat voorliggend voorstel tot een verzwaring of een verlichting leidt voor DJI. In antwoord op deze vraag merk ik op dat een verhoging van het strafmaximum voor een delict in beginsel gevolgen heeft voor de strafrechtketen. In die zin leidt een verhoging in beginsel ook tot een verzwaring voor DJI, aangezien een verhoging van een strafmaximum normaliter een opwaarts effect heeft op de capaciteitsbehoefte. De mate waarin dat effect zich voordoet is afhankelijk van de grootte van de doelgroep van de wetswijziging, de mate waarin het strafmaximum wordt verhoogd en de wijze waarop het OM en de rechtspraak omgaan met de mogelijkheid tot het vorderen en opleggen van langere straffen. Met name dat laatste is lastig in te schatten, waardoor de precieze keteneffecten zich moeilijk laten voorspellen. Bij een verhoging van de strafmaat voor delicten waarvoor als regel al lange gevangenisstraffen worden opgelegd – hetgeen bij terroristische misdrijven in het algemeen het geval is –, zullen de effecten zich overigens naar verwachting pas na een aantal jaren en op geleidelijke wijze vertalen in de capaciteitsbehoefte.

Op de meer algemene vraag van deze leden op welke wijze bij nieuwe wetsvoorstellen die op het strafrecht zien rekening wordt gehouden met de keteneffecten bij met name DJI en of er een toetsing op haalbaarheid en uitvoerbaarheid van dergelijke voorstellen plaatsvindt antwoord ik dat uiteraard bij wetsvoorstellen die de strafrechtketen raken de haalbaarheid en uitvoerbaarheid getoetst worden. Ik wijs in dit verband ook op het regeerprogramma waarin staat aangegeven dat bij nieuwe voorstellen ook aandacht zal uitgaan naar de effecten op de strafrechtketen, in het bijzonder wat betreft de gevolgen voor detentiecapaciteit.

De Minister van Justitie en Veiligheid,  
D.M. van Weel