



Universiteit
Leiden
The Netherlands

**Radicalisering bij minderjarigen en
overheidsingrijpen: over de interactie van
rechtsgebieden en een kinder- en
mensenrechtenconforme inzet van juridische
instrumenten**

Capelleveen, N.U. van

Citation

Capelleveen, N. U. van. (2025, January 16). *Radicalisering bij minderjarigen en overheidsingrijpen: over de interactie van rechtsgebieden en een kinder- en mensenrechtenconforme inzet van juridische instrumenten. Meijers-reeks*. Boom, Den Haag. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/4175991>

Version: Publisher's Version

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/4175991>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Radicalisering bij minderjarigen en overheidsingrijpen

Over de interactie van rechtsgebieden en een kinder- en mensenrechtenconforme inzet van juridische instrumenten

Radicalisering bij minderjarigen en overheidsingrijpen

*Over de interactie van rechtsgebieden en een
kinder- en mensenrechtenconforme inzet van
juridische instrumenten*

PROEFSCHRIFT

ter verkrijging van
de graad van doctor aan de Universiteit Leiden,
op gezag van rector magnificus prof.dr.ir. H. Bijl,
volgens besluit van het college voor promoties
te verdedigen op donderdag 16 januari 2025
klokke 16.00 uur

door

Nina Ursula van Capelleveen

geboren te Amsterdam

in 1996

Promotoren: prof. mr. drs. M.R. Bruning
prof. mr. Y.N. van den Brink (Vrije Universiteit
Amsterdam)

Promotiecommissie: prof. mr. T. Liefwaard
prof. mr. J.H. Crijns
dr. mr. L.A. van Noorloos
prof. mr. J. uit Beijerse (Erasmus Universiteit
Rotterdam)
dr. mr. M.L. van Emmerik (Radboud Universiteit
Nijmegen)

Opmaak: AlphaZet prepress, Bodegraven

© 2024 N.U. van Capelleveen | Boom (Den Haag)

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden vervoelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de auteur.

Voor zover het maken van vervoelvoudingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet of de reproductieregeling van Stichting Reprorecht dient daarvoor een billijke vergoeding te worden voldaan aan Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bijvoorbeeld een (digitale) leeromgeving of een reader in het onderwijs (op grond van artikel 16 Auteurswet) kan men zich wenden tot Stichting Uitgeversorganisatie voor Onderwijslicenties (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.stichting-uvo.nl).

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

ISBN 978-94-6212-009-9
ISBN 978-94-0011-504-0 (e-book)
NUR 824

www.boom.nl/juridisch

Inhoudsopgave

LIJST VAN AFKORTINGEN	XIII
1 INLEIDING	1
1.1 Radicalisering bij minderjarigen in Nederland	1
1.2 Juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen	3
1.3 Juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering en internationale kinder- en mensenrechten	5
1.3.1 Een jeugdspecifieke benadering: de bescherming van de ontwikkeling van minderjarigen	8
1.4 Probleemstelling	10
1.5 Radicalisering bij minderjarigen vanuit multidisciplinair perspectief	10
1.6 Onderzoeksvragen en doel van het onderzoek	14
1.7 Onderzoeksmethode	15
1.8 Definities en afbakening	18
1.9 Leeswijzer	20
DEEL I KINDER- EN MENSENRECHTELIJK ANALYSEKADER	21
2 EEN INTERNATIONAAL KINDER- EN MENSENRECHTENPERSPECTIEF OP DE INZET VAN JURIDISCHE INSTRUMENTEN BIJ DE AANPAK VAN RADICALISERING	23
2.1 Inleiding	23
2.2 Nadere introductie van de internationale rechtsbronnen	24
2.2.1 Algemene mensenrechtenverdragen: het EVRM en IVBPR	25
2.2.2 Het IVRK	27
2.2.2.1 Het IVRK en general principles	30
2.3 De uitingsvrijheden als uitgangspunt bij de overheidsreactie op radicalisering: vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst en vrijheid van meningsuiting	33
2.3.1 De uitingsvrijheden van de minderjarige	34
2.3.2 De overheidsreactie op radicalisering als inbreuk op de uitingsvrijheden	38
2.4 Materiële kinder- en mensenrechten bij de overheidsreactie op radicalisering	43
2.4.1 Recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven	44
2.4.2 Vrijheid van verplaatsing	48

2.4.3	Recht op persoonlijke vrijheid	50
2.4.4	Verbod van foltering en onmenselijke behandeling of bestrafing	56
2.5	Beperkingmogelijkheden van de materiële kinder- en mensenrechten	58
2.5.1	Voorwaarden voor beperking: voorzien bij wet en legitiem doel	59
2.5.1.1	De bescherming van de veiligheid van de samenleving en de ontwikkeling van minderjarigen als beschermde belangen	62
2.5.2	Voorwaarden voor beperking: het noodzakelijkheidsvereiste	65
2.5.2.1	De margin of appreciation en de overheidsreactie op radicalisering	69
2.6	Procedurele rechten bij de overheidsreactie op radicalisering	73
2.6.1	Recht op toegang tot de rechter	74
2.6.2	Recht op een eerlijk proces en zorgvuldige besluitvorming	77
2.6.3	De inrichting van het jeugdstrafrechtssysteem bij de overheidsreactie op radicalisering	81
2.7	Tussenconclusie: kinder- en mensenrechtenrechtelijke uitgangspunten voor de inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering	84
3	DE VERHOUDING EN AFWEGING VAN BELANGEN VANUIT KINDER- EN MENSENRECHTENPERSPECTIEF	89
3.1	Inleiding	89
3.2	De verhouding en afweging van belangen – algemene rechtstheoretische beschouwingen	90
3.2.1	Belangen en internationale kinder- en mensenrechten	91
3.2.2	De belangenafweging in een kinder- en mensenrechtencontext	92
3.2.3	Methoden voor de belangenafweging	95
3.2.3.1	‘The Law of Balancing’ als structuur voor besluitvorming	96
3.3	Kinder- en mensenrechten als kader voor de belangenafweging bij de aanpak van radicalisering	97
3.3.1	Het afwegen van diverse clusters belangen in het domein kinder- en mensenrechten	98
3.3.2	Het <i>best interests</i> beginsel als leidraad voor de belangenafweging	101
3.4	De afweging van de individuele belangen van de minderjarige bij de overheidsreactie op radicalisering	102
3.4.1	Het afwegen van autonomie en bescherming	103
3.4.1.1	De zich ontwikkelende vermogens van de minderjarige	107

3.4.2	Uitgangspunten voor een balans tussen autonomie en bescherming	109
3.5	De afweging van de belangen van de minderjarige en publieke belangen bij de overheidsreactie op radicalisering	112
3.5.1	De belangen van het kind als een eerste overweging	113
3.5.2	Een met kinder- en mensenrechten overeenstemmende invulling van Alexy's 'Law of Balancing'	114
3.6	Tussenconclusie: een analysekader voor de inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering	117
DEEL II	DE INZET VAN JURIDISCHE INSTRUMENTEN BIJ DE AANPAK VAN RADICALISERING OP NATIONAAL NIVEAU	121
4	DE ACHTERGROND EN CONTEXT VAN HET NEDERLANDSE STELSEL VAN DE AANPAK VAN RADICALISERING BIJ MINDERJARIGEN	123
4.1	Inleiding	123
4.2	De internationale context van de aanpak van radicalisering bij minderjarigen in Nederland	124
4.2.1	De Verenigde Naties	124
4.2.2	De Raad van Europa	127
4.2.3	De Europese Unie	128
4.3	Het Nederlandse stelsel van de aanpak van radicalisering	129
4.3.1	De aanpak van radicalisering in Nederland: grondslagen en nationale uitgangspunten	130
4.3.2	Multidisciplinaire casusoverleggen	135
4.3.2.1	Convenant persoonsgerichte aanpak voorkoming radicalisering en extremisme	137
4.3.2.2	Wet gegevensverwerking aanpak radicalisering en terroristische activiteiten	139
4.3.3	De specifieke positie van minderjarigen bij de aanpak van radicalisering	143
4.4	Betrokken actoren en hun wettelijke bevoegdheden	148
4.4.1	Gemeenten	149
4.4.2	Openbaar Ministerie en politie	150
4.4.3	Raad voor de Kinderbescherming	152
4.4.4	(Jeugd)reclassering	153
4.5	Kennis uit eerder onderzoek naar de aanpak van radicalisering in Nederland	155
4.5.1	De samenwerking in het casusoverleg	155
4.5.1.1	Het delen van informatie	156
4.5.1.2	Het duiden van informatie	157
4.5.2	De inzet van interventies bij de aanpak van radicalisering	158
4.5.2.1	Besluitvorming door het casusoverleg	159
4.5.2.2	Mogelijke spanning bij het combineren van interventies	160

4.6 Tussenconclusie	160
5 JURIDISCHE INSTRUMENTEN BIJ DE AANPAK VAN RADICALISERING BIJ MINDERJARIGEN: WET- EN REGELGEVING	163
5.1 Inleiding	163
5.2 Jeugdstrafrechtelijke instrumenten	164
5.2.1 Toepassingsbereik: strafbare feiten	164
5.2.2 De inzet van het jeugdstrafrecht in de context van radicalisering	168
5.2.3 Rechtsbescherming	174
5.2.4 Strafrecht als ultimum remedium?	175
5.3 Bestuursrechtelijke instrumenten	177
5.3.1 Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding	177
5.3.1.1 Toepassingscriteria	179
5.3.1.2 De bescherming van de nationale veiligheid	181
5.3.1.3 De inzet van de Twbmt	183
5.3.2 Andere bestuursrechtelijke instrumenten: paspoortmaatregel en bevroezingsmaatregel	186
5.3.3 Rechtsbescherming	189
5.4 Instrumenten uit het jeugdbeschermingsrecht	193
5.4.1 Kinderbeschermingsmaatregelen	194
5.4.1.1 De ondertoezichtstelling	195
5.4.1.2 De gezagsbeëindiging	199
5.4.2 Plaatsing in een gesloten accommodatie voor jeugdhulp	201
5.4.2.1 De inzet van gesloten jeugdhulp bij radicaliseringsproblematiek	203
5.4.3 Rechtsbescherming	205
5.5 Tussenconclusie	209
6 DE VERHOUDING EN INTERACTIE TUSSEN JURIDISCHE INSTRUMENTEN: EEN INTERNE RECHTSVERGELIJKING VAN HET JEUGDSTRAFRECHT, BESTUURSRECHT EN JEUGDBESCHERMINGSRECHT BIJ DE AANPAK VAN RADICALISERING	211
6.1 Inleiding	211
6.2 De aanpak van radicalisering als rechtsgebiedoverstijgend vraagstuk: de verhouding van het jeugdstrafrecht, bestuursrecht en jeugdbeschermingsrecht	212
6.3 Rechtsontwikkeling: de verhouding van rechtsgebieden bij de aanpak van radicalisering in (rechts)historisch perspectief	215
6.3.1 De traditioneel sterke samenhang van het jeugdstrafrecht en jeugdbeschermingsrecht	215
6.3.2 De wisselwerking met het bestuursrecht: toenemende regulering van 'ongewenst' gedrag	219
6.3.2.1 De wisselwerking tussen het bestuursrecht en jeugdstrafrecht	219

6.3.2.2	De wisselwerking tussen het bestuursrecht en jeugdbeschermingsrecht	221
6.3.2.3	De toenemende regulering van 'ongewenst' gedrag en hybride rechtspleging	222
6.4	De interactie tussen juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering	224
6.4.1	Overgang van rechtsgebieden	224
6.4.2	Samenloop en cumulatie	226
6.4.2.1	Samenloop en cumulatie bij de aanpak van radicalisering: parlementaire stukken, rechtspraak en literatuur	227
6.4.2.2	Regulering op grond van Nederlandse wet- en regelgeving	231
6.4.2.3	Uitgangspunten uit de literatuur ten aanzien van samenloop en cumulatie	233
6.5	Tussenconclusie	238
7	DE INZET VAN JURIDISCHE INSTRUMENTEN BIJ DE AANPAK VAN RADICALISERING BIJ MINDERJARIGEN IN DE PRAKTIJK	241
7.1	Inleiding	241
7.2	Onderzoeksmethode	242
7.3	De invulling en afbakening van het begrip radicalisering	246
7.4	De inrichting en werkwijze van het casusoverleg	250
7.4.1	De inrichting van het casusoverleg	250
7.4.2	Informatiedeling	251
7.4.2.1	De bijzondere positie van informatie uit een strafrechtelijk onderzoek	255
7.4.3	Rol en invloed van de casuspartners	257
7.5	De besluitvorming over de aanpak van radicalisering in individuele gevallen	258
7.5.1	Besluitvorming door de weegploeg	259
7.5.2	Maatwerk als belangrijkste leidraad in de besluitvorming door het casusoverleg	261
7.5.3	Een pragmatische insteek bij de besluitvorming door het casusoverleg	264
7.6	De inzet van juridische instrumenten bij radicalisering in de praktijk	268
7.6.1	De inzet van het bestuursrecht	268
7.6.2	De inzet van het jeugdbeschermingsrecht	271
7.6.3	De inzet van het jeugdstrafrecht	275
7.7	De bescherming van de veiligheid van de samenleving en de ontwikkeling van minderjarigen als doelstellingen van	

de aanpak van radicalisering	278
7.8 Specifieke kenmerken van de aanpak van radicalisering bij minderjarigen	281
7.9 Reflectie op de bevindingen	285
 DEEL III ANALYSE EN CONCLUSIES	 291
8 ANALYSE EN CONCLUSIES	293
8.1 Inleiding	293
8.2 Het kinder- en mensenrechtenperspectief op de inzet van juridische instrumenten bij radicalisering	294
8.2.1 Een kinderrechtenconforme belangenafweging	296
8.2.2 Uitgangspunten voor de inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen	298
8.3 Analyse van het Nederlandse stelsel van de aanpak van radicalisering vanuit kinder- en mensenrechtenperspectief	300
8.3.1 De afwezigheid van een uniforme definitie en afbakening van radicalisering	301
8.3.2 De sterke nadruk op de bescherming van de veiligheid van de samenleving	304
8.3.3 De beperkte jeugdspecifieke aanpak van radicalisering	307
8.4 Analyse van de juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering vanuit kinder- en mensenrechtenperspectief	310
8.4.1 Juridische instrumenten bij de overheidsreactie op radicalisering en nagestreefde belangen	311
8.4.2 Juridische instrumenten bij de overheidsreactie op radicalisering in relatie tot fundamentele rechten en vrijheden	313
8.4.3 De interactie tussen juridische instrumenten in relatie tot fundamentele rechten en vrijheden	314
8.4.3.1 De noodzaak van een rechtsgebiedoverstijgende benadering van de rechtspositie van de minderjarige	316
8.5 Een besluitvormingsschema voor een kinderrenconforme inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering	319
8.6 Reflectie op het gepresenteerde besluitvormingsschema	323
8.7 Conclusie en overzicht van aanbevelingen	325
 LITERATUUR	 329
 OFFICIËLE PUBLICATIES	 357
 RECHTSPRAAK	 363

BIJLAGEN	369
Bijlage 1: Literatuuranalyse naar het concept radicalisering bij minderjarigen	369
Bijlage 2: Overzicht aangehaald onderzoek naar de aanpak van radicalisering in Nederland	375
Bijlage 3: Gehanteerde onderzoeksmethode praktijkonderzoek	378
Bijlage 4: Topiclijst interviews	380
Bijlage 5: Vignetten interviews	382
SAMENVATTING	385
SUMMARY	393
DANKWOORD	399
CURRICULUM VITAE	401

Lijst van afkortingen

AA	Ars Aequi
AB	AB Rechtspraak Bestuursrecht
ABRvS	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
AIVD	Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
art.	artikel
AVG	Algemene verordening gegevensbescherming
Awb	Algemene wet bestuursrecht
Bij	Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen
BSb	Boom Strafblad
BW	Burgerlijk Wetboek
DD	Delikt en Delinkwent
diss.	Dissertatie
ECLIC	EU and comparative law issues and challenges series
ECRM	Europese Commissie voor de Rechten van de Mens
EDPL	European Data Protection Law Review
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EU	Europese Unie
EVRM	Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden
FJR	Tijdschrift voor Familie- en Jeugdrecht
GBM	Gedragbeïnvloedende maatregel
Gst.	De Gemeentestem
Gw	Grondwet
IS	Islamitische Staat
IVBPR	Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten
IVRK	Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind
JICJ	Journal of International Criminal Justice
Jw	Jeugdwet
MvA	Memorie van antwoord
MvT	Memorie van toelichting
NbSr	Nieuwsbrief Strafrecht
NCTb	Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding
NCTV	Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid
NJB	Nederlands Juristenblad
NTB	Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht
NTS	Nederlands Tijdschrift voor Strafrecht
NTM/NJCM-bull.	Nederlands Tijdschrift voor de Mensenrechten
OM	Openbaar Ministerie

RMThemis	Rechtsgeleerd Magazijn Themis
Rv	Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering
Sancties	Sancties. Tijdschrift over straffen en maatregelen
Sr	Wetboek van Strafrecht
Stb.	Staatsblad
Sv	Wetboek van Strafvordering
TBS&H	Tijdschrift voor Bijzonder Strafrecht & Handhaving
TJK	Tijdschrift voor Jeugd en Kinderrechten
TMSv	Tijdschrift Modernisering Strafvordering
TPWS	Tijdschrift Praktijkwijzer Strafrecht
Trb.	Tractatenblad
Twbmt	Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorisme- bestrijding
UNCCT	United Nations Counter-Terrorism Centre
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
VN	Verenigde Naties
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VOG	Verklaring Omtrent het Gedrag

1.1 RADICALISERING BIJ MINDERJARIGEN IN NEDERLAND

In oktober 2021 heeft de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) gewezen op de betrokkenheid van ten minste een paar honderd ‘jonge tieners, adolescenten en jongvolwassenen’ tussen de twaalf en twintig jaar bij rechtsextremistische netwerken die een dreiging vormen voor de Nederlandse nationale veiligheid.¹ Ook is bekend dat in de periode tussen circa 2013 en 2017 minderjarigen zijn uitgereisd naar oorlogsgebied in Syrië of Irak om zich aan te sluiten bij de terroristische organisatie Islamitische Staat (IS), of daar een poging toe hebben gedaan.² Tot maart 2017 heeft de Raad voor de Kinderbescherming 81 aan jihadisme gerelateerde unieke kindzaken onderzocht, waarbij het om 46 minderjarigen in gezinsverband en 35 individuele minderjarigen ging.³ Ook uit openbare politiegegevens blijkt dat in ieder geval twintig minderjarigen zelfstandig zijn uitgereisd of hiertoe een poging hebben gedaan.⁴ Recentere gegevens van het Openbaar Ministerie (OM) en gepubliceerde rechtspraak laten bovendien zien dat in de afgelopen jaren diverse aanhoudingen en vervolgingen hebben plaatsgevonden van minderjarigen vanwege (het voorbereiden van) terroristische misdrijven.⁵ Hoewel daarbij geen eenduidige en algemeen erkende definitie van radicalisering is te geven (zie uitgebreid par. 1.5 en 1.8), wordt dit begrip door de Nederlandse nationale overheid kort gezegd omschreven als het proces van groeiende bereidheid om de uiterste consequentie uit een denkwijze te aanvaarden en die in (geweld)daden om te zetten.⁶

Bij signalen van radicalisering bij minderjarigen spelen gemeenten in Nederland een belangrijke rol; de aanpak van radicalisering krijgt in de eerste plaats lokaal vorm, waarbij deze lokale aanpak zich zowel op signalen van radicalisering bij minderjarigen, als (en: vooral) meerderjarigen richt.⁷ Hoewel er gezien deze ruimte tot gemeentelijke verschillen niet kan

1 NCTV 2021, p. 14-16. Zie ook NCTV 2023.

2 Zie ook Nationale Ombudsman 2017.

3 *Kamerstukken II* 2016/17, 29754, nr. 419, bijlage 1 ‘voortgangsrapportage integrale aanpak jihadisme’, p. 7. Zie voor cijfers buiten Nederland Cook & Vale 2018.

4 Landelijke Eenheid Politie 2019, p. 43-44.

5 Openbaar Ministerie 2023, p. 12-13. Zie voor buiten Nederland Simcox 2017.

6 Rijksoverheid 2016, p. 6.

7 Niet bekend is hoeveel minderjarigen in de lokale aanpak van radicalisering zijn opgenomen. Gemeenten hebben aangegeven geen inzicht in de omvang te willen geven om herleidbaarheid te voorkomen, zie *Kamerstukken II* 2022/23, 29754, nr. 681, p. 1.

worden gesproken van een eenduidige Nederlandse aanpak van radicalisering, hebben in de praktijk multidisciplinaire casusoverleggen zich ontwikkeld tot een kenmerkend aspect van het Nederlandse stelsel van de aanpak van radicalisering.⁸ De NCTV heeft in 2014 gemeenten die veel met radicalisering te maken hebben, geadviseerd een dergelijk multidisciplinair casusoverleg in te stellen dat zich over signalen van radicalisering buigt.⁹ De casusoverleggen zijn bovendien vanaf 2016 opgenomen in en onderdeel geworden van de nationale contraterrorismestrategie.¹⁰ Tijdens deze overleggen worden signalen van radicalisering besproken en wordt, na weging van de signalen, een op maat gemaakt plan van aanpak opgesteld met daarin interventies die worden ingezet om verdere radicalisering te voorkomen.¹¹ Het casusoverleg vormt daarmee de brug tussen het signaleren van radicalisering en het toepassen van interventies.¹² In september 2017 voerde 72 procent van de gemeenten (N=196) een vorm van een lokaal casusoverleg.¹³

Om deze bestaande praktijk van de multidisciplinaire casusoverleggen wettelijk te verankeren, heeft de wetgever in oktober 2022 een wetsvoorstel aan de Tweede Kamer aangeboden waarmee het casusoverleg van een wettelijke basis wordt voorzien: de 'Wet gegevensverwerking persoonsgerichte aanpak radicalisering en terroristische activiteiten'.¹⁴ Dit wetsvoorstel bevat een wettelijke taakstelling voor gemeenten¹⁵ om de afstemming van maatregelen die ten aanzien van een persoon 'die in verband kan worden gebracht met radicalisering of terroristische activiteiten' te bevorderen en daartoe zorg te dragen door het organiseren van een casusoverleg.¹⁶ Op grond van het wetsvoorstel worden naast de gemeente in ieder geval de politie, het OM, reclasseringsinstellingen en de Raad voor de Kinderbescherming aangemerkt als deelnemers aan een casusoverleg. Daarnaast biedt het wetsvoorstel ruimte per individuele casus die organisaties te laten

8 Zie ook Wittendorp e.a. 2017a, p. 57 en Douglas e.a. 2019, p. 9.

9 NCTV 2014, p. 14.

10 Rijksoverheid 2016 en Rijksoverheid 2022.

11 Rijksoverheid 2016, p. 14.

12 Inspectie Veiligheid en Justitie 2017, p. 30. Zie ook Kerstens 2017, p. 113-114.

13 Inspectie Veiligheid en Justitie 2017, p. 23-24. Voor dit onderzoek heeft de inspectie een vragenlijst uitgezet onder alle gemeenten in Nederland, 196 van de toentertijd 384 gemeenten hebben de vragenlijst ingevuld.

14 Wetsvoorstel 'Regels omtrent gegevensverwerking in de persoonsgerichte aanpak van radicalisering en terroristische activiteiten (Wet gegevensverwerking persoonsgerichte aanpak radicalisering en terroristische activiteiten)', *Kamerstukken II* 2022/23, 36225, nr. 2. Het wetsvoorstel is na afronding van dit onderzoek op 2 april 2024 door de Tweede Kamer aangenomen.

15 Specifieker '[d]e burgemeester van de gemeente van verblijf van een natuurlijke persoon of rechtspersoon', zie ook art. 1 sub b Wet gegevensverwerking persoonsgerichte aanpak radicalisering en terroristische activiteiten.

16 Art. 2 lid 1 Wet gegevensverwerking persoonsgerichte aanpak radicalisering en terroristische activiteiten.

deelnemen die een rol kunnen spelen bij de aanpak van radicalisering in het concrete geval.¹⁷

De interventies die naar aanleiding van signalen van radicalisering kunnen worden ingezet, kunnen zowel preventief als repressief van aard zijn en variëren in intensiteit, vorm en mate van dwang.¹⁸ Een groot deel van deze maatregelen wordt ingezet in een juridisch niet-gedwongen kader en is zorggerelateerd.¹⁹ Daarnaast kunnen diverse interventies worden ingezet die in een juridisch gedwongen kader worden opgelegd.²⁰ De inzet van deze juridische instrumenten staat in dit onderzoek centraal.

1.2 JURIDISCHE INSTRUMENTEN BIJ DE AANPAK VAN RADICALISERING BIJ MINDERJARIGEN

Nederlandse wet- en regelgeving biedt diverse juridische instrumenten om bij signalen van radicalisering bij minderjarigen in een juridisch gedwongen kader op te treden. De grondslag van dit gedwongen kader kan worden gevormd door meerdere rechtsgebieden, uiteenlopend van het strafrecht en bestuursrecht tot het jeugdbeschermingsrecht. De mogelijkheden die het strafrecht en bestuursrecht voor gedwongen overheidsinterventie bij de aanpak van radicalisering bieden, zijn daarbij sinds 2004 aanzienlijk uitgebreid.

De inzet van juridische instrumenten uit het strafrecht, bestuursrecht en jeugdbeschermingsrecht is gebonden aan de toepassingsvereisten die op grond van de Nederlandse wetgeving gelden voor de onderscheiden rechtsgebieden. Voor de toepassing van juridische instrumenten uit het strafrecht geldt in de eerste plaats dat deze alleen kunnen worden ingezet bij minderjarigen van twaalf jaar en ouder: minderjarigen onder de twaalf jaar vallen buiten het bereik van het strafrecht.²¹ Daarnaast geldt als belangrijke voorwaarde voor de toepassing van jeugdstrafrechtelijke instrumenten dat sprake dient te zijn van een strafbaar feit. Uitgangspunt daarbij is dat het hebben van radicale gedachten niet strafbaar is; radicalisering levert op zichzelf geen strafbaar feit op.²² Desondanks kent het Wetboek van Strafrecht strafbepalingen die aan radicalisering raken (onder meer voorbereidingshandelingen voor terrorisme, opruiing of groepsbelediging, zie uitgebreid par. 5.2.1). Wordt een minderjarige van twaalf jaar of ouder

17 Art. 3 lid 3 Wet gegevensverwerking persoonsgerichte aanpak radicalisering en terroristische activiteiten.

18 Ministerie van Veiligheid en Justitie, NCTV & Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2014, p. 25.

19 Inspectie Veiligheid en Justitie 2017, p. 31-35 en Noordegraaf e.a. 2016, p. 159-160. Zie ook Dijkstra, *NTM/NJCM-bull.* 2018/39, p. 496, voor een (kritische) beschouwing van de vrijwilligheid van interventies.

20 Zie ook *Kamerstukken II* 2022/23, 36225, nr. 3, p. 4.

21 Art. 486 Sv en 77a Sr.

22 Zie ook Van de Weert & Eijkman 2018, p. 11 en 14-15 en Van den Bos 2019, p. 14-16.

ten aanzien van een dergelijk strafbaar feit verdacht of veroordeeld, dan kunnen op grond van het Wetboek van Strafrecht (Sr) en het Wetboek van Strafvordering (Sv) uiteenlopende juridische instrumenten worden ingezet, waaronder een contactverbod, meldplicht, locatieverbod, internetverbod of vrijheidsbeneming. Daarnaast kunnen onder meer jeugdreclasseringstoezicht, behandelingsverplichtingen, gedragsinterventies of de verplichting om gesprekken te voeren met een deskundige op het gebied van geloofs-overtuiging worden opgelegd.²³

Naast het jeugdstrafrecht biedt het bestuursrecht in toenemende mate instrumenten om in een juridisch gedwongen kader te interveniëren bij signalen van radicalisering. Op grond van de bestuursrechtelijke Paspoortwet²⁴ bestaat de mogelijkheid een paspoortmaatregel op te leggen. Hierdoor wordt het mogelijk een aangevraagd paspoort te weigeren of een paspoort dat reeds is verstrekt, vervallen te verklaren indien het gegronde vermoeden bestaat dat iemand in het buitenland handelingen zal verrichten die een bedreiging vormen voor kort gezegd de (nationale) veiligheid.²⁵ Daarnaast biedt het bestuursrecht op grond van de Sanctieregeling terrorisme 2007-II²⁶ de mogelijkheid een bevroeringsmaatregel in te zetten waarbij alle middelen die aan een persoon toebehoren, worden bevroren en het voor anderen strafbaar is financiële middelen aan diegene beschikbaar te stellen.²⁷ Het bestuursrechtelijk instrumentarium is bovendien sinds maart 2017 uitgebreid met de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding (Twbmt).²⁸ Deze wet maakt het mogelijk preventief vrijheidsbeperkende maatregelen op te leggen met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid. Onder deze bestuursrechtelijke instrumenten vallen een meldplicht, gebiedsverbod, contactverbod en uitreisverbod (dat wil zeggen een verbod het Schengengebied te verlaten), die worden opgelegd door de Minister van Justitie en Veiligheid.²⁹ Ten aanzien van de toepassingscriteria van de bestuursrechtelijke instrumenten geldt dat – in tegenstelling tot bij de jeugdstrafrechtelijke instrumenten – geen leeftijds-

23 Art. 493 Sv jo. 2:6 lid 1 Besluit tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen en art. 77z jo. 77aa Sr. Zie onder meer ook Hof 's-Hertogenbosch 26 november 2018, ECLI:NL:GHSHE:2018:4868 en Rb. Limburg 16 augustus 2016, ECLI:NL:RBLIM:2016:7141.

24 Rijkswet van 26 september 1991, houdende het stellen van regelen betreffende de verstrekking van reisdocumenten, *Stb.* 1991, 498.

25 Art. 23 Paspoortwet. Zie ook Staring, De Wit & Nummerdor, *NTM/NJCM-bull.* 2014, par. 8.

26 Regeling van de Minister van Buitenlandse Zaken in overeenstemming met de Minister van Financiën van 18 december 2007, nr. DJZ/BR/1222-07, houdende beperkende maatregelen met het oog op de strijd tegen het terrorisme (Sanctieregeling terrorisme 2007-II), *Stcrt.* 2007, 248.

27 Art. 2 Sanctieregeling terrorisme 2007-II.

28 Wet van 10 februari 2017, houdende tijdelijke regels inzake het opleggen van vrijheidsbeperkende maatregelen aan personen die een gevaar vormen voor de nationale veiligheid of die voornemens zijn zich aan te sluiten bij terroristische strijdgroepen en inzake het weigeren en intrekken van beschikkingen bij ernstig gevaar voor gebruik ervan voor terroristische activiteiten, *Stb.* 2017, 51.

29 Art. 2 en 3 Twbmt.

grenzen of -beperkingen worden gesteld, waardoor deze zich niet specifiek op minderjarigen richten, maar de maatregelen wel ten aanzien van hen kunnen worden ingezet.

Kenmerkend voor de inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen is dat tot slot ook juridische instrumenten uit het jeugdbeschermingsrecht kunnen worden toegepast. Op grond van het Burgerlijk Wetboek (BW) kunnen kinderschermingsmaatregelen worden opgelegd aan een minderjarige bij wie radicaliseringsproblematiek zodanig is dat het als een ernstige bedreiging voor de ontwikkeling kan worden beschouwd. Deze maatregelen betreffen in de eerste plaats een ondertoezichtstelling, al dan niet gecombineerd met een machtiging uithuisplaatsing.³⁰ Daarnaast kan een minderjarige op grond van het jeugdbeschermingsrecht in een gesloten accommodatie voor jeugdhulp worden geplaatst, bijvoorbeeld bij de acute dreiging dat de minderjarige wil uitreizen naar oorlogsgebied.³¹

Het jeugdstrafrecht, bestuursrecht en jeugdbeschermingsrecht bieden zodoende ieder een grondslag voor het inzetten van juridische instrumenten bij de overheidsreactie op signalen van radicalisering bij minderjarigen, waarbij de juridische instrumenten in de context van de onderscheiden rechtsgebieden moeten worden geplaatst. De juridische instrumenten hebben daarbij gemeen dat ze in vergaande mate interveniëren in het persoonlijke leven van de minderjarige en hierbij, elk op een andere manier, inbreuk maken op fundamentele rechten en vrijheden zoals gewaarborgd in internationale kinder- en mensenrechtenverdragen.

1.3 JURIDISCHE INSTRUMENTEN BIJ DE AANPAK VAN RADICALISERING EN INTERNATIONALE KINDER- EN MENSENRECHTEN

Juridische instrumenten die bij de aanpak van radicalisering op grond van het jeugdstrafrecht, bestuursrecht en jeugdbeschermingsrecht kunnen worden ingezet, raken direct aan fundamentele rechten en vrijheden van de minderjarige die de Nederlandse overheid op grond van Europese en internationale verdragen dient te respecteren. De voornaamste rechtsbronnen waarin deze kinder- en mensenrechten zijn gewaarborgd, worden gevormd door het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM)³² van de Raad van Europa en, op het niveau van de Verenigde Naties (VN), het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR)³³ en het Internationaal Verdrag

30 Art. 1:255 jo. 1:265b BW.

31 Art. 6.1.2 Jw. Zie ook De Jong-de Kruijf, AA 2014.

32 Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, Rome, 4 november 1950, *Trb.* 1951, 154.

33 Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, New York, 16 december 1966, *Trb.* 1978, 177.

inzake de Rechten van het Kind (IVRK).³⁴ Deze internationale kinder- en mensenrechtenverdragen bevatten voor minderjarigen belangrijke rechten en vrijheden die bescherming bieden tegen onrechtmatig overheidsingrijpen bij de aanpak van radicalisering.

Uitgangspunt hierbij is dat minderjarigen recht hebben op vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst (art. 9 EVRM, 18 IVBPR en 14 IVRK) en vrijheid van meningsuiting (art. 10 EVRM, 19 IVBPR en 13 IVRK). Juridische instrumenten die bij de aanpak van radicalisering worden ingezet, raken in de kern aan deze uitingsvrijheden. Daarnaast kunnen uit kinderen mensenrechtenverdragen diverse andere fundamentele rechten en vrijheden worden ontleend die door de inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering mogelijk worden beperkt. Juridische instrumenten als een civielrechtelijke kindbeschermingsmaatregel, een strafrechtelijk of bestuursrechtelijk contactverbod, gebiedsverbod, uitreisverbod of meldplicht, of de toepassing van vrijheidsbeneming, raken immers ook direct aan het recht van minderjarigen op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven (art. 8 EVRM, 17 IVBPR en 16 IVRK), de vrijheid van verplaatsing (art. 2 van het Vierde Protocol bij het EVRM³⁵ en 12 IVBPR) of het recht op persoonlijke vrijheid (art. 5 EVRM, 9 IVBPR en 37 sub b IVRK). Tot slot biedt ook het verbod van foltering en onmenselijke behandeling of bestraffing bij de aanpak van radicalisering – als verlengde van terrorismebestrijding – fundamentele waarborgen tegen vergaande vormen van overheidsingrijpen (art. 3 EVRM, 7 IVBPR en 37 sub a IVRK). Bij de toepassing van juridische instrumenten als reactie op signalen van radicalisering moet de overheid zich zodoende houden aan de voorwaarden en grenzen die uit deze fundamentele rechten en vrijheden voortvloeien.

Ten aanzien van de juridische instrumenten die bij de aanpak van radicalisering kunnen worden ingezet, is de bescherming van fundamentele rechten en vrijheden in algemene zin (niet specifiek bij minderjarigen) in de wetenschappelijke literatuur herhaaldelijk onderwerp van discussie geweest. In de kern zien deze discussies op de relatie tussen de bescherming van de individuele fundamentele rechten en vrijheden en de noodzaak de veiligheid van de samenleving in de context van terrorismebestrijding en de aanpak van radicalisering te waarborgen. Daarbij wordt door diverse auteurs gewezen op een toenemende druk op de individuele fundamentele rechten en vrijheden.³⁶

In het bijzonder in het kader van het strafrecht zijn de toegenomen mogelijkheden tot vroegtijdig strafrechtelijk ingrijpen om veiligheidsrisico's

34 Verdrag inzake de rechten van het kind, New York, 20 november 1989, *Trb.* 1990, 170.

35 Vierde Protocol bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, tot het waarborgen van bepaalde rechten en vrijheden die niet reeds in het Verdrag en in het eerste Protocol daarbij zijn opgenomen, Straatsburg, 16 september 1963, *Trb.* 1964, 15.

36 Zie onder meer Kwakman 2013, p. 10 en Dijkstra, *NTM/NJCM-bull.* 2018/39, p. 494. Zie ook Van den Bos 2019, p. 306-307.

in de context van terrorisme te verminderen in relatie tot de bescherming van individuele rechten en vrijheden frequent aan de orde gesteld.³⁷ Van der Woude stelt bijvoorbeeld dat zeker in het kader van terrorismebestrijding veiligheid en het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer dikwijls op gespannen voet met elkaar staan, 'terwijl een evenwicht tussen beide waarden juist gewenst is.'³⁸ Prakken stelt bovendien dat in het kader van de uitbreiding van het strafrecht met het oog op terrorismebestrijding een klimaat is ontstaan waarin 'de politiek zich veel inbreuken op fundamentele rechten meent te kunnen permitteren.'³⁹ In het verlengde van deze kritiek zijn door diverse auteurs in het licht van de bescherming van fundamentele rechten en vrijheden vragen gesteld bij de – toenemende – mogelijkheid tot toepassing van het bestuursrecht ter bescherming van de veiligheid van de samenleving.⁴⁰

In deze discussies in de rechtswetenschappelijke literatuur over de toegenomen druk op fundamentele rechten en vrijheden als gevolg van de diverse juridische instrumenten die bij de aanpak van radicalisering kunnen worden ingezet, is de bijzondere positie van minderjarigen en de inzet van het jeugdbeschermingsrecht tot dusverre grotendeels onderbelicht gebleven.⁴¹ Wel zijn op nationaal en internationaal niveau zorgen geuit over de bescherming van de fundamentele rechten en vrijheden van minderjarigen bij de overheidsreactie op signalen van radicalisering. Op nationaal niveau heeft de Kinderombudsman zich in 2015 uitgesproken over de positie van minderjarigen bij de Nederlandse aanpak van radicalisering. De Kinderombudsman stelt dat in overheidsbeleid met betrekking tot deze aanpak repressie en een veiligheidsperspectief leidend zijn en hierbij onvoldoende aandacht is voor de gevolgen van maatregelen voor de rechten van individuele minderjarigen. Door de Kinderombudsman is dan ook opgeroepen in nationaal beleid ten aanzien van de aanpak van radicalisering kinderrechten een expliciete plaats te geven waarbij bovendien wordt gesteld dat dit beleid onderscheid moet maken tussen minderjarigen en meerderjarigen '[n]et zoals we apart jeugdstafrecht hebben voor jonge criminelen'.⁴²

Ook op internationaal niveau is gewezen op het belang van de bescherming van fundamentele rechten en vrijheden van minderjarigen bij de overheidsreactie op signalen van radicalisering. Het Comité voor de Rechten van het Kind van de VN (hierna: Kinderrechtencomité) heeft in 2019 aandacht besteed aan de positie van minderjarigen die kort gezegd in verband worden gebracht met terroristische organisaties. Het Kinderrech-

37 Zie voor deze discussies ook Borgers 2007.

38 Van der Woude, *Strafblad* 2009, p. 163-164.

39 Prakken, *NJB* 2004, p. 2339.

40 Onder meer Kuijer 2005, p. 15-17, Albers & Schlössels, *NJB* 2006, p. 2522-2530, De Roos 2005, p. 137-139 en Brouwer & Schilder, *Strafblad* 2016/43.

41 Zie voor de inzet van het jeugdbeschermingsrecht De Jong-de Kruijf, *AA* 2014, Stoel-draaijers e.a. 2023 en Van Spaendonck, *Utrecht Law Review* 2016.

42 Kinderombudsman 2015. Zie in dit verband ook Verwey-Jonker Instituut 2023.

tencomité uit hierbij zorgen over de bestraffende benadering die sommige verdragsstaten ten aanzien van deze minderjarigen hanteren:

'The authorities of States parties face a number of challenges when dealing with these children. Some States parties have adopted a punitive approach with no or limited consideration of children's rights, resulting in lasting consequences for the development of the child and having a negative impact on the opportunities for social reintegration, which in turn may have serious consequences for the broader society.'⁴³

Daarnaast wordt door het Kinderrechtencomité naar voren gebracht dat minderjarigen die in strijd met internationaal recht zijn gerekruteerd door een terroristische groep en ervan worden beschuldigd tijdens een gewapend conflict misdrijven te hebben gepleegd, in de eerste plaats als slachtoffers moeten worden behandeld.⁴⁴

De zorgen van de Kinderombudsman en het Kinderrechtencomité komen er aldus in de kern op neer dat de bijzondere positie van minderjarigen en hun fundamentele rechten en vrijheden onvoldoende tot uitdrukking komen bij de aanpak van radicalisering. De bijzondere rechtspositie van minderjarigen en de mogelijkheid ook juridische instrumenten uit het jeugdbeschermingsrecht in te zetten, maakt deze specifieke leeftijds-categorie daarbij in het bijzonder kwetsbaar voor grondrechtenbeperkend overheidsoptreden.

1.3.1 Een jeugdspecifieke benadering: de bescherming van de ontwikkeling van minderjarigen

Internationale kinder- en mensenrechten bieden minderjarigen echter niet alleen waarborgen tegen overheidsingrijpen bij de aanpak van radicalisering. Kinder- en mensenrechten geven tegelijkertijd uitdrukking aan een noodzaak tot bijzondere bescherming van het welzijn en de ontwikkeling van minderjarigen vanwege hun leeftijd en rijpheid. Aan een kinder-rechtenperspectief ligt dan ook een veronderstelde kwetsbaarheid ten grondslag, wat meebrengt dat minderjarigen specifieke rechten hebben met als doel ze te beschermen.⁴⁵ In het bijzonder het IVRK kent minderjarigen dan ook zowel klassieke vrijheidsrechten toe, die in algemene zin eveneens zijn opgenomen in het EVRM en IVBPR, als rechten die de bescherming

43 Kinderrechtencomité 2019, par. 99. Zie ook Verenigde Naties, *Report of the Independent Expert leading the United Nations global study on children deprived of liberty* (11 juli 2019), UN Doc A/74/136, par. 72-78 en CRIN 2018.

44 Kinderrechtencomité 2019, par. 100.

45 Zie ook Tobin, *Nordic Journal of International Law* 2015 waarin wordt betoogd dat kwetsbaarheid niet uniek is voor minderjarigen, maar dat zij bijzondere kwetsbaarheden ervaren ten opzichte van meerderjarigen.

van minderjarigen vooropstellen.⁴⁶ Een centrale bepaling in dit verband is artikel 3 lid 2 IVRK waarin, kort gezegd, is bepaald dat verdragsstaten minderjarigen moeten verzekeren van de bescherming en zorg die nodig zijn voor hun welzijn. In het verlengde hiervan is in artikel 19 de bescherming van minderjarigen tegen alle vormen van (geestelijk of lichamelijk) geweld opgenomen. Daarnaast wordt minderjarigen in het IVRK en het facultatief protocol inzake de betrokkenheid van kinderen bij gewapende conflicten specifieke bescherming in de context van gewapende groeperingen geboden.⁴⁷ Het Kinderrechtencomité beschouwt radicalisering daarbij nadrukkelijk als risico voor minderjarigen – in het bijzonder adolescenten – in de ontwikkeling naar volwassenheid.⁴⁸

Het IVRK geeft daarmee uitdrukking aan verschillende benaderingen die in de literatuur zijn onderscheiden ten opzichte van minderjarigen en hun rechten, namelijk een visie waarin welzijn, bescherming, zorg en de gezonde ontwikkeling van minderjarigen – zoals beoordeeld door volwassenen – uitgangspunt zijn en een benadering waarin zelfbeschikking en autonomie van minderjarigen centraal staan.⁴⁹ Freeman stelt in dit kader dat het serieus nemen van kinderrechten ‘requires us to take seriously both protection of children and recognition of their autonomy.’⁵⁰ Ook Lansdown karakteriseert de verhouding tussen autonomie en bescherming als een van de meest fundamentele uitdagingen in een kinderrechtencontext:

‘One of the most fundamental challenges posed by the Convention on the Rights of the Child is the need to balance children’s rights to adequate and appropriate protection with their right to participate in and take responsibility for the exercise of those decisions and actions they are competent to take for themselves.’⁵¹

Deze balans tussen het waarborgen van autonomie en de bescherming van de ontwikkeling van minderjarigen is van directe invloed op de rol van de overheid bij signalen van radicalisering. Waar minderjarigen belang hebben bij een ongestoorde uitoefening van fundamentele rechten en vrijheden en daarmee de bescherming van hun autonomie en zelfbeschikking, hebben zij tegelijkertijd vanwege hun bijzondere kwetsbaarheid belang bij de bescherming van hun ontwikkeling.

46 Zie ook Forder 2013, p. 13-15. Zie in dit verband ook art. 24 lid 1 IVBPR.

47 Art. 38 lid 2 IVRK en art. 4 Facultatief Protocol bij het Verdrag inzake de rechten van het kind inzake de betrokkenheid van kinderen bij gewapende conflicten (Facultatief Protocol bij het Verdrag inzake de rechten van het kind inzake de betrokkenheid van kinderen bij gewapende conflicten, New York, 25 mei 2000, *Trb.* 2001, 36 en *Trb.* 2001, 131).

48 Kinderrechtencomité 2016, par. 12, 29, 48 en 81-82.

49 Zie onder meer Freeman 1992a, Freeman 1992b, Hanson 2012 en King 1981.

50 Freeman 1992b, p. 37.

51 Lansdown 2005, p. 32.

1.4 PROBLEEMSTELLING

De duale benadering die in internationale kinder- en mensenrechten ligt besloten, waarin zowel wordt uitgegaan van de uitoefening van autonomie en klassieke vrijheidsrechten door de minderjarige als de bescherming van de ontwikkeling, zorgt ervoor dat overheidsoptreden in reactie op signalen van radicalisering bij minderjarigen bijzonder complex is. Bij de inzet van juridische instrumenten dient immers een balans te worden gevonden tussen de uiteenlopende individuele belangen van de minderjarige. Daarnaast kunnen de individuele belangen van de minderjarige conflicteren met de bescherming van de veiligheid van de samenleving. Vergaande interventies die noodzakelijk kunnen zijn met het oog op de bescherming van de veiligheid van de samenleving zijn niet noodzakelijkerwijs in het belang van de betrokken minderjarige. Als daarentegen aan de belangen van de minderjarige het meeste gewicht wordt toegekend bij de overheidsreactie op signalen van radicalisering, bestaat het risico dat het belang van de veiligheid van samenleving uit het oog wordt verloren.

Hoe aan deze verhouding tussen de ongestoorde uitoefening van fundamentele rechten en vrijheden, de bescherming van de ontwikkeling van de minderjarige en de bescherming van de veiligheid van de samenleving op grond van internationale kinder- en mensenrechten uitdrukking moet worden gegeven bij de overheidsreactie op radicalisering is tot nu toe niet onderzocht. Daarbij lijkt de keuze voor een bepaald juridisch instrument dat bij de aanpak van radicalisering wordt ingezet, en daarmee de keuze voor een bepaald rechtsgebied (jeugdstrafrecht, bestuursrecht of jeugdbeschermingsrecht), een belangrijke invloed te hebben op hoe aan deze verhouding op nationaal niveau wordt tegemoetgekomen. Het rechtsgebied waarin een juridisch instrument een wettelijke grondslag heeft, heeft immers gevolgen voor onder meer de rechtspositie van de minderjarige en de belangen die met overheidsoptreden worden nagestreefd. Diepgaand juridisch onderzoek naar de juridische instrumenten uit het jeugdstrafrecht, bestuursrecht en jeugdbeschermingsrecht, en de gronden op basis waarvan wordt besloten welk instrument wanneer wordt ingezet bij de overheidsreactie op signalen van radicalisering, is dan ook noodzakelijk.

1.5 RADICALISERING BIJ MINDERJARIGEN VANUIT MULTIDISCIPLINAIR PERSPECTIEF

Het onderhavige onderzoek moet worden geplaatst tegen de achtergrond van een onderzoeksveld dat volop in beweging is.⁵² In verschillende wetenschappelijke disciplines wordt onderzoek gedaan dat zich richt op radicalisering, al dan niet toegesneden op de specifieke leeftijdscategorie

52 Zie ook De Graaf, *Justitiële verkenningen* 2017.

minderjarigen. Om het onderhavige (rechtswetenschappelijke) onderzoek en de bijbehorende onderzoeksvraag te duiden, is een analyse van de literatuur ten aanzien van het concept radicalisering bij minderjarigen in andere disciplines dan ook noodzakelijk. Voor deze paragraaf is daarom een verkennende literatuuranalyse uitgevoerd. Een beschrijving van de methode van deze literatuuranalyse is opgenomen in bijlage 1 bij dit onderzoek, dat in samenhang met deze paragraaf moet worden gelezen.⁵³

De analyse van de literatuur gericht op radicalisering en minderjarigen laat een breed scala aan onderzoek zien (zie ook bijlage 1 voor het overzicht van geselecteerde studies). De bestudeerde onderzoeken richten zich daarbij op één of meerdere vormen van radicalisering, met name radicalisering in de context van jihadisme, extreemrechts, extreemlinks en wat wordt gevat onder *single issue* bewegingen (zoals radicalisering in het kader van dierenwelzijn).⁵⁴ Hoewel de uitgevoerde analyse geen volledig beeld van het onderzoek naar radicalisering bij minderjarigen kan opleveren, blijkt dat onderzoek naar dit thema zich ten eerste richt op het bestuderen van risicofactoren voor radicalisering. In deze studies worden uiteenlopende verklaringen voor radicalisering bij minderjarigen belicht en wordt het verband tussen radicalisering en diverse factoren bestudeerd.⁵⁵ Uit de geanalyseerde literatuur blijkt hierbij heel duidelijk dat niet één verklaring voor radicalisering bij minderjarigen is te geven, maar dat het ontstaan van radicalisering een complexe wisselwerking van een veelheid aan factoren betreft.

Radicalisering bij minderjarigen wordt in de bestudeerde onderzoeken daarbij in de regel gekarakteriseerd als een proces.⁵⁶ Onderzoek naar radicalisering bij minderjarigen richt zich ten tweede dan ook op het beschrijven van dit proces. Verschillende auteurs stellen hierbij voorop dat er ten aanzien van het concept radicalisering geen consensus bestaat.⁵⁷ Zo benadrukken Borum en Patterson dat het bestuderen en conceptualiseren van radicalisering gepaard gaat met een grote mate van complexiteit en onzekerheid.⁵⁸ Deze auteurs beschrijven radicalisering bijvoorbeeld als ‘the array of processes by which people come to adopt beliefs that not only justify violence but compel it, and how they progress – or not – from thinking

53 Met dank aan Niels Weytens en Yara Vermeer voor hun bijdrage aan de literatuuranalyse.

54 In verschillende onderzoeken wordt erop gewezen dat processen van radicalisering parallelle ontwikkelingen vertonen ongeacht de vorm, zie onder meer Sieckelinck e.a., *Studies in Conflict & Terrorism* 2019, p. 665, Nivette e.a., *Journal of Quantitative Criminology* 2022, p. 951 en Carlsson e.a., *The British Journal of Criminology* 2020, p. 75 en 89.

55 Zie de systematische literatuurstudie van Campelo e.a., *European Psychiatry* 2018 en een meta-analyse van Emmelkamp e.a., *Aggression and Violent Behavior* 2020.

56 Emmelkamp e.a., *Aggression and Violent Behavior* 2020, p. 1. Zie ook Van der Valk & Wagenaar 2010, p. 58-72.

57 Onder meer Sieckelinck e.a., *Studies in Conflict & Terrorism* 2019, p. 662, Emmelkamp e.a., *Aggression and Violent Behavior* 2020, p. 12 en Verkuyten, *European Psychologist* 2018, p. 21-22.

58 Borum & Patterson, *Journal of the American Academy of Child & Adolescent Psychiatry* 2019, p. 1147.

to action.⁵⁹ In het verlengde van deze omschrijving, stellen Sieckelinck en anderen dat radicalisering door velen wordt gezien als het proces waardoor een persoon in toenemende mate haatdragend wordt ten opzichte van een deel van de samenleving en iedereen die de status quo verdedigt.⁶⁰

De verhouding tussen het proces van radicalisering en de bijzondere leeftijdscategorie van minderjarigen wordt daarbij in diverse onderzoeken belicht. Hoewel de exacte doelgroep waarop onderzoek zich richt, verschilt – onder meer jeugdigen, jongeren en adolescenten, al dan niet in combinatie met jongvolwassenen (zie ook bijlage 1) – komt uit de literatuur naar voren dat minderjarigen als bijzonder kwetsbaar voor radicalisering worden aangemerkt.⁶¹ Daarbij wordt gewezen op de identiteitsontwikkeling en het zoeken naar betekenis als onderdeel van het ontwikkelingsproces van minderjarigen.⁶² Ook wordt in de literatuur aangeduid dat minderjarigen in algemene zin risicovoller gedrag vertonen dan (oudere) volwassenen en minder goed in staat zijn weerstand te bieden aan impulsen.⁶³

Ten aanzien van het proces van radicalisering blijkt dat in de literatuur verschillende perspectieven en percepties worden gehanteerd om dit proces te karakteriseren. Onderzoek naar radicalisering bij minderjarigen ziet ten derde dan ook op de interpretatie van dit concept (zie voor uiteenlopende gehanteerde definities van radicalisering bijlage 1). Radicalisering bij minderjarigen wordt in de literatuur veelal, expliciet of meer impliciet, in verband gebracht met extremisme en potentieel terrorisme. Zo beschouwen Oruc en Obradovic radicalisering als het proces ‘by which a person comes to support terrorism and forms of extremism leading to terrorism’.⁶⁴ In de literatuur wordt daarbij veelal verwezen naar percepties van radicalisering die in algemene literatuur – niet specifiek gericht op minderjarigen – tot uitdrukking komen. Vaak aangehaalde modellen zijn bijvoorbeeld ‘The Staircase to Terrorism’ van Moghaddam en het zogenoemde piramide-model van McCauley en Moskalenko, aan de hand waarvan radicalisering

59 Borum & Patterson, *Journal of the American Academy of Child & Adolescent Psychiatry* 2019, p. 1142.

60 Sieckelinck e.a., *Studies in Conflict & Terrorism* 2019, p. 662.

61 Onder meer Koehler, *The Journal of Forensic Psychiatry & Psychology* 2020, p. 455-456, Oruc & Obradovic, *Economic Research-Ekonomska Istraživanja* 2020, p. 2560, Carlsson e.a., *The British Journal of Criminology* 2020, p. 74 en Nivette e.a., *Journal of Quantitative Criminology* 2022, p. 950 en 969.

62 Borum & Patterson, *Journal of the American Academy of Child & Adolescent Psychiatry* 2019, p. 1143. Zie ook Carlsson e.a., *The British Journal of Criminology* 2020, p. 76-77, Nivette e.a., *Journal of Quantitative Criminology* 2022, p. 950, Campelo e.a., *European Psychiatry* 2018, p. 8-9 en Van der Valk & Wagenaar 2010, p. 52.

63 Onder meer Koehler, *The Journal of Forensic Psychiatry & Psychology* 2020, p. 458, Oruc & Obradovic, *Economic Research-Ekonomska Istraživanja* 2020, p. 2560 en Campelo e.a., *European Psychiatry* 2018, p. 7-8.

64 Oruc & Obradovic, *Economic Research-Ekonomska Istraživanja* 2020, p. 2562. Zie ook Nivette e.a., *Journal of Quantitative Criminology* 2022, p. 950-951 en Schils & Verhage, *International Journal of Conflict and Violence* 2017, p. 2.

wordt gezien als stapsgewijs proces naar terrorisme, waarbij elke 'trede' of elk 'niveau' van het proces door steeds minder individuen wordt bereikt.⁶⁵

In de literatuur is daarnaast een duidelijk andere perceptie ten opzichte van het concept radicalisering bij minderjarigen zichtbaar: radicalisering moet volgens verschillende auteurs niet (alleen) vanuit een veiligheids-perspectief worden bekeken, maar moet worden beschreven vanuit het perspectief van de opvoeding en ontwikkeling van de minderjarige. Deze opvatting ligt bijvoorbeeld ten grondslag aan een studie van Sieckelinck en anderen, waarin het radicaliseringsproces bij minderjarigen wordt gekarakteriseerd als een 'a journey marked by a sequence of troubled social-emotional transitions from childhood to adulthood'.⁶⁶ De definitie van radicalisering die volgens deze auteurs moet worden gehanteerd, bevat een duidelijk pedagogisch element: van radicalisering is sprake wanneer een minderjarige politieke of religieuze idealen ontwikkelt die zo fundamenteel afwijken van de verwachtingen van de opvoedingsomgeving of de gevestigde instituties dat de opvoedingsrelatie op het spel komt te staan.⁶⁷ In het verlengde hiervan wordt in een studie van Van San, Sieckelinck en De Winter als uitgangspunt genomen dat de ontwikkeling van extreme idealen plaatsvindt in een sociaalpedagogische context, binnen of buiten het zicht van ouders, leerkrachten en andere opvoeders. Vanuit dit pedagogische perspectief dienen extreme idealen bij minderjarigen volgens deze auteurs niet direct te worden gezien als afwijkend of gevaarlijk, zolang sprake is van een systeem van 'pedagogische *checks and balances*' (opvoeders die het nodige tegengewicht bieden en waar nodig grenzen stellen). Radicalisering moet volgens dit onderzoek dan ook worden begrepen als een proces van 'op drift rakende idealen'.⁶⁸

Een multidisciplinaire analyse van literatuur laat zodoende zien dat een grote diversiteit aan gehanteerde invalshoeken en wetenschappelijke inzichten meebrengt dat geen eenduidig begrip van het concept radicalisering bij minderjarigen is af te leiden. Desondanks benadrukken deze studies het belang van onderzoek naar radicalisering bij de specifieke leeftijdscategorie minderjarigen. Daarnaast raken de uiteenlopende percepties die in niet-juridisch onderzoek worden gehanteerd ten aanzien van radicalisering bij minderjarigen (van een veiligheidsperspectief tot een ontwikkelingsperspectief) aan de diverse belangen die bij de aanpak van radicalisering op grond van een internationaal kinder- en mensenrechtenperspectief bescherming verdienen. Juridisch onderzoek naar de overheidsreactie op

65 Moghaddam, *American Psychologist* 2005 en McCauley & Moskalenko, *Terrorism and Political Violence* 2008. Zie in het verlengde hiervan ook het in de literatuur vaak aangehaalde model van Doosje e.a., *Current Opinion in Psychology* 2016 en Kruglanski e.a., *Advances in Political Psychology* 2014. Zie voor een overzicht van modellen en verklaringen van radicalisering in de algemene literatuur Christmann 2012, Dalgaard-Nielsen, *Studies in Conflict & Terrorism* 2010, Borum, *Journal of Strategic Security* 2011 en Schmid 2013.

66 Sieckelinck e.a., *Studies in Conflict & Terrorism* 2019, p. 674.

67 Sieckelinck e.a., *Studies in Conflict & Terrorism* 2019, p. 662-663.

68 Van San, Sieckelinck & De Winter, *Ethics and Education* 2013, p. 277 en 288.

radicalisering bij minderjarigen en de belangen die daarbij worden nagestreefd, is aldus vereist.

1.6 ONDERZOEKSVRAGEN EN DOEL VAN HET ONDERZOEK

Gezien de hiervoor geschetste probleemstelling staat in dit onderzoek de volgende onderzoeksvraag centraal:

Hoe verhoudt de Nederlandse wet- en regelgeving en het beleid inzake de inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen, en de toepassing hiervan in de praktijk, zich tot een internationaal kinder- en mensenrechtenperspectief en de belangen die daarin kunnen worden onderscheiden? Kan overeenstemming met het internationale kinder- en mensenrechtenperspectief worden versterkt, en zo ja, op welke wijze?

Het onderzoek richt zich bij de bestudering van de Nederlandse wet- en regelgeving, het beleid en de praktijk daarbij zowel op het jeugdstrafrecht, bestuursrecht als jeugdbeschermingsrecht. Aangezien al deze rechtsgebieden juridische instrumenten bieden die gedwongen overheidsingrijpen bij de aanpak van radicalisering mogelijk maken en kan worden betoogd dat overeenstemming met een internationaal kinder- en mensenrechtenperspectief zodoende niet slechts afhankelijk is van de mogelijkheid tot grondrechtenbeperkend overheidsoptreden in één rechtsgebied, worden de drie rechtsgebieden in dit onderzoek in samenhang geanalyseerd.⁶⁹

Om de centrale onderzoeksvraag te beantwoorden, worden in dit onderzoek vijf deelvragen behandeld:

1. *Welke fundamentele rechten, vrijheden en belangen kunnen, beschouwd vanuit een internationaal kinder- en mensenrechtenperspectief, worden onderscheiden bij de inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen en hoe verhouden deze zich tot elkaar?*
2. *Hoe is de aanpak van radicalisering bij minderjarigen in Nederland in wetgeving en beleid vormgegeven en welke juridische instrumenten bieden het jeugdstrafrecht, bestuursrecht en jeugdbeschermingsrecht in dit kader; hoe zijn deze instrumenten gereguleerd en welke belangen worden hiermee nagestreefd?*
3. *Hoe verhouden de juridische instrumenten uit het jeugdstrafrecht, bestuursrecht en jeugdbeschermingsrecht die bij de overheidsreactie op radicalisering kunnen worden ingezet zich tot elkaar; in hoeverre worden interacties gereguleerd?*

69 Zie in dit verband Commissie evaluatie antiterrorismebeleid 2009 en in navolging daarvan Rijksoverheid 2011b en Van der Woude e.a. 2023.

4. *Hoe worden de juridische instrumenten die bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen kunnen worden ingezet, toegepast in de Nederlandse praktijk; in hoeverre is sprake van interactie tussen de verschillende rechtsgebieden?*
5. *In hoeverre is er aanleiding tot aanpassing van de Nederlandse wet- en regelgeving, het beleid en/of de praktijk om overeenstemming met het internationale kinder- en mensenrechtenperspectief en de belangen die daarin zijn onderscheiden te versterken, rekening houdend met de specifieke kenmerken van de betrokken rechtsgebieden en hun interactie?*

Het doel van het onderzoek is daarmee drieledig. Ten eerste wordt in dit onderzoek een analysekader ontwikkeld voor het vanuit kinder- en mensenrechtenperspectief analyseren en beoordelen van de inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering op nationaal niveau. Ten tweede worden de juridische instrumenten die op grond van Nederlandse wet- en regelgeving kunnen worden ingezet in reactie op signalen van radicalisering, en de toepassing daarvan in de praktijk, geanalyseerd en beoordeeld in het licht van het ontwikkelde kinder- en mensenrechtenperspectief. Hiermee wordt beoogd een leemte in de juridische literatuur te vullen over de inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering van minderjarigen in nationaal en internationaal perspectief.

De juridische instrumenten die het jeugdstrafrecht, bestuursrecht en jeugdbeschermingsrecht bij de overheidsreactie op signalen van radicalisering bieden, worden daarbij ten derde bestudeerd vanuit de context van de onderscheiden rechtsgebieden en de verhouding en interactie tussen het jeugdstrafrecht, bestuursrecht en jeugdbeschermingsrecht. Het onderzoek geeft hiermee op fundamenteeler niveau inzicht in de verhouding en interactie tussen rechtsgebieden. Uitgaande van het kinder- en mensenrechtenperspectief en de bevindingen over de interactie tussen de onderscheiden rechtsgebieden wordt beoogd, als sluitstuk van het onderzoek, een besluitvormingsschema te bieden voor een kinderrechtenconforme inzet van juridische instrumenten uit het jeugdstrafrecht, bestuursrecht en jeugdbeschermingsrecht bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen.

1.7 ONDERZOEKSMETHODE

Voor de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag wordt in dit onderzoek een combinatie van een *legal desk research* en kwalitatieve empirische onderzoeksmethoden gehanteerd. In de hoofdstukken 2 tot en met 6 worden traditioneel juridische onderzoeksmethoden, in het bijzonder tekstuele analyse,⁷⁰ gebruikt om een normatief kader te schetsen en, in dit

70 Zie Taekema & Van Klink 2011, p. 8 en Westerman & Wissink 2008, *NJB* 2008.

licht, de inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen op nationaal niveau te analyseren.⁷¹ Dit onderzoek is afgesloten op 1 januari 2024.

Voor de ontwikkeling van het normatieve kader wordt in dit onderzoek aan de hand van het EVRM, IVBPR en IVRK het internationale kinder- en mensenrechtenkader uiteengezet dat van toepassing is op de inzet van juridische instrumenten bij de overheidsreactie op signalen van radicalisering (hoofdstuk 2). Voor het begrip en de bepaling van de reikwijdte van deze internationale rechtsbronnen wordt relevante totstandkomingsgeschiedenis en jurisprudentie betrokken, aangevuld met (wetenschappelijke) literatuur. Bovendien worden, waar van toepassing, niet juridisch bindende bronnen onderzocht die direct betrekking hebben op de bepalingen uit het EVRM, IVBPR en IVRK en bijdragen aan de interpretatie en toepassing van deze verdragen (waaronder *General Comments* van het Mensenrechtencomité en Kinderrechtencomité).⁷²

Op grond van dit kinder- en mensenrechtenkader worden in dit onderzoek diverse belangen onderscheiden die bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen bescherming verdienen. Om te onderzoeken hoe deze belangen op nationaal niveau tegen elkaar kunnen worden afgewogen, wordt aan de hand van rechtstheoretische literatuur een rechtswetenschappelijk kader gecreëerd ten aanzien van de verhouding en afweging van belangen in een kinder- en mensenrechtencontext (hoofdstuk 3). Uit dit rechtswetenschappelijke kader worden diverse uitgangspunten voor een kinderrechtenconforme besluitvorming afgeleid, die tezamen met uitgangspunten uit het kinder- en mensenrechtenkader een analysekader vormen voor het vanuit kinder- en mensenrechtenperspectief analyseren en beoordelen van de inzet van juridische instrumenten op nationaal niveau (zie verder par. 3.1 en 3.6).

In de aansluitende hoofdstukken staat de nationale context van de inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen centraal. Allereerst wordt aan de hand van Nederlands beleid en Nederlandse wetgeving, en ondersteund door secundaire bronnen, het Nederlandse stelsel van de aanpak van radicalisering bij minderjarigen en de achtergrond en context hiervan bestudeerd (hoofdstuk 4). Vervolgens worden de strafrechtelijke, bestuursrechtelijke en civielrechtelijke wet- en regelgeving geanalyseerd die de positiefrechtelijke grondslag vormen van de juridische instrumenten die bij de aanpak van radicalisering kunnen worden ingezet (hoofdstuk 5). Aan de hand van de wettekst, wetsgeschiedenis en jurisprudentie, en aangevuld door secundaire bronnen, wordt onderzocht welke belangen bij de inzet van deze onderscheiden instrumenten worden nagestreefd. Voor de analyse van de jurisprudentie

71 Zie voor de kenmerkende combinatie van beschrijvende en normatieve analyse in juridisch-dogmatisch onderzoek Taekema 2011, p. 34-36.

72 Zie ook Liefwaard 2008, p. 62 en Doek 2020.

worden rechterlijke uitspraken betrokken die tot en met 1 januari 2024 zijn gepubliceerd (zie uitgebreid par. 5.1).

De verhouding tussen de juridische instrumenten uit het jeugdstrafrecht, bestuursrecht en jeugdbeschermingsrecht bij de aanpak van radicalisering wordt in dit onderzoek nader geanalyseerd, waarvoor de methode van Dyson voor interne rechtsvergelijking is gehanteerd (hoofdstuk 6).⁷³ Hoewel deze methode zich oorspronkelijk richt op de raakvlakken tussen *tort* en *crime* kan deze ook worden toegepast op het analyseren van de relatie tussen juridische instrumenten in het onderhavige onderzoek (zie uitgebreid par. 6.1). Door middel van de interne rechtsvergelijking wordt de wisselwerking tussen juridische instrumenten uit het jeugdstrafrecht, bestuursrecht en jeugdbeschermingsrecht in de context van de aanpak van radicalisering onderzocht en verklaard vanuit de verhouding van de betrokken rechtsgebieden. In het bijzonder de invloed van deze wisselwerking op de rechtspositie van de minderjarige wordt hierbij bestudeerd.

Omdat de verhouding tussen de juridische overheidsreactie op signalen van radicalisering en een kinder- en mensenrechtenperspectief niet alleen afhangt van wet- en regelgeving en beleid, maar ook van de toepassing van de juridische instrumenten in de praktijk, is in dit onderzoek daarnaast kwalitatief empirisch onderzoek verricht (hoofdstuk 7).⁷⁴ Om diepgaand inzicht te verkrijgen in de besluitvorming over de aanpak van radicalisering bij minderjarigen in individuele gevallen en in het bijzonder de inzet van juridische instrumenten in dit kader, zijn semigestructureerde interviews (N=43) afgenomen met professionals die werkzaam zijn bij organisaties die de aanpak van radicalisering in de praktijk vormgeven. Hiervoor is in de eerste plaats gesproken met medewerkers van de belangrijkste partners van het multidisciplinaire casusoverleg, namelijk gemeenten, politie, OM, Raad voor de Kinderbescherming en (jeugd)reclasseringsinstellingen (zie verder par. 7.2 en bijlage 3 bij dit onderzoek).

Aangezien de aanpak van radicalisering in de eerste plaats op lokaal niveau wordt vormgegeven, zijn voor het empirisch onderzoek vier gemeenten uitvoerig onderzocht. Deze gemeenten zijn doelgericht geselecteerd (*purposeful sampling*),⁷⁵ waarbij is gekozen voor gemeenten die veel informatie kunnen bieden over de aanpak van radicalisering, omdat op dit gebied beleid is ontwikkeld en geïmplementeerd en met het thema ervaring is opgedaan. Binnen deze informatierijke gemeenten is tegelijkertijd gezocht naar variatie, onder meer doordat de gemeenten zijn verspreid over Nederland en in zekere mate van grootte verschillen.⁷⁶ Hoewel het niet mogelijk is op basis van het onderzoek naar dit aantal gemeenten duidelijkheid

73 Dyson 2013, Dyson 2015 en Dyson 2022. Zie voor interne rechtsvergelijking ook Schlössels 2015.

74 Zie ook Leeuw & Schmeets 2016, p. 1-5 en Van Boom, Desmet & Mascini 2018, p. 2-8.

75 Patton 1990, p. 169-183.

76 Vlg. Patton 1990, p. 169-183 en Mortelmans 2016, p. 110-111.

te verkrijgen over de aanpak van radicalisering bij minderjarigen in alle Nederlandse gemeenten – en deze generaliseerbaarheid of externe validiteit ook niet het doel is van kwalitatief onderzoek – is door het selecteren van deze vier gemeenten diepgaand inzicht verkregen in de aanpak van radicalisering bij minderjarigen en in het bijzonder de inzet van juridische instrumenten in dit kader.

1.8 DEFINITIES EN AFBAKENING

Zoals uit voorgaande paragrafen reeds bleek, bestaat er geen eenduidige en algemeen erkende definitie van radicalisering. Ook de Nederlandse overheid geeft verschillend invulling aan dit begrip. Daar komt bij dat factoren als context, tijd en plaats mede bepalen wat onder radicalisering wordt verstaan.⁷⁷ Desondanks wordt in dit onderzoek uitgegaan van een werkdefinitie van radicalisering. Daarbij wordt aangesloten bij de definiëring van dit begrip zoals die door de Nederlandse overheid wordt gehanteerd in de nationale contraterrorismestrategie. Het onderhavige onderzoek betreft immers onderzoek naar de huidige wet- en regelgeving en het beleid in Nederland met betrekking tot de aanpak van radicalisering (en de toepassing hiervan in de praktijk), zoals vormgegeven onder invloed van en in de context van de nationale contraterrorismestrategie.

Radicalisering wordt overeenkomstig deze definitie omschreven als: ‘het proces van groeiende bereidheid om de uiterste consequentie uit een denkwijze te aanvaarden en die in (geweld)daden om te zetten.’⁷⁸ In deze definitie wordt radicalisering gezien als proces van activisme (waarbij geen sprake is van het overschrijden van de grenzen van de rechtsstaat of de wet) naar extremisme (waarbij personen of groepen vanuit ideologisch motief wel bereid zijn in ernstige mate de wet te overtreden) en ten slotte eventueel terrorisme.⁷⁹ In het bijzonder op dit veronderstelde causale verband tussen radicalisering, extremisme en terrorisme is in de literatuur kritiek geuit, waarbij het belangrijk is op te merken dat niet ieder radicaliseringsproces

77 Zie ook De Graaff 2017, p. 24-26, Van den Bos 2019, p. 246-248 en De Waele e.a. 2017, p. 7-8.

78 Rijksoverheid 2016, p. 6. Zie ook Rijksoverheid 2011a, p. 17 en Ministerie van Veiligheid en Justitie, NCTV & Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2014, p. 33. In de nationale contraterrorismestrategie 2022-2026 wordt geen definitie van radicalisering gegeven (Rijksoverheid 2022).

79 Rijksoverheid 2016, p. 5-6. Zie ook Van den Bos 2019, p. 14-15 en 246-248. Ook voor het begrip terrorisme worden verschillende definities gehanteerd. In de nationale contraterrorismestrategie wordt uitgegaan van het ‘uit ideologische motieven plegen van op mensenlevens gericht geweld, dan wel het aanrichten van maatschappij-ontwrichtende zaakschade, met als doel maatschappelijke ondermijning en destabilisatie te bewerkstelligen, de bevolking ernstige vrees aan te jagen of politieke besluitvorming te beïnvloeden’; Rijksoverheid 2016, p. 6. Zie ook Rijksoverheid 2022, p. 4. Een juridische betekenis van ‘terroristisch misdrijf’ en ‘terroristisch oogmerk’ is opgenomen in art. 83 en 83a Sr.

daadwerkelijk uitmondt in extremisme of terrorisme.⁸⁰ Uitgaande van deze werkdefinitie wordt in het vervolg van dit onderzoek nader bestudeerd hoe aan het begrip radicalisering in Nederlands beleid, wet- en regelgeving, de toepassing hiervan in de praktijk, en de rechtspraak invulling wordt gegeven.

Ook ten aanzien van andere termen die in dit onderzoek worden gehanteerd, waaronder 'jihadisme', 'extreemrechts' en 'uitreizigers' (minderjarigen en volwassenen die kort gezegd tussen circa 2013 en 2017 zijn uitgereisd naar oorlogsgebied in Syrië of Irak om zich aan te sluiten bij IS, ook wel 'foreign (terrorist) fighters' of 'Syriëgangers'), bestaat geen eenduidigheid en bestaan diverse alternatieve aanduidingen.⁸¹ Hoewel ook deze begrippen niet onomstreden zijn, wordt in dit onderzoek zoveel mogelijk aangesloten bij deze in de literatuur en overheidsdocumenten gangbare terminologie.

Dit onderzoek richt zich daarbij op de inzet van juridische instrumenten bij minderjarigen – dat wil zeggen personen onder de achttien jaar (art. 1:233 BW) – ten aanzien van wie zelf signalen van radicalisering bestaan. Zorgen over radicalisering bij primair (één van de) ouders⁸² of andere gezinsleden worden in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten, hoewel ook deze zorgen van invloed kunnen zijn op minderjarigen. Naar minderjarigen die opgroeien in gezinnen waar extremistisch gedachtegoed wordt geuit, en overheidsoptreden in dit kader, is dan ook divers ander onderzoek verricht.⁸³ De focus van het onderhavige onderzoek op overheidsoptreden bij signalen van radicalisering bij minderjarigen zelf neemt echter niet weg dat ouders, als wettelijke vertegenwoordigers met dienovereenkomstige rechten en plichten, ook in dit kader een belangrijke positie innemen.⁸⁴

Dit onderzoek beperkt zich daarnaast tot minderjarigen met een Nederlandse nationaliteit ten aanzien van wie signalen van radicalisering bestaan en die zich in Nederland bevinden; minderjarigen die naar oorlogsgebied zijn afgereisd of hier door ouder(s) naartoe zijn meegenomen, vallen buiten het bereik van het onderzoek. Waar in dit onderzoek tot slot met het oog op de leesbaarheid mannelijke verwijzwoorden worden gebruikt voor verwijzingen naar algemene personen ('hij', 'hem', 'zijn'), moeten deze neutraal worden begrepen.

80 Onder meer Van de Weert & Eijkman 2018, p. 14-15, Schuurman & Taylor, *Perspectives on Terrorism* 2018 en Witte & Jacobs 2015, p. 10-12.

81 Zie voor dit vraagstuk rond de terminologie in het kader van onderzoek naar radicalisering ook Wittendorp e.a. 2020, p. 8-9 en Van der Woude e.a. 2023, p. 59-60.

82 Onder 'ouder' wordt in dit onderzoek verstaan de ouder die met het gezag over de minderjarige is belast.

83 Onder meer Van Wieringen e.a. 2021. Zie ook Ahdash 2020 en recent Dirksen e.a., *Family & Law* 2024.

84 Zie art. 1:247 BW en op internationaal niveau art. 5 en 18 IVRK. Zie in dit verband ook Van San, *Tijdschrift voor Criminologie* 2015 en Sikkens e.a., *Journal of Child and Family Studies* 2018.

1.9 LEESWIJZER

Het vervolg van dit onderzoek is ingedeeld in drie delen. In het eerste deel van het onderzoek staat het internationale kinder- en mensenrechtenperspectief centraal dat van toepassing is op de inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen. In hoofdstuk 2 wordt allereerst het relevante kinder- en mensenrechtenkader uiteengezet. Uitgaande van dit kinder- en mensenrechtenkader en de belangen die daarin worden onderscheiden, wordt vervolgens in hoofdstuk 3 een rechtswetenschappelijk kader gecreëerd ten aanzien van de verhouding en afweging van belangen in een kinder- en mensenrechtencontext. Op basis van de bevindingen uit dit eerste deel van het onderzoek wordt een analysekader gevormd voor het vanuit kinder- en mensenrechtenperspectief analyseren en beoordelen van de inzet van juridische instrumenten op nationaal niveau.

Deze nationale context van de inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering vormt het onderwerp van het tweede deel van dit onderzoek. In hoofdstuk 4 wordt het Nederlandse stelsel van de aanpak van radicalisering bij minderjarigen bestudeerd, als context waarbinnen de juridische instrumenten worden ingezet. Aansluitend staan in hoofdstuk 5 de juridische instrumenten centraal die op grond van het jeugdstrafrecht, bestuursrecht en jeugdbeschermingsrecht kunnen worden ingezet naar aanleiding van signalen van radicalisering. De wisselwerking tussen deze juridische instrumenten wordt verder uitgediept in hoofdstuk 6, waarin de verhouding tussen de drie onderscheiden rechtsgebieden in het kader van de aanpak van radicalisering wordt onderzocht. In hoofdstuk 7 worden de resultaten van het praktijkonderzoek gepresenteerd en wordt de toepassing van de juridische instrumenten en hun interactie in de praktijk geanalyseerd.

Aan de hand van deze bevindingen wordt dit onderzoek in het derde deel afgesloten met een analyse en conclusie. In hoofdstuk 8 wordt de inzet van juridische instrumenten op nationaal niveau vanuit het ontwikkelde kinder- en mensenrechtenperspectief geanalyseerd en wordt een antwoord gegeven op de centrale onderzoeksvraag. Daarbij worden diverse aanbevelingen gedaan aan de wetgever, praktijk en wetenschap. Hierbij wordt bovendien, als sluitstuk van het onderzoek, een besluitvormingsschema geboden voor een kinderrechtenconforme inzet van juridische instrumenten uit het jeugdstrafrecht, bestuursrecht en jeugdbeschermingsrecht bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen.

DEEL I
KINDER- EN MENSEN-
RECHTELIJK ANALYSEKADER

Een internationaal kinder- en mensenrechtenperspectief op de inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering

2.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk staat het internationale kinder- en mensenrechtenkader centraal dat voor Nederland van toepassing is bij de inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen. Juridische instrumenten die bij de reactie op radicalisering kunnen worden ingezet, raken immers direct aan uiteenlopende fundamentele rechten en vrijheden van minderjarigen die de Nederlandse overheid op grond van Europese en internationale verdragen dient te respecteren. Ook bij de aanpak van radicalisering stellen fundamentele rechten en vrijheden zodoende kaders voor overheidsingrijpen.¹

De voornaamste rechtsbronnen waarin deze fundamentele rechten en vrijheden zijn opgenomen, worden gevormd door het EVRM van de Raad van Europa en het IVBPR en IVRK van de VN. Deze verdragen, met inbegrip van relevante totstandkomingsgeschiedenis, jurisprudentie en (wetenschappelijke) literatuur, vormen de kern van de uiteenzetting van het internationale kinder- en mensenrechtenkader in dit hoofdstuk. De uiteenzetting van dit internationale kader wordt bovendien, waar van toepassing, ondersteund door niet juridisch bindende bronnen die direct betrekking hebben op het EVRM, IVBPR en IVRK en bijdragen aan de interpretatie en toepassing van deze verdragen (waaronder *General Comments* van het Mensenrechtencomité en Kinderrechtencomité).² Uitgaande van deze bronnen worden in dit hoofdstuk de voorwaarden en grenzen uiteengezet waaraan de inzet van juridische instrumenten naar aanleiding van signalen van radicalisering bij minderjarigen dient te voldoen. Daarmee wordt een eerste antwoord gegeven op de eerste deelvraag van het onderhavige onderzoek: ‘Welke fundamentele rechten, vrijheden en belangen kunnen, beschouwd vanuit een internationaal kinder- en mensenrechtenperspectief, worden onderscheiden bij de inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen en hoe verhouden deze zich tot elkaar?’

Hiervoor worden in het vervolg van dit hoofdstuk de eerdergenoemde internationale rechtsbronnen en hun betekenis voor de Nederlandse rechtsorde nader toegelicht (par. 2.2). Na deze toelichting wordt het

1 Zie ook World Congress on Justice for Children 2018, p. 3. Zie voor de functie van fundamentele rechten als begrenzing van overheidsoptreden in de context van de bestrijding van terrorisme onder meer ook Aksu 2007, Loof 2005a, p. 68 en Glutz, *Strafblad* 2016/46, par. 2.

2 Zie Liefwaard 2008, p. 62 en Doek 2020.

kinder- en mensenrechtenkader geschetst waaraan de inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering moet voldoen. Hierbij wordt allereerst het kinder- en mensenrechtelijke uitgangspunt uiteengezet dat minderjarigen recht hebben op vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst en vrijheid van meningsuiting (par. 2.3). Naast de uitingsvrijheden stellen diverse andere materiële fundamentele rechten en vrijheden voorwaarden en grenzen aan de overheidsreactie op radicalisering. Juridische instrumenten als een civielrechtelijke kindbeschermingsmaatregel, een strafrechtelijk of bestuursrechtelijk contactverbod, gebiedsverbod, uitreisverbod of meldplicht, of de toepassing van vrijheidsbeneming (zie uitgebreid hoofdstuk 5), raken immers direct aan diverse andere materiële kinder- en mensenrechten. Deze worden daarom aansluitend bestudeerd (par. 2.4), waarbij ook wordt ingegaan op de mogelijkheid deze fundamentele rechten en vrijheden te beperken (par. 2.5). De voorwaarden die voor de inzet van juridische instrumenten naar aanleiding van signalen van radicalisering uit procedurele kinder- en mensenrechten voortvloeien, worden daarna uiteengezet (par. 2.6). Het hoofdstuk wordt afgesloten met een tussenconclusie waarin op basis van het uiteengezette kinder- en mensenrechtenkader uitgangspunten worden gepresenteerd die bij de inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering als leidraad dienen (par. 2.7).

2.2 NADERE INTRODUCTIE VAN DE INTERNATIONALE RECHTSBRONNEN

Het EVRM, IVBPR en IVRK vormen de kern van het in dit hoofdstuk te schetsen internationale kader betreffende de toepassing van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen. Doordat Nederland het EVRM, IVBPR en IVRK (en het merendeel van de facultatieve protocollen bij deze verdragen) heeft geratificeerd, zijn de verdragen automatisch onderdeel geworden van de Nederlandse rechtsorde en hebben zij rechtskracht binnen deze rechtsorde. De verdragen hebben met andere woorden interne gelding in Nederland.³ Hieruit volgt dat de wetgever, het bestuur en de rechter aan deze verdragen zijn gebonden.⁴ De overheid, zowel de centrale overheid als decentrale overheden, dient zodoende de bepalingen uit de verdragen – zoveel als mogelijk – na te leven en overheidsoptreden mag met de inhoud van deze verdragen niet in strijd zijn.⁵ In deze paragraaf wordt nader ingegaan op een aantal kenmerken van het EVRM, IVBPR en IVRK en de relevantie van deze verdragen voor de inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering bij

3 Overeenkomstig HR 3 maart 1919, *NJ* 1919, p. 371-374 (Grenstractaat Aken). Zie ook Fleuren 2004, p. 18-19 en Nollkaemper 2019, p. 473.

4 Van Emmerik, *NJCM-Bulletin* 2005, p. 701, 703 en 716 en Barkhuysen 2004, p. 45-46. Zie ook art. 26 Weens Verdragenverdrag.

5 Fleuren 2004, p. 369.

minderjarigen in Nederland. Hiertoe worden allereerst het EVRM en IVBPR als algemene mensenrechtenverdragen bestudeerd (par. 2.2.1), waarna het IVRK wordt belicht (par. 2.2.2).

2.2.1 Algemene mensenrechtenverdragen: het EVRM en IVBPR

Het EVRM, een algemeen mensenrechtenverdrag dat in Nederland in werking is getreden in 1954, en de bijkomende facultatieve protocollen bevatten veelomvattende fundamentele rechten en vrijheden die van belang zijn voor zowel meerder- als minderjarigen.⁶ Hoewel het EVRM weinig bepalingen kent die expliciet naar minderjarigen verwijzen, bepaalt artikel 1 dat partijen de rechten en vrijheden uit het verdrag dienen te verzekeren ten aanzien van 'een ieder' die ressorteert onder de rechtsmacht van verdragsstaten. Bovendien stelt artikel 14 dat het genot van de rechten en vrijheden uit het EVRM moet worden verzekerd zonder enig onderscheid op welke grond ook. Minderjarigen maken daarmee – net zo goed als meerderjarigen – aanspraak op de bescherming die het EVRM biedt.⁷

Deze bescherming is van een bijzonder niveau, mede dankzij het bestaan van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), dat toeziet op de nakoming van het verdrag door middel van onder meer een individueel klachtrecht en de omvangrijke en gedetailleerde jurisprudentie die hieruit is voortgekomen.⁸ De Nederlandse overheid is daarbij verplicht zich te houden aan uitspraken van het EHRM waarbij Nederland partij is.⁹ Hoewel uitspraken tegen andere staten zodoende niet juridisch bindend zijn, zijn ook deze beslissingen voor de Nederlandse rechtsorde en -praktijk van betekenis. De uitleg die het EHRM in de jurisprudentie geeft, wordt namelijk geacht deel uit te maken van de rechten uit het verdrag, waardoor de Nederlandse rechter, wetgever en bestuur hiermee rekening dienen te houden.¹⁰ In dit kader moet worden vooropgesteld dat het EHRM zich (tot nu toe) niet uitdrukkelijk heeft uitgesproken over de inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen als zodanig en dat als uitgangspunt geldt dat het EHRM zaken casuïstisch beoordeelt.¹¹ Desondanks bevat de jurisprudentie van het EHRM algemenere uitspraken over de uitleg van de bepalingen uit het verdrag aan de hand waarvan

6 Zie ook Vučković Šahović, Doek & Zermatten 2012, p. 28 en 33 en Forder 2013, p. 13-15.

7 Kilkelly 1999, p. 3-17. Zie ook Florescu, Liefwaard & Bruning, *NTM/NJCM-bull.* 2015 en Fenton-Glynn 2021.

8 Art. 19 en 34 EVRM. Zie ook Barkhuysen 2004, p. 30-31, Kilkelly 1999, p. 1-2 en Fenton-Glynn 2021, p. 3.

9 Art. 46 lid 1 EVRM.

10 Barkhuysen 2004, p. 47 en Gerards 2011, p. 29. Zie ook De Zayas 2015, p. 179.

11 Gerards 2011, p. 19 onder verwijzing naar EHRM 26 april 1979, ECLI:CE:ECHR:1979:0426JUD000653874 (*Sunday Times/Verenigd Koninkrijk*), r.o. 65. Zie ook Barkhuysen 2004, p. 38-39.

bepaalde voorwaarden en grenzen kunnen worden opgesteld voor de inzet van juridische instrumenten in reactie op signalen van radicalisering.¹²

Het EVRM biedt individuen in de eerste plaats bescherming tegen willekeurig overheidsingrijpen aan de hand van uiteenlopende burger- en politieke rechten (negatieve overheidsverplichtingen). Uit de fundamentele rechten en vrijheden uit het EVRM zijn door het EHRM evenwel ook positieve verplichtingen voor verdragsstaten afgeleid, die in de context van de aanpak van radicalisering niet onbesproken kunnen blijven.¹³ Allereerst rusten er op nationale autoriteiten in dit verband positieve verplichtingen om ter bescherming van de minderjarige zelf in te grijpen in omstandigheden van kindermishandeling en geweld.¹⁴ Daarnaast zijn verdragsstaten gehouden passende maatregelen te nemen om ieder die onder hun jurisdictie valt te beschermen tegen levensbedreigende situaties, waaronder terrorisme.¹⁵ Nationale autoriteiten dienen op grond van vaste rechtspraak ten aanzien van artikel 2 EVRM (het recht op leven) de veiligheid van de samenleving te beschermen tegen gevaar dat door individuen wordt veroorzaakt door preventieve maatregelen te nemen bij reële en onmiddellijke levensbedreigende situaties waarvan zij op de hoogte waren of hadden moeten zijn.¹⁶

Internationale kinder- en mensenrechten stellen daarmee niet alleen grenzen aan overheidsoptreden in de context van radicalisering; tegenover kinder- en mensenrechtelijke begrenzing staan positieve verplichtingen voor de overheid om in te grijpen om de minderjarige en/of de samenleving te beschermen. Overheidsingrijpen naar aanleiding van signalen van radicalisering bij minderjarigen kan dan ook noodzakelijk zijn om fundamentele rechten te beschermen. Omdat het bij deze positieve verplichtingen in de context van de overheidsreactie op signalen van radicalisering gaat om bepaalde, uiterste, omstandigheden richt de uiteenzetting van het internationale kinder- en mensenrechtenkader in dit hoofdstuk zich evenwel in de kern op de voorwaarden en grenzen die fundamentele rechten en vrijheden stellen aan de inzet van juridische instrumenten. Het Nederlandse stelsel van de aanpak van radicalisering is immers juist gericht op ingrijpen in het proces van radicalisering voordat sprake is van dusdanige signalen

12 Vlg. Gerards 2011, p. 19-24.

13 Zie voor deze tweeledige uitwerking van fundamentele rechten onder meer ook Hirsch Ballin, *NTM/NJCM-bull.* 2012, p. 663-665, Barkhuysen & Van Emmerik 2022, p. 100-101 en 171-172, Kuijer 2005, p. 7-9 en Van Rooij, *Gst.* 2019/2, p. 2.

14 Zie voor de positieve verplichtingen om kindermishandeling waarvan autoriteiten op de hoogte waren of hadden moeten zijn te voorkomen onder meer EHRM 3 september 2015, ECLI:CE:ECHR:2015:0903JUD001016113 (*M. en M./Kroatië*), r.o. 136 en O'Mahony, *The International Journal of Children's Rights* 2019, p. 660-693.

15 Onder meer EHRM 13 april 2017, ECLI:CE:ECHR:2017:0413JUD002656207 (*Tagayeva e.a./Rusland*).

16 EHRM 28 oktober 1998, ECLI:CE:ECHR:1998:1028JUD002345294 (*Osman/Verenigd Koninkrijk*), r.o. 115-116 en EHRM 24 oktober 2002, ECLI:CE:ECHR:2002:1024JUD003770397 (*Mastromatteo/Italië*).

dat deze een reële en onmiddellijk levensbedreigende situatie vormen (zie verder par. 4.3).

Net als het EVRM, is het IVBPR een algemeen mensenrechtenverdrag dat in de eerste plaats fundamentele rechten en vrijheden bevat die zich richten op 'een ieder' en daarmee bescherming biedt aan zowel volwassenen als minderjarigen.¹⁷ Dit internationale verdrag dat in Nederland in werking is getreden in 1979 kent desalniettemin een aantal specifieke rechten aan minderjarigen toe, waaronder het recht op beschermende maatregelen, door het gezin van de minderjarige, de gemeenschap en de staat 'waarop het in verband met zijn minderjarigheid recht heeft'.¹⁸ De uitdrukkelijke erkenning van fundamentele rechten van minderjarigen onder het IVBPR kent daarmee, zo benadrukt Liefwaard, een beschermende connotatie.¹⁹

Op de implementatie van het IVBPR wordt toegezien door het Mensenrechtencomité, dat onder meer bevoegd is klachten van individuen over (mogelijke) schendingen van het verdrag te behandelen.²⁰ Hoewel dergelijke beslissingen van het Mensenrechtencomité niet juridisch bindend zijn, dragen deze bij aan de interpretatie van de bepalingen uit het verdrag en zijn daarmee van betekenis voor de invulling en reikwijdte van de internationale mensenrechtenstandaarden. Ditzelfde geldt voor de zogenoemde *General Comments* van het Mensenrechtencomité: ook deze commentaren op (een of meer) bepalingen uit het IVBPR zijn niet juridisch bindend, maar kunnen worden beschouwd als gezaghebbende bronnen voor de interpretatie van het verdrag.²¹

2.2.2 Het IVRK

In tegenstelling tot het EVRM en IVBPR is het IVRK exclusief gericht op het bieden van rechten aan minderjarigen.²² Het verdrag, dat in 1995 in Nederland in werking is getreden, is het belangrijkste internationale document waarin de fundamentele rechten van minderjarigen en corresponderende verplichtingen voor verdragsstaten nadrukkelijk worden erkend en

17 Zie art. 2 lid 1 IVBPR en Doek 2019, p. 11-12.

18 Art. 24 lid 1 IVBPR.

19 Liefwaard 2008, p. 26.

20 Zie art. 28 lid 1 IVBPR jo. art. 1 Facultatief Protocol behorend bij het IVBPR. Ook door het Mensenrechtencomité zijn uit het recht op leven (art. 6 IVBPR) positieve verplichtingen afgeleid om adequate preventieve maatregelen te nemen om individuen te beschermen tegen redelijkerwijs te voorziene bedreigingen van het recht op leven door terrorisme; Mensenrechtencomité 2019, par. 20-21.

21 Liefwaard 2008, p. 16-17.

22 Het IVRK is volgens art. 1 van het verdrag van toepassing op ieder mens jonger dan achttien jaar, tenzij meerderjarigheid eerder wordt bereikt volgens het op het kind van toepassing zijnde recht.

juridisch bindend zijn vastgelegd.²³ Deze rechten van minderjarigen zijn daarnaast opgenomen in een aantal facultatieve protocollen bij het IVRK, waaronder het tweede protocol over de rechten van minderjarigen in verband met betrokkenheid bij gewapende conflicten.²⁴

Op de implementatie van de bepalingen uit het IVRK wordt toegezien door het daarvoor ingestelde Kinderrechtencomité.²⁵ Sinds 2014 is het voor minderjarigen uit landen die het derde facultatieve protocol bij het IVRK hebben geratificeerd – of hun vertegenwoordigers – mogelijk om klachten over vermeende schendingen van het verdrag aan dit comité voor te leggen.²⁶ Beslissingen van het Kinderrechtencomité onder dit derde facultatieve protocol zijn niet juridisch bindend, maar dragen – op dezelfde manier als beslissingen van het Mensenrechtencomité over schendingen van het IVBPR – bij aan de interpretatie van het IVRK.²⁷ Ditzelfde geldt voor zogenoemde *General Comments* die worden opgesteld door het Kinderrechtencomité: deze niet-bindende commentaren, die beschouwingen en interpretaties ten aanzien van de bepalingen uit het IVRK bevatten, worden beschouwd als gezaghebbende bronnen voor de interpretatie en toepassing van het verdrag.²⁸ Wat betreft de invloed van het IVRK op de Nederlandse rechtsorde geldt bovendien dat deze wordt versterkt doordat het EHRM in uitspraken met betrekking tot minderjarigen het IVRK als leidraad voor de interpretatie van bepalingen uit het EVRM gebruikt.²⁹

Het IVRK bevat rechten voor minderjarigen die in algemene zin eveneens zijn opgenomen in het EVRM en IVBPR, maar kent minderjarigen daarnaast aanvullende, exclusieve (kinder)rechten toe.³⁰ Het IVRK heeft er zodoende voor gezorgd dat minderjarigen in het internationale recht uitdrukkelijk worden erkend als dragers van rechten – '[t]he Convention asserts the status of the child as an individual person and holder of human rights. The child is not a possession of parents, nor of the State, nor simply an object of concern.'³¹ – maar dat de bijzondere benadering en bescherming waar de leeftijd en rijpheid van deze specifieke groep aanleiding toe geven, tegelijkertijd wordt erkend.³² Aan een kinderrechtenperspectief ligt dan ook een veronderstelde kwetsbaarheid ten grondslag, wat meebrengt

23 Zie ook Doek 2019, p. 11-26.

24 Nederland heeft dit facultatieve protocol geratificeerd.

25 Art. 43 lid 1 IVRK.

26 Art. 1 jo. 5 Facultatief Protocol bij het IVRK inzake een klachtenprocedure. Nederland heeft dit derde facultatieve protocol tot op heden niet geratificeerd. In mei 2023 is door het toenmalige kabinet het principebesluit genomen in de toekomst tot ratificatie over te gaan, zie *Kamerstukken II 2022/23*, 24170, nr. 284.

27 Zie ook Liefwaard, *FJR* 2014/27.

28 Doek 2020, p. 17 en 24.

29 Kilkelly, *Human Rights Quarterly* 2001 en Fenton-Glynn 2021, p. 394.

30 Zie ook Forder 2013, p. 13-15, Hanson 2012, p. 71-72, Kilkelly, *Human Rights Quarterly* 2001, p. 310-311 en Van Bueren 1998, p. 16.

31 Kinderrechtencomité 2006, par. 47.

32 Liefwaard 2008, p. 3. Zie ook de preambule bij het verdrag.

dat minderjarigen specifieke rechten hebben met als doel ze te beschermen.³³ Een centrale bepaling in dit verband is artikel 3 lid 2 IVRK waarin, kort gezegd, is bepaald dat verdragsstaten minderjarigen moeten verzekeren van de bescherming en zorg die nodig zijn voor hun welzijn. In het verlengde hiervan is in artikel 19 IVRK de bescherming van minderjarigen tegen alle vormen van (geestelijk of lichamelijk) geweld opgenomen.³⁴ Daarnaast wordt minderjarigen onder meer specifieke bescherming in de context van gewapende groeperingen geboden.³⁵

Het IVRK geeft daarmee uitdrukking aan verschillende benaderingen die in de literatuur zijn onderscheiden ten opzichte van minderjarigen en hun rechten, namelijk een visie waarin welzijn, bescherming, zorg en de gezonde ontwikkeling van minderjarigen – zoals beoordeeld door volwassenen – uitgangspunt zijn en een benadering waarin de zelfbeschikking en autonomie van minderjarigen centraal staan.³⁶ Freeman stelt in dit kader vast dat het serieus nemen van kinderrechten ‘requires us to take seriously both protection of children and recognition of their autonomy.’³⁷ Ook Verhellen benadrukt dat in het IVRK evenveel belang wordt gehecht aan beide soorten rechten van minderjarigen en dat er geen onderlinge hiërarchie bestaat.³⁸ Deze duale benadering die daarmee in internationale kinder- en mensenrechten ligt besloten, en de balans die daardoor tussen de verschillende soorten rechten moet worden gevonden, komen nader tot uitdrukking in de uiteenzetting en analyses in dit hoofdstuk (en hoofdstuk 3), waarbij – zoals eerder beschreven – de grenzen die fundamentele rechten stellen aan overheidsoptreden bij de aanpak van radicalisering het vertrekpunt vormen.

Het IVRK geeft ten aanzien van de verwezenlijking van de rechten van minderjarigen uitdrukking aan de verantwoordelijkheden en rechten van ouders.³⁹ Artikel 18 IVRK bevestigt het uitgangspunt dat ouders de eerste verantwoordelijkheid hebben voor de opvoeding en ontwikkeling van de

33 Zie ook Tobin, *Nordic Journal of International Law* 2015 waarin wordt betoogd dat kwetsbaarheid niet uniek is voor minderjarigen, maar dat zij bijzondere kwetsbaarheden ervaren ten opzichte van meerderjarigen.

34 Zie ook Kinderrechtencomité 2011 en Sandberg 2018.

35 Art. 38 lid 2 IVRK en art. 4 Facultatief Protocol bij het Verdrag inzake de rechten van het kind inzake de betrokkenheid van kinderen bij gewapende conflicten. Deze laatste bepaling schrijft voor dat: ‘(1) Gewapende groepen die zich onderscheiden van de strijdkrachten van een Staat mogen onder geen enkele omstandigheid personen onder de leeftijd van 18 jaar rekruteren of inzetten bij vijandelijkheden. (2) De Staten die Partij zijn, nemen alle uitvoerbare maatregelen om een dergelijke rekrutering en inzet te voorkomen, met inbegrip van de aanneming van de nodige wettelijke maatregelen om dergelijke praktijken te verbieden en strafbaar te stellen.’

36 Zie onder meer Freeman 1992a, Freeman 1992b, Hanson 2012 en King 1981. Zie in dit verband ook Daly 2018, p. 87-90.

37 Freeman 1992b, p. 37.

38 Verhellen 1997, p. 95. Zie ook Kinderrechtencomité 2013, par. 4.

39 Doek 2019, p. 14-15.

minderjarige.⁴⁰ In dit licht wordt in het tweede lid van dit artikel bepaald dat verdragsstaten passende bijstand aan ouders moeten verlenen bij het uitoefenen van hun verantwoordelijkheden ten aanzien van de opvoeding van de minderjarige, om de toepassing van de rechten uit het IVRK te waarborgen en te bevorderen. In het verlengde hiervan geeft artikel 5 uitdrukking aan de verantwoordelijkheden, rechten en plichten van ouders om te voorzien in passende leiding en begeleiding bij de uitoefening van de rechten van de minderjarige ‘op een wijze die verenigbaar is met de zich ontwikkelende vermogens van het kind’ (zie uitgebreid par. 3.4.1.1). Tobin benadrukt in dit verband dat in het IVRK van een andere, relationele, opvatting van de rechten van minderjarigen wordt uitgegaan dan het individualistische begrip dat traditioneel aan mensenrechten ten grondslag ligt:

‘the CRC [IVRK, NC] offers a conception of rights for children that is deeply relational when compared with the individualist conception traditionally associated with rights discourse. Rights for children under the CRC are not to be enjoyed in isolation from their parents and family. [...] Thus, it is clear that the realization of children’s rights will be deeply connected to, and interdependent with, the exercise of parental rights and responsibilities. As such, the family, and indeed the community and culture in which a child lives, will be the paradigm in which their rights will be understood, mediated and enjoyed.’⁴¹

2.2.2.1 *Het IVRK en general principles*

Voor het realiseren van de rechten uit het IVRK zijn door het Kinderrechtencomité vier bepalingen aangewezen die als algemene beginselen dienen bij de interpretatie en implementatie het verdrag: de non-discriminatieverplichting (art. 2 IVRK), het recht op leven en ontwikkeling (art. 6 IVRK), het beginsel dat de belangen van de minderjarige een eerste overweging vormen (art. 3 lid 1 IVRK) en het recht op participatie (art. 12 IVRK).⁴² Deze zogenoemde *general principles* dienen als belangrijke leidraad voor de uitleg van de rest van de bepalingen uit het IVRK en zijn daarmee onlosmakelijk verbonden met de rechten die in het vervolg van dit hoofdstuk worden uiteengezet als onderdeel van het kinder- en mensenrechtenkader bij de inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering.

Een belangrijk eerste algemeen beginsel in dit verband is artikel 2 IVRK waarin het recht op non-discriminatie is opgenomen. Dit beginsel verplicht verdragsstaten de rechten uit het IVRK voor iedere minderjarige te eerbiedigen en waarborgen zonder discriminatie van welke aard ook, ongeacht onder meer ras, afkomst, huidskleur, godsdienst of (politieke) overtuiging van de minderjarige of ouder(s). Op grond van deze bepaling dienen

40 Zie ook art. 27 lid 2 IVRK.

41 Tobin 2017, p. 63.

42 Kinderrechtencomité 2003, par. 12 en 22 en Hanson & Lundy, *The International Journal of Children’s Rights* 2017.

verdragsstaten bovendien alle passende maatregelen te nemen om minderjarigen te beschermen tegen ‘alle vormen van discriminatie of bestraffing op grond van de omstandigheden of de activiteiten van, de meningen geuit door of de overtuigingen van de ouders, wettige voogden of familieleden van het kind’. Het Kinderrechtencomité heeft de verplichtingen uit artikel 2 IVRK door middel van een *General Comment* nader uitgewerkt en verduidelijkt dat niet elk onderscheid in behandeling is verboden; een verschillende behandeling levert geen discriminatie op als dit gebeurt op basis van redelijke en objectieve criteria en als het doel dat ermee wordt nagestreefd legitiem is onder het IVRK.⁴³

Aangezien de inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering direct verband houdt met in het bijzonder de (politieke of godsdienstige) overtuiging van minderjarigen heeft het recht op non-discriminatie belangrijke implicaties in dit kader. Bovendien heeft het Kinderrechtencomité erop gewezen dat adolescentie – de leeftijdsgroep waarin minderjarigen volgens het comité specifiek risico lopen te worden blootgesteld aan radicalisering – op zichzelf een bron van discriminatie kan zijn, doordat specifiek deze groep behandeld kan worden als gevaarlijk of vijandig, als direct gevolg van hun status als adolescent. Het Kinderrechtencomité voegt daaraan toe dat adolescenten ‘paradoxaal genoeg’ vaak ook worden beschouwd als incompetent en niet in staat beslissingen over hun leven te nemen.⁴⁴

Naast het recht op non-discriminatie heeft het Kinderrechtencomité artikel 6 IVRK gekwalificeerd als algemeen beginsel. In dit artikel is het ‘inherente’ recht op leven van minderjarigen opgenomen en de hiermee samenhangende verplichting voor lidstaten om de ontwikkeling van minderjarigen in de ruimst mogelijke mate te waarborgen. De ontwikkeling van de minderjarige moet daarbij als breed en ‘holistisch’ concept worden geïnterpreteerd en ziet volgens het Kinderrechtencomité zowel op fysieke, mentale, spirituele, morele, psychologische als sociale ontwikkeling.⁴⁵

Uit artikel 6 IVRK volgt volgens De Jong-de Kruijf dat overheidsingrijpen in geen geval aan de ontwikkeling van de minderjarige in de weg mag staan, maar deze juist moet ondersteunen en bevorderen.⁴⁶ Peleg stelt ten aanzien van het recht op ontwikkeling dat in internationale kinder- en mensenrechten enerzijds sprake is van een brede erkenning van de noodzaak de ontwikkeling van de minderjarige te beschermen, terwijl anderzijds een concrete en uitvoerbare definitie van dit recht op zichzelf ontbreekt; zowel in de literatuur als in bronnen van het Kinderrechtencomité is een tastbare en theoretisch verantwoorde interpretatie van het recht op ontwikkeling, die duidelijk maakt wat minderjarigen van verdragsstaten en ouders

43 Kinderrechtencomité 2016, par. 21. Zie ook Kinderrechtencomité 2003, par. 12.

44 Kinderrechtencomité 2016, par. 12 en 21.

45 Kinderrechtencomité 2003, par. 12.

46 De Jong-de Kruijf 2019, p. 54.

kunnen verwachten, afwezig.⁴⁷ Hierbij betoogt Peleg dat het recht op ontwikkeling door het Kinderrechtencomité in de eerste plaats wordt uitgelegd als gericht op de toekomst, waarbij het leven van de minderjarige op een actueel moment en autonomie als minder belangrijk worden beschouwd en tekort worden gedaan.⁴⁸ Het recht op ontwikkeling als algemeen beginsel van het IVRK moet volgens de auteur in ieder geval inhouden dat elke beslissing, wetgeving en beleid moet worden beoordeeld aan de hand van de gevolgen voor het recht van de minderjarige op ontwikkeling:

‘Understanding the right to development as a guiding principle [...] requires that decisions about children are made after assessing their impact on the ability of children to develop, on the process of their development, and on the potential outcomes of the process.’⁴⁹

Het recht op ontwikkeling van minderjarigen vormt in deze zin een belangrijke procedureregels bij beslissingen die over minderjarigen worden genomen.

Deze procedureregels is vergelijkbaar met de derde bepaling die door het Kinderrechtencomité is aangewezen als algemeen beginsel, namelijk het eerste lid van artikel 3 IVRK. In deze bepaling is opgenomen dat:

‘Bij alle maatregelen betreffende kinderen, ongeacht of deze worden genomen door openbare of particuliere instellingen voor maatschappelijk welzijn of door rechterlijke instanties, bestuurlijke autoriteiten of wetgevende lichamen, vormen de belangen van het kind de eerste overweging.’⁵⁰

De uitwerking van dit *best interests* beginsel is door het Kinderrechtencomité nader toegelicht in een *General Comment* bij artikel 3 IVRK. Hierin beschrijft het Kinderrechtencomité dat het beginsel zowel een materieel recht, een procedureregels, als een fundamenteel interpretatief rechtsbeginsel is. Deze eerste aspecten van het beginsel brengen volgens het Kinderrechtencomité mee dat minderjarigen recht hebben hun belangen te laten beoordelen en deze een eerste overweging te laten zijn wanneer verschillende belangen worden overwogen om tot een beslissing in een concreet geval te komen. Elk besluitvormingsproces, door onder meer bestuurlijke of gerechtelijke instanties, dient dan ook een systematische evaluatie van de mogelijke

47 Peleg, *The International Journal of Children's Rights* 2017, p. 381-386.

48 Peleg 2012, p. 375 en 389-391 en Peleg, *The International Journal of Children's Rights* 2013.

49 Peleg 2019, p. 207.

50 Ook het EHRM geeft toepassing aan het *best interests* beginsel en heeft daarbij overwogen dat: ‘The Court notes that there is currently a broad consensus – including in international law – in support of the idea that in all decisions concerning children, their best interests must be paramount’; EHRM 6 juli 2010, ECLI:CE:ECHR:2010:0706JUD004161507 (*Neulinger en Shuruk/Zwitserland*), r.o. 135.

impact van het besluit op de rechten en belangen van de minderjarige te bevatten.⁵¹

Dit beginsel uit artikel 3 IVRK hangt daarbij sterk samen met het laatste algemene beginsel: het in artikel 12 IVRK opgenomen recht van minderjarigen hun mening vrijelijk te uiten in 'alle aangelegenheden die het kind betreffen' en de verplichting van verdragsstaten aan deze mening passend belang te hechten. Artikel 12 IVRK vereist hiermee een erkenning van minderjarigen, zo beschrijft Lansdown, als 'active agents, entitled to participate in decisions that affect their lives' en geeft er uitdrukking aan dat minderjarigen niet alleen als passieve ontvangers van bescherming door volwassenen worden beschouwd.⁵² Artikel 12 IVRK kent daarmee zowel een materiële als procedurele dimensie.⁵³ De implicaties van beide dimensies van het recht op participatie en het best interests beginsel op de inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering worden in het vervolg van dit hoofdstuk en aansluitend in hoofdstuk 3 nader uitgewerkt.

2.3 DE UITINGSVRIJHEDEN ALS UITGANGSPUNT BIJ DE OVERHEIDSREACTIE OP RADICALISERING: VRIJHEID VAN GEDACHTE, GEWETEN EN GODSDIENST EN VRIJHEID VAN MENINGSUITING

Aan de hand van de in de vorige paragraaf geïntroduceerde internationale verdragen wordt in de rest van dit hoofdstuk het voor de inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering relevante kinder- en mensenrechtenkader opgesteld. Voor de uiteenzetting en analyse van dit kader worden de bepalingen uit het EVRM als leidraad genomen, gezien de belangrijke invloed van dit verdrag op de Nederlandse rechtsorde (zie par. 2.2.1). De rechten uit het IVBPR en IVRK dienen hierbij als aanvulling en worden vooral belicht wanneer deze meer bescherming bieden dan of op een andere manier afwijken van de EVRM-rechten.

Bij de inzet van juridische instrumenten naar aanleiding van signalen van radicalisering nemen de rechten van minderjarigen op vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst en op vrijheid van meningsuiting een fundamentele positie in. Deze uitingsvrijheden bieden in de eerste plaats bescherming tegen overheidsoptreden *an sich* als reactie op signalen van radicalisering. Daarnaast stellen de uitingsvrijheden kaders voor de specifieke middelen die bij de aanpak van radicalisering worden toegepast. In het kinder- en mensenrechtenkader dat van toepassing is op de inzet van juridische instrumenten bij signalen van radicalisering dienen de uitingsvrijheden dan ook als uitgangspunt. In deze paragraaf wordt dit kinder- en mensenrechtelijke uitgangspunt bestudeerd, waarbij beide vrijheden

51 Kinderrechtencomité 2013, par. 6 en 12 en Kinderrechtencomité 2003, par 12.

52 Lansdown 2005, p. 4.

53 Zie ook Lansdown 2005, p. 17.

gezien hun nauwe samenhang gezamenlijk worden belicht.⁵⁴ Uitlatingen die beschermd worden door de vrijheid van meningsuiting kunnen immers ook van godsdienstige aard zijn en het doen van deze uitlatingen zal veelal zelfs een inherent onderdeel zijn van het aanhangen van een bepaalde godsdienst of levensovertuiging.⁵⁵ Het onderscheid tussen het uiting geven aan een godsdienst of overtuiging aan de ene kant en meningen aan de andere kant is dan ook niet altijd duidelijk te maken.⁵⁶

2.3.1 De uitingsvrijheden van de minderjarige

Zowel de vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst als de vrijheid van meningsuiting is door het EHRM bestempeld als ‘one of the foundations of a “democratic society”’.⁵⁷ De vrijheid van meningsuiting dient daarbij volgens het EHRM als ‘one of the basic conditions for its progress and for each individual’s self-fulfilment’ en ook de godsdienstvrijheid wordt beschouwd als ‘one of the most vital elements that go to make up the identity of believers and their conception of life’.⁵⁸ Ook in de literatuur wordt dit belang van de uitingsvrijheden voor zowel de democratie als persoonlijke ontwikkeling tot uitdrukking gebracht.⁵⁹ Dit laatste geldt volgens Fenton-Glynn in het bijzonder voor minderjarigen, aangezien zij zich in een periode van leren en ontwikkelen bevinden, waarbij het recht informatie te ontvangen, als onderdeel van de vrijheid van meningsuiting, cruciaal is.⁶⁰ Fenton-Glynn stelt bovendien dat ‘the ability to receive factual, objective, and age-appropriate information is a foundation upon which all other children’s rights are built’.⁶¹

Desalniettemin worden de uitingsvrijheden traditioneel gezien slechts in beperkte mate met minderjarigen in verband gebracht.⁶² Het is dan ook

54 Zie ook Schabas 2019, p. 501-503 en 518.

55 Rainey, McCormick & Ovey 2021, p. 488. Zie voor de verhouding tussen en samenloop van beide grondrechten ook Nieuwenhuis 2020a, p. 54-55 en 73-74 en Aksu 2007, p. 140-141.

56 Zie ook Witteveen 1984, p. 26.

57 Onder meer EHRM 25 mei 1993, ECLI:CE:ECHR:1993:0525JUD001430788 (*Kokkinakis/Griekenland*), r.o. 31 en EHRM 25 november 1997, ECLI:CE:ECHR:1997:1125JUD001895491 (*Zana/Turkije*), r.o. 51.

58 EHRM 25 november 1997, ECLI:CE:ECHR:1997:1125JUD001895491 (*Zana/Turkije*), r.o. 51 en EHRM 25 mei 1993, ECLI:CE:ECHR:1993:0525JUD001430788 (*Kokkinakis/Griekenland*), r.o. 31.

59 Zie onder meer Rainey, McCormick & Ovey 2021, p. 461, Tobin & Parkes 2019, p. 447-448 en Thorgeirsdóttir 2006, p. 3-4.

60 Fenton-Glynn 2021, p. 53-54. Zie ook Tobin & Parkes 2019, p. 443 en Vandenhoe, Erdem Türkelli & Lembrechts 2019, p. 199.

61 Fenton-Glynn 2021, p. 55.

62 Van Bueren 1998, p. 131 en 151-152 en Vandenhoe, Erdem Türkelli & Lembrechts 2019, p. 163. Zie ook Tobin & Parkes 2019, p. 437 en Langlaude Doné & Tobin 2019, p. 477 en 484.

niet verrassend dat in het bijzonder de vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst tijdens de totstandkoming van het IVRK tot discussie en controverse heeft geleid.⁶³ Nog steeds is het recht op godsdienstvrijheid van de minderjarige, ook in de literatuur, nog niet volledig uitgekristalliseerd.⁶⁴ Dit neemt niet weg dat beide uitingsvrijheden overeenkomstig het IVRK nadrukkelijk van toepassing zijn op minderjarigen, waarbij – zo wordt door diverse auteurs beschreven – de interpretatie van deze rechten uitdrukking dient te geven aan de specifieke manier waarop minderjarigen uitingsvrijheden ervaren en de reikwijdte verschilt ten opzichte van dezelfde rechten van meerderjarigen.⁶⁵ Fortin stelt in dit kader dat door het expliciet toekennen van de uitingsvrijheden het IVRK benadrukt dat alle minderjarigen, ongeacht hun leeftijd, dezelfde waarde hebben als meerderjarigen en dat het beschikken over deze rechten essentieel is ‘if they are to develop their own capacity for autonomy and play an active part in society’.⁶⁶ Ook het EHRM heeft de positie van minderjarigen als zelfstandige houders van het recht op godsdienstvrijheid nadrukkelijk erkend.⁶⁷

Beide uitingsvrijheden komen dan ook zowel in het EVRM, IVBPR als IVRK tot uitdrukking.⁶⁸ In het eerste lid van artikel 9 EVRM is bepaald dat:

‘Een ieder heeft recht op vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst; dit recht omvat tevens de vrijheid om van godsdienst of overtuiging te veranderen, alsmede de vrijheid hetzij alleen, hetzij met anderen, zowel in het openbaar als privé zijn godsdienst te belijden of overtuiging tot uitdrukking te brengen in erediensten, in onderricht, in praktische toepassing ervan en in het onderhouden van geboden en voorschriften.’

Het IVBPR en IVRK kennen vergelijkbare bepalingen in respectievelijk artikel 18 IVBPR en, hoewel beknopter geformuleerd, artikel 14 IVRK.⁶⁹ Anders dan in het EVRM worden beide verdragsbepalingen bovendien aangevuld met een clause waarin de positie van ouders wordt belicht. In het IVBPR is opgenomen dat verdragsstaten de vrijheid van ouders dienen te respecteren om de godsdienstige en morele opvoeding van hun kind overeenkomstig hun eigen levensovertuiging te verzekeren.⁷⁰ Het IVRK hanteert een kindgerichte benadering en stelt dat verdragsstaten de

63 Zie ook Doek 2019, p. 10.

64 Zie ook Langlaude 2011, p. 156-157. Zie ook p. 171-172 en 181-182.

65 De Langen 1973, p. 37-41, Tobin & Parkes 2019, p. 440-441 en Langlaude Doné & Tobin 2019, p. 478 en 493. Langlaude is daarbij van mening dat specifiek de godsdienstvrijheid bij minderjarigen een andere grondslag heeft dan ditzelfde recht van meerderjarigen, namelijk de relatie met ouders en de religieuze gemeenschap in plaats van autonomie; Langlaude 2011, p. 161.

66 Fortin 2009, p. 41-42.

67 EHRM 20 oktober 2020, ECLI:CE:ECHR:2020:1020JUD004742909 (*Perovy/Rusland*).

68 Zie ten aanzien van de godsdienstvrijheid uitgebreid Langlaude 2007.

69 Zie voor de bescherming onder art. 18 IVBPR Schabas 2019, p. 497-539. Zie voor de formulering van art. 14 IVRK Van Bueren 1998, p. 156 en Fortin 2009, p. 43-44.

70 Art. 18 lid 4 IVBPR.

rechten én plichten van ouders moeten eerbiedigen om de minderjarige te leiden in de uitoefening van het recht op vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst 'op een wijze die verenigbaar is met de zich ontwikkelende vermogens van het kind'.⁷¹ Verdragsstaten dienen zodoende te erkennen dat de zeggenschap van ouders bij het richting geven aan hun kind vermindert naarmate de minderjarige zich ontwikkelt.⁷² Het recht op godsvrijheid van de minderjarige geeft daarmee nadrukkelijk uitdrukking aan de relationele dimensie van kinderrechten: waar minderjarigen een zelfstandig recht op godsdienstvrijheid hebben, zullen ouders de minderjarige in eerste instantie begeleiden in de uitoefening van dit recht. Deze begeleiding door ouders ziet daarbij op de uitoefening van het eigen recht op godsdienstvrijheid van de minderjarige en de begeleiding zal dan ook altijd vorm moeten krijgen aan de hand van de verantwoordelijkheden die ouders opzichte van de minderjarige hebben.⁷³ Ook het Kinderrechtencomité heeft ten aanzien van de rol van ouders in het kader van de godsdienstvrijheid van minderjarigen benadrukt:

'it is the child who exercises the right to freedom of religion, not the parent, and the parental role necessarily diminishes as the child acquires an increasingly active role in exercising choice throughout adolescence.'⁷⁴

Naarmate de minderjarige zich ontwikkelt, zal aan de uitoefening van de godsdienstvrijheid dan ook steeds meer zelfstandig invulling worden gegeven, waarbij de inbreng van ouders vermindert. Het kinder- en mensenrechtenkader stelt daarbij geen minimumleeftijd vanaf wanneer minderjarigen het specifieke recht zelfstandig een godsdienst te kiezen, kunnen uitoefenen.⁷⁵ Elke beslissing hierover hangt volgens Van Bueren dan ook af van de leeftijd en rijpheid van de minderjarige.⁷⁶ Het recht op godsdienstvrijheid betreft aldus een zelfstandig recht van de minderjarige dat zich tegelijkertijd positioneert in een complex samenspel ten opzichte van zowel de positie van ouders, de staat als – zoals Langlaude benadrukt – de religieuze gemeenschap.⁷⁷

Ook ten aanzien van het recht op vrijheid van meningsuiting heeft het Kinderrechtencomité de rol van ouders bij het bieden van begeleiding in de uitoefening van dit recht, in overeenstemming met de ontwikkelende

71 Art. 14 lid 2 IVRK. Zie uitgebreid Langlaude Doné & Tobin 2019, p. 493-496.

72 Van Bueren 1998, p. 152 en Langlaude Doné & Tobin 2019, p. 515.

73 Zie voor ouderlijke verantwoordelijkheid en de godsdienstvrijheid van minderjarigen Hanson 2008.

74 Kinderrechtencomité 2016, par. 43.

75 Zie over de gelding van dit specifieke recht bij minderjarigen Van Bueren 1998, p. 156-159, Brems 2006, p. 29-30, Langlaude 2011, p. 165-169 en Langlaude Doné & Tobin 2019, p. 477-479 en 487-490.

76 Van Bueren 1998, p. 156-159. Zie ook de verklaring die Nederland bij ratificatie heeft afgegeven ten aanzien van art. 14 IVRK.

77 Zie Langlaude 2011, p. 157 en 161-162.

vermogens van de minderjarige, nadrukkelijk geadresseerd. Het comité stelt in het *General Comment* over de implementatie van de rechten van minderjarigen tijdens de adolescentie dat de begeleiding door ouders niet aan de vrijheid van meningsuiting van adolescenten in de weg mag staan.⁷⁸ Juist bij de uitoefening van de uitingsvrijheden is een met de ontwikkeling mee veranderende begeleiding van ouders dan ook van bijzonder belang om de rechten van de minderjarige te realiseren.

Het recht op vrijheid van meningsuiting komt daarbij in de eerste plaats tot uitdrukking in artikel 10 EVRM. Het eerste lid van deze bepaling schrijft onder meer voor:

‘Een ieder heeft recht op vrijheid van meningsuiting. Dit recht omvat de vrijheid een mening te koesteren en de vrijheid om inlichtingen of denkbeelden te ontvangen of te verstrekken, zonder inmenging van enig openbaar gezag en ongeacht grenzen.’

In de bepalingen uit het IVBPR en IVRK die de vrijheid van meningsuiting op een vergelijkbare manier beschermen (art. 19 IVBPR en 13 IVRK) wordt bovendien benadrukt dat dit recht van de minderjarige en de vrijheid inlichtingen of denkbeelden te ontvangen en door te geven ziet op ‘inlichtingen en denkbeelden van welke aard ook’.⁷⁹ Bovendien is in deze bepalingen expliciet opgenomen dat ook het vergaren van inlichtingen en denkbeelden binnen de reikwijdte van de vrijheid van meningsuiting valt.⁸⁰ Het recht op vrijheid van meningsuiting beschermt daarmee ook de mogelijkheid van verschillende media gebruik te maken.⁸¹

Zowel aan de vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst als aan de vrijheid van meningsuiting kunnen beperkingen worden opgelegd (zie uitgebreid par. 2.5). Dit geldt echter niet ten aanzien van alle aspecten van beide rechten. Wat betreft de godsdienstvrijheid kan, zo volgt uit de structuur van artikel 9 EVRM, alleen de vrijheid worden beperkt een godsdienst te belijden of een overtuiging tot uiting te brengen. Op de overige aspecten van het recht – de vrijheid gedachte, geweten of een godsdienst te hebben en van godsdienst of overtuiging te veranderen – zijn zodoende geen beperkingen door de overheid toegestaan.⁸² Volgens Nieuwenhuis kan zodoende van een ‘duidelijk aanwijsbare en onaantastbare “kern” van het grondrecht’ worden gesproken, wat overeenkomt met het idee dat overheden zich ‘niet

78 Kinderrechtencomité 2016, par. 42.

79 Art. 19 lid 2 IVBPR en 13 lid 1 IVRK. Zie voor de bescherming onder art. 19 IVBPR Schabas 2019, p. 540-575 en onder art. 13 IVRK Tobin & Parkes 2019 en Thorgeirsdóttir 2006.

80 Zie ook Tobin & Parkes 2019, p. 442-443.

81 Nieuwenhuis 2020b, p. 80 onder verwijzing naar EHRM 24 november 1993, ECLI:CE:ECHR:1993:1124JUD001391488 (*Informationsverein Lentia e.a./Oostenrijk*). Zie ook art. 17 IVRK en Van Bueren 1998, p. 141-142.

82 Zie ook EHRM 12 april 2007, ECLI:CE:ECHR:2007:0412JUD005243599 (*Ivanova/Bulgarije*), r.o. 79.

met de innerlijke overtuiging dienen te bemoeien'.⁸³ Dat ditzelfde ook geldt in het kader van de vrijheid van meningsuiting blijkt in de eerste plaats uit artikel 19 IVBPR, waarin het recht zonder inmenging een mening te koesteren absoluut is geformuleerd.⁸⁴ Alleen aan het uiten van deze mening kunnen dan ook beperkingen worden opgelegd.

2.3.2 De overheidsreactie op radicalisering als inbreuk op de uitingsvrijheden

Juridische instrumenten die bij de aanpak van radicalisering kunnen worden ingezet, maken op verschillende manieren inbreuk op de uitingsvrijheden van de minderjarige. Hierbij geldt in de eerste plaats dat ingrijpen *an sich* een inmenging kan vormen.⁸⁵ Overheidsoptreden naar aanleiding van bepaalde uitlatingen van een minderjarige, al dan niet van religieuze aard, kan immers op zichzelf als inbreuk op in ieder geval de vrijheid van meningsuiting worden beschouwd.⁸⁶ Of een minderjarige in een concreet geval bescherming onder (één van) de uitingsvrijheden geniet, is evenwel afhankelijk van de reikwijdte van beide fundamentele rechten. In het kader van de godsdienstvrijheid dient immers in de eerste plaats sprake te zijn van 'gedachte', 'geweten', 'godsdienst' of 'overtuiging' om aan dit recht bescherming te ontleen. Wat precies onder deze begrippen wordt verstaan, wordt niet direct duidelijk uit de relevante kinder- en mensenrechtenbepalingen of de uitleg die onder meer het EHRM hieraan heeft gegeven. Daarbij geldt dat het EHRM veelal geen onderscheid maakt tussen de verschillende begrippen.⁸⁷ Partsch stelt dan ook dat deze begrippen gezamenlijk kunnen worden omschreven als:

'all possible attitudes of the individual toward the world, toward society, and toward that which determines his fate and the destiny of the world, be it a divinity, some superior being or just reason and rationalism, or change.'⁸⁸

Ook het EHRM legt de begrippen uit artikel 9 EVRM ruim uit en hanteert daarbij een casuïstische benadering, mede gezien het feit dat geloof inherent

83 Nieuwenhuis 2020a p. 56. Zie ook Rainey, McCormick & Ovey 2021, p. 462.

84 Zie ook Nieuwenhuis 2020b, p. 109. Zie ook Van Bueren 1998, p. 136 en Tobin & Parkes 2019, p. 441-442.

85 Zie voor strafrechtelijke inbreuken op de vrijheid van meningsuiting bij de bestrijding van terrorisme Aksu 2007, p. 141-167. Zie ook Nieuwenhuis, *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid* 2015.

86 Zie ook Rainey, McCormick & Ovey 2021, p. 490 en Nieuwenhuis 2020b, p. 81-82. Zie onder meer EHRM 12 oktober 2023, ECLI:CE:ECHR:2023:1012DEC002792521 (*Rivadulla Duró/Spanje*), EHRM 23 juni 2022, ECLI:CE:ECHR:2022:0623JUD002800019 (*Rouillan/Frankrijk*) en EHRM 2 december 2014, ECLI:CE:ECHR:2014:1202JUD003170610 (*Güler en Uğur/Turkije*).

87 Vanden Heede 2020, p. 970-971.

88 Partsch 1981, p. 213-214.

subjectief is en het hof – net als verdragsstaten – een zekere neutraliteit dienen te bewaren.⁸⁹ Uit de rechtspraak van het EHRM blijkt evenwel dat in ieder geval (verschillende stromingen van) het christendom, het jodendom en de islam onder de godsdienstvrijheid worden beschermd.⁹⁰ Daarnaast vallen verschillende niet-religieuze overtuigingen onder artikel 9 EVRM, waaronder bijvoorbeeld pacifisme en veganisme.⁹¹ Of bijvoorbeeld ook fascisme als een geloof of godsdienst wordt gezien, is door het EHRM in het midden gelaten.⁹² In de kern blijkt uit de rechtspraak over artikel 9 EVRM dat het voor de toepassing van dit artikel moet gaan om een geloof of overtuiging van ‘a certain level of cogency, seriousness, cohesion and importance’⁹³ dat bovendien, zoals Vanden Heede stelt, ‘het democratische project in zekere mate moet onderschrijven’.⁹⁴ Vanden Heede wijst er in dit kader dan ook op dat pleidooien voor de invoering van bijvoorbeeld shariawetgeving niet onder de bescherming van artikel 9 EVRM vallen.⁹⁵

Een tweede aspect om bescherming te genieten onder artikel 9 EVRM is dat sprake moet zijn van het belijden of tot uitdrukking brengen van de godsdienst of overtuiging door middel van ‘erediensten’, ‘onderricht’, ‘practische toepassing’ of ‘het onderhouden van geboden en voorschriften’. In de zaak *Eweida/Verenigd Koninkrijk* heeft het EHRM overwogen dat om onder artikel 9 EVRM te vallen: ‘the act in question must be intimately linked to the religion or belief.’⁹⁶ In de rechtspraak van het EHRM zijn onder meer het proberen te bekeren van anderen en het bijwonen van godsdienstige bijeenkomsten als het belijden van een godsdienst of het tot uitdrukking brengen van een overtuiging erkend.⁹⁷ Daarnaast valt het doorgeven van op godsdienst of levensovertuiging gebaseerde inzichten

89 Vanden Heede 2020, p. 970-973, 979 en 1050-1051 onder verwijzing naar EHRM 3 december 2009, ECLI:CE:ECHR:2009:1203DEC004001004 (*Skugar e.a./Rusland*). Zie ook Rainey, McCormick & Ovey 2021, p. 486.

90 Nieuwenhuis 2020a, p. 50 en Rainey, McCormick & Ovey 2021, p. 462. Zie voor de Islam bijvoorbeeld EHRM 10 november 2005, ECLI:CE:ECHR:2005:1110JUD004477498 (*Leyla Şahin/Turkije*).

91 Onder meer ECRM 6 juli 1987, ECLI:CE:ECHR:1987:0706DEC001156785 (*Le Cour Grandmaison en Fritz/Frankrijk*) en ECRM 10 februari 1993, ECLI:CE:ECHR:1993:0210DEC001818791 (*C.W./Verenigd Koninkrijk*).

92 Vanden Heede 2020, p. 974 onder verwijzing naar ECRM 21 mei 1967, ECLI:CE:ECHR:1976:0521DEC000674174 (*X./Italië*).

93 EHRM 25 februari 1982, ECLI:CE:ECHR:1982:0225JUD000751176 (*Campbell en Cosans/Verenigd Koninkrijk*), r.o. 36. Zie Vanden Heede 2020, p. 975-976.

94 Vanden Heede 2020, p. 976.

95 Vanden Heede 2020, p. 976-977 onder verwijzing naar EHRM 13 februari 2003, ECLI:CE:ECHR:2003:0213JUD004134098 (*Refah Partisi (the Welfare Party) e.a./Turkije*).

96 EHRM 15 januari 2013, ECLI:CE:ECHR:2013:0115JUD004842010 (*Eweida e.a./Verenigd Koninkrijk*), r.o. 82. Aan deze richtlijn wordt echter niet altijd consequent vastgehouden, zie uitgebreid Vanden Heede 2020, p. 986-997.

97 Vanden Heede 2020, p. 989-990 onder verwijzing naar onder meer EHRM 25 mei 1993, ECLI:CE:ECHR:1993:0525JUD001430788 (*Kokkinakis/Griekenland*) en EHRM 29 april 2003, ECLI:CE:ECHR:2003:0429JUD003881297 (*Poltoratskiy/Oekraïne*).

onder de godsdienstvrijheid.⁹⁸ Het verspreiden van propaganda voor een islamitische beweging werd echter door het EHRM niet als belijden of uitdrukken van een godsdienst of overtuiging in de zin van artikel 9 EVRM gezien.⁹⁹

De vrijheid van meningsuiting heeft een breder bereik dan de godsdienstvrijheid. Onder de uitingsvrijheid valt elke vorm van meningsuiting, ongeacht het medium waarvan gebruik wordt gemaakt.¹⁰⁰ Het Kinderrechtencomité heeft benadrukt dat dit onder meer omvat:

‘spoken, written and sign language and such non-verbal expression as images and objects of art. Means of expression include, for example, books, newspapers, pamphlets, posters, banners, digital and audiovisual media, as well as dress and personal style.’¹⁰¹

Ook het EHRM heeft geoordeeld dat onder meer foto’s, video’s, internet, sociale media en mobiele applicaties onder het bereik van artikel 10 EVRM kunnen vallen.¹⁰² Uit de rechtspraak blijkt daarnaast dat *symbolic speech*, zoals het dragen van symbolen of het gebruik van vlaggen, een meningsuiting kan vormen,¹⁰³ net als protestacties.¹⁰⁴

Het recht op vrijheid van meningsuiting geldt in principe niet alleen ten aanzien van informatie of ideeën die gunstig of onverschillig worden ontvangen of geen aanstoot geven, maar (juist) ook ten aanzien van die meningen die beledigend, schokkend of verontrustend zijn.¹⁰⁵ Van Bueren stelt echter dat dit uitgangspunt niet van toepassing is ten aanzien van het specifieke recht van minderjarigen om informatie te vergaren en te ontvangen.¹⁰⁶ Zij verwijst hierbij naar artikel 17 IVRK waarin, in de context van de toegang tot massamedia, de verplichting voor verdragsstaten is opgenomen om de ontwikkeling van passende richtlijnen aan te moedigen voor de bescherming van minderjarigen tegen informatie die schadelijk is

98 Nieuwenhuis 2020b, p. 52.

99 EHRM 18 januari 2001, ECLI:CE:ECHR:2001:0118DEC004161598 (*Zaoui/Zwitserland*).

100 Rainey, McCormick & Ovey 2021, p. 488-489.

101 Kinderrechtencomité 2016, par. 42.

102 Rainey, McCormick & Ovey 2021, p. 489 en Gerards 2020b, p. 1058-1066 onder verwijzing naar onder meer EHRM 20 januari 2020, ECLI:CE:ECHR:2020:0120JUD000020117, (*Magyar Kétfarkú Kutya Párt/Hongarije*), EHRM 18 december 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:1218JUD000311110 (*Ahmet Yıldırım/Turkije*) en EHRM 1 december 2015, ECLI:CE:ECHR:2015:1201JUD004822610 (*Cengiz e.a./Turkije*).

103 Nieuwenhuis 2020b, p. 79. Zie onder meer EHRM 8 juli 2008, ECLI:CE:ECHR:2008:0708JUD003362906 (*Vajnai/Hongarije*) en EHRM 24 juli 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:0724JUD004072108 (*Fáber/Hongarije*).

104 Gerards 2020b, p. 1060-1061 onder verwijzing naar EHRM 23 september 1998, ECLI:CE:ECHR:1998:0923JUD002483894 (*Steel e.a./Verenigd Koninkrijk*). Zie in deze context ook art. 11 EVRM, waarin het recht op vrijheid van vreedzame vergadering en vrijheid van vereniging is vastgelegd.

105 Onder meer EHRM 25 november 1997, ECLI:CE:ECHR:1997:1125JUD001895491 (*Zana/Turkije*), r.o. 51.

106 Van Bueren 1998, p. 134.

voor hun welzijn (zoals geweld, racisme en *hate speech*), met inachtneming van het recht van minderjarigen op vrijheid van meningsuiting en de verantwoordelijkheid van ouders in dit kader.¹⁰⁷ Ook Tobin en Parkes zijn van mening dat een coherente toepassing van het IVRK ertoe leidt dat de vrijheid van meningsuiting van minderjarigen in het licht van artikel 17 IVRK dient te worden geïnterpreteerd en hierdoor zodoende wordt beperkt.¹⁰⁸ Vandenhole, Erdem Türkelli en Lembrechts benadrukken echter dat deze verplichting ‘cannot be understood as a backdoor for censoring materials that are not considered beneficial to children’s well-being’.¹⁰⁹ Ook het Kinderrechtencomité heeft in het licht van het recht om informatie te ontvangen, benadrukt dat hoewel specifiek online informatie minderjarigen kan blootstellen aan het risico door extremistische groepen te worden benaderd, dit risico de toegang tot het internet niet mag beperken.¹¹⁰

In het verlengde hiervan ligt de vraag of bijvoorbeeld racistische uitlatingen of *hate speech* worden beschermd onder de vrijheid van meningsuiting.¹¹¹ Het EHRM heeft zich ten aanzien van artikel 10 EVRM herhaaldelijk over dit vraagstuk gebogen, maar uit deze rechtspraak valt geen eenduidig en consistent antwoord af te leiden. Zo oordeelde het EHRM in de zaak *Gündüz/Turkije* dat: ‘expressions that seek to spread, incite or justify hatred based on intolerance, including religious intolerance, do not enjoy the protection afforded by Article 10 of the Convention’,¹¹² terwijl het hof *hate speech* regelmatig wel onder het toepassingsbereik van de vrijheid van meningsuiting schaaft.¹¹³ Daarnaast blijkt uit jurisprudentie dat artikel 17 EVRM er in extreme gevallen voor kan zorgen dat bepaalde uitlatingen niet onder de uitingenvrijheid worden beschermd.¹¹⁴ Artikel 17 EVRM bepaalt kort gezegd dat andere EVRM-rechten niet zo mogen worden uitgelegd dat ze ‘een recht inhouden enige activiteit aan de dag te leggen of enige daad te verrichten met als doel de rechten of vrijheden die in dit Verdrag zijn vermeld teniet te doen.’ Deze bepaling zorgde bijvoorbeeld in de zaak *Glimmerveen en*

107 Art. 17 sub e IVRK en Vandenhole, Erdem Türkelli & Lembrechts 2019, p. 197-198. Zie ook Thorgeirsdóttir 2006, p. 38-42. Zie in dit verband ook rechtspraak over art. 10 EVRM waarin een beperking van het recht op vrijheid van meningsuiting van anderen (meerderjarigen) gerechtvaardigd wordt door ‘the protection of the morals of the young’, onder meer EHRM 7 december 1976, ECLI:CE:ECHR:1976:1207JUD000549372 (*Handyside/Verenigd Koninkrijk*).

108 Tobin & Parkes 2019, p. 469.

109 Vandenhole, Erdem Türkelli & Lembrechts 2019, p. 198.

110 Kinderrechtencomité 2016, par. 48.

111 Zie uitgebreid Gerards 2020b, p. 1074-1085, waarin *hate speech* wordt gedefinieerd als ‘haatzaaiende uitingen of uitingen die oproepen tot geweld of intolerantie jegens bepaalde groepen’ (p. 1076).

112 EHRM 4 december 2003, ECLI:CE:ECHR:2003:1204JUD003507197 (*Gündüz/Turkije*), r.o. 51. Zie ook Gerards 2020b, p. 1076 onder verwijzing naar EHRM 23 september 1994, ECLI:CE:ECHR:1994:0923JUD001589089 (*Jersild/Denemarken*).

113 Gerards 2020b, p. 1076-1077.

114 EHRM 15 oktober 2015, ECLI:CE:ECHR:2015:1015JUD002751008 (*Perinçek/Zwitserland*), r.o. 114. Zie ook art. 5 IVBPR.

Hagenbeek/Nederland ervoor dat klagers, die een beleid voorstonden dat werd ingegeven door de algemene doelstelling ‘to remove all non-white people from the Netherlands’ territory, in complete disregard of their nationality, time of residence, family ties, as well as social, economic, humanitarian or other considerations’ geen beroep konden doen op de vrijheid van meningsuiting aangezien:

‘The applicants are essentially seeking to use Article 10 to provide a basis under the Convention for a right to engage in these activities which are, as shown above, contrary to the text and spirit of the Convention and which right, if granted, would contribute to the destruction of the rights and freedoms referred to above.’¹¹⁵

Het EHRM kwam tot dezelfde conclusie in zaken over het ontkennen of bagatelliseren van de Holocaust, de rechtstreekse ondersteuning van terrorisme en evident racistische, antisemitische of islamofobe uitspraken.¹¹⁶ Ook ten aanzien van uitspraken waarin de menselijke waardigheid van LHBTI’s wordt ontkend en waarin wordt opgeroepen tot geweld kan artikel 17 EVRM ervoor zorgen dat geen beroep kan worden gedaan op de vrijheid van meningsuiting, zo blijkt uit de rechtspraak.¹¹⁷ Nieuwenhuis stelt bovendien dat ook het propageren van de jihad onder de reikwijdte van artikel 17 EVRM kan vallen.¹¹⁸ Toch is het enkele feit dat uitingen extremistisch van aard zijn in het algemeen, zo beargumenteert Gerards, niet voldoende voor de toepassing dit artikel.¹¹⁹ De vraag of een minderjarige in het kader van de aanpak van radicalisering in een concreet geval bescherming ontleent aan de vrijheid van meningsuiting is daarmee – net als geldt voor de bescherming onder de godsdienstvrijheid – moeilijk voorspelbaar en sterk afhankelijk van de individuele omstandigheden van het geval.

De uitingsvrijheden bieden minderjarigen in beginsel zodoende bescherming tegen overheidsingrijpen bij de aanpak radicalisering op zichzelf. Afhankelijk van het concrete juridische instrument dat bij de overheidsreactie wordt ingezet, kan bovendien sprake zijn van aanvullende of

115 ECRM 11 oktober 1979, ECLI:CE:ECHR:1979:1011DEC000834878 (*Glimmerveen en Hagenbeek/Nederland*).

116 Gerards 2020b, p. 1079-1085 en Nieuwenhuis, Den Heijer & Hins 2021, p. 130 onder verwijzing naar EHRM 24 juni 2003, ECLI:CE:ECHR:2003:0624DEC006583101 (*Garaudy/Frankrijk*), EHRM 17 april 2018, ECLI:CE:ECHR:2018:0417DEC002468314 (*Roj TV/Denemarken*), EHRM 20 februari 2007, ECLI:CE:ECHR:2007:0220DEC003522204 (*Ivanov/Rusland*) en EHRM 16 november 2004, ECLI:CE:ECHR:2004:1116DEC002313103 (*Norwood/Verenigd Koninkrijk*). Zie ook Rainey, McCormick & Ovey 2021, p. 495-500.

117 EHRM 27 juni 2023, ECLI:CE:ECHR:2023:0627DEC004783320 (*Lenis/Griekenland*).

118 Nieuwenhuis, *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid* 2015, p. 11 onder verwijzing naar EHRM 14 maart 2013, ECLI:CE:ECHR:2013:0314JUD002626105 (*Kasymakhunov en Saybatalov/Rusland*).

119 Gerards 2020b, p. 1079. Zie in het verlengde hiervan ook EHRM 20 december 2022, ECLI:CE:ECHR:2022:1220JUD006353919 (*Zemmour/Frankrijk*), r.o. 25-29.

verdergaande inmengingen in de uitingsvrijheden. Zo is de vrijheid van meningsuiting nader in het geding wanneer de overheid in reactie op signalen van radicalisering een verbod oplegt van sociale media of internet gebruik te maken.¹²⁰ Een inmenging op de uitingsvrijheden ontstaat daarnaast onder meer door de inzet van (strafrechtelijke of bestuursrechtelijke) gebiedsverboden die zijn gericht op – bijvoorbeeld – het bezoeken van een gebedshuis of het tegengaan van de mogelijkheid om bepaalde uitlatingen te doen.¹²¹

De uitingsvrijheden bieden zodoende niet alleen aanvankelijke bescherming tegen overheidsoptreden in het kader van de aanpak van radicalisering, maar stellen ook voorwaarden en grenzen aan de specifieke manier waarop de overheid ingrijpt. Daarbij dient steeds als uitgangspunt te gelden dat de overheid zich moet onthouden van het maken van een inbreuk op de innerlijke overtuiging van de minderjarige. Zoals eerder genoemd, zijn deze aspecten van de uitingsvrijheden absoluut. Dit brengt onder meer mee dat de overheid geen enkele (directe of indirecte) dwang mag uitoefenen op een minderjarige om al dan niet tot een geloof of levensovertuiging te behoren.¹²² Juridische instrumenten als het opleggen van bepaalde vormen van verplichte hulpverlening of het moeten voeren van gesprekken met een theoloog of een andere deskundige op het gebied van geloofsovertuiging worden dan ook door dit uitgangspunt begrensd.

2.4 MATERIËLE KINDER- EN MENSENRECHTEN BIJ DE OVERHEIDSREACTIE OP RADICALISERING

Naast de uitingsvrijheden stellen diverse andere materiële fundamentele rechten en vrijheden voorwaarden en grenzen aan de inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering. Ook het recht van minderjarigen op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven (par. 2.4.1), de vrijheid van verplaatsing (par. 2.4.2) en het recht op persoonlijke vrijheid (par. 2.4.3) kunnen immers direct door de overheidsreactie op radicalisering worden geraakt. Bovendien heeft het verbod van foltering en onmenselijke behandeling of bestraffing een belangrijke functie bij overheidsoptreden in de context van radicalisering (par. 2.4.4). In het vervolg van deze paragraaf staan deze materiële rechten en vrijheden en de voorwaarden en grenzen die hieruit voortvloeien voor de inzet van juridische instrumenten als reactie op signalen van radicalisering dan ook centraal.

120 Zie ook Nieuwenhuis 2020b, p. 80.

121 Zie ook Albers & Schlössels, *NJB* 2006, p. 2528-2529 en Nieuwenhuis 2020b, p. 82. Zie in het verlengde hiervan EHRM 12 november 2015, ECLI:CE:ECHR:2015:1112JUD005236311 (*Bidart/Frankrijk*).

122 Vgl. Schabas 2019, p. 508. Zie ook art. 18 lid 2 IVBPR.

2.4.1 Recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven

Een belangrijk fundamenteel recht dat voorwaarden en grenzen stelt aan de inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering en daarmee een element vormt van het geldende kinder- en mensenrechtenkader is het recht van de minderjarige op eerbiediging van zijn privé-, familie- en gezinsleven. Dit recht is onder meer neergelegd in artikel 8 EVRM, dat in het eerste lid stelt: ‘Een ieder heeft recht op respect voor zijn privé leven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie.’ Dit recht van minderjarigen is daarnaast opgenomen in artikel 17 IVBPR en 16 IVRK, die qua formulering enigszins afwijken van de bepaling uit het EVRM maar vergelijkbare bescherming bieden.¹²³

Mede dankzij de relatief open formulering van de artikelen 8 EVRM, 17 IVBPR en 16 IVRK en gezien het uiteenlopende karakter van de deelrechten die daarin zijn opgenomen, biedt het recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven minderjarigen bescherming op een groot aantal gebieden. Een voor de inzet van juridische instrumenten bij signalen van radicalisering belangrijk onderdeel is daarbij het recht van minderjarigen op respect voor familie- en gezinsleven. Hoewel in de tekst van artikel 8 EVRM niet wordt uitgewerkt wat dit familie- en gezinsleven precies behelst, heeft het EHRM hier meer duidelijkheid over gegeven.¹²⁴ Zo blijkt uit de rechtspraak dat tussen een minderjarige en ouders die het gezag uitoefenen in ieder geval sprake is van familie- en gezinsleven.¹²⁵ Het EHRM heeft daarbij verschillende keren benadrukt dat ‘the mutual enjoyment by parent and child of each other’s company constitutes a fundamental element of family life [...]’.¹²⁶ Naast dit wederzijds genot van elkaars gezelschap door ouders en kinderen benadrukt De Jong-de Kruijf dat ook opvoeding en verzorging fundamentele onderdelen vormen van het familie- en gezinsleven tussen ouders en minderjarigen.¹²⁷

De bescherming van dit familie- en gezinsleven van de minderjarige in de relatie tot zijn ouders komt niet alleen voort uit artikel 8 EVRM en de equivalenten hiervan in het IVBPR en IVRK. Artikel 7 IVRK stelt expliciet dat minderjarigen het recht hebben om, voor zover mogelijk, door ouders te worden verzorgd en in artikel 18 van dit verdrag is het beginsel vastgelegd

123 Zie ook Bruning 2020, p. 223-224. Zie voor de bescherming onder art. 17 IVBPR Schabas 2019, p. 459-496 en onder art. 16 IVRK Tobin & Field 2019.

124 Zie voor een overzicht van welke relaties onder ‘familie- en gezinsleven’ vallen Kilkelly 1999, p. 187-197, Rainey, McCormick & Ovey 2021, p. 377-380 en Van Bueren 1998, p. 68-72.

125 Bijvoorbeeld EHRM 21 juni 1988, ECLI:CE:ECHR:1988:0621JUD001073084 (*Berrehab/Nederland*). Zie ook VN-Mensenrechtencomité 27 juli 1988, 201/1985 (*Hendriks/Nederland*), r.o. 10.3.

126 Onder meer EHRM 14 januari 2003, ECLI:CE:ECHR:2003:0114JUD002775195 (*K.A./Finland*), r.o. 92 en EHRM 24 maart 1988, ECLI:CE:ECHR:1988:0324JUD001046583 (*Olsson/Zweden nr. 1*), r.o. 59.

127 De Jong-de Kruijf 2019, p. 74.

dat ouders de gezamenlijke verantwoordelijkheid dragen voor de opvoeding en ontwikkeling van hun kind. In het verlengde van deze bepalingen schrijft artikel 9 IVRK voor dat verdragsstaten dienen te waarborgen dat minderjarigen in beginsel niet van hun ouders worden gescheiden.¹²⁸ Ook in het IVBPR komt terug dat het gezin als de ‘natuurlijke en fundamentele kern van de maatschappij’ recht heeft op bescherming door de maatschappij en staat.¹²⁹

De bescherming van het gezin als belangrijk onderdeel van de samenleving vormt zodoende een wezenlijk uitgangspunt in kinder- en mensenrechtenverdragen. Van Bueren stelt dan ook dat ‘the entitlement of children to the care of the family is one of the most widely accepted rights of the child.’¹³⁰ Uit de preambule van het IVRK wordt duidelijk wat de gedachte achter deze nadruk op de bescherming van het gezin is geweest. Hierin wordt gesteld dat ‘het kind, voor de volledige en harmonische ontplooiing van zijn of haar persoonlijkheid, dient op te groeien in een gezinsomgeving, in een sfeer van geluk, liefde en begrip’.¹³¹ De verschillende bepalingen uit het IVRK gaan er volgens Vandenhole, Erdem Türkelli en Lembrechts dan ook van uit dat continuïteit in de relatie tussen minderjarigen en ouders in beginsel in het belang van de minderjarige is.¹³²

De bescherming van het gezin die kinder- en mensenrechtenverdragen voorschrijven, brengt mee dat op verdragsstaten de verplichting rust het familie- en gezinsleven van de minderjarige te respecteren en zich in beginsel afzijdig te houden. Deze negatieve verplichting van staten zich te onthouden van inmenging is echter niet absoluut, zo blijkt uit de tekst van onder meer artikel 8 EVRM (zie uitgebreid par. 2.5). Desondanks staat vast dat overheidsingrijpen in het familie- en gezinsleven van de minderjarige op grond van kinder- en mensenrechten als uitzondering moet worden gezien. Bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen kunnen evenwel verschillende interventies worden ingezet die inbreuk maken op dit familie- en gezinsleven. In de eerste plaats kan hierbij worden gedacht aan het optreden van kinderbeschermingsautoriteiten. Door de inzet van kinderbeschermingsmaatregelen (zie par. 5.4.1) wordt immers ingegrepen in de opvoedsituatie.¹³³

128 Zie ook Van der Zon 2020, p. 66-68. Vandenhole, Erdem Türkelli & Lembrechts beschouwen art. 9 IVRK als ‘a key provision in a cluster of family-related rights protected by the Convention on the Rights of the Child’; Vandenhole, Erdem Türkelli & Lembrechts 2019, p. 112-113.

129 Art. 23 IVBPR. Een vergelijkbare overweging is te vinden in de preambule van het IVRK, waarin is opgenomen dat ‘aan het gezin, als de kern van de samenleving en de natuurlijke omgeving voor de ontplooiing [...] van kinderen in het bijzonder, de nodige bescherming en bijstand dient te worden verleend’.

130 Van Bueren 1998, p. 78.

131 Preambule van het IVRK, par. 6. Zie ook Van der Zon 2020, p. 68-69.

132 Vandenhole, Erdem Türkelli & Lembrechts 2019, p. 113.

133 Zie ook Bruning 2001, p. 3 en 427. Kilkelly stelt dat art. 8 EVRM bescherming biedt aan ‘the family, both as a unit and in terms of its individual adult and child members’; Kilkelly 1999, p. 187. Zie wat betreft art. 17 IVBPR ook Schabas 2019, p. 475-476.

Ook andere juridische instrumenten dan kinderbeschermingsmaatregelen die bij de aanpak van radicalisering kunnen worden ingezet, brengen een inbreuk mee op het familie- en gezinsleven van de minderjarige. Zo impliceert het opleggen van vrijheidsbeneming aan de minderjarige (zie par. 2.4.3), bijvoorbeeld in het kader van de inzet van het jeugdstrafrecht of gesloten jeugdhulp, een scheiding van de minderjarige en ouders.¹³⁴ Daarnaast wordt een minderjarige hiermee uit zijn verdere vertrouwde omgeving gehaald, gevormd door bijvoorbeeld school, stage en vrienden.¹³⁵ Dit heeft invloed op een ander aspect van artikel 8 EVRM, namelijk het recht van de minderjarige op respect voor zijn privéleven. Ondanks dat dit recht in Straatsburgse jurisprudentie nog als een ‘right under construction’ wordt gezien, aangezien het hierin nog niet grondig aan de orde is gekomen,¹³⁶ heeft het EHRM in zaken over veelal meerderjarigen nadere invulling gegeven aan het recht op privéleven. Vandenhole, Erdem Türkelli en Lembrechts stellen in dit kader dat hoewel de rechten en behoeften van minderjarigen met betrekking tot het privéleven voor een deel verschillend zijn en speciale bescherming behoeven in vergelijking met die van meerderjarigen, overwegingen met betrekking tot deze rechten in andere opzichten vergelijkbaar zijn. Zij beschouwen het recht op privéleven van minderjarigen daarbij als ‘a cornerstone of a solid children’s rights framework’, aangezien privéleven niet alleen invloed heeft op de persoonlijke ontwikkeling van minderjarigen, maar ook cruciaal is voor de bescherming van hun waardigheid en andere rechten en belangen.¹³⁷ Ook Hughes stelt dat het recht op privéleven van minderjarigen niet geheel los staat van dat van meerderjarigen, maar dat minderjarigen door en afhankelijk van hun leeftijd andere behoeften in dit kader hebben, waardoor een specifieke beschouwing van hun recht op privéleven is gerechtvaardigd.¹³⁸ Bovendien zullen minderjarigen bij de uitoefening van hun recht op privéleven worden geleid en begeleid door ouders (zie eerder par. 2.2.2).¹³⁹

Ook ten aanzien van het begrip ‘privéleven’ geldt daarbij dat geen precieze definitie van dit begrip kan worden geven. Het EHRM heeft uitdrukkelijk aangegeven dat:

134 Zie ook art. 9 lid 4 IVRK, zie voor de gesloten jeugdhulp ook De Jong-de Kruijf 2019, p. 66 en voor het jeugdstrafrecht Van den Brink 2018, p. 136. Zie ook Schabas 2019, p. 484 en Liefwaard 2008, p. 113 en 158. Daarnaast kunnen paspoortmaatregelen en uitreisverboden het familie- en gezinsleven raken als deze meebrengen dat een minderjarige niet naar zijn ouder(s), of andere familieleden waarmee familie- en gezinsleven bestaat, kan reizen; Amnesty International 2017, p. 15.

135 Zie ook Van den Brink 2018, p. 136.

136 Fenton-Glynn 2021, p. 66.

137 Vandenhole, Erdem Türkelli & Lembrechts 2019, p. 181-186.

138 Hughes 2012, p. 456-457.

139 Tobin & Field 2019, p. 554-555, 558-559 en 597-598. Zie in dit verband ook de totstandkomingsgeschiedenis van art. 16 IVRK, waarin de vrees werd geuit dat het recht op privéleven van minderjarigen gevolgen zou hebben voor de rechten van ouders bij het begeleiden en opvoeden van hun kinderen; zie Detrick 1992, p. 261.

‘The Court does not consider it possible or necessary to attempt an exhaustive definition of the notion of “private life”. However, it would be too restrictive to limit the notion to an “inner circle” in which the individual may live his own personal life as he chooses and to exclude therefrom entirely the outside world not encompassed within that circle. Respect for private life must also comprise to a certain degree the right to establish and develop relationships with other human beings.’¹⁴⁰

Het aangaan en ontwikkelen van relaties met anderen valt daarmee onder het recht op privéleven.¹⁴¹ Andere aspecten die door het recht op privéleven worden beschermd zijn – zo blijkt uit de rechtspraak – onder meer fysieke en psychologische integriteit, persoonlijke ontwikkeling en persoonlijke autonomie.¹⁴² Fenton-Glynn stelt in dit verband dat de verschillende aspecten onder privéleven worden verenigd door de onderliggende gedachte van artikel 8 EVRM, namelijk: ‘to ensure the development, without outside interference, of the personality of each individual in his or her relations with other human beings.’¹⁴³

Naast het respecteren van het familie- en gezinsleven van minderjarigen dienen verdragsstaten bij de aanpak van radicalisering zodoende rekening te houden met uiteenlopende aspecten die onder het privéleven van minderjarigen worden beschermd.¹⁴⁴ Juridische instrumenten zoals het opleggen van (strafrechtelijke of bestuursrechtelijke) contact- of gebiedsverboden, of de verplichting tot het volgen van een bepaalde behandeling raken immers het privéleven van de minderjarige.¹⁴⁵ Het recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven stelt aldus belangrijke grenzen van uiteenlopende aard aan de overheidsreactie op radicalisering.

140 EHRM 16 december 1992, ECLI:CE:ECHR:1992:1216JUD001371088 (*Niemietz/Duitsland*), r.o. 29. Zie ten aanzien van het IVBPR en IVRK ook Tobin & Field 2019, p. 560.

141 Zie bijvoorbeeld EHRM 4 december 2008, ECLI:CE:ECHR:2008:1204JUD003056204 (*S. en Marper/Verenigd Koninkrijk*), r.o. 66. Zie ook De Vries 2020, p. 155-157 en Tobin & Field 2019, p. 566.

142 Onder meer EHRM 29 april 2002, ECLI:CE:ECHR:2002:0429JUD000234602 (*Pretty/Verenigd Koninkrijk*), r.o. 61 en EHRM 10 april 2007, ECLI:CE:ECHR:2007:0410JUD000633905 (*Evans/Verenigd Koninkrijk*), r.o. 71.

143 Fenton-Glynn 2021 onder verwijzing naar EHRM 10 november 2015, ECLI:CE:ECHR:2015:1110JUD004045407 (*Couderc en Hachette Filipacchi Associés/Frankrijk*), r.o. 83.

144 Rainey, McCormick en Ovey merken op dat het EHRM niet altijd een duidelijk onderscheid maakt tussen de bescherming van privéleven en familie- en gezinsleven en dat de bescherming die artikel 8 EVRM in zijn geheel biedt als mogelijk breder wordt gezien dan die onder de afzonderlijke deelaspecten; Rainey, McCormick & Ovey 2021, p. 405.

145 Zie ten aanzien van het opleggen van een contactverbod ook Kuijer 2005, p. 17. Zie ook EHRM 28 mei 2020, ECLI:CE:ECHR:2020:0528JUD001789514 (*Evers/Duitsland*). Zie voor het opleggen van een behandeling bijvoorbeeld EHRM 27 november 2003, ECLI:CE:ECHR:2003:1127JUD002662495 (*Worwa/Polen*) en buiten de context van het strafrecht EHRM 10 juni 2010, ECLI:CE:ECHR:2010:0610JUD000030202 (*Jehovah's Witnesses of Moscow/Rusland*) en EHRM 9 maart 2004, ECLI:CE:ECHR:2004:0309JUD006182700 (*Glass/Verenigd Koninkrijk*).

2.4.2 Vrijheid van verplaatsing

Naast de uitingsvrijheden en het recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven stelt ook het recht van minderjarigen om zich vrijelijk te verplaatsen kaders waaraan de overheid is gebonden bij de inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering. Dit recht is opgenomen in artikel 2 van het Vierde Protocol bij het EVRM en het corresponderende artikel 12 IVBPR, waarvan deze eerste bepaling luidt:

- ‘(1) Een ieder die wettig op het grondgebied van een Staat verblijft, heeft binnen dat grondgebied het recht zich vrijelijk te verplaatsen en er vrijelijk zijn verblijfplaats te kiezen.
(2) Een ieder heeft het recht welk land ook, met inbegrip van het eigen land, te verlaten.’

Het IVRK bevat geen soortgelijke bepaling waarin het recht op vrije verplaatsing is opgenomen.

Specifiek ten aanzien van minderjarigen geldt dat de uitoefening van hun recht op bewegingsvrijheid zoals opgenomen in het EVRM en IVBPR wordt begrensd in het licht van het gezag van ouders. Zo wordt de vrijheid om het land te verlaten volgens Schabas in ieder geval tot een bepaalde leeftijd ingeperkt door het ouderlijk gezag.¹⁴⁶ Een jeugdspecifieke uitleg van de vrijheid van beweging brengt daarnaast mee dat bij minderjarigen de overheid extra terughoudend moet omgaan met het opleggen van beperkingen van dit recht.¹⁴⁷ Het Mensenrechtencomité heeft de vrijheid van verplaatsing daarbij bestempeld als ‘een onmisbare voorwaarde voor de vrije ontwikkeling van een persoon.’¹⁴⁸

De vrijheid van beweging is evenwel niet absoluut en beperkingen zijn in bepaalde omstandigheden toegestaan (zie uitgebreid par. 2.5). Desalniettemin waarborgt dit recht voor minderjarigen diverse vrijheden met een uiteenlopend karakter. De vrijheid van verplaatsing strekt zich namelijk niet alleen uit tot het in beginsel zonder inmenging van de overheid vrijelijk bewegen binnen een staat¹⁴⁹ en de vrijheid een land voor korte of lange periode te verlaten, ongeacht het doel van deze reis.¹⁵⁰ In het verlengde hiervan omvat de bewegingsvrijheid het recht over reisdocumenten te beschikken. Het EHRM oordeelde in *Baumann/Frankrijk*:

146 Schabas 2019, p. 310. Zie in dit verband ook EHRM 14 januari 2014, ECLI:CE:ECHR:2014:0114DEC000190211 (*Sandru/Roemenië*).

147 Van den Brink 2018, p. 90.

148 Mensenrechtencomité 1999, par. 1.

149 De vrijheid zich binnen een staat vrijelijk te verplaatsen geldt uitsluitend voor diegenen die wettig op het grondgebied van een staat verblijven; zie Gerards 2020c, p. 651 en Mensenrechtencomité 1999, par. 4.

150 Mensenrechtencomité 1999, par. 8 en Schabas 2019, p. 309.

‘The Court reiterates that the right of freedom of movement as guaranteed by paragraphs 1 and 2 of Article 2 of Protocol No. 4 is intended to secure to any person a right to liberty of movement within a territory and to leave that territory, which implies a right to leave for such country of the person’s choice to which he may be admitted [...]. Accordingly, the Court considers that a measure by means of which an individual is dispossessed of an identity document such as, for example, a passport, undoubtedly amounts to an interference with the exercise of liberty of movement’.¹⁵¹

Ook het Mensenrechtencomité heeft ten aanzien van artikel 12 IVBPR benadrukt dat het recht een land te verlaten ook een recht inhoudt om de hiervoor benodigde reisdocumenten te verkrijgen.¹⁵²

Van een inbreuk op de vrijheid van beweging van een minderjarige is daarmee kort gezegd sprake als de overheid juridische instrumenten inzet om de minderjarige in zijn vrijheid te beperken.¹⁵³ Deze vrijheidsbeperking moet worden onderscheiden van – de verdergaande figuur van – vrijheidsbeneming, waartegen onder meer artikel 5 EVRM bescherming biedt (zie par. 2.4.3).¹⁵⁴ Hoewel vrijheidsbeperking en vrijheidsbeneming in het verlengde van elkaar liggen en het onderscheid tussen beide niet altijd duidelijk is, zal in de volgende paragraaf blijken dat de waarborgen voor minderjarigen in geval van vrijheidsbeneming ruimer zijn dan bij vrijheidsbeperking. Op het onderscheid tussen vrijheidsbeperking en vrijheidsbeneming is het EHRM in de rechtspraak nader ingegaan. In *Guzzardi/Italië* oordeelde het EHRM dat dit onderscheid gradueel van aard is waarbij de vraag of in een concreet geval sprake is van vrijheidsbeneming of -beperking met name afhankelijk is van de intensiteit van de opgelegde beperking of (de combinatie van) beperkingen en de mate waarin deze vergelijkbaar zijn met daadwerkelijke detentie als ‘klassieke’ vorm van vrijheidsbeneming. Bij deze beoordeling wordt gekeken naar de concrete omstandigheden van het geval en spelen onder meer type, duur, effecten en tenuitvoerlegging van de beperking een belangrijke rol.¹⁵⁵ De reikwijdte van de vrijheid van verplaatsing is daarbij ruimer dan die van het recht op

151 EHRM 22 mei 2001, ECLI:CE:ECHR:2001:0522JUD003359296 (*Baumann/Frankrijk*), r.o. 61-62. Zie ook EHRM 13 november 2003, ECLI:CE:ECHR:2003:1113JUD006648501 (*Napijalo/Kroatië*).

152 Mensenrechtencomité 1999, par. 9 en Schabas 2019, p. 310-312.

153 Vgl. Jue-Volker, *Strafblad* 2017/74, par. 2. Het gaat hierbij volgens Gerards om een daadwerkelijke aantasting van de bewegingsvrijheid, niet om subjectief ervaren beperkingen; Gerards 2020a, p. 398-399 onder verwijzing naar onder meer EHRM 15 mei 2012, ECLI:NL:XX:2012:BX1450 (*Colon/Nederland*).

154 Ook tussen art. 8 EVRM en art. 2 Vierde Protocol EVRM kan sprake zijn van enige overlap, zie hiervoor Gerards 2020c, p. 657-660 en Mensenrechtencomité 1999, par. 4.

155 EHRM 6 november 1980, ECLI:CE:ECHR:1980:1106JUD000736776 (*Guzzardi/Italië*), r.o. 93-95. Zie onder meer ook EHRM 22 februari 1994, ECLI:CE:ECHR:1994:0222JUD001295487 (*Raimondo/Italië*), EHRM 23 februari 2017, ECLI:CE:ECHR:2017:0223JUD004339509 (*De Tommaso/Italië*) en Gerards 2020c, p. 653-657, Jue-Volker, *Strafblad* 2017/74, par. 2 en Crijns 2020, p. 229.

vrijheid, aangezien onder deze eerste ook minder ingrijpende beperkingen vallen.¹⁵⁶

Uit de jurisprudentie van het EHRM kan worden afgeleid dat interventies als het (strafrechtelijk of bestuursrechtelijk) opleggen van een meldplicht, gebiedsverbod of contactverbod – op zichzelf beschouwd¹⁵⁷ – in ieder geval als een beperking van de vrijheid van verplaatsing worden aangemerkt.¹⁵⁸ Ditzelfde geldt voor de inzet van een locatiegebod, waaronder ook een avondklok wordt begrepen, en een (strafrechtelijk of bestuursrechtelijk) uitreisverbod.¹⁵⁹ Zoals eerder duidelijk werd, wordt in het verlengde hiervan ook de inname of weigering van een paspoort als een inbreuk op de vrijheid van beweging gezien.¹⁶⁰ Onder vrijheidsbeperking wordt volgens Jue-Volker dan ook verstaan: ‘iedere inbreuk die wordt gemaakt op de bewegingsvrijheid van een persoon door middel van een verbod op een bepaalde locatie of in een bepaald gebied te komen, dan wel een gebod om op een bepaalde locatie of in een bepaald gebied te verblijven.’¹⁶¹ Wanneer deze vrijheidsbeperkende instrumenten worden ingezet bij de aanpak van radicalisering maakt de overheid aldus een inbreuk op de vrijheid van beweging van de minderjarige en dient het zich te houden aan de grenzen die het EVRM en IVBPR hieraan stellen.¹⁶²

2.4.3 Recht op persoonlijke vrijheid

Zoals in de vorige paragraaf duidelijk werd, ontlenen minderjarigen aan internationale kinderen- en mensenrechten niet alleen bescherming tegen vrijheidsbeperking, maar bieden fundamentele rechten ook waarborgen tegen vrijheidsbeneming. Dit recht op persoonlijke vrijheid van de minderjarige komt in verschillende bewoordingen tot uitdrukking in het EVRM,

156 Schabas 2019, p. 306.

157 Bij een combinatie van deze maatregelen kan eventueel sprake zijn van vrijheidsbeneming in de zin van onder meer art. 5 EVRM gezien de intensiteit van de combinatie van de opgelegde beperkingen, zie ook Van den Brink 2018, p. 38-39.

158 Onder meer EHRM 22 februari 1994, ECLI:CE:ECHR:1994:0222JUD001295487 (*Raimondo/Italië*), EHRM 23 februari 2017, ECLI:CE:ECHR:2017:0223JUD004339509 (*De Tommaso/Italië*), EHRM 6 april 2000, ECLI:CE:ECHR:2000:0406JUD002677295 (*Labita/Italië*) en EHRM 4 juni 2002, ECLI:CE:ECHR:2002:0604JUD003312996 (*Oliveira/Nederland*).

159 Onder meer EHRM 19 januari 2023, ECLI:CE:ECHR:2023:0119JUD002420316 (*Pagerie/Frankrijk*), EHRM 22 februari 1994, ECLI:CE:ECHR:1994:0222JUD001295487 (*Raimondo/Italië*), EHRM 23 februari 2017, ECLI:CE:ECHR:2017:0223JUD004339509 (*De Tommaso/Italië*), EHRM 6 april 2000, ECLI:CE:ECHR:2000:0406JUD002677295 (*Labita/Italië*), EHRM 23 mei 2006, ECLI:CE:ECHR:2006:0523JUD004634399 (*Riener/Bulgarije*) en EHRM 7 juni 2011, ECLI:CE:ECHR:2011:0607JUD000676704 (*Prescher/Bulgarije*). Zie ook Gerards 2020a, p. 397-403 en Van den Brink 2018, p. 37-38 en 85.

160 Zie ook Jue-Volker, *Strafblad* 2017/74, par. 2 en Schabas 2019, p. 312.

161 Jue-Volker, *Strafblad* 2017/74, par. 2.

162 Zie in dit verband ook Albers & Schlössels, *NJB* 2006, p. 2527, Amnesty International 2017, p. 14-15, Staring, De Wit & Nummerdor, *NTM/NJCM-bull.* 2014, p. 699-702, Kuijer 2005, p. 15-17 en Boutin, *Security and Human Rights* 2016, p. 143-144.

IVBPR en IVRK. Daarbij ziet het begrip ‘vrijheid’ op de fysieke vrijheid van de minderjarige; andere aspecten van of opvattingen over vrijheid vallen onder andere kinder- en mensenrechtenbepalingen, zoals de eerder besproken uitingsvrijheden.¹⁶³

Het IVRK kent minderjarigen geen expliciet recht op vrijheid toe, maar verplicht verdragsstaten in artikel 37 sub b te waarborgen dat ‘geen enkel kind op onwettige of willekeurige wijze van zijn of haar vrijheid wordt beroofd’, en stelt daarbij dat: ‘[d]e aanhouding, inhechtenisneming of gevangenneming van een kind geschiedt overeenkomstig de wet en wordt slechts gehanteerd als uiterste maatregel en voor de kortst mogelijke passende duur’. Artikel 37 sub b IVRK richt zich daarmee, zo stellen Schabas en Sax, op de ‘negatieve kant’ van het recht op persoonlijke vrijheid.¹⁶⁴ Een uitdrukkelijk recht op persoonlijke vrijheid is opgenomen in artikel 5 EVRM en 9 IVBPR, die qua inhoud aan elkaar vergelijkbare bescherming bieden.¹⁶⁵ In artikel 5 EVRM is in het eerste lid bepaald dat een ieder recht heeft op vrijheid en veiligheid van zijn persoon en dat zodoende als uitgangspunt geldt dat niemand zijn vrijheid mag worden ontnomen behalve in een beperkt aantal in het artikel omschreven gevallen en ‘overeenkomstig een wettelijk voorgeschreven procedure’.

De limitatieve gevallen waarin vrijheidsbeneming onder artikel 5 EVRM is toegestaan, betreffen in de eerste plaats situaties in de context van het strafrecht. Hieronder vallen onder meer – kortweg – rechtmatige detentie na een rechterlijke veroordeling of rechtmatige arrestatie of detentie voortgaand aan een veroordeling in geval van een redelijk verdenking van een strafbaar feit ‘teneinde voor de bevoegde rechterlijke instantie te worden geleid’.¹⁶⁶ Buiten de context van het strafrecht geldt dat vrijheidsbeneming mogelijk is met het oog op de opvoeding van de minderjarige (‘detention of a minor by lawful order for the purpose of educational supervision’).¹⁶⁷ Hoewel niet geheel duidelijk af te tekenen is welke situaties onder deze grond voor vrijheidsbeneming vallen, heeft het EHRM toegelicht dat het begrip ‘educational supervision’ uit artikel 5 EVRM niet moet worden gelijkgesteld met onderwijs in een klaslokaal, maar dat het diverse aspecten omvat van de uitoefening van het ouderlijk gezag, door de autoriteiten,

163 Tobin & Hobbs 2019, p. 1467-1468 onder verwijzing naar onder meer EHRM 8 juni 1976, ECLI:CE:ECHR:1976:0608JUD000510071 (*Engel e.a./Nederland*), r.o. 58 en Mensenrechtencomité 2014, par. 3. Zie ook Schabas 2019, p. 238-239.

164 Schabas & Sax 2006, p. 58-59. Zie ook Tobin & Hobbs 2019, p. 1466.

165 Zie voor de bescherming onder art. 9 IVBPR Schabas 2019, p. 236-269 en Crijns 2020, p. 239-243. Voor de verhouding tussen de verschillende betrokken kinder- en mensenrechtenbepalingen zie Van den Brink 2018, p. 77-78.

166 Art. 5 lid 1 sub a en c EVRM. Zie ook Crijns 2020, p. 230-233. Ten aanzien van de invulling van het vereiste ‘redelijke verdenking’ heeft het EHRM in terrorismezaken een marginale toetst gehanteerd; Aksu 2007, p. 69-80 en 108-109 onder verwijzing naar onder meer EHRM 30 augustus 1990, ECLI:CE:ECHR:1990:0830JUD001224486 (*Fox, Campbell en Hartley/Verenigd Koninkrijk*), r.o. 32. Zie ook Rainey, McCormick & Ovey 2021, p. 248.

167 Art. 5 lid 1 sub d EVRM.

met als doel de bescherming van de minderjarige.¹⁶⁸ Tijdelijke opsluiting met slechts als doel het corrigeren van het gedrag van de minderjarige valt daarentegen in ieder geval niet onder rechtmatige detentie van een minderjarige om toe te zien op de opvoeding, aangezien deze vorm van vrijheidsbeneming niet is gericht op het bieden van passende behandeling en gedragsverandering.¹⁶⁹

Artikel 5 EVRM biedt zodoende expliciet ruimte om minderjarigen buiten de strafrechtelijke context van hun vrijheid te beroven. Het IVBPR en IVRK richten zich minder nadrukkelijk op vrijheidsbeneming buiten het strafrecht, hoewel ook deze vormen van vrijheidsbeneming in principe onder de reikwijdte van beide bepalingen vallen.¹⁷⁰ Een uitzondering hierop wordt gevormd door artikel 37 sub b IVRK, dat uitgaande van de tekst van deze bepaling voor een belangrijk deel uitsluitend lijkt te zijn gericht op '[d]e aanhouding, inhechtenisneming of gevangenneming van een kind'. Het is dan ook onduidelijk of artikel 37 sub b IVRK geheel van toepassing is op vormen van vrijheidsbeneming buiten het jeugdstrafrecht. Uit de totstandkomingsgeschiedenis van artikel 37 IVRK blijkt dat er bij het opstellen van het verdrag uitdrukkelijk voor is gekozen om de bredere notie 'vrijheidsbeneming' te vervangen door specifiek omschreven situaties, aangezien de bredere term ook vormen van vrijheidsbeneming omvat die zijn gericht op de opvoeding van minderjarigen.¹⁷¹ Van Bueren benadrukt dan ook dat verdragsstaten onder het IVRK in dit kader slechts verplichtingen hebben ten aanzien van de aanhouding, inhechtenisneming of gevangenneming van een minderjarige.¹⁷² De Jong-de Kruijf is daarentegen van mening dat artikel 37 sub b IVRK van toepassing moet zijn op alle soorten vrijheidsbeneming. Zij verwijst hierbij onder meer naar het non-discriminatiebeginsel en het *General Comment* van het Kinderrechtencomité dat ziet op de rechten van minderjarigen in het jeugdstrafrecht en waarin nader wordt ingegaan op het toepassingsbereik van artikel 37 sub b IVRK.¹⁷³ Ook Liefwaard betoogt dat de bescherming van minderjarigen in het geval van vrijheidsbeneming verder reikt dan het jeugdstrafrecht en de

168 EHRM 12 oktober 2000, ECLI:CE:ECHR:2000:1012DEC003367096 (*Koniarska/Verenigd Koninkrijk*), r.o. 1.

169 EHRM 23 maart 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:0323JUD004715206 (*Blokhin/Rusland*). Zie ook EHRM 29 februari 1988, ECLI:CE:ECHR:1988:0229JUD000910680 (*Bouamar/België*) en EHRM 21 december 2010, ECLI:CE:ECHR:2010:1221JUD002818904 (*Ichin e.a./Oekraïne*). Zie voor meer over art. 5 lid 1 sub d EVRM De Jong-de Kruijf 2019, p. 87-101.

170 Zie ten aanzien van art. 9 IVBPR Mensenrechtencomité 1982, par. 1. Zie ook Schabas 2019, p. 245 en Schabas & Sax 2006, p. 35.

171 Zie Detrick 1992, p. 476-477.

172 Van Bueren 1998, p. 209.

173 De Jong-de Kruijf 2019, p. 82-83 onder verwijzing naar Kinderrechtencomité 2007, par. 78 (zie ook het recentere *General Comment* van het Kinderrechtencomité dat die uit 2007 heeft vervangen; Kinderrechtencomité 2019, par. 82). Zie ook Tobin & Hobbs 2019, p. 1473, Schabas & Sax 2006, p. 84-85, Vandenhole, Erdem Türkelli & Lembrechts 2019, p. 364 en Verenigde Naties, *Report of the Independent Expert leading the United Nations global study on children deprived of liberty* (11 juli 2019), UN Doc A/74/136, par. 20.

restrictieve benadering zoals weergegeven in bewoording van artikel 37 sub b. Wel benadrukt hij dat verschillen in de juridische context van vrijheidsbeneming, en daarmee de redenen en rechtvaardiging voor de inzet van de maatregel, een rol spelen bij de implementatie (zie ook hierna).¹⁷⁴ Voortbouwend op deze opvattingen dienen voor de gelijkwaardige bescherming van het recht op persoonlijke vrijheid van minderjarigen dan ook andere vormen van vrijheidsbeneming dan de aanhouding, inhechtenisneming of gevangenneming te worden toegepast als uiterste maatregel en voor de kortst mogelijke passende duur.

De hiervoor besproken kinder- en mensenrechtenbepalingen geven geen nadere omschrijving van het begrip vrijheidsbeneming. Zoals in de vorige paragraaf (par. 2.4.2) reeds bleek, heeft het EHRM in *Guzzardi/Italië* geoordeeld dat onder vrijheidsbeneming niet alleen 'klassieke' vormen van detentie vallen, zoals opsluiting in een gevangenis, maar dat vrijheidsbeneming ook andere vormen kan aannemen.¹⁷⁵ Uit de rechtspraak blijkt bijvoorbeeld dat huisarrest tevens als vrijheidsbeneming in de zin van artikel 5 EVRM kan worden beschouwd.¹⁷⁶ Het Kinderrechtencomité omschrijft vrijheidsbeneming als:

'any form of detention or imprisonment or the placement of a person in a public or private custodial setting, from which this person is not permitted to leave at will, by order of any judicial, administrative or other public authority'¹⁷⁷

Schabas en Sax hanteren een soortgelijke omschrijving van vrijheidsbeneming en stellen dat dit aan de orde is in alle gevallen waarin een minderjarige op bevel van een overheidsautoriteit is ingesloten in een bepaald beperkt gebied zonder dat de mogelijkheid bestaat desgewenst te vertrekken.¹⁷⁸

Aangezien internationale kinder- en mensenrechten het expliciet mogelijk maken minderjarigen in bepaalde gevallen hun vrijheid te ontnemen, biedt het recht op vrijheid minderjarigen in de eerste plaats bescherming tegen onwettige of onrechtmatige en willekeurige vrijheidsbeneming door de staat.¹⁷⁹ Dit brengt mee dat door de overheid rekening moet worden gehouden met zowel een vereiste van rechtmatigheid als een verbod op

174 Liefwaard 2019, p. 324 en 328-329, zie echter ook p. 85-88.

175 EHRM 6 november 1980, ECLI:CE:ECHR:1980:1106JUD000736776 (*Guzzardi/Italië*), r.o. 95. Zie ook Liefwaard 2019, p. 324-327 en Van den Brink 2018, p. 34-37.

176 Onder meer EHRM 23 februari 2017, ECLI:CE:ECHR:2017:0223JUD004339509 (*De Tommaso/Italië*), r.o. 86. Zie ook Van den Brink 2018, p. 37.

177 Kinderrechtencomité 2019, par. 8 onder verwijzing naar Verenigde Naties, *United Nations Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty* (14 december 1990), UN Doc A/RES/45/113, par. 11b.

178 Schabas & Sax 2006, p. 60.

179 Zie ook Liefwaard 2008, p. 39 en onder meer EHRM 24 oktober 1979, ECLI:CE:ECHR:1979:1024JUD000630173 (*Winterwerp/Nederland*), r.o. 37. Zie voor art. 9 IVBPR Schabas 2019, p. 238.

willekeur (zie verder par. 2.5).¹⁸⁰ Schabas en Sax spreken in dit verband van ‘een dubbele toets’ ten aanzien van het opleggen van vrijheidsbeneming.¹⁸¹ Als belangrijke invulling van en aanvulling op deze vereisten geldt de bijzondere waarborgen voor minderjarigen uit artikel 37 sub b IVRK dat vrijheidsbeneming slechts mag worden toegepast als uiterste maatregel en voor de kortst mogelijk passende duur. Welke duur hierbij als ‘passend’ wordt aangemerkt, blijkt niet direct uit de relevante kinder- en mensenrechtenbepalingen en is volgens Liefwaard mede afhankelijk van de juridische context waarin vrijheidsbeneming wordt ingezet. Zo moet ‘passende duur’ in het kader van bijvoorbeeld het jeugdstrafrecht worden begrepen in het licht van de doelen van dit rechtsgebied zoals opgenomen in artikel 40 IVRK, kort gezegd de herintegratie van de minderjarige in de samenleving (zie verder par. 2.6.3), terwijl dit begrip in de context van gesloten jeugdhulp mede verwijst naar overwegingen die de scheiding van de minderjarige en ouder(s) rechtvaardigen.¹⁸² Ook het Kinderrechtencomité heeft nadere invulling gegeven aan dit *ultimum remedium* karakter van vrijheidsbeneming. In 2019 heeft het comité verdragsstaten aanbevolen om geen enkele minderjarige van zijn vrijheid te beroven, tenzij sprake is van werkelijke bezorgdheid met betrekking tot de openbare veiligheid of volksgezondheid. Bovendien worden verdragsstaten door het Kinderrechtencomité aangemoedigd een leeftijdsgrens in te stellen voor de toepassing van vrijheidsbeneming bij minderjarigen, waarbij de minimumleeftijdsgrens van zestien jaar naar voren wordt gebracht.¹⁸³

Bovenstaand *ultimum remedium* karakter van vrijheidsbeneming blijkt niet uitdrukkelijk uit de relevante bepalingen uit de algemene mensenrechtenverdragen (EVRM en IVBPR) en betreft dan ook een specifieke invulling van het recht op veiligheid en vrijheid van minderjarigen. Zowel Kilkelly als Fenton-Glynn merkt in dit verband op dat hoewel artikel 5 EVRM duidelijk bescherming biedt aan minderjarigen, in het artikel niet expliciet wordt erkend dat deze groep mogelijk meer bescherming nodig heeft dan volwassenen.¹⁸⁴ Desalniettemin wordt ook door het EHRM en het Mensenrechtencomité een jeugdspecifieke uitleg gehanteerd ten aanzien van respectievelijk artikel 5 EVRM en 9 IVBPR.¹⁸⁵ Zo oordeelde het EHRM in een zaak over de voorlopige hechtenis van een minderjarige, en onder verwijzing naar onder meer artikel 37 sub b IVRK, dat: ‘the Court has taken into account the wealth of important international texts referred to [...] and recalls that the pre-trial detention of minors should be used only as a

180 Zie voor deze vereisten uitgebreid Van den Brink 2018, p. 33, 39-43 en 48-52, De Jong-de Kruijf 2019, p. 63 en 83-84, Schabas & Sax 2006, p. 76-81 en Liefwaard 2008, p. 173-187. Zie ook Crijns 2020, p. 230 en 235.

181 Schabas & Sax 2006, p. 76.

182 Liefwaard 2019, p. 332.

183 Kinderrechtencomité 2019, par. 89. Zie voor kanttekeningen ten aanzien van deze minimumleeftijdsgrens ook Van den Brink & Mijnaars 2020, p. 107-110.

184 Kilkelly 1999, p. 33 en Fenton-Glynn 2021, p. 68.

185 Mensenrechtencomité 2014, par. 18 en 62.

measure of last resort; it should be as short as possible'.¹⁸⁶ De waarborgen en bescherming die artikel 37 sub b in het kader van vrijheidsbeneming bieden, zijn zodoende door het EHRM ook van toepassing verklaard op de uitleg van artikel 5 EVRM.

Dat vrijheidsbeneming op grond van kinder- en mensenrechten aldus dient te worden toegepast als uiterste maatregel en voor de kortst mogelijke passende duur brengt mee dat (minder verstrekkende) alternatieven voorhanden dienen te zijn en dat deze de voorkeur genieten boven het ontnemen van de vrijheid van minderjarigen.¹⁸⁷ Deze alternatieven zijn mede afhankelijk van de juridische context waarin de mogelijke vrijheidsbeneming zich voordoet en daaruit volgend het doel dat wordt nagestreefd.¹⁸⁸ Schabas en Sax stellen in dit verband dat de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 37 sub b IVRK een uitgebreid begrip vereisen van de persoonlijke ontwikkeling van de minderjarige en de interactie met zijn omgeving voordat wordt overwogen welke reactie dient te volgen op bepaald gedrag, waarbij vrijheidsbeneming de verstrekkendste gevolgen heeft voor de ontwikkeling van de minderjarige en zijn toekomst.¹⁸⁹ Zij verwijzen hierbij naar de 'United Nations Guidelines for the Prevention of Juvenile Delinquency' (The Riyadh Guidelines) waarin naar voren wordt gebracht dat gedrag dat niet in overstemming is met algemene sociale normen vaak onderdeel is van een ontwikkelings- en opgroeiproces van minderjarigen (zie ook eerder par. 1.5).¹⁹⁰

Het recht op persoonlijke vrijheid biedt minderjarigen kortom vergaande bescherming tegen onrechtmatige en willekeurige vrijheidsbeneming, zowel in de context van het jeugdstrafrecht als daarbuiten.¹⁹¹ Juridische instrumenten die bij de aanpak van radicalisering op grond van het jeugdstrafrecht kunnen worden ingezet en die het mogelijk maken minderjarigen hun vrijheid te ontnemen, waaronder toepassing van voorlopige hechtenis of het opleggen van een vrijheidsstraf, dienen dan ook te voldoen aan de vereisten die kinder- en mensenrechten in dit kader stellen. Maar ook buiten de jeugdstrafrechtelijke context dient in het kader van de aanpak van radicalisering uiterst terughoudend te worden omgegaan met de inzet van juridische instrumenten die vrijheidsbeneming inhouden. Ook in het kader van bijvoorbeeld het jeugdbeschermingsrecht, in de vorm van

186 EHRM 6 mei 2008, ECLI:CE:ECHR:2008:0506JUD002081704 (*Nart/Turkije*), r.o. 31. Zie onder meer ook EHRM 19 januari 2012 ECLI:CE:ECHR:2012:0119JUD003988405 (*Korneykova/Oekraïne*), r.o. 44 en Van den Brink 2018, p. 74-78.

187 Zie ook EHRM 20 januari 2009, ECLI:CE:ECHR:2009:0120JUD007033701 (*Güveç/Turkije*), r.o. 108, Van den Brink 2018, p. 74-75 en De Jong-de Kruijf 2019, p. 84 en in de context van het jeugdstrafrecht art. 40 lid 4 IVRK.

188 Liefwaard 2019, p. 331.

189 Schabas & Sax 2006, p. 81

190 Verenigde Naties, *United Nations Guidelines for the Prevention of Juvenile Delinquency (The Riyadh Guidelines)* (14 december 1990), UN Doc A/RES/45/112, par. 5(e).

191 Zie ook Liefwaard 2008, p. 144-147.

de inzet van gesloten jeugdhulp, is de overheid gebonden aan de strikte vereisten die voortvloeien uit artikel 5 EVRM, 9 IVBPR en 37 IVRK.

2.4.4 Verbod van foltering en onmenselijke behandeling of bestraffing

Het laatste fundamentele recht dat direct van toepassing is op de inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen is het verbod van foltering en onmenselijke behandeling of bestraffing. Dit verbod komt in verschillende bewoordingen tot uitdrukking in de artikelen 3 EVRM, 7 IVBPR en 37 sub a IVRK.¹⁹² In artikel 3 EVRM is bepaald dat '[n]iemand mag worden onderworpen aan folteringen of aan onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen.'¹⁹³ In tegenstelling tot de andere materiële rechten die in acht moeten worden genomen bij de inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering is dit folterverbod absoluut en zijn beperkingen van dit recht niet toegestaan.¹⁹⁴ Het folterverbod stelt daarmee fundamentele grenzen aan overheidsoptreden in reactie op radicalisering en beschermt de fysieke en mentale integriteit van minderjarigen tegen extreme vormen van behandeling of bestraffing.¹⁹⁵

Ondanks de aanduiding van het recht als 'folterverbod' is niet alleen overheidsoptreden dat wordt aangemerkt als foltering verboden: minderjarigen genieten ook bescherming tegen onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing. In de rechtspraak heeft het EHRM nader inzicht gegeven in deze verschillende vormen van verboden behandeling, hoewel het verschil tussen deze begrippen gradueel en in hoge mate casusafhanke-lijk is.¹⁹⁶ Kort gezegd vormt foltering de extreemste vorm van onder artikel 3 EVRM verboden handelen en hiervoor is vereist dat sprake is van opzettelijke onmenselijke behandeling die zeer ernstig en wreed lijden veroorzaakt. Voor onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing is niet vereist dat leed opzettelijk wordt toegebracht en het EHRM maakt daarbij geen duidelijk onderscheid tussen de beide vormen van relatief minder extreem overheidsoptreden.

Niet elk toegebracht leed valt onder een verboden vorm van handelen: het EHRM hanteert het vereiste dat een bepaalde mate van ernst (*minimum level of severity*) moet worden bereikt om onder het toepassingsbereik van

192 Zie voor art. 7 IVBPR uitgebreid Schabas 2019, p. 170-219.

193 Art. 7 IVBPR en 37 sub a IVRK voegen hier expliciet een verbod van wrede behandeling of bestraffing aan toe, maar dit heeft geen inhoudelijke consequenties; Loof 2020, p. 296 en Tobin & Hobbs 2019, p. 144-1448.

194 Dit geldt ook bij situaties die kunnen worden aangemerkt als noodtoestand; art. 15 lid 2 EVRM en 4 lid 2 IVBPR.

195 Zie ook Liefwaard 2008, p. 232-233. Schabas duidt het folterverbod ook aan met het recht op fysieke en mentale integriteit; Schabas 2019, p. 170.

196 Zie wat betreft art. 7 IVBPR ook Mensenrechtencomité 1992, par. 4. Zie wat betreft het IVRK ook Tobin & Hobbs 2019, p. 1439.

artikel 3 EVRM te vallen.¹⁹⁷ Bij de beoordeling of deze graad is bereikt, speelt (onder meer) de leeftijd van het slachtoffer een rol.¹⁹⁸ Minderjarigen zijn dan ook bijzonder kwetsbaar voor foltering en andere vormen van extreme behandeling of bestraffing en de invloed hiervan verschilt ten opzichte van meerderjarigen. Overheidsoptreden dat bij meerderjarigen geen strijd oplevert met het folterverbod, kan bij minderjarigen dusdanig ernstig zijn dat de drempel van artikel 3 EVRM wordt bereikt.¹⁹⁹

Juridische instrumenten die bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen worden ingezet, dienen zodoende te voldoen aan de absolute grenzen die het folterverbod stelt. Het EHRM heeft in dit verband benadrukt dat ook argumenten als de bestrijding van terrorisme geen uitzonderingen op het folterverbod rechtvaardigen.²⁰⁰ Het is vaste jurisprudentie dat:

‘Article 3 enshrines one of the most fundamental values of democratic societies. Even in the most difficult circumstances, such as the fight against terrorism [...], the Convention prohibits in absolute terms torture and inhuman or degrading treatment or punishment.’²⁰¹

Het hof is zich daarbij bewust van het belang om de samenleving tegen terroristisch geweld te beschermen en de moeilijkheden die deze bescherming meebrengt, maar houdt ook in dergelijke omstandigheden vast aan de bescherming van het individu.²⁰²

Het folterverbod stelt daarbij uitdrukkelijke grenzen aan de bestraffing van minderjarigen in de context van de aanpak van radicalisering. Het EHRM neemt als uitgangspunt dat de strafbepaling in principe aan verdragsstaten wordt overgelaten, maar dat een ‘grossly disproportionate sentence’ in zeldzame gevallen een schending van artikel 3 EVRM kan opleveren.²⁰³ In dit verband benadrukt Schabas dat elke vorm van bestraffing een element van vernedering en mogelijk onmenselijkheid bevat en dat daardoor aanvullende omstandigheden zijn vereist om een schending van het folterverbod te omvatten.²⁰⁴ Specifiek ten aanzien van minderjarigen

197 EHRM 18 januari 1978, ECLI:CE:ECHR:1978:0118JUD000531071 (*Ierland/Verenigd Koninkrijk*), r.o. 162 en 167 en Loof 2020, p. 297-299. Zie ook Liefwaard 2008, p. 234-244. Zie voor de specifieke invulling van dit vereiste in terrorismegerelateerde zaken Aksu 2007, p. 18-51.

198 Zie onder meer EHRM 20 januari 2009, ECLI:CE:ECHR:2009:0120JUD007033701 (*Güveç/Turkije*) en EHRM 27 april 2017 ECLI:CE:ECHR:2017:0427JUD003401507 (*Zherdev/Oekraïne*).

199 Tobin & Hobbs 2019, p. 1431 en 1440. Zie ook Liefwaard 2008, p. 256-257.

200 Zie uitgebreid Aksu 2007, p. 9-18 en 66-68.

201 EHRM 28 juli 1999, ECLI:CE:ECHR:1999:0728JUD002580394 (*Selmouni/Frankrijk*), r.o. 95.

202 Vlg. EHRM 15 november 1996, ECLI:CE:ECHR:1996:1115JUD002241493 (*Chahal/Verenigd Koninkrijk*), r.o. 79. Zie ook EHRM 27 augustus 1992, ECLI:CE:ECHR:1992:0827JUD001285087 (*Tomasi/Frankrijk*), r.o. 115.

203 EHRM 9 juli 2013, ECLI:CE:ECHR:2013:0709JUD006606909 (*Vinter e.a./Verenigd Koninkrijk*), r.o. 102 en 104-105.

204 Schabas 2019, p. 194. Zie ook Rainey, McCormick & Ovey 2021, p. 185-186 en 214.

wordt in dit verband in artikel 37 sub a IVRK het opleggen van de doodstraf en levenslange gevangenisstraf zonder de mogelijkheid van vrijlating uitgesloten.²⁰⁵ Het folterverbod moet daarmee – ook buiten deze gevallen en buiten de specifieke inzet van het jeugdstrafrecht – worden gezien als fundamenteel minimumvereiste voor de inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen.

2.5 BEPERKINGSMOGELIJKHEDEN VAN DE MATERIËLE KINDER- EN MENSENRECHTEN

De in de voorgaande paragrafen beschreven materiële fundamentele rechten en vrijheden die het kinder- en mensenrechtenkader vormen dat van toepassing is op de inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering zijn voor het grootste deel niet absoluut. Alleen het folterverbod en de rechten van minderjarigen op het in vrijheid hebben van gedachte, geweten en godsdienst, het van godsdienst of overtuiging veranderen en het zonder inmenging koesteren van een mening zijn absoluut en laten geen ruimte voor overheden om deze te beperken (zie par. 2.3 en 2.4.4).²⁰⁶ Wat betreft de andere betrokken fundamentele rechten en vrijheden geldt dat het internationale kinder- en mensenrechtenkader beperkingen onder voorwaarden toestaat en dat overheden zodoende mogelijkheden hebben om bij de aanpak van radicalisering juridische instrumenten in te zetten die een inmenging op de betrokken rechten vormen.

De hiervoor beschreven materiële rechten kennen daarbij sterk vergelijkbare voorwaarden waaronder beperkingen zijn toegestaan, met uitzondering van het recht op persoonlijke vrijheid. Artikel 8 tot en met 10 EVRM en artikel 2 van het Vierde Protocol bij dit verdrag (het recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven, de uitingsvrijheden en de vrijheid van verplaatsing) zetten op gelijksoortige wijze uiteen onder welke voorwaarden een inmenging op het betrokken recht is toegestaan.²⁰⁷ In grote lijnen komen deze voorwaarden erop neer dat een beperking dient

205 Zie voor de bescherming tegen levenslange gevangenisstraf onder het EHRM en IVBPR EHRM 9 juli 2013, ECLI:CE:ECHR:2013:0709JUD006606909 (*Vinter e.a./Verenigd Koninkrijk*) en VN-Mensenrechtencomité 17 november 2014, 1968/2010 (*Blessington en Elliot/Australië*). Zie voor de doodstraf EHRM 2 maart 2010, ECLI:CE:ECHR:2010:0302JUD006149808 (*Al-Saadoon en Mufdhi/Verenigd Koninkrijk*).

206 Extreme vormen van behandeling of bestraffing dienen desondanks van een bepaalde mate van ernst te zijn om onder de bescherming van het folterverbod te vallen. Voor de overige absolute rechten geldt dat hiervan kan worden afgeweken in een algemene noodtoestand, waarbij het bestaan van het land wordt bedreigd. In die gevallen zijn (tijdelijke) beperkingen op grond van art. 15 EVRM geoorloofd 'voor zover de ernst van de situatie deze maatregelen strikt vereist'. Zie voor deze en vergelijkbare opschortingsmogelijkheden bij de bescherming tegen terroristische aanslagen Loof 2005b, p. 355-682.

207 Zie lid 2 van art. 8-10 EVRM en lid 3 van art. 2 Vierde Protocol bij het EVRM.

te zijn voorzien bij wet en in een democratische samenleving noodzakelijk moet zijn in het belang van een onder het EVRM legitiem geachte doelstelling. De met deze EVRM-rechten corresponderende bepalingen uit het IVBPR en IVRK kennen in de meeste gevallen beperkingsclausules die in de kern vergelijkbare voorwaarden bevatten, hoewel daarin geen verwijzing is opgenomen naar de 'democratische samenleving'.²⁰⁸

Het recht op persoonlijke vrijheid zoals opgenomen in artikel 5 EVRM kent een afwijkende beperkingssystematiek ten opzichte van de andere bij de aanpak van radicalisering relevante kinder- en mensenrechten. Zoals in paragraaf 2.4.3 duidelijk werd, is vrijheidsbeneming op grond van het EVRM alleen toegestaan in een aantal limitatief opgesomde situaties en als wordt voldaan aan het vereiste van rechtmatigheid en het verbod op willekeur.²⁰⁹ De invulling van deze vereisten vertoont desalniettemin overeenkomsten met de voorwaarden die gelden voor een beperking van de andere betrokken materiële EVRM-rechten.

Hoewel de precieze invulling van de vereisten voor de beperking van de kinder- en mensenrechten die bij de overheidsreactie op radicalisering zijn betrokken daarmee afhankelijk is van en verschilt per recht, worden deze vereisten in deze paragraaf gezamenlijk uiteengezet om zo tot een geïntegreerd kinder- en mensenrechtenkader voor de inzet van juridische instrumenten te komen. Hiertoe worden allereerst de voorwaarden belicht dat een beperking moet zijn voorzien bij wet en dat deze in het belang van een legitiem doel dient te zijn (par. 2.5.1). In de daaropvolgende paragraaf staat het vereiste 'noodzakelijk in een democratische samenleving' centraal en wordt de invulling van dit vereiste in de context van de overheidsreactie op radicalisering bij minderjarigen onderzocht (par. 2.5.2).

2.5.1 Voorwaarden voor beperking: voorzien bij wet en legitiem doel

Beperkingen op de voor de aanpak van radicalisering bij minderjarigen betrokken materiële kinder- en mensenrechten dienen allereerst bij wet te zijn voorzien.²¹⁰ Dit vereiste komt zowel terug in de beperkingsclausules van de fundamentele rechten die zijn opgenomen in artikel 8 tot en met 10 EVRM en artikel 2 van het Vierde Protocol, als in de vereisten voor het maken van een inbreuk op het recht op persoonlijke vrijheid uit artikel 5

208 Zie het derde lid van art. 12, 18 en 19 IVBPR en art. 13 lid 2 en 14 lid 3 IVRK. De beperkingssystematiek van het recht op privé- en gezinsleven wijkt onder het IVBPR en IVRK af van die van het EVRM en de andere betrokken rechten.

209 Zie ook de hiermee vergelijkbare beperkingssystematiek van art. 17 en 9 IVBPR en 16 en 37 IVRK.

210 Ook voor beperkingen van het IVBPR en IVRK geldt dat deze bij wet moeten zijn voorzien, bij wet voorgeschreven moeten zijn of overeenkomstig de wet of op wettige wijze en op wettige gronden dienen plaats te vinden.

EVRM.²¹¹ Om aan deze voorwaarde te voldoen, dient een beperking niet alleen een wettelijke basis te hebben in het nationale recht, maar wordt ook de kwaliteit van de wet betrokken. Hieruit volgt dat in nationale wetgeving een zekere bescherming moet worden geboden tegen willekeurige inmenging door de overheid op het betrokken recht.²¹²

Een wet dient volgens vaste rechtspraak van het EHRM voldoende toegankelijk te zijn: burgers moeten een in de omstandigheden toereikende indicatie hebben van de rechtsregel die in een bepaald geval van toepassing is. Naast dit vereiste van toegankelijkheid moet een norm ook voldoende voorzienbaar zijn om als ‘wet’ in de zin van het EVRM te worden aangemerkt. Wetten dienen voldoende nauwkeurig te zijn geformuleerd om burgers in staat te stellen hun gedrag hierop aan te passen. Toch sluit dit vereiste niet uit dat wetten termen bevatten die als vaag kunnen worden aangemerkt en waarvan de interpretatie en toepassing aan de praktijk wordt overgelaten. Beslissend is dat burgers in staat moeten zijn, zo nodig met behulp van advies, de consequenties van een actie te voorzien in een mate die redelijk is gezien de omstandigheden van het geval.²¹³ Dit brengt mee dat wanneer een wet een discretionaire bevoegdheid toekent, de omvang en wijze van uitvoering van deze bevoegdheid met voldoende duidelijkheid moeten worden aangegeven – bijvoorbeeld aan de hand van de wetsgeschiedenis – om individuen voldoende bescherming tegen willekeurige inmenging te bieden.²¹⁴ Ten aanzien van bijvoorbeeld het opleggen van kinderbeschermingsmaatregelen overwoog het EHRM in dit verband dat: ‘the circumstances in which it may be necessary to take a child into public care and in which a care decision may fall to be implemented are so variable that it would scarcely be possible to formulate a law to cover every eventuality.’²¹⁵ Het EHRM gaat er dan ook van uit dat:

‘the level of precision required of domestic legislation – which cannot in any case provide for every eventuality – depends to a considerable degree on the content of the instrument in question, the field it is designed to cover and the num-

211 Art. 5 EVRM stelt dat vrijheidsbeneming alleen mogelijk is ‘overeenkomstig een wettelijk voorgeschreven procedure’ en dat dit ‘op rechtmatige wijze’ dient te gebeuren. Rainey, McCormick & Ovey benadrukken dat deze termen dezelfde betekenis hebben als ‘voorzien bij wet’ in het kader van onder meer art. 8-10 EVRM; Rainey, McCormick & Ovey 2021, p. 242.

212 EHRM 2 augustus 1984, ECLI:CE:ECHR:1984:0802JUD000869179 (*Malone/Verenigd Koninkrijk*), r.o. 67. Zie ten aanzien van art. 5 EVRM ook EHRM 25 juni 1996, ECLI:CE:ECHR:1996:0625JUD001977692 (*Amuur/Frankrijk*), r.o. 50 en Van den Brink 2018, p. 48-50.

213 EHRM 26 april 1979, ECLI:CE:ECHR:1979:0426JUD000653874 (*Sunday Times/Verenigd Koninkrijk*), r.o. 49.

214 EHRM 24 maart 1988, ECLI:CE:ECHR:1988:0324JUD001046583 (*Olsson/Zweden nr. 1*), r.o. 61. Zie ook Mensenrechtencomité 1999, par. 13.

215 EHRM 24 maart 1988, ECLI:CE:ECHR:1988:0324JUD001046583 (*Olsson/Zweden nr. 1*), r.o. 62.

ber and status of those to whom it is addressed. It is moreover primarily for the national authorities to interpret and apply domestic law'.²¹⁶

Naast dat een beperking bij wet moet zijn voorzien, zijn beperkingen alleen gerechtvaardigd als deze in het belang zijn van een legitieme doelstelling. Deze doelstellingen op grond waarvan de rechten van de minderjarige kunnen worden beperkt, verschillen per betrokken recht. De uitingsvrijheden, het recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven en de vrijheid van verplaatsing kunnen alle worden beperkt in het belang van de openbare veiligheid, de bescherming van de gezondheid of goede zeden of de bescherming van de rechten van anderen.²¹⁷ Ook het belang van de nationale veiligheid en het voorkomen van strafbare feiten vormen legitieme redenen om deze fundamentele rechten te beperken, met uitzondering van het recht op vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst. Dit recht kan niet worden beperkt op grond van de nationale veiligheid of het voorkomen van strafbare feiten, maar kent wel de bescherming van de openbare orde als legitieme beperkingsgrond.²¹⁸ Kempees merkt in dit verband op dat het ontbreken van enige verwijzing naar de nationale veiligheid in de beperkingsmogelijkheden van artikel 9 EVRM lijkt op een omissie en verwijst daarbij naar de mogelijkheid dat democratische staten worden bedreigd door bepaalde vormen van politiek, nationalistisch of religieus extremisme.²¹⁹ Het EHRM heeft evenwel benadrukt dat het ontbreken van de beperkingsgrond nationale veiligheid '[f]ar from being an accidental omission' is en dat dit uitdrukking geeft aan het grote belang van religieus pluralisme binnen het EVRM en het principe dat een staat niet kan bepalen wat een persoon moet geloven.²²⁰ Het is evenwel voorstelbaar dat maatregelen die worden genomen met het oog op het belang van de nationale veiligheid of ter voorkoming van strafbare feiten ook onder de bescherming van de openbare orde vallen.²²¹

De doelstellingen op grond waarvan de bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen betrokken materiële rechten kunnen worden beperkt,

216 EHRM 26 september 1995, ECLI:CE:ECHR:1995:0926JUD001785191 (*Vogt/Duitsland*), r.o. 48.

217 Art. 8-10 lid 2 EVRM en art. 2 lid 3 Vierde Protocol bij het EVRM. Ook in geval van het IVBPR en IVRK geldt dat de doelstellingen voor beperking per recht verschillen. Doelstellingen op grond waarvan de bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen betrokken rechten kunnen worden beperkt, zijn onder meer de bescherming van de nationale/openbare veiligheid, (openbare) orde, volksgezondheid, goede zeden of de rechten van anderen.

218 Ook de vrijheid van verplaatsing kan worden beperkt op grond van de handhaving van de openbare orde.

219 Kempees 2000, p. 659-660.

220 EHRM 12 februari 2009, ECLI:CE:ECHR:2009:0212JUD000251204 (*Nolan en K./Rusland*), r.o. 73.

221 Nieuwenhuis, Den Heijer & Hins 2021, p. 114 en Rainey, McCormick & Ovey 2021, p. 354-355. Ditzelfde geldt voor de beperkingsgrond openbare veiligheid, zie ook Schabas 2019, p. 526.

verschillen zodoende. Bovendien dienen de beperkingsgronden te worden uitgelegd in samenhang met het specifieke recht dat wordt beschermd.²²² Toch geven de – ruim omschreven – mogelijkheden tot beperking van deze rechten ieder uitdrukking aan zowel een publiek belang om bescherming te bieden aan (de veiligheid van) de samenleving als een meer individueel belang om (de gezondheid van) minderjarigen te beschermen. Greer maakt wat betreft de beperkingsgronden uit het EVRM dan ook onderscheid tussen gronden die betrekking hebben op publieke belangen, in de zin van de algemene belangen van de samenleving, en gronden die zien op particuliere belangen, namelijk die van bepaalde groepen of individuen.²²³ Deze tweezijdige – publieke en individuele – belangen komen ook terug in de verschillende limitatief opgesomde doelstellingen uit artikel 5 EVRM om het recht op persoonlijke vrijheid van de minderjarige te beperken.²²⁴ De belangen die tot uitdrukking komen in de beperkingsmogelijkheden en daarmee de invulling van deze legitieme doelstellingen vormen een belangrijk aspect van het kinder- en mensenrechtenkader dat de inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen normeert.

2.5.1.1 De bescherming van de veiligheid van de samenleving en de ontwikkeling van minderjarigen als beschermde belangen

Mede doordat het vereiste dat een beperking in het belang dient te zijn van een legitieme doelstelling in jurisprudentie zelden tot discussie leidt, heeft het EHRM zich spaarzaam over de betekenis van de beperkingsgronden uitgesproken. Het hof heeft dan ook geen algemene definities van de legitieme doelstellingen onder het EVRM geven.²²⁵ Desalniettemin geven rechtspraak en literatuur nadere invulling aan de beperkingsgronden van de bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen betrokken fundamentele rechten en de belangen die hierdoor worden beschermd.

De beperkingsgrond ‘nationale veiligheid’ wordt bijvoorbeeld door Kempees beschreven als de veiligheid van de staat tegen vijanden die op illegale wijze de overheid willen ondermijnen, waarbij het niet alleen gaat om de bescherming van staatsstructuren, maar ook het beschermen van de kenmerken van een democratie.²²⁶ Kempees verwijst hierbij naar de zaak *Vereniging Weekblad Bluf!/Nederland*, waarin het EHRM heeft overwogen dat een staat in het belang van de nationale veiligheid zichzelf kan beschermen

222 Van Dijk & Van Hoof 1998, p. 762-763.

223 Greer 1997, p. 18. Zie ook Rainey, McCormick & Ovey 2021, p. 348-349. Christoffersen onderscheidt daarentegen drie categorieën beperkingsgronden, namelijk de bescherming van de rechtsstaat, de bescherming van algemene belangen en de bescherming van individuele belangen, hoewel hij stelt dat de grenzen tussen de categorieën niet altijd duidelijk zijn; Christoffersen 2009, p. 75.

224 Zie ook Christoffersen 2009, p. 75.

225 Kempees 2000, p. 660.

226 Kempees 2000, p. 661-662.

tegen activiteiten van individuen of groepen die de fundamentele waarden van een democratische samenleving proberen te ondermijnen.²²⁷ Ook Greer beredeneert dat nationale veiligheid als legitieme doestelling ziet op 'the security of the state and the democratic constitutional order from threats posed by enemies both within and without.'²²⁸ Loof stelt dan ook dat nationale veiligheid een zeer rekbaar begrip is dat moeilijk is te definiëren door de nauwe verbondenheid met 'de subjectieve, en soms zeer emotionele, opvattingen van regeringen [...] over hetgeen als een gevaar voor de nationale veiligheid wordt gezien'.²²⁹

Maatregelen die zijn genomen met het oog op de bescherming tegen bedreigingen voor de vrije democratische constitutionele orde of de veiligheid van een staat – waaronder ook een terroristische dreiging wordt verstaan – zijn door het EHRM niet alleen legitiem geacht in het licht van de bescherming van de nationale veiligheid, maar ook in het kader van het voorkomen van strafbare feiten.²³⁰ Daarnaast oordeelde het EHRM in de zaak *Zana/Turkije* dat een strafrechtelijke veroordeling wegens het uitspreken van steun voor de Koerdische Arbeiderspartij (PKK) in een interview voor een Turkse nationale krant zowel het handhaven van de nationale veiligheid als de openbare veiligheid nastreefde. De Europese Commissie voor de Rechten van de Mens verwees in dit kader in een eerder stadium naar de vrees van de nationale autoriteiten voor een intensivering van terroristische activiteiten in het land.²³¹

De legitieme doelstellingen 'openbare veiligheid', 'nationale veiligheid' en 'het voorkomen van strafbare feiten' liggen in dit opzicht zodoende in het verlengde van elkaar.²³² De uitzonderingsgronden geven, ondanks verschillen in formulering en precieze strekking, alle uitdrukking aan het belang bescherming te bieden aan de veiligheid van de samenleving – waaronder ook het beschermen van de democratische samenleving wordt verstaan – en bieden overheden daarmee mogelijkheden inbreuk te maken op de fundamentele rechten en vrijheden van de minderjarige met het oog op het beschermen van deze veiligheid van de samenleving.

227 EHRM 9 februari 1995, ECLI:CE:ECHR:1995:0209JUD001661690 (*Vereniging Weekblad Bluf!/Nederland*), r.o. 35.

228 Greer 1997, p. 19. Zie ook Tobin & Parkes 2019, p. 459-460. Schabas hanteert een minder gedetailleerde uitleg van nationale veiligheid en stelt dat deze beperkingsgrond ziet op 'ernstige gevallen van politieke of militaire dreiging voor de gehele natie'; Schabas 2019, p. 318 en 570.

229 Loof 2005b, p. 235. Zie Loof 2005b, p. 235-306 voor een uitgebreide uiteenzetting van de beperkingsgrond nationale veiligheid.

230 EHRM 6 september 1978, ECLI:CE:ECHR:1978:0906JUD000502971 (*Klass e.a./Duitsland*).

231 EHRM 25 november 1997, ECLI:CE:ECHR:1997:1125JUD001895491 (*Zana/Turkije*), r.o. 49-50. Zie onder meer ook EHRM 10 oktober 2023, ECLI:CE:ECHR:2023:1010JUD001121419 (*Internationale Humanitaire Hilfsorganisation/Duitsland*), r.o. 74.

232 Zie ook Greer 1997, p. 18, Kempees 2000, p. 664 en Loof 2005b, p. 338 en 340-344.

Naast gronden die het mogelijk maken fundamentele rechten en vrijheden van de minderjarige te beperken in het belang van de veiligheid van de samenleving, rechtvaardigen beperkingsmogelijkheden overheidsingrijpen ter bescherming van de minderjarige zelf. Uit de rechtspraak van het EHRM volgt dat de legitieme doelstelling 'de bescherming van de gezondheid of de goede zeden' zich uitstrekt tot maatregelen die worden genomen met als doel de ontwikkeling van de minderjarige te beschermen.²³³ Deze beperkingsmogelijkheid ziet volgens vaste rechtspraak niet alleen op de bescherming van de volksgezondheid, maar ook op de gezondheid van individuen, waaronder minderjarigen.²³⁴ Daarbij valt zowel de fysieke gezondheid onder de reikwijdte van deze beperkingsgrond als, zo blijkt uit de zaak *X./Zweden*, het psychologische en mentale welzijn van de minderjarige.²³⁵ De bescherming van de gezondheid van de minderjarige, specifiek de bescherming van zijn eigen ontwikkeling, kan er zodoende voor zorgen dat inbreuken op de fundamentele rechten en vrijheden van diezelfde minderjarige worden geëgitimeerd.²³⁶ De beperkingsmogelijkheden van de fundamentele rechten en vrijheden weerspiegelen daarmee de beschermingsbenadering die in internationale kinder- en mensenrechten ten aanzien van minderjarigen wordt gehanteerd en die behalve in de beperkingsgronden ook in diverse uitdrukkelijke beschermingsrechten van minderjarigen tot uitdrukking komt (onder meer art. 3 lid 2, 19 en 38 lid 2 IVRK, zie eerder par. 2.2).

In paragraaf 2.3 is in dit kader duidelijk geworden dat het belang van de bescherming van minderjarigen ertoe kan leiden dat in het bijzonder het recht van minderjarigen om informatie te vergaren en ontvangen in zekere mate kan worden beperkt in geval van informatie die als schadelijk is aan te merken. Tobin en Parkes benadrukken in dit verband dat het recht op vrijheid van meningsuiting voor minderjarigen niet hetzelfde is als die van meerderjarigen gezien de aanvullende mogelijkheid om het recht te beperken met als doel de bescherming van de minderjarige zelf. Deze beperkingsmogelijkheid geeft volgens hen uitdrukking aan de duurzame behoefte minderjarigen te beschermen tegen informatie en ideeën die schadelijk kunnen zijn voor hun ontwikkeling.²³⁷ In het licht hiervan werd tijdens het opstellen van het IVRK door Duitsland voorgesteld om ten aanzien

233 EHRM 24 maart 1988, ECLI:CE:ECHR:1988:0324JUD001046583 (*Olsson/Zweden* nr. 1), r.o. 65.

234 ECRM 10 april 1961, ECLI:CE:ECHR:1961:0410DEC000091160 (*X./Zweden*). Zie ook Kempees 2000, p. 667-668 onder verwijzing naar onder meer EHRM 22 juni 1989, ECLI:CE:ECHR:1989:0622JUD001137385 (*Eriksson/Zweden*) en EHRM 24 september 1992, ECLI:CE:ECHR:1992:0924JUD001053383 (*Herczegfalvy/Oostenrijk*).

235 ECRM 10 april 1961, ECLI:CE:ECHR:1961:0410DEC000091160 (*X./Zweden*). Zie ook Kilkelly 1999, p. 201.

236 Daarnaast legitimeert de beperkingsgrond 'de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen' de bescherming van de ontwikkeling van de minderjarige bijvoorbeeld in geval van een inbreuk op het recht van ouders op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven (art. 8 EVRM).

237 Tobin & Parkes 2019, p. 469-470.

van de vrijheid van meningsuiting een aanvullende beperkingsgrond op te nemen, namelijk 'the spiritual and moral well-being of the child', maar deze aanvulling werd door andere verdragsstaten overbodig geacht.²³⁸ De veronderstelde kwetsbaarheid die aan internationale kinder- en mensenrechten ten grondslag ligt en het bijzondere belang dat daardoor wordt gehecht aan de bescherming van de ontwikkeling van minderjarigen brengt dan ook mee dat beperkingen van klassieke fundamentele rechten en vrijheden ter bescherming van het individuele belang in de regel bij minderjarigen eerder gelegitimeerd zullen zijn dan bij meerderjarigen.

De beperkingsmogelijkheden van het EVRM maken aldus duidelijk dat zowel het belang van de bescherming van de veiligheid van de samenleving als de bescherming van de ontwikkeling van de minderjarige als rechtvaardigingsgrond voor beperkingen van fundamentele rechten en vrijheden kan dienen. Kilkelly wijst er in dit verband op dat de rechten uit het EVRM die uitdrukkelijk beperkingen toestaan, dwingen tot het vinden van een balans tussen verschillende, concurrerende, belangen:²³⁹ enerzijds het belang dat wordt nagestreefd door middel van de betrokken fundamentele rechten en vrijheden en anderzijds de (publieke of individuele) belangen die tot uitdrukking komen in de beperkingsmogelijkheden. Ook het EHRM heeft herhaaldelijk benadrukt dat 'inherent in the whole of the Convention is a search for a fair balance between the demands of the general interest of the community and the requirements of the protection of the individual's fundamental rights.'²⁴⁰ Deze balans komt nader tot uitdrukking in het laatste vereiste waaraan beperkingen moeten voldoen, namelijk het noodzakelijkheidsvereiste.

2.5.2 Voorwaarden voor beperking: het noodzakelijkheidsvereiste

Als laatste voorwaarde voor het beperken van de bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen betrokken fundamentele rechten en vrijheden geldt dat een beperking 'in een democratische samenleving' noodzakelijk moet zijn om het nagestreefte legitieme doel te bereiken.²⁴¹ Het vereiste van noodzakelijkheid maakt niet alleen deel uit van de beperkingsclausules van artikel 8 tot en met 10 EVRM en artikel 2 Vierde Protocol, maar is ook het belangrijkste onderdeel van het verbod op willekeur onder het

238 Zie Detrick 1992, p. 236-237.

239 Kilkelly 1999, p. 9.

240 EHRM 7 juli 1989, ECLI:CE:ECHR:1989:0707JUD001403888 (*Soering/Verenigd Koninkrijk*), r.o. 89.

241 In het kader van het IVBPR en IVRK geldt voor beperkingen van de betrokken rechten dat deze 'noodzakelijk' of 'nodig' dienen te zijn. Alleen het recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven en het recht op persoonlijke vrijheid kennen geen dergelijk vereiste en stellen dat een inmenging niet 'willekeurig' mag zijn. Onder dit verbod van willekeur wordt ook een noodzakelijkheidsvereiste gevat, zie Schabas 2019, p. 248-252 en p. 462-466 en Van den Brink 2018, p. 42-43.

recht op persoonlijke vrijheid in de zin van artikel 5 EVRM.²⁴² Het noodzakelijkheidsvereiste geeft nader uitdrukking aan de verhouding van het belang dat wordt beschermd door het recht waarop inbreuk wordt gemaakt en het (maatschappelijke) belang dat door middel van de inbreuk wordt nagestreefd. Deze verhouding van de uiteenlopende belangen krijgt op meerdere manieren vorm onder het vereiste dat een beperking in een democratische samenleving noodzakelijk moet zijn. De concrete invulling van dit vereiste verschilt per fundamenteel recht en per specifieke casus, waarbij niet kan worden gesproken van een eenduidige uitwerking en toepassing van het vereiste.²⁴³

Uit de rechtspraak zijn desalniettemin verschillende componenten te onderscheiden aan de hand waarvan het EHRM invulling geeft aan de voorwaarde dat een beperking noodzakelijk moet zijn. Zo toetst het hof als onderdeel van dit vereiste onder meer of een beperking beantwoordt aan een dringend maatschappelijke behoefte (*pressing social need*) en of de redenen die door nationale overheden worden aangedragen om de beperking te rechtvaardigen relevant en voldoende zijn (*relevant and sufficient*).²⁴⁴ In de kern brengen deze vereisten mee dat het EHRM voor de invulling van het noodzakelijkheidsvereiste kijkt naar de evenredigheid tussen de beperking van het fundamentele recht en het hiermee nagestreefde doel.²⁴⁵

Tegen deze achtergrond worden ook de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit door het EHRM gevat onder de voorwaarde dat een beperking noodzakelijk dient te zijn. Dit geldt ook in het kader van het recht op persoonlijke vrijheid waarbij het subsidiariteitsvereiste bovendien expliciet blijkt uit het ultimum remedium karakter van vrijheidsbeneming (zie par. 2.4.3).²⁴⁶ Het proportionaliteitsvereiste houdt in dat de ernst van een beperking die op een fundamenteel recht wordt gemaakt in verhouding moet staan tot het belang dat met de beperking wordt nagestreefd.²⁴⁷ Door middel van het proportionaliteitsvereiste wordt zodoende bezien of de beperking van een fundamenteel recht gerechtvaardigd is in het licht van een concurrerend (algemeen) belang.²⁴⁸ Aan in het bijzonder het propor-

242 EHRM 29 januari 2008, ECLI:CE:ECHR:2008:0129JUD001322903 (*Saadi/Verenigd Koninkrijk*), r.o.70-73. Zie voor de verdere vereisten Van den Brink 2018, p. 50-52 en Rainey, McCormick & Ovey 2021, p. 244-245.

243 Zie nader Gerards 2011, p. 140-14-143.

244 Zie onder meer EHRM 26 april 1979, ECLI:CE:ECHR:1979:0426JUD000653874 (*Sunday Times/Verenigd Koninkrijk*), r.o. 62 en EHRM 26 oktober 2006, ECLI:CE:ECHR:2006:1026JUD002384804 (*Wallová en Walla/Tsjechië*), r.o. 68 en 70.

245 Gerards 2011, p. 141.

246 Zie onder meer EHRM 26 oktober 2006, ECLI:CE:ECHR:2006:1026JUD002384804 (*Wallová en Walla/Tsjechië*), r.o. 68 en 74. Zie ten aanzien van art. 5 EVRM ook EHRM 29 januari 2008, ECLI:CE:ECHR:2008:0129JUD001322903 (*Saadi/Verenigd Koninkrijk*), r.o. 70, EHRM 18 september 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:0918JUD002511909 (*James, Wells en Lee/Verenigd Koninkrijk*), r.o. 195 en De Jong-de Kruijff 2019, p. 123.

247 Zie voor de proportionaliteitsevaluatie onder het EVRM ook Arai-Takahashi 2002, p. 193 en Gerards 2006, p. 21.

248 Brems & Lavrysen, *Human Rights Law Review* 2015, p. 141.

tionaliteitsvereiste ligt dan ook de erkenning ten grondslag dat kinder- en mensenrechten niet absoluut zijn en dat de uitoefening van deze rechten door een individu altijd onderhevig is aan controle door het bredere algemene belang.²⁴⁹ Tegelijkertijd stelt dit vereiste grenzen aan overheids-optreden dat beperkingen van fundamentele rechten meebrengt.²⁵⁰ Arai-Takahashi stelt daarbij dat het EHRM vereist dat een proportionele balans moet worden gevonden tussen de maatregel die wordt ingezet en het doel dat wordt nagestreefd 'in order not to overburden the rights of individual persons in return for social goods'.²⁵¹

Deze grenzen aan overheids-optreden worden nader bepaald aan de hand van het subsidiariteitsvereiste, dat inhoudt dat wanneer voor het realiseren van de nagestreefde doestelling maatregelen beschikbaar zijn die een minder vergaande inbreuk maken op fundamentele rechten en vrijheden, de minder ingrijpende maatregel moet worden ingezet.²⁵² Het subsidiariteitsvereiste begrenst daarmee de keuzevrijheid van overheden in het licht van beschikbare alternatieven. Het EHRM heeft meermaals overwogen dat: 'in order for a measure to be considered proportionate and necessary in a democratic society, there must be no other means of achieving the same end that would interfere less seriously with the fundamental right concerned'.²⁵³ Het subsidiariteitsbeginsel vereist daarmee dat staten beperkende maatregelen in principe afstemmen op de specifieke situatie van het getroffen individu.²⁵⁴

Wat betreft de toepassing van het subsidiariteitsvereiste in de rechtspraak van het EHRM blijkt uit een analyse van Brems en Lavrysen dat het hof in sommige zaken nationale autoriteiten aanspoort om een alternatieve maatregel op grond van nationaal recht in te zetten. Het EHRM blijkt evenwel niet systematisch aan het subsidiariteitsvereiste te toetsen en de beschikbaarheid van minder ingrijpende alternatieven is volgens de auteurs over het algemeen niet doorslaggevend in de beoordeling van een beperking. Bovendien wijzen Brems en Lavrysen erop dat de mindere mate waarin een alternatief ingrijpt zelden door het EHRM wordt bediscussieerd.²⁵⁵ Desalniettemin blijkt uit hun onderzoek dat in onder meer kinderbeschermingszaken onder artikel 8 EVRM veelvuldig wordt verwezen naar

249 KilKelly 1999, p. 9.

250 Zie ook Arai-Takahashi 2002, p. 2.

251 Arai-Takahashi 2002, p. 14.

252 Gerards 2011, p. 152 en 158 en Nieuwenhuis, Den Heijer & Hins 2021, p. 116. Dit subsidiariteitsvereiste wordt door verschillende auteurs als het vraagstuk van 'less restrictive alternative' of 'less restrictive means' onder proportionaliteit gevat, zie onder meer Arai-Takahashi 2002, p. 15 en 194 en Brems & Lavrysen, *Human Rights Law Review* 2015. Zie ten aanzien van proportionaliteit onder het EHRM uitgebreid Christoffersen 2009 en Den Houdijker 2012, 56-65.

253 EHRM 30 april 2009, ECLI:CE:ECHR:2009:0430JUD001344404 (*Glor/Zwitserland*), r.o. 94 en Nieuwenhuis, Den Heijer & Hins 2021, p. 121.

254 Lavrysen 2018, p. 320-321.

255 Brems & Lavrysen, *Human Rights Law Review* 2015, p. 166-168.

de vraag of minder ingrijpende alternatieven door de nationale autoriteiten zijn overwogen. Daarnaast is, zo beschrijven de auteurs, een terugkerende redenering van het hof in jurisprudentie over de vrijheid van een meningsuiting dat verdragsstaten in het licht van beschikbare alternatieven terughoudend moeten zijn met het gebruik van strafrechtelijke procedures om te reageren op ongewenste kritiek.²⁵⁶ Zo overwoog het EHRM in *Incal/Turkije* dat:

‘the dominant position which the government occupies makes it necessary for it to display restraint in resorting to criminal proceedings, particularly where other means are available for replying to the unjustified attacks and criticisms of its adversaries. Nevertheless it remains open to the competent State authorities to adopt, in their capacity as guarantors of public order, measures, even of a criminal-law nature, intended to react appropriately and without excess to such remarks’.²⁵⁷

Nieuwenhuis stelt dan ook dat in het kader van de beperking van de vrijheid van meningsuiting strafrechtelijke sancties door het EHRM in het algemeen ingrijpender worden geacht dan bijvoorbeeld civielrechtelijke.²⁵⁸ Ook in het kader van de vrijheid van godsdienst brengt Vanden Heede naar voren dat het EHRM steeds vaker een schending vaststelt vanwege de beschikbaarheid van minder vergaande beperkingen.²⁵⁹

De verschillende deelveisen die uit de rechtspraak van het EHRM naar voren komen als invulling van het criterium ‘noodzakelijk in een democratische samenleving’ zijn in de rechtspraak niet altijd duidelijk van elkaar te onderscheiden en aan niet elk deelelement wordt altijd expliciet getoetst. Gerards benadrukt dat de keuze van het EHRM voor het toepassen van de verschillende toetsingscriteria vooral lijkt af te hangen van ‘de voorgelegde casus en de eisen die de beslechting van het voorgelegde geschil stelt aan de argumentatie’.²⁶⁰ In dit kader geldt bovendien dat de noodzakelijkheidstoets in belangrijke mate wordt beïnvloed door de ruimte die het EHRM verdragsstaten toewijst om de noodzakelijkheid van een maatregel te beoordelen, de zogenaamde *margin of appreciation*.

256 Brems & Lavrysen, *Human Rights Law Review* 2015, p. 156-157 en 162 onder verwijzing naar onder meer EHRM 23 april 1992, ECLI:CE:ECHR:1992:0423JUD001179885 (*Castells/ Spanje*), r.o. 46. Zie voor het subsidiariteitsvereiste onder art. 8 EVRM ook Fenton-Glynn 2021, p. 321, Van der Zon 2020, p. 72-73 en 80-85, Kilkelly 1999, p. 203 en De Jong-de Kruijf 2019, p. 78-79.

257 EHRM 9 juni 1998, ECLI:CE:ECHR:1998:0609JUD002267893 (*Incal/Turkije*), r.o. 54.

258 Nieuwenhuis 2020b, p. 94. Zie voor de subsidiariteit van het strafrecht ook Tulkens, *JICJ* 2011, p. 580-582.

259 Vanden Heede 2020, p. 1010.

260 Gerards 2011, p. 142.

2.5.2.1 De margin of appreciation en de overheidsreactie op radicalisering

De doctrine van de *margin of appreciation* onder het EVRM²⁶¹ heeft betrekking op een bepaalde mate van ruimte die het EHRM verdragsstaten toekent in de manier waarop ze het verdrag toepassen en implementeren, onder meer in het kader van de beoordeling van de noodzakelijkheid van een beperking.²⁶² Wat betreft de toepassing en implementatie van het verdrag wordt ervan uitgegaan dat nationale overheden het best zijn toegerust – en gelegitimeerd – om lokale behoeften en omstandigheden te beoordelen en beslissingen te nemen over de vraag of een beperking van een fundamenteel recht gezien de lokale context op zijn plaats is en welke maatregel hierbij het geschiktst is.²⁶³ In de margin of appreciation doctrine komt zodoende tot uitdrukking dat nationale autoriteiten over het algemeen een betere positie hebben om een juiste balans te vinden tussen de mogelijk conflicterende belangen van de samenleving en de bescherming van de fundamentele rechten van het individu.²⁶⁴ Greer stelt dan ook dat ‘the heartland of the margin of appreciation is to be found where decisions demarcating rights from the public interest or the needs of democracy have to be taken’, aangezien nationale autoriteiten een legitieme rol hebben in het begrenzen van rechten op grond van algemene belangen, mede gezien de politieke aard van deze afweging.²⁶⁵

In de preambule van het EVRM wordt naar de margin of appreciation doctrine verwezen door te benadrukken dat:

‘the High Contracting Parties, in accordance with the principle of subsidiarity, have the primary responsibility to secure the rights and freedoms defined in this Convention [...], and that in doing so they enjoy a margin of appreciation, subject to the supervisory jurisdiction of the European Court of Human Rights established by this Convention’.²⁶⁶

Hoe ruim deze beoordelingsruimte van nationale overheden bij de toepassing van het verdrag is, is afhankelijk van de concrete omstandigheden van het geval. Zo wordt de omvang van de margin of appreciation bepaald door – onder meer – de aard en het gewicht van het fundamentele recht dat

261 Zie voor de toepassing van de *margin of appreciation* doctrine in het kader van het IVBPR onder meer Legg 2012.

262 Zie ook EHRM 7 december 1976, ECLI:CE:ECHR:1976:1207JUD000549372 (*Handyside/Verenigd Koninkrijk*), r.o. 48 en Greer 1997, p. 15 en 32. Zie ten aanzien van deze doctrine ook Glas 2022, p. 450-462 en Arai-Takahashi 2002, p. 1-9.

263 Zie onder meer EHRM 18 juni 2013, ECLI:CE:ECHR:2013:0618JUD002877512 (*R.M.S./Spanje*), r.o. 80. Zie ook Kilkelly 1999, p. 204.

264 Mackay 2000, p. 840. Zie ook Lavrysen 2018, p. 327.

265 Greer 2000, p. 22 en 33. Zie ook Arai-Takahashi 2002, p. 243.

266 Sinds de inwerkingtreding van Protocol nr. 15 tot wijziging van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden op 1 augustus 2021.

wordt beperkt, de context waarbinnen de beperking plaatsvindt, de aard en ernst van de inbreuk en het doel dat met de inbreuk wordt nagestreefd.²⁶⁷

Komt een verdragsstaat een ruime beoordelingsmarge toe, dan toetst het EHRM een op nationaal niveau gemaakte beoordeling relatief terughoudend, terwijl het hof bij een beperkte margin of appreciation intensiever toetst. De intensiviteit waarmee het hof onder meer toetst aan de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit verschilt zodoende overeenkomstig de omvang van de margin of appreciation, waarbij een ruime beoordelingsvrijheid in het bijzonder in de context van het subsidiariteitsvereiste een grote keuzevrijheid voor nationale overheden meebrengt.²⁶⁸ Gerards concludeert dan ook dat het hof bij een dergelijke beoordelingsruimte alleen een beroep op het vereiste van subsidiariteit zal accepteren als wordt aangetoond dat de door de nationale overheid gemaakte keuze voor een maatregel werkelijk willekeurig was in vergelijking tot beschikbare alternatieven.²⁶⁹

Aangezien de omvang van de margin of appreciation afhankelijk is van uiteenlopende factoren en deze factoren bovendien in de richting van een verschillende mate van beoordelingsvrijheid kunnen wijzen, is het moeilijk te voorspellen hoeveel ruimte het EHRM nationale autoriteiten toekent in een concreet geval.²⁷⁰ Uit Straatsburgse jurisprudentie en de literatuur is desondanks een aantal richtsnoeren af te leiden dat inzicht geeft in de beoordelingsruimte die nationale overheden toekomt bij de toepassing en implementatie van de in dit hoofdstuk uiteengezette kinder- en mensenrechten, mede gezien de specifieke context waarbinnen deze fundamentele rechten worden beperkt. Daarbij geldt in het algemeen dat de margin of appreciation doctrine in het kader van de beperking van het recht op persoonlijke vrijheid zoals vervat in artikel 5 EVRM een andere, minder grote rol speelt dan bij beperkingen van de andere rechten die in dit hoofdstuk centraal staan. Dit is mede te verklaren door het gewicht van het recht op persoonlijke vrijheid en de opzet van artikel 5 EVRM, die verschilt ten opzichte van de ruimer omschreven beperkingsclausules van de overige fundamentele rechten.²⁷¹ Toch wordt ook in het kader van artikel 5 EVRM ruimte aan verdragsstaten gelaten bij de beoordeling van de voorwaarden voor rechtmatige vrijheidsbeneming.²⁷²

Wat betreft de andere fundamentele rechten die bij de aanpak van

267 EHRM 4 december 2008, ECLI:CE:ECHR:2008:1204JUD003056204 (*S. en Marper/Verenigd Koninkrijk*), r.o. 102 en Gerards 2011, p. 192-225. Zie ook Greer 2000, p. 7 en 10 en Arai-Takahashi 2002, p. 206-229.

268 Zie voor de verhouding tussen de margin of appreciation, proportionaliteit en subsidiariteit Arai-Takahashi 2002, p. 193 en 204.

269 Gerards 2011, p. 154.

270 Zie ten aanzien van de voorspelbaarheid van de margin of appreciation en de kritiek in dit kader Glas 2022, p. 463-464 en Greer 1997, p. 17.

271 Vlg. Gerards 2011, p. 189. Zie ook Arai-Takahashi 2002, p. 5-8 en Greer 2000, p. 5-6 en 30-31.

272 Arai-Takahashi 2002, p. 20-32. Zie ook Crijns 2020, p. 235.

radicalisering bij minderjarigen zijn betrokken, wordt in het bijzonder de vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst gekarakteriseerd als een recht waarbij de margin of appreciation over het algemeen smal is gezien het fundamentele belang van dit recht voor de democratische samenleving (zie eerder par. 2.3).²⁷³ De beoordelingsruimte onder de vrijheid van meningsuiting is daarentegen afhankelijk van verschillende factoren, waarbij het uiten van kritiek op de overheid en bijdragen aan het maatschappelijk debat in beginsel factoren zijn die sturen op een relatief smalle beoordelingsruimte, terwijl uitlatingen die conflicteren met de constitutionele orde – zoals fascistische, racistische of antisemitische uitingen – *hate speech* of uitingen die inspireren tot geweld factoren zijn die in de richting wijzen van een ruimere margin of appreciation.²⁷⁴

De margin of appreciation bij alle betrokken rechten wordt evenwel in belangrijke mate beïnvloed door de context van de beperking en de doelen die hiermee worden nagestreefd. Maatregelen die worden genomen met als doel de bescherming van de nationale veiligheid of de bescherming van de samenleving tegen ernstige misdrijven, zoals terrorisme, vormen over het algemeen een belangrijke indicatie voor een ruime beoordelingsruimte voor nationale overheden.²⁷⁵ Arai-Takahashi stelt op grond van een analyse van de rechtspraak van het EHRM dat overwegingen met betrekking tot nationale veiligheid en het voorkomen van ernstige misdrijven zware publieke belangen betreffen die in de richting wijzen van een ruime margin of appreciation. De auteur beschrijft zaken die de bescherming van de nationale veiligheid betreffen dan ook als ‘hard core cases, where the application of a margin of appreciation is relatively consistent and foreseeable’.²⁷⁶ Ook Gerards stelt dat bij maatregelen die betrekking hebben op de nationale veiligheid de context zodanig is dat het EHRM zich ‘liever terughoudend opstelt’.²⁷⁷

Niet alleen ten aanzien van beperkingen van fundamentele rechten en vrijheden in de context van de veiligheid van de samenleving geldt dat nationale overheden over het algemeen veel beoordelingsruimte hebben bij het inzetten van maatregelen, ook ten aanzien van beperkingen waarmee wordt beoogd de ontwikkeling van minderjarigen te beschermen, geldt dat verdragsstaten in beginsel een ruime mate van beoordelingsvrijheid toekomt. Nationale autoriteiten hebben onder het EVRM een ruime margin of appreciation bij het beoordelen van het belang van minderjarigen en de

273 Arai-Takahashi 2002, p. 93 en 100.

274 Arai-Takahashi 2002, p. 101, 112 en 123, Nieuwenhuis 2020b, p. 84-96 en Gerards 2020b, p. 1105-1117.

275 Arai-Takahashi 2002, p. 105-107, 204 en 226 onder verwijzing naar onder meer EHRM 25 november 1997, ECLI:CE:ECHR:1997:1125JUD001895491 (*Zana/Turkije*). Zie ook Greer 2000, p. 10 en Rainey, McCormick & Ovey 2021, p. 371 onder verwijzing naar onder meer EHRM 26 maart 1987, ECLI:CE:ECHR:1987:0326JUD000924881 (*Leander/Zweden*).

276 Arai-Takahashi 2002, p. 83, 209 en 242 onder verwijzing naar onder meer ECHR 16 april 1991, ECLI:CE:ECHR:1991:0416DEC001540489 (*Purcell e.a./Ierland*).

277 Gerards 2011, p. 204.

inhoudelijke beoordeling van de noodzaak om al dan niet maatregelen te treffen ter bescherming van hun ontwikkeling.²⁷⁸ In *Wallová en Walla/Tsjechië* overwoog het EHRM dat:

‘the Court’s task is not to substitute itself to the domestic authorities in the exercise of their responsibilities in regulating the issues of the care of children by the public authority [...], but to review under the Convention the decisions they have made in the exercise of their discretion’.²⁷⁹

In het verlengde hiervan heeft het hof in *S.H./Italië* benadrukt dat ‘the authorities have broad latitude in assessing the need to take a child into public care’ en het is dan ook aan verdragsstaten om vast te stellen dat ‘the authorities carried out a careful assessment of the impact of the proposed care measure [...], as well as of the possible alternatives to taking the children into care, prior to the implementation of such a measure’.²⁸⁰ Alleen in exceptionele omstandigheden zal het EHRM oordelen dat een nationale beoordeling van de noodzaak tot het inzetten van maatregelen ter bescherming van minderjarigen strijdig is met het EVRM.²⁸¹

De reden voor in de regel bij uitstek ruime margin of appreciation bij maatregelen die worden genomen met het oog op de bescherming van de veiligheid van de samenleving of de ontwikkeling van minderjarigen is aldus gelegen in de gevoelige en complexe aard van dergelijke beslissingen. Aangezien het beoordelen van de noodzakelijkheid van de inzet van deze maatregelen nauw is verbonden met nationale omstandigheden en bijzonderheden stelt het EHRM zich op het standpunt dat nationale autoriteiten in deze contexten beter in staat zijn een noodzakelijkheidsbeoordeling van de beperking van fundamentele rechten en vrijheden uit te voeren.²⁸² Zo geldt in het kader van de bescherming van de veiligheid van de samenleving dat verdragsstaten beter in staat worden geacht veiligheidsrisico’s te identificeren en in te schatten, mede gezien de vaak gevoelige aard van informatie op grond waarvan beslissingen worden genomen.²⁸³ Ook ten aanzien van de beperking van fundamentele rechten met het oog op de bescherming van de ontwikkeling van de minderjarige zijn nationale autoriteiten door hun kennis van de nationale context het best toegerust de noodzakelijkheid te

278 Arai-Takahashi 2002, p. 64 en Kilkelly 1999, p. 7-8 en 204. Deze aanvankelijk ruime margin of appreciation wordt smaller naarmate een maatregel langer duurt en is minder ruim ten aanzien van de uitvoering van de maatregel en eventuele verdere beperkingen van fundamentele rechten die hierdoor ontstaan. Zie ook Rainey, McCormick & Ovey 2021, p. 372.

279 EHRM 26 oktober 2006, ECLI:CE:ECHR:2006:1026JUD002384804 (*Wallová en Walla/Tsjechië*), r.o. 70.

280 EHRM 13 oktober 2015, ECLI:CE:ECHR:2015:1013JUD005255714 (*S.H./Italië*), r.o. 49.

281 Zie bijvoorbeeld de eerdergenoemde zaken *Wallová en Walla/Tsjechië* en *S.H./Italië* waarin het EHRM een schending van art. 8 EVRM vaststelde. Zie ook Kilkelly 1999, p. 263-264.

282 Vlg. Arai-Takahashi 2002, p. 242.

283 Greer 1997, p. 22, Rainey, McCormick & Ovey 2021, p. 371 en Gerards 2020b, p. 1153.

beoordelen, mede door de mogelijkheid van direct contact met betrokkenen en gezien de beschikbaarheid van publieke middelen. Bovendien hebben verdragsstaten verschillende tradities en percepties over de rol van de overheid bij overheidsingrijpen ter bescherming van minderjarigen en de mate waarin dit passend en legitiem wordt bevonden.²⁸⁴

Bij het nemen van maatregelen ter bescherming van de veiligheid van de samenleving of de bescherming van de ontwikkeling van minderjarigen – de belangen die in relatie staan tot de inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen (zie par. 2.5.1.1) – geldt zodoende dat nationale autoriteiten in de regel door het EHRM beter in staat worden geacht de manier van handelen te bepalen en dat, zolang minimumstandaarden worden gewaarborgd, nationale autoriteiten beoordelingsruimte hebben bij het kiezen van een middel waarmee inbreuk wordt gemaakt en het beoordelen van de noodzakelijkheid.²⁸⁵ Deze in beginsel ruime beoordelingsruimte neemt niet weg dat het EHRM bij de beoordeling van overheidsingrijpen grote waarde hecht aan procedurele waarborgen en de zorgvuldigheid van de besluitvorming.²⁸⁶ Deze procedurele rechten vormen daarmee een belangrijk onderdeel van het kinder- en mensenrechtenkader dat van toepassing is op inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen en staan daarom in de volgende paragraaf centraal.

2.6 PROCEDURELE RECHTEN BIJ DE OVERHEIDSREACTIE OP RADICALISERING

Naast de materiële fundamentele rechten en vrijheden die in de voorgaande paragrafen zijn bestudeerd, stellen ook procedurele rechten voorwaarden aan de inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering. Deze procedurele voorwaarden zijn veelal afhankelijk van het juridische instrument dat in een concreet geval wordt ingezet en – tot op zekere hoogte – het rechtsgebied waarin de maatregel een juridische basis heeft, maar ook van het materiële recht waarop inbreuk wordt gemaakt. Procedurele rechten zijn daarbij nauw verbonden met de eerder bestudeerde materiële kinder- en mensenrechten, aangezien deze voor het waarborgen en realiseren van de materiële rechten van de minderjarige essentieel zijn.²⁸⁷ Procedurele waarborgen worden door het EHRM bovendien regelmatig ingelezen in materiële rechten en de voorwaarden om deze te beperken,

284 EHRM 26 februari 2002, ECLI:CE:ECHR:2002:0226JUD004654499 (*Kutzner/Duitsland*), r.o. 66. Zie ook Fenton-Glynn 2021, p. 313 en 322.

285 Vlg. Kilkelly 1999, p. 204 en Arai-Takahashi 2002, p. 17 en 237.

286 Zie ook Fenton-Glynn 2021, p. 314 en 321-322, Kilkelly 1999, p. 266 en Arai-Takahashi 2002, p. 209.

287 De Jong-de Kruijf stelt in dit verband dat procedurele rechten zowel een voorwaarden-scheppende als een controlerende functie bekleden ten aanzien van materiële kinder- en mensenrechten; De Jong-de Kruijf 2019, p. p. 104-105.

waardoor het ontbreken van (voldoende) procedurele waarborgen bij een grondrechtenbeperkende maatregel kan leiden tot een schending van een materieel recht. Een dergelijke toets aan procedurele vereisten maakt het voor het EHRM mogelijk recht te doen aan de ruimte van verdragsstaten om de noodzakelijkheid van grondrechtenbeperkingen op nationaal niveau te beoordelen en af te wegen overeenkomstig de *margin of appreciation* (zie eerder par. 2.5.2.1) en tegelijkertijd toe te zien op de effectieve bescherming van fundamentele rechten en vrijheden.²⁸⁸

In deze paragraaf wordt een aantal overkoepelende voorwaarden voor de overheidsreactie op radicalisering afkomstig uit procedurele rechten bestudeerd. Hierbij wordt achtereenvolgens ingegaan op het recht op toegang tot de rechter (par. 2.6.1) en het recht op een eerlijk proces en zorgvuldige besluitvorming (par. 2.6.2). Tot slot wordt ingegaan op de vereisten die op grond van artikel 40 IVRK gelden voor de inrichting van een jeugdstrafrechtssysteem in de context van overheidsingrijpen bij signalen van radicalisering, omdat – zo zal blijken – in het geval van de inzet van instrumenten uit dit rechtsgebied bijzondere vereisten worden gesteld (par. 2.6.3).²⁸⁹

2.6.1 Recht op toegang tot de rechter

Het recht op toegang tot de rechter vormt een eerste belangrijke voorwaarde die uit internationale kinder- en mensenrechten kan worden ontleend voor de toepassing van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering. Zoals reeds bleek uit de voorwaarden voor het beperken van de materiële rechten die eerder in dit hoofdstuk zijn uiteengezet (zie par. 2.5), is het over het algemeen niet vereist dat grondrechtbeperkende interventies door de rechter worden opgelegd. Desalniettemin vereist het fundamentele recht op toegang tot de rechter een ingang tot onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke controle bij de overheidsreactie op radicalisering bij minderjarigen.

Het recht op toegang tot de rechter is specifiek opgenomen in meerdere bepalingen waarin de materiële rechten en vrijheden zijn vervat die bij overheidsingrijpen in de context van radicalisering bescherming verdienen. Dit recht komt daarbij het sterkst tot uitdrukking bij instrumenten die inbreuk maken op het recht van de minderjarige op persoonlijke vrijheid – bij vrijheidsbeneming – en maatregelen die een beperking vormen van het recht op eerbiediging van het familie- en gezinsleven van de minderjarige, meer in het bijzonder het recht niet te worden gescheiden van ouders. Ten aanzien van deze instrumenten vereisen kinder- en mensenrechten expliciet dat

²⁸⁸ Zie ook Gerards 2011, p. 169-177, en Fenton-Glynn 2021, p. 324.

²⁸⁹ Hoewel artikel 40 IVRK niet geheel procedureel van aard is en ook materiële aanknopingspunten biedt voor de inrichting van een kinderrechtenconform jeugdstrafrechtssysteem, worden de vereisten uit dit artikel gezamenlijk besproken als voorwaarden voor de inrichting van het jeugdstrafrechtssysteem.

een minderjarige de mogelijkheid moet hebben grondrechtenbeperkende interventies aan de rechter voor te leggen.²⁹⁰ Daarnaast vereisen kinder- en mensenrechten aanvullende bescherming in de vorm van automatische rechterlijke controle als de vrijheid van een minderjarige is ontnomen vanwege de verdenking van een strafbaar feit en met als doel voor de bevoegde rechterlijke instantie te worden geleid (voorarrest in de zin van art. 5 lid 1 sub c EVRM).²⁹¹ Rechterlijke of anderszins onpartijdige controle, facultatief op eigen initiatief van de minderjarige of automatisch op initiatief van de nationale autoriteiten, vormt gezien de onafhankelijkheid en objectiviteit van deze controle dan ook een belangrijke voorwaarde voor de inzet van juridische instrumenten die inbreuk maken op materiële rechten met een sterk *last resort* karakter.

Naast deze bepalingen die de toegang tot de rechter expliciet vereisen, bevat artikel 6 EVRM een algemeen recht op toegang tot de rechter. Deze bij uitstek procesrechtelijke bepaling schrijft in het eerste lid voor dat:

‘Bij het vaststellen van zijn burgerlijke rechten en verplichtingen of bij het bepalen van de gegrondheid van een tegen hem ingestelde vervolging heeft een ieder recht op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak [...] door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat bij de wet is ingesteld.’

Artikel 14 lid 1 IVBPR bevat een soortgelijke waarborg, terwijl het IVRK geen vergelijkbare bepaling kent.

Hoewel artikel 6 EVRM niet in uitdrukkelijke bewoordingen een recht op toegang tot de rechter garandeert, heeft het EHRM in de zaak *Golder/Verenigd Koninkrijk* bepaald dat deze bepaling mede het recht omvat een procedure voor de rechter starten.²⁹² Dit recht geldt, zo volgt uit de tekst van artikel 6 EVRM, alleen ten aanzien van ‘het vaststellen van [...] burgerlijke rechten en verplichtingen’ of ‘bij het bepalen van de gegrondheid van een [...] ingestelde vervolging’. Beide begrippen worden door het EHRM autonoom uitgelegd waardoor de toepasselijkheid van het recht op toegang tot de rechter onder artikel 6 EVRM niet (geheel) afhankelijk is van de nationale kwalificatie als burgerrechtelijk geschil of strafvervolgung.

290 Zie art. 9 lid 1 IVRK ten aanzien van het recht niet gescheiden te worden van ouders. Ten aanzien van vrijheidsbeneming zie art. 5 lid 4 EVRM, 9 lid 4 IVBPR en 37 sub d IVRK. Het EHRM legt het begrip ‘gerecht’ daarbij ruimer uit dan de klassieke opvatting van een rechtbank, ook andere instellingen die een juridische procedure waarborgen en aan het vereiste van onpartijdigheid voldoen, kunnen hieronder vallen, zie EHRM 2 maart 1987, ECLI:CE:ECHR:1987:0302JUD000978782 (*Weeks/Verenigd Koninkrijk*), r.o. 61.

291 Art. 5 lid 3 EVRM en 9 lid 3 IVBPR. Het IVRK kent deze waarborg niet, hoewel het Kinderrechtencomité zich op het standpunt stelt dat: ‘Every child arrested and deprived of his or her liberty should be brought before a competent authority within 24 hours to examine the legality of the deprivation of liberty or its continuation.’ (Kinderrechtencomité 2019, par. 90). Deze automatische rechterlijke toetsing wordt door het Kinderrechtencomité daarmee niet beperkt tot minderjarigen die in voorarrest zitten.

292 EHRM 21 februari 1975, ECLI:CE:ECHR:1975:0221JUD000445170 (*Golder/Verenigd Koninkrijk*).

Ook geschillen die naar nationaal recht als bijvoorbeeld bestuursrechtelijk worden aangemerkt, kunnen onder het toepassingsbereik van artikel 6 EVRM en het recht op toegang tot de rechter vallen.

Om als ‘vervolgning’ (*criminal charge*) in de zin van artikel 6 EVRM te worden aangemerkt, betreft het EHRM de categorisering naar nationaal recht weliswaar als vertrekpunt, maar kijkt het bij maatregelen die volgens het nationale recht niet als vervolging worden aangemerkt met name naar – kort gezegd – de aard van de overtreding en de aard en zwaarte van de straf.²⁹³ Onder het begrip ‘burgerlijk’ vallen volgens het EHRM niet alleen geschillen tussen private partijen, zodat de toepassing van het eerste lid van artikel 6 EVRM ook van toepassing is op ‘cases which might not initially appear to concern a civil right but which may have direct and significant repercussions on a private right belonging to an individual.’²⁹⁴ Hieronder kunnen bijvoorbeeld geschillen over een gebiedsverbod of -gebod vallen, net zoals kinderbeschermingszaken.²⁹⁵ Barkhuysen en Van Emmerik stellen in dit verband dat onder ‘burgerlijke rechten en verplichtingen’ volgens Straatburgse uitleg vrijwel alle privaatrechtelijke en bestuursrechtelijke geschillen vallen.²⁹⁶

Door de categorisering naar nationaal recht niet beslissend te laten zijn voor het toepassingsbereik van artikel 6 EVRM wordt gewaarborgd dat verdragsstaten de toegang tot de rechter niet kunnen omzeilen door de toepassing van bijvoorbeeld het bestuursrecht.²⁹⁷ Het recht op toegang tot de rechter sluit evenwel niet uit dat in een eerder stadium van de procedure toetsing plaatsvindt door een andere autoriteit. Een procedure waarbij aanvankelijk toetsing plaatsvindt door bijvoorbeeld een bestuurlijke instantie is dan ook niet in strijd met het recht op toegang tot de rechter zolang daarna een ingang naar de rechter wordt geboden.²⁹⁸ Verdragsstaten hebben een bepaalde *margin of appreciation* bij de vormgeving van het recht op toegang tot de rechter en in dit verband heeft het EHRM overwogen dat: ‘when examining a case under Article 6 of the Convention it is not for the Court to substitute its own view for that of the national legislature as to what is the most appropriate legislation to enact and apply in settling disputes’.²⁹⁹

293 EHRM 8 juni 1976, ECLI:CE:ECHR:1976:0608JUD000510071 (*Engel e.a./Nederland*), r.o. 82.

294 EHRM 23 februari 2017, ECLI:CE:ECHR:2017:0223JUD004339509 (*De Tommaso/Italië*), r.o. 144 en 151.

295 Zie bijvoorbeeld EHRM 23 februari 2017, ECLI:CE:ECHR:2017:0223JUD004339509 (*De Tommaso/Italië*) en EHRM 24 februari 1995, ECLI:CE:ECHR:1995:0224JUD001642490 (*McMichael/Verenigd Koninkrijk*).

296 Barkhuysen & Van Emmerik 2020, p. 250.

297 Zie ook Rainey, McCormick & Ovey 2021, p. 278 en 282.

298 EHRM 23 juni 1981, ECLI:CE:ECHR:1981:0623JUD000687875 (*Le Compte, Van Leuven en De Meyere/België*), r.o. 51. Zie ten aanzien van deze toets door de rechter ook Barkhuysen e.a. 2014, p. 23-53.

299 EHRM 29 november 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:1129JUD007694311 (*Lupeni Greek Catholic Parish e.a./Roemenië*), r.o. 102.

Het recht op toegang tot de rechter zoals volgt uit artikel 6 EVRM is bovendien niet absoluut. Ten aanzien van de toegang tot de rechter kunnen beperkingen worden gesteld, zolang de kern van dit recht niet wordt aangetast.³⁰⁰ In dit verband is het van belang dat internationale kinder- en mensenrechten in beginsel weinig voorschrijven over het zelfstandig starten van een procedure door een minderjarige.³⁰¹ Florescu stelt in dit verband dat het in principe aan verdragsstaten wordt overgelaten om de procedurele positie van minderjarigen te bepalen onder voorwaarde dat de rechten van de minderjarige effectief kunnen worden verdedigd. Het ontbreken van een zelfstandige toegang tot de rechter is volgens haar niet per se in strijd met het EVRM zolang de belangen van de minderjarige effectief worden vertegenwoordigd door bijvoorbeeld ouders of, bij een conflict van belangen, een bijzondere curator.³⁰² Ook het Kinderrechtencomité wijst niet uitdrukkelijk op een eigen rechtsingang van minderjarigen en stelt in het kader van de toegang tot de rechter dat deze toegankelijk moet zijn voor de minderjarige zelf of 'his or her legal representative'.³⁰³ Desalniettemin stelt Liefwaard dat het categorisch uitsluiten van de juridische bekwaamheid om zelfstandig een procedure te starten, zonder rekening te houden met de zich ontwikkelende vermogens van de minderjarige, twijfelachtig is in het licht van artikel 5 IVRK (zie eerder par. 2.2.2).³⁰⁴ Daarbij dient het recht op toegang tot de rechter van de minderjarige te worden begrepen in de bredere context van het waarborgen van het recht op *access to justice* van minderjarigen, dat onder meer ook het belang van kindvriendelijke procedures omvat.³⁰⁵

2.6.2 Recht op een eerlijk proces en zorgvuldige besluitvorming

Naast het recht op toegang tot de rechter stellen internationale kinder- en mensenrechten bij de inzet van juridische instrumenten bij signalen van radicalisering voorwaarden aan de procedure die tot het opleggen van een maatregel leidt. In het bijzonder ten aanzien van juridische instrumenten die zijn aan te merken als strafrechtelijke vervolging stellen internationale kinder- en mensenrechten bijzondere vereisten. Aan artikel 6 EVRM en 14 IVBPR, die het recht op een eerlijk proces bevatten en de kernbepalingen op het gebied van procedurele kinder- en mensenrechten vormen, ligt een onderscheid ten grondslag tussen procedurele vereisten die gelden voor

300 Barkhuysen & Van Emmerik, *Tijdschrift voor milieuschade en aansprakelijkheidsrecht* 2006, p. 132 onder verwijzing naar EHRM 24 oktober 1979, ECLI:CE:ECHR:1979:1024JUD000630173 (*Winterwerp/Nederland*).

301 Bruning e.a. 2020, p. 100, 109, 118 en 122.

302 Florescu, *EHRC* 2015/154, r.o. 11. Zie ook Van der Zon 2020, p. 108-109.

303 Kinderrechtencomité 2013, par. 98.

304 Liefwaard, *The International Journal of Children's Rights* 2019, p. 205.

305 Zie Liefwaard, *The International Journal of Children's Rights* 2019. Het Kinderrechtencomité heeft in januari 2024 besloten ten aanzien van het recht op *access to justice* een *General Comment* op te stellen, waarin dit concept wordt verduidelijkt.

strafrechtelijke procedures in de zin van het verdrag en andere juridische interventies.

Ook in het IVRK wordt een duidelijk onderscheid gemaakt tussen minderjarigen ten aanzien van wie jeugdstrafrechtelijke maatregelen worden ingezet en minderjarigen die andersoortige interventies krijgen opgelegd; deze eerste groep moet bijzondere bescherming worden geboden.³⁰⁶ Artikel 40 IVRK somt een zevental procedurele vereisten op die in ieder geval moeten worden gegarandeerd als een minderjarige wordt verdacht van of vervolgd wegens het begaan van een strafbaar feit. Hieronder vallen vereisten die in algemene zin eveneens zijn opgenomen in artikel 6 EVRM en 14 IVBPR met betrekking tot de verdediging van de minderjarige en het recht op rechtsbijstand, maar ook bijzondere waarborgen ten aanzien van bijvoorbeeld de rol van ouders tijdens het strafproces.³⁰⁷ Gezien deze focus van artikel 40 IVRK stellen Tobin en Read dat het verdrag er niet in slaagt om het recht op een eerlijk proces te waarborgen buiten strafrechtelijke procedures, hoewel dit recht bijvoorbeeld ook in kinderbeschermingszaken van cruciaal belang is.³⁰⁸

Artikel 6 EVRM, 14 IVBPR en 40 IVRK zijn evenwel niet de enige bepalingen die procedurele rechten bevatten die bij de inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering in acht moeten worden genomen. Uit de bepalingen waarin de materiële rechten zijn vervat die in verband staan met de overheidsreactie op radicalisering vloeien – net als bij het recht op toegang tot de rechter – ook procedurele vereisten voort. Deze procedurele vereisten worden ofwel expliciet in de betrokken bepaling gesteld of worden hier door het EHRM uit afgeleid. In het bijzonder ten aanzien van artikel 8 EVRM zijn in de rechtspraak verschillende procedurele vereisten ontwikkeld voor de effectieve bescherming van het recht op familie- en gezinsleven van de minderjarige. Het EHRM heeft onder meer in *McMichael/Verenigd Koninkrijk* overwogen dat hoewel artikel 8 EVRM geen expliciete procedure eisen bevat, ‘the decision-making process leading to measures of interference must be fair and such as to afford due respect to the interests safeguarded by Article 8’.³⁰⁹ Voor de effectieve bescherming van materiële rechten kunnen zodoende aanvullende procedurele vereisten worden gesteld aan de inzet van een juridisch instrument, ook buiten

306 Net als onder het EVRM heeft de verwijzing naar het strafrecht in art. 40 IVRK een autonome betekenis; Tobin & Read 2019, p. 1611-1612.

307 Art. 40 lid 2 sub b IVRK (zie ook het voorbehoud van Nederland bij dit artikel). Zie uitgebreid Tobin & Read 2019, p. 1625-1630 en 1635-1645. Het recht op rechtsbijstand geldt op grond van het IVRK daarnaast voor iedere minderjarige die van zijn vrijheid is beroofd, zie art. 37 sub d IVRK.

308 Tobin & Read 2019, p. 1630.

309 EHRM 24 februari 1995, ECLI:CE:ECHR:1995:0224JUD001642490 (*McMichael/Verenigd Koninkrijk*), r.o. 87. Waar de vereisten uit artikel 6 EVRM procedurele rechten bieden gericht op een eerlijk proces bij de rechter, zien de procedurele vereisten die inherent zijn aan artikel 8 EVRM ook op de voorafgaande besluitvorming, zie ook Van der Zon 2020, p. 92 en Kilkelly 1999, p. 10.

de context van het strafrecht.³¹⁰ Zo wordt ook uit bijvoorbeeld artikel 10 EVRM afgeleid dat partijen hun argumenten naar voren moeten kunnen brengen en wordt in artikel 8 EVRM ingelezen dat partijen in het kader van kinderbeschermingsmaatregelen in beginsel redelijke mogelijkheden moeten hebben hun mening en belangen naar voren te brengen en bewijs in te dienen.³¹¹

Hoewel deze procedurele rechten in de rechtspraak over artikel 8 EVRM in de eerste plaats aan ouders zijn toegekend,³¹² heeft het EHRM in *M. en M./Kroatië* bepaald dat dezelfde overwegingen *mutatis mutandis* gelden bij procedures die de rechten van minderjarigen onder artikel 8 EVRM betreffen. Minderjarigen hebben in dit kader dan ook het recht voldoende te worden betrokken bij het besluitvormingsproces om hun belangen te beschermen.³¹³ Het EHRM oordeelde in dit verband dat niet gesproken kan worden van voldoende betrokkenheid bij de besluitvorming wanneer een minderjarige die in staat is een eigen mening te vormen niet de gelegenheid heeft gekregen om te worden gehoord.³¹⁴ Hierbij baseerde het EHRM zich mede op artikel 12 IVRK dat een van de *general principles* van het kinder-rechtenverdrag vormt (zie eerder par. 2.2.2.1) en het recht bevat dat een minderjarige die in staat is een eigen mening te vormen deze vrijelijk moet kunnen uiten in alle aangelegenheden die hem betreffen.³¹⁵ Minderjarigen moeten dan ook de mogelijkheid krijgen om (direct of door tussenkomst van een vertegenwoordiger) te worden gehoord in alle gerechtelijke en bestuurlijke procedures die hen betreffen.³¹⁶ Hier vallen volgens het Kinderrechtencomité niet alleen kinderbeschermingsprocedures onder, maar onder meer ook bestuursrechtelijke besluiten en procedures.³¹⁷ Het IVRK biedt daarbij veel ruimte aan verdragsstaten om aan de invulling van het hoorrecht in juridische procedures vorm te geven. Hierbij kunnen verdragsstaten gebruik maken van leeftijdsgrenzen, zolang deze niet absoluut zijn.³¹⁸ Daarbij dient het hoorrecht van minderjarigen verder te reiken dan

310 Zie voor procedurele rechten bij kinderbeschermingsmaatregelen ook Fenton-Glynn 2021, p. 324-337. Zie ten aanzien van bijvoorbeeld het recht op rechtsbijstand buiten vervolging Ter Voert e.a. 2022, p. 298.

311 EHRM 17 juli 2018, ECLI:CE:ECHR:2018:0717JUD003800412 (*Mariya Alekhina e.a./ Rusland*), r.o. 267 en Bruning & Florescu 2016, p. 186. Zie ook EHRM 21 september 2006, ECLI:CE:ECHR:2006:0921JUD001264302 (*Moser/Oostenrijk*), r.o. 72.

312 Zie in dit licht ook Fenton-Glynn 2021, p. 394 en Van der Zon 2020, p. 91-92.

313 EHRM 3 september 2015, ECLI:CE:ECHR:2015:0903JUD001016113 (*M. en M./Kroatië*), r.o. 180-181 en Forder e.a. 2020, p. 648-652. Zie ook art. 9 lid 2 IVRK.

314 EHRM 3 september 2015, ECLI:CE:ECHR:2015:0903JUD001016113 (*M. en M./Kroatië*), r.o. 181. Zie ook EHRM 25 november 2008, ECLI:CE:ECHR:2008:1125JUD001441403 (*Jucius en Juciuvienė/Litouwen*), r.o. 31.

315 Art. 12 lid 1 IVRK. Zie ook Lundy, Tobin & Parkes 2019, p. 404-406 en specifiek ten aanzien van minderjarige uitreizigers Van Spaendonck, *Utrecht Law Review* 2016, p. 42-44.

316 Art. 12 lid 2 IVRK. Het Kinderrechtencomité heeft de voorkeur uitgesproken voor het direct horen van minderjarigen; Kinderrechtencomité 2009, par. 35.

317 Kinderrechtencomité 2009, par. 32.

318 Bruning e.a. 2020, p. 117-119 en Lundy, Tobin & Parkes 2019, p. 415-416.

het bieden van de mogelijkheid tot het uiten van hun mening; aan deze mening moet passend belang worden gehecht in overeenstemming met de leeftijd en rijpheid van minderjarigen.³¹⁹ De mening van de minderjarige vormt daarmee één van de belangen die bij het besluitvormingsproces moet worden betrokken, maar deze hoeft niet volledig bepalend te zijn.³²⁰ De mogelijkheid van de minderjarige om te participeren door middel van het hoorrecht vormt zodoende een belangrijk vereiste aan de procedure die tot het opleggen van een maatregel leidt.³²¹

Het in kinder- en mensenrechten aangebrachte onderscheid in het vereiste niveau van rechtsbescherming tussen vervolging en andere juridische instrumenten is in de praktijk zodoende niet zwart-wit.³²² Toch wordt in de literatuur kritiek geuit op de fundamentele koppeling van een verhoogd niveau van procedurele waarborgen aan het concept vervolging in de zin van het EVRM. Barkhuysen en Van Emmerik pleiten ervoor, in navolging van Widdershoven en Wattel, bij de mate van rechtsbescherming bij bestuursrechtelijke maatregelen niet stevast aan te sluiten bij de status van vervolging zoals ingevuld door het EHRM, maar bij de ingrijpendheid van de maatregel en de belangen die voor de betrokkene in het geding zijn. Het aanknopen bij de kwalificatie als vervolging kan volgens hen dan ook tot ‘nogal digitale resultaten’ leiden.³²³ Specifiek ten aanzien van bestuursrechtelijke instrumenten die een ‘strafrechtelijk equivalent’ hebben, stellen zij dat het in ieder geval vreemd, maar mogelijk ook in strijd met internationale gelijkheidsnormen is als de rechtsbescherming tussen deze instrumenten aanzienlijk verschilt terwijl het gaat om maatregelen die in vergelijkbare mate ingrijpen. Barkhuysen en Van Emmerik betogen dan ook dat ten aanzien van bestuursrechtelijke maatregelen die in vergaande mate ingrijpen in de fundamentele rechten en vrijheden voorafgaande rechterlijke toetsing moet worden gewaarborgd, ondanks dat het EVRM deze eis veelal niet stelt (zie eerder par. 2.6.1).³²⁴

Barkhuysen en Van Emmerik betogen bovendien dat voor verdragsstaten die bij strafrechtelijke maatregelen meer procedurele bescherming bieden dan op grond van het internationale kader strikt is vereist, deze

319 Zie ook EHRM 22 juni 2004, ECLI:CE:ECHR:2004:0622JUD007802801 (*Pini e.a./Roemenië*), r.o. 164 en Lundy, Tobin & Parkes 2019, p. 404.

320 De Jong-de Kruijf 2019, p. 111-112 en Kilkelly 2015, p. 203.

321 Zie ook Vandenhoele, Erdem Türkelli & Lembrechts 2019, p. 388.

322 Overigens brengt het EHRM ook ten aanzien van procedurele vereisten bij vervolging differentiatie aan in de mate waarin deze dienen te gelden, afhankelijk van de vraag of maatregelen worden gerekend tot de ‘hard core of criminal law’; EHRM 23 november 2006, ECLI:CE:ECHR:2006:1123JUD007305301 (*Jussila/Finland*), AB 2007/51, m.nt. T. Barkhuysen & M.L. van Emmerik.

323 Barkhuysen & Van Emmerik 2022, p. 130-131, 171 en 188 en concl. A-G R.J.G.M. Widdershoven & P.J. Wattel, ABRvS 7 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1468.

324 Barkhuysen & Van Emmerik 2022, p. 171-172 en 175. Zie ook Hooijer, NTB 2023/346.

waarborgen op grond van artikel 53 EVRM³²⁵ de minimumnorm vormen voor gelijksoortige bestuursrechtelijke instrumenten. De ondergrens voor rechtsbescherming wordt zodoende volgens hen niet alleen bepaald door de minimeisen die het EVRM stelt en die mede afhankelijk zijn van de kwalificatie als vervolging, maar ook door de procedurele waarborgen in het nationale recht.³²⁶

2.6.3 De inrichting van het jeugdstrafrechtssysteem bij de overheidsreactie op radicalisering

Zoals uit de vorige paragraaf naar voren is gekomen, stellen internationale kinder- en mensenrechten bijzondere vereisten wanneer ten aanzien van minderjarigen het jeugdstrafrecht wordt toegepast. Dit aanvullende niveau van bescherming bij de inzet van het jeugdstrafrecht blijkt in het bijzonder uit het IVRK, waarin artikel 40 zich geheel richt op minderjarigen die in aanraking komen met het strafrecht en daarbij in grove lijnen voorschrijft hoe een jeugdstrafrechtssysteem er op grond van internationale kinder-rechten uit moet zien.³²⁷ Deze bepaling is daarmee uniek in het IVRK en andere mensenrechtenverdragen: internationale kinder- en mensenrechten bieden voor geen enkel ander rechtsgebied dergelijke expliciete kaders en basisprincipes. Zoals ook uit de voorgaande paragrafen duidelijk is geworden, wordt verdragsstaten over het algemeen veel ruimte geboden bij de inrichting van hun nationale rechtssysteem zolang bepaalde procedurele waarborgen in acht worden genomen.³²⁸

Het Kinderrechtencomité benadrukt in dit verband dat minderjarigen in hun fysieke en psychologische ontwikkeling van volwassenen verschillen en dat deze verschillen vragen om een afzonderlijke positie in het strafrecht.³²⁹ Artikel 40 IVRK schrijft in het derde lid dan ook voor dat verdragsstaten voor een kinderrechtenconform jeugdstrafrechtssysteem ernaar dienen te streven bijzondere wetten, procedures, autoriteiten en instellingen tot stand te brengen voor minderjarigen die in aanraking komen met het strafrecht.³³⁰ Hierbij wordt de voorkeur uitgesproken om, wanneer passend

325 Art. 53 EVRM bepaalt: 'Geen bepaling van dit Verdrag zal worden uitgelegd als beperkingen op te leggen of inbreuk te maken op de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden die verzekerd kunnen worden ingevolge de wetten van enige Hoge Verdragsluitende Partij of ingevolge enig ander Verdrag waarbij de Hoge Verdragsluitende Partij partij is.'

326 Barkhuysen e.a. 2014, p. 53. Zie ook Barkhuysen & Van Emmerik, *AB* 2007/51, par. 9. Zie voor art. 53 EVRM als basis voor aanvullende bescherming ook Gerards, *European Convention on Human Rights Law Review* 2022, p. 19-29.

327 Vandenhoele, Erdem Türkelli & Lembrechts 2019, p. 386.

328 Zie in het kader van het EVRM ook EHRM 6 mei 2003, ECLI:CE:ECHR:2003:0506JUD003934398 (*Kleyn e.a./Nederland*), r.o. 193 en Barkhuysen e.a. 2014, p. 51-52.

329 Kinderrechtencomité 2019, par. 2. Zie in dit verband ook art. 14 lid 4 IVBPR en EHRM 16 december 1999, ECLI:CE:ECHR:1999:1216JUD002488894 (*V./Verenigd Koninkrijk*).

330 Zie in dit verband ook Fenton-Glynn 2021, p. 68-70.

en wenselijk, af te zien van het nemen van gerechtelijke stappen. Het Kinderrechtencomité stelt voorop dat blootstelling aan het strafrechtssysteem schade aan minderjarigen toebrengt en hun kansen uit te groeien tot verantwoordelijke volwassenen vermindert.³³¹ Door het afdoen van strafzaken buiten het formele strafrechtssysteem kan bovendien stigmatisering en justitiële documentatie worden voorkomen.³³²

Vindt ondanks deze duidelijke voorkeur tegen het afdoen van strafzaken binnen het formele strafrechtssysteem een strafrechtelijke procedure plaats dan dienen op grond van artikel 40 lid 4 jeugdspecifieke interventies en voorzieningen beschikbaar te zijn 'om te verzekeren dat de handelwijze ten aanzien van kinderen hun welzijn niet schaadt'. Het bevorderen van het welzijn van minderjarigen is volgens Van Bueren daarmee een van de basisprincipes uit het internationale recht op grond waarvan nationale jeugdstrafrechtssystemen moeten zijn gebaseerd.³³³ Dit basisprincipe is ook terug te vinden in het recht van iedere minderjarige uit artikel 40 lid 1 om in het jeugdstrafrecht te worden behandeld op een manier die geen afbreuk doet aan het gevoel van waardigheid en eigenwaarde en waarbij rekening wordt gehouden met de leeftijd van de minderjarige.³³⁴ Deze bepaling bevat bovendien de belangrijke doelstelling dat bij de inzet van het jeugdstrafrecht het bevorderen van herintegratie en het aanvaarden van een 'opbouwende rol' in de samenleving voorop moet staan.

Waar in een kinderreconform jeugdstrafrecht zodoende jeugdspecifieke uitgangspunten tot uiting moeten komen, dient de inrichting van een jeugdstrafrechtssysteem op grond van artikel 40 IVRK tegelijkertijd uitdrukking te geven aan de rechten van minderjarigen op een eerlijk proces, zoals in de vorige paragraaf besproken, en algemene strafrechtelijke waarborgen als proportionaliteit.³³⁵ Uit artikel 40 lid 4 IVRK en de invulling die het Kinderrechtencomité aan deze bepaling geeft, vloeit voort dat de reactie op een strafbaar feit altijd in de juiste verhouding moet staan tot de zwaarte van het delict, de persoonlijke omstandigheden van de minderjarige en de (lange termijn) belangen van de samenleving.³³⁶

Aan de algemene kaders die artikel 40 IVRK voor een kinderreconform jeugdstrafrecht stelt, wordt door het Kinderrechtencomité specifiek invulling gegeven met betrekking tot minderjarigen die kort gezegd in verband worden gebracht met terroristische organisaties.³³⁷ In het in 2019 vernieuwde *General Comment* van het Kinderrechtencomité dat ziet op de rechten van minderjarigen in het jeugdstrafrechtssysteem wordt – in tegenstelling tot zijn voorganger uit 2007 – expliciet aandacht besteed aan

331 Kinderrechtencomité 2019, par. 2.

332 Kinderrechtencomité 2019, par. 15-16.

333 Van Bueren 1998, p. 172 en Van Bueren 2006, p. 11. Zie ook Van den Brink, *TJK* 2019/2, p. 157-158.

334 Van Bueren 1998, p. 183. Zie ook Tobin & Read 2019, p. 1612-1613.

335 Art. 40 lid 2 en 4 IVRK.

336 Kinderrechtencomité 2019, par. 3 en 76. Zie ook Van Bueren 1998, p. 172.

337 Zie ook Glutz, *Strafblad* 2016/46.

deze groep minderjarigen. In het General Comment wordt benadrukt dat verdragsstaten dienen te verzekeren dat iedere minderjarige die wordt beschuldigd van een strafbaar feit wordt behandeld overeenkomstig de vereisten uit artikel 40 IVRK, ook een minderjarige die wordt verdacht van een strafbaar feit in de context van terrorisme. Het Kinderrechtencomité uit daarbij zorgen over de bestraffende benadering die sommige verdragsstaten innemen ten aanzien van deze groep minderjarigen en waarbij geen of beperkte aandacht is voor de rechten uit het IVRK. Een dergelijk punitieve aanpak heeft volgens het comité nadelige gevolgen voor de ontwikkeling van minderjarigen, hun kansen op re-integratie in de samenleving en uiteindelijk mogelijk de gehele maatschappij.³³⁸ Ook in het General Comment over de implementatie van de rechten van minderjarigen tijdens de adolescentie wijst het Kinderrechtencomité op de nadruk die in het jeugdstrafrechtstelsel moet liggen op rehabilitatie en re-integratie, ook ten aanzien van minderjarigen die betrokken zijn bij activiteiten die als terrorisme worden aangemerkt.³³⁹ Uit beide General Comments blijkt dan ook dat de bescherming van minderjarigen die in verband kunnen worden gebracht met terroristische organisaties voorop dient te staan, niet bestraffing.

Tegen deze achtergrond brengt overeenstemming met artikel 40 IVRK volgens het Kinderrechtencomité mee dat nationale autoriteiten dienen af te zien van het vervolgen van minderjarigen voor het uiten van hun mening of voor de enkele associatie met een terroristische groep.³⁴⁰ Ook wordt door het Kinderrechtencomité het belang benadrukt dat minderjarigen die met terroristische groepen in verband worden gebracht, worden overdragen aan 'relevant civilian child protection actors' en wijst het comité verdragsstaten erop om ook ten aanzien van deze groep minderjarigen uitdrukking te geven aan het vereiste uit artikel 40 lid 3 IVRK en niet-juridische maatregelen te overwegen als alternatief voor vervolging.³⁴¹ In het General Comment uit 2019 wordt ten aanzien van de inrichting van het jeugdstrafrecht in de context van de aanpak van radicalisering tot slot het standpunt onderstreept dat minderjarigen die in strijd met internationaal recht zijn gerekruteerd door een terroristische groep en ervan worden beschuldigd tijdens een gewapend conflict misdrijven te hebben gepleegd, in de eerste plaats als slachtoffers moeten worden behandeld (zie ook par. 4.2).³⁴²

338 Kinderrechtencomité 2019, par. 99 en 101.

339 Kinderrechtencomité 2016, par. 88. Zie ook het Verslag van de Independent Expert leading the United Nations global study on children deprived of liberty (11 juli 2019), UN Doc A/74/136, par. 132-136.

340 Kinderrechtencomité 2019, par. 101.

341 Kinderrechtencomité 2019, par. 100.

342 Kinderrechtencomité 2019, par. 100.

2.7 TUSSENCONCLUSIE: KINDER- EN MENSENRECHTENRECHTELIJKE UITGANGSPUNTEN VOOR DE INZET VAN JURIDISCHE INSTRUMENTEN BIJ DE AANPAK VAN RADICALISERING

In dit hoofdstuk is het internationale kinder- en mensenrechtenkader geschetst waaraan de Nederlandse overheid is gebonden bij de inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering. Hoewel ten aanzien van de bevindingen over de jurisprudentie van het EHRM enige voorzichtigheid is geboden vanwege de casuïstische benadering, is gebleken dat de overheidsreactie op radicalisering wordt begrensd door diverse materiële fundamentele rechten en vrijheden van de minderjarige. Deze materiële rechten zijn veelal niet absoluut, waarbij het internationale kinder- en mensenrechtenkader overheidsingrijpen ter bescherming van de veiligheid van de samenleving, maar ook de bescherming van de ontwikkeling van de minderjarige legitimeert. Het grote belang dat in kinder- en mensenrechten wordt gehecht aan de bescherming van de ontwikkeling van minderjarigen brengt een voor deze specifieke leeftijdscategorie – hoewel niet uniek – bijzondere legitimatie mee voor het beperken van klassieke fundamentele rechten en vrijheden. Hoewel nationale overheden bij het beoordelen van de noodzakelijkheid van overheidsingrijpen en het afwegen van het middel waarmee inbreuk op een fundamenteel recht wordt gemaakt – gezien de gevoelige en complexe aard van de belangen die bij de aanpak van radicalisering zijn betrokken – in de regel een ruime mate van beoordelingsvrijheid hebben, valt uit het geschetste internationale kinder- en mensenrechtenkader een aantal duidelijke uitgangspunten af te leiden dat bij de overheidsreactie op radicalisering als leidraad dient.

Hierbij geldt allereerst dat, op grond van het grote belang dat in het internationale kinder- en mensenrechtenkader wordt gehecht aan de bescherming van het gezin, juridische instrumenten die een scheiding van de minderjarige en ouders inhouden uiterst terughoudend dienen te worden toegepast en alleen ingezet mogen worden wanneer dit noodzakelijk is in het belang van de minderjarige. In het verlengde hiervan dienen maatregelen die vrijheidsbeneming omvatten alleen als uiterste maatregel te worden toegepast en hebben alternatieven zodoende de sterke voorkeur. Tegen de scheiding van ouders en vrijheidsbeneming wordt minderjarigen in kinder- en mensenrechten dan ook bijzondere bescherming geboden, waarbij voor overheidsingrijpen aanvullende – strengere – vereisten worden gesteld ten opzichte van meerderjarigen. Tot slot wijst het internationale kinder- en mensenrechtenkader, in het bijzonder het IVRK, in de richting van een terughoudende inzet van juridische instrumenten uit het jeugdstrafrecht als reactie op signalen van radicalisering, vanwege de schade die het strafrechtssysteem aan minderjarigen toebrengt en het voorkomen van stigmatisering en justitiële documentatie.

Het afwegen van de noodzakelijkheid en in het bijzonder de proportionaliteit en subsidiariteit van juridische instrumenten die kunnen worden ingezet bij de aanpak van radicalisering is evenwel niet goed mogelijk

zonder een beoordeling van de invloed van de maatregel op de fundamentele rechten van de minderjarige en de beschikbare alternatieven. In dit kader vereist het beginsel dat de belangen van de minderjarige een eerste overweging vormen bij alle maatregelen die hem betreffen (het *best interests* beginsel) dat alle mogelijke maatregelen worden geïnventariseerd en worden beoordeeld in het licht van het belang van de minderjarige (zie op een vergelijkbare manier ook het recht op ontwikkeling, par. 2.2.2.1). Daarbij gelden als absolute grenzen bij de inzet van een juridisch instrument als reactie op signalen van radicalisering dat de overheid hiermee geen (directe of indirecte) dwang mag uitoefenen op een minderjarige om al dan niet tot een geloof of levensovertuiging te behoren en de overheid dient te handelen overeenkomstig de non-discriminatieverplichting. Ook geldt een absoluut verbod van foltering en andere wrede, onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing.

Naast deze materiële kaders kan aan internationale kinder- en mensenrechten een aantal procedurele voorwaarden worden ontleend voor de overheidsreactie op radicalisering. Deze procedurele voorwaarden zijn veelal afhankelijk van het juridische instrument dat in een concreet geval wordt ingezet en – tot op zekere hoogte – het rechtsgebied waarin de maatregel een juridische basis heeft. Met name ten aanzien van instrumenten die vallen onder (strafrechtelijke) vervolging gelden bijzondere vereisten. Het vereiste niveau van rechtsbescherming is op grond van fundamentele rechten – ondanks kritiek in de literatuur – zodoende voor een belangrijk deel afhankelijk van de kwalificatie van het nationale instrument onder internationale kinder- en mensenrechten.

Op basis van het internationale kinder- en mensenrechtenkader zoals in dit hoofdstuk uiteengezet, kunnen zodoende de volgende uitgangspunten worden opgesteld die bij de inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering als leidraad dienen:

1. Minderjarigen hebben recht op vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst en recht op vrijheid van meningsuiting. De inzet van een juridisch instrument bij de aanpak van radicalisering maakt in beginsel inbreuk op (één van) deze uitingsvrijheden.
 - Bij extreme gevallen van bijvoorbeeld racistische uitingen of *hate speech* kan, afhankelijk van de individuele omstandigheden van het geval, geen bescherming aan de uitingsvrijheden worden ontleend.
2. De inzet van een juridisch instrument kan daarnaast inbreuk maken op diverse andere fundamentele rechten en vrijheden van de minderjarige, waaronder het recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven, de vrijheid van verplaatsing en het recht op persoonlijke vrijheid.
3. Beperkingen van deze rechten en vrijheden zijn in principe mogelijk met het oog op de *bescherming van de veiligheid van samenleving* of de bescher-

ming van de ontwikkeling van de minderjarige, mits een beperking in redelijke verhouding staat tot het nagestreefde doel (proportionaliteit) en geen minder ingrijpende alternatieven beschikbaar zijn (subsidiariteit). Deze vereisten impliceren in ieder geval dat:

- de gevolgen van een juridisch instrument op de fundamentele rechten en vrijheden van de minderjarige en de beschikbare alternatieven in kaart worden gebracht;
 - uiterst terughoudend moet worden omgegaan met juridische instrumenten die:
 - a) een scheiding van de minderjarige en ouders meebrengen;
 - b) in het bijzonder: vrijheidsbeneming inhouden.
4. De inzet van een juridisch instrument mag nooit leiden tot:
 - foltering of onmenselijke behandeling of bestraffing;
 - dwang om al dan niet tot een geloof of levensovertuiging te behoren;
 - discriminatie bij de bescherming van voornoemde fundamentele rechten en vrijheden.
 5. Instrumenten uit het jeugdstrafrecht dienen terughoudend te worden toegepast.
 - Als toepassing van dit rechtsgebied niet kan worden vermeden, mede in het licht van de *ernst van het strafbare feit*, de *persoonlijke omstandigheden* van de minderjarige en de noodzaak van sancties voor de *veiligheid van de samenleving*, gelden specifieke procedurele vereisten om het recht op een eerlijk proces te waarborgen, dient rekening te worden gehouden met de leeftijd van de minderjarige en moet herintegratie worden nagestreefd.
 6. Ook buiten het jeugdstrafrecht moet een eerlijk proces en een zorgvuldige besluitvorming worden gewaarborgd:
 - de minderjarige dient effectief te kunnen participeren in de procedure die leidt tot het opleggen van het juridische instrument. De minderjarige moet in de gelegenheid worden gesteld om te worden gehoord;
 - internationale kinder- en mensenrechten stellen minimumvereisten, het bieden van aanvullende procedurele waarborgen heeft, mede gezien het verbod van discriminatie en de vereisten uit het jeugdstrafrecht, de voorkeur.
 7. Toegang tot de rechter dient bij de toepassing van een juridisch instrument te zijn gewaarborgd.

Het in dit hoofdstuk opgestelde kinder- en mensenrechtenkader en de uitgangspunten die daaruit zijn afgeleid, vormen daarmee de achtergrond waartegen Nederlandse wet- en regelgeving en het beleid met betrekking tot de inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering

– en de manier waarop deze in de praktijk worden toegepast – worden geanalyseerd. Aangezien het daarbij, overeenkomstig de *margin of appreciation*, in de eerste plaats aan nationale overheden is om het belang van de minderjarige op een ongestoorde uitoefening van klassieke fundamentele rechten en vrijheden, het belang van de bescherming van de veiligheid van de samenleving en het belang van de bescherming van de ontwikkeling van de minderjarige tegen elkaar af te wegen, wordt de verhouding tussen deze drie bij de aanpak van radicalisering te onderscheiden belangen in het volgende hoofdstuk nader geanalyseerd (hoofdstuk 3). Aan hand van rechtstheoretische literatuur wordt daarbij een rechtswetenschappelijk kader gecreëerd ten aanzien van de verhouding en afweging van belangen in een kinder- en mensenrechtencontext en wordt als afsluiting van het eerste deel van dit onderzoek een geïntegreerd analysekader gepresenteerd voor een inzet van juridische instrumenten die recht doet aan een kinder- en mensenrechtenperspectief.

3.1 INLEIDING

In het vorige hoofdstuk is het internationale kinder- en mensenrechtenkader opgesteld dat van toepassing is op de inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen. In dit kinder- en mensenrechtenkader liggen verschillende belangen besloten die bij de overheidsreactie op radicalisering kunnen worden onderscheiden. Deze belangen omvatten: (1) het belang van de minderjarige op een ongestoorde uitoefening van klassieke fundamentele rechten en vrijheden, (2) het belang van de bescherming van de ontwikkeling van de minderjarige en (3) het belang van de bescherming van de veiligheid van de samenleving. Hoewel het geïntroduceerde kinder- en mensenrechtenkader een aantal uitgangspunten bevat dat ziet op de verhouding tussen deze verschillende belangen, met name de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit, bieden internationale kinder- en mensenrechten verder weinig houvast met betrekking tot de besluitvorming op nationaal niveau over het nastreven van deze belangen. Dit geldt des te meer aangezien het EHRM nationale autoriteiten in de context van het beschermen van de veiligheid van de samenleving en het beschermen van de ontwikkeling van minderjarigen in de regel een ruime *margin of appreciation* toekent (zie eerder par. 2.5.2.1).

De verhouding tussen de onderscheiden belangen en de vraag in hoeverre deze worden nagestreefd, wordt zodoende primair op nationaal niveau bepaald. Zowel de wetgever, als actoren die verantwoordelijk zijn voor de besluitvorming over de inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering, als ten slotte (eventueel) de rechter hebben daarbij een verantwoordelijkheid bij het nastreven van de betrokken belangen.¹ In dit hoofdstuk staat dan ook de verhouding van de onderscheiden belangen vanuit een kinder- en mensenrechtencontext centraal en wordt aan de hand van rechtstheoretische literatuur een rechtswetenschappelijk kader opgesteld voor een kinderrechtenconforme afweging van belangen op nationaal niveau. Daarmee wordt in dit hoofdstuk voortgebouwd op het voorgaande hoofdstuk, waarbij aanvullende uitgangspunten worden geboden voor een inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering die recht doet aan een kinder- en mensenrechtenperspectief.

1 Zie ook De Lange 1994, p. 279. De actoren die in Nederland verantwoordelijk zijn voor de besluitvorming over de inzet van juridische instrumenten zijn het OM, de NCTV en de Raad voor de Kinderbescherming, zie uitgebreid par. 4.4.

Het complementeren van uitgangspunten uit het kinder- en mensenrechtenkader met rechtstheoretische uitgangspunten maakt het daarbij mogelijk een analysekader te creëren voor het vanuit kinder- en mensenrechtenperspectief analyseren en beoordelen van de inzet van juridische instrumenten op nationaal niveau, waarbij – anders dan bij bijvoorbeeld de proportionaliteitstoets op grond van het EVRM – alle betrokken belangen integraal worden afgewogen om te besluiten of en welk overheidsoptreden is geboden.

In dit hoofdstuk wordt daarmee nader antwoord gegeven op de eerste deelvraag van dit onderzoek: ‘Welke fundamentele rechten, vrijheden en belangen kunnen, beschouwd vanuit een internationaal kinder- en mensenrechtenperspectief, worden onderscheiden bij de inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen en hoe verhouden deze zich tot elkaar?’ Hiervoor wordt allereerst op rechtstheoretisch niveau ingegaan op het concept ‘belangen’ in de context van internationale kinder- en mensenrechten en het afwegen van deze belangen (par. 3.2). In het vervolg van het hoofdstuk staat de belangenafweging bij de inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering centraal, waarbij aan de hand van het kinder- en mensenrechtenkader uit hoofdstuk 2 aan deze belangenafweging inhoud en structuur wordt gegeven (par. 3.3). Hierop voortbouwend wordt eerst de afweging van de individuele belangen van de minderjarige bij de overheidsreactie op radicalisering geanalyseerd (par. 3.4) en aansluitend de afweging van de belangen van de minderjarige met het publieke belang van de bescherming van de veiligheid van de samenleving (par. 3.5). Uitgaande van de uitgangspunten die hierbij worden opgesteld voor een kinderrechtenconforme belangenafweging wordt in de tussenconclusie een analysekader gepresenteerd voor een inzet van juridische instrumenten die recht doet aan een kinder- en mensenrechtenperspectief (par. 3.6).

3.2 DE VERHOUDING EN AFWEGING VAN BELANGEN – ALGEMENE RECHTSTHEORETISCHE BESCHOUWINGEN

In deze paragraaf wordt op rechtstheoretisch niveau ingegaan op het concept ‘belangen’ in de context van internationale kinder- en mensenrechten. Hiervoor wordt de verhouding tussen belangen en fundamentele rechten en vrijheden onderzocht (par. 3.2.1) en wordt de idee van de belangenafweging geïntroduceerd als gangbare benadering voor de besluitvorming over uiteenlopende belangen in een kinder- en mensenrechtencontext (par. 3.2.2). Op de belangenafweging als structuur voor besluitvorming wordt in de daaropvolgende paragraaf nader ingegaan, waarbij een methode voor de belangenafweging wordt gepresenteerd (par. 3.2.3).

3.2.1 Belangen en internationale kinder- en mensenrechten

Zoals ook uit het in het vorige hoofdstuk geschetste internationale kinder- en mensenrechtenkader blijkt, zijn fundamentele rechten en de notie van belangen nauw met elkaar verbonden. Diverse in internationale kinder- en mensenrechten erkende (algemene) belangen vormen een rechtvaardiging om de fundamentele rechten en vrijheden van minderjarigen te beperken. Deze samenhang tussen belangen en fundamentele rechten bestaat echter niet alleen wat betreft de mogelijke beperking van rechten. In de rechtstheoretische literatuur wordt – onder meer door Raz, Gerards, Den Houdijker en Tasioulas – gesteld dat ook fundamentele rechten en vrijheden zelf op onderliggende individuele belangen zijn gestoeld.² Den Houdijker stelt zich bijvoorbeeld op het standpunt dat hoewel belangen nauwelijks direct zichtbaar zijn, er onder elk fundamenteel recht belangen liggen besloten.³ Fundamentele rechten kunnen met andere woorden worden gezien als codificaties van individuele belangen.⁴

Gezien dit karakter van kinder- en mensenrechten constateert Gerards dat een oordeel over zaken in het kader van fundamentele rechten steeds een beoordeling en weging vergt van uiteenlopende belangen.⁵ Ook Van Sasse van IJsselt maakt duidelijk dat de wens of noodzaak tot gelijktijdige realisering van tegenovergestelde fundamenteelrechtelijke belangen een afweging vergt die inherent is aan – onder meer – de open structuur van fundamentele rechten en de ‘weerbarstige praktijk’ waarbinnen deze rechten moeten worden gerealiseerd.⁶ Deze noodzaak tot het afwegen van uiteenlopende belangen in het kader van kinder- en mensenrechten kan daarbij worden geplaatst tegen de achtergrond van het proportionaliteitsvereiste, dat een beoordeling vergt van de verhouding tussen het belang dat door een maatregel wordt getroffen en het belang dat met de maatregel wordt nagestreefd (zie eerder par. 2.5.2).⁷

Hoewel zodoende verschillende typen belangen een rol spelen in het domein van kinder- en mensenrechten – belangen die ten grondslag liggen aan fundamentele rechten en vrijheden en belangen die beperkingen rechtvaardigen – wijst Gerards erop dat in ieder proces van besluitvorming een veelheid van belangen is betrokken; het ‘tweedimensionale’ beeld waarbij één individueel belang botst met één ander, algemeen, belang vormt volgens haar een ‘sterke simplificatie van de werkelijkheid’.⁸ Tegen deze ach-

2 Raz 1986, p. 166 en 178-192, Gerards 2008, p. 666-667 en 672, Den Houdijker 2007, p. 169 en Tasioulas, *Vanderbilt Journal of Transnational Law* 2021, p. 1179. Zie ook McHarg, *The Modern Law Review* 1999, p. 672.

3 Den Houdijker 2007, p. 169.

4 Van den Brink 2018, p. 108 onder verwijzing naar Gerards 2008, p. 672.

5 Gerards 2006, p. 4.

6 Van Sasse van IJsselt 2018, p. 1.

7 Zie ook Den Houdijker 2012, p. 4-6 en Tryklib, *ECLIC* 2020, p. 129-130.

8 Gerards 2006, p. 7-8. Zie ook Webber 2009, p. 106. Aleinikoff spreekt van een ‘Universe of Interests’; Aleinikoff, *The Yale Law Journal* 1987, p. 977.

tergrond wordt het selecteren van belangen in de literatuur aangeduid als een moeilijke, maar belangrijke eerste stap voor de afweging van belangen in het kader van fundamentele rechten. Beslissingen over welke belangen als relevant worden aangemerkt, hebben immers wezenlijke invloed op het uiteindelijke besluit.⁹

Verschillende auteurs wijzen er bovendien op dat belangen in de context van fundamentele rechten een verschillende abstractiegraad aannemen; belangen kunnen zowel heel abstract als heel concreet worden vastgesteld.¹⁰ Concreet geïdentificeerde belangen zijn, zo komt in de literatuur tot uitdrukking, moeilijk te vergelijken met abstracte belangen, waarbij wordt gesteld dat hoe algemener een belang is geformuleerd, hoe meer waarde hier in het algemeen aan wordt gehecht. Om de uiteindelijke afweging van belangen zoveel mogelijk waarde neutraal te maken, wordt daarom benadrukt dat de abstractiegraad van betrokken belangen zoveel mogelijk gelijk aan elkaar moet zijn.¹¹ Bij een verschil in abstractiegraad dienen belangen ofwel concreter te worden gedefinieerd of dient juist veralgemenisering plaats te vinden. Concretisering van de betrokken belangen doet daarbij het meest recht aan de individuele omstandigheden van het geval.¹²

3.2.2 De belangenafweging in een kinder- en mensenrechtencontext

In de rechtstheoretische literatuur wordt de belangenafweging beschreven als gangbare benadering voor de besluitvorming over uiteenlopende belangen in de context van kinder- en mensenrechten.¹³ In dit kader moet worden vooropgesteld dat het ‘afwegen’ van belangen, zoals dat in de literatuur wordt beschreven, als metafoor wordt gebruikt; het concept ‘belangenafweging’ houdt niet in dat belangen letterlijk worden gewogen, maar biedt houvast aan het anders zeer abstracte proces van het oplossen van een conflict tussen strijdende belangen.¹⁴ Volgens Aleinikoff verwijst de metafoor van de belangenafweging – *balancing* – daarmee naar theorieën gebaseerd op de identificatie, waardering en vergelijking van concurrerende belangen.¹⁵

9 Den Houdijker 2007, p. 170 en Den Houdijker 2012, p. 105-109. Zie ook Webber 2009, p. 105-106, Van den Brink 2018, p. 113-114 en Gerards 2006, p. 7.

10 Zie onder meer Green, *The Yale Law Journal* 1998, p. 443-451.

11 Gerards 2006, p. 8 en 28-29 onder verwijzing naar Green, *The Yale Law Journal* 1998, p. 453 e.v. Zie ook Den Houdijker 2007, p. 172-173 en Den Houdijker 2012, p. 109-115.

12 Zie Gerards 2006, p. 29, De Lange 1994, p. 280, Van den Brink 2018, p. 114-115 en Tsakyrakis, *International journal of constitutional law* 2009, p. 488. Zie in dit verband ook Aleinikoff, *The Yale Law Journal* 1987, p. 981-982.

13 Onder meer Alexy, *Ratio Juris* 2003a, p. 133 en 136-138, Den Houdijker 2007, p. 167, Burkens 1989, p. 148 en Christoffersen 2009, p. 203-204. Zie ook Legg 2012, p. 182-188 en Webber 2009, p. 55-86.

14 Vlg. Den Houdijker 2007, p. 173-174. Zie ook Den Houdijker 2012, p. 117-122.

15 Aleinikoff, *The Yale Law Journal* 1987, p. 945.

De bestaande rechtstheoretische literatuur richt zich daarbij hoofdzakelijk op de rechterlijke belangenafweging.¹⁶ Zoals in de inleiding van dit hoofdstuk uiteengezet, zijn evenwel ook andere nationale autoriteiten, waaronder de wetgever en actoren die verantwoordelijk zijn voor de besluitvorming over de inzet van juridische instrumenten, verantwoordelijk voor het nastreven en afwegen van belangen.¹⁷ Daarbij dient echter het verschil in context in ogenschouw te worden genomen. Waaldijk en Tielman benadrukken in dit verband dat afwegingen in het kader van fundamentele rechten vooral politiek-ethische kwesties zijn, gezien de ruime grenzen van deze rechten.¹⁸ Ook Van Sasse van IJsselt beschrijft dat de realisering van fundamentele rechten plaatsvindt in een rechtspolitieke context.¹⁹ In de literatuur over de rechterlijke belangenafweging wordt dan ook gewezen op de (rechtsstatelijke) positie van de rechter in verhouding tot de wetgever en het bestuur, waarbij deze laatste twee primair zijn gelegitimeerd om belangen tegen elkaar af te wegen.²⁰ Dit verschil in context en positie neemt echter niet weg dat rechtstheoretische beschouwingen over de rechterlijke belangenafweging ook relevante inzichten kunnen bieden voor de belangenafweging buiten dit niveau van de rechter, in het bijzonder door actoren die verantwoordelijk zijn voor de besluitvorming over de inzet van juridische instrumenten.

De idee van de belangenafweging in het kader van fundamentele rechten is als zodanig in de literatuur niet onomstreden.²¹ Een belangrijk punt van discussie heeft betrekking op het (relatieve) gewicht²² – of neutraler geformuleerd: de (relatieve) betekenis – van belangen die in de afweging worden betrokken en die niet tastbaar zijn. Den Houdijker merkt hierbij op dat: ‘Het grote breekpunt tussen voor- en tegenstanders van de belangenafweging is de discussie omtrent de aan- of afwezigheid van een objectieve methode voor het waarderen van de bij een conflict betrokken [...] belangen.’²³ Deze

-
- 16 Diverse auteurs wijzen op de vraag of rechters daadwerkelijk belangen afwegen als beslismethode of dat de idee van de belangenafweging (slechts) dient ter legitimatie en motivatie van het rechterlijk oordeel. In het verlengde hiervan worden door verschillende auteurs bedenkingen geuit over de rechterlijke belangenafweging als objectieve benadering. Zie in dit verband bijvoorbeeld Smith, *RMThemis* 2006, p. 145-146. Zie ook Habermas 1996, p. 259, Gerards 2006, p. 4-6, Van den Brink 2018, p. 110-113 en Den Houdijker 2012, p. 14-16.
 - 17 Zie ook Gerards 2006, p. 9-10. Zie voor de belangenafweging door de wetgever Webber 2009 en voor de specifieke context van antiterrorismewetgeving Van Sasse van IJsselt 2018, p. 161-173.
 - 18 Waaldijk & Tielman, *NJCM-Bulletin* 1984, p. 213-214 en 221. Zie ook Webber 2009, p. 104-105.
 - 19 Van Sasse van IJsselt 2018, p. 14 en 206.
 - 20 Onder meer Gerards 2006, p. 9-10, Den Houdijker 2012, p. 100-103 en Aleinikoff, *The Yale Law Journal* 1987, p. 984-986. Zie ook Rozemond, *RMThemis* 2006, p. 167.
 - 21 Zie onder meer Aleinikoff, *The Yale Law Journal* 1987, Habermas 1996, p. 260-261 en Smith, *RMThemis* 2006. Zie ook Legg 2012, p. 189-192.
 - 22 Net als de term ‘belangenafweging’ wordt ook het begrip ‘gewicht’ in deze context als metafoor gebruikt.
 - 23 Den Houdijker 2012, p. 116.

door verschillende rechtstheoretici bepleite afwezigheid van een gemeenschappelijke maatstaf aan de hand waarvan vaak sterk uiteenlopende belangen kunnen worden gewaardeerd, wordt in de literatuur doorgaans aangeduid als het probleem van incommensurabiliteit. Direct gerelateerd aan dit probleem van incommensurabiliteit is de vraag of belangen onderling kunnen worden vergeleken.²⁴ Auteurs die kritisch zijn over de notie van de belangenafweging voeren dan ook aan dat belangen alleen tegen elkaar kunnen worden afgewogen als er een gemeenschappelijke schaal is aan de hand waarvan besloten wordt welk van de betrokken belangen prevaleert. De afwezigheid van een dergelijke toetssteen maakt het verrichten van een rationele belangenafweging volgens hen onmogelijk.²⁵

Een nog fundamenteeler punt van discussie dat uit de rechtstheoretische literatuur blijkt ten aanzien van het afwegen van belangen raakt kort gezegd aan de betekenis van fundamentele rechten in de belangenafweging. Volgens critici van de notie van de belangenafweging doet het afwegen van een fundamenteel recht – in de vorm van het onderliggende belang – op gelijke voet met andere belangen geen recht aan de waarde die fundamentele rechten moet toekomen. Tsakyrakis verwoordt deze kritiek als volgt: ‘With the balancing approach, we no longer ask what is right or wrong in a human rights case but, instead, try to investigate whether something is appropriate, adequate, intensive, or far-reaching.’²⁶ De methodiek van het afwegen van belangen zorgt er volgens hem dan ook voor dat de onderscheidende betekenis van fundamentele rechten wordt aangetast. Dit wordt door Tsakyrakis beschouwd als ‘a genuine assault on the very concept of human rights’.²⁷ Ook Webber stelt zich op het standpunt dat de belangenafweging de garantie van rechten geweld aandoet, aangezien fundamentele rechten volgens deze benadering hun speciale status wordt ontnomen. Volgens Webber worden fundamentele rechten in het kader van de belangenafweging grotendeels gedegradeerd tot premissen in de redenering, met als gevolg dat alle fundamentele rechten volgens hem kunnen worden vervangen door de enkele stelling dat de overheid moet voldoen aan het vereiste van proportionaliteit.²⁸

24 Gerards en Den Hond wijzen er beiden op dat het begrip incommensurabiliteit in de literatuur op verschillende manieren wordt gebruikt, onder meer als synoniem voor onvergelykbaarheid, terwijl deze strikt genomen van elkaar zijn te onderscheiden; Gerards 2006, p. 8, Den Hond 2007, p. 174 en Den Hond 2012, p. 127-128 en 143-148.

25 Gerards 2006, p. 8-9 onder verwijzing naar onder meer Aleinikoff, *The Yale Law Journal* 1987, p. 973 en Groenewegen 2005, p. 15. Webber stelt dat: ‘Without an identified common measure, the principle of proportionality cannot direct reason to an answer. It can merely assist reason in identifying the incommensurable choice that one must make’; Webber 2009, p. 97. Zie ook Tsakyrakis, *International journal of constitutional law* 2009, p. 471-472.

26 Tsakyrakis, *International journal of constitutional law* 2009, p. 487.

27 Tsakyrakis, *International journal of constitutional law* 2009, p. 487-491. Zie in dit verband ook Dworkin 1977, p. 190-194, Habermas 1996, p. 259-260 en Aleinikoff, *The Yale Law Journal* 1987, p. 986-987. Zie ook Legg 2012, p. 181.

28 Webber 2009, p. 4 en 100-101.

3.2.3 Methoden voor de belangenafweging

In het verlengde van de kritiek die in de literatuur is geuit op de idee van het afwegen van belangen heeft Gottlieb de belangenafweging beschreven als een 'process in an opaque box that is undefined and undefinable, but is supposed to produce a right or best answer.'²⁹ In de rechtstheoretische literatuur zijn evenwel door diverse auteurs methoden voor de belangenafweging ontwikkeld, waarbij vooral wordt geprobeerd een oplossing te bieden voor het hiervoor omschreven probleem van incommensurabiliteit. Om dit vraagstuk van incommensurabiliteit uit de weg te gaan, worden in de literatuur onder meer methoden voor de belangenafweging beschreven die alleen het intrinsieke gewicht van de afzonderlijke betrokken belangen beoordelen in plaats van het gewicht van deze belangen ten opzichte van elkaar.

Een uitgebreid beschreven methode in dit verband is de kernrechtenbenadering, waarbij voor elk concreet belang als zodanig wordt beoordeeld of deze wordt geraakt in de kern of de periferie van een bepaald fundamenteel recht of abstracter beschermingswaardig belang. Op deze manier wordt het, zo wordt gesteld, mogelijk om te besluiten welk belang de doorslag krijgt, waarbij aan de kern meer gewicht wordt toegekend dan aan de periferie. Een andere bekende methode is de catalogusbenadering waarbij het intrinsieke gewicht van belangen wordt bepaald aan de hand van een aantal vastgestelde objectieve factoren of gezichtspunten. Beide benaderingen zijn echter weinig behulpzaam bij afwegingen van belangen met vergelijkbaar intrinsiek gewicht en leiden bovendien tot eigen uitdagingen, waaronder de moeilijkheid om vast te stellen of een bepaald belang tot de kern of periferie behoort en de vraag hoe bij de catalogusbenadering de lijst met objectieve factoren wordt vastgesteld.³⁰

Een methode die concretere handvatten voor de belangenafweging biedt en bovendien het meest recht doet aan de systematiek van de bescherming van kinder- en mensenrechten is de benadering die rechtsfilosoof Alexy heeft beschreven in zijn 'Law of Balancing'.³¹ Deze benadering draait in de kern om de beoordeling of een inbreuk op het belang van de bescherming van een fundamenteel recht wordt gerechtvaardigd met een beroep op de bescherming van een ander belang. Deze benadering van Alexy staat in het vervolg van deze paragraaf centraal.³²

29 Gottlieb, *Hastings Law Journal* 1994, p. 839.

30 Zie uitgebreid Gerards 2006, p. 29-33, Den Houdijker 2007, p. 123-126 en Van den Brink 2018, p. 118-122.

31 Alexy, *Ratio Juris* 2003b.

32 Zie voor aanmerkingen op de benadering van Alexy onder meer Gerards 2006, p. 35 en Den Houdijker 2012, p. 216-218.

3.2.3.1 *'The Law of Balancing' als structuur voor besluitvorming*

Alexy's methode voor het afwegen van belangen gaat uit van een onderverdeling van het besluitvormingsproces in drie fases. De eerste fase bestaat hierbij – toegespitst op de specifieke belangenafweging in de context van kinder- en mensenrechten – uit het vaststellen van de concrete ernst van de inbreuk op het belang dat ten grondslag ligt aan het fundamentele recht waar mogelijk een inbreuk op wordt gemaakt. In de tweede fase wordt het concrete belang van het voldoen aan het concurrerende belang (de beperkingsgrond) bepaald. Aangezien met name het beoordelen van dit concurrerende belang complex lijkt, biedt Alexy hier een hulpmiddel voor: dit belang staat gelijk aan de intensiteit van de gevolgen van het afzien van het niet-voldoen aan het belang dat ten grondslag ligt aan het fundamentele recht, oftewel de gevolgen van het beschermen van het fundamentele recht in kwestie. Alexy betoogt zodoende dat: 'The Law of Balancing demands a comparison of the intensity of an actual interference with the intensity of the hypothetical interference, that would be inevitable if the actual interference were omitted.'³³

In de derde en laatste fase wordt beoordeeld of het belang van het nastreven van het concurrerende belang de inbreuk op het belang dat ten grondslag ligt aan het fundamentele recht rechtvaardigt. Volgens Alexy kan hierbij worden gebruikgemaakt van een schaal met verschillende gradaties (bijvoorbeeld 'licht', 'gematigd' en 'zwaar') om de mate van de inbreuk en het belang van het voldoen aan het concurrerende belang te beoordelen. Deze beoordeling van tegenstrijdige belangen wordt volgens Alexy gemaakt vanuit een gemeenschappelijke maatstaf, namelijk de betekenis van de belangen in het licht van fundamentele rechten. De benadering van Alexy kan kortom worden gekenschetst door de volgende regel: 'The greater the degree of non-satisfaction of, or detriment to, one right or principle, the greater must be the importance of satisfying the other'.³⁴

De methode van Alexy biedt zodoende concrete aanknopingspunten voor een beargumenteerde afweging van belangen, vooral wanneer de mate van de inbreuk en het belang van de rechtvaardiging duidelijk van elkaar verschillen. In het verlengde hiervan stelt Nieuwenhuis dat belangen 'echt gewicht' hebben en dat het gewicht van een belang 'de argumentatieve kracht [is] die dat belang ontplooit in een rechtsgeschil'.³⁵ Bovendien stelt de methode van Alexy fundamentele rechten en vrijheden centraal door de onderliggende belangen als uitgangspunt te nemen. Het concurrerende

33 Alexy, *Ratio Juris* 2003b, p. 441.

34 Alexy, *Ratio Juris* 2003b, p. 436.

35 Nieuwenhuis, *RMThemis* 2007, p. 235. Nieuwenhuis (p. 228) stelt – in het kader van het burgerlijk recht – bovendien dat '[z]onder gebruikmaking van een weegschaal inzien dat een Edammer kaas minder weegt dan een even grote loden bol, getuigt van ruim voldoende vermogen om in het burgerlijk recht het gewicht te bepalen van botsende belangen en argumenten.'

belang moet immers zwaarwegender zijn dan de mate van de inbreuk om een beperking te rechtvaardigen. Juist bij minderjarigen is deze centrale positie van fundamentele rechten en vrijheden van wezenlijk belang, mede doordat bijvoorbeeld de uitingsvrijheden traditioneel gezien slechts in beperkte mate in verband worden gebracht met minderjarigen (zie eerder par. 2.3).

Toch wordt bij de methode van Alexy niet vermeden dat het beoordelen van de mate van de inbreuk op het belang dat ten grondslag ligt aan een fundamenteel recht en het belang van de rechtvaardiging complex is en een waardeoordeel bevat.³⁶ Bovendien biedt de methode uitdrukkelijk geen oplossing voor situaties waarin beide belangen vergelijkbaar worden beoordeeld.³⁷ De notie van de belangenafweging zoals deze in de rechtstheoretische literatuur onder meer door Alexy is beschreven, moet in de kern dan ook worden gezien als methodisch of structurerend instrument dat behulpzaam is bij het besluitvormingsproces over botsende belangen doordat het de gedachtevorming organiseert.³⁸ Binnen deze methode van de belangenafweging hebben nationale besluitvormers onvermijdelijk ruimte om de waarde van belangen te beoordelen en de uiteindelijke afweging te maken. Deze ruimte hoeft echter niet bezwaarlijk te zijn en kan zelfs worden gezien als inherent aan de opdracht van besluitvormers bij de inzet van juridische instrumenten, waarbij de structurerende functie van de belangenafweging waarborgt dat aan de discretionaire ruimte op een onderbouwde manier invulling wordt gegeven. Deze invulling is daarbij afhankelijk van de specifieke context en omstandigheden van het geval. Aan de benadering van de belangenafweging wordt in het vervolg van dit hoofdstuk dan ook nadere invulling gegeven in de specifieke context van de inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen.

3.3 KINDER- EN MENSENRECHTEN ALS KADER VOOR DE BELANGENAFWEGING BIJ DE AANPAK VAN RADICALISERING

De algemene uiteenzetting van het concept van de belangenafweging in de voorgaande paragraaf dient als vertrekpunt voor de verdere analyses in dit hoofdstuk ten aanzien van de afweging van belangen bij de inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen. Het in het vorige hoofdstuk opgestelde kinder- en mensenrechtenkader kan daarbij – zo wordt in deze paragraaf betoogd – dienen als concretere invulling van de (abstracte) idee van de belangenafweging.³⁹ Kinder- en

36 Zie ook Den Hondijker 2012, p. 224-225.

37 Alexy stelt in dit verband dat: 'In case of a stalemate balancing does not determine a result'; Alexy, *Ratio Juris* 2003b, p. 443.

38 Vlg. Den Hondijker 2012, p. 4. 63, 160 en 228.

39 Zie in dit verband ook Burkens 1989, p. 148.

mensenrechten vormen immers de grenzen en kaders waarbinnen de belangenafweging moet worden uitgevoerd. Deze vaststelling dat de belangenafweging wordt ingekaderd door de fundamentele rechten en vrijheden van de minderjarige brengt in de eerste plaats mee dat de uitkomst van de belangenafweging in een concreet geval nooit onverenigbaar mag zijn met de absolute grenzen die het kinder- en mensenrechtenkader stelt, namelijk (1) het verbod van foltering en onmenselijke behandeling of bestraffing, (2) dwang om al dan niet tot een geloof of levensovertuiging te behoren en (3) discriminatie bij de bescherming van de fundamentele rechten en vrijheden van de minderjarige.⁴⁰ Naast deze absolute grenzen kan op grond van het internationale kinder- en mensenrechtenkader een onderscheid worden gemaakt tussen de afweging van diverse clusters belangen bij de inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering (par. 3.3.1), waarbij het *best interests* beginsel uit artikel 3 IVRK (zie eerder par. 2.2.2.1) een belangrijke leidraad voor de structurering en invulling van deze belangenafweging biedt (par. 3.3.2).

3.3.1 Het afwegen van diverse clusters belangen in het domein kinder- en mensenrechten

Zoals in de inleiding van dit hoofdstuk uiteengezet, zijn bij de toepassing van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering diverse belangen betrokken die in concrete gevallen een afweging vergen. De belangen zoals die in de inleiding zijn geïdentificeerd, betreffen abstracte clusters belangen die zijn ontleend aan het internationale kinder- en mensenrechtenkader, namelijk (1) het belang van de minderjarige op de ongestoorde uitoefening van klassieke fundamentele rechten en vrijheden, (2) het belang van de bescherming van de ontwikkeling van de minderjarige en (3) het belang van de bescherming van de veiligheid van de samenleving.⁴¹ Dit eerste belang geeft daarbij overkoepelend uitdrukking aan diverse, concretere, belangen die ten grondslag liggen aan de fundamentele rechten en vrijheden van de minderjarige die in het vorige hoofdstuk zijn uiteengezet. Hierbij gaat het (onder meer) om het belang van autonomie en zelfbeschikking en specifiekere belangen als godsdienstvrijheid, meningsuiting, privé- en gezinsleven, bewegingsvrijheid, persoonlijke vrijheid en fysieke en mentale integriteit.⁴² Ook liggen concretere belangen besloten onder zowel het abstract geformuleerde belang van de minderjarige om te

40 Vlg. Van den Brink 2018, p. 131. Van den Brink stelt bovendien dat belangen die pertinent strijdig zijn met fundamentele rechten niet als relevante belangen mogen worden meegewogen in de belangenafweging.

41 Zie voor het indelen van belangen in clusters ook H.J.M. Burg 2000, p. 169-170. Zie ook Gerards 2006, p. 8 en Van den Brink 2018, p. 115-116.

42 Raz stelt dat ook het belang om rechten te hebben ten grondslag ligt aan fundamentele rechten; Raz 1986, p. 191.

worden beschermd in zijn ontwikkeling als het belang van de bescherming van de veiligheid van de samenleving. Bij de besluitvorming in individuele gevallen zullen deze concretere belangen dan ook in kaart moeten worden gebracht, waarbij de drie clusters belangen op grond van het internationale kinder- en mensenrechtenkader als uitgangspunt dienen.

Uit de erkenning van de drie clusters belangen vanuit internationale kinder- en mensenrechten volgt dat bij de belangenafweging bij de inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering onderscheid kan worden gemaakt tussen in de eerste plaats een afweging van de verschillende individuele belangen van de minderjarige, namelijk het belang van een ongestoorde uitoefening van fundamentele rechten en vrijheden en het belang van de bescherming van de ontwikkeling van de minderjarige. Daarnaast zal bij een botsing van de belangen van de minderjarige met het publieke belang van de bescherming van de veiligheid van de samenleving een afweging van deze belangen plaatsvinden.

De afweging tussen de individuele belangen van de minderjarige is daarbij van andere aard dan de belangenafweging met het belang van de veiligheid van de samenleving. Het gaat in dit kader immers niet om overwegingen van publiek belang die het individuele belang van de minderjarige opzijzetten, maar de keuze om het belang van de minderjarige op een ongestoorde uitoefening van fundamentele rechten en vrijheden al dan niet ondergeschikt te maken aan het belang van de ontwikkeling van de minderjarige *zelf*. Deze relatie tussen de verschillende belangen van de minderjarige kan daarbij – hoewel niet uniek – worden gezien als kenmerkend aspect van belangenafwegingen in het domein kinderrechten: kinderrechten geven immers tegelijkertijd uitdrukking aan de autonomie en zelfbeschikking van minderjarigen, en daarmee de ongestoorde uitoefening van fundamentele rechten en vrijheden, en de bescherming van de ontwikkeling van minderjarigen (zie eerder par. 2.2.2). Dit overheidsingrijpen ter bescherming van de minderjarige zelf wordt in de literatuur gekenschetst als driehoeksverhouding tussen de minderjarige, de overheid en ouders.⁴³

Naast de afweging van de individuele belangen van de minderjarige is bij de inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering op grond van het internationale kinder- en mensenrechtenkader het publieke belang van de bescherming van de veiligheid van de samenleving betrokken. Dit belang kan botsen met de belangen van de minderjarige. In de literatuur over de belangenafweging in de context van fundamentele rechten is traditioneel vooral aandacht voor deze botsing van publieke belangen met individuele belangen.⁴⁴ McHarg stelt in dit verband dat

43 Zie onder meer Bruning 2001, p. 1 en 3. Aangezien ouders de primaire verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling en bescherming van de minderjarige dragen, spelen ook hun belangen een rol bij overheidsingrijpen ter bescherming van minderjarigen. Deze belangen van ouders – die gedeeltelijk overlappen met die van de minderjarige – worden in dit hoofdstuk verder buiten beschouwing gelaten.

44 Zie ook Aleinikoff, *The Yale Law Journal* 1987, p. 946-947.

het voor het begrip van fundamentele rechten centraal is dat deze in conflictsituaties de belangen van het individu beschermen tegen het terzijde geschoven worden door overwegingen van collectief nut.⁴⁵

Waar fundamentele rechten en vrijheden zodoende zijn ontstaan om bescherming te bieden tegen overheidsingrijpen om het publieke belang te dienen, maken ze beperkingen met het oog op dit publieke belang tegelijkertijd mogelijk. McHarg stelt dan ook vast dat sprake is van een zekere paradox in het systeem van fundamentele rechten.⁴⁶ Deze 'paradoxale' relatie tussen fundamentele rechten en publieke belangen geeft er uitdrukking aan dat fundamentele rechten, zoals Loof stelt, 'functioneren in een maatschappelijk bestel waarin ook andere, soms nog zwaarwegender, waarden en belangen een rol spelen', waaronder het belang van de veiligheid van de samenleving.⁴⁷ Kilkelly stelt in dit verband dat specifiek het proportionaliteitsvereiste (zie eerder par. 2.5.2) erkent dat de uitoefening van individuele fundamentele rechten en vrijheden altijd moet worden getoetst aan het bredere algemeen belang.⁴⁸ De afweging tussen publieke belangen en individuele belangen raakt zodoende aan het vinden van een balans, zo stelt Van Sasse van IJsselt, tussen legitimiteit en effectiviteit of tussen rechtsbescherming en instrumentaliteit van overheidsoptreden.⁴⁹

Ten aanzien van de afweging van de verschillende clusters belangen die uit het kinder- en mensenrechtenkader zijn ontleend, moet tot slot worden opgemerkt dat het gemaakte onderscheid tussen de individuele belangen van de minderjarige en de publieke belangen van de samenleving kan worden genuanceerd.⁵⁰ Individuele belangen kunnen immers worden veralgemeniseerd tot publieke belangen en aan publieke belangen liggen in de regel de belangen van (vele) individuen ten grondslag.⁵¹ Zo heeft niet alleen de minderjarige belang bij een ongestoorde uitoefening van fundamentele rechten en vrijheden, maar is effectieve grondrechtenbescherming in het belang van de hele samenleving.⁵² Daarbij wordt in de literatuur beargumenteerd dat de handhaving van fundamentele rechten en vrijheden een wezenlijk onderdeel van veiligheid vormt.⁵³ Daarnaast kan overheidsingrijpen ter bescherming van de ontwikkeling van de minderjarige eveneens een bijdrage leveren aan de bescherming van publieke

45 McHarg, *The Modern Law Review* 1999, p. 672. Zie ook Dworkin 1977, p. xi.

46 McHarg, *The Modern Law Review* 1999, p. 672.

47 Loof 2005b, p. 1-2.

48 Kilkelly 1999, p. 9.

49 Van Sasse van IJsselt 2018, p. 1. Zie ten aanzien van deze balans in de specifieke context van antiterrorismewetgeving ook p. 161-173. Zie voor de verhouding tussen instrumentaliteit en rechtsbescherming uitvoerig Fokué & 't Hart 1990.

50 Zie ook Den Houdijker 2012, p. 110-112.

51 Zie ook Aleinikoff, *The Yale Law Journal* 1987, p. 981.

52 Zie ook Van Sasse van IJsselt 2018, p. 205 en in de specifieke context van het strafrecht Rozemond, *RMThemis* 2006, p. 161.

53 Zie onder meer Van Sasse van IJsselt 2018, p. 162 en Ramcharan 2002, p. 9-11 en 231. Zie ook Loof 2005b, p. 335-336 en Van der Woude 2021.

belangen, waaronder de veiligheid van de samenleving. De veiligheid van de samenleving is op zijn beurt direct verbonden aan het concrete belang van de veiligheid van individuen.⁵⁴ De kwalificaties als individueel belang van de minderjarige en publiek belang van de samenleving moeten bij de inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering zodoende worden genuanceerd, wat de afweging tussen deze belangen niet eenvoudiger maakt.

3.3.2 Het *best interests* beginsel als leidraad voor de belangenafweging

Voor een kinderrechtenconforme belangenafweging bij de inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering vormt het in het vorige hoofdstuk geïntroduceerde *best interests* beginsel een belangrijke leidraad (zie eerder par. 2.2.2.1). Artikel 3 IVRK vormt een centrale bepaling wat betreft de afweging van de belangen van minderjarigen ten aanzien van maatregelen die hen raken:

‘Bij alle maatregelen betreffende kinderen, ongeacht of deze worden genomen door openbare of particuliere instellingen voor maatschappelijk welzijn of door rechterlijke instanties, bestuurlijke autoriteiten of wetgevende lichamen, vormen de belangen van het kind de eerste overweging.’

Zoals in het vorige hoofdstuk beschreven, brengt dit algemene beginsel uit het IVRK onder meer mee dat minderjarigen recht hebben hun belangen te laten beoordelen en dat deze een eerste overweging vormen in het besluitvormingsproces over maatregelen die hen betreffen. De belangen van de minderjarige zijn daarbij volgens het Kinderrechtencomité geen statisch begrip en dienen per individueel geval beoordeeld te worden aan de hand van de specifieke context.⁵⁵

Het *best interests* beginsel dient daarmee als garantie dat de belangen van de minderjarige in een concrete situatie niet over het hoofd worden gezien, zo beschrijft het Kinderrechtencomité in het *General Comment* dat ten aanzien van dit algemene beginsel is opgesteld (General Comment No. 14):

‘This strong position is justified by the special situation of the child: dependency, maturity, legal status and, often, voicelessness. Children have less possibility than adults to make a strong case for their own interests and those involved in decisions affecting them must be explicitly aware of their interests. If the interests of children are not highlighted, they tend to be overlooked.’⁵⁶

Het belang van de minderjarige en de manier waarop beslissingen deze

54 Zie ook Loof 2005b, p. 5.

55 Kinderrechtencomité 2013, par. 1 en 6.

56 Kinderrechtencomité 2013, par. 37.

belangen raken, moeten op grond van artikel 3 IVRK dan ook op een zorgvuldige en systematische manier in kaart worden gebracht.

Tegen deze achtergrond stelt Van der Zon dat de toegevoegde waarde van artikel 3 IVRK is dat de 'opname van de belangen van het kind ruimte biedt voor overwegingen die louter gebaseerd zijn op het kind', omdat belangen van anderen 'zeker een rol spelen in de uiteindelijke beslissing, maar pas in de belangenafweging die plaats vindt nadat de belangen van het kind zijn vastgesteld'.⁵⁷ In een besluitvormingsproces dat recht doet aan een kinderrechtenbenadering worden andere belangen dan die van de minderjarige – waaronder het publieke belang van de bescherming van de veiligheid van de samenleving – dan ook pas in de belangenafweging betrokken *nadat* is vastgesteld wat in de concrete situatie in het belang van de minderjarige is.

Het best interests beginsel geeft daarmee invulling en structuur aan de belangenafweging bij de inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering: in een concreet geval dienen overeenkomstig dit beginsel de belangen van de minderjarige eerst te worden vastgesteld waarbij de verschillende clusters individuele belangen tegen elkaar worden afgewogen (het belang van de minderjarige op een ongestoorde uitoefening van klassieke fundamentele rechten en vrijheden en het belang van de bescherming van de ontwikkeling van de minderjarige). Nadat de belangen van de minderjarige in het concrete geval zijn bepaald, ontstaat ruimte voor het afwegen van deze belangen tegen het belang van de bescherming van de veiligheid van de samenleving. In het vervolg van dit hoofdstuk wordt deze structuur voor de belangenafweging gevolgd en worden voor de onderscheiden afwegingen concrete uitgangspunten geboden.

3.4 DE AFWEGING VAN DE INDIVIDUELE BELANGEN VAN DE MINDERJARIGE BIJ DE OVERHEIDSREACTIE OP RADICALISERING

In deze paragraaf staat het vaststellen en afwegen van de belangen van de minderjarige als eerste stap van een kinderrechtenconforme belangenafweging bij de inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering centraal. Voor het afwegen van de individuele belangen van de minderjarige in dit kader is de duale benadering die in internationale kinder- en mensenrechten tot uitdrukking komt ten aanzien van het waarborgen van autonomie en de bescherming van de ontwikkeling van minderjarigen van directe invloed. Hieruit volgt dat bij het afwegen van de individuele belangen van de minderjarige een balans moet worden gevonden tussen het waarborgen van autonomie en de bescherming van de ontwikkeling van de minderjarige. Deze afweging tussen autonomie en bescherming bij de overheidsreactie op radicalisering wordt in het vervolg

57 Van der Zon 2020, p. 58 (zie ook p. 52). Zie ook Eekelaar, *Child and Family Law Quarterly* 2002, p. 238 en Eekelaar, *International Journal of Law, Policy and the Family* 1994, p. 46.

van deze paragraaf geanalyseerd, waarbij in het bijzonder de invloed van de zich ontwikkelende vermogens van de minderjarige (*evolving capacities*) wordt bestudeerd (par. 3.4.1). Tegen de achtergrond van diverse uitgangspunten die in de rechtswetenschappelijke literatuur ten aanzien van het bereiken van een balans tussen bescherming en autonomie zijn beschreven, wordt vervolgens een richtsnoer geformuleerd voor een kinderrechtenconforme belangenafweging van de individuele belangen van de minderjarige bij de inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering (par. 3.4.2).

3.4.1 Het afwegen van autonomie en bescherming

Het afwegen van de verschillende clusters individuele belangen van de minderjarige bij de overheidsreactie op radicalisering komt in de kern neer op een afweging tussen het waarborgen van de autonomie en de bescherming van de ontwikkeling van de minderjarige. De ongestoorde uitoefening van de fundamentele rechten en vrijheden van de minderjarige zoals bestudeerd in hoofdstuk 2 (de uitingsvrijheden, het recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven, de vrijheid van verplaatsing en het recht op persoonlijke vrijheid) geven in de context van de inzet van juridische instrumenten bij signalen van radicalisering in de kern uitdrukking aan het uitoefenen van autonomie en zelfbeschikking, zoals dat ten grondslag ligt aan internationale kinder- en mensenrechten. Lansdown karakteriseert de verhouding tussen autonomie en bescherming als een van de meest fundamentele uitdagingen in een kinderrechtencontext:

‘One of the most fundamental challenges posed by the Convention on the Rights of the Child is the need to balance children’s rights to adequate and appropriate protection with their right to participate in and take responsibility for the exercise of those decisions and actions they are competent to take for themselves.’⁵⁸

Autonomie omvat daarbij volgens Eekelaar de vrijheid van de minderjarige om zijn eigen levenswijze te kiezen en sociale relaties aan te gaan, ongecontroleerd door ‘the authority of the adult world, whether parents or institutions’.⁵⁹ Ook andere auteurs verwijzen voor de uitoefening van autonomie door minderjarigen naar de vrijheid om keuzes te maken, hun leven in te vullen naar eigen inzicht en eigen opvattingen te uiten.⁶⁰ In het bijzonder de uitingsvrijheden – tezamen met artikel 12 IVRK – geven daarbij volgens Fortin uitdrukking aan een recht van de minderjarige om een vermogen

58 Lansdown 2005, p. 32, zie ook p. 15-16. Zie ook Fortin 2009, p. 17.

59 Eekelaar, *Oxford Journal of Legal Studies* 1986, p. 171.

60 Lansdown 2005, p. 4, Fortin 2009, p. 19 en De Langen 1973, p. 42-43. Zie ook Feinberg 1980, p. 90-91 en Daly 2018, p. 9 en 118-191.

tot onafhankelijk denken en handelen te ontwikkelen.⁶¹ Freeman wijst tot slot op een fundamenteel aspect van autonomie en stelt dat: 'To respect a child's autonomy is to treat that child as a person and as a rights-holder.'⁶²

Daarbij benadrukken verschillende auteurs dat de uitoefening van autonomie door de minderjarige respect voor de autonomie en rechten van anderen impliceert.⁶³ Fortin stelt bijvoorbeeld dat de uitoefening van autonomie is gebonden aan het respecteren van de vrijheden van anderen:

'Claims that children have a right to autonomy are derived from liberal political philosophies which emphasise the need to promote as fully as possible an individual's freedom to make rational autonomous decisions. It is argued that children, as human beings, should, like adults, also be free to lead their own lives according to their own conception of a good or worthwhile life, provided that this does not illegitimately restrict the liberty of others to do the same.'⁶⁴

Verwant aan deze opvatting beschrijft Lansdown dat: 'Children, in acquiring greater respect for their capacity to exercise rights, must necessarily extend comparable respect for the exercise of rights by others.'⁶⁵ Daarbij wordt in de preambule van het IVRK vooropgesteld dat de minderjarige:

'volledig dient te worden voorbereid op het leiden van een zelfstandig leven in de samenleving, en dient te worden opgevoed in de geest van de in het Handvest van de Verenigde Naties verkondigde idealen, en in het bijzonder in de geest van vrede, waardigheid, verdraagzaamheid, vrijheid, gelijkheid en solidariteit'.⁶⁶

De uitoefening van autonomie en keuzevrijheid van de minderjarige wordt daarmee begrensd door de waarden die ten grondslag liggen aan het IVRK, waaronder respect voor de rechten en vrijheden van anderen, verdraagzaamheid, vrijheid, gelijkheid en solidariteit.

De verhouding tussen deze uitoefening van autonomie en de bescherming van de ontwikkeling van minderjarigen is daarbij complex, omdat ook het uitoefenen van autonomie – tot op zekere hoogte – bijdraagt aan de ontwikkeling van de minderjarige. Andersom beschrijft Freeman dat minderjarigen niet in staat zijn autonomie uit te oefenen zonder de erkenning van de noodzaak tot bescherming.⁶⁷ Het afwegen van de diverse belangen van de minderjarige bij de inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering vraagt daarmee steeds om een integrale beoordeling van

61 Fortin 2009, p. 91.

62 Freeman, *International Journal of Law and the Family* 1992, p. 65.

63 Zie eerder ook de grenzen die het EHRM stelt aan de bescherming onder de vrijheid van meningsuiting in het geval van bijvoorbeeld *hate speech*, par. 2.3.

64 Fortin 2009, p. 19.

65 Lansdown 2005, p. 5.

66 Preambule van het IVRK, par. 7. Zie in het verlengde hiervan art. 40 lid 1 IVRK.

67 Freeman, *International Journal of Law and the Family* 1992, p. 66.

de belangen van de minderjarige in het individuele geval aan de hand van de specifieke omstandigheden.

Voor de vaststelling van de belangen van de minderjarige in individuele gevallen heeft het Kinderrechtencomité een aantal handvatten gegeven. Het Kinderrechtencomité stelt in *General Comment No. 14*, dat ziet op de uitleg van het *best interests* beginsel, dat het beoordelen en vaststellen van de belangen van de minderjarige in een concreet geval is gericht op het waarborgen van de rechten uit het IVRK en de 'holistische' ontwikkeling van de minderjarige.⁶⁸ Overwegingen die (door hun gevolg) indruisen tegen de rechten uit het IVRK kunnen bij de beoordeling van de belangen van de minderjarige in concrete gevallen dan ook niet worden meegenomen. Voor het beoordelen en vaststellen van de belangen van de minderjarige in een concreet geval geeft het comité een overzicht van een aantal (niet-uitputtende en niet-hiërarchische) factoren die – afhankelijk van de situatie – kunnen worden afgewogen en die rechtstreeks verband houden met de IVRK-rechten. Deze factoren raken ofwel aan de bescherming van minderjarigen of geven uitdrukking aan hun autonomie. De factoren die het Kinderrechtencomité noemt, zijn: (1) de eigen opvattingen van de minderjarige, (2) de identiteit van de minderjarige (3) het behoud van de gezinsomgeving en relaties, (4) het verzekeren van de zorg, bescherming en veiligheid van de minderjarige, (5) mogelijk kwetsbare situaties waarin de minderjarige zich bevindt, (6) het recht op gezondheid en (7) het recht op educatie.⁶⁹

In het algemeen kan daarbij worden gesteld dat bij het beoordelen en vaststellen van de belangen van de minderjarige in de context van de inzet van juridische instrumenten bij aanpak van radicalisering met name de eerste vier factoren een belangrijke rol spelen. De eigen mening van de minderjarige vormt daarbij allereerst een centrale factor voor het bepalen van de belangen van de minderjarige in een concrete situatie.⁷⁰ Het *best interests* beginsel wordt volgens het Kinderrechtencomité niet juist toegepast wanneer geen rekening wordt gehouden met de mening van de minderjarige: 'Assessment of a child's best interests must include respect for the child's right to express his or her views freely and due weight given to said views in all matters affecting the child.'⁷¹

Naast de eigen opvattingen van de minderjarige dient bij de beoordeling en vaststelling van de belangen van de minderjarige in het concrete geval rekening te worden gehouden met de invloed van het besluit op het behoud van de gezinsomgeving van de minderjarige en de banden met de bredere omgeving, waaronder ook vrienden. Als onderdeel van de factor 'de identiteit van de minderjarige' moeten besluitvormers volgens het Kinderrechtencomité verschillende karakteristieken van de minderjarige in ogenschouw nemen, waarbij in de context van de overheidsreactie op

68 Kinderrechtencomité 2013, par. 4 en 82.

69 Kinderrechtencomité 2013, par. 51-79.

70 Zie voor het EVRM in dit verband ook Van der Zon 2020, p. 56-57.

71 Kinderrechtencomité 2013, par. 43 en 53.

radicalisering in de eerste plaats kan worden gewezen op persoonlijkheid, geloof of overtuiging, culturele identiteit en het recht deze identiteit te behouden. Daarbij merkt het Kinderrechtencomité op dat:

‘Although preservation of religious and cultural values and traditions as part of the identity of the child must be taken into consideration, practices that are inconsistent or incompatible with the rights established in the Convention are not in the child’s best interests.’⁷²

Het Kinderrechtencomité geeft voor de beoordeling van de belangen van de minderjarige daarmee ook uitdrukking aan de bescherming van minderjarigen. Gezien de verplichting van verdragsstaten om minderjarigen te verzekeren van bescherming en zorg moeten deze aspecten volgens het Kinderrechtencomité in de besluitvorming worden meegenomen. In dit verband moet ook de veiligheid van de minderjarige worden betrokken, waaronder de bescherming tegen lichamelijk of geestelijk geweld of letsels en de bescherming tegen gewapende conflicten (art. 19 en 38 IVRK). Daarbij dienen besluitvormers volgens het comité niet alleen de actuele veiligheid van de minderjarige in overweging te nemen, maar ook de mogelijk toekomstige gevolgen van het besluit.

Tegen de achtergrond van deze factoren voor de beoordeling van de belangen van de minderjarige gaat het Kinderrechtencomité nadrukkelijk in op situaties waarbij factoren die uitdrukking geven aan het belang van bescherming en factoren die de autonomie van minderjarigen waarborgen moeten worden afgewogen:

‘There might be situations where “protection” factors affecting a child (e.g. which may imply limitation or restriction of rights) need to be assessed in relation to measures of “empowerment” (which implies full exercise of rights without restriction). In such situations, the age and maturity of the child should guide the balancing of the elements. The physical, emotional, cognitive and social development of the child should be taken into account to assess the level of maturity of the child.’⁷³

De leeftijd en rijpheid van de minderjarige zijn daarmee volgens het Kinderrechtencomité leidend bij het afwegen van autonomie en bescherming. Het Kinderrechtencomité stelt daarbij voorop dat *‘as the child matures, his or her views shall have increasing weight in the assessment of his or her best interests.’⁷⁴* Aan het vaststellen van de belangen van de minderjarige en de balans tussen autonomie en bescherming in dit kader wordt dan ook in belangrijke mate richting gegeven door de zogenoemde zich ontwikkelende vermogens van de minderjarige.

72 Kinderrechtencomité 2013, par. 57.

73 Kinderrechtencomité 2013, par. 83.

74 Kinderrechtencomité 2013, par. 44. Zie ook Kinderrechtencomité 2016, par. 22.

3.4.1.1 De zich ontwikkelende vermogens van de minderjarige

Het beginsel van de ‘zich ontwikkelende vermogens’ van de minderjarige (*evolving capacities*) komt in een kinderrechtencontext nadrukkelijk tot uitdrukking in artikel 5 (de rol van ouders bij de begeleiding van de minderjarige) en 14 lid 2 IVRK (het recht op vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst, zie eerder par. 2.3). De verwijzing naar de zich ontwikkelende vermogens van de minderjarige onder het IVRK heeft daarmee in beginsel betrekking op de rechten en plichten van (in de eerste plaats) ouders om de minderjarige te voorzien van passende begeleiding bij de uitoefening van rechten ‘op een wijze die verenigbaar is met de zich ontwikkelende vermogens van het kind.’ Hoewel de zich ontwikkelende vermogens van de minderjarige in artikel 5 en 14 IVRK zodoende direct zijn verbonden met de verantwoordelijkheden van ouders blijkt uit onderzoek van Varadan dat de invloed van dit beginsel niet is beperkt tot deze context en zich verder uitstrekt dan deze twee artikelen: ‘A broad principle of evolving capacities has [...] emerged under the UNCRC that informs not only the framework of parental guidance, but the whole of the Convention.’⁷⁵ Het Kinderrechtencomité omschrijft de zich ontwikkelende vermogens van de minderjarige als:

‘an enabling principle that addresses the process of maturation and learning through which children progressively acquire competencies, understanding and increasing levels of agency to take responsibility and exercise their rights.’⁷⁶

Ook in het kader van het EVRM is een benadering zichtbaar die vergelijkbaar is met het beginsel van de zich ontwikkelende vermogens:

‘This right to personal autonomy – which in the case of adults means the right to make choices as to how to lead one’s own life, provided that this does not unjustifiably interfere with the rights and freedoms of others – has a different scope in the case of children. They lack the full autonomy of adults but are, nevertheless, subjects of rights [...]. This circumscribed autonomy in cases of children, [...] gradually increases with their evolving maturity’.⁷⁷

Aan het beginsel van de zich ontwikkelende vermogens van de minderjarige ligt dan ook de onderkenning van de groeiende autonomie van minderjarigen ten grondslag en dit beginsel geeft er uitdrukking aan dat naarmate minderjarigen meer competenties verwerven, er een verminderde behoefte is aan begeleiding en een groter vermogen om verantwoordelijkheid te nemen voor beslissingen die het leven van minderjarigen beïnvloe-

75 Varadan, *The International Journal of Children’s Rights* 2019, p. 306.

76 Kinderrechtencomité 2016, par. 18. Zie voor art. 5 IVRK ook Kinderrechtencomité 2023.

77 EHRM 3 september 2015, ECLI:CE:ECHR:2015:0903JUD001016113 (*M. en M./Kroatië*), r.o. 171.

den.⁷⁸ Tegen deze achtergrond kenmerkt Lansdown het beginsel van de zich ontwikkelende vermogens van de minderjarige als:

'central to the balance embodied in the Convention between recognising children as active agents in their own lives, entitled to be listened to, respected and granted increasing autonomy in the exercise of rights, while also being entitled to protection in accordance with their relative immaturity and youth.'⁷⁹

Het beginsel dient daarmee volgens de auteur als raamwerk om passend respect voor de keuzevrijheid van minderjarigen te garanderen zonder hen vroegtijdig bloot te stellen aan alle verantwoordelijkheden van volwassenheid. Ook Hanson verbindt de zich ontwikkelende vermogens uitdrukkelijk aan de verhouding tussen autonomie en zelfbeschikking en de bescherming van de ontwikkeling van de minderjarige en omschrijft dat hoe ouder een minderjarige is, hoe belangrijker het waarborgen van vrijheidsrechten is:

'With respect to young children, who first need protection and care, rights to protection should be emphasized. As children grow older, their rights to self-determination become more important, and their rights to protection may less immediately lead to a restriction of their rights to freedom. A gradual acquisition of rights is defended to give shape to the complementarity between freedom and protection.'⁸⁰

Het beginsel van de zich ontwikkelende vermogens kan kortom worden gezien als mechanisme om een balans te bereiken tussen de noties van autonomie en bescherming.⁸¹

Specifiek ten aanzien van adolescenten heeft het Kinderrechtencomité in het verlengde hiervan beschreven dat kenmerkend voor de uitoefening van deze groep minderjarigen is dat ze een transitie doormaken van afhankelijkheid naar een grotere mate van autonomie.⁸² Tegelijkertijd benadrukt het Kinderrechtencomité dat dit recht van adolescenten 'to exercise increasing levels of responsibility' verdragsstaten niet ontslaat van hun verplichtingen om bescherming te garanderen.⁸³ Het comité geeft daarbij enige richting aan het bieden van een passend niveau van bescherming:

'In seeking to provide an appropriate balance between respect for the evolving capacities of adolescents and appropriate levels of protection, consideration should be given to a range of factors affecting decision-making, including the level of risk involved, the potential for exploitation, understanding of adolescent

78 Lansdown 2005, p. 3-4 en Van Bueren 1998, p. 50-51.

79 Lansdown 2005, p. 3.

80 Hanson 2012, p. 70. Zie ook Freeman, *International Journal of Law and the Family* 1992, p. 59.

81 Peleg 2019, p. 207.

82 Kinderrechtencomité 2016, par. 4 en 9.

83 Kinderrechtencomité 2016, par. 19.

development, recognition that competence and understanding do not necessarily develop equally across all fields at the same pace and recognition of individual experience and capacity.’⁸⁴

Het Kinderrechtencomité wijst in dit kader uitdrukkelijk op radicalisering als een risico waar minderjarigen tijdens de adolescentie aan kunnen worden blootgesteld.⁸⁵

De zich ontwikkelende vermogens van de minderjarige bieden zodoende een belangrijk uitgangspunt bij het afwegen van de bescherming van de autonomie en de bescherming van de ontwikkeling van de minderjarige in de context van de inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering: minderjarigen moeten in overeenstemming met hun ontwikkelende vermogens in toenemende mate uitdrukking kunnen geven aan hun autonomie en de fundamentele rechten en vrijheden die autonomie waarborgen, zonder daarbij bovenmatig te worden beschermd met een beroep op hun eigen belangen.⁸⁶ Tegelijkertijd is de uitoefening van autonomie niet onbegrensd en kan het in het belang van de minderjarige worden geoordeeld om de bescherming van de ontwikkeling zwaarder te laten wegen dan de autonomie, vrijheid en eigen keuzes van de minderjarige.

3.4.2 Uitgangspunten voor een balans tussen autonomie en bescherming

In de rechtswetenschappelijke literatuur zijn door diverse auteurs uitgangspunten opgesteld voor het vinden van een passend niveau van het begrenzen van de autonomie van minderjarigen vanuit het oogpunt van bescherming. Hoewel deze uitgangspunten niet specifiek zijn opgesteld voor de overheidsreactie op radicalisering zijn ze algemeen van aard of algemeen toepasbaar en bieden daarmee ook voor de onderhavige context relevante handvatten. Dergelijke uitgangspunten voor de balans tussen het respecteren van autonomie en de bescherming van de ontwikkeling van minderjarigen zijn onder meer opgesteld door Eekelaar in zijn theorie van ‘dynamic self-determinism’. Deze theorie – die door Daly, Kilkelly en O’Mahony wordt beschreven als een van de invloedrijkste theorieën in dit verband⁸⁷ – gaat er kort gezegd van uit dat een minderjarige die daartoe competent is zelf moet kunnen bepalen wat in zijn belang is, tenzij een beslissing (1) niet verenigbaar is met het recht of de belangen van anderen (zie verder par. 3.5) of (2) in strijd is met het fysieke of mentale welzijn (‘self-

84 Kinderrechtencomité 2016, par. 20.

85 Kinderrechtencomité 2016, par. 12.

86 Zie in dit verband onder meer ook Tobin, *Nordic Journal of International Law* 2015 en Fenton-Glynn 2021, p. 395-396. Zie ook Liefwaard 2016.

87 Daly, Kilkelly & O’Mahony 2022, p. 804.

interest') van de minderjarige.⁸⁸ Eekelaar rechtvaardigt deze begrenzing van de autonomie van minderjarigen door te wijzen op het veiligstellen van de mogelijkheden tot zelfbeschikking als volwassene:

'The rationale for such a restriction is that the *purpose* of dynamic self-determinism is to bring a child to the threshold of adulthood with the maximum opportunities to form and pursue life-goals which reflect as closely as possible an autonomous choice. Life and, on the whole, health are essential preconditions for the exercise of such choice.'⁸⁹

Vergelijkbaar met Eekelaars theorie van 'dynamic self-determinism' zijn de opvattingen van Freeman. Freeman betoogt dat begrenzingen van de autonomie van de minderjarige gerechtvaardigd zijn in het licht van de kansen van de minderjarige om op te groeien naar 'independent adulthood'.⁹⁰ Minderjarigen moeten volgens deze zienswijze worden beschermd tegen gedrag of handelingen die worden aangemerkt als irrationeel, een maatstaf die volgens Freeman beperkt moet worden uitgelegd. Freeman brengt in dit verband naar voren dat autonomie ook het nemen van risico's en het maken van fouten inhoudt, waarbij hij ten aanzien van de balans tussen autonomie en bescherming stelt:

'We cannot treat persons as equals without also respecting their capacity to take risks and make mistakes. We would not be taking rights seriously if we only respected autonomy when we considered the agent was doing the right thing. But we also do not recognise a child's integrity if we allowed him to take an action (such as using hard drugs or refusing to attend school) which would seriously impair the attainment of full personality and development subsequently.'⁹¹

De maatstaf van irrationele handelingen moet daarmee, zo beschrijft Freeman, zo worden uitgelegd dat het beperken van de autonomie alleen toestaat voor zover die noodzakelijk zijn om directe schade te voorkomen of noodzakelijk zijn om het vermogen tot het maken van rationele keuzes te ontwikkelen, waardoor de minderjarige een redelijke kans kan hebben schade te vermijden. Het beperken van de autonomie van de minderjarige is er met andere woorden op gericht minderjarigen in staat te stellen hun capaciteiten tot rationele onafhankelijkheid te ontwikkelen.⁹² Op grond van deze maatstaf is het beschermen van minderjarigen tegen handelingen die bijvoorbeeld kunnen leiden tot de dood of ernstig lichamelijk letsel volgens Freeman verdedigbaar, net als het verplicht moeten volgen van

88 Eekelaar, *International Journal of Law, Policy and the Family* 1994, p. 57. Zie in dit verband ook Daly 2018, p. 30-42 en 67-69.

89 Eekelaar, *International Journal of Law, Policy and the Family* 1994, p. 53.

90 Freeman 1992b, p. 38.

91 Freeman 1992b, p. 38. Zie ook Dworkin 1977, p. 188, die stelt dat: 'Someone may have the right to do something that is the wrong thing for him to do'. Zie ook Raz 1986, p. 180.

92 Zie ook Freeman, *International Journal of Law and the Family* 1992.

onderwijs. Deze beperkingen van de autonomie van minderjarigen zullen, zo stelt Freeman, immers uiteindelijk door rationeel autonome volwassenen worden geaccepteerd. Freeman spreekt in dit verband dan ook van ‘future-oriented consent’.⁹³

Verwant aan het uitgangspunt van ‘independent adulthood’ van Freeman is de visie op de balans tussen autonomie en bescherming die Feinberg hanteert in zijn essay ‘The child’s right to an open future’. Feinberg betoogt dat een kenmerkend verschil tussen volwassenen en minderjarigen ziet op de verhouding tussen het respecteren van actuele keuzevrijheid en het beschermen van ‘toekomstige vrijheid’. Waar bij een volwassene autonomie voorrang heeft boven toekomstig welzijn en het respecteren van actuele keuzevrijheid eventueel ten koste kan gaan van de ‘future self’, rechtvaardigt volgens Feinberg het respecteren van de toekomstige autonomie – als volwassene – het beperken van de keuzevrijheid als minderjarige:

‘It is the adult he is to become who must exercise the choice, more exactly, the adult he will become if his basic options are kept open and his growth kept “natural” or unforced. In any case, that adult does not exist yet, and perhaps he never will. But the child is *potentially* that adult, and it is that adult who is the person whose autonomy must be protected now (in advance).’⁹⁴

Hoewel de theorieën van Eekelaar, Freeman en Feinberg op onderdelen verschillen, gaan ze er zodoende alle drie in de kern van uit dat beperkingen van de autonomie van minderjarigen kunnen worden gerechtvaardigd door de noodzaak toekomstige autonomie, mogelijkheden en keuzevrijheid te waarborgen.⁹⁵ Dit betekent dat niet alleen keuzes of beslissingen van de minderjarige die directe ernstige schade aan de ontwikkeling opleveren vanuit het belang van de bescherming van de minderjarige kunnen worden beperkt, maar ook handelingen die ernstige schade aan de toekomst van de minderjarige meebrengen, doordat deze een dusdanige beperking van de toekomstige autonomie en (keuze)vrijheid tot gevolg hebben. Deze begrenzing van de actuele autonomie met het oog op toekomstige autonomie moet evenwel beperkt worden uitgelegd, omdat juist het respecteren van de actuele autonomie van minderjarigen het uitgangspunt is. Ook Peleg benadrukt in dit verband dat:

‘[E]nsuring freedoms in the future should not justify denying all freedoms in the present; rather, the contrary is true. Arguably, ensuring freedoms in the present will enable children to fulfil their potential and pursue lives worth living in the future. For this reason, children’s voices and opinions should not be silenced or dismissed, but rather amplified.’⁹⁶

93 Freeman 1992b, p. 38-39.

94 Feinberg 1980, p. 78.

95 Zie ook Lundy, *British Educational Research Journal* 2007, p. 938.

96 Peleg, *The International Journal of Children’s Rights* 2013, p. 540.

Freeman spreekt in het kader van de balans tussen het respecteren van autonomie en de bescherming van de ontwikkeling van minderjarigen dan ook van 'liberal paternalism': een beperking van een paternalistische visie op minderjarigen, 'without totally eliminating it.'⁹⁷

Tegen de achtergrond van de in deze paragraaf beschreven balans tussen het respecteren van de autonomie en de bescherming van de ontwikkeling van de minderjarige en de rol van de zich ontwikkelende vermogens, kan zodoende het volgende richtsnoer worden geformuleerd dat bij het afwegen van de individuele belangen van de minderjarige bij de aanpak van radicalisering als leidraad voor overheidsoptreden dient:

Het belang van de minderjarige op een ongestoorde uitoefening van fundamentele rechten en vrijheden en daarmee de uitoefening van autonomie dient in beginsel onverkort te worden beschermd in overeenstemming met de zich ontwikkelende vermogens van de minderjarige, tenzij de uitoefening van deze autonomie leidt tot ernstige schade aan de ontwikkeling van de minderjarige.

De belangen van de minderjarige worden daarbij ingevuld aan de hand van de concrete omstandigheden van het individuele geval en de specifieke eigenschappen van de minderjarige. Hierbij moet de bescherming van de ontwikkeling zo worden uitgelegd dat hieronder zowel ernstige directe schade voor de ontwikkeling van de minderjarige valt als ernstige schade aan de toekomstige autonomie en (keuze)vrijheid van de minderjarige. Voor de invulling van de bescherming van de ontwikkeling van de minderjarige kan daarnaast concreet aansluiting worden gezocht bij de diverse rechten uit het IVRK die de bescherming van minderjarigen waarborgen, bijvoorbeeld de bescherming tegen geweld en betrokkenheid bij gewapende conflicten, maar deze invulling is hier evenwel niet toe beperkt. Ook als signalen van radicalisering bijvoorbeeld gevolgen hebben voor de schoolgang van de minderjarige, de minderjarige het risico loopt om ingezet te worden bij het plegen van strafbare feiten of zich isoleert van leeftijdsgenoten kan in concrete gevallen – afhankelijk van de specifieke omstandigheden – worden betoogd dat er een risico is op ernstige schade voor de ontwikkeling van de minderjarige.

3.5 DE AFWEGING VAN DE BELANGEN VAN DE MINDERJARIGE EN PUBLIEKE BELANGEN BIJ DE OVERHEIDSREACTIE OP RADICALISERING

Waar het vaststellen van de belangen van de minderjarige in een concrete situatie garandeert dat deze belangen expliciet worden betrokken in het besluitvormingsproces en dat dit besluitvormingsproces recht doet aan een kinderrechtenbenadering, zijn – zoals gebleken – de belangen van de

97 Freeman, *International Journal of Law and the Family* 1992, p. 67-69 onder verwijzing naar Freeman 1983.

minderjarige niet de enige belangen die op grond van het internationale kinder- en mensenrechtenkader zijn betrokken bij de overheidsreactie op radicalisering. De belangen van de minderjarige zoals in een individueel geval vastgesteld, kunnen conflicteren met andere belangen, in het bijzonder het belang van de bescherming van de veiligheid van de samenleving. In deze paragraaf wordt dit mogelijke conflict tussen de individuele belangen van de minderjarige en het publieke belang van de veiligheid van de samenleving bestudeerd. Daarbij wordt allereerst ingegaan op de sturing die het *best interests* beginsel biedt voor deze afweging tussen individuele en publieke belangen (par. 3.5.1). Omdat, zo zal blijken, deze sturing beperkt is, wordt voor de verdere invulling van de belangenafweging tussen de belangen van de minderjarige en de bescherming van de veiligheid van de samenleving teruggegrepen op de rechtstheoretische literatuur over de belangenafweging, zoals die in het begin van dit hoofdstuk is uiteengezet. Hierdoor kunnen richtsnoeren worden geformuleerd voor een kinder-rechtenconforme belangenafweging tussen de individuele belangen van de minderjarige en het belang van de bescherming van de veiligheid van de samenleving bij de overheidsreactie op radicalisering (par. 3.5.2).

3.5.1 De belangen van het kind als een eerste overweging

Dat de belangen van de minderjarige niet de enige en niet altijd de doorslaggevende overweging in de besluitvorming over minderjarigen vormt, komt nadrukkelijk tot uitdrukking in de formulering van het *best interests* beginsel in artikel 3 IVRK. In tegenstelling tot de Nederlandse vertaling van deze bepaling, waarin is opgenomen dat de belangen van de minderjarige ‘de eerste overweging’ vormen, spreekt de originele tekst van ‘the best interests of the child shall be a primary consideration.’ Van der Zon merkt tegen deze achtergrond op dat hoewel de Nederlandse vertaling een zwaarder gewicht lijkt toe te kennen aan de belangen van de minderjarige, dit in de memorie van toelichting bij de goedkeuring van het IVRK is genuanceerd.⁹⁸ Ook Tobin en Read benadrukken dat het ‘ongepast’ is om te suggereren dat het belang van de minderjarige altijd zwaarder weegt dan andere belangen, waaronder het belang van de veiligheid van de samenleving.⁹⁹

Het Kinderrechtencomité stelt zich in de context van de afweging van de belangen van de minderjarige met andere belangen in *General Comment No. 14* op het standpunt dat het *best interests* beginsel betekent dat de belangen van de minderjarige een hoge prioriteit hebben en niet slechts een van de vele overwegingen zijn: ‘The expression “primary consideration” means that the child’s best interests may not be considered on the same

98 Van der Zon 2020, p. 58 onder verwijzing naar *Kamerstukken II 1992/93*, 22855, nr. 3, p. 14-15.

99 Tobin & Read 2019, p. 1659. Zie ook Kilkelly 1999, p. 9-10.

level as all other considerations.’¹⁰⁰ Publieke belangen kunnen daarbij met de belangen van de minderjarige botsen, zo beschrijft het Kinderrechtencomité, wat per geval een zorgvuldige belangenafweging vergt waarbij ‘een groter gewicht’ moet worden toegekend aan datgene wat de belangen van de minderjarige het beste dient.¹⁰¹ Wat deze ‘hogere prioriteit’ of dit ‘groter gewicht’ precies inhoudt, wordt door het Kinderrechtencomité niet verder uitgewerkt.

Ook in bijvoorbeeld de bijzondere context van het jeugdstrafrecht gaat het Kinderrechtencomité weliswaar in op de afweging tussen de belangen van de minderjarige en de bescherming van publieke belangen, maar geeft het weinig concrete handvatten met betrekking tot het ‘gewicht’ dat aan de belangen van de minderjarige moet worden toegekend. In het *General Comment* dat ziet op de rechten van minderjarigen in het jeugdstrafrecht uit 2019 onderschrijft het Kinderrechtencomité dat het beschermen van de veiligheid van de samenleving een legitiem doel is van het rechtssysteem, met inbegrip van het jeugdstrafrechtssysteem.¹⁰² Het comité stelde tegen deze achtergrond in een eerder *General Comment* uit 2007 bovendien dat in geval van ernstige misdrijven overwegingen met betrekking tot het beschermen van de veiligheid van de samenleving een rol spelen bij de afdoening van strafzaken, maar dat ‘[i]n the case of children, such considerations must always be outweighed by the need to safeguard the well-being and the best interests of the child’.¹⁰³ Deze laatste overweging heeft het Kinderrechtencomité in 2019 bij de vervanging van het *General Comment* niet zo sterk herhaald, waarbij (slechts) wordt aangegeven dat ‘[w]eight should be given to the child’s best interests as a primary consideration’.¹⁰⁴ Het best interests beginsel als centrale bepaling voor een kinderrechtenconforme belangenafweging, en de invulling daarvan door het Kinderrechtencomité, geeft zodoende maar beperkt sturing aan het afwegen van de belangen van de minderjarige met de belangen van de samenleving.

3.5.2 Een met kinder- en mensenrechten overeenstemmende invulling van Alexy’s ‘Law of Balancing’

Om concrete aanknopingspunten te bieden voor de afweging van de belangen van de minderjarige en het belang van de bescherming van de veiligheid van de samenleving bij de inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering kan de rechtstheoretische literatuur over de belangenafweging, in het bijzonder de methode voor de belangenafweging van Alexy (zie eerder par. 3.2.3), uitkomst bieden. Zoals beschreven, bestaat

100 Kinderrechtencomité 2013, par. 37.

101 Kinderrechtencomité 2013, par. 39.

102 Kinderrechtencomité 2019, par. 3.

103 Kinderrechtencomité 2007, par. 71. Zie ook Tobin & Read 2019, p. 1649.

104 Kinderrechtencomité 2019, par. 76.

het afwegen van belangen volgens deze methode uit drie fasen, die kunnen worden geconcretiseerd voor de afweging van de belangen van de minderjarige en het belang van de veiligheid van de samenleving in de context van de overheidsreactie op radicalisering.

De toepassing van de methode van Alexy brengt mee dat de belangenafweging tussen de belangen van de minderjarige en het belang van de bescherming van de veiligheid van de samenleving allereerst bestaat uit het vaststellen van de concrete mate van de afbreuk aan de belangen van de minderjarige als een juridisch instrument wordt ingezet. Vervolgens schrijft de methode van Alexy voor dat het belang van het voldoen aan het concurrerende belang, dat wil zeggen het belang van de bescherming van de veiligheid van de samenleving, moet worden bepaald. Dit belang wordt concreet vastgesteld door middel van een beoordeling van de intensiteit van de gevolgen van het niet-inzetten van het juridische instrument. Zijn beide conflicterende belangen vastgesteld, dan moeten nationale besluitvormers beoordelen of het belang van het nastreven van de veiligheid van de samenleving de concrete afbreuk aan het belang van de minderjarige al dan niet rechtvaardigt.

Als richtsnoer voor het afwegen van de belangen van de minderjarige en de bescherming van de veiligheid van de samenleving bij overheidsoptreden bij de aanpak van radicalisering kan zodoende het volgende worden gesteld:

De belangen van de minderjarige zoals in het individuele geval vastgesteld, dienen onverkort te worden beschermd, tenzij een dusdanig aanwijsbaar gevaar voor de veiligheid van de samenleving een concrete afbreuk aan de belangen van de minderjarige rechtvaardigt.

Het internationale kinder- en mensenrechtenkader zoals in het vorige hoofdstuk uiteengezet, biedt daarbij aanknopingspunten voor de beoordeling van de mate van afbreuk aan de belangen van de minderjarige. In het licht van het geschetste internationale kader wordt de mate van afbreuk mede bepaald door:

- I het concrete juridische instrument dat wordt ingezet;*
- II het rechtsgebied op grond waarvan een juridisch instrument wordt ingezet;*
- III de fundamentele rechten en vrijheden die worden geraakt bij de inzet van een juridisch instrument.*

Het internationale kinder- en mensenrechtenkader schrijft immers voor dat uiterst terughoudend moet worden omgegaan met juridische instrumenten die een scheiding van de minderjarige en ouders meebrengen – en dus inbreuk maken op het recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven – en in het bijzonder instrumenten die vrijheidsbeneming inhouden en daarmee het recht op persoonlijke vrijheid beperken. Daarnaast is gebleken dat instrumenten uit het jeugdstrafrecht terughoudend moeten worden toegepast. Het fundamentele recht van de minderjarige dat wordt

geraakt, het concrete juridische instrument dat daarbij wordt ingezet en het rechtsgebied waarin deze een basis heeft, dienen zodoende (in ieder geval) bij de beoordeling van de mate van de afbreuk aan de belangen van de minderjarige te worden betrokken, waarbij bepaalde juridische instrumenten als bijzonder ingrijpend moeten worden aangemerkt. In het geval van deze instrumenten worden dan ook hogere eisen gesteld aan het gewicht van het nagestreefde belang – de bescherming van de veiligheid van de samenleving.¹⁰⁵ Andersom kan worden gesteld dat het gewicht van het nagestreefde belang in beginsel de zwaarte van het juridische instrument bepaalt.

Deze laatste stelling dient op grond van een kinder- en mensenrechtenbenadering echter te worden bijgesteld. Rechtvaardigt de zwaarte van het belang van de bescherming van de veiligheid van de samenleving de inzet van een juridisch instrument, dan dient op grond van artikel 3 IVRK (het *best interests* beginsel) in principe het instrument te worden gekozen dat – zonder afbreuk te doen aan de veiligheid van de samenleving – het meest tegemoetkomt aan de belangen van de minderjarige. Dit principe volgt bovendien uit het in het vorige hoofdstuk geanalyseerde vereiste van subsidiariteit (zie par. 2.5.2) en raakt aan wat in de literatuur over de belangenafweging wordt omschreven als het optimaliseringsvereiste. Dit vereiste houdt in dat een conflict van belangen:

‘niet op een zwart-wit manier hoeft te worden opgelost in de zin dat één van de beginselen volledig wordt gerealiseerd en de andere helemaal niet. De uiteindelijke beslissing kan uitdrukking geven aan het feit dat er meer relevante overwegingen zijn die ieder een bepaald gewicht in de schaal leggen.’¹⁰⁶

Waaldijk en Tielman stellen in het verlengde hiervan dan ook dat:

‘Het buiten beschouwing laten van andere typen van overheidsoptreden zou de afwegingsproblematiek onnodig moeilijk maken [...]. Wanneer andere middelen wél in de afweging worden betrokken, dan wordt het mogelijk de verschillende gewichtsverhoudingen tussen de af te wegen belangen in verschillende conclusies tot uitdrukking te laten komen.’¹⁰⁷

De aard van het overheidsoptreden is volgens Waaldijk en Tielman daarmee een van de belangrijkste variabelen bij de belangenafweging in de context van fundamentele rechten. Zowel de mogelijk schadelijke gevolgen als de mogelijk positieve bijdrage van alle beschikbare juridische instrumenten op de belangen van de minderjarige dienen zodoende te worden meegenomen in de belangenafweging.¹⁰⁸

105 Vgl. Gerards 2006, p. 39.

106 E. Burg 2000, p. 57.

107 Waaldijk & Tielman, *NJCM-Bulletin* 1984, p. 215.

108 Zie in dit verband ook Van den Brink 2018, p. 153.

Daar komt tot slot bij dat juist in het geval van een conflict tussen de individuele belangen van de minderjarige en publieke belangen zoals de bescherming van de veiligheid van de samenleving eerdergenoemde overwegingen ten aanzien van de abstractiegraad van belangen een nadrukkelijke rol spelen (zie par. 3.2.1). Aangezien publieke belangen over het algemeen abstract en breed zijn geformuleerd, wordt hier doorgaans – zo wordt in de literatuur gesteld – meer waarde aan gehecht dan aan individuele belangen.¹⁰⁹ Tsakyrakis stelt dan ook dat: ‘the interests of the majority tend to outweigh the interests of individuals’.¹¹⁰ Voor een rechtvaardiger afweging met de individuele belangen van de minderjarige moet dan ook juist bij het conflict tussen deze categorieën belangen de abstractiegraad zoveel mogelijk gelijk worden getrokken.

3.6 TUSSENCONCLUSIE: EEN ANALYSEKADER VOOR DE INZET VAN JURIDISCHE INSTRUMENTEN BIJ DE AANPAK VAN RADICALISERING

Omdat het internationale kinder- en mensenrechtenkader dat van toepassing is op de inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering slechts beperkte handvatten biedt voor het op nationaal niveau afwegen van de belangen die hierin zijn onderscheiden, is de verhouding en afweging van belangen in dit hoofdstuk nader geanalyseerd. Duidelijk is geworden dat voor een kinderrechtenconforme belangenafweging bij de inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering eerst de belangen van de minderjarige moeten worden bepaald. Deze afweging komt in de kern neer op een afweging tussen het respecteren van de autonomie en het beschermen van de ontwikkeling van de minderjarige. De verhouding tussen autonomie en bescherming is daarbij complex, omdat ook het uitoefenen van autonomie – tot op zekere hoogte – bijdraagt aan de ontwikkeling van de minderjarige. Andersom is het beschermen van de ontwikkeling van de minderjarige noodzakelijk voor het uitoefenen van autonomie. Het afwegen van de diverse belangen van de minderjarige bij de inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering vraagt daarmee steeds om een integrale beoordeling van deze belangen in het individuele geval aan de hand van de specifieke omstandigheden. Het beginsel van de zich ontwikkelende vermogens van de minderjarige vormt daarbij een belangrijke leidraad om te waarborgen dat minderjarigen in toenemende mate uitdrukking kunnen geven aan autonomie en zelfbeschikking, terwijl tegelijkertijd een passend niveau van bescherming wordt geboden.

Nadat de belangen van de minderjarige in het concrete geval zijn bepaald, ontstaat overeenkomstig een kinderrechtenconforme belangenafweging bij de overheidsreactie op radicalisering ruimte voor het afwegen

109 Zie ook Gottlieb, *Hastings Law Journal* 1994, p. 861-864 en Den Houdijker 2007, p. 172-173.

110 Tsakyrakis, *International journal of constitutional law* 2009, p. 471. Zie ook Webber 2009, p. 75.

van deze individuele belangen met het belang van de bescherming van de veiligheid van de samenleving. Uitgaande van de drie abstracte clusters belangen die uit het kinder- en mensenrechtenkader zijn ontleend, bestaat de belangenafweging bij de overheidsreactie op radicalisering die recht doet aan een kinderrechtenbenadering zodoende uit drie aspecten:

1. Het vaststellen en afwegen van de belangen van de minderjarige in de specifieke omstandigheden, waarbij de autonomie van de minderjarige wordt afgewogen tegen het belang van de bescherming van de ontwikkeling van de minderjarige.
 - Bij deze afweging dienen in ieder geval de *mening* van de minderjarige, zijn *leeftijd en rijpheid*, het behoud van *identiteit*, het behoud van de *gezinsomgeving en relaties* en het risico voor de *veiligheid* en *bescherming* van de minderjarige te worden meegewogen.
2. Het afwegen van de belangen van de minderjarige zoals in het concrete geval vastgesteld tegen het belang van de bescherming van de veiligheid van de samenleving. Voor deze afweging kunnen de volgende stappen worden doorlopen:
 - i. Het vaststellen van de concrete mate van de afbreuk aan de belangen van de minderjarige als een juridisch instrument wordt ingezet, waarbij in ieder geval de volgende factoren moeten worden meegenomen:
 - het concrete juridische instrument dat wordt ingezet en de schadelijke gevolgen voor dan wel mogelijk positieve bijdrage aan de belangen van de minderjarige;
 - het rechtsgebied op grond waarvan een juridisch instrument wordt ingezet;
 - de fundamentele rechten en vrijheden die worden geraakt bij de inzet van een juridisch instrument;
 - ii. Het bepalen van het belang van de bescherming van de veiligheid van de samenleving aan de hand van de gevolgen van het niet-inzetten van een juridisch instrument;
 - iii. De beoordeling of het belang van het nastreven van de bescherming van de veiligheid van de samenleving de concrete afbreuk aan de belangen van de minderjarige al dan niet rechtvaardigt.
3. Het optimaliseren van de belangen van de minderjarige als deze minder zwaar wegen dan het belang van de bescherming van de veiligheid van de samenleving.
 - De beoordeling of het door middel van andere instrumenten mogelijk is om tegemoet te komen aan de belangen van de minderjarige zonder afbreuk te doen aan het belang van de bescherming van de veiligheid van de samenleving.

Op basis van dit rechtstheoretische kader kan bovendien een drietal inhoudelijke uitgangspunten worden geformuleerd die bij een kinderrechtenconforme belangenafweging bij de aanpak van radicalisering als leidraad voor overheidsoptreden kunnen dienen:

- I. Het belang van de minderjarige op een ongestoorde uitoefening van fundamentele rechten en vrijheden en daarmee de uitoefening van autonomie dient in beginsel onverkort te worden beschermd in overeenstemming met de zich ontwikkelende vermogens van de minderjarige, tenzij de uitoefening van deze autonomie leidt tot ernstige schade aan de ontwikkeling van de minderjarige.
- II. De belangen van de minderjarige zoals in het individuele geval vastgesteld, dienen onverkort te worden beschermd, tenzij een dusdanig aanwijsbaar gevaar voor de veiligheid van de samenleving een concrete afbreuk aan de belangen van de minderjarige rechtvaardigt.
- III. Hoe zwaarder een juridisch instrument dat wordt ingezet, mede gelet op het betrokken rechtsgebied en het geraakte fundamentele recht, hoe zwaarwegender de belangen van de veiligheid van de samenleving moeten zijn.

Dit rechtswetenschappelijke kader voor een kinderrechtenconforme belangenafweging en de uitgangspunten die daarin liggen besloten, kunnen het in het vorige hoofdstuk uiteengezette kinder- en mensenrechtenkader complementeren. Hierdoor kan een analysekader worden gecreëerd voor het vanuit kinder- en mensenrechtenperspectief analyseren en beoordelen van de inzet van juridische instrumenten op nationaal niveau, waarbij alle betrokken belangen integraal worden afgewogen om te besluiten of en welk overheidsoptreden is geboden. In onderstaande figuur worden deze gezamenlijke uitgangspunten vanuit kinder- en mensenrechtenperspectief voor de inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering weergegeven. Tegen deze achtergrond kan in het tweede deel van dit onderzoek worden geanalyseerd hoe de juridische instrumenten die bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen in Nederland beschikbaar zijn, en de inzet hiervan in de praktijk, zich tot het in dit deel van het onderzoek ontwikkelde kinder- en mensenrechtenperspectief verhouden.



Figuur 3.1 Uitgangspunten voor de inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering vanuit kinder- en mensenrechtenperspectief

DEEL II
DE INZET VAN JURIDISCHE
INSTRUMENTEN BIJ DE
AANPAK VAN RADICALISERING
OP NATIONAAL NIVEAU

4.1 INLEIDING

Nadat in de voorgaande hoofdstukken het internationale kinder- en mensenrechtenperspectief dat van toepassing is op de inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering is onderzocht, staat in het vervolg van dit onderzoek de inzet van juridische instrumenten op nationaal niveau centraal. In dit hoofdstuk wordt daarvoor allereerst het Nederlandse stelsel van de aanpak van radicalisering bij minderjarigen en de achtergrond en context hiervan bestudeerd. Dit stelsel van de aanpak van radicalisering vormt immers de bredere context waarbinnen juridische instrumenten kunnen worden ingezet naar aanleiding van signalen van radicalisering bij minderjarigen. Dit hoofdstuk dient er dan ook toe deze context inzichtelijk te maken, waarna in hoofdstuk 5 specifiek de juridische instrumenten worden onderzocht. In dit hoofdstuk wordt daarmee een eerste antwoord gegeven op de tweede deelvraag van dit onderzoek: ‘Hoe is de aanpak van radicalisering bij minderjarigen in Nederland in wetgeving en beleid vormgegeven en welke juridische instrumenten bieden het jeugdstrafrecht, bestuursrecht en jeugdbeschermingsrecht in dit kader; hoe zijn deze instrumenten gereguleerd en welke belangen worden hiermee nagestreefd?’

Om deze deelvraag te beantwoorden, wordt in dit hoofdstuk het Nederlandse beleid en de Nederlandse wetgeving die de grondslag van het Nederlandse stelsel van de aanpak van radicalisering vormen, bestudeerd (par. 4.3). Ook de verschillende actoren die bij deze aanpak een (wettelijke) rol spelen en de bevoegdheden van deze actoren worden in het vervolg van dit hoofdstuk uiteengezet (par. 4.4). Aansluitend wordt inzicht gegeven in kennis uit eerder onderzoek dat is uitgevoerd naar het Nederlandse stelsel van de aanpak van radicalisering (par. 4.5). Het hoofdstuk wordt afgesloten met een tussenconclusie waarin onder meer wordt ingegaan op de verhouding van het onderhavige onderzoek tot de kennis uit deze eerdere onderzoeken (par. 4.6). Omdat, zo zal blijken, het Nederlandse stelsel van de aanpak van radicalisering moet worden gezien tegen de achtergrond van op internationaal niveau opgesteld beleid en strategieën ten aanzien van de overheidsreactie op signalen van radicalisering, wordt in dit hoofdstuk allereerst deze internationale context geschetst waarbinnen het Nederlandse stelsel is gesitueerd (par. 4.2).

4.2 DE INTERNATIONALE CONTEXT VAN DE AANPAK VAN RADICALISERING BIJ MINDERJARIGEN IN NEDERLAND

Het Nederlandse stelsel van de aanpak van radicalisering bij minderjarigen, zoals dat in het vervolg van dit hoofdstuk nader wordt uiteengezet, kan niet los worden gezien van op internationaal niveau opgesteld beleid en strategieën ten aanzien van de overheidsreactie op signalen van radicalisering, al dan niet specifiek bij minderjarigen. In het navolgende worden het beleid en de strategieën die binnen de context van de VN (par. 4.2.1), de Raad van Europa (par. 4.2.2) en de Europese Unie (EU) (par. 4.2.3) ten aanzien van de aanpak van radicalisering zijn ontwikkeld dan ook uiteengezet.¹

4.2.1 De Verenigde Naties

De VN hebben – net als Nederland op nationaal niveau – een mondiale contraterrorismestrategie ontwikkeld, die in beginsel elke twee jaar wordt geactualiseerd.² Hoewel radicalisering, en specifiek radicalisering bij minderjarigen, geen expliciet deel uitmaakt van de eerste VN-contraterrorismestrategieën uit 2006 en later,³ is dit vanaf 2016 veranderd en vormt de aanpak van radicalisering een belangrijk aspect van de VN-contraterrorismestrategie, waarbij ook uitdrukkelijk wordt ingegaan op de positie van minderjarigen en jongeren.⁴

In de VN-contraterrorismestrategieën vanaf 2016 uit de Algemene Vergadering van de VN zorgen over het gevaar van rekrutering⁵ en radicalisering van jongeren leidend tot terrorisme en wordt het systematisch rekruteren en gebruiken van minderjarigen voor het plegen van terroristi-

1 Zie in dit verband ook Van Spaendonck, *Utrecht Law Review* 2016, p. 44-48.

2 Naast het beleid dat de VN heeft opgesteld in het kader van de aanpak van radicalisering bij minderjarigen, heeft de Veiligheidsraad van de VN een aantal resoluties aangenomen waarin lidstaten wordt voorgeschreven bepaalde gedragingen in de context van terrorisme strafbaar te stellen en onder bepaalde omstandigheden tegoeden en andere financiële middelen van personen te bevriezen; zie onder meer Verenigde Naties, *Resolutie 1373 van de Veiligheidsraad* (28 september 2001) en Verenigde Naties, *Resolutie 2178 van de Veiligheidsraad* (24 september 2014). Zie in het verlengde hiervan het Internationaal Verdrag ter bestrijding van de financiering van terrorisme. Zie voor meer over de rol van de VN bij het vergroten van de reikwijdte van het strafrecht in relatie tot terrorisme Hamilton 2021.

3 Verenigde Naties, *The United Nations Global Counter-Terrorism Strategy* (8 september 2006). Onderdeel van deze strategie zijn wel maatregelen gericht op de omstandigheden die bevorderlijk zijn voor de verspreiding van terrorisme, p. 2 en 4-5.

4 Verenigde Naties, *The United Nations Global Counter-Terrorism Strategy Review* (1 juli 2016), onder meer p. 10-11.

5 De term 'rekrutering' verwijst volgens een handboek van de VN over dit thema ('Handbook on Children Recruited and Exploited by Terrorist and Violent Extremist Groups: The Role of the Justice System') naar 'compulsory, forced and voluntary conscription or enlistment of children into any kind of [...] terrorist or violent extremist group'; UNODC 2017, p. 7.

sche aanslagen veroordeeld. De Algemene Vergadering dringt er vanaf 2016 in de contraterrorismestrategie dan ook op aan dat lidstaten doeltreffende maatregelen nemen om minderjarigen te beschermen die worden getroffen of geëxploiteerd⁶ door terrorisme of ‘gewelddadig extremisme dat terrorisme bevordert’.⁷ In de drie recentste versies van de VN-contraterrorismestrategie wordt, tegen de achtergrond van (terugkerende) uitreizigers, bovendien opgemerkt dat minderjarigen in het bijzonder kwetsbaar zijn voor radicalisering tot geweld en wordt benadrukt dat zij moeten worden behandeld – aan de hand van een ‘whole-of-government approach’ – op een manier die hun rechten respecteert en hun waardigheid beschermt.⁸

In het verlengde hiervan wordt in de VN-contraterrorismestrategie vanaf 2021 aangegeven dat minderjarigen die worden verdacht of beschuldigd van het plegen van een strafbaar feit in deze context primair de status toekomt van slachtoffers van terrorisme.⁹ Deze primaire status van minderjarigen als slachtoffers is door de VN eerder naar voren gebracht in onder meer de ‘Key Principles for the Protection, Repatriation, Prosecution, Rehabilitation and Reintegration of Women and Children with Links to United Nations Listed Terrorist Groups’ uit 2019. Hierin wordt beschreven dat ten aanzien van minderjarigen ‘a presumption against [...] prosecution’ geldt en dat minderjarigen niet moeten worden vervolgd uitsluitend wegens associatie met of lidmaatschap van een terroristische groepering (zie eerder de opvatting van het Kinderrechtencomité, par. 2.6.3).¹⁰ In het verlengde hiervan heeft de Veiligheidsraad van de VN in een resolutie uit 2018 het belang benadrukt van het opstellen van procedures om minderjarigen die in verband worden gebracht met een organisatie die terroristische daden pleegt over te dragen aan de relevante kinderbeschermingsautoriteiten.¹¹

Ook in verschillende door de VN opgestelde handboeken in de context van de aanpak van radicalisering en terrorisme wordt de nadruk op de primaire status van minderjarigen als slachtoffers gelegd en wordt gewezen op de inzet van het jeugdbeschermingsrecht ten aanzien van deze minderjarigen. Deze handboeken betreffen in het bijzonder het ‘Handbook on

6 Zie voor een definitie van de VN van het begrip ‘exploitatie’ in deze context UNODC 2017, p. 7.

7 Verenigde Naties, *The United Nations Global Counter-Terrorism Strategy Review* (1 juli 2016), p. 3, 4 en 6, Verenigde Naties, *The United Nations Global Counter-Terrorism Strategy Review* (26 juni 2018), p. 3, 4 en 6, Verenigde Naties, *The United Nations Global Counter-Terrorism Strategy: seventh review* (30 juni 2021), p. 4 en 10 en Verenigde Naties, *The United Nations Global Counter-Terrorism Strategy: eighth review* (22 juni 2023), p. 4 en 11.

8 *The United Nations Global Counter-Terrorism Strategy Review* (26 juni 2018), p. 10, *The United Nations Global Counter-Terrorism Strategy: seventh review* (30 juni 2021), p. 15 en *The United Nations Global Counter-Terrorism Strategy: eighth review* (22 juni 2023), p. 16.

9 *The United Nations Global Counter-Terrorism Strategy: seventh review*, p. 27 en *The United Nations Global Counter-Terrorism Strategy: eighth review*, p. 28.

10 Verenigde Naties, *Key Principles for the Protection, Repatriation, Prosecution, Rehabilitation and Reintegration of Women and Children with Links to United Nations Listed Terrorist Groups* (april 2019), p. 5 en 7. Zie ook UNCCT 2019, p. 77 en 81.

11 Verenigde Naties, *Resolutie 2427 van de Veiligheidsraad* (9 juli 2018), p. 5.

Children Recruited and Exploited by Terrorist and Violent Extremist Groups: The Role of the Justice System' en het handboek 'Children affected by the foreign-fighter phenomenon: ensuring a child rights-based approach'. Deze handboeken, die zijn opgesteld door respectievelijk de United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) en het United Nations Counter-Terrorism Centre (UNCCT), zijn opgesteld om nationale wetgevers, beleidsmakers en de praktijk richtlijnen te bieden bij de implementatie van het internationale juridische kader. Beide handboeken richten zich daarbij in het bijzonder op de bescherming van de veiligheid van de samenleving door lidstaten, waarbij tegelijkertijd bescherming wordt geboden aan de rechten van minderjarigen die ofwel gerekruteerd of geëxploiteerd zijn door terroristische en gewelddadige extremistische groeperingen ofwel worden beïnvloed door het fenomeen uitreizigers, bijvoorbeeld doordat zij zelf naar oorlogsgebied zijn afgereisd om zich aan te sluiten bij een terroristische groepering.¹²

In het eerstgenoemde handboek wordt het jeugdbeschermingsrecht aangewezen als mogelijkheid om, in uitzonderlijke situaties, in te grijpen als er een onmiddellijk risico bestaat dat een minderjarige betrokken raakt bij een terroristische of gewelddadige extremistische groepering en wordt benadrukt dat minderjarigen die gerekruteerd of geëxploiteerd zijn door dergelijke groeperingen in de eerste plaats hulp en zorg nodig hebben, die wordt geboden door onder meer de kindbeschermingsinstanties.¹³ In dit handboek wordt in het kader van de primaire status als slachtoffers van minderjarigen die zijn gerekruteerd door terroristische of gewelddadige extremistische groeperingen naar voren gebracht dat het proces van rekrutering nooit kan worden gezien als 'truly voluntary', gezien de cognitieve vermogens van minderjarigen en de verschillende vormen van dwang of invloed die in verband worden gebracht met rekruteringsmethoden.¹⁴ De primaire status als slachtoffers brengt volgens de VN niet mee dat minderjarigen niet vervolgd kunnen worden voor daden die zij in het kader van de aansluiting bij een terroristische of extremistische groepering (mogelijk) hebben gepleegd; deze status dient, volgens het handboek, te worden erkend, geïntegreerd en overwogen in de verschillende stadia van het strafproces, waarbij vervolging moet worden gezien als een 'measure of last resort'.¹⁵ Ook in het handboek dat zich mede richt op minderjarige uitreizigers wordt benadrukt dat alle minderjarigen die worden beïnvloed door het fenomeen uitreizigers hoofdzakelijk als slachtoffers moeten worden behandeld in de reactie van nationale overheden.¹⁶

12 UNODC 2017 en UNCCT 2019.

13 UNODC 2017, p. 34 en 40. Zie ook het door het Global Counterterrorism Forum opgestelde 'Neuchâtel Memorandum on Good Practices for Juvenile Justice in a Counterterrorism Context'; Global Counterterrorism Forum 2016, p. 6.

14 UNODC 2017, p. 75. Zie ook Global Counterterrorism Forum 2016, p. 3-4.

15 UNODC 2017, p. 75-76. Zie ook p. 40. Zie ook UNCCT 2019, p. 72 en 74.

16 UNCCT 2019, p. 11, 27, 35 en 72.

4.2.2 De Raad van Europa

Ook door de Raad van Europa zijn beleid en strategieën vastgesteld ten aanzien van de aanpak van radicalisering bij minderjarigen.¹⁷ Een van de doelstellingen van de contraterrorismestrategie van de Raad van Europa is de preventie van terrorisme, waaronder mede de preventie van ‘radicalisering leidend tot terrorisme’ wordt verstaan. In dit verband wordt door de Raad van Europa benadrukt dat lidstaten primair verantwoordelijk zijn voor het voorkomen en tegengaan van terrorisme en dat de Raad van Europa de inspanningen van lidstaten ondersteunt mede door te zorgen dat hierbij mensenrechten, de rechtsstaat en de democratie worden geëerbiedigd.¹⁸ In de contraterrorismestrategie wordt daarbij tot uitdrukking gebracht dat leeftijdsspecifieke overwegingen in de context van de aanpak van radicalisering als essentieel worden aangemerkt, terwijl deze aspecten – zo wordt gesteld – vaak over het hoofd worden gezien in nationale contraterrorismestrategieën en de uitvoering daarvan.¹⁹

Deze specifieke aandacht voor de positie van minderjarigen in de context van de aanpak van radicalisering is ook buiten de contraterrorismestrategie terug te zien. In de recentste kinderrechtenstrategieën van de Raad van Europa wordt specifiek ingegaan op radicalisering van minderjarigen en de aanpak hiervan.²⁰ Daarnaast heeft de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa in 2016 een resolutie opgesteld die specifiek betrekking heeft op de preventie van radicalisering bij minderjarigen. In deze resolutie wordt vooropgesteld dat minderjarigen en jongeren in vergelijking tot andere leeftijdsgroepen een grotere kans hebben aangetrokken te worden tot radicale ideeën en bewegingen, onder meer doordat zij hun identiteit aan het vormen zijn. De Parlementaire Vergadering roept lidstaten daarbij op families van minderjarigen ten aanzien van wie signalen van radicalisering bestaan te ondersteunen en gerichte programma’s en strategieën te ontwikkelen voor preventie, deradicalisering en rehabilitatie, waarbij lokale instanties dienen te worden betrokken.²¹

17 Ook op het niveau van de Raad van Europa zijn voor lidstaten verplichtingen gesteld ter voorkoming van terrorisme, waaronder verplichte strafbaarstellingen; zie het Verdrag van de Raad van Europa ter voorkoming van terrorisme.

18 Raad van Europa, *Council of Europe Counter-Terrorism Strategy (2018-2022)* (4 juli 2018), p. 2-3 en Raad van Europa, *Council of Europe Counter-Terrorism Strategy (2023-2027)* (8 februari 2023), p. 6. Zie ook het door de Raad van Europa opgestelde *The fight against violent extremism and radicalisation leading to terrorism – Action Plan* (19 mei 2015) en de *Guidelines on human rights and the fight against terrorism* (11 juli 2002).

19 *Council of Europe Counter-Terrorism Strategy (2018-2022)*, p. 10-12 en *Council of Europe Counter-Terrorism Strategy (2023-2027)*, p. 11 en 22-23.

20 Raad van Europa, *Council of Europe Strategy for the Rights of the Child (2016-2021)* (2 maart 2016), p. 9, 16 en 20-21 en Raad van Europa, *Council of Europe Strategy for the Rights of the Child (2022-2027)* (23 februari 2022), p. 15, 35 en 46.

21 Raad van Europa, *Preventing the radicalisation of children and young people by fighting the root causes* (19 april 2016), resolutie 2103 (2016), p. 1-2.

Het Comité van Ministers heeft daarnaast in 2021 een aanbeveling voor lidstaten aangenomen dat als doel heeft minderjarigen te beschermen tegen ‘radicalisering ten behoeve van terrorisme’. Ook in deze aanbeveling wordt door de Raad van Europa benadrukt dat sommige minderjarigen bijzonder kwetsbaar zijn voor berichtgeving van terroristische groepen met als doel het radicaliseren en uiteindelijk rekruteren voor terrorisme. In de aanbeveling wordt onderstreept dat minderjarigen moeten worden beschouwd als slachtoffers van dergelijke vormen van radicalisering, waartegen zij actief moeten worden beschermd (in overeenstemming met het uitgangspunt van de VN in dit kader, zie par. 4.2.1).²² In het verlengde van deze focus op het beschermen van minderjarigen worden lidstaten opnieuw aangemoedigd families te ondersteunen bij het voorzien in de behoeften van minderjarigen en ze te beschermen tegen risico’s, blootstelling en schade die verband houden met gewelddadige extremistische ideeën en activiteiten.²³ In het *explanatory memorandum* bij de aanbeveling wordt in dit kader naar voren gebracht dat in het bijzonder ten aanzien van jongere kinderen het betrekken van de familie bij de reactie op radicalisering als cruciaal wordt gezien, of het betrekken van kinderbeschermingsautoriteiten.

De Raad van Europa richt zich zodoende veelal specifiek op minderjarigen in de context van de aanpak van radicalisering en hecht hierbij bijzonder belang aan de bescherming van minderjarigen. Hoewel in de aanbeveling uit 2021 uitdrukkelijk wordt erkend dat lidstaten ook het risico van radicalisering bij personen boven de achttien jaar moeten adresseren en actief moeten voorkomen, dienen hiervoor afzonderlijke strategieën te worden ontwikkeld.²⁴

4.2.3 De Europese Unie

Naast op het niveau van de VN en de Raad van Europa zijn door de EU strategieën en beleid opgesteld die zien op de aanpak van radicalisering, hoewel minder specifiek gericht op minderjarigen.²⁵ De bestrijding van radicalisering in het algemeen is opgenomen in de EU-strategie voor de veiligheidsunie en is onderdeel van de pijler ‘voorkomen’ in de terrorisme-

22 Raad van Europa, *Recommendation on measures aimed at protecting children against radicalisation for the purpose of terrorism* (20 oktober 2021), p. 2. Zie ook *Council of Europe Counter-Terrorism Strategy (2023-2027)*, p. 13.

23 *Recommendation on measures aimed at protecting children against radicalisation for the purpose of terrorism*, p. 3. Zie in dit verband ook het *Explanatory Memorandum* (20 oktober 2021), par 3. bij de aanbeveling.

24 *Recommendation on measures aimed at protecting children against radicalisation for the purpose of terrorism*, p. 2 en 4.

25 Zie ook Van Spaendonck, *Utrecht Law Review* 2016, p. 46. Zie voor meer over het beleid van de EU op het gebied van radicalisering en een schets van de ontwikkeling hiervan Bakker, *Intelligence and National Security* 2015 en Murphy, *Cambridge Yearbook of European Legal Studies* 2019.

bestrijdingsstrategie van de EU.²⁶ Daarnaast is binnen de EU een strategie ter bestrijding van radicalisering en rekrutering van terroristen opgesteld, die diverse keren is herzien.²⁷ Daarbij wordt als uitgangspunt in alle drie de strategieën genoemd dat lidstaten de primaire verantwoordelijkheid hebben voor de bestrijding van radicalisering, maar dat door de EU een belangrijk kader wordt geboden voor onder meer het coördineren van dit nationale beleid.²⁸

Over de rolverdeling tussen de lidstaten en de EU bij de bestrijding van radicalisering is de Europese Commissie (hierna: Commissie) in 2016 nader ingegaan. De Commissie stelt voorop dat maatregelen ter bestrijding van radicalisering vooral ‘ter plaatse, op lokaal maar ook op regionaal en nationaal niveau’ worden ontworpen en uitgevoerd, omdat ervan wordt uitgegaan dat actoren ter plaatse veelal de beste positie hebben om radicalisering te detecteren en te bestrijden.²⁹ Daarbij geldt, volgens de Commissie, dat ‘gewelddadige radicalisering’ een steeds complexere en veranderende uitdaging is die om nieuwe en breed opgezette reacties vraagt, van onmiddellijk veiligheidsoptreden tot het aanpakken van onderliggende factoren.³⁰ De aanpak van radicalisering kent volgens de Commissie dan ook een sterke veiligheidsdimensie waarbij expliciet wordt gewezen op de mogelijkheid van lidstaten ‘veiligheidsmaatregelen’ te nemen, waaronder de inzet van het strafrecht en het opleggen van reisverboden, ook ten aanzien van ‘jongeren’.³¹ In tegenstelling tot het beleid van de VN en de Raad van Europa komt de bescherming van de ontwikkeling van minderjarigen bij de aanpak van radicalisering op het niveau van de EU niet duidelijk tot uitdrukking. Ten aanzien van de internationale context van de aanpak van radicalisering worden daarmee door de VN, de Raad van Europa en de EU uiteenlopende accenten gelegd, die de achtergrond van de Nederlandse aanpak vormen.

4.3 HET NEDERLANDSE STELSEL VAN DE AANPAK VAN RADICALISERING

Nu de internationale context van de Nederlandse aanpak van radicalisering bij minderjarigen is geschetst, staat in de rest van dit hoofdstuk het Nederlandse stelsel centraal. Zoals in de inleiding van dit onderzoek (par. 1.1)

26 Zie voor de recentste EU-strategie voor de veiligheidsunie COM(2020) 605. Zie Europese Unie, *The European Union counter-terrorism strategy* (30 november 2005), p. 2-9.

27 Europese Unie, *The European Union Strategy for Combating Radicalisation and Recruitment to Terrorism* (24 november 2005).

28 COM(2020) 605, p. 15-16, *The European Union counter-terrorism strategy*, p. 8 en *The European Union Strategy for Combating Radicalisation and Recruitment to Terrorism*, p. 5.

29 Europese Unie, *Commissiedocument over ondersteuning bij de bestrijding van radicalisering die tot gewelddadig extremisme leidt* (14 juni 2016), COM(2016) 379, p. 2.

30 COM(2016) 379, p. 16.

31 COM(2016) 379, p. 13-14. Zie in dit verband onder meer ook Richtlijn (EU) 2017/541, waarin lidstaten wordt voorgeschreven bepaalde gedragingen in de nationale wetgeving strafbaar te stellen.

naar voren is gekomen, ligt de regie voor de aanpak van radicalisering – waaronder de aanpak van radicalisering bij minderjarigen – in Nederland op gemeentelijk niveau. Dit brengt mee dat gemeenten op verschillende manieren invulling geven aan deze regierol en daarmee aan de manier waarop wordt omgegaan met (signalen van) radicalisering. Desondanks is in de gemeentelijke aanpak een aantal gemeenschappelijke kenmerken zichtbaar, dat veelal een grondslag heeft in op nationaal niveau opgestelde uitgangspunten en nationaal geformuleerd beleid.³² In deze paragraaf staan deze pijlers van het Nederlandse stelsel van de aanpak van radicalisering centraal en wordt, hoofdzakelijk aan de hand van kamerstukken, beleidsdocumenten en wetgeving, inzichtelijk gemaakt langs welke lijnen deze aanpak vorm krijgt (par. 4.3.1). Daarbij wordt in het bijzonder ingegaan op de multidisciplinaire casusoverleggen die op lokaal niveau worden georganiseerd en zich hebben ontwikkeld tot een kenmerkend onderdeel van het Nederlandse stelsel van de aanpak van radicalisering (par. 4.3.2). Bij de analyses in deze paragraaf wordt daarbij eerst gekeken naar de generale aanpak van radicalisering, waaronder zowel signalen ten aanzien van meerder- als minderjarigen vallen. De specifieke positie van minderjarigen wordt afzonderlijk belicht (par. 4.3.3).

4.3.1 De aanpak van radicalisering in Nederland: grondslagen en nationale uitgangspunten

De aanpak van radicalisering zoals die lokaal wordt vormgegeven, moet worden gezien tegen de achtergrond van beleid en uitgangspunten die op nationaal niveau zijn opgesteld ten aanzien van het tegengaan van radicalisering bij individuen. In deze paragraaf staan dit nationale beleid en deze nationale uitgangspunten centraal, toegespitst op de specifieke context van dit onderzoek: de aanpak van radicalisering bij bepaalde, concrete individuen (minderjarigen) en in het bijzonder de inzet van juridische instrumenten in dit kader.³³ De eerste contouren van dit Nederlandse stelsel van de aanpak van radicalisering zoals die zich in de loop van de jaren heeft ontwikkeld, zijn geschetst in de nota's 'Radicalisme en radicalisering' uit augustus 2005 en 'De lokale en justitiële aanpak van radicalisme en radicalisering' uit september van datzelfde jaar.³⁴

32 Zie voor onderzoek naar het beleid rond specifiek jihadisme en buitenlandse strijders ook Wittendorp e.a. 2020.

33 Onder de bredere aanpak van radicalisering kunnen bijvoorbeeld ook (meer preventieve) maatregelen ter vergroting van de weerbaarheid, het tegengaan van een voedingsbodem voor radicalisering of het bieden van tegengeluiden worden begrepen, zie onder meer *Kamerstukken II* 2005/06, 29754, nr. 30, p. 2 en Kamerbrief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid e.a. van 26 april 2018 (preventie radicalisering), p. 1-2 en 5-6. Zie in dit verband ook Wittendorp e.a. 2017b.

34 *Kamerstukken II* 2004/05, 29754, nr. 26 en *Kamerstukken II* 2005/06, 29754, nr. 30.

In de nota 'Radicalisme en radicalisering', die mede als doel heeft inzichtelijk te maken op welke wijze radicalisering een bedreiging vormt voor de samenleving en de democratische rechtsorde, zijn door het toenmalige kabinet de hoofdlijnen van de aanpak van radicalisering in Nederland geschetst. Hierbij wordt gesteld dat radicalisering weliswaar in het uiterste geval tot terrorisme kan leiden, maar dat het tegengaan van radicalisering een eigen aanpak vraagt, omdat beide niet met elkaar moeten worden gelijkgesteld.³⁵ In de nota wordt daarbij uitgebreid ingegaan op het verschijnsel van radicalisering, waarbij de focus in het bijzonder ligt op wat in de nota wordt aangeduid als 'radicalisme dat zijn grond vindt in een specifieke interpretatie van de islam', maar waarbij ook aandacht is voor rechts-radicalisme en dierenrechtenactivisme.³⁶ Radicalisering wordt daarbij in de nota gezien als het zich aanmeten van een (nieuwe) identiteit of zelfbeeld, waarbij wordt opgemerkt dat dit zoeken naar een eigen identiteit deel uitmaakt van elk normaal ontwikkelingsproces tot volwassene en dat vrijwel iedereen in zijn leven, in het bijzonder in de puberteit, trajecten doorloopt waarin interpretaties en denkbeelden veranderen (zie in dit verband ook eerder par. 1.5). Of dit tot radicalisering leidt, is volgens de nota afhankelijk van verschillende factoren, waarbij onder meer wordt gewezen op de omgeving en de mogelijke aanwezigheid van anderen die het proces van radicalisering stimuleren en beïnvloeden.³⁷ Volgens de nota moet dan ook rekening worden gehouden met het gegeven dat hoewel sommige uitingen weliswaar de indruk wekken een radicale achtergrond te hebben, deze vaak primair verband houden met een leeftijdsfase.³⁸

In de nota worden vervolgens drie hoofdlijnen van beleid weergegeven waarop de overheid zich bij het tegengaan van radicalisering moet richten. Waar de eerste twee zien op het versterken van binding met en het bevorderen van de weerbaarheid van de samenleving, ziet de derde hoofdlijn op het actief optreden tegen personen met radicale opvattingen door te proberen deze personen op andere gedachten te brengen, ze af te schrikken door de dreiging met een sanctie of door hun handelen onmogelijk te maken.³⁹ Dit laatste kan volgens de nota worden bereikt door het, waar wettelijk mogelijk, toepassen van sancties en dwangmiddelen op grond van het strafrecht, bestuursrecht en civiele recht.⁴⁰ Hier ligt volgens de nota een belangrijke verantwoordelijkheid voor de nationale overheid: het inzetten van middelen die alleen op nationaal niveau beschikbaar zijn en onder het

35 *Kamerstukken II* 2004/05, 29754, nr. 26, p. 2. Zie eerder ook *Kamerstukken II* 2003/04, 29754, nr. 1, p. 4 en 18-19.

36 *Kamerstukken II* 2004/05, 29754, nr. 26, p. 11.

37 *Kamerstukken II* 2004/05, 29754, nr. 26, p. 7-9. Zie in dit verband ook *Kamerstukken II* 2004/05, 29754, nr. 3, p. 9.

38 *Kamerstukken II* 2004/05, 29754, nr. 26, p. 14.

39 *Kamerstukken II* 2004/05, 29754, nr. 26, p. 4, 15 en 19. Zie ook *Kamerstukken II* 2004/05, 29754, nr. 3, p. 9.

40 *Kamerstukken II* 2004/05, 29754, nr. 26, p. 19-20.

gezag van de nationale overheid vallen.⁴¹ Andere verantwoordelijkheden in de aanpak van radicalisering, waaronder het opzetten van een systeem van vroegtijdige signalering, worden in de nota hoofdzakelijk bij gemeenten belegd.⁴² Een nadere uitwerking van deze rol van gemeenten zou in een latere nota naar voren worden gebracht, net zoals de mogelijkheden en grenzen van het gebruik van het strafrecht en het civiele recht bij de aanpak van radicalisering.⁴³

Deze nadere uitwerking heeft gestalte gekregen in de nota 'De lokale en justitiële aanpak van radicalisme en radicalisering', waarin inzichtelijk wordt gemaakt op welke wijze radicalisering op lokaal niveau in een vroegtijdig stadium gesignaleerd en tegengegaan kan worden en hoe het justitiële instrumentarium hierbij kan worden ingezet.⁴⁴ Met betrekking tot dit eerste wordt in de nota verduidelijkt dat de lokale overheid het best in staat wordt geacht een accuraat beeld te genereren van mogelijke radicaliseringsprocessen en bij concrete incidenten passende maatregelen te nemen, gesteund door de nationale overheid. Hierbij wordt opgemerkt dat er geen standaard recept is voor beleid tegen radicalisering en dat niet in alle gemeenten een noodzaak zou bestaan actief beleid te voeren. De notitie markeert daarmee de start van een Nederlands stelsel van de aanpak van radicalisering waarbij die gemeenten waarin daarvoor een aanleiding bestond, ondersteund zouden worden in het opzetten en uitvoeren van beleid gericht op de aanpak van radicalisering.⁴⁵

Justitiële instrumenten op grond van het strafrecht, het bestuursrecht en het civiele recht worden in de nota 'De lokale en justitiële aanpak van radicalisme en radicalisering' aangeduid als ondersteuning en sluitstuk van de aanpak van radicalisering.⁴⁶ Desalniettemin wordt in deze nota een aantal kanttekeningen geplaatst ten aanzien de inzet van justitiële instrumenten. Deze kanttekeningen zien vooral op de vrijheid die in beginsel in een democratische rechtsorde bestaat om gedachten te uiten en daarnaar te handelen, met name in het geval dat radicalisering zich uit op een wijze die niet strafbaar is. Concreet betekent dit, zo staat beschreven in de nota, dat de overheid zich bij de inzet van het justitieel instrumentarium moet houden aan bepaalde grenzen. Deze grenzen worden gevormd door de democratische rechtsstaat en in het bijzonder de fundamentele rechten zoals vastgelegd in de Grondwet en internationale verdragen, en die doorwerken in specifieke grenzen van straf-, civiel- of bestuursrechtelijke aard.⁴⁷

41 *Kamerstukken II 2004/05, 29754, nr. 26, p. 23.*

42 *Kamerstukken II 2004/05, 29754, nr. 26, p. 3-4 en 22.*

43 *Kamerstukken II 2004/05, 29754, nr. 26, p. 26.*

44 *Kamerstukken II 2005/06, 29754, nr. 30, p. 1.*

45 *Kamerstukken II 2005/06, 29754, nr. 30, p. 2 en 6.* Zie in dit verband ook de handreiking die de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb) – als voorloper van de NCTV – heeft opgesteld voor het ontwikkelen van een lokale aanpak van terrorismebestrijding, inclusief radicalisering; NCTb 2006.

46 *Kamerstukken II 2005/06, 29754, nr. 30, p. 1-2.*

47 *Kamerstukken II 2005/06, 29754, nr. 30, p. 10-12.*

Beide nota's uit 2005 hebben uiteindelijk mede de basis gevormd voor een landelijk actieplan dat in 2007 is uitgebracht: het 'Actieplan polarisatie en radicalisering 2007 – 2011'.⁴⁸ Door middel van dit actieplan zijn gemeenten gestimuleerd, mede door vrijgekomen financiële middelen, om zich te richten op het aanpakken van radicalisering.⁴⁹ Daarbij ligt ook in dit actieplan de focus met name op islamitische radicalisering en rechtsextremistische radicalisering.⁵⁰

Hoewel de aanpak van radicalisering in de hiervoor beschreven nota's en het actieplan als specifieke en op zichzelfstaande aanpak ten opzichte van terrorisme wordt gezien – waarbij wordt benadrukt dat radicalisering niet moet worden gelijkgesteld aan terrorisme – neemt de aanpak van radicalisering na het aflopen van het actieplan in de eerste Nederlandse nationale contraterrorismestrategie uit 2011 een prominente positie in.⁵¹ Als centraal uitgangspunt in deze strategie wordt gesteld dat een effectieve aanpak van terrorisme alleen slaagt als het verschijnsel vanaf het begin wordt aangepakt. In deze eerste contraterrorismestrategie wordt er dan ook naar gestreefd radicaliseringsprocessen bij groepen en individuen vroeg te onderkennen, zodat met behulp van gerichte interventiestrategieën wordt voorkomen dat personen 'doorradicaliseren' richting geweld en uiteindelijk overgaan tot het plegen van terroristische daden.⁵² Deze 'brede benadering' ten aanzien van terrorismebestrijding, waarin zowel preventieve als repressieve maatregelen zijn opgenomen, vormt sindsdien de grondslag van het Nederlandse contraterrorismebeleid. Aan deze brede benadering ligt de gedachte ten grondslag dat niemand als terrorist wordt geboren en dat voordat iemand 'besluit het eigen leven en dat van anderen in de waagschaal te stellen door met geweld een politiek of religieus doel na te jagen' diegene een radicaliseringsproces heeft doorlopen.⁵³

Ten aanzien van deze benadering van terrorismebestrijding, waarbij radicalisering en terrorisme als samenhangend geheel worden gezien,⁵⁴ zijn in de literatuur diverse kanttekeningen geplaatst. Onder meer De Graaff stelt dat de overheid door deze aanpak 'haar netten erg ver uit over de samenleving' werpt en vraagt zich af 'of zo'n werkwijze nu wel zoveel zachter is dan een veel meer toegespitst beleid, waarbij een relatief klein deel van de bevolking in het vizier komt.' Daarbij benadrukt hij dat niet elk begin van radicalisering tot geweld hoeft te leiden, wat volgens De Graaff de vraag oproept:

48 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2017.

49 Van Guldener & Potman 2012, p. 1 en 19-20.

50 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2017, p. 5-7.

51 Rijksoverheid 2011a. Zie in dit verband ook Noordegraaf e.a. 2016, p. 55 en De Graaff 2017, p. 26 en 30.

52 Rijksoverheid 2011a, p. 17 en 37.

53 NCTV 2012.

54 Van der Woude, *Openbaar Bestuur* 2009, p. 3 en De Graaff 2008, p. 125.

‘hoe gerechtvaardigd is het aandacht te besteden aan mensen in de “grond-vlak-fase”, waarin uitsluitend nog maar een bepaalde geloofsbeleving of een sterk gevoel van uitsluiting bestaat, die zich voor een groot deel nooit zullen “doorontwikkelen” tot mensen die geweldsdelicten plegen? Hoe voorkomen we dat de overheid in haar behoefte erger te voorkomen zich de rol van gedachtepolitie toe-eigent?’⁵⁵

Ook De Graaf en Eijkman beschrijven dat in het huidige contraterrorismebeleid onveiligheid veroorzaakt door een terroristische dreiging is verbreed naar het gevaar van radicalisering. Maatregelen worden dan ook ‘in een steeds vroeger stadium genomen en richten zich niet langer op een concrete dreiging of vijand, maar op een “onveiligheidsgevoel”, ingegeven door een mogelijk toekomstig risico.’⁵⁶ Vergelijkbaar met De Graaff spreken ook deze auteurs van een ‘veiligheidsnet’ dat over steeds meer burgers wordt geworpen.⁵⁷ Tegen de achtergrond van deze kanttekeningen wijzen De Graaf en Eijkman, net als onder meer Van der Woude, op een risico van stigmatisering.⁵⁸

In het kader van de brede benadering van terrorismebestrijding wordt in de nationale contraterrorismestrategie 2011-2015 de zogenoemde ‘persoonsgerichte aanpak’ beschreven als een van de manieren waarop gericht wordt opgetreden tegen individuen die een potentieel terroristisch risico vormen en zich in een proces van radicalisering bevinden. De persoonsgerichte aanpak uit deze eerste nationale contraterrorismestrategie wordt daarbij gekenmerkt door het inzetten van positieve interventies en maatwerk om ervoor te zorgen dat personen worden gestimuleerd af te zien van gewelddadig extremisme.⁵⁹ Tijdens de looptijd van de nationale contraterrorismestrategie 2011-2015 wordt op nationaal niveau ook het ‘Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme’ uitgebracht. Het actieprogramma bevat 38 destijds reeds bestaande, versterkte en nieuwe maatregelen als reactie op de dreiging van specifiek het jihadisme.⁶⁰ Deze specifieke focus op het jihadisme was eerder ook aangebracht in de nationale contraterrorismestrategie.⁶¹ Ook het actieprogramma gaat uit van een brede aanpak waarbij het signaleren en tegengaan van radicalisering en het voorkomen van nieuwe aanhang van de jihadistische beweging belangrijke onderdelen zijn.⁶² Een aantal maatregelen uit het actieprogramma die in dit kader kan worden ingezet, heeft een grondslag in het strafrecht, bestuursrecht

55 De Graaff 2008, p. 129-130.

56 De Graaf & Eijkman, *Justitiële verkenningen* 2011, p. 38-39.

57 De Graaf & Eijkman, *Justitiële verkenningen* 2011, p. 34, 40 en 47.

58 De Graaf & Eijkman, *Justitiële verkenningen* 2011, p. 40 en Van der Woude, *Openbaar Bestuur* 2009.

59 Rijksoverheid 2011a, p. 68.

60 Ministerie van Veiligheid en Justitie, NCTV & Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2014.

61 Rijksoverheid 2011a, p. 22-23

62 Ministerie van Veiligheid en Justitie, NCTV & Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2014, p. 2-3.

of civiele recht: onder meer het starten van een strafrechtelijk onderzoek naar een (mogelijke) aansluiting bij een terroristische groepering in het buitenland, het vervallen verklaren van paspoorten en het opleggen van een kinderschermingsmaatregel bij het vermoeden van een uitreis worden in het actieprogramma als beschikbare maatregelen genoemd.⁶³

Daarnaast wordt in verschillende maatregelen uit het Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme het belang van het tegengaan van radicalisering op lokaal niveau bevestigd. Een van de maatregelen betreft de 'Gerichte inzet op radicaliserende jongeren in lokale risicogebieden', waarbij de eerdergenoemde persoonsgerichte aanpak centraal staat. Als onderdeel van die persoonsgerichte aanpak wordt in het actieprogramma genoemd dat jongeren die dreigen te radicaliseren in beeld worden gebracht en dat voor deze jongeren een alternatief wordt gecreëerd (een baan, sport of scholing), waarbij 'uiteraard' wederkerige eisen worden gesteld.⁶⁴ Onderdeel van het actieprogramma is daarnaast ondersteuning door de nationale overheid van de lokale aanpak in prioritaire gebieden. In het kader van deze ondersteuning wordt verwezen naar zogenoemde multidisciplinaire casusoverleggen, die in betrokken gemeenten reeds werden gehouden rondom personen ten aanzien van wie signalen van radicalisering bestaan.⁶⁵ Deze gemeentelijke multidisciplinaire casusoverleggen hebben zich ontwikkeld tot een kenmerkend onderdeel van de aanpak van radicalisering in Nederland.

4.3.2 Multidisciplinaire casusoverleggen

Ondanks dat gemeenten ruimte hebben bij de invulling van de lokale aanpak van radicalisering, vormen multidisciplinaire casusoverleggen hier in de regel een belangrijk aspect van.⁶⁶ Zoals hiervoor beschreven, zijn de casusoverleggen op landelijk niveau onderdeel van het Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme, waarin een casusoverleg wordt omschreven als overleg waarin verschillende professionals vanuit hun eigen expertise informatie delen over signalen van jihadistische radicalisering ten behoeve van een gedeelde duiding en het opstellen van een individueel interventieplan. Daarbij wordt beschreven dat de interventies die in dit kader worden ingezet 'casusafhankelijk [zijn] en variëren in intensiteit, vorm en mate van dwang. Zij worden daar ingezet waar ze het meeste effect sorteren.'⁶⁷

63 Ministerie van Veiligheid en Justitie, NCTV & Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2014, maatregel 1, 14, 15 en 17.

64 Ministerie van Veiligheid en Justitie, NCTV & Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2014, maatregel 26.

65 Ministerie van Veiligheid en Justitie, NCTV & Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2014, maatregel 30. Zie ook maatregel 20. Zie voor een eerdere verwijzing naar multidisciplinaire casusoverleggen ook *Kamerstukken II* 2013/14, 29754, nr. 238, p. 4-5.

66 Zie ook Wittendorp e.a. 2017b, p. 61, Douglas e.a. 2019, p. 9 en Witte & Jacobs 2015, p. 87.

67 Ministerie van Veiligheid en Justitie, NCTV & Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2014, maatregel 30.

Naar aanleiding van het actieprogramma heeft de NCTV in 2014 een handreiking ter ondersteuning van gemeenten bij de lokale aanpak van (jihadistische) radicalisering opgesteld. Ook in deze handreiking is aan gemeenten die op dat moment veel te maken hadden met radicalisering, aangeraden een casusoverleg in te stellen.⁶⁸ De NCTV stelt zich daarbij op het standpunt dat het opzetten van een casusoverleg belangrijk is om bij signalen van radicalisering de juiste partijen snel bij elkaar te krijgen, waarbij wordt verondersteld dat juist op lokaal niveau kennis is van de sociale context, radicalisering tijdig kan worden gesignaleerd en samenwerkingspartners kunnen bijdragen aan interventies.⁶⁹ Ook de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft in een *factsheet* over de rol van gemeenten in de aanpak van radicalisering gewezen op het belang van het organiseren van een casusoverleg.⁷⁰

De lokale multidisciplinaire casusoverleggen zijn daarnaast in 2016 opgenomen in en onderdeel geworden van de nationale contraterrorisme-strategie 2016-2020, en later de nationale contraterrorismestrategie 2022-2026.⁷¹ Ook deze contraterrorismestrategieën gaan, net als die van 2011-2015, uit van de brede benadering als basis van het Nederlandse contraterrorisme-beleid. De aanpak van radicalisering wordt in deze strategieën aangemerkt als onderdeel van het landelijk beleid om terrorisme te voorkomen, waarbij wordt gewezen op het belang van een persoonsgerichte aanpak en het behandelen van casus in een casusoverleg.⁷² Hoewel de casusoverleggen zodoende stevig zijn verankerd in de nationale contraterrorismestrategie, lijkt (het voorkomen van) radicalisering van de recentste contraterrorisme-strategie (2022-2026) een minder prominent aspect te zijn dan voorheen.⁷³

In 2017 is door de Inspectie Veiligheid en Justitie onderzoek gedaan naar het Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme (zie ook par. 4.5). Uit dit onderzoek blijkt dat 72 procent van de voor het onderzoek onder-vraagde gemeenten (N=196) een lokaal casusoverleg voert, mogelijk in samenwerking met andere gemeenten (61 procent van de gemeenten met een casusoverleg). Hierbij is sprake van een statistisch significant verschil tussen grote, kleine en middelgrote gemeenten: hoe groter de gemeente, hoe groter het aandeel dat een casusoverleg heeft.⁷⁴ In het merendeel van de gemeenten is het casusoverleg ondergebracht in een Zorg- en Veiligheidshuis, maar ook andere organisatievormen, zoals een apart opgerichte overlegstructuur, komen uit het onderzoek naar voren.⁷⁵

68 NCTV 2014, p. 14.

69 NCTV 2014, p. 7, 13 en 14.

70 Gielen 2015, p. 4.

71 Rijksoverheid 2016 en Rijksoverheid 2022.

72 Rijksoverheid 2016, p. 5-8 en 13-14 en Rijksoverheid 2022, p. 13-15.

73 Zie ook NCTV 2022, p. 3 onder verwijzing naar *Kamerstukken II 2021/22*, 29754, nr. 641.

74 Inspectie Veiligheid en Justitie 2017, p. 23-24. Voor dit onderzoek heeft de Inspectie Veiligheid en Justitie een vragenlijst uitgezet onder alle gemeenten in Nederland, 196 van de toentertijd 384 gemeenten hebben de vragenlijst ingevuld.

75 Inspectie Veiligheid en Justitie 2017, p. 24.

De casusoverleggen hebben zodoende overwegend vorm gekregen tegen de achtergrond van de overheidsreactie op het jihadisme. Desondanks lijkt in op nationaal niveau geformuleerd beleid en uitgangspunten ten aanzien van de aanpak van radicalisering sprake te zijn van een voorzichtige verbreding van het casusoverleg. Op nationaal niveau is de afgelopen jaren onder meer in diverse kamerbrieven uitdrukkelijk aangegeven dat de bestaande lokale persoonsgerichte aanpak van radicalisering toepasbaar is op in het bijzonder signalen van rechtsextremisme en ‘anti-overheidsextremisme’.⁷⁶ De nationale overheid stelt in dit kader dat de Nederlandse contraterrorisme aanpak breed inzetbaar is ‘en is gericht op het tegengaan en voorkomen van alle vormen van extremisme en terrorisme die Nederland bedreigen’.⁷⁷

4.3.2.1 *Convenant persoonsgerichte aanpak voorkoming radicalisering en extremisme*

Hoewel de organisatie en inrichting van het multidisciplinaire casusoverleg per gemeente verschillen,⁷⁸ is in 2017 landelijk een (model)convenant opgesteld aan de hand waarvan het casusoverleg lokaal kan worden georganiseerd. In dit ‘Convenant persoonsgerichte aanpak voorkoming radicalisering en extremisme’, dat door gemeenten en lokale partners kan worden overgenomen, worden onder meer de inrichting en werkwijze van het casusoverleg beschreven. Ook wordt het doel van de samenwerking in het casusoverleg verankerd en worden afspraken vastgelegd over het verstrekken van (persoons)gegevens.⁷⁹ Het modelconvenant wordt nader toegelicht in een bijbehorende procesbeschrijving, waarmee wordt beoogd een landelijk uniforme werkwijze van de persoonsgerichte aanpak van radicalisering te bevorderen.⁸⁰

Wat betreft de werkwijze van het casusoverleg wordt in het modelconvenant onderscheid gemaakt tussen twee verschillende overleg-

76 Zie onder meer *Kamerstukken II 2021/22*, 29754, nr. 621, *Kamerstukken II 2021/22*, 35925VI, nr. 132, p. 6-7 en Kamerbrief van de Minister van Justitie en Veiligheid van 7 november 2022 (aanpak van rechtsextremisme en -terrorisme en andere vormen van extremisme in Nederland). Zie in dit verband ook een motie van Van der Werf e.a. waarin wordt gesteld dat lokaal beleid met betrekking tot de aanpak van radicalisering lang gericht is geweest op de bestrijding van jihadisme en de regering wordt verzocht zorg te dragen voor bewustzijn bij gemeenten over de dreiging vanuit zowel jihadistische als rechts-extremistische hoek; *Kamerstukken II 2021/22*, 35925VI, nr. 69. Zie in het verlengde hiervan ook de motie van Azarkan waarin de regering wordt verzocht met een actieprogramma integrale aanpak van rechts-extremisme te komen; *Kamerstukken II 2021/22*, 29754 nr. 630.

77 Kamerbrief van de Minister van Justitie en Veiligheid van 7 november 2022 (aanpak van rechtsextremisme en -terrorisme en andere vormen van extremisme in Nederland), p. 2.

78 Zie ook Inspectie Veiligheid en Justitie 2017, p. 24.

79 Convenant persoonsgerichte aanpak voorkoming radicalisering en extremisme, *Stcrt.* 2017, 41324.

80 NCTV 2017a, p. 3.

momenten: de weegploeg en het daadwerkelijke casusoverleg.⁸¹ De weegploeg wordt in het modelconvenant omschreven als een overleg tussen de gemeente, politie en het OM voorafgaand aan het daadwerkelijke casusoverleg. Tijdens de weegploeg worden signalen van radicalisering verzameld en geanalyseerd en wordt beoordeeld of voor een persoon een persoonsgerichte aanpak noodzakelijk is. Het analyseren van de signalen gebeurt volgens het modelconvenant op basis van een hiervoor opgesteld referentiekader. Wordt door de weegploeg besloten dat een persoonsgerichte aanpak nodig is, dan wordt een persoon geagendeerd voor de bespreking tijdens een casusoverleg.⁸² Over deze beslissing dient de betrokkene in principe te worden geïnformeerd.⁸³

In het modelconvenant wordt radicalisering omschreven als:

‘Een proces van toenemende bereidheid om de uiterste consequentie uit een denkwijze te aanvaarden en die in daden om te zetten. Deze toenemende bereidheid kan leiden tot gedrag dat andere mensen diep kwetst of in hun vrijheid raakt, kan aanleiding zijn voor individuen of groepen om zich af te keren van de samenleving en kan leiden tot het gebruik van geweld’.⁸⁴

Ten aanzien van de invulling van deze definitie wordt in het modelconvenant hoofdzakelijk gerefereerd aan het jihadisme en specifiekere zogenoemde uitreizigers en terugkeerders.⁸⁵ Andere vormen van radicalisering komen in het kader van de bespreking tijdens een casusoverleg in het modelconvenant niet nadrukkelijk tot uitdrukking.

Bij het daadwerkelijke casusoverleg worden vervolgens, zo wordt beschreven in het modelconvenant, meer organisaties betrokken; naast gemeente, OM en politie kan bijvoorbeeld de Raad voor de Kinderbescherming aansluiten.⁸⁶ Volgens de werkwijze zoals die wordt beschreven in het modelconvenant verstrekken deze partijen elkaar tijdens een casusoverleg de bij hen bekende signalen of andere relevante (persoons)gegevens over de persoon die wordt besproken en stellen zij op basis hiervan gezamenlijk een

81 Zie in dit verband ook het onderzoek van Noordegraaf e.a. waarin drie ‘basisvormen’ van overleg worden onderscheiden: de weegploeg, het casusoverleg en het zogenoemde beleidsoverleg waarin algemeen beleid wordt afgestemd; Noordegraaf e.a. 2016, p. 141-142. Zie ook Dijkman & Gielen 2021, p. 31-32, Roodnat & Eijkman 2016, p. 29-30 en Noordegraaf e.a. 2020, p. 130-131.

82 Art. 7 jo. art. 1 sub g en m Convenant persoonsgerichte aanpak voorkoming radicalisering en extremisme. Zie ook NCTV 2017a, p. 4-6 en 17.

83 Ditzelfde geldt voor de beslissing iemand niet te agenderen voor een casusoverleg, art. 11 lid 2-5 Convenant persoonsgerichte aanpak voorkoming radicalisering en extremisme. Zie ook NCTV 2017a, p. 7 waarin specifiek op de informatieplicht ten aanzien van minderjarigen wordt ingegaan (zie ook par. 4.3.3), en p. 11.

84 Art. 1 sub f Convenant persoonsgerichte aanpak voorkoming radicalisering en extremisme.

85 Zie onder meer art. 1 sub j en k en art. 3 Convenant persoonsgerichte aanpak voorkoming radicalisering en extremisme.

86 Art. 1 sub b en c en art. 9 lid 1 Convenant persoonsgerichte aanpak voorkoming radicalisering en extremisme.

plan van aanpak op. Dit plan van aanpak wordt vervolgens gemonitord en op het moment dat daartoe aanleiding bestaat, adviseert het casusoverleg tot afsluiting.⁸⁷

De samenwerking in het casusoverleg en het daarbij opstellen van een gemeenschappelijk plan van aanpak dient volgens het modelconvenant verschillende doelen: (1) het reduceren van de risico's voor de samenleving die uitgaan van kort gezegd radicalisering en het bieden van zorg aan subjecten, en/of (2) het reduceren van risico's voor de ontwikkeling van minderjarigen door, in het kort, radicalisering.⁸⁸ Om (één van) deze doelen te bereiken, kunnen deelnemers aan het casusoverleg in het plan van aanpak uiteenlopende interventies opnemen.⁸⁹ Deze interventies zijn casusafhankelijk: iemand die net kennismaakt met het extremistisch gedachtegoed heeft – zo beschrijft de NCTV in de eerder genoemde handreiking – een andere aanpak nodig dan iemand die vergaand is geradicaliseerd.⁹⁰ Naast interventies die zich richten op het (in een juridisch vrijwillig kader) bieden van zorg en ondersteuning en andere interventies die op lokaal niveau worden toegepast, zoals de inzet van een wijkagent, het onderhouden van contact met de betrokkene of het creëren van een alternatief in de vorm van een baan of opleiding, behoren strafrechtelijke, bestuursrechtelijke en civielrechtelijke interventies uitdrukkelijk tot de mogelijkheden.⁹¹

4.3.2.2 *Wet gegevensverwerking aanpak radicalisering en terroristische activiteiten*

Om de bestaande praktijk van de multidisciplinaire casusoverleggen wettelijk te verankeren, heeft de wetgever in oktober 2022 een wetsvoorstel aan de Tweede Kamer aangeboden waarmee het casusoverleg van een wettelijke basis wordt voorzien: de 'Wet gegevensverwerking persoonsgerichte aanpak radicalisering en terroristische activiteiten.'⁹² Als aanleiding voor het wetsvoorstel wordt door de wetgever gewezen op de noodzaak een beter juridisch kader te scheppen voor de gegevensverwerking bij de persoonsgerichte aanpak van radicalisering en de wettelijke basis van de lokale inspanningen bij het voorkomen en bestrijden van radicalisering te

87 Art. 9 lid 2-4 Convenant persoonsgerichte aanpak voorkoming radicalisering en extremisme. Zie ook NCTV 2017a, p. 10.

88 Art. 3 Convenant persoonsgerichte aanpak voorkoming radicalisering en extremisme.

89 Zie ook art. 10 lid 2 sub e en art. 1 sub e Convenant persoonsgerichte aanpak voorkoming radicalisering en extremisme.

90 NCTV 2014, p. 14-15.

91 Zie ook *Kamerstukken II* 2017/18, 29754, nr. 436, p. 6, Convenant persoonsgerichte aanpak voorkoming radicalisering en extremisme, p. 3, Gielen 2015, p. 5 en *Kamerstukken II* 2013/14, 29754, nr. 238, p. 4. Zie ook Dijkstra, *NTM/NJCM-bull.* 2018/39, p. 496, voor een (kritische) beschouwing van de vrijwilligheid van interventies.

92 Wetsvoorstel 'Regels omtrent gegevensverwerking in de persoonsgerichte aanpak van radicalisering en terroristische activiteiten (Wet gegevensverwerking persoonsgerichte aanpak radicalisering en terroristische activiteiten)', *Kamerstukken II* 2022/23, 36225, nr. 2. Het wetsvoorstel is na afronding van dit onderzoek op 2 april 2024 door de Tweede Kamer aangenomen.

verstevigen. Het doel van het wetsvoorstel is volgens de wetgever dan ook om de bestaande praktijk van de casusoverleggen, zoals neergelegd in het modelconvenant, te codificeren en toekomstbestendig te maken, onder meer in aansluiting op de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG).⁹³

Artikel 2 van het wetsvoorstel bevat een wettelijke taakstelling voor gemeenten⁹⁴ om de afstemming van maatregelen die ten aanzien van een persoon 'die in verband kan worden gebracht met radicalisering of terroristische activiteiten' te bevorderen en daartoe zorg te dragen door het organiseren van een casusoverleg. Aan deze verplichting kan volgens de wetgever invulling worden gegeven door het casusoverleg binnen een Zorg- en Veiligheidshuis te organiseren.⁹⁵ Als doelstelling van het casusoverleg wordt daarbij, zo wordt in de memorie van toelichting beschreven, één van de doelstellingen uit het modelconvenant overgenomen:

'Doel van dit samenwerkingsverband is om de risico's voor de samenleving die uitgaan van radicalisering te reduceren en zorg te bieden aan subjecten, waaronder minderjarigen. Het uiteindelijke doel van het voorkomen, verminderen en bestrijden van radicalisering is om te voorkomen dat radicalisering overgaat naar geweld.'⁹⁶

De jeugdspecifieke doelstelling uit het modelconvenant om door middel van de samenwerking in een casusoverleg de risico's voor de ontwikkeling van minderjarigen in het kader van radicalisering te reduceren, wordt daarmee niet overgenomen in het wetsvoorstel. Ook andere bepalingen of overwegingen ten aanzien van de aanpak van radicalisering bij specifiek minderjarigen komen in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting niet tot uitdrukking (zie verder par. 4.3.3).

In het kader van de casusoverleggen wordt onder 'radicalisering' in het wetsvoorstel verstaan:

'het proces dat uiteindelijk kan leiden tot terroristische activiteiten of tot extremistische activiteiten, zijnde activiteiten waarbij personen of groepen vanuit ideologisch motief bereid zijn in ernstige mate de wet te overtreden of activiteiten te verrichten die de democratische rechtsstaat ondermijnen'.⁹⁷

93 Aanhef Wet gegevensverwerking persoonsgerichte aanpak radicalisering en terroristische activiteiten en *Kamerstukken II* 2022/23, 36225, nr. 3, p. 1 (MvT).

94 Specifieker '[d]e burgemeester van de gemeente van verblijf van een natuurlijke persoon of rechtspersoon', zie ook art. 1 sub b Wet gegevensverwerking persoonsgerichte aanpak radicalisering en terroristische activiteiten.

95 *Kamerstukken II* 2022/23, 36225, nr. 3, p. 1-2 en 15-17 (MvT).

96 *Kamerstukken II* 2022/23, 36225, nr. 3, p. 1-2 en 15-17.

97 Art. 1 sub a Wet gegevensverwerking persoonsgerichte aanpak radicalisering en terroristische activiteiten. Onder in 'ernstige mate' de wet overtreden vallen volgens de wetgever geen '[l]ichtere vergrijpen als burgerlijke ongehoorzaamheid, zoals het bewust laten arresteren voor lichte overtredingen'. Alleen het overtreden van de wet is volgens deze opvatting onvoldoende om te spreken van extremisme; *Kamerstukken II* 2022/23, 36225, nr. 3, p. 2-3 (MvT).

Hoewel de wetgever eerder in het wetgevingstraject had aangegeven ‘radicalisering’ bewust niet te willen definiëren, is deze begripsomschrijving naar aanleiding van diverse adviezen toch in het wetsvoorstel opgenomen.⁹⁸ Het is daarbij opvallend dat in het wetsvoorstel van een andere definitie van ‘radicalisering’ wordt uitgegaan dan in het modelconvenant. Op deze keuze wordt door de wetgever niet nader ingegaan. Wel beschrijft de wetgever in de memorie van toelichting dat bij de invulling van radicalisering gedacht kan worden aan verschillende vormen van radicalisering, onder meer ‘islamitisch extremisme’, linksextremisme, rechtsextremisme en dierenrechtenextremisme: ‘Bij de zinsnede «vanuit ideologisch motief» in de definitiebepaling van radicalisering gaat het om extremistische ideologische overtuigingen of opvattingen, ongeacht de signatuur daarvan.’⁹⁹

Wanneer tegen deze achtergrond de bespreking tijdens een casusoverleg precies aan de orde is, blijkt niet direct uit het wetsvoorstel. In het wetsvoorstel is in dit kader slechts opgenomen dat een casus kan worden aangemeld bij de weegploeg ‘naar aanleiding van gedragingen van een natuurlijke persoon [...] die in verband kan worden gebracht met radicalisering of terroristische activiteiten of een situatie waarin deze verkeert’.¹⁰⁰ Tijdens de weegploeg wordt, zo beschrijft het wetsvoorstel, door de politie, gemeente en het OM in unanimititeit beoordeeld of een casus in overeenstemming is met het doel van het casusoverleg. Hierbij wordt in het wetsvoorstel een vijftal criteria genoemd waarmee bij deze weging in ieder geval rekening wordt gehouden: (a) de mate waarin iemand bereid is geweld toe te passen of te propageren, (b) de mate waarin wordt vastgehouden aan extremistische denkbeelden, (c) sociale relaties, (d) de mate van identificatie met een extremistische groep of ideologie en (e) zelfredzaamheid.¹⁰¹ De wetgever gaat in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel nader op deze criteria in en stelt dat:

‘Wat betreft deze criteria geldt dat de belangrijkste vraag is of een persoon een (potentieel) gevaar vormt voor de veiligheid van zichzelf of de samenleving. Hiervoor wordt gekeken naar radicale opvattingen in combinatie met het (in)direct legitimeren van geweld, of naar de bereidheid om activiteiten te verrichten die de democratische rechtsstaat ondermijnen.’¹⁰²

Het gebruik van deze criteria bij de afweging of een persoon tijdens een casusoverleg moet worden besproken, minimaliseert volgens de wetgever

98 Onder meer Nederlandse orde van advocaten 2020, p. 3 en *Kamerstukken II 2022/23*, 36225, nr. 4, p. 9-10. Zie *Kamerstukken II 2022/23*, 36225, nr. 3, p. 31-32 (MvT).

99 *Kamerstukken II 2022/23*, 36225, nr. 3, p. 2 (MvT). Zie voor kritiek op een eenzijdige focus eerder in het wetgevingstraject ook Nederlandse orde van advocaten 2020, p. 4-5.

100 Art. 5 lid 1 Wet gegevensverwerking persoonsgerichte aanpak radicalisering en terroristische activiteiten.

101 Art. 5 lid 3 Wet gegevensverwerking persoonsgerichte aanpak radicalisering en terroristische activiteiten.

102 *Kamerstukken II 2022/23*, 36225, nr. 3, p. 5.

de kans op willekeur. Tegelijkertijd wordt aangegeven dat niet aan alle vijf de criteria hoeft te worden voldaan voor de bespreking tijdens een casusoverleg, maar dat het gaat om een algehele afweging.¹⁰³

In het wetsvoorstel wordt zodoende – net als in het modelconvenant – onderscheid gemaakt tussen de weegploeg en het daadwerkelijke casusoverleg, waarbij bij het casusoverleg meer partijen aansluiten. Ook het wetsvoorstel wijst hierbij – naast de gemeente, politie en het OM – reclasseringsinstellingen en de Raad voor de Kinderbescherming aan als deelnemers aan een casusoverleg.¹⁰⁴

Naast de wettelijke verankering van de rol van gemeenten bij het organiseren van casusoverleggen bevat het wetsvoorstel diverse bepalingen die betrekking hebben op de gegevensdeling in het kader van een casusoverleg. Kort gezegd regelt het wetsvoorstel dat de deelnemers aan een casusoverleg elkaar (persoons)gegevens verstrekken, en hiertoe in principe zelfs verplicht zijn, voor zover die ‘noodzakelijk zijn met het oog op het doel van het casusoverleg’. Hieronder vallen onder meer politiegegevens en justitiële en strafvorderlijke gegevens en gegevens over ‘personen met wie betrokkene een sociale relatie onderhoudt’.¹⁰⁵ Op basis van de informatiedeling kan vervolgens, zo beschrijft het wetsvoorstel, door het casusoverleg een integraal plan van aanpak worden opgesteld met daarin interventies die worden ingezet.¹⁰⁶ Het wetsvoorstel beoogt daarmee – in het licht van de AVG – een wettelijke grondslag te bieden om, zo wordt in de memorie van toelichting beschreven, informatie te delen die oorspronkelijk is verzameld voor een ander doel dan het doel van het casusoverleg.¹⁰⁷ Ten aanzien van de informatie die wordt gedeeld, geldt in beginsel een geheimhoudingsplicht.¹⁰⁸

Wat betreft het opstellen van het integrale plan van aanpak wordt in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel benadrukt dat het casusoverleg strekt tot afstemming: ‘Er worden geen beslissingen door het casusoverleg als geheel genomen over de aanpak van personen of de aanwending van bevoegdheden door deelnemende partijen.’¹⁰⁹ Die bevoegdheid rust immers, zo onderstreept de wetgever, exclusief bij één

103 *Kamerstukken II 2022/23, 36225, nr. 3, p. 41-42 (MvT).*

104 Art. 3 Wet gegevensverwerking persoonsgerichte aanpak radicalisering en terroristische activiteiten.

105 Art. 4 Wet gegevensverwerking persoonsgerichte aanpak radicalisering en terroristische activiteiten en *Kamerstukken II 2022/23, 36225, nr. 3, p. 12 (MvT)*. Zie ook art. 2 lid 2 en art. 8.

106 Art. 6 lid 1-2 Wet gegevensverwerking persoonsgerichte aanpak radicalisering en terroristische activiteiten.

107 Zie voor een aantal bezwaren ten opzichte van het wetsvoorstel vanuit het licht van de AVG, zoals met betrekking tot de verplichting om gegevens te verstrekken in plaats van een bevoegdheid en de afbakening van het doel van de casusoverleggen, onder meer Autoriteit Persoonsgegevens 2020, *Kamerstukken II 2022/23, 36225, nr. 4* en Nederlandse orde van advocaten 2020.

108 Art. 16 Wet gegevensverwerking persoonsgerichte aanpak radicalisering en terroristische activiteiten.

109 *Kamerstukken II 2022/23, 36225, nr. 3, p. 4.*

van de deelnemers van het casusoverleg (zie uitgebreid par. 4.4). De afstemming van maatregelen wordt daarbij nodig geacht, omdat de inzet van een maatregel van invloed kan zijn op de effectiviteit van andere interventies. De wetgever licht in dit kader toe:

‘Het is bijvoorbeeld voorstelbaar dat de politie andere partijen onder omstandigheden vraagt (tijdelijk) af te zien van het nemen van bepaalde maatregelen om het politieonderzoek niet in gevaar te brengen. Deelnemers aan het casusoverleg kunnen aankondigen dat zij, gelet op de afstemming die in het overleg heeft plaatsgevonden, bepaalde maatregelen wel of juist niet zullen nemen.’¹¹⁰

Met betrekking tot deze afstemming van maatregelen tijdens een casusoverleg heeft de Nederlandse orde van advocaten in een advies gewezen op het belang van het in het wetsvoorstel toevoegen van een expliciete proportionaliteits- en subsidiariteitstoets van het geheel aan ingezette maatregelen. De beroepsorganisatie wijst hiervoor op de mogelijkheid dat bij de aanpak van radicalisering een groot aantal maatregelen wordt opgelegd die weliswaar elk proportioneel en noodzakelijk zijn, maar waarvan de combinatie onevenredig belastend is voor de betrokkene en waarbij slechts tegen elke maatregel afzonderlijk kan worden opgekomen.¹¹¹ De wetgever heeft aan dit advies geen gehoor gegeven.

4.3.3 De specifieke positie van minderjarigen bij de aanpak van radicalisering

De in de voorgaande paragrafen beschreven nationale uitgangspunten en het nationaal geformuleerde beleid ten aanzien van de aanpak van radicalisering zien – zoals bleek – niet alleen op minderjarigen, maar ook en vooral op meerderjarigen. De aanpak van radicalisering bij minderjarigen valt daarmee onder algemeen geformuleerd nationaal beleid ten aanzien van de aanpak van radicalisering waarin, op een aantal uitzonderingen na, geen onderscheid wordt gemaakt tussen minder- en meerderjarigen. In dit nationale beleid wordt bovendien slechts zelden expliciet verwezen naar minderjarigen – hoewel meermaals wordt gerefereerd aan ‘jongeren’.¹¹²

Een van deze uitzonderingen op het beperkte onderscheid tussen minder- en meerderjarigen bij de aanpak van radicalisering kan worden gevonden in een brief van de voormalige Minister van Veiligheid en Justitie over het Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme, waarin wordt verduidelijkt welke maatregelen uit het actieprogramma van toepassing zijn op

110 *Kamerstukken II 2022/23, 36225, nr. 3, p. 4 (MvT).*

111 Nederlandse orde van advocaten 2020, p. 5-6. Zie in dit verband ook Commissie evaluatie antiterrorismebeleid 2009, p. 67.

112 Zie ook Van Spaendonck, *Utrecht Law Review* 2016, p. 59.

meerderjarigen en welke zijn gericht op minderjarigen.¹¹³ De maatregelen die zich nadrukkelijk op minderjarigen richten, betreffen kort gezegd het versterken van het netwerk rond minderjarigen en hun ouders door middel van het stimuleren van opvoedondersteuning, het bieden van ondersteuning aan onderwijsinstellingen en de eerdergenoemde gerichte inzet op radicaliserende jongeren in risicogebieden door middel van de persoonsgerichte aanpak (zie par. 4.3.1).¹¹⁴

Daarnaast wordt in een kamerbrief uit 2023 expliciet beschreven dat bij signalen van radicalisering ook jongeren kunnen worden opgenomen in de lokale persoonsgerichte aanpak, waarbij waar nodig en passend bij de leeftijd van de betrokkene het bestaande instrumentarium uit de contraterrorisme aanpak kan worden ingezet. In dit kader wordt bovendien gesteld dat extremisme en terrorisme dienen te worden voorkomen gezien de invloed op de toekomst van jongeren:

‘Het is zorgelijk en kwalijk dat extremistische en terroristische boodschappen en ideologie breed verspreid worden. Dit geldt voor alle vormen van extremisme en terrorisme, met name wanneer deze boodschappen een aantrekkingskracht uitoefenen op met name vatbare jonge mannen, niet zelden minderjarig. Het kabinet is er alles aan gelegen om jongeren hiertegen te beschermen en weerbaar te maken, niet alleen vanwege de dreiging van extremistisch en/of terroristisch geweld, maar ook voor de kansen en toekomst van deze jongeren.’¹¹⁵

Ook het ‘Convenant persoonsgerichte aanpak voorkoming radicalisering en extremisme’ kent een aantal bepalingen dat specifiek ingaat op de aanpak van radicalisering bij minderjarigen. Zoals eerder beschreven (zie par. 4.3.2.1), bevat dit modelconvenant een specifiek op minderjarigen toegesneden doelstelling van de samenwerking in het casuoverleg, namelijk het reduceren van risico’s voor de ontwikkeling van minderjarigen. Dit specifieke doel staat in het modelconvenant naast, of komt in de plaats van, de algemenere doelstelling van het reduceren van de risico’s voor de samenleving en het bieden van zorg aan subjecten.¹¹⁶ Hoe deze verschillende doelstellingen zich tot elkaar verhouden in het geval van een minderjarige, wordt in het modelconvenant niet uitgewerkt. Naast deze specifieke doelstelling wordt in het modelconvenant en de bijbehorende procesbeschrijving bij andere bepalingen expliciet ingegaan op de bijzondere (rechts)positie van minderjarigen. Ten aanzien van de bepaling uit het modelconvenant over de informatieplicht na een besluit van de weegploeg of al dan niet een casuoverleg plaatsvindt, wordt de specifieke positie van minderjarigen en wettelijke vertegenwoordigers uitgelicht, net als bij de

113 *Kamerstukken II* 2014/15, 29754, nr. 309. Er wordt door de minister niet ingegaan op de reden waarom bepaalde maatregelen zich niet ook richten op minderjarigen.

114 Ministerie van Veiligheid en Justitie, NCTV & Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2014, maatregel 23c, 24 en 26.

115 *Kamerstukken II* 2022/23, 29754, nr. 681, p. 1. Zie ook Rijksoverheid 2022, p. 15.

116 Art. 3 Convenant persoonsgerichte aanpak voorkoming radicalisering en extremisme.

mogelijkheid tot het indienen van een verzoek om inzage en correctie bij de verwerking van persoonsgegevens.¹¹⁷ Deze bepalingen met bijbehorende jeugdspecifieke overwegingen zijn in het wetsvoorstel niet terug te vinden.

Een belangrijk kenmerk van de aanpak van radicalisering bij specifiek minderjarigen wordt tot slot gevormd door de aanwezige partijen tijdens een casusoverleg en hun wettelijke mogelijkheden om juridische instrumenten in te zetten. In de volgende paragraaf (par. 4.4) wordt uitgebreid ingegaan op deze aanwezige instanties en hun wettelijke bevoegdheden, maar ook in dit kader is het van belang dat in zowel het modelconvenant als het wetsvoorstel de Raad voor de Kinderbescherming wordt aangewezen als deelnemer aan het casusoverleg.¹¹⁸ De Raad voor de Kinderbescherming wordt volgens de procesbeschrijving bij het modelconvenant bij een casus betrokken wanneer radicalisering een bedreiging vormt voor de ontwikkeling van een minderjarige of wanneer een proces-verbaal is opgemaakt wegens strafbaar gedrag van een minderjarige dat aan radicalisering is gerelateerd. De Raad voor de Kinderbescherming speelt in principe dan ook geen rol bij casuïstiek over meerderjarigen.¹¹⁹ Naast de Raad voor de Kinderbescherming bieden het modelconvenant en het wetsvoorstel ruimte voor andere jeugdspecifieke organisaties om deel te nemen aan het casusoverleg.¹²⁰

Op eerdergenoemde uitzonderingen na wordt in het nationale beleid rondom de aanpak van radicalisering zodoende geen onderscheid gemaakt tussen minder- en meerderjarigen en volgt de aanpak van radicalisering bij minderjarigen de algemeen opgestelde uitgangspunten.¹²¹ Dit beperkte onderscheid heeft er mede toe geleid dat de Kinderombudsman in 2015 in een brief aan de toenmalige Ministers van Veiligheid en Justitie en Sociale Zaken en Werkgelegenheid zorgen heeft geuit over de positie van minderjarigen in de aanpak van radicalisering. In deze brief stelt de Kinderombudsman dat de individuele belangen van minderjarigen onvoldoende worden geëxpliciteerd in het tot dan toe uitgebrachte overheidsbeleid met

117 Art. 11 en 12 Convenant persoonsgerichte aanpak voorkoming radicalisering en extremisme en NCTV 2017a, p. 7 en 12.

118 In het modelconvenant wordt de Raad voor de Kinderbescherming aangemerkt als zogenoemde casuspartij en in het wetsvoorstel als deelnemende instantie in de zin van art. 3 Wet gegevensverwerking persoonsgerichte aanpak radicalisering en terroristische activiteiten.

119 NCTV 2017a, p. 6-7. Zie ook *Kamerstukken II 2022/23, 36225*, nr. 3, p. 7 (MvT).

120 In kamerstukken over de aanpak van radicalisering zijn bijvoorbeeld gecertificeerde instellingen (zie ook par. 4.4.4) als mogelijke deelnemer aan een casusoverleg genoemd (*Kamerstukken II 2016/17, 29754*, nr. 414, p. 2), net als jongerenwerk of jeugdzorginstellingen (*Kamerstukken II 2022/23, 36225*, nr. 3, p. 7 (MvT)).

121 Dat in het nationale beleid rondom de aanpak van radicalisering slechts in beperkte mate onderscheid wordt gemaakt tussen minder- en meerderjarigen betekent niet dat geen ruimte wordt gelaten dit onderscheid te maken op lokaal niveau en/of in de praktijk (zie hiervoor uitgebreid hoofdstuk 7). Het nationale beleid ten aanzien van de aanpak van radicalisering draait immers voor een belangrijk deel om het op individueel niveau ingrijpen aan de hand van een voor dat specifieke individu opgestelde aanpak.

betrekking tot de aanpak van radicalisering. In dit beleid zijn repressie en een veiligheidsperspectief, zo wordt uiteengezet, leidend en wordt niet ingegaan op de gevolgen van maatregelen voor de rechten van individuele minderjarigen. De kinderombudsman roept dan ook op in nationaal beleid kinderrechten een expliciete plaats te geven en stelt bovendien dat dit beleid onderscheid moet maken tussen minderjarigen en meerderjarigen '[n]et zoals we apart jeugdstrafrecht hebben voor jonge criminelen'.¹²² De oproep van de Kinderombudsman uit 2015 heeft, zoals gebleken, tot op heden niet tot (grote) veranderingen geleid: de toenmalige Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft naar aanleiding van de brief slechts aangegeven de Kinderombudsman uit de nodigen om te praten over diens bevindingen.¹²³

Ook De Graaff heeft gewezen op een aantal dilemma's omtrent de positie van minderjarigen in de generiek opgestelde aanpak van radicalisering, waarbij ook hij onder meer de vergelijking trekt met het bestaan van een apart jeugdstrafrecht.¹²⁴ Daarbij refereert deze auteur aan een spanningsveld dat ten aanzien van radicalisering bestaat met leeftijdsafhankelijk experimenteergedrag (zie eerder par. 1.5). De Graaff stelt in dit kader:

'Schrappen we op het terrein van radicalisering [...] het woord "jeugdzonde" uit het woordenboek? Het is in elk geval een radicale breuk met een nog niet zo ver verleden waarin in Nederland tot in de studententijd een bepaald experimenteergedrag werd aanvaard en over het algemeen werd afgedaan als kattenkwaad of kwajongenswerk.'¹²⁵

Een belangrijke uitzondering op de beperkte specifieke positie van minderjarigen in het nationale beleid met betrekking tot de aanpak van radicalisering wordt evenwel gevormd door een specifieke groep minderjarigen die in verband kunnen worden gebracht met radicalisering, namelijk minderjarigen die in de periode tussen circa 2013 en 2017 zijn uitgereisd naar oorlogsgebied in Syrië of Irak om zich – in de meeste gevallen – aan te sluiten bij IS en (vermoedelijk) terugkeren naar Nederland of zijn teruggekeerd. Ten aanzien van deze groep minderjarigen geldt dat zij in de regel expliciet worden onderscheiden van meerderjarigen die zijn uitgereisd.¹²⁶

Hierbij is het belangrijk dat het bij minderjarigen die zijn uitgereisd en die (mogelijk) terugkeren naar Nederland kan gaan om twee verschillende, in beginsel van elkaar te onderscheiden, situaties: minderjarigen die zelfstandig zijn uitgereisd en minderjarigen die door (één van hun) ouders zijn

122 Kinderombudsman 2015.

123 *Kamerstukken II* 2015/16, 29754, nr. 357, p. 37.

124 De Graaff 2008, p. 128-129.

125 De Graaff 2008, p. 128-129.

126 Het nationale beleid met betrekking tot de vraag of Nederland actief moet inzetten op het terughalen van minderjarigen die zijn uitgereisd, ligt buiten de context van dit onderzoek. Zie voor dit specifieke vraagstuk onder meer Bakker, Sciarone & De Roy van Zuidewijn 2019, Sandelowsky-Bosman & Liefwaard, *NTM/NJCM-bull.* 2019/18, Ferdinandusse, *NJB* 2020/963 en Kinderombudsman 2018b.

meegenomen naar strijdgebied. Hoewel uitsluitend minderjarigen die zelfstandig zijn uitgereisd in principe onder de reikwijdte van dit onderzoek vallen, omdat zij als zelfstandig subject van de aanpak van radicalisering worden aangemerkt, is overlap tussen beide groepen niet uitgesloten. De Nederlandse overheid heeft zich op het standpunt gesteld dat minderjarigen die door ouders zijn meegenomen naar het strijdgebied bij terugkeer een dreiging kunnen vormen voor de veiligheid van de samenleving, gezien de indoctrinatie en geweldstrainingen waar zij mogelijk in het strijdgebied aan zijn blootgesteld.¹²⁷

Ondanks dat zodoende in principe een onderscheid wordt aangebracht tussen minderjarigen die zelfstandig zijn uitgereisd en minderjarigen die door ouders zijn meegenomen, worden beide groepen in het nationale beleid rondom uitreizigers veelal gezamenlijk behandeld. In dit beleid wordt allereerst ingezet op het voorkomen van een uitreis. In het Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme is bijvoorbeeld als maatregel opgenomen dat in geval van een vermoedelijke uitreis waarbij een minderjarige is betrokken kinderschermingsmaatregelen worden genomen, tenzij toepassing van het jeugdstrafrecht opportuun is (zie uitgebreid hoofdstuk 5).¹²⁸

Met betrekking tot minderjarigen bij wie een uitreis niet is voorkomen, hebben de NCTV en AIVD in 2017 een gezamenlijke publicatie uitgebracht 'Minderjarigen bij ISIS'. In deze publicatie geven de NCTV en AIVD inzicht in het leven van minderjarigen die enige tijd in strijdgebied hebben doorgebracht en mogelijk terugkeren naar Nederland of zijn teruggekeerd. Hierbij wordt uitdrukkelijk aangegeven dat het in dit kader zowel gaat om minderjarigen die door ouders zijn meegenomen als om minderjarigen die zelfstandig zijn uitgereisd.¹²⁹ In de publicatie wordt door de NCTV en AIVD vooropgesteld dat wanneer deze minderjarigen weer naar Nederland komen, zij allereerst moeten worden beschouwd en behandeld als slachtoffers van ISIS, 'zonder daarbij de ogen te sluiten voor de mogelijke risico's voor de samenleving'.¹³⁰ Hierbij wordt door de NCTV en AIVD mede verwezen naar de rechten van minderjarigen en 'de wijze waarop ISIS min-

127 Zie *Kamerstukken II* 2016/17, 29754, nr. 414, p. 2. De Raad voor de Kinderbescherming heeft aangegeven dat de kans op indoctrinatie en het internaliseren van ideologie toeneemt naarmate minderjarigen ouder worden, met de grootste kans hierop in de leeftijdsfase van twaalf tot zestien jaar; *Kamerstukken II* 2020/21, 29754, nr. 618, p. 11-12. Minderjarigen die met hun ouders zijn uitgereisd worden – naast minderjarigen die zelfstandig zijn uitgereisd – vanaf de leeftijd van negen jaar door de Nederlandse autoriteiten meegeteld als 'uitreiziger' omdat zij vanaf die leeftijd wapen- en gevechtstraining kunnen krijgen; NCTV 2016 en AIVD 2017, p. 3. Zie ook NCTV & AIVD 2017.

128 Ministerie van Veiligheid en Justitie, NCTV & Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2014, maatregel 17. Zie in dit verband ook de bijlage bij *Kamerstukken* 2015/16, 29754, nr. 363 (vijfde voortgangsrapportage Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme), p. 9, waarin expliciet wordt overwogen dat de maatregelen uit het actieprogramma onverkort van toepassing zijn op minderjarigen die zelfstandig uitreizen.

129 NCTV & AIVD 2017, p. 4.

130 NCTV & AIVD 2017, p. 4, 16 en 18. Dit standpunt is door de NCTV ook opgenomen in het Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland van april 2017; NCTV 2017b, p. 3.

derjarigen probeert te radicaliseren, indoctrineren en zelfs actief in te zetten voor de eigen agenda'.¹³¹

Het standpunt dat minderjarigen die in strijdgebied hebben verbleven allereerst te beschouwen zijn als slachtoffers is door de voormalige Ministers van Veiligheid en Justitie en Sociale Zaken en Werkgelegenheid in 2017 overgenomen. Hoewel volgens de ministers geen enkele minderjarige hetzelfde is of hetzelfde heeft meegemaakt, moet volgens hen ervan worden uitgegaan dat het leven in strijdgebied ernstige gevolgen kan hebben voor de verdere ontwikkeling van de minderjarige. Bij terugkeer dient daarom te worden bekeken welke zorg- en veiligheidsmaatregelen en interventies passend zijn. Hierbij wordt gewezen op de inzet van kinderschermingsmaatregelen en 'in uitzonderlijke gevallen' de inzet van het jeugdstrafrecht.¹³² Deze primaire status van minderjarigen als slachtoffers is sindsdien meermaals herhaald, hoewel alleen ten aanzien van minderjarigen die door ouders zijn meegenomen naar strijdgebied.¹³³

4.4 BETROKKEN ACTOREN EN HUN WETTELIJKE BEVOEGDHEDEN

Bij het Nederlandse stelsel van de aanpak van radicalisering bij minderjarigen zoals dat hiervoor is beschreven, zijn diverse actoren betrokken.¹³⁴ In het navolgende wordt op een vijftal van deze betrokken organisaties nader ingegaan, waarbij de uiteenlopende rollen en wettelijke taken en bevoegdheden in het kader van de aanpak van radicalisering worden uiteengezet. Deze organisaties betreffen de gemeente, het OM, de politie, de Raad voor de Kinderbescherming en (jeugd)reclassering. Deze specifieke instanties kunnen aan de hand van het eerder beschreven 'Convenant persoonsgerichte aanpak voorkoming radicalisering en extremisme' en de 'Wet gegevensverwerking persoonsgerichte aanpak radicalisering en terroristische activiteiten' worden beschouwd als de primair betrokken actoren bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen, en specifiek het lokale casusoverleg. In het modelconvenant worden deze instanties aangewezen als 'convenantpartijen' en in het wetsvoorstel worden ze beschouwd als deelnemers aan het casusoverleg.¹³⁵

Desalniettemin kunnen naast de primair betrokken actoren andere instanties deelnemen aan een casusoverleg en zodoende een rol spelen bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen. Het modelconvenant en het

131 NCTV & AIVD 2017, p. 4 en 18.

132 *Kamerstukken II* 2016/17, 29754, nr. 419, p. 2.

133 *Kamerstukken II* 2017/18, 32317 & 29754, nr. 512, p. 2, *Kamerstukken II* 2020/21, 29754, nr. 618, p. 11 en *Kamerstukken II* 2021/22, 29754, nr. 626, p. 2.

134 Zie voor een overzicht ook *Kamerstukken II* 2017/18, 29754, nr. 436, p. 7 en Dijkman 2021, p. 92-95. Zie ook Noordegraaf e.a. 2016, p. 33 en 62-65 en Pro Facto 2021, p. 18.

135 Convenant persoonsgerichte aanpak voorkoming radicalisering en extremisme, p. 3 en art. 3 Wet gegevensverwerking persoonsgerichte aanpak radicalisering en terroristische activiteiten.

wetsvoorstel bieden ruimte per individuele casus die organisaties te laten deelnemen die een rol kunnen spelen bij de aanpak van radicalisering in het concrete geval.¹³⁶ Zo noemt het wetsvoorstel de Minister van Justitie en Veiligheid (lees: de NCTV) als partner die op incidentele basis kan deelnemen aan een casusoverleg, bijvoorbeeld in het kader van de uitoefening van de bevoegdheden uit de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding of de paspoortmaatregel (zie uitgebreid par. 5.3).¹³⁷ Volgens de werkwijze zoals beschreven in het modelconvenant en wetsvoorstel beslist de weegploeg – gemeente, OM en politie – voor elke individuele casus welke organisaties bij een casusoverleg dienen te worden betrokken. Dit geldt ook met betrekking tot de actoren die primair bij het casusoverleg zijn betrokken; ook ten aanzien van hen bepaalt de weegploeg of de betreffende organisatie in het concrete geval een rol speelt bij de aanpak van radicalisering en dus wordt uitgenodigd om deel te nemen.¹³⁸

4.4.1 Gemeenten

Zoals eerder beschreven, hebben gemeenten¹³⁹ bij de aanpak van radicalisering een regierol, die in het wetsvoorstel voor het eerst wettelijk wordt vastgelegd. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel wordt over deze rol de verwachting uitgesproken dat gemeenten bij het casusoverleg als een ‘spin in het web’ optreden, ‘omdat het nodig en gewenst is dat gemeenten partijen bijeenbrengen die ieder voor zich slechts een deelverantwoordelijkheid hebben bij de persoonsgerichte, integrale aanpak’.¹⁴⁰ Volgens de wetgever bevinden gemeenten zich daarbij in een unieke centrale positie tussen veiligheids- en zorgpartners en zorgen zij voor overbrugging tussen deze domeinen, waarbij het tegengaan van radicalisering als overkoepelend doel voor ogen wordt gehouden.¹⁴¹

Ten aanzien van de betrokkenheid van gemeenten bij de aanpak van radicalisering wordt in het modelconvenant en wetsvoorstel bovendien gewezen op de verschillende kerntaken van gemeenten die in het kader van de aanpak van radicalisering relevant zijn. Het gaat hierbij onder meer

136 Art. 1 sub b en c Convenant persoonsgerichte aanpak voorkoming radicalisering en extremisme en art. 3 lid 3 Wet gegevensverwerking persoonsgerichte aanpak radicalisering en terroristische activiteiten. Zie ook Inspectie Veiligheid en Justitie 2017, p. 25.

137 *Kamerstukken II 2022/23, 36225, nr. 3, p. 37-38 (MvT).*

138 Art. 1 sub m, art. 7 lid 3 en art. 9 Convenant persoonsgerichte aanpak voorkoming radicalisering en extremisme en art. 5 lid 5 Wet gegevensverwerking persoonsgerichte aanpak radicalisering en terroristische activiteiten.

139 In het wetsvoorstel wordt specifiek de burgemeester en het college van burgemeester en wethouders genoemd; art. 3 lid 1 sub a en b Wet gegevensverwerking persoonsgerichte aanpak radicalisering en terroristische activiteiten.

140 *Kamerstukken II 2022/23, 36225, nr. 3, p. 5-6 (MvT).*

141 *Kamerstukken II 2022/23, 36225, nr. 3, p. 6 (MvT).* Zie in dit verband ook Noordegraaf e.a. 2020, p. 52-56.

om taken op het gebied van zorg, openbare orde en veiligheid en jeugd en onderwijs.¹⁴² Ten aanzien van de kerntaken op het gebied van jeugd geldt dat gemeenten onder meer verantwoordelijkheden hebben in het kader van de inzet van jeugdhulp en de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering.¹⁴³ Uit deze kerntaken vloeit een aantal wettelijke bevoegdheden van gemeenten voort dat bij de aanpak van radicalisering kan worden ingezet. Wanneer de gemeente bijvoorbeeld van oordeel is dat de inzet van een kinderbeschermingsmaatregel moet worden overwogen, dient de gemeente een verzoek tot onderzoek hiertoe in bij de Raad voor de Kinderbescherming.¹⁴⁴ Daarnaast heeft de gemeente de bevoegdheid de rechtbank te verzoeken een machtiging af te geven om een minderjarige in een accommodatie voor gesloten jeugdhulp te doen opnemen.¹⁴⁵

Hoewel gemeenten zodoende zelf over de bevoegdheid beschikken in het kader van de aanpak van radicalisering bij minderjarigen een aantal juridische instrumenten te verzoeken, vervullen ze in de eerste plaats de hiervoor genoemde regiefunctie. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel heeft de wetgever nadrukkelijk aangegeven dat het codificeren van deze regietaak niet meebrengt dat gemeenten nieuwe taken krijgen wat betreft individuen die (dreigen te) radicaliseren en dat het wetsvoorstel geen nieuwe grondslag biedt voor het treffen van maatregelen of interventies; gemeenten worden uitsluitend gevraagd het casusoverleg in stand te houden.¹⁴⁶

4.4.2 Openbaar Ministerie en politie

Naast dat zowel het OM als de politie in het modelconvenant en wetsvoorstel zijn aangewezen als primaire deelnemers aan een casusoverleg (en deelnemers aan de weegploeg), blijkt uit onderzoek van de Inspectie Veiligheid en Justitie uit 2017 dat beide organisaties – samen met de gemeente – in de meeste door hen onderzochte gemeenten structureel partner bij het casusoverleg zijn.¹⁴⁷ De betrokkenheid van het OM en de politie bij de casusoverleggen komt volgens het modelconvenant voort uit de taak van deze organisaties te zorgen voor een zo veilig mogelijke leefomgeving. De memorie van toelichting bij het wetsvoorstel refereert aan de mogelijkheden tot het inzetten van strafrechtelijke sancties en maatregelen die zijn gericht

142 Convenant persoonsgerichte aanpak voorkoming radicalisering en extremisme, p. 2. Zie ook art. 2 en art. 3 lid 1 sub a en b Wet gegevensverwerking persoonsgerichte aanpak radicalisering en terroristische activiteiten.

143 Art. 2.3 en 2.4 lid 2 Jw.

144 Art. 2.4 lid 1 Jw. Zie in dit verband ook art. 1:255 lid 3 BW.

145 Art. 6.1.8 lid 1 Jw. Daarnaast hebben gemeenten een aantal bevoegdheden dat samenhangt met de verantwoordelijkheid van de burgemeester voor de handhaving van de openbare orde op grond van art. 172 Gemeentewet; zie specifiek ten aanzien van minderjarigen onder meer art. 172b Gemeentewet.

146 *Kamerstukken II 2022/23, 36225, nr. 3, p. 10-11 (MvT).*

147 Inspectie Veiligheid en Justitie 2017, p. 24.

op het voorkomen van de voorbereiding van terroristische misdrijven.¹⁴⁸ In het wetsvoorstel wordt hierbij verwezen naar de wettelijke taken van het OM en de politie, namelijk wat betreft de politie onder meer het op grond van artikel 3 Politiewet 2012 zorgen voor de handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan diegenen die deze behoeven. Wat betreft het OM wordt onder meer gewezen op de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde overeenkomstig artikel 124 Wet op de rechterlijke organisatie.¹⁴⁹ Voor de uitoefening van deze taken zijn de ambtenaren van de politie en de officieren van justitie werkzaam bij het OM onder meer belast met de opsporing van strafbare feiten.¹⁵⁰

Gezien de taken van het OM en de politie in het kader van de strafrechtelijke handhaving beschikken deze organisaties, en het OM in het bijzonder, over verschillende bevoegdheden om bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen strafrechtelijke instrumenten in te zetten.¹⁵¹ Aangezien in hoofdstuk 5 uitgebreid wordt ingegaan op dit jeugdstrafrechtelijke instrumentarium, wordt op deze plaats volstaan met het uiteenzetten van een aantal (exclusieve) bevoegdheden van het OM. De voornaamste bevoegdheid in dit kader betreft het in het geval van (een vermoeden van) een strafbaar feit beslissen over de manier van afdoening en daarmee over de vraag of een minderjarige al dan niet wordt vervolgd. Het OM beschikt met andere woorden over het zogenoemde vervolgingsmonopolie.¹⁵² Ten aanzien van deze bevoegdheid geldt het in de wet opgenomen opportuniteitsbeginsel, dat inhoudt dat van vervolging kan worden afgezien op gronden aan het algemeen belang ontleend.¹⁵³ Dit beginsel brengt mee dat het OM, ook bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen, in elk concreet geval op grond van het algemeen belang kan afwegen of al dan niet tot vervolging wordt overgegaan.¹⁵⁴ Besluit het OM een zaak te seponeren – dat wil zeggen dat niet (verder) wordt vervolgd – dan wordt de reden voor deze sepotbeslissing vastgelegd aan de hand van een zogenoemde sepotgrond. Zo kan de beslissing om niet te vervolgen worden genomen op gronden die samenhangen met het gepleegde feit, de persoon van de verdachte (waaronder de leeftijd) of gronden die samenhangen met maatregelen die ingezet (zullen) worden door andere actoren.¹⁵⁵

148 Convenant persoonsgerichte aanpak voorkoming radicalisering en extremisme, p. 2 en *Kamerstukken II* 2022/23, 36225, nr. 3, p. 4 (MvT).

149 Art. 3 lid 1 sub c en d Wet gegevensverwerking persoonsgerichte aanpak radicalisering en terroristische activiteiten.

150 Art. 141 Sv. Zie voor het OM als ketenpartner bij de integrale aanpak van verschillende vormen van onveiligheid en criminaliteit, waaronder radicalisering, ook Ballin 2021.

151 Zie over de verschillende rollen van het OM bij de aanpak van radicalisering en terrorisme ook Van Veghel, Minks & Janssens, *Strafblad* 2016/4.

152 Art. 167 lid 1 Sv.

153 Art. 167 lid 2 Sv. Zie voor het opportuniteitsbeginsel ook Geelhoed 2010 en Frielink, *AA* 2010.

154 Zie Spek, *Strafblad* 2010, p. 225.

155 Aanwijzing sepot en gebruik sepotgronden (2022A004), *Stcrt.* 2022, 16129.

Ten aanzien van de beslissing over hoe een zaak wordt afgedaan, wordt het OM specifiek bij minderjarigen gestuurd door de ‘Richtlijn en kader voor strafvordering jeugd en adolescenten, inclusief strafmaten Halt’, waarin richtlijnen zijn opgenomen voor de afdoening van strafzaken bij minderjarigen.¹⁵⁶ Hierbij geldt volgens de richtlijn dat moet worden uitgegaan van een evenwichtige, selectieve en tijdige toepassing van het jeugdstrafrecht. Daarbij is strafrechtelijk ingrijpen volgens de richtlijn veelal gericht op het bevestigen van de door de maatschappij gestelde grenzen, gezien het gegeven dat ‘[e]en belangrijk deel van de jeugdcriminaliteit bestaat uit grensoverschrijdend gedrag dat samenhangt met het verkennen van grenzen en het nemen van risico’s passend bij de puberteit’.¹⁵⁷ In de richtlijn wordt vervolgens uitgegaan van een met de leeftijd toenemende verantwoordelijkheid.¹⁵⁸ Naast de leeftijd van de verdachte dient de (jeugd)officier van justitie op grond van de richtlijn bij de afdoening steeds een afweging te maken tussen de aard en ernst van het delict, recidive en de omstandigheden van de minderjarige.¹⁵⁹

Naast de hiervoor genoemde taken en bevoegdheden heeft het OM tot slot een aantal wettelijke mogelijkheden buiten het strafrecht dat in het kader van de aanpak van radicalisering bij minderjarigen van belang is. Zo heeft het OM in het kader van het jeugdbeschermingsrecht – naast de Raad voor de Kinderbescherming – de wettelijke bevoegdheid een kinderschermingsmaatregel te verzoeken (zie uitgebreid par. 5.4.1) en kan de officier van justitie (gelijktijdig) een verzoek indienen om een minderjarige op te laten nemen in een accommodatie voor gesloten jeugdhulp.¹⁶⁰

4.4.3 Raad voor de Kinderbescherming

Zoals in paragraaf 4.3.3 naar voren kwam, is de Raad voor de Kinderbescherming (hierna: de Raad) de organisatie die in principe specifiek deelneemt aan een casusoverleg als het om een minderjarige gaat. Bij zowel het modelconvenant als het wetsvoorstel wordt wat betreft de betrokkenheid van de Raad erop gewezen dat deze organisatie tot taak heeft te komen tot een onbedreigd ontwikkelingsperspectief voor de minderjarige. Daarbij wordt opgemerkt dat hoewel ouders het recht en de plicht hebben hun

156 *Stcrt.* 2021, 2578.

157 Richtlijn en kader voor strafvordering jeugd en adolescenten, inclusief strafmaten halt, p. 1-2.

158 Richtlijn en kader voor strafvordering jeugd en adolescenten, inclusief strafmaten halt, p. 2. Dit brengt mee dat ten aanzien van minderjarigen van twaalf en dertien jaar volgens de richtlijn een terughoudende opstelling in de vervolging en berechting past, terwijl minderjarigen in de leeftijd van zestien en zeventien jaar in beginsel een toegenomen strafrechtelijke verantwoordelijkheid hebben.

159 Richtlijn en kader voor strafvordering jeugd en adolescenten, inclusief strafmaten halt, p. 9.

160 Art. 1:255 lid 2 BW, art. 1:267 lid 1 BW en art. 6.1.8 lid 2 Jw.

kinderen op te voeden, de overheid moet ingrijpen als de ontwikkeling van een minderjarige ernstig in gevaar komt.¹⁶¹

Hoewel deze taakomschrijving van de Raad uit het modelconvenant en wetsvoorstel niet expliciet in de wet is opgenomen, bevatten diverse wettelijke bepalingen de taken en bevoegdheden van de Raad, die namens de Minister van Justitie en Veiligheid worden uitgevoerd.¹⁶² Een van deze wettelijke kerntaken is het doen van onderzoek naar de noodzaak tot het treffen van een kindbeschermingsmaatregel indien daartoe een verzoek wordt gedaan door een aantal specifieke instanties, waaronder de gemeente en Veilig Thuis.¹⁶³ De Raad is zodoende voor het starten van een onderzoek in principe afhankelijk van andere organisaties, maar kan ook uit eigen beweging onderzoek doen in geval van een acute en ernstig bedreigende situatie of wanneer de Raad bij de uitvoering van andere taken merkt dat een kindbeschermingsmaatregel overwogen moet worden.¹⁶⁴ Geeft het onderzoek van de Raad hier aanleiding toe, dan is de Raad bevoegd om de kinderrechter te verzoeken een kindbeschermingsmaatregel op te leggen (zie uitgebreid par. 5.4.1).¹⁶⁵

Naast mogelijkheden wat betreft het verzoeken van kindbeschermingsmaatregelen heeft de Raad andere bevoegdheden die in het kader van de aanpak van radicalisering van minderjarigen van belang zijn. Zo kan de Raad de rechtbank verzoeken een machtiging te verlenen om een minderjarige in een accommodatie voor gesloten jeugdhulp op te nemen (zie uitgebreid par. 5.4.2).¹⁶⁶ Daarnaast heeft de Raad wettelijke taken en bevoegdheden buiten het jeugdbeschermingsrecht, namelijk in het jeugdstrafrecht. Hieronder vallen onder meer het tijdens diverse momenten in het strafproces rapporteren en het adviseren van het OM en de rechter en het toezicht houden op de uitvoering van (jeugd)reclasseringswerkzaamheden.¹⁶⁷

4.4.4 (Jeugd)reclassering

Wat betreft de rol van de reclassering bij de aanpak van radicalisering wordt in het modelconvenant en in het wetsvoorstel niet expliciet verwezen naar de specifieke betrokkenheid van de jeugdreclassering in het geval van een casusoverleg over een minderjarige. In plaats daarvan wordt veelal

161 Convenant persoonsgerichte aanpak voorkoming radicalisering en extremisme, p. 2 en *Kamerstukken II* 2022/23, 36225, nr. 3, p. 7 (MvT).

162 Zie ook art. 1:238 BW.

163 Art. 3.1 lid 1 Jw. Zie ook art. 2.4 lid 1 Jw en art. 4.1.1 lid 2 sub e Wet maatschappelijke ondersteuning 2015.

164 Art. 3.1 lid 2 sub a en b Jw.

165 Art. 1:255 lid 2 en art. 1:267 lid 1 BW.

166 Art. 6.1.8 lid 1 Jw.

167 Art. 490 en 494-494b Sv. Wat betreft dit laatste heeft de Raad bovendien de bevoegdheid de (jeugd)reclassering aanwijzingen te geven; art. 6:1:25 lid 1 Sv.

gerefeerd aan het algemenere ‘reclasseringsinstellingen’ en de taak van deze instellingen bij te dragen aan de veiligheid van de samenleving door het beheersen van risico’s en het stimuleren van gedragsverandering bij verdachten en veroordeelden.¹⁶⁸

Als uitgangspunt geldt evenwel dat reclasseringswerkzaamheden bij een minderjarige worden uitgevoerd door de jeugdreclassering, dat wil zeggen een gecertificeerde instelling (hierna: de jeugdreclassering).¹⁶⁹ De jeugdreclassering raakt op verschillende momenten betrokken bij een minderjarige en kan in meerdere contexten een rol spelen bij de aanpak van radicalisering. Zo wordt de jeugdreclassering in het kader van de schorsing van de voorlopige hechtenis ingezet om toezicht te houden op de naleving van de gestelde voorwaarden en de minderjarige hierin te begeleiden.¹⁷⁰ Daarnaast voert de jeugdreclassering toezicht en begeleiding uit bij een voorwaardelijke veroordeling en heeft de jeugdreclassering een taak in het adviseren van onder meer het OM en de rechter over een minderjarige verdachte.¹⁷¹ Volgens de wetgever heeft dit geheel aan activiteiten dat zodoende onder jeugdreclassering valt, en kort gezegd is gericht op een adequaat aanbod van hulp en begeleiding aan minderjarigen die met politie en justitie in aanraking komen, als doel het voorkomen dan wel terugdringen van een ‘criminele carrière’.¹⁷²

Een uitzondering op het uitgangspunt dat ten aanzien van minderjarigen jeugdreclassering wordt toegepast, wordt gevormd door de mogelijkheid bij minderjarigen van zestien en zeventien jaar de volwassenreclassering in te zetten.¹⁷³ Binnen de volwassenreclassering, specifiek Reclassering Nederland, bestaat sinds 2012 een specialistisch, landelijk team dat zich richt op verdachten en veroordeelden die in verband worden gebracht met terrorisme, extremisme of radicalisering: het zogenoemde TER-team.¹⁷⁴ Bij minderjarigen van zestien of zeventien jaar die worden verdacht van of zijn veroordeeld wegens een aan terrorisme gelieerd strafbaar feit of bij wie tijdens het reguliere reclasseringstraject blijkt dat (mogelijk) sprake is van radicalisering, kunnen zodoende de reclasseringstaken worden uitgevoerd door dit specialistische en aanvullend getrainde team.¹⁷⁵

Afgezien van de mogelijke uitzondering bij zestien- en zeventienjarigen wordt reclassering zodoende uitgevoerd door een gecertificeerde instelling. Naast het uitvoeren van jeugdreclasseringswerkzaamheden hebben deze

168 Convenant persoonsgerichte aanpak voorkoming radicalisering en extremisme, p. 2 en *Kamerstukken II* 2022/23, 36225, nr. 3, p. 7 (MvT).

169 Zie ook art. 3.2 lid 1 en art. 1.1 Jw. Zie ook dit laatste artikel voor een wettelijke definitie van het begrip ‘jeugdreclassering’.

170 Art. 493 lid 1 Sv.

171 Art. 77x jo. 77z lid 3 sub b jo. 77aa lid 1 Sr en art. 4.2.5 Besluit Jeugdwet.

172 *Kamerstukken II* 1990/91, 21980, nr. 2, p. 29.

173 Zie onder meer art. 493 lid 1 Sv en art. 77aa lid 3 Sr.

174 Zie voor een uitgebreide beschrijving van de werkwijze en evaluatie van het TER-team Van der Heide & Schuurman 2018.

175 Zie ook Van der Heide & Schuurman 2018, p. 23-24.

gecertificeerde instellingen de wettelijke taak kinderbeschermingsmaatregelen uit te voeren en zijn zij in dit kader onder meer bevoegd een verzoek in te dienen voor een machtiging (gesloten) uithuisplaatsing.¹⁷⁶ De gecertificeerde instelling vervult zodoende niet alleen taken op het gebied van het jeugdstrafrecht, maar kan in het kader van de aanpak van radicalisering ook bij een minderjarige betrokken zijn door de uitvoering van een kinderbeschermingsmaatregel. Deze laatste rol van gecertificeerde instellingen bij de aanpak van radicalisering is niet verankerd in het modelconvenant of wetsvoorstel.

4.5 KENNIS UIT EERDER ONDERZOEK NAAR DE AANPAK VAN RADICALISERING IN NEDERLAND

Naar het Nederlandse stelsel van de aanpak van radicalisering en specifiek de casusoverleggen is een aantal, veelal kleinschalige, (empirische) onderzoeken verricht. Hoewel deze onderzoeken zich over het algemeen niet uitdrukkelijk richten op minderjarigen, bieden deze relevante kennis over en inzicht in het algemene stelsel van de Nederlandse aanpak van radicalisering, waar de aanpak van radicalisering bij minderjarigen deel van uitmaakt. In deze paragraaf wordt deze kennis uit eerder onderzoek uiteengezet. Hierbij wordt eerst ingegaan op bevindingen met betrekking tot de samenwerking in het casusoverleg (par. 4.5.1). Aansluitend wordt specifiek gekeken naar kennis uit eerder onderzoek over de inzet van (juridische) interventies bij de aanpak van radicalisering (par. 4.5.2). Deze paragraaf moet daarbij in samenhang worden gelezen met bijlage 2 bij het onderhavige onderzoek, waarin de eerdere onderzoeken naar het Nederlandse stelsel van de aanpak van radicalisering schematisch zijn weergegeven met daarbij een nadere omschrijving van de onderzoeken en de gehanteerde onderzoeksmethoden.

4.5.1 De samenwerking in het casusoverleg

Eerder uitgevoerd onderzoek naar het Nederlandse stelsel van de aanpak van radicalisering geeft een aantal belangrijke inzichten over deze aanpak en specifiek de samenwerking in het casusoverleg. Uit onderzoek van Noordegraaf e.a. uit 2016 blijkt in dit kader dat sinds de toenemende aandacht voor het jihadisme in 2013 een grote bereidheid tot samenwerking bij de partners van het casusoverleg is te zien.¹⁷⁷ Het onderzoek laat zien dat alle betrokken actoren verder kijken dan hun eigen taakveld en dat ze

¹⁷⁶ Art. 3.2 lid 1 Jw, art. 1:265b lid 1 BW en art. 6.1.8 lid 2-3 Jw.

¹⁷⁷ Noordegraaf e.a. 2016, p. 153. Zie in dit verband ook Witte & Jacobs 2015, p. 89-90 en 92 en De Kleuver, Van Dijk & Ramirez 2017, p. 23.

doorgaans meedenken vanuit het kader van andere organisaties.¹⁷⁸ Uit het onderzoek blijkt daarnaast dat niet veel expliciete regels zijn opgesteld over de onderlinge rolverdeling tijdens een casusoverleg: de samenwerking krijgt afhankelijk van de casus pragmatisch vorm.¹⁷⁹ Ten aanzien van de samenwerking in het casusoverleg blijkt daarbij uit diverse onderzoeken dat in het bijzonder bij het delen van informatie en de duiding hiervan sprake is van spanningsvelden en knelpunten.¹⁸⁰

4.5.1.1 *Het delen van informatie*

Uit diverse onderzoeken blijkt dat het delen van informatie voor casuspartners voor dilemma's zorgt. Onder meer onderzoek van Roodnat en Eijkman uit 2016¹⁸¹ laat zien dat bij het delen van informatie bij de aanpak van radicalisering soms de randen worden opgezocht als dit noodzakelijk is en zolang dit vanuit veiligheidsperspectief kan worden verantwoord. Tegelijkertijd blijken sommige partners met het delen van informatie moeite te hebben.¹⁸² Ook uit het hiervoor aangehaalde onderzoek van Noordegraaf e.a. blijkt dat betrokkenen bij het casusoverleg bereid zijn veel informatie te delen en dat ze hierbij de grenzen opzoeken van wat is toegestaan, maar dat vooral de Raad voor de Kinderbescherming en het OM worstelen met de mate waarin zij informatie delen.¹⁸³

Onderzoek van Douglas e.a. bevestigt het beeld dat door de leden van een casusoverleg relevante informatie snel en open wordt gedeeld. Een belangrijke beperking voor deze soepele informatiedeling, zo beschrijven de onderzoekers, ligt met name in de strikte wetgeving waaraan het OM zich moet houden bij het delen van informatie die met de opsporing van een strafbaar feit is verkregen.¹⁸⁴ De Kleuver, Van Dijk en Ramirez bevestigen dit beeld en brengen in dit kader naar voren dat de politie stopt met het delen van informatie wanneer een strafrechtelijk onderzoek loopt, waardoor de politie soms wordt verweten 'vooral te halen en niet te brengen'.¹⁸⁵

Een andere belemmering rondom het uitwisselen van informatie die uit eerder onderzoek naar voren komt, is dat iedere partner vanuit een eigen doel deelneemt aan het casusoverleg.¹⁸⁶ Noordegraaf e.a. beschrijven in een recenter onderzoek uit 2020 dat het ingewikkeld kan zijn informatie

178 Noordegraaf e.a. 2016, p. 153 en 160-161.

179 Noordegraaf e.a. 2016, p. 155-156.

180 Zie voor onderzoek naar ideologische duidingen uitgebreid Stoeldraaijers e.a. 2023.

181 Voordat het 'Convenant persoonsgerichte aanpak voorkoming radicalisering en extremisme' is opgesteld.

182 Roodnat & Eijkman 2016, p. 38-39. Zie ook Noordegraaf e.a. 2020, p. 119 en Inspectie Veiligheid en Justitie 2017, p. 25-26.

183 Noordegraaf e.a. 2016, p. 157-158.

184 Douglas e.a. 2019, p. 31-32, 34 en 36.

185 De Kleuver, Van Dijk & Ramirez 2017, p. 35. Zie ook Witte & Jacobs 2015, p. 38 en 97 en Nanninga, De Jonge & Valk, p. 48.

186 Roodnat & Eijkman 2016, p. 32.

te delen bij 'verschillende typen informatie en verschillende niveaus van vertrouwelijkheid' en waarbij de rollen en verantwoordelijkheden van de betrokken organisaties uiteenlopen. Daarbij wordt gesteld dat het 'Convenant persoonsgerichte aanpak voorkoming radicalisering en extremisme' behulpzaam is, maar dat deelnemers afhankelijk blijven van wat anderen willen delen. Bovendien blijken partners zich niet altijd strikt te houden aan het convenant.¹⁸⁷

4.5.1.2 *Het duiden van informatie*

Ook spanningsvelden rondom het duiden van informatie komen meermaals naar voren in eerder onderzoek naar het Nederlandse stelsel van de aanpak van radicalisering. Uit het onderzoek van Noordegraaf e.a. uit 2016 blijkt dat de vraag wanneer er genoeg signalen zijn om te oordelen dat sprake is van radicalisering als lastig wordt ervaren door de deelnemers van een casusoverleg. Daarbij laten de bevindingen uit het onderzoek zien dat de definitie van radicalisering per gemeente kan verschillen en dat iets dat in de ene gemeente als radicalisering wordt bestempeld in de andere gemeente niet als zodanig wordt gezien.¹⁸⁸ Ook binnen dezelfde gemeente kan verschillend worden aangekeken tegen wanneer een individu op een casusoverleg moet worden besproken en wanneer niet, zo blijkt uit onderzoek van Dijkman en Gielen.¹⁸⁹

In het bijzonder Van de Weert en Eijkman hebben onderzoek verricht naar de duiding van informatie bij de aanpak van radicalisering. Uit hun onderzoek komt naar voren dat, tegen de achtergrond van veel ruimte bij het wegen van signalen en het ontbreken van een (juridische) maatstaf, gemeenteambtenaren betrokken bij de weegploeg geen omschrijving kunnen geven van het concept 'bedreiging van de democratie' en dat het hierbij vooral aankomt op een inschatting op basis van onderbuikgevoelens en intuïtie, zeker wanneer (nog) geen sprake is van strafbaar gedrag.¹⁹⁰ Ten aanzien van de vraag wanneer iemand een gevaar voor de samenleving vormt, refereren de gemeenteambtenaren dan ook vooral aan handelingen die volgens de onderzoekers als buitenwettelijk worden aangemerkt. Met het duiden van abstract gedachtegoed of ideeën blijken de gemeentefunctionarissen moeite te hebben, waarbij volgens respondenten vooral moet worden gekeken naar gedragsverandering en incidenten, zoals schooluitval of politiecontacten.¹⁹¹ Van de Weert en Eijkman wijzen er daarbij op dat indicatoren die geregeld worden genoemd bij de duiding van radicalise-

187 Noordegraaf e.a. 2020, p. 118.

188 Noordegraaf e.a. 2016, p. 165. Zie ook Witte & Jacobs 2015, p. 83 en 91 en Roodnat & Eijkman 2016, p. 43.

189 Dijkman & Gielen 2021, p. 45-46. Zie ook Nanninga, De Jonge & Valk 2022, p. 42 en 45-46.

190 Van de Weert & Eijkman 2018, p. 37, 41 en 45. Zie ook De Kleuver, Van Dijk & Ramirez 2017, p. 35 en Nanninga, De Jonge & Valk, p. 47.

191 Van de Weert & Eijkman 2018, p. 32-36 en 42.

ring, zoals verandering van uiterlijk, intolerant gedrag tegen vrouwen en het verdiepen in de Arabische taal, uitgaan van een eenzijdige focus op radicalisering onder islamitische jongeren.¹⁹²

Deze eenzijdige focus van de aanpak van radicalisering op jihadisme wordt door diverse andere onderzoekers onderschreven.¹⁹³ Uit onderzoek van Nanninga, De Jonge en Valk blijkt in dit verband dat een aantal bij de aanpak van radicalisering betrokken professionals termen als radicalisering en extremisme ‘primair associeert met jihadisme, terwijl enkelen deze termen hier zelfs exclusief voor lijken te reserveren.’¹⁹⁴ In onderzoek van Douglas e.a. wordt in dit kader gewezen op een risico dat specifiek rechtsextremisme minder goed wordt gesignaleerd, waarbij als mogelijke verklaring wordt genoemd dat ‘het herkennen van radicalisering vraagt om kritisch zijn op de eigen groep en uitlatingen die mogelijk al genormaliseerd zijn geraakt.’¹⁹⁵

4.5.2 De inzet van interventies bij de aanpak van radicalisering

Naast bevindingen over de samenwerking in het casusoverleg kan uit eerder uitgevoerde onderzoeken inzicht worden verkregen in de interventies die bij de aanpak van radicalisering (kunnen) worden ingezet. Daarbij blijkt uit onderzoek van de Inspectie Veiligheid en Justitie dat voor de meeste maatregelen uit specifiek het Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme geldt dat deze vaker niet dan wel zijn toegepast. Dit geldt met name voor maatregelen die als repressief worden aangemerkt, zoals de paspoortmaatregel of strafrechtelijke vervolging. In het verlengde hiervan blijkt uit diverse onderzoeken dat geen maatregelen worden gemist om bij de aanpak van radicalisering op casusniveau te interveniëren.¹⁹⁶ Voor het onderhavige onderzoek zijn daarnaast in het bijzonder bevindingen die uit eerder onderzoek naar voren komen over de besluitvorming door het casusoverleg en een mogelijke spanning die ontstaat bij het combineren van interventies relevant.¹⁹⁷

192 Van de Weert & Eijkman 2018, p. 35-36.

193 Roodnat & Eijkman 2016, p. 27-28, De Kleuver, Van Dijk & Ramirez 2017, p. 38 en 40 en Dijkman & Gielen 2021, p. 46.

194 Nanninga, De Jonge & Valk 2022, p. 43-45.

195 Douglas e.a. 2019, p. 26, 33 en 41.

196 Inspectie Veiligheid en Justitie 2017, p. 35. Zie ook Noordegraaf e.a. 2016, p. 159-160 en 175 en De Kleuver, Van Dijk & Ramirez 2017, p. 34 en 39.

197 Naast onderzoek dat een algemeen beeld biedt van de inzet van interventies bij de aanpak van radicalisering, zijn ook verschillende onderzoeken gedaan naar specifieke juridische instrumenten, zoals de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding en de inzet van het (jeugd)strafrecht. Deze onderzoeken worden uitgelicht bij de bespreking van de betreffende juridische instrumenten in hoofdstuk 5 en 6.

4.5.2.1 Besluitvorming door het casusoverleg

Het casusoverleg wordt in eerder onderzoek gekarakteriseerd als het orgaan waar afstemming plaatsvindt over de interventies die bij de aanpak van radicalisering worden ingezet. Het casusoverleg is daarmee ‘de brug tussen het signaleren van radicalisering en het vervolgens toepassen van een maatregel’.¹⁹⁸ Tijdens een casusoverleg bespreken de aanwezige organisaties, zo blijkt uit onderzoek van de Inspectie Veiligheid en Justitie, de stand van zaken met betrekking tot een casus en bekijken ze welke opties voorhanden zijn om in te grijpen. Vervolgens worden deze opties gezamenlijk gewogen en wordt een op de specifieke casus afgestemde aanpak gekozen.¹⁹⁹ Ook Noordegraaf e.a. stellen dat voor elke casus een maatwerkpakket wordt opgesteld van interventies, zowel gericht op veiligheid als sociale cohesie en waarbij individuen niet alleen met beperkingen te maken krijgen, maar ook perspectief wordt geboden.²⁰⁰

Welke interventie in een specifieke casus wordt ingezet, hangt volgens Douglas e.a. vooral samen met de vraag welke deelnemer van het casusoverleg de beste ‘ingang of hefboom’ heeft.²⁰¹ In het verlengde hiervan rapporteren Roodnat en Eijkman dat de keuze voor een interventiestrategie afhankelijk is van de ingangen die partners hebben tot de betrokkene, de mate waarin iemand is geradicaliseerd en zijn omgeving en sociale omstandigheden.²⁰² Daarbij constateren zij dat binnen gemeenten vaak wordt gezocht naar ‘bestuurlijke haakjes’ die mogelijkheden bieden om op een ‘zachte manier’ te interveniëren en die vooral liggen in het bieden van ondersteuning (zoals dagbesteding). Hieraan kunnen voorwaarden of een tegenprestatie worden verbonden. Uit het onderzoek blijkt dan ook dat dergelijke preventieve maatregelen de voorkeur hebben boven strafrechtelijke maatregelen, ook bij enkele respondenten vanuit politie en OM. Als iemand echter zo ver in het radicaliseringsproces is dat hardere maatregelen nodig zijn, kan – zo wordt beschreven – het strafrecht worden ingezet, met als belangrijkste doel het beschermen van de omgeving.²⁰³ Een juridisch gedwongen kader biedt bovendien, zo blijkt uit onderzoek van Dijkman en Gielen, een opening voor contact en werkt daarmee als stok achter de deur voor de aanpak van radicalisering in individuele gevallen.²⁰⁴

Uit het onderzoek van Roodnat en Eijkman blijkt tot slot dat op moge-

198 Inspectie Veiligheid en Justitie 2017, p. 30.

199 Inspectie Veiligheid en Justitie 2017, p. 31. Zie ook Nanninga, De Jonge & Valk 2022, p. 43.

200 Noordegraaf e.a. 2016, p. 159-161. Zie in dit verband ook Douglas e.a. 2019, p. 33 en 35-36, waaruit blijkt dat van de 588 acties die door de deelnemers van het casusoverleg zijn uitgezet in de periode van januari tot juni 2018 188 acties de politie of het OM betroffen en 400 acties de gemeente en welzijnsorganisaties. Zie ook Dijkman & Gielen 2021, p. 46-47.

201 Douglas e.a. 2019, p. 32-33.

202 Roodnat & Eijkman 2016, p. 32.

203 Roodnat & Eijkman 2016, p. 33 en 35-37.

204 Dijkman & Gielen 2021, 59-60.

lijke rechtsongelijkheid die samenhangt met het leveren van maatwerk door respondenten niet of nauwelijks wordt ingegaan. Ten aanzien van het waarborgen van de rechtsbescherming tijdens een casusoverleg laat het onderzoek zien dat de aanwezigheid van het OM tijdens de weegploeg en het casusoverleg van groot belang wordt geacht; het OM houdt volgens respondenten in de gaten of een gekozen interventiestrategie overeenkomstig de wet- en regelgeving is.²⁰⁵ Bovendien wordt er blijkens het onderzoek op vertrouwd dat de wetgever voldoende rechtsbescherming biedt tegen landelijke interventies. De manier waarop binnen de onderzochte gemeenten vorm is gegeven aan de aanpak van radicalisering voldoet volgens respondenten dan ook aan een balans tussen het recht op veiligheid van burgers en de rechtsbescherming van betrokkenen.²⁰⁶

4.5.2.2 *Mogelijke spanning bij het combineren van interventies*

Een andere belangrijke bevinding ten aanzien van de inzet van interventies bij de aanpak van radicalisering die in meerdere onderzoeken naar voren wordt gebracht, heeft betrekking op een mogelijke spanning bij het combineren van maatregelen. De Inspectie Veiligheid en Justitie stelt bijvoorbeeld dat bij de uitvoering van meerdere interventies sprake kan zijn van ‘ongewenste interferentie’ doordat de ene maatregel de werking van de ander belemmert of doordat deze moeilijk verenigbaar zijn.²⁰⁷ Deze spanningsvelden bestaan volgens de onderzoekers vooral bij strafrechtelijke instrumenten. Zij merken op dat wanneer sprake is van een strafrechtelijk vonnis de ruimte om de aanpak van radicalisering te bepalen, wordt verkleind. In de praktijk signaleren zij desalniettemin een goede afstemming hierover, waarbij het OM het laatste woord heeft.²⁰⁸ Ook Witte en Jacobs stellen dat een strafrechtelijke aanpak een ernstige belemmering kan vormen voor de inzet van andere interventies, omdat deze laatste een strafrechtelijk onderzoek niet mogen verstoren.²⁰⁹ Ook andere landelijke interventies, waaronder de bevroezingsmaatregel (zie verder par. 5.3.2), kunnen de lokale aanpak doorkruisen, zo blijkt uit diverse onderzoeken.²¹⁰

4.6 TUSSENCONCLUSIE

In dit hoofdstuk is het Nederlandse stelsel van de aanpak van radicalisering bij minderjarigen bestudeerd. Zoals duidelijk is geworden, verschilt

205 Roodnat & Eijkman 2016, p. 37.

206 Roodnat & Eijkman 2016, p. 42-43. Zie ook De Kleuver, Van Dijk & Ramirez 2017, p. 34.

207 Inspectie Veiligheid en Justitie 2017, p. 30 en 36.

208 Inspectie Veiligheid en Justitie 2017, p. 30 en 37.

209 Witte & Jacobs 2015, p. 38 en 97. Zie ook Roodnat & Eijkman 2016, p. 36.

210 Noordegraaf e.a. 2016, p. 159-162, 166 en 168, Inspectie Veiligheid en Justitie 2017, p. 31-35, Douglas e.a. 2019, p. 33 en Witte & Jacobs 2015, p. 91.

de aanpak van radicalisering in Nederland per gemeente, maar is door de nationale overheid beleid opgesteld dat richting geeft aan de gemeentelijke aanpak. Deze gemeentelijke aanpak, in de vorm van het multidisciplinaire casusoverleg, wordt bovendien op nationaal niveau wettelijk verankerd door middel van het wetsvoorstel 'Wet gegevensverwerking persoonsgerichte aanpak radicalisering en terroristische activiteiten'.

Zoals vastgesteld, is in dit nationale beleid en het wetsvoorstel weinig aandacht voor de specifieke positie van minderjarigen, in tegenstelling tot beleid en strategieën die door de VN en de Raad van Europa ten aanzien van de aanpak van radicalisering zijn opgesteld. Een uitzondering hierop wordt gevormd door de actoren die bij de overheidsreactie op radicalisering zijn betrokken. Bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen, zo is in dit hoofdstuk uiteengezet, spelen diverse organisaties vanuit uiteenlopende domeinen een rol – met name zorg en veiligheid – die ieder vanuit een eigen taakstelling bijdragen aan de reactie op signalen van radicalisering. In het bijzonder de aanwezigheid van jeugdspecifieke organisaties tijdens een casusoverleg, waaronder in de eerste plaats de Raad voor de Kinderbescherming, en hun wettelijke bevoegdheden, vormen daarbij het nadrukkelijkste verschil tussen minderjarigen en meerderjarigen in het Nederlandse stelsel van de aanpak van radicalisering.

Uit de analyse van het nationale beleid ten aanzien van de overheidsreactie op radicalisering is bovendien gebleken dat dit beleid in de eerste plaats is gericht op jihadisme. Desondanks lijkt sprake te zijn van een voorzichtige verbreding van de aanpak van radicalisering en specifiek de casusoverleggen naar andere vormen van radicalisering. In het verlengde hiervan valt het op dat op nationaal niveau verschillende definities van het begrip 'radicalisering' worden gehanteerd, waarbij onder meer het modelconvenant dat de samenwerking in een casusoverleg regelt en het wetsvoorstel van een andere begripsomschrijving uitgaan. Deze invulling van het begrip radicalisering werkt door op de afbakening van de aanpak van radicalisering en dus op welke signalen al dan niet op een casusoverleg worden besproken.

In het nationale beleid worden tot slot juridische instrumenten op basis van het strafrecht, bestuursrecht en civiele jeugdbeschermingsrecht aangewezen als mogelijke interventies om – als ondersteuning en sluitstuk – bij de aanpak van radicalisering in individuele gevallen gedwongen overheidsinterventie mogelijk te maken. De juridische instrumenten die de primair betrokken actoren bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen kunnen inzetten, vormen de kern van het onderhavige onderzoek en staan in de navolgende hoofdstukken centraal. Daarmee onderscheidt dit onderzoek zich van eerdere onderzoeken, die in paragraaf 4.5 aan bod zijn gekomen. Hoewel deze onderzoeken inzicht geven in het Nederlandse stelsel van de aanpak van radicalisering, waarbij onder meer bevindingen over de samenwerking in het casusoverleg, het delen en duiden van informatie en de inzet van interventies aan de orde zijn gekomen, is beperkt (juridisch) onderzoek gedaan dat zich integraal richt op het beschikbare

juridische instrumentarium bij de aanpak van radicalisering en in het bijzonder bij de specifieke doelgroep minderjarigen.

In de volgende hoofdstukken wordt dan ook uitvoerig ingegaan op (de aard en kenmerken van) de juridische instrumenten die op grond van het jeugdstrafrecht, bestuursrecht en jeugdbeschermingsrecht bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen kunnen worden ingezet (hoofdstuk 5), de interactie tussen deze instrumenten (hoofdstuk 6) en de toepassing in de praktijk (hoofdstuk 7). Het Nederlandse stelsel van de aanpak van radicalisering zoals in dit hoofdstuk uiteengezet, vormt daarbij de context waarbinnen deze juridische instrumenten worden toegepast.

5.1 INLEIDING

Nederlandse wet- en regelgeving biedt diverse instrumenten waarmee in een juridisch gedwongen kader kan worden opgetreden bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen zoals in het vorige hoofdstuk uiteengezet (hoofdstuk 4). Deze juridische instrumenten komen voor een deel voort uit algemene wetgeving die niet specifiek is ontwikkeld met het oog op minderjarigen ten aanzien van wie signalen van radicalisering bestaan, maar hier wel bij kan worden – en wordt – toegepast. In de afgelopen jaren zijn deze algemene instrumenten aangevuld met instrumenten die specifiek zijn ontwikkeld in de context van de aanpak van radicalisering.

In dit hoofdstuk worden de verschillende juridische instrumenten die op grond van Nederlandse wetgeving bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen kunnen worden ingezet en de manier waarop deze zijn gereguleerd, bestudeerd.¹ Hiermee wordt nader antwoord gegeven op de tweede deelvraag van dit onderzoek: ‘Hoe is de aanpak van radicalisering bij minderjarigen in Nederland in wetgeving en beleid vormgegeven en welke juridische instrumenten bieden het jeugdstrafrecht, bestuursrecht en jeugdbeschermingsrecht in dit kader; hoe zijn deze instrumenten gereguleerd en welke belangen worden hiermee nagestreefd?’

Om deze deelvraag te beantwoorden, wordt in het vervolg van dit hoofdstuk in kaart gebracht welke juridische instrumenten het jeugdstrafrecht (par. 5.2), bestuursrecht (par. 5.3) en jeugdbeschermingsrecht (par. 5.4) bij de aanpak van radicalisering bieden.² Hierbij wordt onderzocht welke belangen overeenkomstig de wettekst, wetsgeschiedenis en jurisprudentie (aangevuld met secundaire bronnen) met de inzet van deze juridische instrumenten worden nagestreefd. Bij deze uiteenzetting wordt bovendien ingegaan op de aard en kenmerken van de betreffende rechtsgebieden, waaronder de manier waarop de rechtsbescherming van de minderjarige is geregeld, omdat – zo zal blijken – het rechtsgebied waarin de juridische instrumenten een grondslag hebben van invloed is op de belangen die worden nagestreefd. Voor de analyse van de jurisprudentie in dit hoofdstuk zijn rechterlijke uitspraken betrokken die tot en met 1 januari 2024 zijn

1 Dit hoofdstuk bouwt voort op Van Capelleveen, *FJR* 2019/37.

2 Zie ook Van Spaendonck, *Utrecht Law Review* 2016 en Buruma, Pestman & Bleeker 2021, p. 295-323.

gepubliceerd op rechtspraak.nl.³ Het hoofdstuk wordt afgesloten met een tussenconclusie, waarin de instrumenten uit de diverse rechtsgebieden worden overzien (par. 5.5).

5.2 JEUGDSTRAFRECHTELIJKE INSTRUMENTEN

Het jeugdstrafrecht biedt allereerst instrumenten om in een gedwongen kader te interveniëren in de context van de aanpak van radicalisering. Daarbij gelden voor de toepassing van het jeugdstrafrechtelijk instrumentarium twee belangrijke voorwaarden. Ten eerste zijn instrumenten uit het jeugdstrafrecht alleen van toepassing op minderjarigen van twaalf jaar en ouder: minderjarigen onder de twaalf jaar vallen buiten het bereik van het strafrecht, aangezien het niet mogelijk is iemand te vervolgen voor een strafbaar feit die hij voor zijn twaalfde heeft begaan.⁴ Daarnaast geldt als voorwaarde voor de toepassing van jeugdstrafrechtelijke instrumenten dat sprake dient te zijn van een strafbaar feit. In het vervolg van deze paragraaf wordt nader stilgestaan bij deze begrenzing van het toepassingsbereik van het jeugdstrafrechtelijk instrumentarium (par. 5.2.1). Vervolgens wordt onderzocht hoe dit rechtsgebied kan worden ingezet bij de aanpak van radicalisering (par. 5.2.2) en wordt de rechtsbescherming van minderjarigen in het jeugdstrafrecht geanalyseerd (par. 5.2.3). Tegen de achtergrond van de bevindingen uit deze paragrafen wordt tot slot ingegaan op het *ultimum remedium* karakter van het jeugdstrafrecht in de context van de overheidsreactie op radicalisering (par. 5.2.4).

5.2.1 Toepassingsbereik: strafbare feiten

Een voorwaarde om bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen jeugdstrafrechtelijke instrumenten in te zetten, is dat sprake moet zijn

3 Op rechtspraak.nl is wat betreft het bestuursrecht gezocht op de zoektermen ‘Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding’ en ‘Twbmt’. Voor het jeugdstrafrecht en jeugdbeschermingsrecht is in de rechtsgebieden strafrecht en civiel recht gezocht op diverse zoektermen gerelateerd aan radicalisering (‘radicalisering’, ‘jihad’, ‘Syrië’, ‘terrorisme’, ‘terroristisch’, ‘extremisme’, ‘ideologie’, ‘extreemrechts’ en ‘extreemlinks’), bij het jeugdstrafrecht in combinatie met de zoektermen ‘minderjarige’ of ‘jeugd’. De gevonden uitspraken dienen in dit hoofdstuk als verkenning van de toepassing van de juridische instrumenten, kwalitatieve conclusies kunnen op basis van alleen het jurisprudentieonderzoek niet worden getrokken, mede doordat niet alle uitspraken worden gepubliceerd op rechtspraak.nl. Desalniettemin wordt vermoed dat door de (maatschappelijk relevante en nieuwswaardige) aard van de onderhavige zaken een belangrijk deel van de zaken wel wordt gepubliceerd, zie in dit verband ook het Besluit selectiecriteria uitsprakendatabank Rechtspraak.nl.

4 Art. 486 Sv. Ten aanzien van deze minderjarigen bestaat op grond van hun leeftijd een wettelijk onweerlegbaar vermoeden van niet-toerekeningsvatbaarheid, *Kamerstukken II* 1955/56, 4141, nr. 3, p. 10 (MvT).

van een strafbaar feit. Voor minderjarigen gelden daarbij dezelfde delictsomschrijvingen die ook voor meerderjarigen gelden.⁵ Als belangrijk uitgangspunt geldt daarbij dat het hebben van radicale gedachten niet strafbaar is. Radicalisering levert op zichzelf dan ook geen strafbaar feit op.⁶

Desondanks kent het Wetboek van Strafrecht strafbepalingen die aan radicalisering raken.⁷ Deze strafbepalingen zijn sinds 2004 – tegen de achtergrond van de (internationale) bestrijding van het jihadisme – aanzienlijk uitgebreid door de invoering van de Wet terroristische misdrijven⁸ en daaropvolgende aan terrorisme gerelateerde wetten.⁹ Op grond van deze wetgeving is het Wetboek van Strafrecht aangevuld met delictsomschrijvingen die voorbereidingshandelingen voor terrorisme zelfstandig strafbaar stellen. Zo is het financieren van terrorisme in verschillende verschijningsvormen en in ruime zin strafbaar gesteld (art. 421 Sr) en is het strafbaar deel te nemen of mee te werken aan training voor terrorisme (art. 134a Sr).¹⁰ Onder training voor terrorisme wordt volgens de delictsomschrijving onder meer verstaan: het verwerven of een ander bijbrengen van kennis of vaardigheden tot het plegen van een terroristisch misdrijf of een misdrijf ter voorbereiding of vergemakkelijking van een terroristisch misdrijf (in de zin van art. 83 en 83b Sr).¹¹ Zowel training voor terrorisme zelf, als het financieren van terrorisme worden in artikel 83b Sr tot deze misdrijven ter voorbereiding of vergemakkelijking van een terroristisch misdrijf gerekend, net als bijvoorbeeld het werven voor de gewapende strijd, indien die strijd het plegen van een terroristisch misdrijf inhoudt (art. 205 lid 3 Sr).

In de context van radicalisering kunnen minderjarigen daarnaast worden vervolgd wegens diverse andere delicten. In gepubliceerde rechtspraak komen daarbij voornamelijk veroordelingen van minderjarigen in de context van jihadistische radicalisering naar voren, maar ook een aantal

5 Vlg. art. 77a Sr.

6 Zie ook Van de Weert & Eijkman 2018, p. 11 en 14-15 en Van den Bos 2019, p. 14-16.

7 Zie ook Nieuwenhuis, *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid* 2015, p. 11-21.

8 Wet van 24 juni 2004 tot wijziging en aanvulling van het Wetboek van Strafrecht en enige andere wetten in verband met terroristische misdrijven (Wet terroristische misdrijven), *Stb.* 2004, 290.

9 Onder meer Wet van 12 juni 2009 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht, Wetboek van Strafvordering en enkele aanverwante wetten in verband met de strafbaarstelling van het deelnemen en meewerken aan training voor terrorisme, uitbreiding van de mogelijkheden tot ontzetting uit het beroep als bijkomende straf en enkele andere wijzigingen, *Stb.* 2009, 245 en Wet van 10 juli 2013 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafrecht BES, en enkele andere wetten in verband met de strafbaarstelling van het financieren van terrorisme (strafbaarstelling financieren van terrorisme), *Stb.* 2013, 292. Zie voor terrorismewetgeving uitgebreid Van der Woude 2010, met name p. 204-292 en Van der Woude e.a. 2023, p. 65-88 en 100-120.

10 Voor het financieren van terrorisme zie *Kamerstukken II* 2012/13, 33478, nr. 3 (MvT).

11 Zie voor meer over training voor terrorisme *Kamerstukken II* 2007/08, 31386, nr. 3 (MvT), Van Stam-Fahner, *TPWS* 2016/37 en Wittendorp & Bakker 2017, p. 28-34.

zaken tegen de achtergrond van rechtsextremisme.¹² Uit de rechtspraak blijkt bijvoorbeeld dat minderjarigen kunnen worden vervolgd voor poging tot of voorbereiding van deelname aan een terroristische organisatie (art. 140a Sr in combinatie met art. 45 of 46 Sr), indien zij zich willen aansluiten bij een terroristische organisatie in het buitenland en daartoe pogen uit te reizen of hiervoor voorbereidingshandelingen treffen.¹³ Op grond van ditzelfde strafbare feit is daarnaast een minderjarige in een zaak bij de rechtbank Rotterdam veroordeeld voor het leveren van een bijdrage aan het (propaganda)systeem van een terroristische organisatie door het maken van meerdere gewelddadige films.¹⁴ Het deelnemen aan een terroristische organisatie, in welke vorm dan ook, betreft een van de misdrijven die in artikel 83 Sr als terroristisch misdrijf worden gekwalificeerd. In aanvulling op de mogelijkheden die artikel 140a Sr bij uitreizen biedt, heeft de Tweede Kamer op 10 september 2019 een wetsvoorstel aangenomen dat het strafbaar maakt om kort gezegd zonder toestemming van de Minister van Justitie en Veiligheid opzettelijk te verblijven in gebied dat onder controle staat van een terroristische organisatie.¹⁵

Naast de hiervoor genoemde voorbeelden van voorbereidingshandelingen voor terrorisme zijn er commune delicten die in de context van radicalisering van toepassing kunnen zijn. Hierbij kan onder meer worden gedacht aan misdrijven tegen de openbare orde, zoals groepsbelediging wegens onder meer ras, godsdienst of levensovertuiging, of ‘hetero- of homoseksuele gerichtheid’ (art. 137c Sr), het aanzetten tot haat, discriminatie of geweld (art. 137d Sr), opruiing (art. 131 Sr) of verspreiding van opruiende geschriften of afbeeldingen (art. 132 Sr). Indien het strafbare feit waartoe wordt opgeruid een terroristisch misdrijf uit artikel 83 Sr of een misdrijf ter voorbereiding of vergemakkelijking van een terroristisch misdrijf uit artikel 83b Sr betreft, levert dit een strafverzwarende omstandigheid op.

In een zaak bij de rechtbank Den Haag werd een minderjarige bijvoorbeeld veroordeeld wegens het opruien tot deelname aan de gewapende jihadstrijd in Syrië en het ter opruiing verspreiden van afbeeldingen. De

12 Zie ten aanzien van dit laatste onder meer Rb. Zwolle-Lelystad 4 september 2007, ECLI:NL:RBZLY:2007:BB2836 en ECLI:NL:RBZLY:2007:BB2838 en Rb. Rotterdam 24 maart 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:3090.

13 Zie bijvoorbeeld Rb. Limburg 16 augustus 2016, ECLI:NL:RBLIM:2016:7141, Rb. Limburg 19 december 2017, ECLI:NL:RBLIM:2017:12404 en in hoger beroep Hof ‘s-Hertogenbosch 26 november 2018, ECLI:NL:GHSHE:2018:4868, Rb. Midden-Nederland, 26 september 2016, ECLI:NL:RBMNE:2016:5144 en in hoger beroep Hof Arnhem-Leeuwarden 19 juli 2017, ECLI:NL:GHARL:2017:6123. Zie ook het onderzoek van Wittendorp & Bakker 2017, p. 28-34 en 76 en Pestman & Buruma, *Strafblad* 2016/37.

14 Rb. Rotterdam 13 maart 2018, ECLI:NL:RBROT:2018:5367.

15 Wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering tot strafbaarstelling van verblijf in een door een terroristische organisatie gecontroleerd gebied (strafbaarstelling verblijf in een door een terroristische organisatie gecontroleerd gebied). Zie *Kamerstukken II* 2018/19, 35125, nr. 3 (MvT) en uitgebreid Van Kempen, *DD* 2019/60 en Van Kempen & Fedorova 2015.

minderjarige had op sociale media onder meer een afbeelding geplaatst van gewapende strijders in combinatie met de aan een terroristische organisatie (Islamitische Staat) gerelateerde zegelvlag. De rechtbank oordeelde dat door deze combinatie niet alleen de gewapende strijd werd verheerlijkt, maar dat de afbeelding ook een directe link bevatte naar de toen actuele strijd in Syrië, waardoor het een aansporing vormde om deel te nemen aan de gewapende jihadstrijd. Door de rechtbank werd benadrukt dat het verheerlijken van de gewapende strijd of het betuigen van steun aan een terroristische organisatie op zichzelf niet onder de reikwijdte van artikel 131 en 132 Sr valt, maar dat bijkomende omstandigheden, zoals dat in deze zaak het geval was, dat oordeel anders kunnen maken.¹⁶ Ook het beheeren van een kanaal op sociale media waarop strijdliederen en executies te zien zijn en waarop wordt opgeroepen tot de gewapende strijd kan, zo blijkt uit jurisprudentie, leiden tot een veroordeling wegens opruiing tot het plegen van terroristische misdrijven.¹⁷ Uit gepubliceerde rechtspraak blijkt dat naast misdrijven tegen de openbare orde ook veroordelingen wegens (poging tot) bedreiging, mogelijk bedreiging met een terroristisch misdrijf, in de context van radicalisering bij minderjarigen aan de orde kunnen zijn (art. 285 Sr).¹⁸

Tot slot is het mogelijk dat een minderjarige aan de hand van andere commune delicten – bijvoorbeeld diefstal – onder het toepassingsbereik van het jeugdstrafrecht valt. Wanneer een minderjarige een dergelijk gemeen delict pleegt of daarvan wordt verdacht en sprake is of blijkt te zijn van radicalisering, kan dit delict worden aangegrepen als ingang voor het toepassen van de instrumenten die het jeugdstrafrecht bij de aanpak van radicalisering biedt. Hierbij kan met name worden gedacht aan het opleggen van jeugdreclasseringstoezicht, waarbij dit toezicht zich mede richt op de radicaliseringsproblematiek van de minderjarige. Hoewel deze constructie ervoor zorgt dat het aantal minderjarigen ten aanzien van wie het jeugdstrafrechtelijk instrumentarium bij de aanpak van radicalisering kan worden toegepast, wordt vergroot, houdt het ook een risico op oneigenlijk gebruik van jeugdstrafrechtelijke instrumenten in.

Het toepassingsbereik van het jeugdstrafrecht in de specifieke context van radicalisering bij minderjarigen heeft zodoende voor een groot – maar niet volledig – deel vorm gekregen aan de hand van een toegenomen aantal

16 Rb. Den Haag 20 april 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:4064.

17 Zie Rb. Amsterdam 12 februari 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:855. Zie voor andere zaken waarin een minderjarige is veroordeeld wegens art. 131 en/of 132 Sr Rb. Rotterdam 13 maart 2018, ECLI:NL:RBROT:2018:5367, Rb. Den Haag 20 februari 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:1393, Rb. Amsterdam 12 april 2022, ECLI:NL:RBAMS:2022:1958 en ECLI:NL:RBAMS:2022:1959 en Rb. Amsterdam 8 november 2022, ECLI:NL:RBAMS:2022:6472.

18 Zie bijvoorbeeld Rb. Middelburg 14 februari 2005, ECLI:NL:RBMID:2005:AS5730, Rb. Amsterdam 7 november 2005, ECLI:NL:RBAMS:2005:AU5675, Rb. Zeeland-West-Brabant 5 februari 2013, ECLI:NL:RBZWB:2013:BZ0603 en Rb. Amsterdam 29 maart 2016, ECLI:NL:RBAMS:2016:1691. Bedreiging met een terroristisch misdrijf wordt in artikel 83 Sr gekwalificeerd als een terroristisch misdrijf.

strafbepalingen dat aan terrorisme is gerelateerd. Kenmerkend voor deze strafbepalingen is dat zij zich in de voorfase van eigenlijk terrorisme bevinden en ze daarmee ingrijpen in een vroegtijdig stadium mogelijk maken. De belangrijkste functie van het strafrecht ligt bij terrorisme volgens de wetgever dan ook in het voorkomen van terroristische aanslagen. Het strafrecht heeft daarmee niet alleen de klassieke repressieve functie van het reageren op gepleegde strafbare feiten, maar in het kader van terrorisme bovenal een preventieve functie.¹⁹ Deze inzet van het strafrecht waarbij het streven naar de veiligheid van de samenleving en het uitbannen van risico's voorop staat, wordt in de literatuur – ook buiten de context van terrorismewetgeving – aangeduid met de term risicojustitie.²⁰

Om de potentiële risico's die van terrorisme uitgaan zoveel mogelijk te beperken, heeft de wetgever bovendien niet alleen het materieelrechtelijke toepassingsbereik van het strafrecht vergroot, maar zijn ook de mogelijkheden om strafvorderlijk op te treden verruimd. Uitgangspunt van de wetgever is dat opsporingshandelingen waarvan redelijkerwijs mag worden verwacht dat zij bijdragen aan het voorkomen van een terroristische aanslag verricht moeten kunnen worden.²¹ Om in een zo vroeg mogelijk stadium strafrechtelijk optreden mogelijk te maken, is daarom een aantal strafvorderlijke bevoegdheden uitgebreid. Zo is het in het geval van terroristische misdrijven²² – zoals de voorbereiding van deelname aan een terroristische organisatie – mogelijk eerder bijzondere opsporingsbevoegdheden in te zetten, namelijk al indien sprake is van 'aanwijzingen' van een terroristisch misdrijf in plaats van het gebruikelijke, zwaardere, verdenkingscriterium.²³ Op deze manier is niet alleen het materieelrechtelijke toepassingsbereik van het strafrecht uitgebreid, maar ook het strafvorderlijke.

5.2.2 De inzet van het jeugdstrafrecht in de context van radicalisering

Indien radicalisering ertoe leidt dat sprake is van een strafbaar feit – zoals een van de delicten die in de vorige paragraaf zijn belicht – en een gedraging van een minderjarige zodoende binnen het toepassingsbereik van het strafrecht valt, dan is ten aanzien van de minderjarige in beginsel het

19 *Kamerstukken II* 2004/05, 30164, nr. 3, p. 6-7 (MvT) en *Kamerstukken II* 2007/08, 31386, nr. 3, p. 4 (MvT).

20 Borgers 2007, p. 5 onder verwijzing naar Moerings 2006, p. 161. Zie ook Van der Woude, *Openbaar Bestuur* 2009, p. 2 en Van der Woude 2010, p. 5-10 en 389. Zie in het verlengde hiervan ook Van Walree, *NJB* 2020.

21 *Kamerstukken II* 2004/05, 30164, nr. 3, p. 2 (MvT).

22 Art. 138d Sv verwijst hiervoor naar de delicten uit art. 83 Sr.

23 Zie art. 126zd t/m 126zpa Sv. Zie ook *Kamerstukken II* 2004/05, 30164, nr. 3, p. 7-14 (MvT).

jeugdstrafrecht van toepassing.²⁴ Deze toepassing van het jeugdstrafrecht brengt mee dat de minderjarige te maken krijgt met een aantal ten opzichte van het strafrecht voor volwassenen bijzondere voorschriften, zowel op het gebied van het materiële als het formele strafrecht. Zo gelden op grond van het jeugdstrafrecht specifieke straffen en maatregelen voor minderjarigen met bijbehorende lagere strafmaxima.²⁵

De voor minderjarigen bijzondere bepalingen in het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering zijn sinds 1905 in de wet opgenomen; sindsdien kent Nederland een apart strafrecht voor minderjarigen.²⁶ Dit specifieke jeugdstrafrecht is ontstaan vanuit de gedachte dat doeltreffend strafrechtelijk optreden ervoor zou zorgen dat minderjarigen – in de woorden van de wetgever – zouden worden behoed ‘voor dieper verderf en tevens de samenleving voor verdere herhaling van strafbare feiten.’²⁷ Het jeugdstrafrecht zou daarom, meer dan het commune strafrecht, gericht moeten zijn op de verbetering van het individu.²⁸ Nog steeds wordt het voorkomen van recidive, anders gezegd speciale preventie, beschouwd als de belangrijkste doelstelling van het jeugdstrafrecht.²⁹

Zoals uit deze specifieke doelstelling van het jeugdstrafrecht en de eerder beschreven preventieve functie van het strafrecht in het kader van terrorisme blijkt, kan het jeugdstrafrecht bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen bovenal worden gezien als middel om toekomstig strafbaar gedrag te voorkomen. Door te interveniëren in bijvoorbeeld de voorbereidingsfase kan de voltooiing van een misdrijf worden verhinderd, zoals de aansluiting bij een terroristische organisatie in het geval van een potentiële uitreiziger.³⁰ Daarnaast kan de inzet van het jeugdstrafrecht in een vroegtijdig stadium ervoor zorgen dat een minderjarige geen andere, ernstigere, strafbare feiten pleegt.³¹

De middelen die het jeugdstrafrecht hiertoe biedt, bestaan in de eerste plaats uit strafvorderlijk optreden. Het is in dit kader van belang dat in geval van terroristische misdrijven verdachten eerder dan bij andere misdrijven in

24 Vlg. art. 77a Sr en 488 lid 2 Sv. Het gaat hierbij om de leeftijd van de minderjarige ten tijde van het begaan van het strafbare feit. Minderjarigen ouder dan zestien jaar kunnen op grond van art. 77b volgens het commune strafrecht worden bestraft op grond van de ernst van het strafbare feit, de persoonlijkheid van de minderjarige of de omstandigheden waaronder het feit is begaan. Zie hierover bijvoorbeeld Rb. Midden-Nederland 26 september 2016, ECLI:NL:RBMNE:2016:5144 in vergelijking met dezelfde zaak in hoger beroep, Hof Arnhem-Leeuwarden 19 juli 2017, ECLI:NL:GHARL:2017:6123.

25 Zie art. 77g Sr e.v. Voor poging en voorbereiding gelden op grond van art. 77gg lid 1 Sr dezelfde straffen en maatregelen als voor het voltooide misdrijf.

26 Wet van 12 februari 1901, *Stb.* 1901, 63.

27 *Kamerstukken II* 1897/98, 219, nr. 3, p. 7 (MvT). Zie ook p. 8 en 10 en Reijntjes, *Strafblad* 2008, p. 132-133.

28 *Kamerstukken II* 1897/98, 219, nr. 3, p. 7-8 en 14 (MvT).

29 Zie in dit verband Van Breukelen-van Aarnhem, *Strafblad* 2005, p. 312-322.

30 Zie ook Wittendorp e.a. 2017a, p. 8 en 18-19 en Mols, *NbSr* 2016/131, p. 9.

31 Zie ook *Kamerstukken II* 2002/03, 28463, nr. 6, p. 3.

voorlopige hechtenis kunnen worden genomen. Bij een verdenking van een terroristisch misdrijf zijn ernstige bezwaren niet vereist voor een bevel tot bewaring; een redelijk vermoeden van schuld volstaat. Ook voor een bevel tot gevangenhouding zijn ernstige bezwaren niet vereist in het geval van een aantal specifieke terroristische misdrijven, waaronder deelname aan een terroristische organisatie.³² De andere wettelijke voorwaarden voor het opleggen van voorlopige hechtenis gelden onverkort ten aanzien van terroristische misdrijven. Voorlopige hechtenis kan bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen dan ook alleen worden toegepast indien de minderjarige wordt verdacht van een strafbaar feit waarvoor voorlopige hechtenis openstaat en wanneer aan een van de gronden uit artikel 67a Sv is voldaan.³³

Ten aanzien van de voorlopige hechtenis van minderjarigen geldt de specifieke bepaling dat deze voor een zo kort mogelijke passende duur wordt bevolen. Bovendien dient de rechter na te gaan of de tenuitvoerlegging van het bevel kan worden geschorst.³⁴ Ook wanneer de voorlopige hechtenis wordt geschorst, biedt het jeugdstrafrecht mogelijkheden om toezicht en controle op de minderjarige uit te oefenen. Door middel van het opleggen van met name (jeugd)reclasseringstoezicht³⁵ en bijzondere schorsingsvoorwaarden – een gebiedsgebod, meldplicht, contactverbod of locatieverbod – kan de overheid toezicht houden op een minderjarige die wordt verdacht van een strafbaar feit gerelateerd aan radicalisering.³⁶ Het jeugdstrafrecht biedt echter niet alleen middelen om, in de context van de aanpak radicalisering, minderjarigen beperkingen op te leggen en daarmee het risico op recidive te verkleinen. Kenmerkend voor het jeugdstrafrecht is immers dat het een pedagogische strekking kent en dat (re)socialisatie en positieve gedragsverandering worden nagestreefd. Bij de schorsing van de voorlopige hechtenis en het opleggen van (jeugd)reclasseringstoezicht kan bijvoorbeeld worden bepaald dat de minderjarige zich onder behandeling van een bepaalde deskundige zal stellen. Daarnaast kan als bijzondere voorwaarde worden opgelegd dat een minderjarige intensieve begeleiding moet aanvaarden of kunnen andere voorwaarden het gedrag van de minderjarige betreffende worden gesteld.³⁷ Deze laatste mogelijkheid biedt de rechter flexibiliteit bij het formuleren van de schorsingsvoorwaarden in een concreet geval.³⁸ De Raad voor de Kinderbescherming adviseert de rechter

32 Art. 67 lid 4 Sv.

33 Art. 67 lid 1 en 2 en 67a lid 1 en 2 Sv. Zie voorts art. 67a lid 3 Sv.

34 Art. 493 lid 1 Sv.

35 Reclasseringstoezicht wordt uitgeoefend door een gecertificeerde instelling als bedoeld in art. 1.1 Jw of bij minderjarigen van zestien jaar en ouder een reguliere reclasseringsinstelling, zie eerder par. 4.4.4.

36 Art. 493 lid 1 en 6 Sv en 2:6 lid 1 sub a en d t/m g Besluit tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen. Zie ook Jue-Volker, *Strafblad* 2017/74 voor mogelijkheden om buiten de voorlopige hechtenis onder meer een gebiedsverbod op te leggen.

37 Art. 2:6 lid 1 Besluit tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen.

38 Zie ook *Kamerstukken II* 2005/06, 30332, nr. 3, p. 15 (MvT).

daarbij over de op te leggen bijzondere voorwaarden, zodat maatwerk mogelijk is en de voorwaarden aansluiten op de minderjarige en de aard en omvang van de zaak.³⁹ De behandeling opgedragen door de (jeugd-) reclassering of de andere voorwaarden het gedrag van de minderjarige betreffende, kunnen (gedeeltelijk) bestaan uit een vorm van jeugdhulp als bedoeld in artikel 1.1 Jeugdwet.⁴⁰ Voordat een minderjarige is veroordeeld kan door het opleggen van bijzondere schorsingsvoorwaarden zodoende een start worden gemaakt met gedragsbeïnvloeding.⁴¹ Het bieden van een kader voor bijsturing van de minderjarige kan dan ook als belangrijke functie van de voorlopige hechtenis en de schorsing onder voorwaarde worden aangemerkt.⁴²

Naast strafvorderlijk optreden, biedt het jeugdstrafrecht andere mogelijkheden om te zorgen dat de risico's die uitgaan van een minderjarige die wordt verdacht van het plegen van een strafbaar feit in de context van radicalisering zoveel mogelijk worden beperkt. Indien de vervolging van een minderjarige leidt tot een strafrechtelijke veroordeling, dan kunnen de voor minderjarigen specifieke straffen en maatregelen hiertoe worden aangewend. Krijgt een minderjarige bijvoorbeeld jeugddetentie opgelegd, dan is het inherent aan deze vrijheidsbenemende straf dat een minderjarige gedurende een bepaalde periode in een gesloten setting wordt geplaatst, namelijk in beginsel in een justitiële jeugdinrichting.⁴³ De beveiliging van de maatschappij tegen het risico op herhaling van een ernstig misdrijf wordt door de wetgever als een van de functies van een justitiële jeugdinrichting aangemerkt.⁴⁴ Tegelijkertijd dient de tenuitvoerlegging van vrijheidsbeneming volgens artikel 2 Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen (Bjj) te worden aangewend voor de opvoeding van de minderjarige en moet deze zoveel mogelijk dienstbaar worden gemaakt aan 'de voorbereiding op diens terugkeer in de maatschappij'.⁴⁵ In de justitiële jeugdinrichting dient dan ook het beter sociaal functioneren van de minderjarige te worden bevorderd, door middel van een verplicht pedagogisch dagprogramma en een individueel behandelprogramma. Het doel van het verblijf in de inrichting is kortom – in de bewoording van het Reglement justitiële jeugdinrichtingen –

39 Art. 493 lid 6 Sv en *Kamerstukken II* 2005/06, 30332, nr. 3, p. 15-16 (MvT). Zie ook Van den Brink 2018, p. 201-202.

40 Art. 2:6 lid 2 Besluit tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen.

41 *Kamerstukken II* 2005/06, 30332, nr. 3, p. 14 (MvT).

42 Van den Brink 2018, p. 603-606.

43 Art. 8 lid 1 sub b Bjj. Zie voor de plaatsing op de Terroristen Afdeling ook Veldhuis e.a. 2010, p. 119-120 en Van Spaendonck, *Utrecht Law Review* 2016, p. 51.

44 *Kamerstukken II* 1997/98, 26016, nr. 3, p. 15 (MvT). Zie ook *Kamerstukken II* 1989/90, 21327, nr. 3, p. 10 (MvT).

45 Art. 2 lid 2 Bjj. Hierin ligt het kenmerkende onderscheid met volwassenen, zie *Kamerstukken II* 1997/98, 26016, nr. 3, p. 15-16 (MvT). Zie in dit verband ook de mogelijkheid om op grond van art. 77s Sr een PIJ-maatregel (plaatsing in een inrichting voor jeugdigen) op te leggen als ten tijde van het een misdrijf sprake was van een 'gebrekkige ontwikkeling of ziekelijke stoornis van de geestvermogens'.

het verminderen van de kans op ‘ontsporing’ van de minderjarige na zijn terugkeer in de maatschappij.⁴⁶

Ook wanneer de vrijheid van een minderjarige door een opgelegde sanctie niet (direct) wordt ontnomen, biedt het jeugdstrafrecht verschillende kaders die het mogelijk maken toezicht te houden en tegelijkertijd gedragsverandering te bevorderen. Zo kan aan de minderjarige een gedragsbeïnvloedende maatregel (GBM) worden opgelegd om in een juridisch gecontroleerd kader gedragsinterventies – waaronder jeugdhulp – in te zetten of kan een taakstraf worden opgelegd, waaronder ook een leerstraf wordt begrepen.⁴⁷ Daarnaast kunnen bij een voorwaardelijke veroordeling – net als bij de schorsing van de voorlopige hechtenis – bijzondere voorwaarden worden opgelegd die het mogelijk maken toezicht op de minderjarige te houden en gedragsverandering te bevorderen. Aan deze voorwaarden moet de minderjarige zich gedurende een proeftijd van maximaal twee jaar houden.⁴⁸ Ook in het kader van een voorwaardelijke veroordeling kan aan een minderjarige in dit verband onder meer (jeugd-) reclasseringstoezicht, een contactverbod, meldplicht, locatieverbod of -gebod,⁴⁹ verplichte behandeling of een andere voorwaarde het gedrag van de minderjarige betreffende worden opgelegd. Daarnaast kan als bijzondere voorwaarde worden gesteld dat een minderjarige deel moet nemen aan gedragsinterventie of onderwijs moet volgen en geldt de algemene voorwaarde dat de minderjarige zich voor het einde van de proeftijd niet schuldig maakt aan een strafbaar feit. Ook deze bijzondere voorwaarden kunnen (gedeeltelijk) uit jeugdhulp bestaan.⁵⁰

Deze bijzondere voorwaarden kunnen, zo blijkt uit de rechtspraak, op diverse manieren worden ingevuld in de specifieke context van de aanpak van radicalisering. Zo besloot de rechtbank Limburg dat een minderjarige die werd veroordeeld wegens voorbereidingshandelingen voor een uitreis mee moest werken aan de invulling van vrijetijdsbesteding en het volgen van een opleiding of het vinden van een (bij)baan. Op deze manier kon er volgens de rechtbank voor worden gezorgd dat de minderjarige zou deelnemen aan de maatschappij en in contact kwam met leeftijdsgenoten buiten de groep waarvan een negatieve beïnvloeding was uitgegaan. Voorkomen moest worden dat de verdachte verder zou radicaliseren.⁵¹ In een andere zaak legde het hof 's-Hertogenbosch een minderjarige die wegens hetzelfde feit werd veroordeeld en bevattelijk was voor beïnvloeding van derden via

46 Art. 24 Reglement justitiële jeugdinrichtingen. Het voorgaande geldt ook wanneer de voorlopige hechtenis van een minderjarige ten uitvoer wordt gelegd in een justitiële jeugdinrichting, art. 8 lid 1 sub a Bij.

47 Zie voor de GBM en de vereisten om deze op te leggen art. 77w-77wb Sr. Zie voor de taakstraf art. 77m Sr en het taakstrafverbod uit art. 77ma Sr.

48 Art. 77x en 77y Sr.

49 Soortgelijke voorwaarden kunnen ook zelfstandig in het kader van een vrijheidsbeperkende maatregel worden opgelegd, zie art. 77we jo. 38v Sr.

50 Art. 77z en 77aa Sr. Zie ook art. 3.5 Jw.

51 Rb. Limburg 16 augustus 2016, ECLI:NL:RBLIM:2016:7141.

het internet een sociale media en internet verbod op om aan het belang van de samenleving, namelijk de bescherming tegen terrorisme, tegemoet te komen.⁵² Ook de verplichting om mee te werken aan hulpverlening door een radicaliseringsspecialist komt in de rechtspraak naar voren,⁵³ net als verplichte ambulante hulpverlening waardoor de minderjarige open leert staan voor minder rigide denkbeelden wat betreft het geloof, eigen patronen en valkuilen leert kennen en verdere radicalisering in de toekomst kan worden voorkomen.⁵⁴ Tot slot blijkt uit de rechtspraak dat minderjarigen in het kader van een voorwaardelijke veroordeling ook kunnen worden verplicht om mee te werken aan gesprekken met een theoloog, imam of een andere deskundige op het gebied van geloofsovertuiging om de opvattingen van de minderjarige 'in een bredere context te plaatsen' en de kans op een gezonde identiteitsontwikkeling te vergroten.⁵⁵

In het kader van het jeugdstrafrecht is het zodoende mogelijk om toezicht op de minderjarige uit te oefenen. Daarnaast kan door de hiervoor beschreven en soortgelijke voorwaarden binnen het jeugdstrafrecht in de context van signalen van radicalisering worden ingezet op positieve gedragsverandering door middel van gedwongen hulpverlening.⁵⁶ Hierdoor kan worden voorkomen dat een minderjarige verder radicaliseert en, als gevolg hiervan, opnieuw strafbare feiten pleegt. De rechter kan daarbij bepalen dat het (jeugd)reclasseringstoezicht en de gestelde voorwaarde(n) dadelijk uitvoerbaar zijn als er ernstig rekening mee wordt gehouden dat de minderjarige opnieuw een misdrijf zal begaan dat is gericht tegen of gevaar veroorzaakt voor de onaantastbaarheid van het lichaam van een of meer personen.⁵⁷ Om recidive te voorkomen legde de rechtbank Limburg bijvoorbeeld een minderjarige die werd veroordeeld wegens voorbereidingshandelingen voor een uitreis een dadelijk uitvoerbaar contactverbod op ten aanzien van personen die op de Nationale Terrorismelijst⁵⁸ stonden

52 Hof 's-Hertogenbosch 26 november 2018, ECLI:NL:GHSHE:2018:4868. In Rb. Amsterdam 12 februari 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:855 werd een soortgelijke bijzondere voorwaarde opgelegd, namelijk het meewerken aan toezicht op internet- en sociale media gebruik. Als bijzondere voorwaarde werd in Rb. Rotterdam 24 maart 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:3090 gesteld dat de minderjarige moest vermijden dat hij in aanraking komt met extremistisch materiaal. Zie ten aanzien van de mogelijkheden tot het monitoren van sociale media ook Van der Heide & Schuurman 2018, p. 33.

53 Rb. Amsterdam 12 februari 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:855 en Rb. Rotterdam 24 maart 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:3090.

54 Rb. Limburg 19 december 2017, ECLI:NL:RBLIM:2017:12404.

55 Rb. Limburg 16 augustus 2016, ECLI:NL:RBLIM:2016:7141 en Rb. Limburg 19 december 2017, ECLI:NL:RBLIM:2017:12404.

56 Zie ook *Kamerstukken II* 2018/19, 29754, nr. 523, p. 2-4.

57 Art. 77za Sr.

58 Zie verder par. 5.3.2.

vermeld en een – eveneens dadelijk uitvoerbaar – verbod zich buiten de landsgrenzen en op internationale luchthavens in Nederland te bevinden.⁵⁹

De beperkingen voor de minderjarige die een jeugdstrafrechtelijke reactie met zich brengt, houden tot slot niet op wanneer het strafproces eindigt, de minderjarige een sanctie heeft ondergaan of de proeftijd is afgelopen. De inzet van het jeugdstrafrecht werkt, als bijkomend gevolg van de strafrechtelijke reactie, door op de mogelijkheid in de toekomst een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) te krijgen. Met name ten aanzien van aan terrorisme gerelateerde delicten kunnen deze bijkomende gevolgen van een strafrechtelijke reactie als zeer ingrijpend worden aangemerkt. In het geval van een terroristisch misdrijf als bedoeld in artikel 83 Sr of de misdrijven die in artikel 83b Sr worden erkend als misdrijven ter voorbereiding of vergemakkelijking van een terroristisch misdrijf, gelden bijzondere – strengere – terugkijktermijnen voor de afgifte van een VOG.⁶⁰ Minderjarigen die met het jeugdstrafrecht in aanraking zijn gekomen vanwege een poging tot of voorbereiding van deelname aan een terroristische organisatie (een terroristisch misdrijf) of voor bijvoorbeeld training voor terrorisme, het financieren van terrorisme of opruiing tot een terroristisch misdrijf (misdrijven ter voorbereiding of vergemakkelijking van een terroristisch misdrijf), kunnen zodoende nog lange tijd worden gehinderd door hun strafrechtelijk verleden. Het jeugdstrafrecht heeft daarmee, zeker in de context van radicalisering en terrorisme, een stigmatiserende werking die in de weg staat aan de re-integratie van de minderjarige.

5.2.3 Rechtsbescherming

Wanneer in de context van signalen van radicalisering een instrument uit het jeugdstrafrecht wordt ingezet, dan zijn de rechtswaarborgen van toepassing die in het jeugdstrafrecht aan minderjarigen worden toegekend. In de eerste plaats zijn dit dezelfde algemene rechtsbeginselen en -waarborgen zoals die in het commune strafrecht gelden, zoals normen ten aanzien van de bewijslast, de onschuldpresumptie, het zwijgrecht en andere waarborgen die een eerlijk proces bewaken.⁶¹ Ook het proportionaliteitsbeginsel is in het jeugdstrafrecht onverkort van toepassing. Dit brengt mee dat, ook al wordt in het jeugdstrafrecht speciale preventie beoogd, strafrechtelijke reacties dienen te worden begrensd in die zin dat de proportionaliteit tussen de

59 Rb. Limburg 16 augustus 2016, ECLI:NL:RBLIM:2016:7141. Zie ten aanzien van de mogelijkheden tot het monitoren van een contactverbod ook Van der Heide & Schuurman 2018, p. 33.

60 Zie Beleidsregels VOG-NP-RP 2023, par. 3.1.1. en 3.1.5.

61 Zie ook art. 488 lid 1 Sv, *Kamerstukken II* 1897/98, 219, nr. 3, p. 13 (MvT), *Kamerstukken II* 1989/90, 21327, nr. 3, p. 7 (MvT) en Van den Brink 2018, p. 174.

opgelegde sanctie en het strafbare feit in acht moet worden genomen (zie verder par. 6.3.1).⁶²

Naast de algemene strafrechtelijke beginselen geldt voor minderjarigen een aantal bijzondere rechtswaarborgen. Jeugdstrafzaken worden bijvoorbeeld door een specialistische kinderrechter behandeld.⁶³ De minderjarige verdachte dient daarbij verplicht op de terechtzitting te verschijnen, terwijl de behandeling van de strafzaak achter gesloten deuren plaatsvindt.⁶⁴ Daarnaast is in het jeugdstrafrecht een speciale (advies)rol weggelegd voor de Raad voor de Kinderbescherming (zie eerder par. 4.4.3) en nemen de ouders van de minderjarige een bijzondere positie in.⁶⁵ De minderjarige heeft bijvoorbeeld in beginsel het recht tijdens diverse verhoren in het strafproces, zoals het politieverhoor of het verhoor in het kader van de voorlopige hechtenis, te worden bijgestaan door zijn ouders en ouders zijn verplicht de terechtzitting bij te wonen.⁶⁶ In het jeugdstrafrecht krijgt de minderjarige tot slot vanaf het eerste politieverhoor een raadsman toegevoegd en is de minderjarige bevoegd zelfstandig in rechte op te treden.⁶⁷

Deze bijzondere waarborgen in het jeugdstrafrecht bieden minderjarigen aanvullende rechtsbescherming tegen de ingrijpende instrumenten die het jeugdstrafrecht biedt. De jeugdstrafrechtelijke instrumenten die bij de aanpak van radicalisering kunnen worden ingezet, maken tenslotte inbreuk op verschillende fundamentele rechten en vrijheden van de minderjarige (zie eerder hoofdstuk 2), mogelijk reeds voordat sprake is van een strafrechtelijke veroordeling, en moeten worden aangemerkt als zware middelen.

5.2.4 Strafrecht als *ultimum remedium*?

In het licht van de ingrijpende gevolgen van de inzet van het jeugdstrafrecht, kent dit rechtsgebied van oudsher een *ultimum remedium* karakter. Dit brengt mee dat de toepassing van het jeugdstrafrecht alleen is aangewezen als andere, minder ingrijpende, middelen ongeschikt zijn.⁶⁸ Tegen deze achtergrond heeft het vergrote toepassingsbereik van het (jeugd)strafrecht dat sinds 2004 in de context van terrorisme is ontstaan in de literatuur kritiek verworven.⁶⁹ Steeds meer gedragingen zijn immers onder het bereik

62 Zie ook *Kamerstukken II* 2005/06, 30332, nr. 3, p. 16 (MvT) en Van Breukelen-van Aarnhem, *Strafblad* 2005, p. 320.

63 Art. 492 en 495 Sv.

64 Art. 495a en 495b Sv.

65 Zie voor de rol van de Raad voor de Kinderbescherming art. 490 lid 1 en 2, 494, 494a, 494b en 498 Sv.

66 Art. 488ab, 493a, 496 en 496a Sv. Zie voor meer over de rol van ouders in het jeugdstrafrecht Van Capelleveen, *TMSv* 2019/1.9.

67 Art. 489, 491 en 502 Sv.

68 Vgl. Crijns, *AA* 2012, p. 11-18.

69 Zie voor een uitgebreid overzicht Van der Woude 2010, p. 343-377.

van het strafrecht gaan vallen en eerder strafvorderlijk optreden is mogelijk gemaakt.⁷⁰ Door de zelfstandige strafbaarstelling van voorbereidingshandelingen voor terrorisme is gedrag binnen de sfeer van het strafrecht gebracht dat zich slechts in de voorfase van het eigenlijke schade toebrengende handelen bevindt, namelijk een terroristische aanslag.⁷¹ Het is daarbij niet gegeven dat een minderjarige ten aanzien van wie signalen van radicalisering bestaan en een strafbaar feit pleegt – zoals het trainen voor terrorisme of het treffen van voorbereidingshandelingen voor aansluiting bij een terroristische organisatie – ook tot het plegen van een dergelijke aanslag overgaat. Of zoals Pestman en Buruma het verwoorden: ‘vervolgving vindt [...] plaats, ver voordat de verdachte ook maar in de buurt van een wapen is geweest’.⁷² De strafbaarstelling van gedragingen in de voorfase van terrorisme lijkt daarmee primair te worden ingegeven door de intentie van de minderjarige in plaats van dat de gedraging op zichzelf als daadwerkelijk strafwaardig handelen kan worden aangemerkt.⁷³ Een veelgehoord bezwaar tegen de verruimde strafbaarstellingen in de context van terrorisme is dan ook dat hiermee afstand wordt genomen van het uitgangspunt dat het strafrecht, ook het jeugdstrafrecht, een daadstrafrecht is.⁷⁴

Door de uitbreiding van het toepassingsbereik van het strafrecht is het zodoende mogelijk geworden jeugdstrafrechtelijke instrumenten in te zetten ten aanzien van een groter aantal individuen, namelijk minderjarigen die in de ogen van de wetgever een risico vormen voor de veiligheid van de samenleving, onder wie ook minderjarigen die nooit tot terreur zullen overgaan. Deze instrumentele inzet van het jeugdstrafrecht brengt evenwel mee dat meer minderjarigen door strafrechtelijk ingrijpen kunnen worden beperkt in de uitoefening van hun fundamentele rechten en vrijheden.⁷⁵ Het belang van veiligheid lijkt in de context van terrorisme hiermee meer gewicht te hebben gekregen dan het belang van rechtsbescherming van een individuele minderjarige tegen ingrijpende vormen van overheidsop treden.⁷⁶

70 Zie over het gecombineerde effect van de materieelrechtelijke uitbreidingen van de strafrechtelijke aansprakelijkheid en de processuele uitbreiding van strafvorderlijke bevoegdheden Cleiren 2006, p. 183-184.

71 Borgers 2007, p. 30 en Mols, *Strafblad* 2015/71, par. 1.

72 Pestman & Buruma, *Strafblad* 2016/37. Zie ook Moerings 2006 en De Coensel, *Panopticon* 2020.

73 Mols, *NbSr* 2016/131, p. 9. Zie ook Pestman & Buruma, *Strafblad* 2016/37, par. 4.

74 Zie Borgers 2007, p. 36-37.

75 Zie ook Rb. Den Haag 10 december 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:14365, waarin de rechtbank opmerkt: ‘Ontegenzeggelijk heeft de strafbaarstelling van handelingen in de voorfase het strafrecht een meer instrumenteel karakter gegeven. De rechter heeft zich uiteraard naar deze keuze van de wetgever te richten. Uitgangspunt is echter wel gebleven dat nog steeds alleen daden strafbaar zijn gesteld’.

76 Zie ook Van der Woude, *Strafblad* 2009, p. 173-174 en Borgers 2007, p. 12 en 17.

5.3 BESTUURSRECHTELIJKE INSTRUMENTEN

Naast maatregelen op grond van het jeugdstrafrecht biedt Nederlandse wet- en regelgeving bestuursrechtelijke instrumenten die kunnen worden ingezet bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen. Net als de strafrechtelijke mogelijkheden, zijn deze bestuursrechtelijke instrumenten in de loop van de jaren uitgebreid.⁷⁷ Niet alleen heeft de wetgever nieuwe wettelijke mogelijkheden gecreëerd om door middel van het bestuursrecht op te treden in de context van terrorisme en radicalisering, ook reeds bestaande wettelijke regelingen zijn in dit kader aangewend.⁷⁸

In deze paragraaf staat dit bestuursrechtelijk instrumentarium centraal, waarbij primair wordt ingegaan op de maatregelen uit de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding (par. 5.3.1). Aansluitend worden andere bestuursrechtelijke instrumenten behandeld, zoals de paspoortmaatregel en de bevroeringsmaatregel (par. 5.3.2). Daarbij wordt inzichtelijk gemaakt op welke manier het bestuursrecht een rol kan spelen in de reactie op signalen van radicalisering bij minderjarigen. Tot slot wordt de rechtsbescherming van minderjarigen ten aanzien van de bestuursrechtelijke instrumenten bestudeerd (par. 5.3.3).

5.3.1 Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding

Het bestuursrechtelijk instrumentarium in de context van de aanpak van radicalisering bestaat voor een belangrijk deel uit maatregelen die op grond van de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding (Twbmt) worden opgelegd. Deze wet is in maart 2017 in werking getreden en maakt het mogelijk bestuurlijke maatregelen op te leggen met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid.⁷⁹ De bestuursrechtelijke instrumenten die op grond van deze wet kunnen worden opgelegd, kunnen in twee categorieën worden verdeeld, te weten vrijheidsbeperkende maatregelen en de weigering of intrekking van onder meer subsidies en vergunningen.⁸⁰ Deze laatste categorie maatregelen is ingevoerd om te voorkomen dat de overheid indirect terroristische activiteiten steunt. Hoewel in de memorie van toelichting bij de wet is aangegeven dat met de inzet van deze maatregelen tevens het opzetten en onderhouden van terroristische structuren wordt bemoeilijkt, blijven de maatregelen vanwege het streven van de wetgever naar het tegengaan van ongewilde facilitering van terroristische activiteiten in het vervolg van deze paragraaf verder buiten beschouwing.⁸¹

77 Zie ook Boutin, *Security and Human Rights* 2016, p. 128-147, Ojanen 2013 en Rogier 2007.

78 Zie ook Ojanen 2013, p. 250.

79 *Stb.* 2017, 65.

80 *Kamerstukken II* 2015/16, 34359, nr. 3, p. 5 (MvT).

81 Zie *Kamerstukken II* 2015/16, 34359, nr. 3, p. 4-5 en 16-17.

Zoals de naam van de wet aangeeft, heeft de Twbmt een tijdelijk karakter. Oorspronkelijk zou de wet vijf jaar na inwerkingtreding komen te vervallen. De wetgever achtte het gezien de ingrijpende aard van de maatregelen noodzakelijk om de wenselijkheid van de wet na vijf jaar te bezien, mede in het licht van een in de wet voorgeschreven evaluatie.⁸² Deze evaluatie is in 2020 uitgebracht.⁸³ Omdat de wetgever heeft aangegeven dat uit deze evaluatie blijkt dat de bestuurlijke maatregelen een toegevoegde waarde voor de lokale persoonsgerichte aanpak hebben en nog altijd bestaande dreigingen aanleiding geven de maatregelen uit de Twbmt te behouden, is de werkingsduur van de wet in 2022 met vijf jaar verlengd.⁸⁴ De Twbmt vervalt hiermee met ingang van 1 maart 2027, voor die tijd wordt de wet opnieuw geëvalueerd.⁸⁵

De vrijheidsbeperkende maatregelen die op grond van de Twbmt kunnen worden opgelegd, bestaan uit een meldplicht, gebiedsverbod, contactverbod en uitreisverbod (dat wil zeggen een verbod het Schengengebied te verlaten). De inzet van een gebiedsgebod kan daarbij worden aangevuld met een enkelband om toezicht te houden op de naleving.⁸⁶ Wordt een uitreisverbod opgelegd, dan vervallen van rechtswege het paspoort en de identiteitskaart van degene aan wie het verbod is opgelegd en wordt de afgifte van een nieuw reisdocument geweigerd.⁸⁷

Een meldplicht, gebiedsverbod, contactverbod en uitreisverbod worden opgelegd door de Minister van Justitie en Veiligheid, die de NCTV heeft gemandateerd de besluiten te nemen.⁸⁸ Ten aanzien van het genomen besluit is beroep bij de rechter mogelijk (zie uitgebreid par. 5.3.3). De wetgever heeft ervoor gekozen de bevoegdheid tot het opleggen van de maatregelen aan de minister toe te kennen, ondanks de regierol van gemeenten met betrekking tot het lokale multidisciplinaire casusoverleg (zie eerder hoofdstuk 4). Een centrale toepassing van de maatregelen werd door de wetgever wenselijk geacht.⁸⁹ De wetgever heeft hierbij evenwel aangegeven dat de maatregelen veelal door het lokale casusoverleg zullen worden geïnitieerd: indien het casusoverleg van oordeel is dat het opleggen van een of meerdere vrijheidsbeperkende maatregelen nodig is, kan het hiertoe een

82 *Kamerstukken II* 2015/16, 34359, nr. 3, p. 5 (MvT).

83 Van Gestel 2020. Zie voor de toepassing van de wet ook Van der Woude e.a. 2023, p. 163-166.

84 *Kamerstukken II* 2021/22, 35917, nr. 3 (MvT). Zie voor kritiek op deze lezing van de wetgever van het evaluatierapport ook het advies van de Raad van State over de verlenging *Kamerstukken II* 2021/22, 35917, nr. 4. Ook de Nederlandse Orde van Advocaten spreekt van een 'verkeerde lezing van de evaluatie' door de wetgever en heeft geadviseerd de Twbmt niet te verlengen; Nederlandse Orde van advocaten 2021.

85 Art. 12 en 13 lid 2 Twbmt.

86 Art. 2-3 Twbmt.

87 Art. 47 lid 1 sub i en 23b Paspoortwet. Personen die vanwege een dubbele nationaliteit twee paspoorten hebben, kunnen met het niet-Nederlandse paspoort blijven reizen.

88 Van Gestel 2020, p. 32. Zie ook de Kamerbrief van de Minister van Justitie en Veiligheid van 21 mei 2021, 3304293 (Grondslagen en werkzaamheden van de NCTV), p. 6-7.

89 *Kamerstukken II* 2015/16, 34359, nr. 3, p. 28-29 (MvT).

verzoek doen.⁹⁰ Uit onderzoek naar het gebruik van de Twbmt blijkt in dit verband dat het initiatief voor de inzet van de maatregelen doorgaans bij de afzonderlijke partners van het casusoverleg ligt – vooral bij het OM en de politie – en niet zozeer bij het casusoverleg als geheel.⁹¹

De maatregelen uit de Twbmt worden opgelegd voor een periode van maximaal zes maanden, waarna telkens verlenging mogelijk is van opnieuw maximaal een half jaar. Een maatregel mag desondanks – zo is voorgeschreven – nooit langer duren dan strikt noodzakelijk is voor de bescherming van de nationale veiligheid.⁹² De overtreding van een maatregel wordt strafrechtelijk gehandhaafd; het opzettelijk handelen in strijd met een meldplicht, gebiedsverbod, contactverbod of uitreisverbod levert een strafbaar feit op.⁹³ De strafrechtelijke handhaving van de Twbmt brengt onder meer mee dat bij een overtreding een bevel tot voorlopige hechtenis kan worden gegeven en dat de strafrechtelijke instrumenten zoals beschreven in paragraaf 5.2.2 kunnen worden ingezet.⁹⁴

In het licht van het voorgaande moeten de maatregelen uit de Twbmt worden bestempeld als zeer ingrijpende maatregelen. De maatregelen maken inbreuk op diverse fundamentele rechten en vrijheden, waarvan de vrijheid van verplaatsing het nadrukkelijkst aan de orde is (zie eerder par. 2.4.2),⁹⁵ maar waarbij ook moet worden gedacht aan onder meer de uitingsvrijheden (par. 2.3) en het recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven (par. 2.4.1).⁹⁶

5.3.1.1 Toepassingscriteria

De meldplicht, het gebiedsverbod en het contactverbod uit de Twbmt worden opgelegd aan de hand van dezelfde toepassingscriteria. In deze toepassingscriteria worden geen leeftijdsgrenzen of -beperkingen gesteld. De maatregelen uit de Twbmt zijn daarmee niet specifiek op minderjarigen gericht, maar kunnen wel ten aanzien van hen worden toegepast. In tegenstelling tot een jeugdstrafrechtelijke reactie geldt daarbij geen wettelijke minimumleeftijd voor het opleggen van de vrijheidsbeperkende maatregelen uit de bestuursrechtelijke wet; de ingrijpende maatregelen kunnen op grond van de toepassingscriteria ongeacht de leeftijd van de minderjarige worden toegepast.

De maatregelen uit de Twbmt kunnen worden opgelegd aan ‘een persoon die op grond van zijn gedragingen in verband kan worden gebracht

90 *Kamerstukken II* 2015/16, 34359, nr. 3, p. 32 en 47 (MvT). Zie in dit verband ook art. 7 Twbmt.

91 Van Gestel, Van Berkel & Kouwenberg 2019, p. 51-52.

92 Art. 4 lid 1 Twbmt, zie ook lid 4.

93 Art. 8 Twbmt.

94 Art. 67 lid 1 sub c Sv.

95 Zie ook Jue-Volker, *Strafblad* 2017/74, par. 2.

96 Zie bijvoorbeeld ABRvS 30 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1763 en *Kamerstukken II* 2015/16, 34359, nr. 3, p. 21 (MvT).

met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan', indien dit noodzakelijk is voor de bescherming van de nationale veiligheid.⁹⁷ Bij de invulling van dit vereiste zal het, zo beschrijft de wetgever, veelal gaan om een samenstel van gedragingen op basis waarvan tot een dreiging voor de nationale veiligheid wordt geconcludeerd. In de memorie van toelichting bij de wet wordt in dit kader aangegeven dat hierbij kan worden gedacht aan:

'contacten met andere geradicaliseerde personen, gecombineerd met een opvallende belangstelling voor bepaalde objecten of evenementen. Ook kan worden gedacht aan het in groepsverband bespreken van belangrijke islamitische geloofsthema's op een zodanige wijze dat de deelnemers zelf de conclusie trekken dat zij een bijdrage moeten leveren aan de jihadistische strijd.'⁹⁸

Daarbij benadrukt de wetgever dat het wetsvoorstel een toepassingscriterium hanteert 'dat is gericht op gedragingen van personen. Het gaat dus niet om wie iemand is of wat zijn gedachtengoed is, maar om zijn gedragingen.'⁹⁹

Wat in de Twbmt onder het begrip 'terroristische activiteiten' wordt verstaan, is door de wetgever niet gedefinieerd. Het bestuur beschikt bij de uitleg van dit begrip over een zekere interpretatievrijheid. De wetgever geeft slechts aan dat als richtsnoer dient dat het moet gaan om activiteiten die worden verricht met een terroristisch oogmerk in de zin van artikel 83a Sr. De waarborg dat met het begrip terroristische activiteiten niet al te lichtvaardig wordt omgegaan, wordt volgens de wetgever gevormd door het tweede vereiste voor de toepassing van de Twbmt, het noodzakelijkheidsvereiste. Dit noodzakelijkheidsvereiste brengt mee dat een maatregel moet voldoen aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit en dat deze effectief dient te zijn in de bescherming van de nationale veiligheid. Ook het begrip 'nationale veiligheid' wordt daarbij door de wetgever niet gedefinieerd.¹⁰⁰

Het toepassingscriterium voor het uitreisverbod uit de Twbmt komt gedeeltelijk overeen met die van de andere maatregelen, in die zin dat ook een uitreisverbod moet voldoen aan het noodzakelijkheidsvereiste. Daarnaast dient sprake te zijn van het gegronde vermoeden dat een persoon zich buiten het Schengengebied zal begeven met als doel zich aan te sluiten bij een als zodanig aangewezen terroristische organisatie.¹⁰¹

De maatregelen uit de Twbmt worden zodoende opgelegd aan de hand van open normen waarbij het bestuur de ruimte heeft deze nader in te vullen in individuele gevallen.¹⁰² Tegen de toepassingscriteria van de

97 Art. 2 Twbmt.

98 *Kamerstukken II* 2015/16, 34359, nr. 3, p. 6-7.

99 *Kamerstukken II* 2015/16, 34359, nr. 3, p. 7.

100 *Kamerstukken II* 2015/16, 34359, nr. 3, p. 12-14 (MvT).

101 Art. 3 Twbmt.

102 Rb. Rotterdam 21 juli 2017, ECLI:NL:RBROT:2017:5500, r.o. 3.3.

Twbmt zijn om deze reden bezwaren geuit, zowel tijdens de consultatieronde, door de Raad van State, als in de literatuur. Deze kritiek komt er in de kern op neer dat de formulering van de vereisten te vaag is, dat het onduidelijk is welke gedragingen onder het toepassingsbereik van de wet vallen en dat de wet daarom te weinig rechtszekerheid biedt. De kritiek richt zich met andere woorden op de voorzienbaarheid van de maatregelen.¹⁰³ Over de toepassingscriteria van de Twbmt heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) zich in het kader van een gebiedsverbod uitgesproken. Volgens de Afdeling zijn de criteria gezien de aard van de maatregel noodzakelijkerwijs open en is verdere precisering vooraf niet goed mogelijk; een nadere invulling door de minister bij de besluitvorming in een concreet geval is dan ook onvermijdelijk. De Afdeling oordeelde dat, gelet op dit noodzakelijkerwijs open karakter, de wettelijke bepaling voor een burger voldoende precies is geformuleerd om, al dan niet na inwinning van juridisch advies, in voldoende mate de gevolgen van een bepaalde gedraging te voorzien.¹⁰⁴

5.3.1.2 De bescherming van de nationale veiligheid

Zoals uit de toepassingsvereisten voor de maatregelen uit de Twbmt blijkt, is het doel van de wet gelegen in de bescherming van de nationale veiligheid.¹⁰⁵ De aanleiding van de wet werd gevormd door de dreiging van het jihadisme en het als reactie hierop uitgebrachte 'Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme' uit 2014 (zie eerder par. 4.3.1). In dit actieprogramma werd een aantal bestuurlijke maatregelen aangekondigd die in de Twbmt van een wettelijke basis zijn voorzien.¹⁰⁶ In de memorie van toelichting bij de wet wordt desalniettemin aangegeven dat de wet zich niet beperkt tot maatregelen ter bestrijding van jihadisme.¹⁰⁷

De Twbmt voorziet hiermee in een door de wetgever gevoelde behoefte aan een uitbreiding van het instrumentarium ter bestrijding van terrorisme met maatregelen die een preventief karakter hebben. Strafrechtelijk optreden biedt volgens de wetgever niet in alle gevallen uitkomst bij de bescherming van de nationale veiligheid. Voor de toepassing van strafrechtelijke instrumenten is immers vereist dat sprake is van een verdenking van

103 Zie onder meer Raad voor de rechtspraak 2015, p. 2, Nederlandse orde van advocaten 2015, p. 1, Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten 2015, p. 2-3, College voor de Rechten van de Mens 2015, p. 2 en 4-5, *Kamerstukken II* 2015/16, 34359, nr. 4, p. 2 en 13-15, Brouwer & Schilder, *Strafblad* 2016/43, par. 'Toepassingsvoorwaarden' en Albers & Schlössels, *NJB* 2006, p. 2522-2530. Zie ook Van Gestel, Van Berkel & Kouwenberg 2019, p. 19-20.

104 ABRvS 30 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1763, r.o. 7.4 en 8.3.

105 Zie ook *Kamerstukken II* 2015/16, 34359, nr. 3, p. 5 (MvT).

106 *Kamerstukken II* 2015/16, 34359, nr. 3, p. 1-2 (MvT) en Ministerie van Veiligheid en Justitie, NCTV & Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2014, maatregel 11.

107 *Kamerstukken II* 2015/16, 34359, nr. 3, p. 2 (MvT). Zie ook *Kamerstukken II* 2021/22, 35917, nr. 3, p. 16 (MvT).

een strafbaar feit, terwijl de Twbmt kan worden ingezet wanneer hiervan (nog) geen sprake is.¹⁰⁸ Bij de verlenging van de Twbmt heeft de wetgever dan ook aangegeven dat de bestuursrechtelijke instrumenten uit deze wet worden opgelegd 'in situaties waarin het noodzakelijk is om met het oog op de nationale veiligheid een maatregel te treffen, maar waarin ander handelingsperspectief ontbreekt.'¹⁰⁹

Een ander belangrijk verschil tussen de strafrechtelijke en de bestuursrechtelijke instrumenten dat de wetgever daarbij noemt, is het karakter van beide. Waar de maatregelen uit de Twbmt een preventief karakter hebben – de bescherming van de nationale veiligheid – heeft het strafrecht volgens de wetgever de opsporing, vervolging en berechting van strafbare feiten als doelstelling.¹¹⁰ Dit verschil in karakter tussen beide rechtsgebieden doet echter enigszins gekunsteld aan, aangezien uit paragraaf 5.2.1 is gebleken dat in het kader van terrorisme de belangrijkste functie van het strafrecht volgens diezelfde wetgever bestaat uit de preventie van terroristische aanslagen.¹¹¹

Hoewel de Twbmt het mogelijk maakt in te grijpen wanneer dit op grond van het strafrecht nog niet is geoorloofd, betekent dit volgens de wetgever niet dat de bestuurlijke maatregelen en het strafrecht niet samen kunnen worden ingezet; de instrumenten kunnen wederzijds aanvullend werken.¹¹² De wetgever heeft een zekere interactie tussen de maatregelen uit de Twbmt en het strafrechtelijk instrumentarium beoogd. Dit bleek ook eerder uit de toepassing van artikel 83a Sr bij de invulling van het begrip terroristische activiteiten uit de Twbmt.¹¹³ Wat betreft de wisselwerking tussen de Twbmt en het strafrecht is het slot opvallend dat een wetsvoorstel¹¹⁴ met nagenoeg dezelfde bestuursrechtelijke maatregelen als die van de Twbmt in 2011 is ingetrokken, omdat de noodzaak van deze wet niet langer aanwezig werd bevonden toen in de context van het strafrecht aanvullende bepalingen werden aangenomen die zich richtten op het tegengaan van terrorisme (zie eerder par. 5.2.1).¹¹⁵ In hoofdstuk 6 wordt nader ingegaan op de interactie tussen de Twbmt en het (jeugd)strafrecht.

108 In het geval van terroristische misdrijven zijn 'aanwijzingen' voldoende voor de inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden, zie par. 5.2.1.

109 *Kamerstukken II* 2021/22, 35917, nr. 3, p. 7 (MvT).

110 *Kamerstukken II* 2015/16, 34359, nr. 3, p. 4 en 11-12 (MvT).

111 Zie ook Van der Woude 2010, p. 283, Borgers 2007, p. 77 en *Kamerstukken II* 2018/19, 29754, nr. 523, p. 4.

112 *Kamerstukken II* 2015/16, 34359, nr. 3, p. 12 (MvT).

113 Zie ook Borgers 2007, p. 79.

114 De Wet bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid, zie *Kamerstukken I* 2006/07, 30566, A.

115 *Kamerstukken I* 2010/11, 30566, E en Rijksoverheid 2011b, p. 93-96. Nu de Twbmt slechts wat betreft de maximale duur van de maatregelen (het ingetrokken wetsvoorstel kende een maximum van twee jaar) en de toevoeging van het uitreisverbod verschilt ten opzichte van het ingetrokken wetsvoorstel zijn voorafgaand aan de invoering van de Twbmt vraagtekens geplaatst bij de noodzaak van deze wet; zie onder meer *Kamerstukken II* 2015/16, 34359, nr. 4, p. 2-3, College voor de Rechten van de Mens 2015, p. 3, Rademakers, *TPWS* 2015/17, par. 2.1 en Brouwer & Schilder, *Strafblad* 2016/43, par. 3.

5.3.1.3 De inzet van de Twbmt

Ten aanzien van de inzet van de maatregelen uit de Twbmt blijkt uit de eerste evaluatie van de wet uit 2020 dat deze gedurende de eerste tweeënhalve jaar na inwerkingtreding niet vaak tijdens lokale multidisciplinaire casusoverleggen aan de orde zijn gekomen en dat deze niet standaard als optie worden overwogen. Tijdens deze periode is in minstens zestig gevallen op lokaal niveau¹¹⁶ overwogen de wet in te zetten, maar in slechts zeven casus zijn maatregelen opgelegd. In deze zeven casus zijn in totaal elf maatregelen ingezet.¹¹⁷ Of het in deze zeven gevallen ging om meerder- of minderjarigen, wordt uit de gepubliceerde cijfers niet duidelijk. Uit navraag bij de NCTV is gebleken dat deze zeven casus waarin bestuursrechtelijke maatregelen zijn opgelegd meerderjarigen betroffen.¹¹⁸ Cijfers van na 2020 laten zien dat in de periode tot en met 2023 negen personen maatregelen uit de Twbmt opgelegd hebben gekregen, waarbij het in totaal ging om dertien maatregelen. De meldplicht werd daarbij, al dan niet in combinatie met andere maatregelen, het vaakst toegepast.¹¹⁹

In de evaluatie van de Twbmt wordt een aantal redenen gegeven waarom tijdens de onderzochte periode weinig is gebruikgemaakt van de maatregelen uit deze wet. Een van de voornaamste redenen die de onderzoekers noemen, is dat er doorgaans alternatieven voor de Twbmt beschikbaar zijn, bestaande uit zorggerelateerde interventies of strafrechtelijke instrumenten (zie verder hoofdstuk 6). Ten aanzien van specifiek het gebiedsverbod blijkt in de praktijk gebruik te worden gemaakt van de openbare orde bevoegdheid van de burgemeester om op grond van artikel 172a Gemeentewet een gebiedsverbod op te leggen. In het verlengde hiervan komt uit de evaluatie naar voren dat de wettelijke vereisten voor het opleggen van de bestuursrechtelijke maatregelen zwaar blijken te zijn en dat de noodzaak van de maatregelen in veel gevallen onvoldoende kan worden onderbouwd.¹²⁰ Voordat een bestuursrechtelijke maatregel wordt opgelegd dient – in het geval van een meldplicht, gebiedsverbod of contact-

116 Het gaat hierbij niet alleen om het multidisciplinaire casusoverleg, maar ook om andere vormen van lokale overleggen; Van Gestel 2020, p. 33.

117 Van Gestel 2020, p. 33-37.

118 De NCTV heeft vanaf de inwerkingtreding van de wet tot juli 2020 geen verzoeken ontvangen om een maatregel op basis van de Twbmt ten aanzien van een minderjarige op te leggen. Zie in dit verband wel Rb. Amsterdam 11 oktober 2018, ECLI:NL:RBAMS:2018:7202 over een meerderjarige die is veroordeeld wegens een poging zich aan te sluiten bij een terroristische organisatie terwijl hij in deze periode grotendeels minderjarig was en die een meldplicht en een contactverbod op grond van de Twbmt kreeg opgelegd op de dag van zijn invrijheidstelling; zie voor de strafzaak Rb. Midden-Nederland 26 september 2016, ECLI:NL:RBMNE:2016:5144 en in hoger beroep Hof Arnhem-Leeuwarden 19 juli 2017, ECLI:NL:GHARL:2017:6123.

119 Rijksuniversiteit Groningen, Universiteit Utrecht & Pro Facto 2023.

120 Van Gestel 2020, p. 33 en 48 en Van Gestel, Van Berkel & Kouwenberg 2019, p. 44-45 en 59. De toepassing van art. 172a Gemeentewet als alternatief voor de Twbmt blijkt ook uit Van der Woude e.a. 2023, p. 163-164 en 189-190.

verbod – immers sprake te zijn van zodanige signalen van radicalisering dat deze leiden tot gedragingen die in verband kunnen worden gebracht met (de ondersteuning van) terroristische activiteiten en dat geoordeeld moet worden dat het opleggen van een maatregel noodzakelijk is voor de bescherming van de nationale veiligheid. Pas als deze drempel wordt behaald, komen de maatregelen uit de Twbmt in beeld.

In die gevallen waarin wel aan de toepassingsvereisten van de wet is voldaan, heeft de overheid sinds de inwerkingtreding van de Twbmt aanvullende instrumenten voorhanden bij de aanpak van radicalisering. Door middel van het opleggen van een uitreisverbod kan worden belemmerd dat individuen uitreizen naar conflictgebied, alwaar zij verder kunnen radicaliseren.¹²¹ Het uitreisverbod lijkt echter, zo wordt ook in de evaluatie gesteld, aan actualiteit te hebben ingeboet, aangezien er vrijwel geen sprake meer is van Nederlanders die naar conflictgebied uitreizen om zich bij een terroristische organisatie aan te sluiten.¹²²

Een contactverbod kan bij de aanpak van radicalisering worden ingezet om iemand te verhinderen contact te onderhouden met andere personen ten aanzien van wie signalen van radicalisering bestaan. Het verbod kan op die manier dienen als instrument om een minderjarige te onttrekken aan een radicaal netwerk.¹²³ Een gebiedsverbod kan worden ingezet om een persoon te weren uit een bepaald gebied, bijvoorbeeld een locatie waartegen een specifieke dreiging is gericht,¹²⁴ maar ook een bepaalde wijk, gemeente of regio.¹²⁵ Zo ging het in een zaak bij de rechtbank Den Haag om een gebiedsverbod ten opzichte van twee wijken in Den Haag waar sprake zou zijn van zorgwekkende ontwikkelingen wat betreft radicalisering en jongeren vatbaar zouden zijn voor radicaal gedachtegoed. De minister van Justitie en Veiligheid legde een gebiedsverbod op aan een meerderjarige vanwege het verspreiden van jihadistisch gedachtegoed in deze wijken. De rechtbank oordeelde dat de minister zich terecht op het standpunt had gesteld dat in deze casus werd voldaan aan de vereisten uit de Twbmt. Het betoog dat de Twbmt niet zou zijn bedoeld als instrument tegen mogelijke radicalisering maar om te voorkomen dat een aanslag wordt gepleegd, ging naar het oordeel van de rechtbank uit van een te beperkte opvatting van de

121 Zie *Kamerstukken II* 2015/16, 34359, nr. 3, p. 8 (MvT).

122 Van Gestel 2020, p. 49. In de reactie op de evaluatie wordt aangegeven dat het mogelijk is dat het uitreisverbod in de toekomst weer relevant wordt om de uitreis naar (nieuwe) conflictgebieden te belemmeren, zie *Kamerstukken I* 2019/20, 34359, C, p. 3.

123 Zie ook Van Gestel 2020, p. 22 en 49 en Rb. Amsterdam 11 oktober 2018, ECLI:NL:RBAMS:2018:7202. Zie ook Van Gestel 2020, p. 59 en 62-63 voor een aantal kanttekeningen bij de effectiviteit van een contactverbod, met name ten aanzien van het ontbreken van een mogelijkheid om contacten via internet tegen te gaan.

124 Zie bijvoorbeeld Rb. Rotterdam 21 juli 2017, ECLI:NL:RBROT:2017:5500. In deze zaak, waarin het een meerderjarige betrof, was een gebiedsverbod opgelegd ten aanzien van de marathon van Rotterdam.

125 *Kamerstukken II* 2015/16, 34359, nr. 3, p. 7 (MvT). Zie ook Van Gestel 2020, p. 8 en Brouwer & Schilder, *Strafblad* 2016/43, onder par. 'Gebiedsontzegging'.

wetstekst.¹²⁶ Brouwer en Schilder merken daarentegen ten aanzien van de uitspraak in hoger beroep in deze zaak op dat bij een dergelijke toepassing van het gebiedsverbod sprake is van 'preventieve bestuurlijke bemoeienis met de inhoud van te openbaren gedachten en gevoelens' en dat het raken van de uitingsvrijheden het direct beoogde doel is van een dergelijke toepassing van de bestuursrechtelijke maatregel.¹²⁷ Zij betogen dan ook dat dergelijk ingrijpen haaks staat op een van de belangrijkste uitgangspunten van de democratische rechtsstaat.¹²⁸

Tot slot kan de meldplicht dienen als instrument om in te grijpen bij radicalisering bij minderjarigen. De meldplicht kan worden opgelegd ter ondersteuning van de handhaving van andere maatregelen, maar kan ook zelfstandig worden ingezet als instrument van het casusoverleg om met iemand in contact te komen en zicht te houden. De wetgever heeft wat betreft beide toepassingen voor ogen gehad dat de maatregel daarnaast mede als aanknopingspunt zou dienen om in het contact met de betrokkene deradicalisering te bevorderen.¹²⁹ Uit de evaluatie van de Twbmt blijkt echter dat de meldplicht er in de onderzochte periode weliswaar voor zorgde dat zicht was op de melder, maar dat het er niet toe kon leiden dat contact werd opgebouwd en werd bijgedragen aan een proces van deradicalisering.¹³⁰

De maatregelen uit de Twbmt kunnen zodoende op verschillende manieren worden ingezet bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen, mits sprake is van zodanige radicaliseringsproblematiek dat aan de toepassingsvereisten van de wet is voldaan. Een belangrijke begrenzing van de inzet van de bestuursrechtelijke maatregelen is daarbij dat deze geen kader bieden waarbinnen hulpverlening tot stand wordt gebracht en gewerkt kan worden aan onderliggende problematiek. Hoewel de maatregelen uit de Twbmt ingezet kunnen worden als instrument om bijvoorbeeld een minderjarige te onttrekken aan een radicaal netwerk, biedt de wet geen mogelijkheid tot verdere begeleiding van de minderjarige. Het gaat vooral om 'kale

126 Rb. Den Haag 23 november 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:13597. Zie voor het hoger beroep ABRvS 30 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1763. Het gebiedsverbod is zes keer voor een periode van telkens zes maanden verlengd, zie Rb. Den Haag 10 juli 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:8172 voor de eerste verlening, Rb. Den Haag 31 maart 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:2919 voor de tweede, derde en vierde verlening en Rb. Den Haag 31 december 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:13885 voor de vijfde en zesde verlenging. Zie ook ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:313 voor het hoger beroep tegen de tweede, derde en vierde verlenging.

127 Brouwer & Schilder, *AB* 2018/327, p. 2080-2081.

128 Brouwer & Schilder, *AB* 2018/327 onder verwijzing naar onder meer artikel 6 en 7 Grondwet.

129 *Kamerstukken II* 2015/16, 34359, nr. 3, p. 7-8 (MvT).

130 Van Gestel 2020, p. 52-55 en 61-62. Zie ook Rb. Amsterdam 11 oktober 2018, ECLI:NL:RBAMS:2018:7202 en Rb. Den Haag 11 april 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:6823. Zie tot slot Van Gestel 2020, p. 56 voor de vraag of een meldplicht daadwerkelijk de naleving van een andere maatregel uit de Twbmt kan controleren, aangezien er in de tijd tussen de meldingen geen zicht op iemand is.

controlemiddelen'.¹³¹ De maatregelen dienen in de eerste plaats tot het beperken van de bewegingsvrijheid van een minderjarige en het daarmee zoveel mogelijk opwerpen van beperkingen, om zo – overeenkomstig het doel van de wet – terrorisme te voorkomen en de nationale veiligheid te beschermen.¹³² In de evaluatie van de Twbmt wordt dan ook geconcludeerd dat de meerwaarde van de wet voor het daadwerkelijk aanpakken van radicalisering beperkt is.¹³³ Al met al bieden de bestuursrechtelijke maatregelen uit de Twbmt instrumenten voor de overheid om bij de aanpak van radicalisering gedwongen in te grijpen in de bewegingsvrijheid van minderjarigen, waarbij bovenal wordt ingegrepen vanuit een veiligheidsperspectief en hulpverlening een minimale en slechts indirecte rol speelt.

5.3.2 Andere bestuursrechtelijke instrumenten: paspoortmaatregel en bevroeringsmaatregel

Ook buiten de Twbmt biedt het bestuursrecht instrumenten om te interveniëren bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen. Een van deze instrumenten is de paspoortmaatregel. Op grond van de Paspoortwet bestaat de mogelijkheid een aangevraagd paspoort te weigeren of een paspoort dat reeds is verstrekt, vervallen te verklaren indien het gegronde vermoeden bestaat dat een persoon in het buitenland handelingen zal verrichten die een bedreiging vormen voor kort gezegd de (nationale) veiligheid.¹³⁴ Deze bevoegdheid die al sinds de inwerkingtreding van de Paspoortwet in 1992 bestaat en ter bescherming dient van de staat tegen handelingen die de veiligheid in gevaar brengen, zoals terroristische activiteiten,¹³⁵ werd in het Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme uit 2014 opgenomen als maatregel om uitreizen tegen te gaan.¹³⁶ In 2018 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State bevestigd dat deze bevoegdheid kan worden ingezet in de context van uitreizigers.¹³⁷

131 Van Gestel, Van Berkel & Kouwenberg 2019, p. 47.

132 Zie ook *Kamerstukken II* 2015/16, 34359, nr. 3, p. 5 (MvT), *Kamerstukken I* 2019/20, 34359, C, p. 2 en *Kamerstukken II* 2021/22, 35917, nr. 3, p. 9 en 14 (MvT). Zie in dit verband ook Jue-Volker, *Sancties* 2018/64, p. 340.

133 Van Gestel 2020, p. 63-64. In de evaluatie wordt zelfs gewezen op de risico's van de inzet van de maatregelen uit de Twbmt in die zin dat ze een averechtse invloed zouden kunnen uitoefenen op de begeleiding en hulp die in het kader van de aanpak van radicalisering wordt geboden, omdat de maatregelen de vertrouwensrelatie tussen de betrokkene en de (lokale) overheid mogelijk schaden, p. 50. Zie ook Brouwer & Schilder, *Strafblad* 2016/43, par. 5.

134 Art. 23 Paspoortwet. Zie ook Staring, De Wit & Nummerdor, *NTM/NJCM-bull.* 2014, par. 8.

135 *Kamerstukken II* 1987/88, 20393 (R1343), nr. 3, p. 45 en 86 (MvT).

136 Ministerie van Veiligheid en Justitie, NCTV & Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2014, maatregel 15a. Zie ook *Kamerstukken II* 2013/14, 29754, nr. 243, p. 2.

137 ABRvS 9 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1551, r.o. 7.1 en ABRvS 9 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1557, r.o. 6.1.

De weigering¹³⁸ of vervallenverklaring van een paspoort gebeurt op verzoek van de minister die het aangaat, veelal de Minister van Justitie en Veiligheid, waarbij de NCTV het verzoek namens de minister doet.¹³⁹ Als dit verzoek voldoet aan de wettelijke voorwaarden voor de toepassing van de paspoortmaatregel, neemt de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de persoon op wie het verzoek betrekking heeft op in het Register Paspoortsignaleringen en deelt hij dit mee aan de autoriteiten die bevoegd zijn een nieuw paspoort te verstrekken of een bestaand paspoort in te houden, zoals voor deze laatste groep de Koninklijke Marechaussee en douane.¹⁴⁰ Zij kunnen dan een bestaand paspoort inhouden, bijvoorbeeld bij een grenscontrole, waarna de burgemeester het paspoort vervallen kan verklaren.¹⁴¹ Daarnaast kan de burgemeester de afgifte van een nieuw paspoort weigeren. Op het moment dat het paspoort vervallen wordt verklaard, is het juridisch gezien niet meer mogelijk buiten het Schengengebied te reizen, hoewel dit in de praktijk al niet meer mogelijk is als het paspoort wordt gesignaleerd.¹⁴² De signalering in het Register Paspoortsignaleringen blijft maximaal twee jaar staan.¹⁴³ Op 1 mei 2022 waren er 157 actieve paspoortsignaleringen.¹⁴⁴ In hoeveel gevallen het hierbij om een minderjarige gaat, is niet bekend.

De paspoortmaatregel kan aldus worden ingezet bij de aanpak van radicalisering om te bemoeilijken dat een minderjarige uitreist naar oorlogsgebied.¹⁴⁵ De maatregel heeft daarmee overeenkomsten met het uitreisverbod uit de Twbmt, ook wat betreft de inbreuk die de paspoortmaatregel maakt op de fundamentele rechten en vrijheden, met name het recht op bewegingsvrijheid.¹⁴⁶ Een belangrijk verschil tussen de paspoortmaatregel en het uitreisverbod is echter dat de paspoortmaatregel geen effect heeft op een Nederlandse identiteitskaart, waardoor reizen in bepaalde mate toch mogelijk blijft.¹⁴⁷ De paspoortmaatregel kan daarmee als een lichter middel

138 Zie voor de aanvraag van een paspoort door een minderjarige art. 34-36 Paspoortwet.

139 Van Rooij, *Gst.* 2019/2, p. 3.

140 Art. 25 jo. 23 en 50b Paspoortwet.

141 Art. 53 jo. 44 en 40 lid 1 sub a Paspoortwet. Zie voor een uitgebreide beschrijving van de procedure ook Staring, De Wit & Nummerdor, *NTM/NJCM-bull.* 2014, p. 705-706.

142 Amnesty International 2017, p. 18.

143 Art. 25 lid 5 Paspoortwet. Zie ook Amnesty International 2017, p. 18.

144 NCTV 2022, p. 16.

145 Zie ook Staring, De Wit & Nummerdor, *NTM/NJCM-bull.* 2014, p. 697-698.

146 De paspoortmaatregel kan daarnaast inbreuk maken op andere fundamentele rechten en vrijheden, zoals het recht op privéleven, zie uitgebreider Amnesty International 2017, hoofdstuk 1. Een andere overeenkomst tussen de paspoortmaatregel en het uitreisverbod betreft de kritiek die is geuit op de toepassingscriteria van de paspoortmaatregel. Net als bij het uitreisverbod worden deze criteria te vaag en weinig voorzienbaar bevonden, zie bijvoorbeeld Amnesty International 2017, p. 19-20 en 42-43.

147 Art. 46a lid 1 Paspoortwet. Zie ook Staring, De Wit & Nummerdor, *NTM/NJCM-bull.* 2014, p. 708 en 710 voor bedenkingen ten aanzien van de effectiviteit van de paspoortmaatregel.

worden gezien dan het uitreisverbod met een minder zware toets.¹⁴⁸ Net als bij het uitreisverbod geldt, lijkt ook de paspoortmaatregel echter aan actualiteit te hebben ingeboet aangezien er van uitreizigers nauwelijks meer sprake is.

Naast de paspoortmaatregel kan bij de aanpak van radicalisering gebruik worden gemaakt van de bevroezingsmaatregel. Deze bestuursrechtelijke maatregel maakt het mogelijk op grond van de Sanctieregeling terrorisme 2007-II alle middelen die aan een persoon toebehoren te bevriezen als er voldoende aanwijzingen zijn dat iemand kan worden gerekend tot de kring van personen die terroristische activiteiten plegen of pogen te plegen, daaraan deelnemen of het plegen van deze activiteiten vergemakkelijken.¹⁴⁹ Wordt de maatregel opgelegd, dan is het voor anderen strafbaar financiële middelen beschikbaar te stellen aan degene ten aanzien van wie de maatregel is toegepast.¹⁵⁰ Gezien de aard van de bevroezingsmaatregel lijkt deze minder geschikt om te worden toegepast bij minderjarigen, hoewel dat wettelijk niet is uitgesloten. Ook uit de publicaties in de Staatscourant ten aanzien van de toepassing van de bevroezingsmaatregel blijkt dat deze slechts één keer is toegepast op een persoon onder de achttien jaar.¹⁵¹

Kenmerkend voor zowel de bevroezingsmaatregel als de paspoortmaatregel is daarbij dat deze – net als de maatregelen uit de Twbmt – zijn gericht op het reduceren van de dreiging die van iemand uitgaat door het opleggen van beperkingen (het bevriezen van middelen of het onthouden van een paspoort).¹⁵² De maatregelen worden ingezet met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid, waarbij onderliggende problemen en oorzaken niet worden geadresseerd.¹⁵³ Ditzelfde geldt voor andere bestuursrechtelijke maatregelen die een rol kunnen spelen bij de aanpak van radicalisering, maar in deze paragraaf onbesproken blijven omdat deze buiten het bereik van het onderhavige onderzoek vallen (zie par. 1.8). Dit geldt bijvoorbeeld voor de intrekking van het Nederlanderschap en maatregelen op grond van het vreemdelingenrecht. Deze bestuursrechtelijke maatregelen vallen buiten het bereik van het onderzoek, omdat ze van

148 Van Gestel, Van Berkel & Kouwenberg 2019, p. 46.

149 Art. 2 Sanctieregeling terrorisme 2007-II jo. Verenigde Naties, *Resolutie 1373 van de Veiligheidsraad* (28 september 2001), UN Doc S/RES/1373 en ‘Procedures totstandkoming en beëindiging van bevroezingsmaatregelen terrorisme’, rijksoverheid.nl 12 februari 2019, p. 2.

150 Art. 2 Sanctieregeling terrorisme 2007-II.

151 Zie de zoekterm ‘Sanctieregeling terrorisme 2007-II’, documentsoort ‘Staatscourant’ op zoek.officiëlebe bekendmakingen.nl/. Zie ook de ‘Nationale sanctielijst terrorisme’, rijksoverheid.nl 3 november 2023.

152 Zie ook Boutin, *Security and Human Rights* 2016, p. 140 en Ojanen 2013, p. 251-252.

153 Ook in het kader van deze bestuursrechtelijke maatregelen wordt de vraag opgeworpen of de maatregelen er niet juist voor zorgen dat de relatie met de overheid op scherp wordt gezet en of de maatregelen geen averechts effect hebben, zie Amnesty International 2017, par. 3.3, Staring, De Wit & Nummerdor, *NTM/NJCM-bull.* 2014, p. 698-699 en Van Gestel 2020, p. 50.

toepassing zijn op personen die de Nederlandse nationaliteit niet (meer) bezitten.¹⁵⁴

5.3.3 Rechtsbescherming

Dat de hiervoor beschreven juridische instrumenten deel uitmaken van het bestuursrecht heeft een aantal gevolgen voor de rechtspositie en rechtsbescherming van minderjarigen. De maatregelen uit de Twbmt en de andere bestuursrechtelijke maatregelen volgen immers, op enkele uitzonderingen na, het reguliere bestuursrechtelijke model van rechtsbescherming. Dit bestuursrechtelijke model is algemeen van karakter en kent in beginsel geen jeugdspecifieke procedures of waarborgen die op de bijzondere karakteristieken en capaciteiten van minderjarigen zijn aangepast.

Kenmerkend voor het bestuursrechtelijke model van rechtsbescherming is daarbij dat de juridische instrumenten niet worden opgelegd door een rechter, maar dat het bestuur de maatregelen inzet. Het is in eerste instantie het bestuur – bijvoorbeeld de Minister van Justitie en Veiligheid bij de Twbmt – dat toetst of in een concreet geval aan de wettelijke vereisten voor de toepassing van een maatregel is voldaan en beoordeelt of de maatregel in het individuele geval wordt opgelegd. Een rechterlijke toets voorafgaand aan de bestuurlijke beslissing is in het kader van de Twbmt door de wetgever expliciet van de hand gewezen, omdat voorafgaande rechterlijke toetsing een te grote breuk zou betekenen met het algemene stelsel van bestuursrechtelijke rechtsbescherming. Bovendien zou het doel van de wet, de bescherming van de nationale veiligheid in veelal spoedeisende gevallen, zich tegen een dergelijk model verzetten.¹⁵⁵ Onder meer door het College voor de Rechten van de Mens is echter naar voren gebracht dat gezien het indringende karakter van de bestuursrechtelijke instrumenten uit de Twbmt voorafgaande toetsing door de onafhankelijke rechter is geboden om de rechtsbescherming van betrokkenen te waarborgen.¹⁵⁶

Of een onafhankelijke en onpartijdige rechter zich over een oplegde bestuursrechtelijke maatregel buigt, is zodoende afhankelijk van de vraag of degene ten aanzien van wie de maatregel is opgelegd daartegen in beroep gaat.¹⁵⁷ Het instellen van beroep heeft daarbij geen schorsende werking.¹⁵⁸

154 Zie artikel 14 Rijkswet op het Nederlanderschap en de Vreemdelingenwet 2000. Zie ook Ministerie van Veiligheid en Justitie, NCTV & Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2014, maatregel 4 en 5.

155 *Kamerstukken II* 2015/16, 34359, nr. 3, p. 41 (MvT).

156 College voor de Rechten van de Mens 2015, p. 6. Zie ook Rademakers, *TPWS* 2015/17, par. 2.2 en Amnesty International 2017, p. 42-43, waarin ook wordt ingegaan op voorafgaande rechterlijke toetsing bij de paspoortmaatregel. Zie in dit verband ook Barkhuysen & Van Emmerik 2022, p. 142-143.

157 Bij de paspoortmaatregel en bevrozingsmaatregel dient eerst de bezwaarfase te worden doorlopen, art. 7:1 jo. 8:1 en 1:3 Awb.

158 Art. 6:16 Awb. Zie ook *Kamerstukken II* 2015/16, 34359, nr. 3, p. 30 (MvT).

Uit de evaluatie van de Twbmt blijkt dat slechts in drie van de zeven casus waarin een maatregel op grond van deze wet werd opgelegd, beroep is ingesteld.¹⁵⁹ Na de publicatie van de evaluatie is nog in (in ieder geval) één zaak beroep ingesteld, zo blijkt uit gepubliceerde rechtspraak.¹⁶⁰ In al deze zaken ging het om een bestuursrechtelijke maatregel uit de Twbmt die werd opgelegd in de context van jihadistisch gedachtegoed. Andere vormen van radicalisering komen in gepubliceerde rechtspraak ten aanzien van de Twbmt niet naar voren.

Wat betreft de specifieke positie van minderjarigen ten aanzien van het instellen van beroep geldt in het bestuursrecht de hoofdregel dat een minderjarige in het geding dient te worden vertegenwoordigd door zijn vertegenwoordigers naar burgerlijk recht, doorgaans zijn ouders. Alleen wanneer een minderjarige, ongeacht zijn leeftijd, tot een redelijke waardering van zijn belangen in staat wordt geacht, kan hij zelfstandig in rechte optreden.¹⁶¹ De bestuursrechter beoordeelt dit per individueel geval. De procesbekwaamheid van minderjarigen en daarbij de toegang tot de rechter is in het bestuursrecht zodoende niet gebonden aan leeftijdsgrenzen, waardoor recht kan worden gedaan aan de individuele omstandigheden en karakteristieken van de betrokken minderjarige, maar hier ook een zekere mate van onzekerheid in ligt besloten.¹⁶² Vertegenwoordiging door een advocaat is in het bestuursrecht niet vereist.¹⁶³

Ook buiten een eventueel beroep heeft een minderjarige de mogelijkheid om een standpunt over een bestuursrechtelijke maatregel naar voren te brengen. Wat betreft de maatregelen uit de Twbmt en de bevroezingsmaatregel geldt als wettelijk uitgangspunt dat belanghebbenden in de gelegenheid moeten worden gesteld een zienswijze naar voren te brengen voordat een maatregel wordt opgelegd.¹⁶⁴ Dit stadium kan worden overgeslagen in spoedsituaties of wanneer het bieden van deze gelegenheid in de weg staat aan het bereiken van het doel van de betreffende maatregel.¹⁶⁵ Bij de maatregelen uit de Twbmt, bijvoorbeeld het uitreisverbod, is het voorstelbaar dat het bieden van de mogelijkheid om een zienswijze te geven gezien deze redenen veelal achterwege blijft.¹⁶⁶ Bij de bevroezingsmaatregel zal dit zelfs

159 Van Gestel 2020, p. 40, zie ook p. 44. Dit betreft Rb. Rotterdam 21 juli 2017, ECLI:NL:RBROT:2017:5500, Rb. Den Haag 23 november 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:13597 en Rb. Amsterdam 11 oktober 2018, ECLI:NL:RBAMS:2018:7202.

160 Rb. Den Haag 11 april 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:6823.

161 Art. 8:21 Awb.

162 Zie ook Barkhuysen & Van Emmerik, *AB* 2012/272, onder 6 en Bruning e.a. 2020, p. 64-66 en 68.

163 Vlg. art. 8:24 Awb. Zie ook Van Male, *NTB* 2019/30, p. 295.

164 Art. 4:8 Awb.

165 Art. 4:11 sub a en c Awb.

166 Zie ook *Kamerstukken II* 2015/16, 34359, nr. 3, p. 29 (MvT) en de evaluatie van de Twbmt, waaruit blijkt dat in vijf van de zeven gevallen waarin in de onderzoeksperiode een maatregel uit de wet werd opgelegd de zienswijzeprocedure werd overgeslagen; Van Gestel 2020, p. 39-40. Zie in dit verband ook Rb. Amsterdam 11 oktober 2018, ECLI:NL:RBAMS:2018:7202.

eerder regel dan uitzondering zijn.¹⁶⁷ Ten aanzien van de paspoortmaatregel geldt voorafgaand aan de vervallenverklaring of de weigering van het paspoort de zogenaamde overeenstemmingsprocedure, die inhoudt dat individuen de mogelijkheid moeten krijgen tot overeenstemming te komen over de teruggave of de verstrekking van het paspoort.¹⁶⁸

Wordt wel tegen een opgelegde maatregel in beroep gegaan, dan vervult de bestuursrechter een wezenlijk andere rol dan de rechter in het jeugdbeschermingsrecht of het jeugdstrafrecht. De bestuursrechter toetst immers een door het bestuur reeds opgelegde maatregel en heeft daarmee een beperktere ruimte.¹⁶⁹ Dit geldt des te meer nu het bestuur bij de juridische instrumenten die kunnen worden ingezet bij de aanpak van radicalisering beoordelingsvrijheid en in de meeste gevallen beleidsvrijheid toekomt.¹⁷⁰ Ook is het in het kader van de rechtsbescherming van de minderjarige van belang dat het bestuursrecht niet de strikte bewijsregels en bewijsmiddelen kent die in het strafrecht gelden, net als de daarmee samenhangende onschuldspresumptie.¹⁷¹ Wettig en overtuigend bewijs is voor het opleggen van bestuursrechtelijke instrumenten niet vereist.¹⁷² Dit betreft veelgehoorde punten van kritiek in de literatuur op het gebruik van bestuursrechtelijke maatregelen en de daarbij horende bestuursrechtelijke rechtsbescherming in de context van terrorismebestrijding, waar het immers om zeer ingrijpende maatregelen gaat.¹⁷³

Met betrekking tot de maatregelen uit de Twbmt geldt evenwel een aantal uitzonderingen op de reguliere bepalingen inzake de bestuursrech-

167 Zie 'Procedures totstandkoming en beëindiging van bevroezingsmaatregelen terrorisme', rijksoverheid.nl 12 februari 2019, p. 2 en Rb. Oost-Brabant 9 augustus 2019, ECLI:NL:RBOBR:2019:4615, r.o. 6.

168 Zie ook Amnesty International 2017, p. 25-26 waaruit blijkt dat de overeenstemmingsprocedure vrijwel nooit tot een andere uitkomst leidt.

169 Rogier 2009, p. 19 en 21. Zie ook Boutin, *Security and Human Rights* 2016, p. 131 en Ojanen 2013, p. 253. Wel toetst de bestuursrechter sinds de uitspraak ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285 discretionaire besluiten intensiever aan het evenredigheidsbeginsel zoals opgenomen in art. 3:4 lid 2 Awb, waarbij de intensiteit van de toetsing in het concrete geval wordt bepaald door onder meer de aard en mate van de beleidsruimte, de aard en het gewicht van de met het besluit te dienen doelen en de aard van de betrokken belangen en mate waarin deze door het besluit worden geraakt. Daarbij geldt dat naarmate het besluit een grotere inbreuk maakt op fundamentele rechten, de toetsing intensiever zal zijn. Zie onder meer ook Barkhuysen & Van Emmerik, *NTB* 2023/316 en in de context van de Twbmt Rb. Den Haag 11 april 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:6823.

170 Zie ook Albers & Schlössels, *NJB* 2006, p. 2529, Amnesty International 2017, p. 19, ABRvS 30 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1763, r.o. 4.4, Rb. Den Haag 7 november 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:13415, r.o. 4.2 en Rb. Oost-Brabant 9 augustus 2019, ECLI:NL:RBOBR:2019:4615, r.o. 7.3.

171 Rb. Zwolle-Lelystad 20 december 2011, ECLI:NL:RBZLY:2011:BV2139, r.o. 3. Zie ook Raad van State 2015, p. 14.

172 Albers & Schlössels, *NJB* 2006, p. 2524.

173 Zie onder meer Ojanen 2013, p. 252-253 en 256-257, Boutin, *Security and Human Rights* 2016, p. 145-146 en Rogier 2007 p. 55 met als reactie hierop Jurgens, *NTB* 2007, p. 111-112.

telijke rechtsbescherming. Zo wordt de bezwaarfase overgeslagen zodat eerder duidelijkheid kan worden verkregen over de rechtmatigheid van een opgelegde maatregel in de vorm van een rechterlijke uitspraak.¹⁷⁴ Om diezelfde reden dient de rechter het beroep tegen een maatregel uit de Twbmt versneld te behandelen.¹⁷⁵ Daarnaast schrijft de Twbmt voor dat de rechter bij de beoordeling van het beroep in beginsel *ex nunc* toetst en dus, in tegenstelling tot bij de in het bestuursrecht gebruikelijke toetsing *ex tunc*, rekening houdt met feiten en omstandigheden die na het opleggen van de maatregel zijn opgekomen.¹⁷⁶ Een onrechtmatig opgelegde maatregel of een maatregel waarvan de rechtmatigheid is komen te vervallen, dient volgens de wetgever niet langer voort te duren dan strikt noodzakelijk.¹⁷⁷ Deze uitzonderingen op de reguliere bestuursrechtelijke rechtsbescherming dienen als extra waarborgen voor personen die een maatregel uit de Twbmt krijgen opgelegd. Voor de andere bestuursrechtelijke maatregelen die in het kader van de aanpak van radicalisering kunnen worden ingezet, geldt dit verhoogde niveau van rechtsbescherming niet.¹⁷⁸

De rechtsbescherming tegen de maatregelen uit de Twbmt wordt daarentegen sterk beperkt waar het gaat om inzage in vertrouwelijke informatie op grond waarvan de beslissing tot het opleggen van een maatregel is genomen.¹⁷⁹ Deze beperking geldt ook voor de overige bestuursrechtelijke maatregelen. Het besluit om een bestuursrechtelijke maatregel op te leggen, is veelal gebaseerd op vertrouwelijke informatie van bijvoorbeeld de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Om te voorkomen dat deze vertrouwelijke informatie bekend wordt bij degene die een maatregel heeft opgelegd gekregen, kan de bestuursrechter op verzoek beslissen dat deze informatie in de beroepsprocedure niet hoeft te worden gedeeld of dat alleen de bestuursrechter hiervan kennis mag nemen. In dit laatste geval doet de bestuursrechter alleen met toestemming van beide partijen uitspraak op grond van de betreffende informatie.¹⁸⁰ Wordt deze toestemming door de minderjarige die een maatregel heeft opgelegd gekregen gegeven, dan blijft informatie voor hem geheim en is hij minder goed in staat zich effectief

174 Art. 7:1 lid 1 sub g Awb. Zie ook *Kamerstukken II* 2015/16, 34359, nr. 3, p. 29-30 (MvT).

175 Art. 5 lid 1 Twbmt jo. 8:52 Awb. Zie ook Rb. Amsterdam 11 oktober 2018, ECLI:NL:RBAMS:2018:7202, r.o. 1.1-1.2.

176 Art. 5 lid 2 Twbmt.

177 *Kamerstukken II* 2015/16, 34359, nr. 3, p. 30 (MvT).

178 Zie ook Amnesty International 2017, p. 39-40 en 42.

179 Van Gestel, Van Berkel & Kouwenberg 2019, p. 25.

180 Art. 8:29 Awb. In alle zaken waarin een maatregel uit de Twbmt was opgelegd en waarin beroep werd ingesteld, is een beroep gedaan op dit artikel, zie Rb. Rotterdam 21 juli 2017, ECLI:NL:RBROT:2017:5500, Rb. Den Haag 23 november 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:13597, Rb. Amsterdam 11 oktober 2018, ECLI:NL:RBAMS:2018:7202 en Rb. Den Haag 11 april 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:6823. Zie voor de andere bestuursrechtelijke maatregelen bijvoorbeeld ABRvS 9 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1551 en ABRvS 17 maart 2020, ECLI:NL:RVS:2020:771.

tegen een bestuursrechtelijke maatregel te verwerpen.¹⁸¹ Geeft de minderjarige geen toestemming, dan komen de gevolgen hiervan in beginsel voor zijn rekening en wordt van de deugdelijkheid van de bestuurlijke rapportage uitgegaan. Door het weigeren van de toestemming wordt het de rechtbank immers onmogelijk gemaakt de deugdelijkheid te beoordelen.¹⁸² De rechtsbescherming van minderjarigen wordt door deze regeling zodoende hoe dan ook aanzienlijk beperkt. Alles overziend, kan zodoende worden gesteld dat een minderjarige die bij de aanpak van radicalisering te maken krijgt met een instrument uit het bestuursrecht met een fundamenteel ander systeem van rechtsbescherming te maken krijgt dan in het jeugdstrafrecht of jeugdbeschermingsrecht (zie verder par. 5.4.3).

5.4 INSTRUMENTEN UIT HET JEUGDBESCHERMINGSRECHT

Nederlandse wetgeving biedt tot slot op basis van het jeugdbeschermingsrecht juridische instrumenten die bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen kunnen worden ingezet als ingrijpen in een gedwongen kader noodzakelijk wordt geacht. Deze instrumenten bestaan uit het door de rechter opleggen van een kinderbeschermingsmaatregel op grond van het Burgerlijk Wetboek en de mogelijkheid minderjarigen te plaatsen in een gesloten accommodatie voor jeugdhulp op grond van de Jeugdwet. In tegenstelling tot de instrumenten uit het jeugdstrafrecht en bestuursrecht, die in de afgelopen jaren zijn ingevoerd of uitgebreid met het oog op de bestrijding van terrorisme, zijn de juridische instrumenten die worden ingezet bij de overheidsreactie op radicalisering vanuit het jeugdbeschermingsrecht geheel algemeen van aard: deze juridische instrumenten zijn niet specifiek in de context van radicalisering of terrorisme tot stand gekomen. De inzet van interventies uit het jeugdbeschermingsrecht bij signalen van radicalisering wordt dan ook door dezelfde wetsbepalingen gereguleerd als de toepassing bij andere vormen van jeugdbeschermingsproblematiek.¹⁸³

In het vervolg van deze paragraaf worden de instrumenten uit het jeugdbeschermingsrecht nader beschreven en wordt uiteengezet hoe deze kunnen worden ingezet bij de overheidsreactie op signalen van radicalisering. Hierbij wordt eerst ingegaan op de toepassing van kinderbeschermingsmaatregelen (par. 5.4.1), waarna de plaatsing in een accommodatie voor gesloten jeugdhulp wordt bestudeerd (par. 5.4.2). Aansluitend wordt

181 Zie ook Van Gestel, Van Berkel & Kouwenberg 2019, p. 26, Albers & Schlössels, *NJB* 2006, p. 2529, Van Gestel 2020, p. 43, Amnesty International 2017, p. 37-39 en Boutin, *Security and Human Rights* 2016, p. 139 en 145-147.

182 ABRvS 30 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1763 r.o. 2.2. Zie ook *Kamerstukken II* 2015/16, 34359, nr. 3, p. 31 (MvT).

183 Zie ook Inspectie Veiligheid en Justitie 2017, p. 28-29.

de rechtsbescherming van minderjarigen bij deze instrumenten behandeld (par. 5.4.3).

5.4.1 Kinderbeschermingsmaatregelen

Bij signalen van radicalisering bij minderjarigen vormen kinderbeschermingsmaatregelen een mogelijkheid voor de overheid om in een gedwongen kader te interveniëren in de gezinssituatie van een minderjarige en ouder(s). Daarbij zorgt een kinderbeschermingsmaatregel er in de kern voor dat het gezag van de ouder over de minderjarige wordt aangetast. Zo kan het ouderlijk gezag door middel van een ondertoezichtstelling – de minst verstreckende kinderbeschermingsmaatregel – worden beperkt of kan een maatregel worden ingezet om het gezag van ouders te schorsen of in het uiterste geval te beëindigen. Doordat wordt ingegrepen in de opvoedsituatie brengt de inzet van een kinderbeschermingsmaatregel mee dat inbreuk wordt gemaakt op het recht van de minderjarige (en ouders) op eerbiediging van het gezinsleven (zie eerder par. 2.4.1).

De inzet van kinderbeschermingsmaatregelen, en de daarmee gepaard gaande inmenging in het gezinsleven van minderjarigen en ouders, dient ter bescherming van de minderjarige.¹⁸⁴ Bij de invoering van de eerste kinderbeschermingsmaatregelen in Nederland in 1905¹⁸⁵ – tegelijkertijd met het ontstaan van een apart jeugdstrafrecht (zie par. 5.2.2) – werd duidelijk gemaakt dat het doel van deze maatregelen is om minderjarigen te beschermen.¹⁸⁶ Desondanks was bescherming niet de enige doelstelling die met de invoering van de kinderbeschermingsmaatregelen werd nagestreefd. Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat de wetgever ook een breder maatschappelijk doel voor ogen had: de bescherming van de maatschappij tegen misdaad. De maatregelen van kinderbescherming werden gezien als krachtig middel om vroegtijdig en preventief op te treden en zodoende de gehele samenleving te beschermen tegen jeugdcriminaliteit.¹⁸⁷ Ook bij een latere wetswijziging van 1921,¹⁸⁸ waarbij het aantal kinderbeschermingsmaatregelen werd uitgebreid met de mogelijkheid een minderjarige onder toezicht te stellen, werd zowel de bescherming van de minderjarige als de bescherming van

184 Zie ook Bruning 2001, p. 1 en 3-4 en Bruning, Van den Brink & Punselie 2020, p. 259.

185 Wet van den 6den Februari 1901, tot wijziging en aanvulling van de bepalingen in het Burgerlijk Wetboek omtrent de vaderlijke macht en de voogdij en daarmee samenhangende artikelen, alsmede van een daarmee verband houdend voorschrift in het Wetboek van Burgerlijke Regtsvordering, *Stb.* 1901, 62.

186 De Vries & Van Tricht 1903, p. 35-36.

187 De Vries & Van Tricht 1903, p. 1, 10 en 36. Zie ook Roeland 1980, p. 23-24 en 38 en Bruning 2001, p. 27-32.

188 Wet van 5 Juli 1921 houdende invoering van den kinderrechtter, en van de ondertoezichtstelling van minderjarigen, *Stb.* 1921, 834.

de maatschappij als doelstelling van kinderbeschermingsmaatregelen genoemd.¹⁸⁹

Het pakket aan kinderbeschermingsmaatregelen is voor het laatst ingrijpend gewijzigd bij een herziening in 2015.¹⁹⁰ Bij deze herziening is beoogd het recht van de minderjarige op een gezonde en evenwichtige ontwikkeling en groei naar zelfstandigheid centraal te stellen. Het doel van kinderbescherming is volgens de wetgever dan ook te waarborgen dat een minderjarige opgroeit in een opvoedsituatie waarin hij zich op een gezonde en evenwichtige manier kan ontwikkelen. De bescherming van minderjarigen is daarmee nog steeds de primaire doelstelling van de inzet van kinderbeschermingsmaatregelen.¹⁹¹ Het in het verleden genoemde streven door middel van kinderbescherming ook de maatschappij te beschermen, is bij de wetwijziging van 2015 niet herhaald. Dit neemt niet weg dat nog steeds geldt dat van de bescherming van minderjarigen door middel van een kinderbeschermingsmaatregel tevens een preventieve werking uitgaat die van invloed is op de gehele samenleving. Tegen de achtergrond van deze doelstellingen wordt in het navolgende concreet ingegaan op de kinderbeschermingsmaatregelen die de overheid tot haar beschikking heeft en die kunnen worden ingezet in de context van de aanpak van radicalisering bij minderjarigen, namelijk de ondertoezichtstelling en de gezagsbeëindigende maatregel.

5.4.1.1 De ondertoezichtstelling

Wanneer een minderjarige zodanig opgroeit dat hij in zijn ontwikkeling ernstig wordt bedreigd, kan de kinderrechter een minderjarige onder toezicht stellen.¹⁹² De aanleiding voor de ondertoezichtstelling kan daarbij zowel zijn gelegen in de beperkte opvoedcapaciteiten van ouders, als in een stagnatie in de ontwikkeling van de minderjarige zelf, waaronder volgens de wetgever ook de morele ontwikkeling van de minderjarige wordt verstaan.¹⁹³ Uit een aantal rechterlijke uitspraken blijkt tegen deze achtergrond dat radicalisering er in bepaalde gevallen toe kan leiden dat de kinderrechter oordeelt dat bij een minderjarige sprake is van een ernstige ontwikkelingsbedreiging. In welke gevallen radicalisering een zodanige bedreiging voor de ontwikkeling van de minderjarige oplevert dat een ondertoezichtstelling wordt uitgesproken, hangt af van de waardering van

189 *Kamerstukken II* 1919/20, 409, nr. 3, p. 8 (MvT). Zie ook Bruning 2001, p. 84-86.

190 Wet van 12 maart 2014 tot wijziging van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek, het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, de Wet op de jeugdzorg en de Pleegkinderenwet in verband met herziening van de maatregelen van kinderbescherming, *Stb.* 2014, 130.

191 *Kamerstukken II* 2008/09, 32015, nr. 3, p. 2 en 6-7 (MvT).

192 Art. 1:255 lid 1 BW.

193 *Kamerstukken II* 2008/09, 32015, nr. 3, p. 8 (MvT). Zie ook *Kamerstukken II* 1919/20, 409, nr. 3, p. 10 (MvT).

de feitelijke omstandigheden en dus van het oordeel van de kinderrechtster in het concrete geval.¹⁹⁴

Uit bestudeerde uitspraken waarin een minderjarige in de context van signalen van radicalisering onder toezicht is gesteld (elf uitspraken over acht minderjarigen)¹⁹⁵ blijkt dat factoren als het onttrekken aan het gezag van ouders, met name de wens of het voornemen van een minderjarige om naar conflictgebied uit te reizen, en contact met anderen die bekend staan als geradicaliseerd een rol spelen bij de beslissing een ondertoezichtstelling op te leggen.¹⁹⁶ Deze rechtspraak ziet daarbij in het bijzonder op jihadistische radicalisering; de toepassing van de ondertoezichtstelling bij andere vormen van radicalisering komt in gepubliceerde rechtspraak niet naar voren.¹⁹⁷ Ook uit onderzoek van Stoeldraaijers en anderen blijkt dat naast het (familie)netwerk en geloofsovertuigingen concrete gedragingen zoals schoolverzuim, gedragsproblemen en zorgelijk internetgedrag een rol spelen bij de beoordeling van een mogelijke ontwikkelingsbedreiging van de minderjarige in de context van signalen van radicalisering.¹⁹⁸

Naast het vereiste dat radicalisering een ernstige bedreiging voor de ontwikkeling van de minderjarige vormt, moet voor het uitspreken van een ondertoezichtstelling aan twee aanvullende voorwaarden zijn voldaan. Ten eerste dient de zorg die voor het wegnemen van de ontwikkelingsbedreiging noodzakelijk is voor de minderjarige of zijn ouders onvoldoende te worden geaccepteerd.¹⁹⁹ Aan de hand van dit vereiste wordt de grens tussen hulp in het vrijwillige kader en hulp in het gedwongen kader getrokken bij de acceptatie van de benodigde zorg.²⁰⁰ Voor het opleggen van een ondertoezichtstelling geldt daarnaast dat de verwachting gerechtvaardigd moet zijn dat ouders de verzorging en opvoeding van de minderjarige in staat zijn te dragen binnen een gelet op de persoon en ontwikkeling van de minderjarige aanvaardbaar te achten termijn.²⁰¹ Dit vereiste is in de wet opgenomen om te voorkomen dat een ondertoezichtstelling steeds wordt verlengd terwijl duidelijk is dat ouders duurzaam niet de verantwoordelijkheid voor de zorg van hun kind kunnen dragen.²⁰² Is een min-

194 Zie ook De Raad & Lont, *Magazine Nationale veiligheid en crisisbeheersing* 2015, p. 16.

195 Hieronder vallen ook zaken waarin een minderjarige voorlopig onder toezicht is gesteld (zie verderop in deze paragraaf).

196 Zie bijvoorbeeld Rb. Den Haag 23 april 2013, ECLI:NL:RBDHA:2013:CA1655 en ECLI:NL:RBDHA:2013:13964, Rb. Amsterdam 23 januari 2014, ECLI:NL:RBAMS:2014:565 en Rb. Gelderland 6 maart 2015, ECLI:NL:RBGEL:2015:1690. Naast radicalisering kan ook andere, bijkomende, problematiek een rol spelen, zie ook De Jong-de Kruijf 2019, p. 244.

197 Zie ook Stoeldraaijers e.a. 2023, p. 99.

198 Stoeldraaijers e.a. 2023, p. 73.

199 Art. 1:255 lid 1 sub a BW.

200 *Kamerstukken II* 2008/09, 32015, nr. 3, p. 22 (MvT). Zie voor de toepassing van het vereiste in de praktijk Bruning e.a. 2022, p. 52-63.

201 Art. 1:255 lid 1 sub b BW.

202 *Kamerstukken II* 2008/09, 32015, nr. 3, p. 23 (MvT). Zie voor de toepassing van het vereiste in de praktijk Bruning e.a. 2022, p. 63-75 en 135-140.

derjarige onder toezicht gesteld, dan kan door de kinderrechter daarnaast een machtiging uithuisplaatsing worden afgegeven als dit in het belang van de verzorging en opvoeding van de minderjarige noodzakelijk is.²⁰³

In de eerste plaats is het de Raad voor de Kinderbescherming (hierna: de Raad) die de kinderrechter verzoekt een minderjarige onder toezicht te stellen en die de noodzaak daartoe onderzoekt (zie eerder par. 4.4.3).²⁰⁴ Van februari 2013 tot maart 2017 heeft de Raad 81 aan jihadisme gerelateerde unieke kindzaken onderzocht. Bij deze 81 minderjarigen ging het om 46 minderjarigen in gezinsverband en 35 individuele minderjarigen.²⁰⁵ Recentere cijfers zijn niet bekend gemaakt, ditzelfde geldt voor cijfers over andere vormen van radicalisering. Ten aanzien van een mogelijke ontwikkelingsbedreiging als gevolg van radicaliseringsproblematiek heeft de Raad in algemene zin aangegeven een gevaar voor de ontwikkeling te zien als een minderjarige aansluiting bij de maatschappij en een positief toekomstperspectief dreigt te verliezen, uiting geeft aan discriminatie of geweld tegen andersdenkenden of dit aanmoedigt, het gebruik van geweld goedkeurt om radicale ideeën waar te maken, zich onttrekt aan het gezag van ouders of risico loopt op geestelijke beschadiging door bijvoorbeeld traumatische ervaringen, intimidatie of militaire training.²⁰⁶

In situaties waarin spoed is geboden en sprake is van een acute en ernstige bedreiging voor de minderjarige, kan de spoedmaatregel van de voorlopige ondertoezichtstelling worden aangewend om in de context van de aanpak van radicalisering in het gezinsleven van de minderjarige te interveniëren. Ook deze maatregel kan worden gecombineerd met een machtiging uithuisplaatsing.²⁰⁷ Bij een voorlopige ondertoezichtstelling hoeft niet te worden aangetoond dat aan de gronden voor de ondertoezichtstelling is voldaan, een ernstig vermoeden is voldoende. De voorlopige ondertoezichtstelling kan zodoende worden ingezet in situaties waarin snel handelen noodzakelijk is, zoals bij minderjarigen die voornemens zijn naar conflictgebied uit te reizen.²⁰⁸ De spoedmaatregel heeft een tijdelijk karakter

203 Art. 1:265b BW.

204 Art. 3.1 Jw en 1:255 lid 2 BW. Zie voor de andere mogelijke verzoekers van een ondertoezichtstelling, waaronder het OM, art. 1:255 lid 2 en 3 BW.

205 *Kamerstukken II* 2016/17, 29754, nr. 419, bijlage 1 'voortgangsrapportage integrale aanpak jihadisme', p. 7. De noodzaak tot het opleggen van een kinderschermingsmaatregel kan zich ook voordoen wanneer ouders bijvoorbeeld met kinderen willen uitreizen naar oorlogsgebied of wanneer er andere zorgen rondom radicalisering bij ouders bestaan. Zie ook Inspectie Veiligheid en Justitie 2017, p. 28. Zie ook Rb. Gelderland 14 mei 2020, ECLI:NL:RBGEL:2020:2851, waarin de rechtbank overwoog dat 'radicale gedachten en geloofsovertuigingen op zichzelf geen bedreiging opleveren voor de ontwikkeling van een pasgeboren baby'.

206 'Radicalisering van jongeren', kinderbescherming.nl (online, geraadpleegd 12 januari 2024).

207 Art. 1:257 BW.

208 Zie bijvoorbeeld Rb. Den Haag 28 maart 2013, ECLI:NL:RBDHA:2013:15159, Rb. Gelderland 15 augustus 2013, ECLI:NL:RBGEL:2013:4112, Rb. Amsterdam 23 januari 2014, ECLI:NL:RBAMS:2014:565 en Hof Den Haag 29 juli 2014, ECLI:NL:GHDHA:2014:2566.

en vervalt na drie maanden.²⁰⁹ Indien langer toezicht op de minderjarige noodzakelijk is, dient een reguliere ondertoezichtstelling te worden verzocht.

Wanneer een minderjarige (voorlopig) onder toezicht is gesteld, wordt een gecertificeerde instelling (zie eerder par. 4.4.4) aangewezen die toezicht op de minderjarige houdt en die ervoor zorgt dat de minderjarige en ouders de benodigde hulp en steun wordt geboden. Deze hulp en steun wordt gericht op het uiteindelijke doel van de ondertoezichtstelling: het wegnemen van de ernstige ontwikkelingsbedreiging. Daarnaast dient de gecertificeerde instelling zich te richten op het vergroten van de zelfstandigheid van de minderjarige indien het ontwikkelingsniveau van de minderjarige en zijn bekwaamheid en behoefte om zelfstandig zijn leven in te richten hiertoe aanleiding geven.²¹⁰ In de specifieke context dat de ernstige ontwikkelingsbedreiging bij een minderjarige wordt veroorzaakt door radicalisering, kan een ondertoezichtstelling, zo blijkt uit de rechtspraak, bijvoorbeeld worden ingezet om te werken aan het versterken van de persoonlijkheid van de minderjarige en de minderjarige weerbaar te maken tegen invloeden van anderen met radicale overtuigingen en handelwijzen.²¹¹ Daarnaast kan de ondertoezichtstelling dienen als middel om ouders handvatten te bieden bij de opvoeding en verzorging en ze te ondersteunen bij het omgaan met de problematiek van de minderjarige.²¹²

De middelen die de gecertificeerde instelling ter beschikking heeft om te zorgen dat de ernstige ontwikkelingsbedreiging wordt weggenomen of in ieder geval wordt teruggedrongen, zijn in de specifieke context van radicalisering hetzelfde als bij andere vormen van jeugdbeschermingsproblematiek. De gecertificeerde instelling zet hiertoe bijvoorbeeld jeugdhulp in.²¹³ Daarnaast kunnen de minderjarige en ouders schriftelijke aanwijzingen krijgen die betrekking hebben op de verzorging en opvoeding van de minderjarige en die door de minderjarige en ouders moeten worden opgevolgd. Op verzoek van de gecertificeerde instelling kan een kinderrechter een gegeven schriftelijke aanwijzing bekrachtigen en daarbij een dwangmiddel verbinden aan het niet nakomen van de aanwijzing.²¹⁴ De gecertificeerde instelling heeft hiermee in het kader van de ondertoezichtstelling een aantal hulpmiddelen voorhanden om te zorgen dat de noodzakelijke hulpverlening tot stand komt en gewerkt kan worden aan het wegnemen van de ernstige ontwikkelingsbedreiging waar signalen van radicalisering toe hebben geleid.

209 Art. 1:257 lid 2 BW.

210 Art. 1:262 lid 1 en 2 BW.

211 Rb. Gelderland 6 maart 2015, ECLI:NL:RBGEL:2015:1690.

212 Rb. Den Haag 17 februari 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:2359 en Rb. Den Haag 23 april 2013, ECLI:NL:RBDHA:2013:CA1655 en ECLI:NL:RBDHA:2013:13964.

213 Art. 3.5 lid 1 jo. 7.3.4 lid 1 Jw.

214 Art. 1:263 BW.

5.4.1.2 De gezagsbeëindiging

Naast de ondertoezichtstelling kan de overheid door middel van een gezagsbeëindiging ingrijpen in het gezinsleven van minderjarigen en ouders om minderjarigen te beschermen. De gezagsbeëindigende maatregel is de meest verstrekkende kinderbeschermingsmaatregel die de Nederlandse wet kent. Waar de ondertoezichtstelling het gezag van ouders beperkt, wordt het gezag van ouders door middel van een gezagsbeëindiging geheel ontnomen.²¹⁵ Wil een rechter een dergelijk ingrijpend middel uitspreken, dan dient te zijn voldaan aan de wettelijke gronden voor een gezagsbeëindiging.²¹⁶ Allereerst dient – net als bij de ondertoezichtstelling – sprake te zijn van een ernstige bedreiging in de ontwikkeling van de minderjarige. Zoals bij de ondertoezichtstelling naar voren kwam, blijkt uit jurisprudentie dat het mogelijk is dat radicalisering naar het oordeel van de rechter tot een ernstige ontwikkelingsbedreiging leidt.

Voor een gezagsbeëindiging is het daarnaast noodzakelijk dat een ouder de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding van de minderjarige niet kan dragen binnen een voor die minderjarige aanvaardbaar te achten termijn. De wetgever heeft met dit vereiste aansluiting gezocht bij de rechtsgrond voor de ondertoezichtstelling, waardoor het vereiste als het ware een spiegelbepaling ten opzichte van die van de ondertoezichtstelling vormt.²¹⁷ Een gezagsbeëindiging in de context van radicaliseringsproblematiek is zodoende alleen mogelijk indien sprake is van een dusdanig onvermogen van ouders met deze problematiek om te gaan dat moet worden geoordeeld dat zij de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding van de minderjarige niet kunnen dragen binnen een aanvaardbare termijn. Wat voor de minderjarige gezien wordt als aanvaardbare termijn verschilt per individu en is afhankelijk van de leeftijd en ontwikkeling van de minderjarige.²¹⁸

Net als bij de ondertoezichtstelling wordt een gezagsbeëindiging in beginsel uitgesproken op verzoek van de Raad.²¹⁹ Ook in het geval van de gezagsbeëindiging heeft de Raad in dit kader een mogelijkheid om snel in te grijpen bij een spoedsituatie. Indien een snelle beslissing noodzakelijk is om een acute en ernstige bedreiging voor de minderjarige weg te nemen en een ernstig vermoeden bestaat dat aan de gronden voor een gezagsbeëindiging is voldaan, kan een verzoek worden ingediend om de ouders in de uitoefening van hun gezag te schorsen.²²⁰ Deze spoedmaatregel wordt – net als een

215 De beëindiging van het gezag is in principe voor onbepaalde tijd, maar de wet kent de mogelijkheid om ouders in het gezag te herstellen, zie art. 1:277 BW.

216 Art. 1:266 lid 1 BW.

217 Vergelijk art. 1:266 lid 1 sub a en 1:255 lid 1 sub b BW. *Kamerstukken II* 2008/09, 32015, nr. 3, p. 34 (MvT). Ook als een ouder het gezag over de minderjarige misbruikt, kan zijn gezag worden beëindigd, art. 1:266 lid 1 sub b BW.

218 *Kamerstukken II* 2008/09, 32015, nr. 3, p. 34 (MvT).

219 Zie voor de overige mogelijke verzoekers art. 1:267 BW.

220 Art. 1:268 lid 1 BW.

voorlopige ondertoezichtstelling – indien nodig op de dag van het verzoek uitgesproken en geldt voor een beperkte periode, namelijk drie maanden, tenzij voor het einde van deze termijn een gezagsbeëindiging is verzocht.²²¹

Als beide ouders in de uitoefening van hun gezag zijn geschorst of het gezag van beide ouders is beëindigd, moet een ander met het gezag over de minderjarige worden belast. Doorgaans brengt een gezagsbeëindiging dan ook mee dat een gecertificeerde instelling de voogdij over een minderjarige krijgt en betekent een schorsing in het gezag dat een gecertificeerde instelling de voorlopige voogdij krijgt toebedeeld.²²² De (voorlopige) voogdij biedt dan het kader waarbinnen de gecertificeerde instelling de voor de minderjarige benodigde (jeugd)hulpverlening in kan zetten.²²³

Het beëindigen van het gezag van ouders impliceert zodoende een vergaande inbreuk op het gezinsleven van de minderjarige en ouders. Dit geldt ook voor de, weliswaar tijdelijke, schorsing van ouders in de uitoefening van het gezag. Deze maatregelen dienen dan ook slechts als uiterste maatregelen te worden ingezet. In de regel gaat aan een gezagsbeëindiging van ouders daarom een ondertoezichtstelling van de minderjarige vooraf.²²⁴ Bij radicaliseringsproblematiek is dit uitgangspunt niet anders. In een zaak bij de rechtbank Gelderland oordeelde de kinderrechter met betrekking tot een verzoek tot schorsing van de moeder in de uitoefening van haar gezag dat dit verzoek afgewezen diende te worden, aangezien met een minder verstreckende maatregel – een voorlopige ondertoezichtstelling – een voldoende veilige situatie werd gecreëerd. De Raad voerde in deze zaak aan dat het feit dat de moeder het accepteerde dat haar zoon zou gaan vechten in Syrië, voldoende grond opleverde voor het ontnemen van haar ouderlijk gezag. Ook de kinderrechter achtte het zeer zorgelijk dat uit betrouwbare informatie kon worden afgeleid dat de moeder de plannen van haar zoon om in Syrië te gaan strijden ondersteunde, maar kwam tot het oordeel dat de Raad nader en concreter onderzoek diende te verrichten naar de thuis-situatie van de minderjarige en het functioneren van de moeder in haar ouderrol. De kinderrechter merkte hierbij op dat na het onderzoek de keuze ‘uiteraard’ nog open lag voor een verzoek tot gezagsbeëindiging²²⁵ of een definitieve ondertoezichtstelling.²²⁶

Zoals deze uitspraak illustreert, ligt de inzet van de gezagsbeëindigende maatregel of de schorsing in het ouderlijk gezag minder voor de hand bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen dan een (voorlopige) ondertoezichtstelling. Gezien de terughoudendheid waarmee de gezagsbeëindiging dient te worden toegepast en het daarmee samenhangende vereiste dat

221 Vlg. art. 800 lid 3, 809 lid 3 Rv en 1:268 lid 5 BW. Zie hierover ook par. 5.4.3.

222 Art. 1:275 en 1:268 lid 2 en 3 BW; zie ook Lünemann e.a. 2018, p. 34-35.

223 Zie ook art. 3.5 lid 1 jo. 7.3.4 lid 1 Jw.

224 Zie ook *Kamerstukken II* 2008/09, 32015, nr. 3, p. 35 (MvT) en Lünemann e.a. 2018, p. 34.

225 Ten tijde van deze uitspraak ontzetting van het ouderlijk gezag.

226 Rb. Gelderland 15 augustus 2013, ECLI:NL:RBGEL:2013:4112.

ouders de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding van de minderjarige niet kunnen dragen binnen een aanvaardbare termijn, lijkt deze kinderbeschermingsmaatregel minder geschikt als instrument om (vroegtijdig) in te grijpen bij signalen van radicalisering bij een minderjarige.

5.4.2 Plaatsing in een gesloten accommodatie voor jeugdhulp

Het jeugdbeschermingsrecht kan bovendien op een andere manier dan via een kinderbeschermingsmaatregel worden ingezet bij signalen van radicalisering. Kinderrechters hebben op grond van de Jeugdwet – een bestuursrechtelijke wet – de bevoegdheid een machtiging te verlenen om een minderjarige in een gesloten accommodatie voor jeugdhulp op te nemen. Een dergelijke machtiging kan worden afgegeven in het kader van een kinderbeschermingsmaatregel, maar het is ook mogelijk dat een machtiging wordt verleend zonder dat een kinderbeschermingsmaatregel loopt. Ouders moeten dan met de plaatsing in de gesloten accommodatie instemmen.²²⁷ De plaatsing in de gesloten jeugdhulp vindt in beide gevallen plaats zonder toestemming van de minderjarige en brengt zodoende vrijheidsbeneming met zich.²²⁸ Dit betekent dat met een machtiging gesloten jeugdhulp inbreuk wordt gemaakt op het recht van de minderjarige op persoonlijke vrijheid (zie eerder par. 2.4.3).

Vanwege dit vrijheidsbenemende karakter zijn bepaalde rechtswaARBorgen gecreëerd voor de plaatsing van een minderjarige in een gesloten accommodatie. Een machtiging hiertoe wordt slechts verleend indien de kinderrechter oordeelt dat jeugdhulp noodzakelijk is in verband met ernstige opgroei- of opvoedingsproblemen die de ontwikkeling van de minderjarige naar volwassenheid ernstig belemmeren. Daarbij dienen de opneming en het verblijf in de gesloten accommodatie noodzakelijk en geschikt te zijn om te voorkomen dat de minderjarige zich aan de jeugdhulp onttrekt of daaraan door anderen wordt onttrokken. Tot slot geldt sinds 1 januari 2024 het vereiste dat de kinderrechter uitdrukkelijk moet beoordelen of er geen minder ingrijpende mogelijkheden dan de gesloten plaatsing zijn om de opgroei- en opvoedingsproblemen te behandelen.²²⁹ In het verlengde hiervan geldt als belangrijke rechtswaARBorg dat een gekwalificeerde gedragswetenschapper die de minderjarige ‘kort tevoren heeft onderzocht’ met het verzoek tot de gesloten plaatsing moet instemmen.²³⁰

Uit gepubliceerde rechtspraak en een jurisprudentieonderzoek van De Jong-de Kruijf naar de inzet van gesloten jeugdhulp²³¹ bij minderjarigen

227 Art. 6.1.2 lid 3 Jw.

228 Zie ook De Jong-de Kruijf 2019, p. 5-7.

229 Art. 6.1.2 lid 1-2 Jw.

230 Art. 6.1.2 lid 5 Jw.

231 Voorheen gesloten jeugdzorg.

met uitreisplannen naar Syrië of omliggende landen, blijkt dat de wettelijke grond voor gesloten jeugdhulp door kinderrechtshouders van toepassing wordt geacht op deze specifieke doelgroep.²³² In een beschikking van de rechtbank Den Haag werd daarbij vooropgesteld dat:

‘de minderjarige uiteraard het recht heeft op haar eigen ontwikkeling en identiteit. Als bepaalde gedachten echter dermate extreme vormen aannemen dat die haar brengen tot het – zonder overleg met en instemming van haar ouders – nemen van zeer ingrijpende beslissingen met betrekking tot de inrichting van haar leven, zal de minderjarige tegen zichzelf beschermd moeten worden en – desnoods in het gedwongen kader – begeleid moeten worden bij het nemen van die beslissingen.’²³³

De gesloten jeugdhulp kan in deze gevallen dienen als gedwongen kader waarbinnen de begeleiding van de minderjarige vorm krijgt. Het verzoek hiertoe wordt ingediend door de gemeente of indien het een verzoek in het kader van een kindbeschermingsmaatregel betreft, de Raad of de gecertificeerde instelling.²³⁴ Als een reguliere machtiging gesloten jeugdhulp niet kan worden afgewacht, biedt de Jeugdwet de kinderrechtshouder de mogelijkheid om een spoedmachtiging te verlenen.²³⁵ Door middel van deze spoedmachtiging, mogelijk in combinatie met een voorlopige ondertoezichtstelling, kan een minderjarige in crisissituaties op zeer korte termijn in een gesloten accommodatie worden geplaatst.

Naast de spoedmachtiging en de reguliere machtiging gesloten jeugdhulp bestaat er tot slot sinds 2015 een derde mogelijkheid om minderjarigen in een gesloten accommodatie te doen opnemen: de voorwaardelijke machtiging.²³⁶ De voorwaardelijke machtiging gesloten jeugdhulp is een middel dat enigszins doet denken aan een voorwaardelijke veroordeling in het jeugdstrafrecht, in die zin dat bepaalde voorwaarden worden gesteld om een plaatsing in een gesloten accommodatie te voorkomen.²³⁷ Als voorwaarde bij de voorwaardelijke machtiging geldt in ieder geval dat de minderjarige jeugdhulp aanvaardt zoals opgenomen in een hulpverleningsplan. Daarnaast kunnen voorwaarden worden gesteld betreffende het gedrag van de minderjarige en kunnen vrijheidsbeperkende maatregelen worden toegepast.²³⁸ De voorwaardelijke machtiging kan zodoende worden beschouwd

232 De Jong-de Kruijf, AA 2014, p. 727-731.

233 Rb. Den Haag 23 april 2013, ECLI:NL:RBDHA:2013:CA1655 en ECLI:NL:RBDHA:2013:13964. Zie ook De Raad & Lont, *Magazine Nationale veiligheid en crisisbeheersing* 2015, p. 16. Zie in dit verband ook Jonker, Van Spaendonck & Tigchelaar, *Family & Law* 2015 en Witteveen 1984, p. 274, die stelt dat kindbeschermingsmaatregelen niet behoren te worden gebruikt ‘om al te lichtvaardig afwijkende levensbeschouwelijke normen te corrigeren’.

234 Art. 6.1.8 lid 1-2 Jw.

235 Art. 6.1.3 Jw.

236 Art. 6.1.4-6.1.7 Jw. Zie voor een kritische kanttekening bij de rechtsgrond van de voorwaardelijke machtiging Bruning & De Jong-de Kruijf, *FJR* 2015/33, p. 141.

237 Zie ook De Jong-de Kruijf 2019, p. 204.

238 Art. 6.1.4 lid 4-9 Jw.

als (uiterst) middel om een minderjarige nader te bewegen noodzakelijke hulp te aanvaarden, waarbij als vereiste geldt dat de minderjarige instemt met de voorwaarden of redelijkerwijs kan worden aangenomen dat de voorwaarden worden nageleefd.²³⁹

5.4.2.1 De inzet van gesloten jeugdhulp bij radicaliseringsproblematiek

De gesloten jeugdhulp kan op diverse manieren een bijdrage leveren aan de aanpak van radicalisering bij minderjarigen. Uit gepubliceerde jurisprudentie blijkt dat met name in de periode tussen 2013 en 2015 de gesloten jeugdhulp verschillende keren is ingezet bij radicaliseringsproblematiek, vaak ten aanzien van minderjarigen bij wie het risico bestond dat zij zouden uitreizen naar oorlogsgebied. In deze zaken greep de rechter in door middel van een (voorlopige) ondertoezichtstelling in combinatie met een (spoed) machtiging gesloten jeugdhulp.²⁴⁰ De toepassing van de voorwaardelijke machtiging gesloten jeugdhulp komt uit de rechtspraak niet naar voren, net als de inzet van gesloten jeugdhulp bij andere vormen van radicalisering dan jihadisme.

Zoals uit de gepubliceerde uitspraken blijkt, kan een plaatsing in de gesloten jeugdhulp bij een minderjarige ten aanzien van wie er een risico op uitreis bestond, worden ingezet om de veiligheid van de minderjarige te waarborgen. Ook kan de machtiging, gelimiteerd in duur, worden benut voor nader onderzoek naar bijvoorbeeld de intenties en beweegredenen van de minderjarige, zijn denkwijze en handelen, de thuissituatie en manieren waarmee op minder verstrekkende wijze wordt gewaarborgd dat de minderjarige niet uitreist.²⁴¹ In een tweetal uitspraken van gerechtshoven komt daarnaast naar voren dat de plaatsing in een gesloten accommodatie kan dienen als neutrale setting om gesprekken met deskundigen op te starten.²⁴²

Op basis van deze jurisprudentie is De Jong-de Kruijf van mening dat de gesloten jeugdhulp enkele keren haar dienst heeft bewezen bij de acute dreiging van uitreizen en dat nader onderzoek naar deze dreiging een kort verblijf in de gesloten jeugdhulp rechtvaardigde. Wat betreft de behandeling van minderjarigen tijdens het verblijf kan volgens haar echter niet

239 Art. 6.1.4 lid 10 Jw. Zie ook De Jong-de Kruijf 2019, p. 267 en Höfte e.a., *FJR* 2022/31, p. 162-163.

240 Zie ook *Kamerstukken II* 2013/14, 29754, nr. 243, p. 2. In de gepubliceerde uitspraken liep de ondertoezichtstelling doorgaans langer door dan de (spoed)machtiging gesloten jeugdhulp, waaruit blijkt dat de ondertoezichtstelling in deze gevallen ook kan dienen als zelfstandig kader voor hulpverlening. Zie ook De Jong-de Kruijf, *AA* 2014, p. 731. Zie ook Rb. Den Haag 5 oktober 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:12099 voor een zaak waarin geen sprake was van een risico op uitreizen.

241 Zie bijvoorbeeld Rb. Den Haag 28 maart 2013, ECLI:NL:RBDHA:2013:15159, Rb. Den Haag 23 april 2013, ECLI:NL:RBDHA:2013:CA1655 en ECLI:NL:RBDHA:2013:13964, Rb. Gelderland 15 augustus 2013, ECLI:NL:RBGEL:2013:4112 en Rb. Amsterdam 23 januari 2014, ECLI:NL:RBAMS:2014:565.

242 Hof Den Haag 29 juli 2014, ECLI:NL:GHDHA:2014:2566 en Hof 's-Hertogenbosch 29 januari 2015, ECLI:NL:GHSHE:2015:245. Zie ook De Jong-de Kruijf, *AA* 2014, p. 730.

veel worden verwacht, gezien de korte periode waarvoor de machtiging in de door haar bestudeerde zaken werd afgegeven. De Jong-de Kruijf stelt zich dan ook op het standpunt dat de gesloten jeugdhulp slechts een zeer beperkte bijdrage kan leveren aan het heropvoeden van mogelijke uitreizigers.²⁴³

Ten aanzien van de doelstellingen van gesloten jeugdhulp heeft de wetgever in de memorie van toelichting bij de Jeugdwet aangegeven dat deze vorm van jeugdhulp ertoe dient minderjarigen met ernstige opgroei- en opvoedproblemen in staat te stellen gezond en veilig op te groeien naar zelfstandigheid, voldoende zelfredzaam te zijn en maatschappelijk te participeren. Gesloten jeugdhulp heeft dan ook als doel minderjarigen met ernstige gedragsproblemen te behandelen en een dusdanige gedragsverandering te bewerkstelligen dat zij weer kunnen participeren in de maatschappij.²⁴⁴ Dit doel komt ook tot uitdrukking in de rechtsgrond van de machtiging gesloten jeugdhulp. Een minderjarige wordt immers alleen in een gesloten accommodatie geplaatst indien jeugdhulp noodzakelijk is en wanneer ook de opnemings- en verblijfsnoodzakelijkheid en geschikt zijn om onttrekking aan de noodzakelijke jeugdhulp te voorkomen. Het bieden van de noodzakelijke jeugdhulp is gezien deze rechtsgrond zodoende richtinggevend in het kader van een gesloten plaatsing.²⁴⁵

In dit licht oordeelde de rechtbank Den Haag dat een plaatsing in een gesloten accommodatie die slechts strekt tot het beperken van de bewegingsvrijheid van de minderjarige, zonder dat sprake was van behandeling of begeleiding, niet in overeenstemming is met het doel van een gesloten plaatsing.²⁴⁶ In deze zaak had de gecertificeerde instelling aangevoerd dat de gesloten plaatsing noodzakelijk was om de veiligheid van de minderjarige en de maatschappij te garanderen, omdat zo zou worden voorkomen dat de minderjarige naar oorlogsgebied zou uitreizen. Volgens de rechtbank stond weliswaar vast dat er zorgen waren over de persoonsontwikkeling van de minderjarige, maar speelde bij de beoordeling van het verzoek mee dat binnen de gesloten accommodatie geen behandeling werd geboden omdat de minderjarige hier niet voor openstond. Aangezien het niet aanneemelijk was dat überhaupt zorg in de zin van de Jeugdwet werd geboden, kwam de rechtbank tot de conclusie dat in deze zaak geen sprake kon zijn van een situatie waarin de opnemings- en verblijfsnoodzakelijkheid was om te voorkomen dat de minderjarige zich aan de benodigde zorg zou onttrekken.

Ook de rechtbank Gelderland heeft benadrukt dat een gesloten plaatsing een ingrijpende maatregel is die door de wetgever in het leven is geroepen om een minderjarige binnen een gedwongen kader de benodigde zorg te geven, veelal in de vorm van behandeling en opvoeding. De

243 De Jong-de Kruijf, AA 2014, p. 731.

244 *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, nr. 3, p. 54 (MvT).

245 Zie ook De Jong-de Kruijf 2019, p. 180 en 268-269.

246 Rb. Den Haag 17 februari 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:2359.

rechtbank voegde hieraan toe dat de maatregel nadrukkelijk niet is bedoeld als strafrechtelijk instrument, maar dat deze wordt opgelegd als sprake is van ernstige opgroei- of opvoedproblemen waarvoor behandeling of een andere vorm van hulp noodzakelijk is. In casu kon binnen het kader van de (voorlopige) ondertoezichtstelling aandacht worden besteed aan de zorgen omtrent de minderjarige. Daarnaast was justitie (AIVD, OM en politie) volgens de kinderrechter in staat gebleken adequaat en zo nodig in een strafrechtelijk kader op te treden tegen een mogelijk vertrek van de minderjarige naar Syrië. Al met al was de kinderrechter van oordeel dat een gesloten plaatsing – als vrijheidsbenemende maatregel – niet langer kon worden gerechtvaardigd.²⁴⁷

Zoals uit de hiervoor aangehaalde uitspraken van de rechtbank Den Haag en de rechtbank Gelderland blijkt, dient ook bij radicalisering terughoudend te worden omgegaan met een plaatsing in de gesloten jeugdhulp.²⁴⁸ Een gesloten plaatsing kan niet slechts dienen als middel om de bewegingsvrijheid van minderjarigen te beperken zonder dat behandeling of begeleiding wordt geboden en moet daarnaast nadrukkelijk worden onderscheiden van vrijheidsbeneming op grond van het jeugdstrafrecht.²⁴⁹ Dit neemt niet weg dat de plaatsing op opvoedkundige gronden van minderjarigen in de gesloten jeugdhulp in de context van signalen van radicalisering niet los kan worden gezien van een breder veiligheidsperspectief. Inherent aan de gesloten jeugdhulp is immers dat de vrijheid van een minderjarige gedurende een bepaalde periode wordt ontnomen en dat zodoende binnen een gesloten setting toezicht kan worden gehouden.

5.4.3 Rechtsbescherming

Wanneer een minderjarige bij de aanpak van radicalisering te maken krijgt met een instrument uit het jeugdbeschermingsrecht, dan wordt zowel ten aanzien van de procedure die tot de maatregel leidt als de uitvoering van de maatregel de minderjarige een zekere mate van rechtsbescherming geboden. Minderjarigen dienen daarbij in de kern in de procedure die tot een maatregel leidt te worden betrokken. In artikel 799a Rv is opgenomen dat in het verzoekschrift betreffende een kinderbeschermingsmaatregel moet worden opgenomen of, en zo ja op welke wijze, de strekking van het verzoekschrift is besproken met de minderjarige en welke reactie hij hierop heeft gegeven. Op deze manier wordt volgens de wetgever gegarandeerd

247 Rb. Gelderland 2 september 2013, ECLI:NL:RBGEL:2013:4113.

248 Zie ook Rb. Gelderland 6 maart 2015, ECLI:NL:RBGEL:2015:1690, waarin de rechtbank overwoog dat zelfs een korte plaatsing in de gesloten jeugdhulp de positieve ontwikkeling van de minderjarige op school en stageplaats in gevaar zou brengen. Bovendien zou een gesloten plaatsing eventuele radicalisering kunnen versterken en de bereidheid van de minderjarige deel te nemen aan gesprekken kunnen doen afnemen.

249 Zie ook De Jong-de Kruijf 2019, p. 273 en 330-331.

dat een minderjarige wordt geïnformeerd over een verzoekschrift dat hem aangaat en kan de minderjarige zijn mening over het verzoek geven.²⁵⁰

Een andere mogelijkheid voor minderjarigen om hun mening tijdens de procedure te uiten wordt gevormd door het hoorrecht. In zaken betreffende kinderbeschermingsmaatregelen houdt dit hoorrecht in dat minderjarigen vanaf twaalf jaar door de rechter in de gelegenheid moeten worden gesteld hun mening kenbaar te maken.²⁵¹ Slechts in een beperkt aantal gevallen kan de rechter van het bieden van deze mogelijkheid afzien.²⁵² Een van deze gevallen betreft de situatie waarin met spoed een kinderbeschermingsmaatregel (een voorlopige ondertoezichtstelling, machtiging uithuisplaatsing of voorlopige voogdij) wordt verzocht en het horen van de minderjarige niet kan worden afgewacht zonder onmiddellijk en ernstig gevaar voor de minderjarige. In deze gevallen legt de rechter een kinderbeschermingsmaatregel op zonder de minderjarige vooraf de gelegenheid te geven om te worden gehoord. Deze gelegenheid dient alsnog te worden geboden binnen een termijn van twee weken na het opleggen van de maatregel.²⁵³

Een belangrijke beperking van de rechtsbescherming van minderjarigen in het jeugdbeschermingsrecht is evenwel het uitgangspunt dat de minderjarige procesonbekwaam is in de procedure die tot een kinderbeschermingsmaatregel leidt. Deze procesonbekwaamheid brengt mee dat een minderjarige moet worden vertegenwoordigd door zijn wettelijke vertegenwoordiger(s), meestal zijn ouder(s).²⁵⁴ Hoewel minderjarigen zelf bepaalde rechten hebben gedurende de procedure, zoals het recht als belanghebbende inzage en afschrift te verkrijgen van processtukken (art. 290 Rv), brengt het gegeven dat minderjarigen procesonbekwaam zijn mee dat zij voor de effectuering van rechten afhankelijk zijn van anderen (ouders).²⁵⁵ Naast en in samenhang met het feit dat minderjarigen procesonbekwaam zijn, krijgen zij in kinderbeschermingszaken niet van rechtswege een advocaat toegevoegd. In de literatuur is door verschillende

250 *Kamerstukken II* 2008/09, 32015, nr. 3, p. 39-40 (MvT). Zie voor de toepassing van dit vereiste in de praktijk Bruning e.a. 2022, p. 109-115 en 295-296.

251 Art. 809 lid 1 Rv. De rechter kan een minderjarige van onder de twaalf jaar de mogelijkheid bieden zijn mening kenbaar te maken, maar is hiertoe niet verplicht.

252 Zie HR 1 november 2013, ECLI:NL:HR:2013:1084, r.o. 3.3.3-3.3.5.

253 Art. 809 lid 3 Rv.

254 Vlg. art. 1:245 lid 4 BW en HR 5 december 2014, ECLI:NL:HR:2014:3535.

255 HR 5 december 2014, ECLI:NL:HR:2014:3535. Een minderjarige van twaalf jaar of ouder heeft op grond van art. 811 lid 1 sub d Rv zelfstandig recht op inzage en afschrift van door de Raad voor de Kinderbescherming, het OM of een deskundige op verzoek van de rechter overlegde bescheiden, tenzij is gebleken dat de minderjarige niet in staat is tot een redelijke waardering van zijn belangen ter zake. Zie ook Bruning e.a. 2020, p. 41. In de gevallen waarin de belangen van ouders, als wettelijke vertegenwoordigers, in strijd zijn met de belangen van de minderjarige, biedt de benoeming van een bijzondere curator uitkomst, zie art. 1:250 BW.

auteurs een versterking van de procespositie van minderjarigen op (één van) deze punten bepleit.²⁵⁶

In zaken betreffende de gesloten jeugdhulp is de rechtsbescherming van minderjarigen ruimer vormgegeven. Voor het verlenen van een machtiging gesloten jeugdhulp dienen alle minderjarigen – ongeacht hun leeftijd – door de kinderrechter te worden gehoord, tenzij de rechter vaststelt dat de minderjarige hiertoe niet bereid is.²⁵⁷ Bij een spoedmachtiging gesloten jeugdhulp geldt dezelfde uitzondering voor het horen van minderjarigen als bij de hiervoor beschreven andere spoedverzoeken.²⁵⁸ In zaken met betrekking tot gesloten jeugdhulp zijn minderjarigen vanaf twaalf jaar bovendien bekwaam in en buiten rechte op te treden.²⁵⁹ Voor deze minderjarigen is het daardoor onder meer mogelijk zelfstandig in hoger beroep tegen de machtiging gesloten jeugdhulp te gaan. Bovendien krijgen minderjarigen, ongeacht hun leeftijd, in het kader van de gesloten jeugdhulp ambtshalve een raadsman toegevoegd.²⁶⁰ Deze uitzonderingen op de uitgangspunten betreffende de procespositie van minderjarigen in jeugdbeschermingszaken bieden minderjarigen extra waarborgen gezien het vrijheidsbenemende karakter van de gesloten jeugdhulp.²⁶¹

Heeft een minderjarige een instrument uit het jeugdbeschermingsrecht opgelegd gekregen, dan krijgt zijn rechtsbescherming verder vorm door middel van een aantal mogelijkheden zich tot de kinderrechter te wenden in het kader van de uitvoering van een kinderbeschermingsmaatregel. Bij de ondertoezichtstelling heeft de wetgever voor minderjarigen van twaalf jaar en ouder verschillende rechtsingangen gecreëerd om, in afwijking van het uitgangspunt dat de minderjarige procesonbekwaam is, zelfstandig tegen beslissingen van de gecertificeerde instelling op te komen.²⁶² Een minderjarige van twaalf jaar of ouder kan bijvoorbeeld de kinderrechter verzoeken een schriftelijke aanwijzing geheel of gedeeltelijk vervallen te verklaren.²⁶³ Daarnaast heeft een minderjarige toegang tot de kinderrechter indien een gecertificeerde instelling zijn verzoek afwijst om een schriftelijke aanwijzing in te trekken wegens gewijzigde omstandigheden.²⁶⁴

256 Zie voor een overzicht Bruning e.a. 2020, p. 57-61. Ook Bruning e.a. pleiten voor procesbekwaamheid van minderjarigen vanaf twaalf jaar en toevoegding van een advocaat voor minderjarigen vanaf deze leeftijd die van hun zelfstandige rechtsingang gebruik maken of te maken krijgen met een machtiging uithuisplaatsing, zie p. 267-272.

257 Art. 6.1.10 lid 1 sub a Jw.

258 Art. 6.1.10 lid 3 Jw jo. 800 lid 3 Rv.

259 Art. 6.1.1 lid 2 Jw. Hetzelfde geldt voor minderjarigen onder de twaalf jaar die in staat worden geacht tot een redelijke waardering van hun belangen ter zake.

260 Art. 6.1.10 lid 4 Jw.

261 Zie ook *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, nr. 3, p. 188 (MvT).

262 Zie ook *Kamerstukken II* 1993/94, 23003, nr. 5, p. 24 (MvA).

263 Art. 1:264 BW. Dit verzoek heeft geen schorsende werking, tenzij de kinderrechter anders bepaalt.

264 Art. 1:265 jo. 1:264 BW.

Naast de mogelijkheid op te komen tegen een schriftelijke aanwijzing heeft een minderjarige de bevoegdheid andere geschillen over de uitvoering van de ondertoezichtstelling aan de kinderrechter voor te leggen.²⁶⁵ Hoewel beide rechtsingangen niet altijd strikt van elkaar zijn te onderscheiden, met name voor de minderjarige en andere betrokkenen, is een belangrijk verschil tussen de geschillenregeling en de rechtsbescherming tegen een schriftelijke aanwijzing dat bij deze eerste de minderjarige verplicht moet worden vertegenwoordigd door een advocaat.²⁶⁶ Gedragingen waartegen een klacht kan worden ingediend, vallen buiten het bereik van de geschillenregeling. Op grond van de Jeugdwet hebben minderjarigen in het kader van een kinderschermingsmaatregel immers de mogelijkheid een beroep te doen op het klachtrecht. Hoewel dit klachtrecht niet voorziet in een rechterlijke toetsing, biedt het minderjarigen een zekere mate van rechtsbescherming.²⁶⁷ Tot slot kunnen minderjarigen van twaalf jaar en ouder in het kader van een ondertoezichtstelling de kinderrechter zelfstandig en zonder vertegenwoordiging door een advocaat verzoeken om vervanging van de gecertificeerde instelling, opheffing van de ondertoezichtstelling of gehele of gedeeltelijke intrekking van de machtiging uithuisplaatsing.²⁶⁸

Voornoemde mogelijkheden tot rechtsbescherming gelden ook indien een minderjarige in het kader van een ondertoezichtstelling in een gesloten accommodatie voor jeugdhulp is geplaatst.²⁶⁹ Voor minderjarigen die zonder een ondertoezichtstelling in de gesloten accommodatie verblijven, gelden deze vormen van rechtsbescherming niet. Zodoende is het niveau van rechtsbescherming voor deze groep minderjarigen lager dan voor minderjarigen ten aanzien van wie er een ondertoezichtstelling loopt.²⁷⁰ Ook in het kader van de voogdij ontbreekt voor minderjarigen een toegang tot de rechter om beslissingen over de uitvoering van de maatregel te laten toetsen; onder meer de geschillenregeling geldt ten aanzien van deze minderjarigen niet.²⁷¹ Minderjarigen die als gevolg van de gezagsbeëindigende maatregel – de meeste verstreckende kinderschermingsmaatregel – onder voogdij van een gecertificeerde instelling staan, genieten zodoende minder rechtsbescherming bij de uitvoering van deze maatregel dan bij een ondertoezichtstelling. Ook om deze reden dient met de inzet van de gezagsbeëindiging bij de aanpak van radicalisering uiterst terughoudend te worden omgegaan.

265 Art. 1:262b BW. Zie ook Bruning e.a. 2022.

266 Art. 1:265k lid 1 BW en Kramer & Ten Voorde, *FJR* 2014/61. Deze drempel is ingevoerd zodat niet ieder geschil aan de kinderrechter wordt voorgelegd; de gedachte is dat advocaten een zeeffunctie vervullen (*Kamerstukken II* 2010/11, 32015, nr. 38, p. 2).

267 Kramer & Ten Voorde, *FJR* 2014/61. Zie art. 4.2.1 Jw e.v.

268 Art. 1:265k lid 1 jo. 1:259, 1:261 en 1:265d BW. Zie ook Bruning e.a. 2020, p. 34-37.

269 Zie ook art. 6.1.2 lid 6 Jw.

270 De Jong-de Kruijf 2019, p. 377-379 en 408. Zie ook De Jong-de Kruijf, *FJR* 2018/26.

271 Zie ook Bruning e.a. 2020, p. 38, Bruning e.a. 2022, p. 192 en 293-294, Kramer, *FJR* 2017/50 en Kinderombudsman 2018a, p. 3-4.

5.5 TUSSENCONCLUSIE

Zoals uit dit hoofdstuk is gebleken, biedt de Nederlandse wetgeving in de vorm van het jeugdstrafrecht, bestuursrecht en jeugdbeschermingsrecht instrumenten om in een juridisch gedwongen kader in te grijpen bij signalen van radicalisering bij minderjarigen. Hoewel het moment waarop de overheid kan ingrijpen als er signalen van radicalisering zijn steeds verder naar voren is geschoven door de uitbreiding van het toepassingsbereik van het strafrecht met gedragingen in de voorfase van terrorisme en een toename van het aantal bestuursrechtelijke mogelijkheden, is het voor de toepassing van juridische instrumenten – ongeacht het rechtsgebied waartoe ze behoren – vereist dat sprake is van een bepaalde mate van radicaliseringsproblematiek die gedwongen overheidsinterventie rechtvaardigt. Zo is het voor de toepassing van de maatregelen uit het jeugdstrafrecht vereist dat radicalisering leidt tot een strafbare gedraging en kan het bestuursrecht (in de zin van de Twbmt) alleen worden ingezet bij minderjarigen die in verband worden gebracht met terroristische activiteiten en wanneer dit noodzakelijk is voor de bescherming van de nationale veiligheid. Het jeugdbeschermingsrecht komt alleen in beeld als een minderjarige in zijn ontwikkeling ernstig wordt bedreigd of als sprake is van ernstige opgroei- of opvoedingsproblemen. Dergelijke minimale toepassingsvoorwaarden voor overheidsingrijpen moeten mede worden gezien in het licht van de inbreuk die door de inzet van de juridische instrumenten wordt gemaakt op de fundamentele rechten en vrijheden van de minderjarige.

Ten aanzien van de juridische instrumenten uit het jeugdstrafrecht en bestuursrecht is uit dit hoofdstuk gebleken dat deze met name zijn uitgebreid of ingevoerd tegen de achtergrond van de bestrijding van het jihadisme. Ook uit gepubliceerde rechtspraak blijkt dat, hoewel de juridische instrumenten neutraal zijn geformuleerd, deze vooral zijn toegepast bij deze specifieke vorm van radicalisering. Ditzelfde is terug te zien in gepubliceerde jurisprudentie over de toepassing van het jeugdbeschermingsrecht: de inzet van dit rechtsgebied richt zich tot op heden op signalen van jihadistische radicalisering en meer in het bijzonder uitreizigers.

Gezien de verankering van de besproken juridische instrumenten in de verschillende rechtsgebieden, dragen de instrumenten ieder bij aan de aanpak van radicalisering op een manier die eigen is aan en mede voortvloeit uit de aard, inrichting en het rechtskarakter van het betreffende rechtsgebied. Het rechtsgebied waartoe een instrument behoort, werkt daarmee onder meer door in de wijze waarop wordt aangekeken tegen een minderjarige ten aanzien van wie signalen van radicalisering bestaan, uiteenlopend van een bedreiging voor de nationale veiligheid in het bestuursrecht tot – in de eerste plaats – onderwerp van bescherming in het jeugdbeschermingsrecht. De inzet van het jeugdstrafrecht in de context van de aanpak van radicalisering richt zich op het voorkomen van toekomstig (aan terrorisme gerelateerd) strafbaar gedrag, waarbij zowel de bescher-

ming van de veiligheid van de samenleving als de positieve ontwikkeling van de minderjarige als uitgangspunt wordt genomen.

Daarnaast is het rechtsgebied van invloed op de rechtspositie van de minderjarige en de mate van rechtsbescherming. Waar de juridische instrumenten uit het jeugdbeschermingsrecht alleen van toepassing zijn ten aanzien van minderjarigen, specifiek zijn ingevoerd met het oog op bescherming en de minderjarige hierbij – op enkele uitzonderingen na – procesonbekwaam is, heeft de minderjarige in het bestuursrecht te maken met dezelfde instrumenten, voorschriften en procedures als volwassenen en kan hij zelfstandig in rechte optreden indien hij tot een redelijke waardering van zijn belangen in staat wordt geacht. Het jeugdstrafrecht bevindt zich enigszins in het midden van deze uitersten, omdat minderjarigen – gezien de pedagogische invulling van het jeugdstrafrecht, de betrokkenheid van jeugdspecifieke actoren en voor minderjarigen bijzondere procedurele waarborgen – in het strafrecht in bepaalde opzichten een andere positie hebben dan volwassenen, maar voor het overgrote deel van dezelfde bepalingen en uitgangspunten wordt uitgegaan. Daarbij is een duidelijk verschil in het geboden niveau van rechtsbescherming in het bestuursrecht in vergelijking tot in het bijzonder het jeugdstrafrecht te zien.

Ongeacht het gegeven dat de juridische instrumenten die bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen kunnen worden ingezet, behoren tot verschillende rechtsgebieden met ieder een eigen aard en context, staan deze niet op zichzelf en staan ze in een zekere verhouding tot elkaar. In het volgende hoofdstuk wordt daarom nader ingegaan op de interactie tussen de in dit hoofdstuk besproken instrumenten. Mede op grond van deze nadere bestudering zal de Nederlandse wet- en regelgeving en het beleid inzake de inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen – en de toepassing hiervan in de praktijk – in het slothoofdstuk van dit onderzoek worden geanalyseerd vanuit een internationaal kinder- en mensenrechtenperspectief.

De verhouding en interactie tussen juridische instrumenten: een interne rechtsvergelijking van het jeugdstrafrecht, bestuursrecht en jeugdbeschermingsrecht bij de aanpak van radicalisering

6.1 INLEIDING

De juridische instrumenten die bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen kunnen worden ingezet, hebben – zo is in het vorige hoofdstuk gebleken – verschillende rechtsgebieden als juridische basis. Zowel het jeugdstrafrecht, bestuursrecht als jeugdbeschermingsrecht biedt instrumenten om in een gedwongen kader in te grijpen als een minderjarige in verband wordt gebracht met radicalisering. Dit verschil in juridische grondslag heeft invloed op de aard en het rechtskarakter van de onderscheiden juridische instrumenten, waaronder de rechtspositie van de minderjarige en het geboden niveau van rechtsbescherming. In dit hoofdstuk wordt aan de hand van een rechtsvergelijking van het jeugdstrafrecht, bestuursrecht en jeugdbeschermingsrecht de wisselwerking tussen de juridische instrumenten die bij de aanpak van radicalisering kunnen worden ingezet, onderzocht en verklaard vanuit de verhouding van de betrokken rechtsgebieden. De analyse in dit hoofdstuk vormt daarmee een antwoord op de derde deelvraag van dit onderzoek: ‘Hoe verhouden de juridische instrumenten uit het jeugdstrafrecht, bestuursrecht en jeugdbeschermingsrecht die bij de overheidsreactie op radicalisering kunnen worden ingezet zich tot elkaar; in hoeverre worden interacties gereguleerd?’

Voor het analyseren van de relatie tussen de juridische instrumenten uit het jeugdstrafrecht, bestuursrecht en jeugdbeschermingsrecht bij de aanpak van radicalisering is voor dit hoofdstuk de methode van Dyson voor interne rechtsvergelijking als leidraad gebruikt.¹ Hoewel deze methode zich oorspronkelijk richt op de raakvlakken tussen *tort* en *crime*, is deze ook behulpzaam gebleken voor het onderhavige onderzoek.² In de methode van Dyson worden verschillende theoretische technieken van rechtsvergelijkend onderzoek geïntegreerd, door middel van een benadering van rechtsvergelijking die de functie van een juridisch concept centraal stelt (*functionalism*), maar waarbij ook aandacht is voor de manier waarop rechtsstelsels veranderen en ontwikkelen, de relatie tot andere concepten binnen een rechtssysteem (*structuralism*) en de rechtscultuur van dat sys-

1 Dyson 2013, Dyson 2015 en Dyson 2022. Zie voor interne rechtsvergelijking onder meer ook Schlössels 2015.

2 Zie voor de toepassing van deze methode buiten de context van het vergelijken van *tort* en *crime* bijvoorbeeld Buisman & Hellemons, *Sancties* 2021/65.

teem.³ De methode van interne rechtsvergelijking van Dyson draait daarbij in de kern om het inzichtelijk maken van interacties binnen een rechtssstelsel aan de hand van de vragen waar, wanneer, waarom en hoe deze interacties plaatsvinden. Deze vragen zijn voor dit hoofdstuk dan ook als leidraad gebruikt voor het verzamelen en structureren van relevante informatie ten aanzien van de juridische instrumenten die in reactie op signalen van radicalisering kunnen worden ingezet en de interacties hiertussen. De term interactie wordt daarbij gebruikt om te beschrijven waar een of meer ‘juridische domeinen’ invloed hebben op een of meer andere domeinen, waarbij de aard van de interactie sterk kan variëren (zie verder par. 6.4).⁴ Het op deze manier bestuderen van de juridische instrumenten die bij de aanpak van radicalisering kunnen worden ingezet, draagt daarmee, in de woorden van Dyson, bij aan een beter begrip van de juridische instrumenten zelf: ‘Each legal issue, and the legal system as a whole, is better understood by acknowledging when its parts work in concert not by artificially separating them out.’⁵

Tegen deze achtergrond wordt in dit hoofdstuk eerst de verhouding tussen de drie rechtsgebieden die bij de aanpak van radicalisering kunnen worden ingezet, bestudeerd (par. 6.2). Deze verhouding wordt vervolgens vanuit (rechts)historisch perspectief verklaard door de rechtsontwikkelingen die hieraan ten grondslag liggen in kaart te brengen (par. 6.3). In het licht van de verhouding van de drie betrokken rechtsgebieden wordt vervolgens specifiek ingegaan op de verschillende manieren waarop de juridische instrumenten uit het jeugdstrafrecht, bestuursrecht en jeugdbeschermingsrecht bij de aanpak van radicalisering interacteren. In het bijzonder wordt aandacht besteed aan twee vormen van interactie die een belangrijke invloed op de rechtspositie van minderjarigen hebben, namelijk de overgang van rechtsgebieden en samenloop en cumulatie van juridische instrumenten. Hierbij wordt onderzocht in hoeverre wet- en regelgeving en juridische literatuur uitgangspunten voor regulering bieden (par. 6.4). Het hoofdstuk wordt afgesloten met een tussenconclusie (par. 6.5).

6.2 DE AANPAK VAN RADICALISERING ALS RECHTSGEBIEDOVERSTIJGEND VRAAGSTUK: DE VERHOUDING VAN HET JEUGDSTRAFRECHT, BESTUURSRECHT EN JEUGDBESCHERMINGSRECHT

Zoals uit het voorgaande hoofdstuk is gebleken, beperken de juridische

3 Dyson 2015, p. 6-13.

4 Dyson 2022, p. 15. Onder ‘domein’ wordt volgens Dyson verstaan: ‘a flexible category with legal content which is more explicitly defined than merely saying a ‘field’ or ‘area’ of law. A domain is a coherent parcel of components of a legal system constructed by a researcher, and which acknowledges the paradigm of authority within that legal sphere’; Dyson 2022, p. 14.

5 Dyson 2013, p. 1. Zie ook Buisman 2019, p. 7 en 51-52.

instrumenten die bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen kunnen worden ingezet zich niet tot een enkel rechtsgebied. De aanpak van radicalisering bij minderjarigen moet dan ook bij uitstek worden beschouwd als een rechtsgebiedoverstijgend vraagstuk waarbij het jeugdstrafrecht, bestuursrecht en jeugdbeschermingsrecht elkaar tot op zekere hoogte complementeren. Elk rechtsgebied is daarbij autonoom en kent onderscheidende kenmerken, zoals eigen toepassingscriteria, procedures en doestellingen, waarbij aan deze materiële en procedurele normen op een zelfstandige en voor dat rechtsgebied kenmerkende manier invulling wordt gegeven.⁶ In hoofdstuk 5 is dan ook een aantal belangrijke verschillen voortvloeiend uit het rechtskarakter van de betrokken rechtsgebieden aan de orde gekomen, zoals de rechtspositie van de minderjarige en de mate van rechtsbescherming die wordt geboden. Ook is vastgesteld dat de wijze waarop wordt aangekeken tegen een minderjarige ten aanzien van wie signalen van radicalisering bestaan, uiteenloopt afhankelijk van het rechtsgebied dat wordt toegepast: van een bedreiging voor de nationale veiligheid in het bestuursrecht tot onderwerp van bescherming in het jeugdbeschermingsrecht.

Dit verschil hangt direct samen met een klassiek onderscheid tussen het jeugdstrafrecht, bestuursrecht en jeugdbeschermingsrecht, namelijk de classificering als publiek- of privaatrecht.⁷ Aangezien het jeugdstrafrecht en bestuursrecht worden gekarakteriseerd als publiekrecht verschillen deze in de kern van het jeugdbeschermingsrecht, dat hoofdzakelijk deel uitmaakt van het privaatrecht. Een specifiek juridisch instrument uit het jeugdbeschermingsrecht, namelijk de mogelijkheid om een minderjarige in een gesloten accommodatie voor jeugdhulp op te nemen, is weliswaar bestuurs- en dus publiekrechtelijk geregeld, maar ook ten aanzien van dit instrument geldt dat het doorgaans wordt opgelegd in het kader van een civielrechtelijke kinderschermingsmaatregel (zie eerder par. 5.4.2).

Het fundamentele onderscheid tussen publiek- en privaatrecht heeft invloed op het karakter en de functie van het jeugdstrafrecht, bestuursrecht en jeugdbeschermingsrecht. Hoewel het jeugdbeschermingsrecht op een belangrijke manier afwijkt van andere onderdelen van het privaatrecht in de zin dat in het jeugdbeschermingsrecht – net als in het jeugdstrafrecht en bestuursrecht – de verticale en ongelijkwaardige relatie tussen de overheid en de minderjarige (en ouders) centraal staat, dient de inzet van dit rechtsgebied er in de eerste plaats toe private belangen na te streven. Het jeugdbeschermingsrecht is boven alles gericht op de bescherming van het individuele belang van de minderjarige of het streven naar gedragsver-

6 Zie ook Buisman 2019, p. 55, Hartmann 2011, p. 15-19, Schlössels & Zijlstra 2017, par. 1.3 en Demeersseman 1985, p. 608-645.

7 De verhouding tussen publiek- en privaatrecht is van oudsher uitvoerig bestudeerd, zie uitgebreid Crijns 2010, p. 393-446. Het verschil in belang dat in het publiekrecht en privaatrecht wordt beschermd, kan daarbij worden aangewezen als een van de onderscheidende kenmerken in deze verhouding.

andering, hoewel de inzet van dit rechtsgebied hiermee in zekere mate doorwerkt op de bescherming van publieke belangen (zie eerder par. 5.4).

Kenmerkend voor het jeugdstrafrecht en het bestuursrecht is dat deze rechtsgebieden in het bijzonder beogen publieke belangen te behartigen.⁸ Ondanks dat het jeugdstrafrecht een pedagogische strekking heeft en speciale preventie de belangrijkste doelstelling is, is de aanleiding voor overheidsoptreden in dit rechtsgebied gelegen in het strafbare feit waartegen de samenleving wordt beschermd en waarvan het algemeen belang eist dat hiertegen strafrechtelijk wordt opgetreden. Dit algemene belang dat door strafvervolgning wordt nagestreefd, ligt dan ook ten grondslag aan het opportuniteitsbeginsel, dat inhoudt dat het OM van vervolging kan afzien 'op gronden aan het algemeen belang ontleend' (zie eerder par. 4.4.2). Het jeugdstrafrecht is daarbij geen hulpverleningsrecht: hoewel juridische instrumenten uit dit rechtsgebied worden ingezet om gedragsverandering te bewerkstelligen, worden deze instrumenten mede vanwege het publiekrechtelijke karakter van het jeugdstrafrecht begrensd door fundamentele beginselen als 'geen straf zonder schuld' en het proportionaliteitsbeginsel (zie verder par. 6.3.1).⁹

In het bestuursrecht gericht op de aanpak van radicalisering staat de bescherming van publieke belangen onmiskenbaar voorop. De instrumenten die op grond van dit rechtsgebied worden ingezet, hebben als doel het publieke belang van de nationale veiligheid te beschermen en bieden daarbij geen kader waarin bijvoorbeeld hulpverlening aan de minderjarige wordt geboden of waarin wordt gewerkt aan onderliggende problematiek (zie eerder par. 5.3).

Naast dit verschil in functie tussen het jeugdstrafrecht en bestuursrecht is een aantal kenmerkende verschillen aan te wijzen die voortvloeien uit het uiteenlopende karakter van beide rechtsgebieden. Hoewel de scheiding tussen deze deelgebieden van het publiekrecht minder principieel is dan de scheiding tussen publiek- en privaatrecht, is deze – zo stelt Schlössels – 'zonder twijfel' stevig verankerd in de Nederlandse rechtscultuur.¹⁰ In hoofdstuk 5 is reeds een aantal belangrijke verschillen tussen het jeugdstrafrecht en bestuursrecht in de specifieke context van de aanpak van radicalisering belicht, waaronder de grondslag voor ingrijpen (als reactie op een eerdere normovertreding of preventief) en voor de minderjarige belangrijke rechtswaARBorgen als de instantie die bevoegd is een juridisch instrument op te leggen (het bestuur of de rechter) (zie eerder par. 5.3.3).¹¹ Een ander fundamenteel verschil tussen de deelgebieden van het publiekrecht is dat

8 Zie voor een nuancering van het klassieke onderscheid tussen publiek- en privaatrecht en de belangen die daarin worden nagestreefd ook Keirse & Mak 2022.

9 Zie voor de spanning tussen een hulpverlenings- of *welfare*-benadering in het jeugdstrafrecht en strafrechtelijke beginselen of een *justice*-benadering ook Van den Brink, *TJK* 2019/2.

10 Schlössels 2011, p. 493. Zie in dit verband ook Hartmann & Van Russen Groen 1998, p. 11-48.

11 Zie ook Rogier & Hartmann, *DD* 1993 en Crijns 2010, p. 489-492.

van de inzet van het jeugdstrafrecht een sterke symboolwerking uitgaat: door strafrechtelijk ingrijpen wordt naar de verdachte en de samenleving de boodschap afgegeven dat bepaald gedrag niet wordt geaccepteerd. Deze symboolwerking wordt van oorsprong in veel mindere mate toegeschreven aan het bestuursrecht.¹² Dit brengt mee dat tussen het jeugdstrafrecht en bestuursrecht een zeker verschil bestaat wat betreft de stigmatiserende werking die uitgaat van de inzet van het rechtsgebied (zie wat betreft het verkrijgen van een VOG eerder par. 5.2.2). Tegen deze achtergrond heeft het jeugdstrafrecht een nadrukkelijk *ultimum remedium* karakter.¹³ Desalniettemin kan worden betoogd dat het fundamentele verschil in symbool- en stigmatiserende werking tussen beide rechtsgebieden minder scherp is geworden, in het bijzonder in de context van de bestrijding van terrorisme en radicalisering, doordat ook het bestuursrecht de afgelopen decennia steeds repressiever is geworden (zie verder par. 6.3.2).¹⁴

6.3 RECHTSONTWIKKELING: DE VERHOUDING VAN RECHTSGEBIEDEN BIJ DE AANPAK VAN RADICALISERING IN (RECHTS)HISTORISCH PERSPECTIEF

De verhouding van het jeugdstrafrecht, bestuursrecht en jeugdbeschermingsrecht bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen is het resultaat van ontwikkelingen die zich door de tijd heen in het recht hebben voorgedaan. In dit verband stelt Dyson dat: ‘the relationship between different areas of law is a function of time’.¹⁵ In deze paragraaf worden dan ook rechtsontwikkelingen bestudeerd die ten grondslag liggen aan de verhouding van het jeugdstrafrecht, bestuursrecht en jeugdbeschermingsrecht, toegespitst op de specifieke context van de overheidsreactie op radicalisering. Achtereenvolgens wordt daarvoor ingegaan op rechtsontwikkelingen in de verhouding van het jeugdstrafrecht en jeugdbeschermingsrecht (par. 6.3.1) en van deze rechtsgebieden met het bestuursrecht (par. 6.3.2).

6.3.1 De traditioneel sterke samenhang van het jeugdstrafrecht en jeugdbeschermingsrecht

Sinds de gelijktijdige invoering van het jeugdstrafrecht en jeugdbeschermingsrecht in 1905 is een sterke samenhang tussen beide rechtsgebieden zichtbaar. Zoals in het vorige hoofdstuk beschreven, zijn beide rechtsgebieden ontstaan vanuit de tweeledige gedachte van de wetgever dat door

12 Vlg. Corstens 1984, p. 50 mede onder verwijzing naar Van de Bunt & De Roos, *Recht en kritiek* 1983, p. 13. Zie ook Ashworth & Zedner 2014, p. 74 en Simester & Von Hirsch 2006, p. 173.

13 Zie voor een nuancering van dit uitgangspunt in de context van terrorisme eerder par. 5.2.4.

14 Zie in dit verband Barkhuysen & Van Emmerik 2022.

15 Dyson 2022, p. 29.

overheidsingrijpen zowel de minderjarige kon worden beschermd, als de samenleving tegen jeugdcriminaliteit. Vanuit deze duale doelstelling hebben het jeugdstrafrecht en het jeugdbeschermingsrecht zich sinds het begin van de twintigste eeuw ontwikkeld, waarbij de mate waarin de doelstellingen worden nagestreefd, verschilt per periode en bovenal per rechtsgebied.

De verhouding tussen het jeugdstrafrecht en jeugdbeschermingsrecht is daarmee aan ontwikkeling onderhevig geweest, waarbij de rechtsgebieden zich soms naar elkaar toe hebben bewogen of zich juist meer van elkaar zijn gaan onderscheiden. In grote lijnen is hierbij een zeer sterke (wettelijke) verwevenheid van de rechtsgebieden zichtbaar gedurende ongeveer de eerste negentig jaar na de invoering van het jeugdstrafrecht en jeugdbeschermingsrecht. Het streven naar de bescherming van minderjarigen was bij de invoering van beide rechtsgebieden niet alleen reden tot ingrijpen door middel van het jeugdbeschermingsrecht, maar vormde in de praktijk ook het uitgangspunt van de inzet van strafrechtelijke interventies.¹⁶ Vanuit deze beschermingsgedachte was de toekomst van de minderjarige de leidraad voor strafrechtelijk ingrijpen; het (vermoedelijk) gepleegde strafbare feit was slechts een indicatie dat door de overheid moest worden geïntervenieerd.¹⁷ Klassieke strafrechtelijke beginselen, zoals proportionaliteit en schuld, waren – anders dan de wetgever voor ogen had – in de praktijk dan ook ondergeschikt aan de te verwachte positieve effecten van de inzet van het jeugdstrafrecht en werden als lastig beschouwd bij het streven naar bescherming. Minderjarigen konden met andere woorden in wezen onbegrensd worden onderworpen aan hulpverlening, waardoor de heropvoeding die met een strafrechtelijke reactie centraal stond weinig verschilde van de hulpverlening in het kader van het jeugdbeschermingsrecht.¹⁸ Deze samenhang tussen beide rechtsgebieden werd bovendien verder versterkt doordat in 1922 zowel in het jeugdbeschermingsrecht als het jeugdstrafrecht de mogelijkheid werd geïntroduceerd een minderjarige onder toezicht te stellen. Tegelijkertijd met de introductie van de civielrechtelijke en strafrechtelijke ondertoezichtstelling werd bovendien de kinderrechtster bij wet ingevoerd, die zich als specialistische rechter voortaan zou buigen over zowel jeugdstraf- als jeugdbeschermingszaken.¹⁹

16 Zie ook Vlaardingerbroek 2021, Weijers 2021, Weijers 2005, p. 5-9, Mijnaerends 1999, p. 6-13 en De Langen 1973, p. 64-119.

17 Weijers 2005, p. 5-6 en Weijers 2021, p. 88.

18 Weijers 2021, p. 86-87 en 95, Reijntjes, *Strafblad* 2008, Van Breukelen-van Aarnhem, *Strafblad* 2005 en Mijnaerends 1999, p. 8 en 16-17. Zie ook het rapport van de Commissie Overwater waarin in 1951 principiële bezwaren werden geuit tegen de toepassing van het jeugdstrafrecht sinds 1905 die onvoldoende was ingesteld 'op de eigen aard van het strafrechtelijk optreden' en de gedachte die in de praktijk was ontstaan dat het jeugdstrafrecht geen rekening hield met begrippen als schuld en andere algemene strafrechtelijke beginselen, Commissie Overwater 1951, p. 5-6, zie ook *Kamerstukken II* 1955/56, 4141, nr. 3, p. 10 (MvT).

19 Wet van 5 Juli 1921 houdende invoering van den kinderrechtster, en van de ondertoezichtstelling van minderjarigen, *Stb.* 1921, 834.

Illustratief voor de hechte verbinding zoals die bij de invoering van het jeugdstrafrecht en jeugdbeschermingsrecht tussen beide rechtsgebieden bestond, is de wettelijke mogelijkheid die in 1905 werd geïntroduceerd voor de (kinder)rechter om de vervolging van een minderjarige te schorsen in afwachting van een beslissing op een verzoek tot het opleggen van een kinderbeschermingsmaatregel (nu art. 14a Sv, zie ook par. 6.4.2.2). Door civielrechtelijk ingrijpen kon immers de bescherming van de minderjarige worden gewaarborgd, waardoor verdere strafrechtelijke vervolging volgens de wetgever veelal achterwege kon blijven.²⁰ Ingrijpen door middel van het jeugdbeschermingsrecht had, zo stelde de wetgever, voorrang boven strafrechtelijke interventies.²¹ Om onwenselijke strafvervolgingen te voorkomen, werd bij de wetwijziging van het jeugdstrafrecht in 1965 bovendien het zogenoemde driehoeksoverleg ingevoerd, waarin de officier van justitie, kinderrechter en Raad voor de Kinderbescherming overlegden over de vervolging van minderjarigen.²² Zolang geen overleg had plaatsgevonden met de kinderrechter, kon de officier van justitie geen zaak aanhangig maken als de Raad adviseerde van vervolging af te zien.²³

Aan de sterke verwevenheid van het jeugdstrafrecht en jeugdbeschermingsrecht zoals die vanaf het begin van de 20e eeuw zichtbaar was, komt verandering als het accent in het jeugdstrafrecht verschuift naar een uitgebreidere bescherming van de rechtspositie van minderjarigen. Tegen de achtergrond van internationale kinder- en mensenrechten en de ontwikkeling van onder meer het IVRK omstreeks de jaren tachtig, wordt vanaf eind vorige eeuw het rechtskarakter van het jeugdstrafrecht en het belang van klassieke strafrechtelijke beginselen sterker geprofileerd.²⁴ Hoewel ook in het jeugdbeschermingsrecht vanaf de jaren zeventig meer nadruk wordt gelegd op de versterking van de rechtspositie van minderjarigen (en ouders), waarbij een beweging zichtbaar is van 'jeugdbescherming naar jeugdréchten',²⁵ hebben juist deze fundamentele veranderingen in het jeugdstrafrecht ervoor gezorgd dat met een wetwijziging in 1995 het jeugdstrafrecht is opgeschoven richting het commune strafrecht en het zich heeft verwijderd van het jeugdbeschermingsrecht.²⁶ Van de wettelijke regelingen waarin de

20 *Kamerstukken II* 1897/98, 219, nr. 3, p. 18 en 20 (MvT).

21 *Kamerstukken II* 1955/56, 4141, nr. 3, p. 27 (MvT).

22 *Kamerstukken II* 1955/56, 4141, nr. 3, p. 11 (MvT). Zie ook *Kamerstukken II* 1989/90, 21327, nr. 3, p. 22-23 (MvT).

23 Wet van 9 november 1961 tot herziening van het kinderstrafrecht en het kinderstrafprocesrecht, *Stb.* 1961, 402, art. 499 Sv (oud).

24 Zie *Kamerstukken II* 1989/90, 21327, nr. 3, p. 22 (MvT) en Commissie Anneveldt 1982, p. 22. In navolging van Commissie Overwater 1951.

25 Commissie Wiarda 1971, p. 58. Zie ook Bruning 2001, p. 137-143 en De Langen 1973, met name p. 13-53, 115-123 en 140-145.

26 Wet van 7 juli 1994 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en andere wetten in verband met de herziening van het strafrecht voor jeugdigen, *Stb.* 1994, 528. Zie ook *Kamerstukken II* 1989/90, 21327, nr. 3, p. 4 (MvT).

samenhang tussen het jeugdstrafrecht en jeugdbeschermingsrecht duidelijk tot uitdrukking kwam, werd afstand genomen: het driehoeksoverleg werd afgeschaft en de strafrechtelijke ondertoezichtstelling verdween uit de wet omdat deze – onder meer – met te weinig rechtswaarborgen zou zijn omkleed en vermenging van het jeugdbeschermingsrecht en jeugdstrafrecht moest worden vermeden.²⁷

Aan de onbegrensde hulpverlening in het jeugdstrafrecht komt zodoende een einde; hulpverlening in het jeugdstrafrecht zou voortaan plaatsvinden in een juridisch gestructureerd kader.²⁸ Van Breukelen-van Aarnhem beschrijft tegen deze achtergrond dat het jeugdstrafrecht ‘slechts een hulpmiddel bij preventie’ is en niet ‘de pretentie [moet] hebben opvoedkundige problemen op te lossen.’ Hiervoor zijn, zo benadrukt de auteur, het jeugdbeschermingsrecht en ‘andere maatschappelijke mechanismen aangewezen.’²⁹

Ondanks deze fundamentele veranderingen in de aard van het jeugdstrafrecht is de verbinding met het jeugdbeschermingsrecht behouden gebleven en kunnen deze rechtsgebieden niet geheel los van elkaar worden gezien. De samenhang tussen het jeugdstrafrecht en jeugdbeschermingsrecht uit zich onder meer in de actoren die in beide rechtsgebieden zijn betrokken. Zo heeft het OM als organisatie die primair is belast met de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde ook bevoegdheden ten aanzien van het verzoeken van instrumenten uit het jeugdbeschermingsrecht (zie eerder par. 4.4.2). Andersom geldt dat organisaties die in de eerste plaats zijn belast met de bescherming van minderjarigen, zoals gecertificeerde instellingen en de Raad voor de Kinderbescherming, ook een (advies)functie vervullen in het jeugdstrafrecht (zie eerder par. 4.4.3 en 4.4.4). In de jeugdstrafrechtelijke procedure is zodoende een belangrijke rol weggelegd voor meer beschermingsgerichte actoren, terwijl het OM in jeugdbeschermingsprocedures een initiërende rol kan vervullen. Bovendien zijn gecertificeerde instellingen zowel belast met de uitvoering van de jeugdstrafrechtelijke jeugdreclassering als de civielrechtelijke ondertoezichtstelling.

Hoewel fundamentele veranderingen in met name het jeugdstrafrecht de grenzen tussen dit rechtsgebied en het jeugdbeschermingsrecht zodoende hebben aangescherpt, is sprake van een traditioneel sterke samenhang tussen beide rechtsgebieden. Deze traditioneel sterke samenhang werkt door in de huidige verhouding van het jeugdstrafrecht en jeugdbeschermingsrecht. Tegelijkertijd laten de geschetste rechtshistorische ontwikkelingen zien dat de verhouding tussen rechtsgebieden veranderlijk is; ook nu zijn ontwikkelingen zichtbaar die duiden op een toenemende

27 *Kamerstukken II* 1989/90, 21327, nr. 3, p. 10 (MvT) en Commissie Anneveldt 1982, p. 17.

28 Commissie Anneveldt 1982, p. 21-22 en Reijntjes, *Strafblad* 2008, p. 133.

29 Van Breukelen-van Aarnhem, *Strafblad* 2005, p. 320.

verbinding van het jeugdstrafrecht en het jeugdbeschermingsrecht of juist de verschillen tussen beide vergroten.³⁰

6.3.2 De wisselwerking met het bestuursrecht: toenemende regulering van ‘ongewenst’ gedrag

Het jeugdstrafrecht en jeugdbeschermingsrecht zijn niet meer de enige rechtsgebieden op grond waarvan kan worden gereageerd op gedragingen van minderjarigen die vanuit het oogpunt van de veiligheid van de samenleving of de bescherming van minderjarigen als onwenselijk worden gezien. Ook het bestuursrecht, dat van oorsprong een herstellend karakter heeft, is zich in toenemende mate gaan richten op het reguleren van criminaliteit en andere vormen van ‘ongewenst’ gedrag.³¹ Deze tendens in het bestuursrecht naar ‘het toekennen aan en gebruik door het bestuur van min of meer ingrijpende bevoegdheden teneinde bepaald gewenst gedrag te bewerkstelligen en ongewenst gedrag tegen te gaan’ wordt door Barkhuysen en Van Emmerik beschreven als repressief bestuursrecht.³² Deze ontwikkeling van het bestuursrecht is in de rechtswetenschappelijke literatuur uitvoerig bestudeerd, waarbij de veranderende positie van dit rechtsgebied ten opzichte van het – veelal commune – strafrecht een centrale positie inneemt.

6.3.2.1 De wisselwerking tussen het bestuursrecht en jeugdstrafrecht

Ten aanzien van de wisselwerking tussen het strafrecht en bestuursrecht wordt in de literatuur een ontwikkeling beschreven waarbij het toepassingsbereik van het bestuursrecht is vergroot. Deze ontwikkeling is mede beïnvloed door de druk op de strafrechtsketen en veranderingen in de samenleving, in het bijzonder de toegenomen aandacht voor veiligheid en het uitsluiten van risico's.³³ Het bestuursrecht is daarmee ‘meer en meer in het klassieke strafrechtelijk vaarwater terechtgekomen.’³⁴ Dit blijkt het duidelijkst uit de inmiddels veelvoorkomende mogelijkheid om op grond van het bestuursrecht bestraffende sancties op te leggen – met name de bestuurlijke boete – terwijl het bestuursrecht van oudsher niet voor bestraf-

30 Zie ook Van den Brink, *TJK* 2019/2. Zie in dit verband bijvoorbeeld de discussie over het al dan niet samenplaatsen van minderjarigen ten aanzien van wie vrijheidsbeneming wordt opgelegd op grond van het jeugdstrafrecht en het jeugdbeschermingsrecht; onder meer De Jong-de Kruijf 2019, p. 232-235.

31 Polak, Van der Jagt en Vols spreken van ‘een tendens [...] waarin het recht steeds meer wordt ingezet om onwenselijke ontwikkelingen te voorkomen’; Polak, Van der Jagt & Vols 2022, p. 7.

32 Barkhuysen & Van Emmerik 2022, p. 104.

33 Zie onder meer Barkhuysen & Van Emmerik 2022, p. 99-102, Salet & Sackers, *NJB* 2019, p. 934, Van der Woude 2021, p. 266-267 en 275, Borgers 2007, p. 75, Den Houdijker 2006, p. 15-19 en Hartmann 2011, p. 11-12.

34 Barkhuysen & Van Emmerik 2022, p. 100.

ting is ingericht. Bestraffend overheidsoptreden is zodoende niet meer voorbehouden aan het strafrecht.³⁵ Hierdoor is, zo beschrijft Knigge, ‘een soort schaduwstrafrecht geschapen.’³⁶

Ook buiten de bestraffende sancties heeft het bestuursrecht zich richting het strafrecht bewogen. Bestuurlijke maatregelen die weliswaar formeel niet als bestraffend worden aangemerkt, kunnen feitelijk net zo ingrijpend zijn als punitieve instrumenten, waarbij de intentie of het effect van de maatregelen dicht tegen vergelding aanligt.³⁷ Zo beschrijft Rogier dat het bestuursrecht is ‘ontdekt’ als alternatief voor het strafrecht doordat het mogelijk is geworden bestuursrechtelijke instrumenten in te zetten bij de bestrijding van criminaliteit en terrorisme in individuele gevallen.³⁸ Deze bestuursrechtelijke maatregelen bevinden zich, zo stelt Borgers, in ‘de periferie van het strafrecht’.³⁹ Zoals ook in hoofdstuk 5 duidelijk werd, bieden het jeugdstrafrecht en bestuursrecht inmiddels een aantal nagenoeg identieke juridische instrumenten om in te grijpen bij signalen van radicalisering bij minderjarigen en moet voor de uitleg van het begrip ‘terroristische activiteiten’ in het bestuursrecht volgens de wetgever aansluiting worden gezocht bij het Wetboek van Strafrecht (zie par. 5.3.1.1).

Andersom zijn in het strafrecht ontwikkelingen aan te wijzen die duiden op een verschuiving in de richting van het bestuursrecht. Door de invoering van de strafbeschikking is de bevoegdheid om juridische instrumenten in te zetten in het (jeugd)strafrecht niet langer voorbehouden aan de rechter. Ook in het strafrecht is zodoende een systeem ontstaan waarbij voor bepaalde strafbare feiten een bestuursorgaan – het OM – niet-vrijheidsbenemende juridische instrumenten inzet en controle door de rechter afhankelijk is van de vraag of hiertegen actief in verzet wordt gegaan.⁴⁰ Het bestuursrecht heeft in dit opzicht als model voor het strafrecht gediend.⁴¹ Het (jeugd-) strafrecht en bestuursrecht zijn kortom naar elkaar toegegroeid, waarbij de

35 Salet & Sackers, *NJB* 2019, p. 935 en 937. Zie ook Michiels 2013, p. 454-455, Hirsch Ballin 2018, p. 26-28, Hartmann 2011, p. 9 en Knigge, *RMThemis* 2000, p. 84-87 die betoogt dat de historische verschillen tussen het strafrecht en bestuursrecht goeddeels zijn verdwenen. Zie voor een kritische reactie op dit betoog ook 't Hart, *DD* 2001.

36 Knigge, *RMThemis* 2000, p. 83. Schlössels spreekt van ‘pseudo-strafrecht’; Schlössels 2011, p. 492.

37 Schueler, *NTB* 2019/31, p. 301 en 304. Zie ook Salet & Sackers, *NJB* 2019, p. 937-938, Knigge, *RMThemis* 2000, p. 86-87, Ojanen 2013, p. 251 en 254-255 en Boutin, *Security and Human Rights* 2016, p. 140-143.

38 Rogier 2007, p. 9. Rogier is kritisch ten aanzien van deze ontwikkeling. Volgens hem zijn bestuurlijke maatregelen er om bestuurlijke doelen te dienen, waaronder het voorkomen en bestrijden van criminaliteit en terrorisme in algemene zin, maar is het bestuursrecht niet toegesneden op criminaliteitsbestrijding in concrete gevallen (p. 55), zie in dit verband ook Rogier 2014. Zie voor een reactie hierop ook Jurgens, *NTB* 2007.

39 Borgers 2007, p. 96.

40 Art. 257a Sv jo. 77f Sr.

41 Michiels 2006, p. 11.

grenzen tussen beide rechtsgebieden zijn vervaagd, net als onderscheidende kenmerken van het straf- en bestuursrecht.⁴²

6.3.2.2 *De wisselwerking tussen het bestuursrecht en jeugdbeschermingsrecht*

De ontwikkeling om door middel van het bestuursrecht te reageren op (jeugd)criminaliteit en de bestrijding van terrorisme heeft niet alleen invloed op de relatie van dit rechtsgebied met het jeugdstrafrecht. De genomen regulering van 'ongewenst' gedrag raakt ook aan de verhouding van het bestuursrecht met het jeugdbeschermingsrecht. Het jeugdbeschermingsrecht en bestuursrecht kennen in het algemeen een sterke samenhang. Tegelijkertijd met de invoering van het jeugdbeschermingsrecht in 1905, waarmee in de eerste plaats het Burgerlijk Wetboek werd gewijzigd en aangevuld, werd de bestuursrechtelijke Kinderbeginselenwet geïntroduceerd. Deze bestuursrechtelijke wet 'houdende beginselen en voorschriften omtrent maatregelen ten opzichte van jeugdige personen' regelde onder meer de organisatie en inrichting van de jeugdbescherming en bevatte bepalingen ten aanzien van de tenuitvoerlegging van maatregelen die op grond van het jeugdbeschermingsrecht of jeugdstrafrecht werden opgelegd aan minderjarigen 'bij derzelver wangedrag'.⁴³

Deze verbinding van het jeugdbeschermingsrecht en bestuursrecht is na 1905 verder uitgebreid. Nog steeds regelt de bestuursrechtelijke Jeugdwet uit 2015 delen van de organisatie van het jeugdbeschermingsstelsel en de actoren die hiervoor verantwoordelijk zijn, net als daarvoor was vastgelegd in de Wet op de jeugdzorg (2005-2015) en de Wet op de jeugdhulpverlening (1989-2005). Daarnaast bevat de Jeugdwet bepalingen over de inzet van jeugdhulp, onder meer in het kader van kinderbeschermingsmaatregelen. Zoals eerder beschreven, zijn het jeugdbeschermingsrecht en bestuursrecht daarnaast sterk met elkaar verbonden doordat de plaatsing in een gesloten accommodatie voor jeugdhulp bij de inzet van kinderbeschermingsmaatregelen sinds 2008 een bestuursrechtelijke grondslag kent.⁴⁴

Afgezien van deze sterke samenhang tussen het jeugdbeschermingsrecht en het bestuursrecht in het algemeen, lijkt de samenhang tussen deze rechtsgebieden bij specifiek de overheidsreactie op radicalisering in theorie beperkt. In tegenstelling tot het jeugdbeschermingsrecht richt het bestuursrecht in de context van de aanpak van radicalisering zich ook niet primair op minderjarigen (zie eerder par. 5.3). Dit neemt niet weg dat de ontwikkelingen in het bestuursrecht zoals die in de vorige paragraaf zijn beschreven en die ertoe hebben geleid dat het bestuursrecht kan worden

42 Hartmann 2011, p. 19 en 31. Zie ook Knigge 2001, p. 94.

43 Wet van den 12den Februari 1901, houdende beginselen en voorschriften omtrent maatregelen ten opzichte van jeugdige personen, *Stb.* 1901, 64. Zie ook Delfos 1980.

44 Wet van 20 december 2007, houdende wijziging van de Wet op de jeugdzorg met betrekking tot jeugdzorg waarop aanspraak bestaat ingevolge de wet in gesloten setting (gesloten jeugdzorg), *Stb.* 2007, 578.

ingezet als reactie op ‘onwenselijk’ gedrag, een zekere wisselwerking met het jeugdbeschermingsrecht meebrengen. Aan het jeugdbeschermingsrecht ligt immers de doelstelling ten grondslag om in een juridisch gedwongen kader te reageren op gedragingen die vanuit het perspectief van de bescherming van minderjarigen onwenselijk zijn. Hoewel de raakvlakken tussen het jeugdbeschermingsrecht en bestuursrecht minder nadrukkelijk aanwezig zijn dan in de verhouding van beide rechtsgebieden tot het jeugdstrafrecht, hebben ook het jeugdbeschermingsrecht en bestuursrecht daarmee een zeker toepassingsbereik gemeen.⁴⁵

6.3.2.3 *De toenemende regulering van ‘ongewenst’ gedrag en hybride rechtspleging*

(Rechts)historische ontwikkelingen hebben er kortom toe geleid dat het jeugdstrafrecht, bestuursrecht en jeugdbeschermingsrecht tot op zekere hoogte als communicerende vaten kunnen worden beschouwd in de reactie op gedrag van minderjarigen dat vanuit het oogpunt van de veiligheid van de samenleving of de bescherming van minderjarigen als ‘ongewenst’ wordt gezien. Deze ontwikkeling om ongewenst gedrag via diverse rechtsgebieden te reguleren, raakt aan wat in de juridische literatuur wordt omschreven als ‘hybride rechtspleging’. Buisman definieert hybride rechtspleging als ‘het duiden en aanpakken van een probleem of vraagstuk vanuit meerdere rechtsgebieden tegelijkertijd, dan wel het maken van een keuze voor aanpak vanuit één van die rechtsgebieden vanuit dat overkoepelend perspectief.’ Een combinatie van instrumenten uit het strafrecht, bestuursrecht en civiele recht en vanuit de zorg en hulpverlening staat zodoende in een hybride aanpak centraal. Hybride rechtspleging onderscheidt zich daarmee van klassieke rechtspleging waarbij een probleem of vraagstuk vanuit één rechtsgebied wordt geduid en aangepakt.⁴⁶ De wisselwerking tussen diverse rechtsgebieden die in een hybride visie op rechtspleging ligt besloten, kan zich daarbij op en tussen verschillende niveaus voordoen, waaronder de normstelling, opsporing en sanctionering.⁴⁷

Een hybride visie op rechtspleging en de wisselwerking tussen rechtsgebieden die hierin ligt besloten, heeft ten opzichte van klassieke

45 Zie in dit verband ook Crijns 2010, p. 395, waarin ten aanzien van de verhouding tussen privaatrecht en publiekrecht in het algemeen wordt beschreven dat ‘[v]an strikt gescheiden rechtsgebieden die elk afzonderlijk en op hun eigen wijze aparte onderdelen van het maatschappelijk leven ordenen zonder daarbij met elkaar in aanraking te komen’ geen sprake (meer) is en dat ‘[d]e meeste maatschappelijke terreinen en verhoudingen [...] zowel door het privaatrecht als het publiekrecht [kunnen] worden bestreken, terwijl beide rechtsdomeinen elkaar daarbij zowel kunnen beconcurreren als aanvullen en beïnvloeden.’

46 Buisman, *NJB* 2021, p. 296.

47 Buisman, *NJB* 2021, p. 300. Zie voor de interactie tussen rechtsgebieden in de onderzoeksfase bij de integrale aanpak van criminaliteits- of veiligheidsproblemen ook Hirsch Ballin, *TBS&H* 2019.

rechtspleging een aantal voordelen. Doordat de complementariteit van rechtsgebieden een belangrijk kenmerk is van hybride rechtspleging, maakt deze benadering het mogelijk per individuele omstandigheden te bepalen hoe gedrag van minderjarigen het effectiefst wordt gereguleerd, waarbij de afzonderlijke voordelen van de verschillende rechtsgebieden optimaal worden benut. De idee die aan hybride rechtspleging ten grondslag ligt, is daarmee de efficiënte en effectieve inzet van beschikbare juridische instrumenten om ongewenst gedrag te bestrijden.⁴⁸ Daarbij heeft de notie van hybride rechtspleging en het streven naar een efficiënte en effectieve inzet van juridische instrumenten een aantal wezenlijke implicaties voor de verhouding van rechtsgebieden. Hybride rechtspleging en de complementariteit van rechtsgebieden die hierin ligt besloten, zorgt voor meer convergentie van het jeugdstrafrecht, bestuursrecht en jeugdbeschermingsrecht, wat enerzijds bijdraagt aan de coherentie van het Nederlandse rechtssysteem. Aan de andere kant komt rechtseenheid juist onder druk te staan als grenzen tussen rechtsgebieden vervagen, maar overeenkomende normen en begrippen in de verschillende juridische disciplines anders worden ingevuld.⁴⁹ Bovendien kan worden gesteld dat rechtseenheid en de systematiek van het recht onder spanning komen te staan als juridische instrumenten uit onderscheiden rechtsgebieden vanuit een hybride visie op rechtspleging zodanig worden geïntegreerd dat de eigen identiteit en onderliggende waarden van het jeugdstrafrecht, bestuursrecht en jeugdbeschermingsrecht worden aangetast.⁵⁰

In het verlengde hiervan impliceert hybride rechtspleging een fundamentele verschuiving in de verhouding en aanwending van het jeugdstrafrecht, bestuursrecht en jeugdbeschermingsrecht. Buisman merkt in dit kader op dat het strafrecht, dat van oorsprong en op grond van internationale kinder- en mensenrechten als laatste redmiddel moet worden ingezet, in de opvatting die aan hybride rechtspleging ten grondslag ligt juist één van de middelen is die in een groter geheel van mogelijkheden en op gelijke voet met andere rechtsgebieden ter beschikking van de overheid staat om gedrag te reguleren.⁵¹ Het jeugdstrafrecht heeft volgens deze gedachte niet langer een *ultimum remedium* karakter, maar wordt ingezet als *optimum remedium*.⁵² Van een afgetekende hiërarchie van rechtsgebieden is in een hybride opvatting van rechtspleging dan ook geen sprake.

48 Vlg. Buisman, *NJB* 2021, p. 296, 297 en 300.

49 Zie in dit verband ook Hirsch Ballin 2018, p. 36-38, Raad voor de rechtspraak 2015, p. 3 en Van der Woude e.a. 2023, p. 120.

50 Zie ook Schlössels 2011, p. 494-498.

51 Buisman, *NJB* 2021, p. 297. Zie ook Hirsch Ballin 2018, p. 14, Spek, *Strafblad* 2010 en Crijns, *AA* 2012.

52 Buisman, *TBS&H* 2022, p. 1-2 en Buisman, *NJB* 2021, p. 297.

6.4 DE INTERACTIE TUSSEN JURIDISCHE INSTRUMENTEN BIJ DE AANPAK VAN RADICALISERING

In de voorgaande paragrafen is de verhouding van het jeugdstrafrecht, bestuursrecht en jeugdbeschermingsrecht in de context van de aanpak van radicalisering bij minderjarigen bestudeerd en is deze verklaard vanuit (rechts)historisch perspectief. Gebleken is dat (rechts)historische ontwikkelingen ertoe hebben geleid dat het jeugdstrafrecht, bestuursrecht en jeugdbeschermingsrecht tot op zekere hoogte als communicerende vaten worden beschouwd bij de overheidsreactie op radicalisering. Daarbij is gebleken dat ook op het gebied van de binnen de rechtsgebieden beschikbare juridische instrumenten, de in de procedure betrokken organisaties en de invulling van wettelijke begrippen en normen sprake is van een bepaalde samenhang.⁵³ Tegen de achtergrond van deze verhouding van de betrokken rechtsgebieden worden in deze paragraaf verschillende manieren geanalyseerd waarop de beschikbare juridische instrumenten uit het jeugdstrafrecht, bestuursrecht en jeugdbeschermingsrecht bij de overheidsreactie op radicalisering interacteren. De verhouding en wisselwerking van het jeugdstrafrecht, bestuursrecht en jeugdbeschermingsrecht, zoals eerder uiteengezet, brengt immers mee dat sprake is van een zekere interactie tussen juridische instrumenten bij de overheidsreactie op radicalisering.

In het navolgende wordt deze interactie tussen juridische instrumenten bestudeerd, waarbij een (theoretisch) onderscheid wordt gemaakt tussen verschillende vormen van interactie. Allereerst wordt een meer lineaire vorm van interactie tussen juridische instrumenten beschreven, hier te noemen interactie in de vorm van overgang van rechtsgebieden (par. 6.4.1). Deze vorm van interactie doet zich in het bijzonder voor in het kader van juridische instrumenten uit het bestuursrecht in relatie tot jeugdstrafrechtelijke instrumenten. Naast deze overgang van rechtsgebieden wordt interactie van juridische instrumenten in de vorm van samenloop en mogelijke cumulatie onderscheiden. Op samenloop en cumulatie wordt uitgebreider ingegaan, waarbij ook wordt gezien in hoeverre in de eerste plaats wet- en regelgeving en in de tweede plaats juridische literatuur uitgangspunten bieden voor regulering (par. 6.4.2).

6.4.1 Overgang van rechtsgebieden

De eerste vorm van interactie die bij de inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering wordt onderscheiden, is interactie door overgang van rechtsgebieden. Deze vorm van interactie, die nauw samenhangt met de handhaving van overheidsoptreden, doet zich voor bij juridische instrumenten uit het bestuursrecht in relatie tot instrumenten uit het jeugd-

53 Vlg. Dyson 2015, p. 12-16.

strafrecht. Zoals in het vorige hoofdstuk beschreven, worden de bestuursrechtelijke instrumenten uit de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding strafrechtelijk gehandhaafd; opzettelijk handelen in strijd met een op grond van de Twbmt opgelegde meldplicht, gebiedsverbod, contactverbod of uitreisverbod levert een strafbaar feit (misdrijf) op (zie eerder par. 5.3.1).⁵⁴ Ook de handhaving van de andere in hoofdstuk 5 beschreven bestuursrechtelijke instrumenten die bij de aanpak van radicalisering kunnen worden ingezet, kent een strafrechtelijke component. Ten aanzien van de paspoortmaatregel geldt bijvoorbeeld dat het niet-inleveren van het paspoort als strafbaar feit is aangemerkt.⁵⁵ De bestuursrechtelijke instrumenten zijn met andere woorden voor de handhaving afhankelijk van het strafrecht of worden voor de naleving op zijn minst in belangrijke mate door het strafrecht ondersteund.

De strafrechtelijke handhaving van bestuursrechtelijke instrumenten brengt mee dat bij overtreding juridische instrumenten uit het jeugdstrafrecht als het ware worden geactiveerd.⁵⁶ Er vindt dan ook een overgang plaats van de inzet van bestuursrechtelijke naar strafrechtelijke instrumenten. Dergelijke constructies waarbij naar aanleiding van ongewenst of afwijkend gedrag op grond van het bestuursrecht verplichtingen of verboden worden opgelegd waar in geval van overtreding strafrechtelijke sancties aan zijn verbonden, worden in internationale literatuur ook aangeduid als 'preventive hybrid procedures' of 'preventive hybrids'.⁵⁷ Aan deze hybride structuur zijn belangrijke implicaties verbonden die verder reiken dan de inzet van juridische instrumenten op individueel niveau.

Zo wordt door deze interactie van bestuursrechtelijke instrumenten en strafrechtelijk optreden in zekere zin 'persoonlijk strafrecht' geconstrueerd.⁵⁸ Gedrag wordt immers specifiek strafbaar voor één individu of een kleine groep personen. De overgang van rechtsgebieden maakt het daarmee mogelijk strafrechtelijke instrumenten in te zetten naar aanleiding van gedragingen die initieel niet door het strafrecht worden gesanctioneerd en door de wetgever zodoende niet als strafwaardig zijn bevonden. Kenmerkend voor de bestuursrechtelijke instrumenten – met name die uit de Twbmt – is immers dat deze ook worden ingezet voordat sprake is van gedrag dat

54 Art. 8 Twbmt.

55 Art. 447b Sr jo. 56, 62 en 63 Paspoortwet. Zie ook Amnesty International 2017, p. 18. Wat betreft de bevroezingsmaatregel is het strafbaar om financiële middelen beschikbaar te stellen aan iemand ten aanzien van wie de bevroezingsmaatregel is opgelegd (zie par. 5.3.2).

56 Mols spreekt in dit verband van een 'flipperkastfilosofie' waarbij de overheid bij het opleggen van maatregelen ter bestrijding van terrorisme 'flipper' tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke afdoening: wanneer bestuursrechtelijke maatregelen niet worden nageleefd, 'wordt de bal doorgeflipperd naar de bel die de strafrechter wekt'; Mols, *Strafblad* 2015/14.

57 Hendry, *The British Journal of Criminology* 2022, p. 379 en 389-390 en Hendry & King, *Criminal Law and Philosophy* 2017, p. 734. Simester & Von Hirsch beschrijven deze constructie als 'two-step prohibitions'; Simester & Von Hirsch 2006, p. 174.

58 Vlg. Ashworth & Zedner 2014, p. 77, onder verwijzing naar Leng, Taylor & Wasik 1998 en Simester & Von Hirsch 2006, p. 181-182.

als strafbaar feit wordt aangemerkt. Het toepassingsbereik van het strafrecht wordt door het opleggen van bestuursrechtelijke instrumenten dan ook vergroot, waarbij – in de woorden van Simester en Von Hirsch – de bestuursrechtelijke instrumenten een ‘strafrechtelijke brug’ vormen tussen het onderliggende (niet direct strafwaardige) gedrag en de inzet van strafrechtelijke instrumenten.⁵⁹ Daarbij geldt dat het opleggen van de bestuursrechtelijke instrumenten met minder rechtswaarborgen is omkleed dan de toepassing van het strafrecht.⁶⁰ Interactie tussen juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen in de vorm van overgang van rechtsgebieden zorgt er dan ook voor dat de materiële en procedurele grenzen van het jeugdstrafrecht indirect worden opgerekt.⁶¹

6.4.2 Samenloop en cumulatie

Naast de overgang van rechtsgebieden kan bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen een andere vorm van interactie tussen juridische instrumenten worden onderscheiden, namelijk samenloop en mogelijke cumulatie. Doordat verschillende rechtsgebieden raken aan en een rol spelen bij de overheidsreactie op radicalisering kunnen ten aanzien van één gedraging of feitencomplex meerdere juridische instrumenten worden ingezet. Anders dan de overgang van rechtsgebieden vloeit deze vorm van interactie zodoende niet voort uit de handhaving van juridische instrumenten, maar uit het gemeenschappelijke toepassingsbereik van de bestudeerde rechtsgebieden. Voor deze vorm van interactie is dan ook vereist dat een gedraging valt onder het toepassingsbereik van ten minste twee rechtsgebieden en de wettelijke vereisten die daarin zijn opgenomen voor de inzet van een juridisch instrument (zie eerder hoofdstuk 5). Alleen in die gevallen ontstaat bij de aanpak van radicalisering samenloop en mogelijk cumulatie van juridische instrumenten. Ten aanzien van de samenloop met jeugdstrafrechtelijke instrumenten brengt dit mee dat sprake moet zijn van (een verdenking van) een strafbaar feit. Instrumenten uit het bestuursrecht en jeugdbeschermingsrecht kennen in dit verband meer open normen als toepassingsvereisten en hebben ten opzichte van het jeugdstrafrecht meer flexibiliteit gemeen.⁶² De interactie tussen juridische instrumenten in de vorm van samenloop en mogelijke cumulatie wordt daarbij versterkt door de zekere overlap die bij de juridische overheidsreactie op radicalisering zichtbaar is ten aanzien van de in de rechtsgebieden beschikbare juridische instrumenten en betrokken organisaties en in de invulling van wettelijke begrippen en normen.

59 Simester & Von Hirsch 2006, p. 174.

60 Zie in dit verband ook Hendry, *The British Journal of Criminology* 2022, Hendry & King, *Criminal Law and Philosophy* 2017 en Simester & Von Hirsch 2006.

61 Zie voor de invloed van bestuursrechtelijke beslissingen op de strafrechter ook Hartmann 2021, p. 218-222.

62 Vgl. Buisman 2019, p. 52-53.

6.4.2.1 Samenloop en cumulatie bij de aanpak van radicalisering: parlementaire stukken, rechtspraak en literatuur

De samenloop en mogelijke cumulatie van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering kan nader worden geïllustreerd aan de hand van een weergave van deze vorm van interactie uit parlementaire stukken, rechtspraak en literatuur. Het is daarbij opvallend dat in deze bronnen in de eerste plaats uitdrukkelijk aandacht wordt besteed aan de samenloop van (jeugd)strafrechtelijke instrumenten met instrumenten uit het bestuursrecht. De samenloop met het jeugdbeschermingsrecht wordt minder nadrukkelijk aan de orde gesteld.

Bij de totstandkoming van de Twbmt heeft de wetgever zich expliciet gebogen over de samenloop en mogelijke cumulatie van deze bestuursrechtelijke instrumenten met het strafrecht. Zoals eerder beschreven, worden de instrumenten uit de Twbmt gekenmerkt doordat ze kunnen worden ingezet als (nog) geen sprake is van een strafbaar feit. Desalniettemin sluiten de toepassingscriteria van de bestuursrechtelijke maatregelen niet uit dat deze instrumenten worden toegepast wanneer de inzet van het strafrecht wél mogelijk is. Samenloop en in het verlengde daarvan cumulatie van juridische instrumenten uit beide rechtsgebieden is daarmee niet uitgesloten. Ook de wetgever heeft ten aanzien van de mogelijke samenloop van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke instrumenten in de memorie van toelichting bij de Twbmt overwogen dat hoewel het aanknopingspunt voor het opleggen van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke instrumenten verschilt, dit niet betekent 'dat zich geen situaties kunnen voordoen waarin zowel de inzet van bestuurlijke maatregelen als de opsporing van strafbare feiten aan de orde is.'⁶³ Door de wetgever wordt hierbij genoemd dat het bijvoorbeeld voorstelbaar is dat een persoon over wie concrete informatie bestaat dat hij zich aan het voorbereiden is om uit te reizen naar het buitenland en deel te nemen aan de gewapende strijd zowel een bestuursrechtelijk uitreisverbod krijgt opgelegd, 'om redenen van preventie', als dat een strafrechtelijk onderzoek wordt verricht. De cumulatie van bestuursrechtelijke instrumenten en het strafrecht is volgens de wetgever in dergelijke gevallen 'gerechtvaardigd en kan wederzijds aanvullend werken bij het streven om effectief op te treden tegen mogelijke terroristische activiteiten'.⁶⁴

Ook in de rechtspraak over de toepassing de Twbmt is samenloop met het strafrecht zichtbaar. Deze samenloop blijkt het duidelijkst uit een uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 11 oktober 2018 met betrekking tot een op grond van de Twbmt opgelegde meldplicht en contactverbod.⁶⁵ Deze

63 *Kamerstukken II* 2015/16, 34359, nr. 3, p. 11-12. Bij de verlenging van de Twbmt heeft de wetgever benadrukt dat '[d]aar waar sprake is van een verdenking van een terroristisch misdrijf, is en blijft strafrechtelijk optreden geïndiceerd'; *Kamerstukken II* 2021/22, 35917, nr. 3, p. 4 (MvT).

64 *Kamerstukken II* 2015/16, 34359, nr. 3, p. 12 (MvT).

65 Rb. Amsterdam 11 oktober 2018, ECLI:NL:RBAMS:2018:7202.

bestuursrechtelijke maatregelen waren, zo blijkt uit de uitspraak, opgelegd vanaf het moment dat een inmiddels meerderjarige in vrijheid werd gesteld naar aanleiding van een strafzaak. In deze strafzaak, die draaide om een poging tot aansluiting bij een terroristische organisatie terwijl de verdachte het overgrote deel van de ten laste gelegde periode minderjarig was, werd in het kader van een voorwaardelijke veroordeling (onder meer) een meldplicht en contactverbod opgelegd.⁶⁶ Dit contactverbod werd niet nageleefd, waardoor het voorwaardelijke deel van de straf alsnog ten uitvoer werd gelegd. Toen de inmiddels meerderjarige in augustus 2018 in vrijheid werd gesteld, werden op grond van het bestuursrecht nagenoeg dezelfde verplichtingen en verboden van toepassing. Aan het bestuursrechtelijke besluit lag – zo valt in de bestuursrechtelijke uitspraak te lezen – onder meer ten grondslag dat de bijzondere voorwaarden in het kader van de strafrechtelijke veroordeling meerdere malen waren overtreden en dat de betrokkene ‘na zijn detentie niet meer gebonden is aan enig overheidscontact’.⁶⁷ De rechtbank hield de bestuursrechtelijke maatregelen en onderliggende motivering in stand, waardoor nadat aan de strafrechtelijke instrumenten was voldaan, alsnog soortgelijke maatregelen in een bestuursrechtelijk kader golden.

Naast dit voorbeeld van cumulatie van strafrechtelijke en bestuursrechtelijke instrumenten is uit de rechtspraak een andere illustratie van samenloop van beide rechtsgebieden bij de aanpak van radicalisering zichtbaar. De bestuursrechter van de rechtbank Rotterdam boog zich in een zaak uit 2017 over de inzet van de Twbmt ten aanzien van een meerderjarige die op 12 april 2017 in een strafzaak werd vrijgesproken van deelname aan een terroristische organisatie door aansluiting bij IS.⁶⁸ Een aantal dagen daarvoor, op 7 april 2017, werd ten aanzien van deze meerderjarige op grond van de Twbmt een gebiedsverbod en meldplicht opgelegd. Hoewel in de strafzaak de uitreis naar IS-gebied tot vrijspraak leidde, lag onder meer deze gedraging aan de bestuursrechtelijke maatregelen ten grondslag. Ten aanzien van de verhouding van de toepassing van strafrechtelijke en bestuursrechtelijke instrumenten overwoog de bestuursrechter:

‘De omstandigheid dat eiser in de strafzaak is vrijgesproken van deelname aan een terroristische organisatie [...] is voor deze procedure niet doorslaggevend. De beoordeling van de strafrechter vindt plaats aan de hand van een ander toetsingskader, waarbij verdergaande eisen worden gesteld aan bewijs dan in een bestuursrechtelijke procedure.’⁶⁹

66 Rb. Midden-Nederland 26 september 2016, ECLI:NL:RBMNE:2016:5144. Zie voor het hoger beroep Hof Arnhem-Leeuwarden 19 juli 2017, ECLI:NL:GHARL:2017:6123.

67 Rb. Amsterdam 11 oktober 2018, ECLI:NL:RBAMS:2018:7202, r.o. 3.2-3.3.

68 Rb. Rotterdam 12 april 2017, ECLI:NL:RBROT:2017:2713.

69 Rb. Rotterdam 21 juli 2017, ECLI:NL:RBROT:2017:5500, r.o. 6.6. Zie voor soortgelijke overwegingen in het kader van de paspoortmaatregel en bevroeringsmaatregel ABRvS 5 juni 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1839 en Rb. Zwolle-Lelystad 20 december 2011, ECLI:NL:RBZLY:2011:BV2139.

De rechtbank oordeelde dat terecht is gesteld dat aan de voorwaarden voor het opleggen van de bestuursrechtelijke maatregelen is voldaan. Naast het verschil in het vereiste niveau van bewijs voor het opleggen van instrumenten uit het strafrecht en bestuursrecht, belicht ook deze zaak de cumulatie van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering. Net als in het hiervoor besproken voorbeeld worden bestuursrechtelijke instrumenten ingezet als het strafrecht geen mogelijkheden tot overheidsoptreden meer biedt en de betrokkene zodoende al (een deel van) het strafrechtelijke traject heeft doorlopen. Anders dan in het voorgaande voorbeeld wordt de uitkomst van de strafrechtelijke procedure in deze casus echter niet afgewacht en lijkt het erop dat bestuursrechtelijke maatregelen worden ingezet als 'vangnet' met het oog op een eventuele vrijpraak.

Ook uit onderzoek naar de inzet van de Twbmt in de eerste tweeënhalf jaar na inwerkingtreding (maart 2017 – september 2019) komt de samenloop met strafrechtelijke maatregelen naar voren, waarbij de inzet van het bestuursrecht dient ter aanvulling van eerder opgelegde strafrechtelijke instrumenten. Uit de evaluatie blijkt dat het uitgangspunt bij de inzet van de Twbmt is dat 'eerst de strafrechtelijke weg wordt bewandeld' en dat bestuursrechtelijke instrumenten pas in beeld komen als er geen strafrechtelijke of andere – zorggerelateerde – mogelijkheden (meer) zijn om toezicht te houden.⁷⁰ Van de zeven casus waarin in de onderzoeksperiode een maatregel uit de Twbmt is opgelegd, zagen vier op de situatie waarin een betrokkene in vrijheid werd gesteld zonder dat reclasseringstoezicht werd opgelegd door middel van strafrechtelijke voorwaarden. De vrijlating zonder reclasseringstoezicht werd in deze gevallen beschouwd als mogelijk gevaar voor de nationale veiligheid waardoor de inzet van bestuursrechtelijke maatregelen boven op het eerdere strafrechtelijke traject nodig werd geacht.⁷¹

Omdat het bestuur bij een dergelijke inzet van de Twbmt een beslissing van de strafrechter in zekere mate doorkruist, wordt in de evaluatie van de Twbmt deze toepassing van bestuursrechtelijke instrumenten als vanuit rechtstatelijk perspectief 'bedenkkelijk' aangeduid. Daarbij wordt bovendien benadrukt dat uit de wetgeschiedenis blijkt dat de inzet van bestuursrechtelijke maatregelen aan het einde van het strafrechtelijke traject niet zozeer de bedoeling van de wetgever is geweest.⁷² Ook Van der Woude spreekt van 'oneigenlijk gebruik' van bestuursrechtelijke instrumenten ten opzichte van het afgeronde strafrechtelijke traject als deze worden ingezet op het moment dat het strafrecht geen kader voor toezicht meer biedt.⁷³

70 Van Gestel 2020, p. 45. Zie ook Wittendorp e.a. 2017a, p. 46 en Wittendorp e.a. 2020, p. 46-49.

71 Van Gestel 2020, p. 35. In één casus werd de betrokkene na het overtreden van strafrechtelijke schorsingsvoorwaarde opnieuw in voorlopige hechtenis geplaatst, die dit keer wel werd geschorst met reclasseringstoezicht. De bestuursrechtelijke maatregel werd als gevolg hiervan ingetrokken; Van Gestel, Van Berkel & Kouwenberg 2019, p. 33.

72 Van Gestel 2020, p. 64, zie ook p. 61.

73 Van der Woude 2021, p. 278. Zie in het verlengde hiervan ook Van der Woude e.a. 2023, p. 122.

Zoals beschreven, wordt de samenloop en mogelijke cumulatie van juridische instrumenten uit het jeugdstrafrecht of bestuursrecht met het jeugdbeschermingsrecht bij de aanpak van radicalisering minder nadrukkelijk behandeld in parlementaire stukken, rechtspraak en literatuur. Desalniettemin is samenloop met het jeugdbeschermingsrecht in de rechtspraak terug te zien. Uit gepubliceerde rechtspraak blijkt bijvoorbeeld de samenloop en cumulatie van instrumenten uit het jeugdbeschermingsrecht met jeugdstrafrechtelijke instrumenten bij minderjarigen die plannen hadden om uit te reizen naar conflictgebied. Zo werd in een uitspraak van de rechtbank Den Haag van 28 maart 2013 verzocht een minderjarige onder toezicht te stellen en een machtiging gesloten jeugdhulp⁷⁴ af te geven, waarbij de politie vermoedens had dat de minderjarige plannen had naar het buitenland te gaan. Vanwege het strafrechtelijk onderzoek kon de politie in de civiele zaak geen informatie geven.⁷⁵

In een andere zaak over een (voorlopige) ondertoezichtstelling en een (spoed)machtiging gesloten jeugdhulp speelt de samenloop met het jeugdstrafrecht een belangrijke rol bij de beslissing van de rechtbank Gelderland. In deze zaak had de Raad voor de Kinderbescherming van de politie en AIVD door middel van een ambtsbericht vernomen dat de minderjarige van plan was uit te reizen naar Syrië om daar te strijden. Op grond van deze informatie oordeelde de kinderrechter dat het risico te groot was dat de minderjarige naar Syrië zou vertrekken en werd vrijheidsbeneming in een accommodatie voor gesloten jeugdhulp voor korte duur in combinatie met een voorlopige ondertoezichtstelling gerechtvaardigd geacht.⁷⁶ Een hierop volgend verzoek tot verlening van de machtiging gesloten jeugdhulp wordt daarentegen door de kinderrechter afgewezen. De rechter overwoog hiertoe dat de aanwijzingen voor uitreis op dat moment minder sterk waren en dat was gebleken 'dat justitie (AIVD, OM en politie) in staat zijn om adequaat en in een strafrechtelijk kader zo nodig op te treden tegen (de uitvoering van) genoemde voornemens.'⁷⁷

De in deze paragraaf beschreven voorbeelden kunnen als illustratief worden gezien voor de samenloop en mogelijke cumulatie van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen. Zoals uit de uitspraken naar voren komt, kan interactie in de vorm van samenloop en cumulatie ingrijpende en voor de betrokkene ondoorzichtige gevolgen hebben. In de volgende paragrafen wordt tegen deze achtergrond bekeken in hoeverre Nederlandse wet- en regelgeving de samenloop en mogelijke cumulatie van juridische instrumenten uit het jeugdstrafrecht, bestuursrecht

74 Toen: machtiging gesloten jeugdzorg.

75 Rb. Den Haag 28 maart 2013, ECLI:NL:RBDHA:2013:15159. Zie voor samenloop met het jeugdbeschermingsrecht in een jeugdstrafzaak bijvoorbeeld ook Rb. Den Haag 20 april 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:4064.

76 Rb. Gelderland 15 augustus 2013, ECLI:NL:RBGEL:2013:4112.

77 Rb. Gelderland 2 september 2013, ECLI:NL:RBGEL:2013:4113.

en jeugdbeschermingsrecht reguleren en welke uitgangspunten hiervoor in de juridische literatuur naar voren worden gebracht.

6.4.2.2 Regulering op grond van Nederlandse wet- en regelgeving

Nederlandse wet- en regelgeving reguleren de interactie van juridische instrumenten in de vorm van samenloop en cumulatie tot op zekere hoogte. De kern van deze regulering wordt gevormd door de bescherming tegen dubbele bestraffing vanwege dezelfde feiten. Deze bescherming komt tot uitdrukking in zowel het *ne bis in idem* als het *una via* beginsel en is wettelijk verankerd in het strafrecht en bestuursrecht.⁷⁸ In de kern brengt deze regulering mee dat ten aanzien van dezelfde gedraging niet zowel strafrechtelijke vervolging als bestuursrechtelijke bestraffing mag worden toegepast. Buiten bestraffende sancties wordt de cumulatie van instrumenten uit het jeugdstrafrecht en bestuursrecht zodoende in Nederlandse wet- en regelgeving op zichzelf niet uitdrukkelijk genormeerd. Wel wordt er in de literatuur op gewezen dat uit zowel bestuursrechtelijke als strafrechtelijke jurisprudentie – buiten de context van de overheidsreactie op radicalisering – blijkt dat door rechters, los van het vraagstuk van *ne bis in idem*, de evenredigheid van het totale pakket van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke reacties wordt getoetst.⁷⁹

Wat betreft de bestuursrechtelijke instrumenten uit de Twbmt heeft de wetgever in de memorie van toelichting aangegeven dat de maatregelen uit de wet een preventief karakter hebben en niet bestraffend van aard zijn.⁸⁰ Ook in de rechtspraak worden de maatregelen uit de Twbmt niet als bestraffend aangemerkt.⁸¹ De rechtbank Den Haag heeft in een uitspraak van 11 april 2023 dan ook expliciet geoordeeld dat het *una via* beginsel niet verhindert dat een maatregel op grond van de Twbmt wordt opgelegd, terwijl ook het strafrecht is toegepast. Een juridisch instrument op basis van de Twbmt is immers, zo stelt de rechtbank:

78 Zie art. 68 Sr en 5:43 Awb, en art. 243 lid 2 Sv en 5:44 Awb. Zie ook HR 3 maart 2015, ECLI:NL:HR:2015:434 waarin het beginsel dat iemand niet tweemaal kan worden bestraft voor het begaan van hetzelfde feit is bevestigd buiten de context van de bestuurlijke boete. Zie uitgebreid Crijns & Van Emmerik, *NJB* 2018 onder verwijzing naar onder meer het niet door Nederland geratificeerde art. 4 van het Zevende Protocol bij het EVRM en EHRM 15 november 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:1115JUD002413011 (*A. en B./Noorwegen*), AB 2017/188, m.nt. T. Barkhuysen & M.L. van Emmerik. Zie ook Albers & De Groot, *NTS* 2020/7.

79 EHRM 15 november 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:1115JUD002413011 (*A. en B./Noorwegen*), AB 2017/188, m.nt. T. Barkhuysen & M.L. van Emmerik, Crijns & Van Emmerik, *NJB* 2018, p. 1101-1103 en Van der Vorm & Demandt, *TBS&H* 2024.

80 *Kamerstukken II* 2015/16, 34359, nr. 3, p. 23.

81 Onder meer ABRvS 30 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1763, r.o. 6.1 onder verwijzing naar Rb. Rotterdam 21 juli 2017, ECLI:NL:RBROT:2017:5500. Zie ook Rb. Amsterdam 11 oktober 2018, ECLI:NL:RBAMS:2018:7202, r.o. 7.2.

‘een preventieve bestuurlijke maatregel die te onderscheiden is van het strafrecht, omdat het een ander doel dient. De maatregel dient ter bescherming van de nationale veiligheid tegen gevaar dat met het strafrecht niet kan worden weggenomen. Daarvoor is niet vereist dat er een aanwijzing of verdenking van een strafbaar feit is. De maatregel heeft een ander karakter en is daarmee te onderscheiden van het strafrecht. Dat eiser de meldplicht als een straf ervaart, doet daar niet aan af.’⁸²

Bij deze stand van zaken is de cumulatie van bestuursrechtelijke maatregelen uit de Twbmt en jeugdstrafrechtelijke instrumenten zodoende op grond van Nederlandse wet- en regelgeving niet uitgesloten.

Ook de cumulatie van juridische instrumenten uit het jeugdstrafrecht of bestuursrecht met interventies uit het jeugdbeschermingsrecht is zodoende wettelijk mogelijk. In dit verband heeft de wetgever voor de samenloop en mogelijke cumulatie van instrumenten uit het jeugdstrafrecht en jeugdbeschermingsrecht enige vorm van regulering opgenomen door in het Wetboek van Strafvordering te bepalen dat de vervolging van een minderjarige verdachte kan worden geschorst wanneer gelijktijdig met de vervolging een verzoek tot het opleggen van een kinderbeschermingsmaatregel aanhangig is (zie eerder par. 6.3.1).⁸³ In het verlengde hiervan is in de Aanwijzing sepot en gebruik sepotgronden, waarin de motieven voor sepotbeslissingen van het OM zijn opgenomen, uitdrukkelijk vastgelegd dat een reeds genomen of te nemen kinderbeschermingsmaatregel die doelmatig wordt geoordeeld als grond dient om van strafrechtelijke vervolging af te zien.⁸⁴

Nederlandse wet- en regelgeving laat zodoende ruimte voor de samenloop en cumulatie van juridische instrumenten uit verschillende rechtsgebieden. Specifiek ten aanzien van de aanpak van radicalisering heeft de wetgever tegen deze achtergrond bij de ‘Wet gegevensverwerking persoonsgerichte aanpak radicalisering en terroristische activiteiten’ (zie eerder par. 4.3.2.2) de noodzaak van afstemming van juridische instrumenten onderstreept. Afstemming van maatregelen in een casusoverleg wordt door de wetgever noodzakelijk geacht omdat de inzet van een bepaalde maatregel van invloed kan zijn op de effectiviteit van een andere. Deelnemers aan een casusoverleg kunnen dan ook, zo wordt in de memorie van toelichting gesteld, ‘aankondigen dat zij, gelet op de afstemming die in het overleg heeft plaatsgevonden, bepaalde maatregelen wel of juist niet zullen nemen.’ Door deze afstemming over mogelijke maatregelen kan volgens de wetgever in de praktijk een ‘effectieve persoonsgerichte, integrale aanpak’ van radicalisering worden bereikt, bestaande uit een combinatie van (juridische) interventies.⁸⁵

82 Rb. Den Haag 11 april 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:6823, r.o. 17.

83 Art. 14a Sv.

84 Sepotgrond 21 ‘civielrechtelijke jeugdmaatregel’, Aanwijzing sepot en gebruik sepotgronden (2022A004), *Stcrt.* 2022, 16129. Zie in het verlengde hiervan ook sepotgrond 20 en 54.

85 *Kamerstukken II* 2022/23, 36225, nr. 3, p. 4.

6.4.2.3 Uitgangspunten uit de literatuur ten aanzien van samenloop en cumulatie

Waar de wetgever ruimte laat voor de samenloop en mogelijke cumulatie van juridische instrumenten uit verschillende rechtsgebieden bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen, is deze vorm van interactie tussen juridische instrumenten in de literatuur in het algemeen herhaaldelijk bediscussieerd. In juridische literatuur, met name buiten de specifieke context van de aanpak van radicalisering en minderjarigen, zijn daarbij diverse uitgangspunten gesteld ten aanzien van de samenloop en mogelijke cumulatie van juridische instrumenten, die in de kern uitdrukking geven aan de noodzaak de rechtspositie van individuen te beschermen. De interactie tussen juridische instrumenten in de vorm van samenloop en mogelijke cumulatie heeft – zo zal blijken – namelijk een druk op de rechtsbescherming van betrokkenen tot gevolg doordat de rechtspositie niet alleen afhankelijk is van de inzet van juridische instrumenten in één bepaald rechtsgebied, maar in verbinding staat met de mogelijkheden tot overheidsingrijpen in andere rechtsgebieden.

De evenredigheid van overheidsoptreden

De samenloop en cumulatie van juridische instrumenten uit verschillende rechtsgebieden is vanuit het oogpunt van rechtsbescherming door diverse auteurs bestudeerd en bekritiseerd, zowel in de specifieke context van de aanpak van radicalisering als daarbuiten. Deze auteurs wijzen er in de kern op dat de inzet van meerdere juridische instrumenten uit verschillende rechtsgebieden er allereerst toe kan leiden dat overheidsoptreden als disproportioneel moet worden aangemerkt. Door het verschil in juridische grondslag wordt de noodzaak van de toepassing van een juridisch instrument immers veelal afzonderlijk beoordeeld, waardoor het cumulatieve effect van instrumenten buiten beschouwing blijft. De inzet van elk juridisch instrument afzonderlijk kan daarbij proportioneel zijn, maar dat sluit niet uit dat het geheel aan maatregelen disproportionele gevolgen heeft.⁸⁶ In dit verband beschrijft Van Sasse van IJsselt dat door de cumulatie van maatregelen bij de bestrijding van terrorisme en radicalisering de druk op de fundamentele rechten van individuen steeds verder toeneemt.⁸⁷

Tegen deze achtergrond pleiten Barkhuysen en Van Emmerik – buiten de specifieke context van de aanpak van radicalisering en minderjarigen – ervoor dat het bestuur en de rechter in iedere zaak dienen te kijken naar het gecumuleerde effect van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke reacties om de evenredigheid van overheidsoptreden te waarborgen. Op deze manier kan volgens de auteurs ook bij de cumulatie van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke instrumenten die worden opgelegd ten aanzien van hetzelfde feit, maar die niet door wetgeving wordt genormeerd, tot een

86 Zie ook Rijksoverheid 2011b, p. 55 en 105.

87 Zie Dijkstra, *NTM/NJCM-bull.* 2018/39, p. 494.

evenredige uitkomst worden gekomen.⁸⁸ Dit standpunt sluit aan bij de opvatting van Crijns en Van Emmerik dat bij de combinatie van ingrijpende juridische instrumenten uit het bestuursrecht en strafrecht ten aanzien van hetzelfde feitencomplex de eis moet worden gesteld dat het totale pakket aan bestuursrechtelijke en strafrechtelijke reacties evenredig is. De actor die als laatste aan zet is (de strafrechter of het bestuursorgaan of -rechter) zou dan ook rekening moeten houden met de reeds oplegde interventie vanuit het andere rechtsgebied.⁸⁹ Beslissende actoren dienen, zo concluderen Crijns en Van Emmerik, acht te slaan op eventuele juridische instrumenten die zich buiten hun 'directe blikveld voordoen' en kunnen in hun beslissing niet volstaan met wat binnen de eigen procedure speelt.⁹⁰ Ook Hirsch Ballin betoogt dat bij de combinatie van overheidsreacties in het kader van een integrale aanpak de normering zich dient te richten op het gehele palet aan reacties. Het zwaartepunt van de beoordeling ligt volgens haar daarmee niet langer bij de vraag of sprake is van een cumulatie van punitieve sancties, maar of het overheidsoptreden evenredig is in verhouding tot de ernst van de gedraging.⁹¹

De evenredigheid van overheidsoptreden wordt in de juridische literatuur zodoende aangemerkt als belangrijk uitgangspunt dat, bij gebrek aan uitdrukkelijke Nederlandse wet- en regelgeving op dit punt, bij de samenloop en cumulatie van juridische instrumenten uit verschillende rechtsgebieden in acht moet worden genomen.⁹² Hoewel het betoog voor evenredigheid zich in de literatuur richt op de cumulatie van strafrechtelijke en bestuursrechtelijke instrumenten, is deze argumentatie ook van betekenis voor de inzet van het jeugdbeschermingsrecht in combinatie met juridische instrumenten uit andere rechtsgebieden ten aanzien van minder-jarigen.

Rechtszekerheid- en gelijkheid

Ten aanzien van de samenloop en mogelijke cumulatie van juridische instrumenten uit verschillende rechtsgebieden wordt in de literatuur ten tweede gewezen op mogelijke rechtsonzekerheid en in het verlengde daarvan een risico op rechtsongelijkheid. Waar juridische instrumenten uit meerdere rechtsgebieden kunnen worden angewend, is het immers onvoorspelbaar welk instrument – of welke combinatie instrumenten – wanneer wordt ingezet. Waar door de samenloop van juridische instru-

88 Barkhuysen & Van Emmerik 2022, p. 179-180 onder verwijzing naar EHRM 15 november 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:1115JUD002413011 (*A. en B./Noorwegen*), AB 2017/188, m.nt. T. Barkhuysen & M.L. van Emmerik.

89 Crijns & Van Emmerik, *NJB* 2018, p. 1102.

90 Crijns & Van Emmerik, *NJB* 2018, p. 1103.

91 Hirsch Ballin, *TBS&H* 2019, p. 165-166, eveneens onder verwijzing naar EHRM 15 november 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:1115JUD002413011 (*A. en B./Noorwegen*).

92 Zie in dit verband ook de door de Nederlandse orde van advocaten geadviseerde wettelijke proportionaliteits- en subsidiariteitstoets bij de aanpak van radicalisering (par. 4.3.2.2).

menten maatwerk in individuele gevallen kan worden geboden (zie ook eerder par. 6.3.2.3), impliceert dit tegelijkertijd een zekere mate van onzekerheid voor betrokkenen over welke rechtsgevolgen aan bepaald gedrag worden verbonden. In deze rechtsonzekerheid schuilt bovendien een risico op rechtsongelijkheid.⁹³

De spanning tussen het leveren van maatwerk aan de ene kant en mogelijke rechtsonzekerheid en -ongelijkheid aan de andere kant kan worden verkleind door een consistente benadering ten opzichte van de samenloop van juridische instrumenten. Het bij de samenloop van juridische instrumenten uit verschillende rechtsgebieden hanteren van consistente uitgangspunten kan, zo wordt betoogd, rechtsonzekerheid begrenzen.⁹⁴ Diverse auteurs hebben zich in dit verband gebogen over de vraag welk rechtsgebied in welke situatie moet worden angewend. Hoewel deze literatuur zich niet specifiek op de aanpak van radicalisering bij minderjarigen richt, bieden de uitgangspunten die hierin zijn opgesteld waardevolle inzichten voor een consistente en navolgbare benadering van de overheidsreactie op radicalisering bij minderjarigen.

Uitgangspunten voor de aanwending van rechtsgebieden

In de literatuur zijn diverse criteria opgesteld die als leidraad kunnen dienen bij het aanwenden van een rechtsgebied in concrete gevallen. Hoewel door verschillende auteurs uiteenlopende criteria zijn ontwikkeld, gaan deze in de kern uit van de specifieke kenmerken en rationaliteiten van rechtsgebieden. Hieruit vloeien immers voor- en nadelen van de aanwending van een rechtsgebied voort wat betreft onder meer effectiviteit, doelmatigheid en rechtsbescherming.⁹⁵ Bruning bijvoorbeeld vergelijkt de aanwending van het jeugdstrafrecht en jeugdbeschermingsrecht bij de aanpak van jeugddelinquentie tegen de achtergrond van bovenal het in deze rechtsgebieden geboden niveau van rechtsbescherming en de instrumentaria. Daarbij wijst Bruning op een aantal belangrijke voordelen van instrumenten uit dit eerste rechtsgebied: doordat instrumenten uit het jeugdbeschermingsrecht zich richten op de problematiek van de jeugdige – in tegenstelling tot het gepleegde delict in het jeugdstrafrecht – kunnen deze in de regel voor een langere periode worden ingezet, waarbij ook ouders intensief worden betrokken.⁹⁶ Bruning komt daarbij tot de slotsom dat de aanwending van het jeugdbeschermingsrecht bij de aanpak van jeugddelinquentie op zijn plaats is ‘als de persoon van de dader of de gezinsproblematiek hierom vraagt.’⁹⁷

Buisman heeft eveneens uitgangspunten opgesteld aan de hand waarvan op materieel, procedureel en sanctieniveau een keuze kan worden

93 Zie ook Jue-Volker, *Sancties* 2018/64, p. 351-352 en Buisman, *NJB* 2021, p. 302.

94 Vgl. Verrest & Trotman, *BSb* 2023, p. 21 en 23.

95 Vlg. Michiels 2013, p. 448.

96 Bruning 2005, p. 172-174.

97 Bruning 2005, p. 181.

gemaakt voor de inzet van rechtsgebieden. Ook zij benadrukt dat bij deze keuze instrumentaria kunnen worden meegewogen, mede in het licht van de aard en de ernst van het feit. Sommige juridische instrumenten, zoals het opleggen van bijzondere voorwaarden die op het gedrag van de betrokkene zien, en de mogelijkheid opsporingsbevoegdheden in te zetten, zijn immers alleen beschikbaar binnen het strafrechtelijke kader, terwijl andere instrumenten op grond van meerdere rechtsgebieden kunnen worden ingezet. Daarbij bieden doeltreffendheid- en effectiviteitsargumenten volgens Buisman aanvullende overwegingen.⁹⁸ Daarnaast wordt er in de literatuur op gewezen dat de bijkomende effecten van juridische instrumenten uit bepaalde rechtsgebieden, zoals bijvoorbeeld de symboolwerking die van de inzet van jeugdstrafrechtelijke instrumenten uitgaat en in het verlengde daarvan de stigmatiserende werking en bijvoorbeeld de gevolgen voor een VOG, moeten worden meegewogen bij de keuze voor de aanwending van een rechtsgebied.⁹⁹

In het verlengde van deze overwegingen stelt Corstens dat voor een beredeneerde keuze tussen rechtsgebieden de toegang, instrumentaria, het bereiken van 'een behoorlijk handhavingsniveau' en de rechtsbescherming in de onderscheiden rechtsgebieden moeten worden vergeleken.¹⁰⁰ Aan de hand van deze criteria heeft Corstens uitgangspunten opgesteld voor een 'rationele toedeling van onrecht' en de keuze voor civielrechtelijke, administratiefrechtelijke of strafrechtelijke rechtshandhaving door de wetgever. De overwegingen van Corstens bieden daarbij waardevolle en concreet toepasbare uitgangspunten die ook buiten het niveau van de wetgever, bij de samenloop van juridische instrumenten uit verschillende rechtsgebieden, richtinggevend kunnen zijn. Daarbij moet evenwel in aanmerking worden genomen dat de context waarin Corstens zijn overwegingen heeft uiteengezet, verschilt ten opzichte van specifiek de inzet van juridische instrumenten uit het jeugdstrafrecht, bestuursrecht en jeugdbeschermingsrecht bij de aanpak van radicalisering. Dit geldt met name wat betreft de positie van het civiele recht. Zoals in par. 6.2 beschreven, wijkt het jeugdbeschermingsrecht in belangrijke mate af van de rest van het privaatrecht, aangezien in het jeugdbeschermingsrecht de verticale en ongelijkwaardige relatie tussen de overheid en minderjarige en ouders centraal staat en – net als in het jeugdstrafrecht en bestuursrecht – de overheid de initiërende partij is. Dit brengt mee dat niet alle bevindingen van Corstens van overeenkomstige toepassing zijn op de overheidsreactie op radicalisering.

Met inachtneming van deze voorbehouden, kan uit de overwegingen van Corstens een viertal uitgangspunten worden afgeleid voor de aanwending van rechtsgebieden bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen.

98 Buisman, *NJB* 2021, p. 300-301 en Buisman, *TBS&H* 2021, p. 362-363. Zie ook Corstens 1984, p. 49-51, Cleiren 2005, p. 112-113 en Hulsman 1965, p. 12-18.

99 Buisman, *NJB* 2021, p. 303 en Corstens 1984, p. 50. Zie ook Vlaardingebroek 2021, p. 80.

100 Corstens 1984, p. 24.

Vertaald naar deze specifieke context brengen deze uitgangspunten mee dat:

- (1) Steeds moet worden gezien of het ongewenste gedrag op een andere manier dan via juridische instrumenten kan worden tegengegaan.
- (2) In beginsel civielrechtelijk optreden de voorkeur verdient als een aanwijsbaar individueel belang wordt geschonden en het civiele recht voldoende middelen biedt om op te treden.
- (3) Er wordt gekozen voor de inzet van het strafrecht of bestuursrecht als naast individuele belangen ook andere belangen zijn geschonden die door middel van civielrechtelijk optreden onvoldoende recht worden gedaan.
- (4) De keuze tussen de inzet van het strafrecht of het bestuursrecht wordt gemaakt aan de hand van de middelen die in beide rechtsgebieden worden geboden om op te treden en het niveau van rechtsbescherming, waarbij het strafrecht pas in beeld komt als andere rechtsgebieden tekortschieten.¹⁰¹

Deze overwegingen sluiten daarbij in de kern aan bij de benaderingen van Bruning en Buisman wat betreft de rol van instrumentaria en het niveau van rechtsbescherming bij de keuze tussen rechtsgebieden en geven concreet uitdrukking aan deze overwegingen. Uit de overwegingen van Corstens komt daarnaast uitdrukkelijk naar voren dat het belang dat met de overheidsreactie wordt beschermd een belangrijke leidraad vormt bij de keuze tussen rechtsgebieden (zie eerder par. 6.2).

Waar Corstens ook een aantal uitgangspunten biedt voor de keuze tussen de aanwending van het strafrecht of bestuursrecht, is deze keuze – tegen de achtergrond van de ontwikkelingen in het straf- en bestuursrecht zoals beschreven in paragraaf 6.3.2 – recentelijker veelvuldig onderwerp van discussie geweest. Deze discussie speelt zich voornamelijk af rond de criteria die voor de keuze tussen strafrechtelijke en punitieve bestuursrechtelijke handhaving, in het bijzonder de bestuurlijk boete, worden gehanteerd op het niveau van de wetgever.¹⁰² Door verschillende auteurs is daarbij in de kern het belang van het bieden van voldoende rechtsbescherming bij de keuze tussen het strafrecht en bestuursrecht naar voren gebracht; instrumentele of pragmatische argumenten lijken bij de keuze voor de aanwending van het bestuursrecht door de overheid op de voorgrond te zijn geplaatst, terwijl

101 Corstens 1984, p. 51-53, zie ook p. 49.

102 Zie hiervoor onder meer *Kamerstukken II* 2008/09, 31700VI, nr. 69, Raad van State 2015 en *Kamerstukken II* 2017/18, 34775VI, nr. 102, bijlage 'nader rapport bestuurlijke boetes-telsels'. Zie ook bijvoorbeeld Van der Vorm, *RegelMaat* 2017, Crijns & Van Emmerik 2022, p. 57-64 en Hartmann & Jansen, *TBS&H* 2021.

diverse auteurs pleiten voor een meer principiële benaderingswijze en het waarborgen van de rechtsbescherming van betrokkenen.¹⁰³ Deze argumentatie kan worden doorgetrokken naar de keuze tussen de aanwending van het strafrecht of bestuursrecht in concrete gevallen en bij bestuurlijke maatregelen die niet weliswaar niet als punitief worden aangemerkt, maar wel repressief en ingrijpend van aard zijn, zoals in de context van de aanpak van radicalisering.¹⁰⁴ Ook bij de keuze tussen de inzet van het strafrecht of bestuursrecht in concrete gevallen zouden instrumentele overwegingen geen afbreuk mogen doen aan de rechtsbescherming van betrokkenen.

6.5 TUSSENCONCLUSIE

In dit hoofdstuk is aan de hand van een interne rechtsvergelijking van het jeugdstrafrecht, bestuursrecht en jeugdbeschermingsrecht de wisselwerking tussen juridische instrumenten die bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen kunnen worden ingezet, onderzocht. Met behulp van de methode van Dyson is relevante informatie ten aanzien van de verhouding van het jeugdstrafrecht, bestuursrecht en jeugdbeschermingsrecht in de context van de aanpak van radicalisering bij minderjarigen in kaart gebracht en is de daaruit voortvloeiende interactie tussen juridische instrumenten bestudeerd. Duidelijk is geworden dat, hoewel het jeugdstrafrecht, bestuursrecht en jeugdbeschermingsrecht fundamenteel van elkaar worden onderscheiden, (rechts)historische ontwikkelingen ertoe hebben geleid dat de drie rechtsgebieden tot op zekere hoogte als communicerende vaten kunnen worden gezien in de overheidsreactie op ‘ongewenst’ gedrag van minderjarigen. Door deze verhouding en wisselwerking van het jeugdstrafrecht, bestuursrecht en jeugdbeschermingsrecht is sprake van een zekere interactie tussen juridische instrumenten bij de overheidsreactie op radicalisering, waarbij in dit hoofdstuk interactie in de vorm van overgang van rechtsgebieden en – in het bijzonder – interactie in de vorm van samenloop en cumulatie van juridische instrumenten zijn uiteengezet.

Duidelijk is geworden dat de interactie tussen juridische instrumenten invloed heeft op de rechtspositie van minderjarigen. Deze rechtspositie is immers niet alleen afhankelijk van de inzet van juridische instrumenten in één bepaald rechtsgebied, maar staat in verbinding met de mogelijkheden tot overheidsingrijpen in andere rechtsgebieden. Zo pleiten de ingrijpende en stigmatiserende gevolgen van de aanwending van jeugdstrafrechtelijke instrumenten weliswaar voor een terughoudende toepassing, maar is de rechtspositie van minderjarigen steviger verankerd in het jeugdstrafrecht dan in het bestuursrecht. Een terughoudende toepassing van instrumenten

103 Zie onder meer Rogier 2014 en in het verlengde daarvan Mein & Van der Vorm, *Justitiële verkenningen* 2018 en Verschaeren, *TPWS* 2017/27, Verschaeren, *TPWS* 2018/61 en Crijns, *THEMIS* 2014.

104 Zie in dit verband ook eerder par. 2.6.2 en Crijns & Van Emmerik 2022, p. 64-67.

uit het jeugdstrafrecht kan daarmee betekenen dat een minderjarige wordt geconfronteerd met in hoge mate vergelijkbare maatregelen uit het bestuursrecht die minder rechtswaarborgen bieden. Het is daarmee de vraag of een terughoudende inzet van jeugdstrafrechtelijke instrumenten gezien de interactie met instrumenten uit het bestuursrecht onder alle omstandigheden vanuit de rechtspositie van de minderjarige is te rechtvaardigen.

Waar interacties tussen juridische instrumenten er enerzijds voor zorgen dat maatwerk kan worden geleverd en dat – overeenkomstig een hybride benadering van rechtspleging – een efficiënte en effectieve inzet van juridische instrumenten wordt nagestreefd, brengen ze zodoende ook implicaties voor de rechtspositie van minderjarigen mee. Het is daarmee van belang ook de rechtspositie van minderjarigen rechtsgebiedoverstijgend te benaderen. In de literatuur wordt in dit kader een aantal uitgangspunten gesteld dat – bij gebrek aan uitdrukkelijke Nederlandse wet- en regelgeving – het belang van de rechtsbescherming bij de samenloop en mogelijke cumulatie van juridische instrumenten benadrukt.

Bij de interactie van juridische instrumenten uit het jeugdstrafrecht, bestuursrecht en jeugdbeschermingsrecht is het in de eerste plaats van belang dat de evenredigheid van overheidsoptreden in het geheel wordt gewaarborgd en dat de proportionaliteit van de overheidsreactie niet alleen per afzonderlijke maatregel wordt beoordeeld. In het verlengde hiervan kan rechtsonzekerheid ten aanzien van overheidsoptreden, en daarop voortbouwend een risico op rechtsongelijkheid, worden begrensd door een consistente benadering ten aanzien van de samenloop van juridische instrumenten. Overwegingen die in de literatuur zijn opgesteld voor de aanwending van rechtsgebieden geven hierbij een basis voor een consistentere en navolgbare benadering van samenloop die recht doet aan de specifieke kenmerken en de aard van de onderscheiden rechtsgebieden. Een dergelijke, principiële, benadering doet recht aan de veelheid aan overwegingen die een rol spelen bij de keuze tussen rechtsgebieden en geeft uitdrukking aan een balans tussen het beschermen van de rechtspositie van minderjarigen en het streven naar een efficiënte en effectieve inzet van juridische instrumenten.

Op basis van de analyses in dit hoofdstuk kan daarbij worden geconcludeerd dat het belang dat met overheidsingrijpen wordt nagestreefd een belangrijk aanknopingspunt voor de keuze tussen rechtsgebieden vormt. Het belang dat met overheidsoptreden wordt beschermd, vormt zoals eerder beschreven een fundamenteel onderscheid tussen het jeugdbeschermingsrecht als onderdeel van het privaatrecht aan de ene kant en het jeugdstrafrecht en bestuursrecht als publiekrecht aan de andere kant. Wordt bij overheidsingrijpen bij de aanpak van radicalisering primair het individuele belang van de minderjarige nagestreefd, dan lijkt het jeugdbeschermingsrecht aangewezen, terwijl het jeugdstrafrecht en bestuursrecht aangewezen zijn bij overheidsinterventie vanuit het algemeen belang. Dit onderscheid in het belang dat met overheidsingrijpen wordt nagestreefd, kan daarmee

bij de aanwending van een rechtsgebied als belangrijk vertrekpunt dienen, waarna criteria als instrumentaria en de mate van rechtsbescherming worden betrokken. De overwegingen van Corstens bieden tegen deze achtergrond concrete uitgangspunten voor de keuze voor de aanwending van het jeugdstrafrecht, bestuursrecht of jeugdbeschermingsrecht bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen.

De bevindingen uit dit hoofdstuk maken kortom duidelijk dat de inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering mede vanuit de wisselwerking tussen de betrokken rechtsgebieden dient te worden geanalyseerd. In het slothoofdstuk van dit onderzoek wordt dan ook onderzocht hoe de juridische instrumenten die bij de aanpak van radicalisering in Nederland kunnen worden ingezet, zoals uiteengezet in dit hoofdstuk en hoofdstuk 5, zich verhouden tot het eerder geschetste internationale kinder- en mensenrechtenperspectief en de belangen die daarin kunnen worden onderscheiden (hoofdstuk 2 en 3). Tegen deze achtergrond kunnen de overwegingen uit dit hoofdstuk ten aanzien van een consistente en navolgbare benadering van samenloop van juridische instrumenten bovendien in het slothoofdstuk dienen als aanknopingspunt voor het opstellen van een besluitvormingsschema voor een kinderrechtenconforme inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering. In het volgende hoofdstuk wordt evenwel eerst de inzet van de juridische instrumenten in de praktijk onderzocht en wordt mede bestudeerd hoe aan de interactie tussen deze instrumenten bij de overheidsreactie op radicalisering bij minderjarigen in de Nederlandse praktijk vorm wordt gegeven.

7.1 INLEIDING

In de voorgaande hoofdstukken zijn het Nederlandse beleid en de Nederlandse wet- en regelgeving die de grondslag vormen voor de aanpak van radicalisering bij minderjarigen uiteengezet. In het bijzonder zijn daarbij de juridische instrumenten geanalyseerd die bij deze aanpak kunnen worden ingezet op grond van het jeugdstrafrecht, bestuursrecht en jeugdbeschermingsrecht en is bestudeerd hoe deze rechtsgebieden en juridische instrumenten zich (theoretisch) tot elkaar verhouden. Omdat de verhouding van de juridische overheidsreactie op signalen van radicalisering met het kinderen mensenrechtenperspectief (hoofdstuk 2 en 3) niet alleen afhangt van wet- en regelgeving en beleid, maar ook van de toepassing in de praktijk, worden in dit hoofdstuk de resultaten gepresenteerd van een kwalitatief empirisch onderzoek naar de inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen. Aan de hand van semigestructureerde interviews die zijn gehouden met professionals die de aanpak van radicalisering in de praktijk vormgeven (N=43), wordt in dit hoofdstuk antwoord gegeven op de vierde deelvraag van het onderzoek: ‘Hoe worden de juridische instrumenten die bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen kunnen worden ingezet, toegepast in de Nederlandse praktijk; in hoeverre is sprake van interactie tussen de verschillende rechtsgebieden?’

In het vervolg van dit hoofdstuk wordt de gehanteerde empirische onderzoeksmethode uitgebreider beschreven (par. 7.2). Daarna worden de bevindingen uit het praktijkonderzoek gepresenteerd, waarbij eerst de invulling en afbakening van het begrip ‘radicalisering’ in de praktijk wordt geanalyseerd (par. 7.3). Vervolgens worden bevindingen ten aanzien van de inrichting en werkwijze van het casusoverleg beschreven (par. 7.4), waarna de inhoudelijke afwegingen centraal staan die bij de vormgeving van de aanpak van radicalisering bij minderjarigen in individuele gevallen worden gemaakt (par. 7.5). Na de uiteenzetting van deze bevindingen wordt de inzet van het bestuursrecht, jeugdbeschermingsrecht en jeugdstrafrecht als reactie op signalen van radicalisering in de praktijk onderzocht (par. 7.6). Aansluitend wordt ingegaan op de doelstellingen die bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen volgens betrokken professionals centraal staan, namelijk de bescherming van de veiligheid van de samenleving en de ontwikkeling van minderjarigen (par. 7.7). Vervolgens wordt ingegaan op een aantal specifieke kenmerken van de aanpak van radicalisering bij minderjarigen ten opzichte van meerderjarigen dat uit het praktijkonderzoek

naar voren is gekomen (par. 7.8). Het hoofdstuk wordt afgesloten met een reflectie op de gepresenteerde bevindingen (par. 7.9).

7.2 ONDERZOEKSMETHODE

Voor het praktijkonderzoek dat in dit hoofdstuk wordt gepresenteerd, is kwalitatief empirisch onderzoek verricht naar de besluitvorming met betrekking tot de aanpak van radicalisering bij minderjarigen in individuele gevallen, in het bijzonder de inzet van juridische instrumenten in dit kader. Hiertoe zijn semigestructureerde interviews (N=43) afgenomen met professionals die werkzaam zijn bij de organisaties die de aanpak van radicalisering in de praktijk vormgeven, hoofdzakelijk als belangrijkste partners van het multidisciplinaire casusoverleg (zie eerder par. 4.3.2).¹

Naar het stelsel van de aanpak van radicalisering zoals die in Nederland vorm heeft gekregen en specifiek de multidisciplinaire casusoverleggen is eerder, veelal kleinschalig, empirisch onderzoek verricht (zie uitgebreid par. 4.5). Deze onderzoeken richten zich over het algemeen evenwel niet specifiek op de aanpak van radicalisering bij minderjarigen en zijn veelal niet uitdrukkelijk toegespitst op de inzet van juridische instrumenten in dit kader. Het praktijkonderzoek dat aan het onderhavige hoofdstuk ten grondslag ligt, kent – in tegenstelling tot het eerdere empirische onderzoek – bovendien een empirisch-juridische invalshoek; de bevindingen uit het onderhavige praktijkonderzoek dienen als een belangrijk element bij de beantwoording van de centrale, juridische, onderzoeksvraag en dragen bij aan de rechtswetenschappelijke argumentatie. De conclusies uit dit hoofdstuk moeten dan ook worden gekwalificeerd als empirisch-juridische conclusies.²

Semigestructureerde interviews als onderzoeksmethode

Voor het afnemen van semigestructureerde interviews als onderzoeksmethode is gekozen om diepgaand inzicht te verkrijgen in de besluitvorming van professionals die de aanpak van radicalisering in de praktijk vormgeven.³ Door middel van interviews kan – zo benadrukken ook Beyens, Kennes en Tournel – niet alleen inzicht worden verkregen in welke beslissingen professionals nemen, maar kan ook worden geanalyseerd hoe en waarom deze beslissingen vanuit het perspectief van de professional worden genomen.⁴ Het afnemen van interviews is dan ook bij uitstek

1 Een nadere uitwerking van de onderzoeksmethode is opgenomen in de derde bijlage bij dit onderzoek.

2 Zie ook Taekema & Van Klink 2011, p. 10-11 en Crijns, Giesen & Voermans 2018, p. 259-260.

3 Omdat het praktijkonderzoek zich, in het licht van de centrale onderzoeksvraag, concentreert op de professionele besluitvorming over de aanpak van radicalisering bij minderjarigen zijn interviews afgenomen met professionals en niet met minderjarigen of hun ouders of eventuele advocaten.

4 Beyens, Kennes & Tournel 2016, p. 192-194.

geschikt om inzicht te verkrijgen in de vormgeving van de aanpak van radicalisering bij minderjarigen in concrete gevallen, de inzet van juridische instrumenten in dit kader en de hierbij door betrokken professionals gemaakte afwegingen. Dit geldt des te meer aangezien de besluitvorming over de aanpak van radicalisering in concrete gevallen niet wettelijk is gekaderd – met uitzondering van de toepassingsvereisten die gelden voor de inzet van de diverse juridische instrumenten (zie eerder hoofdstuk 5) – en daarmee hoofdzakelijk in de praktijk vorm krijgt. Het hanteren van semi-structureerde interviews als onderzoeksmethode maakt bovendien een bepaalde mate van flexibiliteit mogelijk, waardoor aangesloten kan worden bij de uiteenlopende rollen en perspectieven van de diverse betrokken professionals.

In combinatie met de interviews werd voor het praktijkonderzoek, mede met het oog op triangulatie, beoogd observaties te houden bij casusoverleggen waar signalen van radicalisering bij minderjarigen worden besproken. Vanwege de maatregelen tegen de COVID-19-pandemie tijdens de looptijd van het onderzoek en (andere) praktische belemmeringen bleken de observaties echter niet haalbaar.

De selectie van gemeenten en respondenten

Aangezien de aanpak van radicalisering in de eerste plaats op lokaal niveau wordt vormgegeven, zijn voor het empirisch onderzoek in eerste instantie vijf gemeenten geselecteerd om uitvoerig te onderzoeken.⁵ Deze gemeenten zijn doelgericht geselecteerd (in de literatuur over kwalitatief onderzoek aangehaald als *purposeful sampling*),⁶ waarbij is gekozen voor gemeenten die veel informatie kunnen bieden over de aanpak van radicalisering bij minderjarigen, omdat op dit gebied beleid is ontwikkeld en geïmplementeerd en er met het thema ervaring is opgedaan. Binnen deze informatierijke gemeenten is evenwel ook gezocht naar variatie, onder meer doordat de gemeenten verspreid zijn over Nederland en in zekere mate verschillen van grootte.⁷ Ten aanzien van één van de vijf gemeenten die zijn benaderd voor het onderzoek, hebben slechts twee casuspartners aangegeven mee te werken aan een interview (N=2), waardoor is besloten deze afgenomen interviews mee te nemen in de bevindingen, maar deze gemeente in het praktijkonderzoek geen centrale rol toe te kennen.

Ten aanzien van de vier gemeenten die zodoende in het praktijkonderzoek centraal staan, zijn verzoeken om interviews af te nemen, uitgezet bij de centrale deelnemers aan het casusoverleg (zie uitgebreid par. 4.4): gemeenten, politie, OM en de Raad voor de Kinderbescherming (hierna: de Raad). Vanwege de specifieke focus op minderjarigen zijn deze verzoeken ook uitgezet bij de jeugdreclassering (gecertificeerde instellingen).

5 Met het oog op de vertrouwelijkheid van de interviews worden de namen van de gemeenten die in het praktijkonderzoek centraal staan niet gedeeld.

6 Patton 1990, p. 169-183.

7 Vlg. Patton 1990, p. 169-183 en Mortelmans 2016, p. 110-111.

Als reactie op deze verzoeken waren bijna alle casuspartners bereid mee te werken aan een interview (N=27).⁸ De Raad heeft evenwel aangegeven vanwege weinig casuïstiek slechts mee te willen werken aan één interview met twee medewerkers en bij één gemeente heeft een gecertificeerde instelling niet op het verzoek gereageerd.

Voor de interviews zijn in de eerste plaats de vertegenwoordigers bij het casusoverleg gesproken, maar ook diegenen die vanuit hun functie andere specifieke expertise op het gebied van de aanpak van radicalisering bij minderjarigen hebben, bijvoorbeeld doordat zij binnen hun organisatie deel uitmaken van een expertgroep radicalisering of jeugdreclasseringszaken op dit thema begeleiden. Naast de centrale casuspartners is ernaar gestreefd Zorg- en Veiligheidshuizen te benaderen, aangezien de casusoverleggen in de regel worden georganiseerd door het Zorg- en Veiligheidshuis. Bij twee gemeenten zijn (meerdere) interviews met vertegenwoordigers van het Zorg- en Veiligheidshuis afgenomen (N=3).

Buiten de vier centrale gemeenten zijn vanwege hun specifieke expertise op het gebied van de aanpak van radicalisering interviews afgenomen met medewerkers van de NCTV (N=2), reclasseringswerkers van het specialistische TER-team van Reclassering Nederland (zie eerder par. 4.4.4) (N=2), een medewerker van het Platform Jeugd preventie Extremisme en Polarisatie (Platform JEP, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid) (N=1) en medewerkers van het OM die weliswaar niet werkzaam zijn in de centrale vier gemeenten maar (landelijk) specifieke expertise hebben op het thema van het onderhavige onderzoek (N=4). Tot slot zijn op aanraden van andere respondenten interviews afgenomen met medewerkers van Veilig Thuis met specifieke deskundigheid op het gebied van de aanpak van radicalisering bij minderjarigen (N=2).

In totaal zijn voor het praktijkonderzoek zodoende 43 semigestructureerde interviews afgenomen.⁹ Een aantal respondenten had ten tijde van het interview geen ervaring met de aanpak van radicalisering specifiek bij minderjarigen (N=7); aan hen zijn vragen over de aanpak van radicalisering in algemene zin gesteld en is voorgelegd of zij dingen anders zouden doen bij minderjarigen.

Dataverzameling en -analyse

Hoewel vooraf niet beoogd, zijn de interviews door de maatregelen tegen de COVID-19-pandemie online afgenomen.¹⁰ De interviews zijn afgenomen

8 Vanuit sommige casuspartners binnen deze vier gemeenten zijn meerdere respondenten geïnterviewd.

9 Eén van deze 43 afgenomen interviews is niet verder meegenomen in de bevindingen van het praktijkonderzoek, omdat ten aanzien van dit interview de afspraak was gemaakt dat zowel de respondent als de organisatie waar de respondent werkzaam was de transcriptie zou accorderen, maar de respondent na het transcriberen van het interview niet meer kon worden bereikt.

10 In de nadere beschrijving van de onderzoeksmethode in bijlage 3 wordt ingegaan op een aantal ervaren voor- en nadelen van het afnemen van online interviews.

aan de hand van een vooraf opgestelde topiclijst.¹¹ Daarnaast is tijdens de interviews gebruik gemaakt van vignetten als techniek om de percepties en attitudes van de verschillende professionals te onderzoeken.¹² Aan de respondenten zijn twee fictieve scenario's voorgelegd van minderjarigen die worden besproken tijdens een casusoverleg, waarbij is gevraagd hoe respondenten de casus zouden benaderen en wat volgens hen de uitkomst van het casusoverleg zou moeten zijn.¹³

Hoewel – in lengte beperkte – vignetten nooit volledig recht kunnen doen aan de besluitvorming van professionals in werkelijkheid, waren deze fictieve casus behulpzaam bij het blootleggen van de benaderingswijze en perspectieven van professionals en konden abstracte overwegingen ten aanzien van de vormgeving van de aanpak van radicalisering bij minderjarigen concreet worden gemaakt. Bij de beschrijving van de bevindingen van het praktijkonderzoek in de rest van dit hoofdstuk zijn de inzichten verkregen uit de vignetten – waar relevant – verwerkt.

De interviews zijn opgenomen met een audiorecorder en woordelijk getranscribeerd. De geanonimiseerde transcripties van de interviews zijn vervolgens, in samenhang met de tijdens de interviews en het transcriberen gemaakte aantekeningen, gecodeerd en geanalyseerd met behulp van ATLAS.ti. Hierbij is een hoofdzakelijk inductieve benadering gehanteerd.¹⁴ Voor het coderen en analyseren van de gegevens uit de interviews zijn verschillende stappen doorlopen, zoals beschreven door onder meer Decorte en Boeije.¹⁵ In de eerste fase zijn de transcripties open of initieel gecodeerd door codes die zo dicht mogelijk tegen de data aanliggen aan tekstfragmenten toe te kennen. Hierbij is niet gewerkt met een vooraf opgestelde codelijst, hoewel de voor het interview gebruikte onderwerpen uit de topiclijst enige richting hebben gegeven aan deze fase. Vervolgens zijn de verschillende codes conceptueel met elkaar samengebracht en geordend in abstractere categorieën. Deze fase wordt in de literatuur omschreven als axiaal coderen of patrooncoderen. In de derde en laatste fase, het selectief coderen, zijn verbanden en relaties tussen de categorieën onderzocht.

Bij de uiteenzetting van de bevindingen van het praktijkonderzoek in het vervolg van dit hoofdstuk wordt geanonimiseerd verwezen naar de respondenten die hebben meegewerkt aan de interviews; vanwege de vertrouwelijkheid wordt slechts de organisatie waarvoor een respondent

11 Zie bijlage 4 bij dit onderzoek.

12 Zie ook Hughes, *Sociology of Health & Illness* 1998, p. 381-387 en Beyens, Kennes & Tournel 2016, p. 199. De gebruikte vignetten zijn opgenomen in bijlage 5 bij dit onderzoek.

13 Aan een aantal respondenten zijn vanwege het ontbreken van ervaring met de casus-overleggen de vignetten niet voorgelegd of is een aangepaste versie gebruikt. In deze aangepaste versie werd de respondent via een collega die aanwezig was bij het casus-overleg geïnformeerd over de casus en werd de vraag gesteld hoe de respondent de casus zou benaderen en wat zijn of haar beslissing zou zijn.

14 Zie ook Decorte 2016, p. 469-471.

15 Decorte 2016, p. 481-492 en Boeije 2010, p. 91-121.

werkzaam is weergegeven, in combinatie met een persoonlijke code (medewerker A, medewerker B, etc.).

Meerwaarde en beperkingen van het onderzoek

Hoewel het niet mogelijk is op basis van het onderzoek naar vier centrale gemeenten duidelijkheid te verkrijgen over de aanpak van radicalisering bij minderjarigen in alle Nederlandse gemeenten – en deze generaliseerbaarheid of externe validiteit ook niet het doel is van kwalitatief onderzoek – is dankzij het praktijkonderzoek diepgaand inzicht verkregen in de aanpak van radicalisering bij minderjarigen en in het bijzonder de inzet van juridische instrumenten in dit kader.¹⁶ Daarbij is door het betrekken van uiteenlopende organisaties de besluitvorming bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen vanuit verschillende perspectieven onderzocht. Desondanks is bij een aantal organisaties een relatief beperkt aantal interviews afgenomen, waardoor onder meer ten aanzien van de bevindingen ten opzichte van de Raad voor de Kinderbescherming voorzichtigheid op zijn plaats is. Daarnaast is inherent aan het hanteren van interviews als onderzoeksmethode dat, mede onder invloed van sociaal wenselijke antwoorden, respondenten in hun antwoorden mogelijk een ander beeld schetsen dan hun daadwerkelijke handelwijze in de praktijk. Door open vragen te stellen, suggestieve vragen te vermijden, door te vragen en eigen standpunten zoveel mogelijk voor zich te houden, is geprobeerd dit zoveel als mogelijk te ondervangen.¹⁷ Tot slot is in het praktijkonderzoek de besluitvorming bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen vanuit in de eerste plaats een juridisch perspectief geanalyseerd. Bij de besluitvorming door de bevraagde professionals spelen evenwel verschillende dimensies en factoren een rol die voor dit hoofdstuk niet expliciet zijn onderzocht maar de besluitvorming wel kunnen beïnvloeden, waaronder contextfactoren en psychologische en sociale factoren.¹⁸

7.3 DE INVULLING EN AFBAKENING VAN HET BEGRIP RADICALISERING

De invulling en afbakening van het begrip radicalisering vormen een eerste, wezenlijk, aspect van de aanpak van radicalisering bij minderjarigen en de besluitvorming hierover. In eerdere hoofdstukken is beschreven dat er geen eenduidige definitie van ‘radicalisering’ bestaat. Bij de beschrijving van de bevindingen uit het praktijkonderzoek wordt daarom allereerst ingegaan op de invulling en afbakening van dit begrip in de praktijk.

16 Zie voor externe validiteit en generaliseerbaarheid bij kwalitatief onderzoek onder meer Boeije 2010, p. 180-183.

17 Zie ook Van den Brink 2018, p. 259-260 en Verkroost 2022, p. 287 onder verwijzing naar Beyens, Kennes & Tournel 2016.

18 Zie in dit verband Van der Woude 2017, p. 9-16.

De interviews laten zien dat betrokken professionals sterk uiteenlopende invullingen van het begrip 'radicalisering' hanteren. Verschillende respondenten benoemen dat ze het moeilijk vinden om aan te geven wat zij onder radicalisering verstaan. Een aantal van hen wijst erop dat definities van radicalisering heel algemeen en breed zijn – een 'containerbegrip'¹⁹ – dat casuïstiek niet altijd binnen definities te vangen is of merkt op dat er veel verschillende definities bestaan. Veel respondenten zijn het er desalniettemin over eens dat radicalisering een proces is, 'dat je ook echt een A en een B punt nodig hebt om het te kunnen toetsen'.²⁰ Daarnaast wordt bij de definiëring van radicalisering veelal een combinatie van (een aantal van) de volgende componenten genoemd: (1) een ideologie of drijfveer (politiek, religieus of ideologisch, vanuit een hoger ideaal, gedachtegoed of denkbeeld), (2) een doel (onder meer het ontwrichten van de democratische rechtsorde, het ondermijnen van de maatschappij of het realiseren van een wereldbeeld) en (3) een vorm van handelen (bijvoorbeeld door middel van het maken van plannen, ondemocratische middelen of een geweldscomponent). Een definitie van radicalisering die door een medewerker van de NCTV wordt gehanteerd, is bijvoorbeeld:

'Radicalisering is volgens mij het moment waarop in dit geval jongeren, of volwassenen, het gevoel hebben dat ze niet meer helemaal thuishoren op de plek hier in Nederland, of in de wijk of in de straat of noem maar op. Waarbij ze bepaalde ideeën en denkbeelden gaan krijgen waarbij ze zich afzetten tegen de overheid en tegen de maatschappij en dat kan zover doorslaan dat geweld wordt goedgekeurd en misschien zelfs een stapje verder waarbij geweld wordt gebruikt. [...] Dus dat proces dat iemand van nul naar "ik wil misschien wel geweld gaan gebruiken" en dan alle fasen daartussenin.'²¹

Andere geïnterviewde professionals wijzen voor de invulling van het begrip radicalisering op het afwijken van een norm in combinatie met onder meer een geweldscomponent of mogelijk gevaar of schade:

'Ik versta daaronder dat mensen in dingen geloven die niet de norm zijn binnen de samenleving, en die daar ook geweld voor willen gebruiken om dat uit te dragen en daar dus bereid toe zijn om hun ideeën en gedachten op te leggen aan anderen door middel van geweld. En ook andere mensen daarin uit te sluiten.'²²

In de interviews wordt meerdere keren gesproken over radicalisering als 'doorslaan', wordt de verhouding tot extremisme en terrorisme gebruikt om radicalisering te omschrijven – 'de weg richting extremisme'²³ – en één respondent beschrijft radicalisering als een uitingsvorm voor jongeren bij wie

19 Medewerker Reclassering Nederland B.

20 Medewerker politie C.

21 Medewerker NCTV A.

22 Medewerker gecertificeerde instelling J.

23 Medewerker gemeente D.

het in de ontwikkeling misgaat. De resultaten van het praktijkonderzoek laten dan ook zien dat de begripsomschrijvingen van radicalisering zeer verschillend zijn.

Door verschillende respondenten wordt daarbij gewezen op de complexiteit die wordt ervaren ten aanzien van de invulling en afbakening van radicalisering. In dit kader wordt genoemd dat radicalisering minder tastbaar en controleerbaar is dan andere problematiek, bijvoorbeeld kindermishandeling of verslavingsproblematiek, waardoor het als ongrijpbaar wordt ervaren. Zo wordt in het interview met medewerkers van de Raad aangehaald dat het bij radicalisering gaat om 'een gedachtegoed, dit is een ideologie of gedachtegang, dat is moeilijk zichtbaar te maken aan harde dingen. Dus ongrijpbaar.'²⁴ Andere respondenten merken op dat ze niet in het hoofd van mensen kunnen kijken. Radicalisering raakt dan ook direct aan de denkwereld van minderjarigen, waarbij veelvuldig wordt benadrukt dat respondenten geen 'gedachtenpolitie' zijn.

Bovendien is radicalisering, zo beschrijft een aantal respondenten, een veranderend fenomeen, onder meer met veranderende groeperingen en veranderende uitingsvormingen. Ook stellen diverse respondenten dat sprake is van een groeiend anti-overheidssentiment en dat de grote invloed van internet en sociale media het moeilijker maakt de waarde van bepaalde uitspraken in te schatten. Een medewerker van de politie verduidelijkt in dit verband dat het dan de kunst is 'te kijken of iemand gewoon boos of gefrustreerd is of dat iemand echt door middel van geweld het huidige beleid omver wil werpen.'²⁵

Tegen deze achtergrond laat het praktijkonderzoek zien dat de aanpak van radicalisering is ontstaan als reactie op uitreizigers, waardoor de focus lange tijd veelal heeft gelegen op het jihadisme. In de interviews wordt evenwel gesproken van een doorontwikkeling of verbreding naar andere vormen, waarbij extreemrechts, extreemlinks, 'single issue' bewegingen en 'anti-overheidsdenken' of complottheorieaanhangers veel worden genoemd. Een jeugdreclasseerder beschrijft deze verbreding en de invloed die verschillende maatschappelijke ontwikkelingen op de aanpak van radicalisering hebben gehad:

'Die hele radicaliseringstafel die is natuurlijk in eerste instantie opgezet voor islam-radicalisering, moslim-radicalisering, maar wat je nu ook ziet, is dat het eigenlijk steeds breder gaat worden. Dus linksextremisme, rechtsextremisme. Kijk naar de afgelopen tijd, de boerenopstand, de protesten en demonstraties tegen de coronamaatregelen, 5G. Dat krijgt steeds meer aandacht. Je ziet ook dat mensen steeds meer aan het zoeken zijn van het veld radicalisering is veel groter en veel breder.'²⁶

24 Medewerkers Raad voor de Kinderbescherming A en B.

25 Medewerker politie F.

26 Medewerker gecertificeerde instelling C.

Vooraf ten aanzien van rechtsextremisme wordt in de interviews opgemerkt dat hierbij heel jonge minderjarigen zijn betrokken. Sommige respondenten spreken van veertien- of vijftienjarigen over wie zorgen zijn, andere noemen ook de leeftijd van twaalf of dertien jaar.

Tegen de achtergrond van de verbreding van de aanpak van radicalisering geven verschillende respondenten aan bij andere vormen dan jihadisme zoekende te zijn welke signalen het rechtvaardigen om op een casusoverleg te worden besproken. Een gesproken medewerker van de politie merkt bijvoorbeeld op dat er discussies zijn of anti-overheidsdenken en complottheorieaanhangers 'passen binnen het spectrum van de casustafel'.²⁷ Uit de interviews blijkt daarbij dat verschillende respondenten aangeven dat signalen van andere vormen van radicalisering, met name extreemrechts, anders worden geduid dan signalen van jihadistische radicalisering:

'Je merkte in het begin heel erg dat wanneer je het hebt over jihadisme, daarin is het heel erg algemeen geaccepteerd dat we dat op de casustafel behandelen, maar wanneer het gaat over links of over rechts zeggen ze heel snel "ja maar iedereen mag wel zijn eigen mening hebben". Wat natuurlijk heel gek is.'²⁸

Andere respondenten beschrijven dat dergelijke uitingen niet altijd worden herkend en 'wat sneller worden geaccepteerd. Die sluipen er een beetje in in onze maatschappij en dat vinden we oké.'²⁹ In het verlengde hiervan wordt in een interview vermeld dat:

'Als casusoverleg moet je natuurlijk op dezelfde manier naar dat soort zaken kijken. Alleen is het wel zo dat sommige uitlatingen die door mensen worden gedaan en die besproken worden in het casusoverleg die zijn zeg maar binnen bepaalde politieke partijen in Nederland salonfähig, oftewel worden binnen politieke partijen ook gedaan. En dan moet je goed realiseren dat er best wel pittige uitlatingen tussen zitten, waarvan je dat toch echt wel nader moet bekijken. Maar het kan zijn dat bepaalde uitlatingen die gedaan worden door mensen vanuit rechtsextremistische hoek misschien wat dichterbij de personen staan die in dat casusoverleg zitten dan uitlatingen die door jihadisten of salafisten worden gedaan. Puur vanwege een groter cultuurverschil. En dat is iets dat je altijd in de gaten moet houden natuurlijk.'³⁰

In diverse interviews worden soortgelijke perspectieven naar voren gebracht, waarbij een respondent wijst op 'de dubbele maat' waarmee bij de aanpak van radicalisering wordt gemeten.³¹ Ook de signaleringsstructuur bij de aanpak van radicalisering is in eerste instantie, zo merken verschillende respondenten op, ingericht op jihadisme.

27 Medewerker politie G.

28 Medewerker politie G.

29 Medewerker politie F.

30 Medewerker Openbaar Ministerie E.

31 Medewerker gemeente B.

7.4 DE INRICHTING EN WERKWIJZE VAN HET CASUSOVERLEG

Nadat in de vorige paragraaf de invulling en afbakening van het begrip radicalisering in de praktijk zijn beschreven, wordt in deze paragraaf ingegaan op de bevindingen uit het praktijkonderzoek over de inrichting en werkwijze van het casusoverleg bij het vaststellen van de aanpak van radicalisering in individuele gevallen. Aangezien de aanpak van radicalisering bij minderjarigen lokaal vorm krijgt, wordt daarbij eerst globaal ingegaan op de manier waarop de aanpak in de onderzochte gemeenten is ingericht (par. 7.4.1). Vervolgens wordt het delen van informatie als belangrijk onderdeel van de werkwijze van het casusoverleg beschreven (par. 7.4.2). Tot slot worden de rol en invloed van de casuspartners bij de besluitvorming over de aanpak van radicalisering bij minderjarigen geanalyseerd (par. 7.4.3).

7.4.1 De inrichting van het casusoverleg

In de onderzochte gemeenten is de aanpak van radicalisering in de basis ingericht en vormgegeven zoals beschreven in het Convenant persoonsgerichte aanpak voorkoming radicalisering en extremisme (modelconvenant) en het wetsvoorstel Wet gegevensverwerking persoonsgerichte aanpak radicalisering en terroristische activiteiten (zie eerder par. 4.3.2). Dit betekent dat op lokaal niveau door verschillende organisaties een casusoverleg wordt georganiseerd waarin in gezamenlijkheid een plan van aanpak wordt opgesteld ten aanzien van individuen die in verband worden gebracht met radicalisering.

Overeenkomstig het modelconvenant en het wetsvoorstel wordt in de onderzochte gemeenten een onderscheid gemaakt tussen de weegploeg die is belast met een eerste weging van binnengekomen signalen van radicalisering en het daadwerkelijke casusoverleg. De weegploeg bestaat daarbij uit een kleinere samenstelling dan het casusoverleg en besluit in de kern of signalen al dan niet moeten worden besproken op het casusoverleg. Op deze inhoudelijke weging wordt in paragraaf 7.5.1 uitgebreider ingegaan. In de onderzochte gemeenten verschillen de organisaties die deel uitmaken van de weegploeg, maar zijn in ieder geval de gemeente, politie en het OM aanwezig. Bij het casusoverleg sluiten, afhankelijk van de specifieke casus, meer partners aan, waaronder (jeugd)reclassering en de Raad. Uit de interviews komt naar voren dat vooral de aanwezigheid van de Raad bij de bespreking van minderjarigen door respondenten van groot belang wordt geacht vanwege hun specifieke expertise ten aanzien van minderjarigen. Andere organisaties die in de onderzochte gemeenten deel kunnen uitmaken van een casusoverleg over een minderjarige zijn onder meer leerplichtambtenaren en Veilig Thuis. De casusoverleggen worden in de bestudeerde gemeenten gehouden in het Zorg- en Veiligheidshuis.

Uit het praktijkonderzoek komt naar voren dat respondenten de samenwerking in het casusoverleg van groot belang vinden. Respondenten wijzen

er daarbij op dat het belangrijk is dat door het casusoverleg verschillende perspectieven, domeinen en expertises zijn betrokken, met name de combinatie van zorg en justitie. Een van de respondenten van het OM geeft in dit verband aan dat:

‘Het fijne is dat het OM er niet alleen voor staat, de gemeente staat er niet alleen voor. Dat casusoverleg is gewoon heel belangrijk omdat daar mensen bij elkaar zitten die *feeling* hebben met het onderwerp en daar kun je met elkaar zaken bespreken en je krijgt dan ook andere inzichten of je ziet ook dat de gemeente bijvoorbeeld wel een onderbuikgevoel heeft bij iemand, terwijl ik als OM’er denk ik zie geen strafrecht dus waarom zouden we wat moeten doen?’³²

De goede samenwerking en dynamiek in het casusoverleg en ‘korte lijntjes’ worden door de betrokken professionals dan ook gewaardeerd, zo komt uit het onderzoek naar voren. Bovendien wijzen verschillende respondenten erop dat door het casusoverleg ervoor wordt gezorgd dat interventies die worden ingezet op elkaar aansluiten, dat kan worden voorkomen dat interventies elkaar tegenwerken of dingen dubbel worden gedaan. Uit de interviews blijkt evenwel dat bij de samenwerking bij de aanpak van radicalisering ook sprake is van belangrijke verschillen tussen casusoverleggen in Nederland, bijvoorbeeld op het gebied van de frequentie waarop casusoverleggen worden georganiseerd, hoe de samenwerking verloopt en de urgentie die ten aanzien van het thema wordt gevoeld.

7.4.2 Informatiedeling

Een belangrijk onderdeel van de werkwijze van het casusoverleg dat tijdens de interviews naar voren is gekomen, is het delen van informatie over de minderjarige. De informatiepositie van het casusoverleg vormt, zo benadrukken verschillende respondenten, de basis voor de vormgeving van de aanpak van radicalisering in individuele gevallen. Deze informatiedeling vindt eerder, op kleinere schaal, plaats tijdens de weegploeg. Tijdens de weegploeg worden meldingen en signalen van radicalisering besproken en wordt de eerste informatie gebundeld, waaronder de informatie die de aanwezige partners in hun systemen over de besproken minderjarige hebben. Ook wordt tijdens de weegploeg gekeken of nog aanvullende informatie nodig is om uiteindelijk af te wegen of een casus op het casusoverleg moet worden besproken.

Het casusoverleg maakt het vervolgens – zo blijkt uit de interviews – mogelijk om informatie bij elkaar te brengen waardoor een completer en gezamenlijk beeld van signalen en besproken individuen ontstaat. Een respondent spreekt er in dit kader van dat ‘iedereen op zijn eigen eilandje’ opereert, waarbij je informatie misloopt als dat niet op een casusoverleg

32 Medewerker Openbaar Ministerie E.

bij elkaar wordt gebracht.³³ De informatie van één casuspartner hoeft bijvoorbeeld niet op radicalisering te duiden, maar als informatie naast elkaar wordt gelegd, kan volgens respondenten een patroon ontstaan waardoor dit beeld verandert.

De interviews laten daarbij zien dat in de kern alle informatie die volgens de casuspartners nodig is om tot een goede beslissing te komen, en dus noodzakelijk is voor het opstellen van het plan van aanpak, op het casusoverleg wordt gedeeld. Het delen van informatie bij de aanpak van radicalisering wordt door een professional dan ook omschreven als het doorlopend afwegen in hoeverre informatie in verhouding staat tot het doel waarvoor de casuspartners de informatie nodig zouden hebben. Deze afweging die door de individuele professionals wordt gemaakt, wordt ook beschreven door een respondent van het Zorg- en Veiligheidshuis:

‘Voor mij is het wel zoeken in wat denk ik dat goed is om te weten met elkaar en welke informatie is er ook. Ik kan tien keer aan de politie vragen om informatie, maar als ik denk dat het belangrijk is, maar zij niet het idee hebben dat het belangrijk is, komt het dan op tafel of niet? We hebben in het verleden ook wel eens gehad dat we een plan van aanpak hebben liggen en dat dan toch opeens informatie op tafel komt die er al was, maar die niet gedeeld was. Dat blijft in dit soort processen altijd lastig.’³⁴

Concrete voorbeelden van informatie die tijdens de interviews voorbijkomen waarvan het noodzakelijk kan zijn om te delen op een casusoverleg betreffen onder meer informatie over politieregistraties en bekendheid bij de politie, een mogelijk strafblad of mogelijke zittingsinformatie, informatie die online is te vinden over degene die in het casusoverleg wordt besproken en informatie van de politie over broertjes, zusjes en ouders. Ook ten aanzien van informatie van de Raad of gecertificeerde instelling wordt in de interviews aangegeven dat het noodzakelijk kan zijn deze tijdens een casusoverleg te delen, onder meer informatie over of een gezin bij een van deze organisaties bekend is en of er een kinderschermingsmaatregel of raadsonderzoek loopt. Ook eventuele zorgen vanuit Veilig Thuis worden in grote lijnen met casuspartners besproken. Een respondent vanuit deze organisatie licht in dit verband toe dat niet alle informatie expliciet wordt gedeeld, maar wel een abstracte omschrijving van de zorgen.

‘Veilig Thuis heeft ook te maken met stel dat een moeder psychiatrische problematiek heeft en die heeft een zoon en die radicaliseert en we bespreken de situatie in het veiligheidshuis, dan mogen we die problematiek van die moeder niet zomaar delen. Maar anderzijds is het feit dat die moeder door haar ziekte misschien haar zoon niet goed kan begeleiden, en die zoon daardoor eigenlijk stromeloos loopt en weer beïnvloed wordt door anderen, het grijpt wel op elkaar in.

33 Medewerker Zorg- en Veiligheidshuis B.

34 Medewerker Zorg- en Veiligheidshuis A.

Maar toch mag je dat niet op die manier delen. Je kan wel zeggen: die moeder is kwetsbaar of moeder heeft geen zicht op de situatie met wie haar zoon omgaat.’³⁵

Andere informatie die tijdens het casusoverleg wordt gedeeld, zoals tijdens de interviews naar voren komt, ziet bijvoorbeeld op contacten die er vanuit verschillende afdelingen van de gemeente zijn met de betrokkene, of iemand bekend is bij de (jeugd)reclassering en eventueel informatie vanuit een lopend (jeugd)reclasseringstraject. Ook hierbij wordt aangegeven soms te volstaan met het geven van informatie in grote lijnen.

Ten aanzien van het delen van informatie tijdens een casusoverleg wordt in de interviews door verschillende respondenten geconstateerd dat de informatiedeling wordt geremd door de privacy van de minderjarige, waardoor niet alle informatie wordt gedeeld of mag worden gedeeld. In sommige interviews wordt in dit verband aangegeven liever uit te moeten leggen dat iemands privacy is geschonden dan dat informatie niet is gedeeld en er iets ‘ernstigs’ is gebeurd.³⁶ Dit wordt bevestigd door een medewerker van de politie:

‘Ik wil niet hebben dat overheidsdiensten bepaalde informatie hebben die achteraf drama had kunnen voorkomen, om het maar even zo te zeggen, maar dat heb je niet gedeeld, omdat dat precies past in de protocollen dat je het niet mag delen. Dan zit ik altijd inderdaad op een grijs vlak. En ik weet niet of iedereen dat doet aan de casustafel. Dat denk ik niet. Maar dat is onze kracht wel.’³⁷

In een interview met een medewerker van het OM wordt bovendien aangehaald dat informatiedeling ook in het belang van de minderjarige is en dat privacyoverwegingen remmend kunnen werken bij de bescherming van minderjarigen:

‘Ik denk dat de informatiedeling tussen de verschillende instanties om gezamenlijk te komen tot een breed gedragen interventie bij een minderjarige uiteindelijk de meest succesvolle manier zal blijken te zijn. Maar soms worden we nog geremd doordat je informatie niet mag delen in verband met de privacyregulering. Dan vind ik het soms best wel moeilijk dat de privacyregulering die eigenlijk de minderjarige moet beschermen ervoor zorgt dat de minderjarige minder goed wordt beschermd tegen zichzelf.’³⁸

Het praktijkonderzoek laat daarbij het beeld zien dat wanneer sprake is van vertrouwen in het casusoverleg veel informatie wordt gedeeld, waarbij er ook soms ‘in het casusbelang’ ‘iets meer [wordt] gezegd dan strikt formeel zou moeten.’³⁹

35 Medewerker Veilig Thuis A.

36 Medewerker Reclassering Nederland B.

37 Medewerker politie H.

38 Medewerker Openbaar Ministerie F.

39 Medewerker gemeente E.

In het verlengde hiervan zorgt ook de notificatieplicht voor uitdagingen, zo geeft een aantal respondenten aan. Als een minderjarige wordt besproken tijdens een casusoverleg dient de minderjarige (en/of zijn ouders) op grond van het modelconvenant daarvan op te hoogte te worden gebracht. Een aantal respondenten geeft daarbij aan dat de notificatieplicht voor betrokken professionals een uitdaging is, omdat hierdoor het veiligheidsbewustzijn bij besproken individuen kan worden vergroot, terwijl het informatiebeeld nog niet compleet is.

Ten aanzien van de privacy van de minderjarige laat een respondent tot slot weten dat er 'regelmatig over kinderen wordt gepraat in plaats van dat met die kinderen zelf het gesprek wordt gevoerd', bijvoorbeeld doordat er beslissingen voor de minderjarige worden genomen, '[o]f er wordt best wel snel naar een mentor of docent gestapt, of naar ouders, terwijl ik me afvraag of je het die jongen van zestien ook hebt laten weten.' Deze respondent stelt dan ook dat: 'Dat soort simpele rechten van het kind, daar hebben de meeste mensen het helemaal niet over, die hebben geen idee.'⁴⁰

Informatie wordt op het casusoverleg in vertrouwelijkheid gedeeld, zo wordt benadrukt in de interviews. Verschillende respondenten geven aan dat het nodig is expliciet toestemming te vragen als zij bepaalde informatie die ze op het casusoverleg horen, willen gebruiken:

'De informatie die hier [tijdens het casusoverleg, NC] gedeeld wordt, blijft binnen het casusoverleg, er worden notulen gemaakt. Maar als je informatie hoort die van belang is voor je eigen organisatie, vraag dan aan die desbetreffende ketenpartner of je die informatie mag meenemen. Maar dat blijft lastig natuurlijk, ik heb daar geen controle op, ik kan niet zien wat er achter de schermen gebeurt bij een organisatie. [...] Dus het kan bijvoorbeeld niet zo zijn dat tijdens een overleg een medewerker van de Raad iets meedeelt wat gezegd zou zijn tijdens een bezoek of wat dan ook en dat dat meteen meegenomen wordt in het strafonderzoek. Dat kan dus niet, tenzij de Raad daarvoor toestemming geeft dat het inderdaad in het proces-verbaal staat.'⁴¹

Meerdere respondenten geven daarbij aan informatie te delen zodat andere casuspartners die informatie in hun 'achterhoofd' kunnen houden. Een medewerker van Veilig Thuis licht bijvoorbeeld toe dat soms informatie wordt gedeeld waarbij wordt aangegeven: 'ik deel het, maar je mag het niet gebruiken. Dat is ook wat je kunt afspreken in het overleg, ik deel het zodat jullie het in je achterhoofd kunnen houden.'⁴²

Uit het praktijkonderzoek komt dan ook het beeld naar voren dat informatie uit het casusoverleg bijdraagt aan de beeldvorming van de minderjarige en daarmee de besluitvorming van individuele casuspartners

40 Medewerker NCTV A.

41 Medewerker Zorg- en Veiligheidshuis B.

42 Medewerker Veilig Thuis A.

kan beïnvloeden. Zo schetst dezelfde respondent vanuit Veilig Thuis dat bepaalde informatie die op het casusoverleg is gedeeld ervoor kan zorgen dat tijdens een huisbezoek andere vragen worden gesteld,⁴³ vertelt een jeugdreclasserder dat op basis van informatie uit het casusoverleg de jeugdreclasseringsbegeleiding kan worden bijgestuurd,⁴⁴ en geeft een medewerker van het Zorg- en Veiligheidshuis aan dat met de informatie uit het casusoverleg in het achterhoofd de reclassering voor een reclasseringsrapport bepaalde leefgebieden nog nader kan uitvragen.⁴⁵

Ook meerdere respondenten van het OM geven aan de bespreking op een casusoverleg bij hun beslissing over de inzet van het strafrecht te betrekken. Zo wordt in een van de interviews benadrukt dat de afstemming op het casusoverleg kan helpen bij het nemen van een strafrechtelijk besluit:

‘Uiteindelijk blijft het mijn beslissing of ik iemand verder vervolg en waarvoor, maar daarvoor heb ik wel informatie nodig over zo’n jongen van andere partijen. En dat is ook iets wat wel besproken kan worden en moet worden op zo’n casusoverleg.’⁴⁶

Een aantal respondenten vanuit het OM geeft daarentegen aan dat de inzet van het strafrecht en de bespreking van een minderjarige op een casusoverleg van elkaar zijn gescheiden.

In die gevallen waarin degene die bij het casusoverleg aanwezig is geen beslissingsbevoegdheid heeft binnen de individuele organisatie wordt de informatie die hiervoor mogelijk relevant is intern doorgegeven, zo blijkt uit de interviews. Het praktijkonderzoek laat zodoende zien dat de bespreking van een minderjarige op een casusoverleg invloed kan hebben op de besluitvorming van individuele organisaties buiten het casusoverleg.

7.4.2.1 *De bijzondere positie van informatie uit een strafrechtelijk onderzoek*

Hoewel het casusoverleg zich op meer mensen richt dan individuen die een strafbaar feit gerelateerd aan radicalisering hebben begaan of daarvan worden verdacht, kan een casusoverleg parallel lopen aan een strafrechtelijk traject. In de interviews wordt evenwel verschillende keren beschreven dat vanwege de aanwezigheid van een ‘afbreukrisico’ voor het strafrechtelijk onderzoek ervoor wordt gekozen een casus nog niet in te brengen op het casusoverleg:

‘Meestal is het zo dat als we strafrechtelijk onderzoek doen dat we de zaak dan nog niet naar het casusoverleg sturen, omdat de interventies vanuit het casusoverleg het strafrechtelijk onderzoek in de weg kunnen zitten en dat willen we

43 Medewerker Veilig Thuis A.

44 Medewerker gecertificeerde instelling H.

45 Medewerker Zorg- en Veiligheidshuis B.

46 Medewerker Openbaar Ministerie E.

niet. Meestal is het zo dat als we in het strafrecht wat doen een zaak pas naar het casusoverleg gaat als we daarmee klaar zijn.’⁴⁷

Dit afbreukrisico komt er volgens een respondent van het OM op neer dat wordt afgewogen: ‘loopt ons onderzoek geen gevaar als we ook, dat is eigenlijk de kern, de mensen die naar voren komen in het onderzoek tegelijkertijd op het casusoverleg inbrengen?’⁴⁸

Tegelijkertijd wordt in verschillende interviews de wenselijkheid benadrukt van het naast elkaar laten lopen van de bespreking tijdens een casusoverleg en een strafrechtelijk traject, zeker als het strafrechtelijk onderzoek voor de betrokkene bekend is, bijvoorbeeld doordat een aanhouding heeft plaatsgevonden. In die gevallen laten de interviews zien dat het in de praktijk voorkomt dat justitiële partners aan het casusoverleg vragen bepaalde interventies uit te stellen vanwege een strafrechtelijk traject:

‘Soms moet je weleens even wachten, bijvoorbeeld omdat er een strafrechtelijk onderzoek loopt waarin nog dingen uitgezocht moeten worden. Dan wordt er in het casusoverleg door het OM gezegd dat we even niets mogen. Daar hebben we altijd heel veel moeite mee als gemeente. Trouwens ook als reclassering en als Raad, die vinden dat ook heel lastig. Maar daar hebben we wel gewoon goede gesprekken over en meestal leggen we ons erbij neer. Soms zeggen we van nee we moeten ook echt iets al met hulpverlening gaan doen, laat jullie onderzoek maar leidend zijn, maar wij gaan ook alvast een beetje ondersteunen en begeleiden.’⁴⁹

Ook uit andere interviews wordt het strafrecht in dit verband als leidend aangemerkt.

Loopt er een strafrechtelijk onderzoek naast de bespreking van een minderjarige op het casusoverleg, dan laten de interviews zien dat de informatie uit het lopende onderzoek in principe niet wordt gedeeld met de casuspartners, opnieuw vanwege het risico dat het strafrechtelijk onderzoek wordt beschadigd. Wel blijkt dat de politie in die gevallen vaak op het casusoverleg aangeeft informatie niet te kunnen delen en op die manier het casusoverleg toch een bepaalde richting op kan wijzen:

‘[B]lijkt bijvoorbeeld uit opsporingsonderzoeken [...] dat zij contact heeft met bepaalde mensen wat wel zorgelijk is, omdat haar telefoonnummer een keertje naar voren is gekomen of omdat haar naam genoemd is, dat maakt dat ik bijvoorbeeld in een casusoverleg niet kan zeggen dat ze contact heeft met die en die, maar als zeg maar de discussie de verkeerde kant uitgaat van het is allemaal niks, kan ik zeggen “kan het niet delen, maar geloof me er ligt wel degelijk informatie waar we ons zorgen om moeten maken, dus ik denk dat we het wel serieus moeten oppakken.”’⁵⁰

47 Medewerker Openbaar Ministerie E.

48 Medewerker Openbaar Ministerie H.

49 Medewerker gemeente A.

50 Medewerker politie E (in reactie op de fictieve casus Mira).

Ook een andere respondent beschrijft vanuit het perspectief van de gemeente een soortgelijke omgang met het delen van informatie uit het strafrechtelijk onderzoek:

‘Soms hoort het OM in onderzoeken natuurlijk ook dingen waarvan ze denken dat is best wel een dingetje. Dus stel dat het OM hoort in de gesprekken dat de ouders best wel dubieuze mensen zijn, dan mag onderzoeksinformatie niet zomaar worden gedeeld. Maar ze kunnen natuurlijk wel zeggen dat ze al best wel wat gesprekken hebben gevoerd en dat bij een flink aantal van die gesprekken ouders zaten en dat ze een beetje twijfelen of deze ouders wel een goede invloed hebben op de pedagogische ontwikkeling van hun kind. Dan zie je met een de Raad en de gemeente heel hard schrijven en nadenken van wat gaan we hiermee doen. Dat heb je gewoon heel hard nodig van elkaar.’⁵¹

7.4.3 Rol en invloed van de casuspartners

Aan de hand van de in het casusoverleg ingebrachte informatie wordt vanuit de verschillende partners, hun expertise en perspectieven de aanpak van radicalisering in het concrete geval bepaald. De interviews laten zien dat deze afweging in gezamenlijk overleg en samenspraak tussen alle aanwezige professionals bij het casusoverleg wordt gemaakt. Het Zorg- en Veiligheidshuis waar het casusoverleg wordt georganiseerd geeft veelal, zo blijkt uit de interviews, als voorzitter richting aan het overleg, maar beslissingen over het vormgeven van de aanpak van radicalisering in het concrete geval worden in gezamenlijkheid genomen. Verschillende respondenten benadrukken dat er geen casuspartner is die een zwaardere stem heeft dan andere; afwegingen worden in ‘gezamenlijkheid en gelijkwaardigheid’ gemaakt.⁵²

Een aantal respondenten geeft evenwel aan dat afhankelijk van de casus bepaalde partners meer sturend kunnen zijn. Bij minderjarigen heeft volgens een respondent bijvoorbeeld jeugdbescherming ‘meer een vinger in de pap’ en als een cliënt van de reclassering wordt besproken, heeft de reclassering een meer leidende rol.⁵³ Weer andere respondenten wijzen op de belangrijke stem van de driehoekspartners (gemeente, politie en OM) in het casusoverleg en de eindverantwoordelijkheid voor de aanpak van radicalisering die bij gemeenten ligt.

Wat betreft de beslissingsbevoegdheid van het casusoverleg in verhouding tot de inzet van juridische instrumenten laat het praktijkonderzoek zien dat de beslissing om het jeugdstrafrecht, bestuursrecht of jeugdbeschermingsrecht al dan niet in te zetten of te verzoeken, is voorbehouden aan de individuele partners die hiertoe een wettelijke bevoegdheid hebben

51 Medewerker gemeente A.

52 Medewerker gecertificeerde instelling E.

53 Medewerker Reclassering Nederland A.

en dus buiten de context van het casusoverleg wordt gemaakt. Juridische instrumenten op grond van het jeugdbeschermingsrecht worden, zo onderschrijft het praktijkonderzoek, in de eerste plaats opgelegd op verzoek van de Raad, de NCTV is in belangrijke mate belast met de inzet van juridische instrumenten uit het bestuursrecht en instrumenten uit het jeugdstrafrecht worden opgelegd door het OM en uiteindelijk de rechter (zie uitgebreid hoofdstuk 5). Ten aanzien van de inzet van het strafrecht wordt door een medewerker van het OM bijvoorbeeld benadrukt:

‘[E]r worden allerlei beslissingen genomen op zo’n casusoverleg, maar niet als het gaat om het strafrecht, dat is echt voorbehouden aan het OM en politie.’⁵⁴

Ook een respondent van het Zorg- en Veiligheidshuis bevestigt dat het casusoverleg niet bepaalt ‘het OM gaat nu een strafzaak beginnen of de Raad gaat nu een kinderschermingsmaatregel aanvragen.’⁵⁵ Dat de beslissing om een juridisch instrument al dan niet in te zetten, is voorbehouden aan individuele organisaties neemt echter niet weg dat er – zo blijkt uit het praktijkonderzoek – een wisselwerking is tussen de bespreking van een minderjarige op een casusoverleg en de inzet van juridische instrumenten. Deze wisselwerking komt in het vervolg van dit hoofdstuk uitgebreider naar voren.

7.5 DE BESLUITVORMING OVER DE AANPAK VAN RADICALISERING IN INDIVIDUELE GEVALLEN

Tegen de achtergrond van de bevindingen over de inrichting en werkwijze van het casusoverleg staan in deze paragraaf de inhoudelijke afwegingen centraal die bij de vormgeving van de aanpak van radicalisering bij minderjarigen in de praktijk worden gemaakt. Hierbij wordt allereerst ingegaan op de besluitvorming door de weegploeg bij de afweging welke signalen op een casusoverleg worden besproken (par. 7.5.1). Daarna concentreert deze paragraaf zich op de besluitvorming in het casusoverleg, waarbij eerst de bevinding uit het praktijkonderzoek wordt uiteengezet dat bij het vormgeven van aanpak van radicalisering in individuele gevallen het leveren van maatwerk leidend is (par. 7.5.2). Aansluitend wordt de in de interviews naar voren gekomen pragmatische insteek van het casusoverleg bij de vormgeving van de aanpak van radicalisering bij minderjarigen belicht, waaronder het aangrijpen van juridische instrumenten in dit kader (par. 7.5.3).

⁵⁴ Medewerker Openbaar Ministerie E.

⁵⁵ Medewerker Zorg- en Veiligheidshuis B.

7.5.1 Besluitvorming door de weegploeg

Het is bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen aan de weegploeg om meldingen en signalen van radicalisering te bespreken en te bepalen of deze worden ingebracht op een casusoverleg. De besluitvorming van de weegploeg wordt, zo blijkt uit de interviews, in de regel voorafgegaan door een interne afweging binnen een van de betrokken organisaties om signalen al dan niet in te brengen bij de weegploeg. De oordeelsvorming door de weegploeg vormt een cruciaal onderdeel van de aanpak van radicalisering bij minderjarigen en bepaalt welke minderjarigen tijdens een casusoverleg worden besproken. In dit verband wordt door een aantal respondenten gesproken van de afweging of signalen ‘casuswaardig’ zijn of niet.

Of een casus moet worden besproken tijdens een casusoverleg is, zo laten de interviews zien, een gezamenlijke beslissing van de partners bij de weegploeg (in ieder geval gemeente, politie en OM, zie par. 7.4.1). Een aantal keer geven respondenten aan bij deze besluitvorming gebruik te maken van weeginstrumenten of scoringsmodellen. Het gebruik van dergelijke weegkaders om vast te stellen of iemand een casus wordt, draagt volgens sommige geïnterviewde professionals bij aan een geobjectiveerde, uniforme duiding in Nederland en kan dienen om meer gelijkheid in de weging aan te brengen en de schijn van willekeur zoveel mogelijk te voorkomen. Tegelijkertijd geven respondenten aan dat niet altijd alle informatie beschikbaar is om dergelijke weegkaders volledig in te vullen, wordt aangegeven dat deze vooral zijn gericht op jihadisme en blijkt duidelijk uit de interviews dat respondenten het belangrijk vinden maatwerk te kunnen leveren:

‘Ik denk wel dat het handig zou zijn als we wat meer leidraad hadden. Daar is men wel mee bezig omdat er een of andere tool is ontwikkeld. Aan de andere kant [...] blijft het maatwerk [...] Maar nu voelt het wel alsof je het op je onderbuik doet en aan de hand van je eerdere ervaringen met casuïstiek.’⁵⁶

Tijdens meerdere interviews komt naar voren dat de weging in de weegploeg soms met onderbuikgevoel of ‘boerenverstand’ wordt gemaakt.⁵⁷ Een medewerker van de politie geeft aan dat – en dat beeld wordt bevestigd in andere interviews – weeginstrumenten in de praktijk niet tot nauwelijks worden gebruikt en dat er allerlei instrumenten zijn, maar uiteindelijk ‘eigen ervaring, kennis en professionaliteit de doorslaggevende factor’ zijn.⁵⁸

De besluitvorming in de weegploeg is dan ook niet strak gekaderd. Een respondent vanuit het Zorg- en Veiligheidshuis licht toe dat het bij de weging gaat om een samenspel van verschillende signalen en dat uiteindelijk het totaalpakket doorslaggevend is in de besluitvorming:

56 Medewerker Zorg- en Veiligheidshuis B.

57 Medewerker politie F.

58 Medewerker politie F.

‘Dat begint heel minimaal met gewoon contacten in het netwerk. Als we zien dat, als je het hebt over jeugd bijvoorbeeld, een jeugdige in contact staat met een *hardcore* radicaal persoon, dan is dat wel iets waar zorgen over kunnen zijn. Maar een contact alleen is wat mij betreft ver onvoldoende. Je moet ook denken aan aanwezigheid bij demonstraties, gespreksvoering, hoe iemand zich uit over de Nederlandse maatschappij en over de overheid, over wat zijn of haar rol zou zijn, over hoe iemand denkt over bepaalde verstandhoudingen in de wereld. Zo is er een breed scala aan onderwerpen waar je het over zou kunnen hebben die signaaltjes afgeven of zouden kunnen afgeven. Het totaalpakket zou moeten maken of het voldoende is of niet. Als iemand op verschillende stukjes daarin een signaal laat zien dat niet past binnen de democratische rechtsorde dan gaan we het er wel over hebben.’⁵⁹

Uit het praktijkonderzoek blijkt daarbij dat er door betrokken professionals bijvoorbeeld verschillend tegenaan wordt gekeken of sprake moet zijn van een geweldscomponent om tijdens een casusoverleg te worden besproken:

‘Het is niet super strak gekaderd. Op het moment dat we iemand bespreken, wat hebben we aan signalen, wat heeft de gemeente over die persoon, wat heeft de politie over die persoon, en als we dat combineren is dat dan zorgelijk genoeg om iets als casus te behandelen? [...] Daarin vinden we met elkaar dat er een gewelddbereidheidscomponent in moet zitten. Dus dat je echt het hebt over extremisme, dat daar de lijn is. Alleen die zit er niet altijd. We hebben best ook wel personen als casus behandeld waar echt nog geen geweldsaspect in zat, alleen waarin wel grote zorgen waren. Dus er is best wel vind ik een grijs gebied.’⁶⁰

Ook andere professionals geven aan dat een combinatie van zorgelijke signalen die er rond radicalisering zijn en de problematiek waar iemand in zit voldoende kan zijn voor de bespreking tijdens een casusoverleg, zonder dat sprake hoeft te zijn van een geweldscomponent. Anderen stellen juist dat om iemand als casus te bespreken er uitdrukkelijk gekeken wordt of er sprake is van geweld of het legitimeren van geweld.

Een andere belangrijke factor die in de interviews wordt genoemd bij de weging van signalen is de vraag of iemand tijdens het casusoverleg met betrekking tot radicalisering moet worden besproken of dat een ander (hulpverlenings)traject of overlegstructuur geschikter is en er bijvoorbeeld sprake is van verward gedrag. Wanneer zorgproblemen voorliggend zijn ten opzichte van de problematiek rondom radicalisering kan dat er zodoende toe leiden dat een minderjarige bijvoorbeeld wordt besproken tijdens een jeugdbeschermingstafel en niet tijdens het casusoverleg radicalisering. Verschillende respondenten benadrukken in dit kader dat er voor de bespreking tijdens het casusoverleg radicalisering sprake moet zijn van een ideologie:

59 Medewerker Zorg- en Veiligheidshuis A.

60 Medewerker politie C.

‘Kunnen we tot de conclusie komen nee dit is niks, het is een jongere die wel interesse heeft, maar eigenlijk helemaal geen ideologie heeft en alleen maar geïnteresseerd was, dan kun je zeggen dat we dat verder niet gaan doorzetten.’⁶¹

Tot slot geven respondenten aan zich bij de besluitvorming door de weegploeg bewust te zijn van de gevolgen van de bespreking tijdens een casusoverleg voor de betrokken minderjarige. Zo wordt gewezen op de inbreuk op de privacy en de uitingsvrijheden (vrijheid van godsdienst en meningsuiting) van de minderjarige die hiermee wordt gemaakt en het *label* dat iemand krijgt wanneer hij in de context van radicalisering wordt besproken. Een respondent stelt expliciet dat juist bij minderjarigen hier extra voorzichtig mee moet worden omgegaan:

‘[W]ij proberen hem zodanig te duiden aan de hand van de informatie, misschien wel bepaalde uitspraken, om te kijken van zit hier een bepaald risico in? En als we denken van het zou kunnen dat... want je kan niet gelijk dat stempel geven, daar moet je natuurlijk altijd vooral bij jongeren wel mee oppassen. Daar ben ik altijd wel het voorzichtigst mee als het om minderjarigen gaat.’⁶²

7.5.2 Maatwerk als belangrijkste leidraad in de besluitvorming door het casusoverleg

Wordt een minderjarige op een casusoverleg besproken, dan komt uit het praktijkonderzoek duidelijk naar voren dat het leveren van maatwerk centraal staat bij de vormgeving van de aanpak van radicalisering in individuele gevallen. Per concrete casus worden de doelen van de aanpak opgesteld en wordt, afhankelijk van de concrete situatie, gekeken welke interventies worden ingezet om bij te dragen aan deze doelstellingen. Uit de interviews blijkt daarmee dat er geen blauwdruk voor de aanpak van radicalisering is; de aanpak is casusafhankelijk. Hiermee vergelijkbare beschrijvingen die tijdens de interviews voorbijkomen, zijn dat elke casus nieuw of anders is, er geen standaard casus bestaat, twee subjecten nooit hetzelfde zijn en dat het gaat om een creatief proces dat altijd anders is. Juist het leveren van maatwerk is volgens een respondent van het Zorg- en Veiligheidshuis de kracht van de aanpak van radicalisering:

‘Wat denk ik ook de kracht is van de aanpak is dat we echt een plan maken op maat. We doen echt een persoonsgerichte aanpak. Je kijkt echt naar wat is het verhaal van iemand, waar staan we, waar liggen de problemen, waar liggen de kansen? Op basis daarvan bepaal je interventies.’⁶³

61 Medewerker Reclassering Nederland A.

62 Medewerker Zorg- en Veiligheidshuis C.

63 Medewerker Zorg- en Veiligheidshuis A.

Onderdelen van de aanpak van radicalisering bij minderjarigen die in de interviews vaak worden genoemd, zijn onder meer de inzet van deskundigen of experts op het gebied van religie of een bepaald gedachtegoed of het starten van een duidingstraject om uitspraken of uitingen goed te duiden. Ook wordt veelvuldig het belang benadrukt van het contact leggen en in gesprek gaan met de minderjarige en ouders:

‘Het enige dat centraal staat in alles wat met extremisme te maken heeft, is dat als we er weet van hebben, contact leggen, contact leggen, contact leggen. Contact leggen is de grote rode lijn. En alles doen om dat contact niet kapot te maken. [...] Dat is ook altijd onze allereerste vraag als er een zaak besproken wordt, wie kan het beste contact leggen met deze persoon om in ieder geval een vinger aan de pols te krijgen of te houden en in het beste geval nog een beetje bij te sturen?’⁶⁴

Hiervoor kunnen, zo blijkt uit de interviews, verschillende casuspartners worden aangewezen, bijvoorbeeld de politie – de belangrijke rol van de wijkagent komt in dit kader meerdere keren naar voren – of de gemeente, afhankelijk van wie het casusoverleg het best toegerust acht om met de minderjarige in gesprek te gaan. Daarnaast kan ook een vertrouwenspersoon of een contactpersoon van de minderjarige, bijvoorbeeld vanuit school, hiervoor worden benaderd.

Uit de interviews blijkt verder dat een onderdeel van de aanpak van radicalisering bij minderjarigen kan zijn dat een jongerenwerker of het wijkteam wordt ingeschakeld. Daarnaast blijkt een belangrijk deel van de aanpak van radicalisering te bestaan uit het bieden van hulp en ondersteuning bij praktische zaken, zoals het vinden van een gepaste bijbaan, een stabiele en passende opleiding of andere dagbesteding. Respondenten geven aan door deze ondersteuning onder meer in te zetten op stabiliteit voor de minderjarige en hiermee te proberen het anti-overheidssentiment bij de betrokkene te verminderen.

In het casusoverleg wordt daarmee in belangrijke mate, zo omschrijven respondenten, ingezet op ondersteuning en zorg, zeker bij minderjarigen. Een respondent van de politie brengt in dit kader naar voren dat door het casusoverleg wordt ingezet op het aanpakken van het probleem bij de bron, anderen spreken van een zorgperspectief, de zachte kant van het casusoverleg of de casustafel als zorginstrument. Tegelijkertijd beschrijven respondenten dat in het casusoverleg ook wordt ingezet op begrenzing, repressie en monitoring:

‘Maar je probeert altijd wel een beetje te begrenzen en vervolgens probeer je te bouwen om iemands leven weer wat perspectief te geven en wat alternatieven aan te reiken. En juist bij minderjarigen is dat nog belangrijker dan bij volwassenen, omdat die al gewoon een bepaalde basis hebben.’⁶⁵

64 Medewerker gemeente E.

65 Medewerker gemeente A.

Hoewel uit de interviews blijkt dat de aanpak van radicalisering bij minderjarigen en de doelstellingen die hierbij worden nagestreefd in de basis hetzelfde zijn ongeacht de 'vorm' van radicalisering, heeft deze vorm – tegen de achtergrond van het leveren van maatwerk – in de praktijk invloed op welke interventies worden ingezet. Zo heeft het 'niet zo heel veel zin om bijvoorbeeld een theoloog op iemand af te sturen in het kader van anti-overheidsdenken'⁶⁶ en wordt een 'heel ander gesprek [gevoerd] met een jihadist dan met iemand die rechtsextremist is.'⁶⁷

Hierbij geven diverse respondenten aan dat er ten aanzien van de vorm van radicalisering een verschil van kennisniveau bestaat, ook op het gebied van de mogelijke interventies die ingezet kunnen worden. Een gesproken medewerker van de NCTV stelt bijvoorbeeld dat het instrumentarium voor bijvoorbeeld rechtsextremisme nog onderontwikkeld is. Dit standpunt wordt bevestigd in een interview met een respondent vanuit de politie:

'Ik zie ook dat we meer mogelijkheden hebben voor jihadisme dan voor al die andere vormen van extremisme. Van al die andere vormen van extremisme weten we eigenlijk nog niet zo heel goed wat we ermee moeten. Bij jihadisme, omdat het dus relatief jong is, zien we dat veel overheidsinstanties of overige partners daar veel *tools* voor hebben en kunnen meegeven om in die aanpak of die interventie te voorzien. Ondanks dat onze kennis op het thema wellicht nog niet eens helemaal sluitend is of specialistisch genoeg, zijn er wel allerlei interventiestrategieën bedacht. Terwijl we ook heel veel te maken hebben met al die andere thema's, maar dat men daar nog niet zo heel goed weet wat ze daarmee aan moeten.'⁶⁸

Bij het vormgeven van de aanpak van radicalisering wordt tot slot stilgestaan bij de consequenties van een interventie voor de minderjarige en zijn omgeving, zo blijkt uit de interviews. Ook de proportionaliteit en subsidiariteit van interventies worden door het casusoverleg afgewogen, vertellen verschillende respondenten. Een medewerker van het Zorg- en Veiligheidshuis beschrijft in dit verband dat bij de inzet van iedere interventie moet worden overwogen: 'is dit nog gerechtvaardigd? Met welk doel doen we dit? [...] Rechtvaardigt het doel nog steeds om zo'n interventie in te zetten?'⁶⁹ Een aantal respondenten geeft hierbij aan dat dergelijke afwegingen over de consequentie van een interventie of de proportionaliteit onbewust of vrij automatisch worden gemaakt. Ook wijzen verschillende respondenten op de verankering van interventies in eigen wettelijke kaders, waarbij iedere organisatie 'zijn eigen interventie tegen zijn eigen licht houdt'.⁷⁰

66 Medewerker Zorg- en Veiligheidshuis B.

67 Medewerker Reclassering Nederland A.

68 Medewerker politie C.

69 Medewerker Zorg- en Veiligheidshuis B.

70 Medewerker Zorg- en Veiligheidshuis B.

7.5.3 Een pragmatische insteek bij de besluitvorming door het casusoverleg

Bij de besluitvorming over de vormgeving van de aanpak van radicalisering in een concreet geval spelen pragmatische overwegingen een belangrijke rol, zo laten de bevindingen van het praktijkonderzoek zien. In het kader van het vormgeven van de aanpak van radicalisering wordt in de interviews vaak gesproken over het vinden van ingangen, handvatten of zogenoemde 'haakjes'. Er moet immers, zo vertellen respondenten, een aanknopingspunt zijn om de interventies die deel uitmaken van het plan van aanpak in te zetten als iemand hier niet vrijwillig voor open staat. Diverse respondenten beschrijven dan ook dat ze voor de aanpak afhankelijk zijn van deze ingangen of haakjes:

'[A]ls een subject gewoon zijn ding doet, hij zorgt zelf voor zijn werk, hij heeft zijn financiën gewoon allemaal op orde, hij pleegt geen strafbare feiten, hij heeft gewoon huisvesting en hij wil niks met de politie te maken hebben, dan heb je bijna geen haakjes om met zo iemand in gesprek te gaan.'⁷¹

Als er geen haakjes (meer) aanwezig zijn, kan dit er dan ook toe leiden dat, zo beschrijft een aantal respondenten, moet worden besloten een casus af te schalen. Meerdere casuspartners geven aan hiermee te worstelen, terwijl andere laten weten dat er eigenlijk altijd een haakje is te vinden:

'Soms loop je ertegenaan dat er geen natuurlijke ingangen zijn bij iemand. En dan moet je extra creatief zijn eigenlijk. Dus dat gebeurt. Het gebeurt mij bijna nooit dat iemand echt niet wil. Dus dat is echt heel zeldzaam.'⁷²

Diverse respondenten brengen in dit kader naar voren dat er bij minderjarigen over het algemeen meer ingangen zijn dan bij meerderjarigen. Zo kan Veilig Thuis, een jongerenwerker of school een ingang vormen, of wanneer er juist problemen op dit gebied zijn de leerplichtambtenaar.

Bij de vormgeving van de aanpak van radicalisering in een concreet geval speelt het zoeken naar haakjes zodoende een belangrijke rol. Deze haakjes kunnen ook aanwezig zijn op grond van het jeugdstrafrecht, bestuursrecht of jeugdbeschermingsrecht. Het praktijkonderzoek laat zien dat juridische instrumenten worden aangegrepen om bij te dragen aan het bereiken van de doelen van het casusoverleg. Een respondent vanuit de gemeente geeft bijvoorbeeld aan dat het een interventie van het casusoverleg kan zijn om het OM te vragen strafrechtelijk 'wat te gaan doen', 'omdat je dan een kader kan krijgen waarbij de reclassering de begeleiding op zich kan nemen.'⁷³ Dit beeld wordt door een respondent van het OM

71 Medewerker Openbaar Ministerie D.

72 Medewerker gemeente D.

73 Medewerker gemeente D.

onderschreven, waarbij de autonome positie van het OM wat betreft strafrechtelijke beslissingen wordt benadrukt:

‘Er wordt ook weleens wat aangemeld van OM kunnen jullie hier niet iets mee? Dan gaan we er zeker naar kijken, maar is het uiteindelijk aan de officier om dan te bepalen dit is een bedreiging of opruiing of niet.’⁷⁴

Uit de interviews blijkt daarnaast dat de reclassering vanuit het casusoverleg op een soortgelijke manier kan worden gevraagd een bepaald reclasseringsadvies te schrijven of dat de reclassering zelf het casusoverleg kan betrekken bij de invulling van een jeugdreclasseringstraject. Zo beschrijven verschillende medewerkers van de gemeente dat mogelijke schorsende voorwaarden vaak worden besproken tijdens een casusoverleg.

De inzet van juridische instrumenten kan op deze manier door het casusoverleg als handvat worden gebruikt om ten aanzien van iemand die op het casusoverleg wordt besproken een gedwongen kader te creëren en dient daarbij als stok achter de deur. In dit verband wordt in een interview met een medewerker van de gemeente als reactie op het voorleggen van de vignetten beschreven dat wanneer sprake is van een strafbaar feit dit als behulpzaam wordt gezien door het casusoverleg:

‘Mocht het dan tot bepaalde overtredingen komen, dus mogelijk verboden wapenbezit van het mes, dat is nog niet zo’n heel groot vergrijp, maar dat helpt wel. Dus dan krijg je een jeugdreclasseringsmaatregel en dat kan je weer inzetten om al die andere dingen die je bedacht hebt een succes te maken.’⁷⁵

De interviews laten bovendien zien dat het aangrijpen van het strafrecht voor het bereiken van de doelstellingen van het casusoverleg niet alleen geldt voor strafbare feiten die zijn gerelateerd aan radicalisering, maar dat het hierbij om allerlei strafbare gedragingen kan gaan. Een respondent van het Zorg- en Veiligheidshuis geeft – in reactie op de fictieve casus Mira – aan op een bepaalde manier te hopen op strafrechtelijke ingangen:

‘[E]rgens hoop je dan nog een haakje te hebben van als zij nu met het strafrecht in aanraking komt, dan zou je het misschien nog aan de hand van een gedwongen kader kunnen doen. Je hoopt natuurlijk niet dat iemand een strafbaar feit pleegt en dat als het een strafbaar feit is dat het dan maar een klein strafbaar feit is waar ook geen menselijke slachtoffers vallen of wat dan ook, dat het geen geweldsincident is. Maar dan hoop je op zo’n haakje.’⁷⁶

In een interview met een medewerker van het OM wordt in dit kader uitdrukkelijk benoemd dat hoewel in de basis de drempel voor de inzet van

74 Medewerker Openbaar Ministerie C.

75 Medewerker gemeente A (in reactie op de fictieve casus Jordy).

76 Medewerker Zorg- en Veiligheidshuis B.

het strafrecht bij minderjarigen hoger is dan bij meerderjarigen, het drempelverlagend kan werken dat de inzet van strafrechtelijke instrumenten een gedwongen kader bij de aanpak van radicalisering creëert:

‘Soms kan je juist bij jeugdigen zeggen we gaan toch maar even de strafrechtelijke kant op, dus dan zou het juist drempelverlagend zijn, omdat we dan onder drang zeg maar eventjes hem toch een bepaalde begeleiding kunnen geven.’⁷⁷

Op dezelfde manier draagt de inzet van het bestuursrecht bij aan de doelstellingen van het casusoverleg:

‘Dus dat wordt ook besproken in zo’n casusoverleg [...] we leggen een meldplicht op vanuit de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen. Of een gebiedsverbod, zijn ook wel voorbeelden van dat dat wordt opgelegd. Om dan toch nog een gedwongen kader te hebben.’⁷⁸

In de interviews komt daarbij een sterke relatie tussen de inzet van bestuursrechtelijke instrumenten in de praktijk en de bespreking van een minderjarige tijdens een casusoverleg naar voren. De procedure om maatregelen uit de Twbmt in te zetten blijkt veelal te worden opgestart op initiatief van het casusoverleg. De inzet en invulling van bestuursrechtelijke instrumenten uit de Twbmt wordt door verschillende respondenten dan ook omschreven als een keuze die meer bij het casusoverleg ligt dan bijvoorbeeld de inzet van juridische instrumenten uit het strafrecht. In een interview met het OM wordt beschreven dat de inzet van de Twbmt een gezamenlijke beslissing van het casusoverleg is, waarna de NCTV ermee ‘aan de slag’ gaat.⁷⁹

Wat betreft de inzet van juridische instrumenten uit het jeugdbeschermingsrecht en de bespreking van een minderjarige op een casusoverleg lopen de ervaringen meer uiteen. Een aantal respondenten geeft aan dat de toepassing van dit rechtsgebied weinig aan de orde komt tijdens een casusoverleg. Uit andere interviews komt naar voren dat de inzet van het jeugdbeschermingsrecht kan worden besproken tijdens een casusoverleg, maar dat uiteindelijk de reguliere werkwijze tot het opleggen van bijvoorbeeld een kinderschermingsmaatregel moet worden gevolgd, waaronder een melding bij de Raad door Veilig Thuis of de gemeente of in sommige gevallen een melding bij een jeugdbeschermingstafel:

‘Dus als een kind in een bedreigde ontwikkeling zit en de Raad is ook partner aan tafel, want die zijn ook vaak vertegenwoordigd, dan ga je in algemene zin kijken wat zou het juridisch kader hiermee anders kunnen dan dat wij kunnen? En als bijvoorbeeld in algemene zin de Raad zegt “ja daar zouden wij wel onder-

77 Medewerker Openbaar Ministerie H.

78 Medewerker Openbaar Ministerie D.

79 Medewerker Openbaar Ministerie D.

zoek naar kunnen doen”, dan zou bijvoorbeeld een gezinsvoogd wel meer waarde hebben. Dan is dat een reden dat je bijvoorbeeld aangeeft nou dan gaan wij een raadmelding doen. Maar dan volg je wel de reguliere kanalen.’⁸⁰

Ook in het interview met de Raad wordt benadrukt dat de Raad een melding nodig heeft om een onderzoek te starten: ‘[I]n principe is het ook bij die casusoverleggen zo wij zitten aan voor triage en advies, maar in principe gaan wij niet zelfstandig iets doen op het moment dat niemand daar de opdracht toe geeft.’⁸¹

Uit het praktijkonderzoek ontstaat aldus een beeld van een pragmatische benadering van het casusoverleg ten aanzien van de mogelijke aanwending van juridische instrumenten om begeleiding op te starten. Tegelijkertijd blijkt uit het tijdens de interviews voorleggen van de vignetten dat de inzet van juridische instrumenten in beide fictieve casus over het algemeen niet standaard door respondenten wordt genoemd in hun benaderingswijze ten aanzien van de casus. In het verlengde hiervan brengen verschillende respondenten in de interviews naar voren het belangrijk te vinden eerst in te zetten op vrijwillige interventies bij het nastreven van de doelen van het casusoverleg:

‘Je moet daarin ook wel de balans zoeken in heb je alles geprobeerd in het vrijwillige kader voordat je doorstapt naar, bij een jongere kun je dan denken aan verwaarlozing, dus huiselijk geweld, dus bij Veilig Thuis een melding maken en eventueel op basis daarvan wat meer richting een verplicht kader.’⁸²

Een respondent stelt bovendien juist bij minderjarigen terughoudender te zijn met een gedwongen kader als er nog mogelijkheden in het vrijwillige kader zijn.

Daarnaast wordt in de interviews opgemerkt dat een gedwongen kader maar tijdelijk is en wordt door diverse respondenten naar voren gebracht dat de inzet van gedwongen instrumenten juist zorgt voor ‘weerstand’ en ‘olie op het vuur’.⁸³

‘Je wilt eigenlijk alleen maar naar dwang grijpen als het andere niet lukt. Alleen soms heb je de tijd niet om het goed uit te proberen en om tot een conclusie te komen. Dan moet je soms ook twee sporen inzetten. En ja dan is de praktijk wel als je ook dwang inzet, dan is de hulpverlening op dat moment kansloos. Zo gaat het natuurlijk ook. Want dan is de weerstand zo groot tegen wat er gebeurt. Dus alleen daarom al zou je het liever pas in het laatste stadium willen doen. Maar die tijd moet je dan wel hebben.’⁸⁴

80 Medewerker Veilig Thuis A.

81 Medewerkers Raad voor de Kinderbescherming A en B.

82 Medewerker Zorg- en Veiligheidshuis A.

83 Medewerker Reclassering Nederland B.

84 Medewerker gemeente E.

Een respondent vanuit de politie deelt deze opvatting en beschrijft dat strafrechtelijk optreden en bestuursrechtelijke maatregelen juist dingen zijn waarmee mensen worden vervreemd van de maatschappij, '[d]an is het wij tegen zij en als je dat gevoel creëert is dat niet helpend.'⁸⁵

7.6 DE INZET VAN JURIDISCHE INSTRUMENTEN BIJ RADICALISERING IN DE PRAKTIJK

Nadat in de vorige paragraaf mede de rol van juridische instrumenten bij de besluitvorming tijdens een casusoverleg is belicht, wordt in deze paragraaf de toepassing van juridische instrumenten uit het jeugdstrafrecht, bestuursrecht en jeugdbeschermingsrecht naar aanleiding van signalen van radicalisering in de praktijk uitvoeriger bestudeerd. Achtereenvolgens wordt daarbij ingegaan op de belangrijkste bevindingen uit het praktijkonderzoek ten aanzien van de inzet van bestuursrechtelijke instrumenten (par. 7.6.1), instrumenten uit het jeugdbeschermingsrecht (par. 7.6.2) en jeugdstrafrechtelijke instrumenten (par. 7.6.3). Bij de bespreking van elk van deze rechtsgebieden wordt – voor zover gebleken uit de interviews – de verhouding tot de juridische instrumenten uit de andere rechtsgebieden in het bijzonder uiteengezet.

7.6.1 De inzet van het bestuursrecht

Zoals eerder beschreven, ligt het initiatief voor de inzet van bestuursrechtelijke instrumenten, met name uit de Twbmt, in de praktijk veelal bij het casusoverleg. Het is vervolgens aan de NCTV om te toetsen of het binnen de juridische gronden past om een bestuursrechtelijke maatregel op te leggen op basis van de hiertoe aangedragen informatie. Het praktijkonderzoek laat daarbij zien dat de bestuursrechtelijke instrumenten worden gezien als zware middelen. Een medewerker van de NCTV geeft dan ook aan dat bij een verzoek om een maatregel uit de Twbmt op te leggen kan worden aangegeven dat eerst naar andere (lichtere) middelen moet worden gekeken, bijvoorbeeld uit het jeugdbeschermingsrecht. Deze respondent stelt daarbij niet te hebben meegemaakt dat een gebiedsverbod of enkelband op grond van de Twbmt bij een minderjarige werd ingezet en geeft daarbij aan dat 'een aantal stappen daarvoor niet goed [zijn] uitgevoerd' als je bij een minderjarige deze bestuursrechtelijke maatregelen moet toepassen.⁸⁶ Ook enkele andere respondenten geven aan terughoudend te zijn met de inzet van de Twbmt bij minderjarigen.

Uit de interviews blijkt dan ook dat de Twbmt in zijn algemeenheid – niet specifiek ten aanzien van minderjarigen – wordt ingezet als er geen

⁸⁵ Medewerker politie G.

⁸⁶ Medewerker NCTV A.

andere mogelijkheden (meer) beschikbaar zijn. Een andere respondent die werkzaam is bij de NCTV benadrukt in dit kader dat de inzet van bestuursrechtelijke instrumenten proportioneel en subsidiair is als er weinig 'handelingsperspectief' is.⁸⁷ In een interview met een professional werkzaam bij het Zorg- en Veiligheidshuis wordt in dit verband gesproken van de regel:

'dat al het andere al geprobeerd moet zijn voordat je de Tijdelijke wet gaat toepassen. Daarnaast moet er natuurlijk voldoende liggen aan dossier, een actueel dossier, om te zeggen dat het ook gegrond is om dat te doen. In principe is dat voor ons een van de laatste interventies die je zou kunnen plegen. Dan bedenken we nog met elkaar van is de Tijdelijke wet in deze casus iets of niet?'⁸⁸

In de interviews worden de juridische instrumenten uit de Twbmt dan ook meerdere keren beschreven als 'vangnet'. Vooral de verhouding met de inzet van het strafrecht komt in dit kader vaak naar voren. In een interview met een medewerker van de gemeente wordt opgemerkt dat het bestuursrecht in deze context wordt gebruikt om 'de gaten die het strafrecht laat vallen te dichten.'⁸⁹

Bij de beschrijving van de inzet van de Twbmt wordt in de interviews daarbij een enkele keer gewezen op de inzet van deze bestuursrechtelijke instrumenten als het strafrecht nog geen mogelijkheden biedt, bijvoorbeeld het 'uit alle macht' proberen te voorkomen dat iemand uitreist terwijl er onvoldoende is om diegene aan te houden.⁹⁰ Door een medewerker van een gemeente wordt in dit kader aangegeven dat het bestuursrecht wordt gebruikt voor dingen waar eigenlijk het strafrecht voor bedoeld zou moeten zijn:

'Als je dat [een strafrechtelijke mogelijkheid, NC] niet hebt, dan is er misschien gewoon niet genoeg. Misschien moet je dat gewoon accepteren. Alleen dat doen we niet. We zeggen nee we hebben ook nog bestuursrecht. Dan zouden we hem eventueel een gebiedsverbod kunnen geven. Maar allemaal echt superbelangrijk dat je nauwkeurig bent in wat is er nou precies aan de hand? Wat voor informatie heb ik? En wat voor informatie heb ik alleen maar in mijn hoofd ingevuld en is eigenlijk helemaal niet zo? [...] Je moet je altijd afvragen, waarom is dit niet strafrechtelijk te vervolgen?'⁹¹

Deze respondent beschrijft het bestuursrecht daarbij als 'een soort oncontroleerbare schaduwwetgeving', waarbij minder bewijs nodig is dan voor de inzet van het strafrecht:

87 Medewerker NCTV B.

88 Medewerker Zorg- en Veiligheidshuis A.

89 Medewerker gemeente D.

90 Medewerker Openbaar Ministerie H.

91 Medewerker gemeente D.

‘Het is weleens gebeurd dat iemand werd vrijgesproken van terrorisme, maar de [bestuursrechtelijke, NC] financieringsmaatregel bleef zitten. Dan ontploft mijn hoofd. Hoe is dat mogelijk?’⁹²

In andere interviews wordt ten aanzien van de inzet van de Twbmt vooral gewezen op situaties waarin het strafrecht wel van toepassing is, maar de inzet van strafrechtelijke instrumenten eindigt. Veelgenoemd in dit verband zijn gevallen waar in het strafrechtelijk kader sprake is van een (mogelijke) schorsing zonder voorwaarden of op grond van voorwaarden die ontoereikend worden bevonden. Zo beschrijft een respondent van de NCTV:

‘Wat je ook weleens ziet, is dat men wacht op de schorsende voorwaarden zodat de reclassering die kan handhaven en als die er niet zijn, dan komen ze direct bij ons terecht want er zijn wel reële zorgen vanuit het casusoverleg. Dus zo is het een soort van vangnet. Nou moet ik eerlijk zeggen dat bijna iedereen die is vrijgekomen schorsende voorwaarden heeft meegekregen. Maar dan nog zijn we bij elke casus een vangnet. Dus we hebben wel alles klaarstaan. Want er gaat ook nog iets van zes weken overheen voordat je alles rond hebt.’⁹³

Een respondent wijst er dan ook op dat veel tijd en energie wordt gestoken in de aanvraag van bestuursrechtelijke maatregelen, terwijl deze uiteindelijk niet worden opgelegd.

Een geïnterviewde medewerker van de NCTV geeft desalniettemin aan terughoudend te zijn met het beschrijven van de maatregelen uit de Twbmt als alternatief voor het strafrecht en ziet het meer als een ‘soort van peer review’ van strafrechtelijke beslissingen vanuit het oogpunt van de nationale veiligheid. Deze respondent beschrijft ten aanzien van de inzet van de maatregelen uit de Twbmt:

‘Soms zijn we maar 90 procent zeker van onze zaak, maar die 10 procent twijfel daarvoor durf ik niet de nationale veiligheid op te geven. En dat is het meestal bij ons. We zitten elke keer in een limbo, wat weegt nou zwaarder? Persoonlijke privacy of die nationale veiligheid waar we voor staan? En die afweging wordt elke keer, bij elke ronde, elke dag weer gemaakt bij bestuurlijke maatregelen.’⁹⁴

In het verlengde hiervan merkt een andere medewerker van de NCTV op dat het doel dat met de inzet van bestuursrechtelijke instrumenten wordt nagestreefd, ziet op het verminderen van de dreiging die uitgaat van een bepaalde situatie, waarbij wordt ingegaan op de verhouding van de Twbmt tot andere juridische instrumenten:

‘Misschien gaat er helemaal geen dreiging van uit. Dan zijn echt wel andere spelers aan zet. Je hebt inderdaad het juridische gedeelte, je hebt het casusoverleg

92 Medewerker gemeente D.

93 Medewerker NCTV A.

94 Medewerker NCTV B.

maar je hebt ook een stukje dreiging. Dat is dan waar wij een rol in hebben. Op het moment dat er helemaal geen dreiging is, dan kunnen wij ook misschien eerder zeggen van waarom die Tijdelijke wet, dat is een veel te zwaar middel?’⁹⁵

Het beschermen van de nationale veiligheid tegen dreigingen vormt volgens deze respondenten dan ook de kern van de inzet van juridische instrumenten uit het bestuursrecht.

Tot slot wordt met betrekking tot de bestuursrechtelijke instrumenten in de interviews een aantal keer aangegeven dat deze vooral zijn gericht op uitreizigers en dus overwegend zien op het jihadisme:

‘Wat je nu heel erg ziet is dat specifiek voor deze doelgroep de ontwikkelinterventies bijna alleen maar gericht zijn op islamitische radicalisering. Denk aan een paspoortmaatregel, denk aan het intrekken van het Nederlanderschap, denk aan een bevroeringsmaatregel voor terrorismefinanciering. Die laatste is dan misschien nog wel toepasbaar voor alle vormen, al weet ik dat niet helemaal honderd procent zeker. Maar ja, zo’n paspoortmaatregel dat geldt natuurlijk helemaal voor rechts of links niet. Daarin zie je dat dat soort specifieke interventies voor radicalisering maar dan anders dan islamitisch, die heb je eigenlijk nog niet. De vraag is of je die überhaupt gaat krijgen ooit.’⁹⁶

Uit het praktijkonderzoek blijkt zodoende dat het bestuursrecht in de context van de aanpak van radicalisering hoofdzakelijk dient als laatste mogelijkheid om ter bescherming van de nationale veiligheid juridische instrumenten in te zetten, bijvoorbeeld wanneer het strafrecht deze instrumenten niet (meer) biedt.

7.6.2 De inzet van het jeugdbeschermingsrecht

Het praktijkonderzoek laat zien dat voor de inzet van het jeugdbeschermingsrecht bij de aanpak van radicalisering de reguliere procedures en methoden voor een raadsonderzoek worden gevolgd, binnen de reguliere wettelijke kaders. In het interview met de Raad wordt in dit verband opgemerkt dat zij weinig meldingen van radicalisering voorbij zien komen en dat het daarom de vraag is of deze zaken door ketenpartners niet worden gezien of dat deze in een vrijwillig kader worden opgelost. Daarbij wordt ook aangegeven dat mee kan spelen dat zaken die bij de Raad binnenkomen niet uitdrukkelijk als radicalisering worden gelabeld door ketenpartners:

‘Het is ook soms wel een beetje zoeken welk *label* er wordt opgeplakt. Vaak is er sprake van multi-problematiek en waar gaan we dan op inzetten? Dat is denk ik ook bij deze doelgroep wel relevant. Dus is dat je hoofdmoot waarop je gaat

⁹⁵ Medewerker NCTV A.

⁹⁶ Medewerker Zorg- en Veiligheidshuis A.

inzetten of zijn er veel grotere andere zorgen die even de voorkeur krijgen en dan steek je hem zo in. Maar dat is dus een zoektocht voor ons omdat wij dus redelijk beperkt zijn in onze mogelijkheden tot signaleren. Want we krijgen ze echt alleen binnen als ze al bekend zijn in het voorveld.⁹⁷

Ook bijvoorbeeld Veilig Thuis krijgt, zo stelt een respondent van deze organisatie, niet 'puur een radicaliseringsaanvraag', maar 'de zorg over huiselijk geweld of kindermishandeling waar dit een onderdeel van kan zijn. Of soms ook hetgeen waar mensen de meeste zorgen over hebben.'⁹⁸

Dit brengt mee dat signalen van radicalisering moeten worden vertaald naar de toepassingscriteria van juridische instrumenten uit het jeugdbeschermingsrecht, in het bijzonder een ernstige ontwikkelingsbedreiging van de minderjarige. Een respondent vanuit Veilig Thuis benadrukt:

'[W]ij werken wel mee in een keten waarin de overheid zeg maar de veiligheid voor de maatschappij heeft georganiseerd, de keten in een veiligheidshuis en de gemeentes die hun afdeling veiligheid hebben, maar dat is niet onze taak. Onze taak is de veiligheid van individuen en systemen in afhankelijkheidsrelaties.'⁹⁹

In het interview met de medewerkers van de Raad wordt in het verlengde hiervan gesteld dat het de taak is van de Raad om een ontwikkelingsbedreiging te zien en daarop te reageren, en 'waardoor die ontwikkelingsbedreiging ontstaan is, dat is dan eigenlijk niet zo heel erg belangrijk.'¹⁰⁰ Ten aanzien van situaties waarin de ontwikkelingsbedreiging verband houdt met radicalisering is het doel van de inzet van het jeugdbeschermingsrecht dan ook in grote lijnen hetzelfde in vergelijking tot andere problematiek, namelijk het oplossen van deze bedreiging voor de ontwikkeling van de minderjarige.

Of signalen van radicalisering een ernstige ontwikkelingsbedreiging vormen, wordt per casus afgewogen, zo laten de interviews zien. In de interviews wordt door respondenten bijvoorbeeld genoemd dat signalen dat een minderjarige wilde uitreizen naar strijdgebied aanleiding zijn geweest om instrumenten uit het jeugdbeschermingsrecht toe te passen. Omstandigheden die daarnaast volgens respondenten ertoe kunnen leiden dat tegen de achtergrond van radicalisering sprake is van een ernstige ontwikkelingsbedreiging zijn bijvoorbeeld het risico dat een minderjarige slachtoffer wordt van anderen die hem inzetten voor het gebruik van geweld, het afkeren van de Nederlandse samenleving en de waarden en normen die hierin worden beschermd, een minderjarige die zich isoleert of niet meer meekomt op school, of het overtreden van de grenzen van de wet.

Voor de inzet het jeugdbeschermingsrecht in de context van radicalisering is het daarbij van belang dat, zo wordt genoemd in het interview met

97 Medewerkers Raad voor de Kinderbescherming A en B.

98 Medewerker Veilig Thuis A.

99 Medewerker Veilig Thuis A.

100 Medewerkers Raad voor de Kinderbescherming A en B.

de medewerkers van de Raad, individuele raadsonderzoekers weten waar ze op moeten letten en welke vragen ze moeten stellen. In het interview wordt aangegeven dat binnen de Raad nog wordt gekeken naar het bieden van kaders en helderheid over hoe raadsonderzoekers signalen van radicalisering moeten duiden:

‘Ja wat vind je radicaal gedrag en wat niet? Ik denk dat we daar bij jihadisme bijvoorbeeld wel een heel helder beeld van hebben met zijn allen binnen de Raad voor de Kinderbescherming. Maar hoe kijk jij als individuele raadsonderzoeker aan tegen bijvoorbeeld extreemrechtse uitingen? Dat is iets waar we met elkaar naar aan het kijken zijn, hoe kan je dat meer uniform gaan maken zodat het ook herkend gaat worden en je er iets mee kan?’¹⁰¹

In het interview met de Raad wordt daarbij aangegeven dat ze zich aan het verdiepen zijn in andere vormen van radicalisering, vooral omdat het opvalt dat ze ‘buiten jihadistische radicalisering eigenlijk bijna niets voorbij zien komen. Dat is op zich raar als je kijkt naar de tendens in de maatschappij.’¹⁰²

De invulling van de andere toepassingsvereisten voor de inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen komt in de interviews minder prominent naar voren. Een enkele respondent merkt – onder meer in reactie op de fictieve casus Jordy – op dat signalen van radicalisering niet altijd hoeven te leiden tot een raadsonderzoek en een kinderbeschermingsmaatregel, omdat dat instrument niets toevoegt als ouders de zorgen over de minderjarige delen en openstaan voor hulpverlening. Uit de interviews blijkt daarnaast dat de inzet van juridische instrumenten uit het jeugdbeschermingsrecht bij de overheidsreactie op radicalisering alleen is aangewezen als dit goed wordt onderbouwd, aangezien dit als ingrijpend wordt gezien.

In het verlengde van de invulling van de toepassingsvereisten van de inzet van juridische instrumenten uit het jeugdbeschermingsrecht wordt in verschillende interviews ook de leeftijd van minderjarigen aan de orde gesteld. Meerdere respondenten wijzen erop dat binnen dit rechtsgebied in principe niet meer zoveel mogelijk is als een minderjarige bijna achttien jaar is. Bijvoorbeeld de leeftijd van zeventien jaar wordt bij het voorleggen van de fictieve casus Mira aangemerkt als een ‘grensgeval’ voor de toepassing van het jeugdbeschermingsrecht.¹⁰³ Andere respondenten noemen deze mogelijke drempel niet.

Een respondent van de gemeente gaat tot slot in op de verhouding van de juridische instrumenten uit het jeugdbeschermingsrecht met het bestuursrecht en jeugdstrafrecht en stelt het meest te verwachten van de inzet van het jeugdbeschermingsrecht bij minderjarigen:

101 Medewerkers Raad voor de Kinderbescherming A en B.

102 Medewerkers Raad voor de Kinderbescherming A en B.

103 Medewerker Veilig Thuis B.

‘Ik denk dat de kinderbeschermingsmaatregelen het best tot zijn recht komen bij de minderjarigen. Die hebben ook over het algemeen een heel lange adem, kunnen lang betrokken zijn, hebben ervaring met ouders begeleiden en dat soort dingen. Juist daarom maken we dankbaar gebruik van ze. Want ik denk dat je echt naar het hele systeem moet kijken en niet alleen naar de jongere zelf. Dat heeft geen enkele zin.’

De geïnterviewde medewerkers van de Raad geven evenwel aan zich af te vragen of de inzet van instrumenten uit het jeugdbeschermingsrecht geschikt is voor deze specifieke doelgroep, onder meer wanneer een minderjarige een goed opvoedmilieu, maar radicale denkbeelden heeft. Bovendien wordt gewezen op de invulling van deze juridische instrumenten in de context van radicalisering:

‘Stel dat je inderdaad wilt dat zo’n kind uit die heel beperkte cocon van radicalisering kan breken, wat is daar dan voor voorhanden? Wij hebben eigenlijk maar heel beperkte smaken. Je hebt een ondertoezichtstelling, je hebt een voogdijmaatregel en je hebt dan ook nog een eventuele uithuisplaatsing als het echt niet anders kan. Wat daarbinnen valt dat is uiteindelijk aan de invulling van de jeugdbescherming. [...] Wat ga je hierop inzetten? Dat is volgens mij nog best wel beperkt. Ook als je stukken leest over deradicalisering, dat is natuurlijk een hartstikke mooi woord, maar het zegt natuurlijk niet zo heel erg veel. Want als er geen intrinsieke motivatie is voor een persoon om zijn denkwijze te gaan veranderen, kan je daar op loslaten wat je wilt, maar dat heeft dan natuurlijk helemaal geen zin. En wat je ook ziet, wij stellen kinderen onder toezicht, maar de ideeën, die hebben ze natuurlijk niet zelf bedacht, die komen ergens vandaan. Dus die komen of uit een *peer group*, maar meestal gewoon uit het gezin van herkomst. Wat ga je daarmee doen? Dus zo’n maatregel dat klinkt allemaal hartstikke mooi, maar ik denk dat het vooralsnog een redelijk beperkt middel is als je aan de achterkant niet weet wat je kan inzetten om zo’n kind te helpen.’¹⁰⁴

Het jeugdbeschermingsrecht kan volgens deze respondenten wel bijdragen:

‘op het moment dat je daarachter *tools* gaat neerzetten die specifiek voor dit thema zijn. Dan kan je natuurlijk zeggen van dit is nu uit het vrijwillige kader en wij vinden het echt heel belangrijk dat je als gezin dit en dit en dit gaat doen.’¹⁰⁵

Uit het praktijkonderzoek ontstaat daarmee het beeld dat het onderwerp radicalisering in het kader van de inzet van het jeugdbeschermingsrecht wordt beschouwd vanuit de zorgen die ten aanzien van de minderjarige bestaan en de voor de organisaties reguliere kaders, perspectieven en doelstellingen. Tegelijkertijd laten de bevindingen van de interviews zien dat de inzet van het jeugdbeschermingsrecht in relatie tot signalen van radicalisering bij minderjarigen in de praktijk nog niet volledig is uitgekristalliseerd.

104 Medewerkers Raad voor de Kinderbescherming A en B.

105 Medewerkers Raad voor de Kinderbescherming A en B.

7.6.3 De inzet van het jeugdstrafrecht

Ten aanzien van de inzet van jeugdstrafrechtelijke instrumenten bij de aanpak van radicalisering wordt in de interviews allereerst veelvuldig het uitgangspunt benadrukt dat radicalisering op zichzelf niet strafbaar is. Diverse respondenten geven in dit kader aan dat signalen van radicalisering heel zorgelijk moeten zijn om een strafrechtelijk onderzoek te starten. Zo stelt een respondent vanuit het OM dat wanneer er een strafrechtelijk onderzoek wordt gestart:

‘dan ben je al een stap verder dan wanneer je iemand alleen in het casusoverleg bespreekt omdat je je zorgen maakt. Als je een strafrechtelijk onderzoek start dan maak je je niet alleen maar een beetje zorgen, maar dan is er ook echt iets aan de hand.’¹⁰⁶

Desalniettemin zijn er ook respondenten die aangeven dat het strafrecht zich in de context van radicalisering over veel verschillende gedragingen uitstrekt en dat aan de hand van verschillende strafrechtelijke bepalingen zoals opruiming, discriminatie en haatzaaien er doorgaans een strafbaar feit van toepassing zal zijn. In het verlengde hiervan wijzen enkele respondenten op een verschil ten aanzien van de inzet van het strafrecht bij de verschillende vormen van radicalisering:

‘[V]oorals het gaat om bijvoorbeeld het uitreizen, dat is natuurlijk best wel iets concreets. [...] Maar bij links of rechts als het heel erg in iemands hoofd blijft, dan is het nog best wel moeilijk om concreet te maken of concreet aan de slag te gaan. En dat zag je natuurlijk wel bij het uitreizen, als iemand heel concreet bezig is met het plannen van een reis of mensen noem het te ronselen om mee te gaan, dan is het wat concreter zeg maar om, zeker als het gaat om strafrecht, mee aan de slag te gaan. Dus dat maakt dan verschil. Maar het feit dat het een bepaald type extremisme is, of het islamitisch is of links of rechts, dat maakt geen verschil.’¹⁰⁷

In een ander interview wordt in dit verband beschreven dat het strafrecht een ‘kleurloze achtergrond’ heeft.¹⁰⁸

Valt een gedraging onder het toepassingsbereik van het strafrecht, dan is het in de eerste plaats aan het OM om af te wegen of en welke strafrechtelijke instrumenten worden ingezet. Een klein aantal geïnterviewde professionals benadrukt in dit verband expliciet dat het strafrecht moet worden gezien als *ultimum remedium*. Anderen stellen dat je er goed over moet nadenken of je het strafrecht bij minderjarigen wilt toepassen. Aan ander optreden kan dan ook de voorkeur worden gegeven, zo blijkt uit de interviews met respondenten van het OM. Bij deze afweging blijkt de leeftijd van de minderjarige een belangrijke factor te zijn:

106 Medewerker Openbaar Ministerie E.

107 Medewerker Openbaar Ministerie C.

108 Medewerkers Openbaar Ministerie A en B.

‘[D]at is bij de groep van twaalf en dertien jaar sowieso het uitgangspunt dat we heel terughoudend zijn met vervolging. Dus ook als het gaat om ernstigere gedragingen dat we daar extra kritisch naar kijken. Dus de leeftijd is een belangrijke factor.’¹⁰⁹

Daarnaast blijkt uit de interviews dat de impact en consequenties van de inzet van het strafrecht een belangrijke factor zijn bij de afweging al dan niet juridische instrumenten uit dit rechtsgebied in te zetten. Zo stelt een medewerker van het OM:

‘[B]ij jeugdigen [...] laat ik juist ook extra meewegen wat het voor consequenties kan hebben als ik een jeugdige ga vervolgen voor de rechter voor een strafbaar feit, laat staan een terroristisch misdrijf. Dat komt op iemands strafblad te staan uiteindelijk en dat kan weleens gevolgen hebben voor iemands verdere leven. En daar kijk ik wel extra naar als het om een jeugdige gaat dan wanneer het om een meerderjarige gaat.’¹¹⁰

Een andere respondent werkzaam bij het OM geeft in dit licht aan het een belangrijke factor te vinden dat dit ‘een fase in haar ontwikkeling kan zijn waar ze niet de rest van haar leven last van moet krijgen.’¹¹¹

In de interviews wordt ten aanzien van de afweging om al dan niet strafrechtelijke instrumenten in te zetten naar aanleiding van een strafbaar feit gerelateerd aan radicalisering bovendien veelvuldig gewezen op de ernst van het strafbare feit: ‘bij bepaalde evidente terroristische misdrijven dan is er maar één afdoening, dat is namelijk gewoon via de rechter.’¹¹² De geschokte rechtsorde die dergelijke ernstige strafbare feiten meebrengt, zorgt er dan ook voor dat je volgens diverse respondenten niet om de inzet van het strafrecht heen kan, ‘dan kan je dat niet verkopen aan de samenleving’.¹¹³ Een van de respondenten van het OM wijst er dan ook op dat maatschappelijke onrust ervoor kan zorgen dat eerder voor de inzet van het strafrecht wordt gekozen. In een ander interview wordt in het verlengde hiervan gewezen op de strafwaardigheid van bepaalde gedragingen:

‘[Het] ligt er natuurlijk wederom aan wat je qua bewijs hebt en wat je qua strafrechtelijke zaken vindt bij iemand. Dat is daar ook wel heel erg van afhankelijk. Want we kunnen nu heel erg zeggen van alle minderjarigen moeten we proberen de zorg in te krijgen, want het jeugdstrafrecht heeft een pedagogische doelstelling. Dat is misschien enerzijds ook wel zo, maar aan de andere kant denk ik ook dat als iemand daadwerkelijk echt strafrechtelijk materiaal heeft bijvoorbeeld of daadwerkelijk voorbereidingshandelingen pleegt om iets te gaan ondernemen,

109 Medewerker Openbaar Ministerie I.

110 Medewerker Openbaar Ministerie E.

111 Medewerker Openbaar Ministerie I.

112 Medewerkers Openbaar Ministerie A en B.

113 Medewerkers Openbaar Ministerie A en B.

dan moet je denk ik ook niet bang zijn om het wel strafrechtelijk aan te pakken. Want dan is het op dat moment gewoon echt wel strafwaardig.’¹¹⁴

Tot slot worden ook juridische instrumenten die op grond van andere rechtsgebieden kunnen worden ingezet, betrokken bij de afweging al dan niet het strafrecht in te zetten, zo laat het praktijkonderzoek zien. In meerdere interviews wordt naar voren gebracht dat interventies die hoofdzakelijk in het jeugdbeschermingsrecht zijn opgelegd een rol spelen bij de besluitvorming over de inzet van strafrechtelijke instrumenten:

‘Als duidelijk is dat zo’n jeugdige gebaat is bij hulpverlening en dat is al ingezet door middel van een civiele maatregel, dan is dat al geborgd en dan hoef ik niet per se in het strafrecht iets te doen met een bijzondere voorwaarde met daarbij ook jeugdreclasseringscontact of andere zaken, want die hulpverlening zit er al omheen vanuit het civiele recht. En dat zou voor mij aanleiding kunnen zijn om te zeggen, ook allerlei andere dingen afwegende, met het strafrecht gaan we niet verder, ik seponeer de zaak bijvoorbeeld. Omdat er al voldoende hulpverlening is ingezet.’¹¹⁵

In dit kader wordt opnieuw de ernst van het feit benadrukt:

‘Maar dat hangt heel erg af van hoe ernstig het feit is. Als iemand echt voorbereidingshandelingen heeft verricht om een terroristische aanslag te plegen dan is dat wel een zeer zwaar feit dat ik niet zo snel zal seponeren maar eerder bij de kinderrechter onder de aandacht zou brengen.’¹¹⁶

Mogelijke maatregelen die in het civiele kader zijn ingezet, staan volgens respondenten beschreven in het rapport van de Raad in het strafrechtelijk traject of kunnen worden besproken tijdens het casusoverleg. In een ander interview wordt echter aangegeven dat het niet altijd duidelijk is wat er in het civiele kader speelt.

De afweging al dan niet af te zien van juridische instrumenten uit het jeugdstrafrecht houdt volgens diverse respondenten verband met de pedagogische insteek van het jeugdstrafrecht en de doelen die bij de inzet van dit rechtsgebied centraal staan:

‘[Bij] jeugdigen is een heel belangrijk iets dat je in de gaten moet houden dat zo’n jeugdige zoveel mogelijk zich goed kan ontwikkelen tot een volwassene. En dat moet je in de gaten houden voordat je bedenkt van ik ga zo’n jongere wel even vervolgen en ik eis een jeugddetentie. Je moet daar meerdere keren bij stil staan van is dat wel zinvol en komt dat wel de ontwikkeling van de jeugdige ten goede?’¹¹⁷

114 Medewerker Openbaar Ministerie G.

115 Medewerker Openbaar Ministerie E.

116 Medewerker Openbaar Ministerie E.

117 Medewerker Openbaar Ministerie E.

Dit belang van de minderjarige moet evenwel, zo blijkt uit het praktijkonderzoek, telkens worden afgewogen tegen de belangen van de samenleving. In een interview wordt dan ook gesproken van een voortdurende weging:

‘tussen aan de ene kant ik noem het maar even de staatsveiligheid om het maar even groot te schetsen, en aan de andere kant het belang van het kind, van een minderjarige. En het pedagogische effect van een maatregel.’¹¹⁸

In de interviews wordt dan ook diverse keren benadrukt dat de bescherming van de veiligheid van de samenleving een belangrijke doelstelling is van de inzet van het strafrecht bij strafbare feiten die zijn gerelateerd aan radicalisering. Het voorkomen van ernstige schade aan de samenleving staat daarmee voorop, zo benadrukken verschillende respondenten: ‘de nationale veiligheid is enorm belangrijk en staat ook op nummer één, om slachtoffers te voorkomen van terroristische misdrijven.’¹¹⁹ Daarnaast dient de inzet van het strafrecht in dit kader volgens respondenten om een reactie te geven op het strafbare gedrag en duidelijk te maken aan de minderjarige en de samenleving dat bepaalde gedragingen niet worden geaccepteerd. Daarbij wordt in verschillende interviews benadrukt dat deze reactie ook iets moet toevoegen aan de ontwikkeling van de minderjarige.

Op basis van de interviews ontstaat daarmee een beeld van een praktijk van de inzet van strafrechtelijke instrumenten waarin veel ruimte is om verschillende belangen af te wegen, waaronder een in het belang van de minderjarige terughoudende inzet van juridische instrumenten uit het jeugdstrafrecht, het belang van de veiligheid van de samenleving en een streven naar positieve gedragsverandering. Tegelijkertijd maakt deze ruimte tot afweging het lastig algemene uitspraken te doen over de inzet van strafrechtelijke instrumenten als reactie op radicalisering en de verhouding van dit rechtsgebied tot juridische instrumenten uit andere rechtsgebieden.

7.7 DE BESCHERMING VAN DE VEILIGHEID VAN DE SAMENLEVING EN DE ONTWIKKELING VAN MINDERJARIGEN ALS DOELSTELLINGEN VAN DE AANPAK VAN RADICALISERING

In de vorige paragraaf zijn – onder meer – de doelen uiteengezet die in de praktijk worden nagestreefd bij de inzet van juridische instrumenten uit het jeugdstrafrecht, bestuursrecht en jeugdbeschermingsrecht in reactie op signalen van radicalisering. In deze paragraaf wordt ingegaan op de bevindingen uit de interviews over de doelen die voor het casusoverleg centraal staan bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen.

118 Medewerker Openbaar Ministerie H.

119 Medewerker Openbaar Ministerie F.

In de interviews wordt door diverse respondenten naar voren gebracht dat het onderscheid in belangen die vanuit verschillende casuspartners, en de op hen van toepassing zijnde wet- en regelgeving, worden nagestreefd, terug te zien kan zijn tijdens een casusoverleg. Diverse medewerkers van de politie merken op dat zij bij de aanpak van radicalisering andere belangen hebben dan de Raad, die zich primair richt op het welzijn van de minderjarige. Ook een medewerker van een gecertificeerde instelling beschrijft dat iedere organisatie bij het casusoverleg een eigen invalshoek heeft:

‘Het belang van het OM is om strafbare feiten te voorkomen of te vervolgen. Vanuit de gemeente is het ook een belang dat de gemeente veilig is en dat er geen overlast is en dat de burgers zich veilig voelen. [...] Wij [de gecertificeerde instelling, NC] zitten denk ik meer vanuit die individuele ontwikkelingskant, die ontwikkelingsfase, de veiligheid. En vanuit de jeugdreclassering ook voor delict voorkomen, voor de jongere zelf, voor zijn toekomst, maar ook voor de bescherming van de maatschappij.’¹²⁰

Een respondent vanuit de politie spreekt in dit verband van ‘een eigen portefeuille [...] en een soort verborgen agenda’ van alle deelnemers aan een casusoverleg vanuit de eigen organisatie en discipline.¹²¹ Dit verschil van belangen ziet daarbij in de eerste plaats op een onderscheid tussen het belang van zorg en een veiligheidsbelang. Een reclasseringswerker spreekt tegen deze achtergrond van de wrijving die kan ontstaan tussen diverse partners aan een casusoverleg, bijvoorbeeld de politie die deelneemt met een ‘opsporingspet’, terwijl een behandelaar aansluit vanuit een hulpverleningsrol.¹²² Uit de interviews blijkt bovendien dat ook binnen casuspartners zelf belangen kunnen verschillen. Zo geeft een medewerker van een gemeente aan meer een veiligheidsbelang te hebben, terwijl een respondent vanuit een andere gemeente aangeeft bij het casusoverleg ‘altijd met de zorgbril’ deel te nemen.¹²³

Ondanks deze in beginsel diverse belangen van de casuspartners, laat het praktijkonderzoek het beeld zien dat de belangen die door de casuspartners worden nagestreefd bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen in verreweg de meeste gevallen overeenkomen. Wanneer tijdens de interviews gevraagd wordt welk doel volgens de respondent centraal staat bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen en de bespreking tijdens een casusoverleg, benoemt een groot deel van de respondenten zowel doelen rond de bescherming van de veiligheid van de samenleving als de bescherming van de ontwikkeling van minderjarigen. Een respondent van de politie spreekt in dit verband van het uiteindelijke doel van het casusoverleg ‘om drama te voorkomen. Zowel voor diegene zelf, die

120 Medewerker gecertificeerde instelling B.

121 Medewerker politie H.

122 Medewerker Reclassering Nederland B.

123 Medewerker gemeente D.

besproken wordt, als voor de maatschappij in zijn geheel.¹²⁴ Ook in een interview met een respondent van de gemeente wordt aangegeven dat het doel van het casusoverleg het voorkomen van extremistisch gedrag en grens- en wetoverschrijdende handelingen is en dat het hierbij gaat om een veiligheidsvraagstuk, maar dat er ook een beschermingsplicht ten opzichte van minderjarigen is:

‘Bij minderjarigen heb je ook altijd nog de universele rechten van het kind waar je rekening mee moet houden en van waaruit je ook kunt redeneren dat een kind te allen tijde bescherming verdient. Ik denk dat voor minderjarigen het daarom ook meer legitiem is om te besluiten gaan we over tot een dwangmaatregel als iemand bijvoorbeeld een paar jaar geleden naar het kalifaat wilde gaan. Het is vanuit de denkwereld ‘het is een minderjarige’ te verdedigen, vind ik dat je tot de conclusie komt dat kind kan niet overzien waar hij aan begint, je moet het kind tegen zichzelf in bescherming nemen. Dat is bij een kind anders, en je hebt andere instrumenten dan bij een volwassene.’¹²⁵

Een medewerker van een gecertificeerde instelling deelt dit standpunt en verwijst naar de verhouding tussen deze beschermingsplicht en het recht van de minderjarige op vrijheid van godsdienst:

‘[H]et [casusoverleg, NC] is uiteindelijk ingericht om de maatschappij te beschermen. Dat is het grote goed, maar ik zit daar ook wel omdat ik het belangrijk vind en de bescherming van de jeugd zelf voor ogen heb. Soms wordt het ook wel besproken. Dus er zitten altijd twee kanten aan. Zij heeft vrijheid van religie, daar mag je zelf in kiezen, maar als je de kant opgaat dat je je wilt aansluiten bij een terroristische organisatie of je gaat de kant op waarbij je je door niemand meer iets laat zeggen en eigenlijk al je ontwikkelingstaken onderaan komen te staan, dan hebben wij wel een verantwoordelijkheid als maatschappij om daar wat mee te doen.’¹²⁶

Uit het praktijkonderzoek blijkt zodoende dat ook respondenten die de bescherming van de ontwikkeling van minderjarigen als voornaamste wettelijke doelstelling hebben, waaronder Veilig Thuis en gecertificeerde instellingen, veelal het belang van de bescherming van de veiligheid van de samenleving bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen benadrukken. Ook casuspartners die meer veiligheidsgerichte doelstellingen kennen, richten zich bovendien op de bescherming van de ontwikkeling van minderjarigen bij de aanpak van radicalisering. Desondanks wijst een aantal van de respondenten alleen op het belang van de veiligheid van de samenleving als doel van het casusoverleg. Een medewerker van de politie stelt bijvoorbeeld dat de aanpak van radicalisering er is:

124 Medewerker politie H.

125 Medewerker gemeente E.

126 Medewerker gecertificeerde instelling E.

‘Puur en alleen voor nationale veiligheid natuurlijk. Dat is het hoogste doel dat we beogen te halen. [...] Ik denk dat dat hoogste doel, dat het niet uitmaakt of je nou zestien bent of vijfenveertig om het zo maar even te zeggen.’¹²⁷

Een aantal respondenten gaat in de interviews expliciet in op de verhouding tussen de beide belangen die volgens hen bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen worden nagestreefd. Een breed gedragen opvatting onder deze respondenten is dat de primaire insteek van het casusoverleg is om de veiligheid van de samenleving na te streven, waarbij de bescherming van de ontwikkeling van de minderjarige als nevensgeschikt of subdoel wordt gezien. Een gesproken medewerker van de NCTV licht deze verhouding tussen de nagestreefde belangen toe:

‘Het belangrijkste doel is dat je het risico weg wilt nemen dat een jongere zover radicaliseert dat hij geweld gaat plegen. Dat is het hoofddoel. Daaronder gekoppeld zijn de doelen waarbij je kijkt naar de ontwikkeling van het kind. Die heb je erbij als subdoel: woont het kind in een veilige omgeving, kan het kind zich ontwikkelen als kind? Maar dat is niet het hoofddoel. Anders zou het niet besproken worden in de aanpak CTER [Contraterrorisme, Extremisme en Radicalisering, NC].’¹²⁸

Een medewerker van de gemeente beschrijft in dit verband dat de inzet van zorg ‘een zeer veel gebruikt instrument is’ voor het bereiken van het veiligheidsdoel van het casusoverleg.¹²⁹

Wat betreft de verhouding tussen de verschillende doelstellingen die bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen worden nagestreefd, wijst een aantal respondenten er tot slot op dat beide belangen in elkaars verlengde liggen of hand in hand gaan. Een respondent vanuit het OM stelt bijvoorbeeld dat: ‘Wat je wilt bereiken is eigenlijk dat je iemand weer op het juiste spoor krijgt en dat is ook in het belang van die persoon zelf.’¹³⁰ Andersom beschrijft een andere medewerker van het OM dat een goede begeleiding van de minderjarige ook in het belang van de maatschappij is: ‘Als zij goed begeleid wordt, dan kun je ook zorgen dat zij niet verder doorslaat naar bij wijze van spreken een aanslag plegen.’¹³¹

7.8 SPECIFIEKE KENMERKEN VAN DE AANPAK VAN RADICALISERING BIJ MINDERJARIGEN

In de voorgaande paragrafen zijn de bevindingen uit het praktijkonderzoek uiteengezet ten aanzien van de aanpak van radicalisering bij minderjarigen

127 Medewerker politie C.

128 Medewerker NCTV A.

129 Medewerker gemeente E.

130 Medewerker Openbaar Ministerie F.

131 Medewerker Openbaar Ministerie H.

en de inzet van juridische instrumenten in deze context. In deze paragraaf wordt nader ingegaan op een aantal specifieke kenmerken van deze aanpak bij minderjarigen – in vergelijking tot meerderjarigen – dat in de interviews naar voren is gekomen.

Het praktijkonderzoek laat zien dat diverse karakteristieken van minderjarigen meespelen bij de aanpak van radicalisering en er volgens diverse respondenten toe leiden dat de aanpak bij minderjarigen anders moet zijn dan bij meerderjarigen. Door respondenten wordt bijvoorbeeld beschreven dat minderjarigen beïnvloedbaar en kwetsbaar zijn, dat hun brein nog niet volledig is ontwikkeld, dat minderjarigen hun persoonlijkheid en een eigen mening aan het ontwikkelen zijn, zoekend zijn naar identiteit, zingeving of geloof en over het algemeen idealistisch zijn. Daarnaast wordt aangehaald dat minderjarigen zich afzetten tegen ouders en losmaken van thuis, dat ze grenzen opzoeken en het voor hen belangrijk is bij een groep te horen. Tot slot wordt er door diverse respondenten op gewezen dat minderjarigen meer toekomstperspectief hebben dan meerderjarigen.

Tegen de achtergrond van deze karakteristieken van minderjarigen beschrijven diverse respondenten dat bij de weging of al dan niet sprake is van radicalisering meespeelt of signalen daadwerkelijk moeten worden beschouwd als signalen van radicalisering of dat het gaat om een minderjarige die dingen zegt uit ‘stoerheid’,¹³² ‘puberaal brallen’,¹³³ groepsdruk, het opzoeken van grenzen of een ‘schreeuw om aandacht’¹³⁴. Een gesproken medewerker van het OM wijst in dit verband op een verschil met uitspraken van meerderjarigen:

‘Een veertienjarige die op internet iets roept daar kan je toch net iets anders tegenaan kijken dan een vierentwintigjarige die iets roept op internet. Omdat bij een jeugdige het kan zijn dat het meer uit bravoure is, dat hij stoer wil doen, dat hij vanwege *peer pressure* bepaalde dingen zegt. En dat kan ook spelen bij een vierentwintigjarige natuurlijk, maar dat is wel iets om in gedachten te hebben.’¹³⁵

Ook in een ander interview worden de specifieke kenmerken van minderjarigen bij de weging van signalen van radicalisering benoemd:

‘[I]s er überhaupt sprake van radicalisering? Want soms kan dat nog lastig zijn. De eerste melder was redelijk in paniek en schreeuwt moord en brand en als je dat helemaal afpelt, zie je wel wat dingen, maar vind je het niet heel sterke indicatoren. Vroeger kon dat zijn een verandering in kleding, in uiterlijk. Dat zegt allemaal niet zo heel veel. Zeker niet in zo’n fase van je leven dat je ook nog in de puberteit zit. Dat je na begint te denken over geloof, over je identiteit.’¹³⁶

132 Medewerker Veilig Thuis B.

133 Medewerker gecertificeerde instelling C.

134 Medewerker Openbaar Ministerie E.

135 Medewerker Openbaar Ministerie E.

136 Medewerker gemeente A.

Door verschillende respondenten wordt er dan ook op gewezen dat signalen van radicalisering bij minderjarigen ook kunnen duiden op een ontwikkelingsfase 'die wel voorbij gaat'¹³⁷ en dat het niet meteen betekent 'dat je ook werkelijk gevaarlijk bent voor de rest van je leven.'¹³⁸ In het verlengde hiervan wordt door een aantal respondenten benadrukt dat 'een beetje radicaliseren' zeker bij minderjarigen niet per se negatief is met het oog op de identiteitsvorming en dat daar ook juist maatschappelijke betrokkenheid uit blijkt.

Uit de interviews blijkt daarnaast dat tegen de achtergrond van de specifieke karakteristieken van deze leeftijdsgroep meerdere respondenten spreken over het risico dat minderjarigen in de context van radicalisering slachtoffer worden van anderen of door anderen als instrument worden gebruikt. In de interviews wordt in dit verband gesproken van minderjarigen die een 'prooi' zijn,¹³⁹ kwetsbaar zijn voor 'grotere vissen in de criminele vijver',¹⁴⁰ of dat het kan zijn dat een minderjarige een verdachte is maar 'misschien ook tegelijkertijd een soort van slachtoffer van een bepaalde groepering'.¹⁴¹ Een respondent geeft bij het voorleggen van de vignetten bijvoorbeeld aan de gepresenteerde signalen in casus Jordy zorgelijker te vinden dan in casus Mira, omdat het in deze eerste casus gaat om een kwetsbare, licht verstandelijk beperkte jongen:

'Ik vind deze casus vanuit mijn standpunt in ieder geval wel iets zorgelijker omdat hier het echt gaat, en dat al vastgesteld is, om een kwetsbare jongen, verstandelijk beperkte jongen. De ervaring heeft ons geleerd dat deze jongens erg gewild zijn, omdat die makkelijk beïnvloedbaar en inzetbaar ook zijn. [...] En dus een makkelijk slachtoffer zijn.'¹⁴²

Een ander belangrijk verschil dat uit de interviews naar voren komt in vergelijking met de aanpak van radicalisering bij meerderjarigen is een groter accent dat bij de aanpak wordt gelegd op het systeem en de rol van ouders. Een respondent merkt in dit verband op dat de aanpak van radicalisering altijd maatwerk is, maar dat er in ieder geval verschil moet zijn tussen de aanpak van minderjarigen en meerderjarigen, omdat bij minderjarigen ouders en hun wettelijke positie van belang zijn.

De houding van ouders blijkt daarbij een belangrijke factor voor respondenten te zijn bij het vormgeven van de aanpak van radicalisering bij minderjarigen. Bij ouders die afwerend tegenover de geboden ondersteuning staan of die de denkbeelden van de minderjarige delen, zijn de zorgen groter en vormt dit een extra uitdaging bij de aanpak, zo stellen meerdere

137 Medewerker Openbaar Ministerie C.

138 Medewerker gecertificeerde instelling B.

139 Medewerker gecertificeerde instelling F.

140 Medewerker gecertificeerde instelling J.

141 Medewerker Openbaar Ministerie I.

142 Medewerker gecertificeerde instelling H.

respondenten. Met ouders die hiervoor open staan, kunnen daarentegen afspraken worden gemaakt, bijvoorbeeld wat betreft het zicht houden op internetgebruik of het eventueel inhouden van reisdocumenten en worden ouders, zo vertellen respondenten, handvatten geboden bij de opvoeding.

Een klein deel van de respondenten merkt desondanks op dat de aanpak van radicalisering altijd maatwerk is en dat meerderjarigen bijvoorbeeld ook kwetsbaar en beïnvloedbaar kunnen zijn, waardoor leeftijd op zichzelf er niet voor zorgt dat de aanpak anders is. In het verlengde hiervan stellen diverse respondenten dat de grens van achttien jaar voor minderjarigheid voor hen geen harde grens is en dat er tussen een achttienjarige en een zeventienjarige voor de bespreking op een casusoverleg wat hen betreft geen verschil is.

Tot besluit valt bij de interviews op dat wanneer het over radicalisering bij specifiek minderjarigen gaat regelmatig de vergelijking wordt gemaakt met andere problematiek. Wat betreft meisjes ten aanzien van wie signalen van radicalisering bestaan, wordt geregeld naar voren gebracht dat zij ook slachtoffer hadden kunnen worden van een *loverboy*. Ook de vergelijking met criminaliteit of drugsgebruik wordt in de interviews gemaakt:

[W]e zagen echt wel bij jongeren dat we dachten nu is het uiteindelijk een jongere geworden die zegt het ware geloof gevonden te hebben en af te willen reizen, maar het had net zo goed een jongere kunnen zijn die in de problemen was gekomen met politie of justitie wegens criminaliteit of drugsgebruik, of in de problemen had kunnen komen door loverboyproblematiek. In die zin is dat de problematiek van jongeren die juist opgroeien in twee culturen, die heel erg bezig zijn met hun identiteitsontwikkeling en die daar tegen dingen aanlopen. Dat was niet nieuw.¹⁴³

Uit de interviews blijkt in het verlengde hiervan dat bij de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen of jeugdreclassering in de context van radicalisering in grote lijnen dezelfde werkwijze wordt gevolgd als bij andere problematiek. Hoewel voor reclasseringsbegeleiding van minderjarigen van zestien en zeventien jaar het specialistische TER-team van Reclassering Nederland kan worden ingezet (zie eerder par. 4.4.4) en bijzondere voorwaarden gericht op radicalisering kunnen worden opgelegd, is er binnen de gecertificeerde instellingen – zo wordt aangegeven in de interviews – geen specifieke methodiek ten aanzien van dit thema. Ook bij de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen of jeugdreclassering gerelateerd aan radicalisering gaat het uiteindelijk, zo verwoordt een respondent van een gecertificeerde instelling, ‘ook heel erg over opvoeding, het gesprek kunnen voeren met je kind, welke grenzen stel je wel en welke niet.’¹⁴⁴

Wel geven verschillende medewerkers van gecertificeerde instellingen aan dat er in het kader van radicalisering meer ogen op hen zijn gericht en

143 Medewerker gecertificeerde instelling F.

144 Medewerker gecertificeerde instelling F.

dat er een soort paniek of kramp bestaat ten aanzien van het thema. Dit laatste wordt ook door verschillende respondenten buiten gecertificeerde instellingen genoemd. Daarnaast wijzen uiteenlopende respondenten tot slot op de politiek-bestuurlijke gevoeligheid of politieke druk die verbonden is aan het onderwerp radicalisering.

7.9 REFLECTIE OP DE BEVINDINGEN

In de voorgaande paragrafen zijn de bevindingen van het praktijkonderzoek naar de inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen uiteengezet. Hiermee is inzicht gegeven in de rol van het jeugdstrafrecht, bestuursrecht en jeugdbeschermingsrecht bij de overheidsreactie op radicalisering in de praktijk en de verhouding tussen deze rechtsgebieden. Uitgangspunt daarbij is dat het praktijkonderzoek onderschrijft dat beslissingen om juridische instrumenten uit het jeugdstrafrecht, bestuursrecht of jeugdbeschermingsrecht al dan niet in te zetten door de individuele organisaties en dus buiten de context van het casusoverleg worden genomen. Desalniettemin kan – zo blijkt uit de interviews – de bespreking van een minderjarige op een casusoverleg en de informatie die daarvoor wordt gedeeld individuele keuzes beïnvloeden. Deze invloed van de bespreking van een minderjarige op een casusoverleg is daarbij onderdeel van een groter geheel aan factoren die voor de besluitvorming over de inzet van juridische instrumenten in de praktijk relevant worden geacht. Deze factoren verschillen, tegen de achtergrond van de diverse toepassingsvoorwaarden van de juridische instrumenten, afhankelijk van het rechtsgebied.

Tegen de achtergrond van de wisselwerking van de bespreking van een minderjarige tijdens een casusoverleg en de (besluitvorming over) de inzet van juridische instrumenten wordt in deze slotparagraaf gereflecteerd op de bevindingen van het praktijkonderzoek. Hoewel het niet mogelijk is op basis van dit onderzoek duidelijkheid te verkrijgen over de aanpak van radicalisering bij minderjarigen in alle Nederlandse gemeenten – ook uit de interviews komt naar voren dat sprake is van belangrijke verschillen tussen casusoverleggen – kan uit de interviews een aantal spanningsvelden worden afgeleid dat voor de juridische overheidsreactie op radicalisering bij minderjarigen in het algemeen relevant is. Hierbij gaat het om een spanningsveld dat in de praktijk zichtbaar is ten aanzien van de interactie van juridische instrumenten en de eigen inrichting van juridische procedures en privacyoverwegingen. Daarnaast is een spanningsveld zichtbaar tussen een pragmatische benadering ten opzichte van de inzet van juridische instrumenten en de rechtsbescherming van minderjarigen. Ten slotte kan er bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen worden gesproken van een spanningsveld tussen een veiligheids- en zorgperspectief.

Een spanningsveld ten aanzien van de interactie van juridische instrumenten en de eigen inrichting van juridische procedures en privacyoverwegingen

Bij de overheidsreactie op radicalisering bij minderjarigen is in de praktijk sprake van interactie tussen juridische instrumenten uit het jeugdstrafrecht, bestuursrecht en jeugdbeschermingsrecht. Ten aanzien van deze interactie komt uit het praktijkonderzoek naar voren dat eventuele mogelijkheden om door middel van een ander rechtsgebied te reageren op signalen van radicalisering bij de besluitvorming over de toepassing van juridische instrumenten van belang worden geacht. De inzet van het jeugdstrafrecht kan bijvoorbeeld, zo laten de interviews zien, achterwege blijven als hulpverlening door middel van een kindbeschermingsmaatregel wordt gewaarborgd, waarbij de ernst van het feit een belangrijke overweging vormt om al dan niet van de inzet van het jeugdstrafrecht af te zien. Ook voor de inzet van juridische instrumenten uit het bestuursrecht (de Twbmt) is, zo leert het empirisch onderzoek, de wisselwerking met andere rechtsgebieden een belangrijke factor. Het bestuursrecht blijkt in de context van de aanpak van radicalisering in algemene zin (niet specifiek ten aanzien van minderjarigen) als 'vangnet' te dienen dat wordt ingezet als geen andere mogelijke interventies (meer) beschikbaar zijn. Uit de interviews komt in dit verband in het bijzonder een sterke relatie tussen de inzet van bestuursrechtelijke maatregelen en (de afwezigheid van) strafrechtelijke instrumenten naar voren. Daarbij is er wat deze rechtsgebieden betreft voor een belangrijk deel sprake van overlap in het nastreven van het belang van de veiligheid van de samenleving.

De multidisciplinaire bespreking van een minderjarige tijdens een casusoverleg kan bijdragen aan deze wisselwerking tussen juridische instrumenten uit de diverse rechtsgebieden. Het casusoverleg biedt een nadrukkelijk samenwerkingsverband om interventies vanuit verschillende actoren op elkaar af te stemmen en in dit verband informatie over de minderjarige te delen. Ten opzichte van de inzet van de Twbmt blijkt uit het praktijkonderzoek bijvoorbeeld dat de procedure om deze bestuursrechtelijke maatregelen in te zetten veelal wordt opgestart op initiatief van het casusoverleg als blijkt dat er geen andere mogelijkheden tot overheidsinterventie (meer) zijn. Bij de aanpak van radicalisering lijkt zich dan ook een hiërarchie tussen rechtsgebieden af te tekenen waarin het bestuursrecht in de praktijk als laatste rechtsgebied wordt aangewend.

Het empirisch onderzoek laat evenwel zien dat, ondanks de bespreking tijdens een casusoverleg, de mogelijkheid om bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen een integrale afweging te maken wanneer welk juridisch instrument wordt ingezet in de praktijk is begrensd. In het bijzonder de voor de inzet van deze juridische instrumenten voorgeschreven afzonderlijke juridische procedures, waarbij de toepassingsvereisten die gelden voor de inzet van de diverse juridische instrumenten bovendien leiden tot een andere noodzakelijke 'vertaling' van signalen van radicalisering (naar kort gezegd een strafbaar feit, een bedreiging voor de nationale veiligheid of een ontwikkelingsbedreiging voor de minderjarige), beperken een der-

gelijke afweging. Daarbij is uit de interviews gebleken dat degenen die aan een casusoverleg deelnemen niet altijd binnen de individuele organisaties bevoegd zijn om beslissingen te nemen over de inzet van juridische instrumenten. De mogelijkheid om bij de aanpak van radicalisering een integrale afweging over de inzet van juridische instrumenten te maken, wordt bovendien begrensd door het belang van de privacy van de minderjarige, hoewel is gebleken dat tijdens een casusoverleg veel informatie wordt gedeeld waarbij respondenten aangeven soms meer informatie te delen dan formeel is toegestaan.

Een spanningsveld tussen een pragmatische benadering ten opzichte van de inzet van juridische instrumenten en rechtsbescherming

Uit het praktijkonderzoek komt ten aanzien van de overheidsreactie op signalen van radicalisering bij minderjarigen een spanningsveld naar voren tussen een pragmatische benadering ten aanzien van de inzet van juridische instrumenten en de rechtsbescherming van individuele minderjarigen. Juridische instrumenten kunnen, zo blijkt uit de interviews, door het casusoverleg worden aangewend om bij te dragen aan het bereiken van de doelstellingen van het casusoverleg en een gedwongen kader te vormen. Gebleken is dat de bespreking van een minderjarige tijdens een casusoverleg daarbij in zekere zin 'drempelverlagend' kan werken op de inzet van juridische instrumenten uit het jeugdstrafrecht, bestuursrecht en jeugdbeschermingsrecht.

Deze pragmatische benadering ten aanzien van de inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering kan bijdragen aan een efficiënte en doelmatige toepassing van het jeugdstrafrecht, bestuursrecht en jeugdbeschermingsrecht. Tegelijkertijd heeft deze benadering invloed op de rechtsbescherming van individuele minderjarigen. In het bijzonder het karakter van het jeugdstrafrecht als rechtsgebied dat terughoudend moet worden ingezet, kan onder druk komen te staan als dit rechtsgebied vanuit het oogpunt van doelmatigheid wordt aangewend. In het verlengde hiervan ligt in de individuele, pragmatische benadering van de inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering een risico op rechtsonzekerheid en rechtsongelijkheid besloten. Bij de mogelijke aanwending van juridische instrumenten door het casusoverleg staat het leveren van maatwerk voorop en lijkt geen sprake te zijn van een consistente benadering door de casuspartners. Ook laten de bevindingen uit het praktijkonderzoek zien dat door respondenten verschillend invulling wordt gegeven aan het begrip 'radicalisering' en dat bij de afweging of signalen van radicalisering op een casusoverleg worden besproken veel ruimte aan professionals wordt gelaten, waarbij deze besluitvorming niet (strak) is gekaderd. Tegen deze achtergrond is gebleken dat de focus van de bespreking tijdens een casusoverleg lange tijd hoofdzakelijk heeft gelegen op het jihadisme en dat signalen van andere vormen van radicalisering (nog) niet altijd gelijk worden benaderd. Hierbij blijken ook maatschappelijke en persoonlijke overtuigingen van betrokken professionals (onbewust) invloed te hebben op welke

signalen van radicalisering tijdens een casusoverleg worden besproken. De afweging welke signalen van radicalisering – en dus welke minderjarigen – tijdens een casusoverleg worden besproken, kan gezien de wisselwerking tussen het casusoverleg en de inzet van juridische instrumenten daarmee doorwerken op de aanwending van het jeugdstrafrecht, bestuursrecht en jeugdbeschermingsrecht bij de aanpak van radicalisering.

Een spanningsveld tussen een veiligheids- en zorgperspectief

Bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen worden door het casusoverleg verschillende doelen nagestreefd, zo blijkt uit de bevindingen van het praktijkonderzoek. Zowel de bescherming van de veiligheid van de samenleving als de bescherming van de ontwikkeling van de minderjarige wordt door casuspartners beschreven als doelstelling van de aanpak van radicalisering bij minderjarigen. Wel lijkt er zich in dit verband een duidelijke verhouding tussen beide doelstellingen af te tekenen: de bescherming van de minderjarige wordt als subdoel of instrument aangemerkt ten opzichte van de bescherming van de veiligheid van de samenleving.

Deze rangschikking binnen de doelstellingen van de aanpak van radicalisering roept de vraag op hoe de doelen die in de diverse rechtsgebieden worden nagestreefd zich hiertoe verhouden. Dit geldt in het bijzonder voor het jeugdbeschermingsrecht waarin de bescherming van de ontwikkeling van de minderjarige centraal staat. Uit het praktijkonderzoek blijkt in dit kader dat in het jeugdbeschermingsrecht signalen van radicalisering veelal niet uitdrukkelijk als zodanig worden geduid, maar worden benaderd als (één van de) mogelijke zorgen over de ontwikkeling van een minderjarige. In de interviews wordt in het verlengde hiervan regelmatig een vergelijking gemaakt met andere problematiek die ziet op de ontwikkeling van minderjarigen en blijkt dat bij de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen – en jeugdreclassering – in de context van radicalisering overwegend dezelfde werkwijze wordt gevolgd als bij deze andere zorgvraagstukken. Vanuit een zorg- of pedagogisch perspectief wordt radicalisering bij minderjarigen dan ook in grote lijnen hetzelfde benaderd als andere ontwikkelingsvraagstukken, zo blijkt uit het praktijkonderzoek.

Vanuit een zorgperspectief wordt daarmee een wezenlijk andere benadering gehanteerd van radicalisering bij minderjarigen dan het veiligheidsperspectief dat voor het casusoverleg leidend is. Hoewel ook tijdens een casusoverleg de specifieke ontwikkelingsfase van minderjarigen blijkt te worden betrokken en deze ontwikkelingsfase er volgens diverse respondenten toe leidt dat de aanpak van radicalisering moet afwijken van die van meerderjarigen, wordt in de context van het casusoverleg uiteindelijk in verstrekkende mate informatie gedeeld en worden interventies ingezet vanuit het perspectief van de bescherming van de veiligheid van de samenleving, waarbij minderjarigen het *label* 'geradicaliseerd' krijgen. Er kan bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen dan ook worden gesproken van een spanningsveld tussen een veiligheidsperspectief dat leidend is op

het casusoverleg en een zorgperspectief dat in het bijzonder tot uitdrukking komt in het jeugdbeschermingsrecht.

Uitgaande van de drie beschreven spanningsvelden en de uitkomsten van het praktijkonderzoek worden in het volgende hoofdstuk de bevindingen ten aanzien van de inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering (het tweede deel van het onderhavige onderzoek) beschouwd vanuit een internationaal kinder- en mensenrechtenperspectief en de verschillende belangen die hieraan ten grondslag liggen (het eerste deel van het onderzoek).

DEEL III

ANALYSE EN CONCLUSIES

8.1 INLEIDING

In dit onderzoek zijn de juridische instrumenten die op grond van Nederlandse wet- en regelgeving kunnen worden ingezet bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen vanuit een kinder- en mensenrechtenperspectief bestudeerd. Aangezien daarbij zowel het jeugdstrafrecht, bestuursrecht als jeugdbeschermingsrecht juridische instrumenten biedt die gedwongen overheidsingrijpen naar aanleiding van signalen van radicalisering mogelijk maken, zijn in dit onderzoek de drie rechtsgebieden in samenhang geanalyseerd. Op basis van de bevindingen van het onderzoek wordt in dit slothoofdstuk antwoord gegeven op de vraagstelling die centraal stond:

Hoe verhoudt de Nederlandse wet- en regelgeving en het beleid inzake de inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen, en de toepassing hiervan in de praktijk, zich tot een internationaal kinder- en mensenrechtenperspectief en de belangen die daarin kunnen worden onderscheiden? Kan overeenstemming met het internationale kinder- en mensenrechtenperspectief worden versterkt, en zo ja, op welke wijze?

Om de centrale onderzoeksvraag te beantwoorden, worden in dit slot-hoofdstuk eerst de belangrijkste bevindingen uiteengezet ten aanzien van het internationale kinder- en mensenrechtenperspectief dat op overheidsingrijpen naar aanleiding van signalen van radicalisering van toepassing is (par. 8.2). Dit internationale kinder- en mensenrechtenperspectief stond in het eerste deel van dit onderzoek centraal, waarbij in hoofdstuk 2 en 3 uitgangspunten zijn opgesteld voor een kinderrechtenconforme inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering.

In dit licht wordt in dit slothoofdstuk vervolgens de nationale context van de inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering geanalyseerd. Dit nationale niveau vormde het onderwerp van het tweede deel van dit onderzoek. Voor de analyse van de Nederlandse inzet van juridische instrumenten in het licht van het internationale kinder- en mensenrechtenperspectief wordt allereerst een aantal kernbevindingen ten aanzien van het Nederlandse stelsel van de aanpak van radicalisering uitgelicht (par. 8.3). Dit Nederlandse stelsel, dat in hoofdstuk 4 is bestudeerd, vormt de context waarbinnen de juridische instrumenten worden ingezet en is zodoende – zo wordt in dit hoofdstuk betoogd – onlosmakelijk verbonden met de mate waarin bij de inzet van juridische instrumenten kan worden

tegemoetgekomen aan het kinder- en mensenrechtenperspectief en de belangen die daarin centraal staan.

Na deze analyse van het Nederlandse stelsel wordt in dit slothoofdstuk het accent verlegd naar de juridische instrumenten die op grond van Nederlandse wet- en regelgeving bij de overheidsreactie op radicalisering kunnen worden ingezet. Overeenkomstig de centrale onderzoeksvraag worden de Nederlandse wet- en regelgeving ten aanzien van deze juridische instrumenten, en de toepassing hiervan in de praktijk, tegen het licht gehouden van het internationale kinder- en mensenrechtenperspectief en de belangen die daarin centraal staan (par. 8.4). Deze juridische instrumenten zijn in hoofdstuk 5 van het onderhavige onderzoek geanalyseerd, waarbij in hoofdstuk 6 aan de hand van een interne rechtsvergelijking aandacht is besteed aan de interactie tussen de juridische instrumenten. Bij de analyses in paragraaf 8.3 en 8.4 worden ook de bevindingen uit het in hoofdstuk 7 gepresenteerde praktijkonderzoek betrokken.

Op basis van de analyses uit dit slothoofdstuk wordt als sluitstuk van het onderzoek een besluitvormingsschema gepresenteerd voor een kinderrechtenconforme inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen (par. 8.5). Op dit besluitvormingsschema wordt aansluitend gereflecteerd (par. 8.6). Het hoofdstuk wordt afgesloten met een weergave van de conclusies en aanbevelingen van dit onderzoek, waarbij antwoord wordt gegeven op de centrale onderzoeksvraag (par. 8.7).

8.2 HET KINDER- EN MENSENRECHTENPERSPECTIEF OP DE INZET VAN JURIDISCHE INSTRUMENTEN BIJ RADICALISERING

Zoals uit dit onderzoek is gebleken, stellen internationale kinder- en mensenrechten materiële en procedurele kaders waaraan de Nederlandse overheid is gebonden bij de inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering. De kern van dit internationale kinder- en mensenrechtenkader wordt – zo is vastgesteld in hoofdstuk 2 – gevormd door het uitgangspunt dat minderjarigen recht hebben op vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst en op vrijheid van meningsuiting, hoewel deze uitingsvrijheden traditioneel gezien slechts in beperkte mate in verband worden gebracht met minderjarigen. De inzet van een juridisch instrument bij de aanpak van radicalisering maakt in beginsel inbreuk op (één van) deze uitingsvrijheden, al kan bij extreme gevallen van bijvoorbeeld racistische uitingen of *hate speech*, afhankelijk van de individuele omstandigheden van het geval, geen bescherming aan deze vrijheden worden ontleend. De inzet van een juridisch instrument kan daarnaast inbreuk maken op diverse andere fundamentele rechten en vrijheden van de minderjarige, waaronder het recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven, de vrijheid van verplaatsing en het recht op persoonlijke vrijheid. Deze materiële rechten zijn veelal niet absoluut, waarbij het internationale kinder- en mensenrechtenkader overheidsingrijpen ter bescherming van de

veiligheid van de samenleving, maar ook de bescherming van de ontwikkeling van de minderjarige legitimeert. De veronderstelde kwetsbaarheid die aan internationale kinder- en mensenrechten ten grondslag ligt en het bijzondere belang dat daardoor wordt gehecht aan de bescherming van de ontwikkeling van minderjarigen brengt een voor deze specifieke leeftijdscategorie – hoewel niet uniek – bijzondere legitimatie mee voor het beperken van klassieke fundamentele rechten en vrijheden.

Daarbij dient overheidsingrijpen in het nationale recht een wettelijke basis te hebben die voldoende toegankelijk en voorzienbaar is en moet het juridische instrument dat wordt ingezet in de gegeven omstandigheden ‘in een democratische samenleving noodzakelijk’ zijn. Hoewel nationale overheden bij het beoordelen van deze noodzakelijkheid en het afwegen van het middel waarmee inbreuk op een fundamenteel recht wordt gemaakt – gezien de gevoelige en complexe aard van de belangen die bij de aanpak van radicalisering zijn betrokken – in de regel een ruime mate van beoordelingsvrijheid hebben, is uit het internationale kinder- en mensenrechtenkader een aantal duidelijke uitgangspunten afgeleid dat bij de overheidsreactie op radicalisering als leidraad dient.

Naast deze materiële kaders stellen – zo is vastgesteld – procedurele kinder- en mensenrechten voorwaarden aan de inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering. Deze procedurele voorwaarden zijn veelal afhankelijk van het juridische instrument dat in een concreet geval wordt ingezet en – tot op zekere hoogte – het rechtsgebied waarin de maatregel een juridische basis heeft. Met name ten aanzien van instrumenten die vallen onder (strafrechtelijke) vervolging gelden bijzondere vereisten. Desalniettemin is uit het internationale kinder- en mensenrechtenkader een aantal overkoepelende procedurele uitgangspunten voor de inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering afgeleid.

Uit het internationale kinder- en mensenrechtenkader zoals in dit onderzoek uiteengezet, zijn zodoende de volgende uitgangspunten opgesteld die bij de inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering als leidraad dienen: (a) een beperking van de bij de aanpak van radicalisering betrokken fundamentele rechten en vrijheden moet in redelijke verhouding staan tot het nagestreefde doel (proportionaliteit) en er dienen geen minder ingrijpende alternatieven beschikbaar te zijn (subsidiariteit), (b) juridische instrumenten die een scheiding van de minderjarige en ouders meebrengen of, in het bijzonder, vrijheidsbeneming inhouden dienen uiterst terughoudend te worden toegepast en (c) de inzet van een juridisch instrument mag nooit leiden tot foltering of onmenselijke behandeling of bestraffing, dwang om al dan niet tot een geloof of levensovertuiging te behoren of discriminatie bij de bescherming van de fundamentele rechten en vrijheden. Daarnaast geldt dat (d) juridische instrumenten uit het jeugdstrafrecht terughoudend dienen te worden toegepast en dat wanneer de toepassing van dit rechtsgebied niet kan worden vermeden (e) specifieke procedurele vereisten gelden om het recht op een eerlijk proces te waarborgen, rekening

moet worden gehouden met de leeftijd van de minderjarige en herintegratie moet worden nagestreefd. Tot slot moet ook buiten het jeugdstrafrecht (f) een eerlijk proces en een zorgvuldige besluitvorming worden gewaarborgd, waarbij de minderjarige effectief moet kunnen participeren in de procedure die tot het opleggen van het juridische instrument leidt en moet (g) toegang tot de rechter zijn gewaarborgd.

8.2.1 Een kinderrechtenconforme belangenafweging

Bij de analyse van het kinder- en mensenrechtenkader dat van toepassing is op de aanpak van radicalisering is vastgesteld dat in dit kader diverse clusters belangen besloten liggen die bij de inzet van juridische instrumenten worden onderscheiden:

- (1) het belang van de minderjarige op een ongestoorde uitoefening van klassieke fundamentele rechten en vrijheden;
- (2) het belang van de bescherming van de ontwikkeling van de minderjarige;
- (3) het belang van de bescherming van de veiligheid van de samenleving.

Omdat het internationale kinder- en mensenrechtenkader slechts beperkte handvatten biedt voor het op nationaal niveau afwegen van deze bij de aanpak van radicalisering onderscheiden belangen, is in dit onderzoek een rechtswetenschappelijk kader opgesteld voor een kinderrechtenconforme afweging van belangen op nationaal niveau (hoofdstuk 3). Hieraan zijn uitgangspunten ontleend die de hiervoor uiteengezette kinder- en mensenrechtelijke uitgangspunten voor de inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering kunnen complementeren.

Daarbij is betoogd dat kenmerkend voor de belangenafweging in de context van de overheidsreactie op radicalisering is dat hierbij onderscheid kan worden gemaakt tussen in de eerste plaats een afweging van de verschillende individuele belangen van de minderjarige. Daarnaast zal bij een botsing van de belangen van de minderjarige met het publieke belang van de bescherming van de veiligheid van de samenleving een afweging van deze belangen moeten plaatsvinden. De afweging tussen de individuele belangen van de minderjarige is daarbij van andere aard dan de belangenafweging met het belang van de veiligheid van de samenleving. Het gaat in dit kader immers niet om overwegingen van publiek belang die het individuele belang van de minderjarige opzijzetten, maar de keuze om het belang van de minderjarige op een ongestoorde uitoefening van fundamentele rechten en vrijheden al dan niet ondergeschikt te maken aan het belang van de ontwikkeling van de minderjarige *zelf*.

Voor een kinderrechtenconforme belangenafweging bij de inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering is duidelijk geworden dat het *best interests* beginsel uit artikel 3 IVRK meebrengt dat in

concrete gevallen eerst de belangen van de minderjarige moeten worden vastgesteld en afgewogen. Nadat de belangen van de minderjarige in het concrete geval zijn bepaald, ontstaat ruimte voor het afwegen van deze individuele belangen met het belang van de bescherming van de veiligheid van de samenleving. Het afwegen van de verschillende clusters individuele belangen van de minderjarige komt daarbij, zo is uiteengezet, in de kern neer op een afweging tussen het respecteren van autonomie en zelfbeschikking en het beschermen van de ontwikkeling van de minderjarige. De ongestoorde uitoefening van de fundamentele rechten en vrijheden uit het opgestelde kinder- en mensenrechtenkader geeft in de context van de overheidsreactie op radicalisering immers in de kern uitdrukking aan het uitoefenen van autonomie en zelfbeschikking, mits hierbij de autonomie en rechten van anderen worden gerespecteerd.

De verhouding tussen autonomie en bescherming is daarbij complex, omdat ook het uitoefenen van autonomie – tot op zekere hoogte – bijdraagt aan de ontwikkeling van de minderjarige. Andersom is het beschermen van de ontwikkeling van de minderjarige noodzakelijk voor het uitoefenen van autonomie. Het afwegen van de diverse belangen van de minderjarige bij de inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering vraagt daarmee steeds om een integrale beoordeling van deze belangen in het individuele geval aan de hand van de specifieke omstandigheden. Het beginsel van de zich ontwikkelende vermogens van de minderjarige vormt daarbij een belangrijke leidraad om te waarborgen dat minderjarigen in toenemende mate uitdrukking kunnen geven aan autonomie en zelfbeschikking, terwijl tegelijkertijd een passend niveau van bescherming wordt geboden. Voor het afwegen van de individuele belangen van de minderjarige is tegen deze achtergrond aan de hand van rechtstheoretische literatuur een richtsnoer geformuleerd dat bij het afwegen van de individuele belangen van de minderjarige bij de aanpak van radicalisering als leidraad voor overheidsoptreden dient:

Het belang van de minderjarige op een ongestoorde uitoefening van fundamentele rechten en vrijheden en daarmee de uitoefening van autonomie dient in beginsel onverkort te worden beschermd in overeenstemming met de zich ontwikkelende vermogens van de minderjarige, tenzij de uitoefening van deze autonomie leidt tot ernstige schade aan de ontwikkeling van de minderjarige.

Voor de invulling van dit richtsnoer is betoogd dat de bescherming van de ontwikkeling van de minderjarige zo moet worden uitgelegd dat hieronder zowel directe ernstige schade voor de ontwikkeling van de minderjarige valt als ernstige schade aan de toekomstige autonomie en (keuze)vrijheid van de minderjarige.

Omdat de belangen van de minderjarige zoals in een individueel geval vastgesteld bij de aanpak van radicalisering kunnen conflicteren met andere belangen, in het bijzonder het belang van de bescherming van de veiligheid van de samenleving, is ook deze belangenafweging nader geanalyseerd.

Aan de hand van de methode van Alexy's 'Law of Balancing' (zie uitgebreid par. 3.2.3.1) is beschreven dat deze afweging bij de overheidsreactie op radicalisering neerkomt op een beoordeling of het belang van het nastreven van de bescherming van de veiligheid van de samenleving een concrete afbreuk aan het belang van de minderjarige al dan niet rechtvaardigt. Als richtsnoer voor het afwegen van de belangen van de minderjarige en de bescherming van de veiligheid van de samenleving bij overheidsoptreden bij de aanpak radicalisering is daarbij het volgende gesteld:

De belangen van de minderjarige zoals in het individuele geval vastgesteld, dienen onverkort te worden beschermd, tenzij een dusdanig aanwijsbaar gevaar voor de veiligheid van de samenleving een concrete afbreuk aan de belangen van de minderjarige rechtvaardigt.

Hieruit volgt dat hoe zwaarder een juridisch instrument dat wordt ingezet, mede gelet op het betrokken rechtsgebied en het geraakte fundamentele recht, hoe zwaarwegender het belang van de bescherming van de veiligheid van de samenleving moet zijn.

Voor een kinderrechtenconforme afweging van de onderscheiden belangen bij de inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering is tot slot betoogd dat wanneer de belangen van de minderjarige minder zwaar wegen dan de belangen van de bescherming van de veiligheid van de samenleving, het *best interests* beginsel uit het IVRK meebrengt dat in principe voor het instrument moet worden gekozen dat, zonder afbreuk te doen aan de veiligheid van de samenleving, het meest tegemoetkomt aan de belangen van de minderjarige (het optimaliseringsvereiste).

8.2.2 Uitgangspunten voor de inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen

Door het integreren van uitgangspunten uit het kinder- en mensenrechtenkader met uitgangspunten voor een kinderrechtenconforme belangenafweging is in het eerste deel van dit onderzoek een concreet analysekader gecreëerd voor het vanuit kinder- en mensenrechtenperspectief analyseren en beoordelen van de inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering op nationaal niveau, aan de hand waarvan – anders dan bij bijvoorbeeld de proportionaliteitstoets op grond van het EVRM – alle betrokken belangen integraal worden afgewogen om te besluiten of en welk overheidsoptreden is geboden. Deze gezamenlijke uitgangspunten voor een kinderrechtenconforme inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering worden in onderstaande figuur weergegeven (zie eerder par. 3.6).



Figuur 8.1 Uitgangspunten voor de inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering vanuit kinder- en mensenrechtenperspectief

8.3 ANALYSE VAN HET NEDERLANDSE STELSEL VAN DE AANPAK VAN RADICALISERING VANUIT KINDER- EN MENSENRECHTENPERSPECTIEF

Aan de hand van het opgestelde kinder- en mensenrechtelijke analysekader wordt in het vervolg van dit hoofdstuk de inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering op nationaal niveau geanalyseerd. Voordat de juridische instrumenten die op grond van Nederlandse wet- en regelgeving in reactie op signalen van radicalisering kunnen worden ingezet, worden geëvalueerd (par. 8.4), wordt in deze paragraaf eerst de context waarbinnen deze instrumenten worden toegepast tegen het licht gehouden van het kinder- en mensenrechtenperspectief en de belangen die daarin centraal staan. De juridische instrumenten die het jeugdstrafrecht, bestuursrecht en jeugdbeschermingsrecht bieden, zijn immers onderdeel van het bredere stelsel van de aanpak van radicalisering zoals dat in Nederland is vormgegeven en is uiteengezet in hoofdstuk 4.

Daarbij is uit hoofdstuk 4 gebleken dat hoewel de aanpak van radicalisering lokaal vorm krijgt, er ten aanzien van deze lokale aanpak een aantal gemeenschappelijke kenmerken zichtbaar is, dat een grondslag heeft in op nationaal niveau opgestelde uitgangspunten en nationaal geformuleerd beleid. Een kenmerkend onderdeel van het Nederlandse stelsel van de aanpak van radicalisering wordt gevormd door de organisatie van lokale multidisciplinaire casusoverleggen. Deze casusoverleggen worden op nationaal niveau gereguleerd door het 'Convenant persoonsgerichte aanpak voorkoming radicalisering en extremisme' (het modelconvenant) en worden door middel van het wetsvoorstel 'Wet gegevensverwerking persoonsgerichte aanpak radicalisering en terroristische activiteiten' van een wettelijke verankering voorzien. In dit modelconvenant en wetsvoorstel wordt beschreven dat het casusoverleg er in de kern toe dient om signalen van radicalisering multidisciplinair te delen, te wegen en een op maat gemaakt plan van aanpak op te stellen.

Ook het praktijkonderzoek uit hoofdstuk 7 heeft ten aanzien van het bredere stelsel van de aanpak van radicalisering belangrijke inzichten opgeleverd. Het praktijkonderzoek bevestigt dat hoewel bij de aanpak van radicalisering in Nederland sprake is van belangrijke verschillen, er diverse kenmerkende overeenkomsten tussen de lokale aanpak van radicalisering zijn, waarbij het casusoverleg een centrale rol heeft. De bevindingen uit het praktijkonderzoek onderschrijven daarbij dat beslissingen om juridische instrumenten uit het jeugdstrafrecht, bestuursrecht of jeugdbeschermingsrecht in te zetten, zijn voorbehouden aan individuele organisaties (OM, NCTV, Raad voor de Kinderbescherming en (eventueel) de rechter) en dus uiteindelijk buiten de context van het casusoverleg worden genomen. Desondanks laat dit onderzoek zien dat hoewel het casusoverleg geen formele bevoegdheid heeft om beslissingen over de inzet van juridische instrumenten te nemen, de bespreking van een minderjarige tijdens een casusoverleg de individuele besluitvorming over de inzet van juridische instrumenten kan beïnvloeden. Juridische instrumenten kunnen bovendien

door het casusoverleg worden aangewend of aangegrepen om bij te dragen aan het bereiken van de doelstellingen van de aanpak van radicalisering in het individuele geval en een gedwongen kader te creëren. Gebleken is dat de bespreking van een minderjarige tijdens een casusoverleg daarmee in zekere zin ‘drempelverlagend’ kan werken op de inzet van juridische instrumenten uit het jeugdstrafrecht, bestuursrecht en jeugdbeschermingsrecht.

Het bredere stelsel van de aanpak van radicalisering waartoe de juridische instrumenten zich verhouden, is daarmee onlosmakelijk verbonden met de mate waarin bij de inzet van deze instrumenten kan worden tegemoetgekomen aan een kinder- en mensenrechtenperspectief en de belangen die daarin centraal staan. Ten aanzien van dit bredere stelsel van de aanpak van radicalisering zijn in het onderhavige onderzoek drie kernbevindingen naar voren gekomen die, wanneer vanuit kinder- en mensenrechtenperspectief belicht, belangrijke randvoorwaarden en daaruit voortvloeiende aanbevelingen opleveren voor een kinderrechtenconforme inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering. Deze kernbevindingen zien kort gezegd op het ontbreken van een duidelijke en uniforme definitie en afbakening van het begrip ‘radicalisering’ (par. 8.3.1), de sterke nadruk die bij de aanpak van radicalisering ligt op de bescherming van de veiligheid van de samenleving (par. 8.3.2) en het beperkte onderscheid dat in het stelsel wordt gemaakt tussen minder- en meerderjarigen (par. 8.3.3).

8.3.1 De afwezigheid van een uniforme definitie en afbakening van radicalisering

Een eerste kernbevinding die uit dit onderzoek naar voren is gekomen ten aanzien van het Nederlandse stelsel van de aanpak van radicalisering, is dat een duidelijke en uniforme definitie en afbakening van het begrip ‘radicalisering’ ontbreekt. In nationaal geformuleerd beleid waarin de Nederlandse aanpak van radicalisering vorm krijgt, worden verschillende omschrijvingen van dit centrale begrip gehanteerd. Zo wordt in het modelconvenant een andere begripsomschrijving van radicalisering aangehouden dan in het wetsvoorstel, terwijl beide documenten de aanpak van radicalisering en meer in het bijzonder de casusoverleggen landelijk reguleren.

Hoewel beide definities radicalisering vanuit een veiligheidsperspectief benaderen en radicalisering omschrijven als een proces tegen de achtergrond van een denkwijze of een ideologisch motief, verschilt de verdere invulling van dit begrip. Hierbij geven beide begripsomschrijvingen slechts in beperkte mate duidelijkheid over tot welk gedrag of welke activiteiten het beschreven proces moet (kunnen) leiden om als radicalisering te worden aangemerkt. Zo wordt in het modelconvenant beschreven dat radicalisering ziet op een proces ‘van toenemende bereidheid om de uiterste consequentie uit een denkwijze te aanvaarden en die in daden om te zetten’, waarbij deze toenemende bereidheid kan leiden tot ‘gedrag dat andere mensen

diep kwetst of in hun vrijheid raakt, kan aanleiding zijn voor individuen of groepen om zich af te keren van de samenleving en kan leiden tot het gebruik van geweld'.¹ In het wetsvoorstel wordt daarentegen gesproken van radicalisering als een proces dat uiteindelijk kan leiden tot terroristische of extremistische activiteiten, 'zijnde activiteiten waarbij personen of groepen vanuit ideologisch motief bereid zijn in ernstige mate de wet te overtreden of activiteiten te verrichten die de democratische rechtsstaat ondermijnen'.² Naast dat de invulling van het begrip radicalisering zodoende verschilt, bijvoorbeeld ten opzichte van de relatie van het radicaliseringsproces tot het gebruik van geweld, het ondermijnen van de democratische rechtsstaat of het (in ernstige mate) overtreden van de wet, laat de nationale overheid in de kern in het midden op welk moment van het proces ingrijpen is gerechtvaardigd en wat zodoende de ondergrens van signalen is voor de bespreking tijdens een casusoverleg (zie eerder par. 4.3.2). In het verlengde van de omschrijving van radicalisering heeft dit onderzoek laten zien dat het nationale beleid ten aanzien van de aanpak van radicalisering in de eerste plaats is gericht op jihadistische radicalisering, hoewel sprake lijkt te zijn van een voorzichtige verbreding.

Ook in de praktijk worden sterk uiteenlopende omschrijvingen van het begrip 'radicalisering' gehanteerd, zo heeft dit onderzoek laten zien. Bovendien wordt het door professionals lastig bevonden om aan het concept radicalisering invulling te geven. De afweging of een minderjarige tijdens een casusoverleg moet worden besproken, wordt in de praktijk door de betrokken professionals in onderling overleg genomen en is daarmee niet strak gekaderd. Hierbij wordt – zo is gebleken – slechts zeer beperkt gebruik gemaakt van weeginstrumenten of scoringsmodellen en wordt er onder meer verschillend tegenaan gekeken of sprake moet zijn van een geweldscomponent voor de bespreking tijdens een casusoverleg. In het verlengde hiervan wordt in het praktijkonderzoek bevestigd dat de focus van het casusoverleg lange tijd veelal heeft gelegen op jihadisme, hoewel ook in de praktijk een verbreding naar andere vormen van radicalisering lijkt plaats te vinden.

Ten aanzien van deze verbreding blijken professionals nog zoekende te zijn naar welke signalen het rechtvaardigen om te worden besproken tijdens een casusoverleg. Hierbij is gebleken dat signalen van andere vormen van radicalisering niet altijd hetzelfde worden geduid als signalen van jihadistische radicalisering. Verschillende respondenten beschrijven dat ten opzichte van signalen van andere vormen van radicalisering meer op de vrijheid van meningsuiting wordt gewezen of dat deze signalen niet worden herkend of sneller worden geaccepteerd. Maatschappelijke en persoonlijke overtuigingen van betrokken professionals lijken – tegen de achtergrond van het ontbreken van landelijke sturing – in de praktijk zodoende (onbewust)

1 Convenant persoonsgerichte aanpak voorkoming radicalisering en extremisme, art. 1 sub f.

2 *Kamerstukken II 2022/23, 36225, nr. 2, p. 1.*

invloed te hebben op welke signalen van radicalisering worden besproken tijdens een casusoverleg.

Gezien de wezenlijke invloed van de invulling en afbakening van het begrip radicalisering op het toepassingsbereik van de aanpak is duidelijkheid over de begripsomschrijving van groot belang. Onduidelijkheid of uiteenlopende invullingen ten aanzien van de definiëring van het begrip en daarmee de reikwijdte van de aanpak van radicalisering in de praktijk kan leiden tot ingrijpende verschillen ten aanzien van welke signalen, en dus welke minderjarigen, wel of niet onder de aanpak van radicalisering vallen. De bespreking van een minderjarige tijdens een casusoverleg heeft daarbij ingrijpende gevolgen voor onder meer de privacy van de minderjarige, waarbij de minderjarige bovendien het label 'geradicaliseerd' krijgt. Daarnaast kunnen ten aanzien van minderjarigen in het kader van de aanpak van radicalisering verreikende interventies worden ingezet, waarbij het casusoverleg invloed heeft op de inzet van juridische instrumenten uit het jeugdstrafrecht, bestuursrecht of jeugdbeschermingsrecht. De uiteenlopende afbakening van het toepassingsbereik van de aanpak van radicalisering en de bevinding dat maatschappelijke en persoonlijke overtuigingen van betrokken professionals hierop (onbewust) invloed lijken te hebben, kan dan ook vragen oproepen over de rechtsgelijkheid bij het beperken van fundamentele rechten en vrijheden van minderjarigen.

Een gemeenschappelijke definitie van het concept radicalisering op nationaal niveau biedt meer duidelijkheid en uniformiteit en dient dan ook als belangrijke poortwachter ten aanzien van het toepassingsbereik van de aanpak van radicalisering. In het bijzonder de 'Wet gegevensverwerking persoonsgerichte aanpak radicalisering en terroristische activiteiten' kan daarbij de benodigde uniformiteit bieden, aangezien deze wet het casusoverleg landelijk van een wettelijke basis voorziet. Het verdient dan ook aanbeveling dat door middel van deze wet het toepassingsbereik van de aanpak van radicalisering wordt geconcretiseerd door in de eerste plaats meer duidelijkheid te bieden over de definitie van radicalisering die op nationaal niveau wordt gehanteerd, waar (toekomstig) landelijk beleid op kan aansluiten. Verschillen in nationale definities dienen te worden onderkend en geüniformeerd, waarbij deze wet als grondslag dient. Deze uniforme definitie dient daarbij ondubbelzinnig aan te duiden tot welk gedrag of welke activiteiten signalen moeten (kunnen) leiden om als signalen van radicalisering te worden aangemerkt, bijvoorbeeld activiteiten die de democratische rechtsstaat ondermijnen.

In het verlengde hiervan wordt de wetgever in het licht van de internationaal erkende uitingsvrijheden van de minderjarige en de hieraan ten grondslag liggende waarden van autonomie en zelfbeschikking aanbevolen om door middel van de wet een expliciete ondergrens van signalen te stellen voor de bespreking tijdens een casusoverleg. Deze ondergrens moet onder meer duidelijkheid bieden over de vraag of voor de bespreking tijdens een casusoverleg sprake moet zijn van het goedkeuren of gebruiken van

geweld. Het – overeenkomstig deze aanbevelingen – verkrijgen van meer duidelijkheid en uniformiteit over het toepassingsbereik van de aanpak van radicalisering bij minderjarigen als het bredere stelsel waarbinnen grondrechtenbeperkende instrumenten uit het jeugdstrafrecht, bestuursrecht en jeugdbeschermingsrecht worden ingezet, dient zodoende als belangrijke eerste randvoorwaarde voor een inzet van juridische instrumenten die recht doet aan een internationaal kinder- en mensenrechtenperspectief.

8.3.2 De sterke nadruk op de bescherming van de veiligheid van de samenleving

Een tweede belangrijke bevinding ten aanzien van het Nederlandse stelsel van de aanpak van radicalisering is dat in dit stelsel de bescherming van de veiligheid van de samenleving in belangrijke mate voorop staat. Deze sterke nadruk op het veiligheidsbelang komt vooral tot uitdrukking in de praktijk (zie par. 7.9), maar houdt ook verband met het nationale beleid en de nationale wetgeving waarin de Nederlandse aanpak van radicalisering is vormgegeven. Kenmerkend voor het Nederlandse stelsel van de aanpak van radicalisering is dat zowel justitiële organisaties als organisaties die de bescherming van de ontwikkeling van minderjarigen nastreven een rol hebben gekregen bij de reactie op signalen van radicalisering. De gemeente, politie, OM, (jeugd)reclassering en, specifiek bij de bespreking van een minderjarige, de Raad voor de Kinderbescherming, worden op nationaal niveau als primaire deelnemers aan een casusoverleg aangewezen. Deze betrokkenheid van uiteenlopende organisaties geeft er uitdrukking aan dat bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen verschillende domeinen, perspectieven en belangen zijn betrokken.

Tegen deze achtergrond zijn in het nationale beleid waarin de Nederlandse aanpak van radicalisering een grondslag heeft de doelstellingen van de aanpak en in het bijzonder de bespreking tijdens een casusoverleg uiteengezet. In het modelconvenant wordt een tweeledige doelstelling van het casusoverleg gehanteerd, waarbij naast het reduceren van de risico's voor de samenleving ook de bescherming van de ontwikkeling van minderjarigen wordt nagestreefd. Deze laatste specifiek op minderjarigen toegesneden doelstelling van de samenwerking in een casusoverleg wordt in het wetsvoorstel niet overgenomen. In het wetsvoorstel wordt minder uitdrukkelijk ingegaan op de aanpak van radicalisering bij specifiek minderjarigen, waarbij in de memorie van toelichting slechts wordt beschreven dat het doel van het casusoverleg is om de risico's voor de samenleving die uitgaan van radicalisering te reduceren en zorg te bieden aan subjecten. Het wetsvoorstel geeft daarmee minder nadrukkelijk uiting aan het belang van de bescherming van de ontwikkeling van de minderjarige.

Op de verhouding tussen het nastreven van de bescherming van de veiligheid van de samenleving en het bieden van zorg wordt in het modelconvenant en wetsvoorstel niet ingegaan. Ook in andere overheidsdocumenten

waarin de Nederlandse aanpak van radicalisering wordt beschreven, komt de verhouding tussen deze doelstellingen niet tot uiting, al geeft de positionering van aanpak van radicalisering en de casusoverleggen in onder meer de nationale contraterrorismestrategie uitdrukking aan een grote nadruk die op de bescherming van de veiligheid van de samenleving ligt.

Deze doelstellingen van de bespreking van een minderjarige tijdens een casusoverleg komen daarmee in beginsel overeen met twee van de belangen die grond van internationale kinder- en mensenrechten moeten worden onderscheiden ten aanzien van de aanpak van radicalisering bij minderjarigen. Het derde en laatste centrale belang, het belang van een ongestoorde uitoefening van klassieke fundamentele rechten en vrijheden en de daaraan ten grondslag liggende waarden van autonomie en zelfbeschikking, komt minder concreet naar voren in het Nederlandse stelsel van de aanpak van radicalisering. Ondanks dat in nationaal geformuleerd beleid het belang van het respecteren van fundamentele rechten en vrijheden in algemene bewoordingen wordt benadrukt, wordt in het midden gelaten hoe deze rechten in individuele afwegingen tot uitdrukking (moeten) komen.

In het praktijkonderzoek is bevestigd dat de samenwerking in het casusoverleg door professionals van groot belang wordt geacht doordat hierdoor verschillende perspectieven en domeinen bij de aanpak van radicalisering zijn betrokken, waarbij met name wordt gewezen op de belangrijke combinatie van zorg en justitie. Wordt een minderjarige tijdens een casusoverleg besproken, dan komt uit het praktijkonderzoek duidelijk naar voren dat het leveren van maatwerk centraal staat bij de vormgeving van de aanpak van radicalisering in individuele gevallen. Per concrete casus worden de individuele doelen opgesteld en wordt, afhankelijk van de situatie, gekeken welke interventies worden ingezet. Uit de interviews blijkt daarmee dat er geen blauwdruk voor de aanpak van radicalisering bij minderjarigen is.

Ten aanzien van de doelen die bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen in het algemeen door professionals worden nagestreefd, blijkt dat deze in de kern overeenkomen met de doelstellingen uit het modelconvenant: zowel doelen rond de bescherming van de veiligheid van de samenleving als de bescherming van de ontwikkeling van de minderjarige worden door casuspartners beschreven als doelstelling van de bespreking tijdens een casusoverleg. Hierbij lijkt zich een duidelijk verband tussen beide doelstellingen af te tekenen, waarbij in de praktijk de primaire insteek van het casusoverleg is om de veiligheid van de samenleving na te streven en de bescherming van de minderjarige hiervoor als subdoel of instrument wordt aangemerkt. Het beschermen van de veiligheid van de samenleving is in de praktijk dan ook leidend bij de reactie op signalen van radicalisering.

Ook in de praktijk komt daarbij het belang van een ongestoorde uitoefening van fundamentele rechten en vrijheden bij de aanpak van radicalisering minder sterk tot uitdrukking. Uit het praktijkonderzoek blijkt dat de fundamentele rechten en vrijheden van de minderjarige bij de aanpak

van radicalisering hoofdzakelijk aan de orde komen bij de afweging of de bespreking van een minderjarige tijdens een casusoverleg (nog steeds) is gerechtvaardigd. Met name de uitingsvrijheden van de minderjarige lijken bij deze afweging te worden betrokken. Bovendien speelt het recht op privacy in de praktijk een nadrukkelijke rol bij de informatieverzameling en -deling.

De bescherming van de fundamentele rechten en vrijheden van de minderjarige lijkt daarentegen minder expliciet te worden betrokken bij de afweging hoe de aanpak van radicalisering in het individuele geval vorm krijgt en de inzet van (juridische) instrumenten daarbij. Hoewel – al dan niet onbewust – wordt stilgestaan bij afwegingen die aan de bescherming van dit belang raken, zoals de consequenties van een interventie voor de minderjarige en zijn omgeving en de proportionaliteit en subsidiariteit, blijkt uit het praktijkonderzoek dat het belang van de minderjarige op een ongestoorde uitoefening van fundamentele rechten en vrijheden veelal niet expliciet of bewust naar voren wordt gebracht tijdens een casusoverleg. Daarbij wordt voor de bescherming van de fundamentele rechten en vrijheden van minderjarigen bij de aanpak van radicalisering in de praktijk door diverse geïnterviewde professionals verwezen naar de verankering van deze rechten in de eigen wettelijke kaders die op interventies van toepassing zijn, waarbij iedere organisatie zijn eigen interventie tegen het eigen licht houdt.

Hoewel zodoende de belangen die in dit onderzoek op grond van een internationaal kinder- en mensenrechtenperspectief zijn onderscheiden alle drie terugkomen in het Nederlandse stelsel van de aanpak van radicalisering bij minderjarigen, lijkt de Nederlandse aanpak uit te gaan van een andere benadering ten opzichte van de centrale belangen dan het kinder- en mensenrechtenperspectief. De fundamentele rechten en vrijheden komen in het Nederlandse nationale beleid waarin de aanpak van radicalisering een grondslag heeft vooral op abstract niveau tot uitdrukking. Ook in de praktijk wordt aan de fundamentele rechten en vrijheden van de minderjarige bij de vormgeving van de aanpak van radicalisering in het individuele geval minder nadrukkelijk uiting gegeven.

Tegelijkertijd is uit dit onderzoek gebleken dat bij de Nederlandse aanpak van radicalisering bij minderjarigen een sterke nadruk op de bescherming van de veiligheid van de samenleving ligt. De benadering in de praktijk waarbij de bescherming van de ontwikkeling van de minderjarige als belangrijk middel voor de bescherming van de veiligheid van de samenleving wordt gezien – in plaats van een opzichzelfstaand belang – is daarmee onlosmakelijk verbonden met de mate waarin bij de inzet van juridische instrumenten tegemoet kan worden gekomen aan een kinder- en mensenrechtenperspectief en de belangen die daarin centraal staan. In de praktijk is dan ook een spanningsveld zichtbaar tussen een veiligheidsperspectief dat leidend is op het casusoverleg en een zorgperspectief dat in het bijzonder tot uitdrukking komt in het jeugdbeschermingsrecht.

Uit deze bevindingen volgt zodoende dat een tweede randvoorwaarde voor een kinderrechtenconforme inzet van juridische instrumenten is dat de individuele belangen van de minderjarige voldoende worden gewaarborgd bij de aanpak van radicalisering. Om in de eerste plaats de bescherming van de fundamentele rechten en vrijheden van de minderjarige bij de aanpak van radicalisering te versterken, is eerder aanbevolen een uitdrukkelijke ondergrens van signalen voor de bespreking tijdens een casusoverleg te hanteren. Daarnaast dienen de fundamentele rechten en vrijheden van de minderjarige ook een nadrukkelijke verankering te krijgen tijdens de daadwerkelijke bespreking in het casusoverleg en het vormgeven van de aanpak van radicalisering in het concrete geval. Het verdient dat ook aanbeveling dat de wetgever in de Wet gegevensverwerking persoonsgerichte aanpak radicalisering en terroristische activiteiten een expliciete proportionaliteitstoets opneemt, waarbij niet alleen de proportionaliteit van een voorgestelde interventie in het licht van de inbreuk op de fundamentele rechten en vrijheden van de minderjarige moet worden beoordeeld, maar ook de evenredigheid van het geheel aan interventies dat bij de aanpak van radicalisering wordt ingezet.³ Andere aanbevelingen die uit deze tweede randvoorwaarde voortvloeien worden, gezien het nauwe verband met de derde kernbevinding uit dit onderzoek, in de volgende paragraaf belicht.

8.3.3 De beperkte jeugdspecifieke aanpak van radicalisering

Een laatste kernbevinding die nauw samenhangt met de sterke nadruk die in het Nederlandse stelsel van de aanpak van radicalisering ligt op de bescherming van de veiligheid van de samenleving, ziet op het beperkte onderscheid dat in dit stelsel wordt gemaakt tussen minder- en meerderjarigen. De Nederlandse aanpak van radicalisering bij minderjarigen is onderdeel van algemeen geformuleerd nationaal beleid waarin op een aantal uitzonderingen na geen onderscheid wordt gemaakt tussen minder- en meerderjarigen. In dit nationale beleid wordt bovendien slechts zelden expliciet verwezen naar minderjarigen. Afgezien van de in het modelconvenant specifiek op minderjarigen toegesneden doelstelling van de samenwerking in het casusoverleg – die niet is overgenomen in het wetsvoorstel – vormt in het bijzonder de aanwezigheid van jeugdspecifieke organisaties tijdens een casusoverleg, waaronder in de eerste plaats de Raad voor de Kinderbescherming, het nadrukkelijkste verschil tussen minderjarigen en meerderjarigen in op nationaal niveau opgesteld beleid.

Ook de Kinderombudsman heeft zorgen geuit over de positie van minderjarigen in het Nederlandse stelsel van de aanpak van radicalisering, mede doordat de speciale belangen van minderjarigen hierin onvoldoende worden geëxpliciteerd. De Kinderombudsman heeft dan ook opgeroepen

3 Vgl. Nederlandse orde van advocaten 2020.

in beleid over de aanpak van radicalisering onderscheid te maken tussen minder- en meerderjarigen op een vergelijkbare manier met de bijzondere positie van het jeugdstrafrecht. Ook in beleid en strategieën van de VN en de Raad van Europa wordt het belang van specifieke aandacht voor de positie van minderjarigen in de nationale aanpak van radicalisering benadrukt (zie eerder par. 4.2).

Het praktijkonderzoek bevestigt dat met name de aanwezigheid van de Raad voor de Kinderbescherming bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen van groot belang wordt geacht vanwege de specifieke expertise ten aanzien van deze leeftijdscategorie. De bij het casusoverleg aanwezige partners en de beschikbare interventies vormen, zo laat het praktijkonderzoek zien, een belangrijk onderscheid ten opzichte van de aanpak van radicalisering bij meerderjarigen. Ook een groter accent dat bij de overheidsreactie op signalen van radicalisering bij minderjarigen wordt gelegd op het systeem en de rol van ouders is een belangrijk verschil ten opzichte van meerderjarigen, zo is uit dit onderzoek gebleken.

Uit het praktijkonderzoek blijkt daarnaast dat diverse karakteristieken van minderjarigen in de praktijk in overweging worden genomen bij de aanpak van radicalisering, onder meer de kwetsbaarheid en beïnvloedbaarheid van minderjarigen, het gegeven dat hun brein nog niet volledig is ontwikkeld en dat minderjarigen hun identiteit aan het ontwikkelen zijn. Onder andere deze karakteristieken impliceren volgens diverse respondenten dat de aanpak van radicalisering bij minderjarigen anders moet zijn dan bij meerderjarigen. In de praktijk blijkt bij de weging of sprake is van radicalisering dan ook mee te spelen of signalen daadwerkelijk moeten worden beschouwd als radicalisering of dat het gaat om een minderjarige die dingen zegt uit 'stoerheid', groepsdruk of het opzoeken van grenzen en daarmee een ontwikkelingsfase. Uit het praktijkonderzoek komt tegelijkertijd naar voren dat deze karakteristieken niet exclusief van toepassing worden geacht op minderjarigen en dat de leeftijdsgrens van achttien jaar niet altijd als harde grens wordt gezien.

Het Nederlandse stelsel van de aanpak van radicalisering zoals dat op dit moment is vormgegeven en in de praktijk wordt toegepast, biedt zodoende ruimte voor jeugdspecifieke overwegingen. Desondanks vinden deze afwegingen gezien de doelstellingen van het casusoverleg in de kern plaats met het oog op de bescherming van veiligheid van de samenleving. Binnen de huidige – niet-jeugdspecifieke – aanpak van radicalisering lijkt daarmee geen plaats te zijn voor een integrale afweging van de belangen van de minderjarige in het concrete geval waarbij de uiteenlopende individuele belangen van de minderjarige worden betrokken. Het vinden van een balans tussen de verschillende individuele belangen van de minderjarige vormt evenwel, zo is betoogd, een bijzonder aspect van de belangenafweging bij de aanpak van radicalisering bij specifiek minderjarigen. Een kinderrechtenconforme belangenafweging verlangt dan ook dat de ver-

schillende belangen van de minderjarige in de context van de aanpak van radicalisering worden afgewogen en vastgesteld.

Bij de aanpak van radicalisering bij specifiek minderjarigen moet dan ook nadrukkelijk ruimte zijn voor het afwegen van de individuele belangen van de minderjarige voordat signalen van radicalisering vanuit een veiligheidsperspectief worden beoordeeld. Tegen deze achtergrond wordt er in dit onderzoek voor gepleit dat radicalisering bij minderjarigen in de eerste plaats vanuit een zorg- of ontwikkelingsperspectief moet worden benaderd en dat dit perspectief leidend moet zijn bij de overheidsreactie op radicalisering. Bij signalen van radicalisering moet het volgen van een regulier zorgtraject, in tegenstelling tot de bespreking tijdens een casusoverleg radicalisering, het uitgangspunt zijn, waarbij zoveel mogelijk wordt ingezet op het bieden van vrijwillige (jeugd)hulp en ondersteuning om de minderjarige te begeleiden in het uitoefenen van autonomie in overeenstemming met het respecteren van de autonomie en vrijheden van anderen. Hoewel in dit kader uit het empirisch onderzoek blijkt dat bij de afweging of een minderjarige wordt besproken tijdens een casusoverleg de overweging of een ander traject geschikter is van belang lijkt te zijn, wordt deze afweging in de huidige praktijk hoofdzakelijk gemaakt door veiligheidsgerichte actoren en professionals van de gemeente, politie en het OM. Het wordt dan ook aanbevolen om het uitgangspunt dat een regulier zorgtraject leidend moet zijn bij signalen van radicalisering bij minderjarigen te verstevigen door bij de weging van deze signalen consequent actoren vanuit het zorgperspectief te betrekken. De wet gegevensverwerking persoonsgerichte aanpak radicalisering en terroristische activiteiten moet deze betrokkenheid dan ook regelen. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een gedragsdeskundige vanuit het wijkteam van de gemeente. Door deze betrokkenheid kunnen bij de weging van signalen van radicalisering de individuele belangen van de minderjarige en de voorkeur voor de inzet van een regulier zorgtraject ten opzichte van het casusoverleg radicalisering nadrukkelijker worden afgewogen.

Wordt een minderjarige na deze integrale afweging toch tijdens een casusoverleg radicalisering besproken, dan is een belangrijke – alternatieve – randvoorwaarde voor een kinderrechtenconforme inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen dat jeugd-specifieke overwegingen tijdens een casusoverleg zijn gewaarborgd. Deze jeugdspecifieke overwegingen zien in de eerste plaats op het bijzondere ontwikkelingsbelang van de minderjarige bij de aanpak van radicalisering en specifieke karakteristieken en kwetsbaarheden. Bovendien hebben minderjarigen ten aanzien van de inzet van juridische instrumenten en bijvoorbeeld regels omtrent informatiedeling een andere rechtspositie dan meerderjarigen. Dit betekent niet direct dat het stelsel van de aanpak van radicalisering bij minderjarigen geheel los moet staan van de generiek opgestelde aanpak, maar wel dat aan deze jeugdspecifieke uitgangspunten uitdrukking wordt gegeven en dat aanwezigen tijdens een casusoverleg op de hoogte zijn van het verschil in de ontwikkelingsfase waarin minderjarigen zich bevinden en verschillen in rechtspositie. De aanwezigheid van

jeugdgerichte organisaties, zoals de Raad voor de Kinderbescherming en de gecertificeerde instelling, is hierbij van groot belang. Tegelijkertijd dient te worden gewaarborgd dat andere partners bij een casusoverleg – onder meer OM, politie en gemeente – bij de bespreking van een minderjarige over specifieke expertise en kennis ten aanzien van minderjarigen beschikken. De professionals die bij een casusoverleg aanwezig zijn, dienen op deze jeugdspecifieke aspecten alert te zijn en in te staan voor de benodigde jeugdspecifieke expertise.

8.4 ANALYSE VAN DE JURIDISCHE INSTRUMENTEN BIJ DE AANPAK VAN RADICALISERING VANUIT KINDER- EN MENSENRECHTENPERSPECTIEF

In het voorgaande zijn drie kernbevindingen van dit onderzoek ten aanzien van het Nederlandse stelsel van de aanpak van radicalisering vanuit het opgestelde kinder- en mensenrechtenperspectief belicht en zijn randvoorwaarden en daaruit voortvloeiende aanbevelingen geschetst voor een kinderrechtenconforme inzet van juridische instrumenten. Tegen de achtergrond van deze randvoorwaarden wordt in het resterende deel van dit slothoofdstuk de inzet van juridische instrumenten uit het jeugdstrafrecht, bestuursrecht en jeugdbeschermingsrecht bij de aanpak van radicalisering geanalyseerd. De belangrijkste bevindingen uit dit onderzoek over de juridische instrumenten die Nederlandse wet- en regelgeving bij de aanpak van radicalisering biedt (hoofdstuk 5 en 6) en de inzet hiervan in de praktijk (hoofdstuk 7), worden in deze paragraaf – overeenkomstig de centrale vraagstelling van dit onderzoek – tegen het licht gehouden van het internationale kinder- en mensenrechtenperspectief en de belangen die daarin zijn onderscheiden.

Uit hoofdstuk 5 en 6 is daarbij in de kern gebleken dat de juridische instrumenten die op grond van Nederlandse wet- en regelgeving naar aanleiding van signalen van radicalisering kunnen worden ingezet, zich niet beperken tot een enkel rechtsgebied. Zowel het jeugdstrafrecht, bestuursrecht als jeugdbeschermingsrecht kan – vanuit de eigen specifieke invalshoek en het onderscheidende rechtskarakter – een bijdrage leveren aan de overheidsreactie op radicalisering bij minderjarigen. Juridische instrumenten die hierbij kunnen worden ingezet, betreffen onder meer strafrechtelijke en bestuursrechtelijke contactverboden en een meldplicht of locatieverbod. Ook strafrechtelijke behandelingsverplichtingen of gedragsinterventies, vrijheidsbeneming, de verplichting om gesprekken met een deskundige op het gebied van geloofsovertuiging te voeren of een sociale media of internet verbod kunnen worden ingezet. Daarnaast kan een bestuursrechtelijk uitreisverbod, paspoortmaatregel of bevroezingsmaatregel worden toegepast naar aanleiding van signalen van radicalisering, net als kinderschermingsmaatregelen of een plaatsing in een gesloten accommodatie voor jeugdhulp op grond van het jeugdbeschermingsrecht. De bevindingen uit het praktijkonderzoek uit hoofdstuk 7 bevestigen daarbij

dat bij de aanpak van radicalisering juridische instrumenten uit zowel het jeugdstrafrecht, bestuursrecht als jeugdbeschermingsrecht worden toegepast en dat deze rechtsgebieden daarbij in een zekere verhouding tot elkaar staan, hoewel de inzet van de bestuursrechtelijke Twbmt bij minderjarigen in de praktijk niet snel aan de orde lijkt te zijn.

8.4.1 Juridische instrumenten bij de overheidsreactie op radicalisering en nagestreefde belangen

De juridische instrumenten uit het jeugdstrafrecht, bestuursrecht en jeugdbeschermingsrecht die in dit onderzoek zijn bestudeerd, streven bij de aanpak van radicalisering diverse belangen na die in de wettekst, wetsgeschiedenis en jurisprudentie tot uitdrukking komen. Daarbij laten de bevindingen uit het onderzoek zien dat het belang dat met de aanwending van een juridisch instrument wordt nagestreefd in belangrijke mate afhankelijk is van het rechtsgebied waarin het juridische instrument een wettelijke basis heeft. Zoals gebleken, staat in het bestuursrecht dat is gericht op de aanpak van radicalisering de bescherming van het publieke belang van de veiligheid van de samenleving onmiskenbaar voorop. Hierbij wordt geen kader voor hulpverlening aan de minderjarige geboden; de bestuursrechtelijke instrumenten richten zich niet op onderliggende problematiek en zijn in de kern uitsluitend controlemiddelen. Hiertegenover staan de juridische instrumenten die bij de aanpak van radicalisering kunnen worden ingezet op grond van het jeugdbeschermingsrecht, die boven alles zijn gericht op de bescherming van het individuele belang van de ontwikkeling van de minderjarige. De inzet van het jeugdbeschermingsrecht werkt daarmee in zekere mate door op het niveau van de veiligheid van de samenleving.

In het jeugdstrafrecht worden, zo laat dit onderzoek zien, in eerste instantie publieke belangen nagestreefd: ondanks dat het jeugdstrafrecht een pedagogische strekking heeft en speciale preventie de belangrijkste doelstelling is, is de aanleiding voor overheidsoptreden in dit rechtsgebied gelegen in het strafbare feit waartegen de samenleving wordt beschermd en waarvan het algemeen belang eist dat hiertegen strafrechtelijk wordt opgetreden. De inzet van dit rechtsgebied biedt daarbij, vanwege het pedagogische karakter van het jeugdstrafrecht, instrumenten die zijn gericht op het bevorderen van de ontwikkeling van de minderjarige en positieve gedragsverandering nastreven. Dit verschil in belangen die met de inzet van de diverse rechtsgebieden worden nagestreefd, hangt daarbij samen met een klassiek onderscheid tussen het jeugdstrafrecht, bestuursrecht en jeugdbeschermingsrecht, namelijk de classificering van deze eerste als publiekrecht en het jeugdbeschermingsrecht als (hoofdzakelijk) privaatrecht.

De bevindingen uit het praktijkonderzoek laten zien dat de belangen die op grond van de wettekst, wetsgeschiedenis en jurisprudentie worden beschermd, overeenkomen met de belangen die in de praktijk worden nagestreefd bij de inzet van deze juridische instrumenten bij de overheidsreactie

op radicalisering. De bevindingen uit het praktijkonderzoek bevestigen dat het bestuursrecht in de context van de aanpak van radicalisering hoofdzakelijk dient als laatste mogelijkheid om ter bescherming van de nationale veiligheid juridische instrumenten in te zetten. Ook bij inzet van het jeugdstrafrecht bij strafbare feiten die aan radicalisering zijn gerelateerd, staat het voorkomen van ernstige schade aan de samenleving in de praktijk voorop; de belangen die met de inzet van het bestuursrecht en jeugdstrafrecht worden nagestreefd, overlappen zodoende bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen voor een belangrijk deel. Ten aanzien van de inzet van het jeugdbeschermingsrecht is gebleken dat het wegnemen van een ontwikkelingsbedreiging de voornaamste doelstelling van dit rechtsgebied in de praktijk is, ook in de context van signalen van radicalisering. Dit onderzoek laat daarbij zien dat in het jeugdbeschermingsrecht signalen van radicalisering veelal niet uitdrukkelijk als zodanig worden geduid, maar worden benaderd als (één van de) mogelijke zorgen over de ontwikkeling van een minderjarige. Vanuit een zorg- of pedagogisch perspectief wordt radicalisering bij minderjarigen in de praktijk dan ook in grote lijnen hetzelfde benaderd als andere ontwikkelingsvraagstukken.

Desalniettemin blijkt uit dit onderzoek dat de inzet van het jeugdbeschermingsrecht in relatie tot signalen van radicalisering bij minderjarigen in de praktijk nog niet volledig is uitgekristalliseerd, waarbij onder meer vragen zijn over hoe signalen van radicalisering zich verhouden tot het vereiste van een ernstige ontwikkelingsbedreiging. Het verdient dan ook aanbeveling dat de betrokken ketenpartners (Veilig Thuis, Raad voor de Kinderbescherming en gecertificeerde instellingen) een gezamenlijke visie ten aanzien van de inzet van kinderbeschermingsmaatregelen naar aanleiding van signalen van radicalisering bij minderjarigen opstellen. Daarbij dient een onderscheid voor ogen te worden gehouden tussen de inzet van het jeugdbeschermingsrecht bij signalen van radicalisering bij de minderjarige zelf en de inzet van dit rechtsgebied bij radicaliseringsproblematiek die primair betrekking heeft op de ouders of het gezin van de minderjarige. In het verlengde hiervan is het bovendien aan te bevelen om de invulling van kinderbeschermingsmaatregelen bij deze specifieke doelgroep en de effectiviteit hiervan nader te onderzoeken om meer zicht te krijgen op een zinvolle toepassing van dit rechtsgebied. Ditzelfde geldt voor de invulling van jeugdreclasseringsbegeleiding in de context van signalen van radicalisering.

De belangen die met de inzet van de juridische instrumenten uit het jeugdstrafrecht, bestuursrecht en jeugdbeschermingsrecht worden nagestreefd, corresponderen aldus met de belangen die op grond van een internationaal kinder- en mensenrechtenperspectief zijn onderscheiden bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen, namelijk de bescherming van de veiligheid van de samenleving en de bescherming van de ontwikkeling van de minderjarige. Daarbij heeft dit onderzoek laten zien dat de mate waarin de belangen worden nagestreefd voor een belangrijk deel is verbonden aan het rechtsgebied dat bij de aanpak van radicalisering wordt

toegepast. Het rechtsgebied waartoe een juridisch instrument behoort, werkt dan ook door in de wijze waarop wordt aangekeken tegen een minderjarige ten aanzien van wie signalen van radicalisering bestaan, uiteenlopend van een bedreiging voor de nationale veiligheid in het bestuursrecht tot onderwerp van bescherming in het jeugdbeschermingsrecht.

8.4.2 Juridische instrumenten bij de overheidsreactie op radicalisering in relatie tot fundamentele rechten en vrijheden

Bij het nastreven van de hiervoor geanalyseerde belangen – de bescherming van de veiligheid van de samenleving en/of de bescherming van de ontwikkeling van de minderjarige – beperken de juridische instrumenten uit het jeugdstrafrecht, bestuursrecht en jeugdbeschermingsrecht die in dit onderzoek zijn bestudeerd diverse fundamentele rechten en vrijheden van de minderjarige. Daarbij heeft dit onderzoek laten zien dat het moment waarop de overheid kan ingrijpen bij signalen van radicalisering en dus inbreuk maakt op deze rechten, steeds verder naar voren is geschoven. De juridische instrumenten die op grond van Nederlandse wet- en regelgeving bij de aanpak van radicalisering kunnen worden ingezet, zijn in de afgelopen jaren uitgebreid, hoofdzakelijk tegen de achtergrond van de bestrijding van het jihadisme. Ook het praktijkonderzoek laat zien dat hoewel de juridische instrumenten uit de drie rechtsgebieden neutraal zijn geformuleerd, deze op dit moment vooral geschikt en passend worden bevonden voor het jihadisme.

Desalniettemin is uit de analyse van de Nederlandse wet- en regelgeving gebleken dat het voor de toepassing van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen vereist is dat sprake is van een bepaalde mate van radicaliseringsproblematiek die gedwongen overheidsinterventie rechtvaardigt. Dit betekent in de kern dat het voor de toepassing van instrumenten uit het jeugdstrafrecht is vereist dat radicalisering leidt tot (verdenking van) een strafbare gedraging van een minderjarige van twaalf jaar of ouder. De inzet van het bestuursrecht is mogelijk bij zodanige signalen van radicalisering dat er een dreiging wordt gevormd voor de nationale veiligheid. Het jeugdbeschermingsrecht komt tot slot alleen in beeld als radicaliseringsproblematiek zodanig is dat de minderjarige ernstig in zijn ontwikkeling wordt bedreigd en de zorg die met het oog op de ontwikkelingsbedreiging noodzakelijk is niet of onvoldoende wordt geaccepteerd. Deze minimale toepassingsvoorwaarden voor overheidsingrijpen moeten mede worden bezien in het licht van de inbreuken die door de inzet van de juridische instrumenten wordt gemaakt op de fundamentele rechten en vrijheden van de minderjarige.

Door de toepassing van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering wordt daarbij in beginsel in ieder geval inbreuk gemaakt op (één van) de uitingsvrijheden van de minderjarige. Overheidsoptreden naar aanleiding van bepaalde uitlatingen, al dan niet van religieuze aard, kan op

zichzelf als inbreuk op in ieder geval de vrijheid van meningsuiting worden beschouwd. Bij de inzet van juridische instrumenten uit het jeugdbeschermingsrecht wordt bovendien het recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven van de minderjarige geraakt en in het uiterste geval – bij de inzet van een machtiging gesloten jeugdhulp – het recht op persoonlijke vrijheid. Beide rechten kunnen ook direct worden geraakt door de inzet van juridische instrumenten uit het jeugdstrafrecht bij de overheidsreactie op radicalisering, bijvoorbeeld bij de toepassing van vrijheidsbeneming in het kader van voorlopige hechtenis of jeugddetentie. Een strafrechtelijk of bestuursrechtelijk contactverbod, meldplicht of locatieverbod maakt in ieder geval inbreuk op de vrijheid van verplaatsing van de minderjarige, maar mogelijk ook op het recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven en de uitingsvrijheden als deze instrumenten zijn gericht op bijvoorbeeld het bezoeken van een gebedshuis of het tegengaan van de mogelijkheid om bepaalde uitlatingen te doen.

De uitingsvrijheden van de minderjarige kunnen daarnaast aanvullend worden beperkt door middel van een strafrechtelijk verbod op het gebruik van sociale media of internet of de verplichting om gesprekken met een deskundige op het gebied van geloofsovertuiging te voeren. Tot slot maken het bestuursrechtelijke uitreisverbod en de paspoortmaatregel in de eerste plaats inbreuk op de vrijheid van verplaatsing van de minderjarige, maar komt door middel van deze instrumenten ook het recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven in het geding als een minderjarige bijvoorbeeld wordt beperkt familie te bezoeken. De juridische instrumenten die op grond van Nederlandse wet- en regelgeving bij de aanpak van radicalisering kunnen worden ingezet, maken zodoende inbreuk op diverse fundamentele rechten en vrijheden van de minderjarige, waarbij de inbreuk die in het concrete geval wordt gemaakt afhankelijk is van het rechtsgebied en het juridische instrument dat wordt ingezet.

8.4.3 De interactie tussen juridische instrumenten in relatie tot fundamentele rechten en vrijheden

Uit dit onderzoek is gebleken dat de juridische instrumenten uit het jeugdstrafrecht, bestuursrecht en jeugdbeschermingsrecht bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen een zekere verwevenheid en interactie kennen. Duidelijk is geworden dat hoewel de rechtsgebieden fundamenteel van elkaar worden onderscheiden, (rechts)historische ontwikkelingen ertoe hebben geleid dat het jeugdstrafrecht, bestuursrecht en jeugdbeschermingsrecht tot op zekere hoogte als communicerende vaten kunnen worden gezien in de overheidsreactie op ‘ongewenst’ gedrag van minderjarigen. Het jeugdstrafrecht en jeugdbeschermingsrecht kennen daarbij een traditioneel sterke samenhang, terwijl het bestuursrecht zich pas later is gaan richten op het reguleren van criminaliteit en andere vormen van ‘ongewenst’ gedrag.

Zoals gebleken, ligt aan de interactie tussen de juridische instrumenten ten grondslag dat de inzetbaarheid van interventies uit zowel het jeugdstrafrecht, bestuursrecht als jeugdbeschermingsrecht bij de aanpak van radicalisering ervoor zorgt dat maatwerk kan worden geleverd en dat per individuele omstandigheden kan worden bepaald hoe gedrag van minderjarigen het adequaatst wordt gereguleerd. Door de complementariteit van rechtsgebieden kunnen daarmee, zo is de gedachte, de afzonderlijke voordelen en karakteristieken van de uiteenlopende rechtsgebieden optimaal worden benut en kan een efficiënte en effectieve inzet van juridische instrumenten worden nagestreefd (overeenkomstig een hybride visie op rechtspleging, zie par. 6.3.2.3).

Tegelijkertijd laat dit onderzoek zien dat door de interactie van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering de druk op de fundamentele rechten en vrijheden van de minderjarige toeneemt. Meer fundamentele rechten en vrijheden kunnen door de inzet van een juridisch instrument bij de overheidsreactie op radicalisering worden geraakt. Daarnaast is de evenredigheid van overheidsoptreden bij interactie in de vorm van samenloop en cumulatie van juridische instrumenten niet meer alleen afhankelijk van de proportionaliteit van de afzonderlijke juridische instrumenten. Tegen deze achtergrond gaat samenloop en mogelijke cumulatie van juridische instrumenten, zo is betoogd, gepaard met mogelijke rechtsonzekerheid en in het verlengde hiervan een risico op rechtsongelijkheid. Waar juridische instrumenten uit verschillende rechtsgebieden kunnen worden aangewend, is het immers onvoorspelbaar welk instrument – of welke combinatie instrumenten – wanneer wordt ingezet en welke rechtsgevolgen aan bepaald gedrag worden verbonden. De interactie tussen juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering wordt daarbij slechts in beperkte mate door Nederlandse wet- en regelgeving gereguleerd.

De interactie tussen juridische instrumenten uit het jeugdstrafrecht, bestuursrecht en jeugdbeschermingsrecht bij de aanpak van radicalisering is in het praktijkonderzoek verder zichtbaar geworden. De bevindingen uit het praktijkonderzoek laten onder meer zien dat eventuele mogelijkheden om door middel van een ander rechtsgebied te reageren op signalen van radicalisering bij de besluitvorming over de toepassing van juridische instrumenten van belang worden geacht. Zo kan bijvoorbeeld de inzet van het jeugdstrafrecht, mede gezien de impact en consequenties van dit rechtsgebied, achterwege blijven als hulpverlening door middel van het jeugdbeschermingsrecht wordt gewaarborgd, waarbij ook de ernst van het feit in de praktijk een belangrijke overweging vormt om al dan niet van de inzet van het jeugdstrafrecht af te zien.

Ook bij de inzet van juridische instrumenten uit het bestuursrecht (de Twbmt) is de wisselwerking met andere rechtsgebieden in de praktijk een belangrijke factor. Het bestuursrecht blijkt in de context van de aanpak van radicalisering in algemene zin (niet specifiek bij minderjarigen) als 'vangnet' te dienen dat wordt ingezet als geen andere mogelijke interventies (meer)

beschikbaar zijn. Hierbij blijkt er een sterke relatie te zijn tussen de inzet van het bestuursrecht en (de afwezigheid van) strafrechtelijke instrumenten. Bij de aanpak van radicalisering lijkt zich daarmee in de praktijk een hiërarchie tussen rechtsgebieden af te tekenen waarin het bestuursrecht als laatste rechtsgebied wordt aangewend.

De multidisciplinaire bespreking van een minderjarige tijdens een casusoverleg kan bijdragen aan deze wisselwerking tussen juridische instrumenten uit de diverse rechtsgebieden. Het casusoverleg biedt een nadrukkelijk samenwerkingsverband om interventies op elkaar af te stemmen en in dit verband informatie over de minderjarige te delen. Tegelijkertijd is een belangrijke bevinding uit dit onderzoek dat, ondanks de bespreking tijdens een casusoverleg, de mogelijkheid om bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen een integrale afweging te maken wanneer welk juridisch instrument wordt ingezet in de praktijk is begrensd. In het bijzonder de voor de inzet van deze juridische instrumenten voorgeschreven afzonderlijke juridische procedures en het belang van de privacy van de minderjarige beperken een dergelijke afweging, hoewel is gebleken dat tijdens een casusoverleg veel informatie wordt gedeeld waarbij respondenten aangeven soms meer informatie te delen dan formeel is toegestaan.

Ten aanzien van de interactie tussen juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering is ook in de praktijk ten slotte een spanningsveld zichtbaar tussen een pragmatische benadering en rechtsbescherming. Waar voor het casusoverleg pragmatische overwegingen leidend zijn ten opzichte van de mogelijke aanwending van juridische instrumenten, waarbij het leveren van maatwerk voorop staat en geen sprake lijkt te zijn van een consistente benaderingswijze, heeft een dergelijke pragmatische benadering mede gezien de gevolgen van de diverse juridische instrumenten op de fundamentele rechten en vrijheden, invloed op de rechtsbescherming van individuele minderjarigen.

8.4.3.1 De noodzaak van een rechtsgebiedoverstijgende benadering van de rechtspositie van de minderjarige

De interactie tussen juridische instrumenten uit diverse rechtsgebieden bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen maakt het vanuit het oogpunt van de bescherming van de fundamentele rechten en vrijheden van de minderjarige zodoende noodzakelijk om ook de rechtspositie van minderjarigen rechtsgebiedoverstijgend te benaderen. De bescherming van de fundamentele rechten en vrijheden is door de interactie van juridische instrumenten uit verschillende rechtsgebieden immers niet alleen afhankelijk van de inzet van juridische instrumenten in één bepaald rechtsgebied, maar staat in verbinding met de mogelijkheden tot overheidsingrijpen in andere rechtsgebieden. Bij de interactie tussen juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering is het in de eerste plaats dan ook van belang dat de evenredigheid van overheidsoptreden in het geheel wordt gewaarborgd en dat de proportionaliteit van de overheidsreactie niet slechts wordt

beoordeeld per afzonderlijke maatregel. Eerder is in dit kader al een uitdrukkelijke proportionaliteitstoets voor de deelnemers aan het casusoverleg betoogd (par. 8.3.2).

Omdat het evenwel niet aan het casusoverleg is om een uiteindelijke beslissing over de inzet van juridische instrumenten te nemen, verdient het daarnaast aanbeveling dat de evenredigheid van overheidsoptreden ook nadrukkelijk wordt beoordeeld door de actoren die bevoegd zijn om juridische instrumenten te verzoeken dan wel op te leggen, namelijk het OM, de Raad voor de Kinderbescherming, de NCTV en uiteindelijk (eventueel) de rechter. Om de evenredigheid van overheidsoptreden in het geheel te garanderen, zou bij een combinatie van juridische instrumenten ten aanzien van hetzelfde feitencomplex dan ook het gecumuleerde effect van juridische instrumenten expliciet moeten worden beoordeeld door de instantie die als laatste over de inzet van een juridisch instrument beslist.⁴ Aan de verzoekende en beslissende actoren in het jeugdstrafrecht, bestuursrecht en jeugdbeschermingsrecht wordt aldus aanbevolen om een dergelijke proportionaliteitstoets van de gehele combinatie aan juridische instrumenten uit te voeren als naar aanleiding van hetzelfde feitencomplex eerder een juridisch instrument is opgelegd. Dit vereist dat betrokken actoren op de hoogte zijn van juridische instrumenten die in andere rechtsgebieden zijn of worden ingezet. Wordt de evenredigheid van overheidsoptreden overeenkomstig deze aanbeveling in de praktijk niet gegarandeerd, dan is de wetgever aan zet om te onderzoeken hoe een dergelijke proportionaliteitstoets in strafrechtelijke, bestuursrechtelijke en jeugdbeschermingsrechtelijke procedures kan worden ingebed.

In het licht van de interactie van juridische instrumenten en de rechtsbescherming van minderjarigen is het daarnaast noodzakelijk dat de wetgever meer oog heeft voor aanzienlijke verschillen in de rechtspositie van de minderjarige tussen het jeugdstrafrecht, bestuursrecht en jeugdbeschermingsrecht, gezien de ingrijpende gevolgen die de inzet van juridische instrumenten uit alle drie de rechtsgebieden hebben op de fundamentele rechten en vrijheden. Hoewel internationale kinder- en mensenrechten bij juridische procedures die worden aangemerkt als vervolging een verhoogd niveau van rechtsbescherming ten opzichte van andere juridische instrumenten verlangen, wordt er gezien de ingrijpende aard van de juridische instrumenten uit het bestuursrecht en jeugdbeschermingsrecht en de verhouding met instrumenten uit het jeugdstrafrecht voor gepleit ook de rechtsbescherming van minderjarigen in deze rechtsgebieden nader te beschouwen.

Hierbij kan in het bijzonder worden gewezen op de aanzienlijke verschillen die ten aanzien van de rechtsbescherming bij de inzet van juridische instrumenten uit het jeugdstrafrecht en het bestuursrecht bestaan. Terwijl

4 Vgl. Crijns & Van Emmerik, *NJB* 2018, p. 1102 en Barkhuysen & Van Emmerik 2022, p. 179-180.

de juridische instrumenten die in het bijzonder de Twbmt biedt (een meldplicht, gebiedsverbod en contactverbod) in hoge mate vergelijkbaar zijn met juridische instrumenten uit het jeugdstrafrecht, is de rechtsbescherming van de minderjarige in het bestuursrecht aanzienlijk minder goed geregeld dan in het jeugdstrafrecht. Hierbij gaat het onder meer om verschillen op het gebied van rechterlijke toetsing, rechtsbijstand, bewijsregels en -middelen en de daarmee samenhangende onschuldspresumptie. Bovendien kent het bestuursrechtelijke model van rechtsbescherming in beginsel geen jeugdspecifieke procedures of waarborgen die op de bijzondere karakteristieken en capaciteiten van minderjarigen zijn aangepast.

Hoewel de mogelijkheid om bij de bestrijding van criminaliteit in het algemeen en de aanpak van radicalisering in het bijzonder bestuursrechtelijke instrumenten in te zetten een terughoudende toepassing van het jeugdstrafrecht kan versterken door het zoveel mogelijk afdoen van zaken buiten het strafrecht (art. 40 lid 3 sub b IVRK), maken de bestuursrechtelijke maatregelen een vergelijkbaar ingrijpende inbreuk op in ieder geval de vrijheid van verplaatsing. Bovendien wordt de Twbmt in de praktijk juist ook ingezet boven op een strafrechtelijk traject, wat vanuit de rechtsbescherming van individuen en rechtstatelijk perspectief moet worden bekritiseerd. Daarbij bieden de bestuursrechtelijke instrumenten geen kader voor hulpverlening aan de minderjarige en zijn deze niet gericht op onderliggende problematiek. Ook uit het praktijkonderzoek blijkt in dit verband dat de inzet van de bestuursrechtelijke instrumenten uit de Twbmt bij minderjarigen in de praktijk niet snel aan de orde lijkt te zijn, mede gezien de beschikbaarheid van geschiktere alternatieven. Gezien dit karakter van de bestuursrechtelijke maatregelen waarbij aan het belang van de bescherming van minderjarigen geen recht wordt gedaan in reactie op signalen van radicalisering, de beschikbare alternatieven, de ingrijpende beperkingen van de fundamentele rechten en vrijheden van de minderjarige en het geboden niveau van rechtsbescherming wordt op basis van dit onderzoek betoogd dat de inzet van de Twbmt bij minderjarigen niet geschikt en niet verdedigbaar is. Gezien deze bezwaren wordt de wetgever dan ook aanbevolen om de toepassing van de maatregelen uit Twbmt bij minderjarigen wettelijk uit te sluiten door middel van een wetswijziging.

Gaat de wetgever hier niet toe over, dan dient op zijn minst de geboden rechtsbescherming ten aanzien van de inzet van de Twbmt bij minderjarigen te worden versterkt, waarbij recht wordt gedaan aan de specifieke kwetsbaarheden van deze leeftijdsgroep. In de eerste plaats verdient het dan ook aanbeveling dat ten aanzien van minderjarigen een advocaat wordt toegevoegd als een maatregel uit de Twbmt wordt opgelegd. Daarnaast dient de toepassing van de Twbmt bij minderjarigen in duur strikt te worden beperkt en dient onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke controle niet afhankelijk te zijn van de vraag of de minderjarige – of zijn wettelijke vertegenwoordigers – al dan niet in beroep gaat. De ongelimiteerde mogelijkheid om de bestuursrechtelijke maatregelen zonder rechterlijke tussenkomst te verlengen moet dan ook worden beperkt door in de Twbmt op te nemen dat

na het opleggen van een vrijheidsbeperkende maatregel door het bestuur automatische rechterlijke beoordeling volgt en waarbij de maximale totale duur van het opleggen van de maatregel wordt beperkt tot zes maanden. Binnen deze termijn kunnen, indien noodzakelijk, alternatieve interventies worden ingezet. Automatische rechterlijke toetsing kan daarbij onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke controle ten aanzien de bestuursrechtelijke maatregelen waarborgen, terwijl tegelijkertijd aangesloten blijft worden bij het bestuursrechtelijke model van rechtsbescherming, in tegenstelling tot in het bijzonder een preventieve rechterlijke toets.

Ook ten aanzien van de rechtsbescherming van de minderjarige in het jeugdbeschermingsrecht verdient het aanbeveling om deze te versterken. Hoewel de verschillen met het niveau van rechtsbescherming ten opzichte van het jeugdstrafrecht in het jeugdbeschermingsrecht minder nadrukkelijk op de voorgrond staan dan in het bestuursrecht, dat immers met het strafrecht vergelijkbare juridische instrumenten biedt, gaat het ook in het jeugdbeschermingsrecht om een vorm van gedwongen overheidsinterventie waarbij ingrijpende inbreuken worden gemaakt op de fundamentele rechten en vrijheden van de minderjarige, zeker wanneer de minderjarige wordt gescheiden van ouders. Door verschillende auteurs is dan ook reeds een versteviging van de procespositie van minderjarigen in het gehele jeugdbeschermingsrecht bepleit, onder meer ten aanzien van een uitbreiding van het hoorrecht, het toekennen van procesbekwaamheid aan minderjarigen vanaf twaalf jaar en de bijstand van een advocaat voor deze leeftijdsgroep.⁵ Mede in het licht van de grote verschillen met de rechtsbescherming die minderjarigen wordt geboden in het jeugdstrafrecht en de ingrijpende gevolgen van de inzet van juridische instrumenten op de fundamentele rechten en vrijheden van de minderjarige wordt ook in dit onderzoek opgeroepen de rechtsbescherming van minderjarigen in het jeugdbeschermingsrecht op deze wijze te versterken.

8.5 EEN BESLUITVORMINGSSHEMA VOOR EEN KINDERRENCONFORME INZET VAN JURIDISCHE INSTRUMENTEN BIJ DE AANPAK VAN RADICALISERING

In dit slothoofdstuk zijn reeds diverse aanbevelingen gedaan om de overeenstemming van de Nederlandse wet- regelgeving, het beleid en de praktijk ten aanzien van de inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering met het kinder- en mensenrechtenperspectief te versterken. Uit de analyses in dit hoofdstuk is daarnaast gebleken dat het rechtsgebied waarin een juridisch instrument een wettelijke basis heeft een belangrijke invloed heeft op de verhouding van de juridische overheidsreactie op radicalisering met het kinder- en mensenrechtenperspectief en de belangen die daarin zijn onderscheiden. In het licht van deze bevinding wordt als

5 Zie uitgebreid Bruning e.a. 2020.

sluitstuk van dit onderzoek in deze paragraaf een besluitvormingsschema gepresenteerd voor een kinderrechtenconforme inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering.

Voor het besluitvormingsschema zijn daarbij de uitgangspunten uit het opgestelde kinder- en mensenrechtenperspectief als fundament genomen. In een kinder- en mensenrechtenperspectief ligt – zo is duidelijk geworden – besloten dat voor een kinderrechtenconforme belangenweging bij de inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering de bijzondere belangen van minderjarigen dienen te worden onderkend en afgewogen voordat het publieke belang van de bescherming van de veiligheid van de samenleving wordt betrokken. Door de juridische instrumenten die de Nederlandse wet- regelgeving biedt en de belangen die door middel van deze instrumenten worden nagestreefd aan deze structuur van de belangenafweging te verbinden, kunnen concrete aanknopingspunten worden gevonden voor de inzet van het jeugdstrafrecht, bestuursrecht en jeugdbeschermingsrecht bij de aanpak van radicalisering. Zoals uit de analyses in dit onderzoek duidelijk is geworden, kennen het jeugdbeschermingsrecht aan de ene kant en het jeugdstrafrecht en bestuursrecht aan de andere kant bij de aanpak van radicalisering immers een fundamenteel andere reden tot ingrijpen.

Wordt op grond van belangenafweging geoordeeld dat overheidsingrijpen noodzakelijk is om primair de ontwikkeling van de minderjarige te beschermen, dan komt de inzet van het jeugdbeschermingsrecht het meest tegemoet aan dit te beschermen belang. Worden naast het individuele belang ook publieke belangen nagestreefd die door middel van optreden op grond van het jeugdbeschermingsrecht onvoldoende worden beschermd, dan is de inzet van het jeugdstrafrecht of bestuursrecht in beginsel aangewezen. Het belang dat met overheidsingrijpen wordt nagestreefd, wordt daarmee in het gepresenteerde besluitvormingsschema als richtinggevend beschouwd voor de keuze van de aanwending van het jeugdstrafrecht, bestuursrecht of jeugdbeschermingsrecht bij de aanpak van radicalisering. Als aanvulling op het nagestreefde belang worden criteria als beschikbare juridische instrumenten en de mate van rechtsbescherming betrokken. Aan de besluitvorming overeenkomstig het gepresenteerde schema ligt daarmee de complementariteit van rechtsgebieden ten grondslag, waarbij tegelijkertijd – anders dan in een volledig hybride benadering van rechtspleging – wordt uitgegaan van het eigen karakter, de functie en specifieke kenmerken van de betrokken rechtsgebieden.

Voor de keuze tussen de inzet van het jeugdstrafrecht of bestuursrecht bij het nastreven van publieke belangen wordt op basis van de bevindingen van dit onderzoek betoogd dat bij de huidige wettelijke mogelijkheden (zie de eerdere aanbeveling over de wettelijke uitsluiting van de toepassing van de Twbmt bij minderjarigen, par. 8.4.3.1) gezien het in hoge mate vergelijkbare instrumentarium van beide rechtsgebieden, het hogere niveau van rechtsbescherming in het jeugdstrafrecht en de mogelijkheden om met jeugdstrafrechtelijke instrumenten in te zetten op onderliggende problema-

tiek, de inzet van het bestuursrecht dient te worden beperkt tot exceptionele situaties waarin het jeugdstrafrecht niet voldoende middelen biedt om recht te doen aan alle betrokken belangen. Uitgangspunt hierbij blijft dat met de toepassing van het jeugdstrafrecht uiterst terughoudend moet worden omgegaan, mede gezien de stigmatiserende gevolgen en het *ultimum remedium* karakter van dit rechtsgebied. In het bijzonder vrijheidsbeneming moet daarbij – overeenkomstig internationale kinder- en mensenrechten – alleen als uiterste maatregel en voor de kortst mogelijke passende duur worden toegepast.

Het gepresenteerde besluitvormingsschema bestaat tegen de achtergrond van deze overwegingen uit een drietal kernvragen die door nationale besluitvormers moeten worden beantwoord, met daarbij diverse stappen en bijbehorende richtlijnen die op grond van het kinder- en mensenrechtelijke analysekader dienen te worden doorlopen. Bij de besluitvorming ten aanzien van de inzet van juridische instrumenten kunnen verzoekende of beslissende actoren, in het bijzonder het OM, de Raad voor de Kinderbescherming en – overeenkomstig de huidige wettelijke mogelijkheden – de NCTV, het besluitvormingsschema binnen hun wettelijke kaders en bevoegdheden toepassen voor een kinderrechtenconforme inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering.

Het OM bijvoorbeeld kan bij een verdenking van een strafbaar feit gerelateerd aan signalen van radicalisering bij de afdoeningsbeslissing het besluitvormingsschema gebruiken om te beoordelen of strafrechtelijk optreden is aangewezen of dat afdoening buiten het strafrecht passender is vanwege het overwegend individuele belang dat wordt nagestreefd. Op een vergelijkbare manier kan de Raad voor de Kinderbescherming het besluitvormingsschema doorlopen bij de beoordeling of de inzet van een kinderschermingsmaatregel (het meest) is aangewezen naar aanleiding van signalen van radicalisering. Het besluitvormingsschema draagt daarbij bij aan een consistente en principiële benadering ten aanzien van de overheidsreactie op signalen van radicalisering, waardoor rechtsonzekerheid ten aanzien van overheidsoptreden, en daarop voortbouwend een risico op rechtsongelijkheid, kan worden begrensd. Ook tijdens een casusoverleg kan het gepresenteerde besluitvormingsschema worden gebruikt om een gestructureerde afweging van de bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen betrokken belangen te waarborgen, maar uiteindelijk beslissen het OM, de Raad voor de Kinderbescherming en de NCTV over het verzoeken dan wel opleggen van juridische instrumenten.

Kernvraag 1. Is overheidsingrijpen gezien de concrete omstandigheden van het geval passend en geboden?

Stap I: Het in kaart brengen, en zoveel mogelijk concretiseren, van de belangen die in de voorliggende situatie zijn betrokken aan de hand van de volgende clusters:

- het belang van de minderjarige op een ongestoorde uitoefening van klassieke fundamentele rechten en vrijheden;
- het belang van de bescherming van de ontwikkeling van de minderjarige;
- het belang van de bescherming van de veiligheid van de samenleving.

Stap II: Het vaststellen en afwegen van de belangen van de minderjarige, waarbij de uitoefening van autonomie wordt afgewogen tegen het belang van de bescherming van de ontwikkeling van de minderjarige.

Hierbij geldt de volgende richtlijn:

- Het belang van de minderjarige op een ongestoorde uitoefening van fundamentele rechten en vrijheden en daarmee de uitoefening van autonomie dient in beginsel onverkort te worden beschermd in overeenstemming met de zich ontwikkelende vermogens van de minderjarige, tenzij de uitoefening van deze autonomie leidt tot ernstige schade aan de ontwikkeling van de minderjarige.

Stap III: Het afwegen van de belangen van de minderjarige tegen het belang van de bescherming van de veiligheid van de samenleving.

Hierbij gelden de volgende richtlijnen:

- De belangen van de minderjarige zoals in het individuele geval vastgesteld, dienen onverkort te worden beschermd, tenzij een dusdanig aanwijsbaar gevaar voor de veiligheid van de samenleving een concrete afbreuk aan de belangen van de minderjarige rechtvaardigt.
- Hoe zwaarder een juridisch instrument dat wordt ingezet, mede gelet op het betrokken rechtsgebied en het geraakte fundamentele recht, hoe zwaarder het belang van de bescherming van de veiligheid van de samenleving moet zijn.

Indien overheidsingrijpen passend en geboden is:

Kernvraag 2. Op grond van welk rechtsgebied kan, uitgaande van de belangenafweging, in de concrete situatie het meest passend worden ingegrepen?

Hierbij gelden de volgende richtlijnen:

- Is overheidsingrijpen noodzakelijk om primair de ontwikkeling van de minderjarige te beschermen dan verdient optreden door middel van het jeugdbeschermingsrecht de voorkeur, mits dit rechtsgebied voldoende middelen biedt om recht te doen aan alle betrokken belangen.
- Worden naast het individuele belang ook publieke belangen nagestreefd die door middel van optreden op grond van het jeugdbeschermingsrecht onvoldoende worden beschermd, dan is in principe de inzet van het jeugdstrafrecht aangewezen, mits dit rechtsgebied voldoende middelen biedt om recht te doen aan alle betrokken belangen. Alleen als dit niet het geval is, is de inzet van het bestuursrecht aangewezen.

Kernvraag 3. Welk juridisch instrument moet, binnen de kaders van het meest passende rechtsgebied, in de concrete situatie worden ingezet?

Stap I: Het kiezen van het juridische instrument dat het minst ingrijpt in de fundamentele rechten en vrijheden van de minderjarige en zoveel mogelijk tegemoet komt aan de andere betrokken belangen. Hierbij gelden de volgende richtlijnen:

- Juridische instrumenten die (a) een scheiding van de minderjarige en ouders meebrengen of in het bijzonder (b) vrijheidsbeneming inhouden dienen uiterst terughoudend te worden toegepast;
- Het juridische instrument dat wordt ingezet, ongeacht het rechtsgebied, mag nooit leiden tot (c) foltering of onmenselijke behandeling of bestraffing, (d) dwang om al dan niet tot een geloof of levensovertuiging te behoren of (e) discriminatie bij de bescherming van de fundamentele rechten en vrijheden van de minderjarige.

Stap II: Het toetsen van de proportionaliteit, waarbij – indien van toepassing – het totaal aan juridische instrumenten wordt beoordeeld dat naar aanleiding van het hetzelfde feitencomplex is ingezet, ook buiten het eigen rechtsgebied.

Figuur 8.2 Besluitvormingsschema voor een kinderrechtenconforme inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering

8.6 REFLECTIE OP HET GEPRESENTEERDE BESLUITVORMINGSSCHEMA

Het gepresenteerde besluitvormingsschema voor een consistente en kinderrechtenconforme besluitvorming over de inzet van het jeugdstrafrecht, bestuursrecht en jeugdbeschermingsrecht bij de aanpak van radicalisering, draagt bij aan een gestructureerde afweging van de op grond van een kinder- en mensenrechtenperspectief onderscheiden belangen. Aan dit besluitvormingsschema ligt daarmee een individuele belangenafweging aan de hand van de concrete omstandigheden ten grondslag. Deze individuele beoordeling wijkt daarmee in zekere zin af van het algemene uitgangspunt dat in het bijzonder door de VN en de Raad van Europa wordt gehanteerd in internationale (beleids)documenten die betrekking hebben op de aanpak van radicalisering. Zoals in dit onderzoek duidelijk is geworden, is op het niveau van de VN en de Raad van Europa meermaals vooropgesteld dat minderjarigen die banden hebben met terroristische of gewelddadige extremistische groeperingen of worden verdacht of beschuldigd van het plegen van een strafbaar feit gerelateerd aan terrorisme primair de status toekomt van slachtoffers (zie par. 4.2). Ook het Kinderrechtencomité heeft benadrukt dat minderjarigen die in strijd met internationaal recht zijn gerekruteerd door een terroristische groep en ervan worden beschuldigd tijdens een gewapend conflict misdrijven te hebben gepleegd, in de eerste plaats als slachtoffers moeten worden behandeld (zie par. 2.6.3).

Als grondslag voor deze primaire status van minderjarigen als slachtoffers van terrorisme wordt gewezen op de gevolgen en risico's van de

aansluiting bij terroristische en gewelddadige extremistische groeperingen voor de ontwikkeling van minderjarigen. Daarbij wordt de kwetsbaarheid van minderjarigen voor radicalisering door terroristische en extremistische groeperingen aangehaald en de verschillende vormen van dwang of invloed die in verband worden gebracht met rekruteringsmethoden. Aan de primaire status van minderjarigen als slachtoffers ligt daarmee de actieve bescherming van minderjarigen tegen radicalisering ten grondslag. Het categorisch karakteriseren van minderjarigen primair als slachtoffers van terrorisme of extremisme onderkent zodoende bovenal de kwetsbaarheid van minderjarigen bij de aanpak van radicalisering, zonder uitdrukking te geven aan het belang van de veiligheid van de samenleving en het aan een kinder- en mensenrechtenperspectief ten grondslag liggende belang op een ongestoorde uitoefening van fundamentele rechten en vrijheden (in het bijzonder de uitingsvrijheden) en daarmee de uitoefening van autonomie en zelfbeschikking. Het hanteren van een algemeen uitgangspunt dat minderjarigen primair de status van slachtoffers toekomt, geeft daarmee, zo wordt op basis van de bevindingen van dit onderzoek betoogd, onvoldoende uiting aan de complexe balans tussen zowel de verschillende individuele belangen van de minderjarige als het publieke belang in de context van radicalisering. Vervolgonderzoek naar de verhouding tussen dader- en slachtofferschap in de context van radicalisering bij minderjarigen is in dit licht aan te bevelen, waarbij nader wordt onderzocht of en hoe deze verhouding tot uitdrukking komt in in het bijzonder de jeugdstrafrechtspraktijk.

Het in de vorige paragraaf gepresenteerde individuele besluitvormingsschema geeft uitdrukking aan een methode voor het afwegen van belangen vanuit kinder- en mensenrechtenperspectief. Deze methode voor het afwegen van belangen in een kinderrechtencontext hoeft daarbij niet te worden beperkt tot de interactie van juridische instrumenten uit het jeugdstrafrecht, bestuursrecht en jeugdbeschermingsrecht bij de aanpak van radicalisering. Ook ten aanzien van andere integrale aanpakken die zijn gericht op minderjarigen en zich op het snijvlak van zorg en veiligheid begeven, zou deze methode relevant kunnen blijken, bijvoorbeeld ten aanzien van integrale aanpakken rondom jeugdige overlastplegers of jeugdgroepen en risicojeugd. Een fundamenteel verschil met dergelijke integrale aanpakken lijkt echter te zijn dat bij de aanpak van radicalisering de balans tussen het waarborgen van autonomie en zelfbeschikking en de bescherming van de ontwikkeling van de minderjarige zich nadrukkelijker voordoet door de sterke relatie met de uitingsvrijheden van de minderjarige. Vervolgonderzoek moet dan ook uitwijzen of de opgestelde methode voor het afwegen van belangen in een kinderrechtencontext op deze vraagstukken van toepassing is.

Tegen de achtergrond van de bevinding uit het praktijkonderzoek dat bij de interactie van juridische instrumenten de mogelijkheid om een integrale afweging te maken wanneer welk juridisch instrument wordt ingezet, wordt begrensd door onder meer de voor de inzet van deze juridische instrumenten voorgeschreven afzonderlijke juridische procedures en het

belang van de privacy van de minderjarige, verdient het tot slot aanbeveling om in vervolgonderzoek de wenselijkheid van en mogelijkheden voor meer integratie en afstemming van juridische procedures te onderzoeken. Dit geldt, gezien het gepresenteerde besluitvormingsschema, in het bijzonder voor de procedures in het jeugdbeschermingsrecht en jeugdstrafrecht. Vervolgonderzoek kan zich daarbij onder meer richten op de mogelijkheden tot het benutten van de bevoegdheid van de Raad voor de Kinderbescherming om ambtshalve een beschermingsonderzoek te starten (art. 3.1 lid 2 sub b Jeugdwet) of die van het OM om een kinderschermingsmaatregel te verzoeken (art. 1:255 lid 2 BW).

8.7 CONCLUSIE EN OVERZICHT VAN AANBEVELINGEN

Uit de bevindingen zoals uiteengezet in dit slothoofdstuk kan tot besluit een antwoord op de centrale onderzoeksvraag worden opgemaakt. Duidelijk is geworden dat bij de inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen in Nederland diverse belangen worden beschermd die corresponderen met een internationaal kinder- en mensenrechtenperspectief en de belangen die daarin kunnen worden onderscheiden. De mate waarin aan deze onderscheiden belangen op nationaal niveau wordt tegemoetgekomen, loopt desondanks uiteen. Zoals is vastgesteld, houdt dit enerzijds verband met het bredere stelsel van de aanpak van radicalisering zoals dat in Nederland is vormgegeven. Hoewel de aanpak van radicalisering lokaal vorm krijgt en een zekere mate van flexibiliteit voor het leveren van maatwerk een belangrijk uitgangspunt in het Nederlandse stelsel van de aanpak van radicalisering is, is uit dit onderzoek duidelijk geworden dat op een aantal gebieden meer landelijke sturing en uniformiteit is gewenst om de fundamentele rechten en vrijheden en het jeugdspecifieke belang van de bescherming van de ontwikkeling van de minderjarige te waarborgen.

In dit onderzoek is daarnaast vastgesteld dat het rechtsgebied waarin een juridisch instrument een wettelijke basis heeft een belangrijke invloed heeft op de verhouding van de juridische overheidsreactie naar aanleiding van signalen van radicalisering tot het kinder- en mensenrechtenperspectief. Tegen deze achtergrond zijn in dit slothoofdstuk diverse aanbevelingen gedaan om de overeenstemming van Nederlandse wet- en regelgeving, het beleid en de praktijk inzake de juridische instrumenten met een kinder- en mensenrechtenperspectief te versterken en zijn aanbevelingen voor nader onderzoek gedaan. Een overzicht van de aanbevelingen uit dit onderzoek is opgenomen aan het slot van deze paragraaf.

Tegen de achtergrond van deze bevindingen is in dit slothoofdstuk daarnaast een besluitvormingsschema gepresenteerd voor een kinderrechtenconforme inzet van juridische instrumenten uit het jeugdstrafrecht, bestuursrecht en jeugdbeschermingsrecht bij de aanpak van radicalisering. Door de specifieke kenmerken en de aard van de verschillende rechts-

gebieden in dit besluitvormingsschema als leidraad te nemen, kan een consistente en principiële inzet van juridische instrumenten worden bevorderd. De interactie tussen juridische instrumenten uit het jeugdstrafrecht, bestuursrecht en jeugdbeschermingsrecht draagt overeenkomstig deze benadering zodoende bij aan overheidsingrijpen bij de aanpak van radicalisering dat recht doet aan de belangen die op grond van een kinder- en mensenrechtenperspectief zijn onderscheiden. Dit onderzoek biedt daarmee inzicht in de verhouding van rechtsgebieden en de interactie tussen juridische instrumenten die ten aanzien van minderjarigen kunnen worden ingezet en geeft een handreiking voor de afweging van belangen op het snijvlak van zorg en veiligheid binnen een kinder- en mensenrechtencontext.

Aanbevelingen voor de wetgever

1. Concretiseer het toepassingsbereik van de aanpak van radicalisering door een nationale, uniforme, definitie van radicalisering te hanteren, waarbij de Wet gegevensverwerking persoonsgerichte aanpak radicalisering en terroristische activiteiten als grondslag dient.
2. Maak in de uniforme definitie van radicalisering in de Wet gegevensverwerking persoonsgerichte aanpak radicalisering en terroristische activiteiten ondubbelzinnig duidelijk tot welk gedrag signalen moeten kunnen leiden om als signalen van radicalisering te worden aangemerkt.
3. Stel door middel van de Wet gegevensverwerking persoonsgerichte aanpak radicalisering en terroristische activiteiten een uitdrukkelijke ondergrens van signalen voor de bespreking tijdens een casusoverleg, waarin de internationaal erkende uitingsvrijheden van de minderjarige en de hieraan ten grondslag liggende waarden van autonomie en zelfbeschikking tot uitdrukking komen.
4. Leg in de Wet gegevensverwerking persoonsgerichte aanpak radicalisering en terroristische activiteiten een expliciete proportionaliteitstoets vast van het geheel aan interventies dat ten aanzien van minderjarigen bij de aanpak van radicalisering wordt ingezet.
5. Bij signalen van radicalisering bij minderjarigen dient een zorg- en ontwikkelingsperspectief leidend te zijn, waarbij als uitgangspunt geldt dat een regulier zorgtraject moet worden gevolgd. Om deze voorkeur voor de inzet van een regulier zorgtraject ten opzichte van de bespreking tijdens een casusoverleg radicalisering te verstevigen, moeten bij de weging van signalen van radicalisering bij minderjarigen in de praktijk actoren vanuit het zorgperspectief worden betrokken. De wetgever dient deze betrokkenheid in de Wet gegevensverwerking persoonsgerichte aanpak radicalisering en terroristische activiteiten te verankeren.
6. De inzet van bestuursrechtelijke maatregelen uit de Twbmt ten aanzien van minderjarigen moet wettelijk worden uitgesloten gezien het karakter van deze bestuursrechtelijke maatregelen, beschikbare alternatieven, de ingrijpende beperkingen op de fundamentele rechten en vrijheden en het geboden niveau van rechtsbescherming.
7. Indien de inzet van bestuursrechtelijke maatregelen uit de Twbmt ten aanzien van minderjarigen niet wettelijk wordt uitgesloten, dient de geboden rechtsbescherming van minderjarigen te worden versterkt door de toevoeging van een advocaat als een maatregel uit deze wet wordt opgelegd. Daarnaast dient de rechtsbescherming te worden versterkt door in de wet automatische rechterlijke controle op te nemen en de totale maximale duur van de vrijheidsbeperkende maatregelen te beperken tot zes maanden.

8. Versterk de rechtsbescherming van minderjarigen in het gehele jeugdbeschermingsrecht door in ieder geval een uitbreiding van het hoorrecht, het toekennen van procesbe-
kwaamheid aan minderjarigen vanaf twaalf jaar en de bijstand van een advocaat voor
deze leeftijdsgroep.

Aanbevelingen voor de praktijk

9. Specifieke kennis en expertise ten aanzien van de ontwikkelingsfase en de rechtspositie
van minderjarigen moet tijdens een casusoverleg zijn gewaarborgd, zowel door de aan-
wezigheid van jeugdgerichte organisaties, zoals de Raad voor de Kinderbescherming
en de gecertificeerde instelling, als bij de aanwezige medewerkers van het Openbaar
Ministerie, politie en gemeente.
10. Ketenpartners uit de jeugdbeschermingsketen (Veilig Thuis, Raad voor de Kinderbe-
scherming en gecertificeerde instellingen) dienen een gemeenschappelijke visie op te
stellen over de inzet van kindbeschermingsmaatregelen naar aanleiding van signalen
van radicalisering bij minderjarigen waarin wordt vastgelegd hoe radicalisering zich
verhoudt tot het vereiste van een ernstige ontwikkelingsbedreiging.
11. Bij een combinatie van juridische instrumenten naar aanleiding van hetzelfde feiten-
complex moet de instantie die als laatste over de inzet van een juridisch instrument
beslist (Openbaar Ministerie, Raad voor de Kinderbescherming, NCTV en uiteindelijk
de rechter) de evenredigheid van het totale overheidsoptreden garanderen door een
uitdrukkelijke proportionaliteitstoets van de gehele combinatie aan juridische instru-
menten uit te voeren.
12. Waarborg een kinderrechtenconforme inzet van juridische instrumenten uit het jeugd-
strafrecht, bestuursrecht en jeugdbeschermingsrecht bij de aanpak van radicalisering bij
minderjarigen door het gepresenteerde besluitvormingsschema als leidraad te nemen.

Aanbevelingen voor verder onderzoek

13. Nader onderzoek naar de invulling van kindbeschermingsmaatregelen en jeugdreclas-
sering in de context van signalen van radicalisering en de effectiviteit hiervan is nodig
om meer zicht te krijgen op een zinvolle toepassing van deze instrumenten bij deze
specifieke doelgroep.
14. Onderzoek de verhouding tussen dader- en slachtofferschap in de context van radicali-
sering bij minderjarigen waarbij nader inzicht wordt verkregen in hoe deze verhouding
tot uitdrukking komt in de jeugdstrafrechtspraktijk.
15. Onderzoek de mogelijke doorontwikkeling van het gepresenteerde besluitvormings-
schema voor het afwegen van belangen op het snijvlak van zorg en veiligheid binnen
een kinderrechtencontext.
16. Onderzoek de wenselijkheid van en mogelijkheden voor meer integratie en afstemming
van juridische procedures in het jeugdstrafrecht en jeugdbeschermingsrecht om een
integrale afweging van juridische instrumenten in de praktijk mogelijk te maken.

Figuur 8.3 Overzicht van aanbevelingen

Literatuur

Ahdash 2020

F. Ahdash, 'Childhood Radicalisation and Parental Extremism: How Should Family Law Respond? Insights from *A Local Authority v X, Y and Z*', in: J. Rehman, A. Shahid & S. Foster (red.), *The Asian Yearbook of Human Rights and Humanitarian Law* (volume 4), Leiden: Koninklijke Brill, p. 160-182.

AIVD 2017

AIVD, *Terugkeerders in beeld*, bijlage bij *Kamerstukken II 2016/17*, 29754, nr. 414.

Aksu 2007

M. Aksu, *Straatsburgse kaders voor terrorismebestrijding*. EVRM, strafrecht en terrorisme (diss. Nijmegen), Nijmegen: WLP 2007.

Albers & De Groot, NTS 2020/7

W. Albers & T.M. de Groot. 'De uitzondering bevestigd: het ne bis in idem-beginsel in recente rechtspraak van de Hoge Raad in het licht van de ratio van het ne bis in idem-beginsel en vanuit Europees perspectief', *NTS 2020/7*.

Albers & Schlössels, NJB 2006

C.L.G.F.H. Albers & R.J.N. Schlössels, 'Terrorismebestrijding: het bestuursrecht aan zet, de rechtsstaat in gevaar?', *NJB 2006*, p. 2522-2530.

Aleinikoff, The Yale Law Journal 1987

T.A. Aleinikoff, 'Constitutional Law in the Age of Balancing', *The Yale Law Journal* 1987, afl. 5, p. 943-1005.

Alexy 2002

R. Alexy, *A Theory of Constitutional Rights*, Oxford: Oxford University Press 2002.

Alexy, Ratio Juris 2003a

R. Alexy, 'Constitutional Rights, Balancing, and Rationality', *Ratio Juris* 2003, afl. 2, p. 131-140.

Alexy, Ratio Juris 2003b

R. Alexy, 'On Balancing and Subsumption. A Structural Comparison', *Ratio Juris* 2003, afl. 4, p. 433-449.

Alonso & Delgado, Studies in Conflict & Terrorism 2020

R. Alonso & P. Delgado, 'The Radicalization of Young Jihadi Convicted of Membership of Terrorist Organization in Spain: Analyzing the Pieces of the Puzzle', *Studies in Conflict & Terrorism* 2020, p. 1-24.

Amnesty International 2017

Amnesty International, *Paspoortmaatregel en uitreisverbod. Mensenrechten in de strijd tegen terrorisme*, Amsterdam 2017.

Arai-Takahashi 2002

Y. Arai-Takahashi, *The Margin of Appreciation Doctrine and the Principle of Proportionality in the Jurisprudence of the ECHR*, Antwerp: Intersentia 2002.

Ashworth & Zedner 2014

A. Ashworth & L. Zedner, *Preventive Justice*, Oxford: Oxford University Press 2014.

Autoriteit Persoonsgegevens 2020

Autoriteit Persoonsgegevens, *Advies consultatie voorstel persoonsgerichte aanpak en meldingen radicalisering en terroristische activiteiten*, Den Haag: 2020.

Bakker, *Intelligence and National Security* 2015

E. Bakker, 'EU Counter-radicalization Policies: A Comprehensive and Consistent Approach?', *Intelligence and National Security* 2015, afl. 2-3, p. 281-305.

Bakker, Sciarone & De Roy van Zuijdewijn 2019

E. Bakker, J. Sciarone & J. de Roy van Zuijdewijn, *Terugkeerders uit jihadistische strijdgebieden. Een vergelijking tussen Nederland, België, Denemarken, Duitsland, Frankrijk, het VK en de VS*, Universiteit Leiden 2019.

Ballin 2021

M.H. Ballin, 'Het Openbaar Ministerie in het krachtenveld van democratie en rechtsstaat: deel II', in: T. Kooijmans e.a. (red.), *Op zoek naar evenwicht. Liber Amicorum Marc Groenhuijsen*, Deventer: Wolters Kluwer 2021, p. 323-338.

Barkhuysen 2004

T. Barkhuysen, 'Het EVRM als integraal onderdeel van het Nederlandse materiële bestuursrecht', in T. Barkhuysen e.a. (red.): *De betekenis van het EVRM voor het materiële bestuursrecht* (VAR-reeks 132), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2004, p. 7-113.

Barkhuysen e.a. 2014

T. Barkhuysen e.a., *Adequate rechtsbescherming bij grondrechtenbeperkend overheidsingrijpen. Studie naar aanleiding van de agenda voor de rechtspraak*, Deventer: Wolters Kluwer 2014.

Barkhuysen & Van Emmerik 2020

T. Barkhuysen & M.L. van Emmerik, 'Procedurale rechten', in: J.H. Gerards (red.), *Grondrechten. De nationale, Europese en internationale dimensie*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2020, p. 247-270.

Barkhuysen & Van Emmerik 2022

T. Barkhuysen & M.L. van Emmerik, 'De repressieve samenleving en het bestuursrecht: worstelend op zoek naar een betere balans tussen wetteloosheid en rechteloosheid', in: T. Barkhuysen e.a., *De repressieve samenleving. Vanuit civiel-, bestuurs- en strafrechtelijk perspectief*, Deventer: Wolters Kluwer 2022, p. 95-189.

Barkhuysen & Van Emmerik, AB 2007/51

T. Barkhuysen & M.L. van Emmerik, noot bij EHRM 23 november 2006, ECLI:CE: ECHR:2006:1123JUD007305301 (*Jussila/Finland*), AB 2007/51.

Barkhuysen & Van Emmerik, AB 2012/272

T. Barkhuysen & M.L. van Emmerik, noot bij CRvB 22 mei 2012, ECLI:NL:CRVB:2012:BW6529, AB 2012/272.

Barkhuysen & Van Emmerik, NTB 2023/316

T. Barkhuysen & M.L. van Emmerik, 'Evenredigheidstoetsing van overheidshandelen: de winst- en verliesrekening per 2023', NTB 2023/316.

Barkhuysen & Van Emmerik, *Tijdschrift voor milieuschade en aansprakelijkheidsrecht* 2006

T. Barkhuysen & M.L. van Emmerik, 'Rechtsbescherming tegen de overheid en het EVRM', *Tijdschrift voor milieuschade en aansprakelijkheidsrecht* 2006, afl. 4, p. 130-142.

Beelmann, *International Journal of Conflict and Violence* 2020

A. Beelmann, 'A Social-Developmental Model of Radicalization: A Systematic Integration of Existing Theories and Empirical Research', *International Journal of Conflict and Violence* 2020, afl. 1, p. 1-14.

Beyens, Kennes & Tournel 2016

K. Beyens, P. Kennes & H. Tournel, 'Mijnwerkers of ontdekkingsreizigers? Het kwalitatieve interview', in: T. Decorte & D. Zaitch (red.), *Kwalitatieve methoden en technieken in de criminologie*, Leuven: Acco 2016, p. 187-222.

Boeije 2010

H. Boeije, *Analysis in Qualitative Research*, Los Angeles: SAGE 2010.

Van Boom, Desmet & Mascini 2018

W.H. van Boom, P. Desmet & P. Mascini, 'Empirical legal research: charting the terrain', in: W.H. van Boom, P. Desmet & P. Mascini (red.), *Empirical Legal Research in Action. Reflections on Methods and their Applications*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing 2018, p. 1-22.

Borgers 2007

M.J. Borgers, *De vlucht naar voren*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2007.

Borum, Journal of Strategic Security 2011

R. Borum, 'Radicalization into Violent Extremism I: A Review of Social Science Theories', *Journal of Strategic Security* 2011, afl. 4, p. 7-36.

Borum & Patterson, Journal of the American Academy of Child & Adolescent Psychiatry 2019

R. Borum & T.D. Patterson, 'Juvenile Radicalization Into Violent Extremism: Investigative and Research Perspectives', *Journal of the American Academy of Child & Adolescent Psychiatry* 2019, afl. 12, p. 1142-1148.

Van den Bos 2019

K. van den Bos, *Waarom mensen radicaliseren. Hoe waargenomen onrechtvaardigheid radicalisering, extremisme en terrorisme aanwakkert*, Amsterdam: Prometheus 2019.

Boutin, Security and Human Rights 2016

B. Boutin, 'Administrative Measures in Counter-terrorism and the Protection of Human Rights', *Security and Human Rights* 2016, afl. 1-2, p. 128-147.

Brems 2006

E. Brems, 'Article 14. The Right to Freedom of Thought, Conscience and Religion', in: A. Alen e.a. (red.), *A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child*, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers 2006.

Brems & Lavrysen, Human Rights Law Review 2015

E. Brems & L. Lavrysen, "Don't Use a Sledgehammer to Crack a Nut': Less Restrictive Means in the Case Law of the European Court of Human Rights', *Human Rights Law Review* 2015, afl. 1, p. 139-168.

Van Breukelen-van Aarnhem, Strafbblad 2005

A.C.M.P. van Breukelen-van Aarnhem, 'Schuld en boete in het jeugdstrafrecht. Honderd jaar tobben', *Strafbblad* 2005, afl. 3, p. 312-322.

Van den Brink 2018

Y.N. van den Brink, *Voorlopige hechtenis in het Nederlandse jeugdstrafrecht. Wet en praktijk in het licht van internationale en Europese kinder- en mensenrechten* (diss. Leiden), Deventer: Wolters Kluwer 2018.

Van den Brink & Mijnaerends 2020

Y.N. van den Brink & E.M. Mijnaerends, 'General Comment No. 24 en het Nederlandse jeugdstrafrecht. Reflecties op vrijheidsbeneming van minderjarigen', in: M.R. Bruning, K.F.M. Klep & E.C.C. Punselie (red.), *De invloed van 30 jaar Kinderrechtenverdrag in Nederland. Perspectieven voor de rechtspraak* (Recht en Praktijk nr. PFR7), Deventer: Wolters Kluwer 2020, p. 104-125.

Van den Brink, TJK 2019/2

Y.N. van den Brink, 'Tussen strafrecht en hulpverlening. Grondslagen, praktijk en schurende paradigma's in het Nederlandse jeugdstrafrecht', *TJK* 2019/2.

Brouwer & Schilder, AB 2018/327

J.G. Brouwer & A.E. Schilder, noot bij ABRvS 30 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1763, *AB* 2018/327.

Brouwer & Schilder, Strafbblad 2016/43

J.G. Brouwer & A.E. Schilder, 'Een ongelijke strijd. Nieuwe bestuursrechtelijke bevoegdheden in de strijd tegen terrorisme', *Strafbblad* 2016/43.

Bruning 2001

M.R. Bruning, *Rechtvaardiging van kindbescherming. Naar een nieuw maatregelenpakket na honderd jaar kindbescherming* (diss. Amsterdam VU), Deventer: Kluwer Juridische Uitgevers 2001.

Bruning 2005

M.R. Bruning, 'Civielrechtelijke aanpak van jeugddelinquentie: wanneer gewenst?', in M.R. Bruning & G.C.A.M. Ruitenberg (red.), *Rechten van het kind in (inter)nationaal perspectief*, Amsterdam: SWP 2005, p. 166-183.

Bruning 2020

M.R. Bruning, 'Het recht op familie- en gezinsleven en het recht om te huwen', in J.H. Gerards (red.), *Grondrechten. De nationale, Europese en internationale dimensie*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2020, p. 213-226.

Bruning e.a. 2020

M.R. Bruning e.a., *Kind in proces: van communicatie naar effectieve participatie*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2020.

Bruning e.a. 2022

M.R. Bruning e.a., *Eindevaluatie Wet herziening kindbeschermingsmaatregelen. Nieuwe rechtsgronden in een haperend jeugdbeschermingsstelsel*, Den Haag: Boom juridisch 2022.

Bruning & De Jong-de Kruijf, FJR 2015/33

M.R. Bruning & M.P. de Jong-de Kruijf, 'Van gesloten jeugdzorg naar gesloten jeugdhulp: de nieuwe regeling nader beschouwd', *FJR* 2015/33.

Bruning & Florescu 2016

M.R. Bruning & S. Florescu, 'Discharge of parental authority. Considerations regarding the compatibility of the new provision of the Dutch Civil Code with the European Convention on Human Rights', in: C.G. Breedveld-de Voogd e.a. (red.), *Core Concepts in the Dutch Civil Code. Continuously in Motion*, Deventer: Wolters Kluwer, p. 169-186.

Bruning, Van den Brink & Punselie 2020

M.R. Bruning, Y.N. van den Brink & E.C.C. Punselie, *Jeugdrecht en jeugdhulp*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2020.

Van Bueren 1998

G. Van Bueren, *The International Law on the Rights of the Child*, Den Haag: Kluwer Law International 1998.

Van Bueren 2006

G. Van Bueren, *Article 40. Child Criminal Justice*, in: A. Alen e.a. (red.), *A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child*, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers 2006.

Buisman 2019

S.S. Buisman, *Contract, Tort & Crime. Criminalisation of breaches of sales contracts under Dutch and EU law* (diss. Tilburg), Tilburg: STUDIO 2019.

Buisman & Hellemons, *Sancties* 2021/65

S.S. Buisman & S.V. Hellemons, 'Herijking van de gijzelingsprocedure bij de inning van de schadevergoedingsmaatregel', *Sancties* 2021/65.

Buisman, *NJB* 2021

S.S. Buisman, 'Naar een normatief kader voor hybride rechtspleging in Nederland en de Europese Unie', *NJB* 2021, afl. 4, p. 281-303.

Buisman, *TBS&H* 2021

S.S. Buisman, 'Kwalitatieve en transparante fraudebestrijding. Een verkennend onderzoek naar handhavingscriteria voor fraudedelicten', *TBS&H* 2021, afl. 6, p. 359-368.

Buisman, *TBS&H* 2022

S.S. Buisman, 'Hybride normstelling in het strafrecht', *TBS&H* 2022, afl. 1, p. 1-4.

Van de Bunt & De Roos, *Recht en kritiek* 1983

H.G. van de Bunt & T.A. de Roos, 'Zwarte toga's kontra witte boorden?', *Recht en kritiek* 1983, afl. 3, p. 7-50.

E. Burg 2000

E. Burg, 'Rationaliteit in de toepassing van conflicterende beginselen: het optimaliseringsvereiste', in: E.T. Feteris e.a. (red.), *Met recht en reden*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2000, p. 55-62.

H.J.M. Burg 2000

H.J.M. Burg, *The model of principles. The quest for rationality in the implementation of conflicting principles* (diss. Amsterdam UvA), 2000.

Burkens 1989

M.C. Burkens, *Algemene leerstukken van grondrechten naar Nederlands constitutioneel recht*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1989.

Buruma, Pestman & Bleeker 2021

T. Buruma, M. Pestman & A. Bleeker 2021, 'Terrorismebestrijding', in: P.T.C. van Kampen & N. van der Laan (red.), *Handboek Verdediging*, Deventer: Kluwer 2021, p. 295-334.

Campelo e.a., *European Psychiatry* 2018

N. Campelo, 'Who are the European youths willing to engage in radicalisation? A multidisciplinary review of their psychological and social profiles', *European Psychiatry* 2018, p. 1-14.

Van Capelleveen, *FJR* 2019/37

N.U. van Capelleveen, 'De aanpak van radicaliserende jongeren', *FJR* 2019/37.

Van Capelleveen, *TMSv* 2019/1.9

N.U. van Capelleveen, 'De positie van ouders in het nieuwe Wetboek van Strafvordering vanuit Europese wetgeving bezien', *TMSv* 2019/1.9.

Carlsson e.a., *The British Journal of Criminology* 2020

C. Carlsson e.a., 'A Life-Course Analysis of Engagement in Violent Extremist Group', *The British Journal of Criminology* 2020, afl. 1, p. 74-92.

Cherney e.a., *Behavioral Sciences of Terrorism and Political Aggression* 2022

A. Cherney e.a., 'Understanding youth radicalisation: an analysis of Australian data', *Behavioral Sciences of Terrorism and Political Aggression* 2022, afl. 2, p. 97-119.

Christmann 2012

K. Christmann, *Preventing Religious Radicalisation and Violent Extremism: A Systematic Review of the Research Literature*, Youth Justice Board for England and Wales 2012.

Christoffersen 2009

J. Christoffersen, *Fair Balance: Proportionality, Subsidiarity and Primarity in the European Convention on Human Right*, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers 2009.

Cleiren 2005

C.P.M. Cleiren, 'Tot hier en ... toch verder. Op en over de grens van het regulier strafrechtelijk instrumentarium', in: R.H. Haveman & H.C. Wiersinga (red.), *Langs de randen van het strafrecht*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers, p. 111-128.

Cleiren 2006

C.P.M. Cleiren, 'Aanwijzingen' voor de wetgeving bij veiligheidsvraagstukken en terrorismebestrijding. Grenzen aan de dynamische wisselwerking tussen materieel en formeel strafrecht', in: W. Huisman, L.M. Moerings & G. Suurmond (red.), *Veiligheid en Recht. Nieuwe doelwitten en strategieën*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2006, p. 175-192.

College voor de Rechten van de Mens 2015

College voor de Rechten van de Mens, *Advies Conceptwetsvoorstel tijdelijke wet bestuursrechtelijke maatregelen terrorismebestrijding*, Utrecht 2015.

Commissie Anneveldt 1982

Commissie Anneveldt, *Sanctierecht voor jeugdigen. Rapport van de commissie herziening strafrecht voor jeugdigen*, Den Haag: Staatsuitgeverij 1982.

Commissie evaluatie antiterrorismebeleid 2009

Commissie evaluatie antiterrorismebeleid, *Naar een integrale evaluatie van antiterrorismemaatregelen*, Den Haag: Rijksoverheid 2009.

Commissie Overwater 1951

Commissie Overwater, *Rapport van de commissie ingesteld met het doel van advies te dienen over de vraag in welke richting het rijkstucht- en opvoedingswezen en in verband daarmee het kinderstrafrecht zich zullen moeten ontwikkelen*, Den Haag: Staatsdrukkerij- en uitgeverijbedrijf 1951.

Commissie Wiarda 1971

Commissie Wiarda, *Jeugdbeschermingsrecht. Rapport van de commissie voor de herziening van het Kinderbeschermingsrecht*, Den Haag: Staatsuitgeverij 1971.

Cook & Vale 2018

J. Cook & G. Vale, *From Daesh to 'Diaspora': Tracing the Women and Minors of Islamic State*, Londen: ICSR 2018.

Corstens 1984

G.J.M. Corstens, *Civielrechtelijke, administratiefrechtelijke of strafrechtelijke rechtshandhaving?*, Zwolle: Tjeenk Willink 1984.

Crijns 2010

J.H. Crijns, *De strafrechtelijke overeenkomst. De rechtsbetrekking met het Openbaar Ministerie op het grensvlak van publiek- en privaatrecht* (diss. Leiden), Deventer: Kluwer 2010.

Crijns 2020

J.H. Crijns, 'Het recht op vrijheid en het habeas corpus-beginsel', in: J.H. Gerards (red.), *Grondrechten. De nationale, Europese en internationale dimensie*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2020, p. 227-245.

Crijns, AA 2012

J.H. Crijns, 'Strafrecht als ultimum remedium. Levend leidmotief of archaïsch desideratum?', *AA* 2012, afl. 1, p. 11-18.

Crijns, Giesen & Voermans 2018

J.H. Crijns, I. Giesen & W. Voermans, 'A traditional lawyer's perspective on the importance of ELS for legal scholarship', in: W.H. van Boom, P. Desmet & P. Mascini (red.), *Empirical Legal Research in Action. Reflections on Methods and their Applications*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing 2018, p. 227-262.

Crijns, THEMIS 2014

J.H. Crijns, 'Op zoek naar consistentie. Bestrafing buiten de rechter om in strafrecht en bestuursrecht', *THEMIS* 2014, afl. 6, p. 263-274.

Crijns & Van Emmerik, NJB 2018

J.H. Crijns & M.L. van Emmerik, 'Samenloop tussen strafrecht en punitief bestuursrecht. Zoeken naar evenredige bestrafing', *NJB* 2018, afl. 16, p. 1094-1103.

Crijns & Van Emmerik 2022

J.H. Crijns & M.L. van Emmerik, 'Het zwaard van het bestuursrecht. Over rechtsbescherming en (punitieve) handhaving anno 2022', in: B.V.G Eggen e.a., *Bijzonderheden in het strafrecht. Liber amicorum Henny Sackers*, Deventer: Wolters Kluwer 2022, p. 57-67.

CRIN 2016

CRIN, *The effects of terrorism and counter-terrorism measures on the enjoyment of children's rights*, 2016.

CRIN 2018

CRIN, *Caught in the crossfire? An international survey of anti-terrorism legislation and its impact on children*, 2018

Dalgaard-Nielsen, Studies in Conflict & Terrorism 2010

A. Dalgaard-Nielsen, 'Violent Radicalization in Europe: What We Know and What We Do Not Know', *Studies in Conflict & Terrorism* 2010, p. 797-814.

Daly 2018

A. Daly, *Children, Autonomy and the Courts. Beyond the Right to be Heard*, Leiden: Brill/ Nijhoff 2018.

Daly, Kilkelly & O'Mahony 2022

A. Daly, U. Kilkelly & C. O'Mahony, 'The Best Interests Principle and the Evolution of International Human Rights Law. Revisiting Eekelaar's Dynamic Self-Determinism Model in Light of Contemporary Children's Rights Issues', in: J.M. Scherpe & S. Gilmore (red.), *Family Matters. Essays in Honour of John Eekelaar*, Cambridge: Intersentia 2022, p. 801-815.

De Coensel, Panopticon 2020

S. De Coensel, 'Een fenomenologisch metakader voor het contra-terrorismebeleid. Het radicaliseringsproces aan de hand van een Best Fit Framework Synthesis', *Panopticon* 2020, afl. 2, p. 120-138.

Decorte 2016

T. Decorte, 'Kwalitatieve data-analyse', in: T. Decorte & D. Zaitch (red.), *Kwalitatieve methoden en technieken in de criminologie*, Leuven: Acco 2016, p. 463-512.

Delfos 1980

G. Delfos, 'Administratiefrechtelijke regelingen in de kindbescherming', in: J. de Ruiter e.a., *75 jaar Kinderwetten 1905-1980*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink, p. 33-39.

Demeersseman 1985

H.A. Demeersseman, *De autonomie van het materiële strafrecht* (diss. Amsterdam VU), Arnhem: Gouda Quint 1985.

Detrick 1992

S. Detrick (red.), *The United Nations Convention on the Rights of the Child. A Guide to the "Travaux Préparatoires"*, Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers 1992.

Van Dijk & Van Hoof 1998

P. van Dijk & G.J.H. van Hoof, *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, Den Haag: Kluwer Law International 1998.

Dijkman 2021

A. Dijkman, *'De radicaliseringsindustrie'. Van pionieren naar professionaliseren*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2021.

Dijkman & Gielen 2021

A. Dijkman & A. Gielen, *Pionieren in veranderende complexiteit. Evaluatie van de persoonsgerichte aanpak contraterrorisme, extremisme en radicalisering (PGA-CTER) gemeente Den Haag*, 2021.

Dijkstra, NTM/NJCM-bull. 2018/39

A. Dijkstra, 'Een verslag van het seminar 'De grondrechtenparadox bij bestrijding van terrorisme en radicalisering'', *NTM/NJCM-bull.* 2018/39, afl. 3, p. 493-499.

Dirksen e.a., Family & Law 2024

L. Dirksen e.a., 'Extremist beliefs and child protection. The considerations of Dutch judges in radicalization cases', *Family & Law* 2024.

Doek 2019

J.E. Doek, 'The Human Rights of Children: An Introduction', in: U. Kilkelly & T. Liefwaard (red.), *International Human Rights of Children*, Singapore: Springer Nature 2019, p. 3-29.

Doek 2020

J.E. Doek, 'General Comments van het VN-Comité voor de rechten van het kind: betekenis voor de praktijk', in: M.R. Bruning, K.F.M. Klep & E.C.C. Punselie (red.), *De invloed van 30 jaar Kinderrechtenverdrag in Nederland. Perspectieven voor de rechtspraak* (Recht en Praktijk nr. PFR7), Deventer: Wolters Kluwer 2020, p. 15-25.

Doosje e.a., Current Opinion in Psychology 2016

B. Doosje e.a., 'Terrorism, radicalization and de-radicalization', *Current Opinion in Psychology* 2016, p. 79-84.

Douglas e.a. 2019

S.C. Douglas e.a., *Al doende leren. Een evaluatie van de Arnhemse radicaliseringsaanpak*, 2019.

Dworkin 1977

R. Dworkin, *Taking rights seriously*, Londen: Gerald Duckworth & Co 1977.

Dyson 2013

M. Dyson, *Tort and Crime* (Legal Studies Research Paper Series, paper no. 48/2013), Cambridge: University of Cambridge 2013.

Dyson 2015

M. Dyson, *Comparing Tort and Crime. Learning from across and within Legal Systems*, Cambridge: Cambridge University Press 2015.

Dyson 2022

M. Dyson, *Explaining Tort and Crime. Legal Development Across Laws and Legal Systems, 1850-2020*, Cambridge: Cambridge University Press 2022.

Eekelaar, Child and Family Law Quarterly 2002

J. Eekelaar, 'Beyond the welfare principle', *Child and Family Law Quarterly* 2002 afl. 3, p. 237-250.

Eekelaar, International Journal of Law, Policy and the Family 1994

J. Eekelaar, 'The Interests of the Child and the Child's Wishes: The Role of Dynamic Self-Determinism', *International Journal of Law, Policy and the Family* 1994, p. 42-61.

Eekelaar, Oxford Journal of Legal Studies 1986

J. Eekelaar, 'The Emergence of Children's Rights', *Oxford Journal of Legal Studies* 1986, afl. 2, p. 161-182.

Emmelkamp e.a., *Aggression and Violent Behavior* 2020

J. Emmelkamp, 'Risk factors for (violent) radicalization in juveniles: A multilevel meta-analysis', *Aggression and Violent Behavior* 2020, p. 1-16.

Van Emmerik, *NJCM-Bulletin* 2005

M.L. van Emmerik, 'Toepassing van het Kinderrechtenverdrag in de Nederlandse rechtspraak', *NJCM-Bulletin* 2005, afl. 6, p. 700-716.

Feinberg 1980

J. Feinberg, 'The child's right to an open future', in: J. Feinberg, *Freedom and fulfillment. Philosophical essays*, Princeton: Princeton University Press 1992, p. 76-97.

Fenton-Glynn 2021

C. Fenton-Glynn, *Children and the European Court of Human Rights*, Oxford: Oxford University Press 2021.

Ferdinandusse, *NJB* 2020/963

W. Ferdinandusse, 'Nederlandse kinderen in Syrische kampen. Geen rechten over de grens?', *NJB* 2020/963.

Fleuren 2004

J.W.A. Fleuren, *Een ieder verbindende bepalingen van verdragen* (diss. Nijmegen), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2004.

Florescu, *EHRC* 2015/154

A.S. Florescu, noot bij EHRM 7 mei 2015, ECLI:CE:ECHR:2015:0507JUD001371211 (S.L. en J.L./Kroatië), *EHRC* 2015/154.

Florescu, Liefwaard & Bruning, *NTM/NJCM-bull.* 2015

A.S. Florescu, T. Liefwaard & M.R. Bruning, 'Children's Rights and the European Convention on Human Rights', *NTM/NJCM-bull.* 2015, afl. 4.

Foqué & 't Hart 1990

R. Foqué & A.C. 't Hart, *Instrumentaliteit en rechtsbescherming. Grondslagen van een strafrechtelijke waardendiscussie*, Arnhem: Gouda Quint 1990.

Forder 2013

C.J. Forder, 'Rechterlijke creativiteit en de rechten van het kind', in: C.J. Forder (red.), *Rechterlijke creativiteit en de rechten van het kind*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2013, p. 11-31.

Forder e.a. 2020

C.J. Forder e.a., 'Commentaar op art. 8 EVRM', in: J.H. Gerards e.a. (red.), *Sdu Commentaar EVRM*, Den Haag: Sdu 2020, p. 626-967.

Fortin 2009

J. Fortin, *Children's Rights and the Developing Law*, Cambridge: Cambridge University Press 2009.

Freeman 1983

M.D.A. Freeman, *The Rights and Wrongs of Children*, Londen: Frances Pinter 1983.

Freeman 1992a

M.D.A. Freeman, 'Introduction: Rights, Ideology and Children', in: M.D.A. Freeman & P. Veerman (red.), *The Ideologies of Children's Rights*, Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers 1992, p. 3-6.

Freeman 1992b

M.D.A. Freeman, 'The Limits of Children's Rights', in: M.D.A. Freeman & P. Veerman (red.), *The Ideologies of Children's Rights*, Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers 1992, p. 29-46.

Freeman, *International Journal of Law and the Family* 1992

M.D.A. Freeman, 'Taking Children's Rights More Seriously', *International Journal of Law and the Family* 1992, p. 52-71.

Frielink, AA 2010

P.M. Frielink, 'De positieve interpretatie van het opportuniteitsbeginsel', *AA* 2010, afl. 10, p. 730-732.

Geelhoed 2010

W. Geelhoed, 'De officier van justitie als Nichtverfolger. Een vergelijking tussen het opportuniteitsbeginsel en de beginselplicht tot handhaving', in: Schoep e.a. (red.), *Vervlechting van domeinen. Opstellen aangeboden aan prof. mr. J.L. de Wijkerslooth*, Deventer: Kluwer 2010.

Gerards 2006

J.H. Gerards, *Belangenafweging bij rechterlijke toetsing aan fundamentele rechten*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2006.

Gerards 2008

J.H. Gerards, 'Fundamental rights and other interests: should it really make a difference?', in: E. Brems (red.), *Conflicts between Fundamental Rights*, Antwerpen: Intersentia 2008, p. 655-690.

Gerards 2011

J.H. Gerards, *EVRM – Algemene beginselen*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2011.

Gerards 2020a

J.H. Gerards, 'Bewegingsvrijheid en het recht het land te verlaten', in: J.H. Gerards (red.), *Grondrechten. De nationale, Europese en internationale dimensie*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2020, p. 395-414.

Gerards 2020b

J.H. Gerards, 'Commentaar op art. 10 EVRM', in: J.H. Gerards e.a. (red.), *Sdu Commentaar EVRM*, Den Haag: Sdu 2020, p. 1056-1278.

Gerards 2020c

J.H. Gerards, 'Commentaar op art. 2 Vierde Protocol bij het EVRM', in: J.H. Gerards e.a. (red.), *Sdu Commentaar EVRM*, Den Haag: Sdu 2020, p. 650-682.

Gerards, EDPL 2020

J.H. Gerards, 'The Age of Balancing Revisited?', *EDPL* 2020, afl. 6, p. 13-20.

Gerards, European Convention on Human Rights Law Review 2022

J.H. Gerards, 'Article 53 echr and Minimum Protection by the European Court of Human Rights', *European Convention on Human Rights Law Review* 2022, p. 1-30.

Van Gestel, Van Berkel & Kouwenberg 2019

B. van Gestel, J.J. van Berkel & R.F. Kouwenberg, *Bestuurlijke vrijheidsbeperking van jihadisten. Het gebruik van de 'Tijdelijk wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding' in de eerste periode na inwerkingtreding van de wet*, Den Haag: WODC 2019.

Van Gestel 2020

B. van Gestel, *Evaluatie Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding*, Den Haag: WODC 2020.

Gielen 2015

A. Gielen, *De rol van gemeenten in de aanpak van radicalisering*, VNG 2015.

Glas 2022

L.R. Glas, 'De margin of appreciation van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens', in: R.J.B. Schutgens e.a. (red.), *Toetsingsintensiteit. Een vergelijkende studie naar het variëren van de toetsingsintensiteit door de rechter* (Staat en Recht nr. 54), Deventer: Wolters Kluwer 2022, p. 449-465.

Global Counterterrorism Forum 2016

Global Counterterrorism Forum, *Initiative to Address the Life Cycle of Radicalization to Violence. Neuchâtel Memorandum on Good Practices for Juvenile Justice in a Counterterrorism Context*, 2016.

Glutz, *Strafblad* 2016/46

C. Glutz, 'Perspectives on Juvenile Justice in a Counterterrorism Context', *Strafblad* 2016/46.

Gottlieb, *Hastings Law Journal* 1994

S.E. Gottlieb, 'The Paradox of Balancing Significant Interests', *Hastings Law Journal* 1994, afl. 4, p. 825-866.

De Graaf & Eijkman, *Justitiële verkenningen* 2011

B.A. de Graaf & Q. Eijkman, 'Terrorismebestrijding en securitisering. Een rechts-sociologische verkenning van de neveneffecten', *Justitiële verkenningen* 2011, afl. 8, p. 33-52.

De Graaf, *Justitiële verkenningen* 2017

B.A. de Graaf, 'Terrorisme- en radicaliseringsstudies. Een explosief onderzoeksveld', *Justitiële verkenningen* 2017, afl. 3, p. 8-30.

De Graaff 2008

B. de Graaff, 'Hoe breed? Contraterrorisme- en radicaliseringsbeleid onder de loep', in: J. van Donselaar & P.R. Rodrigues (red.), *Monitor Racisme & Extremisme. Achtste rapportage*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2008, p. 125-140.

De Graaff 2017

B. de Graaff, 'Ze hebben het op ons gemunt, maar wie zijn het nu weer? De telkens wisselende fenomenen van terrorisme, radicalisering, extremisme en fanatisme', in: M. de Waele e.a. (red.), *Aanpak van gewelddadige radicalisering. Cahiers Politiestudies 2017-1*, Antwerpen: Maklu 2017, p. 23-38.

Green, *The Yale Law Journal* 1998

R.C. Green, 'Interest Definition in Equal Protection: A Study of Judicial Technique', *The Yale Law Journal* 1998, afl. 2, p. 439-478.

Greer 1997

S. Greer, *The exceptions to Articles 8 to 11 of the European Convention on Human Rights*, Straatsburg: Council of Europe 1997.

Greer 2000

S. Greer, *The margin of appreciation: interpretation and discretion under the European Convention on Human Rights*, Straatsburg: Council of Europe 2000.

Groenewegen 2005

F.T. Groenewegen, 'In hoeverre schrijft het evenredigheidsbeginsel iets voor?', in: A.J. Nieuwenhuis, B.J. Schueler & C.M. Zoethout (red.), *Proportionaliteit in het publiekrecht*, Deventer: Kluwer 2005, p. 13-22.

Van Guldener & Potman 2012

V.R. van Guldener & H.P. Potman, *Vijf jaar lokale projecten polarisatie en radicalisering. Resultaatinventarisatie over de periode 2007-2011*, Arnhem: KplusV organisatieadvies 2012.

Habermas 1996

J. Habermas, *Between Facts and Norms. Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*, Cambridge: MIT Press 1996.

Hamilton 2021

C. Hamilton, 'Sword or Shield? The Influence of International Organisations in Counterterrorism Law and Policy Making', in: J. Becerra (red.), *Criminal Law-Making. Theory and Practice*, Cham: Springer 2021, p. 47-62.

Hanson 2008

K. Hanson, 'Ouderlijke verantwoordelijkheid en godsdienstvrijheid van het kind', in: J.H. de Graaf, C. Mak & F.K. van Wijk, *Rechten van het kind en ouderlijke verantwoordelijkheid*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2008, p. 59-69.

Hanson 2012

K. Hanson, 'Schools of Thought in Children's Rights', in: M. Liebel e.a. (red.), *Children's Rights from Below. Cross-Cultural Perspectives*, Londen: Palgrave Macmillan 2012, p. 63-79.

Hanson & Lundy, *The International Journal of Children's Rights* 2017

K. Hanson & L. Lundy, 'Does Exactly What it Says on the Tin? A Critical Analysis and Alternative Conceptualisation of the So-called "General Principles" of the Convention on the Rights of the Child', *The International Journal of Children's Rights* 2017, afl. 2, p. 285-306.

't Hart, *DD* 2001

A.C. 't Hart, 'De autonomie van het strafrecht', *DD* 2001, afl. 3.

Hartmann 2011

A.R. Hartmann, *Over de grenzen van de dogmatiek en into fuzzy law*, Apeldoorn: Maklu 2011.

Hartmann 2021

A.R. Hartmann, 'Raakvlakken tussen bestuursrecht en strafrecht: over gescheiden rechtssferen en onderlinge afhankelijkheden', in: J. Altena e.a. (red.), *In onderlinge samenhang. Liber Amicorum Tineke Cleiren*, Den Haag: Boom juridisch, p. 215-224.

Hartmann & Van Russen Groen 1998

A.R. Hartmann & P.M. van Russen Groen, *Contouren van het bestuursstrafrecht* (diss. Rotterdam), Deventer: Gouda Quint 1998.

Hartmann & Jansen, *TBS&H* 2021

A.R. Hartmann & O.J.D.M.L. Jansen, 'Op de kast en weer terug, maar niet in de la. Raad van State en kabinet over de keuze tussen de twee bestraffende stelsels in het publiekrechtelijke sanctierecht', *TBS&H* 2021, afl. 1, p. 32-42.

Van der Heide & Schuurman 2018

L. van der Heide & B. Schuurman, *Re-integratie van delinquenten met een extremistische achtergrond: evaluatie van de Nederlandse aanpak*, Universiteit Leiden 2018.

Hendry & King, *Criminal Law and Philosophy* 2017

J. Hendry & C. King, 'Expediency, Legitimacy, and the Rule of Law: A Systems Perspective on Civil/Criminal Procedural Hybrids', *Criminal Law and Philosophy* 2017, afl. 4, p. 733-757.

Hendry, *The British Journal of Criminology* 2022

J. Hendry, '“The Usual Suspects”: Knife Crime Prevention Orders and the ‘Difficult’ Regulatory Subject', *The British Journal of Criminology* 2022, afl. 2, p. 378-395.

Hirsch Ballin 2018

M.F.H. Hirsch Ballin, *Over grenzen bij bewijsvergaring. Grondslagen voor geïntegreerde normering van strafrechtelijke bewijsvergaring*, Den Haag: Boom juridisch 2018.

Hirsch Ballin, *NTM/NJCM-bull.* 2012

M.F.H. Hirsch Ballin, 'Een mensenrechtelijk kader voor anticiperende opsporing', *NTM/NJCM-bull.* 2012, afl. 6, p. 661-676.

Hirsch Ballin, *TBS&H* 2019

M.F.H. Hirsch Ballin, 'Overbrugging van procedurele breuklijnen bij een integrale aanpak van criminaliteit', *TBS&H* 2019, afl. 3, p. 163-172.

Höfte e.a., *FJR* 2022/31

S.J.C. Höfte e.a., 'De voorwaardelijke machtiging gesloten jeugdhulp. De rol en de functie van de gekwalificeerde gedragswetenschapper bij het opstellen van de instemmingsverklaring', *FJR* 2022/31.

Hooijer, NTB 2023/346

S.K. Hooijer, 'Het tijdelijk huisverbod bij huiselijk geweld: burgemeester, officier van justitie of toch de rechter? Enkele eerste ideeën voor een toetsingskader', *NTB* 2023/346.

Den Houdijker 2006

F.M.J. den Houdijker, 'Rechtsbescherming bij bestuurlijke punitieve sancties: een bron van spanning?', in: F.M.J. den Houdijker, S.K. Gabriël & J.A.M.A. Sluysmans, *Bestuurlijke punitieve sancties*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2006, p. 11-48.

Den Houdijker 2007

F.M.J. den Houdijker, 'Vraagstukken rond de rechterlijke belangenafweging', in: E.T. Feteris e.a. (red.), *'Alles afwegende....'*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2007, p. 167-178.

Den Houdijker 2012

F.M.J. den Houdijker, *Afweging van grondrechten in een veellagig rechtssysteem. De toepassing van het proportionaliteitsbeginsel in strikte zin door het EHRM en het HvJ EU* (diss. Leiden), Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2012.

Hughes 2012

K. Hughes, 'The Child's Right to Privacy and Article 8 European Convention on Human Rights', in: M.D.A. Freeman (red.), *Law and Childhood Studies. Current Legal Issues 2011*, p. 456-486.

Hughes, *Sociology of Health & Illness* 1998

R. Hughes, 'Considering the vignette technique and its application to a study of drug injecting and HIV risk and safer behaviour', *Sociology of Health & Illness* 1998, afl. 3, p. 381-400.

Hulsman 1965

L.H.C. Hulsman, *Handhaving van recht*, Deventer: Kluwer 1965.

Inspectie Veiligheid en Justitie 2017

Inspectie Veiligheid en Justitie, *Evaluatie van het Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme*, Den Haag: Inspectie Veiligheid en Justitie 2017.

De Jong-de Kruijf, AA 2014

M.P. de Jong-de Kruijf, 'Minderjarige jihadreizigers: nut en noodzaak van plaatsing in gesloten jeugdzorg', *AA* 2014, afl. 10, p. 727-731.

De Jong-de Kruijf, FJR 2018/26

M.P. de Jong-de Kruijf, 'Gesloten jeugdhulp zonder kinderbeschermingsmaatregel: het kind goed af?', *FJR* 2018/26.

De Jong-de Kruijf 2019

M.P. de Jong-de Kruijf, *Legitimiteit en rechtswaarborgen bij gesloten plaatsingen van kinderen. De externe rechtspositie van kinderen in gesloten jeugdhulp gezien vanuit kinder- en mensenrechten* (diss. Leiden), Den Haag: Boom juridisch 2019.

Jonker, Van Spaendonck & Tigchelaar, *Family & Law* 2015

M. Jonker, R. van Spaendonck & J. Tigchelaar, 'Religie en cultuur in familierechtelijke beslissingen over kinderen', *Family & Law* 2015.

Jue-Volker, *Sancties* 2018/64

B.W.A. Jue-Volker, 'Vrijheidsbeperking als strafrechtelijke sanctie', *Sancties* 2018/64.

Jue-Volker, *Strafblad* 2017/74

B.W.A. Jue-Volker, 'In vrijheid beperkt. Over gebieds- en locatieverboden in het strafrecht, bestuursrecht en privaatrecht', *Strafblad* 2017/74.

Jurgens, NTB 2007

G.T.J.M. Jurgens, 'Bestuursrechtelijke aanpak van criminaliteit en terrorisme. Bespreking van de preadviezen voor de jaarvergadering van de VAR/Vereniging voor bestuursrecht op 11 mei 2007', *NTB* 2007, afl. 4, p. 109-117.

Keirse & Mak 2022

A. Keirse & V. Mak, 'Op de schommel tussen autonomie en repressie: Een privaatrechtelijk perspectief op de repressieve samenleving', in: T. Barkhuysen e.a., *De repressieve samenleving. Vanuit civiel-, bestuurs- en strafrechtelijk perspectief*, Deventer: Wolters Kluwer 2022, p. 9-93.

Kempees 2000

P. Kempees, "'Legitimate aims' in the case-law of the European Court of Human Rights', in: P. Mahoney e.a. (red.), *Protecting Human Rights: The European Perspective. Studies in memory of Rolv Ryssdal*, Keulen: Carl Heymanns Verlag 2000, p. 659-675.

Van Kempen, DD 2019/60

P.H.P.H.M.C. van Kempen, 'Het strafrechtelijk verbod van verblijf in een terroristisch gebied. Grondslagenvragen, fundamentele kritiek en enige rechtsvergelijking met Australië, Denemarken en het Verenigd Koninkrijk', *DD* 2019/60.

Van Kempen & Fedorova 2015

P.H.P.H.M.C. van Kempen & M.I. Fedorova, 'Foreign terrorist fighters': strafbaarstelling van verblijf op een terroristisch grondgebied? Een toetsing aan materieel strafrechtelijke, mensenrechtelijke en volkenrechtelijke parameters, Deventer: Wolters Kluwer 2015.

Kerstens 2017

E. Kerstens, 'Lokale regie op een mondiaal thema. Een zoektocht in de aanpak van radicalisering en terrorisme', in: M. de Waele e.a. (red.), *Aanpak van geweld-dadige radicalisering. Cahiers Politiestudies 2017-1*, Antwerpen: Maklu 2017, p. 109-122.

Kilkelly 1999

U. Kilkelly, *The Child and the European Convention on Human Rights*, Aldershot: Ashgate/Dartmouth 1999.

Kilkelly 2015

U. Kilkelly, 'The CRC in Litigation Under the ECHR. The CRC and the ECHR: The Contribution of the European Court of Human Rights to the Implementation of Article 12 of the CRC', in: T. Liefaard & J.E. Doek (red.), *Litigating the Rights of the Child. The UN Convention on the Rights of the Child in Domestic and International Jurisprudence*, Dordrecht: Springer 2015, p. 193-209.

Kilkelly, Human Rights Quarterly 2001

U. Kilkelly, 'The Best of Both Worlds for Children's Rights? Interpreting the European Convention on Human Rights in the Light of the UN Convention on the Rights of the Child', *Human Rights Quarterly* 2001, afl. 2, p. 308-326.

Kinderombudsman 2015

Kinderombudsman, *Zorgen om kinderrechten in aanpak polarisatie en radicalisering*, 3 december 2015.

Kinderombudsman 2018a

Kinderombudsman, *Brief betreffende uitkomsten verkenning besluitvorming binnen de voogdijmaatregel*, 8 november 2018.

Kinderombudsman 2018b

Kinderombudsman, *Position Paper. Nederlandse kinderen in kampen in Syrië: De overheid moet zijn verantwoordelijkheid nemen deze kinderen te beschermen*, 19 april 2018.

King 1981

M. King, 'Welfare and Justice', in: M. King (red.), *Childhood, Welfare and Justice. A critical examination of children in the legal and childcare systems*, Londen: Batsford Academic and Education 1981, p. 105-136.

Knigge 2001

G. Knigge, 'De verhouding van het strafrecht tot het bestuursrecht', in: M.S. Groenhuijsen & G. Knigge (red.), *Het vooronderzoek in strafzaken. Tweede interimrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001*, Deventer: Gouda Quint 2001, p. 93-124.

Knigge, RMThemis 2000

G. Knigge, 'De verkalking voorbij', *RMThemis* 2000, afl. 3, p. 83-96.

Koehler, *The Journal of Forensic Psychiatry & Psychology* 2020

D. Koehler, 'Violent extremism, mental health and substance abuse among adolescents: towards a trauma psychological perspective on violent radicalization and deradicalization', *The Journal of Forensic Psychiatry & Psychology* 2020, afl. 3, p. 455-472.

De Kleuver, Van Dijk & Ramirez 2017

J. de Kleuver, B. van Dijk & A. Ramirez, *Zorgelijke signalen. De lokale preventieve aanpak van radicalisering*, Amsterdam: DSP-groep 2017.

Kramer, *FJR* 2017/50

M. Kramer, 'De voogdijmaatregel na de herziening kindbeschermingsmaatregelen: aanpassing noodzakelijk', *FJR* 2017/50.

Kramer & Ten Voorde, *FJR* 2014/61

M. Kramer & M.J.M. ten Voorde, 'Rechtsbescherming onder de Jeugdwet en de Wet herziening kindbeschermingsmaatregelen, een doolhof van procedures', *FJR* 2014/61.

Kruglanski e.a., *Advances in Political Psychology* 2014

A.W. Kruglanski e.a., 'The Psychology of Radicalization and Deradicalization: How Significance Quest Impacts Violent Extremism', *Advances in Political Psychology* 2014, p. 69-93.

Kuijer 2005

M. Kuijer, *Van Lawless naar een rechtmatige bestrijding van terrorisme*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2005.

Kwakman 2013

N.J.M. Kwakman, *Terrorismebestrijding* (studiepockets strafrecht 41), Deventer: Kluwer 2013.

Landelijke Eenheid Politie 2019

Landelijke Eenheid Politie, *De Syriëgangers*, Dienst Landelijke Informatieorganisatie, Analyse & Onderzoek – Team CTER 2019.

De Lange 1994

R. de Lange, 'Botsing van grondrechten: wat moet de rechter doen?', in: S. Parmentier (red.), *Mensenrechten tussen retoriek en realiteit*, Gent: Mys & Breesch 1994, p. 257-287.

De Langen 1973

M. de Langen, *Recht voor jeugdigen. Onderzoek naar rechten en rechtsbeginselen in het jeugdrecht* (diss. Utrecht), Alphen aan den Rijn: Samson Uitgeverij 1973.

Langlaude 2007

S. Langlaude, *The Right of the Child to Religious Freedom in International Law*, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers 2007.

Langlaude 2011

S. Langlaude, 'Children and Religion under Article 14 UNCRC: A Critical Analysis', in: M. Freeman (red.), *Children's Rights: Progress and Perspectives. Essays from the International Journal of Children's Rights*, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers 2011, p. 156-190.

Langlaude Doné & Tobin 2019

S. Langlaude Doné & J. Tobin, 'Article 14. The Right to Freedom of Thought, Conscience and Religion', in: J. Tobin (red.), *The UN Convention on the Rights of the Child. A Commentary*, Oxford: Oxford University Press 2019, p. 475-516.

Lansdown 2005

G. Lansdown, *The evolving capacities of the child*, Florence: UNICEF 2005.

Lavrysen 2018

L. Lavrysen, 'System of restrictions', in: P. van Dijk e.a. (red.), *Theory and practice of the European Convention of Human Rights*, Cambridge: Intersentia 2018, p. 307-330.

Leeuw & Schmeets 2016

F.L. Leeuw & H. Schmeets, 'Introducing empirical legal research and structure of the book', in: F.L. Leeuw & H. Schmeets (red.), *Empirical Legal Research. A Guidance Book for Lawyers, Legislators and Regulators*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing 2016, p. 1-19.

Legg 2012

A. Legg, *The Margin of Appreciation in International Human Rights Law. Deference and Proportionality*, Oxford: Oxford University Press 2012.

Leng, Taylor & Wasik 1998

R. Leng, R. Taylor & M. Wasik, *Blackstone's Guide to the Crime and Disorder Act 1998*, London: Blackstone 1998.

Liefwaard 2008

T. Liefwaard, *Deprivation of Liberty of Children in Light of International Human Rights Law and Standards* (diss. Amsterdam VU), Antwerpen: Intersentia 2008.

Liefwaard 2016

T. Liefwaard, 'Het belang van het kind en de hooggespannen verwachtingen van het IVRK: Pleidooi voor een kinderrechtenbenadering', in: K.E. Hepping, S.E. Rap & J.I. Huijter (red.), *De pedagogische benadering van de jeugdrechtspleging. Liber Amicorum Prof. Dr. Ido Weijers*, Den Haag: Boom Criminologie 2016, p. 25-35.

Liefwaard 2019

T. Liefwaard, 'Deprivation of Liberty of Children', in: U. Kilkelly & T. Liefwaard (red.), *International Human Rights of Children*, Singapore: Springer Nature 2019, p. 321-357.

Liefwaard, FJR 2014/27

T. Liefwaard, '25 jaar IVRK', *FJR* 2014/27.

Liefwaard, *The International Journal of Children's Rights* 2019

T. Liefwaard, 'Access to Justice for Children: Towards a Specific Research and Implementation Agenda', *The International Journal of Children's* 2019, p. 195-227.

Loof 2005a

J.P. Loof, 'Terrorismebestrijding, de Raad van Europa en het EVRM', in: E. van Dongen e.a. (red.), *Terrorismebestrijding met mensenrechten*, Leiden: Stichting NJCM-Boekerij 2005, p. 51-73.

Loof 2005b

J.P. Loof, *Mensenrechten en staatsveiligheid: verenigbare grootheden? Opschorting en beperking van mensenrechtenbescherming tijdens noodtoestanden en andere situaties die de staatsveiligheid bedreigen* (diss. Leiden), Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2005.

Loof 2020

J.P. Loof, 'Verbod van foltering en het recht op bescherming van de lichamelijke en geestelijke integriteit' in: J.H. Gerards (red.), *Grondrechten. De nationale, Europese en internationale dimensie*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2020, p. 295-337.

Lundy, *British Educational Research Journal* 2007

L. Lundy, 'Voice' is not enough: conceptualising Article 12 of the United Nations Convention on the Rights of the Child', *British Educational Research Journal* 2007, afl. 6, p. 927-942.

Lundy, Tobin & Parkes 2019

L. Lundy, J. Tobin & A. Parkes, 'Art. 12. The Right to Respect for the Views of the Child', in: J. Tobin (red.), *The UN Convention on the Rights of the Child. A Commentary*, Oxford: Oxford University Press 2019, p. 397-434.

Lünnemann e.a. 2018

K. Lünnemann e.a., *Tussenevaluatie Wet Herziening Kinderbeschermingsmaatregelen*, Utrecht: Verwey-Jonker Instituut 2018.

Mackay 2000

J.P.H. Mackay, 'The margin of appreciation and the need for balance', in: P. Mahoney e.a. (red.), *Protecting Human Rights: The European Perspective. Studies in memory of Rolv Ryssdal*, Keulen: Carl Heymanns Verlag 2000, p. 837-843.

Van Male, *NTB* 2019/30

R.M. van Male, 'Een halve eeuw rechtsbescherming in 'Hoofdstukken'. Karakteristieken van rechtsbescherming en gelede normstelling', *NTB* 2019/30.

Mann 2016

S. Mann, *The research interview. Reflective practice and reflexivity in research processes*, New York: Palgrave Macmillan 2016.

McCauley & Moskalenko, *Terrorism and Political Violence* 2008

C. McCauley & S. Moskalenko, 'Mechanisms of Political Radicalization: Pathways Toward Terrorism', *Terrorism and Political Violence* 2008, p. 415-433.

McHarg, *The Modern Law Review* 1999

A. Mcharg, 'Reconciling Human Rights and the Public Interest: Conceptual Problems and Doctrinal Uncertainty in the Jurisprudence of the European Court of Human Rights', *The Modern Law Review* 1999, afl. 5, p. 671-696.

Mein & Van der Vorm, *Justitiële verkenningen* 2018

A.G. Mein & B. van der Vorm, 'Het Nader rapport bestuurlijke boetestelsels: een stap terug in duidelijkheid?', *Justitiële verkenningen* 2018, afl. 4, p. 37-48.

Michiels 2006

F.C.M.A. Michiels, 'Het uitdijende bestuursrecht', in: *Staatssteun op het grensvlak van bestuursrecht, Europees recht en fiscaal recht. Verslag van de algemene vergadering van de VAR Vereniging voor Bestuursrecht gehouden op 20 mei 2005*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2006, p. 7-11.

Michiels 2013

F.C.M.A. Michiels, 'Strafrechtelijke en bestuursrechtelijke handhaving: zoek de verschillen', in: M. Groenhuijsen, T. Kooijmans & J. Ouwerkerk (red.), *Roosachtig strafrecht. Liber amicorum Theo de Roos*, Deventer: Kluwer 2013, p. 447-462.

Mijnarends 1999

E.M. Mijnarends, *Richtlijnen voor een verdragsconforme jeugdstrafrechtspleging, 'gelijkwaardig maar minderjarig'* (diss. Leiden), Deventer: Kluwer 1999.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2017

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Actieplan polarisatie en radicalisering 2007 – 2011*, bijlage bij *Kamerstukken II* 2006/07, 29754, nr. 103.

Ministerie van Veiligheid en Justitie, NCTV & Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2014

Ministerie van Veiligheid en Justitie, NCTV & Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme. Overzicht maatregelen en acties*, bijlage bij *Kamerstukken II* 2013/14, 29 754, nr. 253.

Moerings 2006

L.M. Moerings, 'Risicojustitie als inzet voor een veiliger samenleving. Zeden- en antiterrorismewetgeving als illustratie', in: W. Huisman, L.M. Moerings & G. Suurmond (red.), *Veiligheid en recht. Nieuwe doelwitten en strategieën*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2006, p. 161-173.

Moghaddam, *American Psychologist* 2005

F.M. Moghaddam, 'The Staircase to Terrorism. A Psychological Exploration', *American Psychologist* 2005, afl. 2, p. 161-169.

Mols, *NbSr* 2016/131

G.P.M.F. Mols, 'Over de opmars van de strafbare voorbereiding: Afscheidsrede prof. mr. G.P.M.F. Mols', *NbSr* 2016/131.

Mols, *Strafblad* 2015/14

G.P.M.F. Mols, 'De flipperkastfilosofie', *Strafblad* 2015/14.

Mols, *Strafblad* 2015/71

G.P.M.F. Mols, 'Terrorisme en strafrecht: een latrelatie', *Strafblad* 2015/71.

Mortelmans 2016

D. Mortelmans, 'Het kwalitatief onderzoeksdesign', in: T. Decorte & D. Zaitch (red.), *Kwalitatieve methoden en technieken in de criminologie*, Leuven: Acco 2016, p. 81-130.

Murphy, *Cambridge Yearbook of European Legal Studies* 2019

C.C. Murphy, 'EU Counter-terrorism Law: What Kind of Exemplar of Transnational Law?', *Cambridge Yearbook of European Legal Studies* 2019, p. 217-242.

Nanninga, De Jonge & Valk 2022

P. Nanninga, L. de Jonge & F. Valk, *Fenomeenanalyse Extremisme Noord-Nederland*, Groningen: Rijksuniversiteit Groningen 2022.

Nationale Ombudsman 2017

Nationale Ombudsman, *Een onderzoek naar het handelen van de overheid in verband met de melding van een vader over de mogelijke uitreis van zijn zoon naar Syrië* (2017/007), Den Haag: Nationale Ombudsman 2017.

NCTb 2006

NCTb, *Terrorismebestrijding op lokaal niveau. Handreiking*, 2006.

NCTV 2012

NCTV, *De brede benadering in de terrorismebestrijding: oorsprong, ontwikkeling en stand van zaken*, Den Haag 2012.

NCTV 2014

NCTV, *Handreiking aanpak van radicalisering en terrorismebestrijding op lokaal niveau*, Den Haag 2014.

NCTV 2016

NCTV, *Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 42. Juli 2016*, bijlage bij *Kamerstukken II* 2015/16, 29754, nr. 390.

NCTV 2017a

NCTV, *Persoonsgerichte aanpak voorkoming radicalisering en extremisme. Handleiding voor gemeenten, politie, Openbaar Ministerie en ketenpartners*, 2017.

NCTV 2017b

NCTV, *Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 44. April 2017*, bijlage bij *Kamerstukken II 2016/17*, 29754, nr. 418.

NCTV 2021

NCTV, *Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 55. Oktober 2021*, bijlage bij *Kamerstukken II*, 2021/22, 29754, nr. 620.

NCTV 2022

NCTV, *Rapportage Integrale aanpak terrorisme. Juni 2022*, bijlage bij *Kamerstukken II*, 2021/22, 29754, nr. 645.

NCTV 2023

NCTV, *Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland december 2023*, bijlage bij *Kamerstukken II 2023/24*, 29754 nr. 696.

NCTV & AIVD 2017

NCTV & AIVD, *Minderjarigen bij ISIS. Een publicatie van de NCTV en de AIVD*, bijlage bij *Kamerstukken II 2016/17*, 29754, nr. 418.

Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten 2015

Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten, *Internetconsultatie wetsvoorstel Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding*, Leiden: 2015.

Nederlandse orde van advocaten 2015

Nederlandse orde van advocaten, adviescommissie bestuursrecht, *Consultatie conceptwetsvoorstel Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding*, Den Haag 2015.

Nederlandse orde van advocaten 2020

Nederlandse orde van advocaten, adviescommissie strafrecht, *Wetsvoorstel persoonsgerichte aanpak en meldingen over radicalisering en terroristische activiteiten*, Den Haag 2020.

Nederlandse orde van advocaten 2021

Nederlandse orde van advocaten, adviescommissie strafrecht, *Conceptwetsvoorstel 'wijziging Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding'*, Den Haag 2021.

Nieuwenhuis 2020a

A.J. Nieuwenhuis, 'Vrijheid van gedachte, geweten, godsdienst en levensovertuiging', in: J.H. Gerards (red.), *Grondrechten. De nationale, Europese en internationale dimensie*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2020, p. 49-75.

Nieuwenhuis 2020b

A.J. Nieuwenhuis, 'Vrijheid van meningsuiting', in: J.H. Gerards (red.), *Grondrechten. De nationale, Europese en internationale dimensie*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2020, p. 77-114.

Nieuwenhuis, Den Heijer & Hins 2021

A.J. Nieuwenhuis, M. den Heijer & A.W. Hins, *Hoofdstukken Grondrechten*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2021.

Nieuwenhuis, RMThemis 2007

J.H. Nieuwenhuis, 'Hoe is begrip van burgerlijk recht mogelijk? Drie vormen van voorstelling: ruimte, tijd, gewicht', *RMThemis* 2007, afl. 6, p. 227-240.

Nieuwenhuis, Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid 2015

A.J. Nieuwenhuis, 'Vrijheid van godsdienst en de grens tussen radicale en strafbare uitlatingen', *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid* 2015, afl. 3, p. 6-25.

Nivette e.a., Journal of Quantitative Criminology 2022

A. Nivette e.a., 'Understanding Changes in Violent Extremist Attitudes During the Transition to Early Adulthood', *Journal of Quantitative Criminology* 2022, p. 949-978.

Nollkaemper 2019

P.A. Nollkaemper, *Kern van het internationaal publiekrecht*, Den Haag: Boom juridisch 2019.

Noordegraaf e.a. 2016

M. Noordegraaf e.a., *Gericht, gedragen en geborgd interventievermogen? Evaluatie van de nationale contraterrorisme-strategie 2011-2015*, Utrecht: USBO Advies 2016.

Noordegraaf e.a. 2020

M. Noordegraaf e.a., *Krachtige lerende netwerken. Samenwerkend leren in interorganisationale netwerken voor de aanpak van terrorisme en criminaliteit*, Utrecht 2020.

Ojanen 2013

T. Ojanen, 'Administrative counter-terrorism measures – a strategy to circumvent human rights in the fight against terrorism?', in: D. Cole, F. Fabbrini & A. Vidaschi (red.), *Secrecy, National Security and the Vindication of Constitutional Law*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing 2013.

O'Mahony, *The International Journal of Children's Rights* 2019

C. O'Mahony, 'Child Protection and the ECHR. Making Sense of Positive and Procedural Obligations', *The International Journal of Children's Rights* 2019, afl. 4, p. 660-693.

Openbaar Ministerie 2023

Openbaar Ministerie, *Jaarbericht 2022*, Den Haag 2023.

Oppetit e.a., *Frontiers in Psychiatry* 2019

A. Oppetit e.a., 'Do Radicalized Minors Have Different Social and Psychological Profiles From Radicalized Adults?', *Frontiers in Psychiatry* 2019, p. 1-7.

Oruc & Obradovic, *Economic Research-Ekonomska Istraživanja* 2020

N. Oruc & N. Obradovic, 'Drivers of radicalisation of youth in Bosnia and Herzegovina', *Economic Research-Ekonomska Istraživanja* 2020, afl. 1, p. 2559-2573.

Partsch 1981

K.J. Partsch, 'Freedom of Conscience and Expression, and Political Freedoms', in: L. Henkin (red.), *The International Bill of Rights. The Covenant on Civil and Political Rights*, New York: Columbia University Press, p. 209-245.

Patton 1990

M. Patton, *Qualitative evaluation and research methods*, Beverly Hills: Sage 1990.

Peleg 2012

N. Peleg, 'Time to Grow Up: The UN Committee on the Rights of the Child's Jurisprudence of the Right to Development', in: Freeman (red.), *Law and Childhood Studies. Current Legal Issues 2011*, Oxford: Oxford University Press 2012, p. 371-391.

Peleg 2019

N. Peleg, *The Child's Right to Development*, Cambridge: Cambridge University Press 2019.

Peleg, *The International Journal of Children's Rights* 2013

N. Peleg, 'Reconceptualising the Child's Right to Development: Children and the Capability Approach', *The International Journal of Children's Rights* 2013, afl. 3, p. 523-542.

Peleg, *The International Journal of Children's Rights* 2017

N. Peleg, 'Developing the Right to Development', *The International Journal of Children's Rights* 2017, afl. 2, p. 380-395.

Pestman & Buruma, *Strafblad* 2016/37

M. Pestman & T.M.D. Buruma, 'Terrorismevervolgingen: een bloemenketting met doornen', *Strafblad* 2016/37.

Polak, Van der Jagt & Vols 2022

J. Polak, F. van der Jagt & M. Vols, 'Voorwoord: de repressieve samenleving vanuit civielrechtelijk, bestuursrechtelijk en strafrechtelijk perspectief', in: T. Barkhuysen e.a., *De repressieve samenleving. Vanuit civiel-, bestuurs- en strafrechtelijk perspectief*, Deventer: Wolters Kluwer 2022, p. 1-7.

Prakken, NJB 2004

T. Prakken, 'Naar een cyclopisch (straf)recht', *NJB* 2004, afl. 45/46, p. 2338-2344.

Pro Facto 2021

Pro Facto, *Evaluatie Nationale Contraterrorismestrategie 2016-2020 fase 1: analyse en meetbaarheid beleidsmaatregelen*, Den Haag: WODC 2021.

De Raad & Lont, Magazine Nationale veiligheid en crisisbeheersing 2015

T. de Raad & D. Lont, 'Radicalisering en Kinderbescherming', *Magazine Nationale veiligheid en crisisbeheersing* 2015, afl. 4, p. 16.

Raad van State 2015

Raad van State, 'Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State aan de Minister van Veiligheid en Justitie inzake sanctiestelsels,' *Stcrt.* 2015, 30280 (W03.15.0138/II).

Raad voor de rechtspraak 2015

Raad voor de rechtspraak, *Advisering over het concept Wetvoorstel Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding*, Den Haag 2015.

Rademakers, TPWS 2015/17

P.S.M. Rademakers, 'Behoren de bestuurlijke maatregelen tegen jihadisme in het strafrecht? Is het strafrecht het ultieme remedium in de strijd tegen terrorisme?', *TPWS* 2015/17.

Rainey, McCormick & Ovey 2021

B. Rainey, P. McCormick & C. Ovey, *Jacobs, White and Ovey. The European Convention on Human Rights*, Oxford: Oxford University Press 2021.

Ramcharan 2002

B.G. Ramcharan, *Human Rights and Human Security* (International Studies in Human Rights, Volume: 70), Den Haag: Kluwer Law International 2002.

Raz 1986

J. Raz, *The Morality of Freedom*, Oxford: Oxford University Press 1986.

Reijntjes, Strafolblad 2008

J.M. Reijntjes, 'Jeugdstrafrecht – een bron van zorg', *Strafolblad* 2008, afl. 2, p. 131-141.

Rijksoverheid 2011a

Rijksoverheid, *Nationale contraterrorismestrategie 2011-2015*, bijlage bij *Kamerstukken II* 2010/11, 29754, nr. 203.

Rijksoverheid 2011b

Rijksoverheid, *Antiterrorismemaatregelen in Nederland in het eerste decennium van de 21e eeuw. Over totstandkoming, toepassing, beoordeling en aanpassing van antiterrorismemaatregelen in Nederland 2001 – 2010*, Den Haag 2011.

Rijksoverheid 2016

Rijksoverheid, *Nationale Contraterrorismestrategie 2016-2020*, bijlage bij *Kamerstukken II* 2015/16, 29754, nr. 391.

Rijksoverheid 2022

Rijksoverheid, *Nationale Contraterrorisme Strategie 2022-2026. Het voorkomen en aanpakken van terrorisme en gewelddadig extremisme*, bijlage bij *Kamerstukken II* 2021/22, 29754, nr. 641.

Rijksuniversiteit Groningen, Universiteit Utrecht & Pro Facto 2023

Rijksuniversiteit Groningen, Universiteit Utrecht & Pro Facto, *Voortgangsnitie evaluatie Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding*, bijlage bij Kamerstukken II 2023/24, 34359 nr. 26.

Roeland 1980

D. Roeland, *Kinderbescherming in de maatschappij 1905-1980*, Baarn: Ambo 1980.

Rogier 2007

L.J.J. Rogier, 'De aanpak van criminaliteit en terrorisme; verschuiving van strafrecht naar bestuursrecht', in: L.J.J. Rogier e.a. (red.), *Bestuursrechtelijke aanpak van criminaliteit en terrorisme* (VAR-reeks 138), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2007.

Rogier 2009

L.J.J. Rogier, *Rechtsbescherming in het bestuursrecht gezien in drie rollen* (Lustrum Symposium Antilliaanse Juristen Vereniging 6 mei 2009), 2009.

Rogier 2014

L.J.J. Rogier, *Bestuursrecht of strafrecht. Instrumentaliteit of moraliteit?*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2014.

Rogier & Hartmann, DD 1993

L.J.J. Rogier & A.R. Hartmann, 'Verschillen en overeenkomsten tussen strafrecht en bestuursrecht', *DD* 1993, afl. 10, p. 1042-1058.

Roodnat & Eijkman 2016

J. Roodnat & Q.A.M. Eijkman, *Waak voor het stempel terrorist. Lokale professionals over de persoonsgerichte aanpak van (potentiële) extremisten*, Hogeschool Utrecht en Senze 2016.

Van Rooij, Gst. 2019/2

A.E. van Rooij, 'De paspoortmaatregel in de gemeente. Analyse van ABRvS 9 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1551 en 1557', *Gst. 2019/2*.

De Roos 2005

T.A. de Roos, 'Terrorismebestrijding langs de randen van het strafrecht', in: R.H. Haveman & H.C. Wiersinga (red.), *Langs de randen van het strafrecht*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers, p. 129-140.

Rozemond, RMThemis 2006

N. Rozemond, 'Strafrechtelijke belangenafweging in de risicosamenleving', *RMThemis* 2006, afl. 4, p. 160-168.

Saldaña 2016

J. Saldaña, *The Coding Manual for Qualitative Researchers*, Londen: Sage 2016.

Salet & Sackers, NJB 2019

R. Salet & H.J.B. Sackers, 'Spanningen tussen de bestuurlijke en strafrechtelijke aanpak van criminaliteit', *NJB* 2019, afl. 14, p. 933-939.

Van San, Sieckelinck & De Winter, Ethics and Education 2013

M. van San, S. Sieckelinck & M. de Winter, 'Ideals adrift: an educational approach to radicalization', *Ethics and Education* 2013, afl. 3, p. 276-289.

Van San, Tijdschrift voor Criminologie 2015

M. van San, 'Onze kinderen zijn geen terroristen.' Families van Belgische en Nederlandse Syriëgangers over het vertrek van hun geliefden', *Tijdschrift voor Criminologie* 2015, afl. 3, p. 300-314.

Sandberg 2018

K. Sandberg, 'Children's Right to Protection Under the CRC', in: Falch-Eriksen & Backe-Hansen (red.), *Human Rights in Child Protection. Implications for Professional Practice and Policy*, Cham: Palgrave Macmillan, p. 15-35.

Sandelowsky-Bosman & Liefwaard, NTM/NJCM-bull. 2019/18

C. Sandelowsky-Bosman & T. Liefwaard, 'De verantwoordelijkheden van Nederland voor kinderen met een Nederlandse link in voormalige IS-strijdgebieden bezien vanuit het internationale kinderrechtenperspectief', *NTM/NJCM-bull.* 2019/18, afl. 3.

Van Sasse van IJsselt 2018

P.B.C.D.F. van Sasse van IJsselt, *Realisering van grondrechten. De rechtsplicht van de overheid tot de verwerkelijking van grondrechten bij botsende rationaliteiten en belangen in een rechtspolitieke context* (diss. Amsterdam VU), 2018.

Schabas 2019

W.A. Schabas, *U.N. International Covenant on Civil and Political Rights. Nowak's CCPR Commentary*, Kehl: N.P. Engel 2019.

Schabas & Sax 2006

W.A. Schabas & H. Sax, 'Article 37. Prohibition of Torture, Death Penalty, Life Imprisonment and Deprivation of Liberty', in: Alen e.a. (red.), *A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child*, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers 2006.

Schils & Verhage, International Journal of Conflict and Violence 2017

N. Schils & A. Verhage, 'Understanding How and Why Young People Enter Radical or Violent Extremist Groups', *International Journal of Conflict and Violence* 2017, p. 1-17.

Schlössels 2011

R.J.N. Schlössels, 'Bestuursstrafrecht en vermenging van recht. Verdwalen in fuzzy law of terug naar de rechtsstatelijke snelweg?', in: P.H.P.H.M.C van Kempen e.a. (red.), *Levend strafrecht. Strafrechtelijke vernieuwingen in een maatschappelijke context*, Deventer: Kluwer 2011, p. 491-510.

Schlössels 2015

R.J.N. Schlössels, 'Rechtspleging en het belang van interne rechtsvergelijking. De 'interne' vergelijkingsmethode bezien, met name vanuit het bestuursprocesrecht', in: R. Baas e.a. (red.), *Rechtspleging en rechtsbescherming. Liber amicorum voor prof. dr. Leny E. de Groot-van Leeuwen*, Deventer: Kluwer 2015, p. 261-274.

Schlössels & Zijlstra 2017

R.J.N. Schlössels & S.E. Zijlstra, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat. Band 1. Grondslagen, begrippen, normering, organisatie, wetgeving, uitvoering, handhaving*, Deventer: Wolters Kluwer 2017.

Schmid 2013

A.P. Schmid, *Radicalisation, De-Radicalisation, Counter-Radicalisation: A Conceptual Discussion and Literature Review*, Den Haag: International Centre for Counter-Terrorism 2013.

Schueler, NTB 2019/31

B.J. Schueler, 'De eigen aard van het bestuursrecht. Vijftig jaar Hoofdstukken van bestuursrecht', *NTB* 2019/31.

Schuurman & Taylor, Perspectives on Terrorism 2018

B. Schuurman & M. Taylor, 'Reconsidering Radicalization: Fanaticism and the Link Between Ideas and Violence', *Perspectives on Terrorism* 2018, afl. 1, p. 3-22.

Sieckelink & De Winter 2015

S. Sieckelink & M. de Winter, *Formers & families. Transitional journeys in and out of extremisms in the United Kingdom, Denmark and The Netherlands*, Den Haag: NCTV 2015.

Sieckelinck e.a., *Studies in Conflict & Terrorism* 2019

S. Sieckelinck e.a., 'Transitional Journeys Into and Out of Extremism. A Biographical Approach', *Studies in Conflict & Terrorism* 2019, afl. 7, p. 662-682.

Sikkens e.a., *Journal of Child and Family Studies* 2018

E. Sikkens e.a., 'Parents' Perspectives on Radicalization: A Qualitative Study', *Journal of Child and Family Studies* 2018, p. 2276-2284.

Simcox 2017

R. Simcox, 'The Islamic State's Western Teenage Plotters', *CTC Sentinel* 2017, afl. 2, p. 21-26.

Simester & Von Hirsch 2006

A.P. Simester & A. von Hirsch, *Incivilities. Regulating Offensive Behaviour*, Oxford: Hart Publishing 2006.

Smith, *RMThemis* 2006

C.E. Smith, 'Belangenafweging door gevalsafweging', *RMThemis* 2006, afl. 4, p. 141-147.

Van Spaendonck, *Utrecht Law Review* 2016

R.W. van Spaendonck, 'To School or to Syria? The foreign fighter phenomenon from a children's rights perspective', *Utrecht Law Review* 2016, afl. 2, p. 41-62.

Spek, *Strafblad* 2010

W.J.V. Spek, 'Het opportuniteitsbeginsel en de ultimum remedium-gedachte', *Strafblad* 2010, afl. 3, p. 225-231.

Van Stam-Fahner, *TPWS* 2016/37

G.T. van Stam-Fahner, 'Strafvervolgung ter voorkoming van terrorisme: wat heeft art. 134a Sr ons te bieden?', *TPWS* 2016/37.

Staring, De Wit & Nummerdor, *NTM/NJCM-bull.* 2014

R.H.J.M. Staring, J.C. de Wit & H. Nummerdor, 'De Nederlandse aanpak van radicalisering en de paspoortmaatregel. Enkele criminologische en juridische kanttekeningen bij de aanpak van vermeende Syriëgangers', *NTM/NJCM-bull.* 2014, afl. 6, p. 690-710.

Stoeldraaijers e.a. 2023

C. Stoeldraaijers e.a., *Een onderzoek naar de totstandkoming en kwaliteit van, het toezicht op, en beroepsmogelijkheden tegen ideologische duidingen*, Den Haag: WODC 2023.

Taekema 2011

S. Taekema, 'Relative Autonomy. A Characterisation of the Discipline of Law', in: B. van Klink & S. Taekema (red.), *Law and Method. Interdisciplinary Research into Law*, Tübingen: Mohr Siebeck 2011, p. 33-52.

Taekema & Van Klink 2011

S. Taekema & B. van Klink, 'On the Border. Limits and Possibilities of Interdisciplinary Research', in: B. van Klink & S. Taekema (red.), *Law and Method. Interdisciplinary Research into Law*, Tübingen: Mohr Siebeck 2011, p. 7-32.

Tasioulas, *Vanderbilt Journal of Transnational Law* 2021

J. Tasioulas, 'Saving Human Rights from Human Rights Law', *Vanderbilt Journal of Transnational Law* 2021, p. 1167-1207.

Thorgeirsdóttir 2006

H. Thorgeirsdóttir, 'Article 13. The Right to Freedom of Expression', in: A. Alen e.a. (red.), *A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child*, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers 2006.

Tobin 2017

J. Tobin, 'Fixed Concepts but Changing Conceptions. Understanding the Relationship Between Children and Parents under the CRC', in: M.D. Ruck, M. Peterson-Badali & M. Freeman (red.), *Handbook of Children's Rights. Global and Multidisciplinary Perspectives*, New York: Routledge 2017, p. 53-67.

Tobin, *Nordic Journal of International Law* 2015

J. Tobin, 'Understanding Children's Rights: A Vision beyond Vulnerability', *Nordic Journal of International Law* 2015, p. 155-182.

Tobin & Field 2019

J. Tobin & S.M. Field, 'Article 16. The Right to Protection of Privacy, Family, Home, Correspondence, Honour, and Reputation', in: J. Tobin (red.), *The UN Convention on the Rights of the Child. A Commentary*, Oxford: Oxford University Press 2019, p. 551-599.

Tobin & Hobbs 2019

J. Tobin & H. Hobbs, 'Article 37. Protection against Torture, Capital Punishment, and Arbitrary Deprivation of Liberty', in: J. Tobin (red.), *The UN Convention on the Rights of the Child. A Commentary*, Oxford: Oxford University Press 2019, p. 1420-1502.

Tobin & Parkes 2019

J. Tobin & A. Parkes, 'Article 13. The Right to Freedom of Expression', in: J. Tobin (red.), *The UN Convention on the Rights of the Child. A Commentary*, Oxford: Oxford University Press 2019, p. 435-474.

Tobin & Read 2019

J. Tobin & C. Read, 'Art. 40. The Rights of the Child in the Juvenile Justice System', in: J. Tobin (red.), *The UN Convention on the Rights of the Child. A Commentary*, Oxford: Oxford University Press 2019, p. 1596-1665.

Trykhlil, *ECLIC* 2020

K. Trykhlil, 'The Principle of Proportionality in the Jurisprudence of the European Court of Human Rights', *ECLIC* 2020, p. 128-154.

Tsakyarakis, *International journal of constitutional law* 2009

S. Tsakyarakis, 'Proportionality: An assault on human rights?', *International journal of constitutional law* 2009, afl. 1, p. 468-493.

Tulkens, *JICJ* 2011

F. Tulkens, 'The Paradoxical Relationship between Criminal Law and Human Rights', *JICJ* 2011, afl. 3, p. 577-595.

UNCCT 2019

UNCCT, *Children affected by the foreign-fighter phenomenon: ensuring a child rights-based approach*, United Nations Counter-Terrorism Center, 2019.

UNODC 2017

UNODC, *Handbook on Children Recruited and Exploited by Terrorist and Violent Extremist Groups: The Role of the Justice System*, Wenen: VN 2017.

Van der Valk & Wagenaar 2010

I. van der Valk & W. Wagenaar, *Monitor Racisme & Extremisme. In en Uit Extreem-rechts*, Amsterdam: Anne Frank Stichting / Amsterdam University Press 2010.

Vanden Heede 2020

P. Vanden Heede, 'Commentaar op art. 9 EVRM', in: J.H. Gerards e.a. (red.), *Sdu Commentaar EVRM*, Den Haag: Sdu 2020, p. 968-1055.

Vandenhoe, Erdem Türkelli & Lembrechts 2019

W. Vandenhoe, G. Erdem Türkelli & S. Lembrechts, *Children's Rights. A Commentary on the Convention on the Rights of the Child and its Protocols*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited 2019.

Varadan, *The International Journal of Children's Rights* 2019

S. Varadan, 'The Principle of Evolving Capacities under the UN Convention on the Rights of the Child', *The International Journal of Children's Rights* 2019, p. 306-338.

Van Veghel, Minks & Janssens, *Strafblad* 2016/4

A.M.F. van Veghel, S. Minks & R. Janssens, 'Het Openbaar Ministerie in de hedendaagse terrorismebestrijding. Koorddans met verschillende petten op', *Strafblad* 2016/4.

Veldhuis e.a. 2010

T.M. Veldhuis e.a., *Terroristen in Detentie. Evaluatie van de Terroristenafdeling*, Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.

Verhellen 1997

E. Verhellen, *Verdrag inzake de rechten van het kind. Achtergronden, motieven, strategieën, hoofdlijnen*, Leuven: Garant 1997.

Verkroost 2022

D.S. Verkroost, 'Met zachte drang'. *Uitgangspunten voor jeugdhulpverlening op het snijvlak van vrijwilligheid en dwang*, Den Haag: Boom juridisch 2022.

Verkuyten, *European Psychologist* 2018

M. Verkuyten, 'Religious Fundamentalism and Radicalization Among Muslim Minority Youth in Europe', *European Psychologist* 2018, afl. 1, p. 21-31.

Verrest & Trotman, *BSb* 2023

P.A.M. Verrest & T.B. Trotman, 'Consistente straftoemeting', *BSb* 2023, afl. 1, p. 19-27.

Verschaeren, *TPWS* 2017/27

N.G.H. Verschaeren, '(Buitengerechtelijke) strafrechtelijke, bestuursrechtelijke, duale of dubbele handhaving? Recente ontwikkelingen omtrent buitengerechtelijke afdoening en de verhouding tussen het strafrecht en het bestuursrecht', *TPWS* 2017/27.

Verschaeren, *TPWS* 2018/61

N.G.H. Verschaeren, 'Het Kabinetsstandpunt 2018 over de verhouding tussen het strafrecht en het punitieve bestuursrecht naar aanleiding van het ongevraagde advies van de AARvS nader beschouwd', *TPWS* 2018/61.

Verwey-Jonker Instituut 2023

Verwey-Jonker Instituut, *Inventarisatie van betrokkenheid en behoeften van jongerenwerkers. Aansluiting jongerenwerk in preventieve wijkaanpak polarisatie en radicalisering*, Utrecht: Verwey-Jonker Instituut 2023.

Vlaardingerbroek 2021

P. Vlaardingerbroek, 'De samenhang tussen het jeugdstrafrecht en het civiele jeugdrecht', in: I. Weijers (red.), *Jeugdstrafrecht. In internationaal perspectief*, Den Haag: Boom criminologie 2021, p. 59-81.

Ter Voert e.a. 2022

M.J. ter Voert e.a., *Gevolgen van COVID-19 voor de rechtspraak en kwetsbare rechtzoekenden. Een onderzoek naar maatregelen en de positie van rechtzoekenden binnen het straf-, civiele jeugdbeschermings-, en vreemdelingenrecht*, 2022.

Van der Vorm & Demandt, *TBS&H* 2024

B. van der Vorm & K.M.G. Demandt, 'Gedachten over het ne bis in idem-beginsel en evenredigheid 'nieuwe stijl'', *TBS&H* 2024, afl. 3, p. 133-138.

Van der Vorm, RegelMaat 2017

B. van der Vorm, 'Bespiegelingen over de keuze tussen bestuursrecht en strafrecht', *RegelMaat* 2017, afl. 5, p. 336-348.

De Vries 2020

K.M. de Vries, 'Het recht op privéleven en aanverwante rechten', in: J.H. Gerards (red.), *Grondrechten. De nationale, Europese en internationale dimensie*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2020, p. 145-186.

De Vries & Van Tricht 1903

A.D.W. de Vries & F.J.G. van Tricht, *Geschiedenis der Wet op de ouderlijke macht en de voogdij. Deel 1*, Groningen: J.B. Wolters 1903.

Vučković Šahović, Doek & Zermatten 2012

N. Vučković Šahović, J.E. Doek & J. Zermatten, *The Rights of the Child in International Law. Rights of the Child in a Nutshell and in Context: all about Children's Rights*, Bern: Stämpfli Publishers 2012.

Waaldijk & Tielman, NJCM-Bulletin 1984

C. Waaldijk & R.A.P. Tielman, 'Een model voor de afweging van botsende grondrechten', *NJCM-Bulletin* 1984, p. 208-225.

De Waele e.a. 2017

M. de Waele e.a., 'Editorial', in: M. de Waele e.a. (red.), *Aanpak van gewelddadige radicalisering. Cahiers Politiestudies 2017-1*, Antwerpen: Maklu 2017, p. 7-21.

Van Walree, NJB 2020

L.C. van Walree, 'Dangerous minds. De gevaarlijk denkende terrorist', *NJB* 2020, afl. 23, p. 1660-1663.

Webber 2009

G.C.N. Webber, *The Negotiable Constitution. On the Limitation of Rights*, Cambridge: Cambridge University Press 2009.

Van de Weert & Eijkman 2018

A. van de Weert & Q. Eijkman, *Vroegsignalering van Extremisme? De Lokale Veiligheidsprofessional over Risico's en Duiding bij Jongeren*, Hogeschool Utrecht 2018.

Weijers 2005

I. Weijers, *De pedagogische uitdaging van het jeugdstrafrecht*, Amsterdam: SWP 2005.

Weijers 2021

I. Weijers, 'Geschiedenis van het jeugdstrafrecht', in: I. Weijers (red.), *Jeugdstrafrecht. In internationaal perspectief*, Den Haag: Boom criminologie 2021, p. 83-101.

Westerman & Wissink 2008, NJB 2008

P.C. Westerman & M.H. Wissink, 'Rechtsgeleerdheid als rechtswetenschap', *NJB* 2008, afl. 9.

Van Wieringen e.a. 2021

L. van Wieringen, *Van Ouder op Kind. Een verkennende studie naar de intergenerationele overdracht van jihadistisch gedachtegoed binnen de gezinscontext*, Den Haag: WODC 2021.

Witte & Jacobs 2015

R. Witte & M. Jacobs, *Met brede(re) ervaring de toekomst in. 10 jaar beleid en praktijk van signalering en aanpak radicalisering in Amsterdam, Rotterdam en Den Haag*, Den Haag: EMMA, Experts in Media en Maatschappij 2015.

Wittendorp e.a. 2017a

S. Wittendorp e.a., *Persoonsgerichte aanpak Syrië/Irak-gangers. Een vergelijking tussen Nederland, België, Denemarken, Duitsland, Frankrijk, het VK en de VS*, Leiden: Universiteit Leiden 2017.

Wittendorp e.a. 2017b

S. Wittendorp e.a., *Beleidsdomein aanpak jihadisme. Een vergelijking tussen Nederland, België, Denemarken, Duitsland, Frankrijk, het VK en de VS*, Leiden: Universiteit Leiden 2017.

Wittendorp e.a. 2020

S. Wittendorp e.a., *Strijd op meerdere fronten. De aanpak van jihadisme en buitenlandse strijders. Tien jaar CT-beleid in Nederland, België, Denemarken, Duitsland, Frankrijk, het VK en de VS (2010-2019)*, Leiden: Universiteit Leiden 2020.

Wittendorp & Bakker 2017

S. Wittendorp & E. Bakker, *Inventarisatie rechtszaken tegen jihadistische buitenlandse strijders. Een vergelijking tussen Nederland, België, Denemarken, Duitsland, Frankrijk, het VK en de VS*, Leiden: Universiteit Leiden 2017.

Witteveen 1984

T.A.M. Witteveen, *Overheid en nieuwe religieuze bewegingen* (diss. Groningen), Den Haag: Staatsuitgeverij 1984.

World Congress on Justice for Children 2018

World Congress on Justice for Children, *Paris Declaration*, Parijs: 30 mei 2018.

Van der Woude 2010

M.A.H. van der Woude, *Wetgeving in een Veiligheidscultuur. Totstandkoming van antiterrorismewetgeving in Nederland gezien vanuit maatschappelijke en (rechts)politieke context* (diss. Leiden), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2010.

Van der Woude 2017

M.A.H. van der Woude, *Chain Reactions in Criminal Justice. Discretion and the Necessity of Interdisciplinary Research*, Den Haag: Eleven International Publishing 2017.

Van der Woude 2021

M.A.H. van der Woude, 'De wetgever aan zet. Over veiligheidscompromissen in de bestrijding van terrorisme', in: J. Altena e.a. (red.), *In onderlinge samenhang. Liber Amicorum Tineke Cleiren*, Den Haag: Boom juridisch, p. 265-280.

Van der Woude e.a. 2023

M.A.H. van der Woude e.a., *Inzicht in Samenhang. Een evaluatie van de Nederlandse contraterrorismewetgeving*, Den Haag: WODC 2023.

Van der Woude, Openbaar Bestuur 2009

M.A.H. van der Woude, 'Brede benadering terrorismebestrijding', *Openbaar Bestuur* 2009, afl. 11, p. 2-5.

Van der Woude, Strafbblad 2009

M.A.H. van der Woude, 'Is terrorismebestrijding ten koste van de persoonlijke levenssfeer noodzakelijk?', *Strafbblad* 2009, afl. 2, p. 163-174.

De Zayas 2015

A. de Zayas, 'The CRC in Litigation Under the ICCPR and CEDAW. Litigating the Rights of the Child Through the Individual Complaints Procedures of the Human Rights Committee and the Committee on the Elimination of Discrimination Against Women', in: T. Liefaard & J.E. Doek (red.), *Litigating the Rights of the Child. The UN Convention on the Rights of the Child in Domestic and International Jurisprudence*, Dordrecht: Springer 2015, p. 177-191.

Van der Zon 2020

K.A.M. van der Zon, *Pleegrechten voor kinderen. Een onderzoek naar het realiseren van de rechten van kinderen die in het kader van een ondertoezichtstelling in een pleeggezin zijn geplaatst* (diss. Leiden), Den Haag: Boom juridisch 2020.

Officiële publicaties

Internationale en Europese verdragen

- Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM)
- Facultatief Protocol behorend bij het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten
- Facultatief Protocol bij het Verdrag inzake de rechten van het kind inzake de betrokkenheid van kinderen bij gewapende conflicten
- Facultatief Protocol bij het Verdrag inzake de rechten van het kind inzake een klachtenprocedure
- Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR)
- Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK)
- Internationaal Verdrag ter bestrijding van de financiering van terrorisme
- Verdrag van de Raad van Europa ter voorkoming van terrorisme
- Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht (Weens verdragenverdrag)
- Vierde Protocol bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, tot het waarborgen van bepaalde rechten en vrijheden die niet reeds in het Verdrag en in het eerste Protocol daarbij zijn opgenomen
- Zevende Protocol bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden

Resoluties, richtlijnen, aanbevelingen en strategieën

- Europese Unie, *The European Union Strategy for Combating Radicalisation and Recruitment to Terrorism* (24 november 2005), 14781/1/05 REV 1
- Europese Unie, *The European Union counter-terrorism strategy* (30 november 2005), 14469/4/05 REV 4
- Europese Unie, *Commissiedocument over ondersteuning bij de bestrijding van radicalisering die tot gewelddadig extremisme leidt* (14 juni 2016), COM(2016) 379
- Europese Unie, Richtlijn inzake terrorismebestrijding en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/475/JBZ van de Raad en tot wijziging van Besluit 2005/671/JBZ van de Raad (15 maart 2017), Richtlijn (EU) 2017/541
- Europese Unie, *Commissiedocument on the EU Security Union Strategy* (27 juli 2020), COM(2020) 605
- Raad van Europa, *Guidelines on human rights and the fight against terrorism* (11 juli 2002)
- Raad van Europa, *The fight against violent extremism and radicalisation leading to terrorism – Action Plan* (19 mei 2015), CM(2015)74
- Raad van Europa, *Council of Europe Strategy for the Rights of the Child* (2016-2021) (2 maart 2016)
- Raad van Europa, *Preventing the radicalisation of children and young people by fighting the root causes* (19 april 2016), resolutie 2103 (2016)
- Raad van Europa, *Council of Europe Counter-Terrorism Strategy* (2018-2022) (4 juli 2018), CM(2018)86

- Raad van Europa, *Recommendation on measures aimed at protecting children against radicalisation for the purpose of terrorism* (20 oktober 2021), CM/Rec(2021)7
- Raad van Europa, *Recommendation on measures aimed at protecting children against radicalisation for the purpose of terrorism. Explanatory Memorandum* (20 oktober 2021), CM(2021)124
- Raad van Europa, *Council of Europe Strategy for the Rights of the Child (2022-2027). Children's Rights in Action: from continuous implementation to joint innovation* (23 februari 2022)
- Raad van Europa, *Council of Europe Counter-Terrorism Strategy (2023-2027)* (8 februari 2023), CM(2023)2
- Verenigde Naties, *United Nations Guidelines for the Prevention of Juvenile Delinquency (The Riyadh Guidelines)* (14 december 1990), UN Doc A/RES/45/112
- Verenigde Naties, *United Nations Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty* (14 december 1990), UN Doc A/RES/45/113
- Verenigde Naties, *Resolutie 1373 van de Veiligheidsraad* (28 september 2001), UN Doc S/RES/1373
- Verenigde Naties, *The United Nations Global Counter-Terrorism Strategy* (8 september 2006), UN Doc A/RES/60/288
- Verenigde Naties, *Resolutie 2178 van de Veiligheidsraad* (24 september 2014), UN Doc S/RES/2178
- Verenigde Naties, *The United Nations Global Counter-Terrorism Strategy Review* (1 juli 2016), UN Doc A/RES/70/291
- Verenigde Naties, *The United Nations Global Counter-Terrorism Strategy Review* (26 juni 2018), UN Doc A/RES/72/284
- Verenigde Naties, *Resolutie 2427 van de Veiligheidsraad* (9 juli 2018), UN Doc S/RES/2427
- Verenigde Naties, *Key Principles for the Protection, Repatriation, Prosecution, Rehabilitation and Reintegration of Women and Children with Links to United Nations Listed Terrorist Groups* (april 2019)
- Verenigde Naties, *Report of the Independent Expert leading the United Nations global study on children deprived of liberty* (11 juli 2019), UN Doc A/74/136
- Verenigde Naties, *The United Nations Global Counter-Terrorism Strategy: seventh review* (30 juni 2021), UN Doc A/RES/75/291
- Verenigde Naties, *The United Nations Global Counter-Terrorism Strategy: eighth review* (22 juni 2023), UN Doc A/RES/77/298

Algemene commentaren

Kinderrechtencomité 2003

VN Kinderrechtencomité, *General comment No. 5 (2003). General measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child (arts. 4, 42 and 44, para. 6) (CRC/GC/2003/5)*, 27 november 2003.

Kinderrechtencomité 2006

VN Kinderrechtencomité, *General comment No. 8 (2006). The right of the child to protection from corporal punishment and other cruel or degrading forms of punishment (arts. 19; 28, para. 2; and 37, inter alia) (CRC/C/GC/8)*, 2 maart 2007.

Kinderrechtencomité 2007

VN Kinderrechtencomité, *General comment No. 10 (2007). Children's rights in juvenile justice (CRC/C/GC/10)*, 25 april 2007.

Kinderrechtencomité 2009

VN Kinderrechtencomité, *General comment No. 12 (2009). The right of the child to be heard (CRC/C/GC/12)*, 1 juli 2009.

Kinderrechtencomité 2011

VN Kinderrechtencomité, *General comment No. 13 (2011). The right of the child to freedom from all forms of violence (CRC/C/GC/13)*, 18 april 2011.

Kinderrechtencomité 2013

VN Kinderrechtencomité, *General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1) (CRC/C/GC/14)*, 29 mei 2013.

Kinderrechtencomité 2016

VN Kinderrechtencomité, *General comment No. 20 (2016) on the implementation of the rights of the child during adolescence (CRC/C/GC/20)*, 6 december 2016.

Kinderrechtencomité 2019

VN Kinderrechtencomité, *General comment No. 24 (2019) on children's rights in the child justice system (CRC/C/GC/24)*, 18 september 2019.

Kinderrechtencomité 2023

VN Kinderrechtencomité, *Statement of the Committee on the Rights of the Child on article 5 of the Convention on the Rights of the Child*, 11 oktober 2023.

Mensenrechtencomité 1982

VN Mensenrechtencomité, *CCPR General Comment No. 8: Article 9 (Right to Liberty and Security of Persons)*, 30 juni 1982.

Mensenrechtencomité 1992

VN Mensenrechtencomité, *CCPR General Comment No. 20: Article 7 (Prohibition of Torture, or Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment)*, 10 maart 1992.

Mensenrechtencomité 1999

VN Mensenrechtencomité, *General Comment No. 27: Article 12 (Freedom of Movement) (CCPR/C/21/Rev.1/Add.9)*, 2 november 1999.

Mensenrechtencomité 2004

VN Mensenrechtencomité, *General Comment No. 31. The Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant (CCPR/C/21/Rev.1/Add. 13)*, 26 mei 2004.

Mensenrechtencomité 2007

VN Mensenrechtencomité, *General Comment No. 32. Article 14: Right to equality before courts and tribunals and to a fair trial (CCPR/C/GC/32)*, 23 augustus 2007.

Mensenrechtencomité 2014

VN Mensenrechtencomité, *General comment No. 35. Article 9 (Liberty and security of person) (CCPR/C/GC/35)*, 16 december 2014.

Mensenrechtencomité 2019

VN Mensenrechtencomité, *General Comment No. 36. Article 6: right to life (CCPR/C/GC/36)*, 3 september 2019.

Nederlandse wet- en regelgeving

Algemene wet bestuursrecht (Awb)

Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen (Bjj)

Burgerlijk Wetboek (BW)

Gemeentewet

Grondwet

Jeugdwet (Jw)
Paspoortwet
Politiewet 2012
Rijkswet op het Nederlanderschap
Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding (Twbmt)
Vreemdelingenwet 2000
Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv)
Wetboek van Strafrecht (Sr)
Wetboek van Strafvordering (Sv)
Wet maatschappelijke ondersteuning 2015
Wet op de rechterlijke organisatie
Besluit tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen
Besluit Jeugdwet
Reglement justitiële jeugdinrichtingen
Aanwijzing sepot en gebruik sepotgronden (2022A004) (*Stcrt.* 2022, 16129)
Richtlijn en kader voor strafvordering jeugd en adolescenten, inclusief strafmaten
halt (*Stcrt.* 2021, 2578)
Sanctieregeling terrorisme 2007-II
Beleidsregels VOG-NP-RP 2023 (*Stcrt.* 2023, 24459)
Procedures totstandkoming en beëindiging van bevestigingsmaatregelen terrorisme
Convenant persoonsgerichte aanpak voorkoming radicalisering en extremisme
(*Stcrt.* 2017, 41324)

Kamerstukken

Kamerstukken I 2006/07, 30566, A
Kamerstukken I 2010/11, 30566, E
Kamerstukken I 2019/20, 34359, C
Kamerstukken II 1897/98, 219, nr. 3
Kamerstukken II 1919/20, 409, nr. 3
Kamerstukken II 1955/56, 4141, nr. 3
Kamerstukken II 1987/88, 20393 (R1343), nr. 3
Kamerstukken II 1989/90, 21327, nr. 3
Kamerstukken II 1990/91, 21980, nr. 2
Kamerstukken II 1992/93, 22855, nr. 3
Kamerstukken II 1993/94, 23003, nr. 5
Kamerstukken II 1997/98, 26016, nr. 3
Kamerstukken II 2002/03, 28463, nr. 6
Kamerstukken II 2003/04, 29754, nr. 1
Kamerstukken II 2004/05, 29754, nr. 3
Kamerstukken II 2004/05, 29754, nr. 26
Kamerstukken II 2004/05, 30164, nr. 3
Kamerstukken II 2005/06, 29754, nr. 30
Kamerstukken II 2005/06, 30332, nr. 3
Kamerstukken II 2007/08, 31386, nr. 3
Kamerstukken II 2008/09, 31700VI, nr. 69
Kamerstukken II 2008/09, 32015, nr. 3
Kamerstukken II 2010/11, 32015, nr. 38
Kamerstukken II 2012/13, 33478, nr. 3
Kamerstukken II 2012/13, 33684, nr. 3

- Kamerstukken II* 2013/14, 29754, nr. 238
Kamerstukken II 2013/14, 29754, nr. 243
Kamerstukken II 2014/15, 29754, nr. 309
Kamerstukken II 2015/16, 29754, nr. 357
Kamerstukken II 2015/16, 34359, nr. 3
Kamerstukken II 2015/16, 34359, nr. 4
Kamerstukken 2015/16, 29754, nr. 363, bijlage 1 'vijfde voortgangsrapportage Actie-programma Integrale Aanpak Jihadisme'
Kamerstukken II 2016/17, 29754, nr. 414
Kamerstukken II 2016/17, 29754, nr. 419
Kamerstukken II 2016/17, 29754, nr. 419, bijlage 1 'voortgangsrapportage integrale aanpak jihadisme'
Kamerstukken II 2017/18, 29754, nr. 436
Kamerstukken II 2017/18, 32317 & 29754, nr. 512
Kamerstukken II 2017/18, 34775VI, nr. 102, bijlage 'nader rapport bestuurlijke boetestelsels'
 Kamerbrief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid e.a. van 26 april 2018, 2018-0000077632 (preventie radicalisering)
Kamerstukken II 2018/19, 29754, nr. 523
Kamerstukken II 2018/19, 35125, nr. 3
 Kamerbrief van de Minister van Justitie en Veiligheid van 21 mei 2021, 3304293 (Grondslagen en werkzaamheden van de NCTV)
Kamerstukken II 2020/21, 29754, nr. 618
Kamerstukken II 2021/22, 29754, nr. 621
Kamerstukken II 2021/22, 29754, nr. 626
Kamerstukken II 2021/22, 29754 nr. 630
Kamerstukken II 2021/22, 29754, nr. 641
Kamerstukken II 2021/22, 35917, nr. 3
Kamerstukken II 2021/22, 35917, nr. 4
Kamerstukken II 2021/22, 35925VI, nr. 69
Kamerstukken II 2021/22, 35925VI, nr. 132
Kamerstukken II 2022/23, 24170, nr. 284
Kamerstukken II 2022/23, 29754, nr. 681
Kamerstukken II 2022/23, 36225, nr. 2
Kamerstukken II 2022/23, 36225, nr. 3
Kamerstukken II 2022/23, 36225, nr. 4
 Kamerbrief van de Minister van Justitie en Veiligheid van 7 november 2022, 4296515 (aanpak van rechtsextremisme en -terrorisme en andere vormen van extremisme in Nederland)

Rechtspraak

ECRM 10 april 1961, ECLI:CE:ECHR:1961:0410DEC000091160 (*X./Zweden*)
ECRM 21 mei 1967, ECLI:CE:ECHR:1976:0521DEC000674174 (*X./Italië*)
ECRM 11 oktober 1979, ECLI:CE:ECHR:1979:1011DEC000834878 (*Glimmerveen en Hagenbeek/Nederland*)
ECRM 6 juli 1987, ECLI:CE:ECHR:1987:0706DEC001156785 (*Le Cour Grandmaison en Fritz/Frankrijk*)
ECHR 16 april 1991, ECLI:CE:ECHR:1991:0416DEC001540489 (*Purcell e.a./Ierland*)
ECRM 10 februari 1993, ECLI:CE:ECHR:1993:0210DEC001818791 (*C.W./Verenigd Koninkrijk*)
EHRM 21 februari 1975, ECLI:CE:ECHR:1975:0221JUD000445170 (*Golder/Verenigd Koninkrijk*)
EHRM 8 juni 1976, ECLI:CE:ECHR:1976:0608JUD000510071 (*Engel e.a./Nederland*)
EHRM 7 december 1976, ECLI:CE:ECHR:1976:1207JUD000549372 (*Handyside/Verenigd Koninkrijk*)
EHRM 18 januari 1978, ECLI:CE:ECHR:1978:0118JUD000531071 (*Ierland/Verenigd Koninkrijk*)
EHRM 6 september 1978, ECLI:CE:ECHR:1978:0906JUD000502971 (*Klass e.a./Duitsland*)
EHRM 26 april 1979, ECLI:CE:ECHR:1979:0426JUD000653874 (*Sunday Times/Verenigd Koninkrijk*)
EHRM 24 oktober 1979, ECLI:CE:ECHR:1979:1024JUD000630173 (*Winterwerp/Nederland*)
EHRM 6 november 1980, ECLI:CE:ECHR:1980:1106JUD000736776 (*Guzzardi/Italië*)
EHRM 23 juni 1981, ECLI:CE:ECHR:1981:0623JUD000687875 (*Le Compte, Van Leuven en De Meyere/België*)
EHRM 25 februari 1982, ECLI:CE:ECHR:1982:0225JUD000751176 (*Campbell en Cosans/Verenigd Koninkrijk*)
EHRM 2 augustus 1984, ECLI:CE:ECHR:1984:0802JUD000869179 (*Malone/Verenigd Koninkrijk*)
EHRM 2 maart 1987, ECLI:CE:ECHR:1987:0302JUD000978782 (*Weeks/Verenigd Koninkrijk*)
EHRM 26 maart 1987, ECLI:CE:ECHR:1987:0326JUD000924881 (*Leander/Zweden*)
EHRM 29 februari 1988, ECLI:CE:ECHR:1988:0229JUD000910680 (*Bouamar/België*)
EHRM 24 maart 1988, ECLI:CE:ECHR:1988:0324JUD001046583 (*Olsson/Zweden nr. 1*)
EHRM 21 juni 1988, ECLI:CE:ECHR:1988:0621JUD001073084 (*Berrehab/Nederland*)
EHRM 22 juni 1989, ECLI:CE:ECHR:1989:0622JUD001137385 (*Eriksson/Zweden*)
EHRM 7 juli 1989, ECLI:CE:ECHR:1989:0707JUD001403888 (*Soering/Verenigd Koninkrijk*)
EHRM 30 augustus 1990, ECLI:CE:ECHR:1990:0830JUD001224486 (*Fox, Campbell en Hartley/Verenigd Koninkrijk*)
EHRM 23 april 1992, ECLI:CE:ECHR:1992:0423JUD001179885 (*Castells/Spanje*)

- EHRM 27 augustus 1992, ECLI:CE:ECHR:1992:0827JUD001285087 (*Tomasi/Frankrijk*)
- EHRM 24 september 1992, ECLI:CE:ECHR:1992:0924JUD001053383 (*Herczegfalvy/Oostenrijk*)
- EHRM 16 december 1992, ECLI:CE:ECHR:1992:1216JUD001371088 (*Niemietz/Duitsland*)
- EHRM 25 mei 1993, ECLI:CE:ECHR:1993:0525JUD001430788 (*Kokkinakis/Griekenland*)
- EHRM 24 november 1993, ECLI:CE:ECHR:1993:1124JUD001391488 (*Informationsverein Lentia e.a./Oostenrijk*)
- EHRM 22 februari 1994, ECLI:CE:ECHR:1994:0222JUD001295487 (*Raimondo/Italië*)
- EHRM 23 september 1994, ECLI:CE:ECHR:1994:0923JUD001589089 (*Jersild/Denemarken*)
- EHRM 9 februari 1995, ECLI:CE:ECHR:1995:0209JUD001661690 (*Vereniging Weekblad Bluf!/Nederland*)
- EHRM 24 februari 1995, ECLI:CE:ECHR:1995:0224JUD001642490 (*McMichael/Verenigd Koninkrijk*)
- EHRM 26 september 1995, ECLI:CE:ECHR:1995:0926JUD001785191 (*Vogt/Duitsland*)
- EHRM 25 juni 1996, ECLI:CE:ECHR:1996:0625JUD001977692 (*Amuur/Frankrijk*)
- EHRM 15 november 1996, ECLI:CE:ECHR:1996:1115JUD002241493 (*Chahal/Verenigd Koninkrijk*)
- EHRM 25 november 1997, ECLI:CE:ECHR:1997:1125JUD001895491 (*Zana/Turkije*)
- EHRM 9 juni 1998, ECLI:CE:ECHR:1998:0609JUD002267893 (*Incal/Turkije*)
- EHRM 23 september 1998, ECLI:CE:ECHR:1998:0923JUD002483894 (*Steel e.a./Verenigd Koninkrijk*)
- EHRM 28 oktober 1998, ECLI:CE:ECHR:1998:1028JUD002345294 (*Osman/Verenigd Koninkrijk*)
- EHRM 28 juli 1999, ECLI:CE:ECHR:1999:0728JUD002580394 (*Selmouni/Frankrijk*)
- EHRM 16 december 1999, ECLI:CE:ECHR:1999:1216JUD002488894 (*V./Verenigd Koninkrijk*)
- EHRM 6 april 2000, ECLI:CE:ECHR:2000:0406JUD002677295 (*Labita/Italië*)
- EHRM 12 oktober 2000, ECLI:CE:ECHR:2000:1012DEC003367096 (*Koniarska/Verenigd Koninkrijk*)
- EHRM 18 januari 2001, ECLI:CE:ECHR:2001:0118DEC004161598 (*Zaoui/Zwitserland*)
- EHRM 22 mei 2001, ECLI:CE:ECHR:2001:0522JUD003359296 (*Baumann/Frankrijk*)
- EHRM 26 februari 2002, ECLI:CE:ECHR:2002:0226JUD004654499 (*Kutzner/Duitsland*)
- EHRM 29 april 2002, ECLI:CE:ECHR:2002:0429JUD000234602 (*Pretty/Verenigd Koninkrijk*)
- EHRM 4 juni 2002, ECLI:CE:ECHR:2002:0604JUD003312996 (*Olivieira/Nederland*)
- EHRM 24 oktober 2002, ECLI:CE:ECHR:2002:1024JUD003770397 (*Mastromatteo/Italië*)
- EHRM 14 januari 2003, ECLI:CE:ECHR:2003:0114JUD002775195 (*K.A./Finland*)
- EHRM 13 februari 2003, ECLI:CE:ECHR:2003:0213JUD004134098 (*Refah Partisi (the Welfare Party) e.a./Turkije*)
- EHRM 29 april 2003, ECLI:CE:ECHR:2003:0429JUD003881297 (*Poltoratskiy/Oekraïne*)
- EHRM 6 mei 2003, ECLI:CE:ECHR:2003:0506JUD003934398 (*Kleyn e.a./Nederland*)
- EHRM 24 juni 2003, ECLI:CE:ECHR:2003:0624DEC006583101 (*Garaudy/Frankrijk*)
- EHRM 13 november 2003, ECLI:CE:ECHR:2003:1113JUD006648501 (*Napijalo/Kroatië*)
- EHRM 27 november 2003, ECLI:CE:ECHR:2003:1127JUD002662495 (*Worwa/Polen*)
- EHRM 4 december 2003, ECLI:CE:ECHR:2003:1204JUD003507197 (*Gündüz/Turkije*)
- EHRM 9 maart 2004, ECLI:CE:ECHR:2004:0309JUD006182700 (*Glass/Verenigd Koninkrijk*)
- EHRM 22 juni 2004, ECLI:CE:ECHR:2004:0622JUD007802801 (*Pini e.a./Roemenië*)

- EHRM 16 november 2004, ECLI:CE:ECHR:2004:1116DEC002313103 (*Norwood/Verenigd Koninkrijk*)
- EHRM 10 november 2005, ECLI:CE:ECHR:2005:1110JUD004477498 (*Leyla Şahin/Turkije*)
- EHRM 23 mei 2006, ECLI:CE:ECHR:2006:0523JUD004634399 (*Riener/Bulgarije*)
- EHRM 21 september 2006, ECLI:CE:ECHR:2006:0921JUD001264302 (*Moser/Oostenrijk*)
- EHRM 26 oktober 2006, ECLI:CE:ECHR:2006:1026JUD002384804 (*Wallová en Walla/Tsjechië*)
- EHRM 23 november 2006, ECLI:CE:ECHR:2006:1123JUD007305301 (*Jussila/Finland*)
- EHRM 20 februari 2007, ECLI:CE:ECHR:2007:0220DEC003522204 (*Ivanov/Rusland*)
- EHRM 10 april 2007, ECLI:CE:ECHR:2007:0410JUD000633905 (*Evans/Verenigd Koninkrijk*)
- EHRM 12 april 2007, ECLI:CE:ECHR:2007:0412JUD005243599 (*Ivanova/Bulgarije*)
- EHRM 29 januari 2008, ECLI:CE:ECHR:2008:0129JUD001322903 (*Saadi/Verenigd Koninkrijk*)
- EHRM 6 mei 2008, ECLI:CE:ECHR:2008:0506JUD002081704 (*Nart/Turkije*)
- EHRM 8 juli 2008, ECLI:CE:ECHR:2008:0708JUD003362906 (*Vajnai/Hongarije*)
- EHRM 25 november 2008, ECLI:CE:ECHR:2008:1125JUD001441403 (*Jucius en Juciuvienė/Litouwen*)
- EHRM 4 december 2008, ECLI:CE:ECHR:2008:1204JUD003056204 (*S. en Marper/Verenigd Koninkrijk*)
- EHRM 20 januari 2009, ECLI:CE:ECHR:2009:0120JUD007033701 (*Güveç/Turkije*)
- EHRM 12 februari 2009, ECLI:CE:ECHR:2009:0212JUD000251204 (*Nolan en K./Rusland*)
- EHRM 30 april 2009, ECLI:CE:ECHR:2009:0430JUD001344404 (*Glor/Zwitserland*)
- EHRM 3 december 2009, ECLI:CE:ECHR:2009:1203DEC004001004 (*Skugar e.a./Rusland*)
- EHRM 2 maart 2010, ECLI:CE:ECHR:2010:0302JUD006149808 (*Al-Saadoon en Mufdhi/Verenigd Koninkrijk*)
- EHRM 10 juni 2010, ECLI:CE:ECHR:2010:0610JUD000030202 (*Jehovah's Witnesses of Moscow/Rusland*)
- EHRM 6 juli 2010, ECLI:CE:ECHR:2010:0706JUD004161507 (*Neulinger en Shuruk/Zwitserland*)
- EHRM 21 december 2010, ECLI:CE:ECHR:2010:1221JUD002818904 (*Ichin e.a./Oekraïne*)
- EHRM 7 juni 2011, ECLI:CE:ECHR:2011:0607JUD000676704 (*Prescher/Bulgarije*)
- EHRM 19 januari 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:0119JUD003988405 (*Korneykova/Oekraïne*)
- EHRM 15 mei 2012, ECLI:NL:XX:2012:BX1450 (*Colon/Nederland*)
- EHRM 24 juli 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:0724JUD004072108 (*Fáber/Hongarije*)
- EHRM 18 september 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:0918JUD002511909 (*James, Wells en Lee/Verenigd Koninkrijk*)
- EHRM 18 december 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:1218JUD000311110 (*Ahmet Yıldırım/Turkije*)
- EHRM 15 januari 2013, ECLI:CE:ECHR:2013:0115JUD004842010 (*Eweida e.a./Verenigd Koninkrijk*)
- EHRM 14 maart 2013, ECLI:CE:ECHR:2013:0314JUD002626105 (*Kasymakhunov en Saybatalov/Rusland*)
- EHRM 18 juni 2013, ECLI:CE:ECHR:2013:0618JUD002877512 (*R.M.S./Spanje*)
- EHRM 9 juli 2013, ECLI:CE:ECHR:2013:0709JUD006606909 (*Vinter e.a./Verenigd Koninkrijk*)
- EHRM 14 januari 2014, ECLI:CE:ECHR:2014:0114DEC000190211 (*Şandru/Roemenië*)

- EHRM 2 december 2014, ECLI:CE:ECHR:2014:1202JUD003170610 (*Güler en Uğur/Turkije*)
- EHRM 3 september 2015, ECLI:CE:ECHR:2015:0903JUD001016113 (*M. en M./Kroatië*)
- EHRM 13 oktober 2015, ECLI:CE:ECHR:2015:1013JUD005255714 (*S.H./Italië*)
- EHRM 15 oktober 2015, ECLI:CE:ECHR:2015:1015JUD002751008 (*Perinçek/Zwitserland*)
- EHRM 10 november 2015, ECLI:CE:ECHR:2015:1110JUD004045407 (*Couderc en Hachette Filipacchi Associés/Frankrijk*)
- EHRM 12 november 2015, ECLI:CE:ECHR:2015:1112JUD005236311 (*Bidart/Frankrijk*)
- EHRM 1 december 2015, ECLI:CE:ECHR:2015:1201JUD004822610 (*Cengiz e.a./Turkije*)
- EHRM 23 maart 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:0323JUD004715206 (*Blokhin/Rusland*)
- EHRM 15 november 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:1115JUD002413011 (*A. en B./Noorwegen*), AB 2017/188, m.nt. T. Barkhuysen & M.L. van Emmerik
- EHRM 29 november 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:1129JUD007694311 (*Lupeni Greek Catholic Parish e.a./Roemenië*)
- EHRM 23 februari 2017, ECLI:CE:ECHR:2017:0223JUD004339509 (*De Tommaso/Italië*)
- EHRM 13 april 2017, ECLI:CE:ECHR:2017:0413JUD002656207 (*Tagayeva e.a./Rusland*)
- EHRM 27 april 2017, ECLI:CE:ECHR:2017:0427JUD003401507 (*Zherdev/Oekraïne*)
- EHRM 17 april 2018, ECLI:CE:ECHR:2018:0417DEC002468314 (*Roj TV/Denemarken*)
- EHRM 17 juli 2018, ECLI:CE:ECHR:2018:0717JUD003800412 (*Mariya Alekhina e.a./Rusland*)
- EHRM 20 januari 2020, ECLI:CE:ECHR:2020:0120JUD000020117, (*Magyar Kétfarkú Kutya Párt/Hongarije*)
- EHRM 28 mei 2020, ECLI:CE:ECHR:2020:0528JUD001789514 (*Evers/Duitsland*)
- EHRM 20 oktober 2020, ECLI:CE:ECHR:2020:1020JUD004742909 (*Perovy/Rusland*)
- EHRM 23 juni 2022, ECLI:CE:ECHR:2022:0623JUD002800019 (*Rouillan/Frankrijk*)
- EHRM 20 december 2022, ECLI:CE:ECHR:2022:1220JUD006353919 (*Zemmour/Frankrijk*)
- EHRM 19 januari 2023, ECLI:CE:ECHR:2023:0119JUD002420316 (*Pagerie/Frankrijk*)
- EHRM 27 juni 2023, ECLI:CE:ECHR:2023:0627DEC004783320 (*Lenis/Griekenland*)
- EHRM 10 oktober 2023, ECLI:CE:ECHR:2023:1010JUD001121419 (*Internationale Humanitaire Hilfsorganisation/Duitsland*)
- EHRM 12 oktober 2023, ECLI:CE:ECHR:2023:1012DEC002792521 (*Rivadulla Duró/Spanje*)
- VN-Mensenrechtencomité 27 juli 1988, 201/1985 (*Hendriks/Nederland*)
- VN-Mensenrechtencomité 17 november 2014, 1968/2010 (*Blessington en Elliot/Australië*)
- HR 3 maart 1919, NJ 1919, p. 371-374 (*Grenstractaat Aken*)
- HR 1 november 2013, ECLI:NL:HR:2013:1084
- HR 5 december 2014, ECLI:NL:HR:2014:3535
- HR 3 maart 2015, ECLI:NL:HR:2015:434
- ABRvS 9 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1551
- ABRvS 9 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1557
- ABRvS 30 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1763
- ABRvS 5 juni 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1839
- ABRvS 17 maart 2020, ECLI:NL:RVS:2020:771

Concl. A-G R.J.G.M. Widdershoven & P.J. Wattel, ABRvS 7 juli 2021,
ECLI:NL:RVS:2021:1468
ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285
ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:313

Hof Den Haag 29 juli 2014, ECLI:NL:GHDHA:2014:2566
Hof 's-Hertogenbosch 29 januari 2015, ECLI:NL:GHSHE:2015:245
Hof Arnhem-Leeuwarden 19 juli 2017, ECLI:NL:GHARL:2017:6123
Hof 's-Hertogenbosch 26 november 2018, ECLI:NL:GHSHE:2018:4868

Rb. Middelburg 14 februari 2005, ECLI:NL:RBMID:2005:AS5730
Rb. Amsterdam 7 november 2005, ECLI:NL:RBAMS:2005:AU5675
Rb. Zwolle-Lelystad 4 september 2007, ECLI:NL:RBZLY:2007:BB2836
Rb. Zwolle-Lelystad 4 september 2007, ECLI:NL:RBZLY:2007:BB2838
Rb. Zwolle-Lelystad 20 december 2011, ECLI:NL:RBZLY:2011:BV2139
Rb. Zeeland-West-Brabant 5 februari 2013, ECLI:NL:RBZWB:2013:BZ0603
Rb. Den Haag 28 maart 2013, ECLI:NL:RBDHA:2013:15159
Rb. Den Haag 23 april 2013, ECLI:NL:RBDHA:2013:CA1655
Rb. Den Haag 23 april 2013, ECLI:NL:RBDHA:2013:13964
Rb. Gelderland 15 augustus 2013, ECLI:NL:RBGEL:2013:4112
Rb. Gelderland 2 september 2013, ECLI:NL:RBGEL:2013:4113
Rb. Amsterdam 23 januari 2014, ECLI:NL:RBAMS:2014:565
Rb. Den Haag 17 februari 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:2359
Rb. Gelderland 6 maart 2015, ECLI:NL:RBGEL:2015:1690
Rb. Den Haag 10 december 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:14365
Rb. Amsterdam 29 maart 2016, ECLI:NL:RBAMS:2016:1691
Rb. Limburg 16 augustus 2016, ECLI:NL:RBLIM:2016:7141
Rb. Midden-Nederland 26 september 2016, ECLI:NL:RBMNE:2016:5144
Rb. Den Haag 7 november 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:13415
Rb. Rotterdam 12 april 2017, ECLI:NL:RBROT:2017:2713
Rb. Den Haag 20 april 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:4064
Rb. Rotterdam 21 juli 2017, ECLI:NL:RBROT:2017:5500
Rb. Den Haag 5 oktober 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:12099
Rb. Den Haag 23 november 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:13597
Rb. Limburg 19 december 2017, ECLI:NL:RBLIM:2017:12404
Rb. Rotterdam 13 maart 2018, ECLI:NL:RBROT:2018:5367
Rb. Den Haag 10 juli 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:8172
Rb. Amsterdam 11 oktober 2018, ECLI:NL:RBAMS:2018:7202
Rb. Amsterdam 12 februari 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:855
Rb. Oost-Brabant 9 augustus 2019, ECLI:NL:RBOBR:2019:4615
Rb. Den Haag 20 februari 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:1393
Rb. Den Haag 31 maart 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:2919
Rb. Gelderland 14 mei 2020, ECLI:NL:RBGEL:2020:2851
Rb. Den Haag 31 december 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:13885
Rb. Amsterdam 12 april 2022, ECLI:NL:RBAMS:2022:1958
Rb. Amsterdam 12 april 2022, ECLI:NL:RBAMS:2022:1959
Rb. Amsterdam 8 november 2022, ECLI:NL:RBAMS:2022:6472
Rb. Rotterdam 24 maart 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:3090
Rb. Den Haag 11 april 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:6823

Bijlagen

BIJLAGE 1:

LITERATUURANALYSE NAAR HET CONCEPT RADICALISERING BIJ MINDERJARIGEN

Voor de multidisciplinaire analyse van literatuur gericht op het concept radicalisering bij minderjarigen uit paragraaf 1.5 is in mei 2022 gezocht in databases Web of Science,¹ ProQuest² en EBSCO³. In titels en abstracts zijn aan de hand van een combinatie van zoektermen gerelateerd aan radicalisering en minderjarigen/jongeren relevante studies gezocht in het Nederlands of Engels die tussen 1 januari 2001 en 1 maart 2022 zijn gepubliceerd, *full-tekst* beschikbaar waren en inzicht geven in het concept radicalisering bij minderjarigen/jongeren.

Deze zoekopdracht leverde 1932 hits op (inclusief dubbele studies), welke aan de hand van titels en abstracts zijn beoordeeld. Studies waarin specifieke deradicaliseringsprogramma's, preventiestrategieën of andere specifieke interventies zijn geëvalueerd, zijn daarbij niet meegenomen. Van de 120 unieke studies die deze eerste selectie opleverde, zijn vervolgens 13 studies geselecteerd die het relevantst zijn voor het duiden van de onderzoeksvraag en het onderhavige onderzoek omdat daaruit een omvattend begrip van het concept radicalisering bij minderjarigen blijkt, in tegenstelling tot studies waarin het verband van radicalisering met één of enkele factoren centraal staat. Studies waarin wordt beschreven dat ze alleen betrekking hebben op jongeren van achttien jaar en ouder zijn daarbij niet geselecteerd. Tot slot leverden de referentielijsten van de geselecteerde studies 3 aanvullende onderzoeken op, waardoor de uiteindelijke selectie bestaat uit 16 studies. Deze studies worden in onderstaande tabel schematisch weergegeven, waarbij een nadere omschrijving van de kernmerken van de studies wordt gegeven (op alfabetische volgorde van de achternaam van de auteur).

1 Web of Science Core Collection.

2 ProQuest Dissertations & Theses Global en Sociological Abstracts.

3 Academic Search Premier, APA PsycArticles, APA PsycInfo, Criminal Justice Abstracts, eBook Academic Collection EBSCOhost, eBook Collection, eBook Open Access Collection, ERIC en Psychology and Behavioral Sciences Collection.

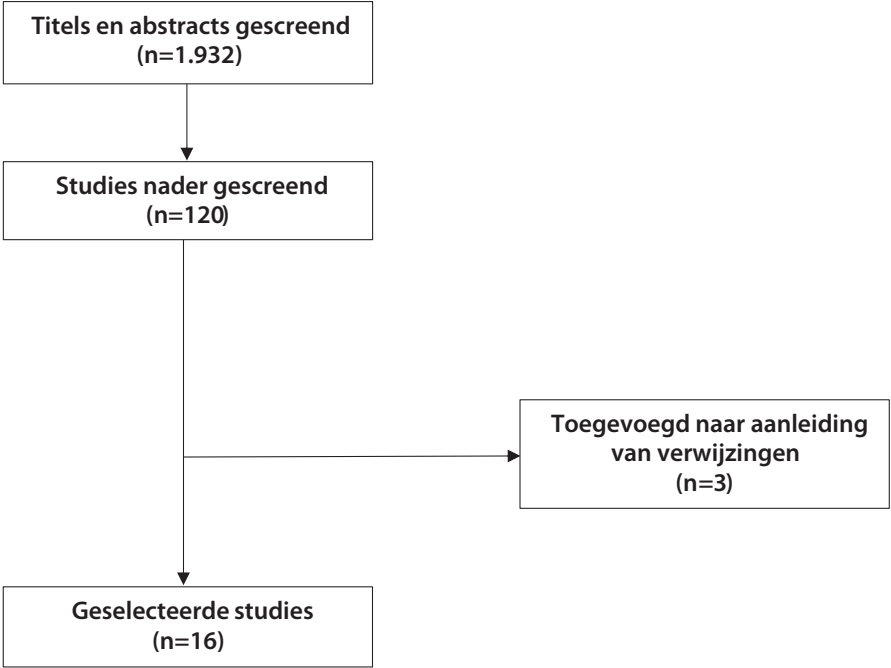
<i>Autour(s) (jaar)</i>	<i>Titel</i>	<i>Omschrijving en methode</i>	<i>Bestudeerde leeftijd</i>	<i>Vorm</i>	<i>Definitie radicalisering</i>
Alonso & Delgado (2020)	The Radicalization of Young Jihad: Convicted of Membership of Terrorist Organization in Spain: Analyzing the Pieces of the Puzzle	Analyse van het radicaliserings-proces van vijf minderjarigen die zijn veroordeeld o.g.v. lidmaatschap van een terroristische organisatie, gebaseerd op gerechtelijke rapporten, bronnen van de 'Agency for the Reseducation and Reintegration of Young Offenders' en semigestructureerde interviews met medewerkers van deze organisatie	14-18 jaar	Jihadisme	Niet expliciet beschreven
Beelmann (2020)	A Social-Developmental Model of Radicalization: A Systematic Integration of Existing Theories and Empirical Research	Beschrijving van een sociaal ontwikkelings-model van radicalisering gebaseerd op een integratie van bestaande theorieën en empirische kennis	'Young people'	Algemeen	Extremisme: 'a significant deviation in attitudes and behavior from basic legal and political norms and values within a social system [...] that seek their (at least partial) abolition and replacement' Radicalisering: 'The process by which such pat- terns of attitudes and action emerge individually and ontogenetically over the course of development'
Borum & Patterson (2019)	Juvenile Radicalization Into Violent Extremism: Investigative and Research Perspectives	Beschrijving van praktijkobservaties en wetenschappelijke literatuur over radicalisering bij jongeren	'Youth': 12-25 jaar	Algemeen	'the array of processes by which people come to adopt beliefs that not only justify violence but compel it, and how they progress - or not - from thinking to action'
Campelo e.a. (2018)	Who are the European youths willing to engage in radicalisation? A multidisciplinary review of their psychological and social profiles	Systematisch literatuuronderzoek (22 studies) naar de profielen van Europese adolescenten en jongvolwassenen die de radicale islam hebben omarmd	12-25 jaar	Jihadisme	'a process that may lead to terrorist actions' / 'process by which an individual or group adopts a violent form of action, directly linked to an extremist ideology with a social or religious political content that undermines the established political, social or cultural order'
Carlsson e.a. (2020)	A Life-Course Analysis of Engagement in Violent Extremist Group	Verkenkend onderzoek aan de hand van semigestructureerde interviews (N=10) naar de routes van individuen naar geweldadige extremistische groeperingen vanuit het perspectief van levensloop-criminologie en narratieve criminologie	16-20 jaar	Jihadisme (N=6), rechts-extremisme (N=3) en links-extremisme (N=1)	Niet expliciet gegeven

<i>Auteur(s) (jaar)</i>	<i>Titel</i>	<i>Omschrijving en methode</i>	<i>Bestudeerde leeftijd</i>	<i>Vorm</i>	<i>Definitie radicalisering</i>
Cherney e.a. (2022)	Understanding youth radicalisation: an analysis of Australian data	Analyse van het radicaliserings-proces van Australische jongeren (N=33) aan de hand van de dataset 'Profiles of Individual Radicalisation in Australia' (openbare bronnen, zoals gerechtelijke documenten)	14-20 jaar (gemiddeld 17 jaar)	white supremacists (N=1), single issue (N=1) en jihadisme (N=31)	'a distinction is often made between radicalisation as constituting beliefs, while violent extremism is the behavioural outcome of those beliefs [...] we use these terms interchangeability as constituting both beliefs and actions'
Emmelkamp e.a. (2020)	Risk factors for (violent) radicalization in juveniles: A multilevel meta-analysis	Meta-analyse van verbanden tussen risicofactoren en radicalisering bij jongeren (25 studies)	Maximale gemiddelde leeftijd van 25 jaar	Algemeen	'Doosje et al. (2016) defined radicalization as "a process through which people become increasingly motivated to use violent means against members of an out-group or symbolic targets to achieve behavioral change and political goals" [...]. It is suggested that radicalization is the first step towards extremism and terrorism'
Koehler (2020)	Violent extremism, mental health and substance abuse among adolescents: towards a trauma psychological perspective on violent radicalization and deradicalization	Theoretische analyse van de potentiële effecten op de mentale en fysieke gezondheid van gewelddadige radicaliserings-processen	'children', 'adolescents' en 'young adults'	Algemeen	Niet expliciet gegeven
Nivette e.a. (2022)	Understanding Changes in Violent Extremist Attitudes During the Transition to Early Adulthood	Onderzoek naar de veranderingen in gewelddadig extremistische attitudes tijdens de overgang van adolescentie naar vroege volwassenheid aan de hand van data afkomstig uit een longitudinaal cohortonderzoek in Zürich	17-20 jaar	Algemeen	'Radicalization refers to the gradual process by which individuals increasingly acquire and develop violent extremist attitudes'

<i> Auteur(s) (jaar)</i>	<i>Titel</i>	<i>Omschrijving en methode</i>	<i>Bestudeerde leeftijd</i>	<i>Vorm</i>	<i>Definitie radicalisering</i>
Oppetit e.a. (2019)	Do Radicalized Minors Have Different Social and Psychological Profiles From Radicalized Adults?	Vergelijking van de sociale en psychologische profielen van geradicaliseerde minderjarigen en volwassenen aan de hand van een steekproef van Fransen die zich wilden aansluiten bij ISIS (N=150)	Minder-jarigen (N=70): 13-17 jaar (gemiddeld 15,82 jaar) en jong-volwassenen (N=80): 18-40 jaar (gemiddeld 23,32 jaar)	Jihadisme	Niet expliciet gegeven
Oruc & Obradovic (2020)	Drivers of radicalisation of youth in Bosnia and Herzegovina	Onderzoek naar de belangrijkste sociaaleconomische factoren die in verband kunnen worden gebracht met het radicaliserings-proces aan de hand van data afkomstig uit een survey onder 4500 jongeren	15-30 jaar	Algemeen	'the process by which a person comes to support terrorism and forms of extremism leading to terrorism'
Van San, Sieckelink & De Winter (2013)	Ideals adrift: an educational approach to radicalization	Onderzoek naar de pedagogische voorwaarden voor de ontwikkeling van extreme idealen aan de hand van interviews met jongeren (N=16) en familie (N=5)	16-25 jaar	'adolescents with various types of extreme ideals, ranging from neo-Nazi and Muslim fundamentalists to squatters and animal rights activists'	'a process of ideals getting adrift'
Schils & Verhage (2017)	Understanding How and Why Young People Enter Radical or Violent Extremist Groups	Onderzoek naar het proces van (gewelddadige) radicalisering aan de hand van semigestructureerde interviews met jongeren (N=12)	Met name 16-24 jaar	Links-extremisme (N=7), rechts-extremisme (N=4) en religieus extremisme (N=1)	'Radicalisation as a process refers to the development of increasingly violent and extremist attitudes. Consequently, in this research we use the term violent radicalisation when referring to the process in which violent extremist attitudes are developed, ultimately resulting in the use of political violence'

<i>Auteur(s) (jaar)</i>	<i>Titel</i>	<i>Omschrijving en methode</i>	<i>Bestudeerde leeftijd</i>	<i>Vorm</i>	<i>Definitie radicalisering</i>
Sieckelinck e.a. (2019) ⁴	Transitional Journeys Into and Out of Extremism. A Biographical Approach	Empirische studie naar het radicaliseringsproces van jongeren en de rol van de overgang naar volwassenheid hierbij, gebaseerd op interviews in Denemarken en Nederland (N=34) met 'formers' en hun familie over hun levenslopen	'Young people', 'child', en 'adolescent'	Extreem-rechts (N=8), extreem-links (N=2), jihadisme (N=7), en extreme idealen in het kader van dieren-welzijn (N=4)	'when a child or adolescent starts to develop political or religious ideas and agency that are so fundamentally at odds with the upbringing environment's or mainstream's expectations that the relationship with the upbringers or educators becomes at stake'
Van der Valk & Wagener (2010)	Monitor Racisme & Extremisme. In en Uit Extreemrechts	Onderzoek naar de radicaliseringsprocessen op individueel niveau aan de hand van interviews met ex-radicalen (N=12)	12-18 jaar	Extreem-rechts	Niet expliciet gegeven
Verkuyten (2018)	Religious Fundamentalism and Radicalization Among Muslim Minority Youth in Europe	Onderzoek naar religieus fundamentalisme en radicalisering onder moslimjongeren in Europa, gebaseerd op bestaande literatuur en vanuit een sociaal psychologisch perspectief	'Youth'	Jihadisme	'an increasing distrust in the established order and its majority representatives, together with a growing commitment to extreme beliefs, values, and norms of behavior that reject or undermine the status quo'

4 Gebaseerd op het beleidsrapport Sieckelinck & De Winter 2015.



BIJLAGE 2:**OVERZICHT AANGEHAALD ONDERZOEK NAAR DE AANPAK VAN RADICALISERING
IN NEDERLAND**

Deze bijlage moet in samenhang worden gelezen met paragraaf 4.5 en geeft een schematisch overzicht van de daar aangehaalde onderzoeken naar het Nederlandse stelsel van de aanpak van radicalisering (op alfabetische volgorde van de achternaam van de auteur).

<i>Auteur(s)</i>	<i>Jaar</i>	<i>Titel</i>	<i>Omschrijving onderzoek</i>	<i>Aantal onderzochte gemeenten/legio's</i>	<i>Methode</i>
Dijkman & Gielen	2021	Pionieren in veranderende complexiteit	Evaluatie van de persoonsgerichte aanpak contraterrorisme, extremisme en radicalisering gemeente Den Haag	1 gemeente	Desk research, interviews met ketenpartners (N=29) en dossieronderzoek (N=30)
Douglas e.a.	2019	Al doende leren. Een evaluatie van de Amhense radicaliseringsaanpak	Evaluatie van de radicaliseringsaanpak gemeente Arnhem	1 gemeente	Desk research, enquête onder professionals (N=66), 3 focusgroepen (N=26), interviews (N=12) en een werksessie met vaste deelnemers casusoverleg
Inspectie Veiligheid en Justitie	2017	Evaluatie van het Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme	Onderzoek naar de werking van de maatregelen uit het Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme in de praktijk	–	Desk research, online enquête onder gemeenten (N=196), bijwonen van casusoverleggen (N=3) en interviews met deelnemers casusoverleg en bestuurlijk verantwoordelijken
De Kleuver, Van Dijk & Ramirez	2017	Zorgelijke signalen. De lokale preventieve aanpak van radicalisering	Onderzoek naar de lokale aanpak van radicalisering, in het bijzonder de rol van politie en gemeente	11 gemeenten, waarvan 3 uitgebreid	Desk research en interviews (N=37)
Nanninga, De Jonge & Valk	2022	Fenomeenanalyse Extremisme Noord-Nederland	Onderzoek naar het fenomeen extremisme in Noord-Nederland in 2014-2022 en de aanpak hiervan	3 provincies	Desk research, interviews met professionals (N=33) en analyse van politiegegevens
Noordegraaf e.a.	2016	Gericht, gedragen en geborgd interventievermogen? Evaluatie van de nationale contraterrorisme-strategie 2011-2015	Evaluatie van de nationale contraterrorisme-strategie 2011-2015	3 gemeenten, waarbij de bevindingen zijn getoetst bij resterende G4-gemeenten	Desk research en interviews met betrokkenen bij het casusoverleg (N=17)
Noordegraaf e.a.	2020	Krachtige lerende netwerken. Samenwerkend leren in inter-organisatorische netwerken voor de aanpak van terrorisme en criminaliteit	Vergelijkend onderzoek naar samenwerking en leren rond de aanpak van terrorisme	–	Desk research en interviews met professionals uit de criminaliteits- en terrorismebestrijding en experts (N=47)
Roodnat & Eijkman	2016	Waak voor het stempel terrorist. Lokale professionals over de persoonsgerichte aanpak van (potentiele) extremisten	Verkennd rechtssociologisch onderzoek naar percepties van lokale professionals over effectiviteit van de lokale persoonsgerichte aanpak en rechtsbescherming	–	Desk research en interviews met lokale professionals (N=10)

<i>Auteur(s)</i>	<i>Jaar</i>	<i>Titel</i>	<i>Omschrijving onderzoek</i>	<i>Aantal onderzochte gemeenten/regio's</i>	<i>Methode</i>
Van de Weert & Eijkman	2018	Vroegsignalering van Extremisme? De Lokale Veiligheidsprofessional over Risico's en Duiding bij Jongeren	Verkenmend onderzoek naar de praktijk van vroegsignalering door lokale veiligheidsprofessionals als onderdeel van de lokale aanpak onder de doelgroep adolescenten (tot ongeveer 23 jaar)	15 gemeenten (geprioriteerd)	Interviews met gemeentebesturen betrokken bij de weegploeg (N=15)
Witte & Jacobs	2015	Met brede(re) ervaring de toekomst in. 10 jaar beleid en praktijk van signalering en aanpak radicalisering in Amsterdam, Rotterdam en Den Haag	Onderzoek naar beleid en uitvoeringspraktijk gericht op radicalisering in Amsterdam, Rotterdam en Den Haag	3 gemeenten	Desk research en interviews met beleidsmakers en uitvoeringsbetrokkenen

BIJLAGE 3:

GEHANTEERDE ONDERZOEKSMETHODE PRAKTIJKONDERZOEK

Deze bijlage biedt een nadere beschrijving van de gehanteerde onderzoeksmethode voor het praktijkonderzoek uit hoofdstuk 7. De bijlage moet daarmee in samenhang met hoofdstuk 7 en de daarin beschreven methodologische verantwoording worden gelezen.

Toegang tot en uitvoering van de semigestructureerde interviews

Voor het praktijkonderzoek dat in hoofdstuk 7 centraal staat, zijn 43 semigestructureerde interviews afgenomen met professionals die werkzaam zijn bij organisaties die de aanpak van radicalisering in de praktijk vormgeven. Voorafgaand aan het praktijkonderzoek heeft de Commissie Ethiek en Data van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Leiden het beoogde praktijkonderzoek getoetst op ethisch verantwoord wetenschappelijk handelen en ingestemd met het ingediende onderzoeksvoorstel. Voor het uitvoeren van het praktijkonderzoek is vervolgens waar beschikbaar toestemming voor de interviews bij de betrokken organisaties gevraagd via een formele aanvraagprocedure. In andere gevallen zijn organisaties benaderd via algemene e-mailadressen van de organisaties of via contactgegevens die door andere respondenten zijn verstrekt.

Voorafgaand aan de interviews is aan de respondenten een toestemmingsverklaring gestuurd voor het verkrijgen van *informed consent* voor deelname aan het interview. Twee interviews zijn met twee respondenten tegelijkertijd afgenomen, de rest van de interviews individueel. De interviews zijn afgenomen tussen 5 februari 2021 en 2 maart 2022 en duurden tussen de 39 en 74 minuten. De werkervaring van de respondenten met de aanpak van radicalisering liep op het moment van de interviews uiteen van één tot negen jaar.

De semigestructureerde interviews zijn afgenomen aan de hand van een vooraf opgestelde topiclijst. Elk interview begon met een introductie van het onderzoek en een uitleg over het doel van de interviews, waarbij ook de anonimiteit van de respondenten werd benadrukt. Vervolgens werd de respondent gevraagd zijn of haar professionele achtergrond en huidige functie toe te lichten en zijn de onderwerpen van de topiclijst in een voor dat interview logische volgorde behandeld. De topiclijst die is gebruikt bij de interviews is opgenomen in bijlage 4. Aan het eind van het interview kregen respondenten de mogelijkheid onderwerpen in te brengen die nog niet aan bod waren gekomen of onderwerpen te benadrukken.

Hoewel vooraf niet beoogd, zijn de interviews door de maatregelen tegen de COVID-19-pandemie online via Microsoft Teams afgenomen. Het online afnemen van interviews had een aantal belangrijke voordelen, waaronder een kortere tijdsinvestering van zowel de onderzoeker als de respondenten en het daarmee samenhangende ontbreken van reistijd en -kosten. Nadelen die ten aanzien van de online interviews zijn ervaren,

zien onder meer op het technische aspect van online interviews. Bij een viertal interviews hebben technische problemen ertoe geleid dat deze telefonisch moesten worden afgemaakt. Een ander belangrijk nadeel dat bij het afnemen van online interviews is ervaren in vergelijking tot fysieke interviews heeft betrekking op het grotendeels ontbreken van de mogelijkheid om voorafgaand aan het interview op een meer informele manier contact te maken met respondenten en na afloop het interview gezamenlijk af te sluiten.

Transcripties van de interviews

De interviews zijn opgenomen met een audiorecorder en vervolgens woordelijk getranscribeerd. Zowel de audio-opname als de geanonimiseerde transcriptie zijn, in overeenstemming met een vooraf opgesteld datamanagementplan, versleuteld opgeslagen. De transcripties van de interviews zijn naar de respondenten gestuurd met daarbij de mogelijkheid op- of aanmerkingen door te geven. De meeste respondenten die op het toesturen van de transcriptie hebben gereageerd, gaven aan geen op- of aanmerkingen te hebben. Andere respondenten hebben kleine, niet-fundamentele aanvullingen doorgegeven of aangegeven dat er in de tussentijd dingen waren veranderd. Door het toesturen van de transcripties is daarmee een vorm van *member validation* nagestreefd waarmee de data uit de interviews kon worden geverifieerd.⁵ Tijdens het transcriberen van de interviews zijn aantekeningen gemaakt en zijn belangrijke passages onderstreept. Door het transcriberen van de interviews zijn dan ook eerste verbanden tussen onderzoeksdata gelegd, waarna de interviews nader zijn gecodeerd en geanalyseerd zoals beschreven in paragraaf 7.2.⁶

5 Zie ook Boeije 2010, p. 177 en Mann 2016, p. 231-238.

6 Saldaña spreekt in dit verband van 'pre-coding'; Saldaña 2016, p. 20-21. Zie ook Decorte 2016, p. 480-481 en 493.

BIJLAGE 4:
TOPICLIJST INTERVIEWS

1. *Introducerend*
 - Professionele achtergrond en huidige functie
 - Betrokken bij minder- en/of meerderjarigen
 - Locatie
 - Werkervaring
 - Rol respondent bij de aanpak van radicalisering
2. *Radicalisering*
 - Begrip radicalisering
 - Moment ingrijpen
 - Ervaring verschillende vormen radicalisering (jihadistisch, extreem rechts, extreem links, etc.)
 - Relevantie aanpak
 - Verschil minder- en meerderjarigen
3. *Vignetten*
4. *Proces: werkwijze en rolverdeling casusoverleg*
 - Werkwijze voorafgaand en tijdens casusoverleg (stapsgewijs)
 - Besluitvorming inbrengen casus op casusoverleg
 - Beschikbare informatie/delen van informatie
 - Rol respondent bij casusoverleg
 - Aanwezige andere casuspartners
 - Wie stuurt het casusoverleg
 - Verschil minder- en meerderjarigen
 - Doel bespreking minderjarige op casusoverleg
5. *Besluitvorming casusoverleg*
 - Welke maatregelen ter beschikking
 - Hoe worden beslissingen tot de inzet van een maatregel genomen (stapsgewijs)
 - Mogelijkheid tot afwegen/vergelijken van maatregelen
 - Keuze tussen verschillende maatregelen
 - Welke factoren spelen daarbij een rol
 - Op grond van welke informatie
 - Wie beslist/hakt de knoop door
 - Verschil minder- en meerderjarigen
 - Bevoegdheden respondent: werkwijze tot doen verzoek of opleggen maatregel
 - Welke beslissingen waar en door wie
 - Verhouding intern en casusoverleg
 - Casusoverleg: afstemming of beslismoment

6. *Juridische instrumenten (afhankelijk van bevoegdheid respondent)*
 - a. Bestuursrecht (bij NCTV)
 - Voorbeelden toepassing
 - Invulling gronden
 - Welk doel beoogd
 - Verhouding strafrecht en jeugdbeschermingsrecht
 - Andere maatregelen van invloed op keuze inzet bestuursrecht
 - b. Jeugdbeschermingsrecht (bij Raad voor de Kinderbescherming, gecertificeerde instellingen en Veilig Thuis)
 - Voorbeelden toepassing
 - Invulling gronden
 - Ernstige ontwikkelingsbedreiging
 - Welk doel beoogd
 - Verhouding strafrecht en bestuursrecht
 - Andere maatregelen van invloed op keuze inzet jeugdbeschermingsrecht
 - c. Strafrecht (bij OM, politie, Raad voor de Kinderbescherming en gecertificeerde instellingen)
 - Voorbeelden toepassing
 - Wanneer mogelijk/welke strafbare feiten
 - Welk doel beoogd
 - Verhouding bestuursrecht en jeugdbeschermingsrecht
 - Andere maatregelen van invloed op keuze inzet strafrecht
7. *Reflectie op de Nederlandse aanpak van radicalisering*
 - Welk doel centraal
 - Verschil minder- en meerderjarigen
 - Verhouding doelen
 - Fundamentele rechten en vrijheden minderjarigen voldoende gewaarborgd
 - Verwachtingen toekomst
 - Good practices
 - Gewenste veranderingen
8. *Overige inbreng respondent*

BIJLAGE 5: VIGNETTEN INTERVIEWS

Tijdens de interviews voor het praktijkonderzoek (zie hoofdstuk 7) zijn aan respondenten twee fictieve scenario's voorgelegd van minderjarigen die worden besproken tijdens een casusoverleg (casus Mira en casus Jordy).⁷ Aan respondenten is gevraagd deze twee fictieve casus door te lezen en hardop te overwegen hoe zij de casus zouden benaderen en wat volgens hen de uitkomst van het casusoverleg zou moeten zijn.

7 Aan een aantal respondenten zijn vanwege het ontbreken van ervaring met de casus-overleggen de vignetten niet voorgelegd of is een aangepaste versie gebruikt. In deze aangepaste versie werd de respondent via een collega die aanwezig was bij het casus-overleg geïnformeerd over de casus en werd de vraag gesteld hoe de respondent de casus zou benaderen en wat zijn of haar beslissing zou zijn.

Casus 1: Mira

Mira is zeventien jaar en zit in de eindexamenklas van de havo. Sinds enige tijd maakt de mentor van Mira zich ernstige zorgen over haar. Tijdens de lessen maatschappijleer laat zij zich negatief uit over thema's als het Nederlandse politieke systeem en de rechtsstaat. Ook levert Mira kritiek op de manier waarop in Nederland met moslims wordt omgegaan en spreekt zij veel over het onrecht dat moslims over de hele wereld wordt aangedaan. Mira gaat felle discussies aan met medeleerlingen die het niet met haar eens zijn, leest ze de les over haar interpretatie van het geloof en staat niet open voor tegengeluiden.

Ook haar mentor lukt het niet om met Mira op een positieve manier in gesprek te gaan over haar uitlatingen tijdens de les. Tijdens de meest recente poging daartoe heeft Mira zelfs aangegeven niet langer mee te zullen doen aan de lessen maatschappijleer, omdat daarin alleen maar 'onwaarheden' worden verkondigd. De mentor van Mira neemt gezien haar zorgen contact op met de ouders van Mira. Haar ouders zijn echter recentelijk uit elkaar gegaan en door de vele ruzies en voortdurende conflicten weigeren zij om samen over de zorgen die er bestaan in gesprek te gaan met de mentor van Mira.

Kort daarna komt Mira naar school met een hoofddoek – terwijl ze eerder nooit een hoofddoek op school droeg – en wil ze in verband met haar geloof niet meer meedoen aan de gymles. Het valt de mentor van Mira daarnaast op dat Mira niet meer omgaat met haar vaste vriendinnengroep. In plaats daarvan lijkt Mira veel om te gaan met een jongen van buiten de school (vermoedelijk haar vriendje); op sociale media plaatst Mira veel foto's van hen samen en deelt ze berichten die hij eerder heeft geplaatst. Een aantal van deze berichten bevat foto's en video's waarin steun wordt uitgesproken voor Islamitische Staat (IS). In deze berichten wordt onder meer lovend gesproken over IS, worden IS-vlaggen getoond, zijn strijdlieden en propagandalieden te horen en worden explosies en gewapende mannen getoond. In één van de video's die Mira deelt, worden moslims expliciet opgeroepen om zich aan te sluiten bij de gewapende strijd in Syrië en Irak.

De mentor van Mira deelt haar zorgen met een aantal collega's en de zorgcoördinator van de school. Er wordt besloten dat de mentor opnieuw een afspraak met Mira maakt om in gesprek te gaan en dat er vervolgens, afhankelijk van haar reactie, zal worden gekeken hoe er verder met de situatie om moet worden gegaan. Als Mira tijdens de afspraak met haar mentor weigert om in gesprek te gaan, besluit de school een melding te doen bij het meldpunt van de gemeente. Mira wordt als casus ingebracht tijdens het lokale casusoverleg.

U neemt deel aan dit casusoverleg. Hoe zou u de casus van Mira benaderen en wat zou volgens u de uitkomst van het casusoverleg moeten zijn?

Casus 2: Jordy

Jordy is vijftien jaar oud en gediagnosticeerd met een licht verstandelijke beperking. Bij de ouders van Jordy ontstaan ernstige zorgen over hun zoon. Jordy loopt vast op school – hij is al meerdere keren van school gewisseld en ook op zijn huidige school kan hij zijn draai moeilijk vinden – en het is voor Jordy gezien zijn licht verstandelijke beperking lastig om een geschikt bijbaantje te vinden en te behouden. Ook zijn meest recente bijbaantje is Jordy kwijtgeraakt omdat hij te vaak te laat kwam en hij moeite had om zich aan de afspraken met zijn werkgever te houden.

Sinds zijn ontslag zondert Jordy zich vaak af in zijn kamer. Jordy blijft steeds vaker thuis van school en zoekt zijn vrienden niet meer op. Ook stopt Jordy met de zoektocht naar een bijbaantje. Het valt de ouders van Jordy op dat Jordy erg teruggetrokken en afwezig is. Zij maken zich daarom zorgen en doen hun best om Jordy te motiveren en leuke dingen met hem te ondernemen om zo meer met Jordy in contact te komen. Jordy isoleert zich echter van zijn ouders en trekt zich nog vaker terug.

Als de vader van Jordy in Jordy's kamer een vlag uit Nazi-Duitsland met daarop een hakenkruis vindt, gaan alle alarmbellen af. De vader van Jordy is er niet gerust op en logt in op de laptop van Jordy. Jordy blijkt lid te zijn van verschillende chatgroepen waarin racistische en antisemitische denkbeelden worden gedeeld, geweldplegers worden verheerlijkt en waarin zelfs wordt gesproken over het ontketenen van een rassenoorlog. In de chatgroepen waar Jordy deel van uitmaakt, worden berichten geplaatst waarin (vuur)wapens worden vergeleken en ziet Jordy's vader foto's voorbij komen waarop leden onder meer de Hitlergroet brengen en spreken over het uitroeien van joden, homoseksuelen en moslims.

Ook Jordy blijkt in een van de chatgroepen een foto te hebben gedeeld. Zijn vader vindt na enig zoekwerk een foto waarop hij Jordy herkent. Op deze foto poseert Jordy voor de vlag met het hakenkruis en heeft hij een mes in zijn handen. Bij de foto heeft Jordy de tekst 'ready to battle' geplaatst. De foto van Jordy kan op veel bijval rekenen in de chatgroep: op zijn foto met bijbehorende tekst wordt door leden uit de chatgroep instemmend gereageerd en enkele leden plaatsen reacties waarin geweld wordt aangemoedigd.

De ouders van Jordy bellen na het zien van de foto in paniek met het meldpunt van hun gemeente. Jordy wordt als casus ingebracht tijdens het lokale casusoverleg.

U neemt deel aan dit casusoverleg. Hoe zou u de casus van Jordy benaderen en wat zou volgens u de uitkomst van het casusoverleg moeten zijn?

Samenvatting

Radicalisering bij minderjarigen en overheidsingrijpen *Over de interactie van rechtsgebieden en een kinder- en mensenrechten- conforme inzet van juridische instrumenten*

Probleemstelling, onderzoeksvraag en onderzoeksmethode

Aan minderjarigen ten aanzien van wie signalen van radicalisering bestaan, kunnen op grond van Nederlandse wet- en regelgeving diverse juridische instrumenten worden opgelegd om in een gedwongen kader in te grijpen. De grondslag van dit gedwongen kader wordt gevormd door verschillende rechtsgebieden, uiteenlopend van het strafrecht en bestuursrecht tot het jeugdbeschermingsrecht. De juridische instrumenten hebben daarbij gemeen dat ze in vergaande mate interveniëren in het persoonlijke leven van de minderjarige en inbreuk maken op fundamentele rechten en vrijheden. In de wetenschappelijke literatuur is de toenemende druk op individuele fundamentele rechten en vrijheden om de veiligheid van de samenleving in de context van signalen van radicalisering te waarborgen herhaaldelijk onderwerp van discussie geweest. In deze discussies is de positie van minderjarigen en de inzet van in het bijzonder het jeugdbeschermingsrecht tot dusverre grotendeels onderbelicht gebleven. De uitzonderlijke rechtspositie van minderjarigen en de mogelijkheid ook juridische instrumenten uit het jeugdbeschermingsrecht in te zetten, maakt minderjarigen evenwel bij uitstek kwetsbaar voor grondrechtenbeperkend overheidsoptreden. Bovendien lijkt deze leeftijdsgroep als bijzonder kwetsbaar voor radicalisering te kunnen worden aangemerkt.

Bij signalen van radicalisering bieden internationale kinder- en mensenrechten minderjarigen echter niet alleen bescherming tegen overheidsingrijpen. Kinder- en mensenrechten geven tegelijkertijd uitdrukking aan een noodzaak tot bijzondere bescherming van het welzijn en de ontwikkeling van minderjarigen. Het VN-Kinderrechtencomité beschouwt radicalisering als nadrukkelijk risico in de ontwikkeling naar volwassenheid. Overheidsoptreden in reactie op signalen van radicalisering bij minderjarigen is daarmee bijzonder complex, waarbij tot op heden niet is onderzocht hoe aan de verhouding tussen een ongestoorde uitoefening van klassieke fundamentele rechten en vrijheden, de bescherming van de ontwikkeling van de minderjarige en de bescherming van de veiligheid van de samenleving op grond van internationale kinder- en mensenrechten uitdrukking moet worden gegeven. Daarbij lijkt de keuze voor een bepaald juridisch instrument dat bij de aanpak van radicalisering wordt ingezet een belangrijke invloed te hebben op hoe aan deze verhouding op nationaal niveau wordt tegemoetgekomen. Diepgaand juridisch onderzoek naar de overheidsreactie op radicalisering bij minderjarigen is aldus noodzakelijk.

In dit onderzoek staat daarom de volgende vraagstelling centraal:

Hoe verhoudt de Nederlandse wet- en regelgeving en het beleid inzake de inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen, en de toepassing hiervan in de praktijk, zich tot een internationaal kinder- en mensenrechtenperspectief en de belangen die daarin kunnen worden onderscheiden? Kan overeenstemming met het internationale kinder- en mensenrechtenperspectief worden versterkt, en zo ja, op welke wijze?

Het onderzoek heeft daarmee als belangrijkste doelstelling om een rechtsgebiedoverstijgende analyse te bieden van de overheidsreactie op radicalisering op nationaal niveau en aanbevelingen te doen om overeenstemming met het kinder- en mensenrechtenperspectief te versterken. Daarbij is beoogd als sluitstuk van het onderzoek een besluitvormingsschema te bieden voor een kinderrechtenconforme inzet van juridische instrumenten uit het jeugdstrafrecht, bestuursrecht en jeugdbeschermingsrecht bij de aanpak van radicalisering.

Voor het onderzoek is een combinatie van traditionele juridische onderzoeksmethoden en kwalitatieve empirische onderzoeksmethoden gehanteerd. Door middel van een *desk research* is een kinder- en mensenrechtelijk analysekader ontwikkeld en zijn aansluitend de wet- en regelgeving en het beleid op nationaal niveau ten aanzien van de inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering geanalyseerd. De inzet van deze instrumenten in de praktijk is onderzocht door middel van 43 semigestructureerde interviews met professionals die de aanpak van radicalisering in de praktijk vormgeven (zie hoofdstukken 1 en 7).

Het kinder- en mensenrechtelijk analysekader

In het eerste deel van het onderzoek staat het internationale kinder- en mensenrechtenperspectief op de inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering centraal. In hoofdstuk 2 is uiteengezet dat de overheidsreactie op radicalisering wordt begrensd door diverse fundamentele rechten en vrijheden uit het EVRM, IVBPR en IVRK. Hierbij geldt als uitgangspunt dat minderjarigen recht hebben op vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst en op vrijheid van meningsuiting. De inzet van een juridisch instrument bij de aanpak van radicalisering maakt in beginsel inbreuk op (één van) deze uitingsvrijheden. Naast de uitingsvrijheden kan de inzet van een juridisch instrument als reactie op signalen van radicalisering inbreuk maken op het recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven, de vrijheid van verplaatsing en/of het recht op persoonlijke vrijheid.

Uit deze internationale kinder- en mensenrechten kan een aantal uitgangspunten worden ontleend dat bij de inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering als leidraad dient. Deze kinder- en mensenrechtelijke uitgangspunten betreffen in de kern (a) het uitgangspunt dat een beperking van de fundamentele rechten en vrijheden van de minderjarige in redelijke verhouding moet staan tot het nagestreefde doel (proportiona-

liteit) en er geen minder ingrijpende alternatieven beschikbaar mogen zijn (subsidiariteit). In het verlengde van dit uitgangspunt dienen (b) juridische instrumenten die een scheiding van de minderjarige en ouders meebrengen of vrijheidsbeneming inhouden uiterst terughoudend te worden toegepast. Daarnaast gelden als absolute grenzen dat (c) de inzet van een juridisch instrument nooit mag leiden tot foltering of onmenselijke behandeling of bestraffing, dwang om al dan niet tot een geloof of levensovertuiging te behoren of discriminatie bij de bescherming van de fundamentele rechten en vrijheden. Specifiek ten aanzien van het jeugdstrafrecht geldt bovendien dat (d) juridische instrumenten uit dit rechtsgebied terughoudend moeten worden toegepast en dat wanneer de toepassing van dit rechtsgebied niet kan worden vermeden (e) specifieke procedurele vereisten gelden om een eerlijk proces te waarborgen, rekening moet worden gehouden met de leeftijd van de minderjarige en herintegratie moet worden nagestreefd. Tot slot (f) moet ook buiten het jeugdstrafrecht een eerlijk proces en een zorgvuldige besluitvorming zijn verzekerd en moet (g) toegang tot de rechter worden gewaarborgd.

Uit de analyse van het kinder- en mensenrechtenkader dat van toepassing is op de aanpak van radicalisering is gebleken dat in dit kader diverse clusters belangen besloten liggen die bij de inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering bescherming verdienen: het belang van de minderjarige op een ongestoorde uitoefening van klassieke fundamentele rechten en vrijheden, het belang van de bescherming van de ontwikkeling van de minderjarige en het belang van de bescherming van de veiligheid van de samenleving. Omdat het internationale kinder- en mensenrechtenkader slechts beperkte handvatten biedt voor het op nationaal niveau afwegen van deze belangen, is in hoofdstuk 3 een rechtswetenschappelijk kader gecreëerd ten aanzien van de verhouding en afweging van belangen in een kinder- en mensenrechtencontext. Daarbij is in essentie gebleken dat om recht te doen aan een kinderrechtenbenadering in concrete gevallen waarin over de aanpak van radicalisering wordt besloten eerst de belangen van de minderjarige moeten worden vastgesteld, waarbij de clusters individuele belangen tegen elkaar worden afgewogen. Deze afweging bij de overheidsreactie op radicalisering komt in de kern neer op een afweging tussen het respecteren van autonomie en zelfbeschikking en het beschermen van de ontwikkeling van de minderjarige. De verhouding tussen autonomie en bescherming is daarbij complex, omdat ook het uitoefenen van autonomie – tot op zekere hoogte – bijdraagt aan de ontwikkeling van de minderjarige en het beschermen van de ontwikkeling van de minderjarige noodzakelijk is voor het uitoefenen van autonomie. Het beginsel van de zich ontwikkelende vermogens van de minderjarige vormt daarbij een belangrijke leidraad om te waarborgen dat minderjarigen in toenemende mate uitdrukking kunnen geven aan autonomie en zelfbeschikking, terwijl tegelijkertijd een passend niveau van bescherming wordt geboden.

Nadat de belangen van de minderjarige in het concrete geval zijn bepaald, ontstaat ruimte voor het afwegen van deze individuele belangen met het belang van de bescherming van de veiligheid van de samenleving. Ten aanzien van deze beide afwegingen van belangen zijn in hoofdstuk 3 concrete uitgangspunten vastgesteld die voor een kinderrechtenconforme belangenafweging bij de aanpak van radicalisering als leidraad voor overheidsoptreden dienen. De uitgangspunten voor een kinderrechtenconforme belangenafweging kunnen de uitgangspunten uit het kinder- en mensenrechtenkader complementeren. Door het integreren van deze uitgangspunten is in het eerste deel van dit onderzoek een concreet analysekader opgesteld voor het vanuit kinder- en mensenrechtenperspectief analyseren en beoordelen van de inzet van juridische instrumenten op nationaal niveau, waarbij alle betrokken belangen integraal worden afgewogen om te besluiten of en welk overheidsoptreden is geboden (zie figuur 3.1).

De inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering op nationaal niveau: wet- en regelgeving, beleid en praktijk

Het tweede deel van het onderzoek beschrijft de nationale context van de inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen. In hoofdstuk 4 is het Nederlandse stelsel van de aanpak van radicalisering uiteengezet, als context waarbinnen juridische instrumenten worden ingezet. Gebleken is dat de aanpak van radicalisering in Nederland per gemeente verschilt, maar dat door de nationale overheid beleid is opgesteld dat richting geeft aan de gemeentelijke aanpak. Dit nationale beleid heeft zowel betrekking op de aanpak van radicalisering bij minderjarigen als, en vooral, bij meerderjarigen. Een kenmerkend onderdeel van het stelsel van de aanpak van radicalisering wordt gevormd door multidisciplinaire casusoverleggen, waar signalen van radicalisering worden besproken en gewogen en waar een op maat gemaakt plan van aanpak wordt opgesteld.

In hoofdstuk 5 zijn de strafrechtelijke, bestuursrechtelijke en jeugdbeschermingsrechtelijke wet- en regelgeving geanalyseerd die de positiefrechtelijke grondslag vormen van juridische instrumenten die bij de aanpak van radicalisering kunnen worden ingezet. Gebleken is dat onder meer strafrechtelijke of bestuursrechtelijke contactverboden, een meldplicht of locatieverbod of strafrechtelijke behandelingsverplichtingen, vrijheidsbeneming, een internetverbod of de verplichting om gesprekken te voeren met een deskundige kunnen worden ingezet naar aanleiding van signalen van radicalisering. Daarnaast kunnen een bestuursrechtelijk uitreisverbod of paspoortmaatregel worden toegepast, net als kinderbeschermingsmaatregelen of gesloten jeugdhulp. Het moment waarop de overheid kan ingrijpen bij signalen van radicalisering is daarbij steeds verder naar voren geschoven. Desondanks is het voor de toepassing van de juridische instrumenten vereist dat sprake is van een bepaalde mate van radicaliseringsproblematiek.

De verhouding tussen de juridische instrumenten uit de drie rechtsgebieden is in hoofdstuk 6 nader geanalyseerd. Gebleken is dat hoewel de rechtsgebieden fundamenteel van elkaar worden onderscheiden, (rechts-)

historische ontwikkelingen ertoe hebben geleid dat deze tot op zekere hoogte als communicerende vaten worden gezien in de overheidsreactie op gedrag van minderjarigen dat als 'onwenselijk' wordt beschouwd. Desondanks verschillen de belangen die met de inzet van een juridisch instrument overeenkomstig de wettekst, wetsgeschiedenis en jurisprudentie worden nagestreefd. Met de bestuursrechtelijke instrumenten staat de bescherming van de veiligheid van de samenleving onmiskenbaar voorop en wordt geen kader voor hulpverlening geboden. Het jeugdbeschermingsrecht is daarentegen boven alles gericht op de bescherming van de ontwikkeling van de minderjarige. In het jeugdstrafrecht worden in eerste instantie publieke belangen nagestreefd, waarbij ook instrumenten worden geboden die zijn gericht op het bevorderen van de ontwikkeling van de minderjarige.

Aan de interactie tussen de juridische instrumenten uit de drie rechtsgebieden bij de aanpak van radicalisering ligt ten grondslag dat per individuele omstandigheden kan worden bepaald hoe gedrag het adequaatst wordt gereguleerd. Deze interactie heeft echter ook invloed op de rechtspositie van minderjarigen, onder meer op gebied van de evenredigheid van overheidsoptreden, mogelijke rechtsonzekerheid en een daaruit voortvloeiend risico op rechtsongelijkheid.

In hoofdstuk 7 zijn de resultaten van het empirisch onderzoek uiteengezet. De interviews laten zien dat er een zekere wisselwerking tussen de bespreking van een minderjarige op een casusoverleg en de inzet van juridische instrumenten bestaat. Zo kan informatie uit een casusoverleg de besluitvorming over de inzet van een juridisch instrument door individuele partners (Openbaar Ministerie, NCTV en Raad voor de Kinderbescherming) beïnvloeden en kunnen juridische instrumenten door het casusoverleg als handvat worden gebruikt om een gedwongen kader te creëren. Gebleken is dat de bespreking van een minderjarige op een casusoverleg daarbij in zekere zin 'drempelverlagend' kan werken voor de inzet van juridische instrumenten. Tegen de achtergrond van deze wisselwerking van de bespreking van een minderjarige tijdens een casusoverleg en (de besluitvorming over) de inzet van juridische instrumenten is uit de interviews een drietal spanningsvelden afgeleid dat bij de juridische overheidsreactie op radicalisering bij minderjarigen in de praktijk zichtbaar is. Ten eerste is in de praktijk sprake van een spanningsveld ten aanzien van de interactie van juridische instrumenten en de eigen inrichting van juridische procedures en privacyoverwegingen. Ten tweede is een spanningsveld zichtbaar tussen een pragmatische benadering ten opzichte van de inzet van juridische instrumenten en de rechtsbescherming van minderjarigen. Tot slot is gebleken dat er bij de overheidsreactie op radicalisering bij minderjarigen sprake is van een spanningsveld tussen een veiligheids- en een zorgperspectief (zie verder par. 7.9).

Analyse en conclusies

In het slothoofdstuk van dit onderzoek (hoofdstuk 8) is de inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering op nationaal niveau

tegen het licht gehouden van het internationale kinder- en mensenrechtenperspectief en de belangen die daarin centraal staan. Hierbij is geconstateerd dat in de eerste plaats het Nederlandse stelsel van de aanpak van radicalisering, als context waarbinnen de juridische instrumenten worden toegepast, onlosmakelijk is verbonden met de mate waarin bij de inzet van juridische instrumenten kan worden tegemoetgekomen aan het kinder- en mensenrechtenperspectief. Uit het onderzoek zijn in dit verband drie kernbevindingen ten aanzien van het Nederlandse stelsel naar voren gekomen die, wanneer vanuit kinder- en mensenrechtenperspectief belicht, belangrijke randvoorwaarden opleveren voor een kinderrechtenconforme inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering. Een eerste kernbevinding is dat een duidelijke en uniforme definitie van het begrip 'radicalisering' in het Nederlandse stelsel van de aanpak van radicalisering ontbreekt. In het verlengde hiervan heeft dit onderzoek laten zien dat de aanpak zich in de eerste plaats richt op jihadistische radicalisering. Uiteenlopende invullingen van het begrip radicalisering leiden evenwel tot ingrijpende verschillen ten aanzien van welke minderjarigen onder de aanpak van radicalisering vallen, terwijl de bespreking tijdens een casusoverleg ingrijpende gevolgen heeft voor onder meer de privacy van de minderjarige en de inzet van verreikende interventies, waarbij de minderjarige bovendien het label 'geradicaliseerd' krijgt. Het verkrijgen van meer duidelijkheid en uniformiteit ten aanzien van het toepassingsbereik van de aanpak van radicalisering dient zodoende als belangrijke eerste randvoorwaarde voor een inzet van juridische instrumenten die recht doet aan een internationaal kinder- en mensenrechtenperspectief.

Een tweede randvoorwaarde voor een kinderrechtenconforme inzet van juridische instrumenten is dat de individuele belangen van de minderjarige voldoende worden gewaarborgd in het Nederlandse stelsel van de aanpak van radicalisering. Een kernbevinding van dit onderzoek is evenwel dat in het huidige stelsel de bescherming van de veiligheid van de samenleving in belangrijke mate voorop staat en dat de individuele belangen van de minderjarige vooral op abstract of indirect niveau tot uitdrukking komen. Een laatste en hiermee samenhangende kernbevinding is dat het huidige Nederlandse stelsel van de aanpak van radicalisering slechts beperkt jeugdspecifiek is. Binnen de huidige aanpak lijkt geen plaats te zijn voor een integrale afweging van de belangen van de minderjarige in het concrete geval, voordat signalen van radicalisering vanuit een veiligheidsperspectief worden beoordeeld. In dit onderzoek wordt er dan ook voor gepleit dat radicalisering bij minderjarigen in de eerste plaats vanuit een zorg- of ontwikkelingsperspectief moet worden benaderd. Meer landelijke sturing en uniformiteit op deze gebieden is zodoende gewenst om de fundamentele rechten en vrijheden en het jeugdspecifieke belang van de bescherming van de ontwikkeling van de minderjarige te waarborgen.

Ten aanzien van de juridische instrumenten die bij de overheidsreactie op radicalisering kunnen worden ingezet, is uit dit onderzoek gebleken dat het rechtsgebied waarin een juridisch instrument een wettelijke basis

heeft grotendeels bepalend is voor zowel het fundamentele recht dat bij de aanpak van radicalisering wordt geraakt als het belang dat wordt nagestreefd. Daarbij heeft dit onderzoek laten zien dat door de interactie tussen juridische instrumenten uit de diverse rechtsgebieden de druk op de fundamentele rechten en vrijheden bij de aanpak van radicalisering toeneemt. Tegen deze achtergrond is als sluitstuk van dit onderzoek een besluitvormingsschema gepresenteerd voor een kinderrechtenconforme inzet van juridische instrumenten uit het jeugdstrafrecht, bestuursrecht en jeugdbeschermingsrecht bij de aanpak van radicalisering. Het besluitvormingsschema (zie figuur 8.2) bestaat uit drie kernvragen die door nationale besluitvormers moeten worden beantwoord, met daarbij diverse stappen en bijbehorende richtlijnen die op grond van het kinder- en mensenrechtelijke analysekader dienen te worden doorlopen. Deze kernvragen betreffen: (1) Is overheidsingrijpen gezien de concrete omstandigheden van het geval passend en geboden? (2) Op grond van welk rechtsgebied kan, uitgaande van de belangenafweging, in de concrete situatie het meest passend worden ingegrepen? (3) Welk juridisch instrument moet, binnen de kaders van het meest passende rechtsgebied, in de concrete situatie worden ingezet? Naast dit besluitvormingsschema zijn in het slothoofdstuk andere concrete aanbevelingen gedaan op het niveau van de wetgever en de praktijk om overeenstemming met het kinder- en mensenrechtenperspectief te versterken en zijn aanbevelingen voor verder onderzoek gegeven. Een overzicht van de aanbevelingen uit dit onderzoek is opgenomen aan het slot van hoofdstuk 8 (figuur 8.3).

Summary

Radicalisation of children and government interference
The interaction between areas of law and a children's and human rights compliant application of legal instruments

Problem statement, research question and research methods

Under Dutch law, various legal instruments can be imposed on children who show signs of radicalisation. These instruments have a legal basis in different areas of law, ranging from criminal and administrative law to child protection law. Common to the legal instruments is that they intervene to a far-reaching extent in the personal lives of children, infringing their fundamental rights and freedoms. The increasing pressure on individual fundamental rights and freedoms to ensure public safety in the context of radicalisation has been a recurrent topic of debate in academic discourse. In these discussions, the specific position of children and the application of in particular child protection law have largely been overlooked. However, the unique legal position of children and the additional possibility of invoking legal instruments based on child protection law makes children especially vulnerable to government interference. Furthermore, children seem particularly vulnerable to radicalisation.

In the context of radicalisation, international children's and human rights law not only protect children from government intervention. Children's and human rights also emphasise the need for special protection of the well-being and development of children. The UN Committee on the Rights of the Child explicitly identifies radicalisation as a risk in the child's development. Government intervention in response to signs of radicalisation among children is therefore particularly complex. Nevertheless, it is currently unclear how the exercise of fundamental rights and freedoms, the protection of the development of the child, and the protection of public safety should be balanced under international children's and human rights law. In this regard, the choice of a legal instrument that is deployed in an individual case appears to have a substantial impact on how this balance is struck at the national level. In-depth legal research on the government's response to radicalisation among children is therefore necessary. The following research question is central to this study:

How does Dutch law, policy and practice concerning the use of legal instruments for the tackling of radicalisation of children relate to an international children's and human rights perspective and the underlying interests? Does the law, policy and/or practice need amendment, and if so, in what way?

The main objective of this research is to provide an analysis of the Dutch response to radicalisation in which multiple areas of law are examined,

and to consequently offer recommendations to improve conformity with the children's and human rights perspective. As a final outcome of this research, it is aimed to develop a decision-making framework for a children's and human rights compliant application of legal instruments based on youth justice, administrative, and child protection law.

To answer the research question, a combination of traditional legal research methods and qualitative empirical research methods have been used. Through desk research, a normative children's and human rights framework has been developed, and national law and policies concerning the use of legal instruments for the tackling of radicalisation at the national level have been analysed. The application of the legal instruments in practice has been examined through 43 semi-structured interviews with professionals involved in the tackling of radicalisation of children (see Chapters 1 and 7).

The children's and human rights framework

The first part of this research focuses on the international children's and human rights perspective on the use of legal instruments for the tackling of radicalisation. Chapter 2 shows that the government's response to radicalisation is constrained by various fundamental rights and freedoms enshrined in the ECHR, ICCPR, and CRC. The right to freedom of thought, conscience and religion, and the freedom of expression of the child lie at the core of this children's and human rights perspective. The use of a legal instrument in response to radicalisation leads in principle to an infringement of (one of) these rights. In addition, the application of a legal instrument in response to signs of radicalisation may as well infringe upon the right to respect for private and family life, freedom of movement, and/or the right to personal liberty.

From the international children's and human rights framework, several principles for the use of legal instruments in the government's response to radicalisation can be derived. These principles include in short: (a) the principle that any limitation on the fundamental rights and freedoms of the child must be proportionate to the pursued aim (proportionality) and that no less restrictive alternative should be available (subsidiarity). Building on this principle, (b) legal instruments that result in the separation of a child from parents or that involve deprivation of liberty should be applied with extreme caution. Additionally, (c) the use of a legal instrument must never lead to torture or inhuman or degrading treatment or punishment, coercion to adopt or renounce a belief or conviction, or discrimination in the protection of fundamental rights and freedoms. Specifically in relation to youth justice, (d) legal instruments should be applied with great restraint, and when their application is unavoidable, (e) specific procedural safeguards must be guaranteed and consideration must be given to the child's age and the desirability of promoting the child's reintegration. Finally, (f) a fair trial and careful decision-making process must be ensured, also outside the context of youth justice, and (g) access to the court must be guaranteed.

The analyses of the international children's and human rights framework shows that in this framework various clusters of interests are protected: the interest of the exercise of fundamental rights and freedoms by the child, the interest of protecting the child's development, and the interest of protecting public safety. Since the international children's and human rights framework provides only limited guidance for weighing these interests at the national level, a legal-theoretical framework for assessing and balancing interests in a children's and human rights context has been developed in Chapter 3. This chapter shows that a children's rights focused approach requires that in a specific case where a decision is made on how to tackle radicalisation, the interests of the child must first be determined, whereby the individual interests of the child are weighed. The weighing of the individual interests of the child in the context of the government's response to radicalisation fundamentally comes down to establishing a balance between respecting the autonomy and self-determination of the child and protecting the child's development. This relationship between autonomy and protection is, however, complex, as the exercise of autonomy – up to a certain extent – contributes to a child's development, and protecting that development is necessary for exercising autonomy. The principle of the evolving capacities of the child serves in this context as an important guideline to ensure that children can increasingly express autonomy and self-determination, while simultaneously providing an appropriate level of protection.

Once the interests of the child in the specific case have been determined, these individual interests can be weighed against the interest of protecting public safety. For both these balancing of interests, in Chapter 3 concrete principles are established for a children's rights compliant balancing when deciding about government intervention in the context of radicalisation. These principles for a children's rights compliant balancing of interests can complement the principles derived from the children's and human rights framework. By integrating these principles, in the first part of this research a concrete analytical framework was developed to assess the use of legal instruments at the national level from a children's and human rights perspective, ensuring that all relevant interests are comprehensively weighed to decide whether and what government action is needed (see figure 3.1).

Legal instruments and the tackling of radicalisation at the national level: law, policy and practice

The second part of this research describes the national context of the use of legal instruments for the tackling of radicalisation of children. Chapter 4 outlines the Dutch system of the tackling of radicalisation, as the context in which legal instruments can be employed. The tackling of radicalisation in the Netherlands takes mainly shape at a municipal level, but national policy has been established to guide the municipal approach. This national policy deals with the tackling of radicalisation of both children and, mostly, adults. A characteristic feature of the Dutch system in this regard is formed by so-

called multidisciplinary case conferences, where signs of radicalisation are discussed, evaluated, and tailored action plans are made.

Chapter 5 analyses youth justice, administrative, and child protection law as the basis for the legal instruments that can be used for the tackling of radicalisation. Among other measures, criminal or administrative contact bans, obligations to report, location bans or criminal treatment obligations, deprivation of liberty, internet bans, or mandatory meetings with experts can be employed in response to signs of radicalisation. Additionally, an administrative ban of leaving the country or passport measure, as well as a child protection measure or secure residential care can be applied. In this regard, the moment at which the government can intervene in response to signs of radicalisation has been progressively moved forward. Nevertheless, a certain level of signs of radicalisation is required to invoke the studied legal instruments.

Chapter 6 builds forward on chapter 5 and provides a detailed analysis of the interaction between the legal instruments from the three areas of law. Because of historical legal developments these three areas of law are to a certain extent interrelated in the government's response to 'undesirable' behaviour of children, although the areas of law are fundamentally distinguished from one another. Nonetheless, the interests pursued by the legal instruments, according to statutory texts, legislative history, and jurisprudence, differ. Instruments based on administrative law prioritise the protection of public safety and do not provide a framework for care and support. In contrast, child protection law is primarily focused on safeguarding the child's development. Youth justice measures pursue public interests in the first place, but at the same time aim to promote the child's development.

The interaction between the legal instruments from the different areas of law in the context of tackling of radicalisation is based on the premise that on a case-by-case basis it can be determined how behaviour is most adequately regulated. However, the interaction also impacts the legal position of the child, in terms of proportionality of government interference, potential legal uncertainty, and – resulting from that – a risk of legal inequality.

Chapter 7 presents the results of the empirical research. The interviews show that there is a certain level of interplay between a multidisciplinary case conference and the use of legal instruments for the government's response to radicalisation. Information shared during a case conference can for example influence the decision-making process of individual partners (Public Prosecution Service, National Coordinator for Security and Counterterrorism and the Child Protection Board) about the use of a legal instrument, and legal instruments can be used by the partners of a case conference to impose a coercive framework on a child. The interviews show that the fact that a child is discussed during a case conference can thereby, to some extent, lower the threshold for the use of legal instruments. Against the background of this interplay between a case conference and (the decision-making regarding) the application of legal instruments, three

areas of tension have been identified from the interviews that in practice are visible in the government's legal response to radicalisation among children. First, there is a tension regarding the interaction of legal instruments and the organisation of legal procedures and privacy considerations. Second, a tension is apparent between a pragmatic approach to the use of legal instruments and the legal protection of children. Finally, it has been established that in the context of the government's response to radicalisation among children there is a visible tension between a safety perspective and a care perspective (see further par. 7.9)

Analysis and conclusions

In the final chapter of this research (Chapter 8), the use of legal instruments at the national level for the tackling of radicalisation is examined in the light of the international children's and human rights perspective and the underlying interests. It is argued that first of all the Dutch system of the tackling of radicalisation, as the context in which legal instruments are applied, is intrinsically linked to the extent to which the children's and human rights perspective is complied with. In this regard, this research has identified three main findings about the Dutch system that establish important prerequisites for a children's and human rights compliant application of legal instruments in addressing radicalisation. The first main finding is that a clear and uniform definition of the concept of 'radicalisation' is lacking in the Dutch system. Building on this finding, the research shows that the tackling of radicalisation in the Netherlands primarily targets jihadist radicalisation. Varying interpretations of radicalisation, however, lead to far-reaching differences in which children fall under the scope of the government's response to radicalisation, while the discussion during a case conference has significant implications for, among other things, the privacy of the child and the application of far-reaching interventions, with the child being labelled as 'radicalised'. Achieving greater clarity and uniformity on the scope of the tackling of radicalisation is therefore an important prerequisite for a children's and human rights compliant application of legal instruments.

The second prerequisite for a children's and human rights compliant application is ensuring that the individual interests of the child are adequately protected within the Dutch response to radicalisation. A core finding of this research however is that, under the current system, the protection of public safety is predominantly prioritised, while the individual interests of the child are primarily expressed at an abstract or indirect level. A final and related main finding is that the current Dutch system of the tackling of radicalisation is only marginally specific to children. The existing approach seems to lack space for a comprehensive consideration of the child's interests in the specific case, before signals of radicalisation are assessed from a security perspective. In this research it is therefore argued that radicalisation of children should be primarily dealt with from a care or developmental perspective. More national guidance and uniformity in these areas is therefore necessary to safeguard the fundamental rights and

freedoms and the child-specific interest of the protection of the development of the child.

Regarding the legal instruments that can be applied in response to radicalisation, this research has found that the area of law in which a legal instrument has a legal basis largely determines both the fundamental rights impacted by the government's response to radicalisation and the interests pursued. In addition, this research shows that the interaction between areas of law increases the pressure on fundamental rights and freedoms when addressing radicalisation. As a final outcome of this research, a decision-making framework has therefore been developed for a children's and human rights compliant application of legal instruments from youth justice, administrative, and child protection law in response to radicalisation. This decision-making framework (see figure 8.2) consists of three core questions that must be answered by national decision-makers, along with various steps and corresponding guidelines that need to be followed based on the children's and human rights analytical framework. These core questions are the following: (1) Is government interference, given the specific circumstances of the case, appropriate and necessary? (2) Based on the balancing of the interests in the individual case, which area of law forms the most suitable basis for government interference? (3) Which legal instrument, within the most suitable area of law, should be imposed in the specific situation? In addition to the decision-making framework, the final chapter includes various recommendations for the legislator and practitioners to improve conformity with the children's and human rights perspective and provides recommendations for further research. An overview of recommendations is given at the end of chapter 8 (figure 8.3).

Dankwoord

Dit proefschrift is tot stand gekomen dankzij de hulp en aanmoediging van velen. Mijn dank gaat uit naar het E.M. Meijers Instituut voor de financiering van dit onderzoek via de Meijers PhD-positie en naar het Leids Universiteits Fonds/Swaantje Mondt Fonds voor het toekennen van een subsidie voor het buitenlandbezoek.

Mijn promotoren, Mariëlle Bruning en Yannick van den Brink, wil ik in het bijzonder bedanken voor hun prettige en leerzame begeleiding. Mariëlle, met jouw grote bevologenheid en expertise in het jeugdrecht weet jij als geen ander te enthousiasmeren. Dank voor de altijd toegewijde en aansporende samenwerking bij zowel dit onderzoek als in het onderwijs. Yannick, bedankt voor jouw motiverende vertrouwen vanaf het opzetten van een onderzoeksvoorstel. Jouw evenwichtige begeleiding heb ik erg gewaardeerd en jouw kennis en scherpe inzichten zijn voor mij heel leerzaam en voor dit onderzoek heel waardevol geweest.

Daarnaast wil ik alle professionals en deskundigen bedanken die hebben meegewerkt aan dit onderzoek door middel van oriënterende gesprekken of interviews. De open en interessante gesprekken waren voor dit onderzoek van grote meerwaarde. Ook wil ik mijn dank uitspreken aan de leden van de promotiecommissie, Ton Liefwaard, Jan Crijns, Marloes van Noorloos, Jolande uit Beijerse en Michiel van Emmerik, voor de aandachtige bestudering van en de waardevolle suggesties bij het manuscript.

Alle collega's en oud-collega's van de afdeling Jeugdrecht en Gezondheidsrecht wil ik heel graag bedanken voor de fijne en inspirerende werkomgeving. Het is bijzonder samen te kunnen werken met zoveel toegewijde, deskundige en gezellige collega's. Speciale dank gaat daarbij uit naar mijn paranimfen, Eva Schmidt en Suzy Duivenvoorde. Ik ben dankbaar dat we dit traject voor een groot deel samen hebben kunnen doen, jullie hebben voor een heel belangrijk deel bijgedragen aan het plezier dat ik eraan heb beleefd en ik waardeer de vele momenten waarop we elkaar kunnen vinden voor advies en afleiding.

Mijn grootste woord van dank is tot slot aan mijn familie; mijn ouders, Suze, opa en oma. Jullie rust en onvoorwaardelijke betrokkenheid en liefde zijn voor mij onmisbaar. Ik ben het meest dankbaar dat ik altijd op jullie kan terugvallen en jullie altijd dichtbij zijn. Lieve familie, aan jullie draag ik dit boek op.

Curriculum Vitae

Nina van Capelleveen (1996, Amsterdam) behaalde de bachelor Rechtsgeleerdheid aan de Universiteit van Amsterdam (2017, cum laude) en de master Jeugdrecht aan de Universiteit Leiden (2019, cum laude). In deze periode was zij onder meer werkzaam bij Jeugdbescherming Regio Amsterdam en de afdeling Jeugdrecht van de Universiteit Leiden. Ook heeft zij het Pre-PhD Programme van de Universiteit Leiden gevolgd. In 2019 kreeg zij een Meijers PhD-positie toegewezen en werd aangesteld als PhD candidate bij de afdeling Jeugdrecht aan de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Leiden. Gedurende haar promotieonderzoek gaf zij onderwijs in de bachelor Rechtsgeleerdheid en de master Jeugdrecht en is ze gestart als redactiesecretaris bij het Tijdschrift voor Familie- en Jeugdrecht. Tijdens haar promotieonderzoek verbleef ze enige tijd aan University College Cork (Ierland). Sinds augustus 2024 is Nina werkzaam als universitair docent bij de afdeling Jeugdrecht en Gezondheidsrecht van de Universiteit Leiden.

In de boekenreeks van het E.M. Meijers Instituut van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit Leiden, zijn in 2023 en 2024 verschenen:

- MI-395 A.H.A. Mohammad, *De normering van academisch ondernemerschap. Perspectieven vanuit het onderwijs(bekostigings)recht, het Europees staatssteunrecht en de academische vrijheid & wetenschappelijke integriteit*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2023
- MI-396 T.L. Masson-Zwaan, *Widening the Horizons of Outer Space Law*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2023, ISBN 978 94 6421 977 7
- MI-397 W. Zhang, *Achieving decent work in China. A case study of decent working time*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2023
- MI-398 T.M. Vergouwen, *The effect of directives within the area of direct taxation on the interpretation and application of tax treaties*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2023
- MI-399 R. de Massol de Rebetz, *Beyond the Dichotomy between Migrant Smuggling and Human Trafficking. A Belgian Case Study on the Governance of Migrants in Transit*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2023
- MI-400 W. Ruijs, *Pandbelening*, (diss. Leiden), Den Haag: Boom juridisch 2023, ISBN 978 94 6212 819 4, ISBN 978 94 0011 288 9 (e-book)
- MI-401 C. Sriporn, *Franchising Legal Frameworks. A Comparative Study of the DCFR, US Law and Australian Law Regarding Franchise Contracts*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2023, ISBN 978 94 6473 088 3
- MI-402 N. Amin, *State-building, Lawmaking, and Criminal Justice in Afghanistan: A case study of the prison system's legal mandate, and the rehabilitation programmes in Pul-e-charkhi prison*, (diss. Leiden), Den Haag: Eleven International Publishing 2023, ISBN 978 90 4730 156 1
- MI-403 J. Tobing, *The Essence of the 1999-2002 Constitutional Reform in Indonesia: Remaking the Negara Hukum. A Socio-Legal Study*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2023
- MI-404 W. Zhang, *Protection of aviation security through the establishment of prohibited airspace*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2023, ISBN 978 94 6473 103 3
- MI-405 A.J. Pasma, *Re-entry support from prison-based and community-based professionals*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2023
- MI-406 K.R. Filesia, *Speaking the same language. De invoering van de Anglo-Amerikaanse trust in het Nederlandse recht*, (diss. Leiden), Deventer: Kluwer 2023
- MI-407 H.A. ten Oever, *Zorginkoopovereenkomst. De rechtsverhouding tussen de zorgverzekeraar en de zorgaanbieder in contractenrechtelijk perspectief*, (diss. Leiden), Den Haag: Boom juridisch 2023, ISBN 978 94 6212 859 0, ISBN 978 94 0011 339 8 (e-book)
- MI-408 F.H.K. Theissen, *Sincerely believing in freedom. A Reconstruction and Comparison of The Interpretation of The Freedom of Religion and Belief on The Canadian Supreme Court, The South African Constitutional Court and the European Court of Human Rights*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2023, ISBN: 978 94 6473 247 4
- MI-409 R.M.S. van Es, *The mind in the courtroom. On forensic mental health reports in judicial decision-making about guilt and sentencing in the Netherlands*, (diss. Leiden) Alblasterdam: Ridderprint 2023
- MI-410 I. Kokorin, *Intra-group financing and enterprise group insolvency: Problems, principles and solutions*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2023
- MI-411 J.T. Tegelaar, *Single Supervision, Single Judicial Protection? Towards effective judicial protection in Single Supervisory Mechanism composite procedures*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2023
- MI-412 A.M.H. van der Hoeven, *Met de vlam in de pijp door Europa. De arbeidssituatie van internationale vrachtwagenchauffeurs: constructies en percepties*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2023
- MI-413 H.T. Vethaak, *Empirical analysis of social insurance, work incentives and employment outcomes*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2023
- MI-414 E. Hutten, *Belastingprofessionals onder maatschappelijke druk: Een Nederlandse casestudie naar reacties op BEPS*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2024
- MI-415 R. Stolk, *Procederende belangenorganisatie in de polder. Een interdisciplinair perspectief op de toegang tot de rechter*, (diss. Leiden), Zutphen: Uitgeverij Paris 2024
- MI-416 A. Sarris, *International law and governance of the Arctic in an era of climate change*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2024, ISBN 978 94 6473 382 2

- MI-417 F. Heitmüller, *Combatting tax avoidance, the OECD way? The impact of the BEPS Project on developing and emerging countries' approach to international tax avoidance*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2024
- MI-418 F.I. Kartikasari, *Mining and environmental protection in Indonesia: Regulatory pitfalls*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2024, ISBN 978 94 6473 462 1
- MI-419 S.H. Starrenburg, *Striking a balance between local and global interests. Communities and cultural heritage protection in public international law*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2024
- MI-420 D. Stefoudi, *Legal and policy aspects of space big data. Legal implications of the use of large amounts of space data – Regulatory solutions and policy recommendations* (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2024, ISBN 978 94 6473 479 9
- MI-421 S. Pouloupoulou, *Towards the establishment of a new International Humanitarian Law compliance mechanism. Lessons learned from monitoring systems within the International Humanitarian and Human Rights Law frameworks*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2024
- MI-422 M. Aalbers, *De werking van algemene belangenafwegingen in het Europese staatssteunrecht. Tussen verbod en verenigbaarheid?*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2024
- MI-423 J.M. Elbers, *Reward Systems in Prison*, (diss. Leiden), Alblasserdam: Ridderprint 2024
- MI-424 Z. Tian, *Legal Aspects of Active Debris Removal (ADR): Regulation of ADR under International Space Law and the Way Forward for Legal Development*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2024
- MI-425 J.P. Cnossen, *Wisselwerking tussen gemeen en bijzonder materieel strafrecht. Een analyse en waardering in het licht van de beginselen van codificatie, schuld en legaliteit*, (diss. Leiden), Den Haag: Boom 2024, ISBN 978 94 6212 967 2, ISBN 978 94 0011 466 1 (e-book)
- MI-426 L.B. Louis, *Towards Better Policing. Achieving Norm Internalization and Compliance with Persuasively Designed Technology*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2024, ISBN 978 94 6473 559 8
- MI-427 J.P. Loof & R.A. Lawson (red.), *Diverse mensen en gelijke rechten anno 2024. Essays ter gelegenheid van het emeritaat van prof. Titia Loenen als hoogleraar Mensenrechten en diversiteit*, Leiden: Stichting NJCM-Boekerij 2024, ISBN 978 90 6750 070 8
- MI-428 Y. Shi, *Labour Regulation of International Aviation. A Crawl-Walk-Run Approach in International Law*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2024, ISBN 978 94 6473 588 8
- MI-429 I.S. Ouwehand, *Toetsing van deskundigenadviezen door de bestuursrechter*, (diss. Leiden), Zutphen: Uitgeverij Paris 2024, ISBN 978 94 6251 362 4 MI-430
- MI-430 P.L. Koopmans, *Essays on the Economics of Household Finance and Social Insurance*, (diss. Leiden), Amsterdam: Ipskamp Printing 2024
- MI-431 N. U. van Capelleveen, *Radicalisering bij minderjarigen en overheidsingrijpen. Over de interactie van rechtsgebieden en een kinder- en mensenrechtenconforme inzet van juridische instrumenten*, (diss. Leiden), Den Haag: Boom 2024, ISBN 978 94 6212 009 9, ISBN 978 94 0011 504 0 (e-book)