



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).

## 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.<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup> 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.<sup>4</sup> 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.<sup>5</sup> Als belangrijk uitgangspunt geldt daarbij dat het hebben van radicale gedachten niet strafbaar is. Radicalisering levert op zichzelf dan ook geen strafbaar feit op.<sup>6</sup>

Desondanks kent het Wetboek van Strafrecht strafbepalingen die aan radicalisering raken.<sup>7</sup> Deze strafbepalingen zijn sinds 2004 – tegen de achtergrond van de (internationale) bestrijding van het jihadisme – aanzienlijk uitgebreid door de invoering van de Wet terroristische misdrijven<sup>8</sup> en daaropvolgende aan terrorisme gerelateerde wetten.<sup>9</sup> 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).<sup>10</sup> 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).<sup>11</sup> 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.<sup>12</sup> 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.<sup>13</sup> 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.<sup>14</sup> 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.<sup>15</sup>

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.<sup>16</sup> Ook het beheeren van een kanaal op sociale media waarop strijdlieden 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.<sup>17</sup> 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).<sup>18</sup>

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.<sup>19</sup> 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.<sup>20</sup>

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.<sup>21</sup> 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 misdrijven<sup>22</sup> – 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.<sup>23</sup> 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.<sup>24</sup> 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.<sup>25</sup>

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.<sup>26</sup> 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.’<sup>27</sup> Het jeugdstrafrecht zou daarom, meer dan het commune strafrecht, gericht moeten zijn op de verbetering van het individu.<sup>28</sup> Nog steeds wordt het voorkomen van recidive, anders gezegd speciale preventie, beschouwd als de belangrijkste doelstelling van het jeugdstrafrecht.<sup>29</sup>

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.<sup>30</sup> Daarnaast kan de inzet van het jeugdstrafrecht in een vroegtijdig stadium ervoor zorgen dat een minderjarige geen andere, ernstigere, strafbare feiten pleegt.<sup>31</sup>

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.<sup>32</sup> 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.<sup>33</sup>

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.<sup>34</sup> 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)reclasseringstoezicht<sup>35</sup> 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.<sup>36</sup> 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.<sup>37</sup> Deze laatste mogelijkheid biedt de rechter flexibiliteit bij het formuleren van de schorsingsvoorwaarden in een concreet geval.<sup>38</sup> 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.<sup>39</sup> 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.<sup>40</sup> Voordat een minderjarige is veroordeeld kan door het opleggen van bijzondere schorsingsvoorwaarden zodoende een start worden gemaakt met gedragsbeïnvloeding.<sup>41</sup> 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.<sup>42</sup>

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 jeugd detentie 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.<sup>43</sup> 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.<sup>44</sup> 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'.<sup>45</sup> 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 'gebrekige ontwikkeling of ziekelijke stoornis van de geestvermogens'.

het verminderen van de kans op ‘ontsporing’ van de minderjarige na zijn terugkeer in de maatschappij.<sup>46</sup>

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.<sup>47</sup> 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.<sup>48</sup> 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,<sup>49</sup> 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.<sup>50</sup>

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.<sup>51</sup> 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.<sup>52</sup> Ook de verplichting om mee te werken aan hulpverlening door een radicaliseringsspecialist komt in de rechtspraak naar voren,<sup>53</sup> 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.<sup>54</sup> 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.<sup>55</sup>

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.<sup>56</sup> 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.<sup>57</sup> 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 Terrorismelijst<sup>58</sup> 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.<sup>59</sup>

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.<sup>60</sup> 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.<sup>61</sup> 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).<sup>62</sup>

Naast de algemene strafrechtelijke beginselen geldt voor minderjarigen een aantal bijzondere rechtswaarborgen. Jeugdstrafzaken worden bijvoorbeeld door een specialistische kinderrechter behandeld.<sup>63</sup> De minderjarige verdachte dient daarbij verplicht op de terechtzitting te verschijnen, terwijl de behandeling van de strafzaak achter gesloten deuren plaatsvindt.<sup>64</sup> 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.<sup>65</sup> 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.<sup>66</sup> 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.<sup>67</sup>

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.<sup>68</sup> 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.<sup>69</sup> 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.<sup>70</sup> 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.<sup>71</sup> 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’.<sup>72</sup> 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.<sup>73</sup> 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.<sup>74</sup>

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.<sup>75</sup> 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.<sup>76</sup>

---

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.<sup>77</sup> 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.<sup>78</sup>

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.<sup>79</sup> 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.<sup>80</sup> 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.<sup>81</sup>

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.<sup>82</sup> Deze evaluatie is in 2020 uitgebracht.<sup>83</sup> 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.<sup>84</sup> De Twbmt vervalt hiermee met ingang van 1 maart 2027, voor die tijd wordt de wet opnieuw geëvalueerd.<sup>85</sup>

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.<sup>86</sup> 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.<sup>87</sup>

Een meldplicht, gebiedsverbod, contactverbod en uitreisverbod worden opgelegd door de Minister van Justitie en Veiligheid, die de NCTV heeft gemandateerd de besluiten te nemen.<sup>88</sup> 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.<sup>89</sup> 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.<sup>90</sup> 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 casuoverleg ligt – vooral bij het OM en de politie – en niet zozeer bij het casuoverleg als geheel.<sup>91</sup>

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.<sup>92</sup> 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.<sup>93</sup> 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.<sup>94</sup>

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),<sup>95</sup> 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).<sup>96</sup>

### 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.<sup>97</sup> 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.'<sup>98</sup>

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.'<sup>99</sup>

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.<sup>100</sup>

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.<sup>101</sup>

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.<sup>102</sup> 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.<sup>103</sup> 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.<sup>104</sup>

### 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.<sup>105</sup> 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.<sup>106</sup> In de memorie van toelichting bij de wet wordt desalniettemin aangegeven dat de wet zich niet beperkt tot maatregelen ter bestrijding van jihadisme.<sup>107</sup>

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.<sup>108</sup> 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.'<sup>109</sup>

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.<sup>110</sup> 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.<sup>111</sup>

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.<sup>112</sup> 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.<sup>113</sup> Wat betreft de wisselwerking tussen de Twbmt en het strafrecht is het slot opvallend dat een wetsvoorstel<sup>114</sup> 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).<sup>115</sup> 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 niveau<sup>116</sup> overwogen de wet in te zetten, maar in slechts zeven casus zijn maatregelen opgelegd. In deze zeven casus zijn in totaal elf maatregelen ingezet.<sup>117</sup> 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.<sup>118</sup> 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.<sup>119</sup>

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.<sup>120</sup> 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.<sup>121</sup> 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.<sup>122</sup>

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.<sup>123</sup> Een gebiedsverbod kan worden ingezet om een persoon te weren uit een bepaald gebied, bijvoorbeeld een locatie waartegen een specifieke dreiging is gericht,<sup>124</sup> maar ook een bepaalde wijk, gemeente of regio.<sup>125</sup> 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'.

wettekst.<sup>126</sup> 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.<sup>127</sup> Zij betogen dan ook dat dergelijk ingrijpen haaks staat op een van de belangrijkste uitgangspunten van de democratische rechtsstaat.<sup>128</sup>

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.<sup>129</sup> 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.<sup>130</sup>

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'.<sup>131</sup> 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.<sup>132</sup> In de evaluatie van de Twbmt wordt dan ook geconcludeerd dat de meerwaarde van de wet voor het daadwerkelijk aanpakken van radicalisering beperkt is.<sup>133</sup> 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.<sup>134</sup> 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,<sup>135</sup> werd in het Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme uit 2014 opgenomen als maatregel om uitreizen tegen te gaan.<sup>136</sup> In 2018 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State bevestigd dat deze bevoegdheid kan worden ingezet in de context van uitreizigers.<sup>137</sup>

---

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 averechte 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 weigering<sup>138</sup> 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.<sup>139</sup> 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.<sup>140</sup> Zij kunnen dan een bestaand paspoort inhouden, bijvoorbeeld bij een grenscontrole, waarna de burgemeester het paspoort vervallen kan verklaren.<sup>141</sup> 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.<sup>142</sup> De signalering in het Register Paspoortsignaleringen blijft maximaal twee jaar staan.<sup>143</sup> Op 1 mei 2022 waren er 157 actieve paspoortsignaleringen.<sup>144</sup> 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.<sup>145</sup> 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.<sup>146</sup> 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.<sup>147</sup> 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.<sup>148</sup> 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.<sup>149</sup> 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.<sup>150</sup> 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.<sup>151</sup>

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).<sup>152</sup> De maatregelen worden ingezet met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid, waarbij onderliggende problemen en oorzaken niet worden geadresseerd.<sup>153</sup> 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.officiëlebekendmakingen.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.<sup>154</sup>

### 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.<sup>155</sup> 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.<sup>156</sup>

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.<sup>157</sup> Het instellen van beroep heeft daarbij geen schorsende werking.<sup>158</sup>

---

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 bevroeringsmaatregel 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.<sup>159</sup> Na de publicatie van de evaluatie is nog in (in ieder geval) één zaak beroep ingesteld, zo blijkt uit gepubliceerde rechtspraak.<sup>160</sup> 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.<sup>161</sup> 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.<sup>162</sup> Vertegenwoordiging door een advocaat is in het bestuursrecht niet vereist.<sup>163</sup>

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 bevrozingsmaatregel geldt als wettelijk uitgangspunt dat belanghebbenden in de gelegenheid moeten worden gesteld een zienswijze naar voren te brengen voordat een maatregel wordt opgelegd.<sup>164</sup> 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.<sup>165</sup> 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.<sup>166</sup> Bij de bevrozingsmaatregel 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.<sup>167</sup> 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.<sup>168</sup>

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.<sup>169</sup> 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.<sup>170</sup> 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.<sup>171</sup> Wettig en overtuigend bewijs is voor het opleggen van bestuursrechtelijke instrumenten niet vereist.<sup>172</sup> 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.<sup>173</sup>

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 bevroeringsmaatregelen 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.<sup>174</sup> Om diezelfde reden dient de rechter het beroep tegen een maatregel uit de Twbmt versneld te behandelen.<sup>175</sup> 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.<sup>176</sup> 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.<sup>177</sup> 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.<sup>178</sup>

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.<sup>179</sup> 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.<sup>180</sup> 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.<sup>181</sup> 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.<sup>182</sup> 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 kindbeschermingsmaatregel 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.<sup>183</sup>

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 kindbeschermingsmaatregelen (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 verstrekkende 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.<sup>184</sup> Bij de invoering van de eerste kinderbeschermingsmaatregelen in Nederland in 1905<sup>185</sup> – 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.<sup>186</sup> 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.<sup>187</sup> Ook bij een latere wetswijziging van 1921,<sup>188</sup> 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.<sup>189</sup>

Het pakket aan kinderbeschermingsmaatregelen is voor het laatst ingrijpend gewijzigd bij een herziening in 2015.<sup>190</sup> 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.<sup>191</sup> 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.<sup>192</sup> 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.<sup>193</sup> 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 kinderrechter in het concrete geval.<sup>194</sup>

Uit bestudeerde uitspraken waarin een minderjarige in de context van signalen van radicalisering onder toezicht is gesteld (elf uitspraken over acht minderjarigen)<sup>195</sup> 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.<sup>196</sup> 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.<sup>197</sup> 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.<sup>198</sup>

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.<sup>199</sup> 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.<sup>200</sup> 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.<sup>201</sup> 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.<sup>202</sup> 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.<sup>203</sup>

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).<sup>204</sup> 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.<sup>205</sup> Recenter 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.<sup>206</sup>

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.<sup>207</sup> 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.<sup>208</sup> 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.<sup>209</sup> 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.<sup>210</sup> 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.<sup>211</sup> 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.<sup>212</sup>

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.<sup>213</sup> 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.<sup>214</sup> 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 kinderschermingsmaatregel 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.<sup>215</sup> Wil een rechter een dergelijk ingrijpend middel uitspreken, dan dient te zijn voldaan aan de wettelijke gronden voor een gezagsbeëindiging.<sup>216</sup> 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.<sup>217</sup> 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.<sup>218</sup>

Net als bij de ondertoezichtstelling wordt een gezagsbeëindiging in beginsel uitgesproken op verzoek van de Raad.<sup>219</sup> 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.<sup>220</sup> 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.<sup>221</sup>

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.<sup>222</sup> De (voorlopige) voogdij biedt dan het kader waarbinnen de gecertificeerde instelling de voor de minderjarige benodigde (jeugd)hulpverlening in kan zetten.<sup>223</sup>

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.<sup>224</sup> 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 gezagsbeëindiging<sup>225</sup> of een definitieve ondertoezichtstelling.<sup>226</sup>

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 kindbeschermingsmaatregel 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 kindbeschermingsmaatregel 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 kindbeschermingsmaatregel, maar het is ook mogelijk dat een machtiging wordt verleend zonder dat een kindbeschermingsmaatregel loopt. Ouders moeten dan met de plaatsing in de gesloten accommodatie instemmen.<sup>227</sup> De plaatsing in de gesloten jeugdhulp vindt in beide gevallen plaats zonder toestemming van de minderjarige en brengt zodoende vrijheidsbeneming met zich.<sup>228</sup> 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.<sup>229</sup> 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.<sup>230</sup>

Uit gepubliceerde rechtspraak en een jurisprudentieonderzoek van De Jong-de Kruijf naar de inzet van gesloten jeugdhulp<sup>231</sup> 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.<sup>232</sup> 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.’<sup>233</sup>

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 kindbeschermsmaatregel betreft, de Raad of de gecertificeerde instelling.<sup>234</sup> Als een reguliere machtiging gesloten jeugdhulp niet kan worden afgewacht, biedt de Jeugdwet de kinderrechtshouder de mogelijkheid om een spoedmachtiging te verlenen.<sup>235</sup> 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.<sup>236</sup> 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.<sup>237</sup> 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.<sup>238</sup> 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 kindbeschermsmaatregelen 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.<sup>239</sup>

#### 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.<sup>240</sup> 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.<sup>241</sup> 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.<sup>242</sup>

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.<sup>243</sup>

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 opgroeien 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.<sup>244</sup> 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 verblijfsvoorwaarden noodzakelijk 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.<sup>245</sup>

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.<sup>246</sup> 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 verblijfsvoorwaarden noodzakelijk 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.<sup>247</sup>

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.<sup>248</sup> 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.<sup>249</sup> 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.<sup>250</sup>

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.<sup>251</sup> Slechts in een beperkt aantal gevallen kan de rechter van het bieden van deze mogelijkheid afzien.<sup>252</sup> 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.<sup>253</sup>

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).<sup>254</sup> 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).<sup>255</sup> 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.<sup>256</sup>

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.<sup>257</sup> Bij een spoedmachtiging gesloten jeugdhulp geldt dezelfde uitzondering voor het horen van minderjarigen als bij de hiervoor beschreven andere spoedverzoeken.<sup>258</sup> In zaken met betrekking tot gesloten jeugdhulp zijn minderjarigen vanaf twaalf jaar bovendien bekwaam in en buiten rechte op te treden.<sup>259</sup> 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.<sup>260</sup> Deze uitzonderingen op de uitgangspunten betreffende de procespositie van minderjarigen in jeugdbeschermingszaken bieden minderjarigen extra waarborgen gezien het vrijheidsbenemende karakter van de gesloten jeugdhulp.<sup>261</sup>

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.<sup>262</sup> Een minderjarige van twaalf jaar of ouder kan bijvoorbeeld de kinderrechter verzoeken een schriftelijke aanwijzing geheel of gedeeltelijk vervallen te verklaren.<sup>263</sup> 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.<sup>264</sup>

---

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.<sup>265</sup> 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.<sup>266</sup> 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.<sup>267</sup> 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.<sup>268</sup>

Voornoemde mogelijkheden tot rechtsbescherming gelden ook indien een minderjarige in het kader van een ondertoezichtstelling in een gesloten accommodatie voor jeugdhulp is geplaatst.<sup>269</sup> 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.<sup>270</sup> 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.<sup>271</sup> 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.