



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).

De verhouding en interactie tussen juridische instrumenten: een interne rechtsvergelijking van het jeugdstrafrecht, bestuursrecht en jeugdbeschermingsrecht bij de aanpak van radicalisering

6.1 INLEIDING

De juridische instrumenten die bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen kunnen worden ingezet, hebben – zo is in het vorige hoofdstuk gebleken – verschillende rechtsgebieden als juridische basis. Zowel het jeugdstrafrecht, bestuursrecht als jeugdbeschermingsrecht biedt instrumenten om in een gedwongen kader in te grijpen als een minderjarige in verband wordt gebracht met radicalisering. Dit verschil in juridische grondslag heeft invloed op de aard en het rechtskarakter van de onderscheiden juridische instrumenten, waaronder de rechtspositie van de minderjarige en het geboden niveau van rechtsbescherming. In dit hoofdstuk wordt aan de hand van een rechtsvergelijking van het jeugdstrafrecht, bestuursrecht en jeugdbeschermingsrecht de wisselwerking tussen de juridische instrumenten die bij de aanpak van radicalisering kunnen worden ingezet, onderzocht en verklaard vanuit de verhouding van de betrokken rechtsgebieden. De analyse in dit hoofdstuk vormt daarmee een antwoord op de derde deelvraag van dit onderzoek: ‘Hoe verhouden de juridische instrumenten uit het jeugdstrafrecht, bestuursrecht en jeugdbeschermingsrecht die bij de overheidsreactie op radicalisering kunnen worden ingezet zich tot elkaar; in hoeverre worden interacties gereguleerd?’

Voor het analyseren van de relatie tussen de juridische instrumenten uit het jeugdstrafrecht, bestuursrecht en jeugdbeschermingsrecht bij de aanpak van radicalisering is voor dit hoofdstuk de methode van Dyson voor interne rechtsvergelijking als leidraad gebruikt.¹ Hoewel deze methode zich oorspronkelijk richt op de raakvlakken tussen *tort* en *crime*, is deze ook behulpzaam gebleken voor het onderhavige onderzoek.² In de methode van Dyson worden verschillende theoretische technieken van rechtsvergelijkend onderzoek geïntegreerd, door middel van een benadering van rechtsvergelijking die de functie van een juridisch concept centraal stelt (*functionalism*), maar waarbij ook aandacht is voor de manier waarop rechtsstelsels veranderen en ontwikkelen, de relatie tot andere concepten binnen een rechtssysteem (*structuralism*) en de rechtscultuur van dat sys-

1 Dyson 2013, Dyson 2015 en Dyson 2022. Zie voor interne rechtsvergelijking onder meer ook Schlössels 2015.

2 Zie voor de toepassing van deze methode buiten de context van het vergelijken van *tort* en *crime* bijvoorbeeld Buisman & Hellemons, *Sancties* 2021/65.

teem.³ De methode van interne rechtsvergelijking van Dyson draait daarbij in de kern om het inzichtelijk maken van interacties binnen een rechtstelsel aan de hand van de vragen waar, wanneer, waarom en hoe deze interacties plaatsvinden. Deze vragen zijn voor dit hoofdstuk dan ook als leidraad gebruikt voor het verzamelen en structureren van relevante informatie ten aanzien van de juridische instrumenten die in reactie op signalen van radicalisering kunnen worden ingezet en de interacties hiertussen. De term interactie wordt daarbij gebruikt om te beschrijven waar een of meer 'juridische domeinen' invloed hebben op een of meer andere domeinen, waarbij de aard van de interactie sterk kan variëren (zie verder par. 6.4).⁴ Het op deze manier bestuderen van de juridische instrumenten die bij de aanpak van radicalisering kunnen worden ingezet, draagt daarmee, in de woorden van Dyson, bij aan een beter begrip van de juridische instrumenten zelf: 'Each legal issue, and the legal system as a whole, is better understood by acknowledging when its parts work in concert not by artificially separating them out.'⁵

Tegen deze achtergrond wordt in dit hoofdstuk eerst de verhouding tussen de drie rechtsgebieden die bij de aanpak van radicalisering kunnen worden ingezet, bestudeerd (par. 6.2). Deze verhouding wordt vervolgens vanuit (rechts)historisch perspectief verklaard door de rechtsontwikkelingen die hieraan ten grondslag liggen in kaart te brengen (par. 6.3). In het licht van de verhouding van de drie betrokken rechtsgebieden wordt vervolgens specifiek ingegaan op de verschillende manieren waarop de juridische instrumenten uit het jeugdstrafrecht, bestuursrecht en jeugdbeschermingsrecht bij de aanpak van radicalisering interacteren. In het bijzonder wordt aandacht besteed aan twee vormen van interactie die een belangrijke invloed op de rechtspositie van minderjarigen hebben, namelijk de overgang van rechtsgebieden en samenloop en cumulatie van juridische instrumenten. Hierbij wordt onderzocht in hoeverre wet- en regelgeving en juridische literatuur uitgangspunten voor regulering bieden (par. 6.4). Het hoofdstuk wordt afgesloten met een tussenconclusie (par. 6.5).

6.2 DE AANPAK VAN RADICALISERING ALS RECHTSGEBIEDOVERSTIJGEND VRAAGSTUK: DE VERHOUDING VAN HET JEUGDSTRAFRECHT, BESTUURSRECHT EN JEUGDBESCHERMINGSRECHT

Zoals uit het voorgaande hoofdstuk is gebleken, beperken de juridische

3 Dyson 2015, p. 6-13.

4 Dyson 2022, p. 15. Onder 'domein' wordt volgens Dyson verstaan: 'a flexible category with legal content which is more explicitly defined than merely saying a 'field' or 'area' of law. A domain is a coherent parcel of components of a legal system constructed by a researcher, and which acknowledges the paradigm of authority within that legal sphere'; Dyson 2022, p. 14.

5 Dyson 2013, p. 1. Zie ook Buisman 2019, p. 7 en 51-52.

instrumenten die bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen kunnen worden ingezet zich niet tot een enkel rechtsgebied. De aanpak van radicalisering bij minderjarigen moet dan ook bij uitstek worden beschouwd als een rechtsgebiedoverstijgend vraagstuk waarbij het jeugdstrafrecht, bestuursrecht en jeugdbeschermingsrecht elkaar tot op zekere hoogte complementeren. Elk rechtsgebied is daarbij autonoom en kent onderscheidende kenmerken, zoals eigen toepassingscriteria, procedures en doestellingen, waarbij aan deze materiële en procedurele normen op een zelfstandige en voor dat rechtsgebied kenmerkende manier invulling wordt gegeven.⁶ In hoofdstuk 5 is dan ook een aantal belangrijke verschillen voortvloeiend uit het rechtskarakter van de betrokken rechtsgebieden aan de orde gekomen, zoals de rechtspositie van de minderjarige en de mate van rechtsbescherming die wordt geboden. Ook is vastgesteld dat de wijze waarop wordt aangekeken tegen een minderjarige ten aanzien van wie signalen van radicalisering bestaan, uiteenloopt afhankelijk van het rechtsgebied dat wordt toegepast: van een bedreiging voor de nationale veiligheid in het bestuursrecht tot onderwerp van bescherming in het jeugdbeschermingsrecht.

Dit verschil hangt direct samen met een klassiek onderscheid tussen het jeugdstrafrecht, bestuursrecht en jeugdbeschermingsrecht, namelijk de classificering als publiek- of privaatrecht.⁷ Aangezien het jeugdstrafrecht en bestuursrecht worden gekarakteriseerd als publiekrecht verschillen deze in de kern van het jeugdbeschermingsrecht, dat hoofdzakelijk deel uitmaakt van het privaatrecht. Een specifiek juridisch instrument uit het jeugdbeschermingsrecht, namelijk de mogelijkheid om een minderjarige in een gesloten accommodatie voor jeugdhulp op te nemen, is weliswaar bestuurs- en dus publiekrechtelijk geregeld, maar ook ten aanzien van dit instrument geldt dat het doorgaans wordt opgelegd in het kader van een civielrechtelijke kindbeschermingsmaatregel (zie eerder par. 5.4.2).

Het fundamentele onderscheid tussen publiek- en privaatrecht heeft invloed op het karakter en de functie van het jeugdstrafrecht, bestuursrecht en jeugdbeschermingsrecht. Hoewel het jeugdbeschermingsrecht op een belangrijke manier afwijkt van andere onderdelen van het privaatrecht in de zin dat in het jeugdbeschermingsrecht – net als in het jeugdstrafrecht en bestuursrecht – de verticale en ongelijkwaardige relatie tussen de overheid en de minderjarige (en ouders) centraal staat, dient de inzet van dit rechtsgebied er in de eerste plaats toe private belangen na te streven. Het jeugdbeschermingsrecht is boven alles gericht op de bescherming van het individuele belang van de minderjarige of het streven naar gedragsver-

6 Zie ook Buisman 2019, p. 55, Hartmann 2011, p. 15-19, Schlössels & Zijlstra 2017, par. 1.3 en Demeersseman 1985, p. 608-645.

7 De verhouding tussen publiek- en privaatrecht is van oudsher uitvoerig bestudeerd, zie uitgebreid Crijns 2010, p. 393-446. Het verschil in belang dat in het publiekrecht en privaatrecht wordt beschermd, kan daarbij worden aangewezen als een van de onderscheidende kenmerken in deze verhouding.

andering, hoewel de inzet van dit rechtsgebied hiermee in zekere mate doorwerkt op de bescherming van publieke belangen (zie eerder par. 5.4).

Kenmerkend voor het jeugdstrafrecht en het bestuursrecht is dat deze rechtsgebieden in het bijzonder beogen publieke belangen te behartigen.⁸ Ondanks dat het jeugdstrafrecht een pedagogische strekking heeft en speciale preventie de belangrijkste doelstelling is, is de aanleiding voor overheidsoptreden in dit rechtsgebied gelegen in het strafbare feit waartegen de samenleving wordt beschermd en waarvan het algemeen belang eist dat hiertegen strafrechtelijk wordt opgetreden. Dit algemene belang dat door strafvervolgning wordt nagestreefd, ligt dan ook ten grondslag aan het opportuniteitsbeginsel, dat inhoudt dat het OM van vervolging kan afzien 'op gronden aan het algemeen belang ontleend' (zie eerder par. 4.4.2). Het jeugdstrafrecht is daarbij geen hulpverleningsrecht: hoewel juridische instrumenten uit dit rechtsgebied worden ingezet om gedragsverandering te bewerkstelligen, worden deze instrumenten mede vanwege het publiekrechtelijke karakter van het jeugdstrafrecht begrensd door fundamentele beginselen als 'geen straf zonder schuld' en het proportionaliteitsbeginsel (zie verder par. 6.3.1).⁹

In het bestuursrecht gericht op de aanpak van radicalisering staat de bescherming van publieke belangen onmiskenbaar voorop. De instrumenten die op grond van dit rechtsgebied worden ingezet, hebben als doel het publieke belang van de nationale veiligheid te beschermen en bieden daarbij geen kader waarin bijvoorbeeld hulpverlening aan de minderjarige wordt geboden of waarin wordt gewerkt aan onderliggende problematiek (zie eerder par. 5.3).

Naast dit verschil in functie tussen het jeugdstrafrecht en bestuursrecht is een aantal kenmerkende verschillen aan te wijzen die voortvloeien uit het uiteenlopende karakter van beide rechtsgebieden. Hoewel de scheiding tussen deze deelgebieden van het publiekrecht minder principieel is dan de scheiding tussen publiek- en privaatrecht, is deze – zo stelt Schlössels – 'zonder twijfel' stevig verankerd in de Nederlandse rechtscultuur.¹⁰ In hoofdstuk 5 is reeds een aantal belangrijke verschillen tussen het jeugdstrafrecht en bestuursrecht in de specifieke context van de aanpak van radicalisering belicht, waaronder de grondslag voor ingrijpen (als reactie op een eerdere normovertreding of preventief) en voor de minderjarige belangrijke rechtswaARBorgen als de instantie die bevoegd is een juridisch instrument op te leggen (het bestuur of de rechter) (zie eerder par. 5.3.3).¹¹ Een ander fundamenteel verschil tussen de deelgebieden van het publiekrecht is dat

8 Zie voor een nuancering van het klassieke onderscheid tussen publiek- en privaatrecht en de belangen die daarin worden nagestreefd ook Keirse & Mak 2022.

9 Zie voor de spanning tussen een hulpverlenings- of *welfare*-benadering in het jeugdstrafrecht en strafrechtelijke beginselen of een *justice*-benadering ook Van den Brink, *TJK* 2019/2.

10 Schlössels 2011, p. 493. Zie in dit verband ook Hartmann & Van Russen Groen 1998, p. 11-48.

11 Zie ook Rogier & Hartmann, *DD* 1993 en Crijns 2010, p. 489-492.

van de inzet van het jeugdstrafrecht een sterke symbolwerking uitgaat: door strafrechtelijk ingrijpen wordt naar de verdachte en de samenleving de boodschap afgegeven dat bepaald gedrag niet wordt geaccepteerd. Deze symbolwerking wordt van oorsprong in veel mindere mate toegeschreven aan het bestuursrecht.¹² Dit brengt mee dat tussen het jeugdstrafrecht en bestuursrecht een zeker verschil bestaat wat betreft de stigmatiserende werking die uitgaat van de inzet van het rechtsgebied (zie wat betreft het verkrijgen van een VOG eerder par. 5.2.2). Tegen deze achtergrond heeft het jeugdstrafrecht een nadrukkelijk *ultimum remedium* karakter.¹³ Desalniettemin kan worden betoogd dat het fundamentele verschil in symbol- en stigmatiserende werking tussen beide rechtsgebieden minder scherp is geworden, in het bijzonder in de context van de bestrijding van terrorisme en radicalisering, doordat ook het bestuursrecht de afgelopen decennia steeds repressiever is geworden (zie verder par. 6.3.2).¹⁴

6.3 RECHTSONTWIKKELING: DE VERHOUDING VAN RECHTSGEBIEDEN BIJ DE AANPAK VAN RADICALISERING IN (RECHTS)HISTORISCH PERSPECTIEF

De verhouding van het jeugdstrafrecht, bestuursrecht en jeugdbeschermingsrecht bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen is het resultaat van ontwikkelingen die zich door de tijd heen in het recht hebben voorgedaan. In dit verband stelt Dyson dat: ‘the relationship between different areas of law is a function of time’.¹⁵ In deze paragraaf worden dan ook rechtsontwikkelingen bestudeerd die ten grondslag liggen aan de verhouding van het jeugdstrafrecht, bestuursrecht en jeugdbeschermingsrecht, toegespitst op de specifieke context van de overheidsreactie op radicalisering. Achtereenvolgens wordt daarvoor ingegaan op rechtsontwikkelingen in de verhouding van het jeugdstrafrecht en jeugdbeschermingsrecht (par. 6.3.1) en van deze rechtsgebieden met het bestuursrecht (par. 6.3.2).

6.3.1 De traditioneel sterke samenhang van het jeugdstrafrecht en jeugdbeschermingsrecht

Sinds de gelijktijdige invoering van het jeugdstrafrecht en jeugdbeschermingsrecht in 1905 is een sterke samenhang tussen beide rechtsgebieden zichtbaar. Zoals in het vorige hoofdstuk beschreven, zijn beide rechtsgebieden ontstaan vanuit de tweeledige gedachte van de wetgever dat door

12 Vlg. Corstens 1984, p. 50 mede onder verwijzing naar Van de Bunt & De Roos, *Recht en kritiek* 1983, p. 13. Zie ook Ashworth & Zedner 2014, p. 74 en Simester & Von Hirsch 2006, p. 173.

13 Zie voor een nuancering van dit uitgangspunt in de context van terrorisme eerder par. 5.2.4.

14 Zie in dit verband Barkhuysen & Van Emmerik 2022.

15 Dyson 2022, p. 29.

overheidsingrijpen zowel de minderjarige kon worden beschermd, als de samenleving tegen jeugdcriminaliteit. Vanuit deze duale doelstelling hebben het jeugdstrafrecht en het jeugdbeschermingsrecht zich sinds het begin van de twintigste eeuw ontwikkeld, waarbij de mate waarin de doelstellingen worden nagestreefd, verschilt per periode en bovenal per rechtsgebied.

De verhouding tussen het jeugdstrafrecht en jeugdbeschermingsrecht is daarmee aan ontwikkeling onderhevig geweest, waarbij de rechtsgebieden zich soms naar elkaar toe hebben bewogen of zich juist meer van elkaar zijn gaan onderscheiden. In grote lijnen is hierbij een zeer sterke (wettelijke) verwevenheid van de rechtsgebieden zichtbaar gedurende ongeveer de eerste negentig jaar na de invoering van het jeugdstrafrecht en jeugdbeschermingsrecht. Het streven naar de bescherming van minderjarigen was bij de invoering van beide rechtsgebieden niet alleen reden tot ingrijpen door middel van het jeugdbeschermingsrecht, maar vormde in de praktijk ook het uitgangspunt van de inzet van strafrechtelijke interventies.¹⁶ Vanuit deze beschermingsgedachte was de toekomst van de minderjarige de leidraad voor strafrechtelijk ingrijpen; het (vermoedelijk) gepleegde strafbare feit was slechts een indicatie dat door de overheid moest worden geïntervenieerd.¹⁷ Klassieke strafrechtelijke beginselen, zoals proportionaliteit en schuld, waren – anders dan de wetgever voor ogen had – in de praktijk dan ook ondergeschikt aan de te verwachte positieve effecten van de inzet van het jeugdstrafrecht en werden als lastig beschouwd bij het streven naar bescherming. Minderjarigen konden met andere woorden in wezen onbegrensd worden onderworpen aan hulpverlening, waardoor de heropvoeding die met een strafrechtelijke reactie centraal stond weinig verschilde van de hulpverlening in het kader van het jeugdbeschermingsrecht.¹⁸ Deze samenhang tussen beide rechtsgebieden werd bovendien verder versterkt doordat in 1922 zowel in het jeugdbeschermingsrecht als het jeugdstrafrecht de mogelijkheid werd geïntroduceerd een minderjarige onder toezicht te stellen. Tegelijkertijd met de introductie van de civielrechtelijke en strafrechtelijke ondertoezichtstelling werd bovendien de kinderrechter bij wet ingevoerd, die zich als specialistische rechter voortaan zou buigen over zowel jeugdstraf- als jeugdbeschermingszaken.¹⁹

16 Zie ook Vlaardingerbroek 2021, Weijers 2021, Weijers 2005, p. 5-9, Mijnaerends 1999, p. 6-13 en De Langen 1973, p. 64-119.

17 Weijers 2005, p. 5 -6 en Weijers 2021, p. 88.

18 Weijers 2021, p. 86-87 en 95, Reijntjes, *Strafblad* 2008, Van Breukelen-van Aarnhem, *Strafblad* 2005 en Mijnaerends 1999, p. 8 en 16-17. Zie ook het rapport van de Commissie Overwater waarin in 1951 principiële bezwaren werden geuit tegen de toepassing van het jeugdstrafrecht sinds 1905 die onvoldoende was ingesteld 'op de eigen aard van het strafrechtelijk optreden' en de gedachte die in de praktijk was ontstaan dat het jeugdstrafrecht geen rekening hield met begrippen als schuld en andere algemene strafrechtelijke beginselen, Commissie Overwater 1951, p. 5-6, zie ook *Kamerstukken II* 1955/56, 4141, nr. 3, p. 10 (MvT).

19 Wet van 5 Juli 1921 houdende invoering van den kinderrechter, en van de ondertoezichtstelling van minderjarigen, *Stb.* 1921, 834.

Illustratief voor de hechte verbinding zoals die bij de invoering van het jeugdstrafrecht en jeugdbeschermingsrecht tussen beide rechtsgebieden bestond, is de wettelijke mogelijkheid die in 1905 werd geïntroduceerd voor de (kinder)rechter om de vervolging van een minderjarige te schorsen in afwachting van een beslissing op een verzoek tot het opleggen van een kinderbeschermingsmaatregel (nu art. 14a Sv, zie ook par. 6.4.2.2). Door civielrechtelijk ingrijpen kon immers de bescherming van de minderjarige worden gewaarborgd, waardoor verdere strafrechtelijke vervolging volgens de wetgever veelal achterwege kon blijven.²⁰ Ingrijpen door middel van het jeugdbeschermingsrecht had, zo stelde de wetgever, voorrang boven strafrechtelijke interventies.²¹ Om onwenselijke strafvervolgingen te voorkomen, werd bij de wetwijziging van het jeugdstrafrecht in 1965 bovendien het zogenoemde driehoeksoverleg ingevoerd, waarin de officier van justitie, kinderrechter en Raad voor de Kinderbescherming overlegden over de vervolging van minderjarigen.²² Zolang geen overleg had plaatsgevonden met de kinderrechter, kon de officier van justitie geen zaak aanhangig maken als de Raad adviseerde van vervolging af te zien.²³

Aan de sterke verwevenheid van het jeugdstrafrecht en jeugdbeschermingsrecht zoals die vanaf het begin van de 20e eeuw zichtbaar was, komt verandering als het accent in het jeugdstrafrecht verschuift naar een uitgebreidere bescherming van de rechtspositie van minderjarigen. Tegen de achtergrond van internationale kinder- en mensenrechten en de ontwikkeling van onder meer het IVRK omstreeks de jaren tachtig, wordt vanaf eind vorige eeuw het rechtskarakter van het jeugdstrafrecht en het belang van klassieke strafrechtelijke beginselen sterker geprofileerd.²⁴ Hoewel ook in het jeugdbeschermingsrecht vanaf de jaren zeventig meer nadruk wordt gelegd op de versterking van de rechtspositie van minderjarigen (en ouders), waarbij een beweging zichtbaar is van 'jeugdbescherming naar jeugdrecht',²⁵ hebben juist deze fundamentele veranderingen in het jeugdstrafrecht ervoor gezorgd dat met een wetwijziging in 1995 het jeugdstrafrecht is opgeschoven richting het commune strafrecht en het zich heeft verwijderd van het jeugdbeschermingsrecht.²⁶ Van de wettelijke regelingen waarin de

20 *Kamerstukken II* 1897/98, 219, nr. 3, p. 18 en 20 (MvT).

21 *Kamerstukken II* 1955/56, 4141, nr. 3, p. 27 (MvT).

22 *Kamerstukken II* 1955/56, 4141, nr. 3, p. 11 (MvT). Zie ook *Kamerstukken II* 1989/90, 21327, nr. 3, p. 22-23 (MvT).

23 Wet van 9 november 1961 tot herziening van het kinderstrafrecht en het kinderstrafprocesrecht, *Stb.* 1961, 402, art. 499 Sv (oud).

24 Zie *Kamerstukken II* 1989/90, 21327, nr. 3, p. 22 (MvT) en Commissie Anneveldt 1982, p. 22. In navolging van Commissie Overwater 1951.

25 Commissie Wiarda 1971, p. 58. Zie ook Bruning 2001, p. 137-143 en De Langen 1973, met name p. 13-53, 115-123 en 140-145.

26 Wet van 7 juli 1994 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en andere wetten in verband met de herziening van het strafrecht voor jeugdigen, *Stb.* 1994, 528. Zie ook *Kamerstukken II* 1989/90, 21327, nr. 3, p. 4 (MvT).

samenhang tussen het jeugdstrafrecht en jeugdbeschermingsrecht duidelijk tot uitdrukking kwam, werd afstand genomen: het driehoeksoverleg werd afgeschaft en de strafrechtelijke ondertoezichtstelling verdween uit de wet omdat deze – onder meer – met te weinig rechtswaarborgen zou zijn omkleed en vermenging van het jeugdbeschermingsrecht en jeugdstrafrecht moest worden vermeden.²⁷

Aan de onbegrensde hulpverlening in het jeugdstrafrecht komt zodoende een einde; hulpverlening in het jeugdstrafrecht zou voortaan plaatsvinden in een juridisch gestructureerd kader.²⁸ Van Breukelen-van Aarnhem beschrijft tegen deze achtergrond dat het jeugdstrafrecht ‘slechts een hulpmiddel bij preventie’ is en niet ‘de pretentie [moet] hebben opvoedkundige problemen op te lossen.’ Hiervoor zijn, zo benadrukt de auteur, het jeugdbeschermingsrecht en ‘andere maatschappelijke mechanismen aangewezen.’²⁹

Ondanks deze fundamentele veranderingen in de aard van het jeugdstrafrecht is de verbinding met het jeugdbeschermingsrecht behouden gebleven en kunnen deze rechtsgebieden niet geheel los van elkaar worden gezien. De samenhang tussen het jeugdstrafrecht en jeugdbeschermingsrecht uit zich onder meer in de actoren die in beide rechtsgebieden zijn betrokken. Zo heeft het OM als organisatie die primair is belast met de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde ook bevoegdheden ten aanzien van het verzoeken van instrumenten uit het jeugdbeschermingsrecht (zie eerder par. 4.4.2). Andersom geldt dat organisaties die in de eerste plaats zijn belast met de bescherming van minderjarigen, zoals gecertificeerde instellingen en de Raad voor de Kinderbescherming, ook een (advies)functie vervullen in het jeugdstrafrecht (zie eerder par. 4.4.3 en 4.4.4). In de jeugdstrafrechtelijke procedure is zodoende een belangrijke rol weggelegd voor meer beschermingsgerichte actoren, terwijl het OM in jeugdbeschermingsprocedures een initiërende rol kan vervullen. Bovendien zijn gecertificeerde instellingen zowel belast met de uitvoering van de jeugdstrafrechtelijke jeugdreclassering als de civielrechtelijke ondertoezichtstelling.

Hoewel fundamentele veranderingen in met name het jeugdstrafrecht de grenzen tussen dit rechtsgebied en het jeugdbeschermingsrecht zodoende hebben aangescherpt, is sprake van een traditioneel sterke samenhang tussen beide rechtsgebieden. Deze traditioneel sterke samenhang werkt door in de huidige verhouding van het jeugdstrafrecht en jeugdbeschermingsrecht. Tegelijkertijd laten de geschetste rechtshistorische ontwikkelingen zien dat de verhouding tussen rechtsgebieden veranderlijk is; ook nu zijn ontwikkelingen zichtbaar die duiden op een toenemende

27 *Kamerstukken II 1989/90, 21327, nr. 3, p. 10 (MvT) en Commissie Anneveldt 1982, p. 17.*

28 *Commissie Anneveldt 1982, p. 21-22 en Reijntjes, Strafbblad 2008, p. 133.*

29 *Van Breukelen-van Aarnhem, Strafbblad 2005, p. 320.*

verbinding van het jeugdstrafrecht en het jeugdbeschermingsrecht of juist de verschillen tussen beide vergroten.³⁰

6.3.2 De wisselwerking met het bestuursrecht: toenemende regulering van 'ongewenst' gedrag

Het jeugdstrafrecht en jeugdbeschermingsrecht zijn niet meer de enige rechtsgebieden op grond waarvan kan worden gereageerd op gedragingen van minderjarigen die vanuit het oogpunt van de veiligheid van de samenleving of de bescherming van minderjarigen als onwenselijk worden gezien. Ook het bestuursrecht, dat van oorsprong een herstellend karakter heeft, is zich in toenemende mate gaan richten op het reguleren van criminaliteit en andere vormen van 'ongewenst' gedrag.³¹ Deze tendens in het bestuursrecht naar 'het toekennen aan en gebruik door het bestuur van min of meer ingrijpende bevoegdheden teneinde bepaald gewenst gedrag te bewerkstelligen en ongewenst gedrag tegen te gaan' wordt door Barkhuysen en Van Emmerik beschreven als repressief bestuursrecht.³² Deze ontwikkeling van het bestuursrecht is in de rechtswetenschappelijke literatuur uitvoerig bestudeerd, waarbij de veranderende positie van dit rechtsgebied ten opzichte van het – veelal commune – strafrecht een centrale positie inneemt.

6.3.2.1 De wisselwerking tussen het bestuursrecht en jeugdstrafrecht

Ten aanzien van de wisselwerking tussen het strafrecht en bestuursrecht wordt in de literatuur een ontwikkeling beschreven waarbij het toepassingsbereik van het bestuursrecht is vergroot. Deze ontwikkeling is mede beïnvloed door de druk op de strafrechtsketen en veranderingen in de samenleving, in het bijzonder de toegenomen aandacht voor veiligheid en het uitsluiten van risico's.³³ Het bestuursrecht is daarmee 'meer en meer in het klassieke strafrechtelijk vaarwater terechtgekomen.'³⁴ Dit blijkt het duidelijkst uit de inmiddels veelvoorkomende mogelijkheid om op grond van het bestuursrecht bestraffende sancties op te leggen – met name de bestuurlijke boete – terwijl het bestuursrecht van oudsher niet voor bestraf-

30 Zie ook Van den Brink, *TJK* 2019/2. Zie in dit verband bijvoorbeeld de discussie over het al dan niet samenplaatsen van minderjarigen ten aanzien van wie vrijheidsbeneming wordt opgelegd op grond van het jeugdstrafrecht en het jeugdbeschermingsrecht; onder meer De Jong-de Kruijf 2019, p. 232-235.

31 Polak, Van der Jagt en Vols spreken van 'een tendens [...] waarin het recht steeds meer wordt ingezet om onwenselijke ontwikkelingen te voorkomen'; Polak, Van der Jagt & Vols 2022, p. 7.

32 Barkhuysen & Van Emmerik 2022, p. 104.

33 Zie onder meer Barkhuysen & Van Emmerik 2022, p. 99-102, Salet & Sackers, *NJB* 2019, p. 934, Van der Woude 2021, p. 266-267 en 275, Borgers 2007, p. 75, Den Houdijker 2006, p. 15-19 en Hartmann 2011, p. 11-12.

34 Barkhuysen & Van Emmerik 2022, p. 100.

ving is ingericht. Bestraffend overheidsoptreden is zodoende niet meer voorbehouden aan het strafrecht.³⁵ Hierdoor is, zo beschrijft Knigge, ‘een soort schaduwstrafrecht geschapen.’³⁶

Ook buiten de bestraffende sancties heeft het bestuursrecht zich richting het strafrecht bewogen. Bestuurlijke maatregelen die weliswaar formeel niet als bestraffend worden aangemerkt, kunnen feitelijk net zo ingrijpend zijn als punitieve instrumenten, waarbij de intentie of het effect van de maatregelen dicht tegen vergelding aanligt.³⁷ Zo beschrijft Rogier dat het bestuursrecht is ‘ontdekt’ als alternatief voor het strafrecht doordat het mogelijk is geworden bestuursrechtelijke instrumenten in te zetten bij de bestrijding van criminaliteit en terrorisme in individuele gevallen.³⁸ Deze bestuursrechtelijke maatregelen bevinden zich, zo stelt Borgers, in ‘de periferie van het strafrecht’.³⁹ Zoals ook in hoofdstuk 5 duidelijk werd, bieden het jeugdstrafrecht en bestuursrecht inmiddels een aantal nagenoeg identieke juridische instrumenten om in te grijpen bij signalen van radicalisering bij minderjarigen en moet voor de uitleg van het begrip ‘terroristische activiteiten’ in het bestuursrecht volgens de wetgever aansluiting worden gezocht bij het Wetboek van Strafrecht (zie par. 5.3.1.1).

Andersom zijn in het strafrecht ontwikkelingen aan te wijzen die duiden op een verschuiving in de richting van het bestuursrecht. Door de invoering van de strafbeschikking is de bevoegdheid om juridische instrumenten in te zetten in het (jeugd)strafrecht niet langer voorbehouden aan de rechter. Ook in het strafrecht is zodoende een systeem ontstaan waarbij voor bepaalde strafbare feiten een bestuursorgaan – het OM – niet-vrijheidsbenemende juridische instrumenten inzet en controle door de rechter afhankelijk is van de vraag of hiertegen actief in verzet wordt gegaan.⁴⁰ Het bestuursrecht heeft in dit opzicht als model voor het strafrecht gediend.⁴¹ Het (jeugd-)strafrecht en bestuursrecht zijn kortom naar elkaar toegegroeid, waarbij de

35 Salet & Sackers, *NJB* 2019, p. 935 en 937. Zie ook Michiels 2013, p. 454-455, Hirsch Ballin 2018, p. 26-28, Hartmann 2011, p. 9 en Knigge, *RMThemis* 2000, p. 84-87 die betoogt dat de historische verschillen tussen het strafrecht en bestuursrecht goeddeels zijn verdwenen. Zie voor een kritische reactie op dit betoog ook ‘t Hart, *DD* 2001.

36 Knigge, *RMThemis* 2000, p. 83. Schlössels spreekt van ‘pseudo-strafrecht’; Schlössels 2011, p. 492.

37 Schueler, *NTB* 2019/31, p. 301 en 304. Zie ook Salet & Sackers, *NJB* 2019, p. 937-938, Knigge, *RMThemis* 2000, p. 86-87, Ojanen 2013, p. 251 en 254-255 en Boutin, *Security and Human Rights* 2016, p. 140-143.

38 Rogier 2007, p. 9. Rogier is kritisch ten aanzien van deze ontwikkeling. Volgens hem zijn bestuurlijke maatregelen er om bestuurlijke doelen te dienen, waaronder het voorkomen en bestrijden van criminaliteit en terrorisme in algemene zin, maar is het bestuursrecht niet toegesneden op criminaliteitsbestrijding in concrete gevallen (p. 55), zie in dit verband ook Rogier 2014. Zie voor een reactie hierop ook Jurgens, *NTB* 2007.

39 Borgers 2007, p. 96.

40 Art. 257a Sv jo. 77f Sr.

41 Michiels 2006, p. 11.

grenzen tussen beide rechtsgebieden zijn vervaagd, net als onderscheidende kenmerken van het straf- en bestuursrecht.⁴²

6.3.2.2 De wisselwerking tussen het bestuursrecht en jeugdbeschermingsrecht

De ontwikkeling om door middel van het bestuursrecht te reageren op (jeugd)criminaliteit en de bestrijding van terrorisme heeft niet alleen invloed op de relatie van dit rechtsgebied met het jeugdstrafrecht. De toegenomen regulering van 'ongewenst' gedrag raakt ook aan de verhouding van het bestuursrecht met het jeugdbeschermingsrecht. Het jeugdbeschermingsrecht en bestuursrecht kennen in het algemeen een sterke samenhang. Tegelijkertijd met de invoering van het jeugdbeschermingsrecht in 1905, waarmee in de eerste plaats het Burgerlijk Wetboek werd gewijzigd en aangevuld, werd de bestuursrechtelijke Kinderbeginselenwet geïntroduceerd. Deze bestuursrechtelijke wet 'houdende beginselen en voorschriften omtrent maatregelen ten opzichte van jeugdige personen' regelde onder meer de organisatie en inrichting van de jeugdbescherming en bevatte bepalingen ten aanzien van de tenuitvoerlegging van maatregelen die op grond van het jeugdbeschermingsrecht of jeugdstrafrecht werden opgelegd aan minderjarigen 'bij derzelver wangedrag'.⁴³

Deze verbinding van het jeugdbeschermingsrecht en bestuursrecht is na 1905 verder uitgebreid. Nog steeds regelt de bestuursrechtelijke Jeugdwet uit 2015 delen van de organisatie van het jeugdbeschermingsstelsel en de actoren die hiervoor verantwoordelijk zijn, net als daarvoor was vastgelegd in de Wet op de jeugdzorg (2005-2015) en de Wet op de jeugdhulpverlening (1989-2005). Daarnaast bevat de Jeugdwet bepalingen over de inzet van jeugdhulp, onder meer in het kader van kinderbeschermingsmaatregelen. Zoals eerder beschreven, zijn het jeugdbeschermingsrecht en bestuursrecht daarnaast sterk met elkaar verbonden doordat de plaatsing in een gesloten accommodatie voor jeugdhulp bij de inzet van kinderbeschermingsmaatregelen sinds 2008 een bestuursrechtelijke grondslag kent.⁴⁴

Afgezien van deze sterke samenhang tussen het jeugdbeschermingsrecht en het bestuursrecht in het algemeen, lijkt de samenhang tussen deze rechtsgebieden bij specifiek de overheidsreactie op radicalisering in theorie beperkt. In tegenstelling tot het jeugdbeschermingsrecht richt het bestuursrecht in de context van de aanpak van radicalisering zich ook niet primair op minderjarigen (zie eerder par. 5.3). Dit neemt niet weg dat de ontwikkelingen in het bestuursrecht zoals die in de vorige paragraaf zijn beschreven en die ertoe hebben geleid dat het bestuursrecht kan worden

42 Hartmann 2011, p. 19 en 31. Zie ook Knigge 2001, p. 94.

43 Wet van den 12den Februari 1901, houdende beginselen en voorschriften omtrent maatregelen ten opzichte van jeugdige personen, *Stb.* 1901, 64. Zie ook Delfos 1980.

44 Wet van 20 december 2007, houdende wijziging van de Wet op de jeugdzorg met betrekking tot jeugdzorg waarop aanspraak bestaat ingevolge de wet in gesloten setting (gesloten jeugdzorg), *Stb.* 2007, 578.

ingezet als reactie op ‘onwenselijk’ gedrag, een zekere wisselwerking met het jeugdbeschermingsrecht meebrengen. Aan het jeugdbeschermingsrecht ligt immers de doelstelling ten grondslag om in een juridisch gedwongen kader te reageren op gedragingen die vanuit het perspectief van de bescherming van minderjarigen onwenselijk zijn. Hoewel de raakvlakken tussen het jeugdbeschermingsrecht en bestuursrecht minder nadrukkelijk aanwezig zijn dan in de verhouding van beide rechtsgebieden tot het jeugdstrafrecht, hebben ook het jeugdbeschermingsrecht en bestuursrecht daarmee een zeker toepassingsbereik gemeen.⁴⁵

6.3.2.3 De toenemende regulering van ‘ongewenst’ gedrag en hybride rechtspleging

(Rechts)historische ontwikkelingen hebben er kortom toe geleid dat het jeugdstrafrecht, bestuursrecht en jeugdbeschermingsrecht tot op zekere hoogte als communicerende vaten kunnen worden beschouwd in de reactie op gedrag van minderjarigen dat vanuit het oogpunt van de veiligheid van de samenleving of de bescherming van minderjarigen als ‘ongewenst’ wordt gezien. Deze ontwikkeling om ongewenst gedrag via diverse rechtsgebieden te reguleren, raakt aan wat in de juridische literatuur wordt omschreven als ‘hybride rechtspleging’. Buisman definieert hybride rechtspleging als ‘het duiden en aanpakken van een probleem of vraagstuk vanuit meerdere rechtsgebieden tegelijkertijd, dan wel het maken van een keuze voor aanpak vanuit één van die rechtsgebieden vanuit dat overkoepelend perspectief.’ Een combinatie van instrumenten uit het strafrecht, bestuursrecht en civiele recht en vanuit de zorg en hulpverlening staat zodoende in een hybride aanpak centraal. Hybride rechtspleging onderscheidt zich daarmee van klassieke rechtspleging waarbij een probleem of vraagstuk vanuit één rechtsgebied wordt geduid en aangepakt.⁴⁶ De wisselwerking tussen diverse rechtsgebieden die in een hybride visie op rechtspleging ligt besloten, kan zich daarbij op en tussen verschillende niveaus voordoen, waaronder de normstelling, opsporing en sanctionering.⁴⁷

Een hybride visie op rechtspleging en de wisselwerking tussen rechtsgebieden die hierin ligt besloten, heeft ten opzichte van klassieke

45 Zie in dit verband ook Crijns 2010, p. 395, waarin ten aanzien van de verhouding tussen privaat- en publiekrecht in het algemeen wordt beschreven dat ‘[v]an strikt gescheiden rechtsgebieden die elk afzonderlijk en op hun eigen wijze aparte onderdelen van het maatschappelijk leven ordenen zonder daarbij met elkaar in aanraking te komen’ geen sprake (meer) is en dat ‘[d]e meeste maatschappelijke terreinen en verhoudingen [...] zowel door het privaatrecht als het publiekrecht [kunnen] worden bestreken, terwijl beide rechtsdomeinen elkaar daarbij zowel kunnen beconcurreren als aanvullen en beïnvloeden.’

46 Buisman, *NJB* 2021, p. 296.

47 Buisman, *NJB* 2021, p. 300. Zie voor de interactie tussen rechtsgebieden in de onderzoeksfase bij de integrale aanpak van criminaliteits- of veiligheidsproblemen ook Hirsch Ballin, *TBS&H* 2019.

rechtspleging een aantal voordelen. Doordat de complementariteit van rechtsgebieden een belangrijk kenmerk is van hybride rechtspleging, maakt deze benadering het mogelijk per individuele omstandigheden te bepalen hoe gedrag van minderjarigen het effectiefst wordt gereguleerd, waarbij de afzonderlijke voordelen van de verschillende rechtsgebieden optimaal worden benut. De idee die aan hybride rechtspleging ten grondslag ligt, is daarmee de efficiënte en effectieve inzet van beschikbare juridische instrumenten om ongewenst gedrag te bestrijden.⁴⁸ Daarbij heeft de notie van hybride rechtspleging en het streven naar een efficiënte en effectieve inzet van juridische instrumenten een aantal wezenlijke implicaties voor de verhouding van rechtsgebieden. Hybride rechtspleging en de complementariteit van rechtsgebieden die hierin ligt besloten, zorgt voor meer convergentie van het jeugdstrafrecht, bestuursrecht en jeugdbeschermingsrecht, wat enerzijds bijdraagt aan de coherentie van het Nederlandse rechtssysteem. Aan de andere kant komt rechtseenheid juist onder druk te staan als grenzen tussen rechtsgebieden vervagen, maar overeenkomende normen en begrippen in de verschillende juridische disciplines anders worden ingevuld.⁴⁹ Bovendien kan worden gesteld dat rechtseenheid en de systematiek van het recht onder spanning komen te staan als juridische instrumenten uit onderscheiden rechtsgebieden vanuit een hybride visie op rechtspleging zodanig worden geïntegreerd dat de eigen identiteit en onderliggende waarden van het jeugdstrafrecht, bestuursrecht en jeugdbeschermingsrecht worden aangetast.⁵⁰

In het verlengde hiervan impliceert hybride rechtspleging een fundamentele verschuiving in de verhouding en aanwending van het jeugdstrafrecht, bestuursrecht en jeugdbeschermingsrecht. Buisman merkt in dit kader op dat het strafrecht, dat van oorsprong en op grond van internationale kinder- en mensenrechten als laatste redmiddel moet worden ingezet, in de opvatting die aan hybride rechtspleging ten grondslag ligt juist één van de middelen is die in een groter geheel van mogelijkheden en op gelijke voet met andere rechtsgebieden ter beschikking van de overheid staat om gedrag te reguleren.⁵¹ Het jeugdstrafrecht heeft volgens deze gedachte niet langer een *ultimum remedium* karakter, maar wordt ingezet als *optimum remedium*.⁵² Van een afgetekende hiërarchie van rechtsgebieden is in een hybride opvatting van rechtspleging dan ook geen sprake.

48 Vlg. Buisman, *NJB* 2021, p. 296, 297 en 300.

49 Zie in dit verband ook Hirsch Ballin 2018, p. 36-38, Raad voor de rechtspraak 2015, p. 3 en Van der Woude e.a. 2023, p. 120.

50 Zie ook Schlössels 2011, p. 494-498.

51 Buisman, *NJB* 2021, p. 297. Zie ook Hirsch Ballin 2018, p. 14, Spek, *Strafblad* 2010 en Crijns, *AA* 2012.

52 Buisman, *TBS&H* 2022, p. 1-2 en Buisman, *NJB* 2021, p. 297.

6.4 DE INTERACTIE TUSSEN JURIDISCHE INSTRUMENTEN BIJ DE AANPAK VAN RADICALISERING

In de voorgaande paragrafen is de verhouding van het jeugdstrafrecht, bestuursrecht en jeugdbeschermingsrecht in de context van de aanpak van radicalisering bij minderjarigen bestudeerd en is deze verklaard vanuit (rechts)historisch perspectief. Gebleken is dat (rechts)historische ontwikkelingen ertoe hebben geleid dat het jeugdstrafrecht, bestuursrecht en jeugdbeschermingsrecht tot op zekere hoogte als communicerende vaten worden beschouwd bij de overheidsreactie op radicalisering. Daarbij is gebleken dat ook op het gebied van de binnen de rechtsgebieden beschikbare juridische instrumenten, de in de procedure betrokken organisaties en de invulling van wettelijke begrippen en normen sprake is van een bepaalde samenhang.⁵³ Tegen de achtergrond van deze verhouding van de betrokken rechtsgebieden worden in deze paragraaf verschillende manieren geanalyseerd waarop de beschikbare juridische instrumenten uit het jeugdstrafrecht, bestuursrecht en jeugdbeschermingsrecht bij de overheidsreactie op radicalisering interacteren. De verhouding en wisselwerking van het jeugdstrafrecht, bestuursrecht en jeugdbeschermingsrecht, zoals eerder uiteengezet, brengt immers mee dat sprake is van een zekere interactie tussen juridische instrumenten bij de overheidsreactie op radicalisering.

In het navolgende wordt deze interactie tussen juridische instrumenten bestudeerd, waarbij een (theoretisch) onderscheid wordt gemaakt tussen verschillende vormen van interactie. Allereerst wordt een meer lineaire vorm van interactie tussen juridische instrumenten beschreven, hier te noemen interactie in de vorm van overgang van rechtsgebieden (par. 6.4.1). Deze vorm van interactie doet zich in het bijzonder voor in het kader van juridische instrumenten uit het bestuursrecht in relatie tot jeugdstrafrechtelijke instrumenten. Naast deze overgang van rechtsgebieden wordt interactie van juridische instrumenten in de vorm van samenloop en mogelijke cumulatie onderscheiden. Op samenloop en cumulatie wordt uitgebreider ingegaan, waarbij ook wordt bezien in hoeverre in de eerste plaats wet- en regelgeving en in de tweede plaats juridische literatuur uitgangspunten bieden voor regulering (par. 6.4.2).

6.4.1 Overgang van rechtsgebieden

De eerste vorm van interactie die bij de inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering wordt onderscheiden, is interactie door overgang van rechtsgebieden. Deze vorm van interactie, die nauw samenhangt met de handhaving van overheidsoptreden, doet zich voor bij juridische instrumenten uit het bestuursrecht in relatie tot instrumenten uit het jeugd-

53 Vlg. Dyson 2015, p. 12-16.

strafrecht. Zoals in het vorige hoofdstuk beschreven, worden de bestuursrechtelijke instrumenten uit de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding strafrechtelijk gehandhaafd; opzettelijk handelen in strijd met een op grond van de Twbmt opgelegde meldplicht, gebiedsverbod, contactverbod of uitreisverbod levert een strafbaar feit (misdrijf) op (zie eerder par. 5.3.1).⁵⁴ Ook de handhaving van de andere in hoofdstuk 5 beschreven bestuursrechtelijke instrumenten die bij de aanpak van radicalisering kunnen worden ingezet, kent een strafrechtelijke component. Ten aanzien van de paspoortmaatregel geldt bijvoorbeeld dat het niet-inleveren van het paspoort als strafbaar feit is aangemerkt.⁵⁵ De bestuursrechtelijke instrumenten zijn met andere woorden voor de handhaving afhankelijk van het strafrecht of worden voor de naleving op zijn minst in belangrijke mate door het strafrecht ondersteund.

De strafrechtelijke handhaving van bestuursrechtelijke instrumenten brengt mee dat bij overtreding juridische instrumenten uit het jeugdstrafrecht als het ware worden geactiveerd.⁵⁶ Er vindt dan ook een overgang plaats van de inzet van bestuursrechtelijke naar strafrechtelijke instrumenten. Dergelijke constructies waarbij naar aanleiding van ongewenst of afwijkend gedrag op grond van het bestuursrecht verplichtingen of verboden worden opgelegd waar in geval van overtreding strafrechtelijke sancties aan zijn verbonden, worden in internationale literatuur ook aangeduid als 'preventive hybrid procedures' of 'preventive hybrids'.⁵⁷ Aan deze hybride structuur zijn belangrijke implicaties verbonden die verder reiken dan de inzet van juridische instrumenten op individueel niveau.

Zo wordt door deze interactie van bestuursrechtelijke instrumenten en strafrechtelijk optreden in zekere zin 'persoonlijk strafrecht' geconstrueerd.⁵⁸ Gedrag wordt immers specifiek strafbaar voor één individu of een kleine groep personen. De overgang van rechtsgebieden maakt het daarmee mogelijk strafrechtelijke instrumenten in te zetten naar aanleiding van gedragingen die initieel niet door het strafrecht worden gesanctioneerd en door de wetgever zodoende niet als strafwaardig zijn bevonden. Kenmerkend voor de bestuursrechtelijke instrumenten – met name die uit de Twbmt – is immers dat deze ook worden ingezet voordat sprake is van gedrag dat

54 Art. 8 Twbmt.

55 Art. 447b Sr jo. 56, 62 en 63 Paspoortwet. Zie ook Amnesty International 2017, p. 18. Wat betreft de bevroingsmaatregel is het strafbaar om financiële middelen beschikbaar te stellen aan iemand ten aanzien van wie de bevroingsmaatregel is opgelegd (zie par. 5.3.2).

56 Mols spreekt in dit verband van een 'flipperkastfilosofie' waarbij de overheid bij het opleggen van maatregelen ter bestrijding van terrorisme 'flippert' tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke afdoening: wanneer bestuursrechtelijke maatregelen niet worden nageleefd, 'wordt de bal doorgeflipped naar de bel die de strafrechter wekt'; Mols, *Strafblad* 2015/14.

57 Hendry, *The British Journal of Criminology* 2022, p. 379 en 389-390 en Hendry & King, *Criminal Law and Philosophy* 2017, p. 734. Simester & Von Hirsch beschrijven deze constructie als 'two-step prohibitions'; Simester & Von Hirsch 2006, p. 174.

58 Vlg. Ashworth & Zedner 2014, p. 77, onder verwijzing naar Leng, Taylor & Wasik 1998 en Simester & Von Hirsch 2006, p. 181-182.

als strafbaar feit wordt aangemerkt. Het toepassingsbereik van het strafrecht wordt door het opleggen van bestuursrechtelijke instrumenten dan ook vergroot, waarbij – in de woorden van Simester en Von Hirsch – de bestuursrechtelijke instrumenten een ‘strafrechtelijke brug’ vormen tussen het onderliggende (niet direct strafwaardige) gedrag en de inzet van strafrechtelijke instrumenten.⁵⁹ Daarbij geldt dat het opleggen van de bestuursrechtelijke instrumenten met minder rechtswaarborgen is omkleed dan de toepassing van het strafrecht.⁶⁰ Interactie tussen juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen in de vorm van overgang van rechtsgebieden zorgt er dan ook voor dat de materiële en procedurele grenzen van het jeugdstrafrecht indirect worden opgerekt.⁶¹

6.4.2 Samenloop en cumulatie

Naast de overgang van rechtsgebieden kan bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen een andere vorm van interactie tussen juridische instrumenten worden onderscheiden, namelijk samenloop en mogelijke cumulatie. Doordat verschillende rechtsgebieden raken aan en een rol spelen bij de overheidsreactie op radicalisering kunnen ten aanzien van één gedraging of feitencomplex meerdere juridische instrumenten worden ingezet. Anders dan de overgang van rechtsgebieden vloeit deze vorm van interactie zodoende niet voort uit de handhaving van juridische instrumenten, maar uit het gemeenschappelijke toepassingsbereik van de bestudeerde rechtsgebieden. Voor deze vorm van interactie is dan ook vereist dat een gedraging valt onder het toepassingsbereik van ten minste twee rechtsgebieden en de wettelijke vereisten die daarin zijn opgenomen voor de inzet van een juridisch instrument (zie eerder hoofdstuk 5). Alleen in die gevallen ontstaat bij de aanpak van radicalisering samenloop en mogelijk cumulatie van juridische instrumenten. Ten aanzien van de samenloop met jeugdstrafrechtelijke instrumenten brengt dit mee dat sprake moet zijn van (een verdenking van) een strafbaar feit. Instrumenten uit het bestuursrecht en jeugdbeschermingsrecht kennen in dit verband meer open normen als toepassingsvereisten en hebben ten opzichte van het jeugdstrafrecht meer flexibiliteit gemeen.⁶² De interactie tussen juridische instrumenten in de vorm van samenloop en mogelijke cumulatie wordt daarbij versterkt door de zekere overlap die bij de juridische overheidsreactie op radicalisering zichtbaar is ten aanzien van de in de rechtsgebieden beschikbare juridische instrumenten en betrokken organisaties en in de invulling van wettelijke begrippen en normen.

59 Simester & Von Hirsch 2006, p. 174.

60 Zie in dit verband ook Hendry, *The British Journal of Criminology* 2022, Hendry & King, *Criminal Law and Philosophy* 2017 en Simester & Von Hirsch 2006.

61 Zie voor de invloed van bestuursrechtelijke beslissingen op de strafrechter ook Hartmann 2021, p. 218-222.

62 Vgl. Buisman 2019, p. 52-53.

6.4.2.1 Samenloop en cumulatie bij de aanpak van radicalisering: parlementaire stukken, rechtspraak en literatuur

De samenloop en mogelijke cumulatie van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering kan nader worden geïllustreerd aan de hand van een weergave van deze vorm van interactie uit parlementaire stukken, rechtspraak en literatuur. Het is daarbij opvallend dat in deze bronnen in de eerste plaats uitdrukkelijk aandacht wordt besteed aan de samenloop van (jeugd)strafrechtelijke instrumenten met instrumenten uit het bestuursrecht. De samenloop met het jeugdbeschermingsrecht wordt minder nadrukkelijk aan de orde gesteld.

Bij de totstandkoming van de Twbmt heeft de wetgever zich expliciet gebogen over de samenloop en mogelijke cumulatie van deze bestuursrechtelijke instrumenten met het strafrecht. Zoals eerder beschreven, worden de instrumenten uit de Twbmt gekenmerkt doordat ze kunnen worden ingezet als (nog) geen sprake is van een strafbaar feit. Desalniettemin sluiten de toepassingscriteria van de bestuursrechtelijke maatregelen niet uit dat deze instrumenten worden toegepast wanneer de inzet van het strafrecht wél mogelijk is. Samenloop en in het verlengde daarvan cumulatie van juridische instrumenten uit beide rechtsgebieden is daarmee niet uitgesloten. Ook de wetgever heeft ten aanzien van de mogelijke samenloop van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke instrumenten in de memorie van toelichting bij de Twbmt overwogen dat hoewel het aanknopingspunt voor het opleggen van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke instrumenten verschilt, dit niet betekent 'dat zich geen situaties kunnen voordoen waarin zowel de inzet van bestuurlijke maatregelen als de opsporing van strafbare feiten aan de orde is.'⁶³ Door de wetgever wordt hierbij genoemd dat het bijvoorbeeld voorstelbaar is dat een persoon over wie concrete informatie bestaat dat hij zich aan het voorbereiden is om uit te reizen naar het buitenland en deel te nemen aan de gewapende strijd zowel een bestuursrechtelijk uitreisverbod krijgt opgelegd, 'om redenen van preventie', als dat een strafrechtelijk onderzoek wordt verricht. De cumulatie van bestuursrechtelijke instrumenten en het strafrecht is volgens de wetgever in dergelijke gevallen 'gerechtvaardigd en kan wederzijds aanvullend werken bij het streven om effectief op te treden tegen mogelijke terroristische activiteiten'.⁶⁴

Ook in de rechtspraak over de toepassing de Twbmt is samenloop met het strafrecht zichtbaar. Deze samenloop blijkt het duidelijkst uit een uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 11 oktober 2018 met betrekking tot een op grond van de Twbmt opgelegde meldplicht en contactverbod.⁶⁵ Deze

63 *Kamerstukken II 2015/16, 34359, nr. 3, p. 11-12.* Bij de verlenging van de Twbmt heeft de wetgever benadrukt dat '[d]aar waar sprake is van een verdenking van een terroristisch misdrijf, is en blijft strafrechtelijk optreden geïndiceerd'; *Kamerstukken II 2021/22, 35917, nr. 3, p. 4 (MvT).*

64 *Kamerstukken II 2015/16, 34359, nr. 3, p. 12 (MvT).*

65 Rb. Amsterdam 11 oktober 2018, ECLI:NL:RBAMS:2018:7202.

bestuursrechtelijke maatregelen waren, zo blijkt uit de uitspraak, opgelegd vanaf het moment dat een inmiddels meerderjarige in vrijheid werd gesteld naar aanleiding van een strafzaak. In deze strafzaak, die draaide om een poging tot aansluiting bij een terroristische organisatie terwijl de verdachte het overgrote deel van de ten laste gelegde periode minderjarig was, werd in het kader van een voorwaardelijke veroordeling (onder meer) een meldplicht en contactverbod opgelegd.⁶⁶ Dit contactverbod werd niet nageleefd, waardoor het voorwaardelijke deel van de straf alsnog ten uitvoer werd gelegd. Toen de inmiddels meerderjarige in augustus 2018 in vrijheid werd gesteld, werden op grond van het bestuursrecht nagenoeg dezelfde verplichtingen en verboden van toepassing. Aan het bestuursrechtelijke besluit lag – zo valt in de bestuursrechtelijke uitspraak te lezen – onder meer ten grondslag dat de bijzondere voorwaarden in het kader van de strafrechtelijke veroordeling meerdere malen waren overtreden en dat de betrokkene ‘na zijn detentie niet meer gebonden is aan enig overheidscontact’.⁶⁷ De rechtbank hield de bestuursrechtelijke maatregelen en onderliggende motivering in stand, waardoor nadat aan de strafrechtelijke instrumenten was voldaan, alsnog soortgelijke maatregelen in een bestuursrechtelijk kader golden.

Naast dit voorbeeld van cumulatie van strafrechtelijke en bestuursrechtelijke instrumenten is uit de rechtspraak een andere illustratie van samenloop van beide rechtsgebieden bij de aanpak van radicalisering zichtbaar. De bestuursrechter van de rechtbank Rotterdam boog zich in een zaak uit 2017 over de inzet van de Twbmt ten aanzien van een meerderjarige die op 12 april 2017 in een strafzaak werd vrijgesproken van deelname aan een terroristische organisatie door aansluiting bij IS.⁶⁸ Een aantal dagen daarvoor, op 7 april 2017, werd ten aanzien van deze meerderjarige op grond van de Twbmt een gebiedsverbod en meldplicht opgelegd. Hoewel in de strafzaak de uitreis naar IS-gebied tot vrijspraak leidde, lag onder meer deze gedraging aan de bestuursrechtelijke maatregelen ten grondslag. Ten aanzien van de verhouding van de toepassing van strafrechtelijke en bestuursrechtelijke instrumenten overwoog de bestuursrechter:

‘De omstandigheid dat eiser in de strafzaak is vrijgesproken van deelname aan een terroristische organisatie [...] is voor deze procedure niet doorslaggevend. De beoordeling van de strafrechter vindt plaats aan de hand van een ander toetsingskader, waarbij verdergaande eisen worden gesteld aan bewijs dan in een bestuursrechtelijke procedure.’⁶⁹

66 Rb. Midden-Nederland 26 september 2016, ECLI:NL:RBMNE:2016:5144. Zie voor het hoger beroep Hof Arnhem-Leeuwarden 19 juli 2017, ECLI:NL:GHARL:2017:6123.

67 Rb. Amsterdam 11 oktober 2018, ECLI:NL:RBAMS:2018:7202, r.o. 3.2-3.3.

68 Rb. Rotterdam 12 april 2017, ECLI:NL:RBROT:2017:2713.

69 Rb. Rotterdam 21 juli 2017, ECLI:NL:RBROT:2017:5500, r.o. 6.6. Zie voor soortgelijke overwegingen in het kader van de paspoortmaatregel en bevroeringsmaatregel ABRvS 5 juni 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1839 en Rb. Zwolle-Lelystad 20 december 2011, ECLI:NL:RBZLY:2011:BV2139.

De rechtbank oordeelde dat terecht is gesteld dat aan de voorwaarden voor het opleggen van de bestuursrechtelijke maatregelen is voldaan. Naast het verschil in het vereiste niveau van bewijs voor het opleggen van instrumenten uit het strafrecht en bestuursrecht, belicht ook deze zaak de cumulatie van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering. Net als in het hiervoor besproken voorbeeld worden bestuursrechtelijke instrumenten ingezet als het strafrecht geen mogelijkheden tot overheidsoptreden meer biedt en de betrokkene zodoende al (een deel van) het strafrechtelijke traject heeft doorlopen. Anders dan in het voorgaande voorbeeld wordt de uitkomst van de strafrechtelijke procedure in deze casus echter niet afgewacht en lijkt het erop dat bestuursrechtelijke maatregelen worden ingezet als 'vangnet' met het oog op een eventuele vrijspraak.

Ook uit onderzoek naar de inzet van de Twbmt in de eerste tweeënhalf jaar na inwerkingtreding (maart 2017 – september 2019) komt de samenloop met strafrechtelijke maatregelen naar voren, waarbij de inzet van het bestuursrecht dient ter aanvulling van eerder opgelegde strafrechtelijke instrumenten. Uit de evaluatie blijkt dat het uitgangspunt bij de inzet van de Twbmt is dat 'eerst de strafrechtelijke weg wordt bewandeld' en dat bestuursrechtelijke instrumenten pas in beeld komen als er geen strafrechtelijke of andere – zorggerelateerde – mogelijkheden (meer) zijn om toezicht te houden.⁷⁰ Van de zeven casus waarin in de onderzoeksperiode een maatregel uit de Twbmt is opgelegd, zagen vier op de situatie waarin een betrokkene in vrijheid werd gesteld zonder dat reclasseringstoezicht werd opgelegd door middel van strafrechtelijke voorwaarden. De vrijlating zonder reclasseringstoezicht werd in deze gevallen beschouwd als mogelijk gevaar voor de nationale veiligheid waardoor de inzet van bestuursrechtelijke maatregelen boven op het eerdere strafrechtelijke traject nodig werd geacht.⁷¹

Omdat het bestuur bij een dergelijke inzet van de Twbmt een beslissing van de strafrechter in zekere mate doorkruist, wordt in de evaluatie van de Twbmt deze toepassing van bestuursrechtelijke instrumenten als vanuit rechtstatelijk perspectief 'bedenkkelijk' aangeduid. Daarbij wordt bovendien benadrukt dat uit de wetgeschiedenis blijkt dat de inzet van bestuursrechtelijke maatregelen aan het einde van het strafrechtelijke traject niet zozeer de bedoeling van de wetgever is geweest.⁷² Ook Van der Woude spreekt van 'oneigenlijk gebruik' van bestuursrechtelijke instrumenten ten opzichte van het afgeronde strafrechtelijke traject als deze worden ingezet op het moment dat het strafrecht geen kader voor toezicht meer biedt.⁷³

70 Van Gestel 2020, p. 45. Zie ook Wittendorp e.a. 2017a, p. 46 en Wittendorp e.a. 2020, p. 46-49

71 Van Gestel 2020, p. 35. In één casus werd de betrokkene na het overtreden van strafrechtelijke schorsingsvoorwaarde opnieuw in voorlopige hechtenis geplaatst, die dit keer wel werd geschorst met reclasseringstoezicht. De bestuursrechtelijke maatregel werd als gevolg hiervan ingetrokken; Van Gestel, Van Berkel & Kouwenberg 2019, p. 33.

72 Van Gestel 2020, p. 64, zie ook p. 61.

73 Van der Woude 2021, p. 278. Zie in het verlengde hiervan ook Van der Woude e.a. 2023, p. 122.

Zoals beschreven, wordt de samenloop en mogelijke cumulatie van juridische instrumenten uit het jeugdstrafrecht of bestuursrecht met het jeugdbeschermingsrecht bij de aanpak van radicalisering minder nadrukkelijk behandeld in parlementaire stukken, rechtspraak en literatuur. Desalniettemin is samenloop met het jeugdbeschermingsrecht in de rechtspraak terug te zien. Uit gepubliceerde rechtspraak blijkt bijvoorbeeld de samenloop en cumulatie van instrumenten uit het jeugdbeschermingsrecht met jeugdstrafrechtelijke instrumenten bij minderjarigen die plannen hadden om uit te reizen naar conflictgebied. Zo werd in een uitspraak van de rechtbank Den Haag van 28 maart 2013 verzocht een minderjarige onder toezicht te stellen en een machtiging gesloten jeugdhulp⁷⁴ af te geven, waarbij de politie vermoedens had dat de minderjarige plannen had naar het buitenland te gaan. Vanwege het strafrechtelijk onderzoek kon de politie in de civiele zaak geen informatie geven.⁷⁵

In een andere zaak over een (voorlopige) ondertoezichtstelling en een (spoed)machtiging gesloten jeugdhulp speelt de samenloop met het jeugdstrafrecht een belangrijke rol bij de beslissing van de rechtbank Gelderland. In deze zaak had de Raad voor de Kinderbescherming van de politie en AIVD door middel van een ambtsbericht vernomen dat de minderjarige van plan was uit te reizen naar Syrië om daar te strijden. Op grond van deze informatie oordeelde de kinderrechter dat het risico te groot was dat de minderjarige naar Syrië zou vertrekken en werd vrijheidsbeneming in een accommodatie voor gesloten jeugdhulp voor korte duur in combinatie met een voorlopige ondertoezichtstelling gerechtvaardigd geacht.⁷⁶ Een hierop volgend verzoek tot verlening van de machtiging gesloten jeugdhulp wordt daarentegen door de kinderrechter afgewezen. De rechter overwoog hiertoe dat de aanwijzingen voor uitreis op dat moment minder sterk waren en dat was gebleken 'dat justitie (AIVD, OM en politie) in staat zijn om adequaat en in een strafrechtelijk kader zo nodig op te treden tegen (de uitvoering van) genoemde voornemens.'⁷⁷

De in deze paragraaf beschreven voorbeelden kunnen als illustratief worden gezien voor de samenloop en mogelijke cumulatie van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen. Zoals uit de uitspraken naar voren komt, kan interactie in de vorm van samenloop en cumulatie ingrijpende en voor de betrokkene ondoorzichtige gevolgen hebben. In de volgende paragrafen wordt tegen deze achtergrond bekeken in hoeverre Nederlandse wet- en regelgeving de samenloop en mogelijke cumulatie van juridische instrumenten uit het jeugdstrafrecht, bestuursrecht

74 Toen: machtiging gesloten jeugdzorg.

75 Rb. Den Haag 28 maart 2013, ECLI:NL:RBDHA:2013:15159. Zie voor samenloop met het jeugdbeschermingsrecht in een jeugdstrafzaak bijvoorbeeld ook Rb. Den Haag 20 april 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:4064.

76 Rb. Gelderland 15 augustus 2013, ECLI:NL:RBGEL:2013:4112.

77 Rb. Gelderland 2 september 2013, ECLI:NL:RBGEL:2013:4113.

en jeugdbeschermingsrecht reguleren en welke uitgangspunten hiervoor in de juridische literatuur naar voren worden gebracht.

6.4.2.2 Regulering op grond van Nederlandse wet- en regelgeving

Nederlandse wet- en regelgeving reguleren de interactie van juridische instrumenten in de vorm van samenloop en cumulatie tot op zekere hoogte. De kern van deze regulering wordt gevormd door de bescherming tegen dubbele bestraffing vanwege dezelfde feiten. Deze bescherming komt tot uitdrukking in zowel het *ne bis in idem* als het *una via* beginsel en is wettelijk verankerd in het strafrecht en bestuursrecht.⁷⁸ In de kern brengt deze regulering mee dat ten aanzien van dezelfde gedraging niet zowel strafrechtelijke vervolging als bestuursrechtelijke bestraffing mag worden toegepast. Buiten bestraffende sancties wordt de cumulatie van instrumenten uit het jeugdstrafrecht en bestuursrecht zodoende in Nederlandse wet- en regelgeving op zichzelf niet uitdrukkelijk genormeerd. Wel wordt er in de literatuur op gewezen dat uit zowel bestuursrechtelijke als strafrechtelijke jurisprudentie – buiten de context van de overheidsreactie op radicalisering – blijkt dat door rechters, los van het vraagstuk van *ne bis in idem*, de evenredigheid van het totale pakket van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke reacties wordt getoetst.⁷⁹

Wat betreft de bestuursrechtelijke instrumenten uit de Twbmt heeft de wetgever in de memorie van toelichting aangegeven dat de maatregelen uit de wet een preventief karakter hebben en niet bestraffend van aard zijn.⁸⁰ Ook in de rechtspraak worden de maatregelen uit de Twbmt niet als bestraffend aangemerkt.⁸¹ De rechtbank Den Haag heeft in een uitspraak van 11 april 2023 dan ook expliciet geoordeeld dat het *una via* beginsel niet verhindert dat een maatregel op grond van de Twbmt wordt opgelegd, terwijl ook het strafrecht is toegepast. Een juridisch instrument op basis van de Twbmt is immers, zo stelt de rechtbank:

78 Zie art. 68 Sr en 5:43 Awb, en art. 243 lid 2 Sv en 5:44 Awb. Zie ook HR 3 maart 2015, ECLI:NL:HR:2015:434 waarin het beginsel dat iemand niet tweemaal kan worden bestraft voor het begaan van hetzelfde feit is bevestigd buiten de context van de bestuurlijke boete. Zie uitgebreid Crijns & Van Emmerik, *NJB* 2018 onder verwijzing naar onder meer het niet door Nederland geratificeerde art. 4 van het Zevende Protocol bij het EVRM en EHRM 15 november 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:1115JUD002413011 (*A. en B./Noorwegen*), AB 2017/188, m.nt. T. Barkhuysen & M.L. van Emmerik. Zie ook Albers & De Groot, *NTS* 2020/7.

79 EHRM 15 november 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:1115JUD002413011 (*A. en B./Noorwegen*), AB 2017/188, m.nt. T. Barkhuysen & M.L. van Emmerik, Crijns & Van Emmerik, *NJB* 2018, p. 1101-1103 en Van der Vorm & Demandt, *TBS&H* 2024.

80 *Kamerstukken II* 2015/16, 34359, nr. 3, p. 23.

81 Onder meer ABRvS 30 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1763, r.o. 6.1 onder verwijzing naar Rb. Rotterdam 21 juli 2017, ECLI:NL:RBROT:2017:5500. Zie ook Rb. Amsterdam 11 oktober 2018, ECLI:NL:RBAMS:2018:7202, r.o. 7.2.

‘een preventieve bestuurlijke maatregel die te onderscheiden is van het strafrecht, omdat het een ander doel dient. De maatregel dient ter bescherming van de nationale veiligheid tegen gevaar dat met het strafrecht niet kan worden weggenomen. Daarvoor is niet vereist dat er een aanwijzing of verdenking van een strafbaar feit is. De maatregel heeft een ander karakter en is daarmee te onderscheiden van het strafrecht. Dat eiser de meldplicht als een straf ervaart, doet daar niet aan af.’⁸²

Bij deze stand van zaken is de cumulatie van bestuursrechtelijke maatregelen uit de Twbmt en jeugdstrafrechtelijke instrumenten zodoende op grond van Nederlandse wet- en regelgeving niet uitgesloten.

Ook de cumulatie van juridische instrumenten uit het jeugdstrafrecht of bestuursrecht met interventies uit het jeugdbeschermingsrecht is zodoende wettelijk mogelijk. In dit verband heeft de wetgever voor de samenloop en mogelijke cumulatie van instrumenten uit het jeugdstrafrecht en jeugdbeschermingsrecht enige vorm van regulering opgenomen door in het Wetboek van Strafvordering te bepalen dat de vervolging van een minderjarige verdachte kan worden geschorst wanneer gelijktijdig met de vervolging een verzoek tot het opleggen van een kindbeschermingsmaatregel aanhangig is (zie eerder par. 6.3.1).⁸³ In het verlengde hiervan is in de Aanwijzing sepot en gebruik sepotgronden, waarin de motieven voor sepotbeslissingen van het OM zijn opgenomen, uitdrukkelijk vastgelegd dat een reeds genomen of te nemen kindbeschermingsmaatregel die doelmatig wordt geoordeeld als grond dient om van strafrechtelijke vervolging af te zien.⁸⁴

Nederlandse wet- en regelgeving laat zodoende ruimte voor de samenloop en cumulatie van juridische instrumenten uit verschillende rechtsgebieden. Specifiek ten aanzien van de aanpak van radicalisering heeft de wetgever tegen deze achtergrond bij de ‘Wet gegevensverwerking persoonsgerichte aanpak radicalisering en terroristische activiteiten’ (zie eerder par. 4.3.2.2) de noodzaak van afstemming van juridische instrumenten onderstreept. Afstemming van maatregelen in een casusoverleg wordt door de wetgever noodzakelijk geacht omdat de inzet van een bepaalde maatregel van invloed kan zijn op de effectiviteit van een andere. Deelnemers aan een casusoverleg kunnen dan ook, zo wordt in de memorie van toelichting gesteld, ‘aankondigen dat zij, gelet op de afstemming die in het overleg heeft plaatsgevonden, bepaalde maatregelen wel of juist niet zullen nemen.’ Door deze afstemming over mogelijke maatregelen kan volgens de wetgever in de praktijk een ‘effectieve persoonsgerichte, integrale aanpak’ van radicalisering worden bereikt, bestaande uit een combinatie van (juridische) interventies.⁸⁵

82 Rb. Den Haag 11 april 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:6823, r.o. 17.

83 Art. 14a Sv.

84 Sepotgrond 21 ‘civielrechtelijke jeugdmaatregel’, Aanwijzing sepot en gebruik sepotgronden (2022A004), *Stcr.* 2022, 16129. Zie in het verlengde hiervan ook sepotgrond 20 en 54.

85 *Kamerstukken II* 2022/23, 36225, nr. 3, p. 4.

6.4.2.3 Uitgangspunten uit de literatuur ten aanzien van samenloop en cumulatie

Waar de wetgever ruimte laat voor de samenloop en mogelijke cumulatie van juridische instrumenten uit verschillende rechtsgebieden bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen, is deze vorm van interactie tussen juridische instrumenten in de literatuur in het algemeen herhaaldelijk bediscussieerd. In juridische literatuur, met name buiten de specifieke context van de aanpak van radicalisering en minderjarigen, zijn daarbij diverse uitgangspunten gesteld ten aanzien van de samenloop en mogelijke cumulatie van juridische instrumenten, die in de kern uitdrukking geven aan de noodzaak de rechtspositie van individuen te beschermen. De interactie tussen juridische instrumenten in de vorm van samenloop en mogelijke cumulatie heeft – zo zal blijken – namelijk een druk op de rechtsbescherming van betrokkenen tot gevolg doordat de rechtspositie niet alleen afhankelijk is van de inzet van juridische instrumenten in één bepaald rechtsgebied, maar in verbinding staat met de mogelijkheden tot overheidsingrijpen in andere rechtsgebieden.

De evenredigheid van overheidsoptreden

De samenloop en cumulatie van juridische instrumenten uit verschillende rechtsgebieden is vanuit het oogpunt van rechtsbescherming door diverse auteurs bestudeerd en bekritiseerd, zowel in de specifieke context van de aanpak van radicalisering als daarbuiten. Deze auteurs wijzen er in de kern op dat de inzet van meerdere juridische instrumenten uit verschillende rechtsgebieden er allereerst toe kan leiden dat overheidsoptreden als disproportioneel moet worden aangemerkt. Door het verschil in juridische grondslag wordt de noodzaak van de toepassing van een juridisch instrument immers veelal afzonderlijk beoordeeld, waardoor het cumulatieve effect van instrumenten buiten beschouwing blijft. De inzet van elk juridisch instrument afzonderlijk kan daarbij proportioneel zijn, maar dat sluit niet uit dat het geheel aan maatregelen disproportionele gevolgen heeft.⁸⁶ In dit verband beschrijft Van Sasse van IJsselt dat door de cumulatie van maatregelen bij de bestrijding van terrorisme en radicalisering de druk op de fundamentele rechten van individuen steeds verder toeneemt.⁸⁷

Tegen deze achtergrond pleiten Barkhuysen en Van Emmerik – buiten de specifieke context van de aanpak van radicalisering en minderjarigen – ervoor dat het bestuur en de rechter in iedere zaak dienen te kijken naar het gecumuleerde effect van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke reacties om de evenredigheid van overheidsoptreden te waarborgen. Op deze manier kan volgens de auteurs ook bij de cumulatie van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke instrumenten die worden opgelegd ten aanzien van hetzelfde feit, maar die niet door wetgeving wordt genormeerd, tot een

86 Zie ook Rijksoverheid 2011b, p. 55 en 105.

87 Zie Dijkstra, *NTM/NJCM-bull.* 2018/39, p. 494.

evenredige uitkomst worden gekomen.⁸⁸ Dit standpunt sluit aan bij de opvatting van Crijns en Van Emmerik dat bij de combinatie van ingrijpende juridische instrumenten uit het bestuursrecht en strafrecht ten aanzien van hetzelfde feitencomplex de eis moet worden gesteld dat het totale pakket aan bestuursrechtelijke en strafrechtelijke reacties evenredig is. De actor die als laatste aan zet is (de strafrechter of het bestuursorgaan of -rechter) zou dan ook rekening moeten houden met de reeds oplegde interventie vanuit het andere rechtsgebied.⁸⁹ Beslissende actoren dienen, zo concluderen Crijns en Van Emmerik, acht te slaan op eventuele juridische instrumenten die zich buiten hun 'directe blikveld voordoen' en kunnen in hun beslissing niet volstaan met wat binnen de eigen procedure speelt.⁹⁰ Ook Hirsch Ballin betoogt dat bij de combinatie van overheidsreacties in het kader van een integrale aanpak de normering zich dient te richten op het gehele palet aan reacties. Het zwaartepunt van de beoordeling ligt volgens haar daarmee niet langer bij de vraag of sprake is van een cumulatie van punitieve sancties, maar of het overheidsoptreden evenredig is in verhouding tot de ernst van de gedraging.⁹¹

De evenredigheid van overheidsoptreden wordt in de juridische literatuur zodoende aangemerkt als belangrijk uitgangspunt dat, bij gebrek aan uitdrukkelijke Nederlandse wet- en regelgeving op dit punt, bij de samenloop en cumulatie van juridische instrumenten uit verschillende rechtsgebieden in acht moet worden genomen.⁹² Hoewel het betoog voor evenredigheid zich in de literatuur richt op de cumulatie van strafrechtelijke en bestuursrechtelijke instrumenten, is deze argumentatie ook van betekenis voor de inzet van het jeugdbeschermingsrecht in combinatie met juridische instrumenten uit andere rechtsgebieden ten aanzien van minderjarigen.

Rechtszekerheid- en gelijkheid

Ten aanzien van de samenloop en mogelijke cumulatie van juridische instrumenten uit verschillende rechtsgebieden wordt in de literatuur ten tweede gewezen op mogelijke rechtsonzekerheid en in het verlengde daarvan een risico op rechtsongelijkheid. Waar juridische instrumenten uit meerdere rechtsgebieden kunnen worden angewend, is het immers onvoorspelbaar welk instrument – of welke combinatie instrumenten – wanneer wordt ingezet. Waar door de samenloop van juridische instru-

88 Barkhuysen & Van Emmerik 2022, p. 179-180 onder verwijzing naar EHRM 15 november 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:1115JUD002413011 (*A. en B./Noorwegen*), AB 2017/188, m.nt. T. Barkhuysen & M.L. van Emmerik.

89 Crijns & Van Emmerik, *NJB* 2018, p. 1102.

90 Crijns & Van Emmerik, *NJB* 2018, p. 1103.

91 Hirsch Ballin, *TBS&H* 2019, p. 165-166, eveneens onder verwijzing naar EHRM 15 november 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:1115JUD002413011 (*A. en B./Noorwegen*).

92 Zie in dit verband ook de door de Nederlandse orde van advocaten geadviseerde wettelijke proportionaliteits- en subsidiariteitstoets bij de aanpak van radicalisering (par. 4.3.2.2).

menten maatwerk in individuele gevallen kan worden geboden (zie ook eerder par. 6.3.2.3), impliceert dit tegelijkertijd een zekere mate van onzekerheid voor betrokkenen over welke rechtsgevolgen aan bepaald gedrag worden verbonden. In deze rechtsonzekerheid schuilt bovendien een risico op rechtsongelijkheid.⁹³

De spanning tussen het leveren van maatwerk aan de ene kant en mogelijke rechtsonzekerheid en -ongelijkheid aan de andere kant kan worden verkleind door een consistente benadering ten opzichte van de samenloop van juridische instrumenten. Het bij de samenloop van juridische instrumenten uit verschillende rechtsgebieden hanteren van consistente uitgangspunten kan, zo wordt betoogd, rechtsonzekerheid begrenzen.⁹⁴ Diverse auteurs hebben zich in dit verband gebogen over de vraag welk rechtsgebied in welke situatie moet worden aangewend. Hoewel deze literatuur zich niet specifiek op de aanpak van radicalisering bij minderjarigen richt, bieden de uitgangspunten die hierin zijn opgesteld waardevolle inzichten voor een consistente en navolgbare benadering van de overheidsreactie op radicalisering bij minderjarigen.

Uitgangspunten voor de aanwending van rechtsgebieden

In de literatuur zijn diverse criteria opgesteld die als leidraad kunnen dienen bij het aanwenden van een rechtsgebied in concrete gevallen. Hoewel door verschillende auteurs uiteenlopende criteria zijn ontwikkeld, gaan deze in de kern uit van de specifieke kenmerken en rationaliteiten van rechtsgebieden. Hieruit vloeien immers voor- en nadelen van de aanwending van een rechtsgebied voort wat betreft onder meer effectiviteit, doelmatigheid en rechtsbescherming.⁹⁵ Bruning bijvoorbeeld vergelijkt de aanwending van het jeugdstrafrecht en jeugdbeschermingsrecht bij de aanpak van jeugddelinquentie tegen de achtergrond van bovenal het in deze rechtsgebieden geboden niveau van rechtsbescherming en de instrumentaria. Daarbij wijst Bruning op een aantal belangrijke voordelen van instrumenten uit dit eerste rechtsgebied: doordat instrumenten uit het jeugdbeschermingsrecht zich richten op de problematiek van de jeugdige – in tegenstelling tot het gepleegde delict in het jeugdstrafrecht – kunnen deze in de regel voor een langere periode worden ingezet, waarbij ook ouders intensief worden betrokken.⁹⁶ Bruning komt daarbij tot de slotsom dat de aanwending van het jeugdbeschermingsrecht bij de aanpak van jeugddelinquentie op zijn plaats is ‘als de persoon van de dader of de gezinsproblematiek hierom vraagt.’⁹⁷

Buisman heeft eveneens uitgangspunten opgesteld aan de hand waarvan op materieel, procedureel en sanctieniveau een keuze kan worden

93 Zie ook Jue-Volker, *Sancties* 2018/64, p. 351-352 en Buisman, *NJB* 2021, p. 302.

94 Vgl. Verrest & Trotman, *BSb* 2023, p. 21 en 23.

95 Vlg. Michiels 2013, p. 448.

96 Bruning 2005, p. 172-174.

97 Bruning 2005, p. 181.

gemaakt voor de inzet van rechtsgebieden. Ook zij benadrukt dat bij deze keuze instrumentaria kunnen worden meegewogen, mede in het licht van de aard en de ernst van het feit. Sommige juridische instrumenten, zoals het opleggen van bijzondere voorwaarden die op het gedrag van de betrokkene zien, en de mogelijkheid opsporingsbevoegdheden in te zetten, zijn immers alleen beschikbaar binnen het strafrechtelijke kader, terwijl andere instrumenten op grond van meerdere rechtsgebieden kunnen worden ingezet. Daarbij bieden doeltreffendheid- en effectiviteitsargumenten volgens Buisman aanvullende overwegingen.⁹⁸ Daarnaast wordt er in de literatuur op gewezen dat de bijkomende effecten van juridische instrumenten uit bepaalde rechtsgebieden, zoals bijvoorbeeld de symboolwerking die van de inzet van jeugdstrafrechtelijke instrumenten uitgaat en in het verlengde daarvan de stigmatiserende werking en bijvoorbeeld de gevolgen voor een VOG, moeten worden meegewogen bij de keuze voor de aanwending van een rechtsgebied.⁹⁹

In het verlengde van deze overwegingen stelt Corstens dat voor een beredeneerde keuze tussen rechtsgebieden de toegang, instrumentaria, het bereiken van 'een behoorlijk handnavingsniveau' en de rechtsbescherming in de onderscheiden rechtsgebieden moeten worden vergeleken.¹⁰⁰ Aan de hand van deze criteria heeft Corstens uitgangspunten opgesteld voor een 'rationele toedeling van onrecht' en de keuze voor civielrechtelijke, administratiefrechtelijke of strafrechtelijke rechtshandhaving door de wetgever. De overwegingen van Corstens bieden daarbij waardevolle en concreet toepasbare uitgangspunten die ook buiten het niveau van de wetgever, bij de samenloop van juridische instrumenten uit verschillende rechtsgebieden, richtinggevend kunnen zijn. Daarbij moet evenwel in aanmerking worden genomen dat de context waarin Corstens zijn overwegingen heeft uiteengezet, verschilt ten opzichte van specifiek de inzet van juridische instrumenten uit het jeugdstrafrecht, bestuursrecht en jeugdbeschermingsrecht bij de aanpak van radicalisering. Dit geldt met name wat betreft de positie van het civiele recht. Zoals in par. 6.2 beschreven, wijkt het jeugdbeschermingsrecht in belangrijke mate af van de rest van het privaatrecht, aangezien in het jeugdbeschermingsrecht de verticale en ongelijkwaardige relatie tussen de overheid en minderjarige en ouders centraal staat en – net als in het jeugdstrafrecht en bestuursrecht – de overheid de initiërende partij is. Dit brengt mee dat niet alle bevindingen van Corstens van overeenkomstige toepassing zijn op de overheidsreactie op radicalisering.

Met inachtneming van deze voorbehouden, kan uit de overwegingen van Corstens een viertal uitgangspunten worden afgeleid voor de aanwending van rechtsgebieden bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen.

98 Buisman, *NJB* 2021, p. 300-301 en Buisman, *TBS&H* 2021, p. 362-363. Zie ook Corstens 1984, p. 49-51, Cleiren 2005, p. 112-113 en Hulsman 1965, p. 12-18.

99 Buisman, *NJB* 2021, p. 303 en Corstens 1984, p. 50. Zie ook Vlaardingebroek 2021, p. 80.

100 Corstens 1984, p. 24.

Vertaald naar deze specifieke context brengen deze uitgangspunten mee dat:

- (1) Steeds moet worden gezien of het ongewenste gedrag op een andere manier dan via juridische instrumenten kan worden tegengegaan.
- (2) In beginsel civielrechtelijk optreden de voorkeur verdient als een aanwijsbaar individueel belang wordt geschonden en het civiele recht voldoende middelen biedt om op te treden.
- (3) Er wordt gekozen voor de inzet van het strafrecht of bestuursrecht als naast individuele belangen ook andere belangen zijn geschonden die door middel van civielrechtelijk optreden onvoldoende recht worden gedaan.
- (4) De keuze tussen de inzet van het strafrecht of het bestuursrecht wordt gemaakt aan de hand van de middelen die in beide rechtsgebieden worden geboden om op te treden en het niveau van rechtsbescherming, waarbij het strafrecht pas in beeld komt als andere rechtsgebieden tekortschieten.¹⁰¹

Deze overwegingen sluiten daarbij in de kern aan bij de benaderingen van Bruning en Buisman wat betreft de rol van instrumentaria en het niveau van rechtsbescherming bij de keuze tussen rechtsgebieden en geven concreet uitdrukking aan deze overwegingen. Uit de overwegingen van Corstens komt daarnaast uitdrukkelijk naar voren dat het belang dat met de overheidsreactie wordt beschermd een belangrijke leidraad vormt bij de keuze tussen rechtsgebieden (zie eerder par. 6.2).

Waar Corstens ook een aantal uitgangspunten biedt voor de keuze tussen de aanwending van het strafrecht of bestuursrecht, is deze keuze – tegen de achtergrond van de ontwikkelingen in het straf- en bestuursrecht zoals beschreven in paragraaf 6.3.2 – recentelijker veelvuldig onderwerp van discussie geweest. Deze discussie speelt zich voornamelijk af rond de criteria die voor de keuze tussen strafrechtelijke en punitieve bestuursrechtelijke handhaving, in het bijzonder de bestuurlijk boete, worden gehanteerd op het niveau van de wetgever.¹⁰² Door verschillende auteurs is daarbij in de kern het belang van het bieden van voldoende rechtsbescherming bij de keuze tussen het strafrecht en bestuursrecht naar voren gebracht; instrumentele of pragmatische argumenten lijken bij de keuze voor de aanwending van het bestuursrecht door de overheid op de voorgrond te zijn geplaatst, terwijl

101 Corstens 1984, p. 51-53, zie ook p. 49.

102 Zie hiervoor onder meer *Kamerstukken II* 2008/09, 31700VI, nr. 69, Raad van State 2015 en *Kamerstukken II* 2017/18, 34775VI, nr. 102, bijlage 'nader rapport bestuurlijke boetes-telsels'. Zie ook bijvoorbeeld Van der Vorm, *RegelMaat* 2017, Crijns & Van Emmerik 2022, p. 57-64 en Hartmann & Jansen, *TBS&H* 2021.

diverse auteurs pleiten voor een meer principiële benaderingswijze en het waarborgen van de rechtsbescherming van betrokkenen.¹⁰³ Deze argumentatie kan worden doorgetrokken naar de keuze tussen de aanwending van het strafrecht of bestuursrecht in concrete gevallen en bij bestuurlijke maatregelen die niet weliswaar niet als punitief worden aangemerkt, maar wel repressief en ingrijpend van aard zijn, zoals in de context van de aanpak van radicalisering.¹⁰⁴ Ook bij de keuze tussen de inzet van het strafrecht of bestuursrecht in concrete gevallen zouden instrumentele overwegingen geen afbreuk mogen doen aan de rechtsbescherming van betrokkenen.

6.5 TUSSENCONCLUSIE

In dit hoofdstuk is aan de hand van een interne rechtsvergelijking van het jeugdstrafrecht, bestuursrecht en jeugdbeschermingsrecht de wisselwerking tussen juridische instrumenten die bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen kunnen worden ingezet, onderzocht. Met behulp van de methode van Dyson is relevante informatie ten aanzien van de verhouding van het jeugdstrafrecht, bestuursrecht en jeugdbeschermingsrecht in de context van de aanpak van radicalisering bij minderjarigen in kaart gebracht en is de daaruit voortvloeiende interactie tussen juridische instrumenten bestudeerd. Duidelijk is geworden dat, hoewel het jeugdstrafrecht, bestuursrecht en jeugdbeschermingsrecht fundamenteel van elkaar worden onderscheiden, (rechts)historische ontwikkelingen ertoe hebben geleid dat de drie rechtsgebieden tot op zekere hoogte als communicerende vaten kunnen worden gezien in de overheidsreactie op ‘ongewenst’ gedrag van minderjarigen. Door deze verhouding en wisselwerking van het jeugdstrafrecht, bestuursrecht en jeugdbeschermingsrecht is sprake van een zekere interactie tussen juridische instrumenten bij de overheidsreactie op radicalisering, waarbij in dit hoofdstuk interactie in de vorm van overgang van rechtsgebieden en – in het bijzonder – interactie in de vorm van samenloop en cumulatie van juridische instrumenten zijn uiteengezet.

Duidelijk is geworden dat de interactie tussen juridische instrumenten invloed heeft op de rechtspositie van minderjarigen. Deze rechtspositie is immers niet alleen afhankelijk van de inzet van juridische instrumenten in één bepaald rechtsgebied, maar staat in verbinding met de mogelijkheden tot overheidsingrijpen in andere rechtsgebieden. Zo pleiten de ingrijpende en stigmatiserende gevolgen van de aanwending van jeugdstrafrechtelijke instrumenten weliswaar voor een terughoudende toepassing, maar is de rechtspositie van minderjarigen steviger verankerd in het jeugdstrafrecht dan in het bestuursrecht. Een terughoudende toepassing van instrumenten

103 Zie onder meer Rogier 2014 en in het verlengde daarvan Mein & Van der Vorm, *Justitiële verkenningen* 2018 en Verschaeren, *TPWS* 2017/27, Verschaeren, *TPWS* 2018/61 en Crijns, *THEMIS* 2014.

104 Zie in dit verband ook eerder par. 2.6.2 en Crijns & Van Emmerik 2022, p. 64-67.

uit het jeugdstrafrecht kan daarmee betekenen dat een minderjarige wordt geconfronteerd met in hoge mate vergelijkbare maatregelen uit het bestuursrecht die minder rechtswaarborgen bieden. Het is daarmee de vraag of een terughoudende inzet van jeugdstrafrechtelijke instrumenten gezien de interactie met instrumenten uit het bestuursrecht onder alle omstandigheden vanuit de rechtspositie van de minderjarige is te rechtvaardigen.

Waar interacties tussen juridische instrumenten er enerzijds voor zorgen dat maatwerk kan worden geleverd en dat – overeenkomstig een hybride benadering van rechtspleging – een efficiënte en effectieve inzet van juridische instrumenten wordt nagestreefd, brengen ze zodoende ook implicaties voor de rechtspositie van minderjarigen mee. Het is daarmee van belang ook de rechtspositie van minderjarigen rechtsgebied overstijgend te benaderen. In de literatuur wordt in dit kader een aantal uitgangspunten gesteld dat – bij gebrek aan uitdrukkelijke Nederlandse wet- en regelgeving – het belang van de rechtsbescherming bij de samenloop en mogelijke cumulatie van juridische instrumenten benadrukt.

Bij de interactie van juridische instrumenten uit het jeugdstrafrecht, bestuursrecht en jeugdbeschermingsrecht is het in de eerste plaats van belang dat de evenredigheid van overheidsoptreden in het geheel wordt gewaarborgd en dat de proportionaliteit van de overheidsreactie niet alleen per afzonderlijke maatregel wordt beoordeeld. In het verlengde hiervan kan rechtsonzekerheid ten aanzien van overheidsoptreden, en daarop voortbouwend een risico op rechtsongelijkheid, worden begrensd door een consistente benadering ten aanzien van de samenloop van juridische instrumenten. Overwegingen die in de literatuur zijn opgesteld voor de aanwending van rechtsgebieden geven hierbij een basis voor een consistentere en navolgbare benadering van samenloop die recht doet aan de specifieke kenmerken en de aard van de onderscheiden rechtsgebieden. Een dergelijke, principiële, benadering doet recht aan de veelheid aan overwegingen die een rol spelen bij de keuze tussen rechtsgebieden en geeft uitdrukking aan een balans tussen het beschermen van de rechtspositie van minderjarigen en het streven naar een efficiënte en effectieve inzet van juridische instrumenten.

Op basis van de analyses in dit hoofdstuk kan daarbij worden geconcludeerd dat het belang dat met overheidsingrijpen wordt nagestreefd een belangrijk aanknopingspunt voor de keuze tussen rechtsgebieden vormt. Het belang dat met overheidsoptreden wordt beschermd, vormt zoals eerder beschreven een fundamenteel onderscheid tussen het jeugdbeschermingsrecht als onderdeel van het privaatrecht aan de ene kant en het jeugdstrafrecht en bestuursrecht als publiekrecht aan de andere kant. Wordt bij overheidsingrijpen bij de aanpak van radicalisering primair het individuele belang van de minderjarige nagestreefd, dan lijkt het jeugdbeschermingsrecht aangewezen, terwijl het jeugdstrafrecht en bestuursrecht aangewezen zijn bij overheidsinterventie vanuit het algemeen belang. Dit onderscheid in het belang dat met overheidsingrijpen wordt nagestreefd, kan daarmee

bij de aanwending van een rechtsgebied als belangrijk vertrekpunt dienen, waarna criteria als instrumentaria en de mate van rechtsbescherming worden betrokken. De overwegingen van Corstens bieden tegen deze achtergrond concrete uitgangspunten voor de keuze voor de aanwending van het jeugdstrafrecht, bestuursrecht of jeugdbeschermingsrecht bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen.

De bevindingen uit dit hoofdstuk maken kortom duidelijk dat de inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering mede vanuit de wisselwerking tussen de betrokken rechtsgebieden dient te worden geanalyseerd. In het slothoofdstuk van dit onderzoek wordt dan ook onderzocht hoe de juridische instrumenten die bij de aanpak van radicalisering in Nederland kunnen worden ingezet, zoals uiteengezet in dit hoofdstuk en hoofdstuk 5, zich verhouden tot het eerder geschetste internationale kinder- en mensenrechtenperspectief en de belangen die daarin kunnen worden onderscheiden (hoofdstuk 2 en 3). Tegen deze achtergrond kunnen de overwegingen uit dit hoofdstuk ten aanzien van een consistente en navolgbare benadering van samenloop van juridische instrumenten bovendien in het slothoofdstuk dienen als aanknopingspunt voor het opstellen van een besluitvormingsschema voor een kinderrechtenconforme inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering. In het volgende hoofdstuk wordt evenwel eerst de inzet van de juridische instrumenten in de praktijk onderzocht en wordt mede bestudeerd hoe aan de interactie tussen deze instrumenten bij de overheidsreactie op radicalisering bij minderjarigen in de Nederlandse praktijk vorm wordt gegeven.