

# Onze kinderen uit het kalifaat

## Masterscriptie Jeugdrecht

Een onderzoek naar de vraag of Nederland inspanningsverplichtingen heeft ten aanzien van Nederlandse minderjarigen in Syrië en Irak en hoe Nederland zich dient te verhouden tot deze minderjarigen wanneer zij terugkeren.



A.J. de Vries

Studentnummer: s1254502

Scriptiebegeleider: prof. mr. dr. E.M. Mijnaerends

Tweede lezer: prof. mr. dr. T. Liefwaard

Aantal woorden: 16.489



**Universiteit  
Leiden**

“Eén bom plus één bom is twee bommen. Eén kogel plus één kogel is twee kogels.

Zo leerden we rekenen. We leerden rekenen met bommen of mijnen.

Het ging altijd over wapens en niet over gewone cijfers.”

*Jongen op een busstation in Syrië in de tweedelige serie  
'In het spoor van IS' van documentairemaker Sinan Can.*

## Voorwoord

De onrust in de Arabische wereld na de Arabische Lente, de totstandkoming en groei van IS en de daaropvolgende vluchtelingenstroom, het heeft de afgelopen jaren mijn bijzondere aandacht gehad. In januari 2016 resulteerde dit in een verblijf op Lesbos om vluchtelingen aldaar te helpen bij hun eerste stappen op het Griekse eiland, en daarmee in Europa. De vraagstukken die mondiaal ontstonden heb ik sindsdien op de voet gevolgd.

Het was dan ook niet moeilijk een onderwerp te bedenken voor mijn scriptie van de master Jeugdrecht. Gedreven door verbazing over de vermeende aantrekkingskracht van het kalifaat, wilde ik aanvankelijk schrijven over de juridische implicaties en (on)mogelijkheden van het gesloten plaatsen van minderjarigen die wilden uitreizen. Het heden haalde mij echter in toen de internationale coalitie tegen IS succesvol leek te zijn en het kalifaat niet langer zoveel aantrekkingskracht had als in de beginjaren. Met de ‘val’ van het kalifaat kwamen nieuwe vraagstukken kijken, zoals wat te doen met eventuele terugkeerders, welke risico’s brengen zij met zich mee en hoe moet de Nederlandse overheid zich verhouden tot deze burgers.

Over deze vraagstukken heb ik de afgelopen maanden veel gesproken met mijn scriptiebegeleider, bijzonder hoogleraar jeugdstrafrecht en landelijk coördinerend jeugdofficier van justitie prof. mr. dr. E.M. Mijnaars. Ik wil dit voorwoord gebruiken om Isabeth van harte te bedanken voor de energie en motivatie die zij mij heeft gegeven gedurende het schrijven van mijn scriptie en de kans die zij mij gaf door mij in dienst te nemen bij het Openbaar Ministerie om een handreiking minderjarige terugkeerders uit IS-gebied te maken.

Ik hoop dat deze scriptie kan bijdragen aan de visie op en het beleid omtrent minderjarige terugkeerders.

Arjan de Vries  
Leiden, juli 2018

## Inhoudsopgave

Voorwoord .....	3
Inhoudsopgave .....	4
Lijst van afkortingen .....	6
Hoofdstuk 1 – Inleiding .....	7
1.1 Historische context .....	7
1.2 Een introductie tot het onderwerp .....	7
1.3 Het onderzoek .....	9
Hoofdstuk 2 – Het internationaalrechtelijk kader .....	11
2.1 Inleiding .....	11
2.2 Het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind .....	11
2.2.1 De general principles .....	11
2.2.2 Overige relevante artikelen .....	12
2.3 Facultatief Protocol inzake de betrokkenheid van kinderen bij gewapende conflicten .....	15
2.4 Het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten .....	15
2.5 Overige internationale instrumenten .....	16
2.5.1 De Paris Principles .....	16
2.5.2 Resolutie 60/288 van de Algemene Vergadering .....	17
2.5.3 Resolutie 60/158 van de Algemene Vergadering .....	17
2.5.4 Resolutie 2178 van de VN-Veiligheidsraad .....	17
2.5.5 Resolutie 2396 van de VN-Veiligheidsraad .....	18
2.5.6 De UN Minimum Standards and Norms of Juvenile Justice .....	18
2.6 Deelconclusie .....	19
Hoofdstuk 3 – Het Nederlandse beleid ten aanzien van uitgereisden en terugkeerders .....	20
3.1 Inleiding .....	20
3.2 Beleid ten aanzien van uitgereisden in het (voormalig) strijdgebied .....	20
3.2.1 Cijfers .....	20
3.2.2 Huidig beleid .....	21
3.2.3 Dilemma nationale veiligheid versus bescherming onderdanen .....	23
3.2.4 België en Duitsland .....	24
3.3 Beleid ten aanzien van terugkeerders .....	25
3.3.1 Cijfers .....	25
3.3.2 Praktijk tot januari 2015 .....	25
3.3.3 Huidig beleid .....	26
3.3.4 België en Duitsland .....	29
3.4 Deelconclusie .....	30

Hoofdstuk 4 – Mogelijk beleid ten aanzien van terugkerende minderjarigen.....	31
4.1    Inleiding .....	31
4.2    Algemeen beleid ten aanzien van alle minderjarige terugkeerders.....	31
4.3    Minderjarigen tot twaalf jaar .....	33
4.3.1    Beleid ten aanzien van minderjarigen tot negen jaar .....	33
4.3.2    Beleid ten aanzien van minderjarigen van negen tot twaalf jaar .....	34
4.4    Minderjarigen van twaalf tot achttien jaar .....	35
4.4.1    Strafrechtelijke vervolging .....	35
4.4.2    Civielrechtelijke afdoening .....	37
4.4.3    Samenloop strafrecht en civiel recht .....	38
4.4.4    Plaatsing na strafrechtelijke vervolging.....	38
4.4.5    Resocialisatieproces na strafrechtelijke vervolging .....	39
4.5    Deelconclusie.....	40
Hoofdstuk 5 – Het Nederlandse beleid en het internationaalrechtelijk kader .....	41
5.1    Inleiding .....	41
5.2    Uitgereisden en het IVBPR, het EVRM, het IVRK en de <i>Paris Principles</i> .....	41
5.3    Terugkeerders en Resolutie 2178 .....	43
5.4    Terugkerende minderjarigen en het IVRK en de <i>Beijing Rules</i> .....	43
5.5    Deelconclusie.....	45
Hoofdstuk 6 – Conclusie en aanbevelingen .....	46
6.1    Het onderzoek.....	46
6.2    Conclusie.....	46
6.2.1    Weigering uitgereisden terug te halen in strijd met internationale afspraken.....	46
6.2.2    Aanpak terugkeerders conform internationale afspraken .....	47
6.2.3    Aanpak minderjarigen in de basis civielrechtelijk met mogelijk strafrechtelijke component.....	47
6.3    Aanbevelingen .....	48
Nawoord .....	49
Bibliografie .....	50
Literatuur.....	50
Internationale documenten en regelgeving.....	55
Regelgeving en parlementaire stukken .....	56
Jurisprudentie.....	56
Bijlage – Interviews .....	57
Interviews Raad voor de Kinderbescherming.....	57
Interview Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) .....	61
Interview Horizon .....	63

## Lijst van afkortingen

AIVD	Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
Bij	Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen
BW	Burgerlijk Wetboek
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
GI	Gecertificeerde instelling
IS	Islamitische Staat
IVBPR	Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten
IVRK	Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind
JJI	Justitiële jeugdinrichting
LAT	Landelijk Advies Team minderjarige terugkeerders
NCTV	Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid
OCAD	Orgaan voor de Coördinatie en de Analyse van de Dreiging
OM	Openbaar Ministerie
PI	Penitentiaire inrichting
Raad	Raad voor de Kinderbescherming
Sr	Wetboek van Strafrecht
Sv	Wetboek van Strafvordering
TA	Terroristenafdeling
UNICRI	United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute
VN	Verenigde Naties

## Hoofdstuk 1 – Inleiding

### 1.1 Historische context

In 2011 ontstonden in Syrië onder invloed van de Arabische Lente protesten tegen het regime van president Bashar al-Assad.<sup>1</sup> Deze protesten groeiden uit tot een jarenlange burgeroorlog. De voorlopers van IS,<sup>2</sup> op dat moment actief in Irak, maakten gebruik van deze burgeroorlog en breidden hun werkterrein uit richting Syrië. Het levensdoel van IS was (en is) een zelfverklaarde islamitische staat te stichten en te vergroten. Op 29 juni 2014 riep kalief Abu Bakr al-Baghdadi het kalifaat uit.<sup>3</sup> De propagandamachine van IS bleek goed te werken. Over heel de wereld sloten steeds meer jihadisten zich bij IS aan. Er waren verschillende motieven om uit te reizen, maar veelal waren de motieven religieus of ideologisch van aard.<sup>4</sup> IS stelde het als plicht voor moslims om naar Syrië en Irak te komen en daar te wonen in en te bouwen aan een mondiale islamitische staat.<sup>5</sup> Uitreizigers die daar gehoor aan gaven, zagen het kalifaat als een ultieme islamitische staat, waar ze de strenge leefregels van de fundamentalistische islam konden naleven.<sup>6</sup> Ook vanuit Nederland reisden mannen, vrouwen en kinderen (uit eigen beweging of met hun ouders) af naar Syrië en Irak. Van hen is eveneens bekend dat zij bewust naar IS-gebied afreisden om een beter leven te leiden en hun kinderen op te laten groeien in een staat die in hun ogen voldoet aan de wetgeving volgens de sharia.<sup>7</sup>

Het kalifaat werd met een grote tegenslag geconfronteerd toen de Verenigde Staten in de zomer van 2014 een internationale coalitie tegen IS smeedden.<sup>8</sup> Een coalitie van landen voerde gedurende een lange periode luchtaanvallen op IS-gebied uit. Vanaf medio 2017 berichtten steeds meer media dat het kalifaat zo goed als verslagen was en dat IS zijn laatste bolwerken kwijt dreigde te raken.<sup>9</sup>

### 1.2 Een introductie tot het onderwerp

Het gevolg van het terreinverlies van IS is dat het aantal terugkeerders naar het thuisland toeneemt.<sup>10</sup> De reden van terugkeer kan tweërlei zijn. Allereerst kan de wens tot terugkeer te maken hebben met het feit dat de leefomstandigheden in het kalifaat verslechteren door bombardementen en een tekort aan basisvoorzieningen zoals goede gezondheidszorg.<sup>11</sup> Mensen raken gedesillusioneerd en verlangen

---

<sup>1</sup> Weggemans e.a. 2016, p. 13.

<sup>2</sup> Er bestaan verschillende benamingen voor deze groepering, zoals Islamitische Staat (IS), Islamitische Staat in Irak en de Levant (ISIL), Islamitische Staat in Irak en al-Sham (ISIS) en Daesh. Gelet op de leesbaarheid is ervoor gekozen om consequent de afkorting IS te hanteren.

<sup>3</sup> AIVD 2016, p. 3.

<sup>4</sup> Weggemans e.a. 2016, p. 22.

<sup>5</sup> AIVD 2016, p. 3.

<sup>6</sup> AIVD 2016, p. 3.

<sup>7</sup> NCTV & AIVD 2017, p. 15.

<sup>8</sup> *De Volkskrant* 5 september 2014.

<sup>9</sup> Zie o.m. Van Straaten, *NRC* 30 mei 2017; *NOS* 10 juli 2017; Vreeken, *De Volkskrant* 20 september 2017; Burke, *The Guardian* 21 oktober 2017.

<sup>10</sup> S/2017/35, par. 9.

<sup>11</sup> AIVD 2017a, p. 2.

terug naar hun thuisland. Een andere reden kan zijn dat men nog steeds in de ideologie van IS gelooft, maar deze, al dan niet gewelddadig, wil uitdragen in het (Westerse) vaderland.<sup>12</sup>

Ook Nederland weet zich geconfronteerd met terugkeerders en hanteert een strafrechtelijke aanpak: aanhouding, verhoor en vervolging op basis van strafrechtelijk onderzoek. Nederlandse terugkeerders kunnen vervolgd worden onder de Wet terroristische misdrijven. Tevens wordt een inschatting van de dreiging gemaakt en is de terugkeerder onderwerp van het casusoverleg dat interventies bepaalt die de dreiging zoveel mogelijk verminderen.<sup>13</sup> De eerdergenoemde Laura H. keerde in augustus 2016 terug en werd veroordeeld tot een gevangenisstraf voor de duur van vierentwintig maanden, waarvan dertien maanden voorwaardelijk. De rechtbank achtte het bewezen dat zij zich schuldig heeft gemaakt aan het medeplegen van voorbereidings- en bevorderingshandelingen tot het door of namens IS begaan van terroristische misdrijven in Syrië en Irak.<sup>14</sup>

Het is evenwel bekend dat een aantal uitgereisde Nederlanders, voornamelijk moeders en kinderen, nog in kampen in het inmiddels door regeringstroepen en rebellen herwonnen IS-gebied verblijft. In april 2017 stelde de NTCV dat ten minste tachtig kinderen met een Nederlandse link<sup>15</sup> in het strijdgebied verblijven.<sup>16</sup> In het jaarverslag 2017 van de AIVD lag het aantal kinderen fors hoger en werd gesteld dat minstens 175 minderjarigen met een Nederlandse link in Syrië en Irak verblijven.<sup>17</sup>

Het Nederlandse beleid ten opzichte van deze uitgereisden<sup>18</sup> is helder; de regering haalt geen mensen terug die zich in het strijdgebied bevinden.<sup>19</sup> De reden dat Nederland de uitgereisden niet repatriëert, heeft met de nationale veiligheid te maken. Zij worden door de Nederlandse beschouwd als potentiële dreiging voor de nationale veiligheid.<sup>20</sup> Zo moet de rol van de vrouwen niet onderschat worden. Zij kunnen slachtoffer zijn, maar ook dader.<sup>21</sup> Ook minderjarigen kunnen een potentiële dreiging vormen voor de nationale veiligheid. Dit geldt in elk geval voor de minderjarigen die uit vrije wil zijn uitgereisd, maar ook voor bijvoorbeeld de minderjarigen die zijn meegenomen door hun ouders. Minderjarigen werden gezien als de potentieel betere versies van de huidige strijders en speelden derhalve een belangrijke rol. Zij hebben daar jihadistisch onderwijs gekregen en kregen op die manier de ex-

---

<sup>12</sup> AIVD 2017a, p. 3.

<sup>13</sup> NCTV 2017; elders in dit onderzoek wordt nader ingegaan op het huidige beleid..

<sup>14</sup> Rb. Rotterdam 13 november 2017, ECLI:NL:RBROT:2017:8858, r.o. 9.

<sup>15</sup> Hiermee wordt bedoeld: met één of twee ouders met de Nederlandse nationaliteit of ouders die langer woonachtig zijn geweest in Nederland.

<sup>16</sup> NCTV & AIVD 2017, p. 6.

<sup>17</sup> AIVD 2018, p. 12.

<sup>18</sup> In dit afstudeeronderzoek wordt de term 'uitgereisden' gebruikt. Hiermee wordt bedoeld: uitreizigers die daadwerkelijk zijn uitgereisd en het (voormalig) strijdgebied hebben bereikt. Waar gesproken wordt over 'uitreizigers' gaat het om personen die een poging hebben gewaagd, maar zijn tegengehouden of gestrand in een ander land, zoals Turkije.

<sup>19</sup> *Kamerstukken II 2017/18*, 32 317, 512, p. 1-2.

<sup>20</sup> *Kamerstukken II 2017/18*, 32 317, 512, p. 2.

<sup>21</sup> *Kamerstukken II 2017/18*, 32 317, 512, p. 1.



treme waarden met de paplepel ingegoten.<sup>22</sup> Het loskomen van het gedachtegoed waar zij al vanaf jonge leeftijd mee in aanraking zijn gekomen, kan problematisch zijn.<sup>23</sup>

Minister Grapperhaus van Justitie en Veiligheid heeft aangegeven dat uitgereisden consulaire bijstand kunnen vragen door zich te melden bij een diplomatieke vertegenwoordiging.<sup>24</sup> Dat betekent in de praktijk dat zij de Nederlandse ambassade in Ankara of het Nederlandse consulaat in Erbil moeten zien te bereiken, omdat in Syrië momenteel geen Nederlandse vertegenwoordiging is.<sup>25</sup> Wanneer zij een diplomatieke vertegenwoordiging weten te bereiken, dan worden zij teruggeleid naar Nederland.<sup>26</sup>

De Nederlandse regering staat voor een dilemma. Enerzijds dient zij er alles aan te doen om de nationale veiligheid te garanderen, anderzijds heeft de regering de plicht zich in te spannen om de mensenrechten te garanderen.<sup>27</sup> Op dit moment lijkt het belang van de nationale veiligheid zwaarder te wegen. Het beleid van de Nederlandse regering is echter niet onomstreden.<sup>28</sup> De kritieken komen vooral uit de hoek van familieleden, maar ook uit de mensen- en kinderrechtelijke hoek.<sup>29</sup> In dit afstudeeronderzoek wordt dit dilemma en het Nederlandse beleid verder uitgediept en wordt onderzocht of het huidige beleid voldoet aan de mensen- en kinderrechtelijke standaarden gelegen in de internationale verdragen die getekend zijn door Nederland.

Ongeacht het regeringsbeleid wordt Nederland mogelijk op termijn geconfronteerd met meer (minderjarige) terugkeerders. Het antwoord op de vraag hoe instanties de minderjarige terugkeerders moeten beschouwen en behandelen, is nog niet voldoende duidelijk. Volgens de NCTV zijn minderjarigen allereerst te beschouwen en te behandelen als slachtoffers van IS.<sup>30</sup> De ogen moeten echter niet gesloten worden voor de mogelijke risico's voor de samenleving, aldus de NCTV.<sup>31</sup> Op dit moment is nog onvoldoende in kaart gebracht welke mogelijkheden instanties hebben ten aanzien van minderjarige terugkeerders. Hoe om te gaan met oudere minderjarigen die wellicht in IS-gebied training hebben gehad? Welke insteek dient gekozen te worden, strafrechtelijke vervolging of actief inzetten op behandeling? En welke mogelijkheden zijn er überhaupt?

### 1.3 Het onderzoek

In dit afstudeeronderzoek staan de minderjarige terugkeerders centraal. Bovenstaande introductie legt twee kwesties bloot die in dit afstudeeronderzoek behandeld worden.

---

<sup>22</sup> NCTV & AIVD 2017, p. 5.

<sup>23</sup> NCTV & AIVD 2017, p. 17.

<sup>24</sup> *Kamerstukken II* 2017/18, 32 317, 512, p. 2.

<sup>25</sup> Zie: <https://www.nederlandwereldwijd.nl/landen/syrie> (laatst geraadpleegd op 5 juli 2018).

<sup>26</sup> Tooms, *NRC* 23 januari 2018.

<sup>27</sup> Zie o.m. de preambule van het Handvest van de Verenigde Naties en de preambule van de Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens.

<sup>28</sup> Zo blijkt uit bijvoorbeeld de column in Het Parool van 28 januari 2018 van H.U. Jessurun d'Oliveira, emeritus-hoogleraar migratierecht, maar ook uit noodkreten van onder meer grootouders van Nederlandse IS-kinderen (*NOS* 28 december 2017) en van NSB-kinderen (*NOS* 3 februari 2018).

<sup>29</sup> Zie o.m. Jessurun d'Oliveira, *NJB* 2018/10, p. 677-680.

<sup>30</sup> NCTV & AIVD 2017, p. 16.

<sup>31</sup> NCTV & AIVD 2017, p. 16.

Allereerst is het onderzoek gericht op het huidige beleid en de eventuele inspanningsverplichtingen van de Nederlandse overheid ten aanzien van minderjarigen die zich nog bevinden in voormalig IS-gebied. Voorts wordt onderzocht wat het beleid kan en mogelijk behoort te zijn ten aanzien van teruggekeerde minderjarigen. De vraag die in dit onderzoek centraal staat, luidt:

Heeft Nederland inspanningsverplichtingen ten aanzien van (het terughalen van) Nederlandse minderjarigen in voormalig IS-gebied op grond van internationaalrechtelijke verdragen en instrumenten en hoe dient Nederland ten aanzien van minderjarige terugkeerders te handelen, indien zij, al dan niet door Nederlandse inspanningen, terugkeren?

Om tot beantwoording van deze onderzoeksvraag te komen, wordt in hoofdstuk 2 het internationaalrechtelijk kader geschetst. Zowel het IVRK, het Facultatief Protocol bij het IVRK, als het IVBPR en een aantal overige internationale instrumenten komen aan bod. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 het huidige beleid ten aanzien van uitgereisd en thans in het (voormalig) strijdgebied verblijven en terugkeerders in Nederland geschetst. Daaropvolgend zet hoofdstuk 4 de mogelijkheden en knelpunten ten aanzien van (vervolging en behandeling van) minderjarige terugkeerders uiteen. In hoofdstuk 5 wordt geanalyseerd hoe het (mogelijke) beleid ten aanzien van terugkeerders zich verhoudt tot de internationaalrechtelijke kaders. Middels hoofdstuk 6 wordt het onderzoek met een conclusie en een aantal aanbevelingen afgesloten.

## Hoofdstuk 2 – Het internationaal rechtelijk kader

### 2.1 Inleiding

Bij de kwestie rondom uitgereisde en teruggekeerde Nederlandse minderjarigen is het van belang een internationaalrechtelijk kader te schetsen, omdat Nederland zich in internationale context aan verschillende organisaties en verdragen verbonden heeft. Hieruit vloeien bepaalde rechten en plichten voort. In dit hoofdstuk wordt gezien welke internationale afspraken, kaders en richtlijnen relevant (kunnen) zijn voor deze kwestie. Allereerst worden de relevante artikelen van het IVRK uiteengezet. Vervolgens wordt gekeken naar het Facultatief Protocol, gevolgd door het IVBPR. Tot slot wordt een blik geworpen op overige internationale instrumenten. Er wordt afgesloten met een deelconclusie.

### 2.2 Het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind

Op 20 november 1989 nam de Algemene Vergadering van de VN het IVRK aan. Hiermee werd het kind niet langer gezien als persoon die behoefte heeft aan bescherming, maar als drager van rechten.<sup>32</sup> Het IVRK kent een viertal *general principles*, gelegen in de artikelen 2, 3, 6 en 12.<sup>33</sup> Deze, en andere relevante artikelen, worden hieronder besproken.

#### 2.2.1 De *general principles*

Artikel 2 stelt dat de verdragsstaten de in het verdrag beschreven rechten voor ieder kind onder hun rechtsmacht zonder discriminatie van welke aard ook eerbiedigen en waarborgen. Het begrip rechtsmacht is bij de kwestie rondom Nederlandse minderjarigen in het (voormalig) strijdgebied interessant. Alhoewel de reikwijdte van het IVRK beperkt is tot minderjarigen die onder de rechtsmacht van Nederland vallen, vereist artikel 2 niet expliciet dat minderjarigen zich op het grondgebied van de desbetreffende verdragsstaat bevinden. Abramson stelt dat de opstellers van het IVRK bewust niet het territorialiteitsvereiste hebben opgenomen, omdat staten ook buiten hun landsgrenzen rechtsmacht kunnen hebben. Mocht een verdragsstaat rechtsmacht uitoefenen buiten de landsgrenzen, dan moet de staat de kinderen die zich in dat gebied bevinden conform het IVRK behandelen.<sup>34</sup> Voorts mogen kinderen op grond van lid 2 niet anders behandeld of bestraft worden op grond van de activiteiten of de overtuigingen van de ouders. Ook dit is relevant wanneer het gaat om uitgereisde ouders met hun kinderen of kinderen die geboren worden uit Nederlandse ouders in het (voormalig) strijdgebied.

Naast artikel 2 is ook artikel 3 lid 1 een *general principle* van het IVRK. Volgens dit artikel moeten bij alle maatregelen betreffende kinderen de belangen van het kind de eerste overweging vormen. Interessant is het verschil tussen de Engelstalige en de Nederlandstalige versie. Waar de Engelstalige versie spreekt over ‘*a primary consideration*’, heeft de Nederlandse vertaling het over ‘de eerste overweging’. Tijdens het opstellen van het verdrag bestond veel discussie over de vraag of het belang van het

---

<sup>32</sup> Liefwaard 2008, p. 28.

<sup>33</sup> CRC/GC/2003/5, par. 12.

<sup>34</sup> Abramson 2008, p. 127.

kind een eerste of de eerste overweging dient te zijn.<sup>35</sup> Uiteindelijk is gekozen voor ‘een eerste overweging’, maar opvallend is dat de Nederlandse versie spreekt over ‘de eerste overweging’. Freeman stelt dat zowel handelen als het verzuim te handelen binnen de reikwijdte van dit artikel valt.<sup>36</sup> Bij het beleid ten aanzien van minderjarigen in het (voormalig) strijdgebied en ten aanzien van teruggekeerde minderjarigen moet de Nederlandse regering het belang van het kind als eerste overweging in aanmerking nemen. Omdat artikel 3 gezien moet worden als een ‘paraplubepaling’ die in combinatie met elk concreet kinderrecht moet worden toegepast,<sup>37</sup> is het op deze plaats niet eenvoudig te zeggen wát precies in het belang van het kind is. In ieder geval is een maatregel (of het verzuim een maatregel te treffen, aldus Freeman) waarbij de ontwikkeling van het kind naar volwassenheid in het gedrang komt, niet in het belang van het kind. In de volgende paragraaf wordt een aantal concrete kinderrechten uitgelicht met daarbij duiding wat dit kan betekenen voor onderhavige kwestie.

Artikel 6 verplicht de verdragsstaten te erkennen dat ieder kind het inherente recht op leven heeft en in de ruimst mogelijke mate de mogelijkheden tot overleven en de ontwikkeling van het kind te waarborgen. Door het tekenen van het IVRK heeft de Nederlandse regering zich verbonden aan deze verplichting. Dit artikel is van belang, omdat gezien moet worden of de Nederlandse regering in deze kwestie handelt conform artikel 6.

Artikel 12 geldt als vierde en laatste *general principle*. Verdragsstaten dienen ervoor te zorgen dat kinderen een eigen mening kunnen vormen en dat zij die vrijelijk in alle aangelegenheden die het kind betreffen kunnen uiten, waarbij aan de mening van het kind passend belang wordt gehecht in overeenstemming met zijn of haar leeftijd en rijpheid. De Nederlandse minderjarigen zijn ofwel uit vrije wil uitgereisd, ofwel door hun ouders meegenomen naar het strijdgebied, ofwel in het strijdgebied geboren. Voornamelijk voor de laatste twee categorieën geldt dat het onduidelijk is wat de mening van het kind is over deze uitreis. Ook is onduidelijk wat de mening van minderjarigen is over het verblijf in het strijdgebied en of zij willen terugkeren.

### 2.2.2 Overige relevante artikelen

Artikel 4 stelt dat de verdragsstaten alle passende wettelijke, bestuurlijke en andere maatregelen dienen te nemen om de in het verdrag erkende rechten te verwezenlijken. Ten aanzien van de economische, sociale en culturele rechten nemen staten deze maatregelen in de ruimste mate waarin de hun ter beschikking staande middelen dit toelaten en, indien nodig, in het kader van internationale samenwerking. Alhoewel het VN-Kinderrechtencomité in *General Comment No. 3* voornamelijk spreekt over bestrijding van armoede (“*States have pledged themselves, in particular, to international cooperation to eliminate poverty.*”<sup>38</sup>), kan dit artikel ook van belang zijn voor Nederlandse minderjarigen in het (voormalig) strijdgebied, omdat gezien moet worden of de in het verdrag erkende rechten voor hen

---

<sup>35</sup> Freeman 2007, p. 26.

<sup>36</sup> Freeman 2007, p. 45.

<sup>37</sup> Rap & Weijers 2011, p. 4.

<sup>38</sup> CRC/GC/2003/5, par. 60.

verwezenlijkt worden en of staten alle passende maatregelen nemen, eventueel door middel van internationale samenwerking.

Artikel 5 en artikel 18 benoemen de rol en de verantwoordelijkheid van de ouders. De staten dienen de verantwoordelijkheden, rechten en plichten van de ouders te eerbiedigen, op een wijze die verenigbaar is met de zich ontwikkelende vermogens van het kind. De beide ouders dienen in beginsel de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de opvoeding en ontwikkeling van het kind te dragen. De staten verlenen passende bijstand aan de ouders bij de uitoefening van hun verantwoordelijkheden die de opvoeding van het kind betreffen, teneinde de in het verdrag genoemde rechten te waarborgen en te bevorderen. Deze artikelen garanderen dat de verantwoordelijkheid eerst en voornamelijk bij de ouders ligt; de staten kunnen echter wel passende bijstand verlenen aan de ouders. Artikel 5 en artikel 18 zijn van belang wanneer gekeken wordt naar de rol van de ouders ten opzichte van de met hen meegenomen of aldaar uit hen geboren minderjarigen, omdat bekeken moet worden hoe de ouders de hun toevertrouwde verantwoordelijkheid hebben ingevuld en of en hoe Nederland passende bijstand zou kunnen verlenen, teneinde de in het verdrag genoemde rechten te waarborgen.

Het recht op bescherming tegen kindermishandeling is vervat in artikel 19. Het artikel kent een ruime definitie van 'kindermishandeling', waarin ook niet-fysieke en niet-opzettelijke vormen van mishandeling gelegen zijn.<sup>39</sup> Het VN-Kinderrechtencomité benadrukt in *General Comment No. 13 (over the right of the child to freedom from all forms of violence)* nogmaals dat elke vorm van geweld, hoe licht ook, onaanvaardbaar is. Er is geen ruimte voor enig niveau van 'gelegaliseerd geweld'.<sup>40</sup> Artikel 19 is van belang, omdat in het artikel onder andere gesproken wordt over lichamelijk of geestelijk geweld, lichamelijke of geestelijke verwaarlozing of nalatige behandeling. Bezien moet worden of hiervan sprake is bij het verblijf in IS-gebied en de eventuele terugkeer van minderjarigen.

Artikel 37 stelt dat geen enkel kind onderworpen mag worden aan foltering of aan een andere wrede, onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing. Voorts dient, conform sub b, de gevangenneming van een kind te geschieden overeenkomstig de wet en slechts gehanteerd te worden als uiterste maatregel en voor de kortst mogelijke passende duur. Dit artikel doet ter zake wanneer minderjarigen vanuit het strijdgebied terugkeren naar hun vaderland en aldaar worden vastgezet, maar is eveneens relevant voor moeders en kinderen die thans in de kampen in Syrië zitten. Vaststaand feit is dat men deze kampen niet uit mag.<sup>41</sup> Wanneer men deze kampen ziet als 'openluchtgevangnissen', dan is artikel 37 sub a en b in combinatie met artikel 2 en artikel 4 mogelijk relevant.

Voorts is artikel 38 een essentieel artikel. Lid 4 stelt dat verdragsstaten, in overeenstemming met hun verplichtingen krachtens het internationale humanitaire recht om de burgerbevolking te beschermen in gewapende conflicten, alle uitvoerbare maatregelen nemen ter waarborging van de bescherming en de verzorging van kinderen die worden getroffen door een gewapend conflict. Bij 'getroffen

---

<sup>39</sup> UNODC 2017, p. 16.

<sup>40</sup> CRC/GC/2011/13, par. 17.

<sup>41</sup> Kinderombudsman 2018, p. 2.

worden' moet gedacht worden aan wanneer kinderen verlaten of wees worden, ontheemd raken of geen volledige toegang hebben tot gezondheidszorg of onderwijs.<sup>42</sup> Door de zinsnede 'in overstemming met hun verplichtingen krachtens het internationale humanitaire recht om de burgerbevolking te beschermen' zijn alleen *child civilians* dragers van de rechten. Artikel 38 beschermt echter niet nadrukkelijk op dezelfde wijze de rechten van *child combatants*.<sup>43</sup> Het VN-Kinderrechtencomité heeft deze lacune echter in verschillende *Concluding Observations* willen repareren met de gestandaardiseerde zin '*The Committee recommends that the State Party at all times ensure respect for human rights and humanitarian law aimed at the protection and care of children in armed conflict*', nu gesproken wordt over '*children*'.<sup>44</sup> Dit artikel is, nu het comité de rechten gelegen in artikel 38 lid 4 voor zowel *child civilians* als *child combatants* heeft willen laten gelden, relevant voor onderhavige kwestie.

Artikel 39 stelt dat de verdragsstaten alle passende maatregelen nemen ter bevordering van het lichamelijk en geestelijk herstel en de herintegratie in de maatschappij van een kind dat het slachtoffer is van welke vorm ook van verwaarlozing, exploitatie of misbruik, foltering of welke andere vorm ook van wrede, onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing, of gewapende conflicten. Uit dit artikel blijkt dat herintegratie een gelaagd proces is waarin uitgebreide inspanningen zijn vereist.<sup>45</sup> Door ratificering van dit verdrag hebben verdragsstaten zich verbonden aan de verplichting deze uitgebreide inspanningen te verrichten. Bij eventuele terugkeer van minderjarigen doet dit artikel ter zake.

Bij terugkeer is artikel 40 eveneens van belang. Artikel 40 stelt een kader voor het geval dat kinderen in aanraking komen met politie en justitie. De verdragsstaten erkennen het recht van ieder kind dat wordt verdacht van, vervolgd wegens of veroordeeld ter zake het begaan van een strafbaar feit, op een wijze van behandeling die geen afbreuk doet aan het gevoel van waardigheid en eigenwaarde van het kind, aldus lid 1. Dit lid stelt voorts dat rekening gehouden dient te worden met de leeftijd van het kind en met de wenselijkheid van het bevorderen van de herintegratie van het kind en van de aanvaarding door het kind van een opbouwende rol in de samenleving. Artikel 40 is van belang wanneer minderjarigen terugkeren naar Nederland. De Nederlandse staat dient rekening te houden met de wenselijkheid van het bevorderen van de herintegratie van het kind en van de aanvaarding door het kind van een opbouwende rol in de maatschappij. Herintegratie is een belangrijk thema bij de kwestie van minderjarige terugkeerders, reden waarom dit artikel des te meer van belang is.

---

<sup>42</sup> Ang 2005, p. 60.

<sup>43</sup> Ang 2005, p. 61.

<sup>44</sup> Ang 2005, p. 63, waarin wordt verwezen naar *Concluding Observations: Armenië* (CRC/C/15/Add.214, 2000), par. 49; *India* (CRC/C/15/Add.115, 2000), par. 64; *Buthan* (CRC/C/15/Add.157, 2001), par. 57(a); *Uzbekistan* (CRC/C/15/Add.167, 2001), par. 62(a).

<sup>45</sup> UNODC 2017, p. 111.

### **2.3 Facultatief Protocol inzake de betrokkenheid van kinderen bij gewapende conflicten**

In de afgelopen jaren is het IVRK aangevuld met drie protocollen, waaronder het Facultatief Protocol bij het IVRK inzake de betrokkenheid van kinderen bij gewapende conflicten.<sup>46</sup> Het VN-Kinderrechtencomité heeft in 1992 voorgesteld dit protocol op te stellen, om de deelname van kinderen aan vijandelijkheden verder te beperken. Daarmee breidt het protocol de bescherming gelegen in artikel 38 IVRK verder uit.<sup>47</sup> Nederland ratificeerde dit protocol op 24 oktober 2009.

Artikel 4 van het protocol gaat over gewapende groepen, niet zijnde strijdkrachten van de staat. Het eerste lid stelt dat gewapende groepen onder geen enkele omstandigheid personen onder de leeftijd van achttien jaar mogen rekruteren of inzetten bij vijandelijkheden. Lid 2 gebiedt de staten vervolgens dat zij alle uitvoerbare maatregelen nemen om dergelijke rekrutering en inzet te voorkomen, met inbegrip van de nodige wettelijke maatregelen om dergelijke praktijken te verbieden en strafbaar te stellen. Artikel 4 lid 1 is van belang, daar IS in de strijd wel degelijk gebruik heeft gemaakt van personen onder de achttien jaar.<sup>48</sup> Ook het tweede lid is van belang, omdat dit voorschrijft dat staten alle maatregelen nemen om de rekrutering van minderjarigen tegen te gaan. Dit lid bezien samen met artikel 7 van het protocol, waarin wordt gesproken over samenwerking tussen verschillende staten ter verwerking van dit protocol, kan relevant zijn voor het thuisland van uitgereisden, aangezien dat kan impliceren dat eventuele verplichtingen niet enkel bij de staten liggen waar IS actief was.

### **2.4 Het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten**

Op 11 december 1978 heeft Nederland het IVBPR geratificeerd. Dit verdrag bevat klassieke burgerrechten en politieke rechten, maar ook een algemeen recht op gelijkheid en het zelfbeschikkingsrecht van volkeren. Voorts bevat dit verdrag bepalingen betreffende de bescherming van minderheden.

Het in hoofdstuk 1 geschetste dilemma tussen de nationale veiligheid en het garanderen en beschermen van de mensenrechten is terug te vinden in het IVBPR. De preambule stelt dat de staten verplicht zijn de universele eerbied voor en de inachtneming van de rechten en vrijheden van de mens te bevorderen. Voorts stelt artikel 2 dat iedere verdragsstaat zich eraan verbindt de in het verdrag erkende rechten te eerbiedigen en deze aan iedereen die binnen het grondgebied verblijft en aan de rechtsmacht is onderworpen te verzekeren, zonder onderscheid van welke aard dan ook.

Echter, in artikel 4 vindt men een uitzondering op deze plicht voor de verdragsstaat. Artikel 4 stelt dat bij een algemene noodtoestand, die een bedreiging vormt voor het bestaan van het volk en die officieel is afgekondigd, de staten maatregelen kunnen nemen die afwijken van hun verplichtingen ingevolge het verdrag, mits deze maatregelen niet verder gaan dan de toestand vereist en niet in strijd zijn

---

<sup>46</sup> Het eerste protocol is het Facultatief Protocol bij het IVRK over de verkoop van kinderen, kinderprostitutie en kinderpornografie en het derde protocol het Facultatief Protocol bij het IVRK inzake een communicatieprocedure. Alhoewel het niet uitgesloten is dat bij IS ook sprake is geweest van verkoop van kinderen, kinderprostitutie en/of kinderpornografie, wordt hierna enkel aandacht gevestigd op het Facultatief Protocol inzake de betrokkenheid van kinderen bij gewapende conflicten.

<sup>47</sup> Vandewiele 2006, p. 19.

<sup>48</sup> Verschillende bronnen melden dat kinderen al vanaf negen jaar in trainingskampen ideologische en militaire training konden krijgen; zie o.m.: NCTV & AIVD 2017, p. 15.

met andere verplichtingen welke voortvloeien uit het internationale recht. Hieruit blijkt dat mensenrechten geen absolute rechten zijn. Mensenrechten zijn fundamenteel, maar ze kunnen niet altijd onbeperkt en met voorrang gelden; in een maatschappelijk bestel spelen ook andere, soms zwaarwegendere waarden en belangen een rol.<sup>49</sup> Van bepaalde artikelen, zoals artikel 6 (recht op leven), artikel 7 (folterverbod) en artikel 15 (legaliteitsbeginsel) mag echter niet worden afgeweken, aldus lid 2.

Interessant in dit kader is dat het vereiste dat de noodtoestand officieel is afgekondigd, alleen genoemd wordt in het IVBPR en niet in andere mensenrechtenverdragen.<sup>50</sup> Artikel 15 EVRM stelt dat staten, in tijd van oorlog of in geval van enig andere algemene noodtoestand die het bestaan van het land bedreigt, maatregelen kunnen nemen die afwijken van zijn verplichtingen ingevolge het verdrag. De *travaux préparatoires* van het EVRM bevatten geen indicatie van de redenen van het ontbreken van deze voorwaarde.<sup>51</sup>

Alhoewel in Nederland momenteel geen sprake is van een noodtoestand, is bovenstaande opschorting van mensenrechten wel interessant in het licht van uitgereisden die willen terugkeren. Het geeft de spanning tussen de nationale veiligheid en de bescherming van de mensen- en kinderrechten goed weer. Tot oktober 2017 was in Frankrijk nog sprake van een noodtoestand.<sup>52</sup> In zo'n situatie lijkt een land meer handvatten op grond van het IVBPR en het EVRM te hebben om uitgereisden niet terug te halen. Nu er in Nederland geen sprake is van een al dan niet officieel uitgeroepen noodtoestand, lijkt een beperking van mensenrechten op dit moment minder tot niet gerechtvaardigd.

## 2.5 Overige internationale instrumenten

Naast het IVRK, het Facultatief Protocol en het IVBPR heeft de VN de afgelopen jaren een aantal richtlijnen opgesteld en resoluties aangenomen in de strijd tegen terrorisme. Alhoewel UNICRI concludeert dat de rechten en kwetsbaarheden van kinderen nog onvoldoende in de internationale standaarden inzake terrorismebestrijding zijn verwoord,<sup>53</sup> wordt in deze paragraaf toch een aantal van de richtlijnen en resoluties uitgelicht dat relevant kan zijn voor onderhavige kwestie.

### 2.5.1 De Paris Principles

De *Paris Principles* zijn in 2007 door een groot aantal staten, waaronder door Nederland (maar niet door Syrië en Irak) aangenomen.<sup>54</sup> Volgens de *Paris Principles* hebben de staten zich eraan gecommit-

---

<sup>49</sup> Loof 2005, p. 1.

<sup>50</sup> Loof 2005, p. 436.

<sup>51</sup> Loof 2005, p. 436.

<sup>52</sup> Vermaas, NRC 31 oktober 2017.

<sup>53</sup> UNICRI 2016, p. 17,

<sup>54</sup> De *Paris Principles* (voluit: de *Principles and Guidelines on Children Associated with Armed Forces or Armed Groups*) zijn tegelijkertijd met de *Paris Commitments* aangenomen. Waar de *Paris Principles* meer gedetailleerde richtlijnen geeft, zijn de *Paris Commitments* beknopter. Zie voor een wereldkaart met staten die de *Paris Principles* en de *Paris Commitments* hebben aangenomen: <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/french-foreign-policy/human-rights/children-s-rights/protecting-children-from-war-conference-21-february-2017/article/what-are-the-paris-principles-and-paris-commitments> (laats t geraadpleegd op 5 juli 2018).



teerd de rekrutering en het gebruik van kinderen gedurende gewapende conflicten te beëindigen.<sup>55</sup> De *Paris Principles* stellen dat de rekrutering of het gebruik van kinderen een schending van hun rechten is. De vrijlating, bescherming en re-integratie van kinderen die onrechtmatig geronseld of ingezet zijn moet te allen tijde, zonder enige voorwaarde, worden gezocht. Dit mag niet afhankelijk zijn van een parallel vrijlatingsproces van volwassenen.<sup>56</sup> De *Paris Principles* zijn relevant bij de kwestie rondom minderjarige terugkeerders. Bezien moet worden of Nederland handelt conform de *principles*.

### 2.5.2 Resolutie 60/288 van de Algemene Vergadering

Door middel van Resolutie 60/288 heeft de Algemene Vergadering de *United Nations Global Counter-Terrorism Strategy* aangenomen.<sup>57</sup> In dit plan van aanpak stemmen de staten ermee in alle relevante resoluties van de Algemene Vergadering inzake de bescherming van mensenrechten en fundamentele vrijheden tijdens terrorismebestrijding te implementeren.<sup>58</sup> In deze strategie wordt dus niet gesproken over kinderen en kinderrechten, maar wel over het implementeren van resoluties ter bescherming van de mensenrechten bij terrorismebestrijding. Resolutie 60/288 benoemt hierbij vooral Resolutie 60/158 (zie hieronder), die het fundamentele kader voor de bescherming van mensenrechten en fundamentele vrijheden biedt.<sup>59</sup>

### 2.5.3 Resolutie 60/158 van de Algemene Vergadering

De voornaamste resolutie omtrent de bescherming van mensenrechten en fundamentele vrijheden tijdens terrorismebestrijding is Resolutie 60/158. Paragraaf 3 en paragraaf 5 gaan in detail in op de verplichtingen van de staten op grond van het IVBPR en internationaal vluchtelingenrecht tijdens terrorismebestrijding. Alhoewel Resolutie 60/158 zodoende niet gaat over kinderrechtenstandaarden, is deze resolutie, doordat het IVBPR en het internationaal vluchtelingenrecht in algemene zin ook van toepassing zijn op kinderen,<sup>60</sup> wel relevant voor minderjarigen betrokken bij terrorisme en terroristische groeperingen.

### 2.5.4 Resolutie 2178 van de VN-Veiligheidsraad

Resolutie 2178 van de VN-Veiligheidsraad roept staten op samen te werken bij de bestrijding van de dreiging van *foreign terrorist fighters*, waaronder ook kinderen geschaard (kunnen) worden. De Veiligheidsraad bevestigt nogmaals dat staten de uitreis van strijders moeten proberen te voorkomen, bijvoorbeeld door middel van effectieve grenscontroles en het vroegtijdig signaleren van valse identiteitspapieren. Staten dienen ervoor te zorgen dat zowel hun nationale wetgeving als screeningprocedu-

---

<sup>55</sup> UNODC 2017, p. 24.

<sup>56</sup> Paris Principles 2007, par. 3.11.

<sup>57</sup> A/RES/60/288. Verschillende keren herzien, zie: A/RES/62/272 (2008); A/RES/64/297 (2010); A/RES/66/282 (2012); A/RES/68/276 (2014); A/RES/70/291 (2016).

<sup>58</sup> UNICRI 2016, p. 14.

<sup>59</sup> A/RES/60/288, p. 9.

<sup>60</sup> UNICRI 2016, p. 15.

res hierop aangepast zijn.<sup>61</sup> Voorts spreekt de Veiligheidsraad in deze resolutie voor de eerste keer over de rekrutering van kinderen en de uitdagingen die daarbij komen kijken.<sup>62</sup> Het bestrijden van de dreiging van strijders kan door middel van het voorkomen van radicaliseren en de wens tot uitreis, maar ook door het ontwikkelen en implementeren van beleid rondom vervolging, rehabilitatie en resocialisatie van terugkerende strijders.<sup>63</sup> Deze resolutie is derhalve zowel van belang aan de ‘voorkant’ van het proces tot uitreis (staten dienen inspanningen te leveren ter voorkoming hiervan) als aan de ‘achterkant’ van dit proces (staten dienen beleid over vervolging, rehabilitatie en resocialisatie te ontwikkelen).

#### 2.5.5 Resolutie 2396 van de VN-Veiligheidsraad

Resolutie 2396 is de meest recente resolutie van de Veiligheidsraad inzake *foreign terrorist fighters*. Kinderen worden gezien als slachtoffer, maar de resolutie benoemt ook het feit dat kinderen verschillende rollen kunnen hebben gespeeld in het strijdgebied. Zij kunnen ondersteunende en faciliterende werkzaamheden hebben verricht, maar de mogelijkheid bestaat eveneens dat zij terroristische daden hebben gepleegd.<sup>64</sup> Kinderen worden derhalve ook gezien als veiligheidsrisico; paragraaf 25 benoemt de dreiging die uitgaat van terugkeerders en hun familieleden. Voorts roept deze paragraaf lidstaten op bij te dragen aan de capaciteit van andere, door de dreiging getroffen, lidstaten om de dreiging die van terugkeerders en hun familieleden uitgaat te bestrijden. Concreet wordt genoemd het voorkomen van uitreizen en het verzamelen en behouden van bewijsmateriaal dat toelaatbaar is in gerechtelijke procedures.<sup>65</sup>

#### 2.5.6 De UN Minimum Standards and Norms of Juvenile Justice

Tot slot is het goed te benoemen dat de Algemene Vergadering verschillende standaarden inzake *juvenile justice* heeft aangenomen. Het gaat om de *Riyadh Guidelines* over de preventie van jeugdcriminaliteit,<sup>66</sup> de *Beijing Rules* over een aparte jeugdstrafrechtspleging,<sup>67</sup> de *Havana Rules* over de vrijheidsbenaming van minderjarigen<sup>68</sup> en de *Vienna Guidelines* over maatregelen inzake kinderen in het strafrechtstelsel.<sup>69</sup> Tezamen worden deze de *UN Minimum Standards and Norms of Juvenile Justice* genoemd.<sup>70</sup> Deze richtlijnen doen ter zake wanneer minderjarigen terugkeren en van hun vrijheid ontnomen worden door eventuele strafrechtelijke vervolging.

---

<sup>61</sup> S/RES/2178, par. 2.

<sup>62</sup> UNODC 2017, p. 23.

<sup>63</sup> S/RES/2178, par. 4.

<sup>64</sup> S/RES/2396, par. 31.

<sup>65</sup> S/RES/2396, par. 25.

<sup>66</sup> Officieel: *The United Nations Guidelines for the Prevention of Juvenile Delinquency*.

<sup>67</sup> Officieel: *The United Nations Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice*.

<sup>68</sup> Officieel: *The United Nations Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty*.

<sup>69</sup> Officieel: *The Guidelines for Action on Children in the Criminal Justice System*.

<sup>70</sup> UNICRI 2016, p. 18.

## 2.6 Deelconclusie

In dit hoofdstuk is getracht het internationaalrechtelijk kader te schetsen. Alhoewel de verdragen geen eenvoudig antwoord geven op de kwestie van (de terugkeer van) uitgereisden, geven zij wel bepaalde kaders. Allereerst is merkbaar dat er ook in internationaal kader oog is voor de spanning tussen bescherming van de mensenrechten en de nationale veiligheid. Dat blijkt onder andere uit het IVBPR en het EVRM. In Resolutie 2396 is deze belangenafweging ook voelbaar; minderjarigen kunnen slachtoffer zijn (ergo, de bescherming van onderdanen), maar moeten eveneens als veiligheidsrisico gezien worden (ergo, het belang van de nationale veiligheid). Van belang is wel, aldus artikel 4 IVBPR, dat de maatregelen niet verder gaan dan de toestand vereist, niet in strijd zijn met andere verplichtingen welke voortvloeien uit het internationale recht en geen discriminatie uitsluitend op grond van ras, huidskleur, geslacht, taal, godsdienst of maatschappelijke afkomst inhouden.

Voorts blijkt uit de verschillende internationale instrumenten dat de rechten en kwetsbaarheden van minderjarigen niet of nauwelijks in de internationale standaarden inzake terrorismebestrijding zijn verwoord. Dit is opmerkelijk, gezien de rol van potentieel betere versies die minderjarigen spelen binnen terroristische groeperingen.

Tot slot zijn verschillende artikelen van het IVRK relevant voor de kwestie rondom minderjarige uitgereisden en terugkeerders. Het Nederlandse beleid en de huidige praktijk worden in het volgende hoofdstuk behandeld, reden waarom het nog te vroeg is conclusies te trekken over hoe het beleid zich verhoudt tot de kinderrechtenstandaarden. Geconcludeerd kan echter wel worden dat het aannemelijk is dat met de uitreis naar en het verblijf in het strijdgebied verschillende kinderrechten gemoeid en wellicht geschonden zijn.

## Hoofdstuk 3 – Het Nederlandse beleid ten aanzien van uitgereisden en terugkeerders

### 3.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk zijn de relevante internationale bepalingen ten aanzien van uitgereisden en terugkeerders uiteengezet. De VN heeft de afgelopen decennia verschillende instrumenten ontwikkeld ten aanzien van mensenrechten, kinderrechten en ten aanzien van de aanpak van uitreizigers en terugkeerders. Geconcludeerd werd dat het waarschijnlijk is dat met de uitreis en het verblijf in het (voormalig) strijdgebied verschillende kinderrechten gemoeid zijn. In dit hoofdstuk wordt het huidige Nederlandse beleid ten aanzien van uitgereisden en terugkeerders geschetst. Allereerst wordt de praktijk ten aanzien van Nederlandse uitgereisden die thans in het (voormalig) strijdgebied verblijven (en willen terugkeren) besproken en geanalyseerd. Vervolgens verschuift de focus naar uitgereisden die Nederland weer weten te bereiken. Ter aanvulling hierop wordt het beleid en de huidige praktijk in België en Duitsland uiteengezet. Deze landen hebben een op punten met Nederland vergelijkbaar beleid dat wordt uiteengezet om daarmee het Nederlandse beleid beter te kunnen duiden. Ten slotte volgt de deelconclusie.

### 3.2 Beleid ten aanzien van uitgereisden in het (voormalig) strijdgebied

#### 3.2.1 Cijfers

Voordat het beleid uiteengezet wordt, volgen eerst, teneinde de omvang van de kwestie te duiden, wat cijfers. Het is moeilijk het exacte aantal Nederlanders in het (voormalig) strijdgebied te noemen. Dit heeft te maken met het feit dat het lang niet altijd bekend is waar deze uitgereisden zich bevinden en of zij nog in leven zijn.<sup>71</sup> In een brief aan de Tweede Kamer stelt minister Grapperhaus van Justitie en Veiligheid dat een aantal uitgereisden nog steeds aangesloten is bij IS of een andere jihadistische strijdgroep en dat een aantal zich in opvang- of detentiekampen zou bevinden.<sup>72</sup> Wel is bekend hoeveel Nederlanders succesvol zijn uitgereisd. Het gaat om ongeveer 300 personen, waarvan een derde vrouw. Voorts is bekend dat circa 75 personen omgekomen en ongeveer 50 personen teruggekeerd zijn.<sup>73</sup> Eind 2017 bevonden zich nog zo'n 185 personen uit Nederland in Syrië en Irak, aldus de AIVD.<sup>74</sup> De AIVD vermeldt verder dat er minstens 175 minderjarigen met een Nederlandse link verblijven in Syrië en Irak. Ruim twee derde is aldaar geboren; minder dan een derde is door ouders meegenomen naar het strijdgebied. Het aantal minderjarigen ouder dan negen jaar ligt laag; nog geen 10%.<sup>75</sup> Deze leeftijd is van belang, omdat signalen bestaan dat minderjarigen vanaf deze leeftijd training hebben kunnen ontvangen en wellicht zijn ingezet in de strijd.<sup>76</sup> De AIVD spreekt in het Jaarver-

---

<sup>71</sup> *Kamerstukken II* 2017/18, 32 317, 512, p. 2.

<sup>72</sup> *Kamerstukken II* 2017/18, 32 317, 512, p. 2.

<sup>73</sup> Zie: <https://www.aivd.nl/onderwerpen/terrorism/dreiging/uitreizigers-terugkeerders-en-thuisblijvers> (laatst geraadpleegd op 5 juli 2018).

<sup>74</sup> AIVD 2018, p. 12.

<sup>75</sup> AIVD 2018, p. 12.

<sup>76</sup> NCTV & AIVD 2017, p. 15.

slag 2017 verder niet over minderjarigen die zelfstandig zijn uitgereisd om zich aan te sluiten bij IS, terwijl in het document ‘Minderjarigen bij ISIS’ van de AIVD en de NCTV wel wordt vermeld dat enkele minderjarigen zelfstandig zijn uitgereisd.<sup>77</sup>

### 3.2.2 *Huidig beleid*

Het huidige regeringsbeleid is dat Nederland geen bijstand biedt aan personen die ‘de onveilige gebieden in Syrië en Irak willen verlaten; zij kunnen consulaire bijstand vragen door zich te melden bij een diplomatieke vertegenwoordiging’.<sup>78</sup> Wanneer zij deze weten te bereiken, dan zullen zij teruggeleid worden naar Nederland.<sup>79</sup> De voornaamste redenen voor deze weigering zijn dat de voormalige IS-gebieden nog steeds onveilig zijn, omdat op diverse plekken nog wordt gevochten, dat Nederland geen betrekkingen heeft met Syrische autoriteiten en dat er geen Nederlandse vertegenwoordiging in Syrië is.<sup>80</sup> Een andere reden is dat Nederland in zowel mannen als vrouwen een potentiële dreiging voor de nationale veiligheid ziet.<sup>81</sup>

In februari 2018 bepaalde de Rechtbank Rotterdam echter, in weerwil van het regeringsstandpunt, dat een zwangere Nederlandse vrouw in een Syrisch kamp gevangengenomen en meegenomen moet worden naar Nederland, zodat zij haar rechtszaak in persoon kan bijwonen.<sup>82</sup> Het standpunt verdachten terug te halen teneinde aanwezig te zijn bij de rechtszaak, kan gezien worden als een noviteit ten opzichte van eerdere verstekveroordelingen van verschillende rechtbanken (zie volgende alinea). Minister Grapperhaus gaf de media te verstaan dat er in de regio gesprekken zijn geweest om te kijken of deze vrouw kan terugkeren. Deze gesprekken hebben uiteindelijk, mede door de onveilige situatie, niet tot dat resultaat geleid.<sup>83</sup> Hiermee herhaalde hij het standpunt van de regering: Nederland haalt mensen niet actief terug.<sup>84</sup>

Alhoewel uitgereisden niet actief worden gerepatriëerd, zijn verschillende overheidsinstellingen wel actief met deze Nederlanders bezig. Zo probeert het OM alle uitgereisden die zich nog in het (voormalig) strijdgebied bevinden bij verstek veroordeeld te krijgen.<sup>85</sup> Toenmalig minister Blok van Veiligheid en Justitie<sup>86</sup> gaf de Tweede Kamer te verstaan achter deze proactieve aanpak te staan. De redenen voor deze aanpak zijn dat het signaal afgegeven wordt dat jihadisten niet ongestraft kunnen terugkeren naar Nederland en dat als iemand zich bij de grens meldt, er een vonnis klaarligt en dat deze terugkeerder direct in hechtenis genomen kan worden.<sup>87</sup> Op vragen van Kamerlid Recourt waar-

---

<sup>77</sup> NCTV & AIVD 2017, p. 15.

<sup>78</sup> *Kamerstukken II* 2017/18, 32 317, 512, p. 2.

<sup>79</sup> Tooms, *NRC* 23 januari 2018.

<sup>80</sup> *Kamerstukken II* 2017/18, 32 317, 512, p. 2.

<sup>81</sup> *Kamerstukken II* 2017/18, 32 317, 512, p. 2.

<sup>82</sup> Rb. Rotterdam 20 februari 2018, ECLI:NL:RBROT:2018:2821.

<sup>83</sup> *NOS* 11 april 2018.

<sup>84</sup> Tooms, *NRC* 23 januari 2018.

<sup>85</sup> *Handelingen II* 2016/17, nr. 57, item 7, p. 5.

<sup>86</sup> Thans heet dit ministerie, sinds het aantreden van kabinet Rutte III, het ministerie van Justitie en Veiligheid. In dit afstudeeronderzoek wordt echter de op dat moment geldende naam aangehouden.

<sup>87</sup> *Handelingen II* 2016/17, nr. 57, item 10, p. 3.

om niet wordt gekozen voor voorlopige hechtenis na terugkomst op basis van het strafdossier en vervolgens een proces en veroordeling waarbij de terugkeerder aanwezig kan zijn, antwoordde minister Blok dat je dan “in de gewone procedure van verlenging aanvragen en nog eens verlenging aanvragen” komt. Men wil voorkomen, aldus de minister, dat iemand in vrijheid gesteld moet worden, terwijl de mogelijkheid bestaat om de veroordeling vooraf te regelen en mensen gevangen te zetten.<sup>88</sup> Om deze redenen brengt het OM uitgereisden actief in kaart, teneinde hen op basis van het strafdossier bij verstek te veroordelen. Een voorbeeld hiervan is de veroordeling van de Rotterdamse Adil B. tot zes jaar gevangenisstraf.<sup>89</sup> Deze strafmaat wordt vaker opgelegd aan uitgereisden die (nog) niet zijn teruggekeerd.<sup>90</sup> Het verschil met de hierboven genoemde zaak van de zwangere vrouw is dat zij te kennen had gegeven dat zij wilde gebruikmaken van haar aanwezigheidsrecht en het OM wetenschap had van haar verblijfplaats,<sup>91</sup> terwijl Adil B. had aangegeven dat hij op dat moment in Syrië verbleef en dat hij nooit meer zou terugkomen naar Nederland.<sup>92</sup> Met andere woorden, het OM en de rechtbank zijn van mening dat wanneer een uitgereisde wil terugkeren om gebruik te maken van het aanwezigheidsrecht en het OM wetenschap heeft van de verblijfplaats, dat de uitgereisde dan daadwerkelijk gevangengenomen en teruggehaald dient te worden.

Ook de Raad voor de Kinderbescherming (hierna: de Raad) is actief bezig met Nederlandse minderjarigen aldaar. De Raad heeft van de NCTV opdracht gekregen om terugkeerplannen te maken voor minderjarigen die zich nog in het (voormalig) strijdgebied bevinden.<sup>93</sup> Deze opdracht komt voort uit het regeringsstandpunt dat minderjarigen in eerste instantie moeten worden gezien als slachtoffers die, wanneer zij terugkeren, adequate zorg en begeleiding nodig hebben.<sup>94</sup> De Raad ontvangt, daar waar mogelijk, een melding over minderjarigen die in jihadistisch strijdgebied hebben verbleven of daar zijn geboren. Naar aanleiding daarvan zet de Raad zich in om contact te leggen en te houden met achterblijvers, zodat al voor de terugkeer de situatie van de minderjarige zo goed mogelijk ingeschat kan worden.<sup>95</sup> Voorts doet de Raad onderzoek ten behoeve van de noodzakelijke zorg en veiligheid voor de minderjarige. Bovenstaande inspanningen komen voort uit de kerntaak van de Raad; wanneer een kind ernstig in zijn ontwikkeling wordt bedreigd (doordat het de ouders niet voldoende lukt verantwoordelijkheid te nemen om de rechten van het kind te realiseren), vraagt de Raad om maatregelen om de rechten van het kind te waarborgen.<sup>96</sup>

---

<sup>88</sup> *Handelingen II* 2016/17, nr. 57, item 10, p. 4.

<sup>89</sup> Rb. Rotterdam 30 januari 2018, ECLI:NL:RBROT:2018:733.

<sup>90</sup> Zo blijkt onder andere uit de veroordeling van drie uitgereisden van 35, 24 en 23 jaar, zie Rb. Den Haag 27 juni 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:6922; Rb. Den Haag 27 juni 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:6924; Rb. Den Haag 27 juni 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:6927.

<sup>91</sup> Rb. Rotterdam 20 februari 2018, ECLI:NL:RBROT:2018:2821, onder ‘Over de feiten’.

<sup>92</sup> Rb. Rotterdam 30 januari 2018, ECLI:NL:RBROT:2018:733, r.o. 4.

<sup>93</sup> Interview 1 met de Raad voor de Kinderbescherming, p. 57.

<sup>94</sup> *Kamerstukken II* 2017/18, 32 317, 512, p. 2.

<sup>95</sup> Zie: <https://www.kinderbescherming.nl/actueel/nieuws/2017/10/18/kinderen-die-terugkeren-uit-isis-gebied> (laatst geraadpleegd op 5 juli 2018).

<sup>96</sup> Zie: <https://www.kinderbescherming.nl/over-ons/kerntaak-en-kernwaarden> (laatst geraadpleegd op 5 juli 2018).

### 3.2.3 *Dilemma nationale veiligheid versus bescherming onderdanen*

Naast de veiligheidsredenen genoemd door minister Grapperhaus, speelt het dilemma van de nationale veiligheid versus de bescherming van onderdanen ook een rol bij de weigering mensen actief terug te halen. Alhoewel dit niet met zoveel woorden blijkt uit de brief aan de Tweede Kamer, gaat de Kinderombudsman Margrite Kalverboer hier wel op in. In het op 19 april 2018 gepubliceerde *Position Paper*, waarin Kalverboer ervoor pleit Nederlandse kinderen in de Syrische kampen te beschermen, benoemt zij de belangenafweging die gemaakt moet worden. Zo zegt zij: “Daar staat tegenover dat de Nederlandse staat moet zorgen voor een veilige maatschappij en het met het oog daarop voor de Nederlandse staat niet de eerste keuze is om de kinderen terug te halen.”<sup>97</sup> Immers, ook de Nederlandse minderjarigen die daar thans verblijven kunnen een potentiële dreiging vormen voor de nationale veiligheid.<sup>98</sup> Zoals eerder genoemd kunnen minderjarigen vanaf negen jaar training hebben ontvangen en ingezet zijn in de strijd. Onderdeel van de training was onder andere het verplicht toekijken bij en soms deelnemen aan onthoofdingen, het maken van explosieven en het onderwezen worden in de deugden van het martelaarschap.<sup>99</sup> Voorts kregen zij aangeleerd dat het Westen de vijand is en dat Allah degenen belooft die de ongelovigen doodt.<sup>100</sup> Deze indoctrinatie op jonge leeftijd kan een risico vormen voor de nationale veiligheid.

Ook Nederlandse vrouwen vormen een risico voor de nationale veiligheid. IS geeft momenteel een actievere en gewelddadige invulling aan de rol van vrouwen. Jihadistische vrouwen kunnen derhalve in Nederland een steeds groter wordende geweldsdreiging vormen.<sup>101</sup> Voorts is het de vraag of de vrouwen in Nederland definitief afstand nemen van het extremistische gedachtegoed.<sup>102</sup>

Dat het garanderen van de nationale veiligheid een groot goed is, zie je ook in de proactieve aanpak van het OM. Men wil, zoals Blok zei, voorkomen dat, wanneer een uitgereisde terugkeert, deze op enigerlei wijze in vrijheid wordt gesteld.<sup>103</sup> Een terugkeerder die op vrije voeten komt zonder strafrechtelijke veroordeling en eventuele behandeling kan een potentiële dreiging vormen voor de nationale veiligheid. De nationale veiligheid lijkt in deze aanpak zwaar(der) te wegen. In de aanpak van de Raad ziet men een bepaalde balans in deze belangenafweging. De aanpak ten aanzien van minderjarigen, namelijk het verlenen van adequate zorg en begeleiding, is erop gericht zowel de dreiging voor de nationale veiligheid te verkleinen als de eigen onderdanen te beschermen (lees: te behandelen en te resocialiseren). Het kabinetsbeleid blijft echter, ongeacht de inspanningen van deze overheidsinstellingen, ongewijzigd.

---

<sup>97</sup> Kinderombudsman 2018, p. 5.

<sup>98</sup> NCTV & AIVD 2017, p. 18.

<sup>99</sup> Esman, *The Investigative Project on Terrorism* 22 januari 2018.

<sup>100</sup> Esman, *The Investigative Project on Terrorism* 20 november 2017.

<sup>101</sup> AIVD 2017b, p. 3-4.

<sup>102</sup> AIVD 2017b, p. 8.

<sup>103</sup> *Handelingen II* 2016/17, nr. 57, item 10, p. 4.

### 3.2.4 België en Duitsland

De Belgische situatie is vergelijkbaar met de Nederlandse. Ook Belgische strijders zijn met de val van het kalifaat gevangengenomen. Het Egmont Instituut<sup>104</sup> stelt dat gezien het feit dat er geen uitleveringsverdragen zijn met Syrië en Irak (laat staan met de Koerdische militie), het onduidelijk is of deze uitgereisden naar België terugkeren. Het is eveneens onduidelijk of de autoriteiten hun terugkeer proactief zullen faciliteren.<sup>105</sup> Dat lijkt tot nu toe niet te gebeuren.

Volgens het Belgische OCAD verblijven zo'n 145 Belgische minderjarigen in het strijdgebied, vergelijkbaar met het aantal Nederlandse minderjarigen.<sup>106</sup> Eind 2017 besloot de Belgische regering dat minderjarigen onder de tien jaar, met aantoonbare Belgische afstamming, automatisch mogen terugkeren. In de praktijk betekent dit dat de familie ervoor moet zorgen dat zij uit de kampen gehaald worden en naar een Belgische diplomatieke vertegenwoordiging worden gebracht. Minderjarigen tussen de tien en achttien jaar worden per geval behandeld.<sup>107</sup> Uit het standpunt van de Kinderrechtencommissaris Bruno Vanobbergen, de Belgische evenknie van de Kinderombudsman, blijkt echter dat van deze mogelijkheid weinig tot geen gebruik wordt gemaakt. Vanobbergen staat achter de oproep van UNICEF en kinderrechtenorganisaties ter plaatse om Belgische kinderen veilig begeleid naar België terug te halen.<sup>108</sup>

Duitsland behoort tot de landen met de meeste uitgereisden naar Syrië en Irak. Zo'n 960 individuen zijn naar het kalifaat afgereisd.<sup>109</sup> Hoeveel Duitse minderjarigen daar thans verblijven is onduidelijk.<sup>110</sup> Daar waar Nederland en België steeds weigeren hun onderdanen terug te halen, voert Duitsland een proactiever beleid. Duitse autoriteiten hebben aangegeven consulaire hulp te bieden; diplomaten zijn betrokken bij uitgereisden die willen terugkeren.<sup>111</sup> Ook ten aanzien van minderjarigen is Duitsland proactief. Dagblad Trouw meldt dat uit onderzoek van de Duitse krant *Süddeutsche Zeitung* en de omroepen NDR en WDR blijkt dat Duitse diplomaten de Iraakse regering verzocht hebben om uitreisvergunningen voor Duitse kinderen.<sup>112</sup> Duitsland is voornemens minderjarigen zonder hun moeder terug te halen. Dit ook op aandringen van de moeders zelf, omdat zij hun kinderen het gevangenisleven willen besparen.<sup>113</sup> Echter, ondanks het feit dat Duitsland voortvarender te werk gaat dan Nederland en België, is het aantal terugkeerders tot nu toe lager dan autoriteiten hadden verwacht.<sup>114</sup>

---

<sup>104</sup> Het Egmont Instituut is een onafhankelijke denktank in Brussel die interdisciplinair onderzoek verricht rond internationale betrekkingen, zie meer: [www.egmontinstitute.be](http://www.egmontinstitute.be) (laatst geraadpleegd op 5 juli 2018).

<sup>105</sup> Renard & Coolsaet 2018, p. 28.

<sup>106</sup> Kinderrechtencommissaris 2018, p. 2.

<sup>107</sup> Renard & Coolsaet 2018, p. 38.

<sup>108</sup> Kinderrechtencommissaris 2018, p. 1.

<sup>109</sup> Renard & Coolsaet 2018, p. 41.

<sup>110</sup> Van de Poll & Jager, *Trouw* 23 november 2017.

<sup>111</sup> Renard & Coolsaet 2018, p. 49.

<sup>112</sup> Van de Poll & Jager, *Trouw* 23 november 2017.

<sup>113</sup> Van de Poll & Jager, *Trouw* 23 november 2017.

<sup>114</sup> Renard & Coolsaet 2018, p. 49.



### 3.3 Beleid ten aanzien van terugkeerders

#### 3.3.1 Cijfers

Uit de publicatie ‘Terugkeerders in beeld’ van de AIVD blijkt dat zo’n vijftig Nederlandse uitgereisden vanuit het (voormalig) strijdgebied zijn teruggekeerd. Van deze vijftig keerden de meesten al voor 2015 terug. Het aantal terugkeerders ligt nu iets hoger; sinds de publicatie van dit document (februari 2017) zijn nog enkelen teruggekeerd.<sup>115</sup> Het Jaarverslag 2017 van de AIVD (6 maart 2018) benoemt slechts percentages; 17% van de mannelijke uitgereisden is teruggekeerd, tegenover 20% van de vrouwelijke uitgereisden.<sup>116</sup>

Meer dan tien minderjarigen maakten tot dusver met hun ouders de reis weer terug. Deze minderjarigen waren allemaal jonger dan negen jaar. De AIVD rekent minderjarigen onder de negen jaar niet mee als terugkeerder. Minderjarigen boven de negen jaar worden wel als terugkeerder geteld.<sup>117</sup> Nederland heeft vooralsnog niet te maken gehad met minderjarige terugkeerders ouder dan negen jaar.

#### 3.3.2 Praktijk tot januari 2015

Er is een onderscheid te maken tussen de praktijk ten aanzien van terugkeerders tot begin 2015 en de huidige praktijk. Uit onderzoek van Brandpunt+ (gepubliceerd op 23 februari 2017) blijkt dat van de vijftig terugkeerders die sinds 2012 terugkeerden, vijfendertig niet vervolgd zijn.<sup>118</sup> Toenmalig minister Van der Steur van Veiligheid en Justitie stelde in januari 2017 dat zeven terugkeerders voor strafbare feiten zijn veroordeeld en dat tegen acht terugkeerders een vervolgingsbeslissing is genomen.<sup>119</sup>

Dat het merendeel niet vervolgd is, heeft twee redenen. Allereerst heeft het te maken met het feit dat er onvoldoende bewijs bleek te zijn om terugkeerders succesvol te vervolgen en te laten veroordelen. Het OM was in de bewijsvergaring afhankelijk van social media en correspondentie tussen het strijdgebied en de achterblijvers. Dit bleek onvoldoende te zijn.<sup>120</sup> De tweede reden is dat de grootste groep terugkeerders in 2013 of 2014 Nederland alweer binnenkwam. Zij reisden met andere motieven uit en kwamen gedesilluseerd weer terug. Deze groep werd derhalve anders beoordeeld door het OM.<sup>121</sup> De rol van IS was nog niet zo duidelijk als na 29 juni 2014, toen het kalifaat werd uitgeroepen. Vanaf dat moment veranderde voor veel mensen ook het motief om uit te reizen.<sup>122</sup>

De AIVD gaat ervan uit dat de dreiging die uitgaat van terugkeerders na 2017 groter is dan die van de groep die voor 2017 is teruggekeerd. Dit heeft ermee te maken dat zij ideologisch meer gehard zijn.

---

<sup>115</sup> Alhoewel informatie hierover summier is, blijkt in ieder geval dat op 16 februari 2018 twee terugkeerders en op 3 juli 2018 wederom twee terugkeerders aangehouden zijn op Schiphol (zie <https://www.om.nl/vaste-onderdelen/zoeken/@102154/syriegangers/> en <https://www.om.nl/actueel/nieuwsberichten/@103539/turkije-veroordeelde/>, beiden laatst geraadpleegd op 5 juli 2018).

<sup>116</sup> AIVD 2018, p. 13.

<sup>117</sup> AIVD 2017a, p. 2-3.

<sup>118</sup> IJdis & Cooman 2017, p. 1.

<sup>119</sup> *Aanhangsel Handelingen II* 2016/17, 1012.

<sup>120</sup> IJdis & Cooman 2017, p. 1.

<sup>121</sup> IJdis & Cooman 2017, p. 1.

<sup>122</sup> Renard & Coolsaet 2018, p. 56.

Het feit dat zowel minderjarigen als volwassenen (kunnen) hebben deelgenomen aan de strijd of aan andere gewelddadigheden, zoals executies, kan drempelverlagend werken voor het gebruik van geweld.<sup>123</sup> Het OM heeft dan ook laten weten dat iedere terugkeerder na 1 januari 2015 daadwerkelijk is aangehouden.<sup>124</sup>

### 3.3.3 *Huidig beleid*

Sinds 2015 wordt iedere terugkeerder aangehouden, verhoord en vervolgd op basis van strafrechtelijk onderzoek.<sup>125</sup> Deze vervolging is gebaseerd op de met ingang van 10 augustus 2004 in werking getreden Wet terroristische misdrijven.<sup>126</sup> Cruciaal in deze wet is het begaan van een misdrijf ‘met een terroristisch oogmerk’. Artikel 83a Sr stelt dat ‘Onder terroristisch oogmerk wordt verstaan het oogmerk om de bevolking of een deel der bevolking van een land ernstige vrees aan te jagen, dan wel een overheid of internationale organisatie wederrechtelijk te dwingen iets te doen, niet te doen of te dulden, dan wel de fundamentele politieke, constitutionele, economische of sociale structuren van een land of een internationale organisatie ernstig te ontwrichten of te vernietigen’. Uit de wet vloeit voort dat, indien een aangewezen misdrijf is begaan met een terroristisch oogmerk, de op dat misdrijf gestelde (tijdelijke) gevangenisstraf met de helft wordt verhoogd.<sup>127</sup> Het terroristisch oogmerk wordt als het ware op een ‘commuun’ misdrijf gelegd. In artikel 83 Sr is een definitie opgenomen van het terroristische misdrijf; elk van de misdrijven die in dit artikel zijn opgenomen, wordt als terroristisch misdrijf beschouwd.

Naast de codificatie van misdrijven die als terroristisch worden aangemerkt indien zij met dat oogmerk gepleegd zijn, bestaat de Wet terroristische misdrijven uit nog twee andere terroristische misdrijven, te weten deelneming aan een terroristische organisatie en bedreiging met een terroristisch misdrijf. Ook het strafmaximum op de voorbereiding van een terroristisch misdrijf verhoogd. Hieronder volgt een beknopte toelichting op deze aanpassingen.

Door middel van artikel 140a Sr is het deelnemen aan een terroristische organisatie strafbaar gesteld. Dit artikel stelt dat deelneming aan een organisatie die tot oogmerk heeft het plegen van terroristische misdrijven, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste vijftien jaren of geldboete van de vijfde categorie. Artikel 140a Sr is voor het grootste deel ontleend aan artikel 140 Sr (deelneming aan een criminele organisatie).<sup>128</sup> Uit een arrest van de Hoge Raad uit 1997 blijkt dat van deelneming slechts sprake is indien de betrokkene behoort tot het samenwerkingsverband en een aandeel heeft in gedragingen die strekken tot of rechtstreeks verband houden met de verwezenlijking van het oogmerk

---

<sup>123</sup> AIVD 2017a, p. 5.

<sup>124</sup> IJdis & Cooman 2017, p. 3.

<sup>125</sup> NCTV 2017.

<sup>126</sup> *Stb.* 2004, 373.

<sup>127</sup> *Kamerstukken II* 2001/02, 28 463, 3, p. 2.

<sup>128</sup> *Kamerstukken II* 2001/02, 28 463, 3, p. 8.

tot het plegen van misdrijven, of deze gedragingen ondersteunt. Voorts is in dit arrest aangegeven dat de betrokkene moet weten van dat oogmerk.<sup>129</sup>

In artikel 285 Sr is het verbod op bedreiging met openlijk in vereniging geweld plegen tegen personen of goederen gelegen. In lid 3 staat dat bedreiging met een terroristisch misdrijf wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren of geldboete van de vijfde categorie. De memorie van toelichting noemt als voorbeeld de dreiging met een aanslag op een brug of een kerncentrale.<sup>130</sup>

Tot slot kan bij bepaalde misdrijven de strafwaardigheid toenemen door de omstandigheid dat zij gepleegd zijn in het kader van de voorbereiding van een terroristisch misdrijf. In die gevallen is een hoger strafmaximum gesteld.<sup>131</sup>

Afhankelijk van de gedragingen van de verdachte en het bewijs dat voorhanden is, wordt één of meer van bovenstaande strafbare feiten aan de terugkeerder tenlastegelegd. Twee voorbeelden hiervan zijn de veroordeling van Laura H. en Maher H.

Laura H. reisde in 2015 met haar man en twee kinderen af naar IS-gebied.<sup>132</sup> H. werd door het OM het medeplegen van deelneming aan de terroristische organisatie IS tenlastegelegd. De rechtbank heeft overwogen dat het enkele verblijven en vestigen in het strijdgebied van IS en zorgen voor het gezin aldaar niet als betrokkenheid bij IS in de zin van deelname aan een terroristische organisatie kan gelden.<sup>133</sup> De rechtbank sprak H. daarvan dan ook vrij. H. werd wel veroordeeld voor het medeplegen van voorbereidings- en bevorderingshandelingen tot het door of namens IS begaan van terroristische misdrijven in Syrië en Irak.<sup>134</sup> Hierop volgde een gevangenisstraf voor de duur van vierentwintig maanden, waarvan dertien maanden voorwaardelijk.<sup>135</sup>

De uitspraak in de zaak van Laura H. is om nog een reden interessant. Vanuit gedragsdeskundig oogpunt werd geadviseerd het minderjarigenstrafrecht toe te passen. Op grond van artikel 77c Sr kan de rechter ten aanzien van een jongvolwassene die ten tijde van het begaan van het strafbaar feit tussen de achttien en drieëntwintig jaar was, het jeugdstrafrecht toepassen, indien hij daartoe grond vindt in de persoonlijkheid van de dader of de omstandigheden waaronder het feit is begaan. De gedragsdeskundigen oordeelden dat H. in sociaal-emotioneel opzicht achterliep op haar leeftijdsgenoten en dat zij door het vanaf jonge leeftijd nastreven van een volwassen leven, het jonge moederschap en haar geïsoleerde leven geen normale puberteitsontwikkeling heeft doorgemaakt. De rechtbank volgde deze aanbeveling evenwel niet, daar zij, ondanks enige tekortkomingen in haar persoonlijkheid, volwassen beslissingen heeft genomen. De ernst van het bewezenverklaarde en de door de officier van justitie aangehaalde jurisprudentie spelen ook een niet onaanzienlijke rol, aldus de rechtbank.<sup>136</sup>

---

<sup>129</sup> HR 18 november 1997, ECLI:NL:HR:1997:ZD0858, NJ 1998/225, m.nt. J. de Hullu, r.o. 5.3.

<sup>130</sup> *Kamerstukken II* 2001/02, 28 463, 3, p. 10.

<sup>131</sup> *Kamerstukken II* 2001/02, 28 463, 3, p. 10.

<sup>132</sup> Rb. Rotterdam 13 november 2017, ECLI:NL:RBROT:2017:8858, r.o. 11.

<sup>133</sup> Rb. Rotterdam 13 november 2017, ECLI:NL:RBROT:2017:8858, r.o. 7.

<sup>134</sup> Rb. Rotterdam 13 november 2017, ECLI:NL:RBROT:2017:8858, r.o. 9.

<sup>135</sup> Rb. Rotterdam 13 november 2017, ECLI:NL:RBROT:2017:8858, r.o. 14.

<sup>136</sup> Rb. Rotterdam 13 november 2017, ECLI:NL:RBROT:2017:8858, r.o. 11.

Maher H. reisde in 2013 uit naar Syrië, sloot zich aan bij een terroristische organisatie<sup>137</sup> en kwam in 2014 weer terug. Maher H. werd aangehouden en in eerste aanleg veroordeeld tot drie jaar gevangenisstraf.<sup>138</sup> In hoger beroep veroordeelde het Gerechtshof Den Haag H. tot een gevangenisstraf van vier jaar, waarvan twee jaar voorwaardelijk. Bewezen werd geacht dat hij met het oogmerk om moord en doodslag met een terroristisch oogmerk voor te bereiden zich gelegenheid, middelen en inlichtingen verschafte en voorwerpen voorhanden had waarvan hij wist dat zij bestemd waren tot het plegen van een misdrijf en opzettelijk zich vaardigheden verwierf tot het plegen van een terroristisch misdrijf. Voorts werd bewezen geacht dat hij een geschrift en afbeelding waarin tot een terroristisch misdrijf werd opgeruid, had verspreid, terwijl hij wist of ernstige reden had om te vermoeden dat daarin zodanige opruiing voorkwam.<sup>139</sup>

Ook uit deze uitspraken blijkt dat het enkel vestigen in het strijdgebied niet strafbaar is; in de tenlastelegging vindt men niet dat uitreizen strafbaar is, maar door in de plaatsbepaling ‘Syrië en/of Irak’ op te nemen, vallen feiten aldaar gepleegd onder de tenlastelegging.

Alhoewel het OM het vervolgingsmonopolie heeft,<sup>140</sup> wordt in het casusoverleg<sup>141</sup> besproken welke interventies de dreiging die van een terugkeerder kan uitgaan zoveel mogelijk verminderen. Terugkeerders worden zowel voor, tijdens als na hun proces en eventuele gevangenisstraf in het casusoverleg besproken.<sup>142</sup> Maatwerk is geboden en het is van belang dat de ketenpartners met elkaar contact houden. Zo moet in het geval van Laura H. intensief contact tussen het OM en de reclassering aanwezig zijn, gezien het feit dat zij een deels voorwaardelijke straf opgelegd heeft gekregen met een groot pakket aan algemene en bijzondere voorwaarden.<sup>143</sup>

Wanneer verdachten veroordeeld worden voor een terroristisch misdrijf, komen zij terecht op de TA in de PI Vught of De Schie. Het toenmalige kabinet heeft in 2005 besloten gedetineerden geconcentreerd te plaatsen, met als doel rekrutering en radicalisering binnen de muren van de gevangenis te voorkomen.<sup>144</sup> Uit onderzoek blijkt dat de TA naar alle waarschijnlijkheid een positieve bijdrage kan leveren aan het voorkomen van radicalisering en rekrutering binnen de gevangenschappen, maar blijkt evenwel ook dat niet alle gedetineerden die formeel aan de vereisten voor plaatsing voldoen, ook daadwerkelijk op de TA geplaatst worden. Voorts blijkt dat het restrictieve regime onvoldoende mogelijkheden biedt voor resocialisatie, waardoor gedetineerden niet of onvoldoende voorbereid terugkeren

---

<sup>137</sup> De tenlastelegging is breed en spreekt over: ‘de (terroristische) organisatie Islamic State (IS) dan wel Islamic State of Iraq and Shaam (ISIS) en/of Islamic State of Iraq and Levant (ISIL) en/of Jabhat al Nusra, althans aan IS en/of aan Al Qaida gelieerde terroristische organisaties, althans (een) terroristische organisatie die de gewelddadige Jihadstrijd voorstaat’.

<sup>138</sup> Rb. Den Haag 1 december 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:14652, r.o. 4.5.2.

<sup>139</sup> Hof Den Haag 7 juli 2016, ECLI:NL:GHDHA:2016:1978, r.o. 13.

<sup>140</sup> Artikel 167 Sv.

<sup>141</sup> In het casusoverleg zitten onder meer de gemeente (regierol) en ketenpartners (OM, politie, Raad voor de Kinderbescherming, reclassering en eventueel de NCTV, AIVD, IND of de GGZ).

<sup>142</sup> NCTV 2017.

<sup>143</sup> Rb. Rotterdam 13 november 2017, ECLI:NL:RBROT:2017:8858, r.o. 14.

<sup>144</sup> *Kamerstukken II* 2010/11, 29 754, 201, p. 1.

in de samenleving.<sup>145</sup> In een reactie van de toenmalige staatssecretaris van Veiligheid en Justitie achtte hij het van belang dat gedetineerden zoveel mogelijk op een verantwoorde wijze terugkeren in de samenleving.<sup>146</sup>

### 3.3.4 België en Duitsland

Na de aanslagen in Parijs in 2015 heeft België de terrorismewetgeving aangepast.<sup>147</sup> Sinds deze aanpassing zijn voorbereidende handelingen en logistieke ondersteuning ook strafbaar.<sup>148</sup> Ook het (aanzetten tot) afreizen naar het strijdgebied geldt als terroristisch misdrijf, ongeacht of is aangestuurd op het plegen van terreurdaden.<sup>149</sup> Mogelijk gevolg van de nieuwe terrorismewetgeving is dat het aantal strafrechtelijke onderzoeken aanzienlijk is toegenomen, van 60 in 2012 naar 313 in 2015. Het aantal is in 2016 (280) en 2017 (250) echter weer gedaald.<sup>150</sup> Alhoewel in België, net als in Nederland, het strafrecht leidend is,<sup>151</sup> spelen ook andere actoren een rol bij de aanpak rondom terugkeerders, zoals inlichtingendiensten, politie, onderwijsinstellingen en sociale diensten.<sup>152</sup> Er is sprake van een multidisciplinaire aanpak. Bij de plaatsing van veroordeelde terugkeerders heeft België gekozen voor verspreiding onder ‘gewone’ gedetineerden, alhoewel dit regime vaak wordt aangevuld met individuele veiligheidsmaatregelen.<sup>153</sup>

Ook Duitsland heeft, net als Nederland en België, nieuwe wetgeving aangenomen waardoor voorbereidende handelingen strafbaar zijn. Derhalve is de terrorismewetgeving nu veelomvattend. In aanvulling op ‘gewone’ criminele handelingen als onderdeel van terroristische activiteiten, is nu ook strafbaar het lidmaatschap van een terroristische organisatie, het samenzweren om criminele daden te plegen met terroristische opzet, de uitvoering, facilitering of verspreiding van terroristische propaganda, het bieden van opleidingsmogelijkheden, het aanzetten tot een van de genoemde misdrijven of de financiering om een van de genoemde strafbare feiten te vergemakkelijken. In tegenstelling tot België leidt terugkeren naar Duitsland vanuit Syrië of Irak niet per definitie tot detentie.<sup>154</sup> Uit onder meer de uitspraak in de zaak van Laura H. blijkt dat ook in Nederland het enkel vestigen in het strijdgebied niet als deelname aan een terroristische organisatie kan gelden.<sup>155</sup> Tot slot speelt resocialisatie in Duitsland een grote rol; er wordt veel gewerkt met maatschappelijk werkers en in de afgelopen jaren zijn diverse deradicaliseringsprogramma’s ontwikkeld.<sup>156</sup> Dit is vergelijkbaar met Nederland waar, bijvoorbeeld in het casusoverleg, ook veel (sociale) instanties betrokken zijn bij terugkeerders.

---

<sup>145</sup> *Kamerstukken II* 2010/11, 29 754, 201, p. 2.

<sup>146</sup> *Kamerstukken II* 2010/11, 29 754, 201, p. 4.

<sup>147</sup> Jager, *Trouw* 5 juli 2017, p. 8.

<sup>148</sup> Renard & Coolsaet 2018, p. 25.

<sup>149</sup> Jager, *Trouw* 5 juli 2017, p. 8.

<sup>150</sup> Renard & Coolsaet 2018, p. 30.

<sup>151</sup> Renard & Coolsaet 2018, p. 25.

<sup>152</sup> Renard & Coolsaet 2018, p. 26.

<sup>153</sup> Renard & Coolsaet 2018, p. 31.

<sup>154</sup> Renard & Coolsaet 2018, p. 50.

<sup>155</sup> Rb. Rotterdam 13 november 2017, ECLI:NL:RBROT:2017:8858, r.o. 7.

<sup>156</sup> Renard & Coolsaet 2018, p. 50.

### 3.4 Deelconclusie

In dit hoofdstuk is het huidige Nederlandse beleid ten aanzien van uitgereisden en terugkeerders geschetst. Wat het beleid met betrekking tot de eerste groep betreft, kan geconcludeerd worden dat de Nederlandse regering, ondanks een recente uitspraak van de Rotterdamse rechtbank en het *Position Paper* van de Kinderombudsman, vasthoudt aan het standpunt niet bereid te zijn Nederlanders te repatriëren. Redengevend hiervoor is dat de regering weigert de onveilige gebieden in te gaan en, alhoewel minder dominant in de onderbouwing, dat het belang van de nationale veiligheid prevaleert. Het Nederlandse beleid komt overeen met het Belgische doch verschilt van het Duitse beleid. Duitsland voert een proactiever beleid ten aanzien van uitgereisden. Uit cijfers blijkt echter dat, ondanks het beleid dat gevoerd wordt, het aantal terugkeerders in de drie afzonderlijke landen nog steeds laag is.

Het beleid ten aanzien van terugkeerders wordt gekenmerkt door een strafrechtelijke aanpak. Wanneer een uitgereisde terugkeert, wordt de aanpak besproken in het casusoverleg en gaat het OM over tot vervolging. De aanpak jegens terugkeerders komt overeen met België en Duitsland. Ook in deze landen is de terrorismewetgeving gedurende de afgelopen jaren uitgebreid. De aanpak is eveneens multidisciplinair; net als in Nederland zijn verschillende (ook sociale) instellingen betrokken bij de terugkeerder.

Twee punten verdienen bijzondere aandacht. Allereerst het verschil tussen Nederland en België wat betreft de plaatsing van veroordeelde terugkeerders. Nederland heeft in 2005 besloten terrorismeveroordeelden samen te plaatsen op de TA. België heeft ervoor gekozen deze veroordeelden te verspreiden onder ‘gewone’ gedetineerden. In hoofdstuk 4 wordt verder aandacht besteed aan de plaatsing van minderjarige terugkeerders.

Tot slot het tweede punt. Zoals beschreven bij de aantallen zijn tot dusver enkele zeer jonge minderjarigen teruggekeerd. Derhalve heeft de focus in dit hoofdstuk veelal gelegen op meerderjarige terugkeerders. In het volgende hoofdstuk verschuift de aandacht naar minderjarigen en worden de verschillende te bewandelen paden uiteengezet.

## Hoofdstuk 4 – Mogelijk beleid ten aanzien van terugkerende minderjarigen

### 4.1 Inleiding

Zoals aan het slot van het vorige hoofdstuk al is genoemd, heeft Nederland tot nu toe slechts te maken gehad met meerderjarige terugkeerders met zeer jonge kinderen. Derhalve heeft men in de praktijk nog weinig ervaring met minderjarige terugkeerders. In dit hoofdstuk wordt een begin gemaakt met de beantwoording van het tweede gedeelte van de hoofdvraag, namelijk hoe Nederland zich dient te verhouden tot terugkerende minderjarigen. Daar de aanpak afhankelijk is van de leeftijd, wordt het begrip minderjarigen, na eerst het beleid ten aanzien van alle minderjarigen te hebben geschetst, onderverdeeld in twee categorieën, te weten minderjarigen tot twaalf jaar en minderjarigen van twaalf tot achttien jaar. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een deelconclusie.

### 4.2 Algemeen beleid ten aanzien van alle minderjarige terugkeerders

Naar aanleiding van het uitkomen van een nieuw Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland en de publicatie ‘Minderjarigen bij ISIS’ reageerden de toenmalige ministers van Veiligheid en Justitie en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in 2017 op de komst van eventuele minderjarige terugkeerders. De ministers stelden in een brief aan de Tweede Kamer dat men ervan moet uitgaan dat het leven in het (voormalig) strijdgebied ernstige gevolgen kan hebben voor de verdere ontwikkeling van deze minderjarigen. Bij minderjarige terugkeerders moet bekeken worden welke zorg, veiligheidsmaatregelen en interventies passend zijn.<sup>157</sup>

Vanuit deze gedachte heeft de Raad voor de Kinderbescherming als beleid dat ten aanzien van alle minderjarige terugkeerders, ongeacht hun leeftijd, om een ondertoezichtstelling ex artikel 1:255 BW en een machtiging uithuisplaatsing ex artikel 1:265b BW wordt verzocht.<sup>158</sup> Artikel 1:255 BW stelt dat de kinderrechter een minderjarige onder toezicht van een GI kan stellen indien de minderjarige zodanig opgroeit dat hij<sup>159</sup> in zijn ontwikkeling wordt bedreigd, de zorg die in verband met het wegnemen van de bedreiging noodzakelijk is voor de minderjarige of voor zijn ouders die het gezag uitoefenen, door dezen niet of onvoldoende wordt geaccepteerd en de verwachting gerechtvaardigd is dat de ouders binnen een gelet op de persoon en de ontwikkeling van de minderjarige aanvaardbaar te achten termijn, de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding in staat zijn te dragen. In de memorie van toelichting op de Wet herziening kinderschermingsmaatregelen<sup>160</sup> staat dat ‘de redenen voor de ondertoezichtstelling kunnen liggen in een stagnatie in de ontwikkeling van de minderjarige zelf, waaronder nadrukkelijk ook begrepen wordt de morele ontwikkeling, maar even goed in de beperkte

---

<sup>157</sup> *Kamerstukken II 2016/17*, 29 754, 419, p. 2.

<sup>158</sup> Interview 2 met de Raad voor de Kinderbescherming, p. 59; in de praktijk wordt bij daadwerkelijke terugkeer eerst om een voorlopige ondertoezichtstelling ex artikel 1:257 BW verzocht en wordt, wanneer het terugkeerplan en het raadsonderzoek daartoe aanleiding geven, binnen drie maanden om een ondertoezichtstelling verzocht.

<sup>159</sup> Waar in dit afstudeeronderzoek ‘hij of zij’, ‘hem of haar’ of ‘zijn of haar’ zou moeten staan, wordt voor de leesbaarheid gebruikt van ‘hij’, ‘hem’, en ‘zijn’.

<sup>160</sup> De Wet herziening kinderschermingsmaatregelen is samen met de Jeugdwet op 1 januari 2015 in werking getreden. Met de inwerkingtreding van deze wet is ook de rechtsgrond van de ondertoezichtstelling herzien.

opvoedingscapaciteiten van de ouders'.<sup>161</sup> Wanneer een ondertoezichtstelling wordt toegewezen, heeft de GI als taak om deze kindbeschermingsmaatregel uit te voeren en te bepalen welke jeugdhulp noodzakelijk is.<sup>162</sup> Zoals gezegd is dit in het kader van de minderjarige terugkeerders afhankelijk van de leeftijd.

Een machtiging uithuisplaatsing wordt verleend indien dat noodzakelijk is in het belang van de verzorging en opvoeding van de minderjarige of tot onderzoek van diens geestelijke of lichamelijke gesteldheid.<sup>163</sup> Bij minderjarige terugkeerders is een machtiging uithuisplaatsing noodzakelijk, omdat alle (meerderjarige) terugkeerders in Nederland aangehouden en vervolgd worden,<sup>164</sup> waardoor minderjarigen niet langer bij hun ouders kunnen wonen en derhalve middels een machtiging uithuisplaatsing ergens geplaatst moeten worden. Waar de minderjarige geplaatst wordt, is leeftijdsafhankelijk. Hierover meer bij de bespreking van de verschillende categorieën.

In de hierboven genoemde beleidsbrief hebben de ministers tevens de komst van het LAT aangekondigd. Wijzend op de ernstige gevolgen van het verblijf in het (voormalig) strijdgebied op de verdere ontwikkeling, stelden de ministers dat bekeken moet worden welke zorg, veiligheidsmaatregelen en interventies bij minderjarigen passend zijn.<sup>165</sup> Bij dit onderzoek schakelt de Raad het LAT in. Het LAT, een landelijk werkend multidisciplinair adviesteam ondersteunt vervolgens het casusoverleg bij deze terugkerende minderjarigen.<sup>166</sup> Het LAT bestaat uit orthopedagogen, psychiaters, psychologen en duidingsexperts (allen experts op het gebied van radicalisering, jihadisme en (oorlogs)trauma's), en adviseert over opvang, veiligheid, zorg en onderwijs.<sup>167</sup> Het LAT schrijft een advies dat onderdeel is van het uiteindelijke raadsonderzoek. Het LAT kan ook adviseren bij vroeghulp<sup>168</sup> en eventuele schorsingsvoorwaarden.<sup>169</sup>

In het kader van de te verlenen jeugdhulp verdient de decentralisatie van de jeugdhulp naar gemeenten nog de aandacht. Uit de Eerste evaluatie van de Jeugdwet blijkt dat sinds de decentralisatie van de jeugdhulp naar de gemeenten de transformatie nog altijd uitblijft.<sup>170</sup> De vraag of op dit moment sprake is van goede toegang tot de jeugdhulp stuit op kritische geluiden. Vooral over de specialistische jeugdhulp en over de toegang tot voorzieningen in het gedwongen kader bestaan breed gedragen zorgen.<sup>171</sup> Deze evaluatie is ook van belang voor minderjarige terugkeerders. Mogelijk kampen deze minderjarigen met complexe problematiek en zijn zij derhalve gebaat bij specialistische jeugdhulp. De

---

<sup>161</sup> *Kamerstukken II* 2008/09, 32 015, 3, p. 8.

<sup>162</sup> Bruning, Liefwaard & Vlaardingebroek 2016, p. 354.

<sup>163</sup> Artikel 1:265b BW.

<sup>164</sup> NCTV 2017.

<sup>165</sup> *Kamerstukken II* 2016/17, 29 754, 419, p. 2.

<sup>166</sup> *Kamerstukken II* 2016/17, 29 754, 419, p. 2.

<sup>167</sup> *Kamerstukken II* 2017/18, 32 317, 512, p. 2.

<sup>168</sup> Artikel 491 Sr stelt dat, in afwijking van artikel 59 vijfde lid Sr de Raad voor de Kinderbescherming onverwijld van het bevel tot in verzekeringstelling in kennis wordt gesteld. De medewerker overlegt met de minderjarige over wat op korte termijn moet of kan gebeuren.

<sup>169</sup> Interview 1 met de Raad voor de Kinderbescherming, p. 58.

<sup>170</sup> Defence for Children & UNICEF Nederland 2018, p. 17.

<sup>171</sup> Friele e.a. 2018, p. 530.



vraag is of gemeenten hiervoor voldoende geëquipeerd zijn. De situatie dat minderjarigen op korte termijn in groten getale terugkeren, waardoor de druk op gemeenten zou kunnen toenemen, lijkt zich op korte termijn nog niet voor te doen. Desalniettemin moeten de zorgen rondom de decentralisatie bij de terugkeerderskwestie wel in het oog gehouden worden. In het casusoverleg dient de behoefte van een terugkerende minderjarige aan jeugdhulp onderwerp te zijn van gesprek. De gemeente, verantwoordelijk voor de inkoop van jeugdhulp, moet uiteindelijk in die behoefte voorzien en moet, wanneer de situatie zich dreigt voor te doen, in dit kader anticiperen op de zorgen voortkomend uit de Eerste evaluatie van de Jeugdwet.

### **4.3 Minderjarigen tot twaalf jaar**

In Nederland is, op grond van artikel 486 Sv, de minimumleeftijd voor strafrechtelijke vervolging twaalf jaar. Wanneer minderjarigen onder de twaalf jaar terugkeren, kunnen zij, ongeacht eventuele wetenschap en bewijzen dat zij in het (voormalig) strijdgebied misdaden hebben gepleegd, niet strafrechtelijk vervolgd worden.<sup>172</sup> Deze minderjarigen worden derhalve als slachtoffer aangemerkt en de aanpak is dan ook civielrechtelijk.

De mogelijkheden ten aanzien van deze minderjarigen worden in het hiernavolgende nog in twee subcategorieën opgesplitst, te weten (mogelijk) beleid ten aanzien van minderjarigen tot negen jaar en (mogelijk) beleid ten aanzien van minderjarigen van negen tot twaalf jaar. Deze onderverdeling wordt gemaakt, gezien het feit dat minderjarigen vanaf negen jaar in trainingskampen militaire training konden krijgen en mogelijk ingezet werden in de strijd.<sup>173</sup> Deze subcategorie behoeft bijzondere aandacht.

#### *4.3.1 Beleid ten aanzien van minderjarigen tot negen jaar*

Zoals eerder gesteld is ruim twee derde van de minimaal 175 minderjarigen met een Nederlandse link die verblijven in het (voormalig) strijdgebied aldaar geboren en is minder dan een derde door de ouders meegenomen. Minder dan 10% is ouder dan negen jaar.<sup>174</sup> De eerste Nederlanders reisden in juli 2012 uit,<sup>175</sup> maar de grootste groep daarvan kwam in 2013 en 2014 gedesillusioneerde terug.<sup>176</sup> In 2014, rond het uitroepen van het kalifaat, reisde de grootste groep Nederlanders uit.<sup>177</sup> Derhalve zijn de meeste aldaar geboren minderjarigen niet veel ouder dan vier à vijf jaar.

Ten aanzien van minderjarigen onder de negen jaar wordt, zoals hierboven genoemd, om een ondertoezichtstelling en een uithuisplaatsing verzocht. Uitgangspunt is dat jonge minderjarigen in het netwerk geplaatst worden. De Raad legt al voor terugkeer contact met de achterblijvers en brengt de

---

<sup>172</sup> Op grond van artikel 487 Sv is een aantal bepalingen wel van toepassing ingeval een minderjarige jonger dan twaalf jaar (vermoedelijk) een strafbaar feit heeft begaan. Het gaat om bepaalde bevoegdheden als staande houden, aanhouden, voorgeleiden bij de (hulp)officier van justitie, onderzoek aan lichaam en kleding en ophouden voor onderzoek.

<sup>173</sup> Zie o.m.: NCTV & AIVD 2017, p. 15.

<sup>174</sup> AIVD 2018, p. 12.

<sup>175</sup> AIVD 2017a, p. 3.

<sup>176</sup> IJdis en Cooman 2017, p. 3.

<sup>177</sup> AIVD 2017a, p. 3.

situatie van de minderjarige in kaart.<sup>178</sup> In ieder geval tot twee jaar, maar mogelijk tot vier jaar worden minderjarigen in het netwerk geplaatst. Baby's kunnen bij de moeder in detentie geplaatst worden.<sup>179</sup> In een zaak van een teruggekeerde moeder met twee kinderen bij de Rechtbank Den Haag verbleef het jongste kind ook daadwerkelijk met de moeder in detentie.<sup>180</sup> Verder stelt de Raad zich op het standpunt dat het ten aanzien van minderjarigen ouder dan vier jaar de voorkeur heeft hen te plaatsen in een professionele setting. Hiermee wordt een medisch kindertehuis, een bestandspleeggezin of een instelling bedoeld. Hier kunnen zij geobserveerd en, mocht dit nodig zijn, behandeld worden.<sup>181</sup>

Jeugdhulpaanbieder Horizon stelt dat het de voorkeur geniet jonge minderjarigen te plaatsen in een bestands- of netwerkpleeggezin.<sup>182</sup> Residentieel plaatsen<sup>183</sup> is schadelijk voor het kind. Minderjarigen moeten zich op korte termijn weer kunnen gaan hechten en voorkomen moet worden dat juist door de hulpverlening trauma's ontstaan. Derhalve heeft Horizon haar bestandspleeggezinnen in het beleid meegenomen en kunnen netwerkpleeggezinnen, indien gewenst, ter observatie een tijdlang verblijven bij Horizon.<sup>184</sup>

Het verschilt per minderjarige wat hij in het (voormalig) strijdgebied heeft meegemaakt en in hoeverre hij getraumatiseerd is. Derhalve is per minderjarige maatwerk vereist. De GI voert de kinderbeschermingsmaatregel uit en schakelt de juiste jeugdhulp in.

#### 4.3.2 *Beleid ten aanzien van minderjarigen van negen tot twaalf jaar*

De groep minderjarigen van negen tot twaalf jaar behoeft bijzondere aandacht. Deze minderjarigen kunnen in trainingskampen militaire training hebben gekregen en zijn mogelijk ingezet in de strijd.<sup>185</sup> Deze actieve en agressieve benadering van minderjarigen kan een risico vormen voor de nationale veiligheid. Derhalve is het zaak hen bij terugkeer intensief te behandelen en te begeleiden. Minderjarigen van negen tot twaalf jaar kunnen, net als minderjarigen onder de negen jaar, geplaatst worden in bestandspleeggezinnen en medische kindertehuizen, maar ook bestaat de mogelijkheid hen in een gesloten accommodatie te plaatsen ex artikel 6.1.2 lid 1 Jeugdwet. Op grond van het tweede lid kan een dergelijke machtiging slechts worden verleend indien naar het oordeel van de kinderrechter jeugdhulp noodzakelijk is in verband met ernstige opgroei- of opvoedingsproblemen die de ontwikkeling van de jeugdige naar volwassenheid ernstig belemmeren en de opnemings- en het verblijf noodzakelijk zijn om te voorkomen dat de minderjarige zich aan deze jeugdhulp onttrekt of daaraan door anderen onttrokken wordt. De verzoekende partij moet de kinderrechter ervan overtuigen dat aan bovenstaande gron-

---

<sup>178</sup> Zie: <https://www.kinderbescherming.nl/actueel/nieuws/2017/10/18/kinderen-die-terugkeren-uit-isis-gebied> (laatst geraadpleegd op 5 juli 2018).

<sup>179</sup> Interview 2 met de Raad voor de Kinderbescherming, p. 59.

<sup>180</sup> Rb. Den Haag 23 januari 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:1420.

<sup>181</sup> Interview 2 met de Raad voor de Kinderbescherming, p. 59.

<sup>182</sup> Interview met Horizon, p. 65; ter verduidelijking: met bestandspleeggezin wordt een gezin bedoeld dat zich heeft aangemeld bij de pleegzorginstelling en met netwerkpleeggezin een gezin dat al bekend is met het kind. Dit gezin wordt pleeggezin van een kind in hun eigen netwerk. Dit kan maar hoeft niet per se familie te zijn.

<sup>183</sup> Plaatsen in een (al dan niet gesloten) instelling.

<sup>184</sup> Interview met Horizon, p. 66.

<sup>185</sup> Zie o.m.: NCTV & AIVD 2017, p. 15.

den voldaan is. Mogelijk is bij deze groep minderjarigen, gezien hun ervaringen aldaar, sprake van ernstige opgroei- of opvoedingsproblemen die de ontwikkeling naar volwassenheid ernstig belemmeren. Het gevaar voor onttrekking aan jeugdhulp door de minderjarige of van de minderjarige door anderen is aanwezig wanneer minderjarigen actief dan wel passief een rol innemen in jihadistische netwerken. Op grond van artikel 6.1.8 Jeugdwet wordt het verzoek tot een machtiging gesloten jeugdhulp gedaan door het college van burgemeester en wethouders (bij een verzoek daartoe van de ouders) of, wanneer de machtiging samen met of in het kader van een ondertoezichtstelling wordt verzocht, door de Raad of het OM. Aangezien ten aanzien van elke minderjarige om een ondertoezichtstelling wordt verzocht, lijkt een verzoek tot een machtiging gesloten jeugdhulp op de weg van de Raad te liggen.

Jeugdhulpaanbieder Horizon beschikt over een *high care* afdeling waar zes minderjarigen op één groep zitten. Minderjarigen kunnen daar vanaf acht jaar geplaatst worden, al bestaat er geen harde ondergrens. De medewerkers zijn volledig getraind en in staat te observeren hoe overtuigd de minderjarigen zelf zijn en bij welke hulpverlening zij gebaat zijn.<sup>186</sup>

#### **4.4 Minderjarigen van twaalf tot achttien jaar**

Daar waar de mogelijkheden ten aanzien van minderjarigen onder de twaalf jaar uitsluitend civielrechtelijk van aard zijn, is het bij minderjarigen boven de twaalf jaar, gezien de minimumleeftijd voor strafrechtelijke vervolging, eveneens mogelijk het strafrecht in te zetten. In deze paragraaf worden de strafrechtelijke mogelijkheden besproken en geanalyseerd en wordt gekeken naar civielrechtelijke alternatieven. Vervolgens wordt gekeken naar de plaatsing van minderjarige veroordeelden en komt het resocialisatieproces aan bod.

##### *4.4.1 Strafrechtelijke vervolging*

Nederland kent voor minderjarigen een apart jeugdstrafrecht. Minderjarigen tussen de twaalf en achttien jaar kunnen op basis van artikel 77a Sr strafrechtelijk vervolgd worden. Het jeugdstrafrecht is zo ingericht dat de in artikel 77d tot en met 77hh Sr neergelegde sancties kunnen worden opgelegd in plaats van de op het desbetreffende feit gestelde straffen.<sup>187</sup> De rechter heeft de mogelijkheid een hoofdstraf, bijkomende straf en/of een maatregel, afzonderlijk dan wel gezamenlijk, op te leggen.<sup>188</sup> Dit maakt dat de rechter een zo passend mogelijke straf kan opleggen. Het streven naar een dergelijke straf vloeit voort uit de (grotendeels) dadergerichte en pedagogisch georiënteerde aanpak met als doel (her)opvoeding en (her)integratie in de samenleving. Bruning, Liefwaard en Vlaardingerbroek stellen echter dat de gedachte dat de kinderrechter vrij is om uit de beschikbare sancties te kiezen welke hij het meest in het (her)opvoedingsbelang van de jeugdige acht, onjuist is, omdat ook bij het jeugdstrafrecht de beginselen van het strafrecht gelden, wat onder andere betekent dat er een verband behoort te

---

<sup>186</sup> Interview met Horizon, p. 65.

<sup>187</sup> Bruning, Liefwaard & Vlaardingerbroek 2016, p. 664.

<sup>188</sup> Artikel 77g Sr.

bestaan tussen de ernst van het delict en de zwaarte van de sanctie.<sup>189</sup> Weijers stelt dat een balans tussen maathoudende vergelding en effectieve preventie gezien moet worden als het ideaal.<sup>190</sup> Feit is dat de kinderrechter op basis van het jeugdstrafrecht meer mogelijkheden lijkt te hebben om een zowel in het (heropvoedings)belang van de minderjarige verdachte als in het belang van de samenleving zo passend mogelijke straf op te leggen dan op basis van het commune strafrecht.

Kenmerkend voor de Nederlandse aanpak waarbij (her)opvoeding en (her)integratie centraal staan, is dat jeugddetenties korter zijn dan gevangenisstraffen binnen het commune strafrecht. Op grond van artikel 77i lid 1 Sr is de maximale duur van de jeugddetentie voor twaalf- tot zestienjarigen maximaal twaalf en voor zestien- tot achttienjarigen maximaal vierentwintig maanden. Ook het feit dat verschillende straffen en maatregelen tot doel hebben het gedrag van de minderjarige te sturen en te beïnvloeden,<sup>191</sup> vloeit voort uit dit doel. Tot slot is de omstandigheid dat het proportionaliteitsbeginsel (de zwaarte van de sanctie staat in verhouding tot de ernst van het feit) in het jeugdstrafrecht breder wordt gezien, namelijk dat de interventie mede moet zijn afgestemd op de belangen van de minderjarige en zijn omgeving, kenmerkend voor het Nederlandse jeugdstrafrecht.

Het vervolgingsmonopolie ligt, op grond van artikel 167 Sv, bij het OM. Op grond van lid 2 kan het OM, op gronden aan het algemeen belang ontleend, afzien van vervolging. Dit opportuniteitsbeginsel wordt positief vertaald: alleen als het openbaar belang dit vordert, dient het OM tot vervolging over te gaan.<sup>192</sup> Het OM-beleid is echter dat elke terugkeerder wordt vervolgd.<sup>193</sup> Geconcludeerd kan worden dat, in ieder geval ten aanzien van meerderjarige terugkeerders, het opportuniteitsbeginsel niet positief vertaald wordt. Er is sprake van vervolgen, tenzij. Ook ten aanzien van minderjarige terugkeerders van twaalf jaar of ouder moet het OM beslissen of vervolging opportuun is. Wanneer het OM tot die overtuiging komt, kunnen minderjarigen vervolgd worden op grond van de terroristische misdrijven gelegen in het Wetboek van Strafrecht (zie paragraaf 3.2.3). Mocht het jeugdstrafrecht van toepassing zijn, dan vervallen de straffen gesteld op de strafbare feiten en gelden in plaats daarvan de straffen en maatregelen gelegen in artikel 77h Sr en verder.

Het OM heeft op grond van artikel 77b Sr ook de mogelijkheid ten aanzien van minderjarigen ouder dan zestien jaar het commune strafrecht te vorderen. Dit betekent dat, alhoewel het jeugdstrafprocesrecht wel blijft gelden, de rechter een ‘volwassen’ sanctie oplegt. Dit is alleen mogelijk wanneer daartoe grond gevonden wordt in de ernst van het begane feit, de persoonlijkheid van de dader of de omstandigheden waaronder het feit is begaan. De rechter mag, op grond van artikel 359 lid 5 Sv, de reden voor toepassing van een volwassensanctie niet stilzwijgend aanwezig achten, maar moet deze

---

<sup>189</sup> Bruning, Liefwaard & Vlaardingerbroek 2016, p. 664.

<sup>190</sup> Weijers 2014, p. 52.

<sup>191</sup> Denk aan een leerstraf, de maatregel tot plaatsing in een inrichting voor jeugdigen (de PIJ-maatregel) en de maatregel betreffende het gedrag van de jeugdige (de GBM).

<sup>192</sup> Bruning, Liefwaard & Vlaardingerbroek 2016, p. 612.

<sup>193</sup> NCTV 2017.

als bepalend voor de straf of maatregel in zijn vonnis opnemen.<sup>194</sup> Doet de rechter dit niet, dan vernietigt de Hoge Raad de uitspraak wegens een motiveringsgebrek.<sup>195</sup>

De mogelijkheid bestaat dat een minderjarige terugkeerder op basis van het commune strafrecht vervolgd wordt, omdat daartoe grond gevonden wordt in de ernst van het begane feit en de persoonlijkheid van de dader. Terroristische misdrijven hebben een grote impact op de samenleving en het OM kan, indien de persoon van de verdachte daartoe aanleiding geeft, het toepassen van het commune strafrecht bij een minderjarige terugkeerder gerechtvaardigd achten. Bij de grond van de persoonlijkheid van de dader kan eveneens een voorstelling gemaakt worden; een minderjarige terugkeerder die aldaar een leiderschapsfunctie heeft bekleed of als ronselaar heeft gewerkt, komt mogelijk in aanmerking voor vervolging op basis van het commune strafrecht.

#### 4.4.2 *Civielrechtelijke afdoening*

Het OM kan afzien van vervolging, bijvoorbeeld omdat er onvoldoende bewijs is dat de verdachte zich schuldig heeft gemaakt aan het strafbare feit. In het kader van terugkeerders kan dat ermee te maken hebben dat de feiten hebben plaatsgevonden buiten Nederland en dat videomateriaal bijvoorbeeld onvoldoende overtuigend is.

De minderjarige is mogelijk wel gebaat bij behandeling en begeleiding. Minderjarigen die opgevoed zijn met het extremistische gedachtegoed kunnen immers een potentiële dreiging voor de nationale veiligheid zijn, temeer omdat zij aangeleerd kregen dat het Westen de vijand is.<sup>196</sup> Op dergelijke wijze op jonge leeftijd geïndoctrineerd worden kan leiden tot de overtuiging dat naar dit gedachtegoed gehandeld moet worden. Om deze minderjarigen opnieuw te laten resocialiseren en re-integreren in de samenleving, is een duidelijk en stabiel regime aangewezen. Een gesloten accommodatie kan dergelijk regime bieden. Plaatsing in een gesloten accommodatie kan op grond van artikel 6.1.2 lid 1 Jeugdwet. In paragraaf 4.2.2 is al aangeduid dat sprake moet zijn van ernstige opgroei- of opvoedingsproblemen die de ontwikkeling ernstig belemmeren en dat het verblijf noodzakelijk is om te voorkomen dat de jeugdige zich aan jeugdhulp onttrekt of daaraan onttrokken wordt. Jeugdhulpaanbieder Horizon heeft meerdere specialistische afdelingen waar minderjarigen geplaatst kunnen worden. Zo kunnen minderjarigen van wie men vermoedt dat zij intrinsiek overtuigd zijn, een leidinggevende rol hebben gespeeld of geronseld hebben geplaatst worden op de individuele behandelafdeling. Kwetsbare en zwakbegaaft de minderjarigen die vanuit hun kwetsbaarheid gevoelig zijn voor ronselaars kunnen geplaatst worden op de bijzondere zorgafdeling. Deze minderjarigen zijn erbij gebaat uit hun omgeving gehaald te worden waar ze zichzelf grootmaken. Voorts beschikt Horizon over de meidenafdeling Hestia, waar uitge-reisde minderjarige vrouwen geplaatst kunnen worden. De problematiek waar deze vrouwen mee

---

<sup>194</sup> Verpalen, in: *T&C Strafrecht* 2016, art. 77b Sr, par. 5.

<sup>195</sup> HR 5 maart 1968, *NJ* 1968/348.

<sup>196</sup> Esman, *The Investigative Project on Terrorism* 20 november 2017.

kampen, lijkt op loverboyproblematiek (waar andere vrouwen op de groep mee te maken hebben). Derhalve sluit de behandeling op Hestia hierop goed aan.<sup>197</sup>

Naast de mogelijkheid tot gesloten plaatsing, kunnen minderjarigen mogelijk ook in open instellingen of gezinshuizen geplaatst worden. Het voert te ver om hier alle mogelijkheden langs te lopen. De GI is de uitvoerder van de kindbeschermingsmaatregel en dient de voortrekkersrol te nemen en te bepalen welke jeugdhulp noodzakelijk is.

#### 4.4.3 *Samenloop strafrecht en civiel recht*

Gezien de ernst van de verdenking van de feiten en de aard van de problematiek van de minderjarige is het van belang dat het strafrecht en het jeugdbeschermingsrecht nauw samenwerken. Een mogelijkheid binnen deze samenwerking is de voorlopige hechtenis op grond van artikel 493 lid 6 Sv onder algemene en bijzondere voorwaarden te schorsen. De rechter moet de schorsingsmogelijkheid actief nagaan; het uitgangspunt is schorsen, tenzij. De algemene voorwaarden staan genoemd in artikel 80 Sv. De rechter kan, na advies te hebben ingewonnen bij de Raad, bijzondere voorwaarden aan de schorsing verbinden. Artikel 27 van het Besluit tenuitvoerlegging jeugdstrafrecht 1994 noemt de verschillende bijzondere voorwaarden. Op grond van dit artikel kan als bijzondere voorwaarde opgenomen worden dat de minderjarige geplaatst wordt in een gesloten accommodatie.

Een andere mogelijkheid is de minderjarige voorwaardelijk te veroordelen en als bijzondere voorwaarde te plaatsen in een gesloten accommodatie. De rechter kan op basis van artikel 77x Sr besluiten de straf geheel of gedeeltelijk niet ten uitvoer te leggen. Hierbij kan de rechter algemene en bijzondere voorwaarden ex artikel 77z Sr aan de voorwaardelijke straf verbinden, met op grond van artikel 77y Sr een proeftijd van ten hoogste twee jaar. Op basis van artikel 77z lid 2 onderdeel 10 Sr kan een minderjarige veroordeelde als bijzondere voorwaarde opgenomen worden in een gesloten instelling. Op grond van deze artikelen kan de rechter besluiten dat een minderjarige terugkeerder erbij gebaat is opgenomen te worden in een gesloten instelling, maar de rechter heeft gedurende twee jaar wel een stok achter de deur om de minderjarige in een JJI te plaatsen wanneer hij zich niet aan de algemene en bijzondere voorwaarden houdt. De GI kan de opdracht van de rechter krijgen tot het verlenen van toezicht en het geven van begeleiding (art. 77aa lid 2 Sr). De GI kan de rechter verzoeken de minderjarige tijdens de voorlopige hechtenis maar ook bij eventuele veroordeling in een gesloten instelling te plaatsen.

#### 4.4.4 *Plaatsing na strafrechtelijke vervolging*

In 2005 heeft het kabinet besloten gedetineerden met een terroristische achtergrond geconcentreerd te plaatsen, met als doel rekrutering en radicalisering binnen de gevangenis muren te voorkomen.<sup>198</sup> Het regime binnen de TA is restrictief, wat ook blijkt uit een onderzoek in opdracht van het WODC.<sup>199</sup> De

---

<sup>197</sup> Interview met Horizon, p. 64.

<sup>198</sup> *Kamerstukken II* 2005/06, 29 754, 31.

<sup>199</sup> *Kamerstukken II* 2010/11, 29 754, 201, p. 2; De onderzoekers concludeerden verder dat het restrictieve regime onvoldoende mogelijkheden biedt voor resocialisatie, zie paragraaf 3.2.1.

minimumleeftijd voor plaatsing op de TA is zestien jaar.<sup>200</sup> Derhalve is het, afgezien van de vraag of het de voorkeur geniet, niet mogelijk minderjarigen onder de zestien jaar te plaatsen op de TA. Het plaatsingsbeleid bij teruggekeerde minderjarigen die veroordeeld zijn voor een terroristisch misdrijf is afhankelijk van welk type strafrecht ingezet wordt. Wanneer op grond van artikel 77a Sr de minderjarige terugkeerder vervolgd wordt op basis van het jeugdstrafrecht, wordt hij bij veroordeling geplaatst op een reguliere groep in een JJI.<sup>201</sup> Verblijf in een JJI heeft als doel de kans op ontsporing van de minderjarige na diens terugkeer in de maatschappij te verminderen. Er is een verplicht gesteld pedagogisch dagprogramma en een individueel perspectiefplan.<sup>202</sup> Elke JJI is op geradicaliseerden binnen de inrichting voorbereid, onder andere door een aandachtsfunctionaris die ervoor opgeleid is om coördinerend en adviserend te kunnen optreden bij vraagstukken op het gebied van radicalisering en extremisme.<sup>203</sup>

Wanneer ten aanzien van een minderjarige terugkeerder ervoor wordt gekozen het commune strafrecht in te zetten, bestaat de mogelijkheid deze minderjarige te plaatsen op de TA.<sup>204</sup> Uiteindelijk is de selectiefunctionaris (werkzaam bij de afdeling Individuele Jeugdzaken van DJI) op grond van artikel 12 Bij belast met de plaatsing van minderjarigen. De selectiefunctionaris neemt op grond van lid 5 bij de plaatsing de aanwijzingen van het OM en van de autoriteiten die de straf of maatregel hebben opgelegd, in aanmerking en de aanwijzingen van de GI voor zover mogelijk in acht. Liefwaard en Bruning stellen dat de selectiefunctionaris het plaatsingsadvies van de rechter die de straf of maatregel heeft opgelegd, zal moeten betrekken bij zijn beslissing tot plaatsing.<sup>205</sup> Derhalve is de plaatsing een samenspel tussen de selectiefunctionaris, de rechter, het OM en eventueel de GI.

#### 4.4.5 *Resocialisatieproces na strafrechtelijke vervolging*

Herintegratie in de samenleving is één van de doelen van het jeugdstrafrecht.<sup>206</sup> Zodoende is het van belang de minderjarige zowel tijdens als na de jeugddetentie te resocialiseren. In de vorige paragraaf is reeds aangegeven dat verblijf in een JJI tot doel heeft de kans op ontsporing van de minderjarige na detentie te verminderen. Echter, ook na detentie moet de minderjarige gemonitord en begeleid worden, teneinde een zo veilig en stabiel mogelijke terugkeer in de samenleving te realiseren. De jeugdreclassering is in opdracht van de officier van justitie of de rechter belast met begeleiding, toezicht en nazorg van de minderjarigen.<sup>207</sup> Op grond van artikel 3.2 Jeugdwet wordt de jeugdreclassering uitsluitend uitgevoerd door de GI. De GI is derhalve gedurende alle stadia van de strafrechtelijke vervolging betrokken. Bij de kwestie rondom minderjarige terugkeerders bespeurde de Raad bij de jeugdreclasseringstak van de gecertificeerde instellingen enige terughoudendheid en de wens om zaken over te dra-

---

<sup>200</sup> Interview met DJI, p. 61.

<sup>201</sup> Interview met DJI, p. 61.

<sup>202</sup> Liefwaard & Bruning 2014, p. 340.

<sup>203</sup> Interview met DJI, p. 62.

<sup>204</sup> Interview met DJI, p. 61.

<sup>205</sup> Liefwaard & Bruning 2014, p. 343.

<sup>206</sup> Bruning, Liefwaard & Vlaardingerbroek 2016, p. 577.

<sup>207</sup> Ten Berge 2014, p. 229.

gen aan Reclassering Nederland.<sup>208</sup> Deze wens kwam voort uit het idee dat er binnen de gecertificeerde instellingen onvoldoende ervaring en expertise is. De Raad is echter van mening dat de gecertificeerde instellingen wel degelijk de jeugdreclasseringstaken moet uitvoeren. Reclassering Nederland kan, gezien de expertise, eventueel ondersteunen.<sup>209</sup>

#### **4.5 Deelconclusie**

In dit hoofdstuk is het (mogelijke) beleid ten aanzien van minderjarige terugkeerders geschetst. De interventies zijn afhankelijk van de leeftijd van de minderjarige en maatwerk is derhalve vereist.

Daar de Raad ten aanzien van alle minderjarige terugkeerders om een ondertoezichtstelling en machtiging uithuisplaatsing zal verzoeken, is bij elke minderjarige hulpverlening betrokken. De Raad schakelt bij deze minderjarigen de expertise van het LAT in. De GI dient vervolgens de juiste hulp uit het brede palet van jeugdhulp (bijvoorbeeld plaatsing in het netwerk of een pleeggezin met ambulante hulp of plaatsing in een (gesloten) instelling) in te schakelen. De minderjarigen kampen mogelijk met complexe (psychische) problematiek en specialistische jeugdhulp kan noodzakelijk zijn. Jeugdhulp-aanbieder Horizon beschikt over de mogelijkheid minderjarigen vanaf acht jaar gesloten te plaatsen. Voorkomen moet echter worden dat residentieel plaatsen het hechtingsproces mogelijk tegenwerkt. Gezien het feit dat minderjarigen vanaf negen jaar wellicht militaire training hebben gehad, wordt een gesloten plaatsing mogelijk wel overwogen.

Ten aanzien van minderjarigen vanaf twaalf jaar kan het jeugdstrafrecht ingezet worden. Voor minderjarigen boven de zestien jaar is het commune strafrecht eveneens geldend. Ongeacht welk materieel strafrecht gevorderd en toegepast wordt, dient, conform de doelen van het strafrecht gewerkt te worden naar een terugkeer in de maatschappij. Het jeugdstrafrecht heeft dit doel, meer nog dan het commune strafrecht, voor ogen. Ook in een JJI wordt dit doel nagestreefd. In tegenstelling tot de JJI is onvoldoende mogelijkheid tot resocialisatie juist één van de zorgen van de TA, mede gezien het restrictieve regime. Wanneer het doel is de minderjarige zo goed mogelijk te resocialiseren, lijkt een plaatsing op de TA daarom niet gewenst. Overigens dient de minderjarige ook na eventuele detentie begeleid te worden, teneinde de terugkeer in de maatschappij zo goed mogelijk te laten verlopen. De GI is belast met reclasseringswerkzaamheden en daarom verantwoordelijk voor deze begeleiding.

Tot slot moet bij eventuele vervolging van minderjarige terugkeerders geconcludeerd worden dat, gezien de ernst van de verdenking van de feiten en de aard van de problematiek van de minderjarige, het van belang is dat nauwe samenwerking tussen het strafrecht en het jeugdbeschermingsrecht tot stand komt. Mogelijkheden hiertoe moeten door de officier van justitie en de rechter overwogen worden.

---

<sup>208</sup> Interview 1 met de Raad voor de Kinderbescherming, p. 57.

<sup>209</sup> Interview 1 met de Raad voor de Kinderbescherming, p. 57.



## Hoofdstuk 5 – Het Nederlandse beleid en het internationaalrechtelijk kader

### 5.1 Inleiding

In hoofdstuk 2 zijn de relevante internationale bepalingen bij de kwestie rondom (minderjarige) terugkeerders belicht. In de vorige twee hoofdstukken is het Nederlandse beleid ten aanzien van terugkeerders uiteengezet en becommentarieerd. In dit hoofdstuk wordt het Nederlandse beleid tegen het licht van de internationaalrechtelijke bepalingen gehouden. Allereerst wordt gekeken naar het beleid ten aanzien van uitgereisden die zich nog in het (voormalig) strijdgebied bevinden, waarna het beleid ten aanzien van terugkeerders geanalyseerd wordt. Vervolgens wordt het beleid ten aanzien van minderjarigen onder de loep genomen. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een deelconclusie.

### 5.2 Uitgereisden en het IVBPR, het EVRM, het IVRK en de *Paris Principles*

Het kabinet is niet bereid Nederlanders terug te halen, omdat het van mening is dat de gebieden in Syrië en Irak te onveilig zijn om te betreden.<sup>210</sup> Uit de verschillende beleidsdocumenten van de AIVD en de NCTV blijkt dat de potentiële dreiging die uitgaat van terugkeerders ook een reden is om hen niet actief te repatriëren.<sup>211</sup>

Het huidige beleid ten aanzien van uitgereisden laat een spanning zien met het internationaalrechtelijk kader. In hoofdstuk 2 werd al geconcludeerd dat mensenrechten niet absoluut zijn; in een maatschappelijk bestel spelen soms zwaarwegendere belangen een rol.<sup>212</sup> Uit bewoordingen van artikel 4 IVBPR en artikel 15 EVRM blijkt ook dat staten in bepaalde gevallen ertoe gerechtigd zijn een belangenafweging te maken waarbij individuele mensenrechten ingeperkt worden. Loof geeft aan dat zowel bij de totstandkoming van het EVRM als van het IVBPR ernstige interne politieke ongeregelheden en terroristische acties door diverse onderhandelingsdelegaties herhaaldelijk als gegronde redenen voor gebruikmaking van de opschortingsmogelijkheid van mensenrechten werden aangehaald.<sup>213</sup> Derhalve bieden deze verdragen handvatten bij onderhavige kwestie. De regering rechtvaardigt haar beleid mogelijk met verwijzing naar Resolutie 2396, waarin het dilemma naar voren komt van de terugkeerder (waaronder het kind) als slachtoffer, maar mogelijk ook als dader.<sup>214</sup> De regering is vooralsnog van mening dat in deze belangenafweging de bescherming van de nationale veiligheid zwaarder weegt. De vraag is echter of, gezien de huidige redelijk stabiele situatie in Nederland, de regering handelt conform de verschillende mensenrechtenverdragen.

Los van de vraag of de Nederlandse regering thans de juiste belangenafweging maakt, is het een feit dat bepaalde artikelen van het IVRK hier in het geding zijn. Zo valt te bepleiten dat niet voldaan wordt aan artikel 2 IVRK, waarin gesteld wordt dat alle rechten uit het verdrag voor alle minderjarigen

---

<sup>210</sup> *Kamerstukken II* 2017/18, 32 317, 512, p. 2.

<sup>211</sup> NCTV & AIVD 2017, p. 18.

<sup>212</sup> Loof 2005, p. 1.

<sup>213</sup> Loof 2005, p. 387, met verwijzing naar Hartman 1981, p. 4; *Travaux préparatoires*, vol 1, p. 152; Hartman 1985, p. 98 en in het bijzonder A/C.3/SR.1260 (1963), p. 253.

<sup>214</sup> S/RES/2396, par. 31.

gelden, temeer omdat in dit artikel geen territorialiteitsvereiste is opgenomen. Ook kan gesteld worden dat men, in weerwil van lid 2, deze minderjarigen anders behandelt (lees: laat verblijven in het (voormalig) strijdgebied) op grond van de activiteiten van hun ouders.

De vraag is of in het belang van het kind (artikel 3 lid 1 IVRK) gehandeld wordt. De Nederlandse overheid maakt in deze kwestie een belangenafweging, maar is het belang van de in de kampen verblijvende minderjarigen dan een eerste of, zoals het artikel stelt, de eerste overweging? Zoals in hoofdstuk 2 al is gesteld, wordt het belang van het kind uit artikel 3 IVRK ingevuld door de andere in het IVRK neergelegde kinderrechten. Wanneer deze rechten geëerbiedigd en gewaarborgd worden, dan wordt in het belang van het kind gehandeld. Een maatregel (of het verzuim een maatregel te treffen) waarbij de ontwikkeling van het kind naar volwassenheid in het gedrang komt, zal niet in het belang van het kind zijn. In dat verband zij gewezen op artikel 6 IVRK, waarin vastgelegd is dat de staten in de ruimst mogelijke mate de mogelijkheden tot overleven en de ontwikkeling van het kind waarborgen. In het (voormalig) strijdgebied zijn de leefomstandigheden verslechterd door de zware gevechten en bestaat een tekort aan basisvoorzieningen zoals goede gezondheidszorg.<sup>215</sup> Dit geldt ook voor het leven binnen de kampen.<sup>216</sup> De ontwikkeling van het kind kan slechts gewaarborgd worden wanneer minderjarigen uit het (voormalig) strijdgebied gehaald worden. Derhalve lijkt geconcludeerd te moeten worden dat de Nederlandse staat een inspanningsverplichting heeft om deze minderjarigen terug te halen en dat, zolang dat niet gebeurt, gehandeld wordt in strijd met het IVRK.

Ook artikel 38 IVRK over de bescherming van minderjarigen in gewapende conflicten en het Facultatief Protocol komen met het huidige beleid in het gedrang. Op grond van artikel 38 IVRK dienen de verdragsstaten alle uitvoerbare maatregelen te nemen ter waarborging van de bescherming en de verzorging van minderjarigen die worden getroffen door een gewapend conflict. Met de weigering minderjarigen te repatriëren lijkt de Nederlandse regering niet alle maatregelen te nemen ten aanzien van minderjarigen die worden getroffen door een gewapend conflict.

Tot slot zij gewezen op de *Paris Principles* die stellen dat de vrijlating, bescherming en re-integratie van kinderen die onrechtmatig zijn geronseld of ingezet te allen tijde, zonder enige voorwaarde, moet worden gezocht. De weigering minderjarigen te repatriëren (lees: vrij te laten uit de kampen) lijkt derhalve in strijd met deze *principles*. Wie het argument gebruikt dat met repatriëring van kinderen het risico bestaat dat ook de ouders meekomen (en dat wil voorkomen),<sup>217</sup> kan ook niet rekenen op bijstand van de *principles*. Het vrijlatingsproces van minderjarigen mag namelijk niet afhankelijk zijn van een parallel vrijlatingsproces van volwassenen.<sup>218</sup>

---

<sup>215</sup> AIVD 2017a, p. 2.

<sup>216</sup> De Raad voor de Kinderbescherming meldt ernstige signalen over de gezondheid van minderjarigen in de kampen, zie: Boersema & Neurink, *Trouw* 30 juni 2018.

<sup>217</sup> Zoals Kamerlid Arno Rutte (VVD) meermaals stelde, zie onder andere Brandsma, *Trouw* 23 januari 2018.

<sup>218</sup> *Paris Principles* 2007, par. 3.11.

### 5.3 Terugkeerders en Resolutie 2178

Het beleid ten aanzien van terugkeerders kenmerkt zich door een strafrechtelijke aanpak. Alhoewel er (binnen het casusoverleg) eveneens sprake is van een multidisciplinaire aanpak waarbij verschillende (sociale) instanties betrokken zijn, voert de strafrechtelijke vervolging de boventoon. Dit beleid lijkt in lijn met de internationale afspraken. Resolutie 2178 roept de lidstaten op te werken aan de bestrijding van de dreiging van strijders, zowel aan de ‘voorkant’ (voorkomen van uitreizen) als aan de ‘achterkant’ (beleid ontwikkelen over vervolging, rehabilitatie en resocialisatie). Door de strafrechtelijke vervolging wordt de dreiging aan de ‘achterkant’ bestreden. De resolutie benadrukt dat lidstaten beleid moeten ontwikkelen met betrekking tot resocialisatie van terugkeerders. Concreet kan gedacht worden aan programma’s die gericht zijn op deradicalisering en een terugkeer in de maatschappij. Het resocialiseren dient Nederland gedurende alle stadia in ogenschouw te houden, bijvoorbeeld ook bij meerderjarigen op de TA.<sup>219</sup>

### 5.4 Terugkerende minderjarigen en het IVRK en de *Beijing Rules*

Het (mogelijke) Nederlandse beleid ten aanzien van terugkerende minderjarigen kenmerkt zich door een civielrechtelijke aanpak met, bij minderjarigen van twaalf jaar en ouder, de mogelijkheid het strafrecht in te zetten.

Gezien het feit dat de Raad ten aanzien van alle minderjarige terugkeerders om een ondertoezichtstelling verzoekt,<sup>220</sup> is bij elke minderjarige hulpverlening betrokken. Dit lijkt in lijn met artikel 3 IVRK, omdat minderjarigen terugkeren uit een voor de ontwikkeling belastende situatie en het derhalve in hun belang is begeleiding en hulpverlening te krijgen. Er wordt eveneens om een machtiging uithuisplaatsing verzocht, waardoor minderjarigen in een pleeggezin, een medisch kindertehuis of een instelling geplaatst kunnen worden. Scheiding van ouder en kind staat op gespannen voet met de artikelen 5 en 18 van het IVRK, maar kan gerechtvaardigd zijn wanneer het doel is de in het verdrag genoemde rechten en waarborgen te bevorderen.<sup>221</sup> Bovendien worden ouders bij terugkomst direct gedetineerd;<sup>222</sup> minderjarigen moeten zodoende wel uit huis geplaatst worden.

Minderjarigen kunnen geplaatst worden in een gesloten accommodatie. Plaatsing in een gesloten accommodatie is, gezien de vrijheidsbeneming, een van de meest vergaande maatregelen binnen het jeugdbeschermingsrecht en dient als *ultimum remedium* gebruikt te worden. Bruning, Liefwaard en Vlaardingerbroek spreken over een *measure of last resort*.<sup>223</sup> Wanneer dit, conform artikel 6 lid 2 IVRK, in het belang is van de ontwikkeling van het kind, is het gerechtvaardigd de minderjarige gesloten te plaatsen. Artikel 37 sub b IVRK dient echter ook bij plaatsing in een gesloten accommodatie in ogenschouw gehouden te worden. De vrijheidsbeneming van een kind dient te geschieden overeen-

---

<sup>219</sup> *Kamerstukken II* 2010/11, 29 754, 201, p. 2.

<sup>220</sup> Interview 2 met de Raad voor de Kinderbescherming, p. 59.

<sup>221</sup> Artikel 18 lid 2 IVRK.

<sup>222</sup> NCTV 2017.

<sup>223</sup> Bruning, Liefwaard & Vlaardingerbroek 2016, p. 462.

komstig de wet en slechts gehanteerd te worden als uiterste maatregel en voor de kortst mogelijke duur. Derhalve kan plaatsing in een gesloten instelling de juiste maatregel zijn, maar moet periodiek bezien worden of de gesloten plaatsing nog langer nodig en in het belang van de minderjarige is.

Mogelijk worden minderjarigen vanaf twaalf jaar strafrechtelijk vervolgd. Dit lijkt in lijn met het IVRK, doch het is, op grond van artikel 40, wel van belang dat dit gebeurt op een wijze van behandeling die geen afbreuk doet aan het gevoel van waardigheid en eigenwaarde van het kind, die de eerbied van het kind voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden van anderen vergroot, en waarbij rekening wordt gehouden met de leeftijd van het kind en met de wenselijkheid van het bevorderen van de herintegratie van het kind en van de aanvaarding door het kind van een opbouwende rol in de samenleving.

Voor minderjarigen tussen de twaalf en zestien jaar is alleen het jeugdstrafrecht van toepassing,<sup>224</sup> voor minderjarigen boven de zestien jaar is het commune strafrecht eveneens van toepassing.<sup>225</sup> Het inzetten van het commune strafrecht kan voor discussie zorgen. De mogelijkheid minderjarigen conform het commune strafrecht te berechten verdient in het geheel niet de goedkeuring van het VN-Kinderrechtencomité. Het comité roept Nederland in de *Concluding Observations* van 2015 op om de wetten met betrekking tot het jeugdrechtstelsel aan te passen met als doel alle jeugdigen onder de achttien jaar te behandelen conform het jeugd(straf)recht, ongeacht de ernst van de tenlastegelegde feiten.<sup>226</sup> Toepassing van het commune strafrecht bij minderjarigen lijkt ook op gespannen voet te staan met de *Beijing Rules* over een aparte jeugdstrafrechtspleging.

Mocht het OM besluiten een minderjarige terugkeerder te vervolgen en jeugddetentie te eisen, dan is de aangewezen JJI hier voldoende op voorbereid en voor toegerust.<sup>227</sup> Plaatsing van een minderjarige dient wel te geschieden overeenkomstig de wet en slechts gehanteerd te worden als uiterste maatregel en voor de kortst mogelijke passende duur, op grond van artikel 37 sub b IVRK. De mogelijkheid bij toepassing van het commune strafrecht de minderjarige op de TA te plaatsen lijkt, gezien het restrictieve regime, niet de voorkeur te genieten. Onderzoek heeft eerder uitgewezen dat de TA voor meerderjarige veroordeelden onvoldoende mogelijkheden tot resocialisatie biedt.<sup>228</sup> Nu (her)opvoeding en (her)integratie binnen het Nederlandse jeugdstrafrecht centraal staat, lijkt de TA niet de aangewezen plek om minderjarigen te plaatsen. Plaatsing op de TA lijkt, gezien het sobere en restrictieve regime, eveneens niet in lijn met artikel 40 IVRK, dat van staten een benadering verwacht die geen afbreuk doet aan het gevoel van waardigheid en eigenwaarde van het kind.

Alles overziend kan de conclusie getrokken worden dat het beleid ten aanzien van terugkerende minderjarigen lijkt te voldoen aan het internationaalrechtelijk kader en in het bijzonder aan Resolutie 2178 van de VN-Veiligheidsraad. Deze resolutie roept de lidstaten op de dreiging van strijders te be-

---

<sup>224</sup> Artikel 77a Sr.

<sup>225</sup> Artikel 77b Sr.

<sup>226</sup> VN-Kinderrechtencomité 2015, par. 59.

<sup>227</sup> Interview met DJI, p. 62.

<sup>228</sup> *Kamerstukken II* 2010/11, 29 754, 201, p. 2.

strijden door het ontwikkelen en implementeren van beleid rondom vervolging, rehabilitatie en resocialisatie van terugkerende strijders.<sup>229</sup> De Nederlandse instanties als het OM, de Raad, de gecertificeerde instellingen en de jeugdhulpaanbieders lijken voldoende geëquipeerd om minderjarige terugkeerd-ers te resocialiseren en te re-integreren in de samenleving.

## 5.5 Deelconclusie

Uit dit hoofdstuk blijkt dat het beleid ten aanzien van uitgereisd- en die zich in het (voormalig) strijdge-  
bied bevinden niet in lijn lijkt te zijn met internationale afspraken. Er bestaat een mogelijkheid tot het  
schorsen van mensenrechten in het internationale kader. Echter, Nederland lijkt thans niet te voldoen  
aan de gronden om van deze mogelijkheid gebruik te maken. Dit maakt dat Nederland in strijd lijkt te  
handelen met onder andere het IVBPR, het EVRM en de *Paris Principles*. Nu onvoldoende grond  
bestaat om mensen- en kinderrechten te beperken, lijkt Nederland eveneens in strijd te handelen met  
het IVRK. Uit verschillende artikelen, waaronder de artikelen 6 en 38 IVRK, kan afgeleid worden dat  
Nederland zich dient in te zetten om de ontwikkeling van alle minderjarigen en de bescherming en  
verzorging van minderjarigen die worden getroffen door een gewapend conflict te waarborgen. Dit  
kan slechts gewaarborgd worden wanneer minderjarigen uit het (voormalig) strijdgebied gehaald wor-  
den. Derhalve lijkt geconcludeerd te moeten worden dat Nederland een inspanningsverplichting heeft  
om deze minderjarigen terug te halen, maar zich niet aan deze verplichting houdt.

Voorts is in dit hoofdstuk het beleid ten aanzien van terugkeerd-ers tegen het licht van de internatio-  
naalrechtelijke bepalingen gehouden. Hieruit blijkt dat Nederland voldoende voorbereid lijkt te zijn op  
terugkeerd-ers. Ten aanzien van meerderjarigen speelt het strafrecht een grote rol. Dit is in lijn met  
Resolutie 2178 van de Veiligheidsraad, die staten oproept beleid te maken over vervolging, rehabilita-  
tie en resocialisatie. Bij minderjarigen is het jeugdbeschermingsrecht van groot belang. Dit geldt in elk  
geval voor minderjarigen onder de twaalf jaar, aangezien zij de minimumleeftijd voor strafrechtelijke  
vervolging nog niet hebben bereikt. Het inzetten van het jeugdbeschermingsrecht ten aanzien van deze  
kwetsbare en mogelijk (onder druk) geradicaliseerde minderjarigen is in lijn met de verschillende arti-  
kelen van het IVRK. De mogelijkheid minderjarigen strafrechtelijk te vervolgen is in lijn met het  
IVRK, maar wel is van belang dat de vereisten uit de artikelen 37 en 40 in ogenschouw gehouden  
worden. De mogelijkheid minderjarigen een sanctie middels het commune strafrecht op te leggen, kan  
niet de goedkeuring van het VN-Kinderrechtencomité wegdragen. Dit lijkt ook niet in lijn met de *Bei-  
jing Rules*.

---

<sup>229</sup> S/RES/2178, par. 4.

## Hoofdstuk 6 – Conclusie en aanbevelingen

### 6.1 Het onderzoek

Dit afstudeeronderzoek richtte zich op minderjarige terugkeerders. De volgende onderzoeksvraag stond centraal:

Heeft Nederland inspanningsverplichtingen ten aanzien van (het terughalen van) Nederlandse minderjarigen in voormalig IS-gebied op grond van internationaalrechtelijke verdragen en instrumenten en hoe dient Nederland ten aanzien van minderjarige terugkeerders te handelen, indien zij, al dan niet door Nederlandse inspanningen, terugkeren?

In dit hoofdstuk volgt eerst een conclusie waarin, naar aanleiding van de bevindingen uit de vorige hoofdstukken, deze onderzoeksvraag beantwoord wordt. Vervolgens worden twee aanbevelingen gedaan.

### 6.2 Conclusie

#### 6.2.1 *Weigering uitgereisden terug te halen in strijd met internationale afspraken*

Sinds 2012 zijn zo'n 300 Nederlanders uitgereisd naar Syrië en Irak om de droom van een islamitische staat na te jagen. Na de afbrokkeling van het kalifaat, viel deze droom in duigen. Veel uitgereisde Nederlanders wens(t)en terug te keren. Dit wordt bemoeilijkt door het feit dat zij vastzitten in kampen. De regering heeft zich tot nu toe steeds op het standpunt gesteld deze Nederlanders niet terug te halen. De gebieden zijn te onveilig om te betreden en de uitgereisden vormen een potentiële dreiging voor de nationale veiligheid.

Een staat heeft op grond van het IVBPR en het EVRM in tijd van oorlog of van enig andere algemene noodtoestand die het bestaan van het land bedreigt de mogelijkheid bepaalde mensenrechten voor een zekere periode op te schorten. Uit de totstandkoming van deze verdragen blijkt dat ernstige interne politieke ongeregelheden en terroristische acties gegronde redenen zijn voor deze opschortingsmogelijkheid. Echter, gesteld moet worden dat in Nederland in ieder geval geen sprake is van ernstige interne politieke ongeregelheden. Nederland lijkt tot op heden ook gespaard gebleven van terroristische acties. Derhalve moet mijns inziens en met het oog op het IVBPR en het EVRM de conclusie getrokken worden dat de Nederlandse regering op dit moment onvoldoende redenen heeft om gebruik te maken van de opschortingsmogelijkheid van de mensenrechten.

De weigering uitgereisden terug te halen is, te meer nu onvoldoende grond bestaat om mensen- en kinderrechten te beperken, eveneens niet in lijn met het IVRK. De belangen van het kind dienen op grond van artikel 3 bij alle maatregelen betreffende kinderen de eerste overweging te zijn. In deze kwestie lijken de belangen van het kind niet de eerste overweging te zijn. Hierdoor zijn kinderen niet in staat de hun toekomstige rechten volledig te laten gelden. De artikelen 6, 19 en 38 van het IVRK en

het Facultatief Protocol komen met de huidige handelswijze in het gedrang. Tot slot wordt niet gehandeld conform de *Paris Principles*. Hieruit vloeit voort dat de vrijlating, bescherming en re-integratie van kinderen die onrechtmatig zijn geronseld of ingezet te allen tijde, zonder enige voorwaarde, moet worden gezocht. Geconcludeerd moet worden dat dit niet gebeurt.

Uit bovenstaande eerste conclusie kan opgemaakt worden dat Nederland, op grond van internationaalrechtelijke verdragen en instrumenten, inspanningsverplichtingen ten aanzien van het terughalen van Nederlandse minderjarigen in het (voormalig) strijdgebied heeft. Tegelijkertijd moet geconcludeerd worden dat Nederland zich niet houdt aan deze verplichtingen en daarom in strijd handelt met internationaalrechtelijke bepalingen.

### *6.2.2 Aanpak terugkeerders conform internationale afspraken*

Wanneer uitgereisden terugkeren worden zij strafrechtelijk vervolgd. In 2004 is de Wet terroristische misdrijven in werking getreden. Met deze aanpassing van het Wetboek van Strafrecht handelt Nederland in lijn met wat in internationaal kader is afgesproken. Zo roept Resolutie 2178 de lidstaten op te werken aan de bestrijding van de dreiging van strijders, onder andere door beleid te ontwikkelen over vervolging, rehabilitatie en resocialisatie. Een repressieve, strafrechtelijke aanpak is derhalve conform deze resolutie.

### *6.2.3 Aanpak minderjarigen in de basis civielrechtelijk met mogelijk strafrechtelijke component*

In deze paragraaf wordt getracht het tweede gedeelte van de onderzoeksvraag te beantwoorden. Het antwoord is mede afhankelijk van de leeftijd van de terugkerende minderjarige.

Het merendeel van de eventueel terugkerende minderjarigen is (zeer) jong. Het leven in het (voormalig) strijdgebied kan ernstige gevolgen hebben voor de verdere ontwikkeling van minderjarigen. Bekeken moet worden welke zorg, veiligheidsmaatregelen en interventies passend zijn. De Raad verzoekt derhalve bij elke minderjarige (ongeacht de leeftijd) om een ondertoezichtstelling en machtiging uithuisplaatsing. Dit maakt dat bij elke minderjarige hulpverlening betrokken is, wat in lijn is met het IVRK. De GI zal de juiste jeugdhulp inschakelen. Dit kan, afhankelijk van de leeftijd, verschillen van plaatsing in het netwerk, in een bestandspleeggezin of in een (gesloten) instelling. Daar de ouders bij aankomst in Nederland direct gedetineerd worden, is plaatsing bij de ouder alleen voor baby's mogelijk wanneer dit in het belang van het kind is.

Het is daarnaast mogelijk minderjarigen vanaf twaalf jaar te vervolgen. Het jeugdstrafrecht heeft een (grotendeels) dadergerichte en pedagogisch georiënteerde aanpak met als doel (her)opvoeding en (her)integratie in de samenleving. Dit doel vloeit voort uit artikel 40 IVRK. Bij vervolging van minderjarige terugkeerders moet dit doel een grote rol spelen. Wanneer minderjarigen gedetineerd worden, moet rekening gehouden worden met artikel 37 IVRK, waarin staat dat vrijheidsbeneming overeenkomstig de wet dient te geschieden en slechts gehanteerd te worden als uiterste maatregel en voor de kortst mogelijke duur.

Wanneer een minderjarige van zestien jaar of ouder terugkeert, kan eveneens het commune strafrecht ingezet worden. De mogelijkheid minderjarigen conform het commune strafrecht te vervolgen heeft echter niet de goedkeuring van het VN-Kinderrechtencomité en van de *Beijing Rules*. Daarnaast is het van belang dat teruggekeerde minderjarigen zo goed en zo snel mogelijk resocialiseren en een plek vinden in de Nederlandse maatschappij. Gelet hierop lijkt het jeugdstrafrecht het meest passend.

Minderjarigen dienen bij berechting en oplegging van detentie geplaatst te worden in een JJI. In een JJI speelt resocialisatie een grote rol. Daarnaast heeft elke JJI zich getraind in het herkennen van en omgaan met radicalisering en extremisme. Plaatsing op de TA is, gezien het restrictieve regime, niet in het belang van de minderjarige.

### **6.3 Aanbevelingen**

Dit afstudeeronderzoek wordt afgesloten met twee aanbevelingen.

De eerste aanbeveling betreft het beleid van de Nederlandse regering jegens de in het (voormalig) strijdgebied verblijvende Nederlanders. Zoals in paragraaf 6.2.1 geconcludeerd werd, handelt Nederland met deze aanpak in strijd met internationale verdragen. Er bestaat onvoldoende grond om deze Nederlandse onderdanen in de kampen te laten zitten. Het is begrijpelijk dat de Nederlandse regering met verschillende belangen, waaronder de nationale veiligheid, rekening dient te houden. Echter, de Nederlandse instanties, waaronder het OM, de Raad, de gecertificeerde instellingen en de verschillende jeugdhulpaanbieders, bereiden zich continu voor om de potentiële dreiging die van deze terugkeerders uitgaat zo klein mogelijk te maken. Derhalve moet de Nederlandse regering zich mijns inziens actiever opstellen ten aanzien van de uitgereisden. Een voorbeeld zou genomen kunnen worden aan het Duitse beleid. Net als Duitsland zou Nederland moeten overwegen de minderjarigen met hun ouder(s), maar desnoods alleen terug te halen. Dit laatste verdient, gelet op het feit dat dit een traumatische ervaring kan zijn, niet de voorkeur. Echter, wanneer dit verzocht wordt door de ouder(s), zou men kunnen stellen dat dit, met het oog op artikel 18 lid 2 IVRK, de passende bijstand is die de staat dient te verlenen aan de ouder(s) bij de uitoefening van zijn of hun verantwoordelijkheid die de opvoeding van het kind betreffen. Geconcludeerd moet evenwel worden dat alleen wanneer de minderjarigen uit de kampen gehaald worden, de hun toekomstige rechten verwezenlijkt kunnen worden.

De tweede aanbeveling betreft het beleid ten aanzien van teruggekeerde minderjarigen vanaf twaalf jaar. Bij deze groep minderjarigen heeft het leven in het (voormalig) strijdgebied mogelijk de meeste gevolgen voor de verdere ontwikkeling. Behandeling van deze minderjarigen is dan ook van groot belang. Voorts is van belang dat, gezien de ernst van de verdenking van de feiten en de aard van de problematiek van de minderjarige, bij eventuele vervolging sprake is van nauwe samenwerking tussen het strafrecht en het civiele jeugdbeschermingsrecht. Alleen dan kan zoveel mogelijk in het belang van het kind gehandeld worden.



## Nawoord

Tijdens de afronding van dit afstudeeronderzoek berichtte de NOS dat het ministerie van Justitie en Veiligheid de Koerdische autoriteiten heeft gevraagd om drie Nederlandse uitgereisde vrouwen te laten vertrekken uit de kampen in Syrië, zodat zij in Nederland kunnen worden berecht.<sup>230</sup> Hiermee komt het ministerie tegemoet aan de gerechtelijke bevelen, zoals dat van de Rechtbank Rotterdam in paragraaf 3.2.2. Vrijwel tegelijkertijd meldde het OM dat twee in Turkije veroordeelde Nederlandse terugkeerders na aankomst op Schiphol zijn aangehouden op verdenking van deelname aan een terroristische organisatie.<sup>231</sup>

Deze twee nieuwsberichten kenmerken de hoge actualiteitswaarde en de (politieke) gevoeligheid van de terugkeerderskwestie. De (minderjarige) terugkeerders staan vrijwel dagelijks in het middelpunt van de belangstelling. Alhoewel het ministerie van Justitie en Veiligheid stelt dat het beleid ten aanzien van uitgereisden gehandhaafd blijft, lijken deze recente ontwikkelingen kleine scheurtjes in het beleid teweeg te brengen.

Hoezeer ik ook mij ook met veel toewijding op dit afstudeeronderzoek gestort heb, zou het mij op een bepaalde manier genoeg doen als dit onderzoek op korte termijn zijn relevantie verliest, omdat de Nederlandse, Syrische en Iraakse autoriteiten een oplossing hebben gevonden voor dit schrijnende probleem. Het wordt tijd dat er, geheel in lijn met het Kinderrechtenverdrag, gehandeld wordt in het belang van het kind.

Arjan de Vries

---

<sup>230</sup> NOS 3 juli 2018, zie <https://nos.nl/artikel/2239678-nederland-wil-is-vrouwen-in-syrie-terug-voor-vervolging.html> (laatst geraadpleegd op 5 juli 2018).

<sup>231</sup> Zie: <https://www.om.nl/actueel/nieuwsberichten/@103539/turkije-veroordeelde/> (laatst geraadpleegd op 5 juli 2018).

## **Bibliografie**

### **Literatuur**

#### **Abramson 2008**

B. Abramson, *A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child. Article 2. The Right of Non-Discrimination*, Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers 2008.

#### **AIVD 2016**

AIVD, *Leven bij ISIS, de mythe ontrafeld*, januari 2016.

#### **AIVD 2017a**

AIVD, *Terugkeerders in beeld*, februari 2017.

#### **AIVD 2017b**

AIVD, *Jihadistische vrouwen, een niet te onderschatten dreiging*, november 2017.

#### **AIVD 2018**

AIVD, *Jaarverslag 2017*, maart 2018.

#### **Ang 2005**

F. Ang, *A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child. Article 38. Children in Armed Conflicts*, Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers 2005.

#### **Berge ten 2014**

M. ten Berge, 'Raad voor de Kinderbescherming, NIFP en jeugdreclassering', in: I. Weijers (red.), *Jeugdstrafrecht: In internationaal perspectief*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2014, p. 217-231.

#### **Boersema & Neurink, Trouw 30 juni 2018**

W. Boersema & J. Neurink, 'Jihad-kinderen ziek en ondervoed', *Trouw* 30 juni 2018.

#### **Brandsma, Trouw 23 januari 2018**

J. Brandsma, 'ChristenUnie en D66: Red kinderen van jihadisten bij levensgevaar', *Trouw* 23 januari 2018.

**Bruning, Liefwaard & Vlaardingerbroek 2016**

M.R. Bruning, T. Liefwaard & P. Vlaardingerbroek, *Jeugdrecht en Jeugdhulp*, Amsterdam: Reed Business Information 2016.

**Burke, *The Guardian* 21 oktober 2017**

J. Burke, 'Rise and fall of Isis: its dream of a caliphate is over, so what now?', *The Guardian* 21 oktober 2017.

**Defence for Children & UNICEF Nederland 2018**

Defence for Children & UNICEF Nederland, *Jaarbericht Kinderrechten 2018*, Den Haag/Leiden: 19 juni 2018.

**Esman, *The Investigative Project on Terrorism* 20 november 2017**

A.R. Essan, 'Terrorists, Victims or Both? The Children of ISIS Return', *The Investigative Project on Terrorism* 20 november 2017.

**Esman, *The Investigative Project on Terrorism* 22 januari 2018**

A.R. Esman, 'Young But Dangerous: Still No Answer to Handling Europe's Children of ISIS', *The Investigative Project on Terrorism*, 22 januari 2018.

**Freeman 2007**

M. Freeman, *A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child. Article 3. The Best Interests of the Child*, Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers 2007.

**Friele e.a. 2018**

R.D. Friele, M.R. Bruning, I.L.W. Bastiaanssen, R. de Boer, A.J.E.H. Bucx, J.F. de Groot, T. Pehli van, L. Rutjes, F. Sondeijker, T.A. van Yperen, R. Hageraats, *Eerste evaluatie Jeugdwet. Na de transitie nu de transformatie*, Den Haag: ZonMw 2018.

**IJdis & Cooman 2017**

J. IJdis & J. Cooman, '40 van de 50 terugkeerders uit Syrië en Irak lopen vrij rond', *Brandpunt+* 23 februari 2017.

**Jager, *Trouw* 5 juli 2017**

K. Jager, 'Zo bereiden landen zich voor op de terugkeer van 'hun' jihadisten', *Trouw* 5 juli 2017.

**Jessurun d'Oliveira, *NJB* 2018/10.**

H.U. Jessurun d'Oliveira, 'Nederlandse kalifaatkinderen aan hun lot overlaten? Nee toch!', *NJB* 2018/10, p. 677-680.

**Kester, *De Volkskrant* 19 oktober 2017**

S. Kester, 'Nu het kalifaat van IS aan het verdwijnen is, meldt zoon Bin Laden zich aan het front', *De Volkskrant* 19 oktober 2017.

**Kinderombudsman 2018**

Kinderombudsman, *Position Paper. Nederlandse kinderen in kampen Syrië: De overheid moet zijn verantwoordelijkheid nemen deze kinderen te beschermen*, 19 april 2018.

**Kinderrechtencommissaris 2018**

Kinderrechtencommissaris, *Standpunt Belgische kinderen uit terroristische conflictzones moeten kunnen rekenen op onze hulp*, 19 april 2018.

**Liefaard 2008**

T. Liefaard, *Deprivation of Liberty of Children in Light of International Human Rights Law and Standards*, Antwerp/Oxford/Portland: Intersentia Publishing 2008.

**Liefaard & Bruning 2014**

T. Liefaard & M.R. Bruning, 'De justitiële jeugdinstelling', in: I. Weijers (red.), *Jeugdstrafrecht: In internationaal perspectief*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2014, p. 337-357.

**Loof 2005**

J.P. Loof, *Mensenrechten en staatsveiligheid: Verenigbare grootheden? Opschorting en beperking van mensenrechtenbescherming tijdens noodtoestanden en andere situaties die de staatsveiligheid bedreigen (diss. Leiden)*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2005.

**NCTV 2017**

NCTV, *Aanpak terugkeerders (factsheet)*, 2017.

**NCTV & AIVD 2017**

NCTV & AIVD, *Minderjarigen bij ISIS*, april 2017.

**Poll van de & Jager, *Trouw* 23 november 2017**

W. van de Poll & K. Jager, 'Duitsland haalt zijn IS-kinderen zelf terug', *Trouw* 23 november 2017.

**Rap & Weijers 2011**

S.E. Rap & I. Weijers, 'De jeugdstrafzitting: een pedagogisch perspectief. De communicatie tussen jeugdrechter en jeugdige verdachte', *Research Memoranda – Raad voor de Rechtspraak* nr. 7(2), Den Haag: Sdu Uitgevers 2011.

**Renard & Coolsaet 2018**

T. Renard & R. Coolsaet (red.), 'Returnees: Who Are They, Why Are They (Not) Coming Back and How Should We Deal with Them? Assessing Policies on Returning Foreign Terrorist Fighters in Belgium, Germany and the Netherlands', *Egmont Paper 101*, Brussel: Egmont Institute 2018.

**Rishmawi 2006**

M. Rishmawi, *A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child. Article 4. The Nature of States Parties' Obligations*, Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers 2006.

**Straaten van, NRC 30 mei 2017**

F. van Straaten, 'Het kalifaat van Islamitische Staat brokkelt langzaam af', *NRC* 30 mei 2017.

**Tooms, NRC 23 januari 2018**

B. Tooms, 'Minister wil kalifaatkinderen niet actief terughalen', *NRC* 23 januari 2018.

**UNICRI 2016**

UNICRI, *Children and counter-terrorism*, Torino: UNICRI 2016.

**UNODC 2017**

UNODC, *Handbook on Children Recruited and Exploited by Terrorist and Violent Extremist Groups: The Role of the Justice System*, Vienna: United Nations Office 2017.

**Vandewiele 2006**

T. Vandewiele, *A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child. Optional Protocol. The Involvement of Children in Armed Conflicts*, Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers 2006.

**Verbeek, Elsevier Weekblad 22 januari 2018**

F. Verbeek, 'CU en D66: kind jihadganger moet terug kunnen', *Elsevier Weekblad* 22 januari 2018.

**Vermaas, NRC 31 oktober 2017**

P. Vermaas, 'Noodtoestand in Frankrijk officieel voorbij', *NRC* 31 oktober 2017.

**Verpalen, in: *T&C Strafrecht 2016*, art. 77b Sr.**

M.J.M. Verpalen, 'Commentaar op art. 77b Sr', in: C.P.M. Cleiren, J.H. Crijns & M.J.M. Verpalen, *Tekst & Commentaar Strafrecht*, Deventer: Kluwer 2016.

**VN-Kinderrechtencomité 2015**

VN-Kinderrechtencomité, *Concluding Observations on the fourth periodic report of the Netherlands*, 8 juni 2015.

**Vreeken, *De Volkskrant* 20 september 2017**

R. Vreeken, 'IS bijna verdreven uit 'kalifaathoofdstad' Raqqa', *De Volkskrant* 20 september 2017.

**Weggemans e.a. 2016**

D. Weggemans, R. Peters, E. Bakker & R. de Bont, *Bestemming Syrië*, 3 januari 2016.

**Weijers 2014**

I. Weijers, 'Grondslagen van jeugdstrafrecht', in: I. Weijers (red.), *Jeugdstrafrecht: In internationaal perspectief*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2014, p. 31-54.

## **Internationale documenten en regelgeving**

### **Paris Principles 2007**

UNICEF, *The Paris Principles. Principles and guidelines on children associated with armed forces or armed groups*, februari 2007.

### **A/RES/60/288**

Algemene Vergadering, *The United Nations Global Counter-Terrorism Strategy*, A/RES/60/288, 20 september 2006.

### **S/2017/35**

VN-Veilighedsraad, *Nineteenth report of the Analytical Support and Sanctions Monitoring Team submitted pursuant to resolution 2253 (2015) concerning ISIL (Da'esh), Al-Qaida and associated individuals and entities*, S/2017/35, 13 januari 2017.

### **S/RES/2178**

VN-Veilighedsraad, *Resolution 2178 (2014)*, S/RES/2178, 24 september 2014.

### **S/RES/2396**

VN-Veilighedsraad, *Resolution 2396 (2017)*, S/RES/2396, 21 december 2017.

### **CRC/GC/2003/5**

VN-Kinderrechtencomité, *General measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child*, General Comment No. 5, CRC/GC/2003/5, 27 november 2003.

### **CRC/GC/2011/13**

VN-Kinderrechtencomité, *The right of the child to freedom from all forms of violence*, General Comment No. 13, CRC/GC/2011/13, 18 april 2011.

### **CRC/GC/2013/14**

VN-Kinderrechtencomité, *The right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration*, General Comment No. 14, CRC/GC/2013/14, 29 mei 2013.

## **Regelgeving en parlementaire stukken**

- *Aanhangsel Handelingen II* 2016/17, 1012.
- *Handelingen II* 2016/17, nr. 57, item 7.
- *Handelingen II* 2016/17, nr. 57, item 10.
- *Kamerstukken II* 2001/02, 28 463, 3 (MvT).
- *Kamerstukken II* 2005/06, 29 754, 31.
- *Kamerstukken II* 2008/09, 32 015, 3 (MvT).
- *Kamerstukken II* 2016/17, 29 754, 419.
- *Kamerstukken II* 2017/18, 32 317, 512.
- *Stb.* 2004, 373.

## **Jurisprudentie**

### **Hoge Raad**

- HR 5 maart 1968, *NJ* 1968/348.
- HR 18 november 1997, ECLI:NL:HR:1997:ZD0858, *NJ* 1998/225, m.nt. J. de Hullu.

### **Gerechtshoven**

- Hof Den Haag 7 juli 2016, ECLI:NL:GHDHA:2016:1978.

### **Rechtbanken**

- Rb. Den Haag 1 december 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:14652.
- Rb. Den Haag 27 juni 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:6922.
- Rb. Den Haag 27 juni 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:6924.
- Rb. Den Haag 27 juni 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:6927.
- Rb. Rotterdam 13 november 2017, ECLI:NL:RBROT:2017:8858.
- Rb. Den Haag 23 januari 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:1420.
- Rb. Rotterdam 30 januari 2018, ECLI:NL:RBROT:2018:733.
- Rb. Rotterdam 20 februari 2018, ECLI:NL:RBROT:2018:2821.



## **Bijlage – Interviews**

### **Interviews Raad voor de Kinderbescherming**

*Dirk Lont*

Beleidsadviseur Raad voor de Kinderbescherming

*Waar houdt de Raad zich op dit moment mee bezig ten aanzien van minderjarige terugkeerders?*

De Raad heeft van de NCTV opdracht gekregen om terugkeerplannen te maken voor minderjarigen die nog in Syrië en Irak verblijven. Hier is de Raad druk mee bezig. De Raad houdt zich, samen met het LAT, bezig met terugkeerders en teruggekeerden. De Raad heeft als taak de minderjarigen die in hun ontwikkeling bedreigd worden te beschermen. Wanneer er signalen zijn dat minderjarigen terugkeren, schuift de Raad aan bij het lokale casusoverleg. Het casusoverleg bespreekt volwassenen en kinderen waar een risico vanuit gaat en kent per subject een wisselende samenstelling: wie zijn betrokken en wie kunnen een bijdrage leveren. Er is per casusoverleg een vaste afgevaardigde. Dat geldt voor de kantooruren, buiten de kantooruren is er 24/7 bereikbaarheidsdienst.

*Hoe is de expertise bij de verschillende jeugdhulpinstanties?*

Bij de jeugdreclasseringstak van de gecertificeerde instellingen merkte ik dat zij zaken rondom terugkeerders graag overdragen aan Reclassering Nederland. Dit omdat ze denken onvoldoende ervaring en expertise te hebben. Wat mij betreft voeren de gecertificeerde instellingen wel degelijk de jeugdreclasseringstaken uit. Bij jeugd maak je onderscheid tussen persoon en gedrag. Reclassering Nederland kun je zeker wel gebruiken voor hun expertise, maar de gecertificeerde instellingen hebben meer expertise wat betreft kinderen, dus houd ik die kinderen graag bij de gecertificeerde instellingen. Als een terugkeerder niet te koppelen is aan een bepaalde gemeente zou het Leger des Heils als landelijke gecertificeerde instelling als achtervang kunnen fungeren. Zij vervullen die rol ook bij Romajongeren die ons land inkomen en een strafbaar feit plegen.

Horizon heeft binnen Jeugdzorg + (de gesloten jeugdzorg) de meeste ervaring met geradicaliseerde jongeren. Deze instelling is dan ook aan te raden. Ellis ter Beek is hier de persoon die zich bezighoudt met het beleid van preventie en behandeling van radicalisering.

*Hoe werkt het LAT en hoe is dit team ingericht?*

Het LAT is een poule van achttien mensen, waaronder psychologen, artsen, psychiaters, traumadeskundigen en duidingsdeskundigen. Het LAT heeft twee coördinatoren. Zij zijn de schakel tussen de lokale casusoverleggen en het landelijk advies team. Het LAT kan geconsulteerd worden bij het maken van het terugkeerplan. Bij terugkeer in Nederland kunnen ze het kind spreken. Dit kan in vrijwillig (niet aannemelijk), civielrechtelijk en strafrechtelijk kader. Indien een minderjarige in verzekering

wordt gesteld, start de Raad vroeghulp. Het LAT kan hierbij ondersteunen. Advisering bij het opstellen van schorsingsvoorwaarden is eventueel ook mogelijk. In de praktijk zal het advies gevraagd worden van één of meerdere deskundigen van het LAT en zal de Raad dit advies inbrengen bij het casusoverleg.

*Hoe ziet het proces rondom eventuele vervolging er idealiter uit?*

Zorg en straf lopen parallel. Goede communicatie tussen beide trajecten is noodzakelijk, dat zal gaan via de zaakofficier en de raadsonderzoeker. Bij dit soort zaken is het belangrijk dat er goed afgestemd wordt met elkaar. Er kan altijd advies gevraagd worden aan de coördinatoren van het LAT of aan mij of mijn opvolger. Verder is het belangrijk te weten wie de juiste contactpersonen binnen kantooruren zijn en hoe men buiten kantooruren te bereiken is.

*Hoe ziet u de samenloop van het civiele recht en het strafrecht bij teruggekeerde verdachten?*

In principe gaat men gewoon uit van de ‘normale’ gang van zaken, waarbij bij vervolging de Raad start met vroeghulp en raadsadvies geeft over de eventuele straf. Wat hier nu bij komt is het casusoverleg met afgevaardigden en het bestaan van het LAT. Er is ook een beperkt aantal raadsonderzoekers, niet iedereen zal deze zaken doen. De Raad zal adviseren en maakt gebruik van informanten. Het is mogelijk dat een traject dat strafrechtelijk begonnen is, civielrechtelijk wordt voortgezet. Een eventuele voorwaardelijke straf zal mede gebaseerd zijn op het raadsadvies. Een enkelband kan als bijzondere voorwaarde worden opgenomen. De uitvoer wordt gedaan door de reclassering.

Noor Duisterhoff

Coördinator LAT en raadsonderzoeker

*Waar houdt de Raad zich op dit moment mee bezig ten aanzien van minderjarige terugkeerders?*

Op dit moment heeft de Raad ongeveer 120 kinderen in beeld. Voor deze minderjarigen lopen vooronderzoeken. Deze vooronderzoeken in het netwerk zijn een onderdeel van het terugkeerplan van de gemeente. Daarin staat een voorlopig advies over plaatsing van de minderjarigen als ze in Nederland zijn aangekomen en/of welke hulpverlening geïndiceerd is.

*Wat is het beleid ten aanzien van (plaatsing van) minderjarigen?*

Elk kind dat terugkeert, wordt onder toezicht gesteld met een machtiging uithuisplaatsing. Ook minderjarigen die strafrechtelijk vervolgd worden en per direct in voorlopige hechtenis gaan, worden onder toezicht gesteld. De Raad geeft er de voorkeur aan deze jongeren in het civiele kader gesloten te plaatsen zodat specifieke behandeling gewaarborgd is (Horizon, bijzondere zorggroep).

Tot vier jaar, maar zeker tot twee jaar oud heeft het de voorkeur kinderen in het netwerk te plaatsen. Baby's kunnen in principe bij de moeder in detentie worden geplaatst. Ten aanzien van kinderen ouder dan vier jaar heeft het de voorkeur hen te plaatsen in een professionele setting (dit kan bijvoorbeeld zijn een medisch kindertehuis, een bestandspleeggezin of een instelling) waar zij geobserveerd en, mocht dit nodig zijn, behandeld kunnen worden. Voor kinderen (jongens) vanaf acht jaar is er de mogelijkheid hen te plaatsen in een civiel gesloten setting.

*Hoe werkt het LAT en hoe is het LAT ingericht?*

Het LAT bestaat uit achttien deskundigen met specifieke expertises zoals trauma, kindsoldaten, duiding radicalisering, *infant mental health*.

Wij kennen de deskundigen van het LAT goed en zijn op de hoogte van hun expertise. Wij matchen de experts aan de zaak op basis van hun expertise. Na hun onderzoek, organiseren de coördinatoren een multidisciplinair overleg waar de experts, de raadsonderzoekers en de coördinatoren aan deelnemen. Hieruit komt het LAT-advies dat wordt opgenomen in het rapport van de Raad ten behoeve van het civiele onderzoek. Het LAT komt dus niet in zijn totaliteit bij elkaar. Alleen de coördinatoren en de raadsonderzoeker hebben contact met de deskundigen. Deze mensen komen niet met naam en toenaam in de dossiers. Dit doen wij ook om de experts uit het voetlicht te houden. Het gaat om de inhoud. Vooral duidingsexperts kunnen impopulaire dingen zeggen.

De Raad kan vanuit het civiele kader adviseren een jongere niet in een JJI te plaatsen maar in een gesloten instelling. Het LAT kan in dit soort situaties ook geraadpleegd worden door de Raad.

*Hoe ziet het proces eruit vanaf het moment dat een minderjarige terugkeert?*

Op het casusoverleg wordt gemeld dat een minderjarige terugkeert. De regionale afdeling van de Raad heeft in principe reeds een vooronderzoek gedaan in het netwerk van de uitreizigers. De raadsonderzoekers zullen op het moment van daadwerkelijke terugkeer (kind zit in het vliegtuig naar Nederland) bij de Rechtbank Den Haag een voorlopige ondertoezichtstelling en een machtiging uithuisplaatsing verzoeken. De rechtbank spreekt de maatregel uit, conform de werkafspraken.

Het kind wordt na landing geplaatst daar waar eerder toe is besloten; netwerk, pleeggezin, instelling. Hierna doet de raadsonderzoeker een “regulier” kinderbeschermingsonderzoek over de periode van drie maanden. Binnen deze periode doen de LAT-experts hun onderzoek en delen deze bevindingen met de raadsonderzoekers die het opnemen als bron in hun rapportage. Na drie maanden adviseren de raadsonderzoekers de kinderrechtster met betrekking tot verlengingen van de ondertoezichtstelling en de machtiging uithuisplaatsing.

*Wat is van belang wanneer minderjarigen eventueel vervolgd worden?*

Er moet intensief contact zijn tussen het OM en de Raad tijdens het casusoverleg. De casusoverleggen in een aantal gemeenten verlopen goed en er is daar goed contact tussen de ketenpartners. Dat contact zal er ook moeten zijn wanneer een minderjarige vervolgd wordt, zodat men elkaar niet voor de voeten loopt bij het strafrechtelijk onderzoek bijvoorbeeld. Het casusoverleg wordt altijd op de hoogte gesteld van de inzet van het LAT.

*Hoe kijkt u aan tegen het horen van minderjarigen als getuigen?*

Wanneer een minderjarige terugkeert zullen er een of twee deskundigen uit het LAT met de minderjarige in gesprek gaan. De Raad is van mening dat kinderen vrij en veilig moeten kunnen praten, dus de informatie die wij ontvangen zal niet doorgespeeld worden aan het OM. Wanneer de nationale veiligheid in het geding is, kan het wel zo zijn dat de informatie doorgespeeld wordt aan de NCTV of AIVD. In principe niet aan het OM, tenzij het echt van belang is in het kader van het strafrechtelijke onderzoek.

Op Schiphol wordt met de minderjarige gesproken als hij/zij daar de leeftijd voor heeft om uit te leggen wat er gaat gebeuren en wat hij/zij kan verwachten. Wanneer de minderjarige naar een gesloten instelling gaat, zal hij/zij in de daaropvolgende week bezocht worden door een of twee deskundigen uit het LAT, een vanuit het zorgperspectief, de andere vanuit het veiligheidsperspectief.

*Wilt u verder nog iets opmerken?*

Het zou goed zijn als het OM de mogelijkheden van civiele geslotenheid goed voor ogen heeft. De minderjarige zit dan wel gesloten, maar wordt ook behandeld.

## **Interview Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI)**

*Frank Borst*

Programmamanager aanpak Radicalisering & Extremisme DJI

*Hoe ziet het plaatsingsbeleid eruit bij minderjarige terugkeerders die vervolgd worden?*

Wanneer een minderjarige vervolgd wordt voor een terroristisch misdrijf, is het afhankelijk van het type strafrecht waar de minderjarige geplaatst wordt. Wanneer gekozen wordt voor het jeugdstrafrecht, dan zal de minderjarige geplaatst worden in een justitiële jeugdinrichting (JJI). Wanneer echter gekozen wordt voor het volwassenstrafrecht (bij minderjarigen vanaf zestien jaar), wordt de minderjarige bij veroordeling geplaatst op een terroristenafdeling (TA) in een penitentiaire inrichting (PI). Het OM en de rechtbank zijn dus bepalend voor de vraag waar de minderjarige geplaatst wordt. Ik kan mij voorstellen dat wanneer je bij een minderjarige vooral wil inzetten op resocialisatie, dat je het jeugdstrafrecht inzet. Wanneer je te maken hebt met een zwaarder geval, dan kun je gebruikmaken van het volwassenstrafrecht en gaat de veroordeelde naar de TA.

*Waar worden minderjarigen geplaatst in het kader van voorlopige hechtenis?*

Per casus zal een inschatting gemaakt worden wat de vermoedelijke (jeugd versus volwassen) strafoplegging zal zijn en daarop zal de plaatsing gebaseerd zijn. De minimumleeftijd voor plaatsing op de TA is in ieder geval zestien jaar. Een ieder die op de TA terecht komt, start in principe op de inkomstenafdeling.

*Worden minderjarigen net als volwassenen samengeplaatst wanneer zij veroordeeld worden voor een terroristisch misdrijf?*

Het beleid is in principe dat minderjarigen afzonderlijk van elkaar geplaatst worden. Bij volwassenen is het plaatsingsbeleid destijds ook een politieke keuze geweest. Uiteindelijk is ervoor gekozen hen wel samen te plaatsen. Internationaal zie je niet dat mensen op basis van alleen de terroristische verdenking of beoordeling bij elkaar worden geplaatst. Bij minderjarigen kiezen we er dus wel voor om dit per casus te beoordelen en in principe hen afzonderlijk van elkaar in ‘reguliere’ groepen te plaatsen.

*Hoe kijkt u aan tegen positieve beïnvloeding versus negatieve beïnvloeding binnen de gevangenis-muren?*

Uit onderzoek is niet gebleken dat gespreide plaatsing leidt tot meer radicalisering in gevangenis-sen. Minderjarigen zullen niet samengeplaatst worden, maar mocht dat toch gebeuren, dan zal een minderjarige eerder positief dan negatief beïnvloed worden. Er is ook een brochure ‘Herkennen risico’s bij radicalisering naar extremisme in detentie’ ontwikkeld voor medewerkers van een inrichting.

*Waar worden jonge minderjarigen (baby's, peuters, kleuters) geplaatst?*

Kinderen tot vier jaar kunnen worden samengeplaatst met de moeder. Dit is niet de eerste keuze, gezien het sobere karakter van de TA. De Raad adviseert over eventuele samenplaatsing. Wat je wel ziet is dat zuigelingen tot zes maanden wel bij de moeder geplaatst worden. Dat is meer voor de hand liggend.

*Hoe zijn de justitiële jeugdinrichtingen voorbereid op minderjarige terugkeerders die vervolgd worden?*

De verschillende JJI's hebben hun medewerkers opgeleid. Elke JJI heeft ook (een) aandachtsfunctionaris(sen). Die zijn ervoor opgeleid om coördinerend en adviserend te kunnen optreden bij vraagstukken op het gebied van radicalisering en extremisme. Het is echter wel zo dat het zich in de praktijk nog niet heeft voorgedaan dat een minderjarige terugkeerder veroordeeld en geplaatst wordt in een JJI. De praktijk zal toch altijd anders zijn.

*Bestaat er verschil tussen particuliere instellingen en rijksinstellingen?*

Er lijkt meer expertise aanwezig te zijn bij de rijksinstellingen (De Hartelborgt, Den Hey-Acker en de Hunnerberg) dan bij de particuliere jeugdinstituten (JJI Het Keerpunt, JJI Lelystad, Teylingereind). Het is echter geen formeel beleid dat minderjarigen daar geplaatst worden. Dit wordt per individu bekeken. De selectiefunctionaris neemt hierin het voortouw, in samenspel met het OM en de Raad. Wel zou het kunnen dat het advies is dat een minderjarige goed gemonitord moet worden. Dan zou bijvoorbeeld De Hartelborgt aangewezen kunnen worden. Maar het is dus in principe afhankelijk van de minderjarige en de wens vanuit het OM, de Raad en DJI.

## Interview Horizon

*Ellis ter Beek*

Strategisch adviseur innovatie en ontwikkeling Horizon jeugdzorg en onderwijs

*Hoe ziet het beleid ten aanzien van voorkomen, signaleren en behandelen van radicalisering in Horizon eruit?*

Wat betreft de preventie, we hebben op elke zorg- en onderwijslocatie een of meerdere aandachtsfunctionarissen radicalisering. Elke locatie heeft er minimaal één, maar hier in deze gesloten instelling (Harreveld) zijn er bijvoorbeeld vijf. Dit zijn medewerkers die zichzelf hiervoor hebben opgegeven. De groep minderjarigen op onze locaties is erg kwetsbaar en het is belangrijk oog te hebben hiervoor. De aandachtsfunctionarissen zijn opgeleid middels training in de TerRa Toolkit, een Europees project. Het is een praktische toolkit die vooral gericht is op de preventiekant en samenwerken. De toolkit geeft je handvatten helemaal vanaf het begin van radicalisering tot aan extremistisch geweld. Zowel do's als dont's worden gegeven per beroepsgroep (bv. voor docenten, jeugdwerkers, politie, beleidsmakers). Ook staan er samenwerkingsvoorstellen in, zoals hier bijvoorbeeld tussen docenten en groepswerkers. De aandachtsfunctionarissen wordt gevraagd de informatie te verspreiden op de locatie en om als "vraagbaak" bij signalering van mogelijke radicalisering te fungeren. Er zijn regelmatig bijeenkomsten waar zij meer kunnen leren en ervaring en expertise kunnen delen. Het is verder de bedoeling dat ze een extern netwerk opbouwen, met bijvoorbeeld de wijkagent of schoolagent. Zij werken conform de werkwijze informatiedelen vanuit het JEP (<https://www.platformjep.nl/>). Mocht er iets bijzonders aan de hand zijn, dan kunnen ze mij ook altijd bereiken.

*Hebben jullie hier te maken (gehad) met minderjarigen die al ver geradicaliseerd zijn?*

Van alle jeugdzorginstellingen hebben de gesloten instellingen van Horizon het meest te maken gehad met geradicaliseerde minderjarigen. Dat heeft ermee te maken dat Horizon voor het verzorgingsgebied Zuid-West (Rotterdam / Den Haag / Gouda) werkt waar relatief veel uitreizigers woonden. Daarnaast is bijvoorbeeld locatie Harreveld een maximaal gesloten jeugdinstelling. Het beveiligingsniveau hier is bijna gelijk aan een justitiële jeugdinstelling. Jongeren met een hoog forensisch profiel worden hier veel geplaatst dus ook zij hebben dus wel al crimineel gedrag laten zien (maar zijn nog niet veroordeeld).

Deze gesloten instelling heeft meerdere specialistische behandelgroepen, zoals Zikos (Zeer Intensieve en Kortdurende Observatie en Stabilisatie) voor minderjarigen met een acute psychiatrische crisis. Harreveld heeft destijds ook minderjarigen behandeld die wilden uitreizen. Deze minderjarigen konden bijvoorbeeld op de Individuele Behandelafdeling (IBA) geplaatst worden. Deze afdeling is er voor minderjarigen die binnen een reguliere behandelgroep niet van behandeling kunnen profiteren. Zij nemen in groepen vaak de leiderspositie op zich en kunnen anderen erg sturen. Bij deze minderjarigen

is het van belang dat het contact met de medewerkers verbeterd wordt. Contact met de leeftijdgenoten op de groep wordt dan verminderd. Er zitten ook minder minderjarigen op deze groep. Uiteindelijk lopen deze minderjarigen in het contact met volwassen begeleiders dan vaak wel tegen zichzelf aan waardoor behandelmotivatie kan ontstaan.

*Heeft Horizon beleid ontwikkeld voor minderjarige terugkeerders?*

Ja, ook omdat wij eerder te maken hebben gehad met geradicaliseerde minderjarigen die wilden uitreizen. Eventuele minderjarige terugkeerders kunnen op één van de volgende drie leefgroepen geplaatst worden.

Zo kunnen ze op de IBA geplaatst worden. Dit geldt voor de meer overtuigde / antisociale jongeren, die eventueel een leidinggevende rol hebben (gehad) of geronseld hebben of dat zouden kunnen gaan doen. Die wil je niet bij anderen op een leefgroep plaatsen. Daarnaast hebben we de bijzondere zorgafdeling. Hier kunnen de heel kwetsbare minderjarigen geplaatst worden. Bijvoorbeeld de zwakbegeefde minderjarigen met gedragsproblemen en angststoornissen. Zij zijn vanuit hun kwetsbaarheid heel gevoelig voor ronselaars. Je merkt hierbinnen al snel dat ze niet daadwerkelijk van plan zijn iets te doen/te beramen, maar ze moeten wel eerst uit hun omgeving gehaald worden waar ze zich groot maken. Het lijken in eerste instantie heel stoere, zelfs enge jongens of meisjes, maar ze blijken heel kwetsbaar en beïnvloedbaar te zijn. Verder hebben we de meidenafdeling Hestia in Oostvoorne. Deze bestaat specifiek voor meiden die te maken hebben met loverboyproblematiek. Meiden die wilden uitreizen hebben we daarbij geplaatst, omdat hun problematiek leek op loverboyproblematiek. Ze wilden ergens bij horen, gewaardeerd worden. De behandeling op Hestia sloot hier goed op aan.

We hebben dus ervaring opgedaan met minderjarigen die wilden uitreizen en met die ervaring hebben we aangegeven ook de minderjarige terugkeerders te willen opvangen. We hebben ondertussen voldoende kennis en netwerk in huis om ze hier op te vangen. Er is bij onze medewerkers inmiddels een basis van begrip voor deze jongeren. Het bieden van stabiliteit en veiligheid is heel belangrijk. Voor getraumatiseerde kinderen bijvoorbeeld blijkt zo'n setting als Harreveld of Hestia goed te werken in het primair bieden van veiligheid waardoor ruimte voor verwerking en behandeling ontstaat. Ons aanbod is er van 0 tot 18, waarbij de jongste kinderen in pleegzorg kunnen worden begeleid en vanaf 8 jaar een gesloten plaatsing binnen onze landelijke gesloten jeugdzorg specialisatie voor 12-minners kan worden gerealiseerd en vanaf 12-plus een gesloten plaatsing op Hestia of Harreveld.

*Wat ziet u als het juiste pad voor minderjarige terugkeerders?*

Nederland moet zich bedenken wat te doen met minderjarigen tussen de twaalf en zestien jaar. Deze groep is meegenomen door de ouders, want op die leeftijd kom je er niet snel op eigen houtje. Ze zijn door de ouders in deze situatie gebracht. Als ze daar misdaden hebben gepleegd, kun je je afvragen in hoeverre ze überhaupt de kans hadden om dat niet te doen. Ik vraag mij persoonlijk af wat je hebt aan vervolging van deze minderjarigen. De vraag is of ze daar beter van worden. We hebben in Nederland



zware civielrechtelijke maatregelen. Wanneer ze terugkomen moet ervoor gezorgd worden dat het risico voor de samenleving verminderd wordt. Dat is geen korte termijnwerk, maar lange termijnwerk. Dat kan middels een PIJ-maatregel, maar de, in mijn ogen juiste, trend is dat deze niet meer opgelegd wordt bij jonge minderjarigen. Sommige minderjarigen profiteren goed van een lange PIJ-maatregel maar voor twaalf-, dertien-, veertienjarigen werkt het vaak contraproductief. Je moet minderjarigen perspectief bieden. Afstraffing leidt meer tot verwijdering dan tot het besef dat het in Nederland toch zo gek niet is.

Ik verwacht wel vervolging bij minderjarigen vanaf zestien jaar. Daar vind ik persoonlijk wel wat van, maar ik kan mij voorstellen dat dit gaat gebeuren. Bij hen bestaat ook de kans dat ze zelf uitgereisd zijn. Dit zou hen kwalijk genomen kunnen worden. Bij minderjarigen vanaf zestien jaar zou dan wel de PIJ-maatregel opgelegd kunnen worden, met mogelijkheden tot verlenging en omzetting naar TBS. Kortom, wat mij betreft worden zaken van minderjarigen tussen de twaalf en zestien jaar zoveel mogelijk civielrechtelijk afgedaan en kan ik het mij voorstellen dat minderjarigen vanaf zestien jaar vervolgd worden. Overigens zijn zij ook welkom bij ons mocht hen niet concreet iets ten laste gaan worden gelegd of zij niet veroordeeld kunnen worden..

Dan hebben we nog een derde categorie, namelijk de minderjarigen onder de twaalf jaar. Daar hebben we ook een *high care* afdeling voor in Bergse Bos, Rotterdam. Daar zitten zes minderjarigen op één groep. De medewerkers daar zijn ook volledig getraind. Minderjarigen kunnen daar vanaf acht jaar geplaatst worden, al is dit geen harde ondergrens. Bij twaalf-minners is van belang goed te observeren hoe overtuigd zij zelf zijn, wat ze meegemaakt hebben, bij welke hulpverlening ze gebaat zijn.

We willen nog jongere minderjarigen wel het liefst zo min mogelijk residentieel plaatsen. Dat is toch schadelijk. Ze moeten het liefst snel ergens weer gaan hechten. We moeten voorkomen dat wij zelf trauma's toebrengen. We hebben daarom ook de pleegzorgafdelingen en –gezinnen in de lijn meegenomen. Specifieke pleeggezinnen staan klaar om heel jonge terugkeerders op te vangen.

*Hoe zal de behandeling eruit zien wanneer een minderjarige terugkeerder geplaatst wordt op Horizon?*

We werken nauw samen met het LAT. We krijgen signalen van de Raad dat Horizon hier en daar in een terugkeerplan is opgenomen. Als minderjarigen terug dreigen te keren, krijgen wij een signaal vanuit de desbetreffende gecertificeerde instelling. Die zal vanaf het moment dat de minderjarige voet op Nederlandse grond zet de uitvoerder zijn van de kinderbeschermingsmaatregel die door de Raad gevraagd zal worden. Via de Raad en de gecertificeerde instelling zullen wij ingeseind worden. Dan moeten wij binnen twee weken inzichtelijk hebben wie de minderjarige is, wat er in het terugkeerplan staat en wat wij kunnen en moeten bieden. Binnen twee weken moet een plek beschikbaar zijn. De jeugdbeschermer brengt de minderjarige naar ons toe. Overigens, als er wordt gekozen voor een netwerkplaatsing, bieden wij de mogelijkheid het netwerk een tijdje bij ons te laten wonen ter observatie.

Vanaf het moment dat de minderjarige binnen is, zullen experts, zoals duidingsexperts van het LAT, gaan meekijken. Het is belangrijk de minderjarige te observeren op behandelbehoefte én op risico's, aan de expertise van het LAT voegen wij onze observaties en kennis toe.

Het advies van het LAT is uiteindelijk een deel van het raadsonderzoek van de Raad waarin al dan niet verzocht wordt om een nieuwe maatregel na de voorlopige maatregel die is aangevraagd bij aankomst.

*Bent u er bang voor dat geradicaliseerde minderjarigen anderen negatief beïnvloeden (anderen laten radicaliseren)?*

Nee, zoals eerder gezegd hebben we verschillende groepen en het is van belang goed te kijken waar de minderjarigen goed passen. Het werkt heel goed om kwetsbare minderjarigen bij elkaar te plaatsen, al is er sprake van een verschillende situatie (dus minderjarige terugkeerders samen met minderjarigen die te maken hebben gehad met misbruik bijvoorbeeld). De minderjarigen die de IS-ideologie actief aanhangen, kunnen op de IBA geplaatst worden. Die zullen veel individuele aandacht nodig hebben.

*Is het nu zo dat minderjarige terugkeerders per definitie naar Horizon gaan?*

Nee, Horizon is niet de enige aanbieder en wij zijn regio gebonden (behalve voor de gesloten jeugdzorg voor twaalf-minners, dat is landelijk aanbod), maar heeft wel de meeste ervaring met geradicaliseerden en de verschillende gecertificeerde instellingen weten ons wel te vinden. Wij zijn verbonden aan Jeugdbescherming West en Jeugdbescherming Rotterdam Rijnmond. Die hebben hier ook het meest mee te maken.

*Wat zou u in de handreiking willen zien?*

Het zou goed zijn dat in de handreiking het brede palet aan jeugdzorg uiteen wordt gezet. Van justitieel en residentieel tot aan pleegzorg als het moet. Er zijn allerlei mogelijkheden.

Ik begrijp dat gekeken wordt naar de strafrechtelijke afweging, maar het is ook goed te kijken naar het belang van de ontwikkeling van de minderjarige. De minderjarigen bevonden en bevinden zich in kwetsbare situaties. In deze situatie luistert het heel nauw. De strafrechtelijke weg kán contraproductief werken voor de verdere ontwikkeling / het stimuleren van disengagement.