



Universiteit
Leiden
The Netherlands

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

Capelleveen, N.U. van

Citation

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

Version: Publisher's Version

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

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

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

1.1 RADICALISERING BIJ MINDERJARIGEN IN NEDERLAND

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

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

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

2 Zie ook Nationale Ombudsman 2017.

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

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

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

6 Rijksoverheid 2016, p. 6.

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

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

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

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

9 NCTV 2014, p. 14.

10 Rijksoverheid 2016 en Rijksoverheid 2022.

11 Rijksoverheid 2016, p. 14.

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

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

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

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

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

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

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

1.2 JURIDISCHE INSTRUMENTEN BIJ DE AANPAK VAN RADICALISERING BIJ MINDERJARIGEN

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

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

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

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

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

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

21 Art. 486 Sv en 77a Sr.

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

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

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

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

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

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

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

27 Art. 2 Sanctieregeling terrorisme 2007-II.

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

29 Art. 2 en 3 Twbmt.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

37 Zie voor deze discussies ook Borgers 2007.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

44 Kinderrechtencomité 2019, par. 100.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

50 Freeman 1992b, p. 37.

51 Lansdown 2005, p. 32.

1.4 PROBLEEMSTELLING

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

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

1.5 RADICALISERING BIJ MINDERJARIGEN VANUIT MULTIDISCIPLINAIR PERSPECTIEF

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.6 ONDERZOEKSVRAGEN EN DOEL VAN HET ONDERZOEK

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.7 ONDERZOEKSMETHODE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

75 Patton 1990, p. 169-183.

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

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

1.8 DEFINITIES EN AFBAKENING

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.9 LEESWIJZER

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

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

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