



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).

DEEL II
DE INZET VAN JURIDISCHE
INSTRUMENTEN BIJ DE
AANPAK VAN RADICALISERING
OP NATIONAAL NIVEAU

4.1 INLEIDING

Nadat in de voorgaande hoofdstukken het internationale kinder- en mensenrechtenperspectief dat van toepassing is op de inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering is onderzocht, staat in het vervolg van dit onderzoek de inzet van juridische instrumenten op nationaal niveau centraal. In dit hoofdstuk wordt daarvoor allereerst het Nederlandse stelsel van de aanpak van radicalisering bij minderjarigen en de achtergrond en context hiervan bestudeerd. Dit stelsel van de aanpak van radicalisering vormt immers de bredere context waarbinnen juridische instrumenten kunnen worden ingezet naar aanleiding van signalen van radicalisering bij minderjarigen. Dit hoofdstuk dient er dan ook toe deze context inzichtelijk te maken, waarna in hoofdstuk 5 specifiek de juridische instrumenten worden onderzocht. In dit hoofdstuk wordt daarmee een eerste antwoord gegeven op de tweede deelvraag van dit onderzoek: ‘Hoe is de aanpak van radicalisering bij minderjarigen in Nederland in wetgeving en beleid vormgegeven en welke juridische instrumenten bieden het jeugdstrafrecht, bestuursrecht en jeugdbeschermingsrecht in dit kader; hoe zijn deze instrumenten gereguleerd en welke belangen worden hiermee nagestreefd?’

Om deze deelvraag te beantwoorden, wordt in dit hoofdstuk het Nederlandse beleid en de Nederlandse wetgeving die de grondslag van het Nederlandse stelsel van de aanpak van radicalisering vormen, bestudeerd (par. 4.3). Ook de verschillende actoren die bij deze aanpak een (wettelijke) rol spelen en de bevoegdheden van deze actoren worden in het vervolg van dit hoofdstuk uiteengezet (par. 4.4). Aansluitend wordt inzicht gegeven in kennis uit eerder onderzoek dat is uitgevoerd naar het Nederlandse stelsel van de aanpak van radicalisering (par. 4.5). Het hoofdstuk wordt afgesloten met een tussenconclusie waarin onder meer wordt ingegaan op de verhouding van het onderhavige onderzoek tot de kennis uit deze eerdere onderzoeken (par. 4.6). Omdat, zo zal blijken, het Nederlandse stelsel van de aanpak van radicalisering moet worden gezien tegen de achtergrond van op internationaal niveau opgesteld beleid en strategieën ten aanzien van de overheidsreactie op signalen van radicalisering, wordt in dit hoofdstuk allereerst deze internationale context geschetst waarbinnen het Nederlandse stelsel is gesitueerd (par. 4.2).

4.2 DE INTERNATIONALE CONTEXT VAN DE AANPAK VAN RADICALISERING BIJ MINDERJARIGEN IN NEDERLAND

Het Nederlandse stelsel van de aanpak van radicalisering bij minderjarigen, zoals dat in het vervolg van dit hoofdstuk nader wordt uiteengezet, kan niet los worden gezien van op internationaal niveau opgesteld beleid en strategieën ten aanzien van de overheidsreactie op signalen van radicalisering, al dan niet specifiek bij minderjarigen. In het navolgende worden het beleid en de strategieën die binnen de context van de VN (par. 4.2.1), de Raad van Europa (par. 4.2.2) en de Europese Unie (EU) (par. 4.2.3) ten aanzien van de aanpak van radicalisering zijn ontwikkeld dan ook uiteengezet.¹

4.2.1 De Verenigde Naties

De VN hebben – net als Nederland op nationaal niveau – een mondiale contraterrorismestrategie ontwikkeld, die in beginsel elke twee jaar wordt geactualiseerd.² Hoewel radicalisering, en specifiek radicalisering bij minderjarigen, geen expliciet deel uitmaakt van de eerste VN-contraterrorismestrategieën uit 2006 en later,³ is dit vanaf 2016 veranderd en vormt de aanpak van radicalisering een belangrijk aspect van de VN-contraterrorismestrategie, waarbij ook uitdrukkelijk wordt ingegaan op de positie van minderjarigen en jongeren.⁴

In de VN-contraterrorismestrategieën vanaf 2016 uit de Algemene Vergadering van de VN zorgen over het gevaar van rekrutering⁵ en radicalisering van jongeren leidend tot terrorisme en wordt het systematisch rekruteren en gebruiken van minderjarigen voor het plegen van terroristi-

1 Zie in dit verband ook Van Spaendonck, *Utrecht Law Review* 2016, p. 44-48.

2 Naast het beleid dat de VN heeft opgesteld in het kader van de aanpak van radicalisering bij minderjarigen, heeft de Veiligheidsraad van de VN een aantal resoluties aangenomen waarin lidstaten wordt voorgeschreven bepaalde gedragingen in de context van terrorisme strafbaar te stellen en onder bepaalde omstandigheden tegoeden en andere financiële middelen van personen te bevriezen; zie onder meer Verenigde Naties, *Resolutie 1373 van de Veiligheidsraad* (28 september 2001) en Verenigde Naties, *Resolutie 2178 van de Veiligheidsraad* (24 september 2014). Zie in het verlengde hiervan het Internationaal Verdrag ter bestrijding van de financiering van terrorisme. Zie voor meer over de rol van de VN bij het vergroten van de reikwijdte van het strafrecht in relatie tot terrorisme Hamilton 2021.

3 Verenigde Naties, *The United Nations Global Counter-Terrorism Strategy* (8 september 2006). Onderdeel van deze strategie zijn wel maatregelen gericht op de omstandigheden die bevorderlijk zijn voor de verspreiding van terrorisme, p. 2 en 4-5.

4 Verenigde Naties, *The United Nations Global Counter-Terrorism Strategy Review* (1 juli 2016), onder meer p. 10-11.

5 De term 'rekrutering' verwijst volgens een handboek van de VN over dit thema ('Handbook on Children Recruited and Exploited by Terrorist and Violent Extremist Groups: The Role of the Justice System') naar 'compulsory, forced and voluntary conscription or enlistment of children into any kind of [...] terrorist or violent extremist group'; UNODC 2017, p. 7.

sche aanslagen veroordeeld. De Algemene Vergadering dringt er vanaf 2016 in de contraterrorismestrategie dan ook op aan dat lidstaten doeltreffende maatregelen nemen om minderjarigen te beschermen die worden getroffen of geëxploiteerd⁶ door terrorisme of ‘gewelddadig extremisme dat terrorisme bevordert’.⁷ In de drie recentste versies van de VN-contraterrorismestrategie wordt, tegen de achtergrond van (terugkerende) uitreizigers, bovendien opgemerkt dat minderjarigen in het bijzonder kwetsbaar zijn voor radicalisering tot geweld en wordt benadrukt dat zij moeten worden behandeld – aan de hand van een ‘whole-of-government approach’ – op een manier die hun rechten respecteert en hun waardigheid beschermt.⁸

In het verlengde hiervan wordt in de VN-contraterrorismestrategie vanaf 2021 aangegeven dat minderjarigen die worden verdacht of beschuldigd van het plegen van een strafbaar feit in deze context primair de status toekomt van slachtoffers van terrorisme.⁹ Deze primaire status van minderjarigen als slachtoffers is door de VN eerder naar voren gebracht in onder meer de ‘Key Principles for the Protection, Repatriation, Prosecution, Rehabilitation and Reintegration of Women and Children with Links to United Nations Listed Terrorist Groups’ uit 2019. Hierin wordt beschreven dat ten aanzien van minderjarigen ‘a presumption against [...] prosecution’ geldt en dat minderjarigen niet moeten worden vervolgd uitsluitend wegens associatie met of lidmaatschap van een terroristische groepering (zie eerder de opvatting van het Kinderrechtencomité, par. 2.6.3).¹⁰ In het verlengde hiervan heeft de Veiligheidsraad van de VN in een resolutie uit 2018 het belang benadrukt van het opstellen van procedures om minderjarigen die in verband worden gebracht met een organisatie die terroristische daden pleegt over te dragen aan de relevante kinderbeschermingsautoriteiten.¹¹

Ook in verschillende door de VN opgestelde handboeken in de context van de aanpak van radicalisering en terrorisme wordt de nadruk op de primaire status van minderjarigen als slachtoffers gelegd en wordt gewezen op de inzet van het jeugdbeschermingsrecht ten aanzien van deze minderjarigen. Deze handboeken betreffen in het bijzonder het ‘Handbook on

6 Zie voor een definitie van de VN van het begrip ‘exploitatie’ in deze context UNODC 2017, p. 7.

7 Verenigde Naties, *The United Nations Global Counter-Terrorism Strategy Review* (1 juli 2016), p. 3, 4 en 6, Verenigde Naties, *The United Nations Global Counter-Terrorism Strategy Review* (26 juni 2018), p. 3, 4 en 6, Verenigde Naties, *The United Nations Global Counter-Terrorism Strategy: seventh review* (30 juni 2021), p. 4 en 10 en Verenigde Naties, *The United Nations Global Counter-Terrorism Strategy: eighth review* (22 juni 2023), p. 4 en 11.

8 *The United Nations Global Counter-Terrorism Strategy Review* (26 juni 2018), p. 10, *The United Nations Global Counter-Terrorism Strategy: seventh review* (30 juni 2021), p. 15 en *The United Nations Global Counter-Terrorism Strategy: eighth review* (22 juni 2023), p. 16.

9 *The United Nations Global Counter-Terrorism Strategy: seventh review*, p. 27 en *The United Nations Global Counter-Terrorism Strategy: eighth review*, p. 28.

10 Verenigde Naties, *Key Principles for the Protection, Repatriation, Prosecution, Rehabilitation and Reintegration of Women and Children with Links to United Nations Listed Terrorist Groups* (april 2019), p. 5 en 7. Zie ook UNCCT 2019, p. 77 en 81.

11 Verenigde Naties, *Resolutie 2427 van de Veiligheidsraad* (9 juli 2018), p. 5.

Children Recruited and Exploited by Terrorist and Violent Extremist Groups: The Role of the Justice System' en het handboek 'Children affected by the foreign-fighter phenomenon: ensuring a child rights-based approach'. Deze handboeken, die zijn opgesteld door respectievelijk de United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) en het United Nations Counter-Terrorism Centre (UNCCT), zijn opgesteld om nationale wetgevers, beleidsmakers en de praktijk richtlijnen te bieden bij de implementatie van het internationale juridische kader. Beide handboeken richten zich daarbij in het bijzonder op de bescherming van de veiligheid van de samenleving door lidstaten, waarbij tegelijkertijd bescherming wordt geboden aan de rechten van minderjarigen die ofwel gerekruteerd of geëxploiteerd zijn door terroristische en gewelddadige extremistische groeperingen ofwel worden beïnvloed door het fenomeen uitreizigers, bijvoorbeeld doordat zij zelf naar oorlogsgebied zijn afgereisd om zich aan te sluiten bij een terroristische groepering.¹²

In het eerstgenoemde handboek wordt het jeugdbeschermingsrecht aangewezen als mogelijkheid om, in uitzonderlijke situaties, in te grijpen als er een onmiddellijk risico bestaat dat een minderjarige betrokken raakt bij een terroristische of gewelddadige extremistische groepering en wordt benadrukt dat minderjarigen die gerekruteerd of geëxploiteerd zijn door dergelijke groeperingen in de eerste plaats hulp en zorg nodig hebben, die wordt geboden door onder meer de kinderbeschermingsinstanties.¹³ In dit handboek wordt in het kader van de primaire status als slachtoffers van minderjarigen die zijn gerekruteerd door terroristische of gewelddadige extremistische groeperingen naar voren gebracht dat het proces van rekrutering nooit kan worden gezien als 'truly voluntary', gezien de cognitieve vermogens van minderjarigen en de verschillende vormen van dwang of invloed die in verband worden gebracht met rekruteringsmethoden.¹⁴ De primaire status als slachtoffers brengt volgens de VN niet mee dat minderjarigen niet vervolgd kunnen worden voor daden die zij in het kader van de aansluiting bij een terroristische of extremistische groepering (mogelijk) hebben gepleegd; deze status dient, volgens het handboek, te worden erkend, geïntegreerd en overwogen in de verschillende stadia van het strafproces, waarbij vervolging moet worden gezien als een 'measure of last resort'.¹⁵ Ook in het handboek dat zich mede richt op minderjarige uitreizigers wordt benadrukt dat alle minderjarigen die worden beïnvloed door het fenomeen uitreizigers hoofdzakelijk als slachtoffers moeten worden behandeld in de reactie van nationale overheden.¹⁶

12 UNODC 2017 en UNCCT 2019.

13 UNODC 2017, p. 34 en 40. Zie ook het door het Global Counterterrorism Forum opgestelde 'Neuchâtel Memorandum on Good Practices for Juvenile Justice in a Counterterrorism Context'; Global Counterterrorism Forum 2016, p. 6.

14 UNODC 2017, p. 75. Zie ook Global Counterterrorism Forum 2016, p. 3-4.

15 UNODC 2017, p. 75-76. Zie ook p. 40. Zie ook UNCCT 2019, p. 72 en 74.

16 UNCCT 2019, p. 11, 27, 35 en 72.

4.2.2 De Raad van Europa

Ook door de Raad van Europa zijn beleid en strategieën vastgesteld ten aanzien van de aanpak van radicalisering bij minderjarigen.¹⁷ Een van de doelstellingen van de contraterrorismestrategie van de Raad van Europa is de preventie van terrorisme, waaronder mede de preventie van ‘radicalisering leidend tot terrorisme’ wordt verstaan. In dit verband wordt door de Raad van Europa benadrukt dat lidstaten primair verantwoordelijk zijn voor het voorkomen en tegengaan van terrorisme en dat de Raad van Europa de inspanningen van lidstaten ondersteunt mede door te zorgen dat hierbij mensenrechten, de rechtsstaat en de democratie worden geëerbiedigd.¹⁸ In de contraterrorismestrategie wordt daarbij tot uitdrukking gebracht dat leeftijdsspecifieke overwegingen in de context van de aanpak van radicalisering als essentieel worden aangemerkt, terwijl deze aspecten – zo wordt gesteld – vaak over het hoofd worden gezien in nationale contraterrorismestrategieën en de uitvoering daarvan.¹⁹

Deze specifieke aandacht voor de positie van minderjarigen in de context van de aanpak van radicalisering is ook buiten de contraterrorismestrategie terug te zien. In de recentste kinderrechtenstrategieën van de Raad van Europa wordt specifiek ingegaan op radicalisering van minderjarigen en de aanpak hiervan.²⁰ Daarnaast heeft de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa in 2016 een resolutie opgesteld die specifiek betrekking heeft op de preventie van radicalisering bij minderjarigen. In deze resolutie wordt vooropgesteld dat minderjarigen en jongeren in vergelijking tot andere leeftijdsgroepen een grotere kans hebben aangetrokken te worden tot radicale ideeën en bewegingen, onder meer doordat zij hun identiteit aan het vormen zijn. De Parlementaire Vergadering roept lidstaten daarbij op families van minderjarigen ten aanzien van wie signalen van radicalisering bestaan te ondersteunen en gerichte programma’s en strategieën te ontwikkelen voor preventie, deradicalisering en rehabilitatie, waarbij lokale instanties dienen te worden betrokken.²¹

17 Ook op het niveau van de Raad van Europa zijn voor lidstaten verplichtingen gesteld ter voorkoming van terrorisme, waaronder verplichte strafbaarstellingen; zie het Verdrag van de Raad van Europa ter voorkoming van terrorisme.

18 Raad van Europa, *Council of Europe Counter-Terrorism Strategy (2018-2022)* (4 juli 2018), p. 2-3 en Raad van Europa, *Council of Europe Counter-Terrorism Strategy (2023-2027)* (8 februari 2023), p. 6. Zie ook het door de Raad van Europa opgestelde *The fight against violent extremism and radicalisation leading to terrorism – Action Plan* (19 mei 2015) en de *Guidelines on human rights and the fight against terrorism* (11 juli 2002).

19 *Council of Europe Counter-Terrorism Strategy (2018-2022)*, p. 10-12 en *Council of Europe Counter-Terrorism Strategy (2023-2027)*, p. 11 en 22-23.

20 Raad van Europa, *Council of Europe Strategy for the Rights of the Child (2016-2021)* (2 maart 2016), p. 9, 16 en 20-21 en Raad van Europa, *Council of Europe Strategy for the Rights of the Child (2022-2027)* (23 februari 2022), p. 15, 35 en 46.

21 Raad van Europa, *Preventing the radicalisation of children and young people by fighting the root causes* (19 april 2016), resolutie 2103 (2016), p. 1-2.

Het Comité van Ministers heeft daarnaast in 2021 een aanbeveling voor lidstaten aangenomen dat als doel heeft minderjarigen te beschermen tegen ‘radicalisering ten behoeve van terrorisme’. Ook in deze aanbeveling wordt door de Raad van Europa benadrukt dat sommige minderjarigen bijzonder kwetsbaar zijn voor berichtgeving van terroristische groepen met als doel het radicaliseren en uiteindelijk rekruteren voor terrorisme. In de aanbeveling wordt onderstreept dat minderjarigen moeten worden beschouwd als slachtoffers van dergelijke vormen van radicalisering, waartegen zij actief moeten worden beschermd (in overeenstemming met het uitgangspunt van de VN in dit kader, zie par. 4.2.1).²² In het verlengde van deze focus op het beschermen van minderjarigen worden lidstaten opnieuw aangemoedigd families te ondersteunen bij het voorzien in de behoeften van minderjarigen en ze te beschermen tegen risico’s, blootstelling en schade die verband houden met gewelddadige extremistische ideeën en activiteiten.²³ In het *explanatory memorandum* bij de aanbeveling wordt in dit kader naar voren gebracht dat in het bijzonder ten aanzien van jongere kinderen het betrekken van de familie bij de reactie op radicalisering als cruciaal wordt gezien, of het betrekken van kinderbeschermingsautoriteiten.

De Raad van Europa richt zich zodoende veelal specifiek op minderjarigen in de context van de aanpak van radicalisering en hecht hierbij bijzonder belang aan de bescherming van minderjarigen. Hoewel in de aanbeveling uit 2021 uitdrukkelijk wordt erkend dat lidstaten ook het risico van radicalisering bij personen boven de achttien jaar moeten adresseren en actief moeten voorkomen, dienen hiervoor afzonderlijke strategieën te worden ontwikkeld.²⁴

4.2.3 De Europese Unie

Naast op het niveau van de VN en de Raad van Europa zijn door de EU strategieën en beleid opgesteld die zien op de aanpak van radicalisering, hoewel minder specifiek gericht op minderjarigen.²⁵ De bestrijding van radicalisering in het algemeen is opgenomen in de EU-strategie voor de veiligheidsunie en is onderdeel van de pijler ‘voorkomen’ in de terrorisme-

22 Raad van Europa, *Recommendation on measures aimed at protecting children against radicalisation for the purpose of terrorism* (20 oktober 2021), p. 2. Zie ook *Council of Europe Counter-Terrorism Strategy (2023-2027)*, p. 13.

23 *Recommendation on measures aimed at protecting children against radicalisation for the purpose of terrorism*, p. 3. Zie in dit verband ook het *Explanatory Memorandum* (20 oktober 2021), par 3. bij de aanbeveling.

24 *Recommendation on measures aimed at protecting children against radicalisation for the purpose of terrorism*, p. 2 en 4.

25 Zie ook Van Spaendonck, *Utrecht Law Review* 2016, p. 46. Zie voor meer over het beleid van de EU op het gebied van radicalisering en een schets van de ontwikkeling hiervan Bakker, *Intelligence and National Security* 2015 en Murphy, *Cambridge Yearbook of European Legal Studies* 2019.

bestrijdingsstrategie van de EU.²⁶ Daarnaast is binnen de EU een strategie ter bestrijding van radicalisering en rekrutering van terroristen opgesteld, die diverse keren is herzien.²⁷ Daarbij wordt als uitgangspunt in alle drie de strategieën genoemd dat lidstaten de primaire verantwoordelijkheid hebben voor de bestrijding van radicalisering, maar dat door de EU een belangrijk kader wordt geboden voor onder meer het coördineren van dit nationale beleid.²⁸

Over de rolverdeling tussen de lidstaten en de EU bij de bestrijding van radicalisering is de Europese Commissie (hierna: Commissie) in 2016 nader ingegaan. De Commissie stelt voorop dat maatregelen ter bestrijding van radicalisering vooral ‘ter plaatse, op lokaal maar ook op regionaal en nationaal niveau’ worden ontworpen en uitgevoerd, omdat ervan wordt uitgegaan dat actoren ter plaatse veelal de beste positie hebben om radicalisering te detecteren en te bestrijden.²⁹ Daarbij geldt, volgens de Commissie, dat ‘gewelddadige radicalisering’ een steeds complexere en veranderende uitdaging is die om nieuwe en breed opgezette reacties vraagt, van onmiddellijk veiligheidsoptreden tot het aanpakken van onderliggende factoren.³⁰ De aanpak van radicalisering kent volgens de Commissie dan ook een sterke veiligheidsdimensie waarbij expliciet wordt gewezen op de mogelijkheid van lidstaten ‘veiligheidsmaatregelen’ te nemen, waaronder de inzet van het strafrecht en het opleggen van reisverboden, ook ten aanzien van ‘jongeren’.³¹ In tegenstelling tot het beleid van de VN en de Raad van Europa komt de bescherming van de ontwikkeling van minderjarigen bij de aanpak van radicalisering op het niveau van de EU niet duidelijk tot uitdrukking. Ten aanzien van de internationale context van de aanpak van radicalisering worden daarmee door de VN, de Raad van Europa en de EU uiteenlopende accenten gelegd, die de achtergrond van de Nederlandse aanpak vormen.

4.3 HET NEDERLANDSE STELSEL VAN DE AANPAK VAN RADICALISERING

Nu de internationale context van de Nederlandse aanpak van radicalisering bij minderjarigen is geschetst, staat in de rest van dit hoofdstuk het Nederlandse stelsel centraal. Zoals in de inleiding van dit onderzoek (par. 1.1)

26 Zie voor de recentste EU-strategie voor de veiligheidsunie COM(2020) 605. Zie Europese Unie, *The European Union counter-terrorism strategy* (30 november 2005), p. 2-9.

27 Europese Unie, *The European Union Strategy for Combating Radicalisation and Recruitment to Terrorism* (24 november 2005).

28 COM(2020) 605, p. 15-16, *The European Union counter-terrorism strategy*, p. 8 en *The European Union Strategy for Combating Radicalisation and Recruitment to Terrorism*, p. 5.

29 Europese Unie, *Commissiedocument over ondersteuning bij de bestrijding van radicalisering die tot gewelddadig extremisme leidt* (14 juni 2016), COM(2016) 379, p. 2.

30 COM(2016) 379, p. 16.

31 COM(2016) 379, p. 13-14. Zie in dit verband onder meer ook Richtlijn (EU) 2017/541, waarin lidstaten wordt voorgeschreven bepaalde gedragingen in de nationale wetgeving strafbaar te stellen.

naar voren is gekomen, ligt de regie voor de aanpak van radicalisering – waaronder de aanpak van radicalisering bij minderjarigen – in Nederland op gemeentelijk niveau. Dit brengt mee dat gemeenten op verschillende manieren invulling geven aan deze regierol en daarmee aan de manier waarop wordt omgegaan met (signalen van) radicalisering. Desondanks is in de gemeentelijke aanpak een aantal gemeenschappelijke kenmerken zichtbaar, dat veelal een grondslag heeft in op nationaal niveau opgestelde uitgangspunten en nationaal geformuleerd beleid.³² In deze paragraaf staan deze pijlers van het Nederlandse stelsel van de aanpak van radicalisering centraal en wordt, hoofdzakelijk aan de hand van kamerstukken, beleidsdocumenten en wetgeving, inzichtelijk gemaakt langs welke lijnen deze aanpak vorm krijgt (par. 4.3.1). Daarbij wordt in het bijzonder ingegaan op de multidisciplinaire casusoverleggen die op lokaal niveau worden georganiseerd en zich hebben ontwikkeld tot een kenmerkend onderdeel van het Nederlandse stelsel van de aanpak van radicalisering (par. 4.3.2). Bij de analyses in deze paragraaf wordt daarbij eerst gekeken naar de generale aanpak van radicalisering, waaronder zowel signalen ten aanzien van meerder- als minderjarigen vallen. De specifieke positie van minderjarigen wordt afzonderlijk belicht (par. 4.3.3).

4.3.1 De aanpak van radicalisering in Nederland: grondslagen en nationale uitgangspunten

De aanpak van radicalisering zoals die lokaal wordt vormgegeven, moet worden gezien tegen de achtergrond van beleid en uitgangspunten die op nationaal niveau zijn opgesteld ten aanzien van het tegengaan van radicalisering bij individuen. In deze paragraaf staan dit nationale beleid en deze nationale uitgangspunten centraal, toegespitst op de specifieke context van dit onderzoek: de aanpak van radicalisering bij bepaalde, concrete individuen (minderjarigen) en in het bijzonder de inzet van juridische instrumenten in dit kader.³³ De eerste contouren van dit Nederlandse stelsel van de aanpak van radicalisering zoals die zich in de loop van de jaren heeft ontwikkeld, zijn geschetst in de nota's 'Radicalisme en radicalisering' uit augustus 2005 en 'De lokale en justitiële aanpak van radicalisme en radicalisering' uit september van datzelfde jaar.³⁴

32 Zie voor onderzoek naar het beleid rond specifiek jihadisme en buitenlandse strijders ook Wittendorp e.a. 2020.

33 Onder de bredere aanpak van radicalisering kunnen bijvoorbeeld ook (meer preventieve) maatregelen ter vergroting van de weerbaarheid, het tegengaan van een voedingsbodem voor radicalisering of het bieden van tegengeluiden worden begrepen, zie onder meer *Kamerstukken II* 2005/06, 29754, nr. 30, p. 2 en Kamerbrief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid e.a. van 26 april 2018 (preventie radicalisering), p. 1-2 en 5-6. Zie in dit verband ook Wittendorp e.a. 2017b.

34 *Kamerstukken II* 2004/05, 29754, nr. 26 en *Kamerstukken II* 2005/06, 29754, nr. 30.

In de nota 'Radicalisme en radicalisering', die mede als doel heeft inzichtelijk te maken op welke wijze radicalisering een bedreiging vormt voor de samenleving en de democratische rechtsorde, zijn door het toenmalige kabinet de hoofdlijnen van de aanpak van radicalisering in Nederland geschetst. Hierbij wordt gesteld dat radicalisering weliswaar in het uiterste geval tot terrorisme kan leiden, maar dat het tegengaan van radicalisering een eigen aanpak vraagt, omdat beide niet met elkaar moeten worden gelijkgesteld.³⁵ In de nota wordt daarbij uitgebreid ingegaan op het verschijnsel van radicalisering, waarbij de focus in het bijzonder ligt op wat in de nota wordt aangeduid als 'radicalisme dat zijn grond vindt in een specifieke interpretatie van de islam', maar waarbij ook aandacht is voor rechts-radicalisme en dierenrechtenactivisme.³⁶ Radicalisering wordt daarbij in de nota gezien als het zich aanmeten van een (nieuwe) identiteit of zelfbeeld, waarbij wordt opgemerkt dat dit zoeken naar een eigen identiteit deel uitmaakt van elk normaal ontwikkelingsproces tot volwassene en dat vrijwel iedereen in zijn leven, in het bijzonder in de puberteit, trajecten doorloopt waarin interpretaties en denkbeelden veranderen (zie in dit verband ook eerder par. 1.5). Of dit tot radicalisering leidt, is volgens de nota afhankelijk van verschillende factoren, waarbij onder meer wordt gewezen op de omgeving en de mogelijke aanwezigheid van anderen die het proces van radicalisering stimuleren en beïnvloeden.³⁷ Volgens de nota moet dan ook rekening worden gehouden met het gegeven dat hoewel sommige uitingen weliswaar de indruk wekken een radicale achtergrond te hebben, deze vaak primair verband houden met een leeftijdsfase.³⁸

In de nota worden vervolgens drie hoofdlijnen van beleid weergegeven waarop de overheid zich bij het tegengaan van radicalisering moet richten. Waar de eerste twee zien op het versterken van binding met en het bevorderen van de weerbaarheid van de samenleving, ziet de derde hoofdlijn op het actief optreden tegen personen met radicale opvattingen door te proberen deze personen op andere gedachten te brengen, ze af te schrikken door de dreiging met een sanctie of door hun handelen onmogelijk te maken.³⁹ Dit laatste kan volgens de nota worden bereikt door het, waar wettelijk mogelijk, toepassen van sancties en dwangmiddelen op grond van het strafrecht, bestuursrecht en civiele recht.⁴⁰ Hier ligt volgens de nota een belangrijke verantwoordelijkheid voor de nationale overheid: het inzetten van middelen die alleen op nationaal niveau beschikbaar zijn en onder het

35 *Kamerstukken II* 2004/05, 29754, nr. 26, p. 2. Zie eerder ook *Kamerstukken II* 2003/04, 29754, nr. 1, p. 4 en 18-19.

36 *Kamerstukken II* 2004/05, 29754, nr. 26, p. 11.

37 *Kamerstukken II* 2004/05, 29754, nr. 26, p. 7-9. Zie in dit verband ook *Kamerstukken II* 2004/05, 29754, nr. 3, p. 9.

38 *Kamerstukken II* 2004/05, 29754, nr. 26, p. 14.

39 *Kamerstukken II* 2004/05, 29754, nr. 26, p. 4, 15 en 19. Zie ook *Kamerstukken II* 2004/05, 29754, nr. 3, p. 9.

40 *Kamerstukken II* 2004/05, 29754, nr. 26, p. 19-20.

gezag van de nationale overheid vallen.⁴¹ Andere verantwoordelijkheden in de aanpak van radicalisering, waaronder het opzetten van een systeem van vroegtijdige signalering, worden in de nota hoofdzakelijk bij gemeenten belegd.⁴² Een nadere uitwerking van deze rol van gemeenten zou in een latere nota naar voren worden gebracht, net zoals de mogelijkheden en grenzen van het gebruik van het strafrecht en het civiele recht bij de aanpak van radicalisering.⁴³

Deze nadere uitwerking heeft gestalte gekregen in de nota 'De lokale en justitiële aanpak van radicalisme en radicalisering', waarin inzichtelijk wordt gemaakt op welke wijze radicalisering op lokaal niveau in een vroegtijdig stadium gesignaleerd en tegengegaan kan worden en hoe het justitiële instrumentarium hierbij kan worden ingezet.⁴⁴ Met betrekking tot dit eerste wordt in de nota verduidelijkt dat de lokale overheid het best in staat wordt geacht een accuraat beeld te genereren van mogelijke radicaliseringsprocessen en bij concrete incidenten passende maatregelen te nemen, gesteund door de nationale overheid. Hierbij wordt opgemerkt dat er geen standaard recept is voor beleid tegen radicalisering en dat niet in alle gemeenten een noodzaak zou bestaan actief beleid te voeren. De notitie markeert daarmee de start van een Nederlands stelsel van de aanpak van radicalisering waarbij die gemeenten waarin daarvoor een aanleiding bestond, ondersteund zouden worden in het opzetten en uitvoeren van beleid gericht op de aanpak van radicalisering.⁴⁵

Justitiële instrumenten op grond van het strafrecht, het bestuursrecht en het civiele recht worden in de nota 'De lokale en justitiële aanpak van radicalisme en radicalisering' aangeduid als ondersteuning en sluitstuk van de aanpak van radicalisering.⁴⁶ Desalniettemin wordt in deze nota een aantal kanttekeningen geplaatst ten aanzien de inzet van justitiële instrumenten. Deze kanttekeningen zien vooral op de vrijheid die in beginsel in een democratische rechtsorde bestaat om gedachten te uiten en daarnaar te handelen, met name in het geval dat radicalisering zich uit op een wijze die niet strafbaar is. Concreet betekent dit, zo staat beschreven in de nota, dat de overheid zich bij de inzet van het justitieel instrumentarium moet houden aan bepaalde grenzen. Deze grenzen worden gevormd door de democratische rechtsstaat en in het bijzonder de fundamentele rechten zoals vastgelegd in de Grondwet en internationale verdragen, en die doorwerken in specifieke grenzen van straf-, civiel- of bestuursrechtelijke aard.⁴⁷

41 *Kamerstukken II 2004/05, 29754, nr. 26, p. 23.*

42 *Kamerstukken II 2004/05, 29754, nr. 26, p. 3-4 en 22.*

43 *Kamerstukken II 2004/05, 29754, nr. 26, p. 26.*

44 *Kamerstukken II 2005/06, 29754, nr. 30, p. 1.*

45 *Kamerstukken II 2005/06, 29754, nr. 30, p. 2 en 6.* Zie in dit verband ook de handreiking die de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb) – als voorloper van de NCTV – heeft opgesteld voor het ontwikkelen van een lokale aanpak van terrorismebestrijding, inclusief radicalisering; NCTb 2006.

46 *Kamerstukken II 2005/06, 29754, nr. 30, p. 1-2.*

47 *Kamerstukken II 2005/06, 29754, nr. 30, p. 10-12.*

Beide nota's uit 2005 hebben uiteindelijk mede de basis gevormd voor een landelijk actieplan dat in 2007 is uitgebracht: het 'Actieplan polarisatie en radicalisering 2007 – 2011'.⁴⁸ Door middel van dit actieplan zijn gemeenten gestimuleerd, mede door vrijgekomen financiële middelen, om zich te richten op het aanpakken van radicalisering.⁴⁹ Daarbij ligt ook in dit actieplan de focus met name op islamitische radicalisering en rechtsextremistische radicalisering.⁵⁰

Hoewel de aanpak van radicalisering in de hiervoor beschreven nota's en het actieplan als specifieke en op zichzelfstaande aanpak ten opzichte van terrorisme wordt gezien – waarbij wordt benadrukt dat radicalisering niet moet worden gelijkgesteld aan terrorisme – neemt de aanpak van radicalisering na het aflopen van het actieplan in de eerste Nederlandse nationale contraterrorismestrategie uit 2011 een prominente positie in.⁵¹ Als centraal uitgangspunt in deze strategie wordt gesteld dat een effectieve aanpak van terrorisme alleen slaagt als het verschijnsel vanaf het begin wordt aangepakt. In deze eerste contraterrorismestrategie wordt er dan ook naar gestreefd radicaliseringsprocessen bij groepen en individuen vroeg te onderkennen, zodat met behulp van gerichte interventiestrategieën wordt voorkomen dat personen 'doorradicaliseren' richting geweld en uiteindelijk overgaan tot het plegen van terroristische daden.⁵² Deze 'brede benadering' ten aanzien van terrorismebestrijding, waarin zowel preventieve als repressieve maatregelen zijn opgenomen, vormt sindsdien de grondslag van het Nederlandse contraterrorismebeleid. Aan deze brede benadering ligt de gedachte ten grondslag dat niemand als terrorist wordt geboren en dat voordat iemand 'besluit het eigen leven en dat van anderen in de waagschaal te stellen door met geweld een politiek of religieus doel na te jagen' diegene een radicaliseringsproces heeft doorlopen.⁵³

Ten aanzien van deze benadering van terrorismebestrijding, waarbij radicalisering en terrorisme als samenhangend geheel worden gezien,⁵⁴ zijn in de literatuur diverse kanttekeningen geplaatst. Onder meer De Graaff stelt dat de overheid door deze aanpak 'haar netten erg ver uit over de samenleving' werpt en vraagt zich af 'of zo'n werkwijze nu wel zoveel zachter is dan een veel meer toegespitst beleid, waarbij een relatief klein deel van de bevolking in het vizier komt.' Daarbij benadrukt hij dat niet elk begin van radicalisering tot geweld hoeft te leiden, wat volgens De Graaff de vraag oproept:

48 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2017.

49 Van Guldener & Potman 2012, p. 1 en 19-20.

50 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2017, p. 5-7.

51 Rijksoverheid 2011a. Zie in dit verband ook Noordegraaf e.a. 2016, p. 55 en De Graaff 2017, p. 26 en 30.

52 Rijksoverheid 2011a, p. 17 en 37.

53 NCTV 2012.

54 Van der Woude, *Openbaar Bestuur* 2009, p. 3 en De Graaff 2008, p. 125.

‘hoe gerechtvaardigd is het aandacht te besteden aan mensen in de “grond-vlak-fase”, waarin uitsluitend nog maar een bepaalde geloofsbeleving of een sterk gevoel van uitsluiting bestaat, die zich voor een groot deel nooit zullen “doorontwikkelen” tot mensen die geweldsdelicten plegen? Hoe voorkomen we dat de overheid in haar behoefte erger te voorkomen zich de rol van gedachtepolitie toe-eigent?’⁵⁵

Ook De Graaf en Eijkman beschrijven dat in het huidige contraterrorismebeleid onveiligheid veroorzaakt door een terroristische dreiging is verbreed naar het gevaar van radicalisering. Maatregelen worden dan ook ‘in een steeds vroeger stadium genomen en richten zich niet langer op een concrete dreiging of vijand, maar op een “onveiligheidsgevoel”, ingegeven door een mogelijk toekomstig risico.’⁵⁶ Vergelijkbaar met De Graaff spreken ook deze auteurs van een ‘veiligheidsnet’ dat over steeds meer burgers wordt geworpen.⁵⁷ Tegen de achtergrond van deze kanttekeningen wijzen De Graaf en Eijkman, net als onder meer Van der Woude, op een risico van stigmatisering.⁵⁸

In het kader van de brede benadering van terrorismebestrijding wordt in de nationale contraterrorismestrategie 2011-2015 de zogenoemde ‘persoonsgerichte aanpak’ beschreven als een van de manieren waarop gericht wordt opgetreden tegen individuen die een potentieel terroristisch risico vormen en zich in een proces van radicalisering bevinden. De persoonsgerichte aanpak uit deze eerste nationale contraterrorismestrategie wordt daarbij gekenmerkt door het inzetten van positieve interventies en maatwerk om ervoor te zorgen dat personen worden gestimuleerd af te zien van gewelddadig extremisme.⁵⁹ Tijdens de looptijd van de nationale contraterrorismestrategie 2011-2015 wordt op nationaal niveau ook het ‘Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme’ uitgebracht. Het actieprogramma bevat 38 destijds reeds bestaande, versterkte en nieuwe maatregelen als reactie op de dreiging van specifiek het jihadisme.⁶⁰ Deze specifieke focus op het jihadisme was eerder ook aangebracht in de nationale contraterrorismestrategie.⁶¹ Ook het actieprogramma gaat uit van een brede aanpak waarbij het signaleren en tegengaan van radicalisering en het voorkomen van nieuwe aanhang van de jihadistische beweging belangrijke onderdelen zijn.⁶² Een aantal maatregelen uit het actieprogramma die in dit kader kan worden ingezet, heeft een grondslag in het strafrecht, bestuursrecht

55 De Graaff 2008, p. 129-130.

56 De Graaf & Eijkman, *Justitiële verkenningen* 2011, p. 38-39.

57 De Graaf & Eijkman, *Justitiële verkenningen* 2011, p. 34, 40 en 47.

58 De Graaf & Eijkman, *Justitiële verkenningen* 2011, p. 40 en Van der Woude, *Openbaar Bestuur* 2009.

59 Rijksoverheid 2011a, p. 68.

60 Ministerie van Veiligheid en Justitie, NCTV & Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2014.

61 Rijksoverheid 2011a, p. 22-23

62 Ministerie van Veiligheid en Justitie, NCTV & Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2014, p. 2-3.

of civiele recht: onder meer het starten van een strafrechtelijk onderzoek naar een (mogelijke) aansluiting bij een terroristische groepering in het buitenland, het vervallen verklaren van paspoorten en het opleggen van een kinderschermingsmaatregel bij het vermoeden van een uitreis worden in het actieprogramma als beschikbare maatregelen genoemd.⁶³

Daarnaast wordt in verschillende maatregelen uit het Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme het belang van het tegengaan van radicalisering op lokaal niveau bevestigd. Een van de maatregelen betreft de 'Gerichte inzet op radicaliserende jongeren in lokale risicogebieden', waarbij de eerdergenoemde persoonsgerichte aanpak centraal staat. Als onderdeel van die persoonsgerichte aanpak wordt in het actieprogramma genoemd dat jongeren die dreigen te radicaliseren in beeld worden gebracht en dat voor deze jongeren een alternatief wordt gecreëerd (een baan, sport of scholing), waarbij 'uiteraard' wederkerige eisen worden gesteld.⁶⁴ Onderdeel van het actieprogramma is daarnaast ondersteuning door de nationale overheid van de lokale aanpak in prioritaire gebieden. In het kader van deze ondersteuning wordt verwezen naar zogenoemde multidisciplinaire casusoverleggen, die in betrokken gemeenten reeds werden gehouden rondom personen ten aanzien van wie signalen van radicalisering bestaan.⁶⁵ Deze gemeentelijke multidisciplinaire casusoverleggen hebben zich ontwikkeld tot een kenmerkend onderdeel van de aanpak van radicalisering in Nederland.

4.3.2 Multidisciplinaire casusoverleggen

Ondanks dat gemeenten ruimte hebben bij de invulling van de lokale aanpak van radicalisering, vormen multidisciplinaire casusoverleggen hier in de regel een belangrijk aspect van.⁶⁶ Zoals hiervoor beschreven, zijn de casusoverleggen op landelijk niveau onderdeel van het Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme, waarin een casusoverleg wordt omschreven als overleg waarin verschillende professionals vanuit hun eigen expertise informatie delen over signalen van jihadistische radicalisering ten behoeve van een gedeelde duiding en het opstellen van een individueel interventieplan. Daarbij wordt beschreven dat de interventies die in dit kader worden ingezet 'casusafhankelijk [zijn] en variëren in intensiteit, vorm en mate van dwang. Zij worden daar ingezet waar ze het meeste effect sorteren.'⁶⁷

63 Ministerie van Veiligheid en Justitie, NCTV & Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2014, maatregel 1, 14, 15 en 17.

64 Ministerie van Veiligheid en Justitie, NCTV & Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2014, maatregel 26.

65 Ministerie van Veiligheid en Justitie, NCTV & Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2014, maatregel 30. Zie ook maatregel 20. Zie voor een eerdere verwijzing naar multidisciplinaire casusoverleggen ook *Kamerstukken II* 2013/14, 29754, nr. 238, p. 4-5.

66 Zie ook Wittendorp e.a. 2017b, p. 61, Douglas e.a. 2019, p. 9 en Witte & Jacobs 2015, p. 87.

67 Ministerie van Veiligheid en Justitie, NCTV & Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2014, maatregel 30.

Naar aanleiding van het actieprogramma heeft de NCTV in 2014 een handreiking ter ondersteuning van gemeenten bij de lokale aanpak van (jihadistische) radicalisering opgesteld. Ook in deze handreiking is aan gemeenten die op dat moment veel te maken hadden met radicalisering, aangeraden een casusoverleg in te stellen.⁶⁸ De NCTV stelt zich daarbij op het standpunt dat het opzetten van een casusoverleg belangrijk is om bij signalen van radicalisering de juiste partijen snel bij elkaar te krijgen, waarbij wordt verondersteld dat juist op lokaal niveau kennis is van de sociale context, radicalisering tijdig kan worden gesignaleerd en samenwerkingspartners kunnen bijdragen aan interventies.⁶⁹ Ook de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft in een *factsheet* over de rol van gemeenten in de aanpak van radicalisering gewezen op het belang van het organiseren van een casusoverleg.⁷⁰

De lokale multidisciplinaire casusoverleggen zijn daarnaast in 2016 opgenomen in en onderdeel geworden van de nationale contraterrorisme-strategie 2016-2020, en later de nationale contraterrorismestrategie 2022-2026.⁷¹ Ook deze contraterrorismestrategieën gaan, net als die van 2011-2015, uit van de brede benadering als basis van het Nederlandse contraterrorisme-beleid. De aanpak van radicalisering wordt in deze strategieën aangemerkt als onderdeel van het landelijk beleid om terrorisme te voorkomen, waarbij wordt gewezen op het belang van een persoonsgerichte aanpak en het behandelen van casus in een casusoverleg.⁷² Hoewel de casusoverleggen zodoende stevig zijn verankerd in de nationale contraterrorismestrategie, lijkt (het voorkomen van) radicalisering van de recentste contraterrorisme-strategie (2022-2026) een minder prominent aspect te zijn dan voorheen.⁷³

In 2017 is door de Inspectie Veiligheid en Justitie onderzoek gedaan naar het Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme (zie ook par. 4.5). Uit dit onderzoek blijkt dat 72 procent van de voor het onderzoek onder-vraagde gemeenten (N=196) een lokaal casusoverleg voert, mogelijk in samenwerking met andere gemeenten (61 procent van de gemeenten met een casusoverleg). Hierbij is sprake van een statistisch significant verschil tussen grote, kleine en middelgrote gemeenten: hoe groter de gemeente, hoe groter het aandeel dat een casusoverleg heeft.⁷⁴ In het merendeel van de gemeenten is het casusoverleg ondergebracht in een Zorg- en Veiligheidshuis, maar ook andere organisatievormen, zoals een apart opgerichte overlegstructuur, komen uit het onderzoek naar voren.⁷⁵

68 NCTV 2014, p. 14.

69 NCTV 2014, p. 7, 13 en 14.

70 Gielen 2015, p. 4.

71 Rijksoverheid 2016 en Rijksoverheid 2022.

72 Rijksoverheid 2016, p. 5-8 en 13-14 en Rijksoverheid 2022, p. 13-15.

73 Zie ook NCTV 2022, p. 3 onder verwijzing naar *Kamerstukken II 2021/22*, 29754, nr. 641.

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

75 Inspectie Veiligheid en Justitie 2017, p. 24.

De casusoverleggen hebben zodoende overwegend vorm gekregen tegen de achtergrond van de overheidsreactie op het jihadisme. Desondanks lijkt in op nationaal niveau geformuleerd beleid en uitgangspunten ten aanzien van de aanpak van radicalisering sprake te zijn van een voorzichtige verbreding van het casusoverleg. Op nationaal niveau is de afgelopen jaren onder meer in diverse kamerbrieven uitdrukkelijk aangegeven dat de bestaande lokale persoonsgerichte aanpak van radicalisering toepasbaar is op in het bijzonder signalen van rechtsextremisme en ‘anti-overheidsextremisme’.⁷⁶ De nationale overheid stelt in dit kader dat de Nederlandse contraterrorisme aanpak breed inzetbaar is ‘en is gericht op het tegengaan en voorkomen van alle vormen van extremisme en terrorisme die Nederland bedreigen’.⁷⁷

4.3.2.1 *Convenant persoonsgerichte aanpak voorkoming radicalisering en extremisme*

Hoewel de organisatie en inrichting van het multidisciplinaire casusoverleg per gemeente verschillen,⁷⁸ is in 2017 landelijk een (model)convenant opgesteld aan de hand waarvan het casusoverleg lokaal kan worden georganiseerd. In dit ‘Convenant persoonsgerichte aanpak voorkoming radicalisering en extremisme’, dat door gemeenten en lokale partners kan worden overgenomen, worden onder meer de inrichting en werkwijze van het casusoverleg beschreven. Ook wordt het doel van de samenwerking in het casusoverleg verankerd en worden afspraken vastgelegd over het verstrekken van (persoons)gegevens.⁷⁹ Het modelconvenant wordt nader toegelicht in een bijbehorende procesbeschrijving, waarmee wordt beoogd een landelijk uniforme werkwijze van de persoonsgerichte aanpak van radicalisering te bevorderen.⁸⁰

Wat betreft de werkwijze van het casusoverleg wordt in het modelconvenant onderscheid gemaakt tussen twee verschillende overleg-

76 Zie onder meer *Kamerstukken II 2021/22*, 29754, nr. 621, *Kamerstukken II 2021/22*, 35925VI, nr. 132, p. 6-7 en Kamerbrief van de Minister van Justitie en Veiligheid van 7 november 2022 (aanpak van rechtsextremisme en -terrorisme en andere vormen van extremisme in Nederland). Zie in dit verband ook een motie van Van der Werf e.a. waarin wordt gesteld dat lokaal beleid met betrekking tot de aanpak van radicalisering lang gericht is geweest op de bestrijding van jihadisme en de regering wordt verzocht zorg te dragen voor bewustzijn bij gemeenten over de dreiging vanuit zowel jihadistische als rechts-extremistische hoek; *Kamerstukken II 2021/22*, 35925VI, nr. 69. Zie in het verlengde hiervan ook de motie van Azarkan waarin de regering wordt verzocht met een actieprogramma integrale aanpak van rechts-extremisme te komen; *Kamerstukken II 2021/22*, 29754 nr. 630.

77 Kamerbrief van de Minister van Justitie en Veiligheid van 7 november 2022 (aanpak van rechtsextremisme en -terrorisme en andere vormen van extremisme in Nederland), p. 2.

78 Zie ook Inspectie Veiligheid en Justitie 2017, p. 24.

79 Convenant persoonsgerichte aanpak voorkoming radicalisering en extremisme, *Stcrt.* 2017, 41324.

80 NCTV 2017a, p. 3.

momenten: de weegploeg en het daadwerkelijke casusoverleg.⁸¹ De weegploeg wordt in het modelconvenant omschreven als een overleg tussen de gemeente, politie en het OM voorafgaand aan het daadwerkelijke casusoverleg. Tijdens de weegploeg worden signalen van radicalisering verzameld en geanalyseerd en wordt beoordeeld of voor een persoon een persoonsgerichte aanpak noodzakelijk is. Het analyseren van de signalen gebeurt volgens het modelconvenant op basis van een hiervoor opgesteld referentiekader. Wordt door de weegploeg besloten dat een persoonsgerichte aanpak nodig is, dan wordt een persoon geagendeerd voor de bespreking tijdens een casusoverleg.⁸² Over deze beslissing dient de betrokkene in principe te worden geïnformeerd.⁸³

In het modelconvenant wordt radicalisering omschreven als:

‘Een proces van toenemende bereidheid om de uiterste consequentie uit een denkwijze te aanvaarden en die in daden om te zetten. Deze toenemende bereidheid kan leiden tot gedrag dat andere mensen diep kwetst of in hun vrijheid raakt, kan aanleiding zijn voor individuen of groepen om zich af te keren van de samenleving en kan leiden tot het gebruik van geweld’.⁸⁴

Ten aanzien van de invulling van deze definitie wordt in het modelconvenant hoofdzakelijk gerefereerd aan het jihadisme en specifiekere zogenoemde uitreizigers en terugkeerders.⁸⁵ Andere vormen van radicalisering komen in het kader van de bespreking tijdens een casusoverleg in het modelconvenant niet nadrukkelijk tot uitdrukking.

Bij het daadwerkelijke casusoverleg worden vervolgens, zo wordt beschreven in het modelconvenant, meer organisaties betrokken; naast gemeente, OM en politie kan bijvoorbeeld de Raad voor de Kinderbescherming aansluiten.⁸⁶ Volgens de werkwijze zoals die wordt beschreven in het modelconvenant verstrekken deze partijen elkaar tijdens een casusoverleg de bij hen bekende signalen of andere relevante (persoons)gegevens over de persoon die wordt besproken en stellen zij op basis hiervan gezamenlijk een

81 Zie in dit verband ook het onderzoek van Noordegraaf e.a. waarin drie ‘basisvormen’ van overleg worden onderscheiden: de weegploeg, het casusoverleg en het zogenoemde beleidsoverleg waarin algemeen beleid wordt afgestemd; Noordegraaf e.a. 2016, p. 141-142. Zie ook Dijkman & Gielen 2021, p. 31-32, Roodnat & Eijkman 2016, p. 29-30 en Noordegraaf e.a. 2020, p. 130-131.

82 Art. 7 jo. art. 1 sub g en m Convenant persoonsgerichte aanpak voorkoming radicalisering en extremisme. Zie ook NCTV 2017a, p. 4-6 en 17.

83 Ditzelfde geldt voor de beslissing iemand niet te agenderen voor een casusoverleg, art. 11 lid 2-5 Convenant persoonsgerichte aanpak voorkoming radicalisering en extremisme. Zie ook NCTV 2017a, p. 7 waarin specifiek op de informatieplicht ten aanzien van minderjarigen wordt ingegaan (zie ook par. 4.3.3), en p. 11.

84 Art. 1 sub f Convenant persoonsgerichte aanpak voorkoming radicalisering en extremisme.

85 Zie onder meer art. 1 sub j en k en art. 3 Convenant persoonsgerichte aanpak voorkoming radicalisering en extremisme.

86 Art. 1 sub b en c en art. 9 lid 1 Convenant persoonsgerichte aanpak voorkoming radicalisering en extremisme.

plan van aanpak op. Dit plan van aanpak wordt vervolgens gemonitord en op het moment dat daartoe aanleiding bestaat, adviseert het casusoverleg tot afsluiting.⁸⁷

De samenwerking in het casusoverleg en het daarbij opstellen van een gemeenschappelijk plan van aanpak dient volgens het modelconvenant verschillende doelen: (1) het reduceren van de risico's voor de samenleving die uitgaan van kort gezegd radicalisering en het bieden van zorg aan subjecten, en/of (2) het reduceren van risico's voor de ontwikkeling van minderjarigen door, in het kort, radicalisering.⁸⁸ Om (één van) deze doelen te bereiken, kunnen deelnemers aan het casusoverleg in het plan van aanpak uiteenlopende interventies opnemen.⁸⁹ Deze interventies zijn casusafhankelijk: iemand die net kennismaakt met het extremistisch gedachtegoed heeft – zo beschrijft de NCTV in de eerder genoemde handreiking – een andere aanpak nodig dan iemand die vergaand is geradicaliseerd.⁹⁰ Naast interventies die zich richten op het (in een juridisch vrijwillig kader) bieden van zorg en ondersteuning en andere interventies die op lokaal niveau worden toegepast, zoals de inzet van een wijkagent, het onderhouden van contact met de betrokkene of het creëren van een alternatief in de vorm van een baan of opleiding, behoren strafrechtelijke, bestuursrechtelijke en civielrechtelijke interventies uitdrukkelijk tot de mogelijkheden.⁹¹

4.3.2.2 *Wet gegevensverwerking aanpak radicalisering en terroristische activiteiten*

Om de bestaande praktijk van de multidisciplinaire casusoverleggen wettelijk te verankeren, heeft de wetgever in oktober 2022 een wetsvoorstel aan de Tweede Kamer aangeboden waarmee het casusoverleg van een wettelijke basis wordt voorzien: de 'Wet gegevensverwerking persoonsgerichte aanpak radicalisering en terroristische activiteiten.'⁹² Als aanleiding voor het wetsvoorstel wordt door de wetgever gewezen op de noodzaak een beter juridisch kader te scheppen voor de gegevensverwerking bij de persoonsgerichte aanpak van radicalisering en de wettelijke basis van de lokale inspanningen bij het voorkomen en bestrijden van radicalisering te

87 Art. 9 lid 2-4 Convenant persoonsgerichte aanpak voorkoming radicalisering en extremisme. Zie ook NCTV 2017a, p. 10.

88 Art. 3 Convenant persoonsgerichte aanpak voorkoming radicalisering en extremisme.

89 Zie ook art. 10 lid 2 sub e en art. 1 sub e Convenant persoonsgerichte aanpak voorkoming radicalisering en extremisme.

90 NCTV 2014, p. 14-15.

91 Zie ook *Kamerstukken II* 2017/18, 29754, nr. 436, p. 6, Convenant persoonsgerichte aanpak voorkoming radicalisering en extremisme, p. 3, Gielen 2015, p. 5 en *Kamerstukken II* 2013/14, 29754, nr. 238, p. 4. Zie ook Dijkstra, *NTM/NJCM-bull.* 2018/39, p. 496, voor een (kritische) beschouwing van de vrijwilligheid van interventies.

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

verstevigen. Het doel van het wetsvoorstel is volgens de wetgever dan ook om de bestaande praktijk van de casusoverleggen, zoals neergelegd in het modelconvenant, te codificeren en toekomstbestendig te maken, onder meer in aansluiting op de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG).⁹³

Artikel 2 van het wetsvoorstel bevat een wettelijke taakstelling voor gemeenten⁹⁴ om de afstemming van maatregelen die ten aanzien van een persoon 'die in verband kan worden gebracht met radicalisering of terroristische activiteiten' te bevorderen en daartoe zorg te dragen door het organiseren van een casusoverleg. Aan deze verplichting kan volgens de wetgever invulling worden gegeven door het casusoverleg binnen een Zorg- en Veiligheidshuis te organiseren.⁹⁵ Als doelstelling van het casusoverleg wordt daarbij, zo wordt in de memorie van toelichting beschreven, één van de doelstellingen uit het modelconvenant overgenomen:

'Doel van dit samenwerkingsverband is om de risico's voor de samenleving die uitgaan van radicalisering te reduceren en zorg te bieden aan subjecten, waaronder minderjarigen. Het uiteindelijke doel van het voorkomen, verminderen en bestrijden van radicalisering is om te voorkomen dat radicalisering overgaat naar geweld.'⁹⁶

De jeugdspecifieke doelstelling uit het modelconvenant om door middel van de samenwerking in een casusoverleg de risico's voor de ontwikkeling van minderjarigen in het kader van radicalisering te reduceren, wordt daarmee niet overgenomen in het wetsvoorstel. Ook andere bepalingen of overwegingen ten aanzien van de aanpak van radicalisering bij specifiek minderjarigen komen in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting niet tot uitdrukking (zie verder par. 4.3.3).

In het kader van de casusoverleggen wordt onder 'radicalisering' in het wetsvoorstel verstaan:

'het proces dat uiteindelijk kan leiden tot terroristische activiteiten of tot extremistische activiteiten, zijnde activiteiten waarbij personen of groepen vanuit ideologisch motief bereid zijn in ernstige mate de wet te overtreden of activiteiten te verrichten die de democratische rechtsstaat ondermijnen'.⁹⁷

93 Aanhef Wet gegevensverwerking persoonsgerichte aanpak radicalisering en terroristische activiteiten en *Kamerstukken II* 2022/23, 36225, nr. 3, p. 1 (MvT).

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

95 *Kamerstukken II* 2022/23, 36225, nr. 3, p. 1-2 en 15-17 (MvT).

96 *Kamerstukken II* 2022/23, 36225, nr. 3, p. 1-2 en 15-17.

97 Art. 1 sub a Wet gegevensverwerking persoonsgerichte aanpak radicalisering en terroristische activiteiten. Onder in 'ernstige mate' de wet overtreden vallen volgens de wetgever geen '[l]ichtere vergrijpen als burgerlijke ongehoorzaamheid, zoals het bewust laten arresteren voor lichte overtredingen'. Alleen het overtreden van de wet is volgens deze opvatting onvoldoende om te spreken van extremisme; *Kamerstukken II* 2022/23, 36225, nr. 3, p. 2-3 (MvT).

Hoewel de wetgever eerder in het wetgevingstraject had aangegeven ‘radicalisering’ bewust niet te willen definiëren, is deze begripsomschrijving naar aanleiding van diverse adviezen toch in het wetsvoorstel opgenomen.⁹⁸ Het is daarbij opvallend dat in het wetsvoorstel van een andere definitie van ‘radicalisering’ wordt uitgegaan dan in het modelconvenant. Op deze keuze wordt door de wetgever niet nader ingegaan. Wel beschrijft de wetgever in de memorie van toelichting dat bij de invulling van radicalisering gedacht kan worden aan verschillende vormen van radicalisering, onder meer ‘islamitisch extremisme’, linksextremisme, rechtsextremisme en dierenrechtenextremisme: ‘Bij de zinsnede «vanuit ideologisch motief» in de definitiebepaling van radicalisering gaat het om extremistische ideologische overtuigingen of opvattingen, ongeacht de signatuur daarvan.’⁹⁹

Wanneer tegen deze achtergrond de bespreking tijdens een casusoverleg precies aan de orde is, blijkt niet direct uit het wetsvoorstel. In het wetsvoorstel is in dit kader slechts opgenomen dat een casus kan worden aangemeld bij de weegploeg ‘naar aanleiding van gedragingen van een natuurlijke persoon [...] die in verband kan worden gebracht met radicalisering of terroristische activiteiten of een situatie waarin deze verkeert’.¹⁰⁰ Tijdens de weegploeg wordt, zo beschrijft het wetsvoorstel, door de politie, gemeente en het OM in unanimititeit beoordeeld of een casus in overeenstemming is met het doel van het casusoverleg. Hierbij wordt in het wetsvoorstel een vijftal criteria genoemd waarmee bij deze weging in ieder geval rekening wordt gehouden: (a) de mate waarin iemand bereid is geweld toe te passen of te propageren, (b) de mate waarin wordt vastgehouden aan extremistische denkbeelden, (c) sociale relaties, (d) de mate van identificatie met een extremistische groep of ideologie en (e) zelfredzaamheid.¹⁰¹ De wetgever gaat in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel nader op deze criteria in en stelt dat:

‘Wat betreft deze criteria geldt dat de belangrijkste vraag is of een persoon een (potentieel) gevaar vormt voor de veiligheid van zichzelf of de samenleving. Hiervoor wordt gekeken naar radicale opvattingen in combinatie met het (in)direct legitimeren van geweld, of naar de bereidheid om activiteiten te verrichten die de democratische rechtsstaat ondermijnen.’¹⁰²

Het gebruik van deze criteria bij de afweging of een persoon tijdens een casusoverleg moet worden besproken, minimaliseert volgens de wetgever

98 Onder meer Nederlandse orde van advocaten 2020, p. 3 en *Kamerstukken II 2022/23*, 36225, nr. 4, p. 9-10. Zie *Kamerstukken II 2022/23*, 36225, nr. 3, p. 31-32 (MvT).

99 *Kamerstukken II 2022/23*, 36225, nr. 3, p. 2 (MvT). Zie voor kritiek op een eenzijdige focus eerder in het wetgevingstraject ook Nederlandse orde van advocaten 2020, p. 4-5.

100 Art. 5 lid 1 Wet gegevensverwerking persoonsgerichte aanpak radicalisering en terroristische activiteiten.

101 Art. 5 lid 3 Wet gegevensverwerking persoonsgerichte aanpak radicalisering en terroristische activiteiten.

102 *Kamerstukken II 2022/23*, 36225, nr. 3, p. 5.

de kans op willekeur. Tegelijkertijd wordt aangegeven dat niet aan alle vijf de criteria hoeft te worden voldaan voor de bespreking tijdens een casusoverleg, maar dat het gaat om een algehele afweging.¹⁰³

In het wetsvoorstel wordt zodoende – net als in het modelconvenant – onderscheid gemaakt tussen de weegploeg en het daadwerkelijke casusoverleg, waarbij bij het casusoverleg meer partijen aansluiten. Ook het wetsvoorstel wijst hierbij – naast de gemeente, politie en het OM – reclasseringsinstellingen en de Raad voor de Kinderbescherming aan als deelnemers aan een casusoverleg.¹⁰⁴

Naast de wettelijke verankering van de rol van gemeenten bij het organiseren van casusoverleggen bevat het wetsvoorstel diverse bepalingen die betrekking hebben op de gegevensdeling in het kader van een casusoverleg. Kort gezegd regelt het wetsvoorstel dat de deelnemers aan een casusoverleg elkaar (persoons)gegevens verstrekken, en hiertoe in principe zelfs verplicht zijn, voor zover die ‘noodzakelijk zijn met het oog op het doel van het casusoverleg’. Hieronder vallen onder meer politiegegevens en justitiële en strafvorderlijke gegevens en gegevens over ‘personen met wie betrokkene een sociale relatie onderhoudt’.¹⁰⁵ Op basis van de informatiedeling kan vervolgens, zo beschrijft het wetsvoorstel, door het casusoverleg een integraal plan van aanpak worden opgesteld met daarin interventies die worden ingezet.¹⁰⁶ Het wetsvoorstel beoogt daarmee – in het licht van de AVG – een wettelijke grondslag te bieden om, zo wordt in de memorie van toelichting beschreven, informatie te delen die oorspronkelijk is verzameld voor een ander doel dan het doel van het casusoverleg.¹⁰⁷ Ten aanzien van de informatie die wordt gedeeld, geldt in beginsel een geheimhoudingsplicht.¹⁰⁸

Wat betreft het opstellen van het integrale plan van aanpak wordt in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel benadrukt dat het casusoverleg strekt tot afstemming: ‘Er worden geen beslissingen door het casusoverleg als geheel genomen over de aanpak van personen of de aanwending van bevoegdheden door deelnemende partijen.’¹⁰⁹ Die bevoegdheid rust immers, zo onderstreept de wetgever, exclusief bij één

103 *Kamerstukken II 2022/23, 36225, nr. 3, p. 41-42 (MvT).*

104 Art. 3 Wet gegevensverwerking persoonsgerichte aanpak radicalisering en terroristische activiteiten.

105 Art. 4 Wet gegevensverwerking persoonsgerichte aanpak radicalisering en terroristische activiteiten en *Kamerstukken II 2022/23, 36225, nr. 3, p. 12 (MvT)*. Zie ook art. 2 lid 2 en art. 8.

106 Art. 6 lid 1-2 Wet gegevensverwerking persoonsgerichte aanpak radicalisering en terroristische activiteiten.

107 Zie voor een aantal bezwaren ten opzichte van het wetsvoorstel vanuit het licht van de AVG, zoals met betrekking tot de verplichting om gegevens te verstrekken in plaats van een bevoegdheid en de afbakening van het doel van de casusoverleggen, onder meer Autoriteit Persoonsgegevens 2020, *Kamerstukken II 2022/23, 36225, nr. 4* en Nederlandse orde van advocaten 2020.

108 Art. 16 Wet gegevensverwerking persoonsgerichte aanpak radicalisering en terroristische activiteiten.

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

van de deelnemers van het casusoverleg (zie uitgebreid par. 4.4). De afstemming van maatregelen wordt daarbij nodig geacht, omdat de inzet van een maatregel van invloed kan zijn op de effectiviteit van andere interventies. De wetgever licht in dit kader toe:

‘Het is bijvoorbeeld voorstelbaar dat de politie andere partijen onder omstandigheden vraagt (tijdelijk) af te zien van het nemen van bepaalde maatregelen om het politieonderzoek niet in gevaar te brengen. Deelnemers aan het casusoverleg kunnen aankondigen dat zij, gelet op de afstemming die in het overleg heeft plaatsgevonden, bepaalde maatregelen wel of juist niet zullen nemen.’¹¹⁰

Met betrekking tot deze afstemming van maatregelen tijdens een casusoverleg heeft de Nederlandse orde van advocaten in een advies gewezen op het belang van het in het wetsvoorstel toevoegen van een expliciete proportionaliteits- en subsidiariteitstoets van het geheel aan ingezette maatregelen. De beroepsorganisatie wijst hiervoor op de mogelijkheid dat bij de aanpak van radicalisering een groot aantal maatregelen wordt opgelegd die weliswaar elk proportioneel en noodzakelijk zijn, maar waarvan de combinatie onevenredig belastend is voor de betrokkene en waarbij slechts tegen elke maatregel afzonderlijk kan worden opgekomen.¹¹¹ De wetgever heeft aan dit advies geen gehoor gegeven.

4.3.3 De specifieke positie van minderjarigen bij de aanpak van radicalisering

De in de voorgaande paragrafen beschreven nationale uitgangspunten en het nationaal geformuleerde beleid ten aanzien van de aanpak van radicalisering zien – zoals bleek – niet alleen op minderjarigen, maar ook en vooral op meerderjarigen. De aanpak van radicalisering bij minderjarigen valt daarmee onder algemeen geformuleerd nationaal beleid ten aanzien van de aanpak van radicalisering waarin, op een aantal uitzonderingen na, geen onderscheid wordt gemaakt tussen minder- en meerderjarigen. In dit nationale beleid wordt bovendien slechts zelden expliciet verwezen naar minderjarigen – hoewel meermaals wordt gerefereerd aan ‘jongeren’.¹¹²

Een van deze uitzonderingen op het beperkte onderscheid tussen minder- en meerderjarigen bij de aanpak van radicalisering kan worden gevonden in een brief van de voormalige Minister van Veiligheid en Justitie over het Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme, waarin wordt verduidelijkt welke maatregelen uit het actieprogramma van toepassing zijn op

110 *Kamerstukken II 2022/23, 36225, nr. 3, p. 4 (MvT).*

111 Nederlandse orde van advocaten 2020, p. 5-6. Zie in dit verband ook Commissie evaluatie antiterrorismebeleid 2009, p. 67.

112 Zie ook Van Spaendonck, *Utrecht Law Review* 2016, p. 59.

meerderjarigen en welke zijn gericht op minderjarigen.¹¹³ De maatregelen die zich nadrukkelijk op minderjarigen richten, betreffen kort gezegd het versterken van het netwerk rond minderjarigen en hun ouders door middel van het stimuleren van opvoedondersteuning, het bieden van ondersteuning aan onderwijsinstellingen en de eerdergenoemde gerichte inzet op radicaliserende jongeren in risicogebieden door middel van de persoonsgerichte aanpak (zie par. 4.3.1).¹¹⁴

Daarnaast wordt in een kamerbrief uit 2023 expliciet beschreven dat bij signalen van radicalisering ook jongeren kunnen worden opgenomen in de lokale persoonsgerichte aanpak, waarbij waar nodig en passend bij de leeftijd van de betrokkene het bestaande instrumentarium uit de contraterrorisme aanpak kan worden ingezet. In dit kader wordt bovendien gesteld dat extremisme en terrorisme dienen te worden voorkomen gezien de invloed op de toekomst van jongeren:

‘Het is zorgelijk en kwalijk dat extremistische en terroristische boodschappen en ideologie breed verspreid worden. Dit geldt voor alle vormen van extremisme en terrorisme, met name wanneer deze boodschappen een aantrekkingskracht uitoefenen op met name vatbare jonge mannen, niet zelden minderjarig. Het kabinet is er alles aan gelegen om jongeren hiertegen te beschermen en weerbaar te maken, niet alleen vanwege de dreiging van extremistisch en/of terroristisch geweld, maar ook voor de kansen en toekomst van deze jongeren.’¹¹⁵

Ook het ‘Convenant persoonsgerichte aanpak voorkoming radicalisering en extremisme’ kent een aantal bepalingen dat specifiek ingaat op de aanpak van radicalisering bij minderjarigen. Zoals eerder beschreven (zie par. 4.3.2.1), bevat dit modelconvenant een specifiek op minderjarigen toegesneden doelstelling van de samenwerking in het casuoverleg, namelijk het reduceren van risico’s voor de ontwikkeling van minderjarigen. Dit specifieke doel staat in het modelconvenant naast, of komt in de plaats van, de algemenere doelstelling van het reduceren van de risico’s voor de samenleving en het bieden van zorg aan subjecten.¹¹⁶ Hoe deze verschillende doelstellingen zich tot elkaar verhouden in het geval van een minderjarige, wordt in het modelconvenant niet uitgewerkt. Naast deze specifieke doelstelling wordt in het modelconvenant en de bijbehorende procesbeschrijving bij andere bepalingen expliciet ingegaan op de bijzondere (rechts)positie van minderjarigen. Ten aanzien van de bepaling uit het modelconvenant over de informatieplicht na een besluit van de weegploeg of al dan niet een casuoverleg plaatsvindt, wordt de specifieke positie van minderjarigen en wettelijke vertegenwoordigers uitgelicht, net als bij de

113 *Kamerstukken II* 2014/15, 29754, nr. 309. Er wordt door de minister niet ingegaan op de reden waarom bepaalde maatregelen zich niet ook richten op minderjarigen.

114 Ministerie van Veiligheid en Justitie, NCTV & Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2014, maatregel 23c, 24 en 26.

115 *Kamerstukken II* 2022/23, 29754, nr. 681, p. 1. Zie ook Rijksoverheid 2022, p. 15.

116 Art. 3 Convenant persoonsgerichte aanpak voorkoming radicalisering en extremisme.

mogelijkheid tot het indienen van een verzoek om inzage en correctie bij de verwerking van persoonsgegevens.¹¹⁷ Deze bepalingen met bijbehorende jeugdspecifieke overwegingen zijn in het wetsvoorstel niet terug te vinden.

Een belangrijk kenmerk van de aanpak van radicalisering bij specifiek minderjarigen wordt tot slot gevormd door de aanwezige partijen tijdens een casusoverleg en hun wettelijke mogelijkheden om juridische instrumenten in te zetten. In de volgende paragraaf (par. 4.4) wordt uitgebreid ingegaan op deze aanwezige instanties en hun wettelijke bevoegdheden, maar ook in dit kader is het van belang dat in zowel het modelconvenant als het wetsvoorstel de Raad voor de Kinderbescherming wordt aangewezen als deelnemer aan het casusoverleg.¹¹⁸ De Raad voor de Kinderbescherming wordt volgens de procesbeschrijving bij het modelconvenant bij een casus betrokken wanneer radicalisering een bedreiging vormt voor de ontwikkeling van een minderjarige of wanneer een proces-verbaal is opgemaakt wegens strafbaar gedrag van een minderjarige dat aan radicalisering is gerelateerd. De Raad voor de Kinderbescherming speelt in principe dan ook geen rol bij casuïstiek over meerderjarigen.¹¹⁹ Naast de Raad voor de Kinderbescherming bieden het modelconvenant en het wetsvoorstel ruimte voor andere jeugdspecifieke organisaties om deel te nemen aan het casusoverleg.¹²⁰

Op eerdergenoemde uitzonderingen na wordt in het nationale beleid rondom de aanpak van radicalisering zodoende geen onderscheid gemaakt tussen minder- en meerderjarigen en volgt de aanpak van radicalisering bij minderjarigen de algemeen opgestelde uitgangspunten.¹²¹ Dit beperkte onderscheid heeft er mede toe geleid dat de Kinderombudsman in 2015 in een brief aan de toenmalige Ministers van Veiligheid en Justitie en Sociale Zaken en Werkgelegenheid zorgen heeft geuit over de positie van minderjarigen in de aanpak van radicalisering. In deze brief stelt de Kinderombudsman dat de individuele belangen van minderjarigen onvoldoende worden geëxpliciteerd in het tot dan toe uitgebrachte overheidsbeleid met

117 Art. 11 en 12 Convenant persoonsgerichte aanpak voorkoming radicalisering en extremisme en NCTV 2017a, p. 7 en 12.

118 In het modelconvenant wordt de Raad voor de Kinderbescherming aangemerkt als zogenoemde casuspartij en in het wetsvoorstel als deelnemende instantie in de zin van art. 3 Wet gegevensverwerking persoonsgerichte aanpak radicalisering en terroristische activiteiten.

119 NCTV 2017a, p. 6-7. Zie ook *Kamerstukken II 2022/23, 36225*, nr. 3, p. 7 (MvT).

120 In kamerstukken over de aanpak van radicalisering zijn bijvoorbeeld gecertificeerde instellingen (zie ook par. 4.4.4) als mogelijke deelnemer aan een casusoverleg genoemd (*Kamerstukken II 2016/17, 29754*, nr. 414, p. 2), net als jongerenwerk of jeugdzorginstellingen (*Kamerstukken II 2022/23, 36225*, nr. 3, p. 7 (MvT)).

121 Dat in het nationale beleid rondom de aanpak van radicalisering slechts in beperkte mate onderscheid wordt gemaakt tussen minder- en meerderjarigen betekent niet dat geen ruimte wordt gelaten dit onderscheid te maken op lokaal niveau en/of in de praktijk (zie hiervoor uitgebreid hoofdstuk 7). Het nationale beleid ten aanzien van de aanpak van radicalisering draait immers voor een belangrijk deel om het op individueel niveau ingrijpen aan de hand van een voor dat specifieke individu opgestelde aanpak.

betrekking tot de aanpak van radicalisering. In dit beleid zijn repressie en een veiligheidsperspectief, zo wordt uiteengezet, leidend en wordt niet ingegaan op de gevolgen van maatregelen voor de rechten van individuele minderjarigen. De kinderombudsman roept dan ook op in nationaal beleid kinderrechten een expliciete plaats te geven en stelt bovendien dat dit beleid onderscheid moet maken tussen minderjarigen en meerderjarigen '[n]et zoals we apart jeugdstrafrecht hebben voor jonge criminelen'.¹²² De oproep van de Kinderombudsman uit 2015 heeft, zoals gebleken, tot op heden niet tot (grote) veranderingen geleid: de toenmalige Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft naar aanleiding van de brief slechts aangegeven de Kinderombudsman uit de nodigen om te praten over diens bevindingen.¹²³

Ook De Graaff heeft gewezen op een aantal dilemma's omtrent de positie van minderjarigen in de generiek opgestelde aanpak van radicalisering, waarbij ook hij onder meer de vergelijking trekt met het bestaan van een apart jeugdstrafrecht.¹²⁴ Daarbij refereert deze auteur aan een spanningsveld dat ten aanzien van radicalisering bestaat met leeftijdsafhankelijk experimenteergedrag (zie eerder par. 1.5). De Graaff stelt in dit kader:

'Schrappen we op het terrein van radicalisering [...] het woord "jeugdzonde" uit het woordenboek? Het is in elk geval een radicale breuk met een nog niet zo ver verleden waarin in Nederland tot in de studententijd een bepaald experimenteergedrag werd aanvaard en over het algemeen werd afgedaan als kattenkwaad of kwajongenswerk.'¹²⁵

Een belangrijke uitzondering op de beperkte specifieke positie van minderjarigen in het nationale beleid met betrekking tot de aanpak van radicalisering wordt evenwel gevormd door een specifieke groep minderjarigen die in verband kunnen worden gebracht met radicalisering, namelijk minderjarigen die in de periode tussen circa 2013 en 2017 zijn uitgereisd naar oorlogsgebied in Syrië of Irak om zich – in de meeste gevallen – aan te sluiten bij IS en (vermoedelijk) terugkeren naar Nederland of zijn teruggekeerd. Ten aanzien van deze groep minderjarigen geldt dat zij in de regel expliciet worden onderscheiden van meerderjarigen die zijn uitgereisd.¹²⁶

Hierbij is het belangrijk dat het bij minderjarigen die zijn uitgereisd en die (mogelijk) terugkeren naar Nederland kan gaan om twee verschillende, in beginsel van elkaar te onderscheiden, situaties: minderjarigen die zelfstandig zijn uitgereisd en minderjarigen die door (één van hun) ouders zijn

122 Kinderombudsman 2015.

123 *Kamerstukken II* 2015/16, 29754, nr. 357, p. 37.

124 De Graaff 2008, p. 128-129.

125 De Graaff 2008, p. 128-129.

126 Het nationale beleid met betrekking tot de vraag of Nederland actief moet inzetten op het terughalen van minderjarigen die zijn uitgereisd, ligt buiten de context van dit onderzoek. Zie voor dit specifieke vraagstuk onder meer Bakker, Sciarone & De Roy van Zuidewijn 2019, Sandelowsky-Bosman & Liefwaard, *NTM/NJCM-bull.* 2019/18, Ferdinandusse, *NJB* 2020/963 en Kinderombudsman 2018b.

meegenomen naar strijdgebied. Hoewel uitsluitend minderjarigen die zelfstandig zijn uitgereisd in principe onder de reikwijdte van dit onderzoek vallen, omdat zij als zelfstandig subject van de aanpak van radicalisering worden aangemerkt, is overlap tussen beide groepen niet uitgesloten. De Nederlandse overheid heeft zich op het standpunt gesteld dat minderjarigen die door ouders zijn meegenomen naar het strijdgebied bij terugkeer een dreiging kunnen vormen voor de veiligheid van de samenleving, gezien de indoctrinatie en geweldstrainingen waar zij mogelijk in het strijdgebied aan zijn blootgesteld.¹²⁷

Ondanks dat zodoende in principe een onderscheid wordt aangebracht tussen minderjarigen die zelfstandig zijn uitgereisd en minderjarigen die door ouders zijn meegenomen, worden beide groepen in het nationale beleid rondom uitreizigers veelal gezamenlijk behandeld. In dit beleid wordt allereerst ingezet op het voorkomen van een uitreis. In het Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme is bijvoorbeeld als maatregel opgenomen dat in geval van een vermoedelijke uitreis waarbij een minderjarige is betrokken kindbeschermingsmaatregelen worden genomen, tenzij toepassing van het jeugdstrafrecht opportuun is (zie uitgebreid hoofdstuk 5).¹²⁸

Met betrekking tot minderjarigen bij wie een uitreis niet is voorkomen, hebben de NCTV en AIVD in 2017 een gezamenlijke publicatie uitgebracht 'Minderjarigen bij ISIS'. In deze publicatie geven de NCTV en AIVD inzicht in het leven van minderjarigen die enige tijd in strijdgebied hebben doorgebracht en mogelijk terugkeren naar Nederland of zijn teruggekeerd. Hierbij wordt uitdrukkelijk aangegeven dat het in dit kader zowel gaat om minderjarigen die door ouders zijn meegenomen als om minderjarigen die zelfstandig zijn uitgereisd.¹²⁹ In de publicatie wordt door de NCTV en AIVD vooropgesteld dat wanneer deze minderjarigen weer naar Nederland komen, zij allereerst moeten worden beschouwd en behandeld als slachtoffers van ISIS, 'zonder daarbij de ogen te sluiten voor de mogelijke risico's voor de samenleving'.¹³⁰ Hierbij wordt door de NCTV en AIVD mede verwezen naar de rechten van minderjarigen en 'de wijze waarop ISIS min-

127 Zie *Kamerstukken II* 2016/17, 29754, nr. 414, p. 2. De Raad voor de Kinderbescherming heeft aangegeven dat de kans op indoctrinatie en het internaliseren van ideologie toeneemt naarmate minderjarigen ouder worden, met de grootste kans hierop in de leeftijdsfase van twaalf tot zestien jaar; *Kamerstukken II* 2020/21, 29754, nr. 618, p. 11-12. Minderjarigen die met hun ouders zijn uitgereisd worden – naast minderjarigen die zelfstandig zijn uitgereisd – vanaf de leeftijd van negen jaar door de Nederlandse autoriteiten meegeteld als 'uitreiziger' omdat zij vanaf die leeftijd wapen- en gevechtstraining kunnen krijgen; NCTV 2016 en AIVD 2017, p. 3. Zie ook NCTV & AIVD 2017.

128 Ministerie van Veiligheid en Justitie, NCTV & Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2014, maatregel 17. Zie in dit verband ook de bijlage bij *Kamerstukken* 2015/16, 29754, nr. 363 (vijfde voortgangsrapportage Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme), p. 9, waarin expliciet wordt overwogen dat de maatregelen uit het actieprogramma onverkort van toepassing zijn op minderjarigen die zelfstandig uitreizen.

129 NCTV & AIVD 2017, p. 4.

130 NCTV & AIVD 2017, p. 4, 16 en 18. Dit standpunt is door de NCTV ook opgenomen in het Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland van april 2017; NCTV 2017b, p. 3.

derjarigen probeert te radicaliseren, indoctrineren en zelfs actief in te zetten voor de eigen agenda'.¹³¹

Het standpunt dat minderjarigen die in strijdgebied hebben verbleven allereerst te beschouwen zijn als slachtoffers is door de voormalige Ministers van Veiligheid en Justitie en Sociale Zaken en Werkgelegenheid in 2017 overgenomen. Hoewel volgens de ministers geen enkele minderjarige hetzelfde is of hetzelfde heeft meegemaakt, moet volgens hen ervan worden uitgegaan dat het leven in strijdgebied ernstige gevolgen kan hebben voor de verdere ontwikkeling van de minderjarige. Bij terugkeer dient daarom te worden bekeken welke zorg- en veiligheidsmaatregelen en interventies passend zijn. Hierbij wordt gewezen op de inzet van kinderbeschermingsmaatregelen en 'in uitzonderlijke gevallen' de inzet van het jeugdstrafrecht.¹³² Deze primaire status van minderjarigen als slachtoffers is sindsdien meermaals herhaald, hoewel alleen ten aanzien van minderjarigen die door ouders zijn meegenomen naar strijdgebied.¹³³

4.4 BETROKKEN ACTOREN EN HUN WETTELIJKE BEVOEGDHEDEN

Bij het Nederlandse stelsel van de aanpak van radicalisering bij minderjarigen zoals dat hiervoor is beschreven, zijn diverse actoren betrokken.¹³⁴ In het navolgende wordt op een vijftal van deze betrokken organisaties nader ingegaan, waarbij de uiteenlopende rollen en wettelijke taken en bevoegdheden in het kader van de aanpak van radicalisering worden uiteengezet. Deze organisaties betreffen de gemeente, het OM, de politie, de Raad voor de Kinderbescherming en (jeugd)reclassering. Deze specifieke instanties kunnen aan de hand van het eerder beschreven 'Convenant persoonsgerichte aanpak voorkoming radicalisering en extremisme' en de 'Wet gegevensverwerking persoonsgerichte aanpak radicalisering en terroristische activiteiten' worden beschouwd als de primair betrokken actoren bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen, en specifiek het lokale casusoverleg. In het modelconvenant worden deze instanties aangewezen als 'convenantpartijen' en in het wetsvoorstel worden ze beschouwd als deelnemers aan het casusoverleg.¹³⁵

Desalniettemin kunnen naast de primair betrokken actoren andere instanties deelnemen aan een casusoverleg en zodoende een rol spelen bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen. Het modelconvenant en het

131 NCTV & AIVD 2017, p. 4 en 18.

132 *Kamerstukken II* 2016/17, 29754, nr. 419, p. 2.

133 *Kamerstukken II* 2017/18, 32317 & 29754, nr. 512, p. 2, *Kamerstukken II* 2020/21, 29754, nr. 618, p. 11 en *Kamerstukken II* 2021/22, 29754, nr. 626, p. 2.

134 Zie voor een overzicht ook *Kamerstukken II* 2017/18, 29754, nr. 436, p. 7 en Dijkman 2021, p. 92-95. Zie ook Noordegraaf e.a. 2016, p. 33 en 62-65 en Pro Facto 2021, p. 18.

135 Convenant persoonsgerichte aanpak voorkoming radicalisering en extremisme, p. 3 en art. 3 Wet gegevensverwerking persoonsgerichte aanpak radicalisering en terroristische activiteiten.

wetsvoorstel bieden ruimte per individuele casus die organisaties te laten deelnemen die een rol kunnen spelen bij de aanpak van radicalisering in het concrete geval.¹³⁶ Zo noemt het wetsvoorstel de Minister van Justitie en Veiligheid (lees: de NCTV) als partner die op incidentele basis kan deelnemen aan een casusoverleg, bijvoorbeeld in het kader van de uitoefening van de bevoegdheden uit de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding of de paspoortmaatregel (zie uitgebreid par. 5.3).¹³⁷ Volgens de werkwijze zoals beschreven in het modelconvenant en wetsvoorstel beslist de weegploeg – gemeente, OM en politie – voor elke individuele casus welke organisaties bij een casusoverleg dienen te worden betrokken. Dit geldt ook met betrekking tot de actoren die primair bij het casusoverleg zijn betrokken; ook ten aanzien van hen bepaalt de weegploeg of de betreffende organisatie in het concrete geval een rol speelt bij de aanpak van radicalisering en dus wordt uitgenodigd om deel te nemen.¹³⁸

4.4.1 Gemeenten

Zoals eerder beschreven, hebben gemeenten¹³⁹ bij de aanpak van radicalisering een regierol, die in het wetsvoorstel voor het eerst wettelijk wordt vastgelegd. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel wordt over deze rol de verwachting uitgesproken dat gemeenten bij het casusoverleg als een ‘spin in het web’ optreden, ‘omdat het nodig en gewenst is dat gemeenten partijen bijeenbrengen die ieder voor zich slechts een deelverantwoordelijkheid hebben bij de persoonsgerichte, integrale aanpak’.¹⁴⁰ Volgens de wetgever bevinden gemeenten zich daarbij in een unieke centrale positie tussen veiligheids- en zorgpartners en zorgen zij voor overbrugging tussen deze domeinen, waarbij het tegengaan van radicalisering als overkoepelend doel voor ogen wordt gehouden.¹⁴¹

Ten aanzien van de betrokkenheid van gemeenten bij de aanpak van radicalisering wordt in het modelconvenant en wetsvoorstel bovendien gewezen op de verschillende kerntaken van gemeenten die in het kader van de aanpak van radicalisering relevant zijn. Het gaat hierbij onder meer

136 Art. 1 sub b en c Convenant persoonsgerichte aanpak voorkoming radicalisering en extremisme en art. 3 lid 3 Wet gegevensverwerking persoonsgerichte aanpak radicalisering en terroristische activiteiten. Zie ook Inspectie Veiligheid en Justitie 2017, p. 25.

137 *Kamerstukken II 2022/23, 36225, nr. 3, p. 37-38 (MvT).*

138 Art. 1 sub m, art. 7 lid 3 en art. 9 Convenant persoonsgerichte aanpak voorkoming radicalisering en extremisme en art. 5 lid 5 Wet gegevensverwerking persoonsgerichte aanpak radicalisering en terroristische activiteiten.

139 In het wetsvoorstel wordt specifiek de burgemeester en het college van burgemeester en wethouders genoemd; art. 3 lid 1 sub a en b Wet gegevensverwerking persoonsgerichte aanpak radicalisering en terroristische activiteiten.

140 *Kamerstukken II 2022/23, 36225, nr. 3, p. 5-6 (MvT).*

141 *Kamerstukken II 2022/23, 36225, nr. 3, p. 6 (MvT).* Zie in dit verband ook Noordegraaf e.a. 2020, p. 52-56.

om taken op het gebied van zorg, openbare orde en veiligheid en jeugd en onderwijs.¹⁴² Ten aanzien van de kerntaken op het gebied van jeugd geldt dat gemeenten onder meer verantwoordelijkheden hebben in het kader van de inzet van jeugdhulp en de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering.¹⁴³ Uit deze kerntaken vloeit een aantal wettelijke bevoegdheden van gemeenten voort dat bij de aanpak van radicalisering kan worden ingezet. Wanneer de gemeente bijvoorbeeld van oordeel is dat de inzet van een kinderbeschermingsmaatregel moet worden overwogen, dient de gemeente een verzoek tot onderzoek hiertoe in bij de Raad voor de Kinderbescherming.¹⁴⁴ Daarnaast heeft de gemeente de bevoegdheid de rechtbank te verzoeken een machtiging af te geven om een minderjarige in een accommodatie voor gesloten jeugdhulp te doen opnemen.¹⁴⁵

Hoewel gemeenten zodoende zelf over de bevoegdheid beschikken in het kader van de aanpak van radicalisering bij minderjarigen een aantal juridische instrumenten te verzoeken, vervullen ze in de eerste plaats de hiervoor genoemde regiefunctie. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel heeft de wetgever nadrukkelijk aangegeven dat het codificeren van deze regietaak niet meebrengt dat gemeenten nieuwe taken krijgen wat betreft individuen die (dreigen te) radicaliseren en dat het wetsvoorstel geen nieuwe grondslag biedt voor het treffen van maatregelen of interventies; gemeenten worden uitsluitend gevraagd het casusoverleg in stand te houden.¹⁴⁶

4.4.2 Openbaar Ministerie en politie

Naast dat zowel het OM als de politie in het modelconvenant en wetsvoorstel zijn aangewezen als primaire deelnemers aan een casusoverleg (en deelnemers aan de weegploeg), blijkt uit onderzoek van de Inspectie Veiligheid en Justitie uit 2017 dat beide organisaties – samen met de gemeente – in de meeste door hen onderzochte gemeenten structureel partner bij het casusoverleg zijn.¹⁴⁷ De betrokkenheid van het OM en de politie bij de casusoverleggen komt volgens het modelconvenant voort uit de taak van deze organisaties te zorgen voor een zo veilig mogelijke leefomgeving. De memorie van toelichting bij het wetsvoorstel refereert aan de mogelijkheden tot het inzetten van strafrechtelijke sancties en maatregelen die zijn gericht

142 Convenant persoonsgerichte aanpak voorkoming radicalisering en extremisme, p. 2. Zie ook art. 2 en art. 3 lid 1 sub a en b Wet gegevensverwerking persoonsgerichte aanpak radicalisering en terroristische activiteiten.

143 Art. 2.3 en 2.4 lid 2 Jw.

144 Art. 2.4 lid 1 Jw. Zie in dit verband ook art. 1:255 lid 3 BW.

145 Art. 6.1.8 lid 1 Jw. Daarnaast hebben gemeenten een aantal bevoegdheden dat samenhangt met de verantwoordelijkheid van de burgemeester voor de handhaving van de openbare orde op grond van art. 172 Gemeentewet; zie specifiek ten aanzien van minderjarigen onder meer art. 172b Gemeentewet.

146 *Kamerstukken II 2022/23, 36225, nr. 3, p. 10-11 (MvT).*

147 Inspectie Veiligheid en Justitie 2017, p. 24.

op het voorkomen van de voorbereiding van terroristische misdrijven.¹⁴⁸ In het wetsvoorstel wordt hierbij verwezen naar de wettelijke taken van het OM en de politie, namelijk wat betreft de politie onder meer het op grond van artikel 3 Politiewet 2012 zorgen voor de handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan diegenen die deze behoeven. Wat betreft het OM wordt onder meer gewezen op de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde overeenkomstig artikel 124 Wet op de rechterlijke organisatie.¹⁴⁹ Voor de uitoefening van deze taken zijn de ambtenaren van de politie en de officieren van justitie werkzaam bij het OM onder meer belast met de opsporing van strafbare feiten.¹⁵⁰

Gezien de taken van het OM en de politie in het kader van de strafrechtelijke handhaving beschikken deze organisaties, en het OM in het bijzonder, over verschillende bevoegdheden om bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen strafrechtelijke instrumenten in te zetten.¹⁵¹ Aangezien in hoofdstuk 5 uitgebreid wordt ingegaan op dit jeugdstrafrechtelijke instrumentarium, wordt op deze plaats volstaan met het uiteenzetten van een aantal (exclusieve) bevoegdheden van het OM. De voornaamste bevoegdheid in dit kader betreft het in het geval van (een vermoeden van) een strafbaar feit beslissen over de manier van afdoening en daarmee over de vraag of een minderjarige al dan niet wordt vervolgd. Het OM beschikt met andere woorden over het zogenoemde vervolgingsmonopolie.¹⁵² Ten aanzien van deze bevoegdheid geldt het in de wet opgenomen opportuniteitsbeginsel, dat inhoudt dat van vervolging kan worden afgezien op gronden aan het algemeen belang ontleend.¹⁵³ Dit beginsel brengt mee dat het OM, ook bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen, in elk concreet geval op grond van het algemeen belang kan afwegen of al dan niet tot vervolging wordt overgegaan.¹⁵⁴ Besluit het OM een zaak te seponeren – dat wil zeggen dat niet (verder) wordt vervolgd – dan wordt de reden voor deze sepotbeslissing vastgelegd aan de hand van een zogenoemde sepotgrond. Zo kan de beslissing om niet te vervolgen worden genomen op gronden die samenhangen met het gepleegde feit, de persoon van de verdachte (waaronder de leeftijd) of gronden die samenhangen met maatregelen die ingezet (zullen) worden door andere actoren.¹⁵⁵

148 Convenant persoonsgerichte aanpak voorkoming radicalisering en extremisme, p. 2 en *Kamerstukken II* 2022/23, 36225, nr. 3, p. 4 (MvT).

149 Art. 3 lid 1 sub c en d Wet gegevensverwerking persoonsgerichte aanpak radicalisering en terroristische activiteiten.

150 Art. 141 Sv. Zie voor het OM als ketenpartner bij de integrale aanpak van verschillende vormen van onveiligheid en criminaliteit, waaronder radicalisering, ook Ballin 2021.

151 Zie over de verschillende rollen van het OM bij de aanpak van radicalisering en terrorisme ook Van Veghel, Minks & Janssens, *Strafblad* 2016/4.

152 Art. 167 lid 1 Sv.

153 Art. 167 lid 2 Sv. Zie voor het opportuniteitsbeginsel ook Geelhoed 2010 en Frielink, *AA* 2010.

154 Zie Spek, *Strafblad* 2010, p. 225.

155 Aanwijzing sepot en gebruik sepotgronden (2022A004), *Stcrt.* 2022, 16129.

Ten aanzien van de beslissing over hoe een zaak wordt afgedaan, wordt het OM specifiek bij minderjarigen gestuurd door de ‘Richtlijn en kader voor strafvordering jeugd en adolescenten, inclusief strafmaten Halt’, waarin richtlijnen zijn opgenomen voor de afdoening van strafzaken bij minderjarigen.¹⁵⁶ Hierbij geldt volgens de richtlijn dat moet worden uitgegaan van een evenwichtige, selectieve en tijdige toepassing van het jeugdstrafrecht. Daarbij is strafrechtelijk ingrijpen volgens de richtlijn veelal gericht op het bevestigen van de door de maatschappij gestelde grenzen, gezien het gegeven dat ‘[e]en belangrijk deel van de jeugdcriminaliteit bestaat uit grensoverschrijdend gedrag dat samenhangt met het verkennen van grenzen en het nemen van risico’s passend bij de puberteit’.¹⁵⁷ In de richtlijn wordt vervolgens uitgegaan van een met de leeftijd toenemende verantwoordelijkheid.¹⁵⁸ Naast de leeftijd van de verdachte dient de (jeugd)officier van justitie op grond van de richtlijn bij de afdoening steeds een afweging te maken tussen de aard en ernst van het delict, recidive en de omstandigheden van de minderjarige.¹⁵⁹

Naast de hiervoor genoemde taken en bevoegdheden heeft het OM tot slot een aantal wettelijke mogelijkheden buiten het strafrecht dat in het kader van de aanpak van radicalisering bij minderjarigen van belang is. Zo heeft het OM in het kader van het jeugdbeschermingsrecht – naast de Raad voor de Kinderbescherming – de wettelijke bevoegdheid een kinderschermingsmaatregel te verzoeken (zie uitgebreid par. 5.4.1) en kan de officier van justitie (gelijktijdig) een verzoek indienen om een minderjarige op te laten nemen in een accommodatie voor gesloten jeugdhulp.¹⁶⁰

4.4.3 Raad voor de Kinderbescherming

Zoals in paragraaf 4.3.3 naar voren kwam, is de Raad voor de Kinderbescherming (hierna: de Raad) de organisatie die in principe specifiek deelneemt aan een casusoverleg als het om een minderjarige gaat. Bij zowel het modelconvenant als het wetsvoorstel wordt wat betreft de betrokkenheid van de Raad erop gewezen dat deze organisatie tot taak heeft te komen tot een onbedreigd ontwikkelingsperspectief voor de minderjarige. Daarbij wordt opgemerkt dat hoewel ouders het recht en de plicht hebben hun

156 *Stcrt.* 2021, 2578.

157 Richtlijn en kader voor strafvordering jeugd en adolescenten, inclusief strafmaten halt, p. 1-2.

158 Richtlijn en kader voor strafvordering jeugd en adolescenten, inclusief strafmaten halt, p. 2. Dit brengt mee dat ten aanzien van minderjarigen van twaalf en dertien jaar volgens de richtlijn een terughoudende opstelling in de vervolging en berechting past, terwijl minderjarigen in de leeftijd van zestien en zeventien jaar in beginsel een toegenomen strafrechtelijke verantwoordelijkheid hebben.

159 Richtlijn en kader voor strafvordering jeugd en adolescenten, inclusief strafmaten halt, p. 9.

160 Art. 1:255 lid 2 BW, art. 1:267 lid 1 BW en art. 6.1.8 lid 2 Jw.

kinderen op te voeden, de overheid moet ingrijpen als de ontwikkeling van een minderjarige ernstig in gevaar komt.¹⁶¹

Hoewel deze taakomschrijving van de Raad uit het modelconvenant en wetsvoorstel niet expliciet in de wet is opgenomen, bevatten diverse wettelijke bepalingen de taken en bevoegdheden van de Raad, die namens de Minister van Justitie en Veiligheid worden uitgevoerd.¹⁶² Een van deze wettelijke kerntaken is het doen van onderzoek naar de noodzaak tot het treffen van een kindbeschermingsmaatregel indien daartoe een verzoek wordt gedaan door een aantal specifieke instanties, waaronder de gemeente en Veilig Thuis.¹⁶³ De Raad is zodoende voor het starten van een onderzoek in principe afhankelijk van andere organisaties, maar kan ook uit eigen beweging onderzoek doen in geval van een acute en ernstig bedreigende situatie of wanneer de Raad bij de uitvoering van andere taken merkt dat een kindbeschermingsmaatregel overwogen moet worden.¹⁶⁴ Geeft het onderzoek van de Raad hier aanleiding toe, dan is de Raad bevoegd om de kinderrechter te verzoeken een kindbeschermingsmaatregel op te leggen (zie uitgebreid par. 5.4.1).¹⁶⁵

Naast mogelijkheden wat betreft het verzoeken van kindbeschermingsmaatregelen heeft de Raad andere bevoegdheden die in het kader van de aanpak van radicalisering van minderjarigen van belang zijn. Zo kan de Raad de rechtbank verzoeken een machtiging te verlenen om een minderjarige in een accommodatie voor gesloten jeugdhulp op te nemen (zie uitgebreid par. 5.4.2).¹⁶⁶ Daarnaast heeft de Raad wettelijke taken en bevoegdheden buiten het jeugdbeschermingsrecht, namelijk in het jeugdstrafrecht. Hieronder vallen onder meer het tijdens diverse momenten in het strafproces rapporteren en het adviseren van het OM en de rechter en het toezicht houden op de uitvoering van (jeugd)reclasseringswerkzaamheden.¹⁶⁷

4.4.4 (Jeugd)reclassering

Wat betreft de rol van de reclassering bij de aanpak van radicalisering wordt in het modelconvenant en in het wetsvoorstel niet expliciet verwezen naar de specifieke betrokkenheid van de jeugdreclassering in het geval van een casusoverleg over een minderjarige. In plaats daarvan wordt veelal

161 Convenant persoonsgerichte aanpak voorkoming radicalisering en extremisme, p. 2 en *Kamerstukken II* 2022/23, 36225, nr. 3, p. 7 (MvT).

162 Zie ook art. 1:238 BW.

163 Art. 3.1 lid 1 Jw. Zie ook art. 2.4 lid 1 Jw en art. 4.1.1 lid 2 sub e Wet maatschappelijke ondersteuning 2015.

164 Art. 3.1 lid 2 sub a en b Jw.

165 Art. 1:255 lid 2 en art. 1:267 lid 1 BW.

166 Art. 6.1.8 lid 1 Jw.

167 Art. 490 en 494-494b Sv. Wat betreft dit laatste heeft de Raad bovendien de bevoegdheid de (jeugd)reclassering aanwijzingen te geven; art. 6:1:25 lid 1 Sv.

gerefeerd aan het algemenere ‘reclasseringsinstellingen’ en de taak van deze instellingen bij te dragen aan de veiligheid van de samenleving door het beheersen van risico’s en het stimuleren van gedragsverandering bij verdachten en veroordeelden.¹⁶⁸

Als uitgangspunt geldt evenwel dat reclasseringswerkzaamheden bij een minderjarige worden uitgevoerd door de jeugdreclassering, dat wil zeggen een gecertificeerde instelling (hierna: de jeugdreclassering).¹⁶⁹ De jeugdreclassering raakt op verschillende momenten betrokken bij een minderjarige en kan in meerdere contexten een rol spelen bij de aanpak van radicalisering. Zo wordt de jeugdreclassering in het kader van de schorsing van de voorlopige hechtenis ingezet om toezicht te houden op de naleving van de gestelde voorwaarden en de minderjarige hierin te begeleiden.¹⁷⁰ Daarnaast voert de jeugdreclassering toezicht en begeleiding uit bij een voorwaardelijke veroordeling en heeft de jeugdreclassering een taak in het adviseren van onder meer het OM en de rechter over een minderjarige verdachte.¹⁷¹ Volgens de wetgever heeft dit geheel aan activiteiten dat zodoende onder jeugdreclassering valt, en kort gezegd is gericht op een adequaat aanbod van hulp en begeleiding aan minderjarigen die met politie en justitie in aanraking komen, als doel het voorkomen dan wel terugdringen van een ‘criminele carrière’.¹⁷²

Een uitzondering op het uitgangspunt dat ten aanzien van minderjarigen jeugdreclassering wordt toegepast, wordt gevormd door de mogelijkheid bij minderjarigen van zestien en zeventien jaar de volwassenreclassering in te zetten.¹⁷³ Binnen de volwassenreclassering, specifiek Reclassering Nederland, bestaat sinds 2012 een specialistisch, landelijk team dat zich richt op verdachten en veroordeelden die in verband worden gebracht met terrorisme, extremisme of radicalisering: het zogenoemde TER-team.¹⁷⁴ Bij minderjarigen van zestien of zeventien jaar die worden verdacht van of zijn veroordeeld wegens een aan terrorisme gelieerd strafbaar feit of bij wie tijdens het reguliere reclasseringstraject blijkt dat (mogelijk) sprake is van radicalisering, kunnen zodoende de reclasseringstaken worden uitgevoerd door dit specialistische en aanvullend getrainde team.¹⁷⁵

Afgezien van de mogelijke uitzondering bij zestien- en zeventienjarigen wordt reclassering zodoende uitgevoerd door een gecertificeerde instelling. Naast het uitvoeren van jeugdreclasseringswerkzaamheden hebben deze

168 Convenant persoonsgerichte aanpak voorkoming radicalisering en extremisme, p. 2 en *Kamerstukken II* 2022/23, 36225, nr. 3, p. 7 (MvT).

169 Zie ook art. 3.2 lid 1 en art. 1.1 Jw. Zie ook dit laatste artikel voor een wettelijke definitie van het begrip ‘jeugdreclassering’.

170 Art. 493 lid 1 Sv.

171 Art. 77x jo. 77z lid 3 sub b jo. 77aa lid 1 Sr en art. 4.2.5 Besluit Jeugdwet.

172 *Kamerstukken II* 1990/91, 21980, nr. 2, p. 29.

173 Zie onder meer art. 493 lid 1 Sv en art. 77aa lid 3 Sr.

174 Zie voor een uitgebreide beschrijving van de werkwijze en evaluatie van het TER-team Van der Heide & Schuurman 2018.

175 Zie ook Van der Heide & Schuurman 2018, p. 23-24.

gecertificeerde instellingen de wettelijke taak kinderbeschermingsmaatregelen uit te voeren en zijn zij in dit kader onder meer bevoegd een verzoek in te dienen voor een machtiging (gesloten) uithuisplaatsing.¹⁷⁶ De gecertificeerde instelling vervult zodoende niet alleen taken op het gebied van het jeugdstrafrecht, maar kan in het kader van de aanpak van radicalisering ook bij een minderjarige betrokken zijn door de uitvoering van een kinderbeschermingsmaatregel. Deze laatste rol van gecertificeerde instellingen bij de aanpak van radicalisering is niet verankerd in het modelconvenant of wetsvoorstel.

4.5 KENNIS UIT EERDER ONDERZOEK NAAR DE AANPAK VAN RADICALISERING IN NEDERLAND

Naar het Nederlandse stelsel van de aanpak van radicalisering en specifiek de casusoverleggen is een aantal, veelal kleinschalige, (empirische) onderzoeken verricht. Hoewel deze onderzoeken zich over het algemeen niet uitdrukkelijk richten op minderjarigen, bieden deze relevante kennis over en inzicht in het algemene stelsel van de Nederlandse aanpak van radicalisering, waar de aanpak van radicalisering bij minderjarigen deel van uitmaakt. In deze paragraaf wordt deze kennis uit eerder onderzoek uiteengezet. Hierbij wordt eerst ingegaan op bevindingen met betrekking tot de samenwerking in het casusoverleg (par. 4.5.1). Aansluitend wordt specifiek gekeken naar kennis uit eerder onderzoek over de inzet van (juridische) interventies bij de aanpak van radicalisering (par. 4.5.2). Deze paragraaf moet daarbij in samenhang worden gelezen met bijlage 2 bij het onderhavige onderzoek, waarin de eerdere onderzoeken naar het Nederlandse stelsel van de aanpak van radicalisering schematisch zijn weergegeven met daarbij een nadere omschrijving van de onderzoeken en de gehanteerde onderzoeksmethoden.

4.5.1 De samenwerking in het casusoverleg

Eerder uitgevoerd onderzoek naar het Nederlandse stelsel van de aanpak van radicalisering geeft een aantal belangrijke inzichten over deze aanpak en specifiek de samenwerking in het casusoverleg. Uit onderzoek van Noordegraaf e.a. uit 2016 blijkt in dit kader dat sinds de toenemende aandacht voor het jihadisme in 2013 een grote bereidheid tot samenwerking bij de partners van het casusoverleg is te zien.¹⁷⁷ Het onderzoek laat zien dat alle betrokken actoren verder kijken dan hun eigen taakveld en dat ze

¹⁷⁶ Art. 3.2 lid 1 Jw, art. 1:265b lid 1 BW en art. 6.1.8 lid 2-3 Jw.

¹⁷⁷ Noordegraaf e.a. 2016, p. 153. Zie in dit verband ook Witte & Jacobs 2015, p. 89-90 en 92 en De Kleuver, Van Dijk & Ramirez 2017, p. 23.

doorgaans meedenken vanuit het kader van andere organisaties.¹⁷⁸ Uit het onderzoek blijkt daarnaast dat niet veel expliciete regels zijn opgesteld over de onderlinge rolverdeling tijdens een casusoverleg: de samenwerking krijgt afhankelijk van de casus pragmatisch vorm.¹⁷⁹ Ten aanzien van de samenwerking in het casusoverleg blijkt daarbij uit diverse onderzoeken dat in het bijzonder bij het delen van informatie en de duiding hiervan sprake is van spanningsvelden en knelpunten.¹⁸⁰

4.5.1.1 *Het delen van informatie*

Uit diverse onderzoeken blijkt dat het delen van informatie voor casuspartners voor dilemma's zorgt. Onder meer onderzoek van Roodnat en Eijkman uit 2016¹⁸¹ laat zien dat bij het delen van informatie bij de aanpak van radicalisering soms de randen worden opgezocht als dit noodzakelijk is en zolang dit vanuit veiligheidsperspectief kan worden verantwoord. Tegelijkertijd blijken sommige partners met het delen van informatie moeite te hebben.¹⁸² Ook uit het hiervoor aangehaalde onderzoek van Noordegraaf e.a. blijkt dat betrokkenen bij het casusoverleg bereid zijn veel informatie te delen en dat ze hierbij de grenzen opzoeken van wat is toegestaan, maar dat vooral de Raad voor de Kinderbescherming en het OM worstelen met de mate waarin zij informatie delen.¹⁸³

Onderzoek van Douglas e.a. bevestigt het beeld dat door de leden van een casusoverleg relevante informatie snel en open wordt gedeeld. Een belangrijke beperking voor deze soepele informatiedeling, zo beschrijven de onderzoekers, ligt met name in de strikte wetgeving waaraan het OM zich moet houden bij het delen van informatie die met de opsporing van een strafbaar feit is verkregen.¹⁸⁴ De Kleuver, Van Dijk en Ramirez bevestigen dit beeld en brengen in dit kader naar voren dat de politie stopt met het delen van informatie wanneer een strafrechtelijk onderzoek loopt, waardoor de politie soms wordt verweten 'vooral te halen en niet te brengen'.¹⁸⁵

Een andere belemmering rondom het uitwisselen van informatie die uit eerder onderzoek naar voren komt, is dat iedere partner vanuit een eigen doel deelneemt aan het casusoverleg.¹⁸⁶ Noordegraaf e.a. beschrijven in een recenter onderzoek uit 2020 dat het ingewikkeld kan zijn informatie

178 Noordegraaf e.a. 2016, p. 153 en 160-161.

179 Noordegraaf e.a. 2016, p. 155-156.

180 Zie voor onderzoek naar ideologische duidingen uitgebreid Stoeldraaijers e.a. 2023.

181 Voordat het 'Convenant persoonsgerichte aanpak voorkoming radicalisering en extremisme' is opgesteld.

182 Roodnat & Eijkman 2016, p. 38-39. Zie ook Noordegraaf e.a. 2020, p. 119 en Inspectie Veiligheid en Justitie 2017, p. 25-26.

183 Noordegraaf e.a. 2016, p. 157-158.

184 Douglas e.a. 2019, p. 31-32, 34 en 36.

185 De Kleuver, Van Dijk & Ramirez 2017, p. 35. Zie ook Witte & Jacobs 2015, p. 38 en 97 en Nanninga, De Jonge & Valk, p. 48.

186 Roodnat & Eijkman 2016, p. 32.

te delen bij 'verschillende typen informatie en verschillende niveaus van vertrouwelijkheid' en waarbij de rollen en verantwoordelijkheden van de betrokken organisaties uiteenlopen. Daarbij wordt gesteld dat het 'Convenant persoonsgerichte aanpak voorkoming radicalisering en extremisme' behulpzaam is, maar dat deelnemers afhankelijk blijven van wat anderen willen delen. Bovendien blijken partners zich niet altijd strikt te houden aan het convenant.¹⁸⁷

4.5.1.2 *Het duiden van informatie*

Ook spanningsvelden rondom het duiden van informatie komen meermaals naar voren in eerder onderzoek naar het Nederlandse stelsel van de aanpak van radicalisering. Uit het onderzoek van Noordegraaf e.a. uit 2016 blijkt dat de vraag wanneer er genoeg signalen zijn om te oordelen dat sprake is van radicalisering als lastig wordt ervaren door de deelnemers van een casusoverleg. Daarbij laten de bevindingen uit het onderzoek zien dat de definitie van radicalisering per gemeente kan verschillen en dat iets dat in de ene gemeente als radicalisering wordt bestempeld in de andere gemeente niet als zodanig wordt gezien.¹⁸⁸ Ook binnen dezelfde gemeente kan verschillend worden aangekeken tegen wanneer een individu op een casusoverleg moet worden besproken en wanneer niet, zo blijkt uit onderzoek van Dijkman en Gielen.¹⁸⁹

In het bijzonder Van de Weert en Eijkman hebben onderzoek verricht naar de duiding van informatie bij de aanpak van radicalisering. Uit hun onderzoek komt naar voren dat, tegen de achtergrond van veel ruimte bij het wegen van signalen en het ontbreken van een (juridische) maatstaf, gemeenteambtenaren betrokken bij de weegploeg geen omschrijving kunnen geven van het concept 'bedreiging van de democratie' en dat het hierbij vooral aankomt op een inschatting op basis van onderbuikgevoelens en intuïtie, zeker wanneer (nog) geen sprake is van strafbaar gedrag.¹⁹⁰ Ten aanzien van de vraag wanneer iemand een gevaar voor de samenleving vormt, refereren de gemeenteambtenaren dan ook vooral aan handelingen die volgens de onderzoekers als buitenwettelijk worden aangemerkt. Met het duiden van abstract gedachtegoed of ideeën blijken de gemeentefunctionarissen moeite te hebben, waarbij volgens respondenten vooral moet worden gekeken naar gedragsverandering en incidenten, zoals schooluitval of politiecontacten.¹⁹¹ Van de Weert en Eijkman wijzen er daarbij op dat indicatoren die geregeld worden genoemd bij de duiding van radicalise-

187 Noordegraaf e.a. 2020, p. 118.

188 Noordegraaf e.a. 2016, p. 165. Zie ook Witte & Jacobs 2015, p. 83 en 91 en Roodnat & Eijkman 2016, p. 43.

189 Dijkman & Gielen 2021, p. 45-46. Zie ook Nanninga, De Jonge & Valk 2022, p. 42 en 45-46.

190 Van de Weert & Eijkman 2018, p. 37, 41 en 45. Zie ook De Kleuver, Van Dijk & Ramirez 2017, p. 35 en Nanninga, De Jonge & Valk, p. 47.

191 Van de Weert & Eijkman 2018, p. 32-36 en 42.

ring, zoals verandering van uiterlijk, intolerant gedrag tegen vrouwen en het verdiepen in de Arabische taal, uitgaan van een eenzijdige focus op radicalisering onder islamitische jongeren.¹⁹²

Deze eenzijdige focus van de aanpak van radicalisering op jihadisme wordt door diverse andere onderzoekers onderschreven.¹⁹³ Uit onderzoek van Nanninga, De Jonge en Valk blijkt in dit verband dat een aantal bij de aanpak van radicalisering betrokken professionals termen als radicalisering en extremisme ‘primair associeert met jihadisme, terwijl enkelen deze termen hier zelfs exclusief voor lijken te reserveren.’¹⁹⁴ In onderzoek van Douglas e.a. wordt in dit kader gewezen op een risico dat specifiek rechtsextremisme minder goed wordt gesignaleerd, waarbij als mogelijke verklaring wordt genoemd dat ‘het herkennen van radicalisering vraagt om kritisch zijn op de eigen groep en uitlatingen die mogelijk al genormaliseerd zijn geraakt.’¹⁹⁵

4.5.2 De inzet van interventies bij de aanpak van radicalisering

Naast bevindingen over de samenwerking in het casusoverleg kan uit eerder uitgevoerde onderzoeken inzicht worden verkregen in de interventies die bij de aanpak van radicalisering (kunnen) worden ingezet. Daarbij blijkt uit onderzoek van de Inspectie Veiligheid en Justitie dat voor de meeste maatregelen uit specifiek het Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme geldt dat deze vaker niet dan wel zijn toegepast. Dit geldt met name voor maatregelen die als repressief worden aangemerkt, zoals de paspoortmaatregel of strafrechtelijke vervolging. In het verlengde hiervan blijkt uit diverse onderzoeken dat geen maatregelen worden gemist om bij de aanpak van radicalisering op casusniveau te interveniëren.¹⁹⁶ Voor het onderhavige onderzoek zijn daarnaast in het bijzonder bevindingen die uit eerder onderzoek naar voren komen over de besluitvorming door het casusoverleg en een mogelijke spanning die ontstaat bij het combineren van interventies relevant.¹⁹⁷

192 Van de Weert & Eijkman 2018, p. 35-36.

193 Roodnat & Eijkman 2016, p. 27-28, De Kleuver, Van Dijk & Ramirez 2017, p. 38 en 40 en Dijkman & Gielen 2021, p. 46.

194 Nanninga, De Jonge & Valk 2022, p. 43-45.

195 Douglas e.a. 2019, p. 26, 33 en 41.

196 Inspectie Veiligheid en Justitie 2017, p. 35. Zie ook Noordegraaf e.a. 2016, p. 159-160 en 175 en De Kleuver, Van Dijk & Ramirez 2017, p. 34 en 39.

197 Naast onderzoek dat een algemeen beeld biedt van de inzet van interventies bij de aanpak van radicalisering, zijn ook verschillende onderzoeken gedaan naar specifieke juridische instrumenten, zoals de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding en de inzet van het (jeugd)strafrecht. Deze onderzoeken worden uitgelicht bij de bespreking van de betreffende juridische instrumenten in hoofdstuk 5 en 6.

4.5.2.1 Besluitvorming door het casusoverleg

Het casusoverleg wordt in eerder onderzoek gekarakteriseerd als het orgaan waar afstemming plaatsvindt over de interventies die bij de aanpak van radicalisering worden ingezet. Het casusoverleg is daarmee 'de brug tussen het signaleren van radicalisering en het vervolgens toepassen van een maatregel'.¹⁹⁸ Tijdens een casusoverleg bespreken de aanwezige organisaties, zo blijkt uit onderzoek van de Inspectie Veiligheid en Justitie, de stand van zaken met betrekking tot een casus en bekijken ze welke opties voorhanden zijn om in te grijpen. Vervolgens worden deze opties gezamenlijk gewogen en wordt een op de specifieke casus afgestemde aanpak gekozen.¹⁹⁹ Ook Noordegraaf e.a. stellen dat voor elke casus een maatwerkpakket wordt opgesteld van interventies, zowel gericht op veiligheid als sociale cohesie en waarbij individuen niet alleen met beperkingen te maken krijgen, maar ook perspectief wordt geboden.²⁰⁰

Welke interventie in een specifieke casus wordt ingezet, hangt volgens Douglas e.a. vooral samen met de vraag welke deelnemer van het casusoverleg de beste 'ingang of hefboom' heeft.²⁰¹ In het verlengde hiervan rapporteren Roodnat en Eijkman dat de keuze voor een interventiestrategie afhankelijk is van de ingangen die partners hebben tot de betrokkene, de mate waarin iemand is geradicaliseerd en zijn omgeving en sociale omstandigheden.²⁰² Daarbij constateren zij dat binnen gemeenten vaak wordt gezocht naar 'bestuurlijke haakjes' die mogelijkheden bieden om op een 'zachte manier' te interveniëren en die vooral liggen in het bieden van ondersteuning (zoals dagbesteding). Hieraan kunnen voorwaarden of een tegenprestatie worden verbonden. Uit het onderzoek blijkt dan ook dat dergelijke preventieve maatregelen de voorkeur hebben boven strafrechtelijke maatregelen, ook bij enkele respondenten vanuit politie en OM. Als iemand echter zo ver in het radicaliseringsproces is dat hardere maatregelen nodig zijn, kan – zo wordt beschreven – het strafrecht worden ingezet, met als belangrijkste doel het beschermen van de omgeving.²⁰³ Een juridisch gedwongen kader biedt bovendien, zo blijkt uit onderzoek van Dijkman en Gielen, een opening voor contact en werkt daarmee als stok achter de deur voor de aanpak van radicalisering in individuele gevallen.²⁰⁴

Uit het onderzoek van Roodnat en Eijkman blijkt tot slot dat op moge-

198 Inspectie Veiligheid en Justitie 2017, p. 30.

199 Inspectie Veiligheid en Justitie 2017, p. 31. Zie ook Nanninga, De Jonge & Valk 2022, p. 43.

200 Noordegraaf e.a. 2016, p. 159-161. Zie in dit verband ook Douglas e.a. 2019, p. 33 en 35-36, waaruit blijkt dat van de 588 acties die door de deelnemers van het casusoverleg zijn uitgezet in de periode van januari tot juni 2018 188 acties de politie of het OM betroffen en 400 acties de gemeente en welzijnsorganisaties. Zie ook Dijkman & Gielen 2021, p. 46-47.

201 Douglas e.a. 2019, p. 32-33.

202 Roodnat & Eijkman 2016, p. 32.

203 Roodnat & Eijkman 2016, p. 33 en 35-37.

204 Dijkman & Gielen 2021, 59-60.

lijke rechtsongelijkheid die samenhangt met het leveren van maatwerk door respondenten niet of nauwelijks wordt ingegaan. Ten aanzien van het waarborgen van de rechtsbescherming tijdens een casusoverleg laat het onderzoek zien dat de aanwezigheid van het OM tijdens de weegploeg en het casusoverleg van groot belang wordt geacht; het OM houdt volgens respondenten in de gaten of een gekozen interventiestrategie overeenkomstig de wet- en regelgeving is.²⁰⁵ Bovendien wordt er blijkens het onderzoek op vertrouwd dat de wetgever voldoende rechtsbescherming biedt tegen landelijke interventies. De manier waarop binnen de onderzochte gemeenten vorm is gegeven aan de aanpak van radicalisering voldoet volgens respondenten dan ook aan een balans tussen het recht op veiligheid van burgers en de rechtsbescherming van betrokkenen.²⁰⁶

4.5.2.2 *Mogelijke spanning bij het combineren van interventies*

Een andere belangrijke bevinding ten aanzien van de inzet van interventies bij de aanpak van radicalisering die in meerdere onderzoeken naar voren wordt gebracht, heeft betrekking op een mogelijke spanning bij het combineren van maatregelen. De Inspectie Veiligheid en Justitie stelt bijvoorbeeld dat bij de uitvoering van meerdere interventies sprake kan zijn van ‘ongewenste interferentie’ doordat de ene maatregel de werking van de ander belemmert of doordat deze moeilijk verenigbaar zijn.²⁰⁷ Deze spanningsvelden bestaan volgens de onderzoekers vooral bij strafrechtelijke instrumenten. Zij merken op dat wanneer sprake is van een strafrechtelijk vonnis de ruimte om de aanpak van radicalisering te bepalen, wordt verkleind. In de praktijk signaleren zij desalniettemin een goede afstemming hierover, waarbij het OM het laatste woord heeft.²⁰⁸ Ook Witte en Jacobs stellen dat een strafrechtelijke aanpak een ernstige belemmering kan vormen voor de inzet van andere interventies, omdat deze laatste een strafrechtelijk onderzoek niet mogen verstoren.²⁰⁹ Ook andere landelijke interventies, waaronder de bevroezingsmaatregel (zie verder par. 5.3.2), kunnen de lokale aanpak doorkruisen, zo blijkt uit diverse onderzoeken.²¹⁰

4.6 TUSSENCONCLUSIE

In dit hoofdstuk is het Nederlandse stelsel van de aanpak van radicalisering bij minderjarigen bestudeerd. Zoals duidelijk is geworden, verschilt

205 Roodnat & Eijkman 2016, p. 37.

206 Roodnat & Eijkman 2016, p. 42-43. Zie ook De Kleuver, Van Dijk & Ramirez 2017, p. 34.

207 Inspectie Veiligheid en Justitie 2017, p. 30 en 36.

208 Inspectie Veiligheid en Justitie 2017, p. 30 en 37.

209 Witte & Jacobs 2015, p. 38 en 97. Zie ook Roodnat & Eijkman 2016, p. 36.

210 Noordegraaf e.a. 2016, p. 159-162, 166 en 168, Inspectie Veiligheid en Justitie 2017, p. 31-35, Douglas e.a. 2019, p. 33 en Witte & Jacobs 2015, p. 91.

de aanpak van radicalisering in Nederland per gemeente, maar is door de nationale overheid beleid opgesteld dat richting geeft aan de gemeentelijke aanpak. Deze gemeentelijke aanpak, in de vorm van het multidisciplinaire casusoverleg, wordt bovendien op nationaal niveau wettelijk verankerd door middel van het wetsvoorstel 'Wet gegevensverwerking persoonsgerichte aanpak radicalisering en terroristische activiteiten'.

Zoals vastgesteld, is in dit nationale beleid en het wetsvoorstel weinig aandacht voor de specifieke positie van minderjarigen, in tegenstelling tot beleid en strategieën die door de VN en de Raad van Europa ten aanzien van de aanpak van radicalisering zijn opgesteld. Een uitzondering hierop wordt gevormd door de actoren die bij de overheidsreactie op radicalisering zijn betrokken. Bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen, zo is in dit hoofdstuk uiteengezet, spelen diverse organisaties vanuit uiteenlopende domeinen een rol – met name zorg en veiligheid – die ieder vanuit een eigen taakstelling bijdragen aan de reactie op signalen van radicalisering. In het bijzonder de aanwezigheid van jeugdspecifieke organisaties tijdens een casusoverleg, waaronder in de eerste plaats de Raad voor de Kinderbescherming, en hun wettelijke bevoegdheden, vormen daarbij het nadrukkelijkste verschil tussen minderjarigen en meerderjarigen in het Nederlandse stelsel van de aanpak van radicalisering.

Uit de analyse van het nationale beleid ten aanzien van de overheidsreactie op radicalisering is bovendien gebleken dat dit beleid in de eerste plaats is gericht op jihadisme. Desondanks lijkt sprake te zijn van een voorzichtige verbreding van de aanpak van radicalisering en specifiek de casusoverleggen naar andere vormen van radicalisering. In het verlengde hiervan valt het op dat op nationaal niveau verschillende definities van het begrip 'radicalisering' worden gehanteerd, waarbij onder meer het modelconvenant dat de samenwerking in een casusoverleg regelt en het wetsvoorstel van een andere begripsomschrijving uitgaan. Deze invulling van het begrip radicalisering werkt door op de afbakening van de aanpak van radicalisering en dus op welke signalen al dan niet op een casusoverleg worden besproken.

In het nationale beleid worden tot slot juridische instrumenten op basis van het strafrecht, bestuursrecht en civiele jeugdbeschermingsrecht aangewezen als mogelijke interventies om – als ondersteuning en sluitstuk – bij de aanpak van radicalisering in individuele gevallen gedwongen overheidsinterventie mogelijk te maken. De juridische instrumenten die de primair betrokken actoren bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen kunnen inzetten, vormen de kern van het onderhavige onderzoek en staan in de navolgende hoofdstukken centraal. Daarmee onderscheidt dit onderzoek zich van eerdere onderzoeken, die in paragraaf 4.5 aan bod zijn gekomen. Hoewel deze onderzoeken inzicht geven in het Nederlandse stelsel van de aanpak van radicalisering, waarbij onder meer bevindingen over de samenwerking in het casusoverleg, het delen en duiden van informatie en de inzet van interventies aan de orde zijn gekomen, is beperkt (juridisch) onderzoek gedaan dat zich integraal richt op het beschikbare

juridische instrumentarium bij de aanpak van radicalisering en in het bijzonder bij de specifieke doelgroep minderjarigen.

In de volgende hoofdstukken wordt dan ook uitvoerig ingegaan op (de aard en kenmerken van) de juridische instrumenten die op grond van het jeugdstrafrecht, bestuursrecht en jeugdbeschermingsrecht bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen kunnen worden ingezet (hoofdstuk 5), de interactie tussen deze instrumenten (hoofdstuk 6) en de toepassing in de praktijk (hoofdstuk 7). Het Nederlandse stelsel van de aanpak van radicalisering zoals in dit hoofdstuk uiteengezet, vormt daarbij de context waarbinnen deze juridische instrumenten worden toegepast.