



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).

7.1 INLEIDING

In de voorgaande hoofdstukken zijn het Nederlandse beleid en de Nederlandse wet- en regelgeving die de grondslag vormen voor de aanpak van radicalisering bij minderjarigen uiteengezet. In het bijzonder zijn daarbij de juridische instrumenten geanalyseerd die bij deze aanpak kunnen worden ingezet op grond van het jeugdstrafrecht, bestuursrecht en jeugdbeschermingsrecht en is bestudeerd hoe deze rechtsgebieden en juridische instrumenten zich (theoretisch) tot elkaar verhouden. Omdat de verhouding van de juridische overheidsreactie op signalen van radicalisering met het kinderen mensenrechtenperspectief (hoofdstuk 2 en 3) niet alleen afhangt van wet- en regelgeving en beleid, maar ook van de toepassing in de praktijk, worden in dit hoofdstuk de resultaten gepresenteerd van een kwalitatief empirisch onderzoek naar de inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen. Aan de hand van semigestructureerde interviews die zijn gehouden met professionals die de aanpak van radicalisering in de praktijk vormgeven (N=43), wordt in dit hoofdstuk antwoord gegeven op de vierde deelvraag van het onderzoek: ‘Hoe worden de juridische instrumenten die bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen kunnen worden ingezet, toegepast in de Nederlandse praktijk; in hoeverre is sprake van interactie tussen de verschillende rechtsgebieden?’

In het vervolg van dit hoofdstuk wordt de gehanteerde empirische onderzoeksmethode uitgebreider beschreven (par. 7.2). Daarna worden de bevindingen uit het praktijkonderzoek gepresenteerd, waarbij eerst de invulling en afbakening van het begrip ‘radicalisering’ in de praktijk wordt geanalyseerd (par. 7.3). Vervolgens worden bevindingen ten aanzien van de inrichting en werkwijze van het casusoverleg beschreven (par. 7.4), waarna de inhoudelijke afwegingen centraal staan die bij de vormgeving van de aanpak van radicalisering bij minderjarigen in individuele gevallen worden gemaakt (par. 7.5). Na de uiteenzetting van deze bevindingen wordt de inzet van het bestuursrecht, jeugdbeschermingsrecht en jeugdstrafrecht als reactie op signalen van radicalisering in de praktijk onderzocht (par. 7.6). Aansluitend wordt ingegaan op de doelstellingen die bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen volgens betrokken professionals centraal staan, namelijk de bescherming van de veiligheid van de samenleving en de ontwikkeling van minderjarigen (par. 7.7). Vervolgens wordt ingegaan op een aantal specifieke kenmerken van de aanpak van radicalisering bij minderjarigen ten opzichte van meerderjarigen dat uit het praktijkonderzoek

naar voren is gekomen (par. 7.8). Het hoofdstuk wordt afgesloten met een reflectie op de gepresenteerde bevindingen (par. 7.9).

7.2 ONDERZOEKSMETHODE

Voor het praktijkonderzoek dat in dit hoofdstuk wordt gepresenteerd, is kwalitatief empirisch onderzoek verricht naar de besluitvorming met betrekking tot de aanpak van radicalisering bij minderjarigen in individuele gevallen, in het bijzonder de inzet van juridische instrumenten in dit kader. Hiertoe zijn semigestructureerde interviews (N=43) afgenomen met professionals die werkzaam zijn bij de organisaties die de aanpak van radicalisering in de praktijk vormgeven, hoofdzakelijk als belangrijkste partners van het multidisciplinaire casusoverleg (zie eerder par. 4.3.2).¹

Naar het stelsel van de aanpak van radicalisering zoals die in Nederland vorm heeft gekregen en specifiek de multidisciplinaire casusoverleggen is eerder, veelal kleinschalig, empirisch onderzoek verricht (zie uitgebreid par. 4.5). Deze onderzoeken richten zich over het algemeen evenwel niet specifiek op de aanpak van radicalisering bij minderjarigen en zijn veelal niet uitdrukkelijk toegespitst op de inzet van juridische instrumenten in dit kader. Het praktijkonderzoek dat aan het onderhavige hoofdstuk ten grondslag ligt, kent – in tegenstelling tot het eerdere empirische onderzoek – bovendien een empirisch-juridische invalshoek; de bevindingen uit het onderhavige praktijkonderzoek dienen als een belangrijk element bij de beantwoording van de centrale, juridische, onderzoeksvraag en dragen bij aan de rechtswenschappelijke argumentatie. De conclusies uit dit hoofdstuk moeten dan ook worden gekwalificeerd als empirisch-juridische conclusies.²

Semigestructureerde interviews als onderzoeksmethode

Voor het afnemen van semigestructureerde interviews als onderzoeksmethode is gekozen om diepgaand inzicht te verkrijgen in de besluitvorming van professionals die de aanpak van radicalisering in de praktijk vormgeven.³ Door middel van interviews kan – zo benadrukken ook Beyens, Kennes en Tournel – niet alleen inzicht worden verkregen in welke beslissingen professionals nemen, maar kan ook worden geanalyseerd hoe en waarom deze beslissingen vanuit het perspectief van de professional worden genomen.⁴ Het afnemen van interviews is dan ook bij uitstek

1 Een nadere uitwerking van de onderzoeksmethode is opgenomen in de derde bijlage bij dit onderzoek.

2 Zie ook Taekema & Van Klink 2011, p. 10-11 en Crijns, Giesen & Voermans 2018, p. 259-260.

3 Omdat het praktijkonderzoek zich, in het licht van de centrale onderzoeksvraag, concentreert op de professionele besluitvorming over de aanpak van radicalisering bij minderjarigen zijn interviews afgenomen met professionals en niet met minderjarigen of hun ouders of eventuele advocaten.

4 Beyens, Kennes & Tournel 2016, p. 192-194.

geschikt om inzicht te verkrijgen in de vormgeving van de aanpak van radicalisering bij minderjarigen in concrete gevallen, de inzet van juridische instrumenten in dit kader en de hierbij door betrokken professionals gemaakte afwegingen. Dit geldt des te meer aangezien de besluitvorming over de aanpak van radicalisering in concrete gevallen niet wettelijk is gekaderd – met uitzondering van de toepassingsvereisten die gelden voor de inzet van de diverse juridische instrumenten (zie eerder hoofdstuk 5) – en daarmee hoofdzakelijk in de praktijk vorm krijgt. Het hanteren van semi-structureerde interviews als onderzoeksmethode maakt bovendien een bepaalde mate van flexibiliteit mogelijk, waardoor aangesloten kan worden bij de uiteenlopende rollen en perspectieven van de diverse betrokken professionals.

In combinatie met de interviews werd voor het praktijkonderzoek, mede met het oog op triangulatie, beoogd observaties te houden bij casusoverleggen waar signalen van radicalisering bij minderjarigen worden besproken. Vanwege de maatregelen tegen de COVID-19-pandemie tijdens de looptijd van het onderzoek en (andere) praktische belemmeringen bleken de observaties echter niet haalbaar.

De selectie van gemeenten en respondenten

Aangezien de aanpak van radicalisering in de eerste plaats op lokaal niveau wordt vormgegeven, zijn voor het empirisch onderzoek in eerste instantie vijf gemeenten geselecteerd om uitvoerig te onderzoeken.⁵ Deze gemeenten zijn doelgericht geselecteerd (in de literatuur over kwalitatief onderzoek aangehaald als *purposeful sampling*),⁶ waarbij is gekozen voor gemeenten die veel informatie kunnen bieden over de aanpak van radicalisering bij minderjarigen, omdat op dit gebied beleid is ontwikkeld en geïmplementeerd en er met het thema ervaring is opgedaan. Binnen deze informatierijke gemeenten is evenwel ook gezocht naar variatie, onder meer doordat de gemeenten verspreid zijn over Nederland en in zekere mate verschillen van grootte.⁷ Ten aanzien van één van de vijf gemeenten die zijn benaderd voor het onderzoek, hebben slechts twee casuspartners aangegeven mee te werken aan een interview (N=2), waardoor is besloten deze afgenomen interviews mee te nemen in de bevindingen, maar deze gemeente in het praktijkonderzoek geen centrale rol toe te kennen.

Ten aanzien van de vier gemeenten die zodoende in het praktijkonderzoek centraal staan, zijn verzoeken om interviews af te nemen, uitgezet bij de centrale deelnemers aan het casusoverleg (zie uitgebreid par. 4.4): gemeenten, politie, OM en de Raad voor de Kinderbescherming (hierna: de Raad). Vanwege de specifieke focus op minderjarigen zijn deze verzoeken ook uitgezet bij de jeugdreclassering (gecertificeerde instellingen).

5 Met het oog op de vertrouwelijkheid van de interviews worden de namen van de gemeenten die in het praktijkonderzoek centraal staan niet gedeeld.

6 Patton 1990, p. 169-183.

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

Als reactie op deze verzoeken waren bijna alle casuspartners bereid mee te werken aan een interview (N=27).⁸ De Raad heeft evenwel aangegeven vanwege weinig casuïstiek slechts mee te willen werken aan één interview met twee medewerkers en bij één gemeente heeft een gecertificeerde instelling niet op het verzoek gereageerd.

Voor de interviews zijn in de eerste plaats de vertegenwoordigers bij het casusoverleg gesproken, maar ook diegenen die vanuit hun functie andere specifieke expertise op het gebied van de aanpak van radicalisering bij minderjarigen hebben, bijvoorbeeld doordat zij binnen hun organisatie deel uitmaken van een expertgroep radicalisering of jeugdreclasseringszaken op dit thema begeleiden. Naast de centrale casuspartners is ernaar gestreefd Zorg- en Veiligheidshuizen te benaderen, aangezien de casusoverleggen in de regel worden georganiseerd door het Zorg- en Veiligheidshuis. Bij twee gemeenten zijn (meerdere) interviews met vertegenwoordigers van het Zorg- en Veiligheidshuis afgenomen (N=3).

Buiten de vier centrale gemeenten zijn vanwege hun specifieke expertise op het gebied van de aanpak van radicalisering interviews afgenomen met medewerkers van de NCTV (N=2), reclasseringswerkers van het specialistische TER-team van Reclassering Nederland (zie eerder par. 4.4.4) (N=2), een medewerker van het Platform Jeugd preventie Extremisme en Polarisatie (Platform JEP, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid) (N=1) en medewerkers van het OM die weliswaar niet werkzaam zijn in de centrale vier gemeenten maar (landelijk) specifieke expertise hebben op het thema van het onderhavige onderzoek (N=4). Tot slot zijn op aanraden van andere respondenten interviews afgenomen met medewerkers van Veilig Thuis met specifieke deskundigheid op het gebied van de aanpak van radicalisering bij minderjarigen (N=2).

In totaal zijn voor het praktijkonderzoek zodoende 43 semigestructureerde interviews afgenomen.⁹ Een aantal respondenten had ten tijde van het interview geen ervaring met de aanpak van radicalisering specifiek bij minderjarigen (N=7); aan hen zijn vragen over de aanpak van radicalisering in algemene zin gesteld en is voorgelegd of zij dingen anders zouden doen bij minderjarigen.

Dataverzameling en -analyse

Hoewel vooraf niet beoogd, zijn de interviews door de maatregelen tegen de COVID-19-pandemie online afgenomen.¹⁰ De interviews zijn afgenomen

8 Vanuit sommige casuspartners binnen deze vier gemeenten zijn meerdere respondenten geïnterviewd.

9 Eén van deze 43 afgenomen interviews is niet verder meegenomen in de bevindingen van het praktijkonderzoek, omdat ten aanzien van dit interview de afspraak was gemaakt dat zowel de respondent als de organisatie waar de respondent werkzaam was de transcriptie zou accorderen, maar de respondent na het transcriberen van het interview niet meer kon worden bereikt.

10 In de nadere beschrijving van de onderzoeksmethode in bijlage 3 wordt ingegaan op een aantal ervaren voor- en nadelen van het afnemen van online interviews.

aan de hand van een vooraf opgestelde topiclijst.¹¹ Daarnaast is tijdens de interviews gebruik gemaakt van vignetten als techniek om de percepties en attitudes van de verschillende professionals te onderzoeken.¹² Aan de respondenten zijn twee fictieve scenario's voorgelegd van minderjarigen die worden besproken tijdens een casusoverleg, waarbij is gevraagd hoe respondenten de casus zouden benaderen en wat volgens hen de uitkomst van het casusoverleg zou moeten zijn.¹³

Hoewel – in lengte beperkte – vignetten nooit volledig recht kunnen doen aan de besluitvorming van professionals in werkelijkheid, waren deze fictieve casus behulpzaam bij het blootleggen van de benaderingswijze en perspectieven van professionals en konden abstracte overwegingen ten aanzien van de vormgeving van de aanpak van radicalisering bij minderjarigen concreet worden gemaakt. Bij de beschrijving van de bevindingen van het praktijkonderzoek in de rest van dit hoofdstuk zijn de inzichten verkregen uit de vignetten – waar relevant – verwerkt.

De interviews zijn opgenomen met een audiorecorder en woordelijk getranscribeerd. De geanonimiseerde transcripties van de interviews zijn vervolgens, in samenhang met de tijdens de interviews en het transcriberen gemaakte aantekeningen, gecodeerd en geanalyseerd met behulp van ATLAS.ti. Hierbij is een hoofdzakelijk inductieve benadering gehanteerd.¹⁴ Voor het coderen en analyseren van de gegevens uit de interviews zijn verschillende stappen doorlopen, zoals beschreven door onder meer Decorte en Boeije.¹⁵ In de eerste fase zijn de transcripties open of initieel gecodeerd door codes die zo dicht mogelijk tegen de data aanliggen aan tekstfragmenten toe te kennen. Hierbij is niet gewerkt met een vooraf opgestelde codelijst, hoewel de voor het interview gebruikte onderwerpen uit de topiclijst enige richting hebben gegeven aan deze fase. Vervolgens zijn de verschillende codes conceptueel met elkaar samengebracht en geordend in abstractere categorieën. Deze fase wordt in de literatuur omschreven als axiaal coderen of patrooncoderen. In de derde en laatste fase, het selectief coderen, zijn verbanden en relaties tussen de categorieën onderzocht.

Bij de uiteenzetting van de bevindingen van het praktijkonderzoek in het vervolg van dit hoofdstuk wordt geanonimiseerd verwezen naar de respondenten die hebben meegewerkt aan de interviews; vanwege de vertrouwelijkheid wordt slechts de organisatie waarvoor een respondent

11 Zie bijlage 4 bij dit onderzoek.

12 Zie ook Hughes, *Sociology of Health & Illness* 1998, p. 381-387 en Beyens, Kennes & Tournel 2016, p. 199. De gebruikte vignetten zijn opgenomen in bijlage 5 bij dit onderzoek.

13 Aan een aantal respondenten zijn vanwege het ontbreken van ervaring met de casus-overleggen de vignetten niet voorgelegd of is een aangepaste versie gebruikt. In deze aangepaste versie werd de respondent via een collega die aanwezig was bij het casus-overleg geïnformeerd over de casus en werd de vraag gesteld hoe de respondent de casus zou benaderen en wat zijn of haar beslissing zou zijn.

14 Zie ook Decorte 2016, p. 469-471.

15 Decorte 2016, p. 481-492 en Boeije 2010, p. 91-121.

werkzaam is weergegeven, in combinatie met een persoonlijke code (medewerker A, medewerker B, etc.).

Meerwaarde en beperkingen van het onderzoek

Hoewel het niet mogelijk is op basis van het onderzoek naar vier centrale gemeenten duidelijkheid te verkrijgen over de aanpak van radicalisering bij minderjarigen in alle Nederlandse gemeenten – en deze generaliseerbaarheid of externe validiteit ook niet het doel is van kwalitatief onderzoek – is dankzij het praktijkonderzoek diepgaand inzicht verkregen in de aanpak van radicalisering bij minderjarigen en in het bijzonder de inzet van juridische instrumenten in dit kader.¹⁶ Daarbij is door het betrekken van uiteenlopende organisaties de besluitvorming bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen vanuit verschillende perspectieven onderzocht. Desondanks is bij een aantal organisaties een relatief beperkt aantal interviews afgenomen, waardoor onder meer ten aanzien van de bevindingen ten opzichte van de Raad voor de Kinderbescherming voorzichtigheid op zijn plaats is. Daarnaast is inherent aan het hanteren van interviews als onderzoeksmethode dat, mede onder invloed van sociaal wenselijke antwoorden, respondenten in hun antwoorden mogelijk een ander beeld schetsen dan hun daadwerkelijke handelwijze in de praktijk. Door open vragen te stellen, suggestieve vragen te vermijden, door te vragen en eigen standpunten zoveel mogelijk voor zich te houden, is geprobeerd dit zoveel als mogelijk te ondervangen.¹⁷ Tot slot is in het praktijkonderzoek de besluitvorming bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen vanuit in de eerste plaats een juridisch perspectief geanalyseerd. Bij de besluitvorming door de bevraagde professionals spelen evenwel verschillende dimensies en factoren een rol die voor dit hoofdstuk niet expliciet zijn onderzocht maar de besluitvorming wel kunnen beïnvloeden, waaronder contextfactoren en psychologische en sociale factoren.¹⁸

7.3 DE INVULLING EN AFBAKENING VAN HET BEGRIIP RADICALISERING

De invulling en afbakening van het begrip radicalisering vormen een eerste, wezenlijk, aspect van de aanpak van radicalisering bij minderjarigen en de besluitvorming hierover. In eerdere hoofdstukken is beschreven dat er geen eenduidige definitie van ‘radicalisering’ bestaat. Bij de beschrijving van de bevindingen uit het praktijkonderzoek wordt daarom allereerst ingegaan op de invulling en afbakening van dit begrip in de praktijk.

16 Zie voor externe validiteit en generaliseerbaarheid bij kwalitatief onderzoek onder meer Boeije 2010, p. 180-183.

17 Zie ook Van den Brink 2018, p. 259-260 en Verkroost 2022, p. 287 onder verwijzing naar Beyens, Kennes & Tournel 2016.

18 Zie in dit verband Van der Woude 2017, p. 9-16.

De interviews laten zien dat betrokken professionals sterk uiteenlopende invullingen van het begrip 'radicalisering' hanteren. Verschillende respondenten benoemen dat ze het moeilijk vinden om aan te geven wat zij onder radicalisering verstaan. Een aantal van hen wijst erop dat definities van radicalisering heel algemeen en breed zijn – een 'containerbegrip'¹⁹ – dat casuïstiek niet altijd binnen definities te vangen is of merkt op dat er veel verschillende definities bestaan. Veel respondenten zijn het er desalniettemin over eens dat radicalisering een proces is, 'dat je ook echt een A en een B punt nodig hebt om het te kunnen toetsen'.²⁰ Daarnaast wordt bij de definiëring van radicalisering veelal een combinatie van (een aantal van) de volgende componenten genoemd: (1) een ideologie of drijfveer (politiek, religieus of ideologisch, vanuit een hoger ideaal, gedachtegoed of denkbeeld), (2) een doel (onder meer het ontwrichten van de democratische rechtsorde, het ondermijnen van de maatschappij of het realiseren van een wereldbeeld) en (3) een vorm van handelen (bijvoorbeeld door middel van het maken van plannen, ondemocratische middelen of een geweldscomponent). Een definitie van radicalisering die door een medewerker van de NCTV wordt gehanteerd, is bijvoorbeeld:

'Radicalisering is volgens mij het moment waarop in dit geval jongeren, of volwassenen, het gevoel hebben dat ze niet meer helemaal thuishoren op de plek hier in Nederland, of in de wijk of in de straat of noem maar op. Waarbij ze bepaalde ideeën en denkbeelden gaan krijgen waarbij ze zich afzetten tegen de overheid en tegen de maatschappij en dat kan zover doorslaan dat geweld wordt goedgekeurd en misschien zelfs een stapje verder waarbij geweld wordt gebruikt. [...] Dus dat proces dat iemand van nul naar "ik wil misschien wel geweld gaan gebruiken" en dan alle fasen daartussenin.'²¹

Andere geïnterviewde professionals wijzen voor de invulling van het begrip radicalisering op het afwijken van een norm in combinatie met onder meer een geweldscomponent of mogelijk gevaar of schade:

'Ik versta daaronder dat mensen in dingen geloven die niet de norm zijn binnen de samenleving, en die daar ook geweld voor willen gebruiken om dat uit te dragen en daar dus bereid toe zijn om hun ideeën en gedachten op te leggen aan anderen door middel van geweld. En ook andere mensen daarin uit te sluiten.'²²

In de interviews wordt meerdere keren gesproken over radicalisering als 'doorslaan', wordt de verhouding tot extremisme en terrorisme gebruikt om radicalisering te omschrijven – 'de weg richting extremisme'²³ – en één respondent beschrijft radicalisering als een uitingvorm voor jongeren bij wie

19 Medewerker Reclassering Nederland B.

20 Medewerker politie C.

21 Medewerker NCTV A.

22 Medewerker gecertificeerde instelling J.

23 Medewerker gemeente D.

het in de ontwikkeling misgaat. De resultaten van het praktijkonderzoek laten dan ook zien dat de begripsomschrijvingen van radicalisering zeer verschillend zijn.

Door verschillende respondenten wordt daarbij gewezen op de complexiteit die wordt ervaren ten aanzien van de invulling en afbakening van radicalisering. In dit kader wordt genoemd dat radicalisering minder tastbaar en controleerbaar is dan andere problematiek, bijvoorbeeld kindermishandeling of verslavingsproblematiek, waardoor het als ongrijpbaar wordt ervaren. Zo wordt in het interview met medewerkers van de Raad aangehaald dat het bij radicalisering gaat om 'een gedachtegoed, dit is een ideologie of gedachtegang, dat is moeilijk zichtbaar te maken aan harde dingen. Dus ongrijpbaar.'²⁴ Andere respondenten merken op dat ze niet in het hoofd van mensen kunnen kijken. Radicalisering raakt dan ook direct aan de denkwereld van minderjarigen, waarbij veelvuldig wordt benadrukt dat respondenten geen 'gedachtenpolitie' zijn.

Bovendien is radicalisering, zo beschrijft een aantal respondenten, een veranderend fenomeen, onder meer met veranderende groeperingen en veranderende uitingsvormingen. Ook stellen diverse respondenten dat sprake is van een groeiend anti-overheidssentiment en dat de grote invloed van internet en sociale media het moeilijker maakt de waarde van bepaalde uitspraken in te schatten. Een medewerker van de politie verduidelijkt in dit verband dat het dan de kunst is 'te kijken of iemand gewoon boos of gefrustreerd is of dat iemand echt door middel van geweld het huidige beleid omver wil werpen.'²⁵

Tegen deze achtergrond laat het praktijkonderzoek zien dat de aanpak van radicalisering is ontstaan als reactie op uitreizigers, waardoor de focus lange tijd veelal heeft gelegen op het jihadisme. In de interviews wordt evenwel gesproken van een doorontwikkeling of verbreding naar andere vormen, waarbij extreemrechts, extreemlinks, 'single issue' bewegingen en 'anti-overheidsdenken' of complottheorieaanhangers veel worden genoemd. Een jeugdreclasseerder beschrijft deze verbreding en de invloed die verschillende maatschappelijke ontwikkelingen op de aanpak van radicalisering hebben gehad:

'Die hele radicaliseringstafel die is natuurlijk in eerste instantie opgezet voor islam-radicalisering, moslim-radicalisering, maar wat je nu ook ziet, is dat het eigenlijk steeds breder gaat worden. Dus linksextremisme, rechtsextremisme. Kijk naar de afgelopen tijd, de boerenopstand, de protesten en demonstraties tegen de coronamaatregelen, 5G. Dat krijgt steeds meer aandacht. Je ziet ook dat mensen steeds meer aan het zoeken zijn van het veld radicalisering is veel groter en veel breder.'²⁶

24 Medewerkers Raad voor de Kinderbescherming A en B.

25 Medewerker politie F.

26 Medewerker gecertificeerde instelling C.

Vooraf ten aanzien van rechtsextremisme wordt in de interviews opgemerkt dat hierbij heel jonge minderjarigen zijn betrokken. Sommige respondenten spreken van veertien- of vijftienjarigen over wie zorgen zijn, andere noemen ook de leeftijd van twaalf of dertien jaar.

Tegen de achtergrond van de verbreding van de aanpak van radicalisering geven verschillende respondenten aan bij andere vormen dan jihadisme zoekende te zijn welke signalen het rechtvaardigen om op een casusoverleg te worden besproken. Een gesproken medewerker van de politie merkt bijvoorbeeld op dat er discussies zijn of anti-overheidsdenken en complottheorieaanhangers 'passen binnen het spectrum van de casustafel'.²⁷ Uit de interviews blijkt daarbij dat verschillende respondenten aangeven dat signalen van andere vormen van radicalisering, met name extreemrechts, anders worden geduid dan signalen van jihadistische radicalisering:

'Je merkte in het begin heel erg dat wanneer je het hebt over jihadisme, daarin is het heel erg algemeen geaccepteerd dat we dat op de casustafel behandelen, maar wanneer het gaat over links of over rechts zeggen ze heel snel "ja maar iedereen mag wel zijn eigen mening hebben". Wat natuurlijk heel gek is.'²⁸

Andere respondenten beschrijven dat dergelijke uitingen niet altijd worden herkend en 'wat sneller worden geaccepteerd. Die sluipen er een beetje in in onze maatschappij en dat vinden we oké.'²⁹ In het verlengde hiervan wordt in een interview vermeld dat:

'Als casusoverleg moet je natuurlijk op dezelfde manier naar dat soort zaken kijken. Alleen is het wel zo dat sommige uitlatingen die door mensen worden gedaan en die besproken worden in het casusoverleg die zijn zeg maar binnen bepaalde politieke partijen in Nederland salonfähig, oftewel worden binnen politieke partijen ook gedaan. En dan moet je goed realiseren dat er best wel pittige uitlatingen tussen zitten, waarvan je dat toch echt wel nader moet bekijken. Maar het kan zijn dat bepaalde uitlatingen die gedaan worden door mensen vanuit rechtsextremistische hoek misschien wat dichterbij de personen staan die in dat casusoverleg zitten dan uitlatingen die door jihadisten of salafisten worden gedaan. Puur vanwege een groter cultuurverschil. En dat is iets dat je altijd in de gaten moet houden natuurlijk.'³⁰

In diverse interviews worden soortgelijke perspectieven naar voren gebracht, waarbij een respondent wijst op 'de dubbele maat' waarmee bij de aanpak van radicalisering wordt gemeten.³¹ Ook de signaleringsstructuur bij de aanpak van radicalisering is in eerste instantie, zo merken verschillende respondenten op, ingericht op jihadisme.

27 Medewerker politie G.

28 Medewerker politie G.

29 Medewerker politie F.

30 Medewerker Openbaar Ministerie E.

31 Medewerker gemeente B.

7.4 DE INRICHTING EN WERKWIJZE VAN HET CASUSOVERLEG

Nadat in de vorige paragraaf de invulling en afbakening van het begrip radicalisering in de praktijk zijn beschreven, wordt in deze paragraaf ingegaan op de bevindingen uit het praktijkonderzoek over de inrichting en werkwijze van het casusoverleg bij het vaststellen van de aanpak van radicalisering in individuele gevallen. Aangezien de aanpak van radicalisering bij minderjarigen lokaal vorm krijgt, wordt daarbij eerst globaal ingegaan op de manier waarop de aanpak in de onderzochte gemeenten is ingericht (par. 7.4.1). Vervolgens wordt het delen van informatie als belangrijk onderdeel van de werkwijze van het casusoverleg beschreven (par. 7.4.2). Tot slot worden de rol en invloed van de casuspartners bij de besluitvorming over de aanpak van radicalisering bij minderjarigen geanalyseerd (par. 7.4.3).

7.4.1 De inrichting van het casusoverleg

In de onderzochte gemeenten is de aanpak van radicalisering in de basis ingericht en vormgegeven zoals beschreven in het Convenant persoonsgerichte aanpak voorkoming radicalisering en extremisme (modelconvenant) en het wetsvoorstel Wet gegevensverwerking persoonsgerichte aanpak radicalisering en terroristische activiteiten (zie eerder par. 4.3.2). Dit betekent dat op lokaal niveau door verschillende organisaties een casusoverleg wordt georganiseerd waarin in gezamenlijkheid een plan van aanpak wordt opgesteld ten aanzien van individuen die in verband worden gebracht met radicalisering.

Overeenkomstig het modelconvenant en het wetsvoorstel wordt in de onderzochte gemeenten een onderscheid gemaakt tussen de weegploeg die is belast met een eerste weging van binnengekomen signalen van radicalisering en het daadwerkelijke casusoverleg. De weegploeg bestaat daarbij uit een kleinere samenstelling dan het casusoverleg en besluit in de kern of signalen al dan niet moeten worden besproken op het casusoverleg. Op deze inhoudelijke weging wordt in paragraaf 7.5.1 uitgebreider ingegaan. In de onderzochte gemeenten verschillen de organisaties die deel uitmaken van de weegploeg, maar zijn in ieder geval de gemeente, politie en het OM aanwezig. Bij het casusoverleg sluiten, afhankelijk van de specifieke casus, meer partners aan, waaronder (jeugd)reclassering en de Raad. Uit de interviews komt naar voren dat vooral de aanwezigheid van de Raad bij de bespreking van minderjarigen door respondenten van groot belang wordt geacht vanwege hun specifieke expertise ten aanzien van minderjarigen. Andere organisaties die in de onderzochte gemeenten deel kunnen uitmaken van een casusoverleg over een minderjarige zijn onder meer leerplichtambtenaren en Veilig Thuis. De casusoverleggen worden in de bestudeerde gemeenten gehouden in het Zorg- en Veiligheidshuis.

Uit het praktijkonderzoek komt naar voren dat respondenten de samenwerking in het casusoverleg van groot belang vinden. Respondenten wijzen

er daarbij op dat het belangrijk is dat door het casusoverleg verschillende perspectieven, domeinen en expertises zijn betrokken, met name de combinatie van zorg en justitie. Een van de respondenten van het OM geeft in dit verband aan dat:

‘Het fijne is dat het OM er niet alleen voor staat, de gemeente staat er niet alleen voor. Dat casusoverleg is gewoon heel belangrijk omdat daar mensen bij elkaar zitten die *feeling* hebben met het onderwerp en daar kun je met elkaar zaken bespreken en je krijgt dan ook andere inzichten of je ziet ook dat de gemeente bijvoorbeeld wel een onderbuikgevoel heeft bij iemand, terwijl ik als OM’er denk ik zie geen strafrecht dus waarom zouden we wat moeten doen?’³²

De goede samenwerking en dynamiek in het casusoverleg en ‘korte lijntjes’ worden door de betrokken professionals dan ook gewaardeerd, zo komt uit het onderzoek naar voren. Bovendien wijzen verschillende respondenten erop dat door het casusoverleg ervoor wordt gezorgd dat interventies die worden ingezet op elkaar aansluiten, dat kan worden voorkomen dat interventies elkaar tegenwerken of dingen dubbel worden gedaan. Uit de interviews blijkt evenwel dat bij de samenwerking bij de aanpak van radicalisering ook sprake is van belangrijke verschillen tussen casusoverleggen in Nederland, bijvoorbeeld op het gebied van de frequentie waarop casusoverleggen worden georganiseerd, hoe de samenwerking verloopt en de urgentie die ten aanzien van het thema wordt gevoeld.

7.4.2 Informatiedeling

Een belangrijk onderdeel van de werkwijze van het casusoverleg dat tijdens de interviews naar voren is gekomen, is het delen van informatie over de minderjarige. De informatiepositie van het casusoverleg vormt, zo benadrukken verschillende respondenten, de basis voor de vormgeving van de aanpak van radicalisering in individuele gevallen. Deze informatiedeling vindt eerder, op kleinere schaal, plaats tijdens de weegploeg. Tijdens de weegploeg worden meldingen en signalen van radicalisering besproken en wordt de eerste informatie gebundeld, waaronder de informatie die de aanwezige partners in hun systemen over de besproken minderjarige hebben. Ook wordt tijdens de weegploeg gekeken of nog aanvullende informatie nodig is om uiteindelijk af te wegen of een casus op het casusoverleg moet worden besproken.

Het casusoverleg maakt het vervolgens – zo blijkt uit de interviews – mogelijk om informatie bij elkaar te brengen waardoor een completer en gezamenlijk beeld van signalen en besproken individuen ontstaat. Een respondent spreekt er in dit kader van dat ‘iedereen op zijn eigen eilandje’ opereert, waarbij je informatie misloopt als dat niet op een casusoverleg

32 Medewerker Openbaar Ministerie E.

bij elkaar wordt gebracht.³³ De informatie van één casuspartner hoeft bijvoorbeeld niet op radicalisering te duiden, maar als informatie naast elkaar wordt gelegd, kan volgens respondenten een patroon ontstaan waardoor dit beeld verandert.

De interviews laten daarbij zien dat in de kern alle informatie die volgens de casuspartners nodig is om tot een goede beslissing te komen, en dus noodzakelijk is voor het opstellen van het plan van aanpak, op het casusoverleg wordt gedeeld. Het delen van informatie bij de aanpak van radicalisering wordt door een professional dan ook omschreven als het doorlopend afwegen in hoeverre informatie in verhouding staat tot het doel waarvoor de casuspartners de informatie nodig zouden hebben. Deze afweging die door de individuele professionals wordt gemaakt, wordt ook beschreven door een respondent van het Zorg- en Veiligheidshuis:

‘Voor mij is het wel zoeken in wat denk ik dat goed is om te weten met elkaar en welke informatie is er ook. Ik kan tien keer aan de politie vragen om informatie, maar als ik denk dat het belangrijk is, maar zij niet het idee hebben dat het belangrijk is, komt het dan op tafel of niet? We hebben in het verleden ook wel eens gehad dat we een plan van aanpak hebben liggen en dat dan toch opeens informatie op tafel komt die er al was, maar die niet gedeeld was. Dat blijft in dit soort processen altijd lastig.’³⁴

Concrete voorbeelden van informatie die tijdens de interviews voorbijkomen waarvan het noodzakelijk kan zijn om te delen op een casusoverleg betreffen onder meer informatie over politieregistraties en bekendheid bij de politie, een mogelijk strafblad of mogelijke zittingsinformatie, informatie die online is te vinden over degene die in het casusoverleg wordt besproken en informatie van de politie over broertjes, zusjes en ouders. Ook ten aanzien van informatie van de Raad of gecertificeerde instelling wordt in de interviews aangegeven dat het noodzakelijk kan zijn deze tijdens een casusoverleg te delen, onder meer informatie over of een gezin bij een van deze organisaties bekend is en of er een kindbeschermingsmaatregel of raadsonderzoek loopt. Ook eventuele zorgen vanuit Veilig Thuis worden in grote lijnen met casuspartners besproken. Een respondent vanuit deze organisatie licht in dit verband toe dat niet alle informatie expliciet wordt gedeeld, maar wel een abstracte omschrijving van de zorgen.

‘Veilig Thuis heeft ook te maken met stel dat een moeder psychiatrische problematiek heeft en die heeft een zoon en die radicaliseert en we bespreken de situatie in het veiligheidshuis, dan mogen we die problematiek van die moeder niet zomaar delen. Maar anderzijds is het feit dat die moeder door haar ziekte misschien haar zoon niet goed kan begeleiden, en die zoon daardoor eigenlijk stromeloos loopt en weer beïnvloed wordt door anderen, het grijpt wel op elkaar in.

33 Medewerker Zorg- en Veiligheidshuis B.

34 Medewerker Zorg- en Veiligheidshuis A.

Maar toch mag je dat niet op die manier delen. Je kan wel zeggen: die moeder is kwetsbaar of moeder heeft geen zicht op de situatie met wie haar zoon omgaat.’³⁵

Andere informatie die tijdens het casusoverleg wordt gedeeld, zoals tijdens de interviews naar voren komt, ziet bijvoorbeeld op contacten die er vanuit verschillende afdelingen van de gemeente zijn met de betrokkene, of iemand bekend is bij de (jeugd)reclassering en eventueel informatie vanuit een lopend (jeugd)reclasseringstraject. Ook hierbij wordt aangegeven soms te volstaan met het geven van informatie in grote lijnen.

Ten aanzien van het delen van informatie tijdens een casusoverleg wordt in de interviews door verschillende respondenten geconstateerd dat de informatiedeling wordt geremd door de privacy van de minderjarige, waardoor niet alle informatie wordt gedeeld of mag worden gedeeld. In sommige interviews wordt in dit verband aangegeven liever uit te moeten leggen dat iemands privacy is geschonden dan dat informatie niet is gedeeld en er iets ‘ernstigs’ is gebeurd.³⁶ Dit wordt bevestigd door een medewerker van de politie:

‘Ik wil niet hebben dat overheidsdiensten bepaalde informatie hebben die achteraf drama had kunnen voorkomen, om het maar even zo te zeggen, maar dat heb je niet gedeeld, omdat dat precies past in de protocollen dat je het niet mag delen. Dan zit ik altijd inderdaad op een grijs vlak. En ik weet niet of iedereen dat doet aan de casustafel. Dat denk ik niet. Maar dat is onze kracht wel.’³⁷

In een interview met een medewerker van het OM wordt bovendien aangehaald dat informatiedeling ook in het belang van de minderjarige is en dat privacyoverwegingen remmend kunnen werken bij de bescherming van minderjarigen:

‘Ik denk dat de informatiedeling tussen de verschillende instanties om gezamenlijk te komen tot een breed gedragen interventie bij een minderjarige uiteindelijk de meest succesvolle manier zal blijken te zijn. Maar soms worden we nog geremd doordat je informatie niet mag delen in verband met de privacyregulering. Dan vind ik het soms best wel moeilijk dat de privacyregulering die eigenlijk de minderjarige moet beschermen ervoor zorgt dat de minderjarige minder goed wordt beschermd tegen zichzelf.’³⁸

Het praktijkonderzoek laat daarbij het beeld zien dat wanneer sprake is van vertrouwen in het casusoverleg veel informatie wordt gedeeld, waarbij er ook soms ‘in het casusbelang’ ‘iets meer [wordt] gezegd dan strikt formeel zou moeten.’³⁹

35 Medewerker Veilig Thuis A.

36 Medewerker Reclassering Nederland B.

37 Medewerker politie H.

38 Medewerker Openbaar Ministerie F.

39 Medewerker gemeente E.

In het verlengde hiervan zorgt ook de notificatieplicht voor uitdagingen, zo geeft een aantal respondenten aan. Als een minderjarige wordt besproken tijdens een casusoverleg dient de minderjarige (en/of zijn ouders) op grond van het modelconvenant daarvan op te hoogte te worden gebracht. Een aantal respondenten geeft daarbij aan dat de notificatieplicht voor betrokken professionals een uitdaging is, omdat hierdoor het veiligheidsbewustzijn bij besproken individuen kan worden vergroot, terwijl het informatiebeeld nog niet compleet is.

Ten aanzien van de privacy van de minderjarige laat een respondent tot slot weten dat er 'regelmatig over kinderen wordt gepraat in plaats van dat met die kinderen zelf het gesprek wordt gevoerd', bijvoorbeeld doordat er beslissingen voor de minderjarige worden genomen, '[o]f er wordt best wel snel naar een mentor of docent gestapt, of naar ouders, terwijl ik me afvraag of je het die jongen van zestien ook hebt laten weten.' Deze respondent stelt dan ook dat: 'Dat soort simpele rechten van het kind, daar hebben de meeste mensen het helemaal niet over, die hebben geen idee.'⁴⁰

Informatie wordt op het casusoverleg in vertrouwelijkheid gedeeld, zo wordt benadrukt in de interviews. Verschillende respondenten geven aan dat het nodig is expliciet toestemming te vragen als zij bepaalde informatie die ze op het casusoverleg horen, willen gebruiken:

'De informatie die hier [tijdens het casusoverleg, NC] gedeeld wordt, blijft binnen het casusoverleg, er worden notulen gemaakt. Maar als je informatie hoort die van belang is voor je eigen organisatie, vraag dan aan die desbetreffende ketenpartner of je die informatie mag meenemen. Maar dat blijft lastig natuurlijk, ik heb daar geen controle op, ik kan niet zien wat er achter de schermen gebeurt bij een organisatie. [...] Dus het kan bijvoorbeeld niet zo zijn dat tijdens een overleg een medewerker van de Raad iets meedeelt wat gezegd zou zijn tijdens een bezoek of wat dan ook en dat dat meteen meegenomen wordt in het strafonderzoek. Dat kan dus niet, tenzij de Raad daarvoor toestemming geeft dat het inderdaad in het proces-verbaal staat.'⁴¹

Meerdere respondenten geven daarbij aan informatie te delen zodat andere casuspartners die informatie in hun 'achterhoofd' kunnen houden. Een medewerker van Veilig Thuis licht bijvoorbeeld toe dat soms informatie wordt gedeeld waarbij wordt aangegeven: 'ik deel het, maar je mag het niet gebruiken. Dat is ook wat je kunt afspreken in het overleg, ik deel het zodat jullie het in je achterhoofd kunnen houden.'⁴²

Uit het praktijkonderzoek komt dan ook het beeld naar voren dat informatie uit het casusoverleg bijdraagt aan de beeldvorming van de minderjarige en daarmee de besluitvorming van individuele casuspartners

40 Medewerker NCTV A.

41 Medewerker Zorg- en Veiligheidshuis B.

42 Medewerker Veilig Thuis A.

kan beïnvloeden. Zo schetst dezelfde respondent vanuit Veilig Thuis dat bepaalde informatie die op het casusoverleg is gedeeld ervoor kan zorgen dat tijdens een huisbezoek andere vragen worden gesteld,⁴³ vertelt een jeugdreclasserder dat op basis van informatie uit het casusoverleg de jeugdreclasseringsbegeleiding kan worden bijgestuurd,⁴⁴ en geeft een medewerker van het Zorg- en Veiligheidshuis aan dat met de informatie uit het casusoverleg in het achterhoofd de reclassering voor een reclasseringsrapport bepaalde leefgebieden nog nader kan uitvragen.⁴⁵

Ook meerdere respondenten van het OM geven aan de bespreking op een casusoverleg bij hun beslissing over de inzet van het strafrecht te betrekken. Zo wordt in een van de interviews benadrukt dat de afstemming op het casusoverleg kan helpen bij het nemen van een strafrechtelijk besluit:

‘Uiteindelijk blijft het mijn beslissing of ik iemand verder vervolg en waarvoor, maar daarvoor heb ik wel informatie nodig over zo’n jongen van andere partijen. En dat is ook iets wat wel besproken kan worden en moet worden op zo’n casusoverleg.’⁴⁶

Een aantal respondenten vanuit het OM geeft daarentegen aan dat de inzet van het strafrecht en de bespreking van een minderjarige op een casusoverleg van elkaar zijn gescheiden.

In die gevallen waarin degene die bij het casusoverleg aanwezig is geen beslissingsbevoegdheid heeft binnen de individuele organisatie wordt de informatie die hiervoor mogelijk relevant is intern doorgegeven, zo blijkt uit de interviews. Het praktijkonderzoek laat zodoende zien dat de bespreking van een minderjarige op een casusoverleg invloed kan hebben op de besluitvorming van individuele organisaties buiten het casusoverleg.

7.4.2.1 *De bijzondere positie van informatie uit een strafrechtelijk onderzoek*

Hoewel het casusoverleg zich op meer mensen richt dan individuen die een strafbaar feit gerelateerd aan radicalisering hebben begaan of daarvan worden verdacht, kan een casusoverleg parallel lopen aan een strafrechtelijk traject. In de interviews wordt evenwel verschillende keren beschreven dat vanwege de aanwezigheid van een ‘afbreukrisico’ voor het strafrechtelijk onderzoek ervoor wordt gekozen een casus nog niet in te brengen op het casusoverleg:

‘Meestal is het zo dat als we strafrechtelijk onderzoek doen dat we de zaak dan nog niet naar het casusoverleg sturen, omdat de interventies vanuit het casusoverleg het strafrechtelijk onderzoek in de weg kunnen zitten en dat willen we

43 Medewerker Veilig Thuis A.

44 Medewerker gecertificeerde instelling H.

45 Medewerker Zorg- en Veiligheidshuis B.

46 Medewerker Openbaar Ministerie E.

niet. Meestal is het zo dat als we in het strafrecht wat doen een zaak pas naar het casusoverleg gaat als we daarmee klaar zijn.’⁴⁷

Dit afbreukrisico komt er volgens een respondent van het OM op neer dat wordt afgewogen: ‘loopt ons onderzoek geen gevaar als we ook, dat is eigenlijk de kern, de mensen die naar voren komen in het onderzoek tegelijkertijd op het casusoverleg inbrengen?’⁴⁸

Tegelijkertijd wordt in verschillende interviews de wenselijkheid benadrukt van het naast elkaar laten lopen van de bespreking tijdens een casusoverleg en een strafrechtelijk traject, zeker als het strafrechtelijk onderzoek voor de betrokkene bekend is, bijvoorbeeld doordat een aanhouding heeft plaatsgevonden. In die gevallen laten de interviews zien dat het in de praktijk voorkomt dat justitiële partners aan het casusoverleg vragen bepaalde interventies uit te stellen vanwege een strafrechtelijk traject:

‘Soms moet je weleens even wachten, bijvoorbeeld omdat er een strafrechtelijk onderzoek loopt waarin nog dingen uitgezocht moeten worden. Dan wordt er in het casusoverleg door het OM gezegd dat we even niets mogen. Daar hebben we altijd heel veel moeite mee als gemeente. Trouwens ook als reclassering en als Raad, die vinden dat ook heel lastig. Maar daar hebben we wel gewoon goede gesprekken over en meestal leggen we ons erbij neer. Soms zeggen we van nee we moeten ook echt iets al met hulpverlening gaan doen, laat jullie onderzoek maar leidend zijn, maar wij gaan ook alvast een beetje ondersteunen en begeleiden.’⁴⁹

Ook uit andere interviews wordt het strafrecht in dit verband als leidend aangemerkt.

Loopt er een strafrechtelijk onderzoek naast de bespreking van een minderjarige op het casusoverleg, dan laten de interviews zien dat de informatie uit het lopende onderzoek in principe niet wordt gedeeld met de casuspartners, opnieuw vanwege het risico dat het strafrechtelijk onderzoek wordt beschadigd. Wel blijkt dat de politie in die gevallen vaak op het casusoverleg aangeeft informatie niet te kunnen delen en op die manier het casusoverleg toch een bepaalde richting op kan wijzen:

‘[B]lijkt bijvoorbeeld uit opsporingsonderzoeken [...] dat zij contact heeft met bepaalde mensen wat wel zorgelijk is, omdat haar telefoonnummer een keertje naar voren is gekomen of omdat haar naam genoemd is, dat maakt dat ik bijvoorbeeld in een casusoverleg niet kan zeggen dat ze contact heeft met die en die, maar als zeg maar de discussie de verkeerde kant uitgaat van het is allemaal niks, kan ik zeggen “kan het niet delen, maar geloof me er ligt wel degelijk informatie waar we ons zorgen om moeten maken, dus ik denk dat we het wel serieus moeten oppakken.”’⁵⁰

47 Medewerker Openbaar Ministerie E.

48 Medewerker Openbaar Ministerie H.

49 Medewerker gemeente A.

50 Medewerker politie E (in reactie op de fictieve casus Mira).

Ook een andere respondent beschrijft vanuit het perspectief van de gemeente een soortgelijke omgang met het delen van informatie uit het strafrechtelijk onderzoek:

‘Soms hoort het OM in onderzoeken natuurlijk ook dingen waarvan ze denken dat is best wel een dingetje. Dus stel dat het OM hoort in de gesprekken dat de ouders best wel dubieuze mensen zijn, dan mag onderzoeksinformatie niet zomaar worden gedeeld. Maar ze kunnen natuurlijk wel zeggen dat ze al best wel wat gesprekken hebben gevoerd en dat bij een flink aantal van die gesprekken ouders zaten en dat ze een beetje twijfelen of deze ouders wel een goede invloed hebben op de pedagogische ontwikkeling van hun kind. Dan zie je meteen de Raad en de gemeente heel hard schrijven en nadenken van wat gaan we hiermee doen. Dat heb je gewoon heel hard nodig van elkaar.’⁵¹

7.4.3 Rol en invloed van de casuspartners

Aan de hand van de in het casusoverleg ingebrachte informatie wordt vanuit de verschillende partners, hun expertise en perspectieven de aanpak van radicalisering in het concrete geval bepaald. De interviews laten zien dat deze afweging in gezamenlijk overleg en samenspraak tussen alle aanwezige professionals bij het casusoverleg wordt gemaakt. Het Zorg- en Veiligheidshuis waar het casusoverleg wordt georganiseerd geeft veelal, zo blijkt uit de interviews, als voorzitter richting aan het overleg, maar beslissingen over het vormgeven van de aanpak van radicalisering in het concrete geval worden in gezamenlijkheid genomen. Verschillende respondenten benadrukken dat er geen casuspartner is die een zwaardere stem heeft dan andere; afwegingen worden in ‘gezamenlijkheid en gelijkwaardigheid’ gemaakt.⁵²

Een aantal respondenten geeft evenwel aan dat afhankelijk van de casus bepaalde partners meer sturend kunnen zijn. Bij minderjarigen heeft volgens een respondent bijvoorbeeld jeugdbescherming ‘meer een vinger in de pap’ en als een cliënt van de reclassering wordt besproken, heeft de reclassering een meer leidende rol.⁵³ Weer andere respondenten wijzen op de belangrijke stem van de driehoekspartners (gemeente, politie en OM) in het casusoverleg en de eindverantwoordelijkheid voor de aanpak van radicalisering die bij gemeenten ligt.

Wat betreft de beslissingsbevoegdheid van het casusoverleg in verhouding tot de inzet van juridische instrumenten laat het praktijkonderzoek zien dat de beslissing om het jeugdstrafrecht, bestuursrecht of jeugdbeschermingsrecht al dan niet in te zetten of te verzoeken, is voorbehouden aan de individuele partners die hiertoe een wettelijke bevoegdheid hebben

51 Medewerker gemeente A.

52 Medewerker gecertificeerde instelling E.

53 Medewerker Reclassering Nederland A.

en dus buiten de context van het casusoverleg wordt gemaakt. Juridische instrumenten op grond van het jeugdbeschermingsrecht worden, zo onderschrijft het praktijkonderzoek, in de eerste plaats opgelegd op verzoek van de Raad, de NCTV is in belangrijke mate belast met de inzet van juridische instrumenten uit het bestuursrecht en instrumenten uit het jeugdstrafrecht worden opgelegd door het OM en uiteindelijk de rechter (zie uitgebreid hoofdstuk 5). Ten aanzien van de inzet van het strafrecht wordt door een medewerker van het OM bijvoorbeeld benadrukt:

‘[E]r worden allerlei beslissingen genomen op zo’n casusoverleg, maar niet als het gaat om het strafrecht, dat is echt voorbehouden aan het OM en politie.’⁵⁴

Ook een respondent van het Zorg- en Veiligheidshuis bevestigt dat het casusoverleg niet bepaalt ‘het OM gaat nu een strafzaak beginnen of de Raad gaat nu een kinderschermingsmaatregel aanvragen.’⁵⁵ Dat de beslissing om een juridisch instrument al dan niet in te zetten, is voorbehouden aan individuele organisaties neemt echter niet weg dat er – zo blijkt uit het praktijkonderzoek – een wisselwerking is tussen de bespreking van een minderjarige op een casusoverleg en de inzet van juridische instrumenten. Deze wisselwerking komt in het vervolg van dit hoofdstuk uitgebreider naar voren.

7.5 DE BESLUITVORMING OVER DE AANPAK VAN RADICALISERING IN INDIVIDUELE GEVALLEN

Tegen de achtergrond van de bevindingen over de inrichting en werkwijze van het casusoverleg staan in deze paragraaf de inhoudelijke afwegingen centraal die bij de vormgeving van de aanpak van radicalisering bij minderjarigen in de praktijk worden gemaakt. Hierbij wordt allereerst ingegaan op de besluitvorming door de weegploeg bij de afweging welke signalen op een casusoverleg worden besproken (par. 7.5.1). Daarna concentreert deze paragraaf zich op de besluitvorming in het casusoverleg, waarbij eerst de bevinding uit het praktijkonderzoek wordt uiteengezet dat bij het vormgeven van aanpak van radicalisering in individuele gevallen het leveren van maatwerk leidend is (par. 7.5.2). Aansluitend wordt de in de interviews naar voren gekomen pragmatische insteek van het casusoverleg bij de vormgeving van de aanpak van radicalisering bij minderjarigen belicht, waaronder het aangrijpen van juridische instrumenten in dit kader (par. 7.5.3).

⁵⁴ Medewerker Openbaar Ministerie E.

⁵⁵ Medewerker Zorg- en Veiligheidshuis B.

7.5.1 Besluitvorming door de weegploeg

Het is bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen aan de weegploeg om meldingen en signalen van radicalisering te bespreken en te bepalen of deze worden ingebracht op een casusoverleg. De besluitvorming van de weegploeg wordt, zo blijkt uit de interviews, in de regel voorafgegaan door een interne afweging binnen een van de betrokken organisaties om signalen al dan niet in te brengen bij de weegploeg. De oordeelsvorming door de weegploeg vormt een cruciaal onderdeel van de aanpak van radicalisering bij minderjarigen en bepaalt welke minderjarigen tijdens een casusoverleg worden besproken. In dit verband wordt door een aantal respondenten gesproken van de afweging of signalen ‘casuswaardig’ zijn of niet.

Of een casus moet worden besproken tijdens een casusoverleg is, zo laten de interviews zien, een gezamenlijke beslissing van de partners bij de weegploeg (in ieder geval gemeente, politie en OM, zie par. 7.4.1). Een aantal keer geven respondenten aan bij deze besluitvorming gebruik te maken van weeginstrumenten of scoringsmodellen. Het gebruik van dergelijke weegkaders om vast te stellen of iemand een casus wordt, draagt volgens sommige geïnterviewde professionals bij aan een geobjectiveerde, uniforme duiding in Nederland en kan dienen om meer gelijkheid in de weging aan te brengen en de schijn van willekeur zoveel mogelijk te voorkomen. Tegelijkertijd geven respondenten aan dat niet altijd alle informatie beschikbaar is om dergelijke weegkaders volledig in te vullen, wordt aangegeven dat deze vooral zijn gericht op jihadisme en blijkt duidelijk uit de interviews dat respondenten het belangrijk vinden maatwerk te kunnen leveren:

‘Ik denk wel dat het handig zou zijn als we wat meer leidraad hadden. Daar is men wel mee bezig omdat er een of andere tool is ontwikkeld. Aan de andere kant [...] blijft het maatwerk [...] Maar nu voelt het wel alsof je het op je onderbuik doet en aan de hand van je eerdere ervaringen met casuïstiek.’⁵⁶

Tijdens meerdere interviews komt naar voren dat de weging in de weegploeg soms met onderbuikgevoel of ‘boerenverstand’ wordt gemaakt.⁵⁷ Een medewerker van de politie geeft aan dat – en dat beeld wordt bevestigd in andere interviews – weeginstrumenten in de praktijk niet tot nauwelijks worden gebruikt en dat er allerlei instrumenten zijn, maar uiteindelijk ‘eigen ervaring, kennis en professionaliteit de doorslaggevende factor’ zijn.⁵⁸

De besluitvorming in de weegploeg is dan ook niet strak gekaderd. Een respondent vanuit het Zorg- en Veiligheidshuis licht toe dat het bij de weging gaat om een samenspel van verschillende signalen en dat uiteindelijk het totaalpakket doorslaggevend is in de besluitvorming:

56 Medewerker Zorg- en Veiligheidshuis B.

57 Medewerker politie F.

58 Medewerker politie F.

‘Dat begint heel minimaal met gewoon contacten in het netwerk. Als we zien dat, als je het hebt over jeugd bijvoorbeeld, een jeugdige in contact staat met een *hardcore* radicaal persoon, dan is dat wel iets waar zorgen over kunnen zijn. Maar een contact alleen is wat mij betreft ver onvoldoende. Je moet ook denken aan aanwezigheid bij demonstraties, gespreksvoering, hoe iemand zich uit over de Nederlandse maatschappij en over de overheid, over wat zijn of haar rol zou zijn, over hoe iemand denkt over bepaalde verstandhoudingen in de wereld. Zo is er een breed scala aan onderwerpen waar je het over zou kunnen hebben die signaaltjes afgeven of zouden kunnen afgeven. Het totaalpakket zou moeten maken of het voldoende is of niet. Als iemand op verschillende stukjes daarin een signaal laat zien dat niet past binnen de democratische rechtsorde dan gaan we het er wel over hebben.’⁵⁹

Uit het praktijkonderzoek blijkt daarbij dat er door betrokken professionals bijvoorbeeld verschillend tegenaan wordt gekeken of sprake moet zijn van een geweldscomponent om tijdens een casusoverleg te worden besproken:

‘Het is niet super strak gekaderd. Op het moment dat we iemand bespreken, wat hebben we aan signalen, wat heeft de gemeente over die persoon, wat heeft de politie over die persoon, en als we dat combineren is dat dan zorgelijk genoeg om iets als casus te behandelen? [...] Daarin vinden we met elkaar dat er een gewelddbereidheidscomponent in moet zitten. Dus dat je echt het hebt over extremisme, dat daar de lijn is. Alleen die zit er niet altijd. We hebben best ook wel personen als casus behandeld waar echt nog geen geweldsaspect in zat, alleen waarin wel grote zorgen waren. Dus er is best wel vind ik een grijs gebied.’⁶⁰

Ook andere professionals geven aan dat een combinatie van zorgelijke signalen die er rond radicalisering zijn en de problematiek waar iemand in zit voldoende kan zijn voor de bespreking tijdens een casusoverleg, zonder dat sprake hoeft te zijn van een geweldscomponent. Anderen stellen juist dat om iemand als casus te bespreken er uitdrukkelijk gekeken wordt of er sprake is van geweld of het legitimeren van geweld.

Een andere belangrijke factor die in de interviews wordt genoemd bij de weging van signalen is de vraag of iemand tijdens het casusoverleg met betrekking tot radicalisering moet worden besproken of dat een ander (hulpverlenings)traject of overlegstructuur geschikter is en er bijvoorbeeld sprake is van verward gedrag. Wanneer zorgproblemen voorliggend zijn ten opzichte van de problematiek rondom radicalisering kan dat er zodoende toe leiden dat een minderjarige bijvoorbeeld wordt besproken tijdens een jeugdbeschermingstafel en niet tijdens het casusoverleg radicalisering. Verschillende respondenten benadrukken in dit kader dat er voor de bespreking tijdens het casusoverleg radicalisering sprake moet zijn van een ideologie:

59 Medewerker Zorg- en Veiligheidshuis A.

60 Medewerker politie C.

‘Kunnen we tot de conclusie komen nee dit is niks, het is een jongere die wel interesse heeft, maar eigenlijk helemaal geen ideologie heeft en alleen maar geïnteresseerd was, dan kun je zeggen dat we dat verder niet gaan doorzetten.’⁶¹

Tot slot geven respondenten aan zich bij de besluitvorming door de weegploeg bewust te zijn van de gevolgen van de bespreking tijdens een casusoverleg voor de betrokken minderjarige. Zo wordt gewezen op de inbreuk op de privacy en de uitingsvrijheden (vrijheid van godsdienst en meningsuiting) van de minderjarige die hiermee wordt gemaakt en het *label* dat iemand krijgt wanneer hij in de context van radicalisering wordt besproken. Een respondent stelt expliciet dat juist bij minderjarigen hier extra voorzichtig mee moet worden omgegaan:

‘[W]ij proberen hem zodanig te duiden aan de hand van de informatie, misschien wel bepaalde uitspraken, om te kijken van zit hier een bepaald risico in? En als we denken van het zou kunnen dat... want je kan niet gelijk dat stempel geven, daar moet je natuurlijk altijd vooral bij jongeren wel mee oppassen. Daar ben ik altijd wel het voorzichtigst mee als het om minderjarigen gaat.’⁶²

7.5.2 Maatwerk als belangrijkste leidraad in de besluitvorming door het casusoverleg

Wordt een minderjarige op een casusoverleg besproken, dan komt uit het praktijkonderzoek duidelijk naar voren dat het leveren van maatwerk centraal staat bij de vormgeving van de aanpak van radicalisering in individuele gevallen. Per concrete casus worden de doelen van de aanpak opgesteld en wordt, afhankelijk van de concrete situatie, gekeken welke interventies worden ingezet om bij te dragen aan deze doelstellingen. Uit de interviews blijkt daarmee dat er geen blauwdruk voor de aanpak van radicalisering is; de aanpak is casusafhankelijk. Hiermee vergelijkbare beschrijvingen die tijdens de interviews voorbijkomen, zijn dat elke casus nieuw of anders is, er geen standaard casus bestaat, twee subjecten nooit hetzelfde zijn en dat het gaat om een creatief proces dat altijd anders is. Juist het leveren van maatwerk is volgens een respondent van het Zorg- en Veiligheidshuis de kracht van de aanpak van radicalisering:

‘Wat denk ik ook de kracht is van de aanpak is dat we echt een plan maken op maat. We doen echt een persoonsgerichte aanpak. Je kijkt echt naar wat is het verhaal van iemand, waar staan we, waar liggen de problemen, waar liggen de kansen? Op basis daarvan bepaal je interventies.’⁶³

61 Medewerker Reclassering Nederland A.

62 Medewerker Zorg- en Veiligheidshuis C.

63 Medewerker Zorg- en Veiligheidshuis A.

Onderdelen van de aanpak van radicalisering bij minderjarigen die in de interviews vaak worden genoemd, zijn onder meer de inzet van deskundigen of experts op het gebied van religie of een bepaald gedachtegoed of het starten van een duidingstraject om uitspraken of uitingen goed te duiden. Ook wordt veelvuldig het belang benadrukt van het contact leggen en in gesprek gaan met de minderjarige en ouders:

'Het enige dat centraal staat in alles wat met extremisme te maken heeft, is dat als we er weet van hebben, contact leggen, contact leggen, contact leggen. Contact leggen is de grote rode lijn. En alles doen om dat contact niet kapot te maken. [...] Dat is ook altijd onze allereerste vraag als er een zaak besproken wordt, wie kan het beste contact leggen met deze persoon om in ieder geval een vinger aan de pols te krijgen of te houden en in het beste geval nog een beetje bij te sturen?'⁶⁴

Hiervoor kunnen, zo blijkt uit de interviews, verschillende casuspartners worden aangewezen, bijvoorbeeld de politie – de belangrijke rol van de wijkagent komt in dit kader meerdere keren naar voren – of de gemeente, afhankelijk van wie het casusoverleg het best toegerust acht om met de minderjarige in gesprek te gaan. Daarnaast kan ook een vertrouwenspersoon of een contactpersoon van de minderjarige, bijvoorbeeld vanuit school, hiervoor worden benaderd.

Uit de interviews blijkt verder dat een onderdeel van de aanpak van radicalisering bij minderjarigen kan zijn dat een jongerenwerker of het wijkteam wordt ingeschakeld. Daarnaast blijkt een belangrijk deel van de aanpak van radicalisering te bestaan uit het bieden van hulp en ondersteuning bij praktische zaken, zoals het vinden van een gepaste bijbaan, een stabiele en passende opleiding of andere dagbesteding. Respondenten geven aan door deze ondersteuning onder meer in te zetten op stabiliteit voor de minderjarige en hiermee te proberen het anti-overheidssentiment bij de betrokkene te verminderen.

In het casusoverleg wordt daarmee in belangrijke mate, zo omschrijven respondenten, ingezet op ondersteuning en zorg, zeker bij minderjarigen. Een respondent van de politie brengt in dit kader naar voren dat door het casusoverleg wordt ingezet op het aanpakken van het probleem bij de bron, anderen spreken van een zorgperspectief, de zachte kant van het casusoverleg of de casustafel als zorginstrument. Tegelijkertijd beschrijven respondenten dat in het casusoverleg ook wordt ingezet op begrenzing, repressie en monitoring:

'Maar je probeert altijd wel een beetje te begrenzen en vervolgens probeer je te bouwen om iemands leven weer wat perspectief te geven en wat alternatieven aan te reiken. En juist bij minderjarigen is dat nog belangrijker dan bij volwassenen, omdat die al gewoon een bepaalde basis hebben.'⁶⁵

64 Medewerker gemeente E.

65 Medewerker gemeente A.

Hoewel uit de interviews blijkt dat de aanpak van radicalisering bij minderjarigen en de doelstellingen die hierbij worden nagestreefd in de basis hetzelfde zijn ongeacht de 'vorm' van radicalisering, heeft deze vorm – tegen de achtergrond van het leveren van maatwerk – in de praktijk invloed op welke interventies worden ingezet. Zo heeft het 'niet zo heel veel zin om bijvoorbeeld een theoloog op iemand af te sturen in het kader van anti-overheidsdenken'⁶⁶ en wordt een 'heel ander gesprek [gevoerd] met een jihadist dan met iemand die rechtsextremist is.'⁶⁷

Hierbij geven diverse respondenten aan dat er ten aanzien van de vorm van radicalisering een verschil van kennisniveau bestaat, ook op het gebied van de mogelijke interventies die ingezet kunnen worden. Een gesproken medewerker van de NCTV stelt bijvoorbeeld dat het instrumentarium voor bijvoorbeeld rechtsextremisme nog onderontwikkeld is. Dit standpunt wordt bevestigd in een interview met een respondent vanuit de politie:

'Ik zie ook dat we meer mogelijkheden hebben voor jihadisme dan voor al die andere vormen van extremisme. Van al die andere vormen van extremisme weten we eigenlijk nog niet zo heel goed wat we ermee moeten. Bij jihadisme, omdat het dus relatief jong is, zien we dat veel overheidsinstanties of overige partners daar veel *tools* voor hebben en kunnen meegeven om in die aanpak of die interventie te voorzien. Ondanks dat onze kennis op het thema wellicht nog niet eens helemaal sluitend is of specialistisch genoeg, zijn er wel allerlei interventiestrategieën bedacht. Terwijl we ook heel veel te maken hebben met al die andere thema's, maar dat men daar nog niet zo heel goed weet wat ze daarmee aan moeten.'⁶⁸

Bij het vormgeven van de aanpak van radicalisering wordt tot slot stilgestaan bij de consequenties van een interventie voor de minderjarige en zijn omgeving, zo blijkt uit de interviews. Ook de proportionaliteit en subsidiariteit van interventies worden door het casusoverleg afgewogen, vertellen verschillende respondenten. Een medewerker van het Zorg- en Veiligheidshuis beschrijft in dit verband dat bij de inzet van iedere interventie moet worden overwogen: 'is dit nog gerechtvaardigd? Met welk doel doen we dit? [...] Rechtvaardigt het doel nog steeds om zo'n interventie in te zetten?'⁶⁹ Een aantal respondenten geeft hierbij aan dat dergelijke afwegingen over de consequentie van een interventie of de proportionaliteit onbewust of vrij automatisch worden gemaakt. Ook wijzen verschillende respondenten op de verankering van interventies in eigen wettelijke kaders, waarbij iedere organisatie 'zijn eigen interventie tegen zijn eigen licht houdt'.⁷⁰

66 Medewerker Zorg- en Veiligheidshuis B.

67 Medewerker Reclassering Nederland A.

68 Medewerker politie C.

69 Medewerker Zorg- en Veiligheidshuis B.

70 Medewerker Zorg- en Veiligheidshuis B.

7.5.3 Een pragmatische insteek bij de besluitvorming door het casusoverleg

Bij de besluitvorming over de vormgeving van de aanpak van radicalisering in een concreet geval spelen pragmatische overwegingen een belangrijke rol, zo laten de bevindingen van het praktijkonderzoek zien. In het kader van het vormgeven van de aanpak van radicalisering wordt in de interviews vaak gesproken over het vinden van ingangen, handvatten of zogenoemde 'haakjes'. Er moet immers, zo vertellen respondenten, een aanknopingspunt zijn om de interventies die deel uitmaken van het plan van aanpak in te zetten als iemand hier niet vrijwillig voor open staat. Diverse respondenten beschrijven dan ook dat ze voor de aanpak afhankelijk zijn van deze ingangen of haakjes:

'[A]ls een subject gewoon zijn ding doet, hij zorgt zelf voor zijn werk, hij heeft zijn financiën gewoon allemaal op orde, hij pleegt geen strafbare feiten, hij heeft gewoon huisvesting en hij wil niks met de politie te maken hebben, dan heb je bijna geen haakjes om met zo iemand in gesprek te gaan.'⁷¹

Als er geen haakjes (meer) aanwezig zijn, kan dit er dan ook toe leiden dat, zo beschrijft een aantal respondenten, moet worden besloten een casus af te schalen. Meerdere casuspartners geven aan hiermee te worstelen, terwijl andere laten weten dat er eigenlijk altijd een haakje is te vinden:

'Soms loop je ertegenaan dat er geen natuurlijke ingangen zijn bij iemand. En dan moet je extra creatief zijn eigenlijk. Dus dat gebeurt. Het gebeurt mij bijna nooit dat iemand echt niet wil. Dus dat is echt heel zeldzaam.'⁷²

Diverse respondenten brengen in dit kader naar voren dat er bij minderjarigen over het algemeen meer ingangen zijn dan bij meerderjarigen. Zo kan Veilig Thuis, een jongerenwerker of school een ingang vormen, of wanneer er juist problemen op dit gebied zijn de leerplichtambtenaar.

Bij de vormgeving van de aanpak van radicalisering in een concreet geval speelt het zoeken naar haakjes zodoende een belangrijke rol. Deze haakjes kunnen ook aanwezig zijn op grond van het jeugdstrafrecht, bestuursrecht of jeugdbeschermingsrecht. Het praktijkonderzoek laat zien dat juridische instrumenten worden aangegrepen om bij te dragen aan het bereiken van de doelen van het casusoverleg. Een respondent vanuit de gemeente geeft bijvoorbeeld aan dat het een interventie van het casusoverleg kan zijn om het OM te vragen strafrechtelijk 'wat te gaan doen', 'omdat je dan een kader kan krijgen waarbij de reclassering de begeleiding op zich kan nemen.'⁷³ Dit beeld wordt door een respondent van het OM

71 Medewerker Openbaar Ministerie D.

72 Medewerker gemeente D.

73 Medewerker gemeente D.

onderschreven, waarbij de autonome positie van het OM wat betreft strafrechtelijke beslissingen wordt benadrukt:

‘Er wordt ook weleens wat aangemeld van OM kunnen jullie hier niet iets mee? Dan gaan we er zeker naar kijken, maar is het uiteindelijk aan de officier om dan te bepalen dit is een bedreiging of opruiing of niet.’⁷⁴

Uit de interviews blijkt daarnaast dat de reclassering vanuit het casusoverleg op een soortgelijke manier kan worden gevraagd een bepaald reclasseringsadvies te schrijven of dat de reclassering zelf het casusoverleg kan betrekken bij de invulling van een jeugdreclasseringstraject. Zo beschrijven verschillende medewerkers van de gemeente dat mogelijke schorsende voorwaarden vaak worden besproken tijdens een casusoverleg.

De inzet van juridische instrumenten kan op deze manier door het casusoverleg als handvat worden gebruikt om ten aanzien van iemand die op het casusoverleg wordt besproken een gedwongen kader te creëren en dient daarbij als stok achter de deur. In dit verband wordt in een interview met een medewerker van de gemeente als reactie op het voorleggen van de vignetten beschreven dat wanneer sprake is van een strafbaar feit dit als behulpzaam wordt gezien door het casusoverleg:

‘Mocht het dan tot bepaalde overtredingen komen, dus mogelijk verboden wapenbezit van het mes, dat is nog niet zo’n heel groot vergrijp, maar dat helpt wel. Dus dan krijg je een jeugdreclasseringsmaatregel en dat kan je weer inzetten om al die andere dingen die je bedacht hebt een succes te maken.’⁷⁵

De interviews laten bovendien zien dat het aangrijpen van het strafrecht voor het bereiken van de doelstellingen van het casusoverleg niet alleen geldt voor strafbare feiten die zijn gerelateerd aan radicalisering, maar dat het hierbij om allerlei strafbare gedragingen kan gaan. Een respondent van het Zorg- en Veiligheidshuis geeft – in reactie op de fictieve casus Mira – aan op een bepaalde manier te hopen op strafrechtelijke ingangen:

‘[E]rgens hoop je dan nog een haakje te hebben van als zij nu met het strafrecht in aanraking komt, dan zou je het misschien nog aan de hand van een gedwongen kader kunnen doen. Je hoopt natuurlijk niet dat iemand een strafbaar feit pleegt en dat als het een strafbaar feit is dat het dan maar een klein strafbaar feit is waar ook geen menselijke slachtoffers vallen of wat dan ook, dat het geen geweldsincident is. Maar dan hoop je op zo’n haakje.’⁷⁶

In een interview met een medewerker van het OM wordt in dit kader uitdrukkelijk benoemd dat hoewel in de basis de drempel voor de inzet van

74 Medewerker Openbaar Ministerie C.

75 Medewerker gemeente A (in reactie op de fictieve casus Jordy).

76 Medewerker Zorg- en Veiligheidshuis B.

het strafrecht bij minderjarigen hoger is dan bij meerderjarigen, het drempelverlagend kan werken dat de inzet van strafrechtelijke instrumenten een gedwongen kader bij de aanpak van radicalisering creëert:

‘Soms kan je juist bij jeugdigen zeggen we gaan toch maar even de strafrechtelijke kant op, dus dan zou het juist drempelverlagend zijn, omdat we dan onder drang zeg maar eventjes hem toch een bepaalde begeleiding kunnen geven.’⁷⁷

Op dezelfde manier draagt de inzet van het bestuursrecht bij aan de doelstellingen van het casusoverleg:

‘Dus dat wordt ook besproken in zo’n casusoverleg [...] we leggen een meldplicht op vanuit de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen. Of een gebiedsverbod, zijn ook wel voorbeelden van dat dat wordt opgelegd. Om dan toch nog een gedwongen kader te hebben.’⁷⁸

In de interviews komt daarbij een sterke relatie tussen de inzet van bestuursrechtelijke instrumenten in de praktijk en de bespreking van een minderjarige tijdens een casusoverleg naar voren. De procedure om maatregelen uit de Twbmt in te zetten blijkt veelal te worden opgestart op initiatief van het casusoverleg. De inzet en invulling van bestuursrechtelijke instrumenten uit de Twbmt wordt door verschillende respondenten dan ook omschreven als een keuze die meer bij het casusoverleg ligt dan bijvoorbeeld de inzet van juridische instrumenten uit het strafrecht. In een interview met het OM wordt beschreven dat de inzet van de Twbmt een gezamenlijke beslissing van het casusoverleg is, waarna de NCTV ermee ‘aan de slag’ gaat.⁷⁹

Wat betreft de inzet van juridische instrumenten uit het jeugdbeschermingsrecht en de bespreking van een minderjarige op een casusoverleg lopen de ervaringen meer uiteen. Een aantal respondenten geeft aan dat de toepassing van dit rechtsgebied weinig aan de orde komt tijdens een casusoverleg. Uit andere interviews komt naar voren dat de inzet van het jeugdbeschermingsrecht kan worden besproken tijdens een casusoverleg, maar dat uiteindelijk de reguliere werkwijze tot het opleggen van bijvoorbeeld een kinderschermingsmaatregel moet worden gevolgd, waaronder een melding bij de Raad door Veilig Thuis of de gemeente of in sommige gevallen een melding bij een jeugdbeschermingstafel:

‘Dus als een kind in een bedreigde ontwikkeling zit en de Raad is ook partner aan tafel, want die zijn ook vaak vertegenwoordigd, dan ga je in algemene zin kijken wat zou het juridisch kader hiermee anders kunnen dan dat wij kunnen? En als bijvoorbeeld in algemene zin de Raad zegt “ja daar zouden wij wel onder-

77 Medewerker Openbaar Ministerie H.

78 Medewerker Openbaar Ministerie D.

79 Medewerker Openbaar Ministerie D.

zoek naar kunnen doen”, dan zou bijvoorbeeld een gezinsvoogd wel meer waarde hebben. Dan is dat een reden dat je bijvoorbeeld aangeeft nou dan gaan wij een raadmelding doen. Maar dan volg je wel de reguliere kanalen.’⁸⁰

Ook in het interview met de Raad wordt benadrukt dat de Raad een melding nodig heeft om een onderzoek te starten: ‘[I]n principe is het ook bij die casusoverleggen zo wij zitten aan voor triage en advies, maar in principe gaan wij niet zelfstandig iets doen op het moment dat niemand daar de opdracht toe geeft.’⁸¹

Uit het praktijkonderzoek ontstaat aldus een beeld van een pragmatische benadering van het casusoverleg ten aanzien van de mogelijke aanwending van juridische instrumenten om begeleiding op te starten. Tegelijkertijd blijkt uit het tijdens de interviews voorleggen van de vignetten dat de inzet van juridische instrumenten in beide fictieve casus over het algemeen niet standaard door respondenten wordt genoemd in hun benaderingswijze ten aanzien van de casus. In het verlengde hiervan brengen verschillende respondenten in de interviews naar voren het belangrijk te vinden eerst in te zetten op vrijwillige interventies bij het nastreven van de doelen van het casusoverleg:

‘Je moet daarin ook wel de balans zoeken in heb je alles geprobeerd in het vrijwillige kader voordat je doorstapt naar, bij een jongere kun je dan denken aan verwaarlozing, dus huiselijk geweld, dus bij Veilig Thuis een melding maken en eventueel op basis daarvan wat meer richting een verplicht kader.’⁸²

Een respondent stelt bovendien juist bij minderjarigen terughoudender te zijn met een gedwongen kader als er nog mogelijkheden in het vrijwillige kader zijn.

Daarnaast wordt in de interviews opgemerkt dat een gedwongen kader maar tijdelijk is en wordt door diverse respondenten naar voren gebracht dat de inzet van gedwongen instrumenten juist zorgt voor ‘weerstand’ en ‘olie op het vuur’.⁸³

‘Je wilt eigenlijk alleen maar naar dwang grijpen als het andere niet lukt. Alleen soms heb je de tijd niet om het goed uit te proberen en om tot een conclusie te komen. Dan moet je soms ook twee sporen inzetten. En ja dan is de praktijk wel als je ook dwang inzet, dan is de hulpverlening op dat moment kansloos. Zo gaat het natuurlijk ook. Want dan is de weerstand zo groot tegen wat er gebeurt. Dus alleen daarom al zou je het liever pas in het laatste stadium willen doen. Maar die tijd moet je dan wel hebben.’⁸⁴

80 Medewerker Veilig Thuis A.

81 Medewerkers Raad voor de Kinderbescherming A en B.

82 Medewerker Zorg- en Veiligheidshuis A.

83 Medewerker Reclassering Nederland B.

84 Medewerker gemeente E.

Een respondent vanuit de politie deelt deze opvatting en beschrijft dat strafrechtelijk optreden en bestuursrechtelijke maatregelen juist dingen zijn waarmee mensen worden vervreemd van de maatschappij, '[d]an is het wij tegen zij en als je dat gevoel creëert is dat niet helpend.'⁸⁵

7.6 DE INZET VAN JURIDISCHE INSTRUMENTEN BIJ RADICALISERING IN DE PRAKTIJK

Nadat in de vorige paragraaf mede de rol van juridische instrumenten bij de besluitvorming tijdens een casusoverleg is belicht, wordt in deze paragraaf de toepassing van juridische instrumenten uit het jeugdstrafrecht, bestuursrecht en jeugdbeschermingsrecht naar aanleiding van signalen van radicalisering in de praktijk uitvoeriger bestudeerd. Achtereenvolgens wordt daarbij ingegaan op de belangrijkste bevindingen uit het praktijkonderzoek ten aanzien van de inzet van bestuursrechtelijke instrumenten (par. 7.6.1), instrumenten uit het jeugdbeschermingsrecht (par. 7.6.2) en jeugdstrafrechtelijke instrumenten (par. 7.6.3). Bij de bespreking van elk van deze rechtsgebieden wordt – voor zover gebleken uit de interviews – de verhouding tot de juridische instrumenten uit de andere rechtsgebieden in het bijzonder uiteengezet.

7.6.1 De inzet van het bestuursrecht

Zoals eerder beschreven, ligt het initiatief voor de inzet van bestuursrechtelijke instrumenten, met name uit de Twbmt, in de praktijk veelal bij het casusoverleg. Het is vervolgens aan de NCTV om te toetsen of het binnen de juridische gronden past om een bestuursrechtelijke maatregel op te leggen op basis van de hiertoe aangedragen informatie. Het praktijkonderzoek laat daarbij zien dat de bestuursrechtelijke instrumenten worden gezien als zware middelen. Een medewerker van de NCTV geeft dan ook aan dat bij een verzoek om een maatregel uit de Twbmt op te leggen kan worden aangegeven dat eerst naar andere (lichtere) middelen moet worden gekeken, bijvoorbeeld uit het jeugdbeschermingsrecht. Deze respondent stelt daarbij niet te hebben meegemaakt dat een gebiedsverbod of enkelband op grond van de Twbmt bij een minderjarige werd ingezet en geeft daarbij aan dat 'een aantal stappen daarvoor niet goed [zijn] uitgevoerd' als je bij een minderjarige deze bestuursrechtelijke maatregelen moet toepassen.⁸⁶ Ook enkele andere respondenten geven aan terughoudend te zijn met de inzet van de Twbmt bij minderjarigen.

Uit de interviews blijkt dan ook dat de Twbmt in zijn algemeenheid – niet specifiek ten aanzien van minderjarigen – wordt ingezet als er geen

⁸⁵ Medewerker politie G.

⁸⁶ Medewerker NCTV A.

andere mogelijkheden (meer) beschikbaar zijn. Een andere respondent die werkzaam is bij de NCTV benadrukt in dit kader dat de inzet van bestuursrechtelijke instrumenten proportioneel en subsidiair is als er weinig 'handelingsperspectief' is.⁸⁷ In een interview met een professional werkzaam bij het Zorg- en Veiligheidshuis wordt in dit verband gesproken van de regel:

'dat al het andere al geprobeerd moet zijn voordat je de Tijdelijke wet gaat toepassen. Daarnaast moet er natuurlijk voldoende liggen aan dossier, een actueel dossier, om te zeggen dat het ook gegrond is om dat te doen. In principe is dat voor ons een van de laatste interventies die je zou kunnen plegen. Dan bedenken we nog met elkaar van is de Tijdelijke wet in deze casus iets of niet?'⁸⁸

In de interviews worden de juridische instrumenten uit de Twbmt dan ook meerdere keren beschreven als 'vangnet'. Vooral de verhouding met de inzet van het strafrecht komt in dit kader vaak naar voren. In een interview met een medewerker van de gemeente wordt opgemerkt dat het bestuursrecht in deze context wordt gebruikt om 'de gaten die het strafrecht laat vallen te dichten.'⁸⁹

Bij de beschrijving van de inzet van de Twbmt wordt in de interviews daarbij een enkele keer gewezen op de inzet van deze bestuursrechtelijke instrumenten als het strafrecht nog geen mogelijkheden biedt, bijvoorbeeld het 'uit alle macht' proberen te voorkomen dat iemand uitreist terwijl er onvoldoende is om diegene aan te houden.⁹⁰ Door een medewerker van een gemeente wordt in dit kader aangegeven dat het bestuursrecht wordt gebruikt voor dingen waar eigenlijk het strafrecht voor bedoeld zou moeten zijn:

'Als je dat [een strafrechtelijke mogelijkheid, NC] niet hebt, dan is er misschien gewoon niet genoeg. Misschien moet je dat gewoon accepteren. Alleen dat doen we niet. We zeggen nee we hebben ook nog bestuursrecht. Dan zouden we hem eventueel een gebiedsverbod kunnen geven. Maar allemaal echt superbelangrijk dat je nauwkeurig bent in wat is er nou precies aan de hand? Wat voor informatie heb ik? En wat voor informatie heb ik alleen maar in mijn hoofd ingevuld en is eigenlijk helemaal niet zo? [...] Je moet je altijd afvragen, waarom is dit niet strafrechtelijk te vervolgen?'⁹¹

Deze respondent beschrijft het bestuursrecht daarbij als 'een soort oncontroleerbare schaduwwetgeving', waarbij minder bewijs nodig is dan voor de inzet van het strafrecht:

87 Medewerker NCTV B.

88 Medewerker Zorg- en Veiligheidshuis A.

89 Medewerker gemeente D.

90 Medewerker Openbaar Ministerie H.

91 Medewerker gemeente D.

‘Het is weleens gebeurd dat iemand werd vrijgesproken van terrorisme, maar de [bestuursrechtelijke, NC] financieringsmaatregel bleef zitten. Dan ontploft mijn hoofd. Hoe is dat mogelijk?’⁹²

In andere interviews wordt ten aanzien van de inzet van de Twbmt vooral gewezen op situaties waarin het strafrecht wel van toepassing is, maar de inzet van strafrechtelijke instrumenten eindigt. Veelgenoemd in dit verband zijn gevallen waar in het strafrechtelijk kader sprake is van een (mogelijke) schorsing zonder voorwaarden of op grond van voorwaarden die ontoereikend worden bevonden. Zo beschrijft een respondent van de NCTV:

‘Wat je ook weleens ziet, is dat men wacht op de schorsende voorwaarden zodat de reclassering die kan handhaven en als die er niet zijn, dan komen ze direct bij ons terecht want er zijn wel reële zorgen vanuit het casusoverleg. Dus zo is het een soort van vangnet. Nou moet ik eerlijk zeggen dat bijna iedereen die is vrijgekomen schorsende voorwaarden heeft meegekregen. Maar dan nog zijn we bij elke casus een vangnet. Dus we hebben wel alles klaarstaan. Want er gaat ook nog iets van zes weken overheen voordat je alles rond hebt.’⁹³

Een respondent wijst er dan ook op dat veel tijd en energie wordt gestoken in de aanvraag van bestuursrechtelijke maatregelen, terwijl deze uiteindelijk niet worden opgelegd.

Een geïnterviewde medewerker van de NCTV geeft desalniettemin aan terughoudend te zijn met het beschrijven van de maatregelen uit de Twbmt als alternatief voor het strafrecht en ziet het meer als een ‘soort van peer review’ van strafrechtelijke beslissingen vanuit het oogpunt van de nationale veiligheid. Deze respondent beschrijft ten aanzien van de inzet van de maatregelen uit de Twbmt:

‘Soms zijn we maar 90 procent zeker van onze zaak, maar die 10 procent twijfel daarvoor durf ik niet de nationale veiligheid op te geven. En dat is het meestal bij ons. We zitten elke keer in een limbo, wat weegt nou zwaarder? Persoonlijke privacy of die nationale veiligheid waar we voor staan? En die afweging wordt elke keer, bij elke ronde, elke dag weer gemaakt bij bestuurlijke maatregelen.’⁹⁴

In het verlengde hiervan merkt een andere medewerker van de NCTV op dat het doel dat met de inzet van bestuursrechtelijke instrumenten wordt nagestreefd, ziet op het verminderen van de dreiging die uitgaat van een bepaalde situatie, waarbij wordt ingegaan op de verhouding van de Twbmt tot andere juridische instrumenten:

‘Misschien gaat er helemaal geen dreiging van uit. Dan zijn echt wel andere spelers aan zet. Je hebt inderdaad het juridische gedeelte, je hebt het casusoverleg

92 Medewerker gemeente D.

93 Medewerker NCTV A.

94 Medewerker NCTV B.

maar je hebt ook een stukje dreiging. Dat is dan waar wij een rol in hebben. Op het moment dat er helemaal geen dreiging is, dan kunnen wij ook misschien eerder zeggen van waarom die Tijdelijke wet, dat is een veel te zwaar middel?’⁹⁵

Het beschermen van de nationale veiligheid tegen dreigingen vormt volgens deze respondenten dan ook de kern van de inzet van juridische instrumenten uit het bestuursrecht.

Tot slot wordt met betrekking tot de bestuursrechtelijke instrumenten in de interviews een aantal keer aangegeven dat deze vooral zijn gericht op uitreizigers en dus overwegend zien op het jihadisme:

‘Wat je nu heel erg ziet is dat specifiek voor deze doelgroep de ontwikkelinterventies bijna alleen maar gericht zijn op islamitische radicalisering. Denk aan een paspoortmaatregel, denk aan het intrekken van het Nederlanderschap, denk aan een bevroeringsmaatregel voor terrorismefinanciering. Die laatste is dan misschien nog wel toepasbaar voor alle vormen, al weet ik dat niet helemaal honderd procent zeker. Maar ja, zo’n paspoortmaatregel dat geldt natuurlijk helemaal voor rechts of links niet. Daarin zie je dat dat soort specifieke interventies voor radicalisering maar dan anders dan islamitisch, die heb je eigenlijk nog niet. De vraag is of je die überhaupt gaat krijgen ooit.’⁹⁶

Uit het praktijkonderzoek blijkt zodoende dat het bestuursrecht in de context van de aanpak van radicalisering hoofdzakelijk dient als laatste mogelijkheid om ter bescherming van de nationale veiligheid juridische instrumenten in te zetten, bijvoorbeeld wanneer het strafrecht deze instrumenten niet (meer) biedt.

7.6.2 De inzet van het jeugdbeschermingsrecht

Het praktijkonderzoek laat zien dat voor de inzet van het jeugdbeschermingsrecht bij de aanpak van radicalisering de reguliere procedures en methoden voor een raadsonderzoek worden gevolgd, binnen de reguliere wettelijke kaders. In het interview met de Raad wordt in dit verband opgemerkt dat zij weinig meldingen van radicalisering voorbij zien komen en dat het daarom de vraag is of deze zaken door ketenpartners niet worden gezien of dat deze in een vrijwillig kader worden opgelost. Daarbij wordt ook aangegeven dat mee kan spelen dat zaken die bij de Raad binnenkomen niet uitdrukkelijk als radicalisering worden gelabeld door ketenpartners:

‘Het is ook soms wel een beetje zoeken welk *label* er wordt opgeplakt. Vaak is er sprake van multi-problematiek en waar gaan we dan op inzetten? Dat is denk ik ook bij deze doelgroep wel relevant. Dus is dat je hoofdmoot waarop je gaat

⁹⁵ Medewerker NCTV A.

⁹⁶ Medewerker Zorg- en Veiligheidshuis A.

inzetten of zijn er veel grotere andere zorgen die even de voorkeur krijgen en dan steek je hem zo in. Maar dat is dus een zoektocht voor ons omdat wij dus redelijk beperkt zijn in onze mogelijkheden tot signaleren. Want we krijgen ze echt alleen binnen als ze al bekend zijn in het voorveld.⁹⁷

Ook bijvoorbeeld Veilig Thuis krijgt, zo stelt een respondent van deze organisatie, niet 'puur een radicaliseringsaanvraag', maar 'de zorg over huiselijk geweld of kindermishandeling waar dit een onderdeel van kan zijn. Of soms ook hetgeen waar mensen de meeste zorgen over hebben.'⁹⁸

Dit brengt mee dat signalen van radicalisering moeten worden vertaald naar de toepassingscriteria van juridische instrumenten uit het jeugdbeschermingsrecht, in het bijzonder een ernstige ontwikkelingsbedreiging van de minderjarige. Een respondent vanuit Veilig Thuis benadrukt:

'[W]ij werken wel mee in een keten waarin de overheid zeg maar de veiligheid voor de maatschappij heeft georganiseerd, de keten in een veiligheidshuis en de gemeentes die hun afdeling veiligheid hebben, maar dat is niet onze taak. Onze taak is de veiligheid van individuen en systemen in afhankelijkheidsrelaties.'⁹⁹

In het interview met de medewerkers van de Raad wordt in het verlengde hiervan gesteld dat het de taak is van de Raad om een ontwikkelingsbedreiging te zien en daarop te reageren, en 'waardoor die ontwikkelingsbedreiging ontstaan is, dat is dan eigenlijk niet zo heel erg belangrijk.'¹⁰⁰ Ten aanzien van situaties waarin de ontwikkelingsbedreiging verband houdt met radicalisering is het doel van de inzet van het jeugdbeschermingsrecht dan ook in grote lijnen hetzelfde in vergelijking tot andere problematiek, namelijk het oplossen van deze bedreiging voor de ontwikkeling van de minderjarige.

Of signalen van radicalisering een ernstige ontwikkelingsbedreiging vormen, wordt per casus afgewogen, zo laten de interviews zien. In de interviews wordt door respondenten bijvoorbeeld genoemd dat signalen dat een minderjarige wilde uitreizen naar strijdgebied aanleiding zijn geweest om instrumenten uit het jeugdbeschermingsrecht toe te passen. Omstandigheden die daarnaast volgens respondenten ertoe kunnen leiden dat tegen de achtergrond van radicalisering sprake is van een ernstige ontwikkelingsbedreiging zijn bijvoorbeeld het risico dat een minderjarige slachtoffer wordt van anderen die hem inzetten voor het gebruik van geweld, het afkeren van de Nederlandse samenleving en de waarden en normen die hierin worden beschermd, een minderjarige die zich isoleert of niet meer meekomt op school, of het overtreden van de grenzen van de wet.

Voor de inzet het jeugdbeschermingsrecht in de context van radicalisering is het daarbij van belang dat, zo wordt genoemd in het interview met

97 Medewerkers Raad voor de Kinderbescherming A en B.

98 Medewerker Veilig Thuis A.

99 Medewerker Veilig Thuis A.

100 Medewerkers Raad voor de Kinderbescherming A en B.

de medewerkers van de Raad, individuele raadsonderzoekers weten waar ze op moeten letten en welke vragen ze moeten stellen. In het interview wordt aangegeven dat binnen de Raad nog wordt gekeken naar het bieden van kaders en helderheid over hoe raadsonderzoekers signalen van radicalisering moeten duiden:

‘Ja wat vind je radicaal gedrag en wat niet? Ik denk dat we daar bij jihadisme bijvoorbeeld wel een heel helder beeld van hebben met zijn allen binnen de Raad voor de Kinderbescherming. Maar hoe kijk jij als individuele raadsonderzoeker aan tegen bijvoorbeeld extreemrechtse uitingen? Dat is iets waar we met elkaar naar aan het kijken zijn, hoe kan je dat meer uniform gaan maken zodat het ook herkend gaat worden en je er iets mee kan?’¹⁰¹

In het interview met de Raad wordt daarbij aangegeven dat ze zich aan het verdiepen zijn in andere vormen van radicalisering, vooral omdat het opvalt dat ze ‘buiten jihadistische radicalisering eigenlijk bijna niets voorbij zien komen. Dat is op zich raar als je kijkt naar de tendens in de maatschappij.’¹⁰²

De invulling van de andere toepassingsvereisten voor de inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen komt in de interviews minder prominent naar voren. Een enkele respondent merkt – onder meer in reactie op de fictieve casus Jordy – op dat signalen van radicalisering niet altijd hoeven te leiden tot een raadsonderzoek en een kinderbeschermingsmaatregel, omdat dat instrument niets toevoegt als ouders de zorgen over de minderjarige delen en openstaan voor hulpverlening. Uit de interviews blijkt daarnaast dat de inzet van juridische instrumenten uit het jeugdbeschermingsrecht bij de overheidsreactie op radicalisering alleen is aangewezen als dit goed wordt onderbouwd, aangezien dit als ingrijpend wordt gezien.

In het verlengde van de invulling van de toepassingsvereisten van de inzet van juridische instrumenten uit het jeugdbeschermingsrecht wordt in verschillende interviews ook de leeftijd van minderjarigen aan de orde gesteld. Meerdere respondenten wijzen erop dat binnen dit rechtsgebied in principe niet meer zoveel mogelijk is als een minderjarige bijna achttien jaar is. Bijvoorbeeld de leeftijd van zeventien jaar wordt bij het voorleggen van de fictieve casus Mira aangemerkt als een ‘grensgeval’ voor de toepassing van het jeugdbeschermingsrecht.¹⁰³ Andere respondenten noemen deze mogelijke drempel niet.

Een respondent van de gemeente gaat tot slot in op de verhouding van de juridische instrumenten uit het jeugdbeschermingsrecht met het bestuursrecht en jeugdstrafrecht en stelt het meest te verwachten van de inzet van het jeugdbeschermingsrecht bij minderjarigen:

101 Medewerkers Raad voor de Kinderbescherming A en B.

102 Medewerkers Raad voor de Kinderbescherming A en B.

103 Medewerker Veilig Thuis B.

‘Ik denk dat de kinderbeschermingsmaatregelen het best tot zijn recht komen bij de minderjarigen. Die hebben ook over het algemeen een heel lange adem, kunnen lang betrokken zijn, hebben ervaring met ouders begeleiden en dat soort dingen. Juist daarom maken we dankbaar gebruik van ze. Want ik denk dat je echt naar het hele systeem moet kijken en niet alleen naar de jongere zelf. Dat heeft geen enkele zin.’

De geïnterviewde medewerkers van de Raad geven evenwel aan zich af te vragen of de inzet van instrumenten uit het jeugdbeschermingsrecht geschikt is voor deze specifieke doelgroep, onder meer wanneer een minderjarige een goed opvoedmilieu, maar radicale denkbeelden heeft. Bovendien wordt gewezen op de invulling van deze juridische instrumenten in de context van radicalisering:

‘Stel dat je inderdaad wilt dat zo’n kind uit die heel beperkte cocon van radicalisering kan breken, wat is daar dan voor voorhanden? Wij hebben eigenlijk maar heel beperkte smaken. Je hebt een ondertoezichtstelling, je hebt een voogdijmaatregel en je hebt dan ook nog een eventuele uithuisplaatsing als het echt niet anders kan. Wat daarbinnen valt dat is uiteindelijk aan de invulling van de jeugdbescherming. [...] Wat ga je hierop inzetten? Dat is volgens mij nog best wel beperkt. Ook als je stukken leest over deradicalisering, dat is natuurlijk een hartstikke mooi woord, maar het zegt natuurlijk niet zo heel erg veel. Want als er geen intrinsieke motivatie is voor een persoon om zijn denkwijze te gaan veranderen, kan je daar op loslaten wat je wilt, maar dat heeft dan natuurlijk helemaal geen zin. En wat je ook ziet, wij stellen kinderen onder toezicht, maar de ideeën, die hebben ze natuurlijk niet zelf bedacht, die komen ergens vandaan. Dus die komen of uit een *peer group*, maar meestal gewoon uit het gezin van herkomst. Wat ga je daarmee doen? Dus zo’n maatregel dat klinkt allemaal hartstikke mooi, maar ik denk dat het vooralsnog een redelijk beperkt middel is als je aan de achterkant niet weet wat je kan inzetten om zo’n kind te helpen.’¹⁰⁴

Het jeugdbeschermingsrecht kan volgens deze respondenten wel bijdragen:

‘op het moment dat je daarachter *tools* gaat neerzetten die specifiek voor dit thema zijn. Dan kan je natuurlijk zeggen van dit is nu uit het vrijwillige kader en wij vinden het echt heel belangrijk dat je als gezin dit en dit en dit gaat doen.’¹⁰⁵

Uit het praktijkonderzoek ontstaat daarmee het beeld dat het onderwerp radicalisering in het kader van de inzet van het jeugdbeschermingsrecht wordt beschouwd vanuit de zorgen die ten aanzien van de minderjarige bestaan en de voor de organisaties reguliere kaders, perspectieven en doelstellingen. Tegelijkertijd laten de bevindingen van de interviews zien dat de inzet van het jeugdbeschermingsrecht in relatie tot signalen van radicalisering bij minderjarigen in de praktijk nog niet volledig is uitgekristalliseerd.

104 Medewerkers Raad voor de Kinderbescherming A en B.

105 Medewerkers Raad voor de Kinderbescherming A en B.

7.6.3 De inzet van het jeugdstrafrecht

Ten aanzien van de inzet van jeugdstrafrechtelijke instrumenten bij de aanpak van radicalisering wordt in de interviews allereerst veelvuldig het uitgangspunt benadrukt dat radicalisering op zichzelf niet strafbaar is. Diverse respondenten geven in dit kader aan dat signalen van radicalisering heel zorgelijk moeten zijn om een strafrechtelijk onderzoek te starten. Zo stelt een respondent vanuit het OM dat wanneer er een strafrechtelijk onderzoek wordt gestart:

‘dan ben je al een stap verder dan wanneer je iemand alleen in het casusoverleg bespreekt omdat je je zorgen maakt. Als je een strafrechtelijk onderzoek start dan maak je je niet alleen maar een beetje zorgen, maar dan is er ook echt iets aan de hand.’¹⁰⁶

Desalniettemin zijn er ook respondenten die aangeven dat het strafrecht zich in de context van radicalisering over veel verschillende gedragingen uitstrekt en dat aan de hand van verschillende strafrechtelijke bepalingen zoals opruiming, discriminatie en haatzaaien er doorgaans een strafbaar feit van toepassing zal zijn. In het verlengde hiervan wijzen enkele respondenten op een verschil ten aanzien van de inzet van het strafrecht bij de verschillende vormen van radicalisering:

‘[V]oorals het gaat om bijvoorbeeld het uitreizen, dat is natuurlijk best wel iets concreets. [...] Maar bij links of rechts als het heel erg in iemands hoofd blijft, dan is het nog best wel moeilijk om concreet te maken of concreet aan de slag te gaan. En dat zag je natuurlijk wel bij het uitreizen, als iemand heel concreet bezig is met het plannen van een reis of mensen noemt het te ronselen om mee te gaan, dan is het wat concreter zeg maar om, zeker als het gaat om strafrecht, mee aan de slag te gaan. Dus dat maakt dan verschil. Maar het feit dat het een bepaald type extremisme is, of het islamitisch is of links of rechts, dat maakt geen verschil.’¹⁰⁷

In een ander interview wordt in dit verband beschreven dat het strafrecht een ‘kleurloze achtergrond’ heeft.¹⁰⁸

Valt een gedraging onder het toepassingsbereik van het strafrecht, dan is het in de eerste plaats aan het OM om af te wegen of en welke strafrechtelijke instrumenten worden ingezet. Een klein aantal geïnterviewde professionals benadrukt in dit verband expliciet dat het strafrecht moet worden gezien als *ultimum remedium*. Anderen stellen dat je er goed over moet nadenken of je het strafrecht bij minderjarigen wilt toepassen. Aan ander optreden kan dan ook de voorkeur worden gegeven, zo blijkt uit de interviews met respondenten van het OM. Bij deze afweging blijkt de leeftijd van de minderjarige een belangrijke factor te zijn:

106 Medewerker Openbaar Ministerie E.

107 Medewerker Openbaar Ministerie C.

108 Medewerkers Openbaar Ministerie A en B.

‘[D]at is bij de groep van twaalf en dertien jaar sowieso het uitgangspunt dat we heel terughoudend zijn met vervolging. Dus ook als het gaat om ernstigere gedragingen dat we daar extra kritisch naar kijken. Dus de leeftijd is een belangrijke factor.’¹⁰⁹

Daarnaast blijkt uit de interviews dat de impact en consequenties van de inzet van het strafrecht een belangrijke factor zijn bij de afweging al dan niet juridische instrumenten uit dit rechtsgebied in te zetten. Zo stelt een medewerker van het OM:

‘[B]ij jeugdigen [...] laat ik juist ook extra meewegen wat het voor consequenties kan hebben als ik een jeugdige ga vervolgen voor de rechter voor een strafbaar feit, laat staan een terroristisch misdrijf. Dat komt op iemands strafblad te staan uiteindelijk en dat kan weleens gevolgen hebben voor iemands verdere leven. En daar kijk ik wel extra naar als het om een jeugdige gaat dan wanneer het om een meerderjarige gaat.’¹¹⁰

Een andere respondent werkzaam bij het OM geeft in dit licht aan het een belangrijke factor te vinden dat dit ‘een fase in haar ontwikkeling kan zijn waar ze niet de rest van haar leven last van moet krijgen.’¹¹¹

In de interviews wordt ten aanzien van de afweging om al dan niet strafrechtelijke instrumenten in te zetten naar aanleiding van een strafbaar feit gerelateerd aan radicalisering bovendien veelvuldig gewezen op de ernst van het strafbare feit: ‘bij bepaalde evidente terroristische misdrijven dan is er maar één afdoening, dat is namelijk gewoon via de rechter.’¹¹² De geschokte rechtsorde die dergelijke ernstige strafbare feiten meebrengt, zorgt er dan ook voor dat je volgens diverse respondenten niet om de inzet van het strafrecht heen kan, ‘dan kan je dat niet verkopen aan de samenleving’.¹¹³ Een van de respondenten van het OM wijst er dan ook op dat maatschappelijke onrust ervoor kan zorgen dat eerder voor de inzet van het strafrecht wordt gekozen. In een ander interview wordt in het verlengde hiervan gewezen op de strafwaardigheid van bepaalde gedragingen:

‘[Het] ligt er natuurlijk wederom aan wat je qua bewijs hebt en wat je qua strafrechtelijke zaken vindt bij iemand. Dat is daar ook wel heel erg van afhankelijk. Want we kunnen nu heel erg zeggen van alle minderjarigen moeten we proberen de zorg in te krijgen, want het jeugdstrafrecht heeft een pedagogische doelstelling. Dat is misschien enerzijds ook wel zo, maar aan de andere kant denk ik ook dat als iemand daadwerkelijk echt strafrechtelijk materiaal heeft bijvoorbeeld of daadwerkelijk voorbereidingshandelingen pleegt om iets te gaan ondernemen,

109 Medewerker Openbaar Ministerie I.

110 Medewerker Openbaar Ministerie E.

111 Medewerker Openbaar Ministerie I.

112 Medewerkers Openbaar Ministerie A en B.

113 Medewerkers Openbaar Ministerie A en B.

dan moet je denk ik ook niet bang zijn om het wel strafrechtelijk aan te pakken. Want dan is het op dat moment gewoon echt wel strafwaardig.’¹¹⁴

Tot slot worden ook juridische instrumenten die op grond van andere rechtsgebieden kunnen worden ingezet, betrokken bij de afweging al dan niet het strafrecht in te zetten, zo laat het praktijkonderzoek zien. In meerdere interviews wordt naar voren gebracht dat interventies die hoofdzakelijk in het jeugdbeschermingsrecht zijn opgelegd een rol spelen bij de besluitvorming over de inzet van strafrechtelijke instrumenten:

‘Als duidelijk is dat zo’n jeugdige gebaat is bij hulpverlening en dat is al ingezet door middel van een civiele maatregel, dan is dat al geborgd en dan hoef ik niet per se in het strafrecht iets te doen met een bijzondere voorwaarde met daarbij ook jeugdreclasseringscontact of andere zaken, want die hulpverlening zit er al omheen vanuit het civiele recht. En dat zou voor mij aanleiding kunnen zijn om te zeggen, ook allerlei andere dingen afwegende, met het strafrecht gaan we niet verder, ik seponeer de zaak bijvoorbeeld. Omdat er al voldoende hulpverlening is ingezet.’¹¹⁵

In dit kader wordt opnieuw de ernst van het feit benadrukt:

‘Maar dat hangt heel erg af van hoe ernstig het feit is. Als iemand echt voorbereidingshandelingen heeft verricht om een terroristische aanslag te plegen dan is dat wel een zeer zwaar feit dat ik niet zo snel zal seponeren maar eerder bij de kinderrechter onder de aandacht zou brengen.’¹¹⁶

Mogelijke maatregelen die in het civiele kader zijn ingezet, staan volgens respondenten beschreven in het rapport van de Raad in het strafrechtelijk traject of kunnen worden besproken tijdens het casusoverleg. In een ander interview wordt echter aangegeven dat het niet altijd duidelijk is wat er in het civiele kader speelt.

De afweging al dan niet af te zien van juridische instrumenten uit het jeugdstrafrecht houdt volgens diverse respondenten verband met de pedagogische insteek van het jeugdstrafrecht en de doelen die bij de inzet van dit rechtsgebied centraal staan:

‘[B]ij jeugdigen is een heel belangrijk iets dat je in de gaten moet houden dat zo’n jeugdige zoveel mogelijk zich goed kan ontwikkelen tot een volwassene. En dat moet je in de gaten houden voordat je bedenkt van ik ga zo’n jongere wel even vervolgen en ik eis een jeugddetentie. Je moet daar meerdere keren bij stil staan van is dat wel zinvol en komt dat wel de ontwikkeling van de jeugdige ten goede?’¹¹⁷

114 Medewerker Openbaar Ministerie G.

115 Medewerker Openbaar Ministerie E.

116 Medewerker Openbaar Ministerie E.

117 Medewerker Openbaar Ministerie E.

Dit belang van de minderjarige moet evenwel, zo blijkt uit het praktijkonderzoek, telkens worden afgewogen tegen de belangen van de samenleving. In een interview wordt dan ook gesproken van een voortdurende weging:

‘tussen aan de ene kant ik noem het maar even de staatsveiligheid om het maar even groot te schetsen, en aan de andere kant het belang van het kind, van een minderjarige. En het pedagogische effect van een maatregel.’¹¹⁸

In de interviews wordt dan ook diverse keren benadrukt dat de bescherming van de veiligheid van de samenleving een belangrijke doelstelling is van de inzet van het strafrecht bij strafbare feiten die zijn gerelateerd aan radicalisering. Het voorkomen van ernstige schade aan de samenleving staat daarmee voorop, zo benadrukken verschillende respondenten: ‘de nationale veiligheid is enorm belangrijk en staat ook op nummer één, om slachtoffers te voorkomen van terroristische misdrijven.’¹¹⁹ Daarnaast dient de inzet van het strafrecht in dit kader volgens respondenten om een reactie te geven op het strafbare gedrag en duidelijk te maken aan de minderjarige en de samenleving dat bepaalde gedragingen niet worden geaccepteerd. Daarbij wordt in verschillende interviews benadrukt dat deze reactie ook iets moet toevoegen aan de ontwikkeling van de minderjarige.

Op basis van de interviews ontstaat daarmee een beeld van een praktijk van de inzet van strafrechtelijke instrumenten waarin veel ruimte is om verschillende belangen af te wegen, waaronder een in het belang van de minderjarige terughoudende inzet van juridische instrumenten uit het jeugdstrafrecht, het belang van de veiligheid van de samenleving en een streven naar positieve gedragsverandering. Tegelijkertijd maakt deze ruimte tot afweging het lastig algemene uitspraken te doen over de inzet van strafrechtelijke instrumenten als reactie op radicalisering en de verhouding van dit rechtsgebied tot juridische instrumenten uit andere rechtsgebieden.

7.7 DE BESCHERMING VAN DE VEILIGHEID VAN DE SAMENLEVING EN DE ONTWIKKELING VAN MINDERJARIGEN ALS DOELSTELLINGEN VAN DE AANPAK VAN RADICALISERING

In de vorige paragraaf zijn – onder meer – de doelen uiteengezet die in de praktijk worden nagestreefd bij de inzet van juridische instrumenten uit het jeugdstrafrecht, bestuursrecht en jeugdbeschermingsrecht in reactie op signalen van radicalisering. In deze paragraaf wordt ingegaan op de bevindingen uit de interviews over de doelen die voor het casusoverleg centraal staan bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen.

118 Medewerker Openbaar Ministerie H.

119 Medewerker Openbaar Ministerie F.

In de interviews wordt door diverse respondenten naar voren gebracht dat het onderscheid in belangen die vanuit verschillende casuspartners, en de op hen van toepassing zijnde wet- en regelgeving, worden nagestreefd, terug te zien kan zijn tijdens een casusoverleg. Diverse medewerkers van de politie merken op dat zij bij de aanpak van radicalisering andere belangen hebben dan de Raad, die zich primair richt op het welzijn van de minderjarige. Ook een medewerker van een gecertificeerde instelling beschrijft dat iedere organisatie bij het casusoverleg een eigen invalshoek heeft:

‘Het belang van het OM is om strafbare feiten te voorkomen of te vervolgen. Vanuit de gemeente is het ook een belang dat de gemeente veilig is en dat er geen overlast is en dat de burgers zich veilig voelen. [...] Wij [de gecertificeerde instelling, NC] zitten denk ik meer vanuit die individuele ontwikkelingskant, die ontwikkelingsfase, de veiligheid. En vanuit de jeugdreclassering ook voor delict voorkomen, voor de jongere zelf, voor zijn toekomst, maar ook voor de bescherming van de maatschappij.’¹²⁰

Een respondent vanuit de politie spreekt in dit verband van ‘een eigen portefeuille [...] en een soort verborgen agenda’ van alle deelnemers aan een casusoverleg vanuit de eigen organisatie en discipline.¹²¹ Dit verschil van belangen ziet daarbij in de eerste plaats op een onderscheid tussen het belang van zorg en een veiligheidsbelang. Een reclasseringswerker spreekt tegen deze achtergrond van de wrijving die kan ontstaan tussen diverse partners aan een casusoverleg, bijvoorbeeld de politie die deelneemt met een ‘opsporingspet’, terwijl een behandelaar aansluit vanuit een hulpverleningsrol.¹²² Uit de interviews blijkt bovendien dat ook binnen casuspartners zelf belangen kunnen verschillen. Zo geeft een medewerker van een gemeente aan meer een veiligheidsbelang te hebben, terwijl een respondent vanuit een andere gemeente aangeeft bij het casusoverleg ‘altijd met de zorgbril’ deel te nemen.¹²³

Ondanks deze in beginsel diverse belangen van de casuspartners, laat het praktijkonderzoek het beeld zien dat de belangen die door de casuspartners worden nagestreefd bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen in verreweg de meeste gevallen overeenkomen. Wanneer tijdens de interviews gevraagd wordt welk doel volgens de respondent centraal staat bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen en de bespreking tijdens een casusoverleg, benoemt een groot deel van de respondenten zowel doelen rond de bescherming van de veiligheid van de samenleving als de bescherming van de ontwikkeling van minderjarigen. Een respondent van de politie spreekt in dit verband van het uiteindelijke doel van het casusoverleg ‘om drama te voorkomen. Zowel voor diegene zelf, die

120 Medewerker gecertificeerde instelling B.

121 Medewerker politie H.

122 Medewerker Reclassering Nederland B.

123 Medewerker gemeente D.

besproken wordt, als voor de maatschappij in zijn geheel.¹²⁴ Ook in een interview met een respondent van de gemeente wordt aangegeven dat het doel van het casusoverleg het voorkomen van extremistisch gedrag en grens- en wetoverschrijdende handelingen is en dat het hierbij gaat om een veiligheidsvraagstuk, maar dat er ook een beschermingsplicht ten opzichte van minderjarigen is:

‘Bij minderjarigen heb je ook altijd nog de universele rechten van het kind waar je rekening mee moet houden en van waaruit je ook kunt redeneren dat een kind te allen tijde bescherming verdient. Ik denk dat voor minderjarigen het daarom ook meer legitiem is om te besluiten gaan we over tot een dwangmaatregel als iemand bijvoorbeeld een paar jaar geleden naar het kalifaat wilde gaan. Het is vanuit de denkwereld ‘het is een minderjarige’ te verdedigen, vind ik dat je tot de conclusie komt dat kind kan niet overzien waar hij aan begint, je moet het kind tegen zichzelf in bescherming nemen. Dat is bij een kind anders, en je hebt andere instrumenten dan bij een volwassene.’¹²⁵

Een medewerker van een gecertificeerde instelling deelt dit standpunt en verwijst naar de verhouding tussen deze beschermingsplicht en het recht van de minderjarige op vrijheid van godsdienst:

‘[H]et [casusoverleg, NC] is uiteindelijk ingericht om de maatschappij te beschermen. Dat is het grote goed, maar ik zit daar ook wel omdat ik het belangrijk vind en de bescherming van de jeugd zelf voor ogen heb. Soms wordt het ook wel besproken. Dus er zitten altijd twee kanten aan. Zij heeft vrijheid van religie, daar mag je zelf in kiezen, maar als je de kant opgaat dat je je wilt aansluiten bij een terroristische organisatie of je gaat de kant op waarbij je je door niemand meer iets laat zeggen en eigenlijk al je ontwikkelingstaken onderaan komen te staan, dan hebben wij wel een verantwoordelijkheid als maatschappij om daar wat mee te doen.’¹²⁶

Uit het praktijkonderzoek blijkt zodoende dat ook respondenten die de bescherming van de ontwikkeling van minderjarigen als voornaamste wettelijke doelstelling hebben, waaronder Veilig Thuis en gecertificeerde instellingen, veelal het belang van de bescherming van de veiligheid van de samenleving bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen benadrukken. Ook casuspartners die meer veiligheidsgerichte doelstellingen kennen, richten zich bovendien op de bescherming van de ontwikkeling van minderjarigen bij de aanpak van radicalisering. Desondanks wijst een aantal van de respondenten alleen op het belang van de veiligheid van de samenleving als doel van het casusoverleg. Een medewerker van de politie stelt bijvoorbeeld dat de aanpak van radicalisering er is:

124 Medewerker politie H.

125 Medewerker gemeente E.

126 Medewerker gecertificeerde instelling E.

‘Puur en alleen voor nationale veiligheid natuurlijk. Dat is het hoogste doel dat we beogen te halen. [...] Ik denk dat dat hoogste doel, dat het niet uitmaakt of je nou zestien bent of vijfenveertig om het zo maar even te zeggen.’¹²⁷

Een aantal respondenten gaat in de interviews expliciet in op de verhouding tussen de beide belangen die volgens hen bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen worden nagestreefd. Een breed gedragen opvatting onder deze respondenten is dat de primaire insteek van het casusoverleg is om de veiligheid van de samenleving na te streven, waarbij de bescherming van de ontwikkeling van de minderjarige als nevensgeschikt of subdoel wordt gezien. Een gesproken medewerker van de NCTV licht deze verhouding tussen de nagestreefte belangen toe:

‘Het belangrijkste doel is dat je het risico weg wilt nemen dat een jongere zover radicaliseert dat hij geweld gaat plegen. Dat is het hoofddoel. Daaronder gekoppeld zijn de doelen waarbij je kijkt naar de ontwikkeling van het kind. Die heb je erbij als subdoel: woont het kind in een veilige omgeving, kan het kind zich ontwikkelen als kind? Maar dat is niet het hoofddoel. Anders zou het niet besproken worden in de aanpak CTER [Contraterrorisme, Extremisme en Radicalisering, NC].’¹²⁸

Een medewerker van de gemeente beschrijft in dit verband dat de inzet van zorg ‘een zeer veel gebruikt instrument is’ voor het bereiken van het veiligheidsdoel van het casusoverleg.¹²⁹

Wat betreft de verhouding tussen de verschillende doelstellingen die bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen worden nagestreefd, wijst een aantal respondenten er tot slot op dat beide belangen in elkaars verlengde liggen of hand in hand gaan. Een respondent vanuit het OM stelt bijvoorbeeld dat: ‘Wat je wilt bereiken is eigenlijk dat je iemand weer op het juiste spoor krijgt en dat is ook in het belang van die persoon zelf.’¹³⁰ Andersom beschrijft een andere medewerker van het OM dat een goede begeleiding van de minderjarige ook in het belang van de maatschappij is: ‘Als zij goed begeleid wordt, dan kun je ook zorgen dat zij niet verder doorslaat naar bij wijze van spreken een aanslag plegen.’¹³¹

7.8 SPECIFIEKE KENMERKEN VAN DE AANPAK VAN RADICALISERING BIJ MINDERJARIGEN

In de voorgaande paragrafen zijn de bevindingen uit het praktijkonderzoek uiteengezet ten aanzien van de aanpak van radicalisering bij minderjarigen

127 Medewerker politie C.

128 Medewerker NCTV A.

129 Medewerker gemeente E.

130 Medewerker Openbaar Ministerie F.

131 Medewerker Openbaar Ministerie H.

en de inzet van juridische instrumenten in deze context. In deze paragraaf wordt nader ingegaan op een aantal specifieke kenmerken van deze aanpak bij minderjarigen – in vergelijking tot meerderjarigen – dat in de interviews naar voren is gekomen.

Het praktijkonderzoek laat zien dat diverse karakteristieken van minderjarigen meespelen bij de aanpak van radicalisering en er volgens diverse respondenten toe leiden dat de aanpak bij minderjarigen anders moet zijn dan bij meerderjarigen. Door respondenten wordt bijvoorbeeld beschreven dat minderjarigen beïnvloedbaar en kwetsbaar zijn, dat hun brein nog niet volledig is ontwikkeld, dat minderjarigen hun persoonlijkheid en een eigen mening aan het ontwikkelen zijn, zoekend zijn naar identiteit, zingeving of geloof en over het algemeen idealistisch zijn. Daarnaast wordt aangehaald dat minderjarigen zich afzetten tegen ouders en losmaken van thuis, dat ze grenzen opzoeken en het voor hen belangrijk is bij een groep te horen. Tot slot wordt er door diverse respondenten op gewezen dat minderjarigen meer toekomstperspectief hebben dan meerderjarigen.

Tegen de achtergrond van deze karakteristieken van minderjarigen beschrijven diverse respondenten dat bij de weging of al dan niet sprake is van radicalisering meespeelt of signalen daadwerkelijk moeten worden beschouwd als signalen van radicalisering of dat het gaat om een minderjarige die dingen zegt uit 'stoerheid',¹³² 'puberaal brallen',¹³³ groepsdruk, het opzoeken van grenzen of een 'schreeuw om aandacht'.¹³⁴ Een gesproken medewerker van het OM wijst in dit verband op een verschil met uitspraken van meerderjarigen:

'Een veertienjarige die op internet iets roept daar kan je toch net iets anders tegenaan kijken dan een vierentwintigjarige die iets roept op internet. Omdat bij een jeugdige het kan zijn dat het meer uit bravoure is, dat hij stoer wil doen, dat hij vanwege *peer pressure* bepaalde dingen zegt. En dat kan ook spelen bij een vierentwintigjarige natuurlijk, maar dat is wel iets om in gedachten te hebben.'¹³⁵

Ook in een ander interview worden de specifieke kenmerken van minderjarigen bij de weging van signalen van radicalisering benoemd:

'[I]s er überhaupt sprake van radicalisering? Want soms kan dat nog lastig zijn. De eerste melder was redelijk in paniek en schreeuwt moord en brand en als je dat helemaal afpelt, zie je wel wat dingen, maar vind je het niet heel sterke indicatoren. Vroeger kon dat zijn een verandering in kleding, in uiterlijk. Dat zegt allemaal niet zo heel veel. Zeker niet in zo'n fase van je leven dat je ook nog in de puberteit zit. Dat je na begint te denken over geloof, over je identiteit.'¹³⁶

132 Medewerker Veilig Thuis B.

133 Medewerker gecertificeerde instelling C.

134 Medewerker Openbaar Ministerie E.

135 Medewerker Openbaar Ministerie E.

136 Medewerker gemeente A.

Door verschillende respondenten wordt er dan ook op gewezen dat signalen van radicalisering bij minderjarigen ook kunnen duiden op een ontwikkelingsfase 'die wel voorbij gaat'¹³⁷ en dat het niet meteen betekent 'dat je ook werkelijk gevaarlijk bent voor de rest van je leven.'¹³⁸ In het verlengde hiervan wordt door een aantal respondenten benadrukt dat 'een beetje radicaliseren' zeker bij minderjarigen niet per se negatief is met het oog op de identiteitsvorming en dat daar ook juist maatschappelijke betrokkenheid uit blijkt.

Uit de interviews blijkt daarnaast dat tegen de achtergrond van de specifieke karakteristieken van deze leeftijdsgroep meerdere respondenten spreken over het risico dat minderjarigen in de context van radicalisering slachtoffer worden van anderen of door anderen als instrument worden gebruikt. In de interviews wordt in dit verband gesproken van minderjarigen die een 'prooi' zijn,¹³⁹ kwetsbaar zijn voor 'grotere vissen in de criminele vijver',¹⁴⁰ of dat het kan zijn dat een minderjarige een verdachte is maar 'misschien ook tegelijkertijd een soort van slachtoffer van een bepaalde groepering'.¹⁴¹ Een respondent geeft bij het voorleggen van de vignetten bijvoorbeeld aan de gepresenteerde signalen in casus Jordy zorgelijker te vinden dan in casus Mira, omdat het in deze eerste casus gaat om een kwetsbare, licht verstandelijk beperkte jongen:

'Ik vind deze casus vanuit mijn standpunt in ieder geval wel iets zorgelijker omdat hier het echt gaat, en dat al vastgesteld is, om een kwetsbare jongen, verstandelijk beperkte jongen. De ervaring heeft ons geleerd dat deze jongens erg gewild zijn, omdat die makkelijk beïnvloedbaar en inzetbaar ook zijn. [...] En dus een makkelijk slachtoffer zijn.'¹⁴²

Een ander belangrijk verschil dat uit de interviews naar voren komt in vergelijking met de aanpak van radicalisering bij meerderjarigen is een groter accent dat bij de aanpak wordt gelegd op het systeem en de rol van ouders. Een respondent merkt in dit verband op dat de aanpak van radicalisering altijd maatwerk is, maar dat er in ieder geval verschil moet zijn tussen de aanpak van minderjarigen en meerderjarigen, omdat bij minderjarigen ouders en hun wettelijke positie van belang zijn.

De houding van ouders blijkt daarbij een belangrijke factor voor respondenten te zijn bij het vormgeven van de aanpak van radicalisering bij minderjarigen. Bij ouders die afwerend tegenover de geboden ondersteuning staan of die de denkbeelden van de minderjarige delen, zijn de zorgen groter en vormt dit een extra uitdaging bij de aanpak, zo stellen meerdere

137 Medewerker Openbaar Ministerie C.

138 Medewerker gecertificeerde instelling B.

139 Medewerker gecertificeerde instelling F.

140 Medewerker gecertificeerde instelling J.

141 Medewerker Openbaar Ministerie I.

142 Medewerker gecertificeerde instelling H.

respondenten. Met ouders die hiervoor open staan, kunnen daarentegen afspraken worden gemaakt, bijvoorbeeld wat betreft het zicht houden op internetgebruik of het eventueel inhouden van reisdocumenten en worden ouders, zo vertellen respondenten, handvatten geboden bij de opvoeding.

Een klein deel van de respondenten merkt desondanks op dat de aanpak van radicalisering altijd maatwerk is en dat meerderjarigen bijvoorbeeld ook kwetsbaar en beïnvloedbaar kunnen zijn, waardoor leeftijd op zichzelf er niet voor zorgt dat de aanpak anders is. In het verlengde hiervan stellen diverse respondenten dat de grens van achttien jaar voor minderjarigheid voor hen geen harde grens is en dat er tussen een achttienjarige en een zeventienjarige voor de bespreking op een casusoverleg wat hen betreft geen verschil is.

Tot besluit valt bij de interviews op dat wanneer het over radicalisering bij specifiek minderjarigen gaat regelmatig de vergelijking wordt gemaakt met andere problematiek. Wat betreft meisjes ten aanzien van wie signalen van radicalisering bestaan, wordt geregeld naar voren gebracht dat zij ook slachtoffer hadden kunnen worden van een *loverboy*. Ook de vergelijking met criminaliteit of drugsgebruik wordt in de interviews gemaakt:

[W]e zagen echt wel bij jongeren dat we dachten nu is het uiteindelijk een jongere geworden die zegt het ware geloof gevonden te hebben en af te willen reizen, maar het had net zo goed een jongere kunnen zijn die in de problemen was gekomen met politie of justitie wegens criminaliteit of drugsgebruik, of in de problemen had kunnen komen door loverboyproblematiek. In die zin is dat de problematiek van jongeren die juist opgroeien in twee culturen, die heel erg bezig zijn met hun identiteitsontwikkeling en die daar tegen dingen aanlopen. Dat was niet nieuw.¹⁴³

Uit de interviews blijkt in het verlengde hiervan dat bij de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen of jeugdreclassering in de context van radicalisering in grote lijnen dezelfde werkwijze wordt gevolgd als bij andere problematiek. Hoewel voor reclasseringsbegeleiding van minderjarigen van zestien en zeventien jaar het specialistische TER-team van Reclassering Nederland kan worden ingezet (zie eerder par. 4.4.4) en bijzondere voorwaarden gericht op radicalisering kunnen worden opgelegd, is er binnen de gecertificeerde instellingen – zo wordt aangegeven in de interviews – geen specifieke methodiek ten aanzien van dit thema. Ook bij de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen of jeugdreclassering gerelateerd aan radicalisering gaat het uiteindelijk, zo verwoordt een respondent van een gecertificeerde instelling, ‘ook heel erg over opvoeding, het gesprek kunnen voeren met je kind, welke grenzen stel je wel en welke niet.’¹⁴⁴

Wel geven verschillende medewerkers van gecertificeerde instellingen aan dat er in het kader van radicalisering meer ogen op hen zijn gericht en

143 Medewerker gecertificeerde instelling F.

144 Medewerker gecertificeerde instelling F.

dat er een soort paniek of kramp bestaat ten aanzien van het thema. Dit laatste wordt ook door verschillende respondenten buiten gecertificeerde instellingen genoemd. Daarnaast wijzen uiteenlopende respondenten tot slot op de politiek-bestuurlijke gevoeligheid of politieke druk die verbonden is aan het onderwerp radicalisering.

7.9 REFLECTIE OP DE BEVINDINGEN

In de voorgaande paragrafen zijn de bevindingen van het praktijkonderzoek naar de inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen uiteengezet. Hiermee is inzicht gegeven in de rol van het jeugdstrafrecht, bestuursrecht en jeugdbeschermingsrecht bij de overheidsreactie op radicalisering in de praktijk en de verhouding tussen deze rechtsgebieden. Uitgangspunt daarbij is dat het praktijkonderzoek onderschrijft dat beslissingen om juridische instrumenten uit het jeugdstrafrecht, bestuursrecht of jeugdbeschermingsrecht al dan niet in te zetten door de individuele organisaties en dus buiten de context van het casusoverleg worden genomen. Desalniettemin kan – zo blijkt uit de interviews – de bespreking van een minderjarige op een casusoverleg en de informatie die daarvoor wordt gedeeld individuele keuzes beïnvloeden. Deze invloed van de bespreking van een minderjarige op een casusoverleg is daarbij onderdeel van een groter geheel aan factoren die voor de besluitvorming over de inzet van juridische instrumenten in de praktijk relevant worden geacht. Deze factoren verschillen, tegen de achtergrond van de diverse toepassingsvoorwaarden van de juridische instrumenten, afhankelijk van het rechtsgebied.

Tegen de achtergrond van de wisselwerking van de bespreking van een minderjarige tijdens een casusoverleg en de (besluitvorming over) de inzet van juridische instrumenten wordt in deze slotparagraaf gereflecteerd op de bevindingen van het praktijkonderzoek. Hoewel het niet mogelijk is op basis van dit onderzoek duidelijkheid te verkrijgen over de aanpak van radicalisering bij minderjarigen in alle Nederlandse gemeenten – ook uit de interviews komt naar voren dat sprake is van belangrijke verschillen tussen casusoverleggen – kan uit de interviews een aantal spanningsvelden worden afgeleid dat voor de juridische overheidsreactie op radicalisering bij minderjarigen in het algemeen relevant is. Hierbij gaat het om een spanningsveld dat in de praktijk zichtbaar is ten aanzien van de interactie van juridische instrumenten en de eigen inrichting van juridische procedures en privacyoverwegingen. Daarnaast is een spanningsveld zichtbaar tussen een pragmatische benadering ten opzichte van de inzet van juridische instrumenten en de rechtsbescherming van minderjarigen. Ten slotte kan er bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen worden gesproken van een spanningsveld tussen een veiligheids- en zorgperspectief.

Een spanningsveld ten aanzien van de interactie van juridische instrumenten en de eigen inrichting van juridische procedures en privacyoverwegingen

Bij de overheidsreactie op radicalisering bij minderjarigen is in de praktijk sprake van interactie tussen juridische instrumenten uit het jeugdstrafrecht, bestuursrecht en jeugdbeschermingsrecht. Ten aanzien van deze interactie komt uit het praktijkonderzoek naar voren dat eventuele mogelijkheden om door middel van een ander rechtsgebied te reageren op signalen van radicalisering bij de besluitvorming over de toepassing van juridische instrumenten van belang worden geacht. De inzet van het jeugdstrafrecht kan bijvoorbeeld, zo laten de interviews zien, achterwege blijven als hulpverlening door middel van een kinderschermingsmaatregel wordt gewaarborgd, waarbij de ernst van het feit een belangrijke overweging vormt om al dan niet van de inzet van het jeugdstrafrecht af te zien. Ook voor de inzet van juridische instrumenten uit het bestuursrecht (de Twbmt) is, zo leert het empirisch onderzoek, de wisselwerking met andere rechtsgebieden een belangrijke factor. Het bestuursrecht blijkt in de context van de aanpak van radicalisering in algemene zin (niet specifiek ten aanzien van minderjarigen) als 'vangnet' te dienen dat wordt ingezet als geen andere mogelijke interventies (meer) beschikbaar zijn. Uit de interviews komt in dit verband in het bijzonder een sterke relatie tussen de inzet van bestuursrechtelijke maatregelen en (de afwezigheid van) strafrechtelijke instrumenten naar voren. Daarbij is er wat deze rechtsgebieden betreft voor een belangrijk deel sprake van overlap in het nastreven van het belang van de veiligheid van de samenleving.

De multidisciplinaire bespreking van een minderjarige tijdens een casusoverleg kan bijdragen aan deze wisselwerking tussen juridische instrumenten uit de diverse rechtsgebieden. Het casusoverleg biedt een nadrukkelijk samenwerkingsverband om interventies vanuit verschillende actoren op elkaar af te stemmen en in dit verband informatie over de minderjarige te delen. Ten opzichte van de inzet van de Twbmt blijkt uit het praktijkonderzoek bijvoorbeeld dat de procedure om deze bestuursrechtelijke maatregelen in te zetten veelal wordt opgestart op initiatief van het casusoverleg als blijkt dat er geen andere mogelijkheden tot overheidsinterventie (meer) zijn. Bij de aanpak van radicalisering lijkt zich dan ook een hiërarchie tussen rechtsgebieden af te tekenen waarin het bestuursrecht in de praktijk als laatste rechtsgebied wordt aangewend.

Het empirisch onderzoek laat evenwel zien dat, ondanks de bespreking tijdens een casusoverleg, de mogelijkheid om bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen een integrale afweging te maken wanneer welk juridisch instrument wordt ingezet in de praktijk is begrensd. In het bijzonder de voor de inzet van deze juridische instrumenten voorgeschreven afzonderlijke juridische procedures, waarbij de toepassingsvereisten die gelden voor de inzet van de diverse juridische instrumenten bovendien leiden tot een andere noodzakelijke 'vertaling' van signalen van radicalisering (naar kort gezegd een strafbaar feit, een bedreiging voor de nationale veiligheid of een ontwikkelingsbedreiging voor de minderjarige), beperken een der-

gelijke afweging. Daarbij is uit de interviews gebleken dat degenen die aan een casusoverleg deelnemen niet altijd binnen de individuele organisaties bevoegd zijn om beslissingen te nemen over de inzet van juridische instrumenten. De mogelijkheid om bij de aanpak van radicalisering een integrale afweging over de inzet van juridische instrumenten te maken, wordt bovendien begrensd door het belang van de privacy van de minderjarige, hoewel is gebleken dat tijdens een casusoverleg veel informatie wordt gedeeld waarbij respondenten aangeven soms meer informatie te delen dan formeel is toegestaan.

Een spanningsveld tussen een pragmatische benadering ten opzichte van de inzet van juridische instrumenten en rechtsbescherming

Uit het praktijkonderzoek komt ten aanzien van de overheidsreactie op signalen van radicalisering bij minderjarigen een spanningsveld naar voren tussen een pragmatische benadering ten aanzien van de inzet van juridische instrumenten en de rechtsbescherming van individuele minderjarigen. Juridische instrumenten kunnen, zo blijkt uit de interviews, door het casusoverleg worden aangewend om bij te dragen aan het bereiken van de doelstellingen van het casusoverleg en een gedwongen kader te vormen. Gebleken is dat de bespreking van een minderjarige tijdens een casusoverleg daarbij in zekere zin 'drempelverlagend' kan werken op de inzet van juridische instrumenten uit het jeugdstrafrecht, bestuursrecht en jeugdbeschermingsrecht.

Deze pragmatische benadering ten aanzien van de inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering kan bijdragen aan een efficiënte en doelmatige toepassing van het jeugdstrafrecht, bestuursrecht en jeugdbeschermingsrecht. Tegelijkertijd heeft deze benadering invloed op de rechtsbescherming van individuele minderjarigen. In het bijzonder het karakter van het jeugdstrafrecht als rechtsgebied dat terughoudend moet worden ingezet, kan onder druk komen te staan als dit rechtsgebied vanuit het oogpunt van doelmatigheid wordt aangewend. In het verlengde hiervan ligt in de individuele, pragmatische benadering van de inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering een risico op rechtsonzekerheid en rechtsongelijkheid besloten. Bij de mogelijke aanwending van juridische instrumenten door het casusoverleg staat het leveren van maatwerk voorop en lijkt geen sprake te zijn van een consistente benadering door de casuspartners. Ook laten de bevindingen uit het praktijkonderzoek zien dat door respondenten verschillend invulling wordt gegeven aan het begrip 'radicalisering' en dat bij de afweging of signalen van radicalisering op een casusoverleg worden besproken veel ruimte aan professionals wordt gelaten, waarbij deze besluitvorming niet (strak) is gekaderd. Tegen deze achtergrond is gebleken dat de focus van de bespreking tijdens een casusoverleg lange tijd hoofdzakelijk heeft gelegen op het jihadisme en dat signalen van andere vormen van radicalisering (nog) niet altijd gelijk worden benaderd. Hierbij blijken ook maatschappelijke en persoonlijke overtuigingen van betrokken professionals (onbewust) invloed te hebben op welke

signalen van radicalisering tijdens een casusoverleg worden besproken. De afweging welke signalen van radicalisering – en dus welke minderjarigen – tijdens een casusoverleg worden besproken, kan gezien de wisselwerking tussen het casusoverleg en de inzet van juridische instrumenten daarmee doorwerken op de aanwending van het jeugdstrafrecht, bestuursrecht en jeugdbeschermingsrecht bij de aanpak van radicalisering.

Een spanningsveld tussen een veiligheids- en zorgperspectief

Bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen worden door het casusoverleg verschillende doelen nagestreefd, zo blijkt uit de bevindingen van het praktijkonderzoek. Zowel de bescherming van de veiligheid van de samenleving als de bescherming van de ontwikkeling van de minderjarige wordt door casuspartners beschreven als doelstelling van de aanpak van radicalisering bij minderjarigen. Wel lijkt er zich in dit verband een duidelijke verhouding tussen beide doelstellingen af te tekenen: de bescherming van de minderjarige wordt als subdoel of instrument aangemerkt ten opzichte van de bescherming van de veiligheid van de samenleving.

Deze rangschikking binnen de doelstellingen van de aanpak van radicalisering roept de vraag op hoe de doelen die in de diverse rechtsgebieden worden nagestreefd zich hiertoe verhouden. Dit geldt in het bijzonder voor het jeugdbeschermingsrecht waarin de bescherming van de ontwikkeling van de minderjarige centraal staat. Uit het praktijkonderzoek blijkt in dit kader dat in het jeugdbeschermingsrecht signalen van radicalisering veelal niet uitdrukkelijk als zodanig worden geduid, maar worden benaderd als (één van de) mogelijke zorgen over de ontwikkeling van een minderjarige. In de interviews wordt in het verlengde hiervan regelmatig een vergelijking gemaakt met andere problematiek die ziet op de ontwikkeling van minderjarigen en blijkt dat bij de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen – en jeugdreclassering – in de context van radicalisering overwegend dezelfde werkwijze wordt gevolgd als bij deze andere zorgvraagstukken. Vanuit een zorg- of pedagogisch perspectief wordt radicalisering bij minderjarigen dan ook in grote lijnen hetzelfde benaderd als andere ontwikkelingsvraagstukken, zo blijkt uit het praktijkonderzoek.

Vanuit een zorgperspectief wordt daarmee een wezenlijk andere benadering gehanteerd van radicalisering bij minderjarigen dan het veiligheidsperspectief dat voor het casusoverleg leidend is. Hoewel ook tijdens een casusoverleg de specifieke ontwikkelingsfase van minderjarigen blijkt te worden betrokken en deze ontwikkelingsfase er volgens diverse respondenten toe leidt dat de aanpak van radicalisering moet afwijken van die van meerderjarigen, wordt in de context van het casusoverleg uiteindelijk in verstrekkende mate informatie gedeeld en worden interventies ingezet vanuit het perspectief van de bescherming van de veiligheid van de samenleving, waarbij minderjarigen het *label* 'geradicaliseerd' krijgen. Er kan bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen dan ook worden gesproken van een spanningsveld tussen een veiligheidsperspectief dat leidend is op

het casusoverleg en een zorgperspectief dat in het bijzonder tot uitdrukking komt in het jeugdbeschermingsrecht.

Uitgaande van de drie beschreven spanningsvelden en de uitkomsten van het praktijkonderzoek worden in het volgende hoofdstuk de bevindingen ten aanzien van de inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering (het tweede deel van het onderhavige onderzoek) beschouwd vanuit een internationaal kinder- en mensenrechtenperspectief en de verschillende belangen die hieraan ten grondslag liggen (het eerste deel van het onderzoek).