



Universiteit
Leiden
The Netherlands

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

Capelleveen, N.U. van

Citation

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

Version: Publisher's Version

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

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

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

DEEL III
ANALYSE EN CONCLUSIES

8.1 INLEIDING

In dit onderzoek zijn de juridische instrumenten die op grond van Nederlandse wet- en regelgeving kunnen worden ingezet bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen vanuit een kinder- en mensenrechtenperspectief bestudeerd. Aangezien daarbij zowel het jeugdstrafrecht, bestuursrecht als jeugdbeschermingsrecht juridische instrumenten biedt die gedwongen overheidsingrijpen naar aanleiding van signalen van radicalisering mogelijk maken, zijn in dit onderzoek de drie rechtsgebieden in samenhang geanalyseerd. Op basis van de bevindingen van het onderzoek wordt in dit slothoofdstuk antwoord gegeven op de vraagstelling die centraal stond:

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

Om de centrale onderzoeksvraag te beantwoorden, worden in dit slothoofdstuk eerst de belangrijkste bevindingen uiteengezet ten aanzien van het internationale kinder- en mensenrechtenperspectief dat op overheidsingrijpen naar aanleiding van signalen van radicalisering van toepassing is (par. 8.2). Dit internationale kinder- en mensenrechtenperspectief stond in het eerste deel van dit onderzoek centraal, waarbij in hoofdstuk 2 en 3 uitgangspunten zijn opgesteld voor een kinderrechtenconforme inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering.

In dit licht wordt in dit slothoofdstuk vervolgens de nationale context van de inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering geanalyseerd. Dit nationale niveau vormde het onderwerp van het tweede deel van dit onderzoek. Voor de analyse van de Nederlandse inzet van juridische instrumenten in het licht van het internationale kinder- en mensenrechtenperspectief wordt allereerst een aantal kernbevindingen ten aanzien van het Nederlandse stelsel van de aanpak van radicalisering uitgelicht (par. 8.3). Dit Nederlandse stelsel, dat in hoofdstuk 4 is bestudeerd, vormt de context waarbinnen de juridische instrumenten worden ingezet en is zodoende – zo wordt in dit hoofdstuk betoogd – onlosmakelijk verbonden met de mate waarin bij de inzet van juridische instrumenten kan worden

tegemeetgekomen aan het kinder- en mensenrechtenperspectief en de belangen die daarin centraal staan.

Na deze analyse van het Nederlandse stelsel wordt in dit slothoofdstuk het accent verlegd naar de juridische instrumenten die op grond van Nederlandse wet- en regelgeving bij de overheidsreactie op radicalisering kunnen worden ingezet. Overeenkomstig de centrale onderzoeksvraag worden de Nederlandse wet- en regelgeving ten aanzien van deze juridische instrumenten, en de toepassing hiervan in de praktijk, tegen het licht gehouden van het internationale kinder- en mensenrechtenperspectief en de belangen die daarin centraal staan (par. 8.4). Deze juridische instrumenten zijn in hoofdstuk 5 van het onderhavige onderzoek geanalyseerd, waarbij in hoofdstuk 6 aan de hand van een interne rechtsvergelijking aandacht is besteed aan de interactie tussen de juridische instrumenten. Bij de analyses in paragraaf 8.3 en 8.4 worden ook de bevindingen uit het in hoofdstuk 7 gepresenteerde praktijkonderzoek betrokken.

Op basis van de analyses uit dit slothoofdstuk wordt als sluitstuk van het onderzoek een besluitvormingsschema gepresenteerd voor een kinderrechtenconforme inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen (par. 8.5). Op dit besluitvormingsschema wordt aansluitend gereflecteerd (par. 8.6). Het hoofdstuk wordt afgesloten met een weergave van de conclusies en aanbevelingen van dit onderzoek, waarbij antwoord wordt gegeven op de centrale onderzoeksvraag (par. 8.7).

8.2 HET KINDER- EN MENSENRECHTENPERSPECTIEF OP DE INZET VAN JURIDISCHE INSTRUMENTEN BIJ RADICALISERING

Zoals uit dit onderzoek is gebleken, stellen internationale kinder- en mensenrechten materiële en procedurele kaders waaraan de Nederlandse overheid is gebonden bij de inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering. De kern van dit internationale kinder- en mensenrechtenkader wordt – zo is vastgesteld in hoofdstuk 2 – gevormd door het uitgangspunt dat minderjarigen recht hebben op vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst en op vrijheid van meningsuiting, hoewel deze uitingsvrijheden traditioneel gezien slechts in beperkte mate in verband worden gebracht met minderjarigen. De inzet van een juridisch instrument bij de aanpak van radicalisering maakt in beginsel inbreuk op (één van) deze uitingsvrijheden, al kan bij extreme gevallen van bijvoorbeeld racistische uitingen of *hate speech*, afhankelijk van de individuele omstandigheden van het geval, geen bescherming aan deze vrijheden worden ontleend. De inzet van een juridisch instrument kan daarnaast inbreuk maken op diverse andere fundamentele rechten en vrijheden van de minderjarige, waaronder het recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven, de vrijheid van verplaatsing en het recht op persoonlijke vrijheid. Deze materiële rechten zijn veelal niet absoluut, waarbij het internationale kinder- en mensenrechtenkader overheidsingrijpen ter bescherming van de

veiligheid van de samenleving, maar ook de bescherming van de ontwikkeling van de minderjarige legitimeert. De veronderstelde kwetsbaarheid die aan internationale kinder- en mensenrechten ten grondslag ligt en het bijzondere belang dat daardoor wordt gehecht aan de bescherming van de ontwikkeling van minderjarigen brengt een voor deze specifieke leeftijdscategorie – hoewel niet uniek – bijzondere legitimatie mee voor het beperken van klassieke fundamentele rechten en vrijheden.

Daarbij dient overheidsingrijpen in het nationale recht een wettelijke basis te hebben die voldoende toegankelijk en voorzienbaar is en moet het juridische instrument dat wordt ingezet in de gegeven omstandigheden ‘in een democratische samenleving noodzakelijk’ zijn. Hoewel nationale overheden bij het beoordelen van deze noodzakelijkheid en het afwegen van het middel waarmee inbreuk op een fundamenteel recht wordt gemaakt – gezien de gevoelige en complexe aard van de belangen die bij de aanpak van radicalisering zijn betrokken – in de regel een ruime mate van beoordelingsvrijheid hebben, is uit het internationale kinder- en mensenrechtenkader een aantal duidelijke uitgangspunten afgeleid dat bij de overheidsreactie op radicalisering als leidraad dient.

Naast deze materiële kaders stellen – zo is vastgesteld – procedurele kinder- en mensenrechten voorwaarden aan de inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering. Deze procedurele voorwaarden zijn veelal afhankelijk van het juridische instrument dat in een concreet geval wordt ingezet en – tot op zekere hoogte – het rechtsgebied waarin de maatregel een juridische basis heeft. Met name ten aanzien van instrumenten die vallen onder (strafrechtelijke) vervolging gelden bijzondere vereisten. Desalniettemin is uit het internationale kinder- en mensenrechtenkader een aantal overkoepelende procedurele uitgangspunten voor de inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering afgeleid.

Uit het internationale kinder- en mensenrechtenkader zoals in dit onderzoek uiteengezet, zijn zodoende de volgende uitgangspunten opgesteld die bij de inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering als leidraad dienen: (a) een beperking van de bij de aanpak van radicalisering betrokken fundamentele rechten en vrijheden moet in redelijke verhouding staan tot het nagestreefde doel (proportionaliteit) en er dienen geen minder ingrijpende alternatieven beschikbaar te zijn (subsidiariteit), (b) juridische instrumenten die een scheiding van de minderjarige en ouders meebrengen of, in het bijzonder, vrijheidsbeneming inhouden dienen uiterst terughoudend te worden toegepast en (c) de inzet van een juridisch instrument mag nooit leiden tot foltering of onmenselijke behandeling of bestraffing, dwang om al dan niet tot een geloof of levensovertuiging te behoren of discriminatie bij de bescherming van de fundamentele rechten en vrijheden. Daarnaast geldt dat (d) juridische instrumenten uit het jeugdstrafrecht terughoudend dienen te worden toegepast en dat wanneer de toepassing van dit rechtsgebied niet kan worden vermeden (e) specifieke procedurele vereisten gelden om het recht op een eerlijk proces te waarborgen, rekening

moet worden gehouden met de leeftijd van de minderjarige en herintegratie moet worden nagestreefd. Tot slot moet ook buiten het jeugdstrafrecht (f) een eerlijk proces en een zorgvuldige besluitvorming worden gewaarborgd, waarbij de minderjarige effectief moet kunnen participeren in de procedure die tot het opleggen van het juridische instrument leidt en moet (g) toegang tot de rechter zijn gewaarborgd.

8.2.1 Een kinderrechtenconforme belangenafweging

Bij de analyse van het kinder- en mensenrechtenkader dat van toepassing is op de aanpak van radicalisering is vastgesteld dat in dit kader diverse clusters belangen besloten liggen die bij de inzet van juridische instrumenten worden onderscheiden:

- (1) het belang van de minderjarige op een ongestoorde uitoefening van klassieke fundamentele rechten en vrijheden;
- (2) het belang van de bescherming van de ontwikkeling van de minderjarige;
- (3) het belang van de bescherming van de veiligheid van de samenleving.

Omdat het internationale kinder- en mensenrechtenkader slechts beperkte handvatten biedt voor het op nationaal niveau afwegen van deze bij de aanpak van radicalisering onderscheiden belangen, is in dit onderzoek een rechtswetenschappelijk kader opgesteld voor een kinderrechtenconforme afweging van belangen op nationaal niveau (hoofdstuk 3). Hieraan zijn uitgangspunten ontleend die de hiervoor uiteengezette kinder- en mensenrechtelijke uitgangspunten voor de inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering kunnen complementeren.

Daarbij is betoogd dat kenmerkend voor de belangenafweging in de context van de overheidsreactie op radicalisering is dat hierbij onderscheid kan worden gemaakt tussen in de eerste plaats een afweging van de verschillende individuele belangen van de minderjarige. Daarnaast zal bij een botsing van de belangen van de minderjarige met het publieke belang van de bescherming van de veiligheid van de samenleving een afweging van deze belangen moeten plaatsvinden. De afweging tussen de individuele belangen van de minderjarige is daarbij van andere aard dan de belangenafweging met het belang van de veiligheid van de samenleving. Het gaat in dit kader immers niet om overwegingen van publiek belang die het individuele belang van de minderjarige opzijzetten, maar de keuze om het belang van de minderjarige op een ongestoorde uitoefening van fundamentele rechten en vrijheden al dan niet ondergeschikt te maken aan het belang van de ontwikkeling van de minderjarige *zelf*.

Voor een kinderrechtenconforme belangenafweging bij de inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering is duidelijk geworden dat het *best interests* beginsel uit artikel 3 IVRK meebrengt dat in

concrete gevallen eerst de belangen van de minderjarige moeten worden vastgesteld en afgewogen. Nadat de belangen van de minderjarige in het concrete geval zijn bepaald, ontstaat ruimte voor het afwegen van deze individuele belangen met het belang van de bescherming van de veiligheid van de samenleving. Het afwegen van de verschillende clusters individuele belangen van de minderjarige komt daarbij, zo is uiteengezet, in de kern neer op een afweging tussen het respecteren van autonomie en zelfbeschikking en het beschermen van de ontwikkeling van de minderjarige. De ongestoorde uitoefening van de fundamentele rechten en vrijheden uit het opgestelde kinder- en mensenrechtenkader geeft in de context van de overheidsreactie op radicalisering immers in de kern uitdrukking aan het uitoefenen van autonomie en zelfbeschikking, mits hierbij de autonomie en rechten van anderen worden gerespecteerd.

De verhouding tussen autonomie en bescherming is daarbij complex, omdat ook het uitoefenen van autonomie – tot op zekere hoogte – bijdraagt aan de ontwikkeling van de minderjarige. Andersom is het beschermen van de ontwikkeling van de minderjarige noodzakelijk voor het uitoefenen van autonomie. Het afwegen van de diverse belangen van de minderjarige bij de inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering vraagt daarmee steeds om een integrale beoordeling van deze belangen in het individuele geval aan de hand van de specifieke omstandigheden. Het beginsel van de zich ontwikkelende vermogens van de minderjarige vormt daarbij een belangrijke leidraad om te waarborgen dat minderjarigen in toenemende mate uitdrukking kunnen geven aan autonomie en zelfbeschikking, terwijl tegelijkertijd een passend niveau van bescherming wordt geboden. Voor het afwegen van de individuele belangen van de minderjarige is tegen deze achtergrond aan de hand van rechtstheoretische literatuur een richtsnoer geformuleerd dat bij het afwegen van de individuele belangen van de minderjarige bij de aanpak van radicalisering als leidraad voor overheidsoptreden dient:

Het belang van de minderjarige op een ongestoorde uitoefening van fundamentele rechten en vrijheden en daarmee de uitoefening van autonomie dient in beginsel onverkort te worden beschermd in overeenstemming met de zich ontwikkelende vermogens van de minderjarige, tenzij de uitoefening van deze autonomie leidt tot ernstige schade aan de ontwikkeling van de minderjarige.

Voor de invulling van dit richtsnoer is betoogd dat de bescherming van de ontwikkeling van de minderjarige zo moet worden uitgelegd dat hieronder zowel directe ernstige schade voor de ontwikkeling van de minderjarige valt als ernstige schade aan de toekomstige autonomie en (keuze)vrijheid van de minderjarige.

Omdat de belangen van de minderjarige zoals in een individueel geval vastgesteld bij de aanpak van radicalisering kunnen conflicteren met andere belangen, in het bijzonder het belang van de bescherming van de veiligheid van de samenleving, is ook deze belangenafweging nader geanalyseerd.

Aan de hand van de methode van Alexy's 'Law of Balancing' (zie uitgebreid par. 3.2.3.1) is beschreven dat deze afweging bij de overheidsreactie op radicalisering neerkomt op een beoordeling of het belang van het nastreven van de bescherming van de veiligheid van de samenleving een concrete afbreuk aan het belang van de minderjarige al dan niet rechtvaardigt. Als richtsnoer voor het afwegen van de belangen van de minderjarige en de bescherming van de veiligheid van de samenleving bij overheidsoptreden bij de aanpak radicalisering is daarbij het volgende gesteld:

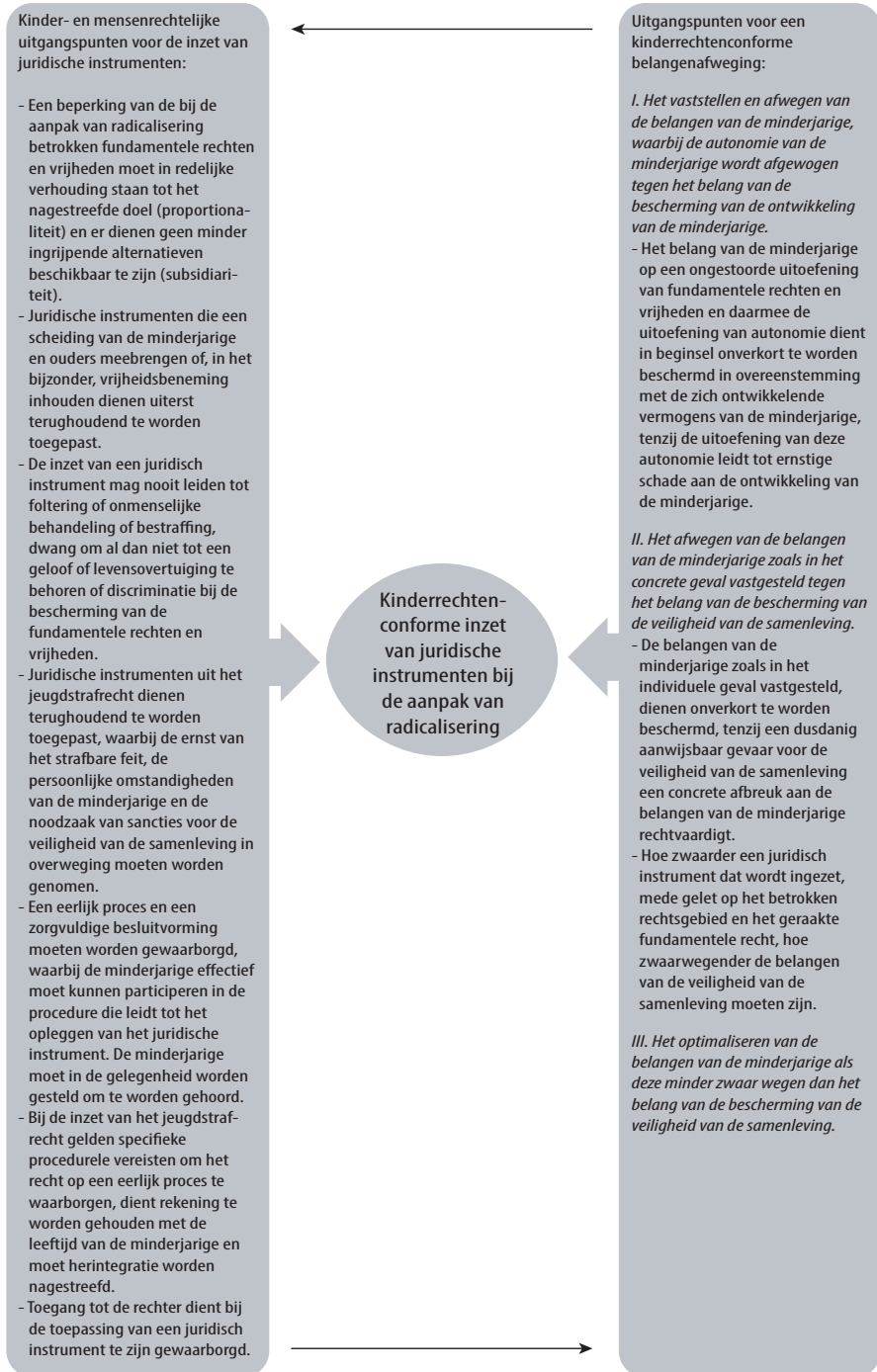
De belangen van de minderjarige zoals in het individuele geval vastgesteld, dienen onverkort te worden beschermd, tenzij een dusdanig aanwijsbaar gevaar voor de veiligheid van de samenleving een concrete afbreuk aan de belangen van de minderjarige rechtvaardigt.

Hieruit volgt dat hoe zwaarder een juridisch instrument dat wordt ingezet, mede gelet op het betrokken rechtsgebied en het geraakte fundamentele recht, hoe zwaarwegender het belang van de bescherming van de veiligheid van de samenleving moet zijn.

Voor een kinderrechtenconforme afweging van de onderscheiden belangen bij de inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering is tot slot betoogd dat wanneer de belangen van de minderjarige minder zwaar wegen dan de belangen van de bescherming van de veiligheid van de samenleving, het *best interests* beginsel uit het IVRK meebrengt dat in principe voor het instrument moet worden gekozen dat, zonder afbreuk te doen aan de veiligheid van de samenleving, het meest tegemoetkomt aan de belangen van de minderjarige (het optimaliseringsvereiste).

8.2.2 Uitgangspunten voor de inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen

Door het integreren van uitgangspunten uit het kinder- en mensenrechtenkader met uitgangspunten voor een kinderrechtenconforme belangenafweging is in het eerste deel van dit onderzoek een concreet analysekader gecreëerd voor het vanuit kinder- en mensenrechtenperspectief analyseren en beoordelen van de inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering op nationaal niveau, aan de hand waarvan – anders dan bij bijvoorbeeld de proportionaliteitstoets op grond van het EVRM – alle betrokken belangen integraal worden afgewogen om te besluiten of en welk overheidsoptreden is geboden. Deze gezamenlijke uitgangspunten voor een kinderrechtenconforme inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering worden in onderstaande figuur weergegeven (zie eerder par. 3.6).



Figuur 8.1 Uitgangspunten voor de inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering vanuit kinder- en mensenrechtenperspectief

8.3 ANALYSE VAN HET NEDERLANDSE STELSEL VAN DE AANPAK VAN RADICALISERING VANUIT KINDER- EN MENSENRECHTENPERSPECTIEF

Aan de hand van het opgestelde kinder- en mensenrechtelijke analysekader wordt in het vervolg van dit hoofdstuk de inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering op nationaal niveau geanalyseerd. Voordat de juridische instrumenten die op grond van Nederlandse wet- en regelgeving in reactie op signalen van radicalisering kunnen worden ingezet, worden geëvalueerd (par. 8.4), wordt in deze paragraaf eerst de context waarbinnen deze instrumenten worden toegepast tegen het licht gehouden van het kinder- en mensenrechtenperspectief en de belangen die daarin centraal staan. De juridische instrumenten die het jeugdstrafrecht, bestuursrecht en jeugdbeschermingsrecht bieden, zijn immers onderdeel van het bredere stelsel van de aanpak van radicalisering zoals dat in Nederland is vormgegeven en is uiteengezet in hoofdstuk 4.

Daarbij is uit hoofdstuk 4 gebleken dat hoewel de aanpak van radicalisering lokaal vorm krijgt, er ten aanzien van deze lokale aanpak een aantal gemeenschappelijke kenmerken zichtbaar is, dat een grondslag heeft in op nationaal niveau opgestelde uitgangspunten en nationaal geformuleerd beleid. Een kenmerkend onderdeel van het Nederlandse stelsel van de aanpak van radicalisering wordt gevormd door de organisatie van lokale multidisciplinaire casuoverleggen. Deze casuoverleggen worden op nationaal niveau gereguleerd door het 'Convenant persoonsgerichte aanpak voorkoming radicalisering en extremisme' (het modelconvenant) en worden door middel van het wetsvoorstel 'Wet gegevensverwerking persoonsgerichte aanpak radicalisering en terroristische activiteiten' van een wettelijke verankering voorzien. In dit modelconvenant en wetsvoorstel wordt beschreven dat het casuoverleg er in de kern toe dient om signalen van radicalisering multidisciplinair te delen, te wegen en een op maat gemaakt plan van aanpak op te stellen.

Ook het praktijkonderzoek uit hoofdstuk 7 heeft ten aanzien van het bredere stelsel van de aanpak van radicalisering belangrijke inzichten opgeleverd. Het praktijkonderzoek bevestigt dat hoewel bij de aanpak van radicalisering in Nederland sprake is van belangrijke verschillen, er diverse kenmerkende overeenkomsten tussen de lokale aanpak van radicalisering zijn, waarbij het casuoverleg een centrale rol heeft. De bevindingen uit het praktijkonderzoek onderschrijven daarbij dat beslissingen om juridische instrumenten uit het jeugdstrafrecht, bestuursrecht of jeugdbeschermingsrecht in te zetten, zijn voorbehouden aan individuele organisaties (OM, NCTV, Raad voor de Kinderbescherming en (eventueel) de rechter) en dus uiteindelijk buiten de context van het casuoverleg worden genomen. Desondanks laat dit onderzoek zien dat hoewel het casuoverleg geen formele bevoegdheid heeft om beslissingen over de inzet van juridische instrumenten te nemen, de bespreking van een minderjarige tijdens een casuoverleg de individuele besluitvorming over de inzet van juridische instrumenten kan beïnvloeden. Juridische instrumenten kunnen bovendien

door het casuoverleg worden aangewend of aangegrepen om bij te dragen aan het bereiken van de doelstellingen van de aanpak van radicalisering in het individuele geval en een gedwongen kader te creëren. Gebleken is dat de bespreking van een minderjarige tijdens een casuoverleg daarmee in zekere zin ‘drempelverlagend’ kan werken op de inzet van juridische instrumenten uit het jeugdstrafrecht, bestuursrecht en jeugdbeschermingsrecht.

Het bredere stelsel van de aanpak van radicalisering waartoe de juridische instrumenten zich verhouden, is daarmee onlosmakelijk verbonden met de mate waarin bij de inzet van deze instrumenten kan worden tegemoetgekomen aan een kinder- en mensenrechtenperspectief en de belangen die daarin centraal staan. Ten aanzien van dit bredere stelsel van de aanpak van radicalisering zijn in het onderhavige onderzoek drie kernbevindingen naar voren gekomen die, wanneer vanuit kinder- en mensenrechtenperspectief belicht, belangrijke randvoorwaarden en daaruit voortvloeiende aanbevelingen opleveren voor een kinderrechtenconforme inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering. Deze kernbevindingen zien kort gezegd op het ontbreken van een duidelijke en uniforme definitie en afbakening van het begrip ‘radicalisering’ (par. 8.3.1), de sterke nadruk die bij de aanpak van radicalisering ligt op de bescherming van de veiligheid van de samenleving (par. 8.3.2) en het beperkte onderscheid dat in het stelsel wordt gemaakt tussen minder- en meerderjarigen (par. 8.3.3).

8.3.1 De afwezigheid van een uniforme definitie en afbakening van radicalisering

Een eerste kernbevinding die uit dit onderzoek naar voren is gekomen ten aanzien van het Nederlandse stelsel van de aanpak van radicalisering, is dat een duidelijke en uniforme definitie en afbakening van het begrip ‘radicalisering’ ontbreekt. In nationaal geformuleerd beleid waarin de Nederlandse aanpak van radicalisering vorm krijgt, worden verschillende omschrijvingen van dit centrale begrip gehanteerd. Zo wordt in het modelconvenant een andere begripsomschrijving van radicalisering aangehouden dan in het wetsvoorstel, terwijl beide documenten de aanpak van radicalisering en meer in het bijzonder de casuoverleggen landelijk reguleren.

Hoewel beide definities radicalisering vanuit een veiligheidsperspectief benaderen en radicalisering omschrijven als een proces tegen de achtergrond van een denkwijze of een ideologisch motief, verschilt de verdere invulling van dit begrip. Hierbij geven beide begripsomschrijvingen slechts in beperkte mate duidelijkheid over tot welk gedrag of welke activiteiten het beschreven proces moet (kunnen) leiden om als radicalisering te worden aangemerkt. Zo wordt in het modelconvenant beschreven dat radicalisering ziet op een proces ‘van toenemende bereidheid om de uiterste consequentie uit een denkwijze te aanvaarden en die in daden om te zetten’, waarbij deze toenemende bereidheid kan leiden tot ‘gedrag dat andere mensen

diep kwetst of in hun vrijheid raakt, kan aanleiding zijn voor individuen of groepen om zich af te keren van de samenleving en kan leiden tot het gebruik van geweld'.¹ In het wetsvoorstel wordt daarentegen gesproken van radicalisering als een proces dat uiteindelijk kan leiden tot terroristische of extremistische activiteiten, 'zijnde activiteiten waarbij personen of groepen vanuit ideologisch motief bereid zijn in ernstige mate de wet te overtreden of activiteiten te verrichten die de democratische rechtsstaat ondermijnen'.² Naast dat de invulling van het begrip radicalisering zodoende verschilt, bijvoorbeeld ten opzichte van de relatie van het radicaliseringsproces tot het gebruik van geweld, het ondermijnen van de democratische rechtsstaat of het (in ernstige mate) overtreden van de wet, laat de nationale overheid in de kern in het midden op welk moment van het proces ingrijpen is gerechtvaardigd en wat zodoende de ondergrens van signalen is voor de bespreking tijdens een casusoverleg (zie eerder par. 4.3.2). In het verlengde van de omschrijving van radicalisering heeft dit onderzoek laten zien dat het nationale beleid ten aanzien van de aanpak van radicalisering in de eerste plaats is gericht op jihadistische radicalisering, hoewel sprake lijkt te zijn van een voorzichtige verbreding.

Ook in de praktijk worden sterk uiteenlopende omschrijvingen van het begrip 'radicalisering' gehanteerd, zo heeft dit onderzoek laten zien. Bovendien wordt het door professionals lastig bevonden om aan het concept radicalisering invulling te geven. De afweging of een minderjarige tijdens een casusoverleg moet worden besproken, wordt in de praktijk door de betrokken professionals in onderling overleg genomen en is daarmee niet strak gekaderd. Hierbij wordt – zo is gebleken – slechts zeer beperkt gebruik gemaakt van weeginstrumenten of scoringsmodellen en wordt er onder meer verschillend tegenaan gekeken of sprake moet zijn van een geweldscomponent voor de bespreking tijdens een casusoverleg. In het verlengde hiervan wordt in het praktijkonderzoek bevestigd dat de focus van het casusoverleg lange tijd veelal heeft gelegen op jihadisme, hoewel ook in de praktijk een verbreding naar andere vormen van radicalisering lijkt plaats te vinden.

Ten aanzien van deze verbreding blijken professionals nog zoekende te zijn naar welke signalen het rechtvaardigen om te worden besproken tijdens een casusoverleg. Hierbij is gebleken dat signalen van andere vormen van radicalisering niet altijd hetzelfde worden geduid als signalen van jihadistische radicalisering. Verschillende respondenten beschrijven dat ten opzichte van signalen van andere vormen van radicalisering meer op de vrijheid van meningsuiting wordt gewezen of dat deze signalen niet worden herkend of sneller worden geaccepteerd. Maatschappelijke en persoonlijke overtuigingen van betrokken professionals lijken – tegen de achtergrond van het ontbreken van landelijke sturing – in de praktijk zodoende (onbewust)

1 Convenant persoonsgerichte aanpak voorkoming radicalisering en extremisme, art. 1 sub f.

2 *Kamerstukken II 2022/23, 36225, nr. 2, p. 1.*

invloed te hebben op welke signalen van radicalisering worden besproken tijdens een casusoverleg.

Gezien de wezenlijke invloed van de invulling en afbakening van het begrip radicalisering op het toepassingsbereik van de aanpak is duidelijkheid over de begripsomschrijving van groot belang. Onduidelijkheid of uiteenlopende invullingen ten aanzien van de definiëring van het begrip en daarmee de reikwijdte van de aanpak van radicalisering in de praktijk kan leiden tot ingrijpende verschillen ten aanzien van welke signalen, en dus welke minderjarigen, wel of niet onder de aanpak van radicalisering vallen. De bespreking van een minderjarige tijdens een casusoverleg heeft daarbij ingrijpende gevolgen voor onder meer de privacy van de minderjarige, waarbij de minderjarige bovendien het label 'geradicaliseerd' krijgt. Daarnaast kunnen ten aanzien van minderjarigen in het kader van de aanpak van radicalisering verreikende interventies worden ingezet, waarbij het casusoverleg invloed heeft op de inzet van juridische instrumenten uit het jeugdstrafrecht, bestuursrecht of jeugdbeschermingsrecht. De uiteenlopende afbakening van het toepassingsbereik van de aanpak van radicalisering en de bevinding dat maatschappelijke en persoonlijke overtuigingen van betrokken professionals hierop (onbewust) invloed lijken te hebben, kan dan ook vragen oproepen over de rechtsgelijkheid bij het beperken van fundamentele rechten en vrijheden van minderjarigen.

Een gemeenschappelijke definitie van het concept radicalisering op nationaal niveau biedt meer duidelijkheid en uniformiteit en dient dan ook als belangrijke poortwachter ten aanzien van het toepassingsbereik van de aanpak van radicalisering. In het bijzonder de 'Wet gegevensverwerking persoonsgerichte aanpak radicalisering en terroristische activiteiten' kan daarbij de benodigde uniformiteit bieden, aangezien deze wet het casusoverleg landelijk van een wettelijke basis voorziet. Het verdient dan ook aanbeveling dat door middel van deze wet het toepassingsbereik van de aanpak van radicalisering wordt geconcretiseerd door in de eerste plaats meer duidelijkheid te bieden over de definitie van radicalisering die op nationaal niveau wordt gehanteerd, waar (toekomstig) landelijk beleid op kan aansluiten. Verschillen in nationale definities dienen te worden onderkend en geüniformeerd, waarbij deze wet als grondslag dient. Deze uniforme definitie dient daarbij ondubbelzinnig aan te duiden tot welk gedrag of welke activiteiten signalen moeten (kunnen) leiden om als signalen van radicalisering te worden aangemerkt, bijvoorbeeld activiteiten die de democratische rechtsstaat ondermijnen.

In het verlengde hiervan wordt de wetgever in het licht van de internationaal erkende uitingsvrijheden van de minderjarige en de hieraan ten grondslag liggende waarden van autonomie en zelfbeschikking aanbevolen om door middel van de wet een expliciete ondergrens van signalen te stellen voor de bespreking tijdens een casusoverleg. Deze ondergrens moet onder meer duidelijkheid bieden over de vraag of voor de bespreking tijdens een casusoverleg sprake moet zijn van het goedkeuren of gebruiken van

geweld. Het – overeenkomstig deze aanbevelingen – verkrijgen van meer duidelijkheid en uniformiteit over het toepassingsbereik van de aanpak van radicalisering bij minderjarigen als het bredere stelsel waarbinnen grondrechtenbepurende instrumenten uit het jeugdstrafrecht, bestuursrecht en jeugdbeschermingsrecht worden ingezet, dient zodoende als belangrijke eerste randvoorwaarde voor een inzet van juridische instrumenten die recht doet aan een internationaal kinder- en mensenrechtenperspectief.

8.3.2 De sterke nadruk op de bescherming van de veiligheid van de samenleving

Een tweede belangrijke bevinding ten aanzien van het Nederlandse stelsel van de aanpak van radicalisering is dat in dit stelsel de bescherming van de veiligheid van de samenleving in belangrijke mate voorop staat. Deze sterke nadruk op het veiligheidsbelang komt vooral tot uitdrukking in de praktijk (zie par. 7.9), maar houdt ook verband met het nationale beleid en de nationale wetgeving waarin de Nederlandse aanpak van radicalisering is vormgegeven. Kenmerkend voor het Nederlandse stelsel van de aanpak van radicalisering is dat zowel justitiële organisaties als organisaties die de bescherming van de ontwikkeling van minderjarigen nastreven een rol hebben gekregen bij de reactie op signalen van radicalisering. De gemeente, politie, OM, (jeugd)reclassering en, specifiek bij de bespreking van een minderjarige, de Raad voor de Kinderbescherming, worden op nationaal niveau als primaire deelnemers aan een casusoverleg aangewezen. Deze betrokkenheid van uiteenlopende organisaties geeft er uitdrukking aan dat bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen verschillende domeinen, perspectieven en belangen zijn betrokken.

Tegen deze achtergrond zijn in het nationale beleid waarin de Nederlandse aanpak van radicalisering een grondslag heeft de doelstellingen van de aanpak en in het bijzonder de bespreking tijdens een casusoverleg uiteengezet. In het modelconvenant wordt een tweeledige doelstelling van het casusoverleg gehanteerd, waarbij naast het reduceren van de risico's voor de samenleving ook de bescherming van de ontwikkeling van minderjarigen wordt nagestreefd. Deze laatste specifiek op minderjarigen toegesneden doelstelling van de samenwerking in een casusoverleg wordt in het wetsvoorstel niet overgenomen. In het wetsvoorstel wordt minder uitdrukkelijk ingegaan op de aanpak van radicalisering bij specifiek minderjarigen, waarbij in de memorie van toelichting slechts wordt beschreven dat het doel van het casusoverleg is om de risico's voor de samenleving die uitgaan van radicalisering te reduceren en zorg te bieden aan subjecten. Het wetsvoorstel geeft daarmee minder nadrukkelijk uiting aan het belang van de bescherming van de ontwikkeling van de minderjarige.

Op de verhouding tussen het nastreven van de bescherming van de veiligheid van de samenleving en het bieden van zorg wordt in het modelconvenant en wetsvoorstel niet ingegaan. Ook in andere overheidsdocumenten

waarin de Nederlandse aanpak van radicalisering wordt beschreven, komt de verhouding tussen deze doelstellingen niet tot uiting, al geeft de positionering van aanpak van radicalisering en de casusoverleggen in onder meer de nationale contraterrorismestrategie uitdrukking aan een grote nadruk die op de bescherming van de veiligheid van de samenleving ligt.

Deze doelstellingen van de bespreking van een minderjarige tijdens een casusoverleg komen daarmee in beginsel overeen met twee van de belangen die grond van internationale kinder- en mensenrechten moeten worden onderscheiden ten aanzien van de aanpak van radicalisering bij minderjarigen. Het derde en laatste centrale belang, het belang van een ongestoorde uitoefening van klassieke fundamentele rechten en vrijheden en de daaraan ten grondslag liggende waarden van autonomie en zelfbeschikking, komt minder concreet naar voren in het Nederlandse stelsel van de aanpak van radicalisering. Ondanks dat in nationaal geformuleerd beleid het belang van het respecteren van fundamentele rechten en vrijheden in algemene bewoordingen wordt benadrukt, wordt in het midden gelaten hoe deze rechten in individuele afwegingen tot uitdrukking (moeten) komen.

In het praktijkonderzoek is bevestigd dat de samenwerking in het casusoverleg door professionals van groot belang wordt geacht doordat hierdoor verschillende perspectieven en domeinen bij de aanpak van radicalisering zijn betrokken, waarbij met name wordt gewezen op de belangrijke combinatie van zorg en justitie. Wordt een minderjarige tijdens 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 individuele doelen opgesteld en wordt, afhankelijk van de situatie, gekeken welke interventies worden ingezet. Uit de interviews blijkt daarmee dat er geen blauwdruk voor de aanpak van radicalisering bij minderjarigen is.

Ten aanzien van de doelen die bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen in het algemeen door professionals worden nagestreefd, blijkt dat deze in de kern overeenkomen met de doelstellingen uit het modelconvenant: zowel doelen rond de bescherming van de veiligheid van de samenleving als de bescherming van de ontwikkeling van de minderjarige worden door casuspartners beschreven als doelstelling van de bespreking tijdens een casusoverleg. Hierbij lijkt zich een duidelijk verband tussen beide doelstellingen af te tekenen, waarbij in de praktijk de primaire insteek van het casusoverleg is om de veiligheid van de samenleving na te streven en de bescherming van de minderjarige hiervoor als subdoel of instrument wordt aangemerkt. Het beschermen van de veiligheid van de samenleving is in de praktijk dan ook leidend bij de reactie op signalen van radicalisering.

Ook in de praktijk komt daarbij het belang van een ongestoorde uitoefening van fundamentele rechten en vrijheden bij de aanpak van radicalisering minder sterk tot uitdrukking. Uit het praktijkonderzoek blijkt dat de fundamentele rechten en vrijheden van de minderjarige bij de aanpak

van radicalisering hoofdzakelijk aan de orde komen bij de afweging of de bespreking van een minderjarige tijdens een casusoverleg (nog steeds) is gerechtvaardigd. Met name de uitingsvrijheden van de minderjarige lijken bij deze afweging te worden betrokken. Bovendien speelt het recht op privacy in de praktijk een nadrukkelijke rol bij de informatieverzameling en -deling.

De bescherming van de fundamentele rechten en vrijheden van de minderjarige lijkt daarentegen minder expliciet te worden betrokken bij de afweging hoe de aanpak van radicalisering in het individuele geval vorm krijgt en de inzet van (juridische) instrumenten daarbij. Hoewel – al dan niet onbewust – wordt stilgestaan bij afwegingen die aan de bescherming van dit belang raken, zoals de consequenties van een interventie voor de minderjarige en zijn omgeving en de proportionaliteit en subsidiariteit, blijkt uit het praktijkonderzoek dat het belang van de minderjarige op een ongestoorde uitoefening van fundamentele rechten en vrijheden veelal niet expliciet of bewust naar voren wordt gebracht tijdens een casusoverleg. Daarbij wordt voor de bescherming van de fundamentele rechten en vrijheden van minderjarigen bij de aanpak van radicalisering in de praktijk door diverse geïnterviewde professionals verwezen naar de verankering van deze rechten in de eigen wettelijke kaders die op interventies van toepassing zijn, waarbij iedere organisatie zijn eigen interventie tegen het eigen licht houdt.

Hoewel zodoende de belangen die in dit onderzoek op grond van een internationaal kinder- en mensenrechtenperspectief zijn onderscheiden alle drie terugkomen in het Nederlandse stelsel van de aanpak van radicalisering bij minderjarigen, lijkt de Nederlandse aanpak uit te gaan van een andere benadering ten opzichte van de centrale belangen dan het kinder- en mensenrechtenperspectief. De fundamentele rechten en vrijheden komen in het Nederlandse nationale beleid waarin de aanpak van radicalisering een grondslag heeft vooral op abstract niveau tot uitdrukking. Ook in de praktijk wordt aan de fundamentele rechten en vrijheden van de minderjarige bij de vormgeving van de aanpak van radicalisering in het individuele geval minder nadrukkelijk uiting gegeven.

Tegelijkertijd is uit dit onderzoek gebleken dat bij de Nederlandse aanpak van radicalisering bij minderjarigen een sterke nadruk op de bescherming van de veiligheid van de samenleving ligt. De benadering in de praktijk waarbij de bescherming van de ontwikkeling van de minderjarige als belangrijk middel voor de bescherming van de veiligheid van de samenleving wordt gezien – in plaats van een opzichzelfstaand belang – is daarmee onlosmakelijk verbonden met de mate waarin bij de inzet van juridische instrumenten tegemoet kan worden gekomen aan een kinder- en mensenrechtenperspectief en de belangen die daarin centraal staan. In de praktijk is dan ook een spanningsveld zichtbaar tussen een veiligheidsperspectief dat leidend is op het casusoverleg en een zorgperspectief dat in het bijzonder tot uitdrukking komt in het jeugdbeschermingsrecht.

Uit deze bevindingen volgt zodoende dat een tweede randvoorwaarde voor een kinderrechtenconforme inzet van juridische instrumenten is dat de individuele belangen van de minderjarige voldoende worden gewaarborgd bij de aanpak van radicalisering. Om in de eerste plaats de bescherming van de fundamentele rechten en vrijheden van de minderjarige bij de aanpak van radicalisering te versterken, is eerder aanbevolen een uitdrukkelijke ondergrens van signalen voor de bespreking tijdens een casusoverleg te hanteren. Daarnaast dienen de fundamentele rechten en vrijheden van de minderjarige ook een nadrukkelijke verankering te krijgen tijdens de daadwerkelijke bespreking in het casusoverleg en het vormgeven van de aanpak van radicalisering in het concrete geval. Het verdient dat ook aanbeveling dat de wetgever in de Wet gegevensverwerking persoonsgerichte aanpak radicalisering en terroristische activiteiten een expliciete proportionaliteitstoets opneemt, waarbij niet alleen de proportionaliteit van een voorgestelde interventie in het licht van de inbreuk op de fundamentele rechten en vrijheden van de minderjarige moet worden beoordeeld, maar ook de evenredigheid van het geheel aan interventies dat bij de aanpak van radicalisering wordt ingezet.³ Andere aanbevelingen die uit deze tweede randvoorwaarde voortvloeien worden, gezien het nauwe verband met de derde kernbevinding uit dit onderzoek, in de volgende paragraaf belicht.

8.3.3 De beperkte jeugdspecifieke aanpak van radicalisering

Een laatste kernbevinding die nauw samenhangt met de sterke nadruk die in het Nederlandse stelsel van de aanpak van radicalisering ligt op de bescherming van de veiligheid van de samenleving, ziet op het beperkte onderscheid dat in dit stelsel wordt gemaakt tussen minder- en meerderjarigen. De Nederlandse aanpak van radicalisering bij minderjarigen is onderdeel van algemeen geformuleerd nationaal beleid waarin op een aantal uitzonderingen na geen onderscheid wordt gemaakt tussen minder- en meerderjarigen. In dit nationale beleid wordt bovendien slechts zelden expliciet verwezen naar minderjarigen. Afgezien van de in het modelconvenant specifiek op minderjarigen toegesneden doelstelling van de samenwerking in het casusoverleg – die niet is overgenomen in het wetsvoorstel – vormt in het bijzonder de aanwezigheid van jeugdspecifieke organisaties tijdens een casusoverleg, waaronder in de eerste plaats de Raad voor de Kinderbescherming, het nadrukkelijkste verschil tussen minderjarigen en meerderjarigen in op nationaal niveau opgesteld beleid.

Ook de Kinderombudsman heeft zorgen geuit over de positie van minderjarigen in het Nederlandse stelsel van de aanpak van radicalisering, mede doordat de speciale belangen van minderjarigen hierin onvoldoende worden geëxpliciteerd. De Kinderombudsman heeft dan ook opgeroepen

3 Vgl. Nederlandse orde van advocaten 2020.

in beleid over de aanpak van radicalisering onderscheid te maken tussen minder- en meerderjarigen op een vergelijkbare manier met de bijzondere positie van het jeugdstrafrecht. Ook in beleid en strategieën van de VN en de Raad van Europa wordt het belang van specifieke aandacht voor de positie van minderjarigen in de nationale aanpak van radicalisering benadrukt (zie eerder par. 4.2).

Het praktijkonderzoek bevestigt dat met name de aanwezigheid van de Raad voor de Kinderbescherming bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen van groot belang wordt geacht vanwege de specifieke expertise ten aanzien van deze leeftijdscategorie. De bij het casuoverleg aanwezige partners en de beschikbare interventies vormen, zo laat het praktijkonderzoek zien, een belangrijk onderscheid ten opzichte van de aanpak van radicalisering bij meerderjarigen. Ook een groter accent dat bij de overheidsreactie op signalen van radicalisering bij minderjarigen wordt gelegd op het systeem en de rol van ouders is een belangrijk verschil ten opzichte van meerderjarigen, zo is uit dit onderzoek gebleken.

Uit het praktijkonderzoek blijkt daarnaast dat diverse karakteristieken van minderjarigen in de praktijk in overweging worden genomen bij de aanpak van radicalisering, onder meer de kwetsbaarheid en beïnvloedbaarheid van minderjarigen, het gegeven dat hun brein nog niet volledig is ontwikkeld en dat minderjarigen hun identiteit aan het ontwikkelen zijn. Onder andere deze karakteristieken impliceren volgens diverse respondenten dat de aanpak van radicalisering bij minderjarigen anders moet zijn dan bij meerderjarigen. In de praktijk blijkt bij de weging of sprake is van radicalisering dan ook mee te spelen of signalen daadwerkelijk moeten worden beschouwd als radicalisering of dat het gaat om een minderjarige die dingen zegt uit 'stoerheid', groepsdruk of het opzoeken van grenzen en daarmee een ontwikkelingsfase. Uit het praktijkonderzoek komt tegelijkertijd naar voren dat deze karakteristieken niet exclusief van toepassing worden geacht op minderjarigen en dat de leeftijdsgrens van achttien jaar niet altijd als harde grens wordt gezien.

Het Nederlandse stelsel van de aanpak van radicalisering zoals dat op dit moment is vormgegeven en in de praktijk wordt toegepast, biedt zodoende ruimte voor jeugdspecifieke overwegingen. Desondanks vinden deze afwegingen gezien de doelstellingen van het casuoverleg in de kern plaats met het oog op de bescherming van veiligheid van de samenleving. Binnen de huidige – niet-jeugdspecifieke – aanpak van radicalisering lijkt daarmee geen plaats te zijn voor een integrale afweging van de belangen van de minderjarige in het concrete geval waarbij de uiteenlopende individuele belangen van de minderjarige worden betrokken. Het vinden van een balans tussen de verschillende individuele belangen van de minderjarige vormt evenwel, zo is betoogd, een bijzonder aspect van de belangenafweging bij de aanpak van radicalisering bij specifiek minderjarigen. Een kinderrechtenconforme belangenafweging verlangt dan ook dat de ver-

schillende belangen van de minderjarige in de context van de aanpak van radicalisering worden afgewogen en vastgesteld.

Bij de aanpak van radicalisering bij specifiek minderjarigen moet dan ook nadrukkelijk ruimte zijn voor het afwegen van de individuele belangen van de minderjarige voordat signalen van radicalisering vanuit een veiligheidsperspectief worden beoordeeld. Tegen deze achtergrond wordt er in dit onderzoek voor gepleit dat radicalisering bij minderjarigen in de eerste plaats vanuit een zorg- of ontwikkelingsperspectief moet worden benaderd en dat dit perspectief leidend moet zijn bij de overheidsreactie op radicalisering. Bij signalen van radicalisering moet het volgen van een regulier zorgtraject, in tegenstelling tot de bespreking tijdens een casuoverleg radicalisering, het uitgangspunt zijn, waarbij zoveel mogelijk wordt ingezet op het bieden van vrijwillige (jeugd)hulp en ondersteuning om de minderjarige te begeleiden in het uitoefenen van autonomie in overeenstemming met het respecteren van de autonomie en vrijheden van anderen. Hoewel in dit kader uit het empirisch onderzoek blijkt dat bij de afweging of een minderjarige wordt besproken tijdens een casuoverleg de overweging of een ander traject geschikter is van belang lijkt te zijn, wordt deze afweging in de huidige praktijk hoofdzakelijk gemaakt door veiligheidsgerichte actoren en professionals van de gemeente, politie en het OM. Het wordt dan ook aanbevolen om het uitgangspunt dat een regulier zorgtraject leidend moet zijn bij signalen van radicalisering bij minderjarigen te verstevigen door bij de weging van deze signalen consequent actoren vanuit het zorgperspectief te betrekken. De wet gegevensverwerking persoonsgerichte aanpak radicalisering en terroristische activiteiten moet deze betrokkenheid dan ook regelen. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een gedragsdeskundige vanuit het wijkteam van de gemeente. Door deze betrokkenheid kunnen bij de weging van signalen van radicalisering de individuele belangen van de minderjarige en de voorkeur voor de inzet van een regulier zorgtraject ten opzichte van het casuoverleg radicalisering nadrukkelijker worden afgewogen.

Wordt een minderjarige na deze integrale afweging toch tijdens een casuoverleg radicalisering besproken, dan is een belangrijke – alternatieve – randvoorwaarde voor een kinderrechtenconforme inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen dat jeugd-specifieke overwegingen tijdens een casuoverleg zijn gewaarborgd. Deze jeugdspecifieke overwegingen zien in de eerste plaats op het bijzondere ontwikkelingsbelang van de minderjarige bij de aanpak van radicalisering en specifieke karakteristieken en kwetsbaarheden. Bovendien hebben minderjarigen ten aanzien van de inzet van juridische instrumenten en bijvoorbeeld regels omtrent informatiedeling een andere rechtspositie dan meerderjarigen. Dit betekent niet direct dat het stelsel van de aanpak van radicalisering bij minderjarigen geheel los moet staan van de generiek opgestelde aanpak, maar wel dat aan deze jeugdspecifieke uitgangspunten uitdrukking wordt gegeven en dat aanwezigen tijdens een casuoverleg op de hoogte zijn van het verschil in de ontwikkelingsfase waarin minderjarigen zich bevinden en verschillen in rechtspositie. De aanwezigheid van

jeugdgerichte organisaties, zoals de Raad voor de Kinderbescherming en de gecertificeerde instelling, is hierbij van groot belang. Tegelijkertijd dient te worden gewaarborgd dat andere partners bij een casusoverleg – onder meer OM, politie en gemeente – bij de bespreking van een minderjarige over specifieke expertise en kennis ten aanzien van minderjarigen beschikken. De professionals die bij een casusoverleg aanwezig zijn, dienen op deze jeugdspecifieke aspecten alert te zijn en in te staan voor de benodigde jeugdspecifieke expertise.

8.4 ANALYSE VAN DE JURIDISCHE INSTRUMENTEN BIJ DE AANPAK VAN RADICALISERING VANUIT KINDER- EN MENSENRECHTENPERSPECTIEF

In het voorgaande zijn drie kernbevindingen van dit onderzoek ten aanzien van het Nederlandse stelsel van de aanpak van radicalisering vanuit het opgestelde kinder- en mensenrechtenperspectief belicht en zijn randvoorwaarden en daaruit voortvloeiende aanbevelingen geschetst voor een kinderrechtenconforme inzet van juridische instrumenten. Tegen de achtergrond van deze randvoorwaarden wordt in het resterende deel van dit slothoofdstuk de inzet van juridische instrumenten uit het jeugdstrafrecht, bestuursrecht en jeugdbeschermingsrecht bij de aanpak van radicalisering geanalyseerd. De belangrijkste bevindingen uit dit onderzoek over de juridische instrumenten die Nederlandse wet- en regelgeving bij de aanpak van radicalisering biedt (hoofdstuk 5 en 6) en de inzet hiervan in de praktijk (hoofdstuk 7), worden in deze paragraaf – overeenkomstig de centrale vraagstelling van dit onderzoek – tegen het licht gehouden van het internationale kinder- en mensenrechtenperspectief en de belangen die daarin zijn onderscheiden.

Uit hoofdstuk 5 en 6 is daarbij in de kern gebleken dat de juridische instrumenten die op grond van Nederlandse wet- en regelgeving naar aanleiding van signalen van radicalisering kunnen worden ingezet, zich niet beperken tot een enkel rechtsgebied. Zowel het jeugdstrafrecht, bestuursrecht als jeugdbeschermingsrecht kan – vanuit de eigen specifieke invalshoek en het onderscheidende rechtskarakter – een bijdrage leveren aan de overheidsreactie op radicalisering bij minderjarigen. Juridische instrumenten die hierbij kunnen worden ingezet, betreffen onder meer strafrechtelijke en bestuursrechtelijke contactverboden en een meldplicht of locatieverbod. Ook strafrechtelijke behandelingsverplichtingen of gedragsinterventies, vrijheidsbeneming, de verplichting om gesprekken met een deskundige op het gebied van geloofsovertuiging te voeren of een sociale media of internet verbod kunnen worden ingezet. Daarnaast kan een bestuursrechtelijk uitreisverbod, paspoortmaatregel of bevroeringsmaatregel worden toegepast naar aanleiding van signalen van radicalisering, net als kindbeschermingsmaatregelen of een plaatsing in een gesloten accommodatie voor jeugdhulp op grond van het jeugdbeschermingsrecht. De bevindingen uit het praktijkonderzoek uit hoofdstuk 7 bevestigen daarbij

dat bij de aanpak van radicalisering juridische instrumenten uit zowel het jeugdstrafrecht, bestuursrecht als jeugdbeschermingsrecht worden toegepast en dat deze rechtsgebieden daarbij in een zekere verhouding tot elkaar staan, hoewel de inzet van de bestuursrechtelijke Twbmt bij minderjarigen in de praktijk niet snel aan de orde lijkt te zijn.

8.4.1 Juridische instrumenten bij de overheidsreactie op radicalisering en nagestreefde belangen

De juridische instrumenten uit het jeugdstrafrecht, bestuursrecht en jeugdbeschermingsrecht die in dit onderzoek zijn bestudeerd, streven bij de aanpak van radicalisering diverse belangen na die in de wettekst, wetsgeschiedenis en jurisprudentie tot uitdrukking komen. Daarbij laten de bevindingen uit het onderzoek zien dat het belang dat met de aanwending van een juridisch instrument wordt nagestreefd in belangrijke mate afhankelijk is van het rechtsgebied waarin het juridische instrument een wettelijke basis heeft. Zoals gebleken, staat in het bestuursrecht dat is gericht op de aanpak van radicalisering de bescherming van het publieke belang van de veiligheid van de samenleving onmiskenbaar voorop. Hierbij wordt geen kader voor hulpverlening aan de minderjarige geboden; de bestuursrechtelijke instrumenten richten zich niet op onderliggende problematiek en zijn in de kern uitsluitend controlemiddelen. Hiertegenover staan de juridische instrumenten die bij de aanpak van radicalisering kunnen worden ingezet op grond van het jeugdbeschermingsrecht, die boven alles zijn gericht op de bescherming van het individuele belang van de ontwikkeling van de minderjarige. De inzet van het jeugdbeschermingsrecht werkt daarmee in zekere mate door op het niveau van de veiligheid van de samenleving.

In het jeugdstrafrecht worden, zo laat dit onderzoek zien, in eerste instantie publieke belangen nagestreefd: ondanks dat het jeugdstrafrecht een pedagogische strekking heeft en speciale preventie de belangrijkste doelstelling is, is de aanleiding voor overheidsoptreden in dit rechtsgebied gelegen in het strafbare feit waartegen de samenleving wordt beschermd en waarvan het algemeen belang eist dat hiertegen strafrechtelijk wordt opgetreden. De inzet van dit rechtsgebied biedt daarbij, vanwege het pedagogische karakter van het jeugdstrafrecht, instrumenten die zijn gericht op het bevorderen van de ontwikkeling van de minderjarige en positieve gedragsverandering nastreven. Dit verschil in belangen die met de inzet van de diverse rechtsgebieden worden nagestreefd, hangt daarbij samen met een klassiek onderscheid tussen het jeugdstrafrecht, bestuursrecht en jeugdbeschermingsrecht, namelijk de classificering van deze eerste als publiekrecht en het jeugdbeschermingsrecht als (hoofdzakelijk) privaatrecht.

De bevindingen uit het praktijkonderzoek laten zien dat de belangen die op grond van de wettekst, wetsgeschiedenis en jurisprudentie worden beschermd, overeenkomen met de belangen die in de praktijk worden nagestreefd bij de inzet van deze juridische instrumenten bij de overheidsreactie

op radicalisering. De bevindingen uit het praktijkonderzoek bevestigen 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. Ook bij inzet van het jeugdstrafrecht bij strafbare feiten die aan radicalisering zijn gerelateerd, staat het voorkomen van ernstige schade aan de samenleving in de praktijk voorop; de belangen die met de inzet van het bestuursrecht en jeugdstrafrecht worden nagestreefd, overlappen zodoende bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen voor een belangrijk deel. Ten aanzien van de inzet van het jeugdbeschermingsrecht is gebleken dat het wegnemen van een ontwikkelingsbedreiging de voornaamste doelstelling van dit rechtsgebied in de praktijk is, ook in de context van signalen van radicalisering. Dit onderzoek laat daarbij zien 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. Vanuit een zorg- of pedagogisch perspectief wordt radicalisering bij minderjarigen in de praktijk dan ook in grote lijnen hetzelfde benaderd als andere ontwikkelingsvraagstukken.

Desalniettemin blijkt uit dit onderzoek dat de inzet van het jeugdbeschermingsrecht in relatie tot signalen van radicalisering bij minderjarigen in de praktijk nog niet volledig is uitgekristalliseerd, waarbij onder meer vragen zijn over hoe signalen van radicalisering zich verhouden tot het vereiste van een ernstige ontwikkelingsbedreiging. Het verdient dan ook aanbeveling dat de betrokken ketenpartners (Veilig Thuis, Raad voor de Kinderbescherming en gecertificeerde instellingen) een gezamenlijke visie ten aanzien van de inzet van kindbeschermingsmaatregelen naar aanleiding van signalen van radicalisering bij minderjarigen opstellen. Daarbij dient een onderscheid voor ogen te worden gehouden tussen de inzet van het jeugdbeschermingsrecht bij signalen van radicalisering bij de minderjarige zelf en de inzet van dit rechtsgebied bij radicaliseringsproblematiek die primair betrekking heeft op de ouders of het gezin van de minderjarige. In het verlengde hiervan is het bovendien aan te bevelen om de invulling van kindbeschermingsmaatregelen bij deze specifieke doelgroep en de effectiviteit hiervan nader te onderzoeken om meer zicht te krijgen op een zinvolle toepassing van dit rechtsgebied. Ditzelfde geldt voor de invulling van jeugdreclasseringsbegeleiding in de context van signalen van radicalisering.

De belangen die met de inzet van de juridische instrumenten uit het jeugdstrafrecht, bestuursrecht en jeugdbeschermingsrecht worden nagestreefd, corresponderen aldus met de belangen die op grond van een internationaal kinder- en mensenrechtenperspectief zijn onderscheiden bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen, namelijk de bescherming van de veiligheid van de samenleving en de bescherming van de ontwikkeling van de minderjarige. Daarbij heeft dit onderzoek laten zien dat de mate waarin de belangen worden nagestreefd voor een belangrijk deel is verbonden aan het rechtsgebied dat bij de aanpak van radicalisering wordt

toegepast. Het rechtsgebied waartoe een juridisch instrument behoort, werkt dan ook door in de wijze waarop wordt aangekeken tegen een minderjarige ten aanzien van wie signalen van radicalisering bestaan, uiteenlopend van een bedreiging voor de nationale veiligheid in het bestuursrecht tot onderwerp van bescherming in het jeugdbeschermingsrecht.

8.4.2 Juridische instrumenten bij de overheidsreactie op radicalisering in relatie tot fundamentele rechten en vrijheden

Bij het nastreven van de hiervoor geanalyseerde belangen – de bescherming van de veiligheid van de samenleving en/of de bescherming van de ontwikkeling van de minderjarige – beperken de juridische instrumenten uit het jeugdstrafrecht, bestuursrecht en jeugdbeschermingsrecht die in dit onderzoek zijn bestudeerd diverse fundamentele rechten en vrijheden van de minderjarige. Daarbij heeft dit onderzoek laten zien dat het moment waarop de overheid kan ingrijpen bij signalen van radicalisering en dus inbreuk maakt op deze rechten, steeds verder naar voren is geschoven. De juridische instrumenten die op grond van Nederlandse wet- en regelgeving bij de aanpak van radicalisering kunnen worden ingezet, zijn in de afgelopen jaren uitgebreid, hoofdzakelijk tegen de achtergrond van de bestrijding van het jihadisme. Ook het praktijkonderzoek laat zien dat hoewel de juridische instrumenten uit de drie rechtsgebieden neutraal zijn geformuleerd, deze op dit moment vooral geschikt en passend worden bevonden voor het jihadisme.

Desalniettemin is uit de analyse van de Nederlandse wet- en regelgeving gebleken dat het voor de toepassing van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen vereist is dat sprake is van een bepaalde mate van radicaliseringsproblematiek die gedwongen overheidsinterventie rechtvaardigt. Dit betekent in de kern dat het voor de toepassing van instrumenten uit het jeugdstrafrecht is vereist dat radicalisering leidt tot (verdenking van) een strafbare gedraging van een minderjarige van twaalf jaar of ouder. De inzet van het bestuursrecht is mogelijk bij zodanige signalen van radicalisering dat er een dreiging wordt gevormd voor de nationale veiligheid. Het jeugdbeschermingsrecht komt tot slot alleen in beeld als radicaliseringsproblematiek zodanig is dat de minderjarige ernstig in zijn ontwikkeling wordt bedreigd en de zorg die met het oog op de ontwikkelingsbedreiging noodzakelijk is niet of onvoldoende wordt geaccepteerd. Deze minimale toepassingsvoorwaarden voor overheidsingrijpen moeten mede worden bezien in het licht van de inbreuken die door de inzet van de juridische instrumenten wordt gemaakt op de fundamentele rechten en vrijheden van de minderjarige.

Door de toepassing van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering wordt daarbij in beginsel in ieder geval inbreuk gemaakt op (één van) de uitingsvrijheden van de minderjarige. Overheidsoptreden naar aanleiding van bepaalde uitlatingen, al dan niet van religieuze aard, kan op

zichzelf als inbreuk op in ieder geval de vrijheid van meningsuiting worden beschouwd. Bij de inzet van juridische instrumenten uit het jeugdbeschermingsrecht wordt bovendien het recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven van de minderjarige geraakt en in het uiterste geval – bij de inzet van een machtiging gesloten jeugdhulp – het recht op persoonlijke vrijheid. Beide rechten kunnen ook direct worden geraakt door de inzet van juridische instrumenten uit het jeugdstrafrecht bij de overheidsreactie op radicalisering, bijvoorbeeld bij de toepassing van vrijheidsbeneming in het kader van voorlopige hechtenis of jeugddetentie. Een strafrechtelijk of bestuursrechtelijk contactverbod, meldplicht of locatieverbod maakt in ieder geval inbreuk op de vrijheid van verplaatsing van de minderjarige, maar mogelijk ook op het recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven en de uitingsvrijheden als deze instrumenten zijn gericht op bijvoorbeeld het bezoeken van een gebedshuis of het tegengaan van de mogelijkheid om bepaalde uitlatingen te doen.

De uitingsvrijheden van de minderjarige kunnen daarnaast aanvullend worden beperkt door middel van een strafrechtelijk verbod op het gebruik van sociale media of internet of de verplichting om gesprekken met een deskundige op het gebied van geloofsovertuiging te voeren. Tot slot maken het bestuursrechtelijke uitreisverbod en de paspoortmaatregel in de eerste plaats inbreuk op de vrijheid van verplaatsing van de minderjarige, maar komt door middel van deze instrumenten ook het recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven in het geding als een minderjarige bijvoorbeeld wordt beperkt familie te bezoeken. De juridische instrumenten die op grond van Nederlandse wet- en regelgeving bij de aanpak van radicalisering kunnen worden ingezet, maken zodoende inbreuk op diverse fundamentele rechten en vrijheden van de minderjarige, waarbij de inbreuk die in het concrete geval wordt gemaakt afhankelijk is van het rechtsgebied en het juridische instrument dat wordt ingezet.

8.4.3 De interactie tussen juridische instrumenten in relatie tot fundamentele rechten en vrijheden

Uit dit onderzoek is gebleken dat de juridische instrumenten uit het jeugdstrafrecht, bestuursrecht en jeugdbeschermingsrecht bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen een zekere verwevenheid en interactie kennen. Duidelijk is geworden dat hoewel de rechtsgebieden fundamenteel van elkaar worden onderscheiden, (rechts)historische ontwikkelingen ertoe hebben geleid dat het jeugdstrafrecht, bestuursrecht en jeugdbeschermingsrecht tot op zekere hoogte als communicerende vaten kunnen worden gezien in de overheidsreactie op ‘ongewenst’ gedrag van minderjarigen. Het jeugdstrafrecht en jeugdbeschermingsrecht kennen daarbij een traditioneel sterke samenhang, terwijl het bestuursrecht zich pas later is gaan richten op het reguleren van criminaliteit en andere vormen van ‘ongewenst’ gedrag.

Zoals gebleken, ligt aan de interactie tussen de juridische instrumenten ten grondslag dat de inzetbaarheid van interventies uit zowel het jeugdstrafrecht, bestuursrecht als jeugdbeschermingsrecht bij de aanpak van radicalisering ervoor zorgt dat maatwerk kan worden geleverd en dat per individuele omstandigheden kan worden bepaald hoe gedrag van minderjarigen het adequaatst wordt gereguleerd. Door de complementariteit van rechtsgebieden kunnen daarmee, zo is de gedachte, de afzonderlijke voordelen en karakteristieken van de uiteenlopende rechtsgebieden optimaal worden benut en kan een efficiënte en effectieve inzet van juridische instrumenten worden nagestreefd (overeenkomstig een hybride visie op rechtspleging, zie par. 6.3.2.3).

Tegelijkertijd laat dit onderzoek zien dat door de interactie van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering de druk op de fundamentele rechten en vrijheden van de minderjarige toeneemt. Meer fundamentele rechten en vrijheden kunnen door de inzet van een juridisch instrument bij de overheidsreactie op radicalisering worden geraakt. Daarnaast is de evenredigheid van overheidsoptreden bij interactie in de vorm van samenloop en cumulatie van juridische instrumenten niet meer alleen afhankelijk van de proportionaliteit van de afzonderlijke juridische instrumenten. Tegen deze achtergrond gaat samenloop en mogelijke cumulatie van juridische instrumenten, zo is betoogd, gepaard met mogelijke rechtsonzekerheid en in het verlengde hiervan een risico op rechtsongelijkheid. Waar juridische instrumenten uit verschillende rechtsgebieden kunnen worden aangewend, is het immers onvoorspelbaar welk instrument – of welke combinatie instrumenten – wanneer wordt ingezet en welke rechtsgevolgen aan bepaald gedrag worden verbonden. De interactie tussen juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering wordt daarbij slechts in beperkte mate door Nederlandse wet- en regelgeving gereguleerd.

De interactie tussen juridische instrumenten uit het jeugdstrafrecht, bestuursrecht en jeugdbeschermingsrecht bij de aanpak van radicalisering is in het praktijkonderzoek verder zichtbaar geworden. De bevindingen uit het praktijkonderzoek laten onder meer zien 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. Zo kan bijvoorbeeld de inzet van het jeugdstrafrecht, mede gezien de impact en consequenties van dit rechtsgebied, achterwege blijven als hulpverlening door middel van het jeugdbeschermingsrecht wordt gewaarborgd, waarbij ook de ernst van het feit in de praktijk een belangrijke overweging vormt om al dan niet van de inzet van het jeugdstrafrecht af te zien.

Ook bij de inzet van juridische instrumenten uit het bestuursrecht (de Twbmt) is de wisselwerking met andere rechtsgebieden in de praktijk een belangrijke factor. Het bestuursrecht blijkt in de context van de aanpak van radicalisering in algemene zin (niet specifiek bij minderjarigen) als 'vangnet' te dienen dat wordt ingezet als geen andere mogelijke interventies (meer)

beschikbaar zijn. Hierbij blijkt er een sterke relatie te zijn tussen de inzet van het bestuursrecht en (de afwezigheid van) strafrechtelijke instrumenten. Bij de aanpak van radicalisering lijkt zich daarmee in de praktijk een hiërarchie tussen rechtsgebieden af te tekenen waarin het bestuursrecht als laatste rechtsgebied wordt aangewend.

De multidisciplinaire bespreking van een minderjarige tijdens een casuoverleg kan bijdragen aan deze wisselwerking tussen juridische instrumenten uit de diverse rechtsgebieden. Het casuoverleg biedt een nadrukkelijk samenwerkingsverband om interventies op elkaar af te stemmen en in dit verband informatie over de minderjarige te delen. Tegelijkertijd is een belangrijke bevinding uit dit onderzoek dat, ondanks de bespreking tijdens een casuoverleg, 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 en het belang van de privacy van de minderjarige beperken een dergelijke afweging, hoewel is gebleken dat tijdens een casuoverleg veel informatie wordt gedeeld waarbij respondenten aangeven soms meer informatie te delen dan formeel is toegestaan.

Ten aanzien van de interactie tussen juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering is ook in de praktijk ten slotte een spanningsveld zichtbaar tussen een pragmatische benadering en rechtsbescherming. Waar voor het casuoverleg pragmatische overwegingen leidend zijn ten opzichte van de mogelijke aanwending van juridische instrumenten, waarbij het leveren van maatwerk voorop staat en geen sprake lijkt te zijn van een consistente benaderingswijze, heeft een dergelijke pragmatische benadering mede gezien de gevolgen van de diverse juridische instrumenten op de fundamentele rechten en vrijheden, invloed op de rechtsbescherming van individuele minderjarigen.

8.4.3.1 De noodzaak van een rechtsgebiedoverstijgende benadering van de rechtspositie van de minderjarige

De interactie tussen juridische instrumenten uit diverse rechtsgebieden bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen maakt het vanuit het oogpunt van de bescherming van de fundamentele rechten en vrijheden van de minderjarige zodoende noodzakelijk om ook de rechtspositie van minderjarigen rechtsgebiedoverstijgend te benaderen. De bescherming van de fundamentele rechten en vrijheden is door de interactie van juridische instrumenten uit verschillende rechtsgebieden immers niet alleen afhankelijk van de inzet van juridische instrumenten in één bepaald rechtsgebied, maar staat in verbinding met de mogelijkheden tot overheidsingrijpen in andere rechtsgebieden. Bij de interactie tussen juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering is het in de eerste plaats dan ook van belang dat de evenredigheid van overheidsoptreden in het geheel wordt gewaarborgd en dat de proportionaliteit van de overheidsreactie niet slechts wordt

beoordeeld per afzonderlijke maatregel. Eerder is in dit kader al een uitdrukkelijke proportionaliteitstoets voor de deelnemers aan het casusoverleg betoogd (par. 8.3.2).

Omdat het evenwel niet aan het casusoverleg is om een uiteindelijke beslissing over de inzet van juridische instrumenten te nemen, verdient het daarnaast aanbeveling dat de evenredigheid van overheidsoptreden ook nadrukkelijk wordt beoordeeld door de actoren die bevoegd zijn om juridische instrumenten te verzoeken dan wel op te leggen, namelijk het OM, de Raad voor de Kinderbescherming, de NCTV en uiteindelijk (eventueel) de rechter. Om de evenredigheid van overheidsoptreden in het geheel te garanderen, zou bij een combinatie van juridische instrumenten ten aanzien van hetzelfde feitencomplex dan ook het gecumuleerde effect van juridische instrumenten expliciet moeten worden beoordeeld door de instantie die als laatste over de inzet van een juridisch instrument beslist.⁴ Aan de verzoekende en beslissende actoren in het jeugdstrafrecht, bestuursrecht en jeugdbeschermingsrecht wordt aldus aanbevolen om een dergelijke proportionaliteitstoets van de gehele combinatie aan juridische instrumenten uit te voeren als naar aanleiding van hetzelfde feitencomplex eerder een juridisch instrument is opgelegd. Dit vereist dat betrokken actoren op de hoogte zijn van juridische instrumenten die in andere rechtsgebieden zijn of worden ingezet. Wordt de evenredigheid van overheidsoptreden overeenkomstig deze aanbeveling in de praktijk niet gegarandeerd, dan is de wetgever aan zet om te onderzoeken hoe een dergelijke proportionaliteitstoets in strafrechtelijke, bestuursrechtelijke en jeugdbeschermingsrechtelijke procedures kan worden ingebed.

In het licht van de interactie van juridische instrumenten en de rechtsbescherming van minderjarigen is het daarnaast noodzakelijk dat de wetgever meer oog heeft voor aanzienlijke verschillen in de rechtspositie van de minderjarige tussen het jeugdstrafrecht, bestuursrecht en jeugdbeschermingsrecht, gezien de ingrijpende gevolgen die de inzet van juridische instrumenten uit alle drie de rechtsgebieden hebben op de fundamentele rechten en vrijheden. Hoewel internationale kinder- en mensenrechten bij juridische procedures die worden aangemerkt als vervolging een verhoogd niveau van rechtsbescherming ten opzichte van andere juridische instrumenten verlangen, wordt er gezien de ingrijpende aard van de juridische instrumenten uit het bestuursrecht en jeugdbeschermingsrecht en de verhouding met instrumenten uit het jeugdstrafrecht voor gepleit ook de rechtsbescherming van minderjarigen in deze rechtsgebieden nader te beschouwen.

Hierbij kan in het bijzonder worden gewezen op de aanzienlijke verschillen die ten aanzien van de rechtsbescherming bij de inzet van juridische instrumenten uit het jeugdstrafrecht en het bestuursrecht bestaan. Terwijl

4 Vgl. Crijns & Van Emmerik, *NJB* 2018, p. 1102 en Barkhuysen & Van Emmerik 2022, p. 179-180.

de juridische instrumenten die in het bijzonder de Twbmt biedt (een meldplicht, gebiedsverbod en contactverbod) in hoge mate vergelijkbaar zijn met juridische instrumenten uit het jeugdstrafrecht, is de rechtsbescherming van de minderjarige in het bestuursrecht aanzienlijk minder goed geregeld dan in het jeugdstrafrecht. Hierbij gaat het onder meer om verschillen op het gebied van rechterlijke toetsing, rechtsbijstand, bewijsregels en -middelen en de daarmee samenhangende onschuldspresumptie. Bovendien kent het bestuursrechtelijke model van rechtsbescherming in beginsel geen jeugd-specifieke procedures of waarborgen die op de bijzondere karakteristieken en capaciteiten van minderjarigen zijn aangepast.

Hoewel de mogelijkheid om bij de bestrijding van criminaliteit in het algemeen en de aanpak van radicalisering in het bijzonder bestuursrechtelijke instrumenten in te zetten een terughoudende toepassing van het jeugdstrafrecht kan versterken door het zoveel mogelijk afdoen van zaken buiten het strafrecht (art. 40 lid 3 sub b IVRK), maken de bestuursrechtelijke maatregelen een vergelijkbaar ingrijpende inbreuk op in ieder geval de vrijheid van verplaatsing. Bovendien wordt de Twbmt in de praktijk juist ook ingezet boven op een strafrechtelijk traject, wat vanuit de rechtsbescherming van individuen en rechtstatelijk perspectief moet worden bekritiseerd. Daarbij bieden de bestuursrechtelijke instrumenten geen kader voor hulpverlening aan de minderjarige en zijn deze niet gericht op onderliggende problematiek. Ook uit het praktijkonderzoek blijkt in dit verband dat de inzet van de bestuursrechtelijke instrumenten uit de Twbmt bij minderjarigen in de praktijk niet snel aan de orde lijkt te zijn, mede gezien de beschikbaarheid van geschiktere alternatieven. Gezien dit karakter van de bestuursrechtelijke maatregelen waarbij aan het belang van de bescherming van minderjarigen geen recht wordt gedaan in reactie op signalen van radicalisering, de beschikbare alternatieven, de ingrijpende beperkingen van de fundamentele rechten en vrijheden van de minderjarige en het geboden niveau van rechtsbescherming wordt op basis van dit onderzoek betoogd dat de inzet van de Twbmt bij minderjarigen niet geschikt en niet verdedigbaar is. Gezien deze bezwaren wordt de wetgever dan ook aanbevolen om de toepassing van de maatregelen uit Twbmt bij minderjarigen wettelijk uit te sluiten door middel van een wetwijziging.

Gaat de wetgever hier niet toe over, dan dient op zijn minst de geboden rechtsbescherming ten aanzien van de inzet van de Twbmt bij minderjarigen te worden versterkt, waarbij recht wordt gedaan aan de specifieke kwetsbaarheden van deze leeftijdsgroep. In de eerste plaats verdient het dan ook aanbeveling dat ten aanzien van minderjarigen een advocaat wordt toegevoegd als een maatregel uit de Twbmt wordt opgelegd. Daarnaast dient de toepassing van de Twbmt bij minderjarigen in duur strikt te worden beperkt en dient onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke controle niet afhankelijk te zijn van de vraag of de minderjarige – of zijn wettelijke vertegenwoordigers – al dan niet in beroep gaat. De ongelimiteerde mogelijkheid om de bestuursrechtelijke maatregelen zonder rechterlijke tussenkomst te verlengen moet dan ook worden beperkt door in de Twbmt op te nemen dat

na het opleggen van een vrijheidsbeperkende maatregel door het bestuur automatische rechterlijke beoordeling volgt en waarbij de maximale totale duur van het opleggen van de maatregel wordt beperkt tot zes maanden. Binnen deze termijn kunnen, indien noodzakelijk, alternatieve interventies worden ingezet. Automatische rechterlijke toetsing kan daarbij onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke controle ten aanzien de bestuursrechtelijke maatregelen waarborgen, terwijl tegelijkertijd aangesloten blijft worden bij het bestuursrechtelijke model van rechtsbescherming, in tegenstelling tot in het bijzonder een preventieve rechterlijke toets.

Ook ten aanzien van de rechtsbescherming van de minderjarige in het jeugdbeschermingsrecht verdient het aanbeveling om deze te versterken. Hoewel de verschillen met het niveau van rechtsbescherming ten opzichte van het jeugdstrafrecht in het jeugdbeschermingsrecht minder nadrukkelijk op de voorgrond staan dan in het bestuursrecht, dat immers met het strafrecht vergelijkbare juridische instrumenten biedt, gaat het ook in het jeugdbeschermingsrecht om een vorm van gedwongen overheidsinterventie waarbij ingrijpende inbreuken worden gemaakt op de fundamentele rechten en vrijheden van de minderjarige, zeker wanneer de minderjarige wordt gescheiden van ouders. Door verschillende auteurs is dan ook reeds een versteviging van de procespositie van minderjarigen in het gehele jeugdbeschermingsrecht bepleit, onder meer ten aanzien van een uitbreiding van het hoorrecht, het toekennen van procesbekwaamheid aan minderjarigen vanaf twaalf jaar en de bijstand van een advocaat voor deze leeftijdsgroep.⁵ Mede in het licht van de grote verschillen met de rechtsbescherming die minderjarigen wordt geboden in het jeugdstrafrecht en de ingrijpende gevolgen van de inzet van juridische instrumenten op de fundamentele rechten en vrijheden van de minderjarige wordt ook in dit onderzoek opgeroepen de rechtsbescherming van minderjarigen in het jeugdbeschermingsrecht op deze wijze te versterken.

8.5 EEN BESLUITVORMINGSSHEMA VOOR EEN KINDERRENCONFORME INZET VAN JURIDISCHE INSTRUMENTEN BIJ DE AANPAK VAN RADICALISERING

In dit slothoofdstuk zijn reeds diverse aanbevelingen gedaan om de overeenstemming van de Nederlandse wet- regelgeving, het beleid en de praktijk ten aanzien van de inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering met het kinder- en mensenrechtenperspectief te versterken. Uit de analyses in dit hoofdstuk is daarnaast gebleken dat het rechtsgebied waarin een juridisch instrument een wettelijke basis heeft een belangrijke invloed heeft op de verhouding van de juridische overheidsreactie op radicalisering met het kinder- en mensenrechtenperspectief en de belangen die daarin zijn onderscheiden. In het licht van deze bevinding wordt als

5 Zie uitgebreid Bruning e.a. 2020.

sluitstuk van dit onderzoek in deze paragraaf een besluitvormingsschema gepresenteerd voor een kinderrechtenconforme inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering.

Voor het besluitvormingsschema zijn daarbij de uitgangspunten uit het opgestelde kinder- en mensenrechtenperspectief als fundament genomen. In een kinder- en mensenrechtenperspectief ligt – zo is duidelijk geworden – besloten dat voor een kinderrechtenconforme belangenweging bij de inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering de bijzondere belangen van minderjarigen dienen te worden onderkend en afgewogen voordat het publieke belang van de bescherming van de veiligheid van de samenleving wordt betrokken. Door de juridische instrumenten die de Nederlandse wet- regelgeving biedt en de belangen die door middel van deze instrumenten worden nagestreefd aan deze structuur van de belangenafweging te verbinden, kunnen concrete aanknopingspunten worden gevonden voor de inzet van het jeugdstrafrecht, bestuursrecht en jeugdbeschermingsrecht bij de aanpak van radicalisering. Zoals uit de analyses in dit onderzoek duidelijk is geworden, kennen het jeugdbeschermingsrecht aan de ene kant en het jeugdstrafrecht en bestuursrecht aan de andere kant bij de aanpak van radicalisering immers een fundamenteel andere reden tot ingrijpen.

Wordt op grond van belangenafweging geoordeeld dat overheidsingrijpen noodzakelijk is om primair de ontwikkeling van de minderjarige te beschermen, dan komt de inzet van het jeugdbeschermingsrecht het meest tegemoet aan dit te beschermen belang. Worden naast het individuele belang ook publieke belangen nagestreefd die door middel van optreden op grond van het jeugdbeschermingsrecht onvoldoende worden beschermd, dan is de inzet van het jeugdstrafrecht of bestuursrecht in beginsel aangewezen. Het belang dat met overheidsingrijpen wordt nagestreefd, wordt daarmee in het gepresenteerde besluitvormingsschema als richtinggevend beschouwd voor de keuze van de aanwending van het jeugdstrafrecht, bestuursrecht of jeugdbeschermingsrecht bij de aanpak van radicalisering. Als aanvulling op het nagestreefde belang worden criteria als beschikbare juridische instrumenten en de mate van rechtsbescherming betrokken. Aan de besluitvorming overeenkomstig het gepresenteerde schema ligt daarmee de complementariteit van rechtsgebieden ten grondslag, waarbij tegelijkertijd – anders dan in een volledig hybride benadering van rechtspleging – wordt uitgegaan van het eigen karakter, de functie en specifieke kenmerken van de betrokken rechtsgebieden.

Voor de keuze tussen de inzet van het jeugdstrafrecht of bestuursrecht bij het nastreven van publieke belangen wordt op basis van de bevindingen van dit onderzoek betoogd dat bij de huidige wettelijke mogelijkheden (zie de eerdere aanbeveling over de wettelijke uitsluiting van de toepassing van de Twbmt bij minderjarigen, par. 8.4.3.1) gezien het in hoge mate vergelijkbare instrumentarium van beide rechtsgebieden, het hogere niveau van rechtsbescherming in het jeugdstrafrecht en de mogelijkheden om met jeugdstrafrechtelijke instrumenten in te zetten op onderliggende problema-

tiek, de inzet van het bestuursrecht dient te worden beperkt tot exceptionele situaties waarin het jeugdstrafrecht niet voldoende middelen biedt om recht te doen aan alle betrokken belangen. Uitgangspunt hierbij blijft dat met de toepassing van het jeugdstrafrecht uiterst terughoudend moet worden omgegaan, mede gezien de stigmatiserende gevolgen en het *ultimum remedium* karakter van dit rechtsgebied. In het bijzonder vrijheidsbeneming moet daarbij – overeenkomstig internationale kinder- en mensenrechten – alleen als uiterste maatregel en voor de kortst mogelijke passende duur worden toegepast.

Het gepresenteerde besluitvormingsschema bestaat tegen de achtergrond van deze overwegingen uit een drietal kernvragen die door nationale besluitvormers moeten worden beantwoord, met daarbij diverse stappen en bijbehorende richtlijnen die op grond van het kinder- en mensenrechtelijke analysekader dienen te worden doorlopen. Bij de besluitvorming ten aanzien van de inzet van juridische instrumenten kunnen verzoekende of beslissende actoren, in het bijzonder het OM, de Raad voor de Kinderbescherming en – overeenkomstig de huidige wettelijke mogelijkheden – de NCTV, het besluitvormingsschema binnen hun wettelijke kaders en bevoegdheden toepassen voor een kinderrechtenconforme inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering.

Het OM bijvoorbeeld kan bij een verdenking van een strafbaar feit gerelateerd aan signalen van radicalisering bij de afdoeningsbeslissing het besluitvormingsschema gebruiken om te beoordelen of strafrechtelijk optreden is aangewezen of dat afdoening buiten het strafrecht passender is vanwege het overwegend individuele belang dat wordt nagestreefd. Op een vergelijkbare manier kan de Raad voor de Kinderbescherming het besluitvormingsschema doorlopen bij de beoordeling of de inzet van een kinderbeschermingsmaatregel (het meest) is aangewezen naar aanleiding van signalen van radicalisering. Het besluitvormingsschema draagt daarbij bij aan een consistente en principiële benadering ten aanzien van de overheidsreactie op signalen van radicalisering, waardoor rechtsonzekerheid ten aanzien van overheidsoptreden, en daarop voortbouwend een risico op rechtsongelijkheid, kan worden begrensd. Ook tijdens een casusoverleg kan het gepresenteerde besluitvormingsschema worden gebruikt om een gestructureerde afweging van de bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen betrokken belangen te waarborgen, maar uiteindelijk beslissen het OM, de Raad voor de Kinderbescherming en de NCTV over het verzoeken dan wel opleggen van juridische instrumenten.

Kernvraag 1. Is overheidsingrijpen gezien de concrete omstandigheden van het geval passend en geboden?

Stap I: Het in kaart brengen, en zoveel mogelijk concretiseren, van de belangen die in de voorliggende situatie zijn betrokken aan de hand van de volgende clusters:

- het belang van de minderjarige op een ongestoorde uitoefening van klassieke fundamentele rechten en vrijheden;
- het belang van de bescherming van de ontwikkeling van de minderjarige;
- het belang van de bescherming van de veiligheid van de samenleving.

Stap II: Het vaststellen en afwegen van de belangen van de minderjarige, waarbij de uitoefening van autonomie wordt afgewogen tegen het belang van de bescherming van de ontwikkeling van de minderjarige.

Hierbij geldt de volgende richtlijn:

- Het belang van de minderjarige op een ongestoorde uitoefening van fundamentele rechten en vrijheden en daarmee de uitoefening van autonomie dient in beginsel onverkort te worden beschermd in overeenstemming met de zich ontwikkelende vermogens van de minderjarige, tenzij de uitoefening van deze autonomie leidt tot ernstige schade aan de ontwikkeling van de minderjarige.

Stap III: Het afwegen van de belangen van de minderjarige tegen het belang van de bescherming van de veiligheid van de samenleving.

Hierbij gelden de volgende richtlijnen:

- De belangen van de minderjarige zoals in het individuele geval vastgesteld, dienen onverkort te worden beschermd, tenzij een dusdanig aanwijsbaar gevaar voor de veiligheid van de samenleving een concrete afbreuk aan de belangen van de minderjarige rechtvaardigt.
- Hoe zwaarder een juridisch instrument dat wordt ingezet, mede gelet op het betrokken rechtsgebied en het geraakte fundamentele recht, hoe zwaarder het belang van de bescherming van de veiligheid van de samenleving moet zijn.

Indien overheidsingrijpen passend en geboden is:

Kernvraag 2. Op grond van welk rechtsgebied kan, uitgaande van de belangenafweging, in de concrete situatie het meest passend worden ingegrepen?

Hierbij gelden de volgende richtlijnen:

- Is overheidsingrijpen noodzakelijk om primair de ontwikkeling van de minderjarige te beschermen dan verdient optreden door middel van het jeugdbeschermingsrecht de voorkeur, mits dit rechtsgebied voldoende middelen biedt om recht te doen aan alle betrokken belangen.
- Worden naast het individuele belang ook publieke belangen nagestreefd die door middel van optreden op grond van het jeugdbeschermingsrecht onvoldoende worden beschermd, dan is in principe de inzet van het jeugdstrafrecht aangewezen, mits dit rechtsgebied voldoende middelen biedt om recht te doen aan alle betrokken belangen. Alleen als dit niet het geval is, is de inzet van het bestuursrecht aangewezen.

Kernvraag 3. Welk juridisch instrument moet, binnen de kaders van het meest passende rechtsgebied, in de concrete situatie worden ingezet?

Stap I: Het kiezen van het juridische instrument dat het minst ingrijpt in de fundamentele rechten en vrijheden van de minderjarige en zoveel mogelijk tegemoet komt aan de andere betrokken belangen. Hierbij gelden de volgende richtlijnen:

- Juridische instrumenten die (a) een scheiding van de minderjarige en ouders meebrengen of in het bijzonder (b) vrijheidsbeneming inhouden dienen uiterst terughoudend te worden toegepast;
- Het juridische instrument dat wordt ingezet, ongeacht het rechtsgebied, mag nooit leiden tot (c) foltering of onmenselijke behandeling of bestraffing, (d) dwang om al dan niet tot een geloof of levensovertuiging te behoren of (e) discriminatie bij de bescherming van de fundamentele rechten en vrijheden van de minderjarige.

Stap II: Het toetsen van de proportionaliteit, waarbij – indien van toepassing – het totaal aan juridische instrumenten wordt beoordeeld dat naar aanleiding van het hetzelfde feitencomplex is ingezet, ook buiten het eigen rechtsgebied.

Figuur 8.2 Besluitvormingsschema voor een kinderrechtenconforme inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering

8.6 REFLECTIE OP HET GEPRESENTEERDE BESLUITVORMINGSSCHEMA

Het gepresenteerde besluitvormingsschema voor een consistente en kinderrechtenconforme besluitvorming over de inzet van het jeugdstrafrecht, bestuursrecht en jeugdbeschermingsrecht bij de aanpak van radicalisering, draagt bij aan een gestructureerde afweging van de op grond van een kinder- en mensenrechtenperspectief onderscheiden belangen. Aan dit besluitvormingsschema ligt daarmee een individuele belangenafweging aan de hand van de concrete omstandigheden ten grondslag. Deze individuele beoordeling wijkt daarmee in zekere zin af van het algemene uitgangspunt dat in het bijzonder door de VN en de Raad van Europa wordt gehanteerd in internationale (beleids)documenten die betrekking hebben op de aanpak van radicalisering. Zoals in dit onderzoek duidelijk is geworden, is op het niveau van de VN en de Raad van Europa meermaals vooropgesteld dat minderjarigen die banden hebben met terroristische of gewelddadige extremistische groeperingen of worden verdacht of beschuldigd van het plegen van een strafbaar feit gerelateerd aan terrorisme primair de status toekomt van slachtoffers (zie par. 4.2). Ook het Kinderrechtencomité heeft benadrukt dat minderjarigen die in strijd met internationaal recht zijn gerekruteerd door een terroristische groep en ervan worden beschuldigd tijdens een gewapend conflict misdrijven te hebben gepleegd, in de eerste plaats als slachtoffers moeten worden behandeld (zie par. 2.6.3).

Als grondslag voor deze primaire status van minderjarigen als slachtoffers van terrorisme wordt gewezen op de gevolgen en risico's van de

aansluiting bij terroristische en gewelddadige extremistische groeperingen voor de ontwikkeling van minderjarigen. Daarbij wordt de kwetsbaarheid van minderjarigen voor radicalisering door terroristische en extremistische groeperingen aangehaald en de verschillende vormen van dwang of invloed die in verband worden gebracht met rekruteringsmethoden. Aan de primaire status van minderjarigen als slachtoffers ligt daarmee de actieve bescherming van minderjarigen tegen radicalisering ten grondslag. Het categorisch karakteriseren van minderjarigen primair als slachtoffers van terrorisme of extremisme onderkent zodoende bovenal de kwetsbaarheid van minderjarigen bij de aanpak van radicalisering, zonder uitdrukking te geven aan het belang van de veiligheid van de samenleving en het aan een kinder- en mensenrechtenperspectief ten grondslag liggende belang op een ongestoorde uitoefening van fundamentele rechten en vrijheden (in het bijzonder de uitingsvrijheden) en daarmee de uitoefening van autonomie en zelfbeschikking. Het hanteren van een algemeen uitgangspunt dat minderjarigen primair de status van slachtoffers toekomt, geeft daarmee, zo wordt op basis van de bevindingen van dit onderzoek betoogd, onvoldoende uiting aan de complexe balans tussen zowel de verschillende individuele belangen van de minderjarige als het publieke belang in de context van radicalisering. Vervolgonderzoek naar de verhouding tussen dader- en slachtofferschap in de context van radicalisering bij minderjarigen is in dit licht aan te bevelen, waarbij nader wordt onderzocht of en hoe deze verhouding tot uitdrukking komt in in het bijzonder de jeugdstrafrechtspraktijk.

Het in de vorige paragraaf gepresenteerde individuele besluitvormingsschema geeft uitdrukking aan een methode voor het afwegen van belangen vanuit kinder- en mensenrechtenperspectief. Deze methode voor het afwegen van belangen in een kinderrechtencontext hoeft daarbij niet te worden beperkt tot de interactie van juridische instrumenten uit het jeugdstrafrecht, bestuursrecht en jeugdbeschermingsrecht bij de aanpak van radicalisering. Ook ten aanzien van andere integrale aanpakken die zijn gericht op minderjarigen en zich op het snijvlak van zorg en veiligheid begeven, zou deze methode relevant kunnen blijken, bijvoorbeeld ten aanzien van integrale aanpakken rondom jeugdige overlastplegers of jeugdgroepen en risicojeugd. Een fundamenteel verschil met dergelijke integrale aanpakken lijkt echter te zijn dat bij de aanpak van radicalisering de balans tussen het waarborgen van autonomie en zelfbeschikking en de bescherming van de ontwikkeling van de minderjarige zich nadrukkelijker voordoet door de sterke relatie met de uitingsvrijheden van de minderjarige. Vervolgonderzoek moet dan ook uitwijzen of de opgestelde methode voor het afwegen van belangen in een kinderrechtencontext op deze vraagstukken van toepassing is.

Tegen de achtergrond van de bevinding uit het praktijkonderzoek dat bij de interactie van juridische instrumenten de mogelijkheid om een integrale afweging te maken wanneer welk juridisch instrument wordt ingezet, wordt begrensd door onder meer de voor de inzet van deze juridische instrumenten voorgeschreven afzonderlijke juridische procedures en het

belang van de privacy van de minderjarige, verdient het tot slot aanbeveling om in vervolgonderzoek de wenselijkheid van en mogelijkheden voor meer integratie en afstemming van juridische procedures te onderzoeken. Dit geldt, gezien het gepresenteerde besluitvormingsschema, in het bijzonder voor de procedures in het jeugdbeschermingsrecht en jeugdstrafrecht. Vervolgonderzoek kan zich daarbij onder meer richten op de mogelijkheden tot het benutten van de bevoegdheid van de Raad voor de Kinderbescherming om ambtshalve een beschermingsonderzoek te starten (art. 3.1 lid 2 sub b Jeugdwet) of die van het OM om een kinderschermingsmaatregel te verzoeken (art. 1:255 lid 2 BW).

8.7 CONCLUSIE EN OVERZICHT VAN AANBEVELINGEN

Uit de bevindingen zoals uiteengezet in dit slothoofdstuk kan tot besluit een antwoord op de centrale onderzoeksvraag worden opgemaakt. Duidelijk is geworden dat bij de inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen in Nederland diverse belangen worden beschermd die corresponderen met een internationaal kinder- en mensenrechtenperspectief en de belangen die daarin kunnen worden onderscheiden. De mate waarin aan deze onderscheiden belangen op nationaal niveau wordt tegemoetgekomen, loopt desondanks uiteen. Zoals is vastgesteld, houdt dit enerzijds verband met het bredere stelsel van de aanpak van radicalisering zoals dat in Nederland is vormgegeven. Hoewel de aanpak van radicalisering lokaal vorm krijgt en een zekere mate van flexibiliteit voor het leveren van maatwerk een belangrijk uitgangspunt in het Nederlandse stelsel van de aanpak van radicalisering is, is uit dit onderzoek duidelijk geworden dat op een aantal gebieden meer landelijke sturing en uniformiteit is gewenst om de fundamentele rechten en vrijheden en het jeugdspecifieke belang van de bescherming van de ontwikkeling van de minderjarige te waarborgen.

In dit onderzoek is daarnaast vastgesteld dat het rechtsgebied waarin een juridisch instrument een wettelijke basis heeft een belangrijke invloed heeft op de verhouding van de juridische overheidsreactie naar aanleiding van signalen van radicalisering tot het kinder- en mensenrechtenperspectief. Tegen deze achtergrond zijn in dit slothoofdstuk diverse aanbevelingen gedaan om de overeenstemming van Nederlandse wet- en regelgeving, het beleid en de praktijk inzake de juridische instrumenten met een kinder- en mensenrechtenperspectief te versterken en zijn aanbevelingen voor nader onderzoek gedaan. Een overzicht van de aanbevelingen uit dit onderzoek is opgenomen aan het slot van deze paragraaf.

Tegen de achtergrond van deze bevindingen is in dit slothoofdstuk daarnaast een besluitvormingsschema gepresenteerd voor een kinderrechtenconforme inzet van juridische instrumenten uit het jeugdstrafrecht, bestuursrecht en jeugdbeschermingsrecht bij de aanpak van radicalisering. Door de specifieke kenmerken en de aard van de verschillende rechts-

gebieden in dit besluitvormingsschema als leidraad te nemen, kan een consistente en principiële inzet van juridische instrumenten worden bevorderd. De interactie tussen juridische instrumenten uit het jeugdstrafrecht, bestuursrecht en jeugdbeschermingsrecht draagt overeenkomstig deze benadering zodoende bij aan overheidsingrijpen bij de aanpak van radicalisering dat recht doet aan de belangen die op grond van een kinder- en mensenrechtenperspectief zijn onderscheiden. Dit onderzoek biedt daarmee inzicht in de verhouding van rechtsgebieden en de interactie tussen juridische instrumenten die ten aanzien van minderjarigen kunnen worden ingezet en geeft een handreiking voor de afweging van belangen op het snijvlak van zorg en veiligheid binnen een kinder- en mensenrechtencontext.

Aanbevelingen voor de wetgever

1. Concretiseer het toepassingsbereik van de aanpak van radicalisering door een nationale, uniforme, definitie van radicalisering te hanteren, waarbij de Wet gegevensverwerking persoonsgerichte aanpak radicalisering en terroristische activiteiten als grondslag dient.
2. Maak in de uniforme definitie van radicalisering in de Wet gegevensverwerking persoonsgerichte aanpak radicalisering en terroristische activiteiten ondubbelzinnig duidelijk tot welk gedrag signalen moeten kunnen leiden om als signalen van radicalisering te worden aangemerkt.
3. Stel door middel van de Wet gegevensverwerking persoonsgerichte aanpak radicalisering en terroristische activiteiten een uitdrukkelijke ondergrens van signalen voor de bespreking tijdens een casusoverleg, waarin de internationaal erkende uitingsvrijheden van de minderjarige en de hieraan ten grondslag liggende waarden van autonomie en zelfbeschikking tot uitdrukking komen.
4. Leg in de Wet gegevensverwerking persoonsgerichte aanpak radicalisering en terroristische activiteiten een expliciete proportionaliteitstoets vast van het geheel aan interventies dat ten aanzien van minderjarigen bij de aanpak van radicalisering wordt ingezet.
5. Bij signalen van radicalisering bij minderjarigen dient een zorg- en ontwikkelingsperspectief leidend te zijn, waarbij als uitgangspunt geldt dat een regulier zorgtraject moet worden gevolgd. Om deze voorkeur voor de inzet van een regulier zorgtraject ten opzichte van de bespreking tijdens een casusoverleg radicalisering te verstevigen, moeten bij de weging van signalen van radicalisering bij minderjarigen in de praktijk actoren vanuit het zorgperspectief worden betrokken. De wetgever dient deze betrokkenheid in de Wet gegevensverwerking persoonsgerichte aanpak radicalisering en terroristische activiteiten te verankeren.
6. De inzet van bestuursrechtelijke maatregelen uit de Twbmt ten aanzien van minderjarigen moet wettelijk worden uitgesloten gezien het karakter van deze bestuursrechtelijke maatregelen, beschikbare alternatieven, de ingrijpende beperkingen op de fundamentele rechten en vrijheden en het geboden niveau van rechtsbescherming.
7. Indien de inzet van bestuursrechtelijke maatregelen uit de Twbmt ten aanzien van minderjarigen niet wettelijk wordt uitgesloten, dient de geboden rechtsbescherming van minderjarigen te worden versterkt door de toevoeging van een advocaat als een maatregel uit deze wet wordt opgelegd. Daarnaast dient de rechtsbescherming te worden versterkt door in de wet automatische rechterlijke controle op te nemen en de totale maximale duur van de vrijheidsbeperkende maatregelen te beperken tot zes maanden.

8. Versterk de rechtsbescherming van minderjarigen in het gehele jeugdbeschermingsrecht door in ieder geval een uitbreiding van het hoorrecht, het toekennen van procesbevoegdheid aan minderjarigen vanaf twaalf jaar en de bijstand van een advocaat voor deze leeftijdsgroep.

Aanbevelingen voor de praktijk

9. Specifieke kennis en expertise ten aanzien van de ontwikkelingsfase en de rechtspositie van minderjarigen moet tijdens een casusoverleg zijn gewaarborgd, zowel door de aanwezigheid van jeugdgerichte organisaties, zoals de Raad voor de Kinderbescherming en de gecertificeerde instelling, als bij de aanwezige medewerkers van het Openbaar Ministerie, politie en gemeente.
10. Ketenpartners uit de jeugdbeschermingsketen (Veilig Thuis, Raad voor de Kinderbescherming en gecertificeerde instellingen) dienen een gemeenschappelijke visie op te stellen over de inzet van kindbeschermingsmaatregelen naar aanleiding van signalen van radicalisering bij minderjarigen waarin wordt vastgelegd hoe radicalisering zich verhoudt tot het vereiste van een ernstige ontwikkelingsbedreiging.
11. Bij een combinatie van juridische instrumenten naar aanleiding van hetzelfde feitencomplex moet de instantie die als laatste over de inzet van een juridisch instrument beslist (Openbaar Ministerie, Raad voor de Kinderbescherming, NCTV en uiteindelijk de rechter) de evenredigheid van het totale overheidsoptreden garanderen door een uitdrukkelijke proportionaliteitstoets van de gehele combinatie aan juridische instrumenten uit te voeren.
12. Waarborg een kinderrechtenconforme inzet van juridische instrumenten uit het jeugdstrafrecht, bestuursrecht en jeugdbeschermingsrecht bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen door het gepresenteerde besluitvormingsschema als leidraad te nemen.

Aanbevelingen voor verder onderzoek

13. Nader onderzoek naar de invulling van kindbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering in de context van signalen van radicalisering en de effectiviteit hiervan is nodig om meer zicht te krijgen op een zinvolle toepassing van deze instrumenten bij deze specifieke doelgroep.
14. Onderzoek de verhouding tussen dader- en slachtofferschap in de context van radicalisering bij minderjarigen waarbij nader inzicht wordt verkregen in hoe deze verhouding tot uitdrukking komt in de jeugdstrafrechtspraktijk.
15. Onderzoek de mogelijke doorontwikkeling van het gepresenteerde besluitvormingsschema voor het afwegen van belangen op het snijvlak van zorg en veiligheid binnen een kinderrechtencontext.
16. Onderzoek de wenselijkheid van en mogelijkheden voor meer integratie en afstemming van juridische procedures in het jeugdstrafrecht en jeugdbeschermingsrecht om een integrale afweging van juridische instrumenten in de praktijk mogelijk te maken.

Figuur 8.3 Overzicht van aanbevelingen

