



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).

Samenvatting

Radicalisering bij minderjarigen en overheidsingrijpen *Over de interactie van rechtsgebieden en een kinder- en mensenrechten- conforme inzet van juridische instrumenten*

Probleemstelling, onderzoeksvraag en onderzoeksmethode

Aan minderjarigen ten aanzien van wie signalen van radicalisering bestaan, kunnen op grond van Nederlandse wet- en regelgeving diverse juridische instrumenten worden opgelegd om in een gedwongen kader in te grijpen. De grondslag van dit gedwongen kader wordt gevormd door verschillende rechtsgebieden, uiteenlopend van het strafrecht en bestuursrecht tot het jeugdbeschermingsrecht. De juridische instrumenten hebben daarbij gemeen dat ze in vergaande mate interveniëren in het persoonlijke leven van de minderjarige en inbreuk maken op fundamentele rechten en vrijheden. In de wetenschappelijke literatuur is de toenemende druk op individuele fundamentele rechten en vrijheden om de veiligheid van de samenleving in de context van signalen van radicalisering te waarborgen herhaaldelijk onderwerp van discussie geweest. In deze discussies is de positie van minderjarigen en de inzet van in het bijzonder het jeugdbeschermingsrecht tot dusverre grotendeels onderbelicht gebleven. De uitzonderlijke rechtspositie van minderjarigen en de mogelijkheid ook juridische instrumenten uit het jeugdbeschermingsrecht in te zetten, maakt minderjarigen evenwel bij uitstek kwetsbaar voor grondrechtenbeperkend overheidsoptreden. Bovendien lijkt deze leeftijdsgroep als bijzonder kwetsbaar voor radicalisering te kunnen worden aangemerkt.

Bij signalen van radicalisering bieden internationale kinder- en mensenrechten minderjarigen echter niet alleen bescherming tegen overheidsingrijpen. Kinder- en mensenrechten geven tegelijkertijd uitdrukking aan een noodzaak tot bijzondere bescherming van het welzijn en de ontwikkeling van minderjarigen. Het VN-Kinderrechtencomité beschouwt radicalisering als nadrukkelijk risico in de ontwikkeling naar volwassenheid. Overheidsoptreden in reactie op signalen van radicalisering bij minderjarigen is daarmee bijzonder complex, waarbij tot op heden niet is onderzocht hoe aan de verhouding tussen een ongestoorde uitoefening van klassieke fundamentele rechten en vrijheden, de bescherming van de ontwikkeling van de minderjarige en de bescherming van de veiligheid van de samenleving op grond van internationale kinder- en mensenrechten uitdrukking moet worden gegeven. Daarbij lijkt de keuze voor een bepaald juridisch instrument dat bij de aanpak van radicalisering wordt ingezet een belangrijke invloed te hebben op hoe aan deze verhouding op nationaal niveau wordt tegemoetgekomen. Diepgaand juridisch onderzoek naar de overheidsreactie op radicalisering bij minderjarigen is aldus noodzakelijk.

In dit onderzoek staat daarom de volgende vraagstelling centraal:

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

Het onderzoek heeft daarmee als belangrijkste doelstelling om een rechtsgebiedoverstijgende analyse te bieden van de overheidsreactie op radicalisering op nationaal niveau en aanbevelingen te doen om overeenstemming met het kinder- en mensenrechtenperspectief te versterken. Daarbij is beoogd als sluitstuk van het onderzoek een besluitvormingsschema te bieden voor een kinderrechtenconforme inzet van juridische instrumenten uit het jeugdstrafrecht, bestuursrecht en jeugdbeschermingsrecht bij de aanpak van radicalisering.

Voor het onderzoek is een combinatie van traditionele juridische onderzoeksmethoden en kwalitatieve empirische onderzoeksmethoden gehanteerd. Door middel van een *desk research* is een kinder- en mensenrechtelijk analysekader ontwikkeld en zijn aansluitend de wet- en regelgeving en het beleid op nationaal niveau ten aanzien van de inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering geanalyseerd. De inzet van deze instrumenten in de praktijk is onderzocht door middel van 43 semigestructureerde interviews met professionals die de aanpak van radicalisering in de praktijk vormgeven (zie hoofdstukken 1 en 7).

Het kinder- en mensenrechtelijk analysekader

In het eerste deel van het onderzoek staat het internationale kinder- en mensenrechtenperspectief op de inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering centraal. In hoofdstuk 2 is uiteengezet dat de overheidsreactie op radicalisering wordt begrensd door diverse fundamentele rechten en vrijheden uit het EVRM, IVBPR en IVRK. Hierbij geldt als uitgangspunt dat minderjarigen recht hebben op vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst en op vrijheid van meningsuiting. De inzet van een juridisch instrument bij de aanpak van radicalisering maakt in beginsel inbreuk op (één van) deze uitingsvrijheden. Naast de uitingsvrijheden kan de inzet van een juridisch instrument als reactie op signalen van radicalisering inbreuk maken op het recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven, de vrijheid van verplaatsing en/of het recht op persoonlijke vrijheid.

Uit deze internationale kinder- en mensenrechten kan een aantal uitgangspunten worden ontleend dat bij de inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering als leidraad dient. Deze kinder- en mensenrechtelijke uitgangspunten betreffen in de kern (a) het uitgangspunt dat een beperking van de fundamentele rechten en vrijheden van de minderjarige in redelijke verhouding moet staan tot het nagestreefde doel (proportiona-

liteit) en er geen minder ingrijpende alternatieven beschikbaar mogen zijn (subsidiariteit). In het verlengde van dit uitgangspunt dienen (b) juridische instrumenten die een scheiding van de minderjarige en ouders meebrengen of vrijheidsbeneming inhouden uiterst terughoudend te worden toegepast. Daarnaast gelden als absolute grenzen dat (c) de inzet van een juridisch instrument nooit mag 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. Specifiek ten aanzien van het jeugdstrafrecht geldt bovendien dat (d) juridische instrumenten uit dit rechtsgebied terughoudend moeten worden toegepast en dat wanneer de toepassing van dit rechtsgebied niet kan worden vermeden (e) specifieke procedurele vereisten gelden om een eerlijk proces te waarborgen, rekening moet worden gehouden met de leeftijd van de minderjarige en herintegratie moet worden nagestreefd. Tot slot (f) moet ook buiten het jeugdstrafrecht een eerlijk proces en een zorgvuldige besluitvorming zijn verzekerd en moet (g) toegang tot de rechter worden gewaarborgd.

Uit de analyse van het kinder- en mensenrechtenkader dat van toepassing is op de aanpak van radicalisering is gebleken dat in dit kader diverse clusters belangen besloten liggen die bij de inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering bescherming verdienen: 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 en 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 belangen, is in hoofdstuk 3 een rechtswetenschappelijk kader gecreëerd ten aanzien van de verhouding en afweging van belangen in een kinder- en mensenrechtencontext. Daarbij is in essentie gebleken dat om recht te doen aan een kinderrechtenbenadering in concrete gevallen waarin over de aanpak van radicalisering wordt besloten eerst de belangen van de minderjarige moeten worden vastgesteld, waarbij de clusters individuele belangen tegen elkaar worden afgewogen. Deze afweging bij de overheidsreactie op radicalisering komt in de kern neer op een afweging tussen het respecteren van autonomie en zelfbeschikking en het beschermen van de ontwikkeling van de minderjarige. 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 en het beschermen van de ontwikkeling van de minderjarige noodzakelijk is voor het uitoefenen van autonomie. 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.

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. Ten aanzien van deze beide afwegingen van belangen zijn in hoofdstuk 3 concrete uitgangspunten vastgesteld die voor een kinderrechtenconforme belangenafweging bij de aanpak van radicalisering als leidraad voor overheidsoptreden dienen. De uitgangspunten voor een kinderrechtenconforme belangenafweging kunnen de uitgangspunten uit het kinder- en mensenrechtenkader complementeren. Door het integreren van deze uitgangspunten is in het eerste deel van dit onderzoek een concreet analysekader opgesteld voor het vanuit kinder- en mensenrechtenperspectief analyseren en beoordelen van de inzet van juridische instrumenten op nationaal niveau, waarbij alle betrokken belangen integraal worden afgewogen om te besluiten of en welk overheidsoptreden is geboden (zie figuur 3.1).

De inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering op nationaal niveau: wet- en regelgeving, beleid en praktijk

Het tweede deel van het onderzoek beschrijft de nationale context van de inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering bij minderjarigen. In hoofdstuk 4 is het Nederlandse stelsel van de aanpak van radicalisering uiteengezet, als context waarbinnen juridische instrumenten worden ingezet. Gebleken is dat de aanpak van radicalisering in Nederland per gemeente verschilt, maar dat door de nationale overheid beleid is opgesteld dat richting geeft aan de gemeentelijke aanpak. Dit nationale beleid heeft zowel betrekking op de aanpak van radicalisering bij minderjarigen als, en vooral, bij meerderjarigen. Een kenmerkend onderdeel van het stelsel van de aanpak van radicalisering wordt gevormd door multidisciplinaire casusoverleggen, waar signalen van radicalisering worden besproken en gewogen en waar een op maat gemaakt plan van aanpak wordt opgesteld.

In hoofdstuk 5 zijn de strafrechtelijke, bestuursrechtelijke en jeugdbeschermingsrechtelijke wet- en regelgeving geanalyseerd die de positiefrechtelijke grondslag vormen van juridische instrumenten die bij de aanpak van radicalisering kunnen worden ingezet. Gebleken is dat onder meer strafrechtelijke of bestuursrechtelijke contactverboden, een meldplicht of locatieverbod of strafrechtelijke behandelingsverplichtingen, vrijheidsbeneming, een internetverbod of de verplichting om gesprekken te voeren met een deskundige kunnen worden ingezet naar aanleiding van signalen van radicalisering. Daarnaast kunnen een bestuursrechtelijk uitreisverbod of paspoortmaatregel worden toegepast, net als kinderbeschermingsmaatregelen of gesloten jeugdhulp. Het moment waarop de overheid kan ingrijpen bij signalen van radicalisering is daarbij steeds verder naar voren geschoven. Desondanks is het voor de toepassing van de juridische instrumenten vereist dat sprake is van een bepaalde mate van radicaliseringsproblematiek.

De verhouding tussen de juridische instrumenten uit de drie rechtsgebieden is in hoofdstuk 6 nader geanalyseerd. Gebleken is dat hoewel de rechtsgebieden fundamenteel van elkaar worden onderscheiden, (rechts-)

historische ontwikkelingen ertoe hebben geleid dat deze tot op zekere hoogte als communicerende vaten worden gezien in de overheidsreactie op gedrag van minderjarigen dat als 'onwenselijk' wordt beschouwd. Desondanks verschillen de belangen die met de inzet van een juridisch instrument overeenkomstig de wettekst, wetsgeschiedenis en jurisprudentie worden nagestreefd. Met de bestuursrechtelijke instrumenten staat de bescherming van de veiligheid van de samenleving onmiskenbaar voorop en wordt geen kader voor hulpverlening geboden. Het jeugdbeschermingsrecht is daarentegen boven alles gericht op de bescherming van de ontwikkeling van de minderjarige. In het jeugdstrafrecht worden in eerste instantie publieke belangen nagestreefd, waarbij ook instrumenten worden geboden die zijn gericht op het bevorderen van de ontwikkeling van de minderjarige.

Aan de interactie tussen de juridische instrumenten uit de drie rechtsgebieden bij de aanpak van radicalisering ligt ten grondslag dat per individuele omstandigheden kan worden bepaald hoe gedrag het adequaatst wordt gereguleerd. Deze interactie heeft echter ook invloed op de rechtspositie van minderjarigen, onder meer op gebied van de evenredigheid van overheidsoptreden, mogelijke rechtsonzekerheid en een daaruit voortvloeiend risico op rechtsongelijkheid.

In hoofdstuk 7 zijn de resultaten van het empirisch onderzoek uiteengezet. De interviews laten zien dat er een zekere wisselwerking tussen de bespreking van een minderjarige op een casusoverleg en de inzet van juridische instrumenten bestaat. Zo kan informatie uit een casusoverleg de besluitvorming over de inzet van een juridisch instrument door individuele partners (Openbaar Ministerie, NCTV en Raad voor de Kinderbescherming) beïnvloeden en kunnen juridische instrumenten door het casusoverleg als handvat worden gebruikt om een gedwongen kader te creëren. Gebleken is dat de bespreking van een minderjarige op een casusoverleg daarbij in zekere zin 'drempelverlagend' kan werken voor de inzet van juridische instrumenten. Tegen de achtergrond van deze wisselwerking van de bespreking van een minderjarige tijdens een casusoverleg en (de besluitvorming over) de inzet van juridische instrumenten is uit de interviews een drietal spanningsvelden afgeleid dat bij de juridische overheidsreactie op radicalisering bij minderjarigen in de praktijk zichtbaar is. Ten eerste is in de praktijk sprake van een spanningsveld ten aanzien van de interactie van juridische instrumenten en de eigen inrichting van juridische procedures en privacyoverwegingen. Ten tweede is een spanningsveld zichtbaar tussen een pragmatische benadering ten opzichte van de inzet van juridische instrumenten en de rechtsbescherming van minderjarigen. Tot slot is gebleken dat er bij de overheidsreactie op radicalisering bij minderjarigen sprake is van een spanningsveld tussen een veiligheids- en een zorgperspectief (zie verder par. 7.9).

Analyse en conclusies

In het slothoofdstuk van dit onderzoek (hoofdstuk 8) is de inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering op nationaal niveau

tegen het licht gehouden van het internationale kinder- en mensenrechtenperspectief en de belangen die daarin centraal staan. Hierbij is geconstateerd dat in de eerste plaats het Nederlandse stelsel van de aanpak van radicalisering, als context waarbinnen de juridische instrumenten worden toegepast, onlosmakelijk is verbonden met de mate waarin bij de inzet van juridische instrumenten kan worden tegemoetgekomen aan het kinder- en mensenrechtenperspectief. Uit het onderzoek zijn in dit verband drie kernbevindingen ten aanzien van het Nederlandse stelsel naar voren gekomen die, wanneer vanuit kinder- en mensenrechtenperspectief belicht, belangrijke randvoorwaarden opleveren voor een kinderrechtenconforme inzet van juridische instrumenten bij de aanpak van radicalisering. Een eerste kernbevinding is dat een duidelijke en uniforme definitie van het begrip 'radicalisering' in het Nederlandse stelsel van de aanpak van radicalisering ontbreekt. In het verlengde hiervan heeft dit onderzoek laten zien dat de aanpak zich in de eerste plaats richt op jihadistische radicalisering. Uiteenlopende invullingen van het begrip radicalisering leiden evenwel tot ingrijpende verschillen ten aanzien van welke minderjarigen onder de aanpak van radicalisering vallen, terwijl de bespreking tijdens een casusoverleg ingrijpende gevolgen heeft voor onder meer de privacy van de minderjarige en de inzet van verreikende interventies, waarbij de minderjarige bovendien het label 'geradicaliseerd' krijgt. Het verkrijgen van meer duidelijkheid en uniformiteit ten aanzien van het toepassingsbereik van de aanpak van radicalisering dient zodoende als belangrijke eerste randvoorwaarde voor een inzet van juridische instrumenten die recht doet aan een internationaal kinder- en mensenrechtenperspectief.

Een tweede randvoorwaarde voor een kinderrechtenconforme inzet van juridische instrumenten is dat de individuele belangen van de minderjarige voldoende worden gewaarborgd in het Nederlandse stelsel van de aanpak van radicalisering. Een kernbevinding van dit onderzoek is evenwel dat in het huidige stelsel de bescherming van de veiligheid van de samenleving in belangrijke mate voorop staat en dat de individuele belangen van de minderjarige vooral op abstract of indirect niveau tot uitdrukking komen. Een laatste en hiermee samenhangende kernbevinding is dat het huidige Nederlandse stelsel van de aanpak van radicalisering slechts beperkt jeugdspecifiek is. Binnen de huidige aanpak lijkt geen plaats te zijn voor een integrale afweging van de belangen van de minderjarige in het concrete geval, voordat signalen van radicalisering vanuit een veiligheidsperspectief worden beoordeeld. In dit onderzoek wordt er dan ook voor gepleit dat radicalisering bij minderjarigen in de eerste plaats vanuit een zorg- of ontwikkelingsperspectief moet worden benaderd. Meer landelijke sturing en uniformiteit op deze gebieden is zodoende gewenst om de fundamentele rechten en vrijheden en het jeugdspecifieke belang van de bescherming van de ontwikkeling van de minderjarige te waarborgen.

Ten aanzien van de juridische instrumenten die bij de overheidsreactie op radicalisering kunnen worden ingezet, is uit dit onderzoek gebleken dat het rechtsgebied waarin een juridisch instrument een wettelijke basis

heeft grotendeels bepalend is voor zowel het fundamentele recht dat bij de aanpak van radicalisering wordt geraakt als het belang dat wordt nagestreefd. Daarbij heeft dit onderzoek laten zien dat door de interactie tussen juridische instrumenten uit de diverse rechtsgebieden de druk op de fundamentele rechten en vrijheden bij de aanpak van radicalisering toeneemt. Tegen deze achtergrond is als sluitstuk van dit onderzoek een besluitvormingsschema gepresenteerd voor een kinderrechtenconforme inzet van juridische instrumenten uit het jeugdstrafrecht, bestuursrecht en jeugdbeschermingsrecht bij de aanpak van radicalisering. Het besluitvormingsschema (zie figuur 8.2) bestaat uit drie 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. Deze kernvragen betreffen: (1) Is overheidsingrijpen gezien de concrete omstandigheden van het geval passend en geboden? (2) Op grond van welk rechtsgebied kan, uitgaande van de belangenafweging, in de concrete situatie het meest passend worden ingegrepen? (3) Welk juridisch instrument moet, binnen de kaders van het meest passende rechtsgebied, in de concrete situatie worden ingezet? Naast dit besluitvormingsschema zijn in het slothoofdstuk andere concrete aanbevelingen gedaan op het niveau van de wetgever en de praktijk om overeenstemming met het kinder- en mensenrechtenperspectief te versterken en zijn aanbevelingen voor verder onderzoek gegeven. Een overzicht van de aanbevelingen uit dit onderzoek is opgenomen aan het slot van hoofdstuk 8 (figuur 8.3).

