

1.1 RADICALISERING BIJ MINDERJARIGEN IN NEDERLAND

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

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

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

2 Zie ook Nationale Ombudsman 2017.

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

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

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

6 Rijksoverheid 2016, p. 6.

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

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

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

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

9 NCTV 2014, p. 14.

10 Rijksoverheid 2016 en Rijksoverheid 2022.

11 Rijksoverheid 2016, p. 14.

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

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

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

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

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

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

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

1.2 JURIDISCHE INSTRUMENTEN BIJ DE AANPAK VAN RADICALISERING BIJ MINDERJARIGEN

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

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

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

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

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

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

21 Art. 486 Sv en 77a Sr.

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

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

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

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

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

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

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

27 Art. 2 Sanctieregeling terrorisme 2007-II.

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

29 Art. 2 en 3 Twbmt.

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

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

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

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

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

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

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

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

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