



Jihadisme en de vreemdelingenketen

De signalering van vermoedelijke jihadisten onder asielzoekers en jihadistische activiteiten in en rond asielzoekerscentra nader onderzocht

Joris van Wijk
Maarten Bolhuis



Wetenschappelijk Onderzoek- en
Documentatiecentrum
Ministerie van Veiligheid en Justitie



Colofon

Dit onderzoek is uitgevoerd door de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Vrije Universiteit Amsterdam, in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC), op verzoek van de Directie Migratiebeleid (DMB) van het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Het rapport is op 29 september 2016 aangeboden aan de opdrachtgever.

Onderzoekers:

Dr. mr. Joris van Wijk
Maarten Bolhuis MSc

Met medewerking van:

Dr. mr. Fiore Geelhoed
Kirsten van den Akker MSc

Begeleidingscommissie:

Prof. dr. H.B. Winter (voorzitter), Rijksuniversiteit Groningen
Drs. S. van Beek, Ministerie van Veiligheid en Justitie/NCTV
Dr. G. Jacobs, Erasmus Universiteit Rotterdam
Drs. E.A. Kaya MA, Ministerie van Veiligheid en Justitie/DMB
D. van Laar, Centraal Orgaan opvang Asielzoekers
Drs. D.L.J.H. Lumeij, Ministerie van Veiligheid en Justitie/IND
Drs. C.S. van Nassau, ministerie van Veiligheid en Justitie (WODC)
Prof. mr. dr. M.A.H. van der Woude, Universiteit Leiden

© 2016 WODC, ministerie van Veiligheid en Justitie. Auteursrechten voorbehouden.

Inhoud

Afkortingen	5
Samenvatting	7
Summary	10
Hoofdstuk 1. Inleiding	13
1.1 Aanleiding	13
1.2 Doel en onderzoeksvragen	13
1.3 Definities en afbakening	14
1.4 Methodologie	19
1.5 Opbouw van het rapport	25
Hoofdstuk 2. Migranten, jihadisme en beleidsmaatregelen in Europa.....	26
2.1 Aanleiding en inschatting van veronderstelde risico's	26
2.2 Resultaten EMN-enquête	31
2.3 Incidenten.....	36
2.4. Conclusie.....	47
Hoofdstuk 3. Signalering van jihadisme in de vreemdelingenketen; de opzet	49
3.1 Ontwikkelingen na 9/11	49
3.2 Ontwikkelingen na oktober 2014.....	54
3.3. De huidige opzet	57
3.4 Conclusie.....	78
Hoofdstuk 4. Mogelijke knelpunten bij het onderkennen van signalen en uitwisselen van informatie; wetenschappelijke inzichten.....	81
4.1. Het onderkennen van risico's en signalen	82
4.2. Informatie-uitwisseling	92
4.3. Conclusie.....	100
Hoofdstuk 5. Het onderkennen van signalen; de praktijk	102
5.1 Bewustzijns- en deskundigheidsbevordering in de vreemdelingenketen	102
5.2 Het onderkennen van signalen in de praktijk.....	106
5.3 Terugkoppeling	122
5.4 Het gebruik van indicatoren en handvatten	125
5.5 Capaciteit en deskundigheid	127
5.6 Verwachtingen en overvraging	130
5.7 De veronderstelde risico's	131
5.8 Conclusie.....	133
Hoofdstuk 6. Informatie-uitwisseling van signalen; de praktijk	137
6.1 Uitwisseling van signalen in de praktijk.....	137
6.2 Bereidheid om signalen te delen	149
6.3 Top-down informatie-uitwisseling	156

6.4 Bruikbaarheid en opvolging signalen	158
6.5 Conclusie.....	160
Hoofdstuk 7. Conclusie	163
Literatuur	176
Bijlagen	182
Bijlage 1. Overzicht respondenten	182
Bijlage 2. EMN ad hoc query	184
Bijlage 3. Infograph Les premiers signes qui peuvent alerter	185

Afkortingen

AA	Algemene Asielprocedure
AC	Aanmeldcentrum
ACVZ	Adviescommissie Vreemdelingenzaken
AIVD	Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst
AMV	Alleenstaande Minderjarige Vreemdeling
AVIM	Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel
BD	Bijzondere Dienst
BPS	Basis Politiesysteem
BVI	Bureau Veiligheid en Integriteit
BVID	Basisvoorziening Identiteitsvaststelling
BVV	Basisvoorziening Vreemdelingen
BZ	Buitenlandse Zaken
BfV	<i>Bundesamt für Verfassungsschutz</i> (Duitsland)
BVT	<i>Bundesamt für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung</i> (Oostenrijk)
CGVS	Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen (België)
COA	Centraal Orgaan Asielzoekers
COL	Centrale Opvanglocatie
CTER	Contra Terrorisme, Extremisme en Radicalisering
CTIVD	Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten
DCS	Detentiecentrum Schiphol
DCM	Directie Consulaire zaken en Migratiebeleid
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
DLIO	Dienst Landelijke Informatieorganisatie
DLR	Dienst Landelijke Recherche
DMB	Directie Migratiebeleid
DRIO	Dienst Regionale Informatieorganisatie
DRR	Dienst Regionale Recherche
DTN	Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland
DT&V	Dienst Terugkeer en Vertrek
EMM	Expertisecentrum Mensenhandel Mensenmokkel
EMN	Europees Migratienetwerk
ESS	Expertise-unit Sociale Stabiliteit
EVIM	Expertisecentrum Vreemdelingen, Identificatie en Mensenhandel
Fedasil	Federaal agentschap voor de opvang van asielzoekers (België)
FIOD	Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst
FIU	Financial Intelligence Unit
GCA	Gezondheidscentrum Asielzoekers
HAVANK	Het Automatisch Vinger Afdrukkensysteem Nederlandse Kollektie
HHC	Handhavingscoördinator
HIK	Handhavingsinformatieknoppunt
I&R	Identificatie & Registratie
IBIS	Integraal Bewoners Informatie Systeem
IKP	Informatieknoppunt
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
IOM	Internationale Organisatie voor Migratie
IS	Islamitische Staat
ISIS	Islamitische Staat in Irak en al-Sham (alternatieve benaming IS)
JCS	Justitieel Complex Schiphol
KIK	KMar Informatieknoppunt
KMar	Koninklijke Marechaussee

KWE	Kleine Wooneenheid
KWG	Kinderwoongroep
KWV	Kleine Woonvoorziening
LID-WIV	Landelijke Informatie Dienst - Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten
LJP	Live Journaal Politie
LOvJ	Landelijk Officier van Justitie
LSGBO	Landelijke Staf Grootschalig Bijzonder Optreden
MDT	Multidisciplinair team
MIVD	Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
MTV	Mobiel Toezicht Vreemdelingen
MVV	Machtiging voorlopig verblijf
NCTV	Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid
NP	Nationale Politie
NSGBO	Nationale Staf Grootschalig Bijzonder Optreden
NSIS	Nationaal Schengen Informatiesysteem
NV	Nationale Veiligheid
NVIK	Nationaal Vreemdelingen Informatie Knooppunt
NVIS	Nederlands Visumsysteem
OM	Openbaar ministerie
OPS	Landelijk opsporingsregister
PIL	Protocol Identificatie en Labeling
POL	Procesopvanglocatie
PSHV	Politiesuite Handhaving Vreemdelingen
PST	<i>Politiets sikkerhetstjeneste</i> (Noorwegen)
PU	<i>Politiets utlendingsenhet</i> (Noorwegen)
R	Respondent interview
RBS	Recherche Basissysteem
RF	Respondent focusgroep
RID-WIV	Regionale Informatiedienst - Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TCI	Team Criminele Inlichtingen,
TIM	Team Internationale Misdrijven
TISOV	Tijdelijk Informatiesysteem Overdracht Vreemdelingen
OCAD	Orgaan voor de Coördinatie en de Analyse van de Dreiging (België)
UDI	<i>Utlendingsdirektoratet</i> (Noorwegen)
USZ	Unit Speciale Zaken, IND
V&J	Veiligheid en Justitie
VA	Verlengde asielprocedure
VBS	Vreemdelingen Basis Systeem
VWN	VluchtelingenWerk Nederland
Wbp	Wet Bescherming Persoonsgegevens
WBV	Wijzigingsbesluit Vreemdelingencirculaire
WIV	Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
WPG	Wet op de Politiegegevens
QRC	Quick Reference Card

Samenvatting

Sinds eind 2014 is binnen Europa een brede politieke discussie ontstaan over het toegenomen aantal migranten en jihadisme-gerelateerde risico's. Waar nationale veiligheidsdiensten en andere experts in Europa het risico dat zich onder binnenreizende migranten jihadisten zouden bevinden aanvankelijk nog laag inschatten, veranderde de toon na de aanslagen van Parijs in november 2015. Momenteel wordt gewaarschuwd voor ten minste drie risico's: 1) het risico dat jihadisten met de 'migratiestroom' Europa binnen reizen (en asiel aanvragen); 2) het risico dat onder asielzoekers met jihadistisch oogmerk wordt geronseld en 3) het risico dat asielzoekers tijdens het verblijf in de opvangcentra radicaliseren.

Vanwege bovenstaande ontwikkelingen ontstond bij de Nederlandse overheid een behoefte aan meer kennis over het signaleren van jihadisme in de vreemdelingenketen. Dit heeft geresulteerd in de volgende centrale onderzoeksvraag:

Hoe is de signalering en de informatie-uitwisseling ten aanzien van jihadisme in de Nederlandse vreemdelingenketen opgezet, hoe krijgt dit in de praktijk vorm en zijn er verbeteringen mogelijk? Zo ja, welke?

Het onderzoek richt zich nadrukkelijk op vreemdelingen die een asielverzoek indienen. Ter beantwoording van de vraag zijn verschillende onderzoeksmethoden gecombineerd. Door middel van een inventarisatie en analyse van publieke bronnen zoals mediaberichten en beleidsrapporten en een uitvraag via het Europees Migratienetwerk (EMN) is de nationale en internationale context beschreven. Voor het in kaart brengen van de opzet van de signalering en informatie-uitwisseling zijn beleidsdocumenten geanalyseerd en is gesproken met beleidsmedewerkers en senior stafmedewerkers binnen de relevante organisaties. Om de opzet te kunnen spiegelen aan bestaande (wetenschappelijke) inzichten over signalering en informatie-uitwisseling, is literatuuronderzoek verricht. Om een indruk te krijgen van de praktijk, is gesproken met respondenten op zowel het staf- als het uitvoerende niveau. In totaal is gesproken met 49 respondenten.

De gegevensverzameling voor deze studie heeft plaatsgevonden gedurende de periode februari tot en met 11 juli 2016. Er wordt in het rapport niet verwezen naar gebeurtenissen of ontwikkelingen die nadien hebben plaatsgevonden en het is niet uitgesloten dat de beschreven context en/of praktijk ondertussen op onderdelen veranderd is. De context waarin het onderzoek heeft plaatsgevonden, is dynamisch te noemen. Het is daarom van belang de beschreven informatie goed in de tijd te plaatsen.

De opzet

In Nederland is geen sprake van één overkoepelende geïntegreerde opzet om jihadisme in de vreemdelingenketen te signaleren. In plaats daarvan zijn de afgelopen jaren gefaseerd verschillende maatregelen genomen en werkwijzen geïntroduceerd die in onderlinge samenhang kunnen worden aangemerkt als één systematiek. De systematiek wordt constant doorontwikkeld en nog tijdens het schrijven van dit rapport is de opzet op onderdelen aangepast.

De oprichting van de CT-infobox heeft het mogelijk gemaakt om binnen specifieke kaders informatie te delen tussen de opsporings- en inlichtingen- en veiligheidsdiensten en de IND. In de periode die volgde zijn afspraken gemaakt en convenanten opgesteld die informatie-uitwisseling tussen de IND, het COA en de DT&V en de inlichtingen- en veiligheidsdiensten mogelijk maken en liaisons aangesteld die hier uitvoering aan geven. Er is een multidisciplinair team (MDT) opgericht dat onder meer tot doel heeft informatie-uitwisseling over jihadisme te versterken tussen verschillende actoren uit de vreemdelingenketen, NCTV, opsporings- en inlichtingen- en veiligheidsdiensten.

Binnen de Nationale Politie is het aan de DRIO/DLIO om de van de vreemdelingenpolitie (AVIM) of de wijkagent ontvangen signalen over jihadisme te veredelen, te duiden en te delen met de regionale of landelijke recherche, of met de informatiediensten die werken voor de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Bij de KMar dienen medewerkers te handelen conform het Handelingskader Jihadgangers, wat onder meer betekent dat contact wordt opgenomen met de BD-KMar, die in contact staat met de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. De 'meldstructuur' binnen de 'kleine keten' (IND, COA en DT&V) is ingericht voor het signaleren van zaken die betrekking hebben op de nationale veiligheid, waaronder ook signalen van jihadisme worden gerekend. Alle signalen dienen bij de IND-liaisons terecht te komen, die deze al dan niet voorleggen aan de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. COA-medewerkers dienen signalen daarnaast ook met de wijkagent te delen. DJI-medewerkers dienen signalen van jihadisme voor te leggen aan de vestigingsdirecteur, die in overleg kan treden met de Nationale Politie. Signalen vanuit de crisisnoodopvang dienen door gemeenten te worden doorgegeven aan de Nationale Politie en ook aan het COA, wanneer de asielzoeker daar al bekend is. Binnen VluchtelingenWerk bestaat de afspraak dat signalen kunnen worden voorgelegd aan het COA, na overleg met de leidinggevende en eventueel met de advocaat. Binnen Nidos bestaat de afspraak dat signalen uiteindelijk terecht komen bij de directie die signalen eventueel kan delen met relevante autoriteiten. Het is mogelijk dat opsporings- en/of inlichtingen- en veiligheidsdiensten informatie delen met actoren uit de vreemdelingenketen in het kader van de opsporing van strafbare feiten en/of het beschermen van de nationale veiligheid.

De praktijk; knel- en verbeterpunten

Met het voorbehoud dat op basis van de gehanteerde methoden niet zonder meer een representatief beeld is verkregen van de wijze waarop deze systematiek in de praktijk functioneert, zijn er geen indicaties gevonden dat zich bij de uitvoering van de opzet grote problemen voordoen. Respondenten waar in het kader van deze studie mee is gesproken, gaven over het algemeen aan dat er binnen hun organisaties aandacht is voor de problematiek en dat zij voldoende handelingsperspectief hebben in het geval zij signalen van jihadisme menen te onderkennen. Wel worden in het rapport enkele knelpunten geïdentificeerd en aanknopingspunten gepresenteerd die de bestaande systematiek mogelijk kunnen versterken of verbeteren.

- Bij sommige respondenten leeft het gevoel dat de verwachtingen van de buitenwereld (bevolking en politiek) over de bijdrage van actoren uit de vreemdelingenketen aan het signaleren van jihadisme (te) hoog zijn;
- De uitvoeringspraktijk kan op onderdelen worden verbeterd. Zo heeft de sterk verhoogde instroom sinds eind 2014 voor capaciteitsproblemen gezorgd. Ook wordt in de praktijk niet altijd gewerkt volgens de bestaande meldstructuur en interne afspraken;
- Verschillende respondenten waren kritisch over de opzet en/of het functioneren van het MDT als middel om zicht te krijgen op jihadisme in de vreemdelingenketen;
- De ministers van V&J en SZ&W hebben de Tweede Kamer geïnformeerd dat in verband met het bevorderen van awareness ten aanzien van het risico op ronselen door jihadisten in asielzoekerscentra voorlichting wordt gegeven aan asielzoekers zodat zij weerbaar zijn in het contact met derden en ermee bekend zijn waar zij misstanden kunnen melden. Het COA geeft in algemene zin voorlichting over veiligheid en mogelijkheden om situaties van (sociale) onveiligheid te melden. Geen van de respondenten heeft aangegeven van *specifieke* voorlichtingsinitiatieven met betrekking tot radicalisering, ronselen of jihadisme op de hoogte te zijn;
- Eerstelijnsprofessionals krijgen geen terugkoppeling nadat zij een melding hebben gedaan. Hoewel de reden hiervoor kan zijn dat het staatsgeheime informatie betreft, stelden sommige eerstelijnsprofessionals wel behoefte aan terugkoppeling te hebben. Om de kwaliteit van signalering te verbeteren en het draagvlak om te melden blijvend hoog te houden, verdient het aanbeveling om te verkennen of op een geabstraheerde wijze aan eerstelijnsprofessionals terugkoppeling kan worden gegeven;

- Er bestaat een spanningsveld met betrekking tot de bewustzijns- en deskundigheidsbevordering van eerstelijnsprofessionals. Enerzijds dienen trainingen ertoe om hen zo goed mogelijk bewust te maken van het risico van jihadisme en hen toe te rusten om signalen te herkennen. Anderzijds moet worden voorkomen dat aangedragen indicatoren om signalen te herkennen leiden tot blikvernaauwing en/of al te veel meldingen;
- Er is geen sprake van gestructureerde 'horizontale' informatie-uitwisseling waarbij alle signalen over jihadisme tussen alle actoren uit de vreemdelingenketen op lokaal of nationaal niveau onderling worden gedeeld. Voor zover hiervan nog geen sprake is, verdient het aanbeveling dat actoren gezamenlijk inventariseren waar (wederzijdse) informatiebehoefte en mogelijkheden tot informatie-uitwisseling bestaan;
- De bestaande systematiek om signalen van jihadisme vanuit de 'kleine keten' te melden is primair gericht op het informeren van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, terwijl de politie stelt er (ook) behoefte aan te hebben om dergelijke signalen te ontvangen;
- Vanwege de (onafhankelijke) rol en functie als vertrouwenspersoon en belangenbehartiger bestaat bij VluchtelingenWerk en Nidos een moreel en juridisch spanningsveld om signalen van mogelijk jihadisme te delen. Het is van belang dat deze organisaties goed worden voorgelicht over de juridische (on)mogelijkheden om informatie te delen en mogelijke consequenties daarvan;
- Er bestaat een spanningsveld met betrekking tot nut, noodzaak en wenselijkheid van het beschikbaar stellen van concrete handvatten in de vorm van indicatoren en indicatorenlijsten aan eerstelijnsprofessionals. Het gebruik van risicoprofielen en indicatorenlijsten op basis van uitingen, uiterlijke kenmerken en/of gedragingen is controversieel. In de literatuur worden vraagtekens gesteld bij de effectiviteit en er wordt gewezen op diverse mogelijke neveneffecten, zoals de inbreuk op de privacy en stigmatisering die het tot gevolg kan hebben. Tegelijkertijd stellen vooral actoren die korte contactmomenten met asielzoekers hebben behoefte te hebben aan concrete handvatten. Wanneer gebruik wordt gemaakt van dergelijke indicatorenlijsten, verdient het aanbeveling voor- en nadelen hiervan te monitoren en evalueren;
- Tot slot wordt in het onderzoek een *mogelijk* knelpunt geïdentificeerd met betrekking tot de verwerking van door de vreemdelingenketen (en ook daarbuiten) aangebrachte signalen die betrekking hebben op iemands godsdienst of levensovertuiging. Een melding over een geloofsovertuiging mag op basis de Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten slechts plaatsvinden in aanvulling op de verwerking van andere gegevens en slechts voor zover dat voor het doel van de gegevensverwerking onvermijdelijk is. Een vraag voor vervolgonderzoek is hoe hieraan in de praktijk vorm wordt gegeven.

Summary

Since the end of 2014, a broad political debate has emerged within Europe about the increase in the number of migrants and jihadism-related risks. Whereas initially, national security agencies and other experts in Europe expressed themselves cautiously about the risk that jihadists would be among migrants entering Europe, the tone changed after the attacks in Paris in November 2015. Currently, at least three “risks” are circulating: 1) the risk of jihadists traveling with “migratory flows” into Europe (and applying for asylum); 2) the risk of forced recruitment by jihadi among asylum seekers and 3) the risk that applicants simply radicalise during their stay at reception centres.

As a result of the abovementioned political debate the Dutch government required further insight into the identification of jihadism in the immigration process. This resulted in the following research question:

What is the current set up regarding identification and exchange of information regarding jihadism in the Dutch immigration process, how does this work in practice and are there any possible improvements to be made? If so, which?

The research focuses specifically on foreign nationals requesting asylum. In order to answer the abovementioned question, different research methods have been combined. On the basis of an analysis of public sources such as media reports and policy documents and a query through the European Migration Network (EMN), the national and international contexts have been described. In order to map the structural set up regarding identification and exchange of information, the researchers have analysed policy documents and interviewed policy officers and senior staff within relevant organisations. In order to be able to mirror the existing set up to existing (academic) insights about identification and information exchange, literature has been reviewed. In order to get an idea of actual practice, both executive staff and frontline professionals have been interviewed. In total, 49 respondents have been interviewed.

The data collection for this study took place during the period February to July 11, 2016. The report contains no references to events or developments that occurred afterwards and it cannot be ruled out that the described context and/or practice has altered thereafter. The context in which the research was conducted can be characterized as dynamic. For this reason, it is important to place the findings of this study squarely within the relevant time period.

The structural set up

The Netherlands does not have a single integrated framework for the identification of jihadism in the immigration process. Instead, over a period of years various measures and methods have been adopted. The latter, can be considered collectively as one system. This system is constantly being developed and adapted and has changed during the writing of this report.

The creation of the Counterterrorism Infobox (*CT Infobox*) in 2005 has enabled information sharing within specific frameworks between the investigative and intelligence/security services, and the Immigration and Naturalisation Service (IND). In the period following its introduction, targeted agreements and covenants have been introduced which facilitate information exchange between the IND, the Central Agency for the Reception of Asylum Seekers (COA) and the Repatriation and Departure Service (DT&V) on the one hand and the intelligence and security services on the other. Liaisons have been appointed to give effect to these agreements on the ground. A multidisciplinary team (MDT) has been established which, inter alia, aims to strengthen information exchange on

jihadism between various stakeholders in the immigration process, the National Coordinator for Security and Counterterrorism (NCTV), and investigative and intelligence/ security services.

Within National Police, the information organization (DRIO/DLIO) is to share signals relating to jihadism it receives from the Alien Police department (AVIM) and the local police with the regional or national criminal investigation departments or the police information services working for the intelligence and security services. Employees of the military police (KMar) are to act in conformity with an operational manual on foreign “Jihad fighters” (*Handelingskader Jihadgangers*), which prescribes alerting the department of military police connected with the intelligence and security services (BD-KMar). Between the IND, COA and DT&V, a ‘reporting structure’ has been set up for matters related to national security, including indications of jihadism. All signs identified by these three organizations are in principle sent to the IND liaisons, who forward these to the intelligence and security services. Employees of the COA are asked to also share relevant signs with the local police. Employees of the Custodial Institutions Agency (DJI) must forward signals relating to jihadism to the director of the institution concerned, who can consult with the local police. Municipalities should forward indicators from the emergency shelters to the local police and, if the asylum seeker is already known to that organization, to the COA. Within the Dutch Council for Refugees (VluchtelingenWerk), it has been agreed that, in consultation with the local manager and where necessary the individual’s attorney, relevant information may be forwarded to the COA. Within the Nidos Foundation (which fulfils the guardianship task for unaccompanied minor asylum seekers), it is now established protocol that signals end up with the managing board who may bring worrying signals to the attention of other relevant authorities. It is possible that investigative and/or intelligence/security services may share information with stakeholders in the immigration process in the context of an investigation of criminal offences and/or protection of the national security.

The practice; bottlenecks and areas for improvement

With the stated reservation that the data obtained are not necessarily representative due to the applied nature of the methods there are no current indications of substantial problems in the implementation of the information exchange design in actual practice. Respondents generally indicated the problem receives attention within their organisations and that they have sufficient means to act in the event they believe to recognise possible signals relating to jihadism. The report, however, does identify several bottlenecks in the execution of the design and provides suggestions that may possibly enhance or improve the existing system.

- Some respondents expressed that the expectations of the outside world (the general public and politics) regarding the contribution of stakeholders in the immigration process for identifying jihadism are (too) high;
- The practical implementation of the design could be improved. For instance, the increased number of asylum applicants since late 2014 resulted in capacity problems. In actual practice the existing reporting structure and internal agreements are not always followed;
- Several respondents were critical of the design and/or operation of the multidisciplinary team as a means to gain insight into jihadism in the immigration process;
- The Ministers of Security and Justice and Social Affairs and Employment informed parliament that in relation to the risk of forced recruitment in reception centres asylum applicants are given information to make them resilient in contacts with third parties and to make them aware where they can report abuses. The COA informs asylum seekers in general terms about safety and possibilities to report situations of (social) unsafety. None of the respondents indicated that they were aware of *specific* initiatives with regard to radicalisation, forced recruitment or jihadism;
- Frontline professionals do not receive feedback after reporting signals. This can partly be explained by the fact that much of this information could be considered a state secret. Some respondents nonetheless expressed an interest in receiving such feedback. To improve the

quality of the identification process and maintain willingness to report, one idea worth exploring could be whether it is possible to provide general feedback to frontline professionals;

- An uneasy relationship exists with respect to the promotion of awareness and expertise of frontline professionals. On the one hand training serves to make them aware of the risk of jihadism and to equip them to recognise signals relating to jihadism as much as possible. On the other hand, providing professionals with indicators to identify signals should not lead to tunnel vision and/or over reporting;
- There is no structured 'horizontal' exchange of information of all signals relating to jihadism between all actors in the immigration process at the local or national level. To overcome this difficulty, stakeholders should collectively identify whether (mutual) information exchange is necessary and/or possible;
- The existing system for reporting signals relating to jihadism from the immigration process is primarily aimed at informing the intelligence and security services, while the police indicate they (also) have a need to receive such signals;
- Due to their (independent) role and function of counsellor and advocate, the Refugee Council and Nidos experience moral and legal conflict when faced with the decision to share signals of possible jihadism with other stakeholders. It is important that these organizations are well informed about the legal (im)possibilities for sharing information and possible further consequences;
- There is potential conflict and confusion regarding the usefulness, necessity and desirability of providing indicators and indicator lists to frontline professionals as guidance in identifying possible jihadism. In academic literature questions are raised with regard to the effectiveness of such guidance. It is furthermore highlighted that the use of such tools could have negative side effects, such as privacy breaches and stigmatisation. At the same time some stakeholders exposed to relatively short contact moments with asylum seekers indicate they need guidance. When use is made of such lists and tools, regular monitoring and evaluation of relative advantages and disadvantages is recommended;
- Finally, the report identifies a potential bottleneck with regard to the processing of signals that relate to a person's religion or belief, received during the immigration process (and beyond). On the basis of the Law on the Intelligence and Security Services (WIV), information relating to someone's religion may only be processed in addition to other data, and only in so far as it is inevitable for the purpose of the data processing. A question for future research is how this takes shape in actual practice.

Hoofdstuk 1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Sinds 2011 is het aantal (asiel)migranten dat naar Europa reist door ontwikkelingen volgend op de 'Arabische Lente' aanzienlijk toegenomen. Deze toename is veroorzaakt door verschillende ontwikkelingen in het Midden-Oosten, waaronder de val van het Khadaffi-regime, het uitbreken van de burgeroorlog in Syrië en de bezetting van grote gebieden in Irak en Syrië door Islamitische Staat (IS). Ook in Nederland heeft dit geleid tot een toename van het aantal asielzoekers. In 2015 is het aantal asielaanvragen verviervoudigd ten opzichte van de jaarlijkse instroom in 2011, 2012 en 2013.¹ In de periode dat de instroom steeg, is in de berichtgeving in buitenlandse media en door veiligheidsdiensten verscheidene malen gewaarschuwd dat zich onder de migranten jihadistische strijders of terroristen zouden kunnen bevinden, die daarbij mogelijk asiel zouden aanvragen.² Behalve deze mogelijkheid, verschenen er in de loop van de tijd ook berichten dat onder asielzoekers zou worden geronseld met een jihadistisch oogmerk en/of dat asielzoekers zouden kunnen radicaliseren.³ In de verschillende updates van het Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland (DTN) sinds juni 2015 worden deze risico's onderkend en beschreven.

Door deze ontwikkelingen ontstond bij de Nederlandse overheid een behoefte aan meer kennis over het signaleren en detecteren van jihadisme in de vreemdelingenketen in Nederland. In november 2015 heeft het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (WODC), op verzoek van het Directoraat-Generaal Vreemdelingenzaken van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (V&J), een startnotitie opgesteld met het oog op het uitvoeren van onderzoek naar het signaleren en detecteren van jihadisme in de vreemdelingenketen. Na een offerte procedure is begin december 2015 de opdracht gegund aan de sectie criminologie van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Vrije Universiteit te Amsterdam. Het onderzoek is uitgevoerd gedurende de periode januari 2016 tot en met september 2016. De gegevensverzameling heeft plaatsgevonden gedurende de periode februari tot en met het verschijnen van het meest recente DTN 42 op 11 juli 2016.⁴

1.2 Doel en onderzoeksvragen

De doelstelling van dit onderzoek is de kennis over het signaleren en detecteren van jihadisme in de Nederlandse vreemdelingenketen te vergroten, om zo een bijdrage te leveren aan het verbeteren van de kwaliteit van de signalering van jihadisme in de vreemdelingenketen. Als centrale onderzoeksvraag wordt in dit onderzoek gehanteerd:

¹ In 2010 werden ongeveer dertienduizend eerste asielaanvragen gedaan. In 2013 was dit afgenomen tot ongeveer tienduizend. In 2014 steeg dit tot ongeveer tweeëntwintigduizend en in 2015 tot ongeveer drieënveertigduizend. Cijfers verkregen via CBS StatLine, zie <<https://statline.cbs.nl>>.

² Een van de eerste berichten waar de aandacht werd gevestigd op de mogelijkheid dat jihadisten middels de migratiestroom naar Europa zouden reizen verscheen in Bild am Sonntag in oktober 2014. Kayhan Özgenc, Alexander Rackow & Burkhard Uhlenbroich, 'Tarnen sich ISIS-Terroristen als Flüchtlinge?', Bild am Sonntag, 5 oktober 2014. Laatst geraadpleegd op 14 maart 2016 via <<http://www.bild.de/politik/ausland/isis/terroristen-getarnt-als-fluechtlinge-38011274.bild.html>>. Voor een overzicht van overige berichtgeving, zie hoofdstuk 2.

³ Ook de Nederlandse Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) waarschuwde hiervoor. Voor voorbeelden, zie paragraaf 2.1.

⁴ De enige uitzondering hierop vormen de resultaten van de EMN-uitvraag, die op 10 augustus 2016 werden ontvangen (zie paragraaf 1.4.2).

Hoe is de signalering en de informatie-uitwisseling ten aanzien van jihadisme in de Nederlandse vreemdelingenketen opgezet, hoe krijgt dit in de praktijk vorm en zijn er verbeteringen mogelijk? Zo ja, welke?

In de onderzoeksvraag wordt een onderscheid gemaakt tussen signalering en informatie-uitwisseling. Vragen ten aanzien van de signalering hebben betrekking op de wijze waarop jihadisten of jihadistische activiteiten opgemerkt kunnen worden. Daarbij zien actoren in de vreemdelingenketen zich voor drie vragen gesteld: 1.) hoe kunnen binnenreizende, (reeds geradicaliseerde) jihadisten die asiel aanvragen worden herkend, 2.) hoe kunnen ronselpraktijken in de opvanglocaties worden herkend, en 3.) hoe kan radicalisering van asielzoekers op opvanglocaties worden herkend? Informatie-uitwisseling gaat over de vraag op welke wijze signalen die door actoren uit de vreemdelingenketen zijn onderkend worden gedeeld en samengebracht, zodat deze door opsporings-, inlichtingen- en veiligheidsdiensten in onderling verband kunnen worden geanalyseerd en geëvalueerd.

In dit onderzoek wordt in beeld gebracht in hoeverre er aanleiding is om te veronderstellen dat de vermeende risico's, dat jihadisten meereizen met de migratiestroom om Europa binnen te komen (en asiel aanvragen), dat (met jihadistisch oogmerk) wordt geronseld onder asielzoekers en/of dat asielzoekers tijdens het verblijf in de opvangcentra radicaliseren, zich in Europa voordoen en beschreven welke beleidsmaatregelen Europese landen in dit kader hebben genomen. Vervolgens wordt ten aanzien van de situatie in Nederland beschreven welke methoden/processen/structuren met betrekking tot signalering en informatiedeling bestaan, verkend welke mogelijke knelpunten zich bij deze bestaande opzet zouden kunnen voordoen en beschreven of, en in hoeverre, hoeverre actoren in de praktijk knelpunten ervaren en welke mogelijke verbeteringen kunnen plaatsvinden.

Bovenstaande centrale onderzoeksvraag wordt in dit onderzoek door middel van de onderstaande onderzoeksvragen beantwoord.

1. Zijn er in Europese landen signalen van vermoedelijke jihadisten en/of jihadistische activiteiten in de vreemdelingenketen? Wat zijn de kenmerken van deze vermoedelijke jihadisten en/of jihadistische activiteiten en wat is er bekend over de wijze waarop signalen van jihadisme zijn onderkend?
2. In hoeverre hebben overheden in Europese landen specifieke beleidsmaatregelen genomen om signalen van vermoedelijke jihadisten en/of jihadistische activiteiten in de vreemdelingenketen te onderkennen?
3. Hoe is de onderkenning van signalen van vermoedelijk jihadisme in de vreemdelingenketen in Nederland opgezet?
4. Hoe is de informatie-uitwisseling ten aanzien van onderkende signalen van vermoedelijk jihadisme in de vreemdelingenketen in Nederland opgezet?
5. Wat leert de bestaande (wetenschappelijke) literatuur over mogelijke knelpunten die zich ten aanzien van de bestaande opzet zouden kunnen voordoen?
6. Op welke wijze vindt signalering en informatie-uitwisseling ten aanzien van vermoedelijk jihadisme in de vreemdelingenketen in de praktijk plaats?
7. Welke knelpunten doen zich in de praktijk ten aanzien van signalering en informatie-uitwisseling voor?

1.3 Definities en afbakening

In het kader van deze studie worden migranten aangemerkt als personen die, legaal of illegaal, landsgrenzen passeren. Een vreemdeling is iemand die niet de Nederlandse nationaliteit heeft. Een asielzoeker wordt gedefinieerd als een vreemdeling die zijn land heeft verlaten en bij de Nederlandse overheid een asielaanvraag indient, terwijl een vluchteling wordt gedefinieerd als een asielzoeker die

een asielvergunning heeft gekregen.⁵ Zes kernbegrippen uit de centrale onderzoeksvraag die in het kader van deze studie nog nadere definiëring en afbakening behoeven zijn ‘signalering’, ‘informatie-uitwisseling’, ‘jihadisme’, ‘radicalisme’, ‘rekruteren/ronselen’ en ‘de vreemdelingenketen’.

Signalering

Volgens Van Dale kan ‘signaleren’ zowel de betekenis van ‘opmerken’ als van ‘wijzen op’ hebben.⁶ In het kader van dit onderzoek zijn beide elementen relevant. Medewerkers kunnen signalen van jihadisme onderkennen en deze vervolgens binnen de eigen organisatie onder de aandacht brengen. Signalen kunnen enerzijds worden onderkend door overheidspersoneel bij de uitvoering van bestaande taken, bijvoorbeeld door medewerkers van de Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM) of Koninklijke Marechaussee (KMar) tijdens identificatie, of door medewerkers van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) tijdens gehoren. Anderzijds kunnen ook derden, zoals vrijwilligers van VluchtelingenWerk Nederland (VluchtelingenWerk) of bewoners van opvanglocaties, signalen onderkennen en aandragen. Actoren kunnen reactief handelen als zij zelf bepaalde signalen opmerken of als signalen bij hen worden aangebracht, maar zij kunnen ook proactief handelen om de kans op signalering te vergroten, bijvoorbeeld door processen aan te passen en controlemomenten in te bouwen of door deskundigheid en bewustzijn te bevorderen.

Informatie-uitwisseling

Als signalen over vermoedens van jihadisme door een persoon die werkzaam is in de vreemdelingenketen worden onderkend en binnen de organisatie onder de aandacht worden gebracht, is een relevante vervolgvraag hoe die signalen vervolgens worden gedeeld met opsporings-, inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Deze vorm van informatie-uitwisseling zou als ‘bottom-up’ kunnen worden aangeduid; actoren uit de vreemdelingenketen delen informatie met opsporings- en/of inlichtingen- en veiligheidsdiensten die met het opsporen of voorkomen van terrorisme belast zijn. Denk hierbij bijvoorbeeld aan situaties waarin actoren uit de keten namen van vermoedelijke jihadisten, ronselaars of mogelijk geradicaliseerde asielzoekers aan de politie of AIVD doorgeven. Top-down informatiedeling vindt plaats wanneer opsporings- en/of inlichtingen- en veiligheidsdiensten informatie delen met actoren uit de vreemdelingenketen in het kader van de opsporing van strafbare feiten en/of het beschermen van de nationale veiligheid. Denk in dit verband bijvoorbeeld aan een situatie waarin opsporings-, inlichtingen- of veiligheidsdiensten informatie over trends en risico’s delen of persoonsgegevens doorgeven met het verzoek om na te gaan of iemand in bepaalde systemen voorkomt. Gegeven de onderzoeksvragen, die betrekking hebben op het signaleren van jihadisme door actoren in de vreemdelingenketen en niet zozeer op de opsporing van verdachten of het monitoren van personen die reeds in de belangstelling staan van de veiligheidsdiensten, staat in het kader van deze studie bottom-up informatiedeling centraal.

Jihadisme

In de wetenschap zijn verschillende definities van het begrip ‘jihadisme’ te onderscheiden. Voor dit onderzoek is van belang dat de gehanteerde definitie aansluit bij de definitie die in het werkveld wordt gehanteerd. Om die reden is ervoor gekozen aan te sluiten bij de beschrijving zoals die wordt

⁵ In hoofdstuk 2 wordt regelmatig verwezen naar mediaberichten en beleidsrapporten waarin gebruik wordt gemaakt van een van de hierboven genoemde begrippen. Met name in de media lijkt het begrip ‘vluchteling’ veel breder gedefinieerd te worden dan hierboven is aangegeven en eigenlijk te verwijzen naar ‘migrant’. Wanneer dit het geval is, zal in het rapport worden verwezen naar de begrippen die in de originele bronnen zijn gebruikt.

⁶ Van Dale elektronische grote woordenboeken, versie 5.0.

gehanteerd door de overheidsinstanties die specifieke expertise hebben op het terrein van jihadisme, de AIVD en de NCTV. In het door de NCTV opgestelde Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme wordt het begrip ‘jihadisme’ als volgt gedefinieerd:

“(Mondiaal) jihadisme: een ideologische stroming binnen de politieke islam die op basis van een specifieke invulling van de salafistische leer en op basis van het gedachtegoed van Sayyid Qutb door middel van een gewapende strijd (jihad) streeft naar een mondiale heerschappij van de islam en de heroprichting van de Islamitische Staat (kalifaat).”⁷

De meest recente actualiseringen van het Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland identificeren twee soorten risico’s op het raakvlak tussen de migratiestroom en jihadisme. Enerzijds is er een risico dat jihadisten meereizen met de migratiestroom om Europa en Nederland binnen te komen (en al dan niet vervolgens asiel aanvragen), anderzijds is er een risico dat met jihadistisch oogmerk wordt geronseld onder in Nederland verblijvende asielzoekers en/of dat asielzoekers radicaliseren.⁸ Hierbij wordt (impliciet) verondersteld dat van de aanwezigheid van jihadisten op het Nederlands grondgebied een dreiging uitgaat die raakt aan de nationale veiligheid, omdat jihadisten de doelen van het jihadisme door middel van de gewapende strijd nastreven.⁹ In DTN 41 en 42 wordt ten aanzien van het eerste risico vastgesteld dat terroristische groeperingen de migratiestroom daadwerkelijk hebben gebruikt om Europa binnen te komen.¹⁰

Radicalisering, rekrutering en ronselen

In lijn met de door de AIVD en NCTV gehanteerde definitie, wordt in het kader van deze studie onder radicalisme verstaan: “Het (actief) nastreven en/of ondersteunen van diep ingrijpende veranderingen in de samenleving, die een gevaar kunnen opleveren voor (het voortbestaan van) de democratische rechtsorde (doel), eventueel met het hanteren van ondemocratische methodes (middel), die afbreuk kunnen doen aan het functioneren van de democratische rechtsorde (effect).”¹¹

⁷ Zie NCTV, ‘Actieplan Integrale Aanpak Jihadisme’, 29 augustus 2014, pagina 31, geraadpleegd op 23 maart 2016 via

<<https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2014/08/30/actieprogramma-integrale-aanpak-jihadisme/a5-nctvjihadismedef3-lr.pdf>>.

⁸ Zie NCTV, ‘Samenvatting Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 39, juni 2015’, bijlage bij Brief Minister van Veiligheid en Justitie, Kamerstukken 29 754, nr. 313, 29 juni 2016; NCTV, ‘Actualisatie Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 39 (DTN 39), augustus 2015’, bijlage bij Brief Minister van Veiligheid en Justitie, Kamerstukken 29 754, nr. 319, 31 augustus 2016; NCTV, ‘Samenvatting Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 40, augustus 2015’, bijlage bij Brief Minister van Veiligheid en Justitie, Kamerstukken 29 754, nr. 325, 9 november 2016; NCTV, ‘Samenvatting Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 41, maart 2016’, p. 6, bijlage bij Brief van de Minister van Veiligheid en Justitie, Kamerstukken 29 754, nr. 362, 16 maart 2016; NCTV, ‘Samenvatting Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 42, juli 2016’, bijlage bij Brief van de Minister van Veiligheid en Justitie, Kamerstukken 29 754, nr. 390, 11 juli 2016.

⁹ Inzichten over de doelen, motieven en toepassing van de jihad verschillen (De Bie, De Poot & Van der Leun, 2013: 156). Deze veronderstelling kan dus worden genuanceerd.

¹⁰ Hier wordt nader op ingegaan in hoofdstuk 3.

¹¹ Zie <<https://www.nctv.nl/onderwerpen/tb/watisterrorisme/radicalisering-rekrutering/>> (laatst geraadpleegd op 19 mei 2016) en AIVD (2004). Een enigszins afwijkende door NCTV gebruikte definitie van radicalisering is: “Een geesteshouding waarmee de bereidheid wordt aangeduid om de uiterste consequentie uit een denkwijze te aanvaarden en die in daden om te zetten. Die daden kunnen maken dat op zichzelf hanteerbare tegenstellingen escaleren tot een niveau waarop ze de samenleving ontwrichten, doordat er geweld aan te pas komt, het tot gedrag leidt dat mensen diep kwetst of in hun vrijheid raakt of doordat groepen zich afkeren van de samenleving” (NCTV 2014a: 33).

Processen van radicalisering en rekrutering kunnen niet los van elkaar worden gezien, maar dienen in onderlinge samenhang te worden benaderd. Een rekruteringsproces kan worden beschouwd als een vorm van ‘sturing’ die op radicalisering inhaakt en de radicalisering beoogt te ontwikkelen in een gewelddadige richting.”¹² Rekrutering vindt plaats door ronselaars, die daarbij kunnen worden gedefinieerd als “personen die, zonder toestemming van de Koning, iemand voor vreemde krijgsmacht of gewapende strijd werven” (NCTV 2014a: 33). In deze rapportage zullen de begrippen ‘rekruteren’ en ‘ronsen’ afwisselend voor dezelfde activiteiten gebruikt worden.

Vreemdelingenketen

Tot de vreemdelingenketen worden in verschillende contexten verschillende organisaties gerekend. De Vreemdelingenwet 2000 definieert niet welke instanties zoal onder dit begrip vallen. Het ‘Ketenplan Vreemdelingenketen 2013-2017’¹³ onderscheidt de volgende actoren die een rol in de vreemdelingenketen vervullen: het Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers (COA), de IND, de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V), de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), de Directie Consulaire Zaken en Migratiebeleid (DCM, Ministerie van Buitenlandse Zaken), het Directoraat-Generaal Vreemdelingenzaken (bestaande uit de Directie Migratiebeleid (DMB) en de directie Regie Vreemdelingenketen van het Ministerie van Veiligheid en Justitie), de Nationale Politie (AVIM, Zeehavenpolitie), de KMar, de Raad van State en de Raad voor de Rechtspraak. Al deze organisaties dragen bij aan het behalen van de vijf ketendoelen van de vreemdelingenketen.¹⁴

In het werkveld wordt binnen de vreemdelingenketen de ‘kleine keten’ van de ketenpartners onderscheiden, welke bestaat uit de IND, het COA en de DT&V. Benadrukt dient te worden dat in deze kleine keten de meldstructuur, die in paragraaf 3.3 nader uiteen wordt gezet, en deskundigheids- en bewustzijnsbevordering in de vreemdelingenketen in het algemeen, zijn ingericht op het doorgeven van signalen die betrekking hebben op het bredere begrip *nationale veiligheid*.¹⁵ In dit rapport zal aan de orde komen in hoeverre er daarbij bijzondere aandacht is voor jihadisme.

Hoewel in dit rapport geregeld aan de kleine keten gerefereerd zal worden, beperkt het onderzoek zich niet tot de rol van de kleine keten. Behalve bovenstaande overheidsactoren zijn er ook onafhankelijke organisaties die direct of indirect een bijdrage leveren aan de vijf ketendoelen van de

¹² Zie <<https://www.nctv.nl/onderwerpen/tb/watisterrorisme/radicalisering-rekrutering/>> (laatst geraadpleegd op 19 mei 2016).

¹³ Ketenplan Vreemdelingenketen 2013-2017, 23 september 2013, GV235/001f. Kopie in bezit van auteurs.

¹⁴ Deze vijf doelstellingen zijn: asiel; regulier; toegang/grensbewaking; toezicht en terugkeer.

¹⁵ In haar advies ‘Vreemdelingenbeleid en terrorismebestrijding’ van april 2003 (zie pagina 24 e.v.) concludeert de ACVZ dat er geen wettelijke definitie van het begrip ‘nationale veiligheid’ bestaat; wel wordt indirect naar het begrip verwezen door de AIVD in de Regeling van 10 juli 2002 tot de aanwijzing van onderwerpen als bedoeld in artikel 6, tweede lid, onder d, van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002 (10 juli 2002/ Nr. 02G434823, Staatscourant. 2002, 132):

- a. risico’s voor het functioneren van voor Nederland relevante internationale organisaties en voor de samenwerking met de aan die organisaties deelnemende landen;
- b. politieke, etnische of religieuze spanningen of geschillen in specifieke landen of regio’s, ongeacht of zij binnen of tussen landen optreden, die kunnen leiden tot een bedreiging voor de internationale stabiliteit of de internationale rechtsorde;
- c. de infrastructuur voor internationaal terrorisme;
- d. ontwikkelingen in herkomstlanden van in Nederland verblijvende migranten;
- e. ontwikkelingen in landen die relevant zijn in het kader van de proliferatie van massavernietigingswapens en hun overbrengingsmiddelen;
- f. factoren die destabiliserende invloed hebben op de (inter)nationale rechtsorde, zoals drugs-, wapen-, diamant- en mensenhandel, mensensmokkel en het witwassen van geld.

vreemdelingenketen, zoals VluchtelingenWerk (verantwoordelijk voor onder meer de voorlichting aan vreemdelingen),¹⁶ en Nidos (verantwoordelijk voor de voogdijtaak voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen (AMV's)). In het kader van deze studie wordt tot slot nog aandacht besteed aan de vraag hoe overige actoren signalen van vermoedelijk jihadisme in de vreemdelingenketen kunnen onderkennen en aandragen. Denk hierbij in het bijzonder aan asielzoekers zelf en personen die door middel van *social media* actief informatie over vermeende oorlogsmisdadigers en terroristen verspreiden.¹⁷ In het onderzoek zal nadrukkelijk ook aandacht worden besteed aan signalering van vermoedelijk jihadisme door deze actoren.

Niet alle in Nederland verblijvende of binnenkomende vreemdelingen komen met de vreemdelingenketen in aanraking. Vreemdelingen die nooit een aanvraag tot verblijf hebben ingediend, zijn voor de hierboven genoemde actoren in beginsel onzichtbaar. Omdat deze studie zich op de vreemdelingenketen richt, valt de signalering van vermoedelijke jihadisten die de migratiestroom gebruiken om naar Europa of Nederland te reizen zonder ooit een verblijfsaanvraag te hebben gedaan buiten het bestek van deze studie. Het onderzoek richt zich nadrukkelijk op vreemdelingen die een asielverzoek indienen. In de in hoofdstuk 3 beschreven opzet is daarnaast aandacht besteed aan 'nareizigers'; gezinsleden van de asielzoeker die een afgeleide asielvergunning krijgen op basis van gezinshereniging.¹⁸ Aanvragen tot verblijf voor een 'regulier' verblijfsdoel, zoals werk of studie, vallen buiten het bestek van de studie. Dit geldt ook voor procedures met betrekking tot naturalisatie, relocatie en hervestigingszaken.¹⁹ Alhoewel het mogelijk is dat jihadisten op andere manieren toegang tot verblijf in Nederland proberen te verkrijgen, valt dit buiten het bestek van deze studie. Tevens valt het buiten het bestek van deze studie wat er met asielzoekers gebeurt wanneer zij de opvang als statushouder verlaten. Asielzoekers verlaten de opvang wanneer hun aanvraag is ingewilligd en zij een woning krijgen toegewezen.²⁰

Op basis van bovenstaande overwegingen, zijn in het kader van dit onderzoek vooral actoren relevant die een rol spelen bij de aanmeldprocedure (AVIM, KMar, IND), tijdens de asielprocedure (zoals IND, COA, VluchtelingenWerk, Nidos, DJI, DT&V en andere asielzoekers), na afloop van een afgewezen asielprocedure (DJI, DT&V), of na afloop van een succesvolle procedure wanneer gezinshereniging in

¹⁶ VluchtelingenWerk financiert haar activiteiten grotendeels uit giften van donateurs en de Postcodeloterij, maar krijgt daarnaast ook subsidies van de overheid, bijvoorbeeld voor het financieren van activiteiten in centrale opvanglocaties gericht op voorlichting en begeleiding. Hiervoor heeft de Directie Migratiebeleid van het Ministerie V&J in het jaar 2015 meerdere subsidies toegekend tot een bedrag van ruim tien miljoen Euro (zie Jaarrekening 2015, VluchtelingenWerk, p. 29; laatst geraadpleegd op 5 mei 2016 via <https://www.vluchtelingenwerk.nl/sites/public/u895/17032016_Jaarrekening_LB_2015_%20DEF_met_acc_verklaring>). Daarmee kan de organisatie als een belangrijke actor in de vreemdelingenketen worden aangemerkt.

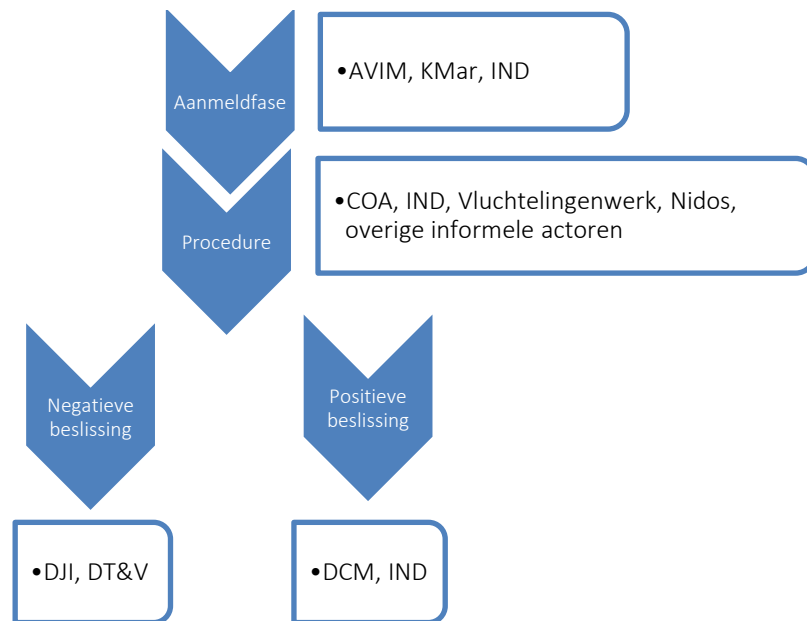
¹⁷ Er zijn meerdere voorbeelden waaruit blijkt dat dergelijke kanalen relevante informatie kunnen bieden. Zo zijn er social media-pagina's als 'Killer in Europe' en 'EU Militia Watch', waar de aandacht wordt gevestigd op in Europa verblijvende vermoedelijke oorlogsmisdadigers (waaronder zich ook door de jihad geïnspireerde personen kunnen bevinden). Zie <http://binnenland.eenvandaag.nl/index.php/tv-items/62673/jacht_op_syrische_oorlogsmisdadigers_via_facebook> (laatst geraadpleegd op 21 juni 2016).

¹⁸ Wanneer een aanvraag tot gezinshereniging binnen drie maanden na het verkrijgen van een asielvergunning door de referent wordt gedaan, zijn de gezinsleden vrijgesteld van het MVV-vereiste, het middelenvereiste, de betaling van leges en het afleggen van een inburgeringsexamen in het buitenland. Zie Brief van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 2 april 2013, te raadplegen via <<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/behandelddossier/31549/kst-31549-M?resultIndex=4&sorttype=1&sortorder=4>>.

¹⁹ Opgemerkt dient te worden dat de meldstructuur voor de kleine keten, die hiervoor al werd genoemd, niet beperkt is tot asielaanvragen maar ook is bedoeld voor aanvragen voor andere verblijfsdoelen.

²⁰ Vanwege de hoge instroom in 2014 en 2015 kan het op het moment van schrijven langer dan gebruikelijk duren voor een statushouder een woning krijgt toegewezen.

het kader van de nareis plaatsvindt (DCM/IND). Samenvattend, richt het onderzoek zich specifiek op de volgende actoren in de vreemdelingenketen:



Figuur 1.1. Actoren waarop dit onderzoek zich richt

Paragraaf 3.3 biedt een uitgebreid overzicht van de verschillende rollen die de actoren in de verschillende fases van de asielprocedure hebben.

1.4 Methodologie

Ter beantwoording van de onderzoeksvragen zijn verschillende onderzoeksmethoden gecombineerd. Het schetsen van de nationale en internationale context is gebeurd aan de hand van een inventarisatie en analyse van publieke bronnen, zoals mediaberichten en beleidsrapporten. Daarnaast is een uitvraag gedaan via het Europees Migratienetwerk (EMN).²¹ Voor het in kaart brengen van de opzet van de signalering en informatie-uitwisseling zijn beleidsdocumenten geanalyseerd en is gesproken met beleidsmedewerkers en senior stafmedewerkers binnen de relevante organisaties. Om de opzet te kunnen spiegelen aan bestaande (wetenschappelijke) inzichten over signalering en informatie-uitwisseling, is literatuuronderzoek verricht. Om een indruk te krijgen van de praktijk, is gesproken met respondenten op zowel het staf- als het uitvoerende niveau. De verschillende methoden worden hieronder nader uiteengezet en besproken. In paragraaf 1.4.6 wordt ook nog ingegaan op de aard van het onderzoek.

1.4.1 Mediaberichten

Om na te gaan in hoeverre er in Europa signalen zijn van de aanwezigheid van jihadisten en/of jihadistische activiteiten in de vreemdelingenketen heeft een inventarisatie plaatsgevonden van berichtgeving in (inter)nationale media. Het doel van deze exercitie is niet primair geweest een uitputtend en volledig beeld te geven van het aantal incidenten waarover is bericht. De inventarisatie is vooral uitgevoerd om een beeld te krijgen van de verschillende *soorten* incidenten waarover bericht is.

²¹ Deze vragenlijst is terug te vinden in bijlage 2.

Met gebruik van Google is met de volgende zoektermen of combinaties daarvan gezocht naar relevante incidenten: ronselen, jihad, asielzoekerscentrum, terrorist, signalering, jihadisten, vluchteling, migratie, jihadisten Europa, vluchteling gearresteerd, arrestatie asielzoeker, terreur vluchteling, rekrutering jihad, ronselen vluchtelingen, ronselpraktijken asielzoekerscentrum, IS, Al Nusra, Nusra Front, vluchteling, migratiestromen en jihadisten, asylum seekers, refugees, migrants, jihad, terrorism, extremists contacting refugees, refugeeecamp/asylum center, refugee arrested terrorism, posing refugees, recruit IS refugee asylum arrested, refugee crisis jihadists Europe, salafist refugees, extremists contacting refugees, unaccompanied minors refugee extremists/salafist/terrorist/jihadist, IS recruit refugees. Op basis van de resultaten die deze zoektermen opleverden, zijn de zoektermen verder gespecificeerd en aangevuld, en is doorgezocht op relevante resultaten. Daarbij is regelmatig ook gezocht in bijvoorbeeld Duitse- of Franstalige media. Dit was bijvoorbeeld het geval wanneer in Nederlandse- of Engelstalige bronnen links werden gegeven naar berichtgeving in deze andere talen. Waar mogelijk, is gerefereerd aan nieuwsberichten van gerenommeerde (inter)nationale media zoals landelijke kranten. In sommige gevallen, wanneer bepaalde incidenten niet door deze media werden gemeld, is ook verwezen naar bronnen als het als zeer conservatief bekend staande Breitbart of lokale media. De betrouwbaarheid van de bronnen is in het kader van deze studie niet getoetst. Bij deze inventarisatie is gekeken naar de periode mei 2015 tot juli 2016. In deze periode zijn die incidenten in kaart gebracht²² waarbij er indicaties waren dat zich onder de migratiestroom vermoedelijke jihadisten bevonden, er sprake was van ronselpraktijken door jihadisten in en nabij asielzoekerscentra en/of er sprake was van radicalisering van asielzoekers op opvanglocaties.

Ten aanzien van de inventarisatie van mediaberichten is het van belang te benadrukken dat de gepresenteerde informatie zich beperkt tot wat publiekelijk toegankelijk is op het internet en op basis van bovenstaande methode is verzameld. Het is mogelijk dat ook over andere incidenten is gerapporteerd, maar dat deze met de door ons gebruikte zoektermen niet naar boven zijn gekomen en het is daarom niet uit te sluiten dat zich meer incidenten hebben voorgedaan dan in het overzicht zijn gepresenteerd. Het overzicht geeft dus vooral een indicatie van de *aard* van de incidenten en niet zozeer inzicht in de daadwerkelijke omvang van signalering van jihadisme in de migratiestroom. Voor meer beperkingen ten aanzien van de inventarisatie van mediaberichten, zie paragraaf 2.3.

1.4.2 EMN 'Ad-Hoc Query'

Het Europees Migratienetwerk (EMN) is een door de Europese Unie gefinancierd netwerk. Dit netwerk is opgericht met als doel actuele, objectieve, betrouwbare en vergelijkbare informatie over migratie en asiel te verstrekken. Het doelpubliek zijn de instellingen van de Europese Unie en de beleidsmedewerkers, autoriteiten en andere instellingen van lidstaten van de Europese Unie. Het EMN wordt gecoördineerd door de Europese Commissie, in samenwerking met nationale contactpunten. Deze nationale contactpunten worden in iedere lidstaat aangeduid door hun nationale overheid en bestaan uit medewerkers van de ministeries van Binnenlandse Zaken of Justitie, onderzoeksinstituten, niet-gouvernementele organisaties of nationale bureaus van een internationale organisatie. Het Nederlandse nationaal contactpunt is ondergebracht bij de afdeling Onderzoek en Analyse van de IND.

Het EMN heeft een 'Ad-Hoc Query'-systeem waarbij nationale contactpunten de Europese Commissie kunnen verzoeken om aan andere deelnemende lidstaten vragen te stellen over een specifiek onderwerp in verband met asiel en migratie. De verzoekende lidstaat geeft daarbij zelf reeds

²² Twee incidenten in Turkije zijn eveneens meegenomen.

antwoord op de gestelde vragen, zodat andere lidstaten een goed idee hebben van het type antwoord dat verwacht wordt.

De onderzoekers hebben het Nederlandse nationale contactpunt verzocht om een 'Ad-Hoc Query' uit te zetten over signalering van jihadisme in de vreemdelingenketen in andere Europese lidstaten. De vragen waren gericht op het verkrijgen van inzicht in het type beleidsmaatregelen dat in deze andere landen sinds eind 2014 met betrekking tot het onderwerp is genomen.²³ De vragen zijn half juni 2016 uitgezet, op 10 augustus 2016 ontvingen de onderzoekers de antwoorden. Sommige lidstaten hebben de vragen kort en in (zeer) algemene termen en/of zonder specifieke verwijzingen beantwoord, terwijl andere de beantwoording zeer uitgebreid en met verwijzing naar specifieke documenten hebben gedaan. In niet alle gevallen hebben de gegeven antwoorden specifiek betrekking op de gestelde vragen. Informatie die geen betrekking heeft op het signaleren van jihadisme in de vreemdelingenketen is buiten beschouwing gelaten. De onderzoekers zijn uitgegaan van de in de enquête gegeven antwoorden en hebben niet gecontroleerd of en in hoeverre de gepresenteerde antwoorden kloppen. Bovenstaande betekent dat de resultaten van de enquête mogelijk niet juist en/of volledig zijn, niet eenvoudig zijn te vergelijken of duiden en dat de in deze paragraaf gepresenteerde informatie dient te worden gelezen als een grove schets van bestaande beleidsreacties in Europa.

1.4.3 Beleidsdocumenten

Verschillende relevante actoren in de vreemdelingenketen hebben specifiek beleid ontwikkeld met betrekking tot de signalering van jihadisme en dit vastgelegd in documenten. Deze documenten zijn waar mogelijk ingezien en verzameld. Afspraken over informatie-uitwisseling tussen betrokken overheidsinstanties zijn veelal vastgelegd in convenanten, welke eveneens zijn ingezien en verzameld. Daarnaast is parlementaire documentatie, zoals verslagen van Algemene Overleggen en Kamerbrieven, verzameld. Verder zijn verschillende onderzoeksrapporten van bijvoorbeeld de Commissie van Toezicht op de Inlichtingen en Veiligheidsdiensten (CTIVD) en rapporten van bijvoorbeeld de Inspectie Veiligheid & Justitie geanalyseerd. Veel van de gebruikte beleidsdocumenten zijn publiekelijk toegankelijk. In sommige gevallen betreft het interne stukken die door respondenten met de onderzoekers zijn gedeeld. Van deze interne documenten is slechts gebruik gemaakt wanneer daar door de betrokken respondenten toestemming voor is gegeven. De geanalyseerde documenten geven niet altijd een volledig beeld van de opzet of systematiek van signalering van jihadisme in de vreemdelingenketen. Wanneer dit voor de beantwoording van de onderzoeksvragen noodzakelijk was, is informatie uit beleidsdocumenten regelmatig aangevuld met informatie uit interviews.

1.4.4 (Wetenschappelijke) literatuur

Het literatuuronderzoek heeft zich met name gericht op bestaande wetenschappelijke inzichten over signalering door en informatie-uitwisseling tussen overheidsinstanties. Op basis van deze literatuurverkenning wordt een inschatting gemaakt van de mogelijke knelpunten en uitdagingen waarmee eerstelijnsprofessionals in de praktijk te maken kunnen krijgen wanneer zij signalen van vermoedelijk jihadisme proberen te onderkennen en delen. Niet alleen wordt literatuur besproken die specifiek betrekking heeft op het signaleren van mogelijk jihadisme of terrorisme in de vreemdelingenketen, daarnaast zijn nadrukkelijk ook aanpalende terreinen in beschouwing genomen die qua gehanteerde methodieken, problematiek en uitdagingen (mogelijke) gelijkenis vertonen. De literatuurverkenning heeft het karakter van een *quick scan*, waarbij literatuur is geanalyseerd uit onder andere de volgende disciplines: criminologie, veiligheidskunde, terrorisme-studies, rechten en bestuurskunde.

²³ Een overzicht met de vragen is opgenomen in bijlage 2.

1.4.5 Interviews en focusgroepen

Het belangrijkste deel van de dataverzameling bestond uit het afnemen van interviews met vertegenwoordigers van organisaties die deel uitmaken van, of betrokken zijn bij, de vreemdelingenketen. Het doel van de gesprekken was enerzijds om een beeld te krijgen van bestaande procedures en structuren en anderzijds om een indruk te krijgen van de knelpunten die zich in de praktijk van de signalering en informatie-uitwisseling voordoen. In het kader van dit onderzoek zijn in totaal 49 respondenten geïnterviewd in de periode van februari tot juli 2016. De semigestructureerde interviews zijn hoofdzakelijk face-to-face afgenomen en in enkele gevallen per telefoon. Gesprekken duurden tussen de een en drie uur. Vanwege de gevoeligheid van het onderwerp zijn verslagen van gesprekken ter goedkeuring en voor correcties en aanvullingen voorgelegd aan de respondenten. Voor aanvang van het onderzoek is een onderzoeksprotocol opgesteld dat is goedgekeurd door de ethische commissie van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid.²⁴

Respondenten zijn benaderd door middel van *snowball-sampling*. In overleg met de voor dit onderzoek samengestelde begeleidingscommissie, zijn in eerste instantie een aantal relevante organisaties en sleutelrespondenten geïdentificeerd. Met behulp van deze sleutelrespondenten zijn vervolgens respondenten binnen dezelfde en andere organisaties geïdentificeerd en benaderd. In de eerste plaats is gesproken met 25 beleidsmedewerkers, senior stafmedewerkers en leidinggevenden van overheidsinstanties die deel uitmaken van de vreemdelingenketen. Van de onder 1.3.1. genoemde ketenpartners is gesproken met COA, IND, DT&V, DMB, AVIM en KMar. Er is niet met vertegenwoordigers van DJI gesproken, maar wel met een vanuit DMB bij de vreemdelingenbewaring betrokken beleidsmedewerker. Tevens is niet met een vertegenwoordiger van DCM gesproken, maar in plaats daarvan met vertegenwoordigers van DMB die vanuit hun positie goed zicht hadden op het nareisproces. In de tweede plaats is gesproken met senior vertegenwoordigers van een aantal onafhankelijke organisaties die een taak hebben in de asielprocedure, zoals Nidos en VluchtelingenWerk. Om goed zicht te krijgen op de samenwerking tussen actoren in de vreemdelingenketen en de opsporings-, inlichtingen- en veiligheidsdiensten is in de derde plaats ook gesproken met vertegenwoordigers van de Nationale Politie, AIVD en MIVD. Signalen van jihadisme dienen uiteindelijk immers bij deze organisaties terecht te komen, zodat zij in staat zijn de signalen in onderling verband te evalueren. In de vierde plaats is gesproken met organisaties waarmee door actoren uit de vreemdelingenketen wordt samengewerkt om de kennispositie ten aanzien van jihadisme te vergroten, zoals de NCTV en de Expertise-unit Sociale Stabiliteit. Om meer inzicht te krijgen in hoeverre betrokken burgers informatie over vermeende jihadististen (kunnen) delen is ten slotte gesproken met een activist die op *social media* informatie verstrekt over de aanwezigheid van vermeende Syrische oorlogsmisdadigers in Nederland. Alhoewel deze volgens bovengenoemde definitie wel deel uitmaken van de vreemdelingenketen, is vanwege de beperkte looptijd van het onderzoek niet gesproken met vertegenwoordigers van de Raad van State en Raad voor de Rechtspraak en de Zeehavenpolitie. Omdat de onderzoeksvragen zich richten op beleid en actoren uit de vreemdelingenketen, is een fundamentele methodische en operationele keuze gemaakt om in het kader van dit onderzoek niet met asielzoekers zelf te spreken. Over de AVIM en de KMar zijn onlangs uitgebreide rapportages verschenen, ten aanzien van de identificatie en registratie van asielzoekers (Inspectie Veiligheid & Justitie, 2015; 2016) en ten aanzien van het Mobiel Toezicht Vreemdelingen (Van der Woude e.a., 2016). Bij het beschrijven van de praktijk zullen wij ons ten aanzien van de werkzaamheden van de KMar en AVIM in sterke mate op deze onderzoeken baseren. Om een volledig beeld te krijgen van de wijze waarop de systematiek van signalering en informatie-uitwisseling in de praktijk functioneert en welke knelpunten zich daarbij voordoen, is tijdens focusgroep-bijeenkomsten ook met 24 medewerkers van relevante organisaties op het uitvoerende

²⁴ Zie <<http://www.rechten.vu.nl/nl/organisatie/commissies/commissie-ethiek/>>.

niveau gesproken. De ervaringen van uitvoerende medewerkers van een aantal belangrijke actoren uit de vreemdelingenketen zijn op een viertal verschillende typen locaties ‘gepeild’. Voor deze casestudies zijn een centrale opvanglocatie (COL), een procesopvanglocatie (POL) en een IND-aanmeldcentrum (alle drie in Ter Apel), en een asielzoekerscentrum (AZC) (in Midden-Nederland) geselecteerd. Op deze locaties is gesproken met eerstelijnsprofessionals van het COA, de IND, de AVIM en VluchtelingenWerk. In Noord-Holland is tevens een focusgroep georganiseerd voor eerstelijnsprofessionals van Nidos. De selectie van de locaties voor deze gesprekken heeft door middel van een *convenience sample* plaats gevonden; het betreft in sommige gevallen locaties waar relatief veel verschillende actoren binnen een beperkte radius kantoor houden. Bij de interpretatie van de data dient er rekening mee te worden gehouden dat deze methodiek selectiviteit in de resultaten kan opleveren omdat informatie-uitwisseling op deze plekken mogelijk gemakkelijker of meer frequent plaatsvindt dan elders. Op deze locaties zijn op basis van beschikbaarheid kleine focusgroepen van twee tot zes medewerkers bijeen geroepen en is gesproken over mogelijkheden en knelpunten die zij in de praktijk ervaren met betrekking tot het signaleren van jihadisme. Op deze wijze kon binnen een relatief kort tijdsbestek met vertegenwoordigers van de voor deze studie meest relevante actoren op uitvoerend niveau worden gesproken.

Onderstaand schema geeft een overzicht van de respondenten die per organisatie in het kader van een interview (R) of in het kader van een focusgroep zijn gesproken (RF). In totaal zijn dit 49 respondenten. Om te borgen dat respondenten in vrijheid over hun ervaringen konden spreken en hun mening te konden geven, is aan alle respondenten anonimiteit gegarandeerd. Ter referentie is een volledige lijst met respondenten, de bijbehorende affiliaties en het moment waarop de interviews hebben plaatsgevonden opgenomen in bijlage 1.

Tabel 1. Overzicht van respondenten en affiliaties

Organisatie	Respondenten
Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM)	R08,R19, RF20-RF22
Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst (AIVD)	R11
Centraal Orgaan Asielzoekers (COA)	R05,R06,RF27-RF32, RF41-RF44
Dienst Landelijke Recherche Nationale Politie (DLR)	R24,R25
Dienst Terugkeer & Vertrek (DT&V)	R12, R13
Directie Migratiebeleid, Ministerie van Veiligheid & Justitie (DMB)	R14,R23, R26
Expertise-unit Sociale Stabiliteit (ESS)	R47
Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)	R03,R04, RF33-RF36
Koninklijke Marechaussee (KMar)	R17, R18
Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD)	R51
Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV)	R07
Nationaal Vreemdelingen Informatieknoppunt (NVIK, Nationale Politie)	R45, R46
Nidos	R15, RF48-RF50
Social media activist	R16
VluchtelingenWerk	R09,R10, RF37-RF40

1.4.6 Aard van het onderzoek

Dit onderzoek is een eerste inventarisatie van de opzet van de signalering van vermoedelijk jihadisme in de vreemdelingenketen en het peilen van ervaringen in de praktijk. Het onderzoek heeft niet tot doel om gefundeerde uitspraken te doen over de effectiviteit van de signalering en het is daarmee niet primair gericht op de inhoud en bruikbaarheid van de signalen die worden onderkend en gedeeld. De systematiek van de signalering en informatie-uitwisseling is gereconstrueerd op basis van gesprekken op beleids- en stafniveau en een analyse van richtlijnen, notities, documentatie van

trainingen, voorlegformats, protocollen en convenanten die door respondenten zijn verstrekt. Op deze manier is een betrouwbaar beeld verkregen van de algemene systematiek en opzet. Met betrekking tot de praktijk is verkend hoe de signalering en informatie-uitwisseling feitelijk plaatsvinden. Op basis van een beperkt aantal gesprekken op een beperkt aantal locaties met zowel uitvoerende medewerkers als medewerkers op beleids- en stafniveau is geïnventariseerd welke knelpunten in de praktijk worden ervaren. Daarbij moet worden aangetekend dat de respondenten niet zonder meer een bre(e)d(er) gedeelde visie uitdragen en/of een officiële positie van de organisatie waarvoor zij werken, maar dat het de individuele ervaringen of meningen van de respondenten betreft. De gehanteerde methode geeft dan ook niet zonder meer een representatief beeld van de wijze waarop het systeem van signalering van jihadisme in de vreemdelingenketen in de praktijk functioneert, maar biedt wel een duidelijke schets van deze praktijk en aanknopingspunten waar zich knelpunten (kunnen) voordoen. Het onderzoek bevat kortom exploratieve elementen. De bevindingen kunnen mogelijk richtinggevend zijn om de bestaande systematiek kritisch te beschouwen, te versterken en vragen te formuleren voor vervolgonderzoek.

1.4.7 Een dynamische context

Hierboven is reeds aangegeven dat het onderzoek is uitgevoerd gedurende de periode januari 2016 tot en met september 2016 en dat de gegevensverzameling heeft plaatsgevonden gedurende de periode februari tot en met 11 juli 2016. De interviews zijn voornamelijk in de maanden februari tot en met juni 2016 afgenomen. De context waarin het onderzoek heeft plaatsgevonden, is dynamisch te noemen. De omvang van de migratiestroom naar Europa was vanaf het moment waarop het onderzoek aanving juist over haar hoogtepunt heen, maar veel organisaties waren nog volop bezig het toegenomen aantal asielzoekers te verwerken en processen met betrekking tot signalering en informatie-uitwisseling over jihadisme te ontwikkelen en/of aan te passen. Daar komt bij dat gedurende en vlak na de gegevensverzameling diverse incidenten met betrekking tot jihadisme in de asielketen in Europa hebben plaatsgevonden, waaronder een tweetal incidenten in Duitsland waarbij asielzoekers met een veronderstelde connectie met IS een aanslag hebben gepleegd (in Würzburg op 18 juli en in Ansbach op 24 juli).²⁵

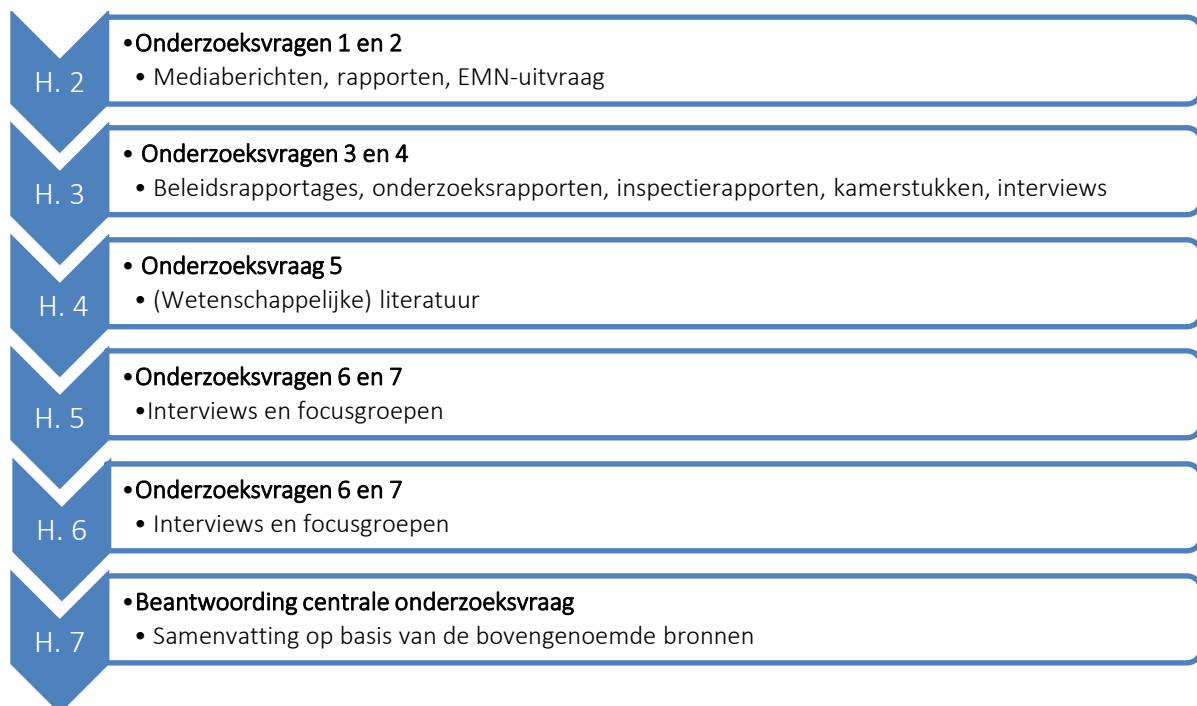
Bij lezing van het rapport is het van belang deze dynamische context in ogenschouw te nemen en de gepresenteerde informatie goed in de tijd te plaatsen. Voorliggend rapport biedt een momentopname van de in het voorjaar van 2016 bestaande opzet, werkwijze en visie met betrekking tot het signaleren en de informatie-uitwisseling ten aanzien van jihadisme in de vreemdelingenketen. In hoofdstuk 2 zijn in de inventarisatie van mediaberichten de meest recente incidenten niet meegenomen, noch zijn de meest recente visies van Europese veiligheidsdiensten met betrekking tot het risico van jihadisme in de vreemdelingenketen opgenomen. Het is niet uit te sluiten dat respondenten 'met de kennis van nu' antwoorden op vragen met betrekking tot het veronderstelde risico op de binnenkomst van jihadisten via de asielinstroom anders geformuleerd zouden hebben, dat termijnen en opvangmodaliteiten ondertussen zijn veranderd of dat praktische problemen met betrekking tot de uitvoering ondertussen zijn opgelost. Evenzo is het mogelijk dat ondertussen nieuwe werkwijzen zijn geïntroduceerd waardoor weer nieuwe knelpunten zijn ontstaan.

²⁵ Sjoerd Klumpenaar & Huib de Zeeuw, 'Vier gewonden bij aanval in passagierstrein Duitsland', NRC, 18 juli 2016. Laatst geraadpleegd op 24 augustus 2016 via <https://www.nrc.nl/nieuws/2016/07/18/zeker-21-gewonden-door-man-met-bijl-in-duitse-trein-a1512281>; Volkskrant, 'Islamitische Staat eist bomaanslag Ansbach op', 25 juli 2016. Laatst geraadpleegd op 24 augustus 2016 via <http://www.volkskrant.nl/buitenland/islamitische-staat-eist-bomaanslag-ansbach-op~a4345760/>.

1.5 Opbouw van het rapport

In hoofdstuk 2 wordt de recente context rond jihadisme en (asiel)migratie in Europa beschreven. In buitenlandse en nationale media wordt regelmatig gerapporteerd over incidenten met betrekking tot de verhoogde migratiestroom, asielzoekers en jihadisme. Europese landen hebben verschillende maatregelen genomen in reactie op de veronderstelde risico's. In het hoofdstuk wordt relevante berichtgeving geïnventariseerd en geanalyseerd en wordt beschreven in hoeverre in het buitenland beleid is ontwikkeld om jihadisme in de vreemdelingenketen te signaleren. Hoofdstuk 3 inventariseert wat in beleidsdocumenten en kamerstukken is terug te vinden over de opzet van signalering en informatie-uitwisseling ten aanzien van jihadisme in de Nederlandse vreemdelingenketen. In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de vraag wat op basis van bestaande wetenschappelijke inzichten is te zeggen over de veronderstelde werking van de opzet van de signalering en informatie-uitwisseling ten aanzien van vermoedelijke jihadisten in en rond de vreemdelingenketen in Nederland momenteel is opgezet. In hoofdstuk 5 wordt beschreven op welke wijze het onderkennen van signalen van vermoedelijk jihadisme in de vreemdelingenketen in de praktijk plaatsvindt en welke knelpunten zich daarbij voordoen. Hoofdstuk 6 geeft antwoord op de vraag op welke wijze informatie-uitwisseling over mogelijke signalen van jihadisme in de vreemdelingenketen in de praktijk plaatsvindt en welke knelpunten zich daarbij voordoen. In hoofdstuk 7 volgen enkele conclusies en worden mogelijkheden tot verbetering van de signalering en informatie-uitwisseling ten aanzien van jihadisme in de vreemdelingenketen geïnventariseerd.

Hieronder is per hoofdstuk schematisch weergegeven welke onderzoeksvragen op basis van welke bronnen beantwoord worden:



Figuur 1.2. Schematisch overzicht onderzoeksvragen en bronnen

Hoofdstuk 2. Migranten, jihadisme en beleidsmaatregelen in Europa

Dit hoofdstuk beantwoordt de onderzoeksvragen 1 en 2. Paragraaf 2.1 beschrijft hoe sinds oktober 2014 voor het eerst in de buitenlandse media werd bericht dat zich in de migratiestroom jihadisten zouden kunnen bevinden die naar Europa zouden komen om aanslagen te plegen. In de periode die volgde hebben ook vertegenwoordigers van verschillende Europese organisaties, nationale veiligheidsdiensten en andere experts zich uitgelaten over risico's die verband houden met jihadisme en (asiel)migratie, waarbij zij behalve op de binnenkomst van jihadisten ook wezen op het risico dat asielzoekers geronseld zouden kunnen worden voor de jihad en/of dat zij in en rond asielzoekerscentra zouden kunnen radicaliseren. Op basis van een inventarisatie van persberichten en beschikbare rapportages biedt de paragraaf een overzicht van de reacties van veiligheidsdiensten en andere experts op de veronderstelde risico's. Paragraaf 2.2 geeft een beschrijving van beleidsmaatregelen die Europese landen in reactie op de veronderstelde risico's hebben genomen. Informatie in deze paragraaf is afkomstig uit de zogenaamde 'EMN-uitvraag' (zie paragraaf 2.2). Tot slot wordt in paragraaf 2.3 aan de hand van een inventarisatie van mediaberichtgeving beschreven in hoeverre er in Europese landen signalen zijn 1.) dat jihadisten meereizen met de migratiestroom om Europa binnen te komen (en asiel aanvragen), 2.) dat (met jihadistisch oogmerk) wordt geronseld onder asielzoekers en 3.) dat asielzoekers tijdens het verblijf in de opvangcentra radicaliseren. Tevens wordt beschreven wat bekend is over de kenmerken van deze vermoedelijke jihadisten en/of jihadistische activiteiten en de wijze waarop signalen van jihadisme zijn onderkend.

2.1 Aanleiding en inschatting van veronderstelde risico's

Op zondag 5 oktober 2014 wierp het Duitse *Bild am Sonntag* de vraag op of IS-terroristen zich 'vermommen' als vluchtelingen.²⁶ In het bericht werd gesteld dat uit door Amerikaanse inlichtingendiensten onderschepte communicatie van het IS-leiderschap zou blijken dat IS-commando's zich zouden voordoen als vluchtelingen om, via Turkije, met behulp van valse documenten naar West-Europa te reizen om daar aanslagen te plegen. Vanwege de chaotische situatie aan de Syrisch-Turkse grens zou het onmogelijk zijn hen te herkennen. Zij zouden via land reizen en geen gebruik maken van luchtverkeer vanwege de strenge controles op luchthavens. Deze tactiek werd vervolgens al snel als een 'Trojaans paard'-tactiek aangeduid.²⁷ In het bericht werd bovendien gesteld dat, hoewel concrete aanwijzingen dat dit scenario zich daadwerkelijk voor zou doen ontbraken, de Duitse autoriteiten serieus rekening hielden met dit scenario.

2.1.1 Aanvankelijk terughoudende reacties

Hoewel in Nederland al eerder op dit risico was gezinspeeld door Tweede Kamerleden,²⁸ ontstond met het bericht van 5 oktober 2014 een bredere politieke discussie. Kort na dit bericht werden dan ook

²⁶ Kayhan Özgenc, Alexander Rackow & Burkhard Uhlenbroich, 'Tarnen sich ISIS-Terroristen als Flüchtlinge?', *Bild am Sonntag*, 5 oktober 2014. Laatste geraadpleegd op 14 maart 2016 via <<http://www.bild.de/politik/ausland/isis/terroristen-getarnt-als-fluechtlinge-38011274.bild.html>>.

²⁷ Zie *International Business Times*, 'Isis Terrorists Disguised as Refugees in Trojan Horse Plot Against Europe', 6 oktober 2014. Laatste geraadpleegd op 14 maart 2016 via <<http://www.ibtimes.co.uk/isis-terrorists-disguised-refugees-trojan-horse-plot-against-europe-1468701>>.

²⁸ Bijvoorbeeld door Kamerlid Fritsma (PVV) op 19 juni 2014: "Het erge bij deze uit de hand gelopen asielstroom is dat we geen flauw idee meer hebben wie we binnenkrijgen. Terroristen en oorlogsmisdadigers kunnen gewoon zonder papieren meeliften met de EU-pendeldiensten die zijn opgezet tussen Noord-Afrika en Europa. Na aankomst in een Zuid-Europese haven kan men ongecontroleerd doorreizen naar Nederland. De PVV vindt het volstrekt onacceptabel dat Al Qaida-strijders of ISIS-koppensnellers zo gemakkelijk ons land kunnen binnenkomen." VAO vaste commissie voor Veiligheid en Justitie, Kamerstukken 19 637, nr. 1883, 26 augustus 2014.

Kamervragen gesteld,²⁹ en werd in de media gesuggereerd dat zich in de opvang in Nederland jihadisten bevonden.³⁰ De berichtgeving verscheen ongeveer een half jaar na de significante toename van de asielininstroom vanaf het voorjaar van 2014.³¹ Sinds de berichtgeving van oktober 2014 hebben verschillende Europese organisaties en nationale veiligheidsdiensten zich uitgelaten over de vraag hoe het genoemde risico in te schatten.

Tot aan de aanslagen in Parijs op 13 november 2015 komt uit de analyses van de veiligheidsdiensten het beeld uit naar voren dat er geen vrees bestond dat de migratiestromen en asielprocedures structureel werden gebruikt door terroristische organisaties om Europa ongemerkt binnen te komen. De EU-coördinator voor terrorismebestrijding, Gilles de Kerckhove, noemde het in september 2015 bijvoorbeeld zeer onwaarschijnlijk dat terroristen de migratiestroom zouden misbruiken, omdat het meer voor de hand zou liggen dat jihadistische organisaties gebruik maken van geradicaliseerde jihadisten die zich (nog) in Europa bevinden of jihadgangers die nog over geldige reisdocumenten beschikken.³² De gezamenlijke opsporingsdienst van de EU, Europol, meldde in juli 2015 dat terugkerende 'jihadgangers' of 'foreign fighters' veelal dezelfde routes gebruiken voor hun inreis als voor hun uitreis, en zonder assistentie en niet vermomd reizen, al reizen ze soms via vliegvelden in buurlanden. Tegelijkertijd gaf Europol echter aan dat gebruik van de migratiestromen en valse reisdocumenten door vermoedelijke jihadisten wel incidenteel was opgemerkt.³³ Frontex, het agentschap dat is belast met de bewaking van de buitengrenzen van de EU, stelde in haar risicoanalyse voor 2015 dat zij niet over enige informatie beschikte die een verband tussen reisbewegingen van terroristen en irreguliere migratieroutes en/of faciliterende netwerken suggereerde, al merkte zij op dat vanwege administratiefrechtelijke of juridische maatregelen die worden getroffen tegen strijders afkomstig uit de EU, deze hun modi operandi wellicht aanpassen of zich elders zullen huisvesten.³⁴ Ook maakte Frontex hierbij het voorbehoud dat zij niet in de positie is om een dergelijk verband te identificeren. Ook sommige nationale Europese veiligheidsdiensten gaven aan geen aanwijzingen te hebben dat de migratiestroom structureel wordt gebruikt door jihadistische organisaties. De AIVD gaf in zijn jaarverslag over 2015 bijvoorbeeld aan dat hoewel in dat jaar enkele meldingen waren onderzocht, hij "geen aanwijzingen [zag] van structureel misbruik van

²⁹ Zie 'Verslag van het vragenuur' d.d. 7 oktober 2014. Laatste geraadpleegd op 23 maart 2016 via <<https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=8af2098f-43c8-4647-aef8-5d5133ca2318&title=Vragenuur.docx>>.

³⁰ S. Kamerman & B. Blokker, 'Zitten die "same bad Syrians" nu in de IJsselhallen?', NRC Q 15 oktober 2014. Laatste geraadpleegd op 23 maart 2016 via <<http://www.nrcreader.nl/artikel/7083/zitten-die-same-bad-syrians-nu-in-de-ijsselhallen>>.

³¹ Zie IND, 'Asylum Trends. Monthly Report on Asylum Applications in The Netherlands and Europe', p. 3. Laatste geraadpleegd op 14 maart 2016 via <<https://ind.nl/Documents/Asylum%20Trends%20201412.pdf>>.

³² Adéla Denková, 'EU counter-terrorism czar: Terrorists among asylum seekers? Unlikely', EurActiv Czech Republic, 9 september 2015. Laatste geraadpleegd op 25 april 2016 via <<http://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/interview/eu-counter-terrorism-czar-terrorists-among-asylum-seekers-unlikely/>>.

³³ Europol, 'European Union Terrorism Situation and Trend Report 2015', 6 juli 2015, p. 23. Laatste geraadpleegd op 25 april 2016 via <https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/p_europol_tsat15_09jun15_low-rev.pdf>. Zie ook: 'Changes in modus operandi of Islamic State terrorist attacks, Review held by experts from Member States and Europol on 29 November and 1 December 2015', Den Haag, 18 januari 2016, p. 3, 5. Laatste geraadpleegd op 25 april 2016 via <https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/changes_in_modus_operandi_of_is_in_terrorist_attacks.pdf>.

³⁴ Frontex, 'Annual Risk Analysis for 2015', April 2015, p. 49. Laatste geraadpleegd op 25 april 2016 via <http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2015.pdf>.

migrantenstromen en asielprocedures door terroristische organisaties”.³⁵ In de 39^e editie van het Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland (DTN) uit juni 2015, stelde de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) dat hoewel dit nog niet was vastgesteld, het “zeer voorstelbaar” was dat jihadisten de migrantenroutes bewust zouden gebruiken om op heimelijke wijze de EU binnen te komen.³⁶ In een tussentijdse actualisatie van de 39^e editie van het DTN in augustus, meldde de NCTV dat nog niet was gebleken “dat er sprake is van structurele pogingen door jihadistische groeperingen om via de asielprocedure hun handlangers naar Europa te laten reizen. Het is in individuele gevallen echter wel mogelijk dat zulke groeperingen de asielprocedure hiervoor gebruiken dan wel dat personen met plannen voor een terroristische aanslag de asielstroom voor hun komst naar Europa gebruiken”.³⁷ Vier dagen voor de aanslagen in Parijs, nuanceerde de NCTV in de 40^e editie van het DTN het idee dat jihadisten veelvuldig gebruik zouden maken van de asielstroom:

“Zowel de infiltratie van jihadisten in de bekende reisroutes van migranten naar Europa als het misbruik van de asielprocedure brengt, vanuit het oogpunt van de terrorist, echter risico’s van onderkenning met zich mee. Daardoor is het onwaarschijnlijk dat deze kanalen veelvuldig door jihadisten worden gebruikt. Europese veiligheidsdiensten zijn niettemin alert op deze mogelijkheid. Ondanks een enkel zorgelijk signaal dat jihadistische groepen de intentie zouden hebben om gebruik te maken van de migrantenstroom met het oogmerk aanslagen te plegen, zijn er geen bevestigde gevallen van jihadisten die vanuit het Midden-Oosten of Noord-Afrika als *operatives* (dat wil zeggen handlangers of uitvoerders) via de migrantenstroom naar Europa worden gestuurd.”³⁸

2.1.2 Bijstelling van risico-inschatting

Na de aanslagen in Parijs en Brussel werd dit beeld in Europa echter bijgesteld. In haar risicoanalyse voor 2016 stelde Frontex dat de aanslagen in Parijs in november 2015 duidelijk hebben laten zien dat migratiestromen kunnen worden gebruikt door terroristen om de EU binnen te komen. Twee van de bij de aanslagen betrokken terroristen zouden namelijk via Leros, Griekenland, de EU zijn binnengekomen, waarbij zij waren geregistreerd door de Griekse autoriteiten en gebruik maakten van valse Syrische reisdocumenten om hun registratieproces te versnellen.³⁹ In november 2015 stelde de *Homeland Security Committee* van de Verenigde Staten dat verschillende berichten lieten zien dat “Islamistische terroristen” vastberaden zouden zijn migratiestromen te infiltreren richting het Westen en dit al leken te hebben gedaan in Europa. In dezelfde maand waarschuwde het hoofd van de Duitse

³⁵ AIVD, ‘Jaarverslag 2015’, 21 april 2016, p. 17. Laatst geraadpleegd op 25 april 2016 via <https://www.aivd.nl/binaries/aivd_nl/documenten/jaarverslagen/2016/04/21/jaarverslag-aivd-2015/aivd-jaarverslag-2015-versie-voor-website.pdf>.

³⁶ NCTV, ‘Samenvatting Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 39, juni 2015’, bijlage bij Brief Minister van Veiligheid en Justitie, Kamerstukken 29 754, nr. 313, 29 juni 2016, p. 7.

³⁷ NCTV, ‘Actualisatie Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 39 (DTN 39), augustus 2015’, bijlage bij Brief Minister van Veiligheid en Justitie, Kamerstukken 29 754, nr. 319, 31 augustus 2016, p. 3.

³⁸ NCTV, ‘Samenvatting Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 40, augustus 2015’, bijlage bij Brief Minister van Veiligheid en Justitie, Kamerstukken 29 754, nr. 325, 9 november 2016, p. 7-8.

³⁹ Frontex, ‘Annual Risk Analysis for 2016’, maart 2016, p. 7. Laatst geraadpleegd op 25 april 2016 via <http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annula_Risk_Analysis_2016.pdf>. Deze twee daders zouden samen met twee anderen via Leros Europa zijn binnengekomen, maar die anderen werden een aantal weken vastgehouden vanwege hun valse identiteit. Nadat zij doorreisden, werden ze uiteindelijk op 9 december 2015, een kleine maand na de aanslagen in Parijs, aangehouden in Salzburg, Oostenrijk. Zie Anthony Faiola & Souad Mekhennet, ‘Tracing the path of four terrorists sent to Europe by the Islamic State’, *Washington Post*, 22 april 2016. Laatst geraadpleegd op 26 april 2016 via <https://www.washingtonpost.com/world/national-security/how-europes-migrant-crisis-became-an-opportunity-for-isis/2016/04/21/ec8a7231-062d-4185-bb27-cc7295d35415_story.html>.

inlichtingendienst *Bundesamt für Verfassungsschutz* (BfV) dat zich onder de asielzoekers personen bevonden die voor IS hadden gevochten en naar Europa waren gekomen om aanslagen te plegen.⁴⁰ Het hoofd van de Duitse BfV meldde in februari 2016 dat de dienst “herhaaldelijk heeft gezien dat terroristen [...] binnen zijn geglipt vermomd als vluchtelingen” en dat er meer dan honderd tips waren ontvangen over de aanwezigheid van IS-strijders onder de asielzoekers.⁴¹ In april 2016 stelde hij in de media dat hoewel het voor IS riskant en niet nodig is om gebruik te maken van de migratiestromen, dit toch bleek te gebeuren en dat dit risico ten onrechte was onderschat door contra-terrorismedeskundigen.⁴² In mei 2016 rapporteerde de Duitse federale rechedienst BKA dat de dienst sinds de start van de grote instroom 369 tips had ontvangen over asielzoekers die betrokken zouden zijn bij terrorisme of extremisme, waarbij in veertig gevallen een strafrechtelijk onderzoek was gestart.⁴³ In maart 2016 meldde de NCTV dat er “vraagtekens geplaatst [kunnen] worden bij de huidige capaciteiten en mogelijkheden van de Europese immigratie- en veiligheidsdiensten om voldoende zicht te krijgen op de eventuele aanwezigheid van jihadisten binnen de vluchtelingenstroom”. Tegelijkertijd stelde de NCTV vast: “Hoewel er in toenemende mate signalen zijn dat jihadisten van de migratiestroom en/of de asielprocedure misbruik maken, er geen bevestigde gevallen zijn van asielzoekers, die op dit moment in Nederland in de asielprocedure zitten, die zich uit jihadistische motieven in de migratiestroom hebben gemengd”.⁴⁴ Het hoofd van de Belgische evenknie van de NCTV, het Orgaan voor de Coördinatie en de Analyse van de Dreiging (OCAD), meldde in april 2016 dat er signalen waren dat “IS opnieuw strijders naar Europa en België heeft gestuurd”.⁴⁵ Het hoofd van de Franse inlichtingendienst waarschuwde de Franse overheid in een vergadering op 10 mei 2016 voor de volgens hem reële dreiging van een terroristische aanslag door IS-aanhangers tijdens het Europees Kampioenschap voetbal dat in juni 2016 werd georganiseerd. Volgens de inlichtingendienst zou IS nog steeds van dezelfde routes gebruik maken om strijders Europa binnen te krijgen.⁴⁶ In de meest recente editie van het DTN van 11 juli 2016 stelde de NCTV vast dat “[i]nmiddels is gebleken dat ISIS-operatives veelvuldig gebruik hebben gemaakt van de vluchtelingenstroom om op heimelijke wijze naar Europa te reizen”.⁴⁷ Daaronder bevonden zich volgens de NCTV *operatives* die asiel hebben aangevraagd, mogelijk ook in Nederland. De NCTV benadrukt dat het risico dat reisbewegingen van ISIS-operatives niet (tijdig) worden onderkend reëel is: “Vanwege de

⁴⁰ Express, ‘ISIS militants ARE posing as refugees to plot attacks in Europe warns German official’, 27 november 2015. Laatst geraadpleegd op 23 mei 2016 via <<http://www.express.co.uk/news/world/622513/ISIS-militants-posing-as-refugees-to-plot-attacks-in-Europe-German-official-warns>>.

⁴¹ Reuters, ‘German spy agency says ISIS sending fighters disguised as refugees’, 5 februari 2016. Laatst geraadpleegd op 25 april 2016 via <<http://www.reuters.com/article/us-germany-security-idUSKCN0VE0XL>>. Zie ook <<https://www.rt.com/news/331447-isis-germany-refugees-infiltration/>> en <<http://www.noz.de/deutschland-welt/politik/artikel/672398/europol-grosste-terrorgefahr-seit-mehr-als-zehn-jahren>>.

⁴² ‘German intelligence head admits 'misjudgment' on 'Islamic State' strategy’, Deutsche Welle, 10 april 2016. Laatst geraadpleegd op 25 april 2016 via <<http://www.dw.com/en/german-intelligence-head-admits-misjudgment-on-islamic-state-strategy/a-19176809>>. Zie ook Vivienne Walt, ‘Europe’s Terror Fears Won’t End With the Arrests of the Likely Last Paris and Brussels Attackers’, TIME, 8 april 2016. Laatst geraadpleegd op 25 april 2016 via <<http://time.com/4287341/brussels-attacks-arrest-mohamed-abrini-osama-krayem/>>.

⁴³ Marion Trimborn, ‘Mehr Terrorverdächtige unter Flüchtlingen’, Neue Osnabrücker Zeitung, 11 mei 2016. Laatst geraadpleegd op 20 mei 2016 via <<http://www.noz.de/deutschland-welt/politik/artikel/711819/mehr-terrorverdachtige-unter-fluchtlingen>>.

⁴⁴ NCTV, ‘Samenvatting Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 41, maart 2016’, p. 6, bijlage bij Brief van de Minister van Veiligheid en Justitie, Kamerstukken 29 754, nr. 362, 16 maart 2016.

⁴⁵ NOS, ‘IS zou nieuwe strijders naar België sturen’, 19 april 2016. Laatst geraadpleegd op 20 mei 2016 via <<http://nos.nl/artikel/2100133-is-zou-nieuwe-strijders-naar-belgie-sturen.html>>.

⁴⁶ John Iris, ‘French security chief warns Islamic State plans wave of attacks in France’, Reuters, 19 mei 2016. Laatst geraadpleegd op 26 mei 2016 via <<http://www.reuters.com/article/us-france-security-idUSKCN0YA1HO>>.

⁴⁷ NCTV, ‘Samenvatting Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 42, juli 2016’, bijlage bij Brief van de Minister van Veiligheid en Justitie, Kamerstukken 29 754, nr. 390, 11 juli 2016, p. 5.

mogelijkheden tot fraude met documenten, het ontbreken van een sluitende EU-buitengrenzencontrole en de mogelijkheden tot vrij reizen binnen het Schengengebied, is het risico reëel dat niet alle reisbewegingen (tijdig) onderkend worden”.⁴⁸

2.1.3 Verbreding van risico-inschatting

Behalve met het risico op het gebruik van de migratiestroom door jihadisten, houden de verschillende diensten ook rekening met het risico van ronselen voor de jihad onder asielzoekers en/of het risico dat asielzoekers (zelfstandig) radicaliseren. Hierbij moet worden opgemerkt dat het daarbij vaak onduidelijk is of bedoeld wordt op radicalisering en/of ronselen dat in verband kan worden gebracht met (steun aan) de gewapende strijd, of bekerings- en bekeringsactiviteiten die zijn gerelateerd aan niet-gewelddadige, maar radicaal islamitische groepen. Europol stelde in 2015 zelfs dat van deze risico's in vergelijking tot meereizende jihadisten meer dreiging uitgaat.⁴⁹ Ook verschillende nationale inlichtingen- en veiligheidsdiensten erkennen deze risico's. Het hoofd van de Duitse BfV meldde in de media in september 2015 dat er grote zorgen waren dat de naar schatting 7.900 radicale islamisten in Duitsland onder het mom van het verlenen van humanitaire hulp zouden gaan ronselen onder asielzoekers voor terroristische organisaties of om in Syrië te vechten.⁵⁰ In een interview in april 2016 voegde hij daaraan toe dat zijn organisatie op de hoogte was van driehonderd pogingen van “radicale islamisten” om asielzoekers te ronselen.⁵¹ Hij zei daarbij zich met name zorgen te maken over de grote groep alleenreizende minderjarigen die, volgens hem, bewust worden uitgezocht door salafistische ronselaars; in deze pogingen ziet hij een “enorm radicaliseringspotentieel”. In januari 2016 meldde het hoofd van de inlichtingendienst in Noordrijn-Westfalen dat de dienst in de voorgaande weken ongeveer honderd ronselpogingen had geregistreerd. Als ronselaars waren zo'n veertig landelijk bekende salafisten geïdentificeerd. Het bericht vermeldt niet of er de er sprake was van ronselen voor de jihad, maar wel dat in vijf gevallen een strafrechtelijk onderzoek werd opgestart.⁵² Ook de Noorse veiligheidsdienst (*Politiets sikkerhetstjeneste*, PST) wees op het risico van ronselen, en ook zij zag alleenstaande minderjarige vreemdelingen als een bijzonder kwetsbare groep.⁵³ Het risico dat onder

⁴⁸ NCTV, 'Samenvatting Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 42, juli 2016', bijlage bij Brief van de Minister van Veiligheid en Justitie, Kamerstukken 29 754, nr. 390, 11 juli 2016, p. 5.

⁴⁹ “There is no concrete evidence that terrorist travellers systematically use the flow of refugees to enter Europe unnoticed. A real and imminent danger, however, is the possibility of elements of the (Sunni Muslim) Syrian refugee diaspora becoming vulnerable to radicalisation once in Europe and being specifically targeted by Islamic extremist recruiters.” Europol, 'Changes in modus operandi of Islamic State terrorist attacks, Review held by experts from Member States and Europol on 29 November and 1 December 2015', Den Haag, 18 januari 2016, p. 3, 5. Laatst geraadpleegd op 25 april 2016 via

<https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/changes_in_modus_operandi_of_is_in_terrorist_attacks.pdf>.

⁵⁰ Russia Today, 'Islamist recruiters target asylum seekers, German intelligence says', 22 september 2015. Laatst geraadpleegd op 20 mei 2016 via <<https://www.rt.com/news/316233-islamist-recruiters-target-refugees/>>.

⁵¹ Michelle Martin, 'German spy chief says Islamic State wants to attack but no specific plot known,' Reuters, 10 april 2016 (laatst geraadpleegd op 25 april 2016 via <<http://www.reuters.com/article/us-germany-security-idUSKCN0X701U>>).

⁵² N24, 'Salafisten buhlen immer mehr um Flüchtlinge', 18 januari 2016. Laatst geraadpleegd op 22 mei 2016 via <<http://www.n24.de/n24/Nachrichten/Politik/d/7931730/salafisten-buhlen-immer-mehr-um-fluechtlinge.html>>.

⁵³ “PST head Benedicte Bjørnland told Klassekampen at the agency launched a 'national intelligence operation' after the Paris attacks, which includes PST closely watching the more than 26,000 people currently living in Norwegian asylum centres. 'We have some reports that there is radicalization going on at the centres,' Bjørnland said.” Zie 'Norway's PST wary of asylum centre radicalization', TheLocal, 31 maart 2016. Laatst geraadpleegd op 25 april 2016 via <<http://www.thelocal.no/20160331/norway-intelligence-agency-closely-watching-asylum-centres>>.

in Nederland verblijvende asielzoekers wordt geronseld met een jihadistisch oogmerk en/of dat zij vatbaar zijn voor radicalisering wordt ook benoemd door de NCTV.⁵⁴

Naar aanleiding van de aanslagen in Parijs en Brussel zijn in Europees verband verschillende maatregelen genomen om de Europese samenwerking met betrekking tot terrorismebestrijding te versterken, al zijn deze niet specifiek toegespitst op de hiervoor genoemde risico's.⁵⁵

2.2 Resultaten EMN-enquête

De enquête is half juni 2016 onder de lidstaten uitgezet en de onderzoekers hebben de antwoorden op 10 augustus 2016 van het Nederlandse nationaal contactpunt van het EMN ontvangen. Behalve Nederland hebben in totaal 17 lidstaten de vragenlijst ingevuld.⁵⁶ De antwoorden verschillen aanzienlijk voor wat betreft de mate van specificiteit en/of diepgang. Sommige lidstaten hebben de vragen kort en in (zeer) algemene termen en/of zonder specifieke verwijzingen beantwoord, terwijl andere de beantwoording zeer uitgebreid en met verwijzing naar specifieke documenten hebben gedaan. In niet alle gevallen hebben de gegeven antwoorden specifiek betrekking op de gestelde vragen. Informatie die geen betrekking heeft op het signaleren van jihadisme in de vreemdelingenketen is buiten beschouwing gelaten. De onderzoekers zijn uitgegaan van de in de enquête gegeven antwoorden en hebben niet gecontroleerd of en in hoeverre de gepresenteerde antwoorden kloppen. Bovenstaande betekent dat de resultaten van de enquête mogelijk niet juist en/of volledig zijn, niet eenvoudig zijn te vergelijken of duiden en dat de in deze paragraaf gepresenteerde informatie dient te worden gelezen als een grove schets van bestaande beleidsreacties in Europa.

Twee lidstaten (**Hongarije** en **Tsjechië**) hebben de vragenlijst op basis van vertrouwelijkheid ingevuld; de antwoorden van deze lidstaten zijn alleen voor intern gebruik (binnen de overheid) en worden in deze paragraaf dan ook niet behandeld. Op basis van de antwoorden van de overige 15 landen die de enquête hebben ingevuld, ontstaat het volgende beeld hoe landen in Europa sinds eind 2014 zijn omgegaan met de risico's met betrekking tot jihadisme in de vreemdelingenketen.

2.2.1 Jihadisme en de migratiestroom

In antwoord op de vraag in hoeverre het (vermeende verhoogde) risico op de binnenkomst van jihadisten onder de migratiestroom en/of ronselen en radicalisering in en rond asielzoekerscentra voorwerp is (geweest) van discussie in het parlement en/of aan bod is gekomen in publiekelijk beschikbare risicoanalyses met betrekking tot asiel en terrorisme, geeft **Portugal** aan dat dit geenszins onderwerp van discussie is (geweest). **Cyprus**, **Groot-Brittannië**, **Letland**, **Kroatië** en **Zweden** geven aan dat het thema wel intern besproken is en/of dat dit zaken van nationale veiligheid betreft die (daarom) niet publiekelijk besproken worden. Deze landen geven over het algemeen dan ook weinig details over de wijze waarop de migratiediensten omgaan met de veronderstelde risico's en/of eventuele additionele maatregelen die sinds eind 2014 zijn genomen. **Slowakije** verwijst in de

⁵⁴ Zie DTN 39, actualisatie DTN 39, en DTN 40.

⁵⁵ Zo is op 25 januari 2016 door Europol het Europees Centrum voor Terrorismebestrijding (ECTC) gelanceerd; richt de Counter Terrorism Group (CTG) vóór 1 juli 2016 een platform op om sneller en beter informatie te delen en gaan EU-landen nationale terrorismelijsten delen en komt er een aanvullende richtlijn terrorismebestrijding. Zie <<http://www.eu2016.nl/actueel/nieuws/2016/03/24/stappen-in-de-europese-strijd-tegen-terrorisme>> en <<http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/24-statement-on-terrorist-attacks-in-brussels-on-22-march/>>.

⁵⁶ Dit zijn: België, Cyprus, Duitsland, Finland, Frankrijk, Groot-Brittannië, Hongarije, Kroatië, Letland, Litouwen, Luxemburg, Noorwegen, Oostenrijk, Portugal, Slowakije, Tsjechië en Zweden.

beantwoording naar de introductie van nieuwe anti-terrorisewetgeving in december 2015. Het is onduidelijk of en in hoeverre in dat kader jihadisme in de vreemdelingenketen voorwerp van discussie was.⁵⁷ **Noorwegen** verwijst in het antwoord naar bestaande richtlijnen voor informatie-uitwisseling, maar geeft niet specifiek aan in hoeverre jihadisme in de vreemdelingenketen in discussies in het parlement of in risicoanalyses naar voren komt.

Daarnaast zijn er landen (**België, Duitsland, Finland, Frankrijk, Litouwen, Luxemburg, Oostenrijk en Slowakije**) die aangeven dat de thematiek onderwerp van parlementair debat is geweest en/of in publiekelijk beschikbare risicoanalyses met betrekking tot asiel en terrorisme wordt besproken:

- **België** meldt onder andere dat er in het parlement eind 2015 en begin 2016 vragen zijn gesteld over het screenen van asielzoekers op banden met IS, de aanwezigheid van geradicaliseerde personen in asielzoekerscentra en de radicalisering van asielzoekers.⁵⁸ Voorts is aangegeven dat het risico op jihadisme binnen de vreemdelingenketen in verschillende publiekelijk beschikbare beleidsdocumenten is besproken⁵⁹ en wordt verwezen naar een wetsvoorstel “om beter rekening te houden met de bedreigingen voor de samenleving en de nationale veiligheid in de aanvragen tot internationale bescherming”.⁶⁰
- **Duitsland** geeft aan dat het risico van irregulier binnenreizende jihadisten die asiel aanvragen in het parlement is besproken en door de Duitse overheid is erkend. Daarbij wordt verwezen daarbij naar een Kamerbrief van 10 mei 2016.⁶¹ Het risico op ronselen en radicalisering is door het *Bundesamt für Verfassungsschutz* (BfV, de binnenlandse veiligheidsdienst) erkend.⁶²
- **Finland** rapporteert onder andere dat in het Nationaal Actieplan ter Preventie van Gewelddadige Radicalisering en Extremisme (jaartal onbekend) aandacht wordt besteed aan de risico's van ronselen en radicalisering in en rond asielzoekerscentra.
- **Frankrijk** verwijst naar een debat in het parlement van 29 juli 2015 waarin een wetswijziging is besproken met betrekking tot het uitsluiten van asielbescherming voor personen die een

⁵⁷ Slowakije geeft overigens aan dat er in dat kader geen wijzigingen met betrekking tot asielwetgeving hebben plaatsgevonden.

⁵⁸ Zie in dit verband: De screening van kandidaat-asielzoekers op IS-strijders, 30 november 2015, 20152016, laatst geraadpleegd op 22 augustus 2016 via: <<http://www.dekamer.be/kvvcr/showpage.cfm?section=qrva&language=nl&cfm=qrvaXml.cfm?legislat=54&dossierID=54-B052-866-0609-2015201605452.xml>>, Geradicaliseerde vluchtelingen, 5 oktober 2015, 20142015, laatst geraadpleegd op 22 augustus 2016 via:

<<http://www.dekamer.be/kvvcr/showpage.cfm?section=qrva&language=nl&cfm=qrvaXml.cfm?legislat=54&dossierID=54-B045-885-0257-2014201504716.xml>>, De problematiek van geradicaliseerden in asielcentra, 25 januari 2016, 20152016, laatst geraadpleegd op 22 augustus 2016 via:

<<http://www.dekamer.be/kvvcr/showpage.cfm?section=qrva&language=nl&cfm=qrvaXml.cfm?legislat=54&dossierID=54-B059-885-0389-2015201606638.xml>>.

⁵⁹ Zie de Algemene beleidsnota Asiel en Migratie van 3 november 2015, laatst geraadpleegd op 22 augustus 2016 via: <<http://www.dekamer.be/FLWB/PDF/54/1428/54K1428019.pdf>> (p. 5) en de Algemene beleidsnota Federale Politie en geïntegreerde werking Veiligheid en Binnenlandse Zaken van 4 november 2015, laatst geraadpleegd op 22 augustus 2016 via: <<http://www.dekamer.be/FLWB/PDF/54/1428/54K1428004.pdf>> (p. 9-11 en 26-29).

⁶⁰ Wet tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen om beter rekening te houden met de bedreigingen voor de samenleving en de nationale veiligheid in de aanvragen tot internationale bescherming, 10 augustus 2015, laatst geraadpleegd op 22 augustus 2016 via:

<http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=nl&la=N&table_name=wet&cn=2015081011>.

⁶¹ Einschleusung von IS-Kämpfern unter die Fluchtmigration, Drucksache 18/8382, 10 mei 2016, laatst geraadpleegd op 22 augustus 2016 via: <<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/083/1808382.pdf>>.

⁶² Flüchtlingszustrom – Gefahr durch Islamisten?, BfV 2015, laatst geraadpleegd op 22 augustus 2016 via: <<https://www.verfassungsschutz.de/de/aktuelles/schlaglicht/schlaglicht-2015-10-fluechtlingszustrom>>.

gevaar vormen voor de nationale veiligheid (L. 711-6 en L. 712-2 van de *Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile*).⁶³

- **Litouwen** rapporteert, zonder verdere verwijzing, dat de veronderstelde risico's zijn besproken in het parlement.
- **Luxemburg** meldt dat de radicalisering van asielzoekers in het parlement is besproken naar aanleiding van het feit dat de persoon die in januari 2016 in Parijs twee politieagenten aanviel⁶⁴ daaraan voorafgaand enige dagen in een Luxemburgs asielzoekerscentrum had verbleven.⁶⁵
- **Oostenrijk** geeft aan dat het risico dat zich potentiële jihadisten onder asielzoekers bevinden en het risico dat jihadisten systematisch via bestaande migratiestromen Europa binnen reizen besproken is het *Verfassungsschutzbericht* 2015 van het *Bundesministerium für Inneres Bundesamt für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung* (BVT, de binnenlandse veiligheidsdienst).⁶⁶

2.2.2 Verhogen van bewustwording en verbeteren meldstructuren

In de enquête is tevens gevraagd of en in hoeverre lidstaten maatregelen hebben genomen om de bewustwording over de mogelijke aanwezigheid van jihadisten in het asielproces en ronselen en radicalisering in en om asielzoekerscentra te verhogen en/of de meldstructuren in dit verband zijn aangepast. In antwoord op deze vraag verwijzen verschillende landen naar algemene antiterrorismemaatregelen en/of bestaande procedures om personen die een gevaar voor de nationale veiligheid vormen onder de aandacht te brengen van de veiligheidsdiensten. In die gevallen wordt niet duidelijk of en in hoeverre naar aanleiding van de recente migratiestroom specifieke maatregelen in de asielketen zijn genomen. De volgende landen verschaffen informatie die in de context van dit rapport relevant is om te noemen:

- **België** rapporteert uitvoerig over verschillende maatregelen. In het kader van het Nationaal Actieplan Radicalisme 'Plan R'⁶⁷ is op 19 november 2015 een speciale werkgroep opgericht, geleid door de Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken (Dienst Vreemdelingenzaken). Overige betrokken partijen zijn het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen (CGVS), het Federaal agentschap voor de opvang van asielzoekers (Fedasil) en liaisons van de opsporings- en inlichtingen- en veiligheidsdiensten. De werkgroep heeft tot doelstelling om de uitwisseling van relevante informatie tussen de asiel- en migratieautoriteiten en de opsporings- en veiligheidsdiensten te versterken en goed functionerende kanalen van informatie-uitwisseling te identificeren. Binnen de werkgroep worden individuele 'incidenten' die mogelijk zijn gerelateerd aan radicalisme en migratie geanalyseerd. Daarbij wordt naar geradicaliseerde vreemdelingen in algemene zin gekeken; het forum beperkt zich niet tot de analyse van asielgerelateerde zaken. De werkgroep is ook verantwoordelijk voor de optimalisering van de screening van asielzoekers en (bewustwordings)trainingen voor actoren die zijn betrokken bij het asielproces. Sinds 1 mei 2016 is binnen de Dienst Vreemdelingenzaken de Cel Radicalisme actief die onder andere verantwoordelijk is voor het identificeren en versterken van kanalen van informatie-uitwisseling tussen relevante actoren, het verstrekken van duidelijke en accurate informatie

⁶³ Er worden geen specifieke referenties gegeven naar dit kamerdebat.

⁶⁴ Zie paragraaf 2.3.3.

⁶⁵ Brief van 11 januari 2016, laatst geraadpleegd op 22 augustus 2016 via: <http://adr.lu/wp-content/uploads/2016/01/qp_fk_asyl_par%C3%A4isattent%C3%A4ter_%C3%A4ntwert.pdf>.

⁶⁶ Verfassungsschutzbericht 2015, BMI, laatst geraadpleegd op 22 augustus 2016 via: <http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_Verfassungsschutz/Verfassungsschutzbericht_2015.pdf>.

⁶⁷ Plan R; het actieplan radicalisme, 2016, laatst geraadpleegd op 22 augustus 2016 via:<https://www.besafe.be/sites/besafe.localhost/files/u18/brochure_radicalisme_nl.pdf>.

over de te volgen stappen bij signalen van radicalisering of terrorisme, het optreden als centraal contactpunt voor vragen, het *up to date* blijven van juridische ontwikkelingen op Europees niveau en het identificeren van ‘*good practices*’ bij andere lidstaten. Met betrekking tot de screening van asielzoekers meldt België dat een nieuwe procedure is ontwikkeld. Vermeldenswaardig is in het bijzonder dat de staatsveiligheidsdienst (Veiligheid van de Staat) sinds september 2015 alle asielzoekers screent en dat asielzoekers uit Irak en Syrië daarnaast ook gescreend worden door de militaire veiligheidsdienst (Algemene Dienst Inlichting en Veiligheid). De Dienst Vreemdelingenzaken deelt een lijst met namen (en aliases) van alle asielzoekers met de staatsveiligheidsdienst die op basis van het *hit/no hit*-principe een check uitvoert bij gespecialiseerde databases. Bij een hit wordt relevante informatie gedeeld met de Dienst Vreemdelingenzaken, het CGVS, de federale politie en de militaire inlichtingendienst.⁶⁸ De Dienst Vreemdelingenzaken en het CGVS kunnen in verband met “problematische profielen” op ieder moment in de asielprocedure contact opnemen met de staatsveiligheidsdienst, op basis waarvan de staatsveiligheidsdienst een meer diepgaand onderzoek kan starten. In 2015 heeft de staatsveiligheidsdienst medewerkers van CGVS getraind ten aanzien van het detecteren van signalen van radicalisering. Begin 2016 heeft Fedasil een training opgezet met het doel medewerkers te leren signalen van radicalisering op te merken, radicalisering te voorkomen en handvatten te geven hoe adequaat te reageren bij gevallen van radicalisering.⁶⁹ Sinds 15 maart 2016 is staf in opvangcentra wanneer zij “dwingende signalen” met betrekking tot radicalisering opvangt, verplicht hiervan middels een voorlegformat melding te maken bij het hoofdbureau van Fedasil, de manager van de opvanglocatie en het contactpunt bij de lokale politie.

- **Duitsland** laat weten dat er ten behoeve van medewerkers op asielzoekerscentra brochures zijn ontwikkeld met informatie over jihadistisch salafistische bewegingen in Duitsland.⁷⁰ Medewerkers van het *Bundesamt für Migration und Flüchtlinge* (BAMF) die veel met asielzoekers in contact komen krijgen training over indicatoren die relevant zijn in verband met de (nationale) veiligheid.⁷¹
- **Finland** meldt dat gehoordmedewerkers beschikken over ‘*country of origin information*’ van gebieden die onder IS-controle staan. Wanneer er aanwijzingen zijn dat iemand uit deze regio komt, of dat er anderszins indicaties zijn van jihadisme, wordt een aanvullend interview gehouden door een gespecialiseerde gehoordmedewerker. Sinds 1 april 2016 bestaat binnen het Nationaal Bureau van onderzoek van de politie (*Keskusrikospoliisi*, KRP) een gespecialiseerd team voor asielgerelateerde zaken, het TUPA-team. Het team verzamelt informatie en tracht criminele activiteiten, waaronder terrorisme, op te sporen en te voorkomen. Binnen het team zijn vertegenwoordigers opgenomen van de politie, de veiligheidsdienst, de douane, de grensbewaking en de immigratiedienst. Het Nationaal Actieplan ter Voorkoming van Gewelddadige Radicalisering en Extremisme stelt dat staf van asielzoekercentra en andere personen die met asielzoekers werken een training zullen ontvangen om gewelddadige radicalisering te herkennen en te voorkomen. Asielzoekerscentra

⁶⁸ In dit verband rapporteert België overigens dat de namen van meeste asielzoekers niet databases voorkomen omdat de meeste asielzoekers ‘nieuwkomers’ zijn en stelt: “This screening does not provide a definitive answer.”

⁶⁹ De training bestaat uit een E-learning tool over het fenomeen radicalisering en face-to-face bijeenkomsten met medewerkers van de staatsveiligheidsdienst en radicaliseringsexperts. Besproken onderwerpen zijn de geopolitieke context in Irak, Afghanistan en Syrië en de invloed op migratie, rol en functioneren van de veiligheidsdienst en de samenwerking met Fedasil, islamitische radicalisering en het herkennen en rapporteren van signalen van radicalisering en ronseling.

⁷⁰ Dat zou onder meer de brochure ‘Wie erkenne ich extremistische und geheimdienstliche Aktivitäten? Eine Handreichung für Flüchtlingshelferinnen und –helfer’ van de BfV kunnen betreffen, te raadplegen via <<https://www.verfassungsschutz.de/embed/broschuere-2016-08-handreichung-fuer-fluechtlingshelfer.pdf>>.

⁷¹ Letterlijk antwoord: “indicators for security relevant constellation”.

hebben een brief ontvangen waarin staat beschreven hoe in dergelijke situaties te reageren. Daarin wordt geïnstrueerd een melding bij de politie te doen.

- **Frankrijk** rapporteert dat er met betrekking tot medewerkers van de asielopvang (*Centre d'accueil de demandeurs d'asile, CADA*) geen specifieke trainings- of bewustwordingsactiviteiten plaatsvinden omdat dit niet past binnen de sociale en medico-sociale missie van de organisatie. Overigens wordt benadrukt dat wanneer managers van asielzoekerscentra geconfronteerd worden met zaken van radicalisering, zij dit zeker bij de politie zullen melden.
- **Groot-Brittannië** meldt dat de Unit Bijzondere Zaken van de Home Office (verantwoordelijk voor het afhandelen van asielverzoeken die gerelateerd zijn aan de nationale veiligheid) meerdere keren 'awareness sessions' heeft georganiseerd voor *case workers* van het *Complex Case Working Directorate*. Al deze medewerkers hebben een contraterorisme training ontvangen en zijn geïnformeerd over het doorverwijzingsproces van de *Immigration National Security & Counter Terrorism (INS&CT)*, *Immigration Intelligence* en *Immigration Enforcement*.
- **Litouwen** geeft aan dat medewerkers bij ontvangstcentra geïnformeerd zijn over mogelijke risico-indicatoren. Informatie van het Europees Agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie (AMOCE, ook wel Frontex) wordt constant gedeeld. Er zijn geen speciale maatregelen genomen om ronselen of radicalisering te signaleren.
- **Luxemburg** meldt dat de asielunit nauw contact onderhoudt met de veiligheidsdienst en de contraterorisme-afdeling van de politie en dat tussen deze organisaties regelmatig informatie-uitwisseling plaatsvindt. *L'office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration (OLAI)*, verantwoordelijk voor de asielopvang, het directoraat van immigratie en de politie hebben maandelijks overleg. Staf van de opvang dienen verdachte of abnormale gedragingen te melden bij de politie. Medewerkers van de asielunit, vooral diegenen die direct contact hebben met de asielzoekers, hebben een basistraining ontvangen van de veiligheidsdienst. De training is met name bedoeld om bewustwording te creëren met betrekking tot de detectie en identificatie van extremisten.
- **Noorwegen** verwijst in de beantwoording naar een al jaren bestaande praktijk dat iedere nieuwe *caseworker* van het *Utlendingsdirektoratet (UDI)*, verantwoordelijk voor de behandeling van asielverzoeken) een halfdaagse training volgt over het identificeren van 1F-uitsluitingszaken en zaken die betrekking hebben op de nationale veiligheid. Tevens krijgen zij training hoe signalen te delen. Daarnaast wordt aangegeven dat het signaleren van radicalisering en ronselen hoge prioriteit heeft voor de politie en dat de politie in dat kader ook regelmatig asielzoekerscentra bezoekt. De politie heeft een goede dialoog met bewoners, management en staf van de asielzoekerscentra en ontvangt informatie over pogingen van ronselen van buitenaf en andere onwenselijke incidenten. De *Politiets utlendingsenhet (PU)* is een onderdeel van de politie en verantwoordelijk voor de registratie van asielverzoeken en in dat kader aanwezig op aanmeldcentra. Samen met andere instanties die werkzaam zijn in het veld van justitie en openbare veiligheid heeft de PU een set indicatoren ontwikkeld die kan worden gebruikt om beter te kunnen identificeren welke asielzoekers mogelijk een gevaar voor de nationale veiligheid vormen. Medewerkers van asielzoekerscentra worden getraind wanneer zij UDI of de politie dienen te informeren over incidenten die mogelijk verband houden met zaken van nationale veiligheid.
- **Slowakije** meldt expliciet dat er geen aanvullende maatregelen zijn genomen.
- **Oostenrijk** meldt dat medewerkers van actoren die bij de asielketen betrokken zijn over de veronderstelde risico's trainingen krijgen van het BVT, waar ook signalen van mogelijk jihadisme aan dienen te worden doorgegeven. BVT onderhoudt regelmatig contact met lokale actoren die betrokken zijn bij het asiel- en opvangproces.

2.2.3 Aantal meldingen

In antwoord op de vraag of het aantal meldingen over signalen over mogelijke jihadisten, ronselen en/of radicalisering in of rond het asielproces sinds oktober 2014 is gestegen geven de lidstaten verschillende antwoorden. **Kroatië, Cyprus, Finland, Frankrijk, Groot-Brittannië, Slowakije** en **Zweden** geven aan hier geen uitspraken over te kunnen doen of formuleren wel een antwoord, maar rapporteren niet expliciet of en in hoeverre er daadwerkelijk sprake is van een toename van het aantal meldingen. **Letland, Litouwen, Luxemburg** en **Portugal** melden expliciet geen toename van het aantal meldingen. De lidstaten die wel een toename rapporteren, vermelden het volgende:

- **België** meldt dat het aantal meldingen duidelijk is gestegen sinds de asiel- en migratieautoriteiten is verzocht om signalen van radicalisering te melden. Daarbij wordt aangetekend dat dit niet per se betekent dat er daarmee ook daadwerkelijk meer gevallen van radicalisering of jihadisme in en om het asielproces zijn: het aantal asielzoekers is toegenomen en er is intern en extern veel aandacht voor de thematiek. Opmerkelijk is dat wordt aangegeven dat medewerkers van asielzoekerscentra en gesloten centra die *geen* training hebben gehad de neiging hebben om vaker signalen door te geven dan collega's die een training hebben gevolgd.
- **Duitsland** meldt dat aangezien het aantal asielzoekers in Duitsland is gestegen, het aantal meldingen dat verband houdt met de (nationale) veiligheid⁷² is gestegen.
- **Noorwegen** stelt dat het aantal zaken waarbij een verdenking bestaat dat personen op een of andere manier gelieerd zijn aan extremistische groepen sinds oktober 2014 in absolute aantallen significant is gestegen. Daarbij wordt de aantekening gemaakt dat dit niet zonder meer betekent dat het aantal meldingen relatief ook is gestegen en dat er binnen de politie een toegenomen focus bestaat met betrekking tot het signaleren van mogelijke jihadisten of incidenten van radicalisering.
- **Oostenrijk** rapporteert dat BVT een verhoging heeft gezien van het aantal meldingen over verdachte terroristen onder migranten die in Oostenrijk verblijven of in transit zijn. Tot nu toe hebben de meeste verdenkingen nog niet geleid tot concrete zaken, bijvoorbeeld omdat de verdachte persoon niet in Oostenrijk bleek te verblijven, omdat tegenstrijdige informatie werd ontvangen, of omdat geen concrete vervolginformatie kon worden verkregen.

2.3 Incidenten

Zoals hierboven is besproken, houden overheden in Europa rekening met verschillende risico's met betrekking tot jihadisme en de migratiestroom. In de eerste plaats benoemt men het risico dat jihadisten meereizen met de migratiestroom om Europa binnen te komen (en asiel aanvragen), ten tweede het risico dat (met jihadistisch oogmerk) wordt geronseld onder asielzoekers en ten derde het risico dat asielzoekers tijdens het verblijf in de opvangcentra radicaliseren. In deze paragraaf wordt op basis van berichtgeving in de media, geïnventariseerd wat voor soort indicaties er zijn dat de bovengenoemde risico's spelen in respectievelijk Europa en Nederland. Een belangrijke kanttekening die hierbij moet worden geplaatst, is dat wat volgt slechts is gebaseerd op een inventarisatie van informatie die publiekelijk toegankelijk is op het internet.⁷³ Het is mogelijk dat ook over andere incidenten is gerapporteerd, maar dat deze met de door ons gebruikte zoektermen niet naar boven zijn gekomen en het is daarom niet uit te sluiten dat zich meer incidenten hebben voorgedaan waarover niet in publieke bronnen is gerapporteerd. Tevens is het mogelijk dat in de openbare media gerapporteerde incidenten onjuist blijken te zijn en dat zich in werkelijkheid minder incidenten hebben voorgedaan. Het gepresenteerde overzicht pretendeert geen volledig beeld van het aantal

⁷² Letterlijk: "security relevant constellations".

⁷³ In de methodologische paragraaf in het vorige hoofdstuk is reeds ingegaan op de reikwijdte en beperkingen van deze inventarisatie.

incidenten te geven en kwantificering van het aantal gevonden incidenten staat dan ook niet centraal. Het overzicht is vooral opgenomen om de lezer een beeld te geven van de *aard* van de incidenten waarover recentelijk bericht is.

Alhoewel met betrekking tot de hieronder besproken incidenten is getracht om inzichtelijk te krijgen op welke wijze signalen van jihadisme zijn onderkend, wordt hier in de meeste mediaberichten nauwelijks over gerapporteerd. Indien hierover wel meer concrete informatie beschikbaar is, wordt soms genoemd dat personen de verdenking op zich lieten rusten door gebruikmaking van valse paspoorten⁷⁴ of dat hun vingerafdrukken aanleiding gaven voor vervolgonderzoek.⁷⁵ Ook wordt er bijvoorbeeld gerefereerd aan tips van (inter)nationale veiligheidsdiensten,⁷⁶ analyse van gegevensdragers zoals telefoons,⁷⁷ en het feit dat personen worden aangedragen door andere migranten, bijvoorbeeld omdat ze als mogelijke oorlogsmisdadiger of terrorist zijn aangeduid op *social media*.⁷⁸

Een andere belangrijke beperking aan de hieronder gepresenteerde data is dat uit veel mediaberichten niet blijkt hoe een zaak zich verder heeft ontwikkeld. Als er bijvoorbeeld bericht is over het feit dat iemand gearresteerd is op verdenking van terrorisme, zijn in de media vaak geen berichten te vinden waarin staat of daadwerkelijk een vervolgingstraject is ingezet of niet. Zoals hieronder valt te lezen, wordt in sommige gevallen wel bericht dat strafrechtelijke vervolging plaatsvindt, dat dit is gestaakt of iemand uit voorlopige hechtenis is ontslagen wegens gebrek aan bewijs, maar in de meeste gevallen is er geen informatie over een eventueel strafrechtelijk vervolgingstraject te vinden. Er wordt dan bijvoorbeeld gemeld dat strafrechtelijk onderzoek loopt of er is gewoonweg geen follow-up te vinden. Over eventuele bestuursrechtelijke vervolgstappen, zoals bijvoorbeeld het afwijzen van een asielerzoek in verband met de nationale veiligheid, is over het algemeen geen informatie te vinden. Het is niet verwonderlijk dat de media niet altijd opvolging (kunnen) geven aan deze berichtgeving; pas wanneer een strafrechtelijk proces is afgerond zal daadwerkelijk iets naar buiten komen. Bestuursrechtelijke trajecten zijn niet altijd openbaar te volgen. In het bestek van dit onderzoek was het voor de onderzoekers niet mogelijk om in de verschillende landen zelfstandig nader onderzoek te doen naar de ontwikkeling van deze zaken. De bestaande gebrekkige informatiepositie bemoeilijkt het duiden van de beschreven incidenten; in dit verband is

⁷⁴ Zie bijvoorbeeld: Selina Sykes, 'Syrian Refugees' trying to board flight to UK arrested on suspicion of terrorism', Express, 6 januari 2016. Laatst geraadpleegd op 25 mei 2016 via <<http://www.express.co.uk/news/world/632274/Europe-refugee-crisis-Syrian-refugees-try-to-board-UK-flight-terrorism-arrest>>.

⁷⁵ Zie bijvoorbeeld: Michael Day, 'Sicily police arrest convicted terrorist Ben Nasr Mehdi who entered Italy on a migrant boat', Independent, 8 november 2015. Laatst geraadpleegd op 25 mei 2016 via <<http://www.independent.co.uk/news/world/europe/sicily-police-arrest-convicted-terrorist-ben-nasr-mehdi-who-entered-italy-on-migrant-boat-a6726356.html>>.

⁷⁶ Zie bijvoorbeeld: Ronja Ringelstein e.a., 'Geplantes Anschlagziel war der Checkpoint Charlie in Berlin', Der Tagespiegel, 4 februari 2016. Laatst geraadpleegd op 25 mei 2016 via <<http://www.tagesspiegel.de/berlin/polizei-justiz/newsblog-razzien-gegen-islamisten-geplantes-anschlagsziel-war-der-checkpoint-charlie-in-berlin/12919872.html>>.

⁷⁷ Zie bijvoorbeeld: Anthony Faiola & Souad Mekhennet, 'Tracing the path of four terrorists sent to Europe by the Islamic State', Washington Post, 22 april 2016. Laatst geraadpleegd op 25 mei 2016 via <https://www.washingtonpost.com/world/national-security/how-europes-migrant-crisis-became-an-opportunity-for-isis/2016/04/21/ec8a7231-062d-4185-bb27-cc7295d35415_story.html?postshare=4571461570321254&tid=ss_tw-bottom>.

⁷⁸ Zie bijvoorbeeld Florian Flade, 'Syrische Asylbewerber wegen Terrorverdacht festgenommen', Die Welt, 17 december 2015. Laatst geraadpleegd op 25 mei 2016 via <<http://www.welt.de/politik/deutschland/article150093640/Syrischer-Asylbewerber-wegen-Terrorverdacht-festgenommen.html>>.

het van belang eens te meer te benadrukken dat de besproken casussen slechts betrekking hebben op incidenten die gerelateerd zijn aan *vermoedens* van jihadisme.

2.3.1 Binnenreizende (vermoedelijke) jihadisten

Met betrekking tot het eerste van de hierboven genoemde risico's, dat jihadisten meereizen met de migratiestroom (en asiel aanvragen), komt uit publieke informatie het volgende beeld naar voren.

'Parijs'

Allereerst wordt in de betrokkenheid van migranten bij de aanslagen in Parijs in november 2015 een bevestiging van dit scenario gezien. Naast de lijken van de twee Iraakse broers die zichzelf 13 november 2015 opbliezen bij het *Stade de France* werden door de Franse autoriteiten valse Syrische paspoorten gevonden.⁷⁹ Uit onderzoek door de autoriteiten kwam naar voren dat zij op 3 oktober 2015 aankwamen op het Griekse eiland Leros, samen met 198 andere asielzoekers. De broers waren in Griekenland geregistreerd, maar er zijn geen aanwijzingen dat zij in enig (ander) Europees land asiel hebben aangevraagd of anderszins met de vreemdelingenketen in aanraking zijn gekomen. Wel zijn er berichten dat zij in gezelschap waren van nog twee migranten die eveneens van plan waren deel te nemen aan de aanslagen.⁸⁰ Deze mannen, vermoedelijk met respectievelijk de Pakistaanse en Algerijnse nationaliteit, bleken met dezelfde boot naar Griekenland te zijn gereisd als de Iraakse daders van de aanslagen in Parijs. Zij werden bij aankomst vijftientig dagen vastgehouden door de Griekse autoriteiten omdat zij valse Syrische documenten hadden gepresenteerd tijdens het registratieproces. Ook zouden ze tijdens ondervragingen door Frontex hun gestelde Syrische afkomst niet hard hebben kunnen maken; volgens de berichtgeving vielen ze op door hun gebrekkige kennis van de Arabische taal en de gebrekkige informatie die zij over hun zelfverklaarde geboorteplaats Aleppo konden geven.⁸¹ Op dat moment waren er nog enkel vermoedens dat de mannen niet afkomstig waren uit Syrië; er waren nog geen signalen dat zij jihadistisch gedachtegoed zouden hebben of intenties hadden om een aanslag te plegen. De mannen werd op 28 oktober 2015 opgedragen Griekenland te verlaten, waarna zij via verschillende Europese landen hun reis vervolgden richting Frankrijk. Voordat zij daar aankwamen, werden ze op 10 december 2015 – dus ruim drie weken na de aanslagen in Parijs – gearresteerd bij een asielzoekerscentrum in Salzburg (Oostenrijk). Ze zouden in beeld zijn gekomen naar aanleiding van opsporingsonderzoek in verband met de aanslagen in Parijs. Informatie van de Griekse autoriteiten over de groep die op 3 oktober 2015 aankwam op Leros, inclusief foto's, zou met behulp van verschillende buitenlandse inlichtingendiensten in diverse databases van bekende radicalen en militanten van IS en een gezichtsherkenningssysteem zijn gecheckt, wat leidde tot de verspreiding van een signalement van de twee verdachten.⁸² Op 10 december ontving de Oostenrijkse politie de signalementen van de twee,

⁷⁹ Algemeen Dagblad, 'IS-tijdschrift portretteert daders aanslagen Parijs', 20 januari 2016. Laatst geraadpleegd op 23 mei 2016 via <<http://www.ad.nl/ad/nl/37521/Terreurdreiging-Europa/article/detail/4228506/2016/01/20/IS-tijdschrift-portretteert-daders-aanslagen-Parijs.dhtml>>.

⁸⁰ Anthony Faiola & Souad Mekhennet, 'Tracing the path of four terrorists sent to Europe by the Islamic State', Washington Post, 22 april 2016. Laatst geraadpleegd op 17 mei 2016 via <https://www.washingtonpost.com/world/national-security/how-europes-migrant-crisis-became-an-opportunity-for-isis/2016/04/21/ec8a7231-062d-4185-bb27-cc7295d35415_story.html?postshare=4571461570321254&tid=ss_tw-bottom>.

⁸¹ Idem.

⁸² Anthony Faiola & Souad Mekhennet, 'Tracing the path of four terrorists sent to Europe by the Islamic State', Washington Post, 22 april 2016. Laatst geraadpleegd op 20-5-2016 via <https://www.washingtonpost.com/world/national-security/how-europes-migrant-crisis-became-an-opportunity-for-isis/2016/04/21/ec8a7231-062d-4185-bb27-cc7295d35415_story.html?postshare=4571461570321254&tid=ss_tw-bottom>.

die onder valse Syrische namen zes dagen eerder asiel hadden aangevraagd in Oostenrijk. Enkele uren later werden de verdachten bij het asielzoekerscentrum door de Oostenrijkse mobiele eenheid gearresteerd. Een telefoonnummer van de mannen werd gevonden in het toestel van een van de aanslagplegers.⁸³ Volgens de berichtgeving over hun arrestatie, hebben de twee bekend dat ze van plan waren om een terroristische aanslag te plegen. Ook zouden ze details over door IS in Europa ingezette infiltratiemethoden hebben verschaft.⁸⁴

Duitsland

Behalve in verband met de aanslagen in Parijs, is er met name in Duitsland regelmatig berichtgeving over verschillende concrete incidenten waarbij vermoedens bestaan dat jihadisten of terroristen gebruik hebben gemaakt van de migratiestroom om Europa binnen te komen, waarbij ook verschillende malen asielzoekers als verdachten zijn aangehouden. In Stuttgart is in de zomer van 2015 bijvoorbeeld een 21-jarige Marokkaan opgepakt toen hij met een vals Syrisch paspoort asiel aanvraagde. Er bleek een Europees arrestatiebevel tegen hem open te staan. Hij werd ervan verdacht jihadstrijders voor IS te ronselen en te fungeren als contactpersoon voor *foreign fighters*.⁸⁵ Breitbart meldde in september 2015 dat de Duitse politie op zoek was naar een Syriër in de omgeving van Brandenburg, vanwege video-opnames op de mobiele telefoon van een andere migrant waarin de Syriër zou opscheppen over zijn betrokkenheid bij IS.⁸⁶ In november 2015 werden in Berlijn drie mannen aangehouden, waaronder een 25-jarige Tunesiër die zich in een asielzoekerscentrum in Spandau bevond. De mannen zouden plannen hebben gehad om een aanslag te plegen in Dortmund, maar vanwege gebrek aan bewijs werden zij binnen een dag weer vrijgelaten.⁸⁷ In december 2015 werd gemeld dat een Syrische asielzoeker was aangehouden bij een asielzoekerscentrum van het Rode Kruis in de Duitse plaats Unna in Noordrijn-Westfalen. De 31-jarige man zou onder een valse naam geregistreerd staan in het centrum waar hij samen met zijn zus en zijn echtgenote verbleef. De

⁸³ Simone de Lucht, 'Meer jihadisten betrokken bij plannen aanslag Parijs', Metro, 26 april 2016. Laatste geraadpleegd op 20-5-2016 via <<http://www.metronieuws.nl/nieuws/buitenland/2016/04/meer-jihadisten-betrokken-bij-plannen-aanslag-parijs>>.

⁸⁴ Dit meldden o.a. Le Monde, Elsevier en De Washington Post. Zie: Seron Seelow, 'Attentats du 13 novembre: les confessions du quatrième commando', Le Monde, 26 april 2016. Laatste geraadpleegd op 23 mei 2016 via <http://www.lemonde.fr/attaques-a-paris/article/2016/04/26/attentats-du-13-novembre-je-devais-aller-en-france-pour-accomplir-une-mission_4908547_4809495.html>; Elif Isitman, 'Terroristen uit 'grotere IS-groep' opgepakt in Oostenrijk', Elsevier, 16 december 2015. Laatste geraadpleegd op 23 mei 2016 via <<http://www.elsevier.nl/buitenland/article/2015/12/terroristen-uit-grotere-is-groep-opgepakt-in-oostenrijk-2735045W/>>; Anthony Faiola & Souad Mekhennet, 'Tracing the path of four terrorists sent to Europe by the Islamic State', Washington Post, 22 april 2016. Laatste geraadpleegd op 17 mei 2016 via <https://www.washingtonpost.com/world/national-security/how-europes-migrant-crisis-became-an-opportunity-for-isis/2016/04/21/ec8a7231-062d-4185-bb27-cc7295d35415_story.html?postshare=4571461570321254&tid=ss_tw-bottom>.

⁸⁵ Melissa Davis, 'Muslim extremists already targeting refugee groups for recruitment', US Herald, 29 oktober 2015. Laatste geraadpleegd op 23 mei 2016 via <<http://usherald.com/muslim-extremists-already-targeting-refugee-groups-for-recruitment/#>>; The New Observer, 'ISIS terrorist arrested in Stuttgart "refugee" center; "Boxes" of fake Syrian passports intercepted', 9 september 2015. Laatste geraadpleegd op 23 mei 2016 via <<http://newobserveronline.com/isis-terrorist-arrested-in-stuttgart-refugee-center-boxes-of-fake-syrian-passports-intercepted/>>.

⁸⁶ Liam Deacon, 'Mosque included in eight Berlin raids as police hunt terrorist "refugee"', Breitbart, 22 september 2015. Laatste geraadpleegd op 23 mei 2016 via <<http://www.breitbart.com/london/2015/09/22/mosque-included-in-eight-berlin-raids-as-police-hunt-terrorist-refugee/>>.

⁸⁷ The Local, 'Berlin suspects freed hours after terror raids', 27 november 2015. Laatste geraadpleegd op 18 mei 2016 via <<http://www.thelocal.de/20151127/berlin-suspects-freed-hours-after-terror-raids>>; De Telegraaf, 'Verdachte IS'ers weer vrijgelaten', 27 november 2015. Laatste geraadpleegd op 18 mei 2016 via <http://www.telegraaf.nl/buitenland/24799729/___Verdachte_IS_ers_weer_vrij___html>.

man zou financiële werkzaamheden voor IS hebben verricht. Enkele dagen voor de arrestatie verspreidden activisten van de Syrische oppositie onder andere foto's van de man via Facebook. Na zijn arrestatie is een onderzoek gestart, maar uit de berichtgeving van twee weken na de arrestatie blijkt dat de man uit voorlopige hechtenis zou zijn vrijgelaten wegens gebrek aan bewijs.⁸⁸ In dezelfde maand werd ook in Berlijn een Syrische asielzoeker opgepakt wegens vermoedelijke banden met IS om vervolgens later op de dag weer te worden vrijgelaten, eveneens omdat er onvoldoende bewijs zou zijn.⁸⁹ In februari vonden in Duitsland twee antiterrorismeoperaties plaats in één week tijd. De politie doorzocht verschillende woningen en opvangcentra voor asielzoekers op zoek naar vier mannen en een vrouw uit Algerije.⁹⁰ De verdachten zouden van plan zijn geweest een terroristische aanslag te plegen bij de toeristische trekpleister Checkpoint Charlie in Berlijn.⁹¹ Ten minste drie van de vijf terrorismeverdachten zouden als asielzoeker geregistreerd staan. Twee van de verdachten vormden een echtpaar dat eind 2015 met de migratiestroom naar Duitsland zou zijn gekomen, waarbij zij zich hadden voorgedaan als Syriërs. Het echtpaar werd op basis van een arrestatiebevel van de Algerijnse autoriteiten vanwege vermeende betrokkenheid bij IS gearresteerd bij een asielzoekerscentrum in Attendorn. Een andere verdachte in de zaak is een asielzoeker die in een hotel in Hannover woonachtig was. Hij zou banden hebben met een Belgisch islamitisch netwerk en naar Molenbeek zijn afgereisd. Op foto's zou de man gewapend te zien zijn in de Syrische oorlogszone. Enkele dagen na deze eerste operatie hebben Duitse antiterrorisme-eenheden twee woningen doorzocht en twee verdachten aangehouden in de buurt van Mainz, nadat op internet berichten verschenen over hun jihadistische achtergrond.⁹² Eén van de verdachten zou een voormalig commandant in het leger van IS zijn. De 32-jarige verdachte zou sinds de herfst als asielzoeker in Duitsland verbleven hebben. In maart 2016 werd een 19-jarige Syriër gearresteerd bij het asielzoekerscentrum Potsdam-Mittelmark, vlakbij Berlijn. Hij had zich in augustus 2015 als asielzoeker in Europa gemeld. De man zou in voorlopige hechtenis zitten en worden vervolgd wegens lidmaatschap van een buitenlandse terroristische organisatie, inclusief deelname aan militaire operaties en het transporteren van proviand voor IS.⁹³ In juni 2016 werden drie asielzoekers gearresteerd, naar aanleiding van verklaringen over een op handen zijnde aanslag in Düsseldorf door een grotere groep IS-leden van een eerder in Frankrijk aangehouden Syrische asielzoeker die zich vrijwillig bij de politie had gemeld. De vier gearresteerde mannen – die allen als Syriërs zijn aangemerkt – zouden als onderdeel van de migratiestroom via de Balkan-route Europa zijn binnen

⁸⁸ Florian Flade, 'Syrischer Asylbewerber wegen Terrorverdacht festgenommen', Die Welt, 17 december 2015. Laatst geraadpleegd op 20 mei 2016 via <<http://www.welt.de/politik/deutschland/article150093640/Syrischer-Asylbewerber-wegen-Terrorverdacht-festgenommen.html>>.

⁸⁹ Andrea Thomas, 'Syrian refugee arrested in Germany over suspected Islamic State links is released', The Wall Street Journal, 18 december 2015. Laatst geraadpleegd op 20 mei 2016 via <<http://www.wsj.com/articles/syrian-refugee-arrested-in-germany-over-suspected-islamic-state-links-is-released-1450450644>>.

⁹⁰ HLN.be, 'Grote antiterreur operatie in Duitsland: verdachte heeft banden met islamitisch netwerk Molenbeek', 4 februari 2016. Laatst geraadpleegd op 20 mei 2016 via <<http://www.hln.be/hln/nl/960/Buitenland/article/detail/2606404/2016/02/04/Grote-antiterreuroperatie-in-Duitsland-verdachte-heeft-banden-met-islamistisch-netwerk-in-Molenbeek.dhtml>>.

⁹¹ Ronja Ringelstein e.a., 'Geplantes Anschlagsziel war der Checkpoint Charlie in Berlin', Der Tagespiegel, 4 februari 2016. Laatst geraadpleegd op 20 mei 2016 via <<http://www.tagesspiegel.de/berlin/polizei-justiz/newsblog-razzien-gegen-islamisten-geplantes-anschlagsziel-war-der-checkpoint-charlie-in-berlin/12919872.html>>.

⁹² Vanessa Schlesier & Christoph Sydow, 'Dschihadisten in Rheinland-Pfalz: Razzia bei mutmaßlichem IS-Kommandeur', Der Spiegel, 8 februari 2016. Laatst geraadpleegd op 20 mei 2016 via <<http://www.spiegel.de/politik/deutschland/islamischer-staat-razzia-bei-mutmasslichem-is-kommandeur-in-rheinland-pfalz-a-1075957.html>>.

⁹³ Alexander Fröhlich, 'Haftbefehl gegen 19-jährigen Syrer', Der Tagespiegel, 24 maart 2016. Laatst geraadpleegd op 22 mei 2016 via <<http://www.tagesspiegel.de/berlin/polizei-justiz/verdacht-is-mitglied-in-potsdam-mittelmark-haftbefehl-gegen-19-jaehrigen-syrer/13366406.html>>.

gereisd.⁹⁴ Er zouden ook aanwijzingen zijn dat leden van de groep in Nederland asiel hebben aangevraagd en in Nijmegen hebben verbleven. In Nederland zijn voor zover bekend echter nog geen aanhoudingen in verband met deze zaak verricht.⁹⁵

Oostenrijk

Ook in Oostenrijk is er melding gemaakt van soortgelijke incidenten. Zo zouden in december 2015 twee jonge Syrische broers van 16 en 18 bij een asielzoekerscentrum in Oostenrijk zijn gearresteerd op verdenking van jihadisme, wegens “verdacht gedrag”.⁹⁶ Twee weken eerder waren bij hetzelfde asielzoekerscentrum de twee andere verdachte migranten gearresteerd die hierboven al werden aangehaald, die in direct verband werden gebracht met de Iraakse broers die zichzelf opbliezen bij het Stade de France tijdens de aanlagen in Parijs.

België

In november 2015 verschenen berichten in de *Sunday Times* dat de Belgische veiligheidsdiensten op zoek zouden zijn naar vier IS-sympathisanten die met de migratiestroom Europa zouden zijn binnengekomen.⁹⁷ Onder hen zou zich een Palestijnse bommenmaker bevinden die zich zou hebben verstoppt tussen een groep asielzoekers toen hij met een boot vanuit Libië naar Europa kwam. Hij zou nauw samenwerken met een andere Palestijnse IS-sympathisant. Volgens de politie zouden de twee mannen in het verleden reeds samen hebben gewerkt aan de voorbereiding van een reeks terroristische aanslagen.⁹⁸ Een van de andere verdachten zou in een opvangcentrum in het zuidoosten van België hebben gewoond. Twee broers uit hetzelfde netwerk zouden via Turkije en Servië naar België zijn gereisd. Het is verder niet bekend of ze zijn aangetroffen of gearresteerd door de autoriteiten; ook vermelden de berichten niet of zij zelf (allen) asiel hebben aangevraagd. Naar aanleiding van de aanslagen in Zaventem en Brussel op 22 maart 2016 vond er op verzoek van de Belgische autoriteiten een internationaal onderzoek plaats waarbij al snel geconcludeerd werd dat twee van de drie terroristen zich, ondanks hun Belgische nationaliteit, in Griekenland als asielzoeker hadden laten registreren toen zij vanuit Syrië terugreisden naar Europa. Ze zouden een vergelijkbare route hebben afgelegd als de plegers van de aanslagen in Parijs.⁹⁹

⁹⁴ Riham Alkousaa e.a., ‘Suspected Sleeper Cell: Was Islamic State Really Planning an Attack in Germany?’, *Der Spiegel*, 13 juni 2016. Laatst geraadpleegd 30 juni 2016 via <<http://www.spiegel.de/international/germany/islamic-sleeper-cell-investigation-looking-for-evidence-a-1098048.html>>.

⁹⁵ Andreas Kouwenhoven en Eva Oude Elferink, ‘Slappende IS-cel was aanwezig in Nijmeegs vluchtelingenkamp’, *NRC*, 6 juni 2016. Laatst geraadpleegd 30 juni 2016 via <<http://www.nrc.nl/next/2016/06/06/nederlandse-link-met-terreurcel-dusseldorf-1625633>>.

⁹⁶ Ruth Bender, ‘Two Syrian Asylum Seekers Arrested in Austria’, *The Wall Street Journal*, 23 december 2015. Laatst geraadpleegd op 24 mei 2016 via <<http://www.wsj.com/articles/two-syrian-asylum-seekers-arrested-in-austria-1450889422>>.

⁹⁷ Bojan Pancevski, ‘Scores of terrorists hidden among refugees streaming into Europe’, *The Sunday Times*, 22 november 2015. Laatst geraadpleegd op 22 mei 2016 via <<http://www.thesundaytimes.co.uk/sto/news/focus/article1636124.ece>>.

⁹⁸ HLN.be, ‘Minstens 4 “topterroristen” kwamen naar België via vluchtelingenstroom’, 23 november 2015. Laatst geraadpleegd op 22 mei 2016 via <<http://www.hln.be/hln/nl/33982/Islamitische-Staat/article/detail/2533065/2015/11/23/Minstens-4-topterroristen-kwamen-naar-Belgie-tussen-vluchtelingenstroom.dhtml>>.

⁹⁹ Ekathimerini, ‘Three Brussels bombers passed through Greece’, 29 maart 2016. Laatst geraadpleegd op 22 mei 2016 via <<http://www.ekathimerini.com/207392/article/ekathimerini/news/three-brussels-bombers-passed-through-greece>>.

Frankrijk

In Frankrijk berichtte de regionale krant *La Voix du Nord* dat er in augustus 2015 een grote klopjacht geopend was door de Franse politie op een man die een aanslag in Engeland zou willen plegen. De man zou zich onder de asielzoekers begeven in 'De Jungle' van Calais. Een budgethotel bij het opvangcentrum werd uiteindelijk bestormd door Franse autoriteiten tijdens de zoektocht naar vermeende terroristen. Er zijn geen officiële bevestigingen van arrestaties in de berichtgeving.¹⁰⁰

Zweden

Informatie vanuit de Zweedse geheime dienst SAPO zou in november 2015 tot de arrestatie van een Iraakse asielzoeker in het Arctische noorden van Zweden hebben geleid. Het vermeende lid van IS zou via Turkije naar Rusland zijn gevlogen om vanuit daar met de fiets de grens met Noorwegen over te steken waardoor hij de grenscontroles wist te vermijden, en vervolgens via Finland te zijn doorgereisd naar Zweden.¹⁰¹ Drie dagen na de arrestatie werd de man echter weer vrijgelaten. Zweedse media melden dat de man een schadevergoeding heeft gekregen vanwege de arrestatie.¹⁰²

Italië

In Italië zijn het afgelopen jaar ook incidenten gemeld waarbij het vermoeden bestond dat jihadisten zich onder de migratiestroom of in de asielopvang bevonden. Zo is er in mei 2015 een 22-jarige Marokkaanse man gearresteerd bij een woning in Milaan. Hij zou op een lijst van internationaal gezochte verdachten staan wegens zijn betrokkenheid bij de terroristische aanslagen bij het Bardomuseum in Tunesië waarbij 21 toeristen om het leven kwamen.¹⁰³ De Volkskrant meldt dat de man met 97 andere migranten per boot was aangekomen op Lampedusa.¹⁰⁴ In februari 2015 ontving de verdachte een uitzettingsbevel waarna hij uit het zicht van de autoriteiten verdween. Volgens een woordvoerder van de Italiaanse politie was de verdachte in die periode naar Tunesië afgereisd en kwam hij na de aanslag op dezelfde wijze als voorheen (ongemerkt) tussen de asielzoekers terug naar Italië. Signalen over deze verdachte kwamen bij de politie terecht nadat zijn moeder het paspoort van haar zoon als vermist had opgegeven, meteen na de aanslagen bij het museum.¹⁰⁵ In oktober 2015 werd een veronderstelde leider van een terroristische cel van Al Qaeda, Ben Nasr Mehdi, door Italiaanse autoriteiten gearresteerd. Vanaf 2007 had hij reeds een gevangenisstraf van zeven jaar in een Italiaanse gevangenis uitgezeten in verband met voor het plannen van terroristische activiteiten en ronselen van potentiële jihadisten. Na zijn vrijlating was hij teruggestuurd naar zijn land van

¹⁰⁰ R. L. & M. Go, 'Calais: un djihadiste recherché parmi les migrants?', *La Voix du Nord*, 10 september 2015. Laatst geraadpleegd op 23 mei 2016 via <<http://www.lavoixdunord.fr/region/calais-un-djihadiste-recherche-parmi-les-migrants-ia33b0n3034830>>.

¹⁰¹ Daily Mail, 'Jihadi suspect arrested in Sweden after crossing Arctic Circle on a bicycle to sneak into Europe via backdoor', 20 november 2015. Laatst geraadpleegd op 25 mei 2016 via <>.

¹⁰² Staffan Dickinson, 'Krävde miljon – får 12 000 kronor', *Aftonbladet*, 4 mei 2016. Laatst geraadpleegd op 24 augustus 2016 via <<http://www.aftonbladet.se/nyheter/article22760232.ab>>.

¹⁰³ Simon Tomlinson & Hannah Roberts, 'ISIS fanatic "behind massacre of 21 tourists at Tunisian museum" is arrested in Italy – after crossing the Mediterranean on a migrant boat', *Mail Online*, 20 mei 2015. Laatst geraadpleegd op 23 mei 2016 via <<http://www.dailymail.co.uk/news/article-3089046/Moroccan-believed-taken-gun-massacre-Tunisian-museum-left-21-tourists-dead-arrested-Italy.html>>.

¹⁰⁴ Sarah Vennema, 'Beroering in Italië na arrestatie jihad-verdachte', *De Volkskrant*, 21 mei 2015. Laatst geraadpleegd op 25 mei 2016 via <<http://www.volkskrant.nl/buitenland/beroering-in-italie-na-arrestatie-jihad-verdachte~a4035517/>>.

¹⁰⁵ Simon Tomlinson & Hannah Roberts, 'ISIS fanatic "behind massacre of 21 tourists at Tunisian museum" is arrested in Italy – after crossing the Mediterranean on a migrant boat', *Mail Online*, 20 mei 2015. Laatst geraadpleegd op 23 mei 2016 via <<http://www.dailymail.co.uk/news/article-3089046/Moroccan-believed-taken-gun-massacre-Tunisian-museum-left-21-tourists-dead-arrested-Italy.html>>.

herkomst, Tunesië. Op 4 oktober 2015 kwam hij echter tezamen met tweehonderd asielzoekers met een boot vanuit Libië wederom op het eiland Lampedusa aan en liet zich onder een valse naam als Syrische asielzoeker registreren. Hij liep echter tegen de lamp bij de verplichte afname van vingerafdrukken¹⁰⁶ en is opnieuw teruggestuurd naar Tunesië.¹⁰⁷ In januari 2016 werden op het vliegveld in Genua personen gearresteerd op vertoon van valse Belgische paspoorten bij het inchecken van een vlucht naar Londen. Bij nader onderzoek ontstonden vermoedens dat zij mogelijk betrokken zouden zijn bij terrorisme, omdat op hun mobiele telefoons gewelddadige foto's en expliciete filmpjes van onthoofdingen stonden. De verdachten stelden dat ze met de boot naar Europa waren gekomen.¹⁰⁸

Finland

Ook in Finland is een incident gemeld. Een tip bij de Finse politie – het blijft onvermeld van wie deze afkomstig was – leidde in december 2015 tot de arrestatie van twee mannen uit Irak. De twee verdachten werden geïdentificeerd in een filmpje op internet waarop de twee broers deelnemen aan de executie van elf gevangenen door IS in Tikrit. Zij zouden in september 2015 Finland zijn binnen gekomen. Media suggereren dat het om asielzoekers zou gaan, maar de autoriteiten wilden dit niet bevestigen.¹⁰⁹ In maart werd een Iraakse migrant die in september 2015 Finland zou zijn binnen gekomen veroordeeld tot een voorwaardelijke gevangenisstraf van 16 maanden wegens het publiceren van beelden van zichzelf met het hoofd van een IS-strijder, hetgeen volgens de rechter als oorlogsmisdrijf kon worden aangemerkt. Het lijkt er echter op dat dit een andere man dan de twee aangehaalde mannen betreft.¹¹⁰

Turkije

In november 2015 werden acht vermeende IS-aanhangers op het internationale vliegveld van Istanbul gearresteerd. De mannen zouden afkomstig zijn uit Marokko en bij binnenkomst in Turkije hebben gezegd als toerist te willen verblijven in Istanbul.¹¹¹ Bij het nagaan van hun verhaal bleek het genoemde hotel geen reservering te hebben staan op naam van de mannen. Op een tekening die een

¹⁰⁶ Idem. Zie ook Michael Day, 'Sicily police arrest convicted terrorist Ben Nasr Mehdi who entered Italy on a migrant boat', Independent, 8 november 2015. Laatst geraadpleegd op 23 mei 2016 via <<http://www.independent.co.uk/news/world/europe/sicily-police-arrest-convicted-terrorist-ben-nasr-mehdi-who-entered-italy-on-migrant-boat-a6726356.html>>.

¹⁰⁷ Barbie Latza Nadeau, 'The terrorist who can't get arrested', The Daily Beast, 11 november 2015. Laatst geraadpleegd op 23 mei 2016 via <<http://www.thedailybeast.com/articles/2015/11/11/the-terrorist-who-can-t-get-arrested.html>>.

¹⁰⁸ Selina Sykes, "'Syrian refugees' trying to board flight to UK arrested on suspicion of terrorism', Express, 6 januari 2016. Laatst geraadpleegd op 23 mei 2016 via <<http://www.express.co.uk/news/world/632274/Europe-refugee-crisis-Syrian-refugees-try-to-board-UK-flight-terrorism-arrest>>.

¹⁰⁹ Alison Smale, 'Iraqis' arrest in Finland highlights difficulties in prosecuting distant crimes', New York Times, 24 december 2015. Laatst geraadpleegd op 23 mei 2016 via <http://www.nytimes.com/2015/12/25/world/europe/finland-iraq-refugees-isis.html?_r=2>.

¹¹⁰ Simon Tomlinson, 'Iraqi migrant is found guilty in Finland of committing a war crime after posting pictures of himself holding the decapitated head of an ISIS fighter', Daily Mail, 21 maart 2016. Laatst geraadpleegd op 24 augustus via <<http://www.dailymail.co.uk/news/article-3502818/Iraqi-migrant-guilty-Finland-committing-war-crime-posting-pictures-holding-decapitated-head-ISIS-fighter.html>>.

¹¹¹ Tom Reijner, 'Acht mannen vast op Turks vliegveld vanwege 'banden met IS'', Elsevier, 18 november 2015. Laatst geraadpleegd op 23 mei 2016 via <<http://www.elsevier.nl/buitenland/article/2015/11/acht-mannen-vast-op-turks-vliegveld-vanwege-banden-met-is-2720683W/>>; Anadolu Agency, 'Eight suspected ISIL militants detained at Istanbul Atatürk Airport', Hürriyet Daily News, 18 november 2015. Laatst geraadpleegd op 23 mei 2016 via <<http://www.hurriyetaidailynews.com/eight-suspected-isil-militants-detained-at-istanbul-ataturk-airport.aspx?pageID=238&nID=91321&NewsCatID=509>>.

van de verdachten bij zich zou hebben was een route uitgetekend van het Turkse Izmir naar Duitsland via Griekenland, Servië en Hongarije; een route die veel wordt gebruikt door migranten. Volgens Turkse media zouden de acht Marokkanen op weg zijn geweest naar Duitsland.^{112, 113}

Nederland

Tot slot is het afgelopen jaar ook in de nationale media bericht over jihadisme in de vreemdelingenketen. In Zaandam werd op 30 november 2015 een 18-jarige Syrische asielzoeker Mohammed B. opgepakt in verband met vermoedelijke affiniteit met Al Qaeda en IS. In hoeverre deze zaak nog een strafrechtelijk vervolg zou krijgen was onduidelijk. De advocaat van de verdachte verklaarde in een interview met het Algemeen Dagblad op 13 mei 2016. dat er slechts sprake was van grootspraak.¹¹⁴

Mensensmokkel

Behalve indicaties dat de opsporings-, inlichtingen- en veiligheidsdiensten in verschillende Europese landen vermoedelijke jihadisten hebben gesignaleerd en/of aangehouden, wordt er in de media ook over bericht dat mensensmokkelnetwerken zich specifiek zouden hebben toegelegd op het faciliteren van de smokkel van jihadisten naar Europa. Bij het duiden van deze berichtgeving is voorzichtigheid geboden, omdat het de vraag is in hoeverre er daadwerkelijk sprake is van specialistische netwerken, of eerder van reguliere smokkelnetwerken waar vermoedelijke jihadisten gebruik van maken. Toch is het in het kader van de volledigheid van dit hoofdstuk relevant dergelijke incidenten te beschrijven. In de Zuid-Italiaanse stad Bari werd in december 2015 een Iraakees opgepakt die ervan werd verdacht via Italië elf Islamitische militanten naar Europa te hebben gesmokkeld tussen maart en september 2015.¹¹⁵ De verdachte zou banden onderhouden met Ansar al-Islamis, een Iraakse terroristische groep gelieerd aan IS. In 2014 was hij vrijgelaten na een gevangenisstraf van tien jaar te hebben uitgezeten wegens lidmaatschap van een criminele organisatie met een terroristisch oogmerk. De signalen dat hij betrokken zou zijn bij het binnensmokkelen van jihadisten kwamen voort uit de informatie van een speciale opsporingsdienst van de Italiaanse politie. De binnensmokkelde jihadisten zouden volgens de berichtgeving onder andere zijn doorgereisd naar Frankrijk en België. Op het vliegveld van Istanbul werden in december 2015 twee Syriërs aangehouden in het bezit van 148 valse Europese paspoorten

¹¹² Idem. Uit de berichtgeving blijkt niet dat deze verklaring is bevestigd door de Turkse autoriteiten. De mannen zijn teruggestuurd naar Marokko.

¹¹³ Telegraaf, 'Turkije houdt Marokkaanse IS-verdachten tegen', 19 november 2016. Laatste geraadpleegd op 23 mei 2016 via <http://www.telegraaf.nl/buitenland/24766604/__Turkije_houdt_IS-verdachten_tegen__.html>.

¹¹⁴ Tobias den Hartog, 'Gepakte 'jihadi' blijkt knul met te veel praatjes', Algemeen Dagblad, 13 mei 2016. Laatste geraadpleegd op 23 mei 2016 via <

<http://www.ad.nl/ad/nl/38261/Nieuws/article/detail/4300116/2016/05/13/Gepakte-jihadi-blijkt-knul-met-te-veel-praatjes.dhtml>>. Alhoewel het buiten de periode van dataverzameling valt, is het relevant te melden dat het OM op 28 juli vrijspraak van de verdachte vroeg, omdat volgens het OM "sprake is van wettig maar niet van overtuigend bewijs voor het tenlastegelegde. Deelname aan een terroristische organisatie, te weten Al Qaida, Jahbat al-Nusra en/of IS, kan volgens de aanklager niet overtuigend worden bewezen". Op 29 augustus werd B. echter toch veroordeeld tot een celstraf van tien maanden. Volgens de Rotterdamse rechtbank blijkt uit foto's op de mobiele telefoon van B. dat hij in ieder geval lid was van Al-Qaida, al blijft zijn rol onduidelijk. Daarnaast zou zijn sympathie voor de gewapende strijd ook blijken uit Whatsapp-berichten van B. na de aanslagen in Parijs in november 2015 Zie: Openbaar Ministerie, 'OM eist vrijspraak in terrorismezaak Syrische asielzoeker', 28 juli 2016. Laatste geraadpleegd op 24 augustus 2016 via <<https://www.om.nl/actueel/nieuwsberichten/@95393/eist-vrijspraak/>> en 'Syrische 'opschep'-asielzoeker moet toch cel in', NOS, 29 augustus 2016. Laatste geraadpleegd op 29 augustus 2016 via <<http://nos.nl/artikel/2128757-syrische-opschep-asielzoeker-moet-toch-cel-in.html>>.

¹¹⁵ Gavin Jones, 'Italy arrests man suspected of helping jihadists enter country', Reuters, 7 december 2015.

Laatste geraadpleegd op 23 mei 2016 via <<http://www.reuters.com/article/us-italy-security-arrests-idUSKBN0TQ1IQ20151207>>.

die zij verstopt hadden in vijf mini-pizzaovens. De paspoorten waren voornamelijk afkomstig uit Europese landen, waaronder Nederland. Daarnaast droegen ze tien verschillende simkaarten en twee pencamera's bij zich. De mannen zouden IS-sympathisanten zijn en werden al enige tijd in de gaten gehouden door het Contraterrorisme Bureau in Istanbul.¹¹⁶ Ook in Bulgarije zijn personen gearresteerd die jihadisten Europa binnen zouden hebben gesmokkeld. De mannen zouden de verdenking op zich hebben laten rusten toen zij bij de grens tussen Macedonië en Bulgarije een grenswacht probeerden om te kopen. De mannen werden gefouilleerd en hun bezittingen werden doorzocht. Hierbij werd op hun mobiele telefoons IS-propaganda aangetroffen, waaronder extremistische Islamitische verzen uit de Koran en filmpjes van onthoofdingen.¹¹⁷

2.3.2 Vermoedelijke ronselpraktijken

Er is in de internationale media bericht over incidenten waarbij zich mogelijke ronselpraktijken in en nabij asielzoekerscentra hebben voorgedaan. De verzamelde incidenten suggereren dat er een grote diversiteit is aan actoren die (mogelijk) ronselen en de methoden en kanalen die zij (zouden) gebruiken. Het betreft zowel individuen met extremistische geloofsovertuigingen als vertegenwoordigers van radicale (hulp)organisaties. Vermoedelijke ronselaars handelen zowel zelfstandig als individu – ofwel van buiten asielzoekerscentra als van binnenuit – als vanuit radicale (hulp)organisaties. Het ronselen kan online plaatsvinden, via *social media*, of offline, in de asielzoekerscentra of in moskeeën buiten de centra. Zoals hierboven al eerder is aangegeven, is in veel gevallen onduidelijk of er sprake is van ronselpraktijken met betrekking tot de gewapende strijd of (slechts) van bekeringsactiviteiten van radicale groepen. Volledigheidshalve zijn alle geregistreerde incidenten waar in de media over ronselen, rekrutering of werving werd gesproken opgenomen.

Ronselen door individuen

Een voorbeeld van een incident dat betrekking heeft op ronselpraktijken van een individu komt uit Italië, waar in maart 2016 een Somalische imam is opgepakt vanwege het verkondigen van zijn jihadistische ideeën aan asielzoekers bij een opvangcentrum. Hij zou gepoogd hebben om hen aan te zetten tot het plegen van een terroristische aanslag op het treinstation van Rome.¹¹⁸ De Noorse veiligheidsdienst PST meldde oktober 2015 dat er twee meldingen van personeelsleden van een asielzoekerscentrum binnengekomen waren over asielzoekers die zeer angstig waren voor een man die op het asielzoekerscentrum extremistische preken verkondigde. De verdachte woonde al enkele jaren in Noorwegen in de buurt van het betreffende asielzoekerscentrum.¹¹⁹ Ook in Nederland speelde iets soortgelijks. Op 18 februari is Salim S., een man van Somalische origine die ook wel bekend staat als de 'Tilburgse ronselaar', door de rechterbank in Breda veroordeeld tot 18 maanden cel vanwege het aansporen van minderjarige asielzoekers om zich aan te sluiten bij IS. De man werd in juni 2015 opgepakt nadat er "concrete aanwijzingen" waren geconstateerd van ronselpraktijken bij

¹¹⁶ Telegraaf, 'IS-verdachten gepakt met Nederlandse paspoorten', 17 december 2015. Laatst geraadpleegd op 23 mei 2016 via

<http://www.telegraaf.nl/binnenland/24892847/__IS_ers_met_NL_se_paspoorten_vast__.html>.

¹¹⁷ Liam Deacon, 'Islamic State terrorists caught crossing into Europe posing as refugees', Breitbart, 1 september 2015. Laatst geraadpleegd op 23 mei 2016 via <<http://www.breitbart.com/national-security/2015/09/01/islamic-state-terrorists-caught-crossing-into-europe-posing-as-refugees/>>.

¹¹⁸ Reuters, 'Italy arrests Somali cleric over alleged plans for Rome attack', 9 maart 2016. Laatst geraadpleegd op 23 mei 2016 via <<http://www.reuters.com/article/us-italy-security-somalia-idUSKCNOWB29L>>.

¹¹⁹ Breitbart Londen, 'Police warning: radical islamists recruiting at Norwegian migrant centers', 23 oktober 2015. Laatst geraadpleegd op 23 mei 2016 via <<http://www.breitbart.com/london/2015/10/23/police-warning-radical-islamists-recruiting-norwegian-migrant-centres/>>.

het opvangcentrum De Kompaan.¹²⁰ Meldingen en tips van bange asielzoekers bij de politie leidden tot het verzamelen en analyseren van camerabeelden om een signalement van de verdachte op te stellen. Bij zijn arrestatie was hij in het bezit van twee mobiele telefoons en tientallen simkaarten. Op de telefoons waren beelden te zien van knielende mensen voordat ze werden onthoofd. Een jaar eerder, in mei 2014, was de verdachte op Schiphol opgepakt met 68.000 euro in zijn koffer die hij naar verluidt mee wilde smokkelen naar het Midden-Oosten. De rechter achtte bewezen dat de Tilburger tegen meerdere asielzoekers zou hebben gezegd dat IS een goede zaak is, hen uitgenodigd heeft om met hem mee te gaan en vertelde over plannen om Amerikanen te vermoorden.¹²¹ Een onderzoek naar zijn geestesgesteldheid bij een Tbs-kliniek leidde niet tot een duidelijk oordeel wegens moeizame samenwerking met de verdachte. Tot slot werd in april 2016 door het openbaar ministerie bekend gemaakt dat een asielzoeker was gearresteerd naar aanleiding van een melding van medewerkers van een asielzoekerscentrum in het Limburgse dorp Echt. De man wordt verdacht van opruiing en werven van andere asielzoekers voor de jihad. Het Algemeen Dagblad bericht dat de verdachte sinds drie weken in Nederland verbleef en in meerdere opvanglocaties zou hebben gezeten.¹²²

Ronselen door organisaties

Ook zijn er incidenten gerapporteerd waarbij salafistische organisaties humanitaire hulp aanbieden in en nabij asielzoekerscentra in Europa en de vrees bestaat dat er vervolgens wordt geronseld voor de jihad. De Duitse salafistische groep Project LIES! heeft een grote campagne gevoerd door het gratis uitdelen van Duitse vertalingen van de Koran aan migranten bij verschillende opvanglocaties,¹²³ en een soortgelijk incident heeft zich voorgedaan in Bielefeld.¹²⁴ Pierre Vogel, een van de beroemdste Duitse salafisten, publiceerde een lijst met concrete methodes en aanbevelingen die konden worden ingezet om asielzoekers te werven.¹²⁵ Ook *social media* wordt ingezet voor ronselpraktijken. Zo meldde de *Süddeutsche Zeitung* in september 2015 dat een salafistische predikant uit Beieren zijn volgelingen via Facebook opriep om actief jonge mannelijke migranten te ronselen voor de jihad.¹²⁶ In Utrecht zou de omstreden Islamitische stichting Al-Ighaatha zich bezig houden met rekrutering in en rond

¹²⁰ Algemeen Dagblad, 'Tilburgse IS-ronselaar krijgt 18 maanden cel', 18 februari 2016. Laatste geraadpleegd op 24 mei 2016 via <<http://www.ad.nl/ad/nl/1012/Nederland/article/detail/4247304/2016/02/18/Tilburgse-IS-ronselaar-krijgt-18-maanden-cel.dhtml>>.

¹²¹ Mariëtte Bijlmakers & Willem-Jan Joachems, 'Anderhalf jaar cel voor de Tilburgse jihadronselaar Salim S.', Omroep Brabant, 18 februari 2016. Laatste geraadpleegd op 24 mei 2016 via <<http://www.omroepbrabant.nl/?news/244550672/Anderhalf+jaar+cel+voor+Tilburgse+jihadronselaar+Salim+S.+aspx>>.

¹²² Algemeen Dagblad, 'Jihadronselaar opgepakt in Limburgse azc', 20 april 2016. Laatste geraadpleegd op 24 mei 2016 via <<http://www.ad.nl/ad/nl/38261/Nieuws/article/detail/4286336/2016/04/20/Jihadronselaar-opgepakt-in-Limburgse-azc.dhtml>>.

¹²³ Dit melden de Amerikaanse denktank Gatestone Institute en de Duitse krant Die Welt. Soeren Kern, 'Germany: Salafist "aid workers" recruiting refugees', Gatestone Institute International Policy Council, 9 december 2015. Laatste geraadpleegd op 23 mei 2016 via <<http://www.gatestoneinstitute.org/7027/germany-salafists-recruiting-refugees>>; Philipp Woldin, 'Salafisten werben verstärkt um junge Frauen', Die Welt, 6 oktober 2015. Laatste geraadpleegd op 23 mei 2016 via <<http://www.welt.de/regionales/hamburg/article147236035/Salafisten-werben-verstaerkt-um-junge-Frauen.html>>.

¹²⁴ Ansgar Mönter, 'Expertin: Extremistische Muslime haben Bielefeld schon unterwandert', Neue Westfälische, 19 september 2015. Laatste geraadpleegd op 23 mei 2016 via <http://www.nw.de/lokal/bielefeld/mitte/mitte/20574332_Expertin-Extremistische-Muslime-haben-Bielefeld-schon-unterwandert.html>.

¹²⁵ Onder meer het geven van giften of bieden van hulp bij vertalingen werden specifiek genoemd.

¹²⁶ Süddeutsche Zeitung, 'Salafisten werben Flüchtlinge an', 10 september 2015. Laatste geraadpleegd op 23 mei 2016 via <<http://www.sueddeutsche.de/muenchen/verfassungsschutz-salafisten-wollen-fluechtlinge-anwerben-1.2643291>>.

asielzoekerscentra. Eén van de vrijwilligers van de stichting was een teruggekeerde Syriëganger die onlangs tot een voorwaardelijke celstraf is veroordeeld.¹²⁷ Per 1 maart 2016 is het bestuur van de organisatie officieel gestopt met zijn werkzaamheden.^{128, 129}

2.3.3 Radicalisering van asielzoekers op opvanglocaties

Met betrekking tot het derde veronderstelde risico, radicalisering in de opvang, zijn in de buitenlandse media weinig concrete incidenten gevonden. Dit kan waarschijnlijk grotendeels verklaard worden doordat signalering van mogelijke radicalisering niet snel tot arrestatie of andere concrete vervolgstappen leidt – radicalisering op zich is immers niet strafbaar – en daarom niet snel wordt opgepikt door de media. Een casus waarbij mogelijk radicalisering tijdens het verblijf in asielzoekerscentra is opgetreden, heeft betrekking op de persoon die in januari 2016 een politiebureau in Parijs bestormde en daarbij “Allluha Akbar” roepend met een mes twee agenten aanviel. De man van Marokkaanse origine zou zich al enkele jaren illegaal in Europa hebben bevonden alvorens hij in 2011 asiel aanvraagde in Roemenië. Daarna zou hij nog eens asiel hebben aangevraagd in nog vijf andere Europese landen.¹³⁰ Of, en in hoeverre, de man daadwerkelijk (pas) tijdens zijn verblijf in een asielzoekerscentrum is geradicaliseerd – en of hij überhaupt is geradicaliseerd – is op basis van de beschikbare bronnen onduidelijk.

2.4. Conclusie

In dit hoofdstuk staat beschreven in hoeverre er in Europese landen signalen zijn van vermoedelijke jihadisten en/of jihadistische activiteiten in de vreemdelingenketen en in hoeverre overheden specifieke beleidsmaatregelen genomen hebben om signalen hiervan te onderkennen.

Aanleiding en inschatting van veronderstelde risico's

- Sinds eind 2014 is binnen Europa een bredere politieke discussie ontstaan over de migratiestroom en jihadisme-gerelateerde risico's. Waar nationale veiligheidsdiensten en andere experts het risico dat zich jihadisten onder de migratiestroom zouden bevinden aanvankelijk laag inschatten, veranderde de toon na de aanslagen van Parijs in november 2015.
- Op het moment van schrijven waarschuwen verschillende relevante Europese organisaties, nationale veiligheidsdiensten en andere experts voor het bestaan van ten minste drie risico's: 1.) het risico dat jihadisten met de migratiestroom Europa binnen reizen (en asiel aanvragen) 2.) het risico dat onder asielzoekers met jihadistisch oogmerk wordt geronseld en 3.) het risico dat asielzoekers tijdens het verblijf in de opvangcentra radicaliseren.

¹²⁷ Het betrof Jordi de J., Rechtbank Den Haag, 10 December 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:14365.

¹²⁸ NRC Handelsblad, 'Zieltjes winnen voor de Islam in het asielzoekerscentrum', 19 januari 2016. Geraadpleegd via <<http://www.nrc.nl/next/2016/01/19/zieltjes-winnen-voor-de-islam-in-het-asielzoekersc-1578137>>.

¹²⁹ Alhoewel het buiten het bestek van de media-analyse valt (die van mei 2015 tot juli 2016 liep), is het nog interessant te melden dat RTV Noord in februari 2015 berichtte dat het openbaar ministerie onderzoek deed naar de mogelijke aanwezigheid van Syrische jihad-ronselaars in asielzoekerscentra in het Noorden. RTV Noord, 'Justitie op zoek naar jihad-ronselaars in noordelijke asielzoekerscentra', 18 februari 2015. Laatst geraadpleegd 16 juni 2016 via <<http://www.rtvnoord.nl/nieuws/145387/Justitie-op-zoek-naar-jihad-ronselaars-in-noordelijke-asielzoekerscentra>>.

¹³⁰ De Volkskrant, 'Aanvaller politiebureau Parijs vroeg asiel aan in zes landen', 11 januari 2016. Laatst geraadpleegd op 18 mei 2016 via <<http://www.volkskrant.nl/buitenland/aanvaller-politiebureau-parijs-vroeg-asiel-aan-in-zes-landen~a4222478/>>.

Resultaten EMN-enquête

- Het (vermeende verhoogde) risico op de binnenkomst van jihadisten onder de migratiestroom en/of ronselen en radicalisering in en rond asielzoekerscentra is in verschillende Europese landen onderwerp van debat in het parlement geweest en wordt ook in verschillende landen in publiekelijk beschikbare risicoanalyses met betrekking tot asiel en terrorisme genoemd.
- In reactie op deze veronderstelde risico's hebben Europese overheden verschillende beleidsmaatregelen genomen om de signalering van jihadisme in de vreemdelingenketen te verbeteren. Dit heeft zich er bijvoorbeeld in vertaald dat medewerkers van de immigratiediensten en op asielzoekerscentra trainingen krijgen om signalen van extremisme of radicalisering te herkennen en worden geïnformeerd op welke wijze zij deze informatie moeten delen. Soms zijn ook nieuwe structuren opgericht om informatie tussen de vreemdelingenketen en opsporings-, inlichtingen- en veiligheidsdiensten te versterken en/of vergemakkelijken.
- Veel lidstaten geven in de EMN-enquête niet expliciet aan of en in hoeverre er sinds eind 2014 een toename is van het aantal meldingen van jihadisme in de vreemdelingenketen. Wanneer dit wel het geval is, melden lidstaten die relatief weinig asielzoekers (hebben) ontvangen over het algemeen geen toename in absolute aantallen, terwijl lidstaten die sindsdien relatief veel asielzoekers (hebben) ontvangen wél een toename in absolute aantallen melden.

Incidenten

- Een inventarisatie van mediaberichten laat zien dat zich het afgelopen jaar regelmatig incidenten hebben voorgedaan die verband houden met de drie veronderstelde risico's. Er is verschillende malen gerapporteerd dat asielzoekers in dat verband zijn aangehouden. Er is ten minste tweemaal iemand strafrechtelijk veroordeeld. Beide gevallen speelden in Nederland: een man van Somalische origine werd veroordeeld vanwege ronselpraktijken, een asielzoeker die verbleef in Zaandam voor deelname aan een terroristische organisatie. Uit de inventarisatie komen niet veel incidenten naar voren in verband met radicalisering op opvanglocaties.
- Kenmerkend aan de vermoedelijke jihadisten die zich onder de migratiestroom zouden bevinden, is dat het vrijwel uitsluitend mannen betreft. Vermeende ronselpraktijken vinden zowel plaats door individuen, als door reeds in het land van aankomst gevestigde (salafistische) organisaties. Ook wordt er in de media over bericht dat mensensmokkelnetwerken zich specifiek zouden hebben toegelegd op het faciliteren van de smokkel van jihadisten naar Europa.
- Het blijkt op basis van de inventarisatie van mediaberichten niet eenvoudig om vast te stellen op welke wijze signalen van vermeende jihadisme zijn onderkend. In veel van de berichtgeving wordt niet vermeld hoe verdachten in beeld bij de autoriteiten zijn gekomen. Soms wordt genoemd dat personen de verdenking op zich lieten rusten door gebruikmaking van valse paspoorten of dat hun vingerafdrukken aanleiding gaven voor vervolgonderzoek. Ook wordt er gerefereerd aan tips van (inter)nationale veiligheidsdiensten, analyse van gegevensdragers zoals telefoons, en het feit dat personen worden aangedragen door andere migranten, bijvoorbeeld omdat ze als mogelijke oorlogsmisdadiger of terrorist zijn aangeduid op *social media*.

Hoofdstuk 3. Signalering van jihadisme in de vreemdelingenketen; de opzet

Dit hoofdstuk beantwoordt de onderzoeksvragen 3 en 4 en beschrijft hoe de signalering van jihadisme in de vreemdelingenketen zich tussen 2001 en 2016 heeft ontwikkeld. Het beschrijven van de historische context is van belang, omdat er geen sprake is geweest van één moment waarop één overkoepelende geïntegreerde opzet voor de signalering en informatie-uitwisseling met betrekking tot (vermoedelijk) jihadisme in de gehele vreemdelingenketen is geïntroduceerd. In plaats daarvan zijn de afgelopen jaren gefaseerd verschillende maatregelen genomen en werkwijzen geïntroduceerd. Sommige werkwijzen bestaan al langere tijd, andere pas enkele maanden. De systematiek wordt constant doorontwikkeld en nog tijdens het schrijven van dit rapport is de opzet op onderdelen aangepast. Paragraaf 3.1 beschrijft de belangrijkste beleidsmatige, organisatorische en juridische ontwikkelingen die zich naar aanleiding van de aanslagen in de Verenigde Staten in 2001 en Madrid in 2004 hebben voorgedaan. In paragraaf 3.2 wordt ingegaan op de introductie van de meest recente ontwikkelingen sinds oktober 2014. Paragraaf 3.3 beschrijft de systematiek zoals die in het voorjaar van 2016, toen de gegevensverzameling in het kader van dit onderzoek plaatsvond, bestond. Het hoofdstuk sluit af met een conclusie waarin de belangrijkste ontwikkelingen worden samengevat.

Paragrafen 3.1 en 3.2 zijn volledig gebaseerd op beleids-, toezichts- en inspectierapporten, kamerstukken en informatie die organisaties als de AIVD en NCTV in publicaties in het openbare domein hebben gebracht. In paragraaf 3.3 is daarnaast regelmatig gebruik gemaakt van informatie afkomstig uit interviews met beleidsmedewerkers van verschillende actoren uit de vreemdelingenketen.

3.1 Ontwikkelingen na 9/11

Het denken over de signalering van jihadisme in de vreemdelingenketen is niet pas recentelijk begonnen. De aanslagen op de *Twin Towers* in New York op 11 september 2001 markeerden – ook in Nederland – een belangrijk omslagpunt en vormden de aanleiding voor het doorvoeren van een aantal maatregelen om de binnenkomst van terroristen tegen te gaan. Voorbeelden van genomen maatregelen zijn onder andere de ontwikkeling van een centraal vingerafdruksysteem, uitbreiding van de ‘1F-unit’ van de IND,¹³¹ en het versterken van de buitengrenscontroles en het Mobiel Toezicht Vreemdelingen (MTV) door de KMar (ACVZ, 2003: 12).

3.1.1 Aanbevelingen door de Adviescommissie Vreemdelingenzaken (ACVZ)

In een rapport uit 2003 heeft de Adviescommissie Vreemdelingenzaken (ACVZ) de mogelijkheden beschouwd “om via de Vreemdelingenwet, het beleid ter zake en de uitvoering ervan, een optimale bijdrage te leveren aan het bestrijden en voorkomen van terrorisme” (ACVZ, 2003: 8).¹³² In het rapport gaf de commissie een overzicht van de getroffen maatregelen na 9/11, en deed een reeks aanbevelingen voor aanvullende maatregelen. De commissie had aanbevolen een aantal wijzigingen in wet- en regelgeving door te voeren die toegangswijziging of beëindiging van verblijf van vreemdelingen die mogelijk betrokken zijn bij terrorisme kunnen vergemakkelijken. Zo stelde de

¹³¹ Deze unit houdt zich bezig met de behandeling van het tegenwerpen van artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag, op basis waarvan het mogelijk is om personen ten aanzien van wie er ernstige redenen zijn om te veronderstellen dat zij betrokken zijn geweest bij oorlogsmisdrijven of andere serieuze misdrijven, zoals terrorisme, uit te sluiten van asielbescherming. Meer details over de werkzaamheden van de 1F-unit, zie paragraaf 4.1.1.

¹³² De focus van het ACVZ-rapport is dus niet beperkt tot de asielstroom maar omvat ook ‘reguliere’ aanvragen (visa en MVV).

commissie bijvoorbeeld voor om met betrekking tot 'nationale veiligheid' het criterium 'concrete aanwijzingen' waarvan op basis van het vreemdelingenbesluit VW 2000 sprake moet zijn bij de toegangsweigering of verlenging van een vergunning op te rekken. De ACVZ was van mening dat in het geval van een dreiging van terrorisme voor de weigering van toegang of verlenging voldoende moest zijn dat er sprake zou zijn van 'ernstige redenen om te veronderstellen' dat de vreemdeling in kwestie terroristische activiteiten in Nederland zal ontplooiën (ACVZ 2003: 13, 84). Ook had de commissie aanbevolen om op de interventiemomenten waarop de overheid met een vreemdeling wordt geconfronteerd stelstelmatig na te gaan of er "informatie voorhanden is die het vermoeden wettigen dat de vreemdeling betrokken is of kan zijn (geweest) bij activiteiten van terroristische aard" (2003: 13). Behalve wijzigingen in wet- en regelgeving heeft de commissie een aantal aanbevelingen gedaan met betrekking tot de invoering van het concept van concentrische grensbewaking, informatie-uitwisseling en opleiding en biometrie en visa.

Met betrekking tot het zogenoemde 'concentrische grenzen concept',¹³³ bepleitte de ACVZ minder nadruk te leggen op fysieke grenzen en ook buiten de landsgrenzen extra checks in te bouwen bij reguliere aanvragen voor kort verblijf (visum) en lang verblijf (machtiging voorlopig verblijf of MVV). Zij deed daarbij onder meer de aanbeveling te gaan werken met risicoprofielen. De commissie stelde vast dat op het moment van schrijven binnen de vreemdelingenketen alleen op beperkte schaal gebruik werd gemaakt van risicoprofielen bij 1F-zaken, terwijl dit een goed middel zou kunnen zijn om schaarse capaciteit efficiënt in te zetten (ACVZ, 2003: 15). Het idee hierbij was dat vreemdelingen die in een bepaald profiel passen extra aandacht krijgen van de immigratieautoriteiten en eventueel de inlichtingen- of veiligheidsdiensten. Behalve het werken met risicoprofielen, raadde de commissie aan het aantal op ambassades gestationeerde IND *Immigration Liaison Officers* in 'risicolanden' uit te breiden en gericht in te zetten op het signaleren en voorkomen van (illegale) immigratie van potentiële terroristen en het aantal pre-boarding checks door de KMar op te voeren en minder incidenteel maar planmatig te laten plaatsvinden.

Met betrekking tot informatie-uitwisseling deed de ACVZ in haar advies onder meer de aanbeveling om een kruispuntdatabank op te richten die het systematisch aanvullen dan wel het vergelijken van de gegevensbestanden van de AIVD met relevante gegevensverzamelingen van overige overheidsorganen, betreffende gegevens over vreemdelingen, mogelijk zou maken. Geadviseerd werd om de AIVD daarbij als centrale spil te laten fungeren. In dit kader deed de commissie de aanbeveling om de IND toe te voegen aan de in artikel 62 WIV 2002 genoemde overheidsdiensten, namelijk die waarvan de medewerkers verplicht zijn om ongevraagd mededeling te doen aan de AIVD van hen ter kennis gekomen informatie, de nationale veiligheid aangaande (ACVZ, 2003: 18).¹³⁴ Verder werd de

¹³³ Naar Canadees voorbeeld, vereist het tegengaan van terrorisme volgens de ACVZ (2003: 11) een opvatting van het begrip 'grens' als "een reeks concentrische cirkels". "De buitenste cirkel wordt gevormd door de inlichtingendiensten, die informatie over mogelijke dreiging moeten verzamelen en vooral ook moeten delen met andere organisaties. Daarbinnen valt een cirkel van consulaire diensten, waar voor het eerst een fysiek contact met de vreemdeling is. Een volgende cirkel is de pre-boarding check door Immigration Control Officers bij vluchten die als risicovol worden aangemerkt. De fysieke grens is slechts de binnenste cirkel, waar door gerichte 'profiling' de schaarse middelen op de meest risicovolle vreemdelingen kunnen worden ingezet. Tenslotte is er nog het binnenlands vreemdelingentoezicht."

¹³⁴ Zie ook ACVZ (2003: 82): "Politie-, KMar- en Douaneambtenaren zijn ingevolge artikel 62 van de Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten 2002 verplicht om (ongevraagd) aan de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten mededeling te doen van hen ter beschikking gekomen gegevens die voor het werk van die diensten van belang zou kunnen zijn. Een dergelijke verplichting bestaat naar het oordeel van de ACVZ ten onrechte niet voor medewerkers van de IND. Een aantal medewerkers van die dienst heeft frequente contacten met zowel asielzoekers als overigens in Nederland verblijvende vreemdelingen. De kans dat contacten enige relevante informatie voor veiligheidsdiensten opleveren, is verre van denkbeeldig. Het opleggen van de verplichting tot het doorgeven van die informatie zal een meer dan theoretische bijdrage kunnen leveren aan

aanbeveling gedaan om vreemdelingrechtelijke informatie op te nemen in zogenoemde 'themaregisters' en beschikbaar te stellen voor het nemen van vreemdelingenrechtelijke beslissingen. Ook zou moeten worden bevorderd dat door politiediensten in het kader van opsporingsonderzoek verzamelde informatie door de IND kan worden gescreend op bruikbaarheid voor het treffen van vreemdelingenrechtelijke maatregelen, in gevallen die niet tot strafrechtelijke vervolging hebben geleid. Met betrekking tot het versterken van bewustwording van de mogelijke aanwezigheid van jihadisten onder vreemdelingen raadde de commissie aan dat in de opleiding van medewerkers van organisaties in de vreemdelingenketen "meer dan normale aandacht wordt besteed aan aspecten van nationale veiligheid en terrorismebestrijding" (ACVZ, 2003: 16).

3.1.2 De beleidsreactie

In een beleidsreactie ging de toenmalige Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie in op de door de ACVZ gedane aanbevelingen.¹³⁵ Over het werken met risicoprofielen, merkte de Minister op dat deze mogelijkheid onderzocht zou worden. Daarbij benadrukte de Minister dat het van belang is dat "profielen die worden opgesteld door veiligheidsdiensten voldoende specifiek zijn, om doelmatig en effectief gebruik ervan door ambtenaren werkzaam in de vreemdelingenketen mogelijk te maken. Tevens moeten deze ambtenaren door de veiligheidsdiensten gedegen worden opgeleid en deugdelijke werkinstructies ontvangen".¹³⁶ Voor het opstellen van risicoprofielen, zou volgens de Minister nauw moeten worden samengewerkt met de veiligheidsdiensten.¹³⁷ Ook merkte de Minister op dat het opstellen van effectieve risicoprofielen niet eenvoudig is en veel onderzoek vereist. Zo zouden de aanslagen in de voorafgaande jaren duidelijk maken dat het steeds moeilijker wordt om persoonsprofielen op te stellen, omdat de relevante categorie steeds ruimer wordt. Ook het achterhalen en hanteren van "effectieve en efficiënte onderscheidende indicatoren" om personen te herkennen die mogelijk betrokken zijn bij de ondersteuning of uitvoering van terroristische activiteiten zou volgens de Minister moeilijk zijn en veel onderzoek vereisen.¹³⁸ Daarnaast benadrukte de minister dat er voor moest worden gewaakt dat risicoprofielen tot blikvernaauwing leiden en kunnen worden gebruikt als een "soort black list". De Minister kondigde in zijn beleidsreactie aan dat een interdepartementale projectgroep zou worden ingericht die de "haalbaarheid van invoering van een nationale veiligheidstoets – omvattende een gesystematiseerde bestandsvergelijking van gegevens uit de vreemdelingenketen en het gebruik van risicoprofielen (indicatorenlijsten en persoonsprofielen) – nader [zou] bestuderen".¹³⁹

In reactie op de aanbevelingen met betrekking tot informatie-uitwisseling merkte de Minister op dat de IND een belangrijke partner is van de AIVD. "Vanuit de IND wordt zo vaak als dat ten behoeve van de AIVD noodzakelijk is informatie verschaft. [...] Tussen beide diensten bestaat een intensieve samenwerking die recentelijk is vastgelegd in een convenant tussen beide diensten".¹⁴⁰ Verder merkte

terrorismebestrijding. Daarbij bevordert de verplichting de alertheid van de betrokken IND-ambtenaren op zulke informatie."

¹³⁵ Brief van de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, Kamerstukken 27 925, nr. 103, 3 november 2003.

¹³⁶ Idem, p. 10.

¹³⁷ Idem, p. 10.

¹³⁸ Idem, p. 11.

¹³⁹ Idem, p. 11.

¹⁴⁰ Idem, p. 14. Het betreffende convenant is gepubliceerd in Staatscourant 13 juni 2003, 115, p. 13. Het is te raadplegen via

<http://www.ctivd.nl/binaries/ctivd/documenten/brieven/2007/08/2902/index/13Convenant+AIVD-IND_bijlage.pdf>. Volgens de AIVD (2004: 11) is deze samenwerking "in eerste instantie gericht op informatieverstrekking vanuit de AIVD naar de IND ten dienste van het werk van de IND. Dit betekent onder andere dat de AIVD een zogenaamde naslag doet op verzoek van de IND. Indien noodzakelijk stuurt de AIVD een

de Minister op dat de IND niet is opgenomen in artikel 62 WIV 2002 omdat zij geen werkzaamheden uitvoert ten behoeve van de veiligheidsdiensten en een wettelijke meldingsplicht niet voor de hand ligt. In de opleiding van medewerkers die de ACVZ aanbeveelt was volgens de Minister voorzien in het convenant tussen IND en AIVD.

Ten aanzien van de suggestie van ACVZ om in het Vreemdelingenbesluit de toetsingsmaatstaf 'concrete aanwijzingen voor het vormen van een gevaar voor de nationale veiligheid' te vervangen door de maatstaf 'ernstige redenen voor het bestaan van een gevaar voor de nationale veiligheid' merkte de Minister op dat het bestaande stelsel het bestuur al voldoende ruimte biedt om ook bij 'ernstige redenen om te vermoeden' dat sprake is van gevaar voor de nationale veiligheid de toegang te weigeren of verder verblijf te ontzeggen.¹⁴¹ De wetgeving en systematiek in dit verband zijn sindsdien niet veranderd, wat betekent dat een vreemdeling ook in de huidige opzet op grond van artikel 16(1)(d) Vw 2000 en artikel 2.9(1)(a) Vb een verzoek om een verblijfsvergunning kan worden geweigerd als er 'concrete aanwijzingen' zijn dat de vreemdeling een gevaar vormt voor de nationale veiligheid.¹⁴² Op grond van artikel 18(1)(e) Vw 2000 kan om diezelfde reden een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd worden ingetrokken. Dit betekent dat het uitbrengen van een individueel ambtsbericht van de AIVD of MIVD over bijvoorbeeld de (vermeend) radicaal islamitische signatuur en waarin de conclusie wordt getrokken dat betrokkene een gevaar vormt voor de nationale veiligheid in principe als enige en exclusieve bron kan worden ingezet om een verblijfsvergunning te ontzeggen of beëindigen. Het definiërende kader daarbij is het standpunt van de AIVD dat de radicale islam in Nederland een gevaar vormt voor de nationale veiligheid (Wijngaarden, 2007). Het criterium 'gevaar voor nationale veiligheid' is daarbij niet nader gespecificeerd. In het Wijzigingsbesluit Vreemdelingencirculaire (WBV) 2005/25 is expliciet opgenomen dat er geen beleidsregels zijn opgenomen omtrent het gevaar voor de nationale veiligheid als grond om verblijf te weigeren dan wel in te trekken.¹⁴³ Bij het opstellen van de ambtsberichten maken de inlichtingen- en veiligheidsdiensten een afweging tussen de dreiging, de bescherming van hun bronnen, het kennisniveau en een inschatting van de betrouwbaarheid van de informatie.¹⁴⁴

3.1.3 'Post-Madrid'

Voor sommige van de aanbevelingen van de ACVZ waaraan op het moment van de beleidsreactie van de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integriteit (nog) geen gevolg was gegeven, geldt dat deze in de jaren erna, zij het soms in een andere vorm, alsnog realiteit zijn geworden. Met de oprichting van de CT (contraterrorisme) Infobox, een samenwerkingsverband tussen het (toenmalige) Korps Landelijke Politiediensten (KLPD), het OM en de AIVD, heeft de aanbeveling een kruispuntdatabase op te richten voor informatie-uitwisseling alsnog *de facto* vorm gekregen, zij het in een andere vorm dan wellicht door de ACVZ voorzien. De directe aanleiding voor de oprichting hiervan was gelegen in de

(schriftelijk) ambtsbericht" (Commissie Bestuurlijke Evaluatie Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (2004: 111). In 2004 is ook een soortgelijk convenant ook met de MIVD gesloten: Staatscourant 20 februari 2004, nr. 35, p. 12.

¹⁴¹ Brief van de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, Kamerstukken 27 925, nr. 103, 3 november 2003, p. 8-9.

¹⁴² Op grond van de Vreemdelingenwet kan een vergunning worden geweigerd, op grond van het Vreemdelingenbesluit wordt de vergunning geweigerd.

¹⁴³ Uit recente Europese jurisprudentie blijkt dat daarbij wel concrete informatie zoals namen, tijden, plaatsen, aan vreemdelingen verstrekt moet worden op basis waarvan beslissingen worden genomen (zie Court of Justice of the EU (CJEU), CJEU C-300/11, ZZ v. Secretary of State for the Home Department [2013]; CJEU, C-417/11 P, Council v. Bamba [2012], paras 54-58; European Court of Human Rights (ECtHR), 19 februari 2009, A and others v. United Kingdom, Appl. no. 3455/05, para. 220; en Reneman, 2014: 78).

¹⁴⁴ Zie <<https://www.aivd.nl/onderwerpen/het-werk-van-de-aivd/inhoud/begrippenlijst>>.

aanslagen in Madrid in maart 2004.¹⁴⁵ In maart 2005 werd de samenwerking vastgelegd in een convenant en zijn de IND en MIVD tot het samenwerkingsverband toegetreden.¹⁴⁶ Volgens de Kamerbrief waarin de Minister het convenant toelichtte, heeft de CT Infobox tot doel “het leveren van een bijdrage aan de bestrijding van terrorisme door het op een centraal punt bij elkaar brengen en vergelijken van informatie over netwerken en personen die op de een of andere wijze betrokken zijn bij terrorisme, in het bijzonder islamistisch terrorisme, en daaraan te relateren radicalisering”.¹⁴⁷ Het functioneren van de CT Infobox was bij het tienjarig bestaan onderwerp van een uitgebreide evaluatie (De Poot & Flight, 2015). Zoals De Poot en Flight (2015: 9) hierin stellen, bestaat de CT Infobox uit een “omgeving waarin informatie kan worden gedeeld, en waarin over die informatie kan worden gecommuniceerd”:

“Alle deelnemende diensten brengen gegevens over een persoon bijeen en deze gegevens worden multidisciplinair – vanuit het perspectief, de kennis, ervaring en kunde van de verschillende organisaties – geanalyseerd. Voorts wordt gecommuniceerd over of, en zo ja op welke wijze, de overheid op deze persoon zou kunnen reageren. Het enige dat de box verlaat, is een advies aan een partij naar aanleiding van de beschikbare informatie. De geleverde informatie zelf wordt niet verstrekt.”

In het toezichtsrapport van de CTIVD uit 2007¹⁴⁸ staat beschreven dat de AIVD risico-indicatoren heeft ontworpen ten behoeve van de IND. Onder een risico-indicator werd door de CTIVD (2007: 9) verstaan “een kenmerk dat systematisch wordt gesignaleerd bij personen of organisaties die in relatie kunnen worden gebracht met terroristische activiteiten.” Dergelijke kenmerken zijn verzameld op basis van de bij AIVD aanwezige kennis met betrekking tot gebruikte modus operandi, zoals een bepaalde reisroute die wordt gebruikt om Nederland binnen te komen. In het toezichtsrapport wordt gesteld dat bepaalde IND-ambtenaren van deze indicatoren op de hoogte zijn en – wanneer een persoon daaraan voldoet – deze persoon kunnen voorleggen aan de AIVD opdat deze nader kan onderzoeken en beoordelen of hij of zij een gevaar vormt voor de nationale veiligheid. Volgens de CTIVD stelde de AIVD dat het niet een “soort van afvinklijst betreft waarmee terroristen kunnen worden ontdekt, maar dat het beantwoorden aan de indicatoren er in beginsel slechts op wijst dat nader onderzoek door de AIVD geboden is” (CTIVD, 2007: 9, 13). Het is onduidelijk in hoeverre onder deze verzameling van indicatoren hetzelfde moet worden verstaan als de ‘risicoprofielen’ waar de ACVZ in 2003 op doelde. In het kader van deze studie volstaat het dat de IND blijkens het rapport sinds 2007 is gaan werken met indicatoren die kunnen helpen bij het beoordelen of een zaak in het kader van de nationale veiligheid doorgestuurd zou moeten worden naar de AIVD.¹⁴⁹

Uit het hierboven aangehaalde CTIVD-rapport (2007: 5, 6) blijkt dat er op het moment van rapportage, zoals door de ACVZ aanbevolen, een wetswijziging werd verwacht als onderdeel van de “zogenoemde

¹⁴⁵ Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Kamerstukken 29754, nr. 21, 18 maart 2005.

¹⁴⁶ Inmiddels maken ook de KMar, de NCTV, de Financial Intelligence Unit (FIU), de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD), de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid onderdeel uit van de CT Infobox. Zie De Poot & Flight (2015).

¹⁴⁷ Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Kamerstukken 29754, nr. 21, 18 maart 2005.

¹⁴⁸ CTIVD (2007). Toezichtsrapport 13 inzake het onderzoek van de Commissie van Toezicht naar de uitwisseling van gegevens tussen de AIVD en de IND, vastgesteld in de vergadering van de Commissie d.d. 18 april 2007. In het rapport merkt de CTIVD op dat tevens onderzoek is verricht naar de uitwisseling van gegevens tussen de MIVD en de IND, maar dat de CTIVD ervan af heeft gezien hierover in een apart toezichtsrapport te rapporteren “vanwege de gebleken summiere contacten tussen deze diensten” (p. 1).

¹⁴⁹ Een respondent van de IND (R3) heeft aangegeven zich hier niet in te herkennen. Een respondent van de AIVD (R11) heeft aangegeven dat de dienst geen risico-indicatoren heeft ontworpen ten behoeve van de IND.

post-Madrid maatregelen” waardoor het hoofd van de IND zou worden toegevoegd aan de in artikel 60 WIV 2002 genoemde ambtenaren. Blijkens artikel 60(1) WIV 2002 hebben enkel daartoe aangewezen ambtenaren bij de politie, KMar en Belastingdienst deze ‘artikel 60-status’, die ingevolge het tweede lid kan worden gemandateerd aan ondergeschikten van deze ambtenaren. Een andere voorgestelde wetswijziging in dat verband is het toevoegen van de IND aan de in artikel 62 WIV genoemde organisaties. Hiermee zouden IND-medewerkers verplicht zijn, via de artikel ‘60-ambtenaar’ gegevens aan de AIVD door te geven die voor de dienst van belang zijn. Ondanks het feit dat reeds in 2007 de verwachting werd uitgesproken dat deze wijzigingen zouden worden doorgevoerd, is dat anno 2016 nog niet gebeurd. In lijn met de aanbevelingen staat in de conceptregeling van de nieuwe Wet op de inlichtingen en veiligheidsdiensten (WIV) opgenomen dat ook de hoofd directeur van de IND een ‘artikel 60-status’ krijgt (in de nieuwe wet is dit artikel 79).¹⁵⁰ Echter, het voorstel om IND-ambtenaren te verplichten relevante informatie met de veiligheidsdiensten te delen is niet in het nieuwe voorstel opgenomen.¹⁵¹ Net als de andere actoren uit de keten blijven IND-medewerkers in het nieuwe voorstel dus op basis van vrijwilligheid informatie uitwisselen op basis van het (huidige) artikel 17 WIV 2002.

In 2012 en 2013 zijn de convenanten met de MIVD en AIVD geactualiseerd.¹⁵² Hiermee is officieel vastgelegd dat gevolg is gegeven aan een eerdere aanbeveling van de CTIVD (2007:11) om een vaste functionaris bij de IND aan te wijzen ten behoeve van het contact tussen de diensten. Artikel 4 van het convenant tussen AIVD en IND leest: “Bij de IND zijn een of meer liaisons aangesteld die het aanspreekpunt zijn bij de uitvoering van het convenant en betrokken zijn bij de uitvoering van de WIV 2002.” Artikel 3(4) van het convenant met de MIVD leest: “Bij de IND zijn een of meer liaisons aangesteld die bij de uitvoering van het convenant het primaire aanspreekpunt zijn voor de MIVD.”

Overigens heeft de CTIVD een onderzoek aangekondigd naar de gegevensuitwisseling van de AIVD vanaf 2015 met betrekking tot (vermeende) jihadististen zowel in internationaal als in nationaal verband. Met betrekking tot gegevensuitwisseling in nationaal verband zal worden gekeken naar door de AIVD verstrekte ambtsberichten aan onder meer het OM, de IND en burgemeesters. Op het moment van schrijven is dit onderzoek nog niet afgerond.¹⁵³

3.2 Ontwikkelingen na oktober 2014

Met de berichtgeving over het gebruik van ‘Trojaanse-paard tactieken’ door jihadistische organisaties in oktober 2014 werd (opnieuw) nadrukkelijk de aandacht gevestigd op de vraag hoe de overheid mogelijke terroristen onder de asielinstroom kan signaleren. Ook in de periode daarna is dit onderwerp meerdere malen in de Tweede Kamer aan de orde gekomen, onder andere naar aanleiding van actualiseringen van het DTN. Een analyse van kamerstukken leert dat de Nederlandse overheid

¹⁵⁰ Zie ‘Concept-wetsvoorstel Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 20XX; wettekst (consultatieversie juni 2015)’, te raadplegen via <<https://www.internetconsultatie.nl/wiv/document/1715>>. In de Memorie van Toelichting, wordt toegelicht dat aangewezen IND-medewerkers zullen worden toegevoegd aan het nieuwe artikel 79 omdat zij “een belangrijke ‘oog-en-oor’- functie voor de AIVD kunnen vervullen” en met het oog op de deelname van de IND aan de CT Infobox. Zie ‘Voorstel van Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 20XX; memorie van toelichting (consultatieversie juni 2015)’, te raadplegen via <<https://www.internetconsultatie.nl/wiv/document/1721>>.

¹⁵¹ Het equivalent van artikel 62 WIV 2002 in de concepttekst van de nieuwe wet is artikel 82.

¹⁵² Het convenant met de MIVD is gepubliceerd in Staatscourant 12 december 2012, nr. 25477; het convenant met de AIVD in Staatscourant 7 juni 2013, nr. 15089.

¹⁵³ Zie <<http://www.ctivd.nl/onderzoeken/a/aivd-onderzoek-gegevensuitwisseling-vermeende-jihadisten>>. Het is de onderzoekers onbekend of en in hoeverre overlap bestaat met het onderhavige onderzoek. Er heeft geen afstemming plaatsgevonden.

sinds 2014 met betrekking tot ten minste vijf gebieden heeft benadrukt op welke wijze getracht wordt de signalering van jihadisme in de vreemdelingenketen te verbeteren.

3.2.1 Bevorderen 'awareness'

Ten eerste wordt het bevorderen van het veiligheidsbewustzijn – hiervoor wordt de term 'awareness' gebruikt – bij de medewerkers van alle betrokken partijen in de vreemdelingenketen benadrukt. Awareness heeft in dit verband enerzijds betrekking op het in staat zijn om signalen te onderkennen, het daadwerkelijk en helder benoemen van die signalen en het op een juiste manier doorgeven van die signalen aan de AIVD of de Nationale Politie (NP); dat is het uiteindelijke doel van de signalering. Volgens de Minister wordt de awareness bevorderd "zowel bij medewerkers die asielzoekers spreken in het kader van hun procedure, als medewerkers die asielzoekers begeleiden gedurende hun verblijf en vertrek".¹⁵⁴ Het bevorderen van de awareness heeft bij de IND onder meer vorm gekregen in een *awareness tour* die vanaf november 2014 heeft plaatsgevonden. "Daarbij zijn door gespecialiseerde medewerkers alle IND-locaties bezocht ten einde de bestaande meldstructuren voor signalen aangaande internationale misdrijven, radicalisering, jihadisme en terrorisme onder de aandacht te brengen bij de medewerkers in het asiel- en reguliere proces van de IND, bij de visadienst en bij medewerkers van de DT&V".¹⁵⁵ Ook medewerkers van het COA ontvangen een training met "speciale aandacht voor veiligheidsonderwerpen".¹⁵⁶ In aanvulling op reeds bestaande instrumenten zal verdere training ook worden verzorgd door het vanaf september 2015 operationele Rijksopleidingsinstituut tegengaan Radicalisering (ROR). In het ROR zijn alle door de NCTV ontwikkelde opleidingen en trainingen over het tegengaan van radicalisering en de bestrijding van gewelddadig jihadisme ondergebracht. De opleidingen en trainingen zijn erop gericht signalen van radicalisering te leren herkennen en te duiden maar ook hoe te handelen wanneer signalen worden onderkend.¹⁵⁷ Voor de kleine vreemdelingenketen is volgens de minister een training op maat ontwikkeld, die in het voorjaar van 2016 van start zou moeten gaan.¹⁵⁸ In verband met het bevorderen van awareness ten aanzien van het risico op ronselen door jihadisten in asielzoekerscentra meldden de Ministers van Veiligheid en Justitie en Sociale Zaken en Werkgelegenheid ten slotte dat ook voorlichting wordt gegeven aan asielzoekers "zodat zij weerbaar zijn in het contact met derden en ermee bekend zijn waar zij misstanden kunnen melden".¹⁵⁹

3.2.2 Verbeteren Identificatie en Registratie

Een tweede element dat wordt benadrukt heeft betrekking op de identificatie en registratie (I&R) van asielzoekers door de vreemdelingenpolitie (AVIM) en KMar en screening door de IND. Met betrekking tot de I&R kondigde de minister-president, enkele dagen na de aanslagen in Parijs op 13 november, aan dat het I&R-proces zou worden geïntensiveerd.¹⁶⁰ Vanwege de verhoogde instroom waren achterstanden ontstaan en vond het I&R-proces eerder summier plaats.¹⁶¹ Het geïntensiveerde I&R-proces bestaat eruit dat alle asielzoekers worden gefouilleerd, bagage wordt onderzocht, biometrische gegevens worden afgenomen en onderzocht, en dat gegevensdragers kunnen worden

¹⁵⁴ Brief van de Minister van Veiligheid en Justitie, Kamerstukken 29 754, nr. 269, 31 oktober 2014.

¹⁵⁵ Rapportagebrief Internationale Misdrijven 2014, 29 juni 2015, p. 9.

¹⁵⁶ Brief van de Minister van Veiligheid en Justitie, Kamerstukken 29 754, nr. 325, 9 november 2015.

¹⁵⁷ Brief van de Ministers van Veiligheid en Justitie en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Kamerstukken 29 754, nr. 326, 9 november 2015.

¹⁵⁸ Brief van de Minister van Veiligheid en Justitie, Kamerstukken 29 754, nr. 362, 16 maart 2016.

¹⁵⁹ Brief van de Ministers van Veiligheid en Justitie en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Kamerstukken 29 754, nr. 326, 9 november 2015.

¹⁶⁰ Brief van de Minister-President, Kamerstukken 29 754, nr. 327, 17 november 2015.

¹⁶¹ Brief van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, Kamerstukken 19 637, nr. 2077, 11 november 2015.

uitgelezen of nader documentonderzoek kan worden verricht door de KMar.¹⁶² Ook zullen de partners in de vreemdelingenketen volgens de minister-president “gericht informatie uitwisselen om het I&R-proces bij de politie informatiegestuurd uit te kunnen voeren” en zal de IND informatie die voortkomt uit I&R gebruiken “om te beoordelen welke zaken diepgaand en versneld moeten worden onderzocht in het kader van de asielaanvraag”.¹⁶³ In een debat op 27 januari 2016, lichtte de Minister van Veiligheid en Justitie het I&R proces bij de AVIM verloop. Na aanmelding door de asielzoeker wordt het I&R-proces gestart, waarin de identiteit wordt vastgesteld “aan de hand van documenten, biometrie en een eerste gesprek en zo nodig worden telefoons uitgelezen. Ook vindt een check plaats in het zogenaamde Eurodac-systeem en HAVANK, de strafrecht-database.”¹⁶⁴ Vervolgens start de procedure bij de IND, met het invullen van een aanmeldformulier door de asielzoeker en het afnemen van een aanmeldgehoor. De IND screent vervolgens “op basis van de informatie uit het identificatie- en registratieproces van de politie, het aanmeldformulier en het aanmeldgehoor of er signalen zijn die zien op identiteitsfraude, de nationale veiligheid, mensensmokkel en mensenhandel en andere strafbare feiten.”¹⁶⁵ Het voorgaande is inmiddels ook vastgelegd in het Vreemdelingenbesluit 2000.¹⁶⁶

3.2.3 Versterken grenstoezicht

Een derde element dat de signalering van jihadisme in de vreemdelingenketen zou moeten verbeteren, heeft betrekking op het grenstoezicht. In antwoord op Kamervragen en bij de beleidsimplicaties bij het DTN 39 van juni 2015, meldde de Minister van V&J dat de Europese Unie maatregelen heeft getroffen om signalen van jihadisme tijdig in het grenstoezicht te onderkennen.¹⁶⁷ In een brief van de minister-president van kort na de aanslagen in Parijs, wordt dit verder toegelicht. Door middel van de inrichting van *hotspots* en *processing centres* in landen aan de buitengrenzen met een hoge instroom wordt getracht de registratie en identificatie aan de buitengrenzen te verbeteren; daarbij is ook aandacht voor de signalering van “risicovolle personen”.¹⁶⁸ Ook heeft Nederland een Border Security Team ingezet om de Griekse autoriteiten te ondersteunen bij de screening, identificatie en registratie van asielzoekers op het eiland Chios.¹⁶⁹ Met betrekking tot het toezicht aan de binnengrenzen meldde de Minister van V&J dat de KMar een specifiek handelingskader ‘Jihadisme’ heeft opgesteld dat onder andere wordt gebruikt in het grenstoezicht.¹⁷⁰

3.2.4 Verbeteren informatie-uitwisseling

Een vierde element dat de signalering van jihadisme in de vreemdelingenketen zou moeten verbeteren, heeft betrekking op informatie-uitwisseling en samenwerking tussen de betrokken partijen. In dit kader is herhaaldelijk verwezen naar de wijze waarop de bestaande – en reeds hierboven aan gerefereerde – meldstructuur is ingericht om signalen te delen dat een vreemdeling

¹⁶² Brief van de Minister-President, Kamerstukken 29 754, nr. 327, 17 november 2015.

¹⁶³ Ibid.

¹⁶⁴ Handelingen II 2015/16, nr. 47, item 9.

¹⁶⁵ Handelingen II 2015/16, nr. 47, item 9.

¹⁶⁶ Besluit van 17 februari 2016 tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000, Staatsblad jrg. 2016, nr. 87.

¹⁶⁷ Aangangsel Handelingen II 2014/15, nr. 1863 en Brief van de Minister van Veiligheid en Justitie Kamerstukken 29 754, nr. 313, 29 juni 2015.

¹⁶⁸ Brief van de Minister-President, Kamerstukken 29 754, nr. 327, 17 november 2015.

¹⁶⁹ Brief van de Minister van Veiligheid en Justitie, Kamerstukken 29 754, nr. 362, 16 maart 2016.

¹⁷⁰ Aangangsel Handelingen II 2014/15, nr. 1863 en Brief van de Minister van Veiligheid en Justitie Kamerstukken 29 754, nr. 313, 29 juni 2015. Waarschijnlijk doelt de minister hiermee op het ‘Handelingskader Jihadgangers’, dat specifiek ziet op in- of uitreizende personen uit Europese landen die betrokken zijn bij de jihad en niet zozeer op het binnenkomen van asielzoekers van buiten de EU. Zie paragraaf 5.1.1.

mogelijk een gevaar vormt voor de nationale veiligheid.¹⁷¹ Daarnaast is een multidisciplinair team (MDT) opgericht, waarin de KMar, het OM, de politie, de IND, het COA, de NCTV en de AIVD samenwerken. Een van de doelen van dit MDT is om “een zo compleet en actueel mogelijk beeld te creëren op betrokkenheid van migranten bij jihadisme om op deze wijze bij te dragen aan de aanpak op dit onderwerp”.¹⁷² De accentgebieden van het MDT, dat wordt voorgezeten door de KMar, zijn overigens breder dan alleen de betrokkenheid van vreemdelingen bij jihadisme en hebben met name betrekking op andere vormen van migratiegerelateerde criminaliteit zoals mensensmokkel en mensenhandel.¹⁷³

3.2.5 Alert op ronselen en radicalisering

Tot slot wordt benadrukt dat verschillende actoren extra alert zijn op het risico op ronselen door jihadisten en radicalisering in asielzoekerscentra en dat stappen worden gezet om radicalisering tegen te gaan. Zo is er vanuit het COA extra aandacht voor externe organisaties die hulp bieden aan asielzoekers, zoals maatschappelijke instellingen en religieuze organisaties. Deze externe organisaties mogen aan de geboden hulp geen voorwaarden verbinden “die strijdig zijn met de kaders waarbinnen het COA zijn werk uitvoert” en organisaties die zich niet aan de voorschriften houden worden van de opvanglocaties geweerd.¹⁷⁴ Om het risico op radicalisering en rekrutering te verkleinen wordt verder getracht om gevoelens van frustratie onder asielzoekers te voorkomen. In dit kader wordt verwezen naar het feit dat wordt gewerkt aan een handreiking voor gemeenten om onrust en frustraties onder asielzoekers te voorkomen.¹⁷⁵ Ook wordt verwezen naar een brief die de Staatssecretaris van V&J in februari 2016 heeft gestuurd aan alle asielzoekers waarin deze benadrukt dat de opvang vanwege de hoge instroom sober is, de wachttijden lang zijn en het onzeker is of de asielzoeker asiel krijgt.¹⁷⁶

3.3. De huidige opzet

In de voorgaande paragrafen is naar voren gekomen hoe het signaleren van jihadisme in de vreemdelingenketen zich beleidsmatig, organisatorisch en juridisch sinds 2001 heeft ontwikkeld. In deze paragraaf zal een overzicht worden gepresenteerd van de huidige opzet, zodat dit in de vervolghoofdstukken kan worden afgezet tegen de wijze waarop hieraan in de praktijk vervolg wordt gegeven. Daarbij wordt het proces beschreven dat wordt doorlopen op het moment dat een asielzoeker de keten instroomt tot het moment dat hij of zij deze weer uitstroomt. Bottom-up informatiedeling staat centraal. De informatie die in deze paragraaf wordt gepresenteerd betreft een momentopname van de gang van zaken in het voorjaar van 2016. Benadrukt dient te worden dat het veld bijzonder dynamisch is en dat processen worden aangepast aan de instroom. Daardoor is niet uit

¹⁷¹ Zie bijvoorbeeld Handelingen II 2014/15 nr. 10, item 2, 7 oktober 2014; Brief van de Minister van Veiligheid en Justitie, Kamerstukken 29 754, nr. 269, 31 oktober 2014; Aanhangsel Handelingen II 2014/15, nr. 1863, 8 april 2015; Brief van de Minister van Veiligheid en Justitie, Kamerstukken 29 754, nr. 313, 29 juni 2015; Brief van de Minister van Veiligheid en Justitie, Kamerstukken 29 754, nr. 269, 31 oktober 2014 en Brief van de Minister-President, Kamerstukken 29 754, nr. 327, 17 november 2015.

¹⁷² Brief van de Minister van Veiligheid en Justitie inzake Beleidsimplicaties Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 39, 29 juni 2015.

¹⁷³ Zie <https://magazines.defensie.nl/kmarmagazine/2015/07/04_mdt_7-2015>.

¹⁷⁴ Brief van de Ministers van Veiligheid en Justitie en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Kamerstukken 29 754, nr. 326, 9 november 2015.

¹⁷⁵ Brief van de Minister van Veiligheid en Justitie, Kamerstukken 29 754, nr. 325, 9 november 2015.

¹⁷⁶ Brief van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie aan asielzoekers aan de grens, 18 februari 2016. Laatst geraadpleegd op 6 mei 2016 via

<<https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/brieven/2016/02/18/brief-van-de-staatssecretaris-van-veiligheid-en-justitie-aan-asielzoekers-aan-de-grens-nederlands/brief-staats-venj-aan-asielzoekers-aan-de-grens-nederlands.pdf>>.

te sluiten dat bijvoorbeeld termijnen en opvangmodaliteiten vanwege schommelingen in de instroom of anderszins, ondertussen zijn veranderd. Achtereenvolgens worden de asielprocedure, gelegenheden om signalen van jihadisme te onderkennen en de systematiek om signalen te delen beschreven.

3.3.1 De asielprocedure

Tenzij een asielzoeker op Schiphol asiel aanvraagt, dient hij (of zij) zich na aankomst in Nederland altijd eerst te melden bij de centrale ontvangstlocatie in Ter Apel.¹⁷⁷ Op de eerste dag vindt meteen een startregistratie door de IND plaats. De personalia, een foto en een registratienummer worden vastgelegd in het bedrijfsprocessensysteem 'Smartflow'.¹⁷⁸ Ten tijde van het afnemen van de interviews was het gebruikelijk dat de asielzoeker vervolgens een nacht doorbracht in een door het COA beheerde opvanglocatie (de wachtkamer of 'het paviljoen'),¹⁷⁹ en de dag erna werd overgebracht naar een locatie om door de AVIM te worden geïdentificeerd.¹⁸⁰ Na identificatie en registratie volgt (mogelijk op dezelfde dag of op een later moment) een aanmeldgehoor met de IND, gericht op het vaststellen van de identiteit en herkomst.¹⁸¹

Hierop volgt een rust- en voorbereidingstermijn van minimaal zes dagen,¹⁸² waarbij de asielzoeker zich in een door het COA beheerde centrale opvanglocatie (COL) bevindt. In deze periode ontvangt de asielzoeker voorlichting van VluchtelingenWerk, heeft hij contact met zijn advocaat, en ondergaat hij een medische intake bij het Gezondheidscentrum Asielzoekers (GCA) en een onderzoek door een verpleegkundige om te bepalen of zijn gezondheid het toelaat om de asielprocedure te ondergaan.¹⁸³

Na de rust- en voorbereidingstermijn vangt de algemene asielprocedure (AA) aan bij het aanmeldcentrum (AC) van de IND. Deze procedure duurt maximaal acht dagen,¹⁸⁴ en is opgebouwd uit vijf processtappen: op de eerste dag wordt (in aanwezigheid van een tolk en eventueel een advocaat of vrijwilliger van VluchtelingenWerk) het eerste gehoor afgenomen, gericht op identiteit, nationaliteit en reisroute; op de tweede dag volgt een bespreking met de advocaat van het eerste gehoor en ter voorbereiding op de volgende stap; op de derde dag volgt - wederom in aanwezigheid van een tolk en eventueel een advocaat of vrijwilliger van VluchtelingenWerk - het nader gehoor, gericht op de redenen waarom asiel is aangevraagd (het vluchtrelaas); op de vierde dag volgt nabespreking van het nader gehoor met de advocaat; op de vijfde dag volgt de zienswijze op het voornemen en op de zesde dag het besluit: inwilligen, afwijzen, verwijzing naar een verlengde asielprocedure (VA).¹⁸⁵ Elke processtap duurt één werkdag.¹⁸⁶ Tijdens de AA verblijft de asielzoeker in een COA proces-opvanglocatie (POL).

Als de aanvraag wordt ingewilligd of wordt verwezen naar de VA, verhuist de asielzoeker naar een asielzoekerscentrum (AZC). Eventuele familieleden die nog in het buitenland wonen, kunnen dan na

¹⁷⁷ R19.

¹⁷⁸ R8, R19.

¹⁷⁹ R19, RF30.

¹⁸⁰ R19.

¹⁸¹ COA, DT&V, IND, RvR & VWN, 'Voordat uw asielprocedure begint', augustus 2015.

¹⁸² Art. 3.109 Vb 2000. Een respondent gaf aan dat deze termijn op het moment van schrijven echter wel tot zes maanden kan duren (RF36).

¹⁸³ COA, DT&V, IND, RvR & VWN, 'Voordat uw asielprocedure begint', augustus 2015.

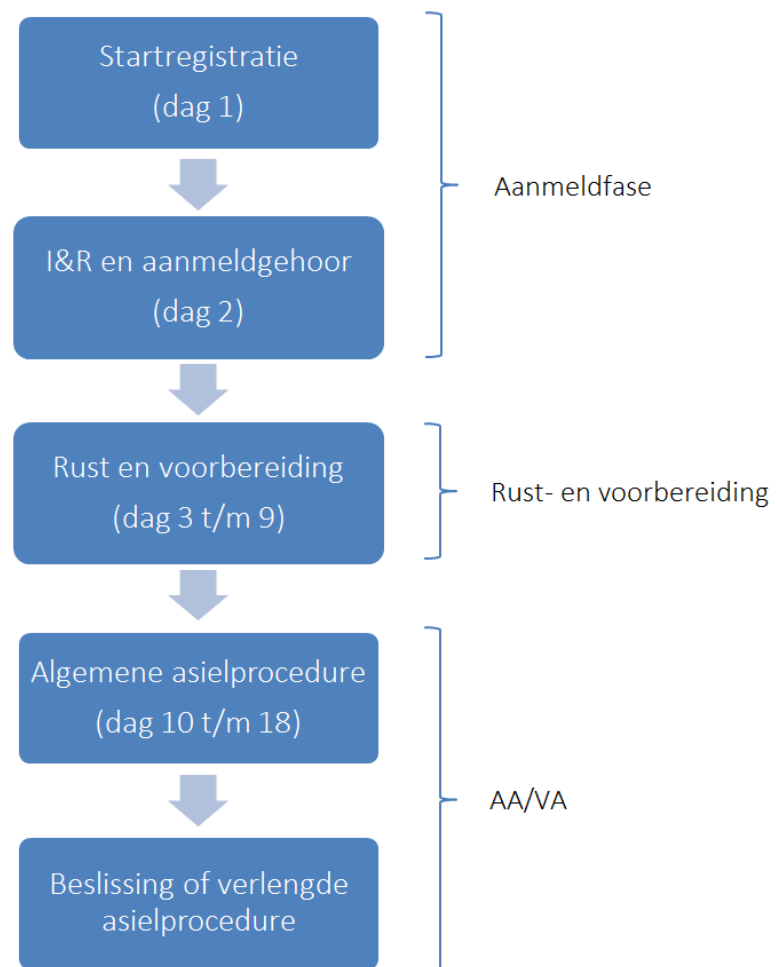
¹⁸⁴ Zie art. 3.110 Vb 2000 e.v..

¹⁸⁵ 'Uw asielaanvraag; Informatie over de Algemene Asielprocedure', IND, augustus 2015, Laatste geraadpleegd op 22 augustus 2016 via <https://www.ind.nl/Documents/Nederlands%20-%20AA_2015.pdf>.

¹⁸⁶ IND, 'De procedure in het aanmeldcentrum', oktober 2014, publicatie-nr. 6072.

inwilliging in het kader van de 'nareis' naar Nederland reizen.¹⁸⁷ Als de asielaanvraag in de AA wordt afgewezen, wordt de asielzoeker opgevangen in een terugkeerlocatie, zoals de vrijheidsbeperkende locatie (VBL) of gezinslocatie. Daar wordt door DT&V binnen vier weken de terugkeer van de asielzoeker naar zijn land van herkomst voorbereid. Wanneer beroep is aangetekend tegen de beslissing, zal de rechtbank in deze periode uitspraak doen. De vreemdeling kan ook in vreemdelingenbewaring worden gesteld, ter voorkoming van onttrekking wanneer hij zal worden uitgezet.¹⁸⁸

Wanneer er geen sprake is van vertraging, ziet de procedure er schematisch in grote lijnen als volgt uit. Onderstaande is dus een 'ideaal-scenario'.



Figuur 3.1. Schematische weergave van de asielprocedure

Op Schiphol vindt als eerste stap de identificatie en registratie plaats, welke niet door AVIM, maar door de KMar wordt uitgevoerd. Wanneer het 'extra-Schengen' asielzoekers betreft (asielzoekers die zich aan de buitengrens van het Schengengebied melden), worden zij na een uitgebreide identificatie

¹⁸⁷ Nareis is pas mogelijk na inwilliging van de asielaanvraag van de referent. Die aanvraag kan volgens een respondent 15 maanden duren. Vervolgens kan het nog maanden duren vooraleer het gezin nareist. In totaal kan het hele proces tot 33 maanden in beslag nemen (R3, informatie verstrekt in nagekomen correspondentie, augustus 2016).

¹⁸⁸ Volgens een respondent moet er een reëel risico zijn op onttrekking (bij een 'Dublin-claimant' zelfs een significant risico) plus daadwerkelijk zicht op uitzetting. De bewaring is er primair op gericht om te voorkomen dat mensen zich tijdens periode waarin documenten worden verkregen onttrekken (R14).

overgebracht naar een ‘aanmeldstraat’ van de IND in het Justitieel Complex Schiphol (JCS), waar de AA vervolgens aanvangt. Tot aan het eind van de AA bevinden asielzoekers wiens asielprocedure op Schiphol wordt afgehandeld zich in het detentiecentrum Schiphol (DCS).

Zowel in de aanmeldfase, tijdens de asielprocedure, als daarna komt de asielzoeker dus in aanraking met verschillende actoren, met wie hij een enkel of meerdere kort- of langdurige contactmomenten heeft. Omgekeerd geredeneerd, betekent dit dat actoren in de vreemdelingenketen verschillende gelegenheden om eventuele signalen van jihadisme *te onderkennen*, en vervolgens *te delen* met andere actoren uit de keten of opsporings-, inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Deze gelegenheden om signalen te onderkennen en de bestaande systematiek om signalen te delen zullen hieronder verder worden toegelicht.

3.3.2 Gelegenheden om signalen van jihadisme te onderkennen

Identificatie en registratie door AVIM/KMar

Hoewel de eerste processtap een startregistratie door de IND is, wordt de identificatie en registratie (I&R) verricht door medewerkers van de **AVIM** of de **KMar**. Behalve een naam en een foto is er op het moment dat de I&R aanvangt over het algemeen geen andere informatie voorhanden; het verzamelen van informatie over de migrant begint feitelijk pas met de I&R.¹⁸⁹ De I&R door de AVIM vindt in beginsel plaats in Ter Apel, maar wanneer sprake is van een hoge asielinstroom kan dat ook in Amsterdam, Rotterdam, Budel, Didam Veenhuizen of Leusden gebeuren (IV&J, 2015: 22). I&R door de KMar vindt uitsluitend plaats op Schiphol.¹⁹⁰ In paragraaf 3.2 werd al kort uiteengezet wat tijdens het I&R-proces gebeurt. De I&R door de AVIM en de KMar is inmiddels tweemaal onderwerp geweest van inspectie door de Inspectie Veiligheid & Justitie (IV&J).¹⁹¹ Met name in het rapport uit april 2016, waarin specifiek is gekeken naar het I&R-proces zoals dat in Ter Apel en Budel door de AVIM en op Schiphol door de KMar wordt uitgevoerd, wordt op detailniveau uiteengezet hoe dit proces is opgezet. Omdat deze procedure reeds zeer uitvoerig in beeld is gebracht door de IV&J zal de beschrijving hier worden beperkt tot hoofdlijnen en vooral gericht zijn op gelegenheden om signalen van jihadisme te onderkennen.¹⁹²

¹⁸⁹ R8.

¹⁹⁰ “Het identiteitsonderzoek wordt in Nederland op verschillende locaties uitgevoerd. Het identificatie- en registratieproces bij vreemdelingen die Nederland over land bereiken, vindt momenteel alleen op de locaties Ter Apel en Budel onder verantwoordelijkheid van de Afdeling Vreemdelingen Identificatie Mensenhandel (AVIM) van de nationale politie plaats. Zo nodig kan de politie extra locaties openstellen als de instroom toeneemt. Bij vreemdelingen die Nederland via het luchtruim bereiken, wordt dit proces op de locatie Schiphol onder verantwoordelijkheid van de Koninklijke Marechaussee (KMar) uitgevoerd.” IV&J, ‘Plan van aanpak “De identificatie van asielzoekers in Nederland”. Vervolgonderzoek’, 20 juli 2016. Laatste geraadpleegd op 24 augustus 2016 via < [https://www.ivenj.nl/Images/plan-van-aanpak-de-identificatie-van-asielzoekers-in-nederland-\(vervolgonderzoek\)_tcm131-643344.pdf](https://www.ivenj.nl/Images/plan-van-aanpak-de-identificatie-van-asielzoekers-in-nederland-(vervolgonderzoek)_tcm131-643344.pdf)>.

¹⁹¹ Inspectie Veiligheid & Justitie (2015) en (2016). Op het moment van schrijven (zomer 2016) wordt opnieuw een inspectie uitgevoerd; zie IV&J, 2016, ‘Plan van aanpak “De identificatie van asielzoekers in Nederland”. Vervolgonderzoek’.

¹⁹² De inrichting van het I&R-proces is sinds de verhoogde instroom geregeld gewijzigd. In december 2015 heeft de AVIM maatregelen geformuleerd om de eigen uitvoering van het identificatieproces te versterken. De aanleiding hiervoor was, volgens de IV&J, dat als gevolg van de hoge instroom de kwaliteit van het identificatieproces onder druk stond, alsmede de eerdere rapportage van de Inspectie V&J (2015). Met een daartoe opgesteld plan van aanpak ‘Versterking proces ID-straten’ is getracht een “professionaliseringsslag van het identiteitsonderzoek door de Nationale politie in het kader van asiel” te maken (IV&J, 2016: 13-14). Naar aanleiding van dit plan van aanpak zijn verschillende maatregelen getroffen, zoals toegelicht in het inspectierapport.

Er is een gestandaardiseerde werkwijze voor het identificeren van personen en het registreren, wijzigen en verifiëren van persoonsgegevens in de vreemdelingenketen. Deze ‘centrale voorziening Protocol Identificatie en Labeling’ (PIL) onderscheidt de volgende activiteiten: 1) controleren reis- en brondocumenten; 2) invoeren biometrische kenmerken en/of persoonsgegevens; 3) raadplegen systeem; 4) koppelen vingerafdrukken en persoonsgegevens aan een uniek V-nummer; 5) registreren bron persoonsgegevens; 6) registreren documentgegevens; 7) raadplegen externe systemen; en 8) ter hand stellen van een V-nummer aan de vreemdeling (IV&J, 2016: 11-12).

Het proces van identificatie van asielzoekers bestaat blijkens het rapport op hoofdlijnen uit de volgende stappen: 1) ontvangst en intake; 2) bagageonderzoek en fouillering; 3) documentonderzoek; 4) gesprek ten behoeve van verificatie persoonsgegevens/identificatie; 5) verwerking en invoer gegevens aan de BVID- (Basis Voorziening Identiteitsvaststelling) zuil, inclusief ondertekenen asielaanvraag; 6) afnemen ‘natte’ vingerafdrukken ten behoeve van Eurodac-(European Dactyloscopy) bevraging/registratie; 7) ID-dossier samenstellen en controleren; en 8) nader onderzoek (IV&J, 2016: 11-12). In de uitvoering van dit proces bestaan verschillen tussen de AVIM en de KMar, maar op hoofdlijnen komen deze overeen.

Hoewel de processtappen in het identificatieproces zijn gericht op het vaststellen van de identiteit, nationaliteit en verblijfsrechtelijke status, kunnen tijdens dit proces signalen van jihadisme worden onderkend. Tijdens de stappen twee en drie, bagageonderzoek/fouillering en documentonderzoek (identiteitspapieren en reisdocumenten), kan bijvoorbeeld informatie worden aangetroffen die niet per se relevant is voor de vaststelling van de identiteit, nationaliteit of verblijfsrechtelijke status, maar kan duiden op strafbare feiten.¹⁹³ Wanneer daar onderzoek naar wordt verricht, wordt gesproken van ‘voortgezette toepassing van bevoegdheden’. Tijdens de bagagecontrole wordt gezocht naar documenten en andere informatie die meer licht kan werpen op iemands identiteit (een militair paspoort, familieregister, etc.).¹⁹⁴ Er wordt tijdens deze fase ook een oppervlakkige scan van telefoons en andere gegevensdragers gedaan. Deze worden middels een zogenoemde ‘quick look’ gecheckt op bijzonderheden of informatie die kan leiden tot de vaststelling van de identiteit, nationaliteit of verblijfsrechtelijke status.¹⁹⁵ Als de bagage is gecontroleerd, is er als vierde stap een ‘gesprek ten behoeve van verificatie persoonsgegevens/ identificatie’ of ‘versnelde intake’ in het bijzijn van een tolk.¹⁹⁶ Daar wordt een verklaring afgenomen met betrekking tot familierelaties maar wordt ook gevraagd naar achtergrondinformatie over gegevensdragers of andere spullen die de asielzoeker bij zich heeft.¹⁹⁷ Tijdens de vijfde processtap worden van de asielzoeker diverse (biometrische) gegevens afgenomen en ingevoerd en worden verschillende registers geraadpleegd met betrekking tot eerdere asiel- of visumaanvragen, maar er vindt ook een check plaats in Havank, het vingerafdrukkenstelsel bij Interpol, en in het Schengen Informatiesysteem (NSIS).¹⁹⁸ Aan de zogenoemde ‘BVID-zuil’ worden de vingerafdrukken van de asielzoeker elektronisch afgenomen en wordt een gelaatsfoto van de asielzoeker gemaakt. Vervolgens wordt als zevende stap het identiteitsdossier samengesteld en gecontroleerd. Bij de AVIM beslist een *dagcoördinator* of ‘*monitor*’ als onderdeel van deze stap of er aanleiding is tot nader onderzoek (de eventuele achtste stap). Ook bij de KMar kan tot nader onderzoek worden besloten wanneer behoefte is aan meer informatie.¹⁹⁹ Deze laatste processtap is in het kader van deze studie interessant en zal hieronder verder worden toegelicht.

¹⁹³ R19.

¹⁹⁴ R19.

¹⁹⁵ IV&J (2016: 21); R19.

¹⁹⁶ IV&J (2016: 23); R19.

¹⁹⁷ R19.

¹⁹⁸ IV&J (2016: 24); R8.

¹⁹⁹ IV&J (2016: 26); R19.

Bij de AVIM bestaat het nader onderzoek ofwel uit een ‘eerstelijns verhoor’ of ‘gehoor’, ofwel uit het uitlezen van gegevensdragers. Volgens de IV&J (2016: 28-29) wordt in beide gevallen onder meer gezocht naar informatie die relevant is in verband met de nationale veiligheid. Blijkens het rapport, kan op basis van “verschillende indicaties of op grond van ontbrekende of onduidelijke informatie” worden besloten een nader onderzoek in te stellen. Een belangrijke rol hierbij speelt een checklist die gedurende het identificatieproces naast het identificatiedossier wordt bijgehouden.²⁰⁰ Volgens de IV&J is deze checklist gebaseerd op de ‘Checklist asielzoekers in ID-straten’ van het Nationaal Vreemdelingen Informatie Knooppunt (NVIK). Blijkens het plan van aanpak ‘Versterking proces ID-straten’, waaruit de IV&J citeert, heeft deze checklist tot doel “... alleen die asielzoekers aan (nadere) controle te onderwerpen bij wie sprake is van een verhoogd risico op migratiegerelateerde fraude en overige criminaliteitsvormen” (IV&J, 2016: 27). Respondenten geven aan dat vanwege de hoge instroom behoefte was aan een profiel – zoals de politie ook in andere werkvelden gebruikt – om de capaciteit gericht te kunnen inzetten.²⁰¹ Om de checklist samen te stellen is in de ID-straten geobserveerd hoe het I&R-proces verloopt. Op basis van deze observaties is een eerste aanzet gemaakt, waarbij de kenmerken die door de medewerkers in de ID-straten het meest werden genoemd als relevante indicatoren werden omgevormd tot een scoringslijst. Daarnaast is bij verschillende politieafdelingen, waaronder het Team Internationale Misdrijven (TIM), de vraag uitgezet wat relevante uiterlijke kenmerken zouden kunnen zijn.²⁰² Het idee is dat het NVIK op basis van de ingevulde checklists het profiel verder kan aanscherpen om zo tot een meer gedegen profiel te komen.²⁰³ Wanneer wordt besloten tot nader onderzoek door middel van het uitlezen van gegevensdragers wordt met behulp van speciale software de data (“bijvoorbeeld bellijsten, contactpersonen, sms- en mms-berichten, agenda, e-mail, foto’s”) vanuit de gegevensdrager overgebracht op computerapparatuur van de AVIM en vervolgens bekeken (IV&J, 2016: 29). Bij de KMar worden in principe als standaardonderdeel van het identificatieproces gegevensdragers uitgelezen.²⁰⁴

Screening door IND aan het einde van de aanmeldfase

In de eerste fase van de asielprocedure, vanaf het moment van de aanvraag tot aan de rust- en voorbereidingstermijn, is er behalve de identificatie en registratie door AVIM/KMar ook contact met de IND. Zo wordt, zoals hierboven vermeld, een aanmeldgehoor afgenomen. Aan het einde van deze aanmeldfase is sinds 2015 een extra toetsmoment door de IND ingebouwd in de asielprocedure, de zogenoemde ‘screening’.²⁰⁵ De screening is niet specifiek ontwikkeld om vermoedelijke jihadististen te signaleren, maar vindt plaats om in het algemeen de juiste toepassing van het vreemdelingenrecht te borgen.²⁰⁶ Het ziet bijvoorbeeld ook op de toepassing van Artikel 1F Vluchtelingenverdrag of signalen van mensensmokkel of -handel. Screening wordt door de IND intern gedefinieerd als een:

²⁰⁰ IV&J (2016: 27); R8, R19, RF20, RF21, RF22.

²⁰¹ R45, R46.

²⁰² R46.

²⁰³ R45, R46.

²⁰⁴ IV&J (2016: 30).

²⁰⁵ In een nota van 27 januari 2016 heeft de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie deze vorm van screening goedgekeurd (R3). Zie ook ‘Besluit van 17 februari 2016 tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000, houdende de invoering van bijzondere procedurele bepalingen die kunnen worden toegepast in situaties waarin sprake is van een aanzienlijke toename van het aantal asielaanvragen en enkele andere wijzigingen’, Staatsblad jrg. 2016, nr. 87.

²⁰⁶ R3. Volgens R3 heeft het besluit om te gaan screenen er ook mee te maken dat door de AVIM in het I&R-proces onder de grote druk van de hoge instroom niet meer in alle gevallen werd toegekomen aan fouilleren en controleren van de bagage.

“eenmalig onderzoek dat de IND aan het eind van de aanmeldfase van het asielproces uitvoert op basis van informatie uit het Identificatie- en Registratieproces, het aanmeldformulier en aanmeldgehoor, eventuele informatie van derden (bijv. COA) en informatie die voortkomt uit *social media* die – daar waar nodig – worden nageslagen. Deze informatie wordt in samenhang gezien waarbij specifieke aandacht bestaat voor signalen die kunnen wijzen op (identiteits-, nationaliteits- of visum)fraude, op mensensmokkel- en handel, op oorlogsmisdrijven (1F) of die aan de nationale veiligheid (NV) kunnen raken. Op basis van deze screening kunnen vervolgacties geformuleerd worden: de definitieve spoorbepaling,²⁰⁷ de prioritering van een zaak, het opstellen van vragen voor eerste en/of nader gehoor, het opstarten van een *silent procedure*,²⁰⁸ een melding aan het EMM etc.”²⁰⁹

Screening door de IND is dus meer dan enkel het onderkennen van signalen die mogelijk te relateren zijn aan de nationale veiligheid. Uitgangspunt is dat de screening voor alle dossiers plaatsvindt binnen maximaal veertien dagen na de startregistratie.²¹⁰

Uit de gesprekken met de IND komt naar voren dat er ten behoeve van de screening speciale ‘screenteams’ zijn en worden opgezet. Dit proces is tijdens de looptijd van dit onderzoek voltooid, waarbij op ieder van de vier aanmeldcentra (AC Den Bosch, AC Zevenaar, AC Ter Apel en AC West) een dergelijk team is gevormd, bestaande uit medewerkers die de helft van hun tijd bezig zijn met screenen en de andere helft in het ‘primaire proces’ (horen en beslissen) werkzaam zijn.²¹¹ De *screeners* hebben via de informatiesystemen Smartflow en INDiGO informatie tot hun beschikking.²¹² Informatie van AVIM komt binnen in Smartflow, dat door zowel de IND als de AVIM gebruikt en gevuld wordt; inhoudelijke informatie van AVIM (de intake) en de IND (informatie uit het aanmeldgehoor) eventueel informatie afkomstig van het COA is beschikbaar in INDiGO.²¹³ Er is een Basisinstructie opgesteld die kan worden gebruikt door de screenteams.²¹⁴ Verder is een ‘sharepoint’ ingericht voor de screenteams, waarop actuele informatie staat en links naar websites die van nut kunnen zijn bij het screenen. Een belangrijk onderdeel van de screening is het op *social media* zoeken naar bijvoorbeeld foto’s waaruit kan blijken dat iemand zich schuldig heeft gemaakt aan misdrijven die onder artikel 1F Vluchtelingenverdrag vallen of informatie die relevant kan zijn in verband met het onderkennen van signalen van vermoedelijk jihadisme.²¹⁵ IND-medewerkers maken hierbij gebruik van online zoekfunctionaliteiten, maar hanteren geen methoden die hen inzage verschaffen in afgeschermdes gedeeltes van *social media*-profielen, bijvoorbeeld door ‘vrienden’ te worden of een account te

²⁰⁷ Vanwege de hoge instroom is in 2015 een ‘sporenbeleid’ ontwikkeld, omdat een “gelijkvormige aanpak” van zowel kansrijke als kansarme aanvragen volgens de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie “geen recht [doet] aan de verschillen tussen aanvragers en leidt tot een suboptimale besteding van capaciteit en geld”. Er zijn vijf sporen, kortgezegd: 1) ‘Dublin’; 2) veilig land van herkomst; 3) ‘snel’ spoor inwilliging (bijv. goed gedocumenteerde Eritreërs en Syriërs); 4) ‘gewoon’ spoor en 5) ‘halfsnel’ spoor waar inwilliging waarschijnlijk is maar waar nog nadere vragen zijn. In al deze sporen is het screeningsmoment ingebouwd na het aanmeldgehoor (in spoor 1 het ‘Dublingehoor’, in spoor 2 het ‘veilig land-gehoor’). Het streven is dat binnen veertien dagen na de start van de startregistratie, de definitieve spoorbepaling plaatsvindt. Zie Brief van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, Kamerstukken 19 637, nr. 2086, 27 november 2015.

²⁰⁸ Zie paragraaf 3.3.3.

²⁰⁹ ‘Screenen in het Asielproces. IND-interne basisinstructie voor de screener’, versie 1.0, 8 maart 2016, p. 4 (kopie in het bezit van auteurs).

²¹⁰ Besluit van 17 februari 2016 tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000, Staatsblad jrg. 2016, nr. 87.

²¹¹ , RF33, RF34, R3 (nagekomen correspondentie september 2016).

²¹² R3, RF33.

²¹³ R3.

²¹⁴ ‘Screenen in het Asielproces. IND-interne basisinstructie voor de screener’, versie 1.0, 8 maart 2016, (kopie in het bezit van auteurs).

²¹⁵ R3.

hacken. Dat wat vreemdelingen vrijgeven op een openbaar gedeelte van een *social media*-platform, en dus voor eenieder met een Facebook-account zichtbaar is, wordt aangemerkt als ‘welbewust aan de openbaarheid prijsgegeven’ en in het kader van de IND screening onderzocht.²¹⁶

IND-screeners kunnen in overleg treden met de *handhavingscoördinatoren* (HHC) Asiel, senior IND-collega’s waarvan er op ieder aanmeldcentrum drie tot vier werkzaam zijn. De HHC’s hadden aanvankelijk vooral de rol van vraagbaak met betrekking tot fraude, mensensmokkel, mensenhandel en eventueel artikel 1F, maar maken sinds 1 maart 2015 ook expliciet onderdeel uit van de ‘meldstructuur Nationale Veiligheid’ binnen de IND en zijn als zodanig ook actief betrokken bij de signalering van jihadisme.²¹⁷ De HHC’s zijn ten opzichte van de screenteams coördinerend en ook aanspreekpunt en vraagbaak.²¹⁸ Zij treden ook op als doorgeefluik om te bepalen welke informatie waar thuishoort en treden in zekere zin op als een ‘verdeelstation’.²¹⁹ Op hun beurt kunnen de HHC’s in overleg treden met ofwel medewerkers van de Unit Speciale Zaken (USZ),²²⁰ ofwel de (senior) adviseurs nationale veiligheid die tevens de in paragraaf 3.2 aangehaalde functie van *liaison* vervullen. Wanneer de HHC’s signalen ontvangen met betrekking tot de nationale veiligheid, dan dienen zij die door te geven aan de IND-liaisons volgens de daarvoor bestaande meldstructuur, die zal worden besproken in paragraaf 3.3.3.

Tijdens de algemene of verlengde asielprocedure

Ook na de aanmeldfase – tijdens de algemene of verlengde asielprocedure – heeft de asielzoeker contact met de IND. In de AA worden, zoals hierboven vermeld, vijf processtappen doorlopen, waarbij door de IND op de eerste dag het eerste gehoor wordt afgenomen, gericht op identiteit, nationaliteit en reisroute en op de derde dag het nader gehoor, gericht op de redenen waarom asiel is aangevraagd (het vluchtrelaas). Wanneer gehoor- of beslismedewerkers van de IND signalen onderkennen die met nationale veiligheid te maken hebben, kunnen zij met de HHC overleggen over vermoedens die ze hebben. De HHC’s zijn gedurende het hele proces voor alle handhavingsaspecten het aanspreekpunt, of het nou de aanmeldfase, de AA/VA, of intrekkingen betreft.²²¹ De HHC’s dienen deze signalen vervolgens voor te leggen aan de liaisons volgens de daarvoor bestaande meldstructuur (zie paragraaf 3.3.3). Behalve de HHC’s Asiel, vanuit de Directie Asiel en Bescherming, kunnen ook verschillende diensten die onder andere directies binnen de IND vallen signalen opvangen en aan de liaisons doorgeven. Vanuit de Directie Dienstverlening kan dat bijvoorbeeld gaan om het Handhavingsinformatieknooppunt (HIK), het Grenskantoor op Schiphol, de *Immigration Liaison Officers*, het Team Expertise Land en Taal en het Team Onderzoek en Expertise Documenten. Deze diensten hebben in beginsel zelf geen contact met de asielzoeker, maar worden als experts met betrekking tot handhavingsaspecten binnen de IND bevraagd vanuit het primaire proces en kunnen daarom signalen ontvangen en doorgeven aan de liaisons.²²²

Tijdens de procedure heeft de asielzoeker niet alleen contact met de IND. Tussen de gehoren op de eerste en derde dag van de AA, zijn er op de tweede en vierde dag besprekingen met de advocaat. Ter

²¹⁶ R3.

²¹⁷ R3. Hoewel dit onderzoek zich beperkt tot asielzoekers (zie hoofdstuk 1), is deze meldstructuur niet beperkt tot asielaanvragen maar bestaat deze voor alle processen binnen de IND.

²¹⁸ RF36.

²¹⁹ RF36.

²²⁰ De Unit Speciale Zaken is binnen de ‘portefeuille Nationale Veiligheid’ van de IND de uitvoerende afdeling. Organisatorisch valt USZ onder de directie Asiel en Bescherming, maar de unit wordt functioneel aangestuurd vanuit de directie Strategie en Uitvoeringsadvies, dezelfde directie waaronder de liaisons en de twee IND-medewerkers die deelnemen aan de CT-infobox vallen.

²²¹ RF36.

²²² R3.

voorbereiding op de gehoren en tijdens de gehoren zelf zijn vaak ook vrijwilligers van **VluchtelingenWerk** aanwezig. Tussen de advocaat en VluchtelingenWerk is er regelmatig contact; zo bieden de vrijwilligers procesondersteuning.²²³ Ook kunnen asielzoekers met vragen bij de balie van VluchtelingenWerk in het AC terecht. Uit de gesprekken die zijn gevoerd met VluchtelingenWerk komt naar voren dat het landelijk bureau van VluchtelingenWerk een interne beleidsnotitie heeft opgesteld waarin onder meer een kader wordt gegeven hoe *vrijwilligers* en *medewerkers* in de begeleiding van asielzoekers om dienen te gaan met signalen van jihadisme en radicalisering.²²⁴ In deze notitie wordt benadrukt dat medewerkers signalen die zij ontvangen niet voor zichzelf moeten houden, maar moeten bespreken met hun leidinggevende. Wanneer vermoedens concreet zijn, kan hiervan in een uitzonderlijk geval melding worden gemaakt bij andere actoren, met inachtneming van de bestaande gedragscode en wettelijke kaders. De notitie is, zoals eerder aangegeven, afkomstig van het landelijk bureau. De regionale stichtingen hebben ieder echter een directeur die zelf verantwoordelijk is voor zijn of haar medewerkers en de veiligheid. Op regionaal niveau kan het beleid dus verder worden uitgewerkt of kunnen nadere afspraken worden gemaakt over hoe dient te worden omgegaan met signalen van vermoedelijk jihadisme.²²⁵

In de opvang en vreemdelingenbewaring

Zoals hierboven vermeld bevindt een asielzoeker zich op verschillende momenten in de asielprocedure op verschillende locaties. Op en rond deze locaties hebben verschillende actoren op verschillende momenten contact met asielzoekers.

Een belangrijke actor die contact heeft met de asielzoeker in de opvang is het **COA**. De asielzoeker wordt in de aanmeldfase opgevangen in de wachtkamer en vervolgens in de COL in Ter Apel; na de aanmeldfase en tijdens de algemene asielprocedure in een POL in de nabijheid van een AC; en na de algemene asielprocedure in een AZC, de VBL in Ter Apel of een gezinslocatie. In deze verschillende locaties hebben de *woonbegeleiders* en *casemanagers* van het COA het meeste contact met de bewoners van de locaties.²²⁶ Het werk van de woonbegeleiders ziet op de beheersbaarheid, hygiëne en veiligheid op de locatie. De woonbegeleiders proberen alle bewoners in beeld te hebben en te kennen, door rond te lopen op de locatie en door het doen van kamerbezoeken en uitvoeren van controles.²²⁷ Casemanagers voeren individuele gesprekken met bewoners die zijn gericht op het ondersteunen van inburgering of het maken van een terugkeerplan.²²⁸ Sinds 2016 is er op elke COA-locatie één uitvoeringsmedewerker die verantwoordelijk is voor de veiligheid op de locatie, ondersteunend aan de locatiemanager, die als contactpersoon optreedt.²²⁹ Formeel ligt de eindverantwoordelijk bij het doorgeven van signalen bij de locatiemanager, maar de *contactpersoon veiligheid* is ondersteunend, zodat veiligheidsaspecten ook op de werkvloer extra geborgd zijn. Woonbegeleiders, casemanagers, contactpersonen veiligheid en andere COA-medewerkers kunnen zelf signalen onderkennen die mogelijk verband houden met jihadisme, bijvoorbeeld wanneer een bewoner zelf aangeeft zich te associëren met bepaalde ideeën of organisaties. Ook kunnen zij van medebewoners relevante informatie over andere bewoners ontvangen.²³⁰ COA-personeel kan ook

²²³ RF37, RF38, RF39, RF40.

²²⁴ Vluchtelingenwerk Nederland Landelijk, 'Notitie Vluchtelingenwerk, radicalisering en jihadisme (aangevulde versie)', augustus 2015 (kopie in bezit van auteurs).

²²⁵ R9, R10.

²²⁶ Niet alle bewoners van de AZC's zijn als 'asielzoeker' aan te merken, omdat er ook statushouders wonen die nog in afwachting zijn van toewijzing van huisvesting in een gemeente, of afgewezen asielzoekers die nog recht hebben op opvang.

²²⁷ RF43.

²²⁸ RF44.

²²⁹ R5.

²³⁰ R5.

van andere partijen die in de opvang werken signalen ontvangen, zoals de medische dienst, het onderwijs, de beveiliging of de geneeskundige dienst. Signalen kunnen ook worden gedeeld met, of versterkt of aangevuld worden door, deze partijen.²³¹ Wanneer een signaal wordt ontvangen of onderkend, dient deze via het Bureau Veiligheid en Integriteit (BVI) van het COA volgens de bestaande meldstructuur (zie paragraaf 3.3.3) te worden gedeeld.

VluchtelingenWerk heeft, behalve het contact in de procedure, ook contact met asielzoekers in de opvang.²³² In de beginfase van de asielprocedure wordt tijdens het verblijf in de POL voorlichting gegeven aan alle asielzoekers; dat kan gaan om één-op-één voorlichting, maar ten tijde van grote instroom wordt de voorlichting ook groepsgewijs gegeven.²³³ Daarnaast heeft VluchtelingenWerk enkele spreekuren per week. Deze zijn open voor iedereen, bewoners kunnen daar vragen stellen, over hun procedure of andere problemen waar zij tegenaan lopen. Daarbij is er de mogelijkheid om een nadere afspraak te maken.²³⁴ Soms worden bijvoorbeeld inhoudelijke gesprekken gevoerd om met de aanvrager alles op een rijtje te zetten om iemand zo voor te bereiden op een gesprek met de IND.²³⁵ In de VBL houdt VluchtelingenWerk zich als er geen aanknopingspunten voor legaal verblijf in Nederland aanwezig zijn bezig met coachen van de uitgeprocedeerden over de 'wat nu'-vraag en verwijst door naar andere organisaties, zoals de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM).²³⁶

Vanwege de hoge instroom in met name 2015 heeft de opvang in de afgelopen periode ook plaatsgevonden in noodopvang- en crisishulpvoorzieningen. In met name de crisishulp wordt een belangrijke rol gespeeld door de **gemeente**. Uit de in paragraaf 3.2 aangehaalde 'Handreiking verhoogde asielinstroom ten behoeve van het lokaal bestuur en betrokken partners',²³⁷ komt naar voren dat het COA gemeenten kan verzoeken de crisishulp te verzorgen. In de crisishulp worden locaties, zoals sporthallen, die in reguliere situaties bij incidenten, rampen of crisis worden gebruikt, ingezet voor tijdelijke opvang van asielzoekers: de gemeente vangt asielzoekers voor 72 uur op, waarna zij doorstromen naar één van de andere opvangmogelijkheden. De rol van de gemeente bestaat er onder meer uit dat de locatie wordt ingericht en het toezicht georganiseerd. In die hoedanigheid zouden dus ook door de gemeente signalen kunnen worden opgevangen.²³⁸ In het voorjaar van 2016, het moment waarop deze studie plaatsvond, was er geen sprake van tijdelijke opvang door gemeenten.

Wanneer de asielzoeker aan te merken is als alleenstaande minderjarige vreemdeling (AMV), is **Nidos** verantwoordelijk voor de voogdij. Nidos begeleidt drie groepen AMV's, te weten kinderen tot en met veertien jaar die door Nidos worden opgevangen in een gezin; kinderen van wie de aanvraag wordt afgewezen die worden opgevangen door het COA in Kleine Woonvoorzieningen (KWV); en kinderen die een inwilliging krijgen. Alleenstaande vreemdelingen van vijftien tot en met zeventien jaar worden na binnenkomst in Nederland opgevangen in een speciale POL voor AMV's (POL-AMV). Ze doorlopen net als volwassen asielzoekers de rust- en voorbereidingstijd en de algemene asielprocedure.²³⁹ Na afronding van de AA worden AMV's die een verblijfsvergunning hebben verkregen zo snel mogelijk opgevangen door Nidos. Jongeren die na de AA nog geen vergunning hebben, worden geplaatst in een

²³¹ R5.

²³² Daarnaast heeft VluchtelingenWerk ook nog contact met de asielzoeker nadat een vergunning is afgegeven. Zoals in hoofdstuk 1 aangegeven, valt deze periode echter buiten het bestek van dit onderzoek.

²³³ R9, R10, RF37, RF38, RF39, RF40.

²³⁴ R9, R10.

²³⁵ RF40.

²³⁶ RF39.

²³⁷ Ministerie van Veiligheid en Justitie (2015), 'Handreiking verhoogde asielinstroom ten behoeve van het lokaal bestuur en betrokken partners', november.

²³⁸ Ministerie van Veiligheid en Justitie (2015: 10-11).

²³⁹ Zie <<https://www.coa.nl/nl/opvanglocaties/locaties-voor-jongeren>>.

kleine woonvoorziening onder verantwoordelijkheid van het COA. AMV's die een verblijfsvergunning hebben gekregen – dat betreft vaak vijftien- tot achttienjarigen – worden opgevangen in kleinschalige opvang: ofwel de Kleine Wooneenheid (KWE), waar maximaal vier jongeren in de leeftijd vijftien tot achttien worden begeleid, welke begeleiding is gericht op zelfredzaamheid; ofwel de Kinderwoongroepen (KWG), waar maximaal twaalf jongeren 24-uur per dag worden begeleid; daarvoor worden sinds 1 januari 2016 contracten afgesloten met contractpartners.²⁴⁰ Deze groep werd eerder door het COA opgevangen.²⁴¹ In de COA-opvang (KWV) worden AMV's begeleid door *mentoren* van het COA. Een KWV heeft een maximale opvangcapaciteit voor zestien tot twintig personen en kan zich op het terrein van een azc bevinden of daarbuiten.

De voogdijtaak wordt uitgevoerd door *jeugdbeschermers*. Zij voeren gesprekken met jongeren en staan onder leiding van een regiomanager. De jeugdbeschermers zien de jongeren in ieder geval één keer per maand, als het nodig is vaker.²⁴² Op het moment van schrijven komt het ook voor dat grotere groepen samen zitten op een COA-locatie, met een jeugdbeschermer erbij; daar is ook wat vaker informeel contact.²⁴³ Jeugdbeschermers zouden signalen die betrekking hebben op jihadisme, ronselen of radicalisering zelf kunnen onderkennen bij de jongeren die zij begeleiden, of kunnen doorkrijgen van begeleiders in de KWG's. Als in een woongroep een signaal van jihadisme wordt opgevangen dan zou dat in principe middels de begeleider, via de jeugdbeschermer, naar de regiomanager moeten gaan, die het vervolgens voorlegt aan de adjunct-directeur van Nidos.²⁴⁴

Wanneer de asielaanvraag van een asielzoeker is afgewezen en ingezet wordt op terugkeer, komt **DT&V** in beeld. In het contact dat de *regievoerders* van DT&V met vreemdelingen hebben over terugkeer, tijdens de vreemdelingenbewaring of in opvanglocaties van het COA, kunnen ook signalen met betrekking tot de Nationale Veiligheid worden opgevangen. Zodra de IND een aanvraag afwijst, vindt een eerste gesprek plaats. Dan volgt de beroepsfase, waarin het contact aanvankelijk minder frequent is, maar wanneer de zitting en uitspraak in de beroepsprocedure naderen, wordt minimaal een keer per maand met de betrokkene gesproken.²⁴⁵ Wanneer personen heel lang in de caseload van DT&V zitten, kan de frequentie verschillen. Met sommige vreemdelingen spreekt de regievoerder iedere week. Het is maatwerk, waarbij de regievoerder de strategie bepaalt.²⁴⁶ Afhankelijk van de duur en intensiteit van de zogenaamde 'terugkeergesprekken', hebben regievoerders dus eventueel de mogelijkheid om signalen van vermoedelijk jihadisme te onderkennen. Zij kunnen deze signalen via een bestaande meldstructuur delen (zie paragraaf 3.3.3).

Als een afgewezen asielzoeker zich in vreemdelingenbewaring bevindt, ter voorkoming van onttrekking met het oog op een aanstaande uitzetting, gaat de regievoering vanuit DT&V in principe door. DT&V is op alle bewaringslocaties aanwezig.²⁴⁷ Omdat binnen de vreemdelingendetentie de Penitentiaire Beginselenwet geldt, zijn de vreemdelingen niet verplicht om met DT&V te praten, maar de mogelijkheid is er wel, waardoor DT&V-regievoerders ook wanneer een vreemdeling gedetineerd is nog in de gelegenheid zijn om signalen van vermoedelijk jihadisme te signaleren.²⁴⁸ Een nog meer voor de hand liggende actor die tijdens de bewaring signalen kan ontvangen is echter **DJI**. Met name *detentietoezichthouders* hebben het contact met vreemdelingen in bewaring.

²⁴⁰ R15.

²⁴¹ Momenteel kunnen zich AMV's met een verblijfsvergunning in COA-opvang bevinden omdat er nog niet genoeg plaatsen beschikbaar zijn bij Nidos. Zie <<https://www.coa.nl/nl/opvanglocaties/locaties-voor-jongeren>>.

²⁴² R15, RF48, RF49, RF50.

²⁴³ R15.

²⁴⁴ R15.

²⁴⁵ R12, R13.

²⁴⁶ R12, R13.

²⁴⁷ R14.

²⁴⁸ R14.

Nareis

Ook in de nareisprocedure zijn er voor actoren uit de vreemdelingenketen gelegenheden om signalen van jihadisme te onderkennen. Er zijn daarbij twee varianten. In de eerste plaats kan een aanvraag tot nareis vanuit Nederland door een vergunninghouder (de 'referent') worden geïnitieerd. Daarnaast kan de nareiziger kan ook zelf een procedure initiëren door zich te melden bij de Nederlandse vertegenwoordiging (een 'post') in het buitenland. Van welke van bovenstaande varianten ook sprake is, in de nareisprocedure staat het vaststellen van de identiteit en de gezinsband centraal. Het is allereerst de **IND** die, in Nederland, onderzoekt of de nareiziger in aanmerking komt voor een MVV-nareis. Hiervoor dient de gezinsband in beginsel aannemelijk te worden gemaakt met documenten.²⁴⁹ In deze fase wordt tevens – aan de hand van het gehoor van de referent (het in Nederland toegelaten gezinslid) – vastgesteld of er een verhoogd risico bestaat of er bij de nareiziger een ernstig vermoeden van betrokkenheid bij een internationaal misdrijf (1F) bestaat of dat er indicaties van jihadisme zijn. De controle van de identiteitsdocumenten en documenten om de gezinsband aan te tonen, vindt plaats door bureau documenten van de IND. In het geval dat de identiteit aan de hand van de documenten kan worden vastgesteld, kan de nareiziger naar Nederland door. Als er geen documenten zijn en er is sprake van bewijsnood, dan kan de IND besluiten tot nader onderzoek.

Zolang de nareiziger zich nog buiten Nederland bevindt, is er geen contact tussen hem en de IND. Alleen personeel van **Buitenlandse Zaken** (BZ) heeft contact, op de posten. Documenten van de nareiziger worden door BZ-medewerkers op de posten in ontvangst genomen. Datzelfde geldt voor het uitvoeren van nader onderzoek, zoals bijvoorbeeld een identificerend gehoor en/of een DNA-onderzoek ter vaststelling van een gezinsband. Na bericht van inwilliging van de IND neemt BZ biometriegegevens af op de post op het moment dat de asielzoeker zich bij de ambassade meldt voor de MVV-verlening. Dan vindt ook controle van de identiteits- en reisdocumenten plaats. Ook controleert BZ de gegevens van de nareiziger in het Nederlands Visumsysteem (NVIS) en via NVIS vindt een check plaats op SIS (Schengen Informatie Systeem; check op gesignaleerde personen), OPS (Nationale opsporingsregister; check op signalering) en de BVV. Als de aanvraag op de post gedaan wordt, vindt deze controle plaats op het moment van invoer van de aanvraag, dus vóór de beoordeling en een eventuele inwilliging door de IND. Als de aanvraag door de referent bij de IND wordt gedaan, vindt de controle plaats op het moment dat de asielzoeker in het buitenland zich meldt voor het afhalen van de MVV, dus ná de beoordeling en inwilliging door de IND.

Als de nareiziger arriveert in Nederland worden de reis- en identiteitsdocumenten bij de grens op Schiphol gecontroleerd door de **KMar**. Als de nareiziger in aanmerking wenst te komen voor een zogenoemde 'afgeleide vergunning' (op basis van de asielstatus van de partner, dit geldt voor de meeste nareizigers), dient hij zich te melden in Veenhuizen. Aldaar wordt de biometrie geverifieerd door de IND. Gecontroleerd wordt of er een match is in de BVV met de gegevens die BZ op de post heeft geregistreerd. Vervolgens wordt de vergunning ambtshalve verleend. Bij afgifte van het verblijfsdocument wordt de identiteit nogmaals gecontroleerd. Indien de nareiziger in aanmerking wenst te komen voor een zelfstandige asielvergunning (het overgrote merendeel niet) dient hij zich te melden in Ter Apel. In dat geval volgen politie en IND de gebruikelijke, zoals hierboven reeds beschreven, asielprocedure.

Op dit moment werken onder andere door de IND en de Ministeries van V&J en BZ aan een opbouwplan om de versterking van het proces te realiseren. Omdat de uitwerking van dit plan tijdens

²⁴⁹ R26. In deze alinea zijn fragmenten afkomstig uit een interne beleidsnotitie, die door R26 zijn verstrekt; de auteurs hebben toestemming deze fragmenten in deze rapportage te gebruiken.

het schrijven van dit rapport in volle gang was, wordt in de volgende hoofdstukken niet nader ingegaan op de nareisfase.

Overige gelegenheden en actoren

De IND en het COA kunnen ook van actoren buiten de vreemdelingenketen, zoals gemeenten, andere asielzoekers of burgers (door middel van klikbrieven) en de NP signalen ontvangen. Bij de IND komen dergelijke signalen in principe binnen via het Informatieknoppunt (IKP) van de IND.²⁵⁰ Bij het COA dienen deze terecht te komen bij BVI.²⁵¹ Andere asielzoekers en burgers kunnen ook (rechtstreeks) meldingen doen met betrekking tot terrorisme bij de politie.²⁵² In principe zou ook contact kunnen worden opgenomen met Meld Misdaad Anoniem (MMA). De internetpagina van MMA bevat ook een uitleg in het Engels.²⁵³ De AIVD is telefonisch en per fax bereikbaar.²⁵⁴

3.3.3 Systematiek om onderkende signalen van jihadisme met opsporings-, inlichtingen en veiligheidsdiensten te delen

Zoals hierboven is beschreven hebben verschillende actoren op verschillende momenten een enkel of meerdere kort- of langdurige contactmomenten met personen die asiel aanvragen. Signalen die door hen worden opgevangen kunnen – of moeten – worden gedeeld met de opsporings-, inlichtingen- en/of veiligheidsdiensten, opdat deze de signalen kunnen duiden en op basis daarvan eventueel acteren. In deze paragraaf wordt beschreven welke route signalen binnen en vanuit verschillende betrokken organisaties afleggen nadat zij zijn onderkend.

De AVIM en de KMar

Informatie die door de **AVIM** of **KMar** wordt onderkend kan relevant zijn voor opsporing en voor de inlichtingenpositie van politie en marechaussee. Binnen de Nationale Politie wordt over het algemeen eerst informatie verzameld, dan werk voorbereid en daarna een opsporingsonderzoek gedraaid. Informatie verzamelen vindt plaats door de regionale eenheden bij de Dienst Regionale Informatie Organisatie (DRIO) en bij de Dienst Landelijke Informatie Organisatie bij de Landelijke Eenheid (DLIO).²⁵⁵ Binnen deze organisaties zijn zogenoemde Informatieknoppunten ingericht, welke een thema kunnen hebben, zoals terrorisme.²⁵⁶ Informatie die voortkomt uit het I&R-proces dient door de AVIM te worden gedeeld met de DRIO en/of DLIO, zoals ook blijkt uit het plan van aanpak versterking ID-straten: “Het is aan DLIO/DRIO om de van de AVIM ontvangen informatie te veredelen, te duiden en te delen met bijvoorbeeld Regionale Inlichtingendiensten (RID), Team Criminele Inlichtingen (TCI), CTER (Contra Terrorisme, Extremisme en Radicalisering), Nationale Staf Grootchalig Bijzonder

²⁵⁰ R3. Op de IND-website is onderaan de Nederlandstalige contactpagina onder het kopje ‘Fraude en handhaving’ een “formulier fraudesignaal” te vinden waardoor melding gemaakt kan worden van “fraude, misbruik of andere vertrouwelijke informatie”. Op de Engelstalige contactpagina staat onder het kopje ‘Confidential information’: “Do you want to let us know about confidential, special or sensitive information about yourself or others? Please send us an e-mail”, waarbij het emailadres <ikp@ind.minvenj.nl> wordt vermeld.

²⁵¹ R5.

²⁵² Zie het ‘Meldformulier Terrorismen’, te raadplegen via <<https://www.politie.nl/aangifte-of-melding-doen/meldpunten/meldformulier-terrorisme.html?sid=739c6ec0-3f82-4f9b-8667-c0777785f76a>>.

²⁵³ Zie <<https://www.meldmisdaadanoniem.nl/english/>>.

²⁵⁴ Zie <<https://www.aivd.nl/contact>>.

²⁵⁵ Voor een beschrijving van de taken van de DLIO en DRIO, zie Inrichtingsplan Nationale Politie, bijlage bij Kamerstukken 29628, nr. 346, 7 december 2012, p. 155-156, 193.

²⁵⁶ Nagekomen correspondentie september 2016.

Optreden (NSGBO), Landelijke Staf Grootschalig Bijzonder Optreden (LSGBO), het Expertisecentrum Mensenhandel Mensensmokkel (EMM), Europol” (IV&J, 2016: 31).

De DRIO en DLIO kunnen signalen van jihadisme dus delen met verschillende diensten, afhankelijk van de gewenste opvolging. Wanneer de informatie aanleiding geeft voor het opstarten van een opsporingsonderzoek, vindt de werkvoorbereiding en het opsporingsonderzoek plaats bij de Dienst Regionale Recherche (DRR) van de eenheden of bij de afdeling thematische opsporing van de Dienst Landelijke Recherche (DLR).²⁵⁷ Signalen van jihadisme vallen onder het opsporingsthema Contra-Terrorisme, Extremisme en Radicalisering (CTER). Daarnaast kunnen signalen van jihadisme worden gedeeld met de afdelingen Regionale Informatiedienst - Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (RID-WIV) en Afdeling Landelijke Informatie Dienst - Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (LID-WIV). De RID-WIV zijn de opvolgers van de regionale inlichtingendiensten die tot de vorming van de Nationale Politie op 1 januari 2013 bestonden.²⁵⁸ De RID-WIV voeren de taken uit die voortvloeien uit artikel 60 en 62 van de WIV en vormen een verbindende schakel tussen de AIVD en het lokaal bestuur.²⁵⁹ De LID-WIV verzamelt ‘dreigingsinformatie’, oftewel “politie-informatie omtrent personen van wie een ernstig vermoeden bestaat dat zij een gevaar vormen voor de democratische rechtsorde, dan wel voor de veiligheid of voor andere gewichtige belangen van de staat”.²⁶⁰ Politieambtenaren die voor de RID-WIV of LID-WIV werken hebben de ‘artikel 60-status’, wat betekent dat zij rechtstreeks informatie delen met de **AIVD**.²⁶¹

Hoe de informatie-uitwisseling vanuit AVIM met DRIO/DLIO en met ketenpartners verloopt, verschilt volgens het eerder aangehaalde IV&J-rapport per locatie en per partner:

“Op de locatie Budel was de politie ten tijde van de inspecties bezig met de ontwikkeling van een ‘regiekamer’, die ervoor moet zorgen dat de IND, het COA en de (assistent) dagcoördinator zaken rondom het identificatieproces op structurele basis kunnen afstemmen. [...] In Ter Apel is door het recentelijk detacheren van een medewerker DRIO contact mogelijk met verschillende inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Deze contacten verlopen (voornamelijk) via de DRIO en de DLIO.” (IV&J, 2016: 31).

Voor wat betreft de KMar staat in het inspectierapport het volgende vermeld: “Op Schiphol zijn contacten met inlichtingen- en veiligheidsdiensten via de ‘Backoffice Grenspolitietaak’ en de Bijzondere Dienst (BD) van de KMar geborgd” (IV&J, 2016: 32). Er zijn ook ambtenaren van de KMar met een ‘artikel 60-status’.²⁶² Uit een gesprek met de KMar komt naar voren dat signalen die te relateren zijn aan (contra)terrorisme in de operationele systemen van de KMar dienen te worden vastgelegd.²⁶³ Dit is voor handhaving en vreemdelingtoezicht het Vreemdelingen Basis Systeem (VBS) en het Basis Politie Systeem (BPS) op basis van artikel 8 WPG. Ten behoeve van opsporing is dit het Recherche Basis Systeem (RBS) en BPS op basis van artikel 8 en 9 WPG. Daarnaast kunnen inlichtingen worden gedeeld met het Team Criminele Inlichtingen (TCI) als zij betrekking hebben op de misdrijven die onder artikel 10 WPG vallen. Bovendien dient iedere opsporingsambtenaar wanneer

²⁵⁷ Nagekomen correspondentie september 2016. Voor een beschrijving van de taken van de DRR en DLR, zie Inrichtingsplan Nationale Politie, bijlage bij Kamerstukken 29628, nr. 346, 7 december 2012, p. 146, 185.

²⁵⁸ De RID’s hadden voorheen twee taken: het inwinnen van inlichtingen ten behoeve van de AIVD en taak en het inwinnen van inlichtingen in verband met de openbare orde ten behoeve van de burgemeester (Hoogenboom, 2009: 17).

²⁵⁹ Inrichtingsplan Nationale Politie, bijlage bij Kamerstukken 29628, nr. 346, 7 december 2012, p. 159.

²⁶⁰ Idem, p. 202.

²⁶¹ Zie paragraaf 3.1 en <https://www.aivdkennisbank.nl/jaarverslag/a2104_Samenwerking-met-de-Nederlandse-politie>.

²⁶² R11.

²⁶³ R17, R18.

deze signalen onderkent die betrekking hebben op (contra)terrorisme, deze te verwerken conform de WPG en dient hij/zij te handelen conform het Handelingskader Jihadgangers. Dat laatste betekent dat contact moet worden opgenomen met het KMar informatieknooppunt (KIK), met de Bijzondere Dienst (BD) KMar en met OM. Informatie wordt via Live Journaal Politie (LJP) met de NP gedeeld door de inlichtingenorganisatie van de KMar.

Behalve binnen en tussen de politie en marechaussee kan ook informatie worden gedeeld met andere partijen. Uit de gesprekken met de AVIM komt naar voren dat informatie gedeeld kan worden met de **IND** via het bedrijfsprocessensysteem van AVIM (Politiesuite Handhaving Vreemdelingen, PSHV) dat is gekoppeld aan de BVV.²⁶⁴ Contacten van de KMar met de IND verlopen via de op de locatie Schiphol gevestigde afdelingen van de IND (IV&J, 2016: 32). Ook op de ID-straten en op de centra in Budel en Ter Apel vindt onderlinge afstemming met de IND plaats.²⁶⁵

Als er een overdracht plaatsvindt van AVIM naar **DJI** kunnen bijzonderheden worden geregistreerd in het Tijdelijke Informatiesysteem Overdracht Vreemdelingen (TISOV).²⁶⁶ Dat systeem wordt gebruikt om informatie die van belang is voor ‘de volgende’ ketenpartner te registreren – dat kan zijn of iemand ziek is, gewelddadig of betrekking hebben op andere bijzonderheden. Daar zou eventueel ook informatie kunnen worden opgenomen als er vermoedens van jihadisme zijn. Bij de overdracht vindt een onderzoek naar de bezittingen door DJI plaats, met name om vast te stellen of iemand spullen bij zich heeft die een indicatie kunnen geven van de identiteit of het land van herkomst van de vreemdeling. De AVIM heeft dat bij de inbewaringstelling in principe ook al gedaan. Als er een document zou worden aangetroffen dat op jihadisme wijst, dan zou dat in TISOV kunnen worden opgenomen en worden voorgelegd aan de vestigingsdirecteur, die in overleg kan treden met de politie.²⁶⁷

Meldstructuur nationale veiligheid ‘kleine keten’

Hierboven is al meerdere keren verwezen naar de ‘meldstructuur’ bij de ‘kleine’ vreemdelingenketen, oftewel de IND, het COA en de DT&V. Deze meldstructuur heeft tot doel om signalen die raken aan de nationale veiligheid door te geven aan de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, en ziet er als volgt uit.

In de basis komt de meldstructuur nationale veiligheid in de kleine keten erop neer dat signalen vanuit de IND, het COA en de DT&V via de eerder al aangehaalde IND-liaisons terechtkomen bij de AIVD en MIVD. De IND-liaisons zijn dus de centrale spil en aanspreekpunt binnen de meldstructuur. Zoals in paragraaf 3.1 werd besproken, zijn de IND-liaisons aangesteld op aanbeveling van de CTIVD, hetgeen is vastgelegd in convenanten met de MIVD en AIVD in 2012 en 2013 respectievelijk.²⁶⁸ Het COA en de DT&V beschikken zelf niet over dergelijke liaisons; alle informatie-uitwisseling tussen de IND, het COA en de DT&V en de inlichtingen- en veiligheidsdiensten verloopt in principe dus via de IND-liaisons.²⁶⁹ De op het moment van schrijven drie IND-liaisons houden enkele dagen per week kantoor bij zowel de AIVD als MIVD.²⁷⁰ De liaisons hebben binnen de IND een netwerk tot hun beschikking om indien nodig

²⁶⁴ R8.

²⁶⁵ R17 (nagekomen correspondentie september 2016).

²⁶⁶ R14.

²⁶⁷ R14.

²⁶⁸ Zie Staatscourant 12 december 2012, nr. 25477 (MIVD) en Staatscourant 7 juni 2013, nr. 15089 (AIVD).

Aanvankelijk was er een liaison, vanaf oktober 2010 waren er twee vaste liaisons en sinds februari 2016 zijn dat er drie (R3).

²⁶⁹ R3.

²⁷⁰ R3.

nadere informatie te verzamelen. De Unit Speciale Zaken (USZ) van de IND kan de liaisons assisteren en in sommige gevallen ook signalen voorleggen aan de AIVD.²⁷¹

Hoe de IND-liaisons signalen vanuit de kleine keten ontvangen verschilt per ketenpartner. Binnen de **IND** ontvangen de liaisons, zoals reeds kort vermeld in paragraaf 3.3.1, signalen vanuit verschillende directies. Wanneer een signaal wordt onderkend, wordt een zogenoemde '*silent procedure*' opgestart. Dat betekent dat de onderkende signalen allereerst in een standaard formulier worden opgenomen (het 'voorlegformat NV'). In dit formulier kunnen op een gestructureerde en eenduidige manier NV-meldingen worden gemaakt. Het formulier biedt echter geen instructie met betrekking tot de vraag wat een signaal is.²⁷² Wanneer een signaal vanuit de Directie Asiel & Bescherming wordt ontvangen, wordt het voorlegformat NV ingevuld door de hierboven al aangehaalde handhavingscoördinator (HHC) Asiel. De voorlegformats NV die door de handhavingscoördinatoren Asiel worden ingevuld, worden door de liaisons beoordeeld en eventueel doorgezonden. Signalen die worden ontvangen vanuit het Informatieknooppunt (IKP) van de IND, zijn in principe nog niet in het daartoe opgestelde voorlegformat NV ingevuld.²⁷³ Het invullen van deze voorlegformats gebeurt door de liaisons of door de USZ. Als het voorlegformat is ingevuld en opgeslagen als dossierstuk in INDiGO, is de volgende stap in de *silent procedure* dat deze door de liaison of door een medewerker van de USZ wordt doorgestuurd naar AIVD of MIVD.²⁷⁴ In principe geven de inlichtingen- en veiligheidsdiensten binnen twee werkdagen al dan niet een terugkoppeling aan de liaisons hoe verder met de zaak moet worden omgegaan. Door de toegenomen instroom, het toegenomen aantal signalen en grote operationele drukte bij de AIVD, is besloten dat van deze afspraak kan worden afgeweken en een deadline van vijf dagen wordt gehanteerd. In geval van spoed, wordt nog binnen twee dagen teruggekoppeld.²⁷⁵ De deadline wordt aan de HHC doorgegeven en genoteerd in INDiGO. Als er na het verlopen van deze deadline geen bericht is ontvangen, kan de beslismedewerker zijn werkzaamheden aan het dossier voortzetten.²⁷⁶ Het kan echter ook voorkomen dat de melder verneemt dat het dossier uit het reguliere proces wordt gehaald en dat de zaak verder door USZ wordt behandeld.²⁷⁷

In de asielprocedure legt een signaal met betrekking tot nationale veiligheid binnen de IND dus de volgende route af: zowel wanneer een signaal wordt onderkend door het IND-screenteam, als in het primaire proces door een hoor- en beslismedewerker, gaat het via de HHC naar de liaison. Wanneer het signaal wordt ontvangen door een andere directie dan de directie Asiel en Bescherming, bijvoorbeeld vanuit het IKP, dan gaat het signaal direct naar de liaison of USZ. De liaison of USZ kunnen de signalen die hen bereiken vervolgens doorzetten naar de AIVD of MIVD.

²⁷¹ Volgens R3 kost het invullen, doorsturen en beantwoorden van vragen die volgen uit een melding de liaisons gemiddeld al een uur per melding. Met de sterke stijging in het aantal signalen werd het teveel voor de liaisons alleen en dus heeft USZ een deel van dit werk overgenomen.

²⁷² Op het formulier dient naast vermelding van de gegevens over de asielzoeker en het verloop van de procedure te worden toegelicht waarom een zaak wordt voorgelegd. Het formulier vermeldt: "Omschrijf hier zo duidelijk en volledig mogelijk waarom je deze zaak voorlegt. Vermeld de informatie en/of signalen op grond waarvan je de zaak voorlegt. Te denken valt aan verklaringen die de vreemdeling heeft afgelegd tijdens zijn nader gehoor; de inhoud van een klikbrief en/of signalen van een ketenpartner; verklaringen/signalen van een vreemdeling over een andere vreemdeling. Voeg vooral ook dossierstukken als bijlage(n) toe bij de mail waarmee je het format NV voorlegt (zie onder 4)". In paragraaf 5.2.2 wordt nader ingegaan op wat IND-medewerkers in de praktijk als een signaal aanmerken.

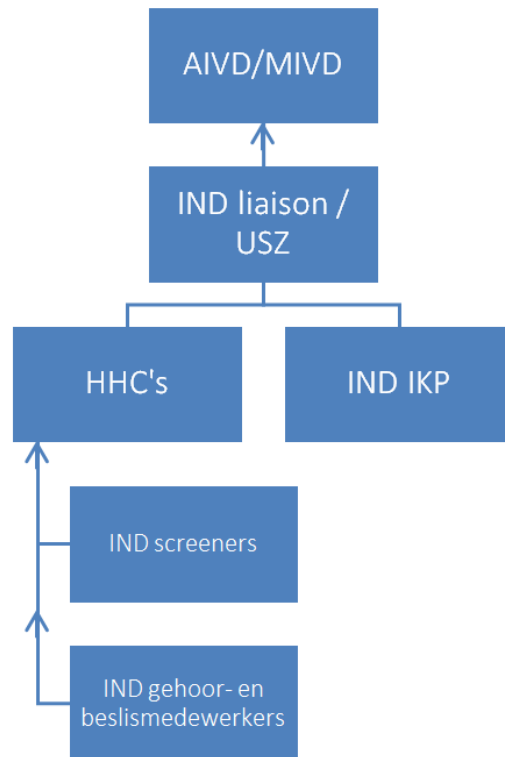
²⁷³ Momenteel wordt er ook met Handhaving Regulier gesproken over het doorgeven van meldingen. Dat gebeurt weliswaar al vanuit het reguliere proces, maar de HHC's regulier zijn nog niet 'in de meldstructuur gekapseld' zoals de HHC's Asiel (R3).

²⁷⁴ R3; dit blijkt tevens uit door R3 verstrekte documenten.

²⁷⁵ R3 (informatie verstrekt in nagekomen correspondentie, augustus 2016).

²⁷⁶ RF36.

²⁷⁷ R3.



Figuur 3.2. Routing signaal nationale veiligheid in verband met asielprocedure IND

Wanneer medewerkers van het COA signalen met betrekking tot de nationale veiligheid onderkennen of opvangen, dan dienen zij deze door te geven aan het Bureau Veiligheid en Integriteit (BVI) van het COA.²⁷⁸ BVI ontvangt daarnaast ook signalen via andere kanalen, bijvoorbeeld van burgers. Het COA heeft geen procedure om ontvangen en onderkende signalen vast te leggen in een bestaand systeem van het COA. Signalen zouden volgens een vertegenwoordiger van het BVI in principe niet in het bewonersdossier van het Integraal Bewoners Informatie Systeem (IBIS) van de persoon waarop de signalen betrekking hebben moeten worden opgenomen, omdat bewoners kunnen verzoeken dit dossier zelf in te zien.²⁷⁹

Het COA heeft twee lijnen waarlangs signalen over nationale veiligheid gedeeld worden. Allereerst maakt het COA sinds 17 maart 2015 formeel onderdeel uit van de meldstructuur kleine keten.²⁸⁰ Ontvangen en onderkende signalen die worden doorgegeven aan het BVI, worden door BVI doorgezonden naar de IND-liaisons. Het delen gebeurt via een e-mail, waarbij ofwel een voorlegformat ofwel vormvrij informatie wordt gedeeld.²⁸¹ In de e-mails naar de IND-liaison wordt de reden van de melding vermeld, evenals de naam, een foto en het V-nummer van de relevante persoon of personen. Ook wordt vermeld waar de persoon verblijft en/of er plannen zijn hem over te plaatsen. De IND-liaisons of USZ nemen signalen afkomstig van het COA op in het voorlegformat alvorens deze worden doorgezet naar de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Naast het delen van signalen met de IND-liaison bestaat de afspraak dat COA-medewerkers signalen van vermoedelijk jihadisme doorgeven

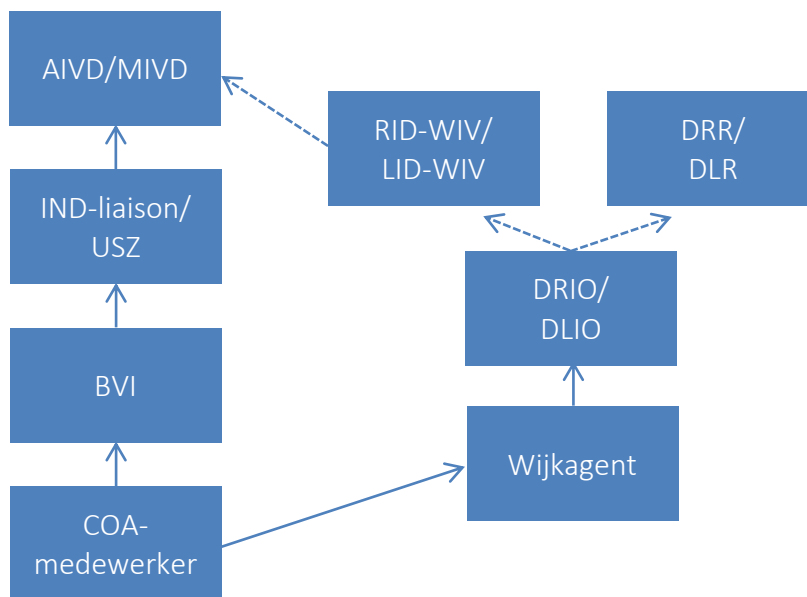
²⁷⁸ R5.

²⁷⁹ R5.

²⁸⁰ Op die dag werd de ‘Samenwerkingsovereenkomst COA en IND inzake “Nationale Veiligheid” getekend (kopie in het bezit van de auteurs).

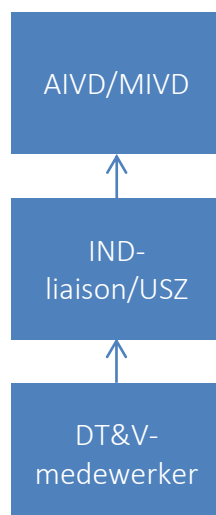
²⁸¹ R5, R3 (informatie verstrekt in nagekomen correspondentie, augustus 2016).

aan het BVI deze signalen tevens delen met de lokale wijkagent.²⁸² De wijkagenten dienen de informatie op hun beurt verder uit te zetten binnen de politieorganisatie. Ook hier geldt dat het aan de DRIO/DLIO is om de ontvangen informatie te ‘veredelen’.



Figuur 3.3. Routing signaal nationale veiligheid COA

Ook de DT&V maakt onderdeel uit van de meldstructuur kleine keten. In tegenstelling tot het COA gebruikt de DT&V wel altijd een voorlegformat. Dit format is gebaseerd op het format dat de IND gebruikt, met enkele stijl-technische aanpassingen voor de DT&V.²⁸³ Het format is op onderdelen minder uitgebreid, omdat DT&V over minder informatie beschikt dan de IND). Als het format naar de IND-liaison is gestuurd, volgt een *silent procedure* zoals hierboven beschreven.



Figuur 3.4. Routing signaal jihadisme DT&V

²⁸² Volgens R5 vloeit dit voort uit een afspraak die eind 2014 met het Ministerie van V&J is gemaakt om de wijkagenten beter te positioneren.

²⁸³ R12, R13.

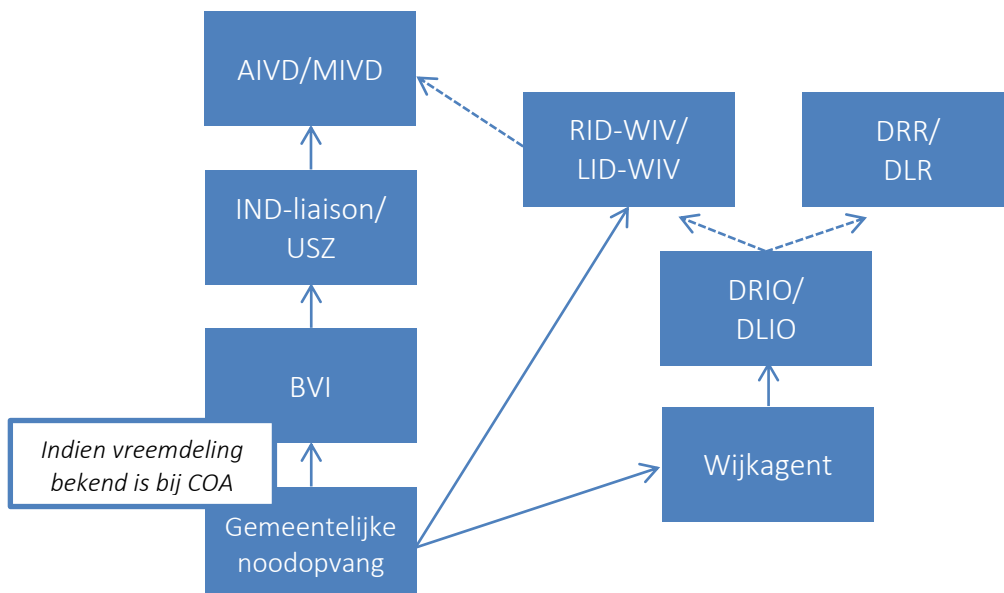
Signalen van actoren buiten de kleine keten, zoals gemeenten, KMar, burgers (door middel van klikbrieven) en de Nationale Politie komen bij IND binnen via het IKP. Als deze signalen betrekking hebben op de nationale veiligheid gaan deze signalen door naar de IND-liaisons en worden, zoals hierboven vermeld, door USZ in een format NV verwerkt voordat deze worden doorgezet naar de AIVD of MIVD.

De juridische basis voor informatie-uitwisseling tussen IND en AIVD/MIVD is vastgelegd in art. 107(a) Vw en art. 17 WIV 2002. Dit is verder uitgewerkt in convenanten met de AIVD, MIVD en in het kader van de CT-infobox, zoals in paragraaf 3.1 en 4.2.2 wordt besproken. Vanuit de IND wordt op vrijwillige basis informatie uitgewisseld met de diensten (art. 17 WIV 2002).

Overige actoren

Ook andere actoren die betrokken zijn bij de asielprocedure of –opvang kunnen de noodzaak zien om signalen die hen bereiken door te zetten naar opsporings-, en/of inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Een voorbeeld van een dergelijke actor is de **gemeente**, in zijn functie van het beheren van de crisisnoodopvang. In de ‘Handreiking verhoogde asielinstroom ten behoeve van het lokaal bestuur en betrokken partners’ wordt hierover het volgende gezegd:

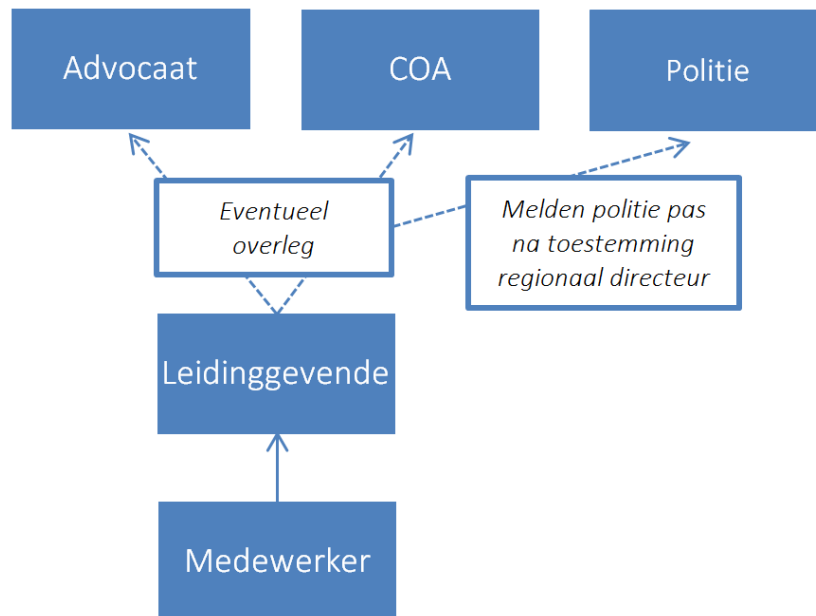
“Als de asielzoeker zich in de crisisnoodopvang bevindt, maakt de gemeente melding bij de Nationale Politie en de ID WIV (voormalig RID). Als de asielzoeker al bekend is bij het COA omdat hij of zij wordt overgeplaatst naar een opvanglocatie van het COA, meldt de gemeente het signaal ook bij het Bureau Veiligheid en Integriteit van het COA. [...] Bureau Veiligheid en Integriteit van het COA meldt de ontvangen signalen via de meldstructuur Nationale Veiligheid van de vreemdelingenketen (IND, COA en DT&V), zodat deze ook bekend worden bij de Nederlandse Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten. Signalen over mogelijke rekrutering door derden van asielzoekers moeten worden gemeld bij de Nationale Politie via de reguliere politiecontacten.”



Figuur 3.5. Routing signaal jihadisme vanuit gemeenten

Zoals in paragraaf 3.3.2 al naar voren kwam, bestaan binnen **VluchtelingenWerk** de volgende afspraken voor het melden van signalen. Een medewerker dient als hij of zij iets signaleert dat

allereerst te bespreken met zijn leidinggevende. Respondenten van het landelijk bureau geven aan dat de volgende stap dan eventueel is om dit te bespreken met de advocaat of vertegenwoordigers van COA, met de vraag of zij de signalen ook herkennen.²⁸⁴ Slechts in een uitzonderlijk geval wordt contact met de politie opgenomen. Het uitgangspunt is dat melden niet direct en ook uitsluitend plaatsvindt na afstemming met en goedkeuring van de regionale directeur.²⁸⁵



Figuur 3.6. Routing signaal jihadisme VluchtelingenWerk

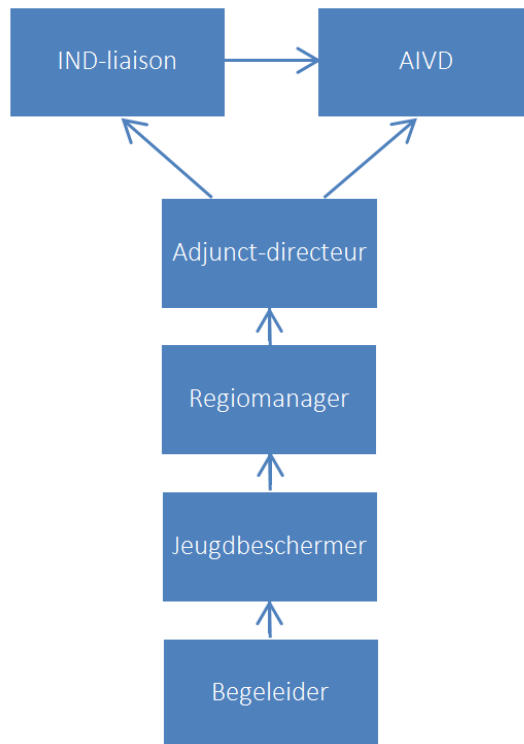
Ook binnen **Nidos** zijn interne afspraken gemaakt met betrekking tot het delen van onderkende en ontvangen signalen met opsporings-, inlichtingen- en veiligheidsdiensten.²⁸⁶ In paragraaf 3.3.2 werd al opgemerkt dat jeugdbeschermers signalen van jihadisme, ronselen of radicalisering in principe zouden moeten doorgeven aan de regiomanager, die het voorlegt bij de adjunct-directeur van Nidos. Deze besluit in overleg met de directeur van Nidos of er aanleiding is om een signaal door te geven. Als die aanleiding er is, wordt het signaal doorgegeven aan ofwel de AIVD, ofwel de IND. Als de jongere al een status heeft, dan wordt het signaal rechtstreeks doorgegeven aan de AIVD. Als de jongere nog geen status heeft, dan wordt het signaal doorgegeven aan een van de IND-liaisons. De reden om in de laatstgenoemde gevallen de IND te informeren is, volgens een respondent, dat dit de IND in de gelegenheid stelt om in een gehoor eventueel nog in te gaan op elementen die verband houden met radicalisering of jihadisme.²⁸⁷ De route die een signaal – waarvoor aanleiding bestaat om het door te zetten – aflegt is dus volgt. Als in de woongroep een signaal wordt opgevangen dan gaat het van de begeleider, via de jeugdbeschermer, naar de regiomanager, die het voorlegt aan de adjunct-directeur van Nidos, die het, als deze daar aanleiding toe ziet, doorzet naar de AIVD of de IND-liaison.

²⁸⁴ R9, R10.

²⁸⁵ R9, R10.

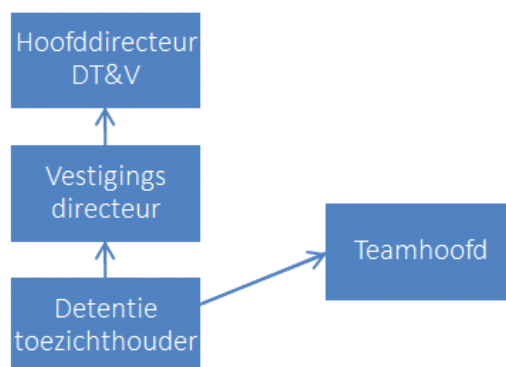
²⁸⁶ R15.

²⁸⁷ R15.



Figuur 3.7. Routing signaal jihadisme Nidos

Als een detentietoezichthouder van **DJI** iets ziet dat op jihadisme zou kunnen wijzen, dan dient hij dat in principe eerst binnen zijn eigen afdeling te bespreken. Dat is dezelfde werkwijze als wanneer bijvoorbeeld het vermoeden bestaat dat iemand drugs bij zich heeft. Indien een detentietoezichthouder een signaal van jihadisme door zou willen geven dan, geldt het ‘gewone’ protocol voor strafbare feiten.²⁸⁸ De medewerker licht zijn teamhoofd en dan de vestigingsdirecteur in. Dan gaat het naar landelijk DJI, naar de hoofddirecteur, die beslist wat er verder gebeurt. Wordt het een piketmelding dan gaat het ook naar DGVZ ter informatie.²⁸⁹



Figuur 3.8. Routing signaal jihadisme DJI

Asielzoekers of betrokken burgers kunnen met signalen over (andere) asielzoekers in principe zonder tussenkomst van een van de eerder genoemde actoren direct bij de politie of AIVD terecht. Zoals in paragraaf 3.3.2 besproken, hebben zowel de AIVD als de politie algemene telefoonnummers waar iedereen naartoe kan bellen. Daarnaast kunnen zij zich ook wenden tot de IND of het COA.

²⁸⁸ R14.

²⁸⁹ R14.

Top-down informatie-uitwisseling

Hierboven is besproken hoe actoren uit de vreemdelingenketen signalen van jihadisme met de opsporings-, inlichtingen- en veiligheidsdiensten delen. In deze paragraaf wordt kort besproken hoe de verschillende diensten ook 'top-down' informatie met betrekking tot jihadisme met actoren uit de vreemdelingenketen kunnen delen. Zoals aangegeven in paragraaf 1.3 vindt dit plaats wanneer opsporings- en/of inlichtingen- en veiligheidsdiensten informatie delen met actoren uit de vreemdelingenketen in het kader van de opsporing van strafbare feiten en/of het beschermen van de nationale veiligheid.

De AIVD en MIVD hebben niet direct toegang tot de Basisvoorziening Vreemdelingen (BVV). Vertegenwoordigers van deze diensten controleren zelf dan ook geen namen in het systeem.²⁹⁰ Mochten de diensten bijvoorbeeld personalia van een mogelijke jihadist van buitenlandse diensten doorkrijgen en willen nagaan of zo iemand zich in de Nederlandse vreemdelingenketen bevindt, dan kan een verzoek om nadere informatie via de IND-liaisons of de art. 60-ambtenaren bij de NP (RID-WIV) en KMar (BD-KMar) lopen en is de informatie-uitwisseling zodoende geformaliseerd.²⁹¹ De AIVD kan op basis van eigen informatie ambtsberichten over vreemdelingen uitbrengen. Hierbij kan ook informatie die van de IND of andere actoren uit de vreemdelingenketen wordt verkregen worden gebruikt. Een ambtsbericht van de AIVD kan voor de IND grond zijn om vreemdelingrechtelijke maatregelen te nemen, bijvoorbeeld door een vreemdeling ongewenst te verklaren.²⁹² Ook de politie kan dergelijke ambtsberichten ontvangen.²⁹³

Vanuit de Nationale Politie heeft de AVIM als ketenpartner toegang tot de BVV. Datzelfde geldt voor de KMar.²⁹⁴ Door de recente aanschaf van software die gelaatsherkenning mogelijk maakt (deze software was op het moment van schrijven nog niet operationeel), zal het voor de AVIM daardoor bijvoorbeeld mogelijk zijn om fotomateriaal van een verdachte, zoals dat bijvoorbeeld beschikbaar was na de aanslagen in Parijs, door middel van dit systeem de foto te matchen aan foto's die zijn opgenomen in het BVV.²⁹⁵

3.4 Conclusie

In dit hoofdstuk zijn de opzet en systematiek met betrekking tot de signalering van jihadisme in de vreemdelingenketen beschreven; het betreft een beschrijving van de gang van zaken zoals deze schriftelijk is vastgelegd en/of intern is afgesproken. In de hoofdstukken 5 en 6 wordt ingegaan op de uitvoering hiervan in de praktijk.

De huidige systematiek met betrekking tot de signalering van jihadisme in de vreemdelingenketen is het uitvloeisel van een gefaseerd proces. De paragrafen 3.1 en 3.2 beschreven hoe de aanslagen in New York in 2001, de aanslagen in Madrid in 2004 en de toegenomen migratiestroom uit het Midden-Oosten in 2014, er stapsgewijs toe hebben geleid dat maatregelen zijn genomen die het signaleren van jihadisme in de Nederlandse vreemdelingenketen zouden moeten verbeteren.

²⁹⁰ R11.

²⁹¹ R11, R51.

²⁹² R11.

²⁹³ R24, R25.

²⁹⁴ R19.

²⁹⁵ R08.

Het onderkennen van signalen

- Volgens de CTIVD werkt de IND met risico-indicatoren om personen te identificeren die kunnen worden voorgelegd aan de AIVD. Dit zou geen afvinklijst betreffen waarmee terroristen kunnen worden ontdekt, maar het beantwoorden aan de indicatoren wijst er in beginsel slechts op dat nader onderzoek door de AIVD geboden is;
- Bij de IND, het COA en de DT&V hebben uitvoerende medewerkers bewustwordingstrainingen gevolgd;
- De KMar gebruikt een specifiek handelingskader 'Jihadisme' bij het toezicht van de grenzen;
- De AVIM en KMar hebben extra inspanningen verricht om het identificatie en registratieproces te stroomlijnen en versterken;
- De IND heeft een screeningsmoment in de aanmeldfase ingevoerd waarin extra aandacht is voor nationale veiligheid. De screening gebeurt op basis van de informatie uit het identificatie- en registratieproces, het aanmeldformulier en het aanmeldgehoor;
- Actoren uit de keten zijn extra alert of ronselen en/of radicalisering in en rond asielzoekerscentra.
- Er bestaat geen speciaal 'loket' waar asielzoekers of betrokken burgers signalen over (andere) asielzoekers kunnen aanbrengen. Zij kunnen dit direct doen bij de algemene bestaande kanalen bij de politie of AIVD, of 'getrapt' via COA of de IND.

Informatie-uitwisseling

- De oprichting van de CT-infobox heeft het mogelijk gemaakt om binnen specifieke kaders informatiedeling tussen de opsporings- en inlichtingen- en veiligheidsdiensten en IND mogelijk te maken.
- Er bestaan wettelijke kaders en convenanten opgesteld die informatie-uitwisseling tussen de IND, het COA en de DT&V en de inlichtingen- en veiligheidsdiensten mogelijk maken en liaisons aangesteld die hier uitvoering aan geven.
- De IND, COA en DT&V hebben een meldstructuur opgezet op basis waarvan signalen die betrekking hebben op de nationale veiligheid middels '*silent procedures*' met de inlichtingen- en veiligheidsdiensten worden gedeeld.
- Er is een multidisciplinair team opgericht dat tot doel heeft informatie-uitwisseling over jihadisme tussen verschillende actoren uit de vreemdelingenketen, NCTV, opsporings- en inlichtingen- en veiligheidsdiensten te versterken.

De huidige opzet

Uit paragraaf 3.3 blijkt dat actoren in de vreemdelingenketen zowel in de aanmeldfase, tijdens de asielprocedure, als daarna verschillende gelegenheden hebben om eventuele signalen van jihadisme te onderkennen en vervolgens te delen met andere actoren uit de keten of opsporings-, inlichtingen- en veiligheidsdiensten.

- Tijdens de aanmeldfase hebben met name de AVIM, de KMar en de IND gelegenheden om signalen van jihadisme te onderkennen. Deze actoren hebben in deze fase relatief kortstondige en kort opeenvolgende contactmomenten met de asielzoeker.
- Tijdens de asielprocedure zijn het met name de IND, de advocaat en VluchtelingenWerk die signalen kunnen opvangen. Ook dit zijn relatief korte contactmomenten.
- In de opvang voor, tijdens en na de asielprocedure zijn het met name actoren als het COA, VluchtelingenWerk en Nidos (in het geval het een AMV betreft) die eventuele signalen kunnen onderkennen. Medewerkers van deze organisaties hebben relatief langdurig en intensief contact. In de crisishulpverlening kunnen vertegenwoordigers van de gemeente kortstondig contact hebben met asielzoekers, medewerkers van DJI hebben relatief intensief contact met uitgeprocedeerde asielzoekers. Afhankelijk van het maatwerk dat bij terugkeertrajecten wordt

geleverd, hebben regievoerders van DT&V relatief intensief of juist weinig contact met uitgeprocedeerde asielzoekers.

- Onderkende signalen van jihadisme dienen uiteindelijk terecht te komen bij de opsporings-, inlichtingen- en veiligheidsdiensten, opdat deze de signalen kunnen duiden en op basis daarvan eventueel acteren.
- Vanuit de AVIM is het aan de DRIO/DLIO om de van de AVIM ontvangen signalen over jihadisme te veredelen, te duiden en te delen met de DRR/DLR, en – via de RID-WIV en LID-WIV – de AIVD.
- Bij de KMar dienen signalen die betrekking hebben op (contra)terrorisme, meer specifiek jihadisme, te worden vastgelegd in verschillende systemen en dient de medewerker te handelen conform het Handelingskader Jihadgangers, wat onder meer betekent dat contact wordt opgenomen met de BD-KMar, die in contact staat met de inlichtingen- en veiligheidsdiensten.
- Binnen de kleine keten (IND, COA en DT&V) bestaat een ‘meldstructuur’ met betrekking tot het signaleren van zaken die betrekking hebben op de nationale veiligheid, waaronder ook signalen van jihadisme worden gerekend: alle signalen dienen bij de IND-liaison terecht te komen, die deze al dan niet voorlegt aan de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. COA-medewerkers dienen signalen daarnaast ook met de wijkagent te delen.
- Signalen vanuit de crisishulpverlening dienen door gemeenten te worden doorgegeven aan de Nationale Politie of de RID-WIV en ook aan het COA, wanneer de asielzoeker daar al bekend is.
- Binnen VluchtelingenWerk bestaat de afspraak dat signalen kunnen worden voorgelegd aan COA, na overleg met de leidinggevende en eventueel met de advocaat of COA.
- Binnen Nidos bestaat de afspraak dat medewerkers signalen doorgeven aan de regiomanager, die het voorlegt bij de adjunct-directeur van Nidos. Deze besluit in overleg met de directeur van Nidos of er aanleiding is om een signaal nog verder door te zetten. Wanneer de asielzoeker nog in de procedure is, worden signalen in principe doorgegeven aan de IND. Dit gebeurt rechtstreeks aan de AIVD als de asielprocedure is afgerond.
- DJI-medewerkers dienen signalen van jihadisme voor te leggen aan de vestigingsdirecteur, die in overleg kan treden met de politie.
- Het is mogelijk dat opsporings- en/of inlichtingen- en veiligheidsdiensten informatie delen met actoren uit de vreemdelingenketen in het kader van de opsporing van strafbare feiten en/of het beschermen van de nationale veiligheid. De AVIM en KMar hebben als ketenpartners toegang tot de BVV. De AIVD en MIVD hebben deze toegang niet. Wanneer zij informatie over een persoon in het BVV zouden willen nagaan, verloopt deze informatie-uitwisseling via de IND-liaisons, de RID-WIV of de BD-KMar.

Hoofdstuk 4. Mogelijke knelpunten bij het onderkennen van signalen en uitwisselen van informatie; wetenschappelijke inzichten

Dit hoofdstuk beantwoordt onderzoeksvraag 5 en biedt een *quick scan* van relevante wetenschappelijke literatuur die inzicht verschaft in de mogelijke knelpunten en uitdagingen die zich voor kunnen doen bij de uitvoering van de hierboven beschreven opzet. Of-, en in hoeverre, deze knelpunten zich ook daadwerkelijk in de praktijk voordoen ten aanzien van signalering van jihadisme in de vreemdelingenketen staat in dit hoofdstuk *niet* centraal. Dat wordt besproken in de hoofdstukken 5 en 6.

In dit hoofdstuk wordt in de eerste plaats literatuur besproken die specifiek betrekking heeft op het onderkennen van signalen van mogelijk jihadisme of terrorisme in de vreemdelingenketen, daarnaast zijn nadrukkelijk ook aanpalende terreinen in beschouwing genomen die qua gehanteerde methodieken, problematiek en uitdagingen (mogelijke) gelijkenis vertonen. Methodieken die gebruikt worden bij de signalering van vermoedelijke jihadisten in de vreemdelingenketen vertonen bijvoorbeeld in meer of mindere mate overeenkomsten met de signalering van vermeende oorlogsmisdadigers en slachtoffers van mensenhandel binnen diezelfde keten en zelfs met methodieken van signalering van bijvoorbeeld huiselijk geweld. Ook in die werkvelden bestaan awareness-trainingen en onderzoeksinstrumenten om signalen te onderkennen en een reflectie op die werkvelden kan wellicht inzicht bieden in de mogelijkheden en beperkingen ten aanzien van de signalering van jihadisten. Met betrekking tot informatiedeling worden vooral algemene inzichten uit de bestuurskunde en de juridische context besproken.

In dit hoofdstuk zal regelmatig verwezen worden naar ‘eerstelijnsprofessionals’. Alhoewel een eenduidige definitie van het concept ontbreekt, is het een begrip dat ook partijen als NCTV, AIVD en ESS regelmatig gebruiken wanneer zij verwijzen naar uitvoerende medewerkers zoals wijkagenten, jeugdwerkers, leraren of medewerkers van sociale diensten.²⁹⁶ In het kader van deze studie worden onder eerstelijnsprofessionals ook begrepen alle uitvoerende medewerkers van actoren die werkzaam zijn in de vreemdelingenketen, zoals gehoordmedewerkers van de IND, agenten van de AVIM, voogden van Nidos of voorlichters van VluchtelingenWerk. Al deze personen hebben met elkaar gemeen dat zij direct bij het uitvoerende werk betrokken zijn, dat van hen verwacht wordt dat zij actief signalen van jihadisme of radicalisering onderkennen en dat zij een relatief grote mate van vrije beslisruimte/discretionaire bevoegdheid hebben bij de invulling van hun werkzaamheden (vgl. Lipsky, 1980).

Tevens wordt in dit hoofdstuk gerefereerd aan het begrip ‘passieve detectie’. Schuurman e.a. (2012: 188) maken onderscheid tussen ‘actieve’ en ‘passieve’ detectie van (mogelijk) terrorisme. ‘Actieve detectie’ vindt vooral gedurende lopende onderzoeken van opsporings-, inlichtingen- en veiligheidsdiensten plaats, waarbij deze zich afvragen of de handelingen en gedragingen van de personen waar zij onderzoek naar doen een terroristische agenda suggereren. Opsporings- en veiligheidsdiensten hebben echter onvoldoende capaciteit en mogelijkheden om zelf alle signalen van mogelijke radicalisering of jihadisme waar te nemen en zijn dus afhankelijk van derden om hen hierbij te assisteren. Deze ‘passieve detectie’ geschiedt door andere (overheids)organisaties of burgers. In dit onderzoek staat de vraag centraal hoe ‘sensoren’ (Schuurman e.a., 2012: 188) die werkzaam zijn in vreemdelingenketen momenteel bijdragen aan passieve detectie van jihadisme.

²⁹⁶ Zie bijvoorbeeld AIVD (2014: 60). Voor NCTV, zie <<https://www.nctv.nl/onderwerpen-a-z/landelijk-platform-lokale-professionals.aspx>> en voor ESS, zie <<http://www.socialestabiliteit.nl/over-ess>>.

4.1. Het onderkennen van risico's en signalen

Er zijn verschillende studies beschikbaar die beschrijven hoe, en in hoeverre, organisaties die tot doelstelling hebben om toekomstige terroristische aanslagen te voorkomen tot een goede risico-inschatting kunnen komen ten aanzien van de vraag welke personen een veiligheidsrisico vormen (voor recente studies, zie o.a. Monahan, 2016; Lloyd & Dean, 2015; Pressman & Flocton, 2014; Sageman, 2014). Het maken van deze risico-inschattingen is met name relevant voor politie- en veiligheidsdiensten die in het kader van 'actieve detectie' terroristische aanslagen pogen te verijdelen, of binnen het gevangeniswezen waar beslissingen moeten worden genomen over de vraag wie, wanneer en onder welke omstandigheden in vrijheid kan worden gesteld (Borum, 2015: 63). Van actoren die werkzaam zijn in de vreemdelingenketen die niet primair zijn belast met terrorismebestrijding kan niet worden verwacht dat zij daadwerkelijk risico-inschattingen maken. Dit is niet hun taak en zij missen hiertoe over het algemeen ook de vereiste expertise.

Wél kan van deze actoren verwacht worden dat zij in het kader van de 'passieve detectie' ogen en oren open houden om signalen van terrorisme met relevante opsporings- en veiligheidsdiensten te delen. In de hierboven beschreven opzet komt naar voren dat verschillende organisaties in de vreemdelingenketen de afgelopen jaren om deze reden dan ook hebben geïnvesteerd in het verhogen van bewustwording en expertise met betrekking tot de mogelijke binnenkomst van jihadisten en radicalisering en ronselpraktijken op opvanglocaties. Er zijn verschillende trainingsprogramma's aangeboden, met het doel om expertise over jihadisme 'ingebed' te krijgen en vermoedelijke jihadisten eerder te kunnen signaleren. Het Institute for Strategic Dialogue (2010: 20) spreekt in dit verband van een proces van '*embedding expertise*.'

4.1.1 Signalering van kwetsbare of risicovolle individuen

Een eerste vraag die bovenstaande oproept is in hoeverre er in algemene zin relevante informatie beschikbaar is over trainingen en methodieken om eerstelijnsprofessionals mogelijk kwetsbare of risicovolle individuen te laten signaleren. Binnen de vreemdelingenketen is er de afgelopen jaren veel geïnvesteerd in de verbetering van signalering van mogelijke oorlogsmisdadigers en mogelijke slachtoffers van mensenhandel. Het is in het kader van deze studie interessant na te gaan welke methodieken daarbij gebruikt worden en in hoeverre die effectief zijn gebleken.

Oorlogsmisdadigers

Sinds de eeuwwisseling is de IND meer aandacht gaan besteden aan het identificeren van vermeende oorlogsmisdadigers die op basis van artikel 1F Vluchtelingenverdrag van asiel kunnen worden uitgesloten.²⁹⁷ Binnen de IND wordt onderzoek in het kader van artikel 1F uitgevoerd door een daartoe gespecialiseerde afdeling (Unit 1F). Elke zaak waarin artikel 1F van toepassing zou kunnen zijn, wordt individueel onderzocht.²⁹⁸ Voordat deze specialistische unit aan de beoordeling van een dossier toekomt, dienen dossiers echter bij hen onder de aandacht te worden gebracht door reguliere gehoordewerkers (Wijers e.a., 2005). Sinds 2005 kunnen IND-medewerkers hiervoor gebruik maken van een speciale werkinstructie,²⁹⁹ en een 'interne indicatorenlijst'. Indicaties zijn voornamelijk gelegen in de verklaringen van de asielzoeker in het aanmeldgehoor, eerste gehoor en het nader gehoor. Deze indicaties kunnen betrekking hebben op de organisatie/groepering waarvoor betrokkene

²⁹⁷ Naast asiel, kunnen personen in het kader van een reguliere aanvraag of bij verzoeken tot naturalisatie overigens op dezelfde gronden een status worden geweigerd. Behalve oorlogsmisdadigers, is het ook mogelijk om op basis van artikel 1F personen die met het plegen van andere ernstige misdrijven in verband worden gebracht uit te sluiten. Zie artikel 1F Vluchtelingenverdrag voor een volledig beeld.

²⁹⁸ Brief van de Staatssecretaris van Veiligheid & Justitie, Kamerstukken II, kenmerk 618655, 3 maart 2015.

²⁹⁹ Voor de werkinstructie die sinds 2005 in gebruik is, zie <<https://ind.nl/Documents/WI%202005-22o.pdf>>.

werkzaam is geweest, dan wel uit verklaringen over het daadwerkelijk handelen van betrokkene. Zo kan naar voren komen dat de asielzoeker betrokken is geweest bij ernstige misdrijven zoals moord, marteling of verkrachting of dat hij werkzaam is geweest voor een organisatie die verantwoordelijk is voor ernstige misdrijven.³⁰⁰

Evaluaties over de effectiviteit of mogelijke voor- en nadelen van het gebruik van de gehanteerde indicatorenlijsten om 1F'ers te signaleren zijn niet beschikbaar. Het percentage door IND gehoordmedewerkers naar de 1F-unit 'doorverwezen' zaken dat uiteindelijk tot een 1F-tegenwerping heeft geleid, geeft enigszins een indicatie van de 'signaleringskracht' van de gehoordmedewerkers. In de periode 2010 tot en met 2015 was dit percentage gemiddeld 25% per jaar.³⁰¹ Dit cijfer zegt in zekere zin iets over de effectiviteit van de signaleringsactiviteiten van de IND-gehoordmedewerkers; een vierde van de gesignaleerde zaken heeft geleid tot een 1F uitsluiting. Tegelijkertijd moet in het achterhoofd worden gehouden dat het aantal personen dat uiteindelijk daadwerkelijk op basis van 1F is uitgesloten lager is, omdat niet alle 1F-tegenwerpingen van de IND uiteindelijk stand houden bij de rechter.³⁰² Belangrijker nog is in het kader van deze studie, dat het percentage ook niet veel zegt over de effectiviteit van de gebruikte indicatorenlijst, omdat het onduidelijk is of en in hoeverre de medewerkers die zaken hebben doorgestuurd van de indicatorenlijst gebruik hebben gemaakt. Daarnaast is niet bekend welke mogelijk relevante signalen gehoordmedewerkers hebben gemist. Op basis van de beschikbare informatie is het kortom eigenlijk niet goed mogelijk om uitspraken te doen over de effectiviteit van de bestaande methodiek om mogelijke oorlogsmisdadigers te signaleren.

Slachtoffers mensenhandel

De afgelopen jaren is er in de vreemdelingenketen ook veel aandacht geweest voor de signalering van mogelijke slachtoffers van mensenhandel. Alhoewel signalering van deze doelgroep zéér breed is 'uitgerold' en door heel veel organisaties plaatsvindt, zijn er ook over deze praktijk vrijwel geen goede evaluaties voorhanden. Vrijwel alle actoren uit de keten hebben aan medewerkers awareness-trainingen aangeboden en het was volgens een EMN studie tot in ieder geval 2013 zeer gebruikelijk om verschillende, organisatiespecifieke indicatorenlijsten te hanteren (EMN, 2013). Bij de screening van asielzoekers naar slachtofferschap van mensenhandel maakt de IND bijvoorbeeld gebruik van de 'Werkinstructie (potentiële) slachtoffers mensenhandel in de asielpcedure'. Hierin staat beschreven hoe medewerkers van de IND die de asielaanvraag behandelen een (vermoedelijk) slachtoffer kunnen herkennen en hoe zij signalen van mensenhandel kunnen doorgeleiden. Daarnaast beschikt de hoor- en beslismedewerker over een zogenaamde Quick Reference Card (QRC) die op een handzame manier de indicatoren opsomt aan de hand waarvan een medewerker een mogelijk slachtoffer van

³⁰⁰ Werkinstructie 2005/22 (AUB), Procedurele aspecten van artikel 1F Vluchtelingenverdrag.

³⁰¹ Dit percentage is berekend op basis van informatie die in de jaarlijkse Rapportagebrieven Internationale Misdrijven van het Ministerie voor Veiligheid en Justitie en andere relevante documenten. Zie Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie en minister Immigratie en Asiel, Rapportagebrief Internationale Misdrijven 2010, 5 juli 2011, kenmerk 5702638/11; Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, Rapportagebrief Internationale Misdrijven 2011, 21 juni 2012, kenmerk 220338; Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, Rapportagebrief Internationale Misdrijven 2012, 13 november 2013, kenmerk 435234; Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (2014), Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VI) voor het jaar 2015, 25 september 2014, kst-34000-VI-4; Minister en Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, Rapportagebrief Internationale Misdrijven 2014, 25 juni 2015, kenmerk 649212; Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, Actuele cijfers over aantal 1F-tegenwerpingen, 29 februari 2016 (kenmerk) 731723.

³⁰² De kamerstukken geven geen inzicht in het aantal uitsluitingen door de rechter. Eigen onderzoek van de auteurs naar 1F beschikkingen tussen 2000 en 2010 geeft aan dat het percentage 1F tegenwerpingen dat in beroep uiteindelijk geen stand rond de 13% ligt (het betrof 116 van 884 gevallen waarin 1F was tegengeworpen in de periode januari 2000 tot en met november 2010). Meer informatie over de dataset die daarbij gebruikt is, zie Bolhuis & Van Wijk (2015a).

mensenhandel kan herkennen. Medewerkers van het COA kunnen gebruik maken van het 'Handboek signaleren en registreren mensenhandel en mensensmokkel' dat periodiek wordt aangepast en medewerkers is tijdens trainingen geleerd zich bewust te zijn van ongebruikelijke gedragingen bij asielzoekers die wonen in het opvangcentrum die op mensenhandel zouden kunnen duiden. Medewerkers van VluchtelingenWerk worden gevraagd gebruik te maken van een speciaal ontworpen signaleringsformulier, waarop verschillende indicatoren staan vermeld die kunnen worden aangevinkt. Tot slot werkt DJI met een speciale 'Werkinstructie signalen mensenhandel' en maken regievoerders van DT&V niet gebruik van een standaard indicatorenlijst, maar van bestaande indicatorenlijsten die door andere organisaties zijn ontwikkeld, zoals die van de IND, FairWork en de politie (EMN, 2013: 22-35). Veel van deze indicatorenlijsten zijn mede gebaseerd op de indicatorenlijst die is opgenomen in de 2006 door het openbaar ministerie opgestelde en per 2013 vervallen Aanwijzing Mensenhandel.³⁰³

Ondanks de vele indicatorenlijsten die er bestaan om mensenhandel te signaleren, concludeert de ENM-studie waar hierboven reeds naar is verwezen dat de effectiviteit van de bestaande methoden voor detectie en identificatie van slachtoffers van mensenhandel in de asielprocedure in Nederland slechts in geringe mate zijn geëvalueerd (EMN, 2013: 41, 50). Een uitzondering hierop betreft de evaluatie van een pilot naar de beschermde opvang van kwetsbare alleenstaande minderjarige vreemdelingen (AMV's) (Kromhout e.a., 2010), waaruit blijkt dat actoren die dienden te bepalen in hoeverre er sprake was van signalen van mensenhandel in de praktijk vooral gebruik maakten van de indicatorenlijst uit de hierboven genoemde door het openbaar ministerie opgestelde Aanwijzing Mensenhandel van eind 2008. De gronden op basis waarvan medewerkers van Nidos – die op basis van een intakegesprek met jongeren bepaalden of beschermde opvang gewenst was – waren in de praktijk soms alleen de nationaliteit, soms individuele kenmerken, en soms een combinatie van beide. Respondenten gaven echter ook aan dat signaleringen gebaseerd zijn op “een gevoel dat er iets niet klopt” zonder dat je daar de vinger op kunt leggen en dat aan de hand van verbale en non-verbale reacties van de jongeren een inschatting wordt gemaakt of plaatsing in de beschermde opvang nodig is (Kromhout, e.a. 2010: 53-54). Uitvoerende medewerkers van de beschermde opvang menen dat de AMV's die bij hen zijn geplaatst terecht in deze opvang zitten. De voogden waren daarentegen in minder dan de helft van het aantal gevallen overtuigd van het slachtofferschap. Mede omdat er weinig strafrechtelijke onderzoeken zijn geweest waaruit blijkt hoeveel jongeren in beschermde opvang daadwerkelijk uitgebuit zijn of dreigen te worden, concluderen de onderzoekers: “Het gebrek aan harde bewijzen tijdens zowel de indicatiestelling als de opvangsituatie die daarop volgt, maakt dat de basis onder de plaatsingen in de beschermde opvang wankel is en blijft” (Kromhout e.a., 2010: 63). Tegelijkertijd betekent het feit dat er geen daders zijn veroordeeld niet dat diegenen die als mogelijk slachtoffer zijn geïndiceerd daarmee geen slachtoffers zouden zijn (Rijken e.a., 2013). De literatuur over mensenhandel laat onmiskenbaar zien dat het aantal meldingen over *mogelijke* slachtoffers van mensenhandel de laatste jaren sterk is toegenomen, terwijl er geen duidelijke evaluaties zijn dat door middel van bewustwordingstrainingen en/of het gebruik van indicatorenlijsten aanzienlijk meer *daadwerkelijke* slachtoffers van mensenhandel zijn gesignaleerd. De gebruikte methodieken blijven daarom onderwerp van discussie (Murk & Van Wijk, 2015; Nationaal Rapporteur, 2014).

Het ontbreken van goede evaluaties over de waarde van bewustwordingstrainingen en/of gebruik van indicatorenlijsten om kwetsbare of risicovolle personen te signaleren is een beeld dat terugkomt

³⁰³ Voor de tekst van de oude Aanwijzing, zie: <<http://wetten.overheid.nl/BWBR0021408/2006-11-27>>. De nieuwe Aanwijzing Mensenhandel is per 1 juli 2013 in werking getreden. Zie <<http://wetten.overheid.nl/BWBR0033564/2013-07-01>>. Het feit dat de indicatorenlijst geen deel meer uitmaakt van de nieuwe aanwijzing is overigens niet ingegeven door onvrede over de lijst, maar heeft ermee te maken dat het OM in de nieuwe aanwijzing slechts zaken wilde vermelden waar zij strikt genomen over gaat. Het zou goed kunnen dat de politie er nog wel mee werkt (telefonische communicatie met een vertegenwoordiger van het Parket Generaal).

wanneer de beschikbare literatuur met betrekking tot andere domeinen dan de vreemdelingenketen wordt geanalyseerd. Pels e.a. (2008) hebben in opdracht van de gemeente Amsterdam een evaluatie uitgevoerd van twee trainingen in het herkennen en omgaan met radicalisering die werden aangeboden aan Amsterdamse professionals (o.a. leraren, maatschappelijke werkers, reclasseringsmedewerkers). Het rapport bespreekt vooral hoe de trainingen zijn ingericht en hoe deelnemers de trainingen hebben ervaren. Alhoewel als deelvraag was opgenomen dat zou worden bekeken in hoeverre als indirect effect van de trainingen een verbetering van de signaleringsfunctie te verwachten is (Pels e.a. 2008: 19, 45, 71), wordt het antwoord echter nergens gegeven. Glaudé e.a. (2014) concluderen in hun evaluatie naar de training Potentieel Gewelddadige Eenlingen (PGE) dat deelnemers aan de training over het algemeen in hun eigen optiek beter in staat zijn de signalen van mogelijk gewelddadige eenlingen eerder te herkennen. Inzichten, kennis en kunde uit de training worden toegepast in het werkgedrag van de voormalige cursisten. In hoeverre de cursisten in de praktijk ook daadwerkelijk beter in staat blijken om beter te signaleren is niet onderzocht.

Slachtoffers huiselijk geweld

Alhoewel in het kader van deze studie geen uitputtend literatuuronderzoek is verricht, zijn bijvoorbeeld ten aanzien van de signalering van huiselijk- of seksueel geweld voor zover wij konden nagaan ook geen goede evaluaties beschikbaar. De 'Evaluatie van de Rotterdamse Meldcode Huiselijk Geweld en Kindermishandeling (Verwijs e.a. 2012), of de 'Evaluatie Meldcode Huiselijk Geweld en Kindermishandeling' (Van den Einde-Bus & Epskamp 2015) geven bijvoorbeeld geen antwoord op de vraag in hoeverre en hoe mogelijke slachtoffers van huiselijk geweld effectief door eerstelijnsprofessionals kunnen worden gesignaleerd of wat mogelijke voor- en nadelen van de bestaande methodieken zijn. Angelsaksische studies van Magen e.a. (2000), Bacchus (2004) en Hester (2006) naar screening van huiselijk geweld bij zwangere vrouwen gaan wel op deze vragen in en tonen zeer positieve resultaten van de effecten van training en gehanteerde screeningstechnieken. De context en methode van screenen is echter zodanig anders dan in de vreemdelingenketen met betrekking tot jihadisme kan worden toegepast, dat deze studies weinig aanknopingspunten bieden om lering uit te trekken.³⁰⁴

Overigens betekent bovenstaande zeker niet dat het geven van trainingen en/of opstellen van indicatorenlijsten niet nuttig zouden zijn. Uit verschillende eerder genoemde studies (Pels e.a. 2008; Verwijs e.a. 2012; Glaudé 2014; Van den Einde-bus & Epskamp 2015) komt bijvoorbeeld duidelijk naar voren dat het geven van trainingen kan helpen om handelingsverlegenheid van eerstelijnsprofessionals weg te nemen. Handelingsverlegenheid ontstaat uit onvermogen om (nog) adequaat te handelen in bepaalde contexten. Het is op te vatten als een situatie waarin een professional aarzelt te handelen, terwijl de situatie er wel om vraagt (Bruining & Uytendaal 2011). Eerstelijnsprofessionals waarderen het dat bewustwordingstrainingen, indicatorenlijsten en uitleg over meldstructuren hen achtergrondkennis en een handelingskader bieden om meer zelfverzekerd te acteren op het moment dat zij geconfronteerd worden met mogelijk kwetsbare of risicovolle personen. In hoofdstuk 5 zal worden besproken in hoeverre dit ook van toepassing is op eerstelijnsprofessionals die in de vreemdelingenketen werkzaam zijn.

4.1.2 Methodieken om signalen van jihadisme te onderkennen

Hierboven is beschreven dat eerstelijnsprofessionals die werkzaam zijn in de vreemdelingenketen bij de signalering van mogelijke oorlogsmisdadigers en van mogelijke slachtoffers van mensenhandel gebruik maken van indicatorenlijsten. Met name eerstelijnsprofessionals die belast zijn met het

³⁰⁴ De studies concluderen vooral dat vrouwen niet snel uit zichzelf tegen eerstelijnsprofessionals zullen spreken over huiselijk geweld en dat het daarom goed is als hulpverleners hen hier routineus naar vragen.

signaleren van de binnenkomst van vermoedelijke jihadisten hebben – als niet-experts – waarschijnlijk ook behoefte aan concrete handvatten om tijdens de relatief korte contactmomenten die zij hebben vermoedelijke jihadisten te onderscheiden van niet-jihadisten. Zoals Rae (2012: 64) met betrekking tot terrorisme aangeeft, is “the most prevalent method of attempting to achieve distinction between these two groups to establish a set of psychological, socio-economic, physical, and/or racial attributes that mark one from the other.” Idealiter kunnen actoren belast met passieve detectie aan de hand van een risicoprofiel – hoe zien jihadisten eruit, waar komen ze vandaan, wat voor persoonlijkheidskenmerken hebben zij? – een inschatting maken welke signalen wél of niet met de relevante diensten gedeeld moeten worden. Anderzijds, wordt door terrorisme-experts benadrukt dat het uiterst complex is om terroristen of jihadisten op basis van uitingen, uiterlijke kenmerken en/of gedragingen te herkennen. Auteurs wijzen op de weerbarstigheid om tot een betrouwbare systematiek van ‘terrorist profiling’ te komen en geven aan dat het noodzakelijk is om met een zeer genuanceerde blik naar het fenomeen te kijken (onder meer Crenshaw, 2000; Bongar, 2007; Moghaddam, 2007; Vaisman-Tzachor, 2007). Sageman (2004) heeft in dit verband al opgemerkt: “There’s really no profile, just similar trajectories to joining the jihad.” Bovendien wordt erop gewezen dat het gebruik van risicoprofielen negatieve neveneffecten kan hebben. In 2003 concludeerde de ACVZ dat bepaalde groepen vreemdelingen in het kader van terrorismebestrijding op grond van specifieke kenmerken, waaronder nationaliteit, geslacht en leeftijd, bijzondere aandacht zouden moeten genieten van de immigratieautoriteiten, maar dat in de uitvoering daarbij grote zorgvuldigheid zou zijn geboden om te voorkomen dat deze in strijd is met fundamentele waarden van de Nederlandse rechtsstaat, zoals het gelijkheidsbeginsel, het beginsel van non-discriminatie en het recht op bescherming van privacy (ACVZ, 2003: 8). De ACVZ waarschuwde er tevens voor dat sommige maatregelen, zoals de intensieve opsporing van illegale vreemdelingen op grond van zeer algemene risicoprofielen segregatie tussen etnische groepen teweeg zou kunnen brengen (ACVZ, 2003: 11). Er is in algemene zin echter nog weinig bekend over de neveneffecten van preventieve terrorismebestrijding (De Graaf & Eijkman, 2011).

Ook ten aanzien van het signaleren van (processen van) radicalisering aan de hand van indicatorenlijsten bestaan in de wetenschappelijke literatuur reserves. Personen die zijn geradicaliseerd hebben vaak soortgelijke kenmerken (bijvoorbeeld: jong, migrantenachtergrond) en soortgelijke processen doorlopen (bijvoorbeeld: verlies van interesse in muziek en sport, plotse verandering van kleding), maar radicaliseringsprocessen zijn niet altijd lineair en deterministisch van aard en moeten altijd in onderlinge samenhang worden bekeken (Veldhuis & Bakker, 2007). Personen die eenmaal zijn verwickeld in een radicaliseringstraject worden niet onherroepelijk steeds extremer en er zijn in de praktijk veel voorbeelden te vinden van individuen die ondanks een tijdelijke hang naar radicalisme nooit tot geweld zijn overgegaan (Geelhoed, 2014; Schuurman e.a., 2012). Het herkennen van mogelijke processen van radicalisering kan daarom nog ver verwijderd zijn van het herkennen van signalen dat iemand van zins is uitvoer te geven aan de gewelddadige jihad.³⁰⁵ Radicalisering kan bovendien andere vormen aannemen dan de toenemende bereidheid om geweld toe te passen, zoals bijvoorbeeld in het geval van niet-gewelddadige salafistische stromingen, die weliswaar de gewelddadige jihad afwijzen, maar volgens de gehanteerde definitie wel degelijk als radicaal te kenschetsen zijn. Veel wetenschappers onderscheiden drie salafistische stromingen: een apolitieke, politieke en jihadistische variant. Alleen binnen de jihadistische variant wordt het gebruik van geweld

³⁰⁵ Zie in dit verband ook Feddes e.a. (2015) die recentelijk een uitgebreide rapportage over ‘triggerfactoren’ in het radicaliseringsproces hebben gepubliceerd. De auteurs concluderen dat sterk empirisch bewijs in radicaliseringsliteratuur over het bestaan van gebeurtenissen die aanwijsbaar (verdere) radicalisering in gang zetten over het algemeen ontbreekt en dat bij de interpretatie van resultaten in dit verband terughoudendheid is geboden. Een overzicht van triggerfactoren kan inzicht en structuur bieden aan betrokkenen bij het lokale preventieve anti-radicaliseringsbeleid, maar de onderzoekers benadrukken dat het voorkomen van enkele of zelfs meerdere triggerfactoren nog niet per se tot radicalisering leidt.

goedgekeurd en/of aangemoedigd (Roeks et. al 2010, Wiktorowicz 2006, Buijs et. al. 2006).³⁰⁶ Dit impliceert echter niet dat de politieke en apolitieke varianten zonder meer pacifistisch van aard zijn. De genoemde stromingen sluiten het gebruik van geweld niet uit, maar achten het op dit moment niet opportuun (AIVD, 2007).

Het publiceren en gebruikmaken van indicatorenlijsten om radicalisering of jihadisme te herkennen is daarmee controversieel. Het roept de vraag op of het gebruik ervan effectief is in het kader van preventieve detectie van jihadisme en roept bovendien vragen op hoe de mogelijke voordelen van detectie van bepaalde signalen zich verhouden tot de mogelijke nadelige gevolgen ervan, zoals de inbreuk op de privacy en de onschuldpresumptie (Schuurman e.a., 2012: 192). Daar komt bij dat antiradicaliseringsbeleid averechtse effecten kan hebben (Feddes e.a., 2015: 72). *Profiling* en/of het gebruik van indicatoren kan bijdragen tot (on)bewuste negatieve labelling en/of stigmatisering van groepen personen met bepaalde kenmerken (Patel, 2012). Gedragingen of gedragsveranderingen kunnen erop wijzen dat iemand het geloof op een andere wijze gaat praktiseren, maar het onderscheiden van apolitieke, politieke of jihadistische salafisten is daarbij moeilijk. Wanneer apolitieke of politieke salafisten stigmatisering ervaren, kan dit – eventueel aangewakkerd of gestimuleerd door radicale groepen - bijdragen aan een voedingsbodem voor verdere radicalisering (Feddes e.a., 2015, Vermeulen & Bovenkerk, 2012, Van der Woude, 2009).

Ondanks deze reserves kiezen overheden er soms toch voor om burgers en organisaties in het kader van passieve detectie handvatten mee te geven om radicalisering en/of jihadisme te herkennen. Begin 2015 publiceerde de Franse overheid in het kader van de campagne 'Stop-Djihadisme' bijvoorbeeld een infograph met dit doel.³⁰⁷ Het document biedt een mooie illustratie van de balans die wordt gezocht tussen enerzijds het geven van concrete indicatoren en anderzijds het maken van voorbehouden hierbij. Volgens deze infograph zijn vermoedelijke jihadisten mogelijk te herkennen wanneer zij bijvoorbeeld interesse in sport verliezen, niet meer naar muziek luisteren, zich afzonderen van familie en vrienden, geen televisie meer kijken en plots hun eetgewoonten veranderen. Tegelijkertijd wordt de infograph op het eind afgesloten met een duidelijke 'disclaimer': "Iedere situatie is specifiek. Identificatie van een of meerdere signalen impliceert niet systematisch (een) radicalisering."

De Nederlandse overheid is meer terughoudend met het publiekelijk communiceren van dergelijke algemene handvatten om radicalisering of jihadisme te herkennen. De Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb) verwoordde de reden hiervoor in de 'Handreiking terrorismebestrijding op lokaal niveau' uit 2006 als volgt:

"Het gebruik van indicatoren is niet onomstreden. Het gevaar bestaat dat het verspreiden van lijstjes zonder achtergrondinformatie en een instructie over het gebruik ertoe leidt dat de indicatoren een eigen leven gaan leiden. Dit kan leiden tot misclassificatie en stigmatisering. Het gebruik van indicatoren moet dan ook worden ingebed in een werkproces van het 'onderkennen en duiden van signalen' van radicalisering en herkennen van voorbereidingshandelingen. Overdracht van kennis over deze processen staat dan centraal" (NCTb 2006: 69).

In lijn met bovenstaande, bevat ook de meest recente 'Handreiking aanpak van radicalisering en terrorismebestrijding op lokaal niveau' van de NCTV geen 'checklist' of 'indicatorenlijst' (NCTV, 2014b). Opvallend is echter dat in de 'Handreiking terrorismebestrijding voor bedrijven' onder het kopje

³⁰⁶ Voor een verdere nuancering met betrekking tot de begrippen 'orthodoxie', 'radicalisering' en 'extremisme', zie Geelhoed (2014: 78-84).

³⁰⁷ Zie bijlage 3.

‘Herkennen van radicalisering als veiligheidsrisico’ wél puntsgewijs een zestal gedragingen worden benoemd aan de hand waarvan radicaliserende medewerkers zouden kunnen worden herkend (NCTV, 2014c). Op pagina 26 vermeldt de brochure: “medewerkers die radicaliseren, kunt u herkennen aan het volgende gedrag: het voorhanden hebben of opzoeken (via internet van het bedrijf) van extremistische literatuur, pamfletten, geluids- en gegevensdragers (...); interesse in fysieke trainingsfaciliteiten zoals vechtsporten; goedkeurende signalen ten aanzien van terroristische aanslagen; reizen naar landen waarvan bekend is dat daar terroristische trainingskampen bestaan of waar een terroristisch conflict speelt (...); een plotselinge afkeer van ‘westerse gewoonten’ zoals gemengde activiteiten (man/vrouw), het drinken van alcohol et cetera en onverdraagzaamheid op dit vlak tegenover anderen; het dragen van specifieke kleding en symbolen of juist de plotselinge wisseling van kleding.”³⁰⁸

Op basis van bovenstaande valt te verwachten dat een mogelijk knelpunt waar actoren in de praktijk mee worden geconfronteerd betrekking heeft op de vraag hoe om te gaan met indicatorenlijsten. Het is bijvoorbeeld goed voor te stellen dat het recentelijk opgezette Rijksopleidingsinstituut tegengaan Radicalisering dat met de ontwikkeling van een speciaal trainingsprogramma over jihadisme voor actoren uit de kleine keten is belast, zal worstelen met het zoeken naar een goede balans tussen het enerzijds aanbieden van concrete handvatten om vermoedelijke jihadisten en radicalisering te herkennen en het anderzijds overbrengen van een genuanceerde boodschap dat er geen sprake kan zijn van een ‘afvinklijstje’ aan de hand waarvan jihadisten kunnen worden herkend. Ditzelfde zal gelden voor eventuele trainingen die worden ontwikkeld voor andere actoren uit de keten. Wanneer die genuanceerde boodschap op de achtergrond raakt, kan dit leiden tot ‘oversignalering’ van mogelijke jihadisten/geradicaliseerden/ronselvaarders/geronselden onder de asielinstroom bij de veiligheidsdiensten, mogelijk met de negatieve consequenties als hierboven beschreven tot gevolg. Ditzelfde spanningsveld zal mogelijk ook gelden voor het trainingsaanbod met betrekking tot het signaleren van ronselactiviteiten op opvanglocaties, iets waar hierboven nog geen aandacht aan is besteed. Alhoewel rekrutering in het kader van de jihad tegenwoordig veelal via het internet plaatsvindt, blijven offline methoden van rekrutering middels fysieke contacten ook nu nog relevant (Gates & Podder, 2015).³⁰⁹ Alhoewel verschillende Nederlandse en internationale studies gemeenschappelijke kenmerken van ronselpraktijken en ronselvaarders beschrijven (onder andere AIVD, 2002; Leeuwen, 2005; Neumann & Rogers, 2007; Southers & Hienz, 2015; De Bie, 2016), laat diezelfde literatuur ook zien dat zowel het profiel van ronselvaarders als offline ronselpraktijken door de jaren heen zijn veranderd. Het zijn niet langer meer vooral oudere radicale predikers uit het Midden-Oosten die huiskamerbijeenkomsten organiseren, maar bijvoorbeeld ook jonge tweede- of derde-generatie immigranten of autochtonen die publiekelijk pro-IS bijeenkomsten organiseren.³¹⁰ In hoofdstuk 2 is er al aan gerefereerd dat incidenten van mogelijk ronselen waarover in de media is bericht een zeer divers beeld laten zien. Ook de profielen van ‘geronselden’ kunnen heel divers zijn; het kunnen jongeren zijn die ‘zoeken’ naar een identiteit of plaats in de samenleving en voor het eerst in

³⁰⁸ Ook het Uitvoeringsbesluit Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (d.d. 1 januari 2015) bevat een bijlage met concrete indicatoren die wijzen op ongebruikelijke transacties die mogelijk verband houden met terrorisme. De aard van deze indicatoren is echter van een heel andere aard dan de indicatoren van jihadisme en radicalisering die hierboven besproken zijn. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om transacties van personen die woonachtig of gevestigd zijn in staat met strategische tekortkomingen in de preventie van witwassen en financieren van terrorisme.

³⁰⁹ In relatie tot ronselpraktijken van IS stellen de auteurs: “While the online propaganda is increasingly important, offline traditional recruitment methods such as writing letters to prisoners and organizing at or around mosques are also being used, often hand in hand with social media campaigns.”

³¹⁰ Voor recente ontwikkelingen in Nederland, zie AIVD (2014) en bijvoorbeeld de activiteiten van Azzedine C., alias Abou Moussa en Rudolph Holierhoek. ‘Met aanhouding Abou Moussa zijn radicale moslims bekendste gezicht kwijt’, De Volkskrant, 29 augustus 2014. ‘Rossige Rudolph was altijd al fel’, NRC Handelsblad, 19 februari 2015.

aanraking komen met radicaal gedachtegoed, maar ook 'zelfontbranders' (AIVD, 2006: 50) die zelf al heel ver zijn in een proces van radicalisering. De diversiteit in verschijningsvormen bemoeilijkt het voor de staf van opvanglocaties mogelijke ronselaars voor de jihad te onderscheiden van bezoekers met andere doelen.

4.1.3 Discretionaire bevoegdheid en voortgezette toepassing van bevoegdheden

Onder de noemer 'crimmigratie' (Stumpf, 2006; Van der Leun, 2010), wordt in de criminologische literatuur beschreven hoe de gecombineerde toepassing van immigratierecht en strafrecht op politiek, wetgevend en uitvoerend niveau kan leiden tot dilemma's en spanningen. Deze spanningen kunnen ook betrekking hebben op specifiek de werkzaamheden van de KMar en AVIM in het kader van het signaleren van jihadisme. Als enige actoren uit de vreemdelingenketen hebben medewerkers van deze organisaties zowel vreemdelingrechtelijke controle-, als strafrechtelijke opsporingsbevoegdheden. De vreemdelingrechtelijke controlebevoegdheden kunnen door de AVIM en KMar proactief worden ingezet ten behoeve van het vaststellen van de identiteit, nationaliteit of verblijfsrechtelijke status bijvoorbeeld door het controleren van identiteitspapieren of bagage. Zij zijn bevoegd deze controles uit te voeren zonder dat er sprake is van een redelijk vermoeden van betrokkenheid bij een strafbaar feit of overtreding van een norm. Tegelijkertijd hebben zowel de AVIM als de KMar opsporingsbevoegdheden die zij slechts kunnen inzetten wanneer er sprake is van een redelijk vermoeden van betrokkenheid bij een strafbaar feit of overtreding van een norm. Wanneer in het kader van de vreemdelingrechtelijke controletaken een verdenking ontstaat op basis waarvan in het kader van 'voortgezette toepassing' opsporingsbevoegdheden kunnen worden ingezet, wordt dit ook wel aangeduid als een 'sfeerovergang' waarbij toezicht overgaat in opsporing. De betrokken ambtenaren genieten in het kader van proactieve controlebevoegdheden een zeer ruime en moeilijk toetsbare discretionaire beslisvrijheid, terwijl het 'wisselen van pet' belangrijke implicaties heeft voor onderzoeksbeslissingen die voorts mogen worden genomen (Van der Woude e.a. 2016: 11, 73, 227; Luchtman, 2007).

Het recentelijk gepubliceerde onderzoek 'Beslissen in grensgebieden' van Van der Woude e.a. (2016) geeft een uitvoerig overzicht van de beschikbare academische literatuur met betrekking tot knelpunten die zich kunnen voordoen bij de 'sfeerovergang' van het immigratierecht naar het strafrecht. Alhoewel deze studie specifiek betrekking heeft op het Mobiel Toezicht Vreemdelingen dat plaatsvindt binnen andere juridische kaders dan toezicht op de buitengrenzen of het asielproces, geeft de in deze studie besproken literatuur een goed beeld van het spanningsveld dat inherent optreedt wanneer toezicht en opsporing elkaar (kunnen) raken. Er wordt bijvoorbeeld benadrukt dat van ambtenaren die zijn belast met vreemdelingenrechtelijke controles enerzijds wordt verwacht dat zij zo efficiënt mogelijk werken en optimaal gebruik maken van hun discretionaire ruimte om beslissingen te nemen ten aanzien van bijvoorbeeld de vraag wie (nader) te controleren. Anderzijds is bekend dat wanneer binnen een zeer kort tijdsbestek moet worden gehandeld op basis van zeer weinig concrete informatie, keuzes met betrekking tot selectie vaak (on)bewust zijn ingegeven door negatieve (oneigenlijke) stereotypingen en dat selectie op basis van stereotype beelden in verband met het non-discriminatiebeginsel niet is toegestaan. Tevens wordt in de literatuur gewaarschuwd voor het risico van *détournement de pouvoir*, het misbruik van bestuursrechtelijke bevoegdheden. Wanneer toezicht overgaat in opsporing is dit in beginsel geen bezwaar, bijvoorbeeld in een situatie waarbij tijdens controle van een voertuig of gegevensdrager wordt gestuit op drugs. Controlerende bevoegdheden mogen echter niet *bewust* gebruikt worden als instrument om personen, zaken of gedragingen te onderzoeken die buiten het bereik van de Vreemdelingenwet vallen. In de praktijk is het lastig om misbruik van bevoegdheden vast te stellen, mede omdat er in de rechtswetenschap verschillende visies bestaan hoe en waar exact de grens te trekken (Van der Woude e.a., 2016: 16, 73, 83).

Op basis van het bovenstaande kan verondersteld worden dat de AVIM en KMar zich mogelijk geconfronteerd zien met ten minste twee knelpunten bij het signaleren van jihadisme. Ten eerste bestaat de mogelijkheid dat de KMar worstelt met de vraag welke selectiecriteria of indicatoren te gebruiken om persoonscontroles uit te voeren. Voor de AVIM zal deze uitdaging naar verwachting minder van toepassing zijn, omdat in het kader van de identificatie en registratie alle personen die een asielaanvraag doen, worden gecontroleerd. Een tweede thema dat mogelijk tot knelpunten kan leiden, speelt zowel voor de KMar als de AVIM en houdt verband met de voortgezette toepassing van opsporingsbevoegdheden. Tijdens het I&R proces kunnen de actoren geconfronteerd worden met situaties waarbij toezicht overgaat in opsporing. Hoe geven zij in de praktijk invulling aan het verbod van *détournement de pouvoir*?

4.1.4 Lerend vermogen

Een andere mogelijk knelpunt met betrekking tot het proces van signaleren heeft betrekking op de vraag in hoeverre in de bestaande opzet ruimte is voor kwaliteitsverbetering. Uit de organisatiekunde is bekend dat 'lerende' organisaties meer succesvol zijn in het behalen van hun doelen (Senge, 1990). en dat kwaliteitsverbetering vooral mogelijk is door het implementeren van feedbackloops. Deming (1986) ontwikkelde in dit verband een feedbackcirkel: 'Plan, Do, Check, Act', de zogenaamde PDCA-cyclus. De cyclus gaat ervan uit dat een organisatie eerst doelstellingen opstelt en haar activiteiten planmatig opzet (Plan), deze vervolgens uitvoert (Do), dan via (bijvoorbeeld) metingen toetst of de voorgenomen activiteiten correct worden uitgevoerd (Check) en ten slotte de plannen en de activiteiten waar nodig bijstelt (Act). In een lerende organisatie staat men "open voor informatie, evalueert deze in open dialoog en is in staat tot nieuwe gezamenlijke actie die effectiever is dan de vorige. Naarmate de betrokkenheid van alle partijen groter is, zal de veelvormigheid en sterkte van het leerproces groter zijn" (Korsten e.a., 2002: 223-224).

Wanneer de vreemdelingenketen als een organisatie wordt gezien, is het mogelijk de PDCA-cyclus ook hierop toe te passen. Er kan dan worden verondersteld dat de verschillende actoren uit de keten het gemeenschappelijke doel hebben om vermoedelijke jihadist/geradicaliseerden/ronselaars in de keten te signaleren (Plan). Zij geven hier vervolgens uitvoering aan door ten eerste aan de hand van bewustwordingstrajecten geïnformeerd te worden hoe signalen van jihadisme te onderkennen zijn en ten tweede door deze signalen te delen met de relevante opsporings- en veiligheidsdiensten (Do). Ter voltooiing van de PDCA-cyclus wordt daarna idealiter getoetst in hoeverre het proces van signaleren correct is uitgevoerd (Check). Dit zou bijvoorbeeld kunnen door te toetsen welk percentage van de aan de opsporings- en veiligheidsdiensten gecommuniceerde signalen door deze diensten als relevant wordt aangemerkt. 'Relevantie' zou bijvoorbeeld kunnen worden afgemeten door na te gaan welke signalen tot een strafrechtelijke verdenking hebben geleid of anderszins nuttig zijn gebleken in het kader van opsporingsonderzoek. Ook kunnen signalen van waarde zijn gebleken voor de veiligheidsdiensten, bijvoorbeeld in het kader van het opstellen van ambtsberichten in het kader van de nationale veiligheid, het kader van ander onderzoeken of anderszins. De logica van de PDCA-cyclus volgend, zou vervolgens door de opsporings- en veiligheidsdiensten aan de actoren in de vreemdelingenketen (gemotiveerd) moeten worden teruggekoppeld welke doorgegeven signalen wel/niet relevant zijn gebleken, op basis waarvan vertegenwoordigers van deze actoren hun signaleringsactiviteiten eventueel kunnen bijstellen en/of aanscherpen (Act).

Het is echter de vraag in hoeverre de laatste twee stappen van de cyclus in de praktijk doorlopen (kunnen) worden. Bureaucratieën staan er om bekend dat ze 'onmeetbare' doelen stellen (Lipsky, 1980) en hierboven is al besproken hoe weerbarstig het evalueren van de waarde van bewustwordingstrainingen en het gebruik van indicatorenlijsten is. Daarbij brengt de aard van het werk van opsporings- en veiligheidsdiensten met zich mee dat afscherming en vraagstukken van vertrouwen en wantrouwen een relatief grote rol spelen (Hoogenboom, 2009: 39). Evalueren opsporings- en veiligheidsdiensten welke signalen relevant zijn gebleken? Is dat wel mogelijk? En als

dit gebeurt, worden deze dan teruggekoppeld aan (alle) actoren in de vreemdelingenketen, waardoor eerstelijns professionals die de uiteindelijke signalering uitvoeren hun activiteiten kunnen bijstellen? Als de laatste twee stappen niet doorlopen worden, is een mogelijk knelpunt in de huidige opzet dat de gehanteerde methodiek van signalering door het ontbreken van een feedbackloop niet doorlopend verbeterd wordt. Een mogelijk gevolg is dat front-line professionals die in de vreemdelingenketen signaleringstaken uitvoeren weinig zicht hebben op de toegevoegde waarde van hun signaleringswerkzaamheden. Dit zou enerzijds kunnen leiden tot ‘oversignalering’ (ze blijven alles melden wat mogelijk relevant is; “je weet maar nooit”), maar anderzijds ook tot ‘ondersignalering’ (ze melden steeds minder; “ik hoor er toch niets meer van”).³¹¹

4.1.5 Overvraging

Tot slot moet er rekening mee worden gehouden dat medewerkers in de vreemdelingenketen zich ‘overvraagd’ kunnen voelen bij de uitoefening van hun werk. Dit kan ook een mogelijk knelpunt opleveren. Met de verhoogde asielinstroom is de werkdruk voor alle actoren in de keten al sterk toegenomen.³¹² Tegelijkertijd wordt van de uitvoerende medewerkers in de keten niet alleen gevraagd alert te zijn op signalen van jihadisme, maar bijvoorbeeld ook ten aanzien van de eerder besproken aandachtsgebieden mensenmokkel, mensenhandel en oorlogsmisdrijven, alsook de bedreiging van homoseksuele bewoners,³¹³ of de psychische gezondheid van bewoners.³¹⁴ Sheldon beschrijft dat de samenleving in algemene zin hoge verwachtingen heeft van front-line professionals die werkzaam zijn in het sociale domein:

“By definition, not everything can be a priority, but when things go wrong staff are often blamed for not striking the right balance, usually without critics saying much about how exactly this trick is to be pulled off. So suddenly in a crisis, front-line staff become free-thinking professionals with judgements to make, not, after all, cogs in the organisational machinery.” (Sheldon, 2015)

Ook van eerstelijnsprofessionals in de vreemdelingenketen wordt verwacht dat zij buiten hun primaire taken om van alles in de gaten houden en daarbij zelf een balans of afweging moeten maken waar en hoe zij zaken prioriteren. Er is in zekere zin een ‘competitie van prioriteiten’ en de professional kan en moet in die complexe consternatie vaak zelf bepalen op welke signalen hij/zij uiteindelijk investeert en doorpakt. Te veel focus op de ene prioriteit gaat ten koste van de andere. Wanneer professionals zelf niet, of in mindere mate, overtuigd zijn van het belang van bepaalde prioriteiten, dan zou dit de bereidheid en het draagvlak om hier actief te signaleren kunnen verminderen. Wanneer de professional het idee heeft dat zijn/haar tijdsinvestering niet zinvol is, bestaat het risico dat het draagvlak om te signaleren steeds verder afkalft (zie ook: Van der Woude e.a., 2016). Ook kan men in dit verband veronderstellen dat ingewikkelde of tijdsintensieve methoden van registratie van signalen niet bijdragen aan een hoge bereidheid om binnen de eigen organisatie signalen door te geven. Het bestaan van concrete (interne) handelingsinstructies, kan daarentegen de bereidheid verhogen (vgl. Addink & Kooijman, 2011: 24).

³¹¹ Meer over de bereidheid om signalen te delen, zie paragraaf 4.2.

³¹² Zie <<https://ind.nl/organisatie/nieuws/Paginas/Grote-toestroom-asielzoekers-vraagt-om-extra-maatregelen.aspx>>.

³¹³ Zie <<http://www.trouw.nl/tr/nl/36561/Asielbeleid/article/detail/4257541/2016/03/06/Aparte-opvang-voor-homo-s-in-azc-Goed-idee-of-niet.dhtml>>

³¹⁴ Zie <<http://www.ggdghorkennisnet.nl/thema/publieke-gezondheidszorg-asielzoekers-pga/publicaties/publicatie/1418-suicidepreventie-in-azc-s->>.

4.2. Informatie-uitwisseling

In dit rapport wordt een onderscheid gemaakt tussen de wijze waarop actoren uit de vreemdelingen keten signalen van jihadisme informatie 'bottom-up' of 'top-down' delen. Zoals in hoofdstuk 1 is aangegeven wordt onder bottom-up informatiedeling verstaan dat actoren uit de vreemdelingenketen informatie delen met de diensten die met het opsporen of voorkomen van terrorisme belast zijn (opsporings- en veiligheidsdiensten). Top-down informatiedeling vindt plaats wanneer opsporings- en veiligheidsdiensten informatie delen met actoren uit de vreemdelingenketen in het kader van opsporing en voorkoming van terrorisme.

4.2.1 De bereidheid om signalen te delen

In recente studies over de Contraterrorisme-strategie (Pro Facto, 2014) en de CT-infobox (De Poot & Flight, 2015) worden overzichten gepresenteerd van factoren die het delen van informatie en andere vormen van samenwerking tussen verschillende overheidspartijen in het veiligheidsdomein succesvol of problematisch kunnen maken.³¹⁵ Onder andere verwijzend naar Grijpink (2005), Thomson & Perry (2006), Nelen e.a. (2012) en Van Gestel & Verhoeven (2014) wordt er in deze rapporten op gewezen dat er in samenwerkingsverbanden van overheidsorganisaties vaak geen duidelijke gezagsverhoudingen bestaan en dat dit ertoe kan leiden dat soms belangenconflicten ontstaan, of op zijn minst een gebrek aan gemeenschappelijke belangen. Dit is een structureel kenmerk van openbaar bestuur (Bovens e.a., 2007). Van Twist spreekt in dit verband over de 'Wet van de botsende logica's' in het openbaar bestuur.³¹⁶ Samenwerking met andere organisaties kost bovendien geld, tijd en moeite en het feit dat een overkoepelende leiding ontbreekt kan tot bestuurlijke problemen leiden. Als het gedeelde probleem waaraan wordt gewerkt niet door alle partijen als voldoende urgent wordt ervaren, dreigt het gevaar dat individuele belangen van betrokken partijen een gemeenschappelijke belang overschaduwen. Wat het geheel nog bemoeilijkt is dat Nederland, in tegenstelling tot bijvoorbeeld Angelsaksische landen, een bestuurstraditie kent waarbij ketenpartners vaak op een losse manier samenwerken (Noordegraaf e.a. 2016: 63). De Poot & Flight (2015: 22) gaan er vanuit dat het voorkomen van terroristische misdrijven een zodanig 'dominant probleem is' dat het in theorie mogelijk zou moeten zijn om een succesvolle samenwerking tussen partijen tot stand te brengen. Zij concluderen dit uiteindelijk ook ten aanzien van de CT-infobox. Met name omdat de vreemdelingenketen bestaat uit een zeer divers palet aan actoren, kan er echter niet zonder meer vanuit worden gegaan dat alle partijen eenzelfde visie en belang hebben met betrekking tot het delen van informatie over jihadisme. Verschillende actoren in de vreemdelingenketen hebben verschillende rollen en verantwoordelijkheden en dit zou, zowel op institutioneel niveau als op het niveau van de eerstelijnsprofessional, van invloed kunnen zijn op de bereidheid om signalen te delen. Dit kan mogelijk tot knelpunten leiden.

De Goede & Simon (2012: 327) wijzen er bijvoorbeeld op dat een van hogerhand gearticuleerde wens dat eerstelijnsprofessionals signalen over mogelijk jihadisme of radicalisering moeten delen niet altijd kritiekloos wordt opgevolgd. Op basis van een analyse van drie in Europa ontwikkelde en aangeboden trainingsprogramma's om radicalisering te herkennen stellen zij dat het inbedden van expertise binnen organisaties die met passieve detectie zijn belast geen soepel top-down proces is: "The assemblage is recalcitrant and rife with contradictions". Een eerste knelpunt waar zij op wijzen is dat er bij de ontvangers van trainingsprogramma's reserves kunnen bestaan ten aanzien van de aangeleerde methodiek. Bij deelnemers aan trainingsprogramma's kunnen twijfels bestaan of de aangeleerde methodieken deugen en/of werkbaar zijn. De auteurs geven het voorbeeld van het in

³¹⁵ Met name p. 28 en 29 in Pro Facto (2014) en de paragrafen 2.3.2, 2.4 en 2.5 in De Poot & Flight (2015) en zijn in dit verband relevant.

³¹⁶ Zie Hoogenboom (2009: 41, voetnoot 9).

België ontwikkelde CoPPra programma,³¹⁷ waarbij wijkagenten trainingssessies over radicalisering hebben gevolgd en daarbij na afloop een zakboekje meekregen waarin kort samengevat het proces van radicalisering (op basis van Moghaddam's Staircase model) en een lijst met kenmerken van terroristische groepen (bijv. symbolen, aliases en nagestreefde doelen) was opgenomen. Het idee was dat wanneer straatagenten met behulp van deze kennis beter in staat zouden zijn om signalen van radicalisering in hun gemeenschappen te onderkennen. Echter, in België hebben agenten uiteindelijk nooit met de zakboekjes gewerkt, omdat de profielen van de groepen die als verdacht werden aangemerkt te breed gedefinieerd werden gevonden en dat het gebruik hiervan zonder de juiste training gevaarlijk werd bevonden (De Goede & Simon 2012: 327). Ten tweede blijkt uit hun studie dat de bereidheid om signalen te delen bepaald wordt door de mate van vertrouwen tussen partijen die informatie aan elkaar moeten overdragen. Zoals ook De Poot & Flight (2015: 28) stellen: "Als je niet weet wat een ander met jouw gegevens gaat doen is het logisch dat je aarzelt of weigert die gegevens te verstrekken." De Goede & Simon vonden aanwijzingen dat deelnemers aan de awareness-trainingen zich afvroegen wat er met de door hen aangedragen informatie gebeurde:

"Frontline professionals are asked to watch out for signs of concern, register social exclusion and share information. What happens to these reports of concern? Who handles them and how? The answers to these vary locally and are not always clear to practitioners and participants [...]" (De Goede & Simon, 2015: 327).

Een derde reden die bij eerstelijnsprofessionals tot terughoudendheid kan leiden om signalen van radicalisering met veiligheidsdiensten te delen, is dat zij het idee kunnen hebben dat dit de vertrouwelijke relatie die zij met personen uit hun netwerk hebben kan schaden. Het idee om als 'informant' voor veiligheidsdiensten op te treden kan hen tegenstaan. Meah & Mellis (2008:7) citeren in het eindrapport van het RecoRa project een Britse jeugdwerker die in dit verband illustratief is:

"A real problem is that it feels like we are being asked to identify terrorists... we have a role in ensuring that our young people can explore ideas and debate these... I certainly would be concerned that providing names of young people, particularly to so called counter terrorist officers would end up criminalising these young people who need support to explore their ideas and question their validity."³¹⁸

Door de aard van hun werkzaamheden, de doelstellingen van de organisatie waarvoor zij werken en de bestaande meldstructuren binnen deze organisaties valt te verwachten dat medewerkers van overheidsorganisaties in de vreemdelingenketen over het algemeen een relatief grote mate van bereidheid hebben om signalen van jihadisme bij opsporings- en veiligheidsdiensten aan te brengen. Dit geldt met name voor medewerkers van de IND, AVIM en KMar. De IND heeft op basis van de Vreemdelingenwet een formele taak om te onderzoeken of vreemdelingen een gevaar vormen voor de openbare orde of nationale veiligheid en de mogelijkheid hen een vergunning te onttrekken.³¹⁹ Medewerkers van AVIM en de KMar hebben in het kader van de asielaanvraag en grensbewaking specifieke taken, maar zijn daarnaast ook algemene opsporingsambtenaren en hebben – zoals in hoofdstuk 3 reeds besproken – op basis van 62 WIV 2002 bovendien de verplichting om de

³¹⁷ Community Policing Preventing Radicalisation and Terrorism. Zie <<http://www.coppra.eu/>>.

³¹⁸ De auteurs suggereren dat een ander taalgebruik de barrière om te melden mogelijk al gedeeltelijk kan wegnemen: "There is a need to shift both policy and practice from a perceived focus on encouraging front line staff to "spot radicals" to one that promotes their willingness to "signal concerns" (Meah & Mellis 2007:8).

³¹⁹ Zoals in paragraaf 3.1. reeds naar voren kwam kan een verzoek om een verblijfsvergunning op grond van artikel 16(1)(d) Vw 2000 worden geweigerd als de vreemdeling een gevaar vormt voor de nationale veiligheid. Op grond van artikel 18(1)(e) Vw 2000 kan om diezelfde reden een verblijfsvergunning bepaalde tijd worden ingetrokken.

veiligheidsdiensten via hun aanspreekpunten binnen de eigen organisatie te informeren over zaken die voor een dienst van belang kan zijn.³²⁰

De bereidheid om signalen van jihadisme te delen is naar verwachting ook relatief sterk bij medewerkers van COA, DJI of DT&V. Alhoewel zij in de primaire uitoefening van hun taken minder focus hebben op zaken van nationale veiligheid dan de hierboven genoemde actoren, lijkt er op voorhand niet snel sprake van mogelijke belangenconflicten of dilemma's. Het zijn allen professionele ambtenaren die werkzaam zijn bij uitvoerende organen van het Ministerie van Veiligheid en Justitie.³²¹ Voor medewerkers van DJI en DT&V zou de bereidheid om signalen te delen overigens nog wel relatief laag kunnen zijn om praktische redenen: de meeste asielzoekers waar zij mee in aanraking komen, worden geacht het land binnen een relatief korte termijn te verlaten. Het lijkt bijvoorbeeld niet voor de hand te liggen om de Nederlandse veiligheidsdiensten te informeren over de mogelijke radicalisering van een persoon die twee dagen later wordt uitgezet.

De bereidheid tot het aanbrenge van signalen ligt mogelijk gecompliceerder bij de niet-overheidsorganisaties die deel uitmaken van de vreemdelingenketen. In hoofdstuk 1 is er al aan gerefereerd dat VluchtelingenWerk als een belangrijke actor in de vreemdelingenketen kan worden aangemerkt. Het is echter wel een actor met een bijzondere positie. VluchtelingenWerk Nederland is een vereniging, met als leden de negen regionale onafhankelijke stichtingen die in totaal 320 lokale afdelingen hebben waar zowel betaalde medewerkers als vrijwilligers actief zijn.³²² Op haar website stelt VluchtelingenWerk een "onafhankelijke organisatie" te zijn "die de belangen behartigt van vluchtelingen en asielzoekers in Nederland, vanaf het moment van binnenkomst tot en met de integratie in de Nederlandse samenleving."³²³ De onafhankelijke positie van de vereniging, de complexe organisatiestructuur met verschillende onafhankelijke stichtingen, betaalde medewerkers en vrijwilligers maken het waarschijnlijk dat binnen de organisatie verschillende perspectieven en visies op de rol van VluchtelingenWerk bij het signaleren van jihadisme zullen bestaan. De missie van de organisatie en traditioneel 'kritische' positie ten aanzien van het in Nederland gevoerde asielbeleid, maken het niet zonder meer voor de hand liggend dat medewerkers van VluchtelingenWerk bereid zijn om direct signalen van radicalisering bij hun cliënten – of signalen die hen via via ter ore komen – te delen met andere actoren in de keten of met opsporings- en veiligheidsdiensten. Datzelfde geldt voor medewerkers van Nidos, een volledig door het Rijk gefinancierde, maar onafhankelijke stichting die als (gezins)voogdij instelling de wettelijke voogdijtaak uitvoert voor AMV's.³²⁴ Als zodanig is Nidos verantwoordelijk voor de bescherming van de belangen van de AMV's en werkt het vanuit het handelingskader dat 'het belang van het kind' zoals verwoord in artikel 3 Verdrag voor de Rechten van het Kind (VRK) gediend moet worden (Beltman & Zijlstra, 2013). Voogden hebben de verantwoordelijkheid om jongeren juridisch, maatschappelijk en psychisch goed te begeleiden en dienen alert te zijn op allerlei mogelijke risico's. In dat kader is het van groot belang om (snel) een vertrouwensband met de jongeren op te bouwen (Inspectie Jeugdzorg, 2011). Het is niet uit te sluiten dat voogden in de praktijk geconfronteerd worden met situaties waarin zij worstelen met de vraag welk belang zij laten prevaleren: het maatschappelijk belang om veiligheidsdiensten te informeren

³²⁰ Zoals besproken in paragraaf 3.1 rust deze plicht rust niet op IND-medewerkers en -liaisons.

³²¹ Waarbij het COA overigens een zelfstandig bestuursorgaan is.

³²² Zie <<http://www.VluchtelingenWerk.nl/over-VluchtelingenWerk/verenigingsraad-en-bestuur>>.

³²³ <http://www.VluchtelingenWerk.nl/over-VluchtelingenWerk/missie-en-visie> (bezoekt 5 mei 2016).

³²⁴ Website Nidos: <http://www.nidos.nl/home/missie-en-visie-van-nidos/>. Wat betreft financiering, zie: VNG, 'Afspraken over verantwoordelijkheid jeugdhulp asielzoekers', 17 december 2014, <https://vng.nl/onderwerpenindex/jeugd/jeugdhulp/nieuws/afspraken-over-verantwoordelijkheid-jeugdhulp-asielzoekers> (bezoekt 5 mei 2016).

over mogelijke radicalisering van een jongere, of het belang van deze jongere om niet als vermoedelijke jihadist geregistreerd te komen staan.³²⁵

Tot slot is er in het kader van deze studie nog aandacht voor een aantal informele actoren die officieel niet tot de vreemdelingenketen worden gerekend – en daarmee geen onderdeel uitmaken van de ‘opzet’ of ‘systematiek’ waarmee signalen van jihadisme in deze keten worden gedeeld – maar wel relevante spelers kunnen zijn bij het aanbrengen van signalen over jihadisme onder asielzoekers. Er wordt bijvoorbeeld verkend hoe en in hoeverre berichten over de aanwezigheid van vermoedelijke jihadisten op *social media* worden gedeeld met actoren in de vreemdelingenketen en opsporings- en veiligheidsdiensten. Het is te verwachten dat deze actoren in principe zeer bereid zijn om signalen te delen, maar dat de autoriteiten mogelijk terughoudend en kritisch zullen omgaan met informatie die op deze wijze tot hen komt. Er zijn indicaties dat de betrouwbaarheid van dit type berichten op *social media* laag is.³²⁶

Ook asielzoekers zelf kunnen een belangrijke bron zijn bij het aanbrengen van signalen over jihadisme. Zij wonen op de opvangcentra, verkeren in dezelfde groep waar vermoedelijke jihadisten zouden kunnen verkeren en hebben relatief veel contact met andere bewoners van de opvangcentra. In dit kader is het niet verwonderlijk dat de Ministers van Veiligheid en Justitie en Sociale Zaken – zoals besproken in hoofdstuk 3 – hebben aangegeven dat aan asielzoekers voorlichting wordt gegeven zodat zij ermee bekend zijn waar zij misstanden kunnen melden. Alhoewel in het kader van deze studie niet met asielzoekers zelf is gesproken met asielzoekers, zijn de mogelijkheden voor bewoners om signalen aan te brengen wel verkend. In dit verband is het relevant op te merken dat de ‘stimulans’ voor bewoners om, direct ofwel via bijvoorbeeld medewerkers van COA, informatie over andere asielzoekers aan te dragen niet mag zijn dat zij daar in het kader van hun asielprocedure voordeel bij hebben. Vanwege de kwetsbare en afhankelijke positie waarin asielzoekers verkeren, is reeds in 1992 ten aanzien van het contact met inlichtingen- en veiligheidsdiensten een richtlijn vastgesteld, die stelt dat de veiligheidsdiensten in het contact met de asielzoeker duidelijk moet maken dat er geen verplichting bestaat tot medewerking en dat de veiligheidsdienst niet kan beslissen over de toekenning van verblijfsvergunningen. Asielzoekers mogen geen positieve of negatieve sancties in het vooruitzicht worden gesteld.³²⁷ Dit zou negatief van invloed kunnen zijn op de bereidwilligheid om informatie met actoren uit de vreemdelingenketen of opsporings- en veiligheidsdiensten te delen. Positief van invloed zou uiteraard kunnen zijn dat veel asielzoekers nu juist situaties van onveiligheid zijn ontvlucht die mede is ingegeven door activiteiten van jihadisten.

³²⁵ Het is aannemelijk dat de bereidheid om te delen overigens groter zal zijn als een signaal zo concreet is dat sprake is van “kennis dragen” van een ernstig misdrijf waarvan op grond van art. 135-136 Wetboek van Strafrecht of art. 160 Wetboek van Strafvordering aangifte dient te worden gedaan.

³²⁶ Zo is er een incident gerapporteerd waarbij foto’s en de volledige naam van een migrant via Twitter en Facebook zijn verspreid, waarbij werd gesuggereerd dat het zou gaan om een IS-strijder; dit bleek later een strijder van het Vrije Syrische Leger te zijn. De man die de foto’s en geruchten heeft verspreid, heeft zich later openlijk verontschuldigd via de BBC. Zie BBC, ‘Laith Al Saleh: This viral photo falsely claims to show an IS fighter posing as a refugee’, 7 september 2015. Laatst geraadpleegd op 19 mei 2016 via <<http://www.bbc.com/news/blogs-trending-34176631>>. In een uitzending op de nationale Hongaarse tv-zender M1 werden vergelijkbare sensatieberichten uitgezonden. Een van de vermoedelijke jihadisten blijkt dezelfde ex-commandant te zijn als zojuist omschreven. Een andere man wordt aan de hand van foto’s neergezet als een aanhanger van Al-Nusra. Zie Russia Today, ‘ISIS fears: Hungary TV report suggests 'militants' posing as refugees cross into Europe’, 9 september 2015. Laatst geraadpleegd op 19 mei 2016 via <<https://www.rt.com/news/314788-hungary-migrants-isis-terrorists/>>.

³²⁷ Kamerstukken II 1994/95, 23 900 VII, nr. 28. Deze beleidslijn wordt ook wel de ‘Lijn Dales’ genoemd, refererend aan de voormalige Minister van Binnenlandse Zaken (CTIVD, 2007).

4.2.2 Juridische voorwaarden om informatie te delen

Als de bereidheid om signalen te delen bestaat, is een tweede belangrijke voorwaarde voor informatie-uitwisseling tussen overheidsorganisaties dat er voldoende juridische mogelijkheden bestaan om hiertoe over te gaan (De Poot & Flight, 2015: 25; Hoogenboom, 2009). Wanneer deze juridische mogelijkheden niet bestaan, of onduidelijk zijn, kan dit mogelijk tot knelpunten leiden. Bij informatie-uitwisseling is vaak sprake van gevoelige persoonsgegevens waarbij privacybelangen in acht moeten worden genomen. Om informatie rechtmatig te kunnen delen is een afweging nodig tussen enerzijds de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van personen en anderzijds de noodzakelijkheid van het delen van informatie (De Poot & Flight, 2015: 25). Dit betekent in de praktijk dat voortdurend moet kunnen worden aangetoond dat verzoeken om gegevensuitwisseling noodzakelijk, oftewel proportioneel en subsidiair, zijn. Dit is zowel relevant wat betreft bottom-up informatie-uitwisseling, als top-down.

Bottom-up informatie-uitwisseling

Wat betreft de bottom-up informatie-uitwisseling richting veiligheidsdiensten, stelt artikel 17 WIV 2002 dat de veiligheidsdiensten zich bij de uitvoering van hun taken, dan wel ter ondersteuning van een goede taakuitvoering, kunnen wenden tot “bestuursorganen, ambtenaren en voorts eenieder die geacht wordt de benodigde gegevens te kunnen verstrekken” of “de verantwoordelijke voor een gegevensverwerking”. Lid 3 van hetzelfde artikel stelt nog dat eventuele bij of krachtens de wet geldende voorschriften ten aanzien van de verstrekking van deze gegevens de veiligheidsdiensten niet worden tegengeworpen. Dit betekent dat het de veiligheidsdiensten dus in principe vrij staat om gegevens te verzamelen bij alle actoren uit de vreemdelingenketen en – vice versa – dat het alle actoren uit de keten in principe ook vrij staat om door hen verzamelde informatie met de veiligheidsdiensten te delen. De regeling kent als uitgangspunt de vrijwillige verstrekking van gegevens (CTIVD, 2007). Zoals in paragraaf 3.2 is aangegeven, geldt deze vrijwilligheid van verstrekking van gegevens overigens niet voor alle actoren in de keten. Op basis van de WIV hebben alle ambtenaren van de politie en de KMar veiligheidsdiensten onverwijld mededeling te doen van gegevens die voor de veiligheidsdiensten van belang kunnen zijn.

Het is op basis van publieke bronnen minder duidelijk in hoeverre bottom-up uitwisseling ten aanzien van informatie (anders dan gegevens uit de vreemdelingenadministratie³²⁸) tussen actoren uit de vreemdelingenketen en de opsporingsdiensten juridisch mogelijk is. Dit geldt bijvoorbeeld voor de IND, terwijl dit juist met betrekking tot deze organisatie zeer relevant is omdat zij toegang heeft tot vertrouwelijke asielinformatie. Voor de verwerking van “asielgerelateerde persoonsgegevens” gelden volgens de IND-website “extra waarborgen”. De website vermeldt: “Op grond van zijn beleid zoals neergelegd in paragraaf C1/1 van de Vreemdelingencirculaire behandelt de IND de informatie die de vreemdeling verstrekt strikt vertrouwelijk met inachtneming van de privacywetgeving en de privacyreglementen voor de geautomatiseerde informatiesystemen, waarin de vreemdeling is geregistreerd. De IND verstrekt geen informatie over de vreemdeling aan derden, anders dan op grond van wettelijke verplichtingen of met de uitdrukkelijke toestemming van de vreemdeling.”³²⁹ Hieruit valt op te maken dat de IND zonder de uitdrukkelijke toestemming van een asielzoeker slechts dan signalen van jihadisme die voortkomen uit bijvoorbeeld een asielgehoor met andere partijen zoals de politie *mag* delen als er sprake is van een wettelijke verplichting. Andersom geredeneerd, betekent dit dat *als* die verplichting er is, dergelijke signalen (altijd) – het is immers een verplichting – gedeeld *moeten* worden.

³²⁸ Zie artikel 107 Vw 2000.

³²⁹ Zie <<https://ind.nl/organisatie/contact/privacy>>.

De verplichting om NV-gerelateerde informatie vanuit de IND met de politie te delen lijkt niet voort te komen uit het strafrecht. Door de IND onderkende signalen dat een asielzoeker mogelijk radicaliseert of mogelijk een jihadist is, zijn niet aan te merken als het 'kennis hebben van een misdrijf' waarvan ambtenaren op basis van artikel art. 162 SV aangifte moeten doen. Noch zijn dergelijke signalen zonder meer aan te merken als een redelijk vermoeden van een strafbaar feit.³³⁰ Wel is het mogelijk dat deze verplichting geacht wordt voort te vloeien uit artikel 107 lid 4 Vw 2000, waarin wordt bepaald: "Uit de vreemdelingenadministratie worden, met uitzondering van gezichtsopnames en de vingerafdrukken, [...] aan bestuursorganen die gegevens en inlichtingen verstrekt, die zij behoeven voor de uitvoering van hun taak [...]." Hieruit kan worden afgeleid dat de IND in algemene zin informatie met andere overheidsorganisaties mag delen, indien dit voor de uitvoering van hun taak relevant is ('behoeven voor de uitvoering van hun taak'). De vraag is echter hoe deze bepaling precies geïnterpreteerd moet worden in verband met het uitwisselen van signalen over vermeend jihadisme. In hoeverre volgt hieruit dat de IND de politie zou moeten informeren over alle door de IND onderkende signalen van mogelijk jihadisme? De politie dient weliswaar over een zekere informatiepositie beschikken om haar opsporingsfunctie te vervullen, maar het is geen inlichtingenorganisatie. In 2005 waarschuwde het toenmalige hoofd van de AIVD Sybrand van Hulst er nog voor dat er in het kader van de strijd tegen terrorisme een duidelijk verschil moet blijven tussen het opsporen van strafbare feiten door de politie en het inlichtingenwerk van de AIVD. Als de politie te veel het profiel van een inlichtingendienst zou krijgen, zou dat volgens Van Hulst ten koste gaan van de rechtstaat en de rechtszekerheid van burgers.³³¹ Het is dan ook niet uitgesloten dat uit bijvoorbeeld de Wet Bescherming Persoonsgegevens (Wbp) beperkingen voortvloeien ten aanzien van de aard en omvang van het aantal signalen dat de IND met de politie kan delen. De wijze waarop in de praktijk tussen de IND en de politie informatie over signalen van vermeend jihadisme wordt uitgewisseld, vormt wat dit betreft dan ook een mogelijk knelpunt.

Op 20 februari 2014 is een samenwerkingsovereenkomst getekend door het COA, de DT&V, de IND, de KMar, de NP en de ministeries van V&J en Buitenlandse Zaken. In deze overeenkomst zijn de mogelijkheden van uitwisseling van informatie over vreemdelingentoezicht, -toelating en -handhaving, voor zover dit juridisch mogelijk is, vastgelegd.³³²

Alhoewel het juridische kader voor top-down en bottom-up informatiedeling van de bestaande opzet op het eerste gezicht helder is, betekent dit niet dat zich in daadwerkelijke uitvoering op juridisch gebied geen knelpunten kunnen voordoen. Naast formele uitwisseling van informatie kan er in de praktijk ook informeel informatie tussen (medewerkers) van organisaties worden gedeeld. Daarbij

³³⁰ Interessant is in dit verband dat ten aanzien van artikel 1F-dossiers bekend is dat deze standaard worden doorgestuurd naar het Landelijk Parket. Zie: Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, Rapportagebrief Internationale Misdrijven 2015, 23 mei 2016, kenmerk 758607.

³³¹ "Sybrand van Hulst: 'Er moet verschil blijven tussen politie- en inlichtingenwerk'", Persbericht 9 juni 2005, AIVD, laatst geraadpleegd op 14 september 2016 via <<https://www.aivd.nl/actueel/nieuws/2005/06/09/sybrand-van-hulst-%E2%80%98er-moet-verschil-blijven-tussen-politie--en-inlichtingenwerk%E2%80%99>>.

³³² Alle organisaties die de samenwerkingsovereenkomst hebben ondertekend, nemen deel aan het ketenplatform informatiegestuurd werken. Dit fungeert als een netwerk van informatieknooppunten van de afzonderlijke ketenpartners. Op basis van informatie uit het netwerk maakt het platform ketenbrede (trend)analyses en profielen van categorieën vreemdelingen. Die leveren bouwstenen op voor actueel beeld van de vreemdelingenproblematiek. Dit beeld dient vervolgens als uitgangspunt voor ketenbrede prioriteiten en plannen van aanpak. Het Topberaad Vreemdelingenketen/Strafrechtketen stelt die vast. Deze werkwijze maakt een meer gerichte uitvoering van het vreemdelingentoezicht en de handhaving van relevante wet- en regelgeving mogelijk. Het Nationaal Vreemdelingen Informatie Knooppunt (NVIK) van de politie coördineert de werkzaamheden van het platform IGW. Zie <<https://abonneren.rijksoverheid.nl/nieuwsbrieven/archief/artikel/54/e55a7f94-42ad-44c8-9c9e-8f5c4169ef9f/3ec1a09a-fe07-4477-b7c9-4f877e3d37da>>.

wordt informele informatie-uitwisseling begripsmatig opgevat als “een vorm van informatie-uitwisseling die in strijd is met de toepasselijke regelgeving, en met de reglementen, aanwijzingen en afspraken die op basis van deze regelgeving tot stand zijn gebracht” (Ruth & Moor, 1997). Met name in het een situatie van top-down informatiedeling waarbij er al een zeker vertrouwen bestaat tussen verschillende partijen, kan hierbij bijvoorbeeld gedacht worden aan het eerst informeel (bijvoorbeeld mondeling) navraag te doen of een naam in systemen beschikbaar is om dit eventueel later formeel (schriftelijk) ook te verzoeken (vgl. Bolhuis & Van Wijk, 2015b: 46; Den Boer, 2014:71).³³³

Tevens zouden zich in de praktijk knelpunten kunnen voordoen met betrekking tot de ‘verwerking’ van door actoren uit de vreemdelingenketen aangedragen signalen bij de veiligheidsdiensten.³³⁴ Dat is bijvoorbeeld relevant in verband met het delen van signalen over ‘radicalisering’ op opvanglocaties. Artikel 13 lid 3 WIV 2002 stelt dat enkel en alleen de verwerking van persoonsgegevens van iemands godsdienst of levensovertuiging door de AIVD niet mag plaatsvinden.³³⁵ Lid 4 van hetzelfde artikel stelt dat de verwerking van deze persoonsgegevens slechts plaats mag vinden in aanvulling op de verwerking van andere gegevens en slechts voor zover dat voor het doel van de gegevensverwerking onvermijdelijk is.³³⁶ Met andere woorden; indien de veiligheidsdiensten van actoren uit de vreemdelingenketen informatie krijgt doorgespeeld dat er signalen zijn dat een asielzoeker een bepaalde (interpretatie van een) religie lijkt aan te hangen, dan is het de veiligheidsdiensten niet toegestaan dat enkele feit te registreren. Als zou blijken dat actoren uit de keten ‘slechts’ signalen zouden doorgeven die verband houden met geloof of religie, dan roept dit de vraag op of en hoe de inlichtingen- en veiligheidsdiensten zulke informatie in de praktijk verwerken. Op basis van artikel 12 is het de inlichtingen- en veiligheidsdiensten niet toegestaan ‘fishing expeditions’ te ondernemen waarbij zonder van tevoren vastgestelde zoekcriteria wordt ‘gehengeld’ in gegevensbestanden, omdat de verwerking van gegevens slechts voor een bepaald doel mag plaatsvinden en slechts voor zover dat noodzakelijk is voor een goede uitvoering van de WIV 2002 of de Wet Veiligheidsonderzoeken (zie ook CTIVD, 2007). Soortgelijke zaken kunnen ook spelen ten aanzien van de verwerking van gegevens die door actoren bij de politie worden aangedragen.

³³³ In het kader van internationale informatie-uitwisseling merkt Den Boer (2014: 71) bijvoorbeeld op: “Rechercheurs zoeken vaak naar de korte weg en dan komt het vaak op (informele) contacten aan. Men wil uiteindelijk iemand kunnen bellen die het direct regelt of antwoord kan geven en niet eerst drie verschillende personen te woord staan en formulieren invullen.”

³³⁴ Zoals omschreven in artikel 1 lid F WIV 2002, in samenhang met artikel 12 en 13. ‘Verwerken’ is “elke handeling of elk geheel van handelingen met betrekking tot gegevens, waaronder in ieder geval het verzamelen, vastleggen, ordenen, bewaren, bijwerken, wijzigen, opvragen, raadplegen, gebruiken, verstrekken door middel van doorzending, verspreiding of enige andere vorm van terbeschikkingstelling, samenbrengen, met elkaar in verband brengen, alsmede het afschermen, uitwissen of vernietigen van gegevens”

³³⁵ “De verwerking van persoonsgegevens wegens iemands godsdienst of levensovertuiging, ras, gezondheid en seksuele leven vindt niet plaats.”

³³⁶ In de Memorie van Toelichting met betrekking tot de WIV zijn voorbeelden gegeven van situaties waarin de vermelding van de godsdienstige overtuiging kan worden verwerkt: “Het zal echter onvermijdelijk zijn om bijvoorbeeld de godsdienstige of levensovertuiging van personen of organisaties te registreren in de gevallen dat antidemocratische, staatsgevaarlijke of antimilitaristische activiteiten worden ontplooid waarbij de daders hun godsdienstige overtuiging als motief aanvoeren voor hun activiteiten. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de terroristische gifgas-aanslagen in Japan door leden van een godsdienstige sekte, of aan de activiteiten van andere godsdienstige sekten zoals in de Verenigde Staten (Waco, Texas). Ook zal de registratie van godsdienstige overtuiging onvermijdelijk zijn als het gaat om terroristische activiteiten van bepaalde godsdienstige splintergroeperingen, bijvoorbeeld binnen radicale moslim-organisaties” (Kamerstukken II, 1997/98, 25 877, nr. 3, Memorie van Toelichting, Regels met betrekking tot de inlichtingen- en veiligheidsdiensten alsmede wijziging van enkele wetten (Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 19.., p. 20).

Top-down informatie-uitwisseling

Top-down kan informatie zowel verstrekt worden door de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (AIVD en MIVD) als door opsporingsdiensten (politie). Top-down informatieverstrekking door de inlichtingen- en veiligheidsdiensten wordt in de Wet op de inlichtingen en veiligheidsdiensten 2002 (WIV 2002) aangeduid als ‘externe verstrekking van gegevens’. Het uitgangspunt hierbij is dat dit slechts plaatsvindt wanneer het past binnen de taakuitoefening van de veiligheidsdiensten (CTIVD 2007: 6).³³⁷ Daarnaast is het van belang een onderscheid te maken tussen het delen van algemene gegevens en persoonsgegevens (CTIVD, 2007). Wat betreft het delen van algemene gegevens geldt op basis van artikel 36 WIV 2002 dat de AIVD/MIVD in het kader van een goede taakuitvoering bevoegd is om omtrent door of ten behoeve van de dienst verwerkte gegevens mededeling te doen aan de Ministers wie deze aangaan, aan andere bestuursorganen wie deze aangaan en andere personen of instanties wie deze aangaan. De verstrekking van gegevens kan geschieden onder de voorwaarde dat degene aan wie de gegevens worden verstrekt, deze gegevens niet aan anderen mag verstrekken (artikel 37 WIV 2002). Als de externe verstrekking van informatie betrekking heeft op persoonsgegevens, stelt artikel 40 WIV dat deze schriftelijk door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, of namens deze het hoofd van de AIVD, worden meegedeeld “aan de persoon of instantie die bevoegd is maatregelen te treffen”. In spoedeisende gevallen mag deze mededeling mondeling plaatsvinden, mits deze zo snel mogelijk schriftelijk wordt bevestigd. Bovenstaande komt het er dus op neer dat, als de formele vereisten in aanmerking worden genomen, de AIVD/MIVD in principe bevoegd is zowel algemene gegevens als persoonsgegevens met alle actoren uit de vreemdelingenketen te delen.

Voor de politie geldt dat op basis van artikel 19 Wet Politiegegevens (Wpg) daarvoor bevoegde personen binnen de politie, voor zover dit noodzakelijk is met het oog op een zwaarwegend algemeen belang, beslissen tot het verstrekken van politiegegevens,³³⁸ aan personen of instanties in verband met het opsporen van strafbare feiten, het handhaven van de openbare orde, het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven en het uitoefenen van toezicht op het naleven van regelgeving. Politiegegevens die worden verwerkt overeenkomstig art. 8 en art. 13 lid 1 Wpg kunnen worden gedeeld met de IND onder andere ten behoeve van het vaststellen van de identiteit van personen, het nemen van beslissingen omtrent de erkenning als referent en de toelating, het verblijf en de ongewenstverklaring (4.1 Wpg). De genoemde gegevens kunnen worden gedeeld met COA ten behoeve van de huisvesting van een vreemdeling en de handhaving van de orde en veiligheid in het aanmeldcentrum (2.4(1v) Wpg) en voorts ook nog met instanties die zijn belast met de registratie, identificatie en verificatie van vreemdelingen, hun documenten of hun verblijfsrechtelijke positie (2.4(1y)). Tevens kunnen de eerdergenoemde politiegegevens – voor zover zij deze behoeven voor een goede uitoefening van hun taak – aan ambtenaren die zijn belast met het houden van toezicht op de naleving van daartoe aangewezen wetgeving worden verstrekt. Daarvoor moeten tussen de verantwoordelijke en de betreffende ambtenaren dan wel afspraken zijn gemaakt over welke gegevens verstrekt worden, in welke gevallen en onder welke voorwaarden.

4.2.3 Praktische voorwaarden om informatie te delen

Behalve juridische voorwaarden om tot informatiedeling te komen, is het ook van belang dat hiertoe de praktische voorwaarden bestaan. In dit verband wijst Sheptycki (2004) erop dat de grootste uitdaging bij (keten)samenwerking kan zijn dat organisaties eigen informatiesystemen hebben die zijn afgestemd op de primaire taken die binnen deze organisaties moeten worden verricht en dat

³³⁷ Artikel 39 WIV 2002 biedt de mogelijkheid om in sommige gevallen gegevens te verstrekken die van belang kunnen zijn voor de behartiging van de aan andere bestuursorganen opgedragen belangen. In het Aanwijzingsbesluit artikel 39 WIV 2002 staan echter geen actoren uit de vreemdelingenketen opgenomen.

³³⁸ Een politiegegeven is gedefinieerd als elk gegeven betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon dat in het kader van de uitoefening van een politietaak wordt verwerkt.

datasystemen in het algemeen slecht op elkaar zijn afgestemd. Grijpink (2005, 2007) stelt dat het echter niet noodzakelijkerwijs verstandig is om gegevens die in een keten moeten worden gedeeld in een centraal systeem te registreren en beheren. Hij stelt dat het ook goed mogelijk is dat verschillende partijen eigen datasystemen beheren, zolang andere partijen in de keten wanneer dit nodig is maar over deze gegevens kunnen beschikken. In paragraaf 3.3 is al besproken dat sommige actoren uit de keten informatie met elkaar delen in het kader van de meldstructuur met betrekking tot de nationale veiligheid. Een mogelijk knelpunt in dit verband kan zijn dat de datasystemen slecht op elkaar zijn afgestemd.

4.3. Conclusie

Op basis van een *quick scan* van wetenschappelijke literatuur is in dit hoofdstuk een inschatting gemaakt van mogelijke knelpunten en uitdagingen bij het uitvoeren van bestaande opzet om jihadisme in de vreemdelingenketen te signaleren en informatie hierover te delen. Met het voorbehoud dat de literatuurverkenning niet uitputtend is geweest, worden de belangrijkste mogelijke knelpunten hieronder puntsgewijs weergegeven:

Het onderkennen van signalen

- Er zijn geen goede evaluaties voorhanden over de effectiviteit van bestaande methodieken om kwetsbare of risicovolle personen in de vreemdelingenketen, maar ook in andere domeinen, te signaleren. Bewustwordingstrainingen leiden wellicht tot meer meldingen van *mogelijk* risicovolle of kwetsbare personen, maar of de target-groep nu ook *daadwerkelijk* meer gesignaleerd wordt, is vaak niet vast te stellen;
- Het blijkt weerbarstig om tot een betrouwbare systematiek te komen om vermoedelijke jihadisten of processen van radicalisering te herkennen. Het gebruik van risicoprofielen en indicatorenlijsten is controversieel. Er worden vraagtekens gesteld bij de effectiviteit en er wordt gewezen op diverse mogelijke neveneffecten, zoals de inbreuk op de privacy en stigmatisering die het tot gevolg kan hebben;
- Bij de 'sfeerovergang' van vreemdelingenrecht naar strafrecht (waar toezicht over kan gaan in opsporing) kunnen zich problemen voordoen met betrekking tot de discretionaire bevoegdheid van de AVIM en KMar en de voortgezette toepassing daarvan;
- Het is de vraag in hoeverre de bestaande opzet ruimte biedt om de kwaliteit van het onderkennen van signalen te verbeteren. In het bijzonder komt de vraag op of eerstelijnsprofessionals die onderkende signalen doorgeven door middel van terugkoppeling (kunnen) worden geïnformeerd over de toegevoegde waarde van hun signaleringswerkzaamheden;
- Het risico bestaat dat eerstelijnsprofessionals in de vreemdelingenketen zich overvraagd voelen.

Informatie-uitwisseling

- Samenwerking tussen verschillende (overheids)partijen kan problematisch zijn vanwege uiteenlopende belangen en visies. Dit kan (zelfs) van invloed zijn op de bereidheid om met elkaar signalen van jihadisme te delen;
- Als er niet voldoende juridische mogelijkheden zijn om tot informatie-uitwisseling over te gaan, beperkt dit informatie-uitwisseling;
- Veiligheidsdiensten kunnen op basis van de WIV niet zonder meer alle informatie die zij krijgen aangedragen 'verwerken.' In het kader van deze studie is met name relevant dat enkel en alleen de verwerking van persoonsgegevens van iemands godsdienst of levensovertuiging door de AIVD niet mag plaatsvinden. Als zou blijken dat actoren uit de keten 'slechts' signalen

zouden doorgeven die verband houden met geloof of religie, dan roept dit de vraag op of en hoe de inlichtingen- en veiligheidsdiensten zulke informatie in de praktijk verwerken;

- In het bijzonder voor het uitwisselen van gevoelige informatie speelt vertrouwen een grote rol;
- Wanneer informatiesystemen niet goed zijn afgestemd of partijen niet over elkaars gegevens kunnen beschikken, bemoeilijkt dit (keten)samenwerking.

In het volgende hoofdstuk wordt beschreven hoe het onderkennen van signalen in de praktijk plaatsvindt en in hoeverre de in dit hoofdstuk beschreven knelpunten zich daarbij voordoen.

Hoofdstuk 5. Het onderkennen van signalen; de praktijk

Dit hoofdstuk, alsmede hoofdstuk 6, beantwoordt de onderzoeksvragen 6 en 7 en beschrijft op welke wijze het onderkennen van signalen van vermoedelijk jihadisme in de vreemdelingenketen in de praktijk plaatsvindt en welke knelpunten zich daarbij voordoen. Hierbij wordt zowel terugverwezen naar de in paragraaf 3.2 beschreven aangekondigde maatregelen om signalering van jihadisme in de vreemdelingenketen te verbeteren, de in 3.3 beschreven bestaande opzet om signalering en informatie-uitwisseling te laten plaatsvinden, als de in hoofdstuk 4 beschreven mogelijke knelpunten uit de literatuurverkenning naar voren komen. Paragraaf 5.1 beschrijft wat voor type trainingen aan welke actoren zijn aangeboden. Paragraaf 5.2 gaat in op de vraag hoe eerstelijnsprofessionals in de praktijk signalen van jihadisme trachten te onderkennen. Beschreven wordt hoe zij omgaan met de kennis die zij tijdens trainingen hebben ontvangen, wanneer zij tot het melden van een signaal overgaan,³³⁹ en er wordt een schets gegeven van de omvang en aard van het aantal gemelde signalen. Paragraaf 5.3 geeft weer in hoeverre eerstelijnsprofessionals terugkoppeling op door hen aangebrachte signalen ontvangen, terwijl in paragraaf 5.4 wordt beschreven welke visie respondenten hebben op het al dan niet gebruiken van indicatorenlijsten. De paragrafen 5.5 en 5.6 behandelen in hoeverre respondenten problemen ervaren met betrekking tot capaciteit, deskundigheid, publieke en politieke verwachtingen en overvraging. In paragraaf 5.7 wordt beschreven in hoeverre respondenten zich herkennen in het bestaan van de drie veronderstelde risico's die in deze studie centraal staan: 1.) dat jihadisten meereizen met de migratiestroom om Europa binnen te komen (en asiel aanvragen), 2.) dat (met jihadistisch oogmerk) wordt geronseld onder asielzoekers en 3.) dat asielzoekers tijdens het verblijf in de opvangcentra radicaliseren. Het hoofdstuk sluit af met een conclusie waar de belangrijkste knelpunten in de signaleringsfase puntsgewijs worden weergegeven.

De informatie in dit hoofdstuk is voornamelijk gebaseerd op data verzameld door middel van interviews en focusgroep-gesprekken met respondenten die werkzaam zijn bij actoren in de vreemdelingenketen en die vanuit hun functie in beleid of uitvoering een rol hebben bij het signaleren van jihadisme.

5.1 Bewustzijns- en deskundigheidsbevordering in de vreemdelingenketen

5.1.1 De AVIM en de KMar

Bij de **AVIM** is er volgens respondenten op dit moment geen training die specifiek gericht is op het signaleren van jihadisme of radicalisering. Volgens een respondent is daar binnen de politie ook minder behoefte aan dan bij bijvoorbeeld het COA, omdat politieagenten vanuit hun achtergrond al met een andere blik naar mensen kijken.³⁴⁰ Andere respondenten gaven aan dat er wel plannen bestaan om groepen agenten te gaan opleiden om signalen van radicalisering en/of jihadisme te herkennen.³⁴¹

³³⁹ Dit hoofdstuk richt zich op signalering door eerstelijnsprofessionals. Het beschrijft niet op welke manier burgers en bewoners van de asielzoekerscentra signaleren. De wijze waarop zij signalen (kunnen) aanbrengen komt aan de orde in hoofdstuk 6.

³⁴⁰ R8.

³⁴¹ R7, R24, R25. Uit nagekomen correspondentie van R7 blijkt dat naar aanleiding van de reeks aanslagen in Europa de Nationale Politie in 2015 het voorstel heeft gelanceerd om politiemensen op het taakveld CTER te actualiseren. Hiertoe zijn in een drietal eenheden pilots uitgevoerd die door de Politieacademie in nauwe samenwerking met diverse collega's uit het werkveld zijn ontwikkeld. In juli zijn de eerste pilots positief geëvalueerd. In de looptijd 2016-17 zullen circa 32.000 politiefunctionarissen een tweedaagse basis CTER-cursus gaan volgen over radicalisering, waaronder ook medewerkers van de AVIM.

Binnen de **KMar** wordt volgens de respondenten waarmee is gesproken ook geen speciale opleiding aangeboden met betrekking tot jihadisme.³⁴² Wel wordt in de in de algemene opleiding KMar aandacht gegeven aan het onderkennen van afwijkend gedrag zoals *predictive profiling* en security risk management.³⁴³ Ook heeft ten beperkt aantal medewerkers op initiatief van de NCTV een training van de BeHr-groep,³⁴⁴ gevolgd.³⁴⁵ In paragraaf 3.3.3 werd opgemerkt dat marechaussees, wanneer zij signalen onderkennen die mogelijk betrekking hebben op terrorisme, dienen te handelen conform het Handelingskader Jihadgangers. Voor het Handelingskader wordt intern aandacht gevraagd. Volgens een vertegenwoordiger van de NCTV is met de KMar gesproken over de mogelijkheid een opleiding voor de KMar in samenwerking met het ROR te ontwikkelen en of uit te voeren (zie 5.1.2.), maar daar is uiteindelijk door de KMar vanaf gezien omdat de KMar ook een eigen opleidingscentrum heeft wat daarin kan voorzien.³⁴⁶

5.1.2 De kleine keten

In hoofdstuk 3 kwam al aan de orde dat vanaf november 2014 een ‘awareness-tour’ heeft plaatsgevonden. De Unit Speciale Zaken (USZ) en 1F-unit van de IND hebben hiervoor samen een twee-uur durende training ontwikkeld voor zowel de IND, COA en DT&V. Op het moment van schrijven zijn volgens een bij de trainingen betrokken IND-medewerker meer dan vijftig van deze trainingen gegeven aan medewerkers van de **IND** en **DT&V**.³⁴⁷ Binnen de IND betrof dit bijvoorbeeld alle medewerkers asiel, maar daarnaast ook medewerkers die ‘reguliere’ aanvragen behandelen.³⁴⁸ COA-medewerkers sloten aanvankelijk bij de trainingen door IND aan, maar inmiddels verzorgt COA zelf trainingen. DT&V sluit momenteel aan bij de awareness-tour van USZ of bij de presentaties door COA. Volgens vertegenwoordigers van DT&V hebben alle DT&V regievoerders ondertussen een training gevolgd.³⁴⁹

Bij iedere training waren vijftien tot dertig deelnemers aanwezig. De training is in 2015 uitgerold en vindt in 2016 ook nog doorgang.³⁵⁰ Deze trainingen gaan over nationale veiligheid in brede zin, maar hebben een specifieke focus op jihadisme. De trainingen dienen enerzijds om medewerkers aan te moedigen om signalen die voor de AIVD of MIVD relevant zijn te melden en anderzijds om mogelijke onrust onder medewerkers weg te nemen.³⁵¹ In de training wordt het belang van het melden benadrukt. Er wordt voorts ook meegegeven dat niet van medewerkers *verwacht* wordt dat zij terroristen onderkennen, maar wel dat zij alert zijn op signalen dat een asielzoeker mogelijk een gevaar is voor de nationale veiligheid. Zo wordt stilgestaan bij de vraag wat een jihadist is en hoe deze herkend zou kunnen worden. Daarbij wordt aangegeven dat het niet eenvoudig is om dit in woorden te vatten of om indicatoren op te stellen.³⁵² Wel wordt een aantal handvatten meegegeven die erop zouden kunnen wijzen dat iemand jihadist zou kunnen zijn. Deze handvatten zijn ook te raadplegen via het intranet.³⁵³ In de training wordt besproken dat niet één enkel specifiek signaal doorslaggevend zou moeten zijn om te melden, maar vooral een optelsom van kleine zaken naast elkaar. Er wordt ook besproken – en dit wordt ook op intranet benadrukt – dat een jihadist niet aan (louter) uiterlijke

³⁴² R17, R18.

³⁴³ R17 (nagekomen correspondentie september 2016).

³⁴⁴ De BeHr-groep is een advies-, coaching- en trainingsbureau. Zie <<http://www.behrgroep.nl/>>

³⁴⁵ R18.

³⁴⁶ R7 en nagekomen correspondentie vertegenwoordiger NCTV (augustus 2016).

³⁴⁷ R4.

³⁴⁸ R3, R4.

³⁴⁹ R12, R13.

³⁵⁰ R3, R4.

³⁵¹ R3, R4.

³⁵² R3, R4.

³⁵³ Kopieën van deze pagina's zijn in het bezit van de auteurs.

kenmerken is te herkennen. Ook wordt benadrukt dat het dossier in samenhang moet worden gezien en dat het niet gaat om op zichzelf staande factoren. De medewerkers worden gezegd te vertrouwen op hun onderbuikgevoelens/professionele intuïtie en ervaring, vermoedens te bespreken met collega's en die zo concreet mogelijk te maken.³⁵⁴

De trainingen dienen ook om verwachtingen van de medewerkers te managen. Er wordt in de trainingen aangegeven dat het bij signaleren – mede – draait om 'professionele intuïtie'. Het is volgens een van de respondenten die bij het geven van de training betrokken is geweest niet de bedoeling dat er een 'heksenjacht' ontstaat waarbij in alles een potentieel gevaar wordt gezien.³⁵⁵ De boodschap is 'wees alert, maar niet iedereen is een potentiële jihadist of terrorist'. Het gaat er om handvatten te bieden die mensen in hun achterhoofd kunnen houden tijdens hun werk. Behalve dat de trainingen gaan over de vraag hoe een mogelijke jihadist herkend kan worden, wordt medewerkers meegegeven te overleggen met collega's, in het bijzonder de HHC. Ook wordt benadrukt dat signalen moeten worden gemeld volgens de geldende afspraken (zie hiervoor paragraaf 3.3.3).

Behalve in het kader van de awareness-tour hebben sommige medewerkers van de IND extra training ontvangen. Ten behoeve van de verdere professionalisering van de screenteams, is een curriculum opgesteld voor de screeners, bestaande uit verschillende presentaties en cursussen om meer kennis te verkrijgen over de Islam, de gebeurtenissen in Irak en Syrië, over documenten en over signalen van mensensmokkel en mensenhandel.³⁵⁶ Het curriculum is inmiddels geaccordeerd door de directeur Strategie en Uitvoeringsadvies en door de directeur Asiel & Bescherming en wordt nu uitgerold.³⁵⁷ De HHC's hebben een eendaagse cursus gevolgd. Dit betrof een door de NCTV aangeboden cursus met betrekking tot radicalisering. Aangezien kennis over processen van radicalisering minder speelt voor de IND, vanwege de korte contactmomenten die de medewerkers hebben, is de cursus aangepast voor de IND. Uit deze cursusronde kwam volgens een respondent naar voren dat IND-medewerkers over het algemeen weinig kennis hebben van de Islam. Om die reden is geopperd om een meer verdiepende cursus over de Islam aan te bieden. Deze cursus wordt inmiddels ook aangeboden.³⁵⁸ De (senior-)adviseurs nationale veiligheid van de IND hebben eveneens een training van de BeHr-groep gevolgd.³⁵⁹

De trainingen binnen het COA worden verzorgd door medewerkers van het Bureau Veiligheid en Integriteit (BVI). De trainingen van het COA draaien vooral om het herkennen van radicalisering en minder om het herkennen van binnenreizende vermoedelijke jihadisten.³⁶⁰ Een van de medewerkers heeft een driedaagse radicaliseringstraining, die was aangeboden door de NCTV en werd verzorgd door RADAR Amsterdam, gevolgd.³⁶¹ Op basis van informatie uit die cursus heeft COA zelf een training samengesteld en in 2015 zijn er op zo'n vijftig COA-locaties trainingen verzorgd van ongeveer tweeënhalve tot drie uur. Als op een locatie een training wordt gegeven, wordt iedereen die daar werkt uitgenodigd; het betreft dus niet alleen COA-medewerkers, maar er kunnen bijvoorbeeld ook medewerkers of vrijwilligers van VluchtelingenWerk aansluiten.³⁶² Volgens een respondent die deze trainingen heeft gegeven, is er ook buiten COA behoefte aan deze trainingen.³⁶³

³⁵⁴ R3.

³⁵⁵ R3.

³⁵⁶ R3.

³⁵⁷ R3 (informatie verstrekt in nagekomen correspondentie, augustus 2016).

³⁵⁸ R3 (informatie verstrekt in nagekomen correspondentie, augustus 2016).

³⁵⁹ R3 (informatie verstrekt in nagekomen correspondentie, augustus 2016).

³⁶⁰ R5.

³⁶¹ R5, R6.

³⁶² R5.

³⁶³ Ondertussen hebben de trainers ook voor de politie, op een keten-informatiedag van de IND en zelfs bij VluchtelingenWerk een training gegeven. Dat laatste is volgens een respondent "vrij bijzonder" (R5).

Voor wat betreft het herkennen van radicalisering wordt benadrukt dat het niet om uiterlijke kenmerken draait, maar dat radicalisering een proces is dat per persoon verschillend kan verlopen. Medewerkers wordt meegegeven te letten op veranderingen in gedrag.³⁶⁴ Ook in deze training wordt benadrukt dat medewerkers moeten vertrouwen op hun onderbuikgevoelens en vermoedens moeten bespreken met directe collega's en vervolgens moeten doorzetten binnen de organisatie. COA verspreidt geen lijst met indicatoren, handvatten of checklists die kunnen helpen bij het onderkennen van signalen. Tijdens de training worden praktische tips gegeven, bijvoorbeeld dat medewerkers juist wanneer er signalen van radicalisering zijn in contact met de betreffende bewoner moeten blijven. Tijdens de training wordt benadrukt dat jihadisme en radicalisering niet per se 'gevaarlijke' onderwerpen zijn waar niet met de bewoner over gesproken kan worden. De vergelijking met suïcide wordt gemaakt; het is geen 'eng' onderwerp en medewerkers wordt duidelijk gemaakt dat ze het gesprek met bewoners kunnen aangaan, zonder daarbij oordelend te zijn. Als er signalen van radicalisering zijn, zou het bijvoorbeeld goed zijn om te vragen: 'Waarom zou je naar het kalifaat gaan? Wat hoop je daar te vinden?'³⁶⁵

De kleine vreemdelingenketen sluit aan bij het Rijks Opleidingsinstituut tegenaan Radicalisering (ROR), als onderdeel van Maatregel 35B van het Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme. Vanuit het ROR is een curriculum ontwikkeld voor de kleine vreemdelingenketen. Hiervoor heeft een senior-trainer bij het ROR met de IND, het COA en de DT&V op detailniveau gesproken over de wensen en ideeën voor de training. Uitgaande van de basis die er ligt uit andere trainingen is bijvoorbeeld besproken wat een medewerker van de IND nog extra nodig zou hebben.³⁶⁶ In de training voor de kleine vreemdelingenketen zijn de accenten anders dan bij andere trainingen van het ROR. Wat het ontwikkelen van een training voor alle actoren in de keten volgens een respondent ingewikkeld maakt, is dat de werkzaamheden – en daarmee de behoeften – van de verschillende actoren verschillen. De IND heeft bijvoorbeeld met name korte contactmomenten, voor het COA is dit weer anders. Omdat er is besloten dat er – met name vanuit praktisch oogpunt – één training voor de hele kleine keten moet komen, wordt de training zoveel mogelijk afgestemd op wat belangrijk is voor die hele keten.³⁶⁷ Het curriculum is door de curriculumcommissie van het ROR, waarin onder andere wetenschappers, medewerkers van de AIVD en NCTV-analisten zitting hebben, getoetst om de kwaliteit en inhoud te borgen.³⁶⁸

De pilottraining heeft plaatsgevonden en heeft tot verdere verbeteringen van de training geleid. De training wordt in het najaar van 2016 uitgerold.³⁶⁹ Dit is dus een half jaar later dan aanvankelijk de bedoeling was (zie paragraaf 3.2.1). In de trainingen wordt niet zozeer over 'de jihadist' gesproken, maar vooral over het proces van radicalisering dat mogelijk leidt tot jihadisme. In het programma is ook aandacht voor het 'onderkennen van jihadisten in de asielstroom', maar er wordt geen lijst met indicatoren behandeld. In de pilot is geoefend met een acteur: cursisten krijgen een casus, waarbij wordt behandeld wat zaken zijn die zouden kunnen wijzen op radicalisering of jihadisme. Dit zou moeten helpen bij de discussie om te spreken over wat afwijkend gedrag is: bijzondere reisbewegingen, de aanvraag van een nieuw document of vermissing van een document.³⁷⁰ Het is nog onduidelijk of in de toekomstige trainingen ook gewerkt zal worden met een acteur.³⁷¹

³⁶⁴ R5.

³⁶⁵ R5.

³⁶⁶ R7.

³⁶⁷ R7.

³⁶⁸ R7, R3(informatie verstrekt in nagekomen correspondentie, augustus 2016).

³⁶⁹ R7.

³⁷⁰ R7.

³⁷¹ R3 (informatie verstrekt in nagekomen correspondentie, augustus 2016).

5.1.3 Overige actoren

Zoals hierboven aangegeven, hadden sommige medewerkers en vrijwilligers van **VluchtelingenWerk** de mogelijkheid om aan te sluiten bij de trainingen die door het COA werden verzorgd. Door VluchtelingenWerk zelf is geen training op dit thema aangeboden. Wel is de eerder genoemde beleidsnotitie in augustus 2015 aan de regionale directeuren gestuurd. Deze staat ook op het intranet.³⁷² Verder komt het onderwerp volgens respondenten ter sprake op het directeurenoverleg. De regiodirecteuren hebben, zoals eerder naar voren kwam, zelf de vrijheid om beleid te maken ten aanzien van zaken van (nationale) veiligheid.

Bij **Nidos** heeft het management in mei 2015 een twee-uur durende presentatie over radicalisering en jihadisme ontvangen van COA. Hierbij waren alle regiomanagers en stafleden aanwezig. De regiomanagers die deze cursus hebben ontvangen, hebben de PowerPointpresentatie meegekregen en dit onder de aandacht gebracht binnen de eigen organisatie, waaronder de jeugdbeschermers.³⁷³ Op verzoek van NCTV zal ook worden deelgenomen aan BeHr-cursus over radicalisering en jihadisme. Vanuit Nidos zullen twee gedragswetenschappers die betrokken zijn bij de interne opleiding deze cursus volgen. Het idee is dat zij de opgedane kennis vervolgens kunnen vertalen naar de interne opleiding.³⁷⁴

Of en in hoeverre er bij eerstelijnsprofessionals de wens bestaat om meer of andersoortige training te ontvangen, komt in paragraaf 5.2 nader aan bod.

5.2 Het onderkennen van signalen in de praktijk

Er bestaan binnen de vreemdelingenketen verschillende interpretaties van wat als een signaal van jihadisme zou kunnen worden aangemerkt. Dat heeft er in de eerste plaats mee te maken dat de professionals wordt gevraagd verschillende risico's te onderkennen; zowel binnenreizende jihadisten, ronselpraktijken onder asielzoekers in de opvang, als radicalisering van asielzoekers. In de tweede plaats speelt, zoals al in paragraaf 3.3 naar voren kwam, een rol dat de aard en omvang van de contacten per actor aanzienlijk verschillen. Sommige actoren hebben relatief kortstondig en kort opvolgend contact met asielzoekers in een formele setting, waar andere actoren over een langere periode vrij informele contacten hebben. Dit werkt door in de wijze waarop eerstelijnsprofessionals geïnformeerd worden over wat al dan niet relevante signalen zijn, maar ook in de manier waarop zou hiermee omgaan.

5.2.1 De AVIM en de KMar

In hoofdstuk 4 is aangegeven dat zich bij de 'sfeerovergang' van toezichthoudende taken naar opsporingstaken met betrekking tot de werkzaamheden van de AVIM en de KMar mogelijk knelpunten kunnen voordoen. Uit de gesprekken met respondenten en beschikbare IV&J rapporten is niet naar voren gekomen dat eerstelijnsprofessionals die bij het I&R proces zijn betrokken in dit verband in de praktijk knelpunten ervaren.

De I&R door de AVIM en KMar is primair gericht op het vaststellen van de identiteit van de asielzoeker. Respondenten van de **AVIM** geven aan dat er in de context van dat onderzoek nadrukkelijk ook wordt gelet op de aanwezigheid van vermoedelijke jihadisten.³⁷⁵ Tegelijkertijd gaat de oriëntatie van AVIM

³⁷² R9, R10.

³⁷³ R15.

³⁷⁴ R15.

³⁷⁵ R19.

verder en is deze breder dan het signaleren van jihadisme.³⁷⁶ De AVIM probeert signalen op te vangen die verband houden met de nationale veiligheid, maar bijvoorbeeld ook of iemand al eerder in Nederland in aanraking is geweest met politie, ongewenst vreemdeling is, of dat er anderszins zaken zijn die in het belang zijn voor de toepassing van het vreemdelingenrecht.³⁷⁷ Dat is volgens respondenten de primaire verantwoordelijkheid van de AVIM.³⁷⁸ Het is in het kader van de toepassing van het vreemdelingenrecht belangrijk om vast te stellen of er aanleiding is om te twifelen aan informatie die wordt gegeven. Om die reden worden de reis- en ID-documenten ingenomen en biometrische kenmerken afgenomen, maar wordt bijvoorbeeld ook in de bagage gezocht naar bonnetjes waar kleding is gekocht om de reisroute te kunnen vaststellen.³⁷⁹

Als er tijdens de controle zaken worden waargenomen of aangetroffen die mogelijk verband houden met bijvoorbeeld mensenhandel, oorlogsmisdrijven, identiteitsfraude of de nationale veiligheid, dan kan dat volgens het eerder genoemde IV&J-rapport (2016: 28) reden zijn om een dossier 'te labelen' voor nader onderzoek. Volgens de Inspectie is het labelen van dossiers "in de uitvoeringspraktijk vooral afhankelijk van de vraag of de identiteit van de asielzoeker zonder nader onderzoek kan worden vastgesteld". Het is volgens de Inspectie "geen vastomlijnd proces". Uit de gesprekken die in het kader van dit onderzoek met de AVIM hebben plaatsgevonden, komt naar voren dat voor het identificeren van zaken die in aanmerking komen voor nader onderzoek de eerder aangehaalde NVIK-looplijst wordt gebruikt. Bij ieder dossier zit een dergelijke checklist, dat met het dossier 'meegaat' gedurende het I&R-proces.³⁸⁰ De AVIM-medewerkers – die ieder op verschillende onderdelen in de ID-straat werkzaam zijn – kunnen op de lijst invullen wat een reden zou kunnen vormen om nader onderzoek te doen,³⁸¹ en aantekeningen maken van alle overige bijzonderheden die hen tijdens het proces in de ID-straat opvallen. Dat kan een 'onderbuikgevoel' zijn (dat een persoon zich anders gedraagt dan anderen, of transpireert), maar bijvoorbeeld ook dat er bepaalde foto's in de bagage of telefoon zijn aangetroffen, of dat iemand bepaalde tatoeages heeft.³⁸² Als iemand valse papieren heeft en verschillende namen gebruikt, kan ook dat aanleiding voor nader onderzoek vormen. Tevens kan de aanleiding voor nader onderzoek zijn dat AVIM-medewerkers die de lokale taal spreken van het land waaruit iemand stelt te komen, opvangen dat er een bijzonder accent is, of zelfs dat een heel andere taal wordt gesproken.³⁸³ Op de NVIK-lijst staan indicatoren opgesomd die als handvat kunnen dienen om bijzonderheden op te merken. De lijst is eind 2015 door medewerkers van het NVIK geïntroduceerd en is niet specifiek ontwikkeld om radicalisering of jihadisme te signaleren.³⁸⁴ Het dient een veel breder doel. Tegelijkertijd is er volgens een van de respondenten wel speciale aandacht voor jihadisme en probeert AVIM daar zoveel mogelijk kennis over te verzamelen, zodat de medewerkers weten waar ze op moeten letten. In de ID-straat in Ter Apel hangen volgens een respondent bijvoorbeeld posters met verschillende tatoeages die erop zouden kunnen duiden dat mensen bij bepaalde radicale groeperingen zijn aangesloten.³⁸⁵

Nader onderzoek kan bestaan uit het horen of het uitlezen van gegevensdragers, zoals telefoons. Horen kan plaatsvinden in het kader van de vaststelling van de identiteit, nationaliteit en verblijfsstatus (een gehoor, wat met name voorkomt als documenten ontbreken), ofwel door middel

³⁷⁶ R8, R19.

³⁷⁷ R8.

³⁷⁸ R19.

³⁷⁹ R8.

³⁸⁰ R19.

³⁸¹ R8. De NVIK-looplijst is integraal gepubliceerd in het inspectierapport van de IV&J (2016: 47-50).

³⁸² R8, R19.

³⁸³ R8.

³⁸⁴ R8.

³⁸⁵ R19.

van een strafrechtelijk verhoor in het kader van voorgezette toepassing.³⁸⁶ In het laatste geval dient er sprake te zijn van een verdenking en wordt tot aanhouding overgegaan.³⁸⁷ In sommige gevallen bestaat het nader onderzoek uit het uitlezen van gegevensdragers. Respondenten gaven aan dat op het moment dat zij geïnterviewd werden in principe alle telefoons aan een *quick look* werden onderworpen.³⁸⁸ Volgens een AVIM-medewerker vindt de *quick look* en het eventuele uitlezen van een telefoon plaats in het bijzijn van een tolk. Er volgt een *quick look* door iemand van UCO (Uitlezen Communicatiemiddelen) op afbeeldingen of eventuele andere signalen. Als er terrorisme-gerelateerde afbeeldingen in staan, zoals foto's van mensen met vlaggen, dan wordt de telefoon ingenomen en wordt de telefoon helemaal uitgelezen. Als daarbij relevante strafrechtelijke informatie wordt gevonden, kan eventueel een strafrechtelijk onderzoek worden gestart.³⁸⁹

De beslissing om een asielzoeker te onderwerpen aan nader onderzoek op basis van de NVIK-looplijst of andere bijzonderheden wordt genomen door de dagcoördinator of monitor,³⁹⁰ zoals ook al in hoofdstuk 3 naar voren kwam. Volgens een respondent is wat de AVIM doet een kwestie van observeren, van onderscheid zien tussen gedrag van de ene en de andere vreemdeling en daar verwonderd over zijn. De monitor heeft volgens deze respondent de optelsom van 'verwonderpunten'. Opgeteld kan het meer zijn dan de losse onderdelen en kan een gevoel van 'ik vertrouw het niet helemaal' reden zijn om de DRIO/DLIO of de recherche te bevragen, waarna misschien vervolgstappen volgen.³⁹¹

In Ter Apel, waar met monitoren van de AVIM is gesproken, kwam naar voren dat de monitor bijzonderheden kan bespreken met een aantal collega's van de NP, waaronder experts op het gebied van terrorisme. Voorheen kon dit alleen telefonisch, maar sinds mei 2016 zijn verschillende experts ook fysiek aanwezig, waaronder een medewerker van de Regionale Informatie Organisatie (RIO), een collega die een andere taal spreekt (meestal Arabisch), een CTER-rechercheur, of een strafrechtrechercheur.³⁹² Zij kijken vanuit hun eigen expertise naar de bijzonderheden die in het dossier zijn opgenomen. Zij maken geen onderdeel uit van het I&R-proces, maar zijn wel geregeld in de straat aanwezig en kunnen observeren of af en toe een vraag stellen. Op het moment dat de monitor de lijst krijgt met bijzonderheden ten aanzien van de identiteit of in het kader van voortgezette toepassing, kan hij of zij een van deze experts erbij roepen om te vragen of die iets met de informatie wil of kan doen.³⁹³

Wat de monitoren wel of niet aan deze experts voorleggen, heeft volgens een van hen niet alleen te maken met informatie die uit de looplijsten naar voren komt, maar is ook een "gevoelszaak":

"Hoe breder je het neerlegt, hoe beter je een oordeel kunt maken. Het kan een optelsom zijn. Het kan gaan om dingen die niet concreet zijn. Een zenuwachtige indruk bij de tolk, alsof hij

³⁸⁶ R19.

³⁸⁷ R19.

³⁸⁸ R19, RF20, RF21, RF22. De IV&J (2016: 21) merkt echter op: "De quick look vindt niet in alle gevallen plaats. De politie heeft geen vastgestelde richtlijnen op basis waarvan men besluit tot het wel of niet oppervlakkig onderzoeken van de telefoons. Ook beschikt de politie niet over richtlijnen waarop bij het 'scrollen' moet worden gelet. In Ter Apel gaf de voor het uitlezen van gegevensdragers verantwoordelijke functionaris aan dat er naar zijn mening geen juridische grondslag bestaat voor een onderzoek van de gegevensdrager als de vreemdeling in het bezit is van een identiteitsdocument. Dit is de reden dat in Ter Apel niet alle gegevensdragers worden onderworpen aan de quick look."

³⁸⁹ RF20.

³⁹⁰ R19.

³⁹¹ R19.

³⁹² R19.

³⁹³ R19.

iets te verbergen heeft. Doe dat in combinatie met andere zaken, plusje, plusje, grote plus. Dat hoeft niet per se terrorisme te zijn maar kan wel aanleiding zijn voor nader onderzoek. Als je echt zwart-wit voorbeelden wilt; een telefoon met een foto van een 'jihadi John' met een mes, hoe duidelijk wil je het hebben!?. Maar er zitten ook dingen bij, dat is gevoel. [...] Het is niet allemaal concreet. Jij vraagt om concrete zaken. Maar als je alleen maar zou gaan bespreken als je concrete informatie hebt, dan ga je wat missen. Een lijst is niet te maken, dan ga je dingen missen."³⁹⁴

Een collega vulde aan:

"Het is ook de kennis van mensen die hier al vijftien tot twintig jaar dat werk doen. Die kennis is onontbeerlijk. Zij zijn in contact met mensen, zij zien dingen. Dat heeft puur te maken met vakmanschap."³⁹⁵

Een leidinggevende van AVIM gaf aan dat de organisatie zich in het afgelopen jaar meer heeft bekwaamd in het opmerken van bijzonderheden in verband met jihadisme dan vroeger. Ten tijde van het interview werd volgens respondent bijvoorbeeld eerder dan voorheen geprobeerd, wanneer een asielzoeker uit Syrisch gebied komt, om vast te stellen of hij uit het deel komt waar oorlog is, of uit het deel waar geen oorlog is.³⁹⁶ Tegelijkertijd gaven uitvoerende medewerkers juist aan dat zij niet goed te weten in welk gebied in Syrië wel of geen oorlog is:

"We zeggen weleens tegen elkaar, er is een bepaald deel in Syrië waar meer oorlog is en een gebied waar dat minder is; wij weten niet welk gebied dat dan is. Die kennis, waar moeten we op letten, die hebben wij niet."³⁹⁷

Op de vraag of ze wat dat betreft behoefte hadden aan meer training, gaven ze aan:

"Iedereen zou eigenlijk wel een potentiële terrorist kunnen zijn. Kijk maar naar dat stel in San Bernardino. Je herkent ze toch niet aan de buitenkant. Wat dat betreft kun je trainen wat je wil, maar wat heb je eraan? [...] Het is handig om er meer van weten, maar of je er echt iets aan hebt, dat weet je niet."³⁹⁸

"Dat is net als Frans leren vroeger op school, dan weet je ook niet of je het ooit nodig gaat hebben. Maar je moet wel weten waar je op moet letten. Naar mijn idee is daar nog wel wat te winnen."³⁹⁹

De I&R die door de **KMar** op Schiphol wordt uitgevoerd is ook gericht op het vaststellen van de identiteit, nationaliteit en verblijfsrechtelijke status. In het kader van I&R kunnen ook door de KMar gegevensdragers worden uitgelezen. Deze gegevensdragers worden volgens respondenten uitgelezen als de identiteit niet is vast te stellen (bijvoorbeeld door ontbreken van documenten) of als er indicaties zijn van mensensmokkel en terrorisme.⁴⁰⁰ Volgens de IV&J (2016: 30) werden er ten tijde van de inspectie geen gegevensdragers uitgelezen, "omdat de daarvoor benodigde apparatuur en andere randvoorwaarden (zoals analysemogelijkheden) niet aanwezig zijn". In het herhaalonderzoek

³⁹⁴ RF20.

³⁹⁵ RF22.

³⁹⁶ R19.

³⁹⁷ RF20.

³⁹⁸ RF21.

³⁹⁹ RF20.

⁴⁰⁰ R17, R18.

in april 2016 stelde de IV&J vast dat dit ook toen nog niet werd uitgevoerd; wel heeft de KMar op Schiphol aan de IV&J aangegeven “dit op korte termijn te zullen gaan organiseren” (IV&J, 2016: 3).⁴⁰¹

In paragraaf 3.3.3 werd opgemerkt dat In samenspraak met NP, NCTV en OM criteria zijn opgesteld op basis waarvan een verdenking van in- of uitreis van jihadgangers kan ontstaan.⁴⁰² Deze zijn opgenomen in het al eerder genoemde Handelingskader Jihadgangers. Zoals de naam al suggereert, is dit handelingskader echter gericht op in- of uitreizende *jihadgangers*: het ziet primair op het uitgaan en binnenkomen van personen afkomstig uit Europese landen die betrokken zijn bij de jihad en niet zozeer op het binnenkomen van asielzoekers van buiten de EU. De focus van het Handelingskader ligt op het uitoefenen van de strafrechtelijke taken en biedt daarmee primair een handreiking om een mogelijke terrorisme-gerelateerde strafrechtelijke verdenking vast te stellen.⁴⁰³

5.2.2 De kleine keten

De **IND** is gericht op het verzamelen van informatie die nodig is om de asielaanvraag te kunnen beoordelen. Daarbij is er ook aandacht voor verschillende ‘handavingsaspecten’, zoals identiteitsfraude, visumfraude, mensenhandel, mensensmokkel, internationale misdrijven en nationale veiligheid. Zoals hierboven uiteen is gezet, is er een meldstructuur ingericht voor signalen met betrekking tot nationale veiligheid. Nationale veiligheid ziet op radicalisering en terrorisme, maar ook op extremisme, spionage en overige informatie die relevant kan zijn voor de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Binnen het dossier nationale veiligheid is er ook speciale aandacht voor signalen van jihadisme. In 5.1.2 is al aangegeven dat de IND-medewerkers handvatten op intranet kunnen vinden om mogelijk jihadisme te herkennen. Met het voorbehoud dat er geen pasklare indicatorenlijst of profielschets bestaat op grond waarvan een potentiële jihadist/terrorist herkend kan worden, worden “enkele indicaties gegeven die tot alertheid nopen” zoals bepaald gedrag tegenover de medewerker of de beveiliging (weigeren een vrouwelijke medewerker een hand te geven of aan te kijken), bepaald taalgebruik (salafistisch jargon), of uiterlijke kenmerken. Er wordt aan toegevoegd dat “je de indicaties in samenhang moet bezien en deze indicaties uiteraard ook op andere zaken kunnen duiden dan uitsluitend jihadisme/terrorisme”.

Behalve de handvatten die in de trainingen en op intranet voor alle IND-medewerkers die betrokken zijn bij de asielprocedure beschikbaar zijn, zijn er voor de ‘screeners’ aanvullende instructies in de vorm van de eerder genoemde ‘basisinstructie’. Deze is volgens een respondent samengesteld op basis van informatie van interne experts van de IND en daarnaast is er informatie van Team Internationale Misdrijven (TIM) van de politie en KMar ingevoegd.⁴⁰⁴ Zo is informatie afkomstig uit het Handelingskader Jihadgangers van de KMar gebruikt. De inhoud van de basisinstructie is volgens een respondent ook afgestemd met AIVD en MIVD.⁴⁰⁵ Volgens een aantal HHC’s die werkzaam zijn in Ter Apel en Den Bosch, zijn aandachtspunten in de screening met betrekking tot jihadisme bijvoorbeeld ‘dubieuze verklaringen’ of zaken die naar voren komen uit het onderzoek op *social media*.⁴⁰⁶ Het zijn niet altijd concrete aanwijzingen, er kan ook sprake zijn van ‘zachte’ signalen. De HHC’s gaven hiervan meerdere voorbeelden:

⁴⁰¹ IV&J, ‘Uitkomsten herhaalonderzoek “De identificatie van asielzoekers in Nederland”’, 3 mei 2016, laatst geraadpleegd op 23 augustus 2016 via < https://www.ivenj.nl/Images/brief-uitkomsten-herhaalonderzoek-de-identificatie-van-asielzoekers-in-nederland_tcm131-628832.pdf?cp=131&cs=77281>.

⁴⁰² Een kopie van dit Handelingskader is in het bezit van de auteurs.

⁴⁰³ R17, R18.

⁴⁰⁴ R3.

⁴⁰⁵ R3.

⁴⁰⁶ RF33, RF34, RF35, RF36.

“Je ziet bijvoorbeeld een foto met een man hand in hand met zijn geliefde. Op een andere foto zie je dezelfde man met een Kalasjnikov in zijn hand en in legertenuue. Dat is een signaal, dat zetten wij [aan de IND-liaison] door.”⁴⁰⁷

“Het kan bijvoorbeeld ook zijn dat iemand onthoofdingsfilmpjes op facebook liket, of zulke filmpjes deelt.”⁴⁰⁸

Zoals in paragraaf 3.3.3 reeds naar voren kwam, hebben de screeners ook informatie van de AVIM tot hun beschikking uit het I&R-proces. In Ter Apel en Den Bosch betreft dit de ingevulde NVIK-looplijsten, maar ook informatie uit uitgelezen telefoons.⁴⁰⁹ Volgens de HHC's waarmee is gesproken, is informatie die daaruit naar voren komt niet altijd relevant om te delen met de IND-liaison.

“Wij kijken met name naar de concrete informatie, daar kunnen wij mee verder. Als er een aantekening is dat iemand een tatoeage heeft of transpireert, daar kunnen wij niet veel mee.”⁴¹⁰

Een andere HHC vulde aan:

“Een bepaalde tatoeage kan wel symbool staan voor het een of ander. Ook het niet door een vrouw gehoord willen worden, geen hand willen schudden, kunnen indicaties zijn van radicalisme. Het zijn maar indicaties, dan komt de vraag, kunnen we er verder nog iets uit halen? Daarbij ben je ook heel vaak van dit soort waarnemingen afhankelijk. Haal je er niks uit, dan haal je er niks uit. Een Egyptenaar die beweert een Syriër te zijn kan van de spanning ook transpireren. In combinatie met harde gegevens kun je *social media* onderzoek doen.”⁴¹¹

Informatie die door de AVIM wordt doorgegeven kan zodoende dus worden gebruikt als uitgangspunt voor verder onderzoek door de screeners.

Het contact dat medewerkers van het COA hebben in vergelijking met de AVIM, de KMar en de IND is zowel in kwantitatieve als in kwalitatieve zin anders. Dat uit zich er volgens een vertegenwoordiger van BVI onder meer in dat binnen COA minder focus is op jihadisme en meer op *radicalisering*.⁴¹² Er zijn veel veiligheidsaspecten die niet direct verband houden met jihadisme, maar voor COA wel relevant zijn. Zo kunnen zwakke vormen van radicalisering, of vermoedens daarvan, al spanningen oproepen binnen een opvangcentrum. Als er in een centrum bijvoorbeeld salafisten wonen naast meer gematigden, dan kan dat voor de beheersbaarheid en begeleiding ook relevant zijn.⁴¹³ Ook het *ronselen* van kwetsbare mensen in de opvang, niet alleen voor jihadisme maar ook voor goedkope arbeidskrachten of voor prostitutie, kan een bedreiging vormen.⁴¹⁴

Gevraagd naar voorbeelden van signalen of vermoedens die tot een melding bij het BVI kunnen leiden, gaven uitvoerende medewerkers van COA aan dat een signaal vaak voorkomt uit een ‘onderbuikgevoel’, het gevoel dat er ‘iets niet klopt’,⁴¹⁵ of zoals een van hen het verwoordde, het

⁴⁰⁷ RF33.

⁴⁰⁸ RF35.

⁴⁰⁹ RF33, RF34, RF35, RF36.

⁴¹⁰ RF33.

⁴¹¹ RF36.

⁴¹² R5.

⁴¹³ R5.

⁴¹⁴ R5.

⁴¹⁵ RF27, RF28.

“herkennen van het ongebruikelijke in gebruikelijke situaties”.⁴¹⁶ Tijdens de gesprekken gaven medewerkers voorbeelden van zaken die zij hadden gemeld:

“We merkten dat bepaalde mensen zich verzamelden bij een bepaalde caravan. [...] Dan kwam je binnen en stopten mensen die een filmpje op de iPad aan het kijken waren zodra je binnenkwam ineens met kijken. Als ze een serie kijken, stoppen ze niet ineens met kijken. Dus als ze een filmpje plotseling uit doen, dan krijg je het gevoel, ‘er klopt hier iets niet’.”⁴¹⁷

“Ander voorbeeld: Vorig jaar kreeg ik een melding van een inwoner van Ter Apel. Hij zag bij de fitness steeds iemand met legerkleding uit de opvang. De man zou daar heel intensief, bijna elke dag, trainen. Daarvan heb ik melding gemaakt.”⁴¹⁸

Zoals hierboven is aangegeven, worden eerstelijnsprofessionals er in de COA-trainingen op gewezen hun ‘professionele intuïtie’ te gebruiken en naar ‘onderbuikgevoelens’ te luisteren. Wat een onderbuikgevoel kan inhouden, komt naar voren uit een voorbeeld dat gegeven werd door medewerkers van COA:

“Je had af en toe dat die bewoners zich verzamelden op het plein, zich af en toe ophielden bij de receptie. Ze hadden een hele aparte houding, sloten zich van ons af. Zij hielden het COA-personeel in de gaten, in plaats van andersom.”⁴¹⁹

“Er stond altijd iemand van hen buiten, op het balkon. We doen kamercontroles en dat wilden we na die melding ook bij dit appartement doen. [...] Ze waren er niet blij mee dat we op bezoek kwamen. Eentje rende snel naar een andere kamer om iets te doen. Dat is heel apart, dat zijn allemaal signalen.”⁴²⁰

In bovenstaand geval hebben de COA-medewerkers de namen van de bewoners om bovenstaande reden ook bij hun leidinggevende gemeld en doorgegeven aan het BVI.

Respondenten gaven aan soms wel te worstelen met de informatie die zij tijdens de training hadden gekregen over wat een signaal is. Een van de respondenten gaf aan het idee te hebben dat COA in het begin nog zoekende was ‘wat te gaan vertellen’:

“Er werd wel gezegd [...], ‘als iemand ineens heel veel gaat sporten, dan kan dat mogelijk ergens op wijzen’. Gevolg was dat het hele team op scherp staat als iemand gaat sporten.”⁴²¹

Tegelijkertijd gaf een andere COA-medewerker aan dat trainingen waarbij een meer genuanceerde boodschap werd gegeven ook niet altijd gewaardeerd worden:

“Vorig jaar hebben we een training gehad, toen het echt in het nieuws was, toen die filmpjes van Jihadi John voorbijkwamen. [...] Maar na het volgen van de training was de conclusie eigenlijk dat je het niet kan signaleren. Iedereen had z’n vragen en kwam voor antwoorden, maar de conclusie was, je kan het niet zien. Iemand kan een baard hebben, of een djellaba,

⁴¹⁶ RF42.

⁴¹⁷ RF28.

⁴¹⁸ RF28.

⁴¹⁹ RF43.

⁴²⁰ RF42.

⁴²¹ RF30.

maar dat zegt niets. Na afloop had iedereen het gevoel, ‘het was een leuke training, maar geen antwoorden’.”⁴²²

“Het ging om ‘nulletjes’ verbinden, kijken of heel veel nulletjes bij elkaar een één zouden kunnen worden.”⁴²³

Mede omdat het doel hen soms onduidelijk was, gaven sommige eerstelijnsprofessionals van COA aan dat zij niet per se behoefte hebben aan het type aangeboden trainingen:

“We zijn de laatste jaren gebombardeerd met trainingen. Iedereen moest ook naar de training Jihadisme, dat was heel belangrijk. Ik heb er zelf niet aan meegedaan, ik weet niet precies waarom, maar als ik het zo hoor weet ik niet of dat zin had.”⁴²⁴

“Ik vond het een beetje onprofessioneel overkomen. ‘s Ochtends werden filmpjes getoond, bijvoorbeeld van het zwaaien met een IS-vlag in een azc in Leiden, en het middagdeel bestond uit, ‘wat denken *jullie* dat je kunt doen om eventuele signalen aan te pakken [...], terwijl iedereen dacht, ‘ik wil graag horen wat we moeten doen’. [...] Uiteindelijk moesten we daar ter plekke zelf een oplossing bedenken... Maar ik weet ook niet of er [over het herkennen van jihadisme] veel meer te zeggen is hoor.”⁴²⁵

Hij/zij gaf aan vooral geïnteresseerd te zijn om meer te leren hoe in de rest van de keten wordt omgegaan met signalen van jihadisme, bijvoorbeeld door de IND.⁴²⁶ COA-medewerkers die op een andere locatie werken, gaven overigens aan dat nieuwe medewerkers vaak lang moeten wachten voordat zij kunnen deelnemen aan een training.⁴²⁷

Voor **DT&V** geldt dat is aangesloten bij de trainingen die in het kader van awareness-tour door de IND zijn verzorgd. Daar kwamen volgens respondenten ook indicatoren aan de orde waaraan radicalisering/jihadisme kunnen worden herkend, zoals bijvoorbeeld: wijziging in gedrag, iemand is moslim maar zijn uiterlijk verandert ineens, hij is vijf keer per dag gaan bidden waar hij dat eerder niet deed, hij heeft alcohol afgezworen, of bepaalde uitingen over Allah of over de aanslagen in Parijs.⁴²⁸ Er zijn op intranet handvatten beschikbaar voor de regievoerders van DT&V; daar staat ook dat alles wat zou kunnen raken aan de nationale veiligheid moet worden gemeld. De presentatie van de IND-training staat ook op het intranet.⁴²⁹ Respondenten van DT&V gaven aan dat een voorbeeld van een melding die door een collega aan de IND-liaison is doorgegeven betrekking had op een vreemdeling in bewaring die tegen een regievoerder had gezegd: ‘heel goed dat die aanslagen plaatsvonden, dan worden jullie wakker’.⁴³⁰ DT&V-medewerkers hebben, zoals eerder vermeld, ook deelgenomen aan de trainingen van COA.

Volgens de respondenten van DT&V, die op beleidsniveau werken, ligt er een plan om deel te nemen aan de trainingen van het ROR en is het goed om nog een keer aandacht voor het onderwerp te vragen. Met name als het gaat om het herkennen van signalen, het proces van radicalisering, het

⁴²² RF42.

⁴²³ RF41.

⁴²⁴ RF43.

⁴²⁵ RF42.

⁴²⁶ RF42.

⁴²⁷ RF32.

⁴²⁸ R12, R13.

⁴²⁹ R12, R13.

⁴³⁰ R12, R13.

krijgen van handvatten waar op kan worden gelet, zou deze behoefte bestaan.⁴³¹ Een heikel punt is echter wel dat het volgen van trainingen capaciteit kost. De verwachting is dat de aandacht voor terugkeer in de komende periode groter wordt, waardoor een groter beroep zal worden gedaan op de al schaarse capaciteit. Daarnaast is nog niet duidelijk hoe het precies in te vullen. Moet er een ‘Train de trainer’-concept komen, of is het handiger om alle regievoerders een training te laten volgen? De interne discussie gaat niet zozeer over de vraag óf er wel of geen training moet komen, maar vooral over de invulling daarvan en welke tijdsinvestering, in het licht van de ontwikkelingen in de komende periode, waarin een toename van het aantal zaken waarin terugkeer speelt wordt verwacht.⁴³² Ook door de NCTV wordt gezien dat DT&V worstelt met het spanningsveld tussen enerzijds de druk om trainingen te volgen, en anderzijds de beperkte beschikbare tijd.⁴³³ Het is niet bekend in hoeverre regievoerders de behoefte aan meer training zelf ook hebben.

5.2.3 Overige actoren

Respondenten van landelijk bureau van **VluchtelingenWerk** gaven aan dat men binnen de organisatie nog zoekende is wat als signalen van jihadisme zouden kunnen worden aangemerkt. Er wordt geen gebruik gemaakt van handvatten of indicatoren. Ook in de eerder genoemde notitie over jihadisme worden volgens respondenten geen concrete indicatoren genoemd waarop medewerkers kunnen letten om jihadisten te signaleren.⁴³⁴ In team-overleggen binnen VluchtelingenWerk is wel gesproken over de vraag wat een signaal is, en ook met COA is hier over gesproken.⁴³⁵ Volgens de respondenten is het belangrijk niet te snel conclusies te trekken. Het feit dat iemand zich afzondert en minder contact zoekt, kan bijvoorbeeld allerlei oorzaken hebben. Als een medewerker signalen opvangt, en een andere medewerker weet dat het een getraumatiseerd persoon betreft, dan kunnen ze er samen achter komen wat er speelt. Toen respondenten van VluchtelingenWerk in Ter Apel werd gevraagd wat voor hen een signaal van mogelijk jihadisme zou kunnen zijn, werd opgemerkt:

“Een IS-vlag in de bagage, een T-shirt op de kamer van een terroristische organisatie. Dat kan ik horen van medebewoners. Ik lees zelf geen Arabisch. Misschien hoor je dat ook vanuit vrijwilligers. Het zegt nog niks, maar het kán een signaal zijn.”⁴³⁶

Een collega vulde aan:

“Je constateert dat niet bij mensen zelf [...]. Maar ik denk wel, het is een erg breed begrip. Ikzelf ben er nog nooit tegenaan gelopen.”

Uitvoerende medewerkers van VluchtelingenWerk die in het kader van deze studie zijn gesproken, gaven aan niet veel behoefte te hebben aan het volgen van trainingen over het herkennen van jihadisme.⁴³⁷

Ook binnen **Nidos** bestaat geen specifieke instructie voor medewerkers wat onder een signaal moet worden verstaan.⁴³⁸ Bij Nidos wordt ook niet zozeer gesproken over jihadisme, maar vooral over het risico op radicalisering. Een respondent die werkzaam is in het management refereerde eraan dat in

⁴³¹ R12, R13.

⁴³² R12, R13.

⁴³³ R7.

⁴³⁴ R9, R10.

⁴³⁵ R9, R10.

⁴³⁶ RF40.

⁴³⁷ RF37, RF40.

⁴³⁸ R15.

de training die ooit door COA was gegeven, de boodschap was dat medewerkers vooral moeten letten op afwijkend gedrag (onverwachte zaken, of afwijking van een patroon). Volgens de respondent zijn jeugdbeschermers daar in principe al redelijk goed mee bekend. Zij letten sowieso al goed op of mensen pupillen zich terugtrekken bijvoorbeeld in verband met heimwee, of als zij seksueel afwijkend gedrag vertonen als slachtoffer van mensenhandel. Ze letten daarbij ook op een jongeman die eerst altijd wel een hand gaf dit ineens niet meer doet. Tegelijkertijd gaf respondent aan dat het belangrijk is dat Nidos zich over jihadisme meer laat informeren door andere partijen, omdat zij zelf niet voldoende deskundig is.⁴³⁹ Uitvoerende medewerkers van Nidos gaven aan dat uitingen of gedragingen die onderdeel zijn van de Islam niet zomaar moeten worden aangezien voor radicalisering. Een respondent gaf aan:

“Als je bijvoorbeeld ziet dat een kind impulsief is in gedrag, of iedereen buiten de deur houdt, een houding van ‘kom niet aan mij’. Dan is het interessant te kijken, wat is er, ben je teleurgesteld? Soms hoor je iets en denk je, daar moet ik op doorvragen.”⁴⁴⁰

Een andere respondent gaf ook aan dat het goed zou zijn als er binnen de organisatie meer kennis zou komen van radicalisering en de Islam; dat zou bijvoorbeeld kunnen door middel van trainingen.⁴⁴¹

Medewerkers van **DJI** ontvangen volgens een vertegenwoordiger van het Ministerie van Veiligheid en Justitie geen specifieke training op het gebied van radicalisering of jihadisme. Er is een interculturele sensitiviteitscursus, waarin aandacht wordt besteed aan verschillen in cultuur of religie en hoe hiermee om te gaan, maar voor zover deze respondent wist is er geen aparte aandacht voor radicalisering of jihadisme in die cursus. Deze respondent zag niet meteen een behoefte om apart aandacht te besteden aan jihadisme onder medewerkers; het is onbekend in hoeverre de medewerkers dit zelf ook zo zien.

5.2.4 De ‘melddrempel’

Uit de gesprekken met beleidsmedewerkers en uitvoerende medewerkers bij verschillende actoren in de vreemdelingenketen komt naar voren dat er niet alleen verschillende visies bestaan met betrekking tot de vraag *wat* als een mogelijk signaal kan worden gezien, maar ook ten aanzien van de vraag *wanneer* een mogelijk signaal voldoende gewicht zou hebben om binnen de eigen organisatie tot melden over te gaan. In deze paragraaf wordt hieraan gerefereerd als ‘de melddrempel’. Hoe hoog de melddrempel is, wordt enerzijds bepaald door de institutionele context waarin wordt gewerkt en de daarbinnen bestaande cultuur en structuur met betrekking tot het aanbrengen van signalen. In hoofdstuk 4 is al aangegeven dat verondersteld kan worden dat ingewikkelde of tijdsintensieve methoden van registratie van signalen niet bijdragen aan een hoge bereidheid om binnen de eigen organisatie signalen door te geven. Wanneer een concrete handelingsinstructie bestaat, is het aannemelijk dat dit de bereidheid wel verhoogt. Anderzijds speelt ook de individuele afweging van de eerstelijnsprofessionals zelf een rol, waarbij het de vraag is of zij voor zichzelf een rol zien om een inschatting te maken of bepaalde informatie (al) relevant (genoeg) is om te delen, of dat zij het aan anderen overlaten om te interpreteren of een mogelijk signaal bruikbaar is of niet.

Bij bijvoorbeeld de AVIM ligt de drempel om middels de checklist een persoon aan te merken voor nader onderzoek in principe laag. Allerlei opvallende zaken kunnen eenvoudig op de NVIK-checklist worden genoteerd. Of er vervolgens iets met de vermelde zaken wordt gedaan met betrekking tot jihadisme is aan de monitor, die in dat verband kan overleggen met andere afdelingen binnen de

⁴³⁹ R15.

⁴⁴⁰ RF48.

⁴⁴¹ RF50.

politieorganisatie. Dit – voor de AVIM medewerker die de NVIK-lijst invult – vrijblijvende systeem stimuleert in zekere zin het doen van meldingen.

Ook de IND stimuleert medewerkers om te melden. Daarbij wordt aan IND-medewerkers wel benadrukt dat ze een vermoeden zo concreet mogelijk moeten maken, bijvoorbeeld door goed door te vragen. De HHC's dragen er zorg voor dat signalen in het vereiste voorlegformat worden opgenomen. Een van de gesproken HHC's gaf aan bij twijfel over de relevantie van een aangebracht signaal toch melding te zullen maken, omdat de kleinste aanleiding voldoende kan zijn in het kader van nationale veiligheid.⁴⁴² Een collega wees erop dat andere afdelingen binnen de IND altijd nog kunnen onderzoeken of er reden is om een signaal door te zetten.⁴⁴³ Een van de IND-liaisons gaf aan dat hij/zij inderdaad zou kunnen besluiten om een via de HHC's ontvangen signaal niet voor te leggen aan de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. De respondent gaf voorts aan het lastig te vinden in te schatten hoe 'goed' er wordt gesignaleerd door de kleine keten: het is ook niet aan de liaison om te beoordelen wat de waarde is van de signalen die aan de AIVD worden doorgezet. Alhoewel het moeilijk is in te schatten welke signalen in het (primaire) proces gemist worden, merkte respondent op dat hem/haar soms wel signalen bereiken die – vanuit de kennis over de interesses van de AIVD en ervaring met signalen die hij/zij heeft – uiteindelijk niet worden doorgezet. Wel gaf deze respondent aan dat de liaisons vanaf oktober 2014 geen enkel risico nemen als het gaat om signalen die mogelijk raken aan jihadisme en dat zij een dergelijk signaal sneller aan de AIVD doorgeven dan andere signalen met betrekking tot de nationale veiligheid.⁴⁴⁴

Bij het COA wordt de drempel om signalen door te geven bewust laag gehouden. Een mailtje naar BVI of het invullen van een veld op intranet volstaat (zie hoofdstuk 6). Zoals een vertegenwoordiger van het BVI opmerkte:

“Ook als je denkt dat het geen melding waard is, kom vooral door met je zorgen, misschien is het wel genoeg om een melding te maken. Wij vinden het belangrijk dat alle soorten signalen worden doorgegeven, andere partijen zijn er om die signalen te duiden.”⁴⁴⁵

Als een bewoner bijvoorbeeld COA-medewerkers bedreigt en zegt dat hij een aanhanger van IS is, terwijl het vermoeden bestaat dat hij dit zegt omdat hij in de war is vanwege psychische problemen, dan wordt aangemoedigd dit toch te melden. “COA-medewerkers zijn geen medici, dus we kunnen niet inschatten waar die opmerkingen vandaan komen en vragen medewerkers om dus alles door te geven.”⁴⁴⁶ Achterhalen of er werkelijk sprake is van radicalisering of vermoedelijke jihadisten, wat ‘de waarheid’ is, dat zit volgens deze respondent “niet in de genen van COA”. Om die reden vindt er door de medewerkers en ook door het BVI in principe geen schifting plaats en wordt alles doorgestuurd naar de IND-liaison. Het idee is dat de IND-liaison informatie die niet relevant is voor de veiligheidsdiensten eventueel kan wegzetten naar andere afdelingen waar het wel relevant voor is, bijvoorbeeld naar de Unit 1F in het geval van vermeende oorlogsmisdadigers.⁴⁴⁷

Toch zijn er, ondanks bovenstaand perspectief, ook gevallen geweest waarbij door het BVI ontvangen informatie niet is doorgespeeld aan de IND-liaison. Een respondent kon zich bijvoorbeeld een situatie herinneren waarin een medewerker aangaf dat een bewoner naar hem of haar toekwam en zei dat hij over een andere persoon ‘nog wel eens wat kon vertellen’ en dat hij ook interessante foto's op zijn

⁴⁴² RF33.

⁴⁴³ RF34.

⁴⁴⁴ R3.

⁴⁴⁵ R5.

⁴⁴⁶ R5.

⁴⁴⁷ R5.

telefoon zou hebben. Dat soort berichten is te vaag en de medewerker wordt dan gevraagd om door te vragen en meer concrete informatie aan te leveren.⁴⁴⁸

De eerstelijnsprofessionals van COA waarmee is gesproken, geven aan dat zijzelf ook een schifting maken en niet zonder meer alles wat *mogelijkerwijs zou kunnen duiden* op jihadisme zouden doorgeven aan BVI. Over de situatie die hierboven werd besproken, waarbij bewoners samen heimelijk filmpjes op de iPad aan het kijken waren, merkte een medewerker op:

“Het kan ook zijn dat iemand filmpjes zit te kijken omdat hij zich zorgen maakt om zijn familieleden in Aleppo en wil weten hoe de situatie is. Dus als je meteen conclusies gaat trekken kun je er weleens naast zitten. Het is dus belangrijk in contact blijven met de bewoners.”⁴⁴⁹

Deze medewerker gaf aan dat hij/zij ook niet zomaar zou afgaan op een melding die wordt ontvangen van een andere bewoner:

“Zou ik dit melden bij BVI? Niet na een eerste melding. We gaan dan zelf eerst kijken wat voor signalen we kunnen oppikken, door middel van een kamerbezoek, door te vragen aan andere bewoners. Je krijgt wel veel informatie van bewoners. In overleg kun je er wat mee doen.”⁴⁵⁰

Even later geeft dezelfde medewerker aan:

“[... Je] moet weten dat het een *gedragsverandering* is. Op vrijdag om twee uur gaat iedereen met een Koran in zijn hand naar de moskee. Dan ziet iedereen er ineens ook anders uit, maar het is niet echt een verandering.”⁴⁵¹

“Het kan ook zijn dat iemand een Nike-trainingspak aantrekt, juist om niet op te vallen. Het moet echt uit meerdere hoeken komen. Dat onderbuikgevoel, dat is ervaring. Het zijn vaak kleine dingetjes waar je niet helemaal de vinger op kunt leggen.”⁴⁵²

“Daarom delen we dat ook met elkaar.”⁴⁵³

“En alleen als het echt concreet wordt melden we bij Bureau Veiligheid.”⁴⁵⁴

Op de vraag wat deze medewerkers zouden doen als zij een asielzoeker met een baard en een djellaba zien, geven zij aan dat ze dat niet meteen, of juist niet zouden melden. “Maar als er een verandering is, als iemand van normale kleding ineens een djellaba gaat dragen, dan misschien weer wel”.⁴⁵⁵

Ook bij DT&V ligt de drempel om te melden volgens respondenten in principe laag en ook daar wordt aan medewerkers meegegeven, ‘bij twijfel, gewoon melden’, en dat liever te vaak meldingen worden ontvangen dan één keer te weinig.⁴⁵⁶ Ook als een cliënt roept dat hij wel terug wil om zich aan te sluiten bij IS, en als hij dat vaker roept of als het een *unheimisch* gevoel oplevert, dan is de lijn dat dit

⁴⁴⁸ R5.

⁴⁴⁹ RF43.

⁴⁵⁰ RF43.

⁴⁵¹ RF43.

⁴⁵² RF41.

⁴⁵³ RF42.

⁴⁵⁴ RF43.

⁴⁵⁵ RF41, RF43, RF44.

⁴⁵⁶ R12, R13.

moet worden gemeld.⁴⁵⁷ Volgens vertegenwoordigers van DT&V gaat iedere melding direct naar de IND, zonder dat er binnen de DT&V filtering plaatsvindt.⁴⁵⁸ Volgens respondenten is ook aan de inhoud van de meldingen te merken dat de drempel om te melden heel laag wordt gelegd.⁴⁵⁹

Interessant is dat medewerkers van DJI in de vreemdelingenbewaring, volgens een vertegenwoordiger van het Ministerie van V&J, een andere melddrempel hanteren. Als iemand in vreemdelingenbewaring tegen medewerkers zou zeggen, “ik hoor bij en ik maak je dood”, dan zouden medewerkers van DJI dat volgens de respondent niet snel als een signaal van jihadisme rapporteren. De respondent gaf aan dat dit soort dreigementen veel werden geuit toen IS opkwam en dat het vaak gaat om mensen die drugsverslaafd zijn, of zich verzetten tegen hun uitzetting en hopen dat zo uit te stellen.⁴⁶⁰ Medewerkers van DJI zullen in dit soort gevallen vooral proberen de-escalerend te handelen en de betreffende persoon bijvoorbeeld vragen waarom hij zoiets zegt. Als de medewerker denkt dat iemand meent wat hij zegt, dan kunnen ze dat doorgeven. Maar niet alles wat medewerkers zouden kunnen opvatten als een signaal spelen ze door. Als iemand herhaaldelijk dreigementen uit of bepaalde dingen zegt, dan kan ook de psycholoog of gedragsdeskundige worden geïnformeerd. Alles is gericht op de-escaleren en zo spoedig mogelijke terugkeer.⁴⁶¹ Deze benadering lijkt daarmee dus af te wijken van de benadering die door AVIM, IND, COA en DT&V wordt gehanteerd.

Ook binnen VluchtelingenWerk wordt volgens beleidsmedewerkers het uitgangspunt gehanteerd dat pas sprake kan zijn van een serieus signaal van radicalisering of jihadisme als er eigen concrete vermoedens zijn; informatie die via-via wordt ontvangen, bijvoorbeeld van bewoners, is niet voldoende.⁴⁶² Voordat tot signalering van radicalisering/jihadisme kan worden overgegaan, zal de medewerker zelf een vermoeden moeten hebben.⁴⁶³ Respondenten van VluchtelingenWerk gaven aan dat wanneer een signaal waarschijnlijk al op een andere manier bij actoren in de vreemdelingenketen bekend is, dit een reden kan zijn om zelf niet te melden:

“Als we iets horen, dan is dat meestal van vrijwilligers die bij het gehoor zitten, dus dan is de persoon al in de procedure bij de IND. Dus het komt in mijn ervaring niet heel veel voor dat wij iets doorgeven, omdat het al bij de IND bekend is.”⁴⁶⁴

Een voorbeeld hoe één bepaalde gebeurtenis door verschillende actoren verschillend kan worden geïnterpreteerd, kwam naar voren in de gesprekken met meerdere actoren in Ter Apel. Een COA-medewerker merkte op:

“Er was een periode dat jonge Syrische mannen nadat ze nog maar kort bij ons op het centrum waren, aangaven snel terug te willen. Ze waren er nog maar net en zaten op de COL. Deze groep krijgt geen negatieve beschikking. Maar toch gaven ze allemaal aan dat ze het liefst binnen een week terug wilden keren naar Syrië. Dat deed bij de collega’s alarmbellen rinkelen. Dat is raar. Ook zij hebben die informatie toen doorgezet [naar BVI], via dezelfde weg als wij doen.”⁴⁶⁵

Medewerkers van de IND merkten op hetzelfde moment dat dit speelde:

⁴⁵⁷ R12, R13.

⁴⁵⁸ R12, R13.

⁴⁵⁹ R12, R13.

⁴⁶⁰ R14.

⁴⁶¹ R14.

⁴⁶² R9, R10.

⁴⁶³ R9, R10.

⁴⁶⁴ RF38.

⁴⁶⁵ RF31.

“Er was vorig jaar ook een opvallende toename van Syrische jongens die ineens terug wilden keren, die hier net waren en ineens uit de asielprocedure wilden stappen.”⁴⁶⁶

“Dan wordt gezegd, ‘mijn vader is ziek, mijn moeder ligt op sterven’. Als dat veel voorkomt in een bepaalde periode, krijg je daar wel een vreemd gevoel bij.”⁴⁶⁷

De medewerkers van VluchtelingenWerk echter, keken heel anders aan tegen deze zelfde situatie:

“Vorig jaar waren er vijftien Syriërs die binnen een week terug wilden naar het land van herkomst. Dat was voor COA een signaal om door te geven. Dat hebben ze ook met mij gedeeld toen. Voor mij is dat geen signaal. Mensen hebben zich bedacht, die willen gewoon terug.”⁴⁶⁸

“Dat waren mensen die zich hier hadden gemeld, mensen die horen dat het lang gaat duren. Wij gingen er allemaal van uit dat dat de reden was dat ze terug wilden, dat het ‘spijtoptanten’ waren, maar bij COA was er iemand die zei, ze willen als Syriëganger terug. [...] Iemand bij COA heeft het anders geïnterpreteerd.”⁴⁶⁹

“Als er vermoedens zijn, moet je ook nadenken wat je teweegbrengt. COA, IND, en DT&V moeten waakzaam zijn, dat is hun opdracht. Als er Syriërs zijn die asiel aanvragen maar binnen een week willen terugkeren, dan gaan alle alarmbellen rinkelen, zelfs de veiligheidsdienst wordt ingelicht. Wij zitten meer op een ander vlak. [...] Elk signaal is belangrijk voor COA, alles gaat meteen naar de diensten.”⁴⁷⁰

5.2.5 Omvang en aard van onderkende signalen

Actoren hebben in de interviews inzicht gegeven in het totaal aantal signalen dat in de afgelopen periode is doorgegeven, voor zover zij daar vanuit hun positie zicht op hadden en/of zich vrij voelden om hier uitspraken over te doen. Niet altijd waren zij bereid om specifieke data te overleggen, maar wel is toestemming verkregen om in meer algemene zin ontwikkelingen te schetsen en illustraties van meldingen te geven.

Sinds oktober 2014 is het aantal meldingen dat door de IND-liaisons aan de AIVD is doorgegeven nadrukkelijk toegenomen. In 2015 was sprake van bijna een verviervoudiging ten opzichte van 2014 en bijna een verzesvoudiging van het aantal signalen ten opzichte van 2013. Hierbij moet bedacht worden dat dit signalen betreft vanuit de gehele kleine keten (IND, COA, DT&V, maar ook meldingen die door andere organisaties bij deze actoren worden aangebracht) en ook dat niet al deze signalen betrekking hebben op ‘nationale veiligheid’ in den brede, en niet op jihadisme specifiek.⁴⁷¹ Tevens moet worden meegenomen dat het aantal asielaanvragen in 2015 ten opzichte van 2013 is verviervoudigd.⁴⁷²

⁴⁶⁶ RF35.

⁴⁶⁷ RF33.

⁴⁶⁸ RF39.

⁴⁶⁹ RF37.

⁴⁷⁰ RF39.

⁴⁷¹ Bovendien dient te worden bedacht dat niet alle meldingen betrekking hebben op asielprocedures; ook signalen met betrekking tot reguliere verblijfsvergunningen en visa vallen onder dit totale aantal.

⁴⁷² In 2013 vroegen 14.400 personen asiel aan in Nederland. In 2015 was dit opgelopen tot 59.100. Zie <www.cbs.nl>.

Een respondent van het BVI van COA gaf aan dat er sinds eind 2014 veel signalen aan de IND-liasons zijn doorgegeven en dat ongeveer de helft daarvan betrekking had op mogelijk jihadisme.⁴⁷³ Voorbeelden van het soort signalen dat wordt doorgegeven, zijn in paragraaf 5.1.1 al ter sprake gekomen. Een aantal andere, nog niet besproken incidenten, hebben vooral betrekking op incidenten die door actoren in de vreemdelingenketen werden aangemerkt als mogelijke ronselpraktijken. Zo ontving het BVI in 2014 een email van een man uit Lelystad die aangaf dat BVI eens op YouTube zou moeten kijken naar een filmpje over een Suikerfeest op het AZC Katwijk.⁴⁷⁴ Op het filmpje is te zien dat iemand met een IS-achtige vlag rondloopt op het AZC, dezelfde soort vlaggen die kort daarvoor in Den Haag waren gebruikt bij pro-IS manifestaties. Er is ook een fragment van een persoon die gekleed in een djellaba op een dak loopt en zich met een opgeheven vinger tot de camera richt. Op basis van deze melding werd door COA uitgezocht wat er aan de hand was en daarbij bleek dat het AZC normaal altijd een stichting uit een omringende gemeente uitnodigde om het Suikerfeest te organiseren, maar dat deze het feest dit keer niet kon organiseren en dat voor deze gelegenheid een andere club was uitgenodigd (met de naam Zuivere Aanbidding). Bij een ander voorval in 2015 meldde een COA-medewerker dat asielzoekers voor vijf euro met een bus naar Parijs konden gaan om daar te demonstreren tegen de Iraanse regering. Voor de BVI was dit aanleiding om dit breed binnen de keten te verspreiden:

“Ik heb gezegd, ‘die mensen kunnen vijf uur lang met een boodschap bestookt worden’. Zo is mijn oma vroeger wel eens een veel te dure antireuma-deken aangesmeerd. Ik denk: ‘dit is misschien een strategie’. Dat bericht is uiteindelijk met de hele keten gedeeld.”⁴⁷⁵

Er zijn meldingen gedaan dat busjes worden geregeld om vanuit een AZC naar een zeer conservatief bekend staande moskee in het zuiden van het land te rijden en tot slot heeft zich ook een geval voorgedaan waarin bij een AZC, 's nachts om half drie, zonder dit te melden, luiers werden uitgedeeld. Toen daar nader onderzoek naar werd gedaan, kwam een folder boven tafel, waarin beschreven werd dat niet alle moslims slecht zijn, dat maar een heel klein gedeelte het ‘verpest’ voor de rest. De respondent gaf aan moeite te hebben dit te interpreteren. Is dit echt de boodschap die verspreid wordt, of is het bedoeld om zand in de ogen te strooien?⁴⁷⁶

Vertegenwoordigers van DT&V gaven aan dat sinds de meldstructuur in het leven is geroepen, niet massaal gemeld wordt. Dat heeft er volgens hen mee te maken dat DT&V de vreemdelingen over het algemeen slechts gedurende een kort tijdsbestek spreekt, aan het eind van de keten zit en een andere focus heeft dan andere ketenpartners zoals bijvoorbeeld AVIM of KMar.⁴⁷⁷

Het is niet eenvoudig de toename van het aantal meldingen over mogelijk jihadisme vanuit de IND en het COA, waarvan duidelijk sprake lijkt te zijn, te duiden. De toename zou kunnen suggereren dat de bewustwordingstrainingen succesvol zijn geweest en dat meer kennis en awareness deze verhoging kunnen verklaren. Het zou echter eveneens kunnen dat het aantal meldingen omhoog zou zijn gegaan zonder de trainingen, omdat medewerkers op basis van berichtgeving in de media en/of de aard van de signalen sinds 2014 sowieso meer gemeld zouden hebben. Het is zelfs voorstelbaar dat de trainingen eraan hebben bijgedragen dat het aantal meldingen relatief laag is gebleven, omdat het eerstelijnsprofessionals juist een genuanceerder beeld op jihadisme heeft verschaft. Tevens kan aan de toename van het aantal meldingen niet de conclusie worden verbonden dat er daarmee ook meer personen zijn gesignaleerd die daadwerkelijk een risico voor de nationale veiligheid vormen (zie in dit

⁴⁷³ De andere helft houdt vooral verband met de aanwezigheid van mogelijke oorlogsmisdadigers. R5.

⁴⁷⁴ Zie <<https://www.youtube.com/watch?v=gGK7JDWXuxo>>.

⁴⁷⁵ R5.

⁴⁷⁶ R5.

⁴⁷⁷ R12, R13.

verband ook 6.2). De parallel met het signaleren van mogelijke slachtoffers van mensenhandel (zie 4.1.1) is snel gemaakt. Ook daar is, *mogelijk* door het creëren van meer bewustwording en kennis, het aantal meldingen van *mogelijke* slachtoffers de afgelopen jaren sterk toegenomen, zonder dat kan worden vastgesteld of zij *daadwerkelijk* slachtoffer zijn.

Volgens een vertegenwoordiger van het DMB is vanuit DJI nog nooit een signaal doorgegeven over mogelijk jihadisme.⁴⁷⁸

Een respondent van AVIM gaf aan dat het tot nu toe nauwelijks is voorgekomen dat op basis van informatie die door AVIM is verzameld is overgegaan tot een strafrechtelijk verhoor in verband met jihadisme of terrorisme. Een andere respondent vulde aan dat sinds de verhoogde instroom nog niet één persoon middels het I&R-proces geïdentificeerd en daarna strafrechtelijk is vervolgd. Het checken in de systemen van asielzoekers die eerder waren geregistreerd heeft tot nu toe ook nog niet geleid tot het aanhouden van de vreemdeling.⁴⁷⁹

Respondenten van de DLR gaven aan het lastig te vinden iets over de omvang van het aantal signalen dat zij ontvangen te zeggen. Ze stelden niet te weten wat ze missen. In 2015 kwamen er in drie maanden tijd in totaal dertig signalen over mogelijke signalen van terrorisme bij de DLR binnen, terwijl de respondenten hadden begrepen dat alleen al het COA veel meer signalen had doorgegeven aan de AIVD. Alhoewel de respondenten aangaven dat meldingen ook regionaal (door de DRR) worden opgepakt en niet alles bij de DLR terecht komt, suggereerden zij dat de in paragraaf 3.3 beschreven opzet, waarbij COA-medewerkers behalve de IND ook de wijkagent dienen te informeren, in de praktijk niet altijd goed lijkt te werken (zie in dit verband ook hoofdstuk 6).⁴⁸⁰ Tegelijkertijd gaven de respondenten aan dat een toename van het aantal meldingen voor de politie ook problematisch kan zijn, omdat zij alle ontvangen signalen moet 'uitlopen' en analyseren.⁴⁸¹

Respondenten van het landelijk bureau van VluchtelingenWerk gaven aan vanuit de regionale stichtingen slechts in één geval een signaal voorbij te hebben zien komen. Zij gaven aan dat het ook kan dat zulke signalen lokaal worden opgelost. Het genoemde signaal had ook geen betrekking op een binnenreizende jihadist, radicalisering of ronselen. Het betrof een Syrische asielzoeker die in een AZC zijn mobiele telefoon toonde en sms-berichten liet lezen die hij binnen kreeg waarin onbekenden die zeggen namens IS te spreken stellen dat ze zijn vrouw gevangen houden en dat hij voor haar veiligheid en welzijn bepaalde activiteiten in Nederland moet uitvoeren. De uitvoerende medewerkers van VluchtelingenWerk waarmee is gesproken in Ter Apel gaven aan zich niet te kunnen herinneren dat op hun locatie ooit een signaal van jihadisme is gedeeld met andere actoren.

Bij Nidos zijn in ten minste twee gevallen meldingen bij de IND en AIVD gedaan. In één geval meldden jeugdbeschermers dat een jongen een 'stoer verhaal' vertelde over wat hij had meegemaakt bij IS en dat hij zou teruggaan naar het kalifaat zodra zijn ouders in Nederland aan zouden komen. Omdat hij nog in procedure was, is dit toen met de IND gedeeld. Later heeft de IND teruggekoppeld dat het gewoon stoere puberpraat zou zijn geweest. In het andere geval meldde een jeugdbeschermer dat een van de kinderen foto's van onthoofdingen zou hebben op zijn telefoon. Dit is met de AIVD gedeeld. Tevens deed zich in een KWE van Nidos een incident voor waarbij een man langskwam en

⁴⁷⁸ R14.

⁴⁷⁹ R8.

⁴⁸⁰ Ook kan het zijn dat dat wijkagenten deze signalen wel ontvangen, maar niet voldoende delen binnen de politieorganisatie.

⁴⁸¹ R24, R25.

jongeren vertelde over de jihad en hen daarbij gruwelijke foto's liet zien (zie hoofdstuk 2). De pupillen hebben toen zelf gemeld bij hun mentor dat ze een ongemakkelijk gevoel bij deze man kregen.⁴⁸²

5.3 Terugkoppeling

In hoofdstuk 4 is beschreven hoe het terugkoppelen van signalen kan bijdragen aan de leercurve in het bepalen welke doorgegeven signalen relevant zijn gebleken. Tevens is aangegeven dat wanneer professionals niet, of in mindere mate, overtuigd zijn van het belang van het melden van bepaalde signalen, dit de bereidheid en het draagvlak om actief te signaleren kan verminderen. Ook in die zin is terugkoppeling relevant. In de gesprekken met respondenten is dan ook regelmatig gesproken over de wens of noodzaak om een terugkoppeling te ontvangen nadat een melding is gedaan.

De AIVD geeft niet zonder meer aan iedereen terugkoppeling over aangebrachte meldingen.⁴⁸³ Indien een melding concrete aanwijzingen bevat voor optreden door andere actoren binnen de Nederlandse overheid vindt weliswaar een vorm van terugkoppeling via officiële kanalen door middel van het uitbrengen van een ambtsbericht plaats. Ook vindt er, wanneer dat opportuun wordt geacht, anderszins in de richting van de IND-liaisons terugkoppeling plaats. Er zijn regelmatige bilaterale overleggen op directeureniveau of via de IND-liaisons.⁴⁸⁴ Een IND-liaison gaf aan dat liaisons in alle gevallen terugkoppeling krijgen en dat het bevoegd gezag van de IND, indien door de liaisons nodig geacht, hierover kan worden geïnformeerd.⁴⁸⁵ Deze informatie is echter staatsgeheim. Individuele medewerkers van actoren uit de keten die meldingen hebben aangebracht, krijgen echter geen terugkoppeling,⁴⁸⁶ en weten dan ook niet of- en in hoeverre door hen gedane meldingen van waarde zijn gebleken. Voor de IND geldt dat de mogelijkheid bestaat dat de zaak uit het gewone beslisproces wordt genomen en wordt behandeld door USZ. Wanneer dit het geval is, zou een melder daaruit kunnen afleiden dat er 'iets' met de melding is gedaan. Maar hoe de zaak zich ontwikkelt – en in hoeverre de melding van de medewerker daarbij een rol heeft gespeeld of niet – kan deze niet vaststellen.

Uitvoerende medewerkers van de IND bevestigen dat zij geen terugkoppeling ontvangen; op géén van de *silent procedures* die in 2015 in Ter Apel zijn opgestart hebben zij terug gehoord.⁴⁸⁷ Een respondent gaf aan dat hij/zij wel graag terugkoppeling zou willen, maar weet dat dit niet mogelijk is en zelfs een zaak kan verstoren. Een andere respondent gaf aan dat hij/zij het wel prettig zou vinden om zo nu en dan algemene informatie teruggekoppeld te krijgen, bijvoorbeeld, 'in zoveel gevallen is de AIVD aan de gang gegaan met informatie'.⁴⁸⁸ De HHC's zijn zich ervan bewust dat het gebrek aan terugkoppeling vervelend kan zijn. Een van hen merkte op:

“Onze taak is om erop te hameren, ‘we weten dat het frustrerend is maar de geruststelling is: je hebt het gemeld, we hebben het uiterste gedaan wat wij kunnen doen, daar kun je tevreden mee zijn’. De IND is een toelatingsorganisatie. Ik heb weleens gehoord van medewerkers, ‘van ons wordt verwacht dat we ze eruit vissen’; nee, van ons wordt verwacht dat wij de oren en ogen openhouden en signalen doorgeven. Het is dus ook aan ons om

⁴⁸² R15.

⁴⁸³ R3, R11.

⁴⁸⁴ R11.

⁴⁸⁵ R3 (informatie verstrekt in nagekomen correspondentie, augustus 2016).

⁴⁸⁶ R11.

⁴⁸⁷ RF33.

⁴⁸⁸ RF35.

verwachtingen te managen. We doen wat we kunnen, het is puur een keuze van de overheid, van de AIVD om niet terug te koppelen, wij kunnen dat niet beïnvloeden.”⁴⁸⁹

Ook binnen het COA roept het gebrek aan enige vorm van terugkoppeling soms enig onbegrip op. Een vertegenwoordiger van het BVI gaf aan soms het gevoel te hebben alle informatie “in een grote zwarte emmer” te gooien, zonder op de hoogte gehouden te worden wat er met die informatie gebeurt. Hij/zij snapt heel goed dat het nu eenmaal in de aard van het werk zit dat die terugkoppeling ontbreekt, maar ervaart dat het soms wel moeilijk is om medewerkers gemotiveerd te houden om meldingen te doen:

“Het is niet nodig om daadwerkelijke details terug te krijgen, maar het zou wel prettig zijn als er op een of andere manier ‘iets’ van een bevestiging terugkomt dat meldingen tot resultaat hebben geleid. Medewerkers geven soms aan: we worden constant bestookt met de boodschap alert te zijn, maar gebeurt er nog iets met de informatie die we doorgeven? We zien niets, horen niets.”⁴⁹⁰

Volgens de respondent moet BVI dan vaak uitleggen dat het geven van terugkoppeling niet mogelijk is. Uit de vraagstelling van medewerkers maakt hij/zij op dat de animo om te melden mogelijk terugloopt. Het BVI probeert medewerkers alsnog te enthousiasmeren om vooral te blijven melden. Het is in dat verband belangrijk dat er soms concrete voorbeelden zijn waarnaar verwezen kan worden. Zaken als ‘Zaandam’ en ‘Tilburg’, waarbij personen zijn gearresteerd en/of vervolgd (zie paragraaf 2.3), zijn in dit verband volgens deze respondent belangrijk.⁴⁹¹ Uitvoerende medewerkers van COA bevestigen het beeld dat er behoefte is aan meer terugkoppeling:

“Je hoort niet meer dan ‘bedankt voor doorgeven’. [...] Ik hoor weleens dat mensen daar vragen over stellen. ‘Doen ze er wel wat mee?’”⁴⁹²

“Alleen al summiere terugkoppeling zou fijn zijn, ‘het is afgesloten’, of ‘er is een onderzoek gestart’.”⁴⁹³

Wanneer zij, al is het op indirecte wijze en zeer algemeen van aard, in uitzonderlijke gevallen wel terugkoppeling ontvangen, wordt dit bijzonder gewaardeerd:

“Onlangs hebben we voorlichting van de AIVD gekregen. Wij blijven ‘gooien met informatie’.”⁴⁹⁴

“Daar werd daar ook gezegd: ‘We ontvangen heel veel signalen, en die pakken we ook op.’ Het was wel fijn om één keer in je loopbaan toch terugkoppeling te krijgen. [...] De voorlichting gaf inzicht in wat de AIVD doet. Wij verwachten misschien morgen een terugkoppeling, maar dat krijg je niet. Ik denk wel dat de bijeenkomst voor helderheid en een stukje begrip heeft gezorgd.”⁴⁹⁵

⁴⁸⁹ RF36.

⁴⁹⁰ R5.

⁴⁹¹ R5.

⁴⁹² RF31.

⁴⁹³ RF41.

⁴⁹⁴ RF31.

⁴⁹⁵ RF30.

Daarnaast horen sommige medewerkers op een andere manier iets terug. Een COA-medewerker die ook aanspreekpunt op het gebied van mensenhandel is, gaf bijvoorbeeld aan:

“Sowieso is er een keer per halfjaar een ontmoeting met het EMM mensenhandel en mensensmokkelteam, daar komt jihadisme ook aan bod. Daar krijgen we te horen dat in Ter Apel ontzettend veel signalen worden gemeld en dat dit ook wordt opgevolgd. Dat is prettig, die korte lijn. Het is fijn om terugkoppeling te krijgen. De terugkoppeling zit in de bijeenkomsten ingesloten. Er wordt dan niet over individuele zaken gesproken, maar wel percentages. Soms als in algemene zin informatie wordt gegeven, weten wij wel, ‘dat gaat om die en die zaak’. Maar dat wordt niet *en plein public* behandeld.”⁴⁹⁶

Ook medewerkers op een andere locatie stellen prijs op deze terugkoppeling.⁴⁹⁷ Deze terugkoppeling is echter niet voor alle COA-medewerkers, maar alleen voor de medewerkers die contactpersoon zijn voor mensenhandel en –smokkel.⁴⁹⁸

Respondenten van DT&V gaven aan dat de regievoerder meestal niets hoort als hij een *silent procedure* heeft opgestart. Ook deze respondenten gaven aan dat het melden bij de AIVD in zekere zin een ‘zwart gat’ is. Het feit dat er geen informatie terug komt vergt wel enige uitleg bij medewerkers, want het liefst wil iemand weten wat met zijn melding gebeurt. Maar volgens respondenten is uitgelegd, ‘dit is de structuur zoals het werkt; dit zijn losse elementen, maar als alle stukjes informatie bij elkaar worden gelegd kan het een geheel worden waarop gehandeld kan worden’. Het feit dat er vrijwel nooit een terugkoppeling na een melding volgt, leidt volgens respondenten niet tot een lagere meldingsbereidheid onder medewerkers. Er moest wel even aandacht worden gevraagd voor het feit dat het een standaardwerkwijze is dat je als melder waarschijnlijk geen informatie terugkrijgt, maar dat het desondanks van belang is dat wel gemeld wordt.⁴⁹⁹

Volgens een respondent van de AVIM wordt het feit dat medewerkers geen terugkoppeling ontvangen binnen deze organisatie niet snel als problematisch ervaren.⁵⁰⁰ Politie mensen zouden er meer aan gewend zijn om informatie bij collega’s neer te leggen en er daarna niets meer over te horen. Zoals een AVIM-medewerker aangaf:

“Voor mij is het geen jongensboek, ik hoef niet te weten hoe het afloopt. Wij kunnen signalen neerleggen waar het hoort. Je verwacht dat anderen dat professioneel oppakken. We hebben hier wel een collega van CTER zitten die gespecialiseerd is. We geven het door. Wellicht krijgen we ooit terugkoppeling maar waarschijnlijk niet.”⁵⁰¹

Bij de AIVD zijn de wensen vanuit de IND en COA om meer terugkoppeling te krijgen bekend en bestaat ook het beeld dat er wat dat betreft vanuit de politie minder behoefte bestaat. Een respondent van de AIVD gaf aan dat als bijvoorbeeld de RID-WIV constateert dat zich bij een bepaalde moskee iets bijzonders voordoet, dat signaal geregistreerd wordt. Er is daarbij geen druk van buitenaf om op basis van de informatie die is doorgegeven met iets concreets te komen. Dat ligt volgens de respondent mogelijk anders bij andere actoren, zoals bijvoorbeeld de IND. Zoals hierboven al is beschreven, vindt een zekere vorm van terugkoppeling plaats wanneer op basis van aangebrachte signalen een ambtsbericht wordt uitgebracht. Respondent gaf aan dat het uitbrengen van een

⁴⁹⁶ RF27.

⁴⁹⁷ RF43.

⁴⁹⁸ RF43.

⁴⁹⁹ R12, R13.

⁵⁰⁰ R19.

⁵⁰¹ RF20.

ambtsbericht echter pas mogelijk is als er voldoende juridisch bewijs voor is en dat dit heel vaak niet het geval is; in die gevallen is er dan geen handelingsperspectief.⁵⁰² Voor de AIVD is het daarom belangrijk om uit te blijven leggen dat het ontbreken van een terugkoppeling aan IND-medewerkers die de meldingen doen niet betekent dat de gegeven informatie niet relevant zou zijn, omdat ook als er niet direct op wordt geacteerd, de informatie in de toekomst mogelijk nog wel relevant kan blijken.⁵⁰³

5.4 Het gebruik van indicatoren en handvatten

Zoals naar voren kwam in paragraaf 5.1 maken sommige partijen bij hun werkzaamheden in de asielprocedure gebruik van handvatten in de vorm van checklists en indicatorenlijsten die zouden kunnen helpen bij het signaleren van jihadisme. Uit hoofdstuk 4 kwam al naar voren dat terrorisme-experts benadrukken dat het uiterst complex is om terroristen of jihadisten op basis van uitingen, uiterlijke kenmerken en/of gedragingen te herkennen. Ze wijzen op de weerbarstigheid om tot een betrouwbare systematiek van ‘terrorist profiling’ te komen en geven aan dat het noodzakelijk is om met een zeer genuanceerde blik naar het fenomeen te kijken. Het gebruik van indicatoren die betrekking hebben op uitingen, uiterlijk en gedrag om mogelijke terroristen of jihadisten te herkennen is dan ook niet onomstreden.

Tegelijkertijd bestaat bij eerstelijnsprofessionals van actoren die korte contactmomenten met asielzoekers hebben, zoals AVIM, KMar en IND, behoefte aan concrete handvatten om jihadisme te signaleren.⁵⁰⁴ Volgens een vertegenwoordiger van de NCTV is dat verklaarbaar omdat er vanuit publiek en politiek bij deze partijen – respondent verwees daarbij in het bijzonder naar de politie en KMar – een grote druk ligt om met een bepaalde focus te kijken; zij willen proberen jihadisten te herkennen en ‘eruit te halen’.⁵⁰⁵ De ervaren druk om jihadisten te signaleren enerzijds en de verhoogde instroom anderzijds leiden tot een spanningsveld. Een respondent van de IND merkte op dat medewerkers ten tijde van de hoge instroom in 2015 maar twee uur de tijd hadden voor een aanmeldgehoor: dertig minuten voorbereiding, een uur horen, en dertig minuten voor het verslag; en dat vier keer per dag. Het was dus zaak dat zij in deze korte tijd eventuele signalen zouden kunnen opvangen en het aanbieden van concrete handvatten in bijvoorbeeld de vorm van indicatoren kan daarbij helpen.⁵⁰⁶ Zoals reeds beschreven in paragraaf 5.2, maken zowel de KMar als de IND gebruik van handvatten waarin indicatoren en indicaties⁵⁰⁷ zijn opgenomen.

In de gevoerde gesprekken in het kader van deze studie hebben verschillende respondenten bedenkingen naar voren gebracht ten aanzien van het gebruik van standaardlijsten met risico-indicatoren. Vanuit bijvoorbeeld de NCTV bestaat er grote terughoudendheid ten aanzien van het gebruik van lijsten met indicatoren of checklists in de door hen verzorgde trainingen. De NCTV is voorzichtig met checklists en stelt deze zelf niet op.⁵⁰⁸ In het pilotprogramma van het curriculum van de kleine vreemdelingenketen dat is ontwikkeld door het Rijks Opleidingsinstituut tegengaan

⁵⁰² R11.

⁵⁰³ R11.

⁵⁰⁴ R7.

⁵⁰⁵ R7.

⁵⁰⁶ R3.

⁵⁰⁷ Een respondent van de AIVD maakte onderscheid tussen risico-indicatoren en risico-indicaties. Indicaties zijn een bepaalde verschijningsvorm van een indicator; een indicator zou bijvoorbeeld ‘woonplaats’ kunnen zijn, en een indicatie ‘Raqqa als woonplaats’ (R11, nagekomen correspondentie augustus 2016).

⁵⁰⁸ R7.

Radicalisering (ROR), dat door de auteurs is ingezien, werd overigens wel melding gemaakt van dezelfde indicaties die door de IND worden gebruikt.⁵⁰⁹

Ook een respondent van de AIVD gaf aan dat er vanuit die organisatie kanttekeningen worden geplaatst bij het gebruik van standaardlijsten met risico-indicatoren om jihadisten te herkennen. Volgens deze respondent zegt het niet veel als iemand voldoet aan bepaalde indicatoren of indicaties: als iemand bijvoorbeeld weigert een vrouwelijke medewerker een hand te geven dan kán dat duiden op het aanhangen van extremistisch soennitisch gedachtengoed, maar een sjiit kan ook weigeren een vrouwelijke medewerker een hand te geven, een orthodoxe jood ook.⁵¹⁰ Aan de andere kant bestaat er het risico dat personen die wel verbonden zijn aan terroristische netwerken buiten beschouwing worden gelaten, omdat ze buiten de geformuleerde indicatoren vallen. Daarnaast is er volgens de respondent een grote verscheidenheid in typen terroristen en terroristische netwerken, een grote diversiteit in geografische origine en is er sprake van voortdurend veranderende methoden om internationaal te reizen.⁵¹¹ De respondent gaf aan dat indicatorenlijsten in principe wel intern verspreid zouden kunnen worden onder mensen die meer achtergrondkennis hebben; iemand zonder die achtergrondkennis zou indicatoren minder goed kunnen duiden.⁵¹² De aanslagen die er zijn geweest (9/11, recent in Parijs) laten volgens de respondent zien dat die jihadisten er juist heel Westers uit zagen. Hij/zij wees erop dat weliswaar niet in wetenschappelijke zin kan worden vastgesteld dat aanslagen vooral worden gepleegd door personen die *geen* fysieke kenmerken van jihadisme vertoonden, maar dat er wel sprake is van onprofessioneel handelen als iemand die vanuit het Midden-Oosten hiernaartoe is gezonden om een aanslag te plegen zich te herkenbaar opstelt. Het zou dom en onprofessioneel zijn als iemand die hiernaartoe gezonden is bijvoorbeeld een IS-T-shirt of een tattoo van Abu Bakr al-Baghdadi zou hebben; het herkennen van een jihadist met professionele intenties is zeer lastig.⁵¹³ Een vertegenwoordiger van de MIVD houdt er een zelfde perspectief op na en stelde dat als een persoon zich normaal gedraagt en een zekere mate van koelbloedigheid heeft, de uitdaging om iemand eruit te vissen bijzonder groot is.⁵¹⁴ Beide respondenten wezen er in dat verband op dat als jihadisten binnen zouden reizen en asiel zouden aanvragen,⁵¹⁵ er een aanmerkelijke kans zou bestaan dat zij in dat geval een echt Syrisch paspoort zouden overleggen. Zij wezen erop dat er talloze, echte ongebruikte Syrische paspoorten in handen van IS zijn gevallen, dat Syrische ambtenaren paspoorten verhandelen en dat IS zelfs in staat is zelf paspoorten te maken.⁵¹⁶ Tevens wezen zij erop dat er rekening mee moet worden gehouden dat jihadisten zelf ook weten dat bepaalde uiterlijke kenmerken opvallen. Zij worden op jihadistische *social media* en in publicaties als Dabiq expliciet aangeraden om zo min mogelijk op te vallen. In het kader van het hogere doel, kan het gedrag worden aangepast.⁵¹⁷ Als iemand echt met kwade bedoelingen naar Europa komt, dan zou hij of zij volgens een van de respondenten een enorme amateur zijn als hij of zij door bepaalde uiterlijke kenmerken door de mand valt.⁵¹⁸

Omdat het nagenoeg onmogelijk is om een binnenkomende jihadist te onderkennen, geeft de respondent aan dat de AIVD er geen voorstander van is wanneer eerstelijnsprofessionals gebruik

⁵⁰⁹ Het gaat om dezelfde “indicaties die nopen tot alertheid”, zoals bepaald gedrag tegenover de ondervrager of de beveiliging, bepaald taalgebruik, of uiterlijke kenmerken, waarnaar in paragraaf 5.1.1 werd verwezen.

⁵¹⁰ R11.

⁵¹¹ R11 (nagekomen correspondentie augustus 2016).

⁵¹² R11.

⁵¹³ R11.

⁵¹⁴ R51.

⁵¹⁵ Hierover bestaat bij beide respondenten de nodige scepsis. Zie paragraaf 5.6

⁵¹⁶ In het meest recente DTN 42 wordt eveneens benadrukt dat (onder meer) “[v]anwege de mogelijkheden tot fraude met documenten, [...] het risico reëel [is] dat niet alle reisbewegingen (tijdig) onderkend worden”.

⁵¹⁷ R51.

⁵¹⁸ R11.

maken van een lijst met ‘zachte’ indicaties die betrekking hebben op gedrag, taalgebruik en uiterlijke kenmerken.⁵¹⁹ Net als de NCTV zal de AIVD zelf dan ook niet een opsomming van dergelijke indicatoren/indicaties opstellen en met andere partijen delen. Tegelijkertijd onderkent de respondent dat andere actoren druk kunnen ervaren om toch zulke handvatten te gebruiken en geeft hij/zij aan dat de AIVD er niet principieel op tegen is wanneer andere actoren een lijst met indicatoren – waar indicaties met betrekking tot gedrag, taalgebruik en uiterlijke kenmerken onderdeel van kunnen uitmaken – hanteren. In dat geval denkt de dienst mee en wordt zo’n lijst in samenspraak met de AIVD opgesteld. De AIVD zal geen zachte indicaties aandragen, maar bijvoorbeeld wel suggesties doen voor praktische aanwijzingen die nopen tot alertheid. Deze aanwijzingen hebben dan betrekking op meer ‘harde’ indicaties over bijvoorbeeld bepaalde landen van herkomst, bepaalde reisroutes of stempels in paspoorten. Dergelijke aanwijzingen, die ook tijd- en contextafhankelijk zijn, doen volgens de respondent meer recht aan de complexiteit en dynamiek van het fenomeen terrorisme.⁵²⁰

Zoals in hoofdstuk 4 is besproken, kan het gebruik van checklists of indicatoren ook risico’s met zich meebrengen. Respondenten bevestigen dit. Verschillende respondenten brachten naar voren dat het gebruik van indicatoren stigmatisering tot gevolg kan hebben.⁵²¹ Dat kan tot gevolg hebben dat de ‘goede’ salafisten – die ook voldoen ook aan sommige kenmerken – zich tegen je keren.⁵²² Als praktisch argument tegen het gebruik van indicatorenlijsten bracht de respondent van de MIVD in dat het kan leiden tot een verhoging van niet-relevante meldingen (vals alarm), wat een institutioneel nadeel is, want dan wordt er voor niets geïnvesteerd in een onderzoek.⁵²³

Ook vanuit de organisaties die zelf met de checklists werken worden sommige van deze bedenkingen gedeeld. Zo gaf een respondent van de KMar aan anders aan te zijn gaan kijken tegen het Handelingskader Jihadgangers sinds hij/zij een training van de BeHr-groep heeft gevolgd. Vanuit de praktijk had respondent al bedenkingen bij het Handelingskader, maar de training heeft dat versterkt.⁵²⁴ Respondent vraagt zich af of niet teveel wordt gevraagd van de medewerkers. Bij de grensbewaking werken vaak jonge mensen. Zij worden verondersteld op basis van fluïde kenmerken (bijvoorbeeld, draagt iemand bepaalde kleding of een baard?) te beslissen of iemand verdacht is of niet. Maar is iedereen die voldoet aan een aantal indicatoren verdacht?⁵²⁵

Een respondent van de IND gaf aan dat de beperking van lijsten met indicatoren bij de IND bekend zijn, dat deze niet uitputtend zijn en dat het niet zo mag zijn dat de focus enkel nog op genoemde indicatoren ligt, maar dat de medewerker op basis van ervaring en professionele intuïtie melding moet doen van signalen.⁵²⁶

5.5 Capaciteit en deskundigheid

Meermaals brachten respondenten naar voren dat er knelpunten bestaan met betrekking tot capaciteit en deskundigheid. Daarbij werd verwezen naar capaciteit in termen van de beschikbaarheid van (bekwaam) personeel, maar ook van technische hulpmiddelen.

⁵¹⁹ R11 (nagekomen correspondentie augustus 2016).

⁵²⁰ R11 (nagekomen correspondentie augustus 2016).

⁵²¹ R9, R10.

⁵²² R17, R18, R51.

⁵²³ R51.

⁵²⁴ R18.

⁵²⁵ R18.

⁵²⁶ R3.

5.5.1 Technische hulpmiddelen

Zoals eerder al werd opgemerkt, heeft de IV&J (2016: 30) vastgesteld dat gegevensdragers door de KMar niet altijd werden uitgelezen omdat hiervoor de apparatuur ontbrak. Een ander knelpunt dat in dit verband door een respondent van de AVIM werd aangebracht is dat het uitlezen van gegevensdragers veel capaciteit kan kosten.

“Een smartphone met een geheugen van 32 of 64 gigabyte kan bijna twaalfduizend pagina’s opleveren. Dat zijn 24 pakken papier. Als je dan 40 telefoons per dag hebt... Er is grote behoefte aan het digitaal kunnen uitlezen van data.”⁵²⁷

Daarbij is niet alleen het uitlezen een probleem, er moet ook een analyse op worden uitgevoerd.⁵²⁸ Op de vraag of de *quick look* op gegevensdragers dan ook steeds complexer wordt, gaf een vertegenwoordiger van de AVIM aan dat het mensenwerk blijft, maar dat het niet door willekeurige politiemensen kan worden uitgevoerd. Zij doen dit dagelijks, hebben daar een opleiding voor gehad en weten ook wel waar ze moeten kijken: ze merken het direct als een telefoon is ‘gejailbreak’ (als er is gerommeld met het besturingssysteem).⁵²⁹ Het opbouwen van extra capaciteit kost daarom tijd.

5.5.2 Beschikbaarheid bekwaam en ervaren personeel

Vanwege de hoge druk waarmee de vreemdelingenketen in de afgelopen periode te maken heeft (gehad), hebben vrijwel alle actoren personeel flexibel moeten inzetten en nieuw personeel moeten aantrekken. Dit kwam ook naar voren uit de gesprekken, met name bij de IND, de AVIM, het COA en Nidos.

Zoals hierboven uiteen is gezet, wordt vanaf het begin van de asielprocedure bijzondere aandacht besteed aan nationale veiligheidsaspecten, waaronder jihadisme, onder meer middels de screening door de IND aan het einde van de aanmeldfase. Volgens een respondent zou al eerder, tijdens het aanmeldgehoor, informatie kunnen worden verzameld die kan worden meegenomen in de screening. Ondanks het feit dat medewerkers op de aanmeldbalie konden deelnemen aan de awarenessstour en zich kunnen opgeven voor de basiscursus islam,⁵³⁰ hebben deze medewerkers volgens hem/haar echter niet de ervaring die medewerkers in het primaire proces wel hebben, en daardoor niet goed weten waar ze naar zouden moeten vragen. Hij/zij gaf hiervan een voorbeeld:

“In aanmeldgehoren wordt gevraagd: ‘wat is uw geloof, bent u soenniet of sjiiet?’ Maar als mensen niet weten waar ze het over hebben, kunnen ze ook niet doorvragen. Die awareness is er nog niet genoeg bij de medewerkers, in elk geval bij de aanmeldbalie. Als die kennis er wel is, kun je eerder signalen opvangen.”⁵³¹

Er bestaan bij de respondent zorgen dat wegens een gebrek aan voldoende geschikt personeel de screening in de praktijk deels wordt uitgevoerd door medewerkers van de aanmeldbalie in plaats van medewerkers uit het primaire proces. Doordat zij een lager kennisniveau hebben, zijn zij volgens de respondent minder goed in staat zijn om informatie uit het aanmeldgehoor te vertalen naar het verdere asielproces.⁵³² Volgens een andere respondent kan dit worden verklaard doordat een uitgangspunt bij het vormen van de screenteams was om deze flexibel beschikbaar te hebben. Ze

⁵²⁷ R19.

⁵²⁸ RF36.

⁵²⁹ R19.

⁵³⁰ R3.

⁵³¹ RF34.

⁵³² RF34.

bevestigt dat de screeners op papier allemaal een hoger functieprofiel hebben, maar dat deze niet altijd beschikbaar zijn en dat het in de praktijk dus voorkomt dat ook collega's van de aanmeldbalie screenen.⁵³³ Volgens deze respondent zijn de screenteams inmiddels meer afgebakend en is meer sprake van een 'pool' van beschikbare medewerkers. Voor deze aparte groep medewerkers is ondertussen een apart curriculum ontwikkeld, zodat deze groep zich verder kan professionaliseren (zie 5.1.2).⁵³⁴ Toch blijven er zorgen bestaan:

"Het theoretisch model is mooi, maar de praktijk werkt nog niet. Het idee van een pool is leuk, maar nu met de lage instroom is het al moeilijk om een of twee mensen per dag uit de pool te krijgen om te screenen. [...] Door het rouleren binnen het screenteam is het ook lastig een kwaliteitsslag te maken. [...] Die flexibiliteit betekent wel dat screeners maar eens in de maand screenen."⁵³⁵

Ook bij het *profilen* door de AVIM kan de beschikbaarheid van personeel een knelpunt vormen. Zoals valt te lezen in het rapport van de IV&J (2016: 19) over het *profilen* in Budel:

"In Budel is in deze specifieke procesfase niet voorzien in een extra medewerker ten behoeve van de selectie en profiling, zoals aangegeven in het plan van aanpak 'Versterking proces ID-straten'. Wel maakt de politie gebruik van zogeheten 'profilers' die binnen het gehele identificatieproces alert zijn op indicaties die aanleiding geven voor nader onderzoek. De profiling staat, zo bleek uit het inspectiebezoek, in Budel nog in de kinderschoenen. De wisselende bemensing van de ID-straat brengt met zich mee dat er geen vaste medewerkers met deze taak zijn belast. Ten tijde van het inspectiebezoek bleken personen die in de ID-straat werkten als profiler geen specifieke kennis of ervaring op dit terrein te hebben."

Een vertegenwoordiger van COA gaf aan zich soms zorgen te maken over de frequente 'verversing' van personeel:

"We krijgen soms meisjes van zeventien die net van school af zijn en via een uitzendbureau geplaatst worden als mentor van volwassen asielzoekers. Het beleid is dat oude medewerkers zoveel mogelijk met nieuwe medewerkers gemixt worden, maar dat houdt een keer op."⁵³⁶

BVI heeft benadrukt dat het van belang is dat iedereen die op het AZC komt werken eigenlijk 'awareness' moet krijgen ten aanzien van radicalisering. Op dit moment krijgen nieuwe medewerkers altijd een veiligheidstraining van twee uur, maar aandacht voor jihadisme en radicalisering maakt daar maar heel beperkt onderdeel van uit.⁵³⁷ Uitvoerende medewerkers van COA gaven ook aan dat met de groei van de instroom in 2015 veel nieuwe medewerkers zijn aangetrokken, terwijl het trainingsprogramma "daar achteraan hobbelt":

"De nieuwe garde heeft nog geen training mensenhandel/mensensmokkel en jihadisme/radicalisering gehad. Er was één training gepland voor honderdtwintig mensen, maar we hadden landelijk achthonderd nieuwe medewerkers. De volgende is dan 'in het najaar'. Er kan wat dat betreft meer training worden ingekocht."⁵³⁸

⁵³³ RF36.

⁵³⁴ R3

⁵³⁵ RF34.

⁵³⁶ R5.

⁵³⁷ R5.

⁵³⁸ RF31.

Een medewerker van Nidos bracht soortgelijke problemen te berde:

“Er moet kennis van zaken zijn zodat je als professional kan opereren. Er wordt gezegd, mensen zijn professioneel, maar dan moet je je goed laten informeren, zodat je iemand goed kan begeleiden.”⁵³⁹

Verwijzend naar de onwetendheid die er soms nog bij (nieuwe) medewerkers is, stelde een ander:

“Het is belangrijk meer begrip te krijgen van jihadisme en radicalisering. Het zijn zulke containerbegrippen. De meeste mensen kunnen geen onderscheid maken, wat is radicalisering, jihadisme... van alles wordt ermee in verband gebracht. Sommige dingen horen er gewoon bij. Vijf keer per dag bidden bijvoorbeeld, hoort er gewoon bij in de Islam.”⁵⁴⁰

Als de balans verstoort raakt tussen de oude en nieuwe medewerkers, dan heeft dat gevolgen voor de totale awareness op locatie. Geoefende ogen zullen volgens deze respondent meer zaken registreren dan ongeoefende.⁵⁴¹ In paragraaf 5.1.1 en 5.1.2 kwam al naar voren dat medewerkers in de vreemdelingenketen tijdens bijvoorbeeld trainingen wordt meegegeven dat zij op hun ervaring in het werkveld, hun professionele intuïtie of ‘onderbuikgevoel’ moeten afgaan bij het beoordelen van mogelijke signalen. Als er veel onervaren medewerkers zijn, vanwege de instroom, is dat voor hen echter lastig.

5.6 Verwachtingen en overvraging

In hoofdstuk 4 is aan de orde gekomen dat overvraging van eerstelijnsprofessionals een mogelijk knelpunt zou kunnen vormen. Vrijwel alle actoren uit de keten hebben in het primaire proces niet de taak om jihadisme te herkennen, terwijl er bij publiek en politiek wel verwachtingen (kunnen) bestaan dat zij – naast de vele andere facetten waar zij rekening mee moeten houden – dit wel doen.

Hiernaar gevraagd, gaven sommige respondenten aan het gevoel te hebben dat verwachtingen van de buitenwereld inderdaad hoog zijn, terwijl zij zelf niet altijd het gevoel hebben deze verwachtingen waar te kunnen maken. Dit is ook een reden waarom de IND zowel intern als extern aan verwachtingenmanagement doet en benadrukt dat het geen opsporings- en/of inlichtingen- en veiligheidsdienst is.⁵⁴² Een HHC gaf aan:

“Er zijn ook individuele verschillen per medewerker. Hoe hiermee om wordt gegaan kan een medewerker ook persoonlijk raken. IND-medewerkers zijn ook gewone mensen en burgers; wij krijgen ook alle geluiden uit de media mee. Soms leidt dat tot geluiden op de werkvloer, als ‘je verwacht toch niet dat wij onder deze druk ook nog de terroristen eruit halen?’. De taak van de HHC’s is dus ook om verwachtingen te managen.”⁵⁴³

Ook een respondent van de AVIM gaf aan te merken dat de veronderstelling er steeds meer insluit dat I&R een soort security check is om gevaarlijke personen te identificeren. Er is wel een verwachting ontstaan, ‘jullie staan aan de voordeur en jullie houden iedereen tegen die jihadist is’. Hier zit volgens respondent een spanningsveld. AVIM is een politieorganisatie en als politieagenten weten dat mensen gevaarlijk zijn of criminelen zijn, dan willen zij deze er natuurlijk wel uitvissen. Maar tegelijkertijd is het

⁵³⁹ RF48.

⁵⁴⁰ RF49.

⁵⁴¹ R5.

⁵⁴² R3.

⁵⁴³ RF36.

in principe niet de primaire doelstelling van AVIM om dat te doen; daar zijn andere organisaties voor. Respondent gaf aan het belangrijk te vinden dat men elkaar niet gek maakt en dat het niet mogelijk is om een waterdicht systeem te creëren: “Denk niet dat als je het hele I&R-proces dichttimmerd, dat de bevolking dan veilig is.”⁵⁴⁴ Een andere respondent vulde aan dat hij/zij werkt in een *ID*-straat, niet in een ‘contraterrorisme-straat’.⁵⁴⁵ Hetzelfde perspectief wordt gegeven door een vertegenwoordiger van DLR, die aangaf dat de verwachtingen van het I&R-proces getemperd moeten worden. De politiek denkt volgens respondent dat de politie intensief op terrorisme monitort, terwijl het monitoren van asielzoekers in het I&R-proces vooralsnog vooral gebeurt door mensen die het gewend zijn om te kijken naar mensenhandel en –smokkel.⁵⁴⁶

Een vertegenwoordiger van het BVI stelde dat er voor COA-medewerkers in wezen sprake is van een soort ‘concurrentie’ van thema’s waar medewerkers geacht worden op te letten. Er zijn zoveel thema’s waar aandacht voor moet zijn. Het onderwerp radicalisering genereert echter zoveel aandacht dat het daardoor relatief eenvoudig is hier blijvend aandacht voor te vragen.⁵⁴⁷ Toch erkennen uitvoerende medewerkers van COA dat er enorm veel ‘aandachtsgebieden’ zijn. Er is ‘Veilig thuis’, wat ziet op kindermishandeling, huiselijk geweld.⁵⁴⁸ Er is aandacht voor mensenhandel en mensensmokkel,⁵⁴⁹ maar ook voor geestelijke gezondheid, gedrag, drugsgebruik.⁵⁵⁰ In de introductietraining van het COA voor nieuwe medewerkers wordt verder nog aandacht besteed aan discriminatie, suïcide-gerelateerde zaken, honger- en/of dorststakingen, fraude, en agressie en/of geweld tegen medewerkers.⁵⁵¹

Tot slot erkende ook een vertegenwoordiger van de NCTV dat sommige partijen uit de keten met betrekking tot het signaleren van jihadisme druk ervaren en dat de verwachtingen die er van medewerkers in de vreemdelingenketen bestaan hoog liggen.⁵⁵²

5.7 De veronderstelde risico’s

Tot slot is het nog relevant te vermelden dat verschillende respondenten reflecteerden op de veronderstelde risico’s dat jihadisten als asielzoekers zouden binnenkomen en/of dat asielzoekers geronseld zouden worden of radicaliseren. In hoofdstuk 4 is beschreven dat als eerstelijnsprofessionals niet overtuigd zijn van het belang of de relevantie om te signaleren, dit het draagvlak zou kunnen ondergraven. Zowel respondenten die werkzaam zijn in de vreemdelingenketen, als daarbuiten, nuanceerden sommige van de veronderstelde risico’s. In dit verband is het overigens van belang te melden dat dat interviews waren afgenomen vóór juli 2016, toen onder meer een tweetal incidenten plaatsvond waarbij asielzoekers met een veronderstelde connectie met IS een aanslag hebben gepleegd (in Würzburg op 18 juli en in Ansbach op 24 juli).⁵⁵³

⁵⁴⁴ R8.

⁵⁴⁵ R19.

⁵⁴⁶ R24.

⁵⁴⁷ R5.

⁵⁴⁸ RF31, RF32.

⁵⁴⁹ RF41, RF43.

⁵⁵⁰ RF31.

⁵⁵¹ Een kopie van de inhoud van deze training is in het bezit van de auteurs.

⁵⁵² R7.

⁵⁵³ Sjoerd Klumpenaar & Huib de Zeeuw, ‘Vier gewonden bij aanval in passagierstrein Duitsland’, NRC, 18 juli 2016. Laatst geraadpleegd op 24 augustus 2016 via <<https://www.nrc.nl/nieuws/2016/07/18/zeker-21-gewonden-door-man-met-bijl-in-duitse-trein-a1512281>>; Volkskrant, ‘Islamitische Staat eist bomaanslag Ansbach op’, 25 juli 2016. Laatst geraadpleegd op 24 augustus 2016 via <<http://www.volkskrant.nl/buitenland/islamitische-staat-eist-bomaanslag-ansbach-op~a4345760/>>.

5.7.1 Binnenreizende jihadisten

Uit hoofdstuk 2 blijkt dat er sinds 2014 op zijn minst aanwijzingen waren dat binnenreizende jihadisten in Europese asielzoekerscentra verblijven. De meeste respondenten stelden dan ook rekening te houden met dit risico. Tegelijkertijd stelde een aantal respondenten zich de vraag hoe realistisch zo'n scenario daadwerkelijk is. Een respondent van de AVIM merkte bijvoorbeeld op:

“De meningen zijn ook verdeeld over de vraag of jihadisten nou wel of niet met asielstroom meekomen. Je neemt wel risico's. Anoniem ben je niet; je moet wel zeker weten dat je niet in de systemen voorkomt. Waarom zou je hier in Ter Apel onder een vergrootglas willen komen? Als mensen echt vanuit Syrië hiernaartoe gestuurd worden hebben ze vaak geld, dus ze kunnen ook bij Van der Valk slapen.”⁵⁵⁴

Ook de vertegenwoordiger van de MIVD stelde kanttekeningen bij de vraag hoe realistisch het scenario is dat iemand die een aanslag zou willen plegen in een asielzoekerscentrum zou verblijven.⁵⁵⁵ Het zou volgens hem/haar meer voor de hand liggen dat zij de migratiestroom gebruiken om Europa binnen te komen en de poort van het asielzoekerscentrum uitlopen als ze op hun bestemming zijn aangekomen, of dat zij al eerder worden opgevangen door een *contact-handler*.⁵⁵⁶

5.7.2 Radicalisering en ronselen

In lijn met de waarschuwingen die door Europese veiligheidsdiensten zijn geuit (zie hoofdstuk 2), waarschuwden opvallend veel respondenten van met name COA, VluchtelingenWerk en Nidos ervoor dat asielzoekers gefrustreerd zouden kunnen raken en daardoor vatbaarder worden voor radicalisering. Zij wezen er op dat dit vooral zou kunnen spelen in de noodopvang of de zogenoemde 'pre-POL' (de opvang waar mensen tijdelijk kunnen worden opgevangen voorafgaand aan het begin van de algemene asielprocedure).⁵⁵⁷ In die vormen van opvang zijn sobere omstandigheden (bed, bad, brood) en bestaat veel onzekerheid over de duur van het verblijf.⁵⁵⁸ Ook het huidige gezinsherenigingsbeleid werd genoemd. Verwijzend naar de Kamerbrief waarin de Minister van V&J heeft aangegeven het risico van radicalisering te willen reduceren door frustraties bij asielzoekers te voorkomen, merkte een respondent van COA op:

“Succes! Die 'wij-zij' boodschap gaan ze een keer krijgen. Mensen denken als ze binnenkomen vaak 'ik zit hier een paar weken en binnen half jaar is mijn familie hier'. Maar zoals Rutte zelf heeft voorgerekend, voordat je familie komt, dat kan wel 33 maanden duren. Dat pikt de Syriër niet. Die komt hier met hele andere verwachtingen. Vrouw en kinderen zitten misschien nog in Homs of in een tent in Turkije.”⁵⁵⁹

Verschillende respondenten van VluchtelingenWerk en Nidos wezen op hetzelfde risico. Een van hen merkte op:

“Met gezinshereniging, als je mensen vijftien maanden laat wachten voor het begin van de procedure, en dan nog twee jaar voor gezinshereniging een feit is. Moet je kijken wat er dan kan gebeuren, aan radicalisering, ronselen, boos worden op Nederland.”⁵⁶⁰

⁵⁵⁴ R19.

⁵⁵⁵ R51.

⁵⁵⁶ R51.

⁵⁵⁷ RF38, RF40, RF41, RF43, RF48, RF49, RF50.

⁵⁵⁸ RF41, RF43.

⁵⁵⁹ R5.

⁵⁶⁰ RF37.

Of, en in hoeverre, frustratie over de procedure werkelijk tot radicalisering leidt werd door sommige respondenten echter in twijfel getrokken. Een vertegenwoordiger van de Expertise-unit Sociale Stabiliteit bijvoorbeeld, vindt het aannemelijker dat de duur van procedure en andere ongenoegens over bijvoorbeeld de voorzieningen leiden tot onrust en conflict. Er zitten echter nog veel stappen tussen voordat dit ongenoegen zich vertaalt in extremisme of jihadisme. Daarvoor is toch echt nodig dat mensen in die geloofsleer zitten, zulke gedachten komen niet zomaar uit de lucht vallen. De ‘aanbodkant’ is dus belangrijk. Het risico doet zich pas voor als er sprake is van een optelsom waarbij gefrustreerde mensen met jihadisten in aanraking komen.⁵⁶¹

De kans op radicalisering en ronselen in *vreemdelingenbewaring* werd door de vertegenwoordiger van DMB laag ingeschat.⁵⁶² Er is veel berusting onder de groep. Het gaat vooral om mensen die al lang illegaal in Nederland wonen of juist heel kort, maar uit een veilig land (zoals bijvoorbeeld Armenië) afkomstig zijn. Omdat contact met de buitenwereld onder strenge controle staat, schat ze de mogelijkheden tot ‘import’ van radicaal gedachtegoed laag in.

Een specifieke groep die door sommige respondenten als risico werd aangemerkt zijn de AMV’s.⁵⁶³ In hoofdstuk 2 kwam naar voren dat buitenlandse inlichtingen- en opsporingsdiensten deze groep ook al specifiek als een risicogroep benoemden. Respondenten van Nidos, zowel van het hoofdkantoor als eerstelijnsprofessionals, relativeren echter dit risico.⁵⁶⁴ Er zijn geen concrete aanwijzingen in die richting en er is sprake van intensieve begeleiding. Een van hen merkte op:

“Ze zijn hier met een heel ander doel: de procedure. Als dat mislukt is de kans groter dat het fout gaat, maar als het loopt zoals het moet lopen, dan niet. [...] We zien ook dat ze een weerstand hebben tegen alles wat met radicalisering te maken heeft. Ze hebben in hun thuisland juist dingen gezien die met ISIS te maken hebben, daar zijn ze voor weggegaan, dus alleen als er veel mislukkingen gebeuren in hun traject, zouden ze ertoe gedreven kunnen worden.”⁵⁶⁵

Wel zijn er zorgen dat jongeren de neiging krijgen om Nederland te verlaten om hun ouders, die bijvoorbeeld nog in Turkije zijn, op te zoeken. Daar werkt Nidos in principe niet aan mee, omdat het niet wordt vertrouwd; het gaat om onveilige landen, en bovendien is er ook een gevaar op uitreizen met een jihadistisch oogmerk.⁵⁶⁶ Uitvoerende medewerkers van COA wezen er nog op dat het met name een kwetsbare groep vormt op het moment dat zij meerderjarig worden en de begeleiding van de ene op de andere dag kan worden stopgezet.⁵⁶⁷

5.8 Conclusie

In dit hoofdstuk is beschreven hoe het onderkennen van signalen van vermoedelijk jihadisme in de vreemdelingenketen in de praktijk plaatsvindt en welke knelpunten zich daarbij voordoen. Samenvattend, zijn de volgende bevindingen gedaan:

⁵⁶¹ R47.

⁵⁶² R14.

⁵⁶³ RF38.

⁵⁶⁴ R15, RF48, RF49, RF50.

⁵⁶⁵ RF49.

⁵⁶⁶ R15.

⁵⁶⁷ RF41, RF42.

Bewustzijns- en deskundigheidsbevordering

- Eerstelijnsprofessionals van de DJI, AVIM en KMar hebben over het algemeen geen specifiek op jihadisme gerichte trainingen of cursussen gevolgd. Het Handelingskader Jihadgangers dat voor KMar-medewerkers beschikbaar is, is met name gericht op het herkennen van uitreizigers en niet zozeer ontwikkeld ten behoeve van het herkennen van inreizigers. Sommige respondenten van AVIM gaven aan dat het mogelijk van meerwaarde zou kunnen zijn om meer kennis te verkrijgen over de feitelijke situatie in conflictgebieden.
- In de kleine keten heeft wel op grote schaal bewustzijnsbevordering plaatsgevonden, onder meer in de vorm van training in het kader van een 'awareness-tour'. De trainingen hebben tot doel medewerkers handvatten te bieden hoe radicalisering en/of jihadisme herkend zouden kunnen worden, aan te moedigen om signalen te melden, en toe te lichten hoe te handelen. Tevens zijn de trainingen bedoeld om eventuele onrust bij eerstelijnsprofessionals weg te nemen en duidelijk te maken wat wel en niet van hen wordt verwacht. Medewerkers wordt meegegeven dat er geen pasklare profielschets kan worden gegeven op grond waarvan een potentiële jihadist kan worden herkend en aangegeven dat zij hun 'professionele intuïtie' dienen te gebruiken en signalen dienen te bespreken met collega's. Sommige eerstelijnsprofessionals van het COA gaven aan soms te worstelen met de informatie die zij tijdens de training hadden gekregen, omdat ze het gevoel hadden dat deze informatie te weinig aanknopingspunten bood om te signaleren of juist leidde tot te veel focus op bepaalde indicatoren. Zij gaven echter ook aan niet per se behoefte te hebben aan meer training. Binnen DT&V wordt geworsteld met de vraag hoe training moet worden ingevuld en welke tijdsinvestering daar tegenover moet staan, in het licht van de ontwikkelingen in de komende periode, waarin een toename van het aantal zaken waarin terugkeer speelt wordt verwacht.
- De originele planning om vanuit het ROR een training op maat voor de kleine keten te organiseren heeft enige vertraging opgelopen. In plaats van het voorjaar 2016, gaat deze in het najaar 2016 van start.
- VluchtelingenWerk biedt medewerkers geen specifieke trainingen aan over radicalisering en/of jihadisme. Wel bestaat de mogelijkheid voor medewerkers om aan te sluiten bij de trainingen die door het COA worden verzorgd.
- Het management van Nidos heeft een presentatie over radicalisering en jihadisme van COA gevolgd en de daarbij behorende PowerPointpresentatie verder onder de aandacht gebracht bij jeugdbeschermers. Er bestaan plannen om in de interne opleiding meer aandacht aan de thematiek te besteden.

Het onderkennen van signalen in de praktijk

- De I&R door de AVIM en KMar is primair gericht op het vaststellen van de identiteit, nationaliteit en verblijfsstatus van de asielzoeker. Er wordt door de AVIM nadrukkelijk gelet op de aanwezigheid van vermoedelijke jihadisten, maar de primaire verantwoordelijkheid is de toepassing van het vreemdelingenrecht. Tijdens de I&R worden de reisdocumenten en bagage onderzocht, worden gegevensdragers bekeken en kan, wanneer daar aanleiding voor is, nader onderzoek worden verricht (horen of het uitlezen van gegevensdragers). Ook de KMar onderzoekt reisdocumenten en bagage en eventueel gegevensdragers. Bij het signaleren van 'jihadgangers' wordt gebruik gemaakt van hierboven genoemde handelingskader, waarin criteria zijn opgenomen op basis waarvan een verdenking van uitreis kan ontstaan.
- De IND is primair gericht op het verzamelen van informatie die nodig is om een asielaanvraag te kunnen beoordelen. In dat kader worden IND-medewerkers handvatten gegeven om signalen van jihadisme te onderkennen, waaronder concrete indicaties die tot alertheid nopen, zoals bepaald gedrag tegenover de ondervrager of de beveiliging, bepaald taalgebruik of uiterlijke kenmerken, waarbij wordt meegegeven dat de indicaties in samenhang moeten worden gezien en ook op andere zaken zouden kunnen duiden. In de screening door de IND

aan het eind van de aanmeldfase wordt gebruikt gemaakt van een aanvullende 'basisinstructie'.

- Het contact dat medewerkers van het COA hebben in vergelijking met de AVIM, de KMar en de IND is zowel in kwantitatieve als in kwalitatieve zin anders. Waar de AVIM, de KMar en de IND zich vooral richten op het detecteren van (al geradicaliseerde) jihadisten, richt het COA zich meer op signalen van radicalisering en/of ronselen. Er zijn voor COA-medewerkers geen specifieke handvatten beschikbaar gesteld om signalen van radicalisering en/of ronselen te onderkennen; voor wat betreft het herkennen van radicalisering wordt in de trainingen benadrukt dat niet zozeer uiterlijke kenmerken van belang zijn, maar dat radicalisering een proces is dat per persoon verschillend kan verlopen. Medewerkers wordt meegegeven vooral te letten op veranderingen in gedrag. In lijn met wat in het kader van de bewustzijns- en deskundigheidsbevordering in trainingen wordt uitgedragen, gaven eerstelijnsprofessionals van COA aan dat een signaal dat zij doorgeven vaak voortkomt uit een 'onderbuikgevoel', het gevoel dat er 'iets niet klopt'.
- Respondenten van VluchtelingenWerk gaven aan dat men binnen de organisatie nog zoekende is wat als signalen van jihadisme zou kunnen worden aangemerkt. Er wordt geen gebruik gemaakt van handvatten of indicatoren. Ook binnen Nidos wordt aan eerstelijnsprofessionals geen specifieke toelichting gegeven wat onder een signaal moet worden verstaan.
- Uit de gesprekken met beleidsmedewerkers en uitvoerende medewerkers bij verschillende actoren in de vreemdelingenketen komt naar voren dat er niet alleen verschillende visies bestaan met betrekking tot de vraag *wat* als een mogelijk signaal kan worden gezien, maar ook ten aanzien van de vraag *wanneer* een mogelijk signaal voldoende gewicht zou hebben om binnen de eigen organisatie tot melden over te gaan. De 'melddrempel' ligt bij actoren als AVIM, IND, COA en DT&V relatief laag, terwijl de drempel bij bijvoorbeeld DJI, VluchtelingenWerk en Nidos vanwege hun rol en de specifieke doelgroep waar zij mee werken hoger ligt. Respondenten van VluchtelingenWerk en Nidos verwijzen naar hun vertrouwensrelatie met asielzoekers, terwijl medewerkers van DJI relatief vaak te maken zouden hebben met personen die dreigementen uiten vanwege een drugsverslaving of in de hoop dat dit uitzetting kan voorkomen.
- Het aantal meldingen dat door IND-liaisons in verband met de nationale veiligheid aan de veiligheidsdiensten is doorgegeven, is sinds eind 2014 aanzienlijk toegenomen. Respondenten van AVIM, DT&V, VluchtelingenWerk en Nidos merkten op dat het aantal signalen dat zij doorgeven in absolute zin gering is. De toename van het aantal door de IND-liaisons doorgegeven signalen kan niet zonder meer de conclusie leiden dat er daarmee ook meer personen zijn gesignaleerd die daadwerkelijk een risico voor de nationale veiligheid vormen.

Terugkoppeling

- Uit de gesprekken komt het beeld naar voren dat eerstelijnsprofessionals die een melding doorzetten daarop geen terugkoppeling krijgen. Sommige respondenten, zoals die van de politie, gaven aan ook geen behoefte te hebben aan terugkoppeling en het gebrek daaraan als inherent aan hun werk te zien. Voor medewerkers van IND en COA ligt dat anders. Hoewel zij zich ervan bewust zijn dat het niet altijd mogelijk is om op detailniveau terugkoppeling te ontvangen, spraken meerdere respondenten van deze organisaties nadrukkelijk uit er behoefte aan te hebben om op grote lijnen enige vorm van terugkoppeling te krijgen. Medewerkers die bij gelegenheid (indirect) terugkoppeling hebben ontvangen, gaven aan daar veel prijs op te stellen.

Het gebruik van indicatoren en handvatten

- Met name actoren die korte contactmomenten hebben met asielzoekers, hebben behoefte aan handvatten die kunnen helpen om jihadisme te signaleren. In dat verband deelt de IND

een lijst met indicaties onder eerstelijnsprofessionals over gedrag, taal en uiterlijk die met betrekking tot jihadisme tot alertheid nopen. Hierbij wordt het voorbehoud gemaakt dat deze indicaties in samenhang moeten worden gezien en ook op andere zaken kunnen duiden dan uitsluitend jihadisme/terrorisme. Vertegenwoordigers van de veiligheidsdiensten en de NCTV hebben kanttekeningen geplaatst bij het gebruik van dergelijke indicatoren; zij wezen erop dat jihadisme vele verschijningsvormen kent en dat het niet erg aannemelijk is dat iemand die naar Europa komt met het doel om hier een aanslag te plegen middels gedrag, taal of uiterlijk als zodanig herkenbaar is. Respondenten wezen er tevens op dat het duiden van dergelijke indicatoren voor personen zonder veel achtergrondkennis moeilijk kan zijn, dat het gebruik van indicatoren tot een verhoging van niet-relevante meldingen (vals alarm) kan leiden (wat een institutioneel nadeel is omdat er dan voor niets geïnvesteerd in een onderzoek) en stigmatisering tot gevolg kan hebben.

Capaciteit en deskundigheid

- Zowel uit onderhavig onderzoek als uit rapporten van IV&J blijkt dat de AVIM en KMar vanwege de hoge druk waarmee de vreemdelingenketen in de afgelopen periode te maken heeft (gehad) in het kader van de I&R soms niet over de juiste technische hulpmiddelen beschikte of dat de capaciteit ontbrak deze ten volle te benutten.
- Vanwege de hoge instroom, hebben vrijwel alle organisaties waarmee is gesproken bestaand personeel flexibel moeten inzetten en nieuw personeel moeten aantrekken. Verschillende respondenten uitten hun zorgen over de beperkte beschikbaarheid van (bekwaam) personeel. De I&VJ stelde in een inspectierapport vast dat het *profilen* door de AVIM niet altijd door deskundig personeel gebeurt. Sommige respondenten van de IND stelden dat het doorvoeren van personele wijzigingen ook gevolgen kan hebben voor een goede screening van asielzoekers. In de gesprekken met respondenten van het COA werd aangegeven dat de training en instructie van nieuwe medewerkers achterblijft. Ook werd erop gewezen dat medewerkers in bewustwordings- en deskundigheidstrainingen wordt meegegeven dat zij op hun ervaring in het werkveld en hun professionele intuïtie moeten afgaan bij het beoordelen van mogelijke signalen, terwijl dit voor onervaren medewerkers lastig is. Respondenten van Nidos uitten soortgelijke zorgen.

Verwachtingen en overvraging

- Sommige respondenten gaven aan het gevoel te hebben dat verwachtingen van de buitenwereld (bevolking en politiek) over de bijdrage van actoren uit de vreemdelingenketen aan het signaleren van jihadisme (te) hoog zijn. Sommigen wezen erop dat ze te maken hebben met zeer veel en diverse aandachtsgebieden en dat zij in de uitoefening van hun rol niet primair de taak hebben om jihadisme te herkennen.

De veronderstelde risico's

- De meeste respondenten erkenden dat het risico bestaat dat jihadisten asiel aanvragen, alhoewel sommigen zich de vraag stelden hoe realistisch dit scenario is. Sommige respondenten uitten zorgen met betrekking tot het risico op radicalisering of ronselen onder de groep asielzoekers die gefrustreerd raakt door de langdurige procedure, of onder de groep AMV's vanwege de kwetsbare positie waarin zij verkeren. Andere respondenten nuanceerden deze risico's en gaven aan dat ongenoegen over opvang zich niet zomaar vertaalt in extremisme of jihadisme. Respondenten van Nidos wezen op de intensieve begeleiding die AMV's krijgen.

Hoofdstuk 6. Informatie-uitwisseling van signalen; de praktijk

Dit hoofdstuk beantwoordt de onderzoeksvragen 6 en 7 en beschrijft op welke wijze informatie-uitwisseling over mogelijke signalen van jihadisme in de vreemdelingenketen in de praktijk plaatsvindt en welke knelpunten zich daarbij voordoen. Hierbij wordt zowel terugverwezen naar de in paragraaf 3.2 beschreven aangekondigde maatregelen om signalering van jihadisme in de vreemdelingenketen te verbeteren, de in 3.3 beschreven bestaande opzet om signalering en informatie-uitwisseling te laten plaatsvinden, als de in hoofdstuk 4 beschreven mogelijke knelpunten uit de literatuurverkenning naar voren komen. Paragraaf 6.1 geeft per actor uit de keten een beschrijving van de trajecten die onderkende signalen zowel binnen de eigen organisatie als daarbuiten in de praktijk afleggen. Tevens wordt hierin besproken hoe respondenten de informatie-uitwisseling binnen het Multidisciplinaire Team (MDT) ervaren. Paragraaf 6.2 beschrijft in hoeverre actoren uit de keten en daarbuiten bereid zijn om mogelijke signalen van jihadisme met andere actoren en/of de opsporings-, inlichtingen- en veiligheidsdiensten te delen. De paragrafen 6.3 en 6.4 behandelen in hoeverre top-down informatie-uitwisseling plaatsvindt en in hoeverre de opsporings-, inlichtingen- en veiligheidsdiensten de vanuit de vreemdelingenketen ontvangen signalen als bruikbaar ervaren en hier opvolging aan (kunnen) geven. Het hoofdstuk sluit af met een conclusie waar de belangrijkste knelpunten met betrekking tot informatie-uitwisseling puntsgewijs worden weergegeven.

De informatie in dit hoofdstuk is voornamelijk gebaseerd op interviews en focusgroep-gesprekken met respondenten die werkzaam zijn bij organisaties in de vreemdelingenketen en vanuit hun functie in beleid of uitvoering een rol hebben bij het delen van signalen van jihadisme.

6.1 Uitwisseling van signalen in de praktijk

In deze paragraaf wordt achtereenvolgens besproken hoe de AVIM/KMar, actoren in de kleine keten en overige actoren signalen in de praktijk uitwisselen.

6.1.1 AVIM/KMar

AVIM

Zoals in paragraaf 3.3 is vermeld, deelt de AVIM informatie die naar voren komt uit het I&R-proces zowel binnen de politieorganisatie als daarbuiten. Binnen de politie wordt informatie als volgt gedeeld. Bijzonderheden die naar voren komen uit het I&R-proces kunnen worden vastgelegd op de NVIK-looplijst. Deze lijsten worden ingescand en in de Politiesuite Handhaving Vreemdelingen (PSHV) bewaard. Zij blijven op deze manier inzichtelijk voor de AVIM.⁵⁶⁸ Daarnaast worden sinds enige tijd alle asielzoekers ingeboekt in een dossiervolgsysteem (DVS), een onderliggende boekhouding. Daarin worden ook bijzonderheden vastgelegd en wat ermee is gedaan.

De monitor kan besluiten om signalen door te zetten naar bijvoorbeeld de Recherche Informatie Organisatie (RIO) of een CTER-rechercheur die kunnen besluiten of hierop verder gerechercheerd wordt. Ook kunnen signalen worden doorgegeven aan een verhoorkoppel van de AVIM of bijvoorbeeld van DRR. Via de CTER-rechercheur of de RID-WIV worden de signalen eventueel doorgezet naar de AIVD.⁵⁶⁹

De ingevulde looplijsten worden volgens een respondent op dit moment doorgestuurd naar het NVIK. Zoals reeds opgemerkt in 3.3.2 is het idee dat het NVIK op basis van de ingevulde checklists tot een

⁵⁶⁸ R19.

⁵⁶⁹ RF20.

meer gedegen profiel te komen dat kan worden gebruikt in de ID-straat. Omdat de lijsten handmatig en “nogal divers” worden ingevuld, is het niet goed mogelijk deze geautomatiseerd te verwerken.⁵⁷⁰ Over wat precies met de lijsten gebeurt, bestaat nog enige onduidelijkheid. Twee respondenten van DLR verkeerden in de veronderstelling dat de looplijsten worden gematcht in de Recherche Analyse Omgeving (RAO).⁵⁷¹ Dit is een gezamenlijk instrument van het NVIK en het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM),⁵⁷² waarin meer dan dertig databases worden gematcht, waaronder databases van externen zoals het COA, de IND, maar ook bijvoorbeeld ook de Kamer van Koophandel. Een respondent van het NVIK gaf echter aan dat dit matchen aan het RAO niet gebeurt en dat het momenteel praktisch ook niet haalbaar zou zijn omdat de NVIK-lijsten handmatig ingevuld worden.⁵⁷³ Dat er nog onduidelijkheid bestaat, verklaart een respondent vanuit het feit dat het gebruik van NVIK-lijsten een recente werkwijze betreft.⁵⁷⁴

De AVIM kan ook informatie delen met de IND. De AVIM vult informatie die voortkomt uit het I&R-proces in de PSHV en in Smartflow,⁵⁷⁵ welke (op onderdelen) zijn gekoppeld aan de Basisvoorziening Vreemdelingen (BVV).⁵⁷⁶ Daarnaast wordt ook een gedigitaliseerd papieren dossier aan de IND overgedragen.⁵⁷⁷ Niet alle informatie uit het proces is echter inzichtelijk voor de IND. Als er een identiteitsgehoor wordt afgenomen, is het proces-verbaal dat daarvan wordt opgesteld bijvoorbeeld niet standaard beschikbaar in Smartflow en ook niet in het papieren dossier.⁵⁷⁸ Wel is het resultaat van het gehoor, de identiteit, zichtbaar in Smartflow.⁵⁷⁹ Volgens uitvoerende medewerkers van de AVIM hebben de NVIK-looplijsten en de processen-verbaal van het gehoor ook geen meerwaarde voor het IND-traject:

“Het gehoor zit niet in het dossier, het resultaat ervan wel. Maar het gehoor is voor de IND ook niet zo interessant. Het gehoor van de VP is gericht op de identiteit. De IND heeft kennis in huis, om dieper te kunnen vragen, die wij niet hebben. Zij kunnen vragen als iemand zegt uit een bepaald dorp te komen, waar de kerktoren staat. Als ik dat ga vragen, kan ik het antwoord niet checken. De IND kan dat wel. [...] Iedereen is bezig met zijn eigen ding. Als wij signalen tegenkomen leggen we het neer bij CTER, de IND doet iets soortgelijks met hun eigen dienst. Het heeft geen zin om signalen bij IND neer te leggen.”⁵⁸⁰

HHC's van de IND, die op dezelfde locatie werken, gaven aan dat zij wél over de looplijsten beschikken, omdat deze hen dagelijks digitaal, via email, onder vermelding van het V-nummer worden toegestuurd.⁵⁸¹ Uit navraag door een andere respondent zou blijken dat er inmiddels afspraken zijn gemaakt met het Expertisecentrum Vreemdelingen, Identificatie en Mensenhandel (EVIM) van de politie om deze informatie ook op te nemen in INDiGO en dat er geen juridische beletselen zouden bestaan.⁵⁸²

⁵⁷⁰ R46.

⁵⁷¹ R24, R25.

⁵⁷² R45.

⁵⁷³ R45.

⁵⁷⁴ R8.

⁵⁷⁵ R8, R3.

⁵⁷⁶ R3, R8, R19.

⁵⁷⁷ R3 (informatie verstrekt in nagekomen correspondentie, augustus 2016).

⁵⁷⁸ R19.

⁵⁷⁹ RF20.

⁵⁸⁰ RF20.

⁵⁸¹ RF35.

⁵⁸² RF36.

Behalve de looplijsten, hebben HHC's als lokale pilot ook gedurende korte tijd extractierapporten van uitgelezen gegevensdragers ontvangen.⁵⁸³

“Toen het lijstje nog goed liep, kregen we een mailtje, ‘er is een telefoon ingenomen met schokkende foto’s’, en dat was het dan. Op basis van dat mailtje konden wij dan inzage krijgen en de foto’s zien, op basis waarvan wij verder *social media*-onderzoek konden doen. Dat lijstje loopt helaas niet meer.”⁵⁸⁴

Door AVIM gevonden telefoonnummers en emailadressen van asielzoekers werden ten tijde van het interview nog wel door AVIM gedeeld. Ook die informatie is voor de HHC's bruikbaar, bijvoorbeeld om sneller te kunnen zoeken op *social media*.⁵⁸⁵ Op het moment dat de extractierapporten door AVIM met de IND gedeeld werden, was niet precies duidelijk of dit binnen de juridische kaders viel. Momenteel wordt tussen AVIM en IND onderzocht wat de juridische (on)mogelijkheden zijn om informatie te delen.⁵⁸⁶

Voor COA of andere actoren uit de vreemdelingenketen zijn de looplijsten niet inzichtelijk.

KMar

Signalen over jihadisme worden door de KMar met verschillende andere partijen gedeeld. Als er enkel ‘zachtere’ signalen zijn (opvallende gedragingen of kenmerken die niet direct leiden tot een verdenking in strafrechtelijke zin), dan kan de persoon op wie de signalen betrekking hebben niet worden opgehouden voor onderzoek, maar kunnen de signalen wel worden gemeld bij de Bijzondere Dienst van de KMar (BD-KMar), die dat op haar beurt kan doorspelen naar de AIVD via een zogenaamd ‘inzetformulier’.⁵⁸⁷ De respondenten betwijfelen of alle mogelijke ‘zachte’ signalen daadwerkelijk bij de BD-KMar gemeld worden. Er is – met name vanuit de exploitanten van de luchthavens – een continue druk om snel te handelen en beslissingen te nemen.⁵⁸⁸

Vanuit de KMar kan informatie over vermoedens van jihadisme in principe ook worden gedeeld met de IND, maar dat gebeurt volgens de respondenten waarmee is gesproken eigenlijk alleen wanneer informatie vanuit een opsporingsonderzoek mogelijk ook gebruikt kan worden in asielprocedure. ‘Zachtere’ informatie zal niet snel ten behoeve van de IND gedeeld worden. Er zijn geen richtlijnen die aangeven wanneer en hoe informatie met de IND te delen. Volgens een van de respondenten moet het daarom “tussen de oren” van teamleiders van de KMar zitten dat in bepaalde gevallen contact opgenomen dient te worden met de IND.⁵⁸⁹

Verwijzend naar het feit dat informatie die de KMar registreert niet automatisch en volledig is voor de AVIM, merkte een respondent van de AVIM op dat er “niets ergers” is dan dat je niet bij elkaar in de keuken kunt kijken. Hij gaf daarbij als voorbeeld dat de KMar een identiteitsonderzoek dat zij uitvoert aan de grens inboekt in haar eigen systeem. Als de IND er bijvoorbeeld achter komt dat een document of een actie mist, kan AVIM de IND niet vertellen wat er mist. Moet de vreemdeling dan weer terug

⁵⁸³ RF33, RF34.

⁵⁸⁴ RF35.

⁵⁸⁵ RF33.

⁵⁸⁶ R3.

⁵⁸⁷ R18.

⁵⁸⁸ R17, R18.

⁵⁸⁹ R18. Als een vreemdeling verdacht wordt van het plegen van een misdrijf en/of hiervoor is veroordeeld, wordt dit geregistreerd in VRIS (Vreemdeling in de strafrechtketen). Dit systeem is ook toegankelijk voor de IND.

naar de grens? Het feit dat je niet op de hoogte bent kan volgens de respondent bovendien leiden tot fouten.⁵⁹⁰

6.1.2 De 'kleine keten'

In de kleine keten is een meldstructuur opgezet, zoals uiteengezet in paragraaf 3.3.3. In deze paragraaf wordt verkend hoe de informatie-uitwisseling binnen en tussen de betrokken organisaties (IND, COA en DT&V), en vanuit de kleine keten naar buiten in de praktijk plaatsvindt.

IND

Zoals in paragraaf 3.3.3 werd beschreven, is er binnen de IND een getrappt systeem om een signaal, via de IND-liaison, door te sturen naar de AIVD. Daarvoor wordt gebruik gemaakt van een voorlegformat, dat wordt ingevuld door de HHC's, de afdeling USZ of door de liaisons. Het ingevulde format wordt toegevoegd in het INDiGO-systeem. Daarnaast wordt ook een zogenoemde 'handhavingsaantekening' gemaakt in INDiGO.⁵⁹¹ Die informatie kan een gehoordmedewerker meenemen in zijn voorbereiding of in de beoordeling van de asielaanvraag.⁵⁹² Een respondent gaf aan dat dit tabblad pas sinds anderhalf a twee jaar bestaat, waardoor gehoordmedewerkers de informatie wel eens over het hoofd zien; de HHC's wijzen medewerkers er daarom geregeld op de informatie uit dit tabblad in hun beoordeling van de asielaanvraag te betrekken.⁵⁹³ Binnen de IND ontvangen de liaisons volgens een respondent vooral signalen NV vanuit de Directies Asiel & Bescherming, Dienstverleners (waaronder het IKP valt) en Regulier Verblijf & Nederlanderschap (waaronder naturalisatie valt).⁵⁹⁴

Als er binnen de IND een signaal wordt onderkend, is er geen vaste structuur of procedure om deze informatie te delen met het COA. COA-medewerkers hebben bijvoorbeeld geen toegang tot het INDiGO-systeem. Volgens uitvoerende medewerkers van de IND, vindt informatie-uitwisseling bijvoorbeeld in geval van een overlastmelding lokaal soms wel plaats, maar vanwege het karakter van *silent procedures* wordt het type informatie dat daarvoor de aanleiding vormt niet snel lokaal met medewerkers van COA gedeeld.⁵⁹⁵ De IND-medewerkers gaven aan wel te hebben vernomen dat bij COA-medewerkers de wens bestaat om dit soort informatie ook te krijgen,⁵⁹⁶ hetgeen door sommige COA-woonbegeleiders werd bevestigd:

“Dat zou eigenlijk vanzelfsprekend moeten zijn. Soms krijgen we nu weleens wat door. Vanuit IND wordt naar COA Plaatsing soms extra informatie doorgegeven. [...] De IND mailt ons dan: 'let op, dit speelt', uit die email kunnen wij dan knippen en plakken in ons eigen systeem.”⁵⁹⁷

[Een collega vult aan]: “Dat zou meer kunnen.”⁵⁹⁸

Volgens deze COA-woonbegeleiders zouden bestaande mogelijkheden voor informeel contact hiervoor beter ingezet kunnen worden:

⁵⁹⁰ R19.

⁵⁹¹ RF36.

⁵⁹² RF36.

⁵⁹³ RF34.

⁵⁹⁴ R3.

⁵⁹⁵ RF34, RF35, RF36.

⁵⁹⁶ RF35.

⁵⁹⁷ RF43.

⁵⁹⁸ RF41.

“We hebben LTO [Lokaal Taak Overleg], ik zou graag willen dat je kleine ‘nulletjes’ op een lager niveau kan delen zonder dat meteen Bureau Veiligheid erbij betrokken hoeft te zijn. Volgens mij kun je meer uit de kleine dingen halen. [...] Als je bij Bureau Veiligheid meldt, weet je niet wat er mee gebeurt. Je zou het bespreken van dit soort signalen eigenlijk een vast onderdeel willen maken van het LTO. Zodat je bijvoorbeeld kunt droppen, ‘die persoon deed raar tegen vrouwen of homoseksuelen’, en dan vragen, ‘viel jullie ook iets op?’”⁵⁹⁹

Hierboven is besproken dat AVIM in het kader van het I&R-proces informatie deelt met de IND. In de praktijk wordt op de locatie waar in het kader van dit onderzoek met medewerkers is gesproken vanuit de IND echter niet actief informatie gedeeld met de AVIM. IND-medewerkers hebben vernomen dat hier in het kader van de reciprociteit vanuit de AVIM wel behoefte aan bestaat. Ze zouden bijvoorbeeld graag weten met betrekking tot wie een *silent procedure* is opgestart. Volgens de respondenten wordt er vanuit de IND ook nauwelijks NV-gerelateerde informatie gedeeld met andere politiediensten.⁶⁰⁰ Vertegenwoordigers van de DLR bevestigden dit beeld en zeiden de indruk te hebben dat dit soort informatie vrijwel exclusief bij de AIVD terecht komt. Voor de DLR heeft dat niet veel meerwaarde; vanuit hun perspectief is de AIVD toch een soort ‘Bermudadriehoek’ waar informatie in wordt gestopt, maar er niet meer uit komt. Deze respondenten gaven aan dat het soms – en dat zou in afwijking zijn van de in paragraaf 3.3 beschreven opzet – wel is voorgekomen dat op lokaal niveau wijkagenten direct zijn benaderd door IND-medewerkers met tips over asielzoekers die bijvoorbeeld onthoofdingsfilmpjes of IS-vlaggen op hun telefoon hebben staan, maar dat er geen sprake is van systematische uitwisseling van informatie van de IND richting de politie. De respondenten zouden er voorstander van zijn dat meer informatie vanuit de IND gedeeld zou worden en waren van mening dat bij de IND bekende signalen van jihadisme op zijn minst ook bij de DLR terecht zouden moeten komen.⁶⁰¹

In paragraaf 4.2.2 is al aangegeven dat in artikel 107 lid 4 VW voor de IND een verplichting gelezen kan worden om gegevens en inlichtingen aan de politie te verstrekken voor zover de politie deze informatie behoeft voor de uitvoering van haar taak, maar dat de reikwijdte van deze verplichting onduidelijk is. Een respondent van de IND gaf aan dat de IND in de praktijk op basis van deze bepaling informatie met de politie deelt, maar bevestigde – in lijn met de uitlatingen van de respondenten van de DLR – dat dit niet in alle gevallen gebeurt. De bestaande praktijk is dat de IND-liaisons enkel bij vermoedens van acute dreiging informatie richting het NVIK sturen, die deze informatie dan eventueel aan de politie kan doorgeven.⁶⁰² Momenteel overleggen de IND, de DLR en het EVIM over het verder professionaliseren van informatiedeling tussen de IND en de politie.⁶⁰³

COA

Als COA-medewerkers een signaal van jihadisme onderkennen dienen zij dat door te geven aan het Bureau Veiligheid en Integriteit (BVI), door middel van het sturen van een e-mail, en aan de lokale wijkagent (zie 3.3.3).

BVI

Volgens een vertegenwoordiger van het BVI is er ondertussen een structuur waarbij het vanzelfsprekend is dat signalen en incidenten die betrekking hebben op veiligheidsaspecten bij het BVI

⁵⁹⁹ RF41.

⁶⁰⁰ RF34, RF36.

⁶⁰¹ R24, R25.

⁶⁰² R3 (nagekomen correspondentie september 2016).

⁶⁰³ R3 (nagekomen correspondentie september 2016).

binnenkomen.⁶⁰⁴ Door het BVI ontvangen meldingen worden per e-mail aan de IND-liaison gestuurd. Alle meldingen van het COA die worden doorgezet via de *silent procedure* worden in INDiGO gezet en zijn daarmee inzichtelijk voor de eerstelijnsmedewerker van de IND.⁶⁰⁵ Dat betekent dat terwijl door de IND onderkende signalen *niet* inzichtelijk zijn voor eerstelijnsmedewerkers van het COA (zie hierboven bij IND), door COA onderkende signalen *wel* inzichtelijk zijn voor eerstelijnsmedewerkers van de IND.

Een vertegenwoordiger van het BVI gaf aan de voorkeur te hebben dat medewerkers een melding doen via een separate email, omdat hij/zij ervan uit gaat dat het aanmelden in ‘ruwe’ vorm de onderbuikgevoelens van de medewerker minder beteugelt dan wanneer bijvoorbeeld gebruik wordt gemaakt van een systeem of een formulier.⁶⁰⁶ Respondent gaf aan er ook geen belang of noodzaak in te zien om de binnengekomen signalen binnen het BVI te registreren of te ordenen, ervan uitgaande dat de partijen die de informatie doorgespeeld krijgen dit in een systeem zullen registreren. Aangezien het COA de binnengekomen signalen verder niet gaat duiden, ziet respondent er geen meerwaarde in dit te gaan systematiseren.⁶⁰⁷

In lijn met de in 3.3.3 beschreven opzet geven uitvoerende medewerkers van het COA aan BVI te informeren wanneer zij mogelijke signalen van jihadisme onderkennen. In afwijking van de in 3.3.3 beschreven opzet, stelden sommige respondentenmeldingen vervolgens ook op te nemen in het bewonersdossier van het Integraal Bewoners Informatie Systeem (IBIS).⁶⁰⁸

“Elke melding [...] zet ik ook in het bewonersdossier. Zowel degene die gemeld heeft als waar de melding over gaat. Dat staat allebei in IBIS.”⁶⁰⁹

“Soms in ‘dashboard’/logboek een heel korte opmerking, ‘zie dossier’.”⁶¹⁰

“Mensen stromen hier redelijk snel uit – op deze manier kunnen collega’s ook observeren en een beetje achtergrond hebben.”⁶¹¹

“Wij doen weleens ‘warme’ overdracht, oftewel, even bellen, ‘die en die persoon, zijn die gesprekken mee gevoerd, lees logboek’. Als een soort vooraankondiging dat iemand binnen komt waar iets speciaals over te melden is.”⁶¹²

Met betrekking tot het opnemen van informatie in het logboek, merkten uitvoerende medewerkers van een andere locatie op dat zij dit alleen doen als er concrete feiten zijn,⁶¹³ of als er bijvoorbeeld contact is geweest met de AVIM, KMar, of met de wijkagent, zodat een collega weet met wie contact kan worden opgenomen.⁶¹⁴

⁶⁰⁴ R5.

⁶⁰⁵ R3, RF36.

⁶⁰⁶ R5.

⁶⁰⁷ R5.

⁶⁰⁸ Informatie in dit systeem is niet inzichtelijk voor de IND en de AVIM, maar wel voor de beveiliging op de COA-locatie (RF27). Voor meer over het IBIS, zie

<<https://www.collegebeschermingpersoonsgegevens.nl/asp/ORDetail.asp?moid=888e8b8984>>.

⁶⁰⁹ RF27.

⁶¹⁰ RF31.

⁶¹¹ RF27.

⁶¹² RF32.

⁶¹³ RF43.

⁶¹⁴ RF41.

“Wij moeten met feiten komen, anders ontstaat er een verkeerd beeld van de bewoner. We moeten dus zorgvuldig opschrijven, wat heb ik gezien, wat is de feitelijke werkelijkheid. Aannames delen we met elkaar, maar dat zijn vermoedens. Als de ene bewoner iets zegt over een andere bewoner dan komt dat niet in het logboek. Of je moet er met klem bij vermelden dat het een vermoeden is.”⁶¹⁵

“Het kan ook een spelletje zijn, dat ze iemand eruit willen hebben. Er wordt van alles gezegd, daar moet je ook voorzichtig mee zijn.”⁶¹⁶

In paragraaf 3.3.3 is al aangegeven dat signalen volgens een vertegenwoordiger van het BVI in principe niet in het bewonersdossier moeten worden opgenomen, omdat bewoners kunnen verzoeken dit dossier zelf in te zien.⁶¹⁷ Twee respondenten merkten nog op dat zij een melding van mogelijk jihadisme zouden doen door op intranet een incidenten-formulier in te vullen.⁶¹⁸ Het is tijdens het gesprek niet duidelijk geworden of dit de enige wijze is waarop zij een melding zouden doen, of dat zij daarnaast zelf, of via hun leidinggevende, ook nog een separate email naar BVI zouden sturen. Indien enkel en alleen het incidenten-formulier zou worden ingevuld, kan dat ertoe leiden dat het BVI niet, of niet volledig wordt geïnformeerd.

Wijkagent

In paragraaf 3.3.3 is beschreven dat COA-medewerkers signalen van jihadisme behalve aan het BVI, in principe ook dienen door te geven aan de wijkagent die de COA-locatie tot zijn werkgebied heeft. Volgens een vertegenwoordiger van BVI gebeurt dit ook, omdat anderhalf jaar geleden de afspraak is gemaakt dat juist altijd de wijkagent geïnformeerd zou worden.⁶¹⁹ In dit verband is het opvallend dat vertegenwoordigers van de DLR aangaven de indruk te hebben dat door COA onderkende signalen hen niet systematisch bereiken.⁶²⁰ Waar tips blijven, of die hen wel bereiken, en of ze altijd worden geregistreerd is voor hen diffuus.⁶²¹ Er zijn grofweg drie verklaringen voor; óf de COA-medewerkers delen signalen niet (altijd) met de wijkagenten, óf de wijkagenten delen de signalen niet (altijd) met de DRIO/DLIO, óf de DRIO/DLIO deelt signalen niet (altijd) met DLR.

Uitvoerende medewerkers van COA bevestigen scenario 1 en geven aan dat wijkagenten niet in alle gevallen wordt ingelicht. Op de ene locatie gaf een medewerker aan dat in een specifiek geval waar deze zelf bij was betrokken, de wijkagent wel was ingelicht. Weliswaar niet door respondent zelf, maar door diens leidinggevende.⁶²² Een woonbegeleider op een andere locatie gaf echter aan dat de wijkagent niet apart wordt ingelicht als er een melding bij het BVI wordt gedaan.

De vertegenwoordigers van DLR zelf bevestigen impliciet scenario 2 door aan te geven dat er met betrekking tot de werkwijze van wijkagenten regionale verschillen bestaan. In sommige eenheden komt de wijkagent op vaste tijden in de AZC's, maar er zijn ook AZC's die moeten bellen met het verzoek of de wijkagent langs wil komen. Wijkagenten worden daar met een veelheid aan incidenten geconfronteerd en er wordt in algemene zin heel veel van de wijkagenten gevraagd.⁶²³

⁶¹⁵ RF43.

⁶¹⁶ RF41.

⁶¹⁷ R5.

⁶¹⁸ RF27, RF28. Respondenten hebben deze werkwijze aan de auteurs gedemonstreerd. De opzet van het formulier bevat vrij veel velden over voertuigen, maar er is ook een open veld waar de medewerker een beschrijving van het incident kan geven.

⁶¹⁹ R5.

⁶²⁰ R24, R25.

⁶²¹ R24, R25.

⁶²² RF42.

⁶²³ R24, R25.

In paragraaf 5.2.5 is al aangegeven dat meldingen ook regionaal (door de DRR) worden opgepakt en niet alle signalen van jihadisme uiteindelijk bij de DLR terecht komen, wat in principe een bevestiging is van scenario 3. Het lijkt er daarmee op dat de gebrekkige informatie-uitwisseling tussen het COA en de DLR verklaard kan worden door een combinatie van verschillende factoren.

DT&V

Vanwege de beperkte omvang van de signalen die door DT&V wordt doorgegeven is niet met uitvoerende medewerkers van deze organisatie gesproken. In paragraaf 3.3.3 is de systematiek van de informatie-uitwisseling vanuit deze organisatie besproken.

6.1.3 Overige actoren

Zoals reeds in hoofdstuk 3 naar voren kwam, kunnen ook allerlei andere actoren signalen over jihadisme in de vreemdelingenketen aandragen. Denk hierbij aan gemeenten, DJI, VluchtelingenWerk, Nidos, tolken, de beveiliging, de medische en geneeskundige diensten, het onderwijs, maar ook informele actoren als bewoners van de opvanglocaties en burgers. Van een aantal van deze actoren zal hieronder worden besproken hoe zij in de praktijk informatie uitwisselen.

VluchtelingenWerk

In hoofdstuk 3 is al vermeld welke afspraken binnen VluchtelingenWerk bestaan voor het melden van signalen. Volgens het landelijk bureau dient een medewerker als hij of zij iets signaleert, dat allereerst te bespreken met diens leidinggevende. In lijn hiermee geven medewerkers van VluchtelingenWerk aan dat – als er sprake is van een serieus signaal – dit aan hun leidinggevende gemeld zou worden. De meesten gaven aan dat zij dit in ieder geval ook bij het landelijk bureau zouden melden.⁶²⁴

Als er een advocaat in beeld is, stellen vertegenwoordigers van het landelijk bureau dat het in ieder geval goed is om signalen met de advocaat te bespreken, en eventueel met COA met de vraag of ook zij signalen herkennen. Ook zou het goed zijn de advocaat in te lichten als er een melding bij een andere organisatie is gedaan.⁶²⁵

Van de uitvoerende medewerkers waar mee is gesproken, gaven een aantal aan dat ze signalen inderdaad zouden bespreken met de advocaat.

“De advocaat kan er meer mee, zich afvragen of hij er wat mee moet, of hij aanleiding ziet om misschien bepaalde vragen stellen.”⁶²⁶

“Of, of hij de signalen herkent.”⁶²⁷

“We melden het misschien ook bij de advocaat om het bij onszelf weg te krijgen, uit onze verantwoordelijkheid. Zij hebben toch een iets andere positie dan wij.”⁶²⁸

Een andere respondent gaf echter aan dat hij/zij het niet met de advocaat zou bespreken.

⁶²⁴ RF37, RF38, RF39, RF40.

⁶²⁵ R9, R10.

⁶²⁶ RF38.

⁶²⁷ RF37.

⁶²⁸ RF38.

“Vanuit mijn team spelen we informatie door naar de advocaat op verzoek van de cliënt, als het in het belang van de procedure is. Met een signaal van radicalisering kan hij niks. Hij zit ook met zit ook met geheimhouding, hij gaat het ook niet doorspelen naar justitie.”⁶²⁹

Een collega merkte daarover op dat dit er mogelijk mee te maken heeft dat laatstgenoemde respondent werkt in de vrijheidsbeperkende locatie (VBL). In andere opvangvormen kan een melding nog invloed hebben op de procedure.⁶³⁰

Volgens respondenten van het landelijk bureau van VluchtelingenWerk heeft COA ‘op de werkvloer’ het meeste inzicht in de persoon; zij kan het beste de afweging maken of en in hoeverre de gesignaleerde informatie relevant is.⁶³¹ Op de locatie waar met medewerkers van VluchtelingenWerk is gesproken, gaven deze echter aan dat op het AC waar zij werken signalen doorgegeven eerder zouden worden aan de IND, omdat die ‘gastheer’ is.⁶³² Er kunnen dus lokale verschillen zijn wie als meest aangewezen partij wordt aangemerkt om een melding bij te doen.

Medewerkers van het COA gaven aan dat de relatie met VluchtelingenWerk goed is en dat als er gemeld zou worden, ze verwachten dat VluchtelingenWerk eerder op medewerkers van het COA dan van de IND zou afstappen. Tegelijkertijd worden door het BVI van COA niet of nauwelijks signalen vanuit VluchtelingenWerk ontvangen.

Direct, zonder tussenkomst van een andere actor uit de vreemdelingenketen, contact opnemen met opsporings-, inlichtingen- of veiligheidsdiensten, ten slotte, zou volgens vertegenwoordigers van het landelijk bureau slechts in heel uitzonderlijke gevallen worden opgenomen.⁶³³ Volgens hen zal een signaal dat wordt besproken met COA meestal ook door hen worden opgepakt en gemeld. Dat beeld werd bevestigd door de medewerkers van VluchtelingenWerk. In reactie op de vraag of zij bij het onderkennen van mogelijke signalen contact met de politie zouden opnemen:

“Daar zou ik nooit naar toe gaan! Waarom niet? Gewoon niet. Die zijn hier voor andere dingen. Dat is niet een logische route.”⁶³⁴

“Ja. Ik zou niet gauw naar AVIM gaan.”⁶³⁵

“Naar de wijkagent? Ha!”⁶³⁶

“Die zijn voor handhavingsaspecten, die komen hier niet in voor.”⁶³⁷

“Ik zou eerder naar de beveiliging stappen, die kennen de mensen redelijk.”⁶³⁸

In lijn met bovenstaande, gaven respondenten van de DLR aan nog nooit te hebben gezien of gehoord dat signalen met betrekking tot jihadisme rechtstreeks zijn ontvangen van VluchtelingenWerk.⁶³⁹

⁶²⁹ RF39.

⁶³⁰ RF40.

⁶³¹ R9, R10.

⁶³² RF37, RF39.

⁶³³ R9, R10.

⁶³⁴ RF40.

⁶³⁵ RF37.

⁶³⁶ RF40.

⁶³⁷ RF37.

⁶³⁸ RF40.

Nidos

In hoofdstuk 3 werd aangegeven dat eventuele signalen van jihadisme binnen Nidos eerst dienen te worden voorgelegd aan de regiomanager, die het signaal eventueel kan voorleggen aan de adjunct-directeur. Volgens een van de jeugdbeschermers zou een eventueel signaal van jihadisme of radicalisering inderdaad reden voor overleg met de regiomanager zijn, net als andere zaken die te maken hebben met de veiligheid van de pupil in het algemeen.⁶⁴⁰ De jeugdbeschermers waarmee is gesproken gaven aan dat zij contact leggen met de jongeren, op school, thuis (bijvoorbeeld in de pleeggezinnen), op straat en bij instanties waar zij mee in aanraking komen. Het contact is in de beginfase intensiever dan later.⁶⁴¹ Jeugdbeschermers zien de pupillen in ieder geval één keer per maand, als het nodig is vaker.⁶⁴²

Bewoners

In paragraaf 3.2.1 is vermeld dat de Ministers van V&J en SZ&W de Tweede Kamer hebben geïnformeerd dat ten aanzien van het risico op ronselen door jihadisten in asielzoekerscentra voorlichting wordt gegeven aan asielzoekers “zodat zij weerbaar zijn in het contact met derden en ermee bekend zijn waar zij misstanden kunnen melden”.⁶⁴³ Voor zover de auteurs hebben kunnen nagaan, bestaan er in dit verband geen speciale initiatieven. Zoals een respondent van COA aangaf:

“In zijn algemeenheid wordt bewoners verteld dat mentoren er voor hen zijn om alles tegen te vertellen en alles kwijt te kunnen. Dat kan gaan over een lekkende tent, bedreigingen van homo’s of radicalisering. Op dit moment is het niet zo dat bewoners actief worden gestimuleerd of geïnformeerd dat zij meldingen kunnen doen over radicalisering of jihadisme. Anders dan bijvoorbeeld ten aanzien van het melden van oorlogsmisdrijven,⁶⁴⁴ worden ze in dit verband niet actief benaderd.”⁶⁴⁵

Ook geen van de andere respondenten was van speciale maatregelen in dit verband op de hoogte.

In 4.2.1 is opgemerkt dat de ‘stimulans’ voor bewoners om informatie over andere asielzoekers aan te dragen niet mag zijn dat zij daar in het kader van hun asielprocedure voordeel bij hebben. Er zijn geen aanwijzingen dat asielzoekers wordt toegezegd dat zij in het kader van hun asielprocedure voordeel zouden kunnen hebben wanneer zij informatie over jihadisme met de IND delen.

Als een asielzoeker een signaal kwijt wil, kan hij of zij in principe direct contact met de AIVD of politie contact opnemen. Een vertegenwoordiger van de AIVD gaf aan dat via de front-office van de dienst ook regelmatig dergelijke meldingen worden ontvangen. In sommige gevallen leidt dat tot onderzoek, maar in verreweg de meeste gevallen zijn dit soort meldingen niet betrouwbaar.⁶⁴⁶ De respondent geeft aan dat het van belang is te weten wie de melding doet, wat zijn achtergrond is: is het een sjiit

⁶³⁹ R24, R25.

⁶⁴⁰ RF48.

⁶⁴¹ RF48, RF49, RF50.

⁶⁴² R15, RF48, RF49, RF50.

⁶⁴³ Brief van de Ministers van Veiligheid en Justitie en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Kamerstukken 29 754, nr. 326, 9 november 2015.

⁶⁴⁴ Op asielzoekerscentra liggen brochures van het openbaar ministerie waarin asielzoekers worden opgeroepen om de aanwezigheid van mogelijke oorlogsmisdadigers door te geven. Deze brochures (in tien talen) zijn ook online beschikbaar. Zie <<https://www.om.nl/onderwerpen/international-crimes-0/>>.

⁶⁴⁵ R5.

⁶⁴⁶ R11.

die een soenniet beschuldigt? Volgens de respondent wordt het in de regel vooral interessant als iemand iets meldt over een persoon uit zijn eigen gemeenschap, maar mensen kunnen ook een belang hebben om iemand van een andere subclan te beschuldigen of er kunnen andere redenen spelen. Voorzichtigheid is dus altijd geboden. Met name in landen waar een grote etnische of religieuze diversiteit is, komen valse beschuldigingen over leden van andere groepen volgens deze respondent bijzonder vaak voor; dat geldt bijvoorbeeld voor zowel Syrië als Irak.⁶⁴⁷ Het bestaan van de front-office wordt volgens de respondent niet benadrukt onder asielzoekers; zo is de informatie over de front-office *niet* in het Arabisch beschikbaar op de website van de AIVD.⁶⁴⁸ Respondenten van de politie (DLR) gaven aan via veel verschillende kanalen signalen van bewoners te ontvangen, zoals de wijkagent, de Criminele Inlichtingen Eenheid (CIE) van de politie of KMar of het Team Internationale Misdriften. Volgens deze respondenten komen deze diensten allemaal op de locaties en kunnen zij worden aangesproken door mensen die iets kwijt willen.⁶⁴⁹

Het komt ook geregeld voor dat bewoners signalen aanbrengen bij actoren uit de vreemdelingenketen, zoals de IND of het COA.⁶⁵⁰ Het komt bijvoorbeeld geregeld voor dat tijdens gehoren aan de IND signalen worden afgegeven over medebewoners. Ook ontvangt de IND zogenaamde 'klikbrieven' van asielzoekers.⁶⁵¹ Dergelijke brieven komen dan meestal binnen bij het buitenloket voor meldingen met betrekking tot handhaving. Ook via het in paragraaf 3.3.2 aangehaalde algemene emailadres van het informatieknooppunt komen klikmeldingen binnen. Binnen de IND bestaat een 'klikprotocol' hoe met dit soort meldingen om te gaan.⁶⁵² De context waarin bewoners informatie aan COA-medewerkers geven, is volgens een respondent heel divers; soms in heel vertrouwelijke gesprekken, soms kort op de gang. Allerlei soorten medewerkers kunnen de signalen doorgegeven krijgen: het kan de casemanager betreffen, maar ook een woongebeleider, de beveiliging of simpelweg de eerste de beste persoon die voorbij loopt.⁶⁵³ Over de bruikbaarheid en betrouwbaarheid van deze signalen gaf een vertegenwoordiger van het BVI (COA) aan dat dat bewoners soms snel conclusies lijken te trekken op basis van wat ze zien of horen en snel naar elkaar wijzen. Dat kan zijn ingegeven door angst, maar ook wraak.⁶⁵⁴ Medewerkers van COA worden er door BVI volgens deze respondent op gewezen altijd te proberen door te vragen om erachter te komen waarom iemand iets vertelt.

Burgers

Ook burgers kunnen melding maken van signalen van mogelijk jihadisme die verband houden met de vreemdelingenketen. Zij kunnen direct contact opnemen met de politie of veiligheidsdiensten, hetgeen volgens respondenten van deze organisaties ook gebeurt. Toch worden ook actoren uit de vreemdelingenketen geregeld benaderd. In 5.2.5 werd al een casus in het AZC Katwijk aangehaald, waarbij een inwoner uit Lelystad COA er per email op attendeerde dat er een filmpje op YouTube stond waarin te zien was dat tijdens een suikerfeestviering in het AZC met vlaggen werd gezwaaid. In 5.2.2 is al verwezen naar een geval waarbij een COA-medewerker was benaderd door een inwoner van een nabijgelegen dorp dat deze iemand uit het AZC in de sportschool in legerkleding zag, die daar heel intensief, bijna elke dag zou trainen.⁶⁵⁵

⁶⁴⁷ R11.

⁶⁴⁸ R11.

⁶⁴⁹ R24, R25.

⁶⁵⁰ R3, R5, R11, R24, R25, RF41.

⁶⁵¹ R3.

⁶⁵² RF36.

⁶⁵³ R5.

⁶⁵⁴ R5.

⁶⁵⁵ RF28.

Met de toename van het aantal migranten vanuit het Midden-Oosten in 2014, verschenen er ook pagina's op *social media* waar berichten en foto's op werden geplaatst van vermeende strijders in de Syrische burgeroorlog die naar Europa zouden zijn gevlucht.⁶⁵⁶ Degenen die deze pagina's van informatie voorzien, speuren de *social media* af naar personen die bijvoorbeeld foto's van zichzelf plaatsen in legertent en met wapens in Syrië, en enige tijd later in vrijetijdskleding in Griekenland, Duitsland of Nederland rondlopen. Er is in het kader van deze studie gesproken met een respondent die betrokken was bij het aanleveren van informatie voor dit soort pagina's en het opzetten ervan. Hoewel op basis van de uitlatingen van deze ene respondent geenszins conclusies kunnen worden getrokken, geven zijn/haar ervaringen wel een fraaie illustratie van de zoektocht die dergelijke actieve burgers kunnen hebben om signalen door te geven. Bij het duiden van de ervaringen van de respondent is het van belang op te merken dat deze vooral betrekking hebben op de situatie van begin 2015, toen de asieliinstroom op zijn hoogtepunt was en, zoals besproken in hoofdstuk 2, de veiligheidsdiensten nog zeer terughoudend rapporteerden over het risico dat zich onder de migratiestroom jihadisten zouden bevinden. De respondent gaf aan de door hem verzamelde en gepubliceerde informatie ook graag te willen delen met de politie, IND of COA en dan ook getracht te hebben met deze organisaties contact op te nemen. Van de lokale politie kreeg hij/zij echter te horen dat zij niets met deze informatie konden doen. COA verwees door naar de IND, en de IND (respondent kon niet meer herinneren bij welke afdeling van de IND hij/zij terecht was gekomen) stelde in eerste instantie ook niet te weten wat ermee te doen. Op een gegeven moment echter, kreeg respondent van de IND een speciaal emailadres waar de informatie naartoe zou kunnen worden gestuurd.⁶⁵⁷ Dat heeft respondent sindsdien gedaan. Op het moment dat met deze respondent werd gesproken was de door hem/haar opgezette Facebook-pagina ter ziele gegaan, omdat personen die op de pagina's werden genoemd hun profielen afsloten of een andere naam aannamen. Respondent gaf echter aan dat door te blijven speuren en informatie middels het emailadres door te geven aan de IND.⁶⁵⁸ Overigens moet worden vermeld dat de pagina waar hij/zij informatie voor aanleverde, net als soortgelijke pagina's zich vooral richtte op aanhangers van het Assad-regime en niet zozeer op IS-strijders.⁶⁵⁹ Deze respondent waren geen gevallen bekend van vermeende IS-strijders die onder de migratiestroom naar Nederland zijn gekomen. Als respondent hier wel kennis van zou hebben, gaf hij/zij aan dat zeker ook te zullen delen met de IND.⁶⁶⁰

6.1.4 Het MDT

In hoofdstuk 3 is besproken dat een van de doelen van het Multidisciplinair Team (MDT) volgens de minister van Veiligheid en Justitie is om een zo compleet en actueel mogelijk beeld te creëren over betrokkenheid van vreemdelingen bij jihadisme en om bij te dragen aan de aanpak op dit onderwerp. Uit gesprekken met de respondenten blijkt dat het MDT is voortgekomen uit eerdere Grootschalige Optredens (NSGBO's/LSGBO's) met betrekking tot Syrische en Eritrese asielzoekers. De plotse binnenkomst van grote aantallen asielzoekers leidde ertoe dat een forum werd opgericht dat moest dienen als 'smeerolie' tussen de verschillende betrokken organisaties. Het MDT is primair gericht op het in kaart brengen van migratiestromen en daarmee verband houdende mensensmokkel. Pas na

⁶⁵⁶ Voor een voorbeeld van een dergelijke site, zie <<http://mujremon.com/>>. Zie ook: Zuhour Mahmoud, 'Activists Hunt For Syrian Government Thugs Who Fled To Europe', The World Post, 28 april 2016, geraadpleegd op 30 juni 2016 via <http://www.huffingtonpost.com/entry/syria-goverment-thugs-refugees-europe_us_572217d7e4b0f309baefd89f>.

⁶⁵⁷ Dit is een ander emailadres dan dat van het IKP dat in paragraaf 3.3.2 werd genoemd.

⁶⁵⁸ R16.

⁶⁵⁹ Een aan de VU uitgevoerde bachelor-scriptie waarin de aard van de berichten op zes Engelstalige 'exposure websites' en Facebookprofielen is geanalyseerd, wijst uit hierop slechts in één geval melding werd gemaakt van een vermeend oud-IS strijder. Alle overige personen waren volgens de berichtgeving gelieerd aan Assad's troepen of proxy's daarvan zoals Shabiha. Een kopie van de scriptie is in het bezit van de auteurs.

⁶⁶⁰ R16.

enige tijd kwam er meer aandacht voor jihadisme. Het is een advies-, en geen besluitvormend orgaan. Het MDT is bedoeld om te 'koppelvlakken'; het idee is dat op basis van de uitwisseling, iedere partij advies uitbrengt naar de eigen organisatie. Het is dan ook geen platform voor uitwisseling van operationele informatie.⁶⁶¹ Aan het MDT nemen vertegenwoordigers deel van KMar, IND, V&J (DMB), COA, AIVD, NP, OM en NCTV. De AIVD en NCTV zijn later aangesloten. De KMar is de voorzitter en coördineert het MDT. Enkele malen zijn, op initiatief van de NCTV, separate overleggen gevoerd over jihadisme.⁶⁶²

Alhoewel de minister heeft aangegeven dat een van de doelen van het MDT is om een zo compleet en actueel mogelijk beeld te creëren over betrokkenheid van vreemdelingen bij jihadisme, waren sommige respondenten kritisch over de opzet en/of het functioneren van het MDT in algemene zin en als middel om zicht te krijgen op jihadisme in de vreemdelingenketen. Volgens een vertegenwoordiger van het COA ligt binnen het MDT bijvoorbeeld de nadruk op mensensmokkel en -handel, omdat de grote meerderheid van het aantal aanwezigen zich met deze thema's bezig houdt.⁶⁶³ Een respondent van het EVIM gaf aan dat het MDT een sturende rol heeft, maar dat executieve teams – die toch het feitelijke werk doen – er niet bij worden betrokken.⁶⁶⁴ Respondenten van de DLR stellen dat het idee achter het MDT goed is, maar in de praktijk (nog) niet werkt. Voor wat betreft de politie is er vanuit de korpsleiding bijvoorbeeld weinig sturing geweest ten aanzien van het MDT.⁶⁶⁵ Ook zou het in plaats van een platform om tot informatie-uitwisseling te komen, door sommige partijen in de praktijk vooral gebruikt worden als een platform om te vingerwijzen – 'jij doet dit niet goed, jij doet dat niet goed'. Dit alles wekte weer irritaties op bij andere partijen die zitting hadden in het MDT. Ook de capaciteit die moet worden vrijgemaakt voor het MDT benoemen ze als een probleem. Het doel van het MDT is onder andere om een integraal beeld te vormen en daar duiding aan te geven. Alle partners zouden gegevens aan moeten leveren en op basis daarvan wordt tot dat integrale beeld gekomen. Dit betekent dat er hiervoor binnen de verschillende organisaties formatie voor moet worden vrijgemaakt, terwijl analisten spaarzaam zijn. Met dat beeld moet vervolgens iets gebeuren, maar het komen tot adviezen zou niet goed werken, omdat het orgaan niet besluitvormend is. Ze gaven aan dat het daarmee de vraag is of het MDT in de huidige vorm blijft bestaan.⁶⁶⁶

6.2 Bereidheid om signalen te delen

Uit de *quick scan* van de literatuur in hoofdstuk 4 kwam naar voren dat door de aard van hun werkzaamheden, de doelstellingen van de organisatie waarvoor zij werken en de bestaande meldstructuren binnen deze organisaties valt te verwachten dat medewerkers van overheidsorganisaties in de vreemdelingenketen over het algemeen een relatief grote mate van bereidheid hebben om signalen van jihadisme bij opsporings- en veiligheidsdiensten aan te brengen. In lijn met de verwachtingen is door respondenten de IND, COA, AVIM, KMar DT&V en DJI niet gewezen op knelpunten met betrekking tot de bereidheid om eventuele signalen te delen.

In hoofdstuk 4 wordt ook opgemerkt dat de bereidheid tot het aanbrengen van signalen mogelijk gecompliceerder ligt bij niet-overheidsorganisaties die deel uitmaken van de vreemdelingenketen. Dat kan te maken hebben met hun rol of functie, maar ook met wat zij kunnen en mogen delen; met name de rol van vertrouwenspersoon kan een factor zijn die de bereidheid om signalen aan te brengen kan beïnvloeden. In lijn met deze verwachting, duiden de uitlatingen van medewerkers van

⁶⁶¹ R17, R18, R24, R25.

⁶⁶² Nagekomen correspondentie vertegenwoordiger NCTV (augustus 2016).

⁶⁶³ R5.

⁶⁶⁴ R8.

⁶⁶⁵ R24, R25.

⁶⁶⁶ R24, R25.

VluchtelingenWerk en Nidos erop dat zij soms worstelen met de vraag wat en wanneer te delen. De bereidheid om serieuze signalen te delen bestaat zonder meer, maar er vindt wel een belangenafweging plaats.

6.2.1 VluchtelingenWerk en Nidos

In de gesprekken met vertegenwoordigers van VluchtelingenWerk en Nidos kwam duidelijk naar voren dat het voor deze organisaties niet zonder meer vanzelfsprekend is dat zij eventuele signalen die worden onderkend delen met overheidsactoren. Dat kan verklaard worden doordat zij soms de rol van vertrouwenspersoon en belangenbehartiger hebben, waardoor er enerzijds morele en juridische bezwaren kunnen bestaan om informatie te delen. Anderzijds dwingt het de organisaties zich de vraag te stellen wat de mogelijke gevolgen het voor een cliënt of pupil heeft – en of het in diens belang is – om signalen te melden.

Morele en juridische bezwaren

Voor een organisatie als VluchtelingenWerk is het volgens respondenten lastig om haar positie ten aanzien van het delen van eventuele signalen van jihadisme te bepalen.⁶⁶⁷ Dat heeft onder meer te maken met de dubbele rol die VluchtelingenWerk sinds enige tijd heeft. Behalve de formele rol die VluchtelingenWerk in de vreemdelingenketen heeft met betrekking tot bijvoorbeeld het geven van voorlichting over de procedure, zien vertegenwoordigers de organisatie in de eerste plaats toch als een belangenbehartigingsorganisatie. Vanwege de functie van vertrouwenspersoon geven respondenten aan dat melden door VluchtelingenWerk niet direct en ook uitsluitend na goedkeuring van de regionale directeur zal plaatsvinden. Tegelijkertijd zijn de medewerkers er volgens een respondent van het landelijk bureau juist van doordrongen dat het in Nederland veilig moet zijn voor mensen die aan organisaties als IS proberen te ontkomen. Vanwege die insteek zullen medewerkers misschien wel iets met signalen willen doen. Het belangrijkste punt dat vanuit de organisatie wordt meegegeven dan ook: houd het niet voor jezelf en bespreek het binnen de organisatie en met de relevante ketenpartners.⁶⁶⁸

Uit de gesprekken met uitvoerende medewerkers van VluchtelingenWerk komt deze spanning ook naar voren:

“Binnen VluchtelingenWerk bestaat er niet een scherp beleid om hier mee om te gaan. Mensen die bij ons komen, komen met een vraag, die vraag staat centraal. Uit het dossier kan blijken dat iemand bijvoorbeeld salafist is. Is het dan aan ons om daar iets over te zeggen? De mens staat centraal, het gaat om de hulpvraag. [...] Als je vermoedens uit bij justitie, dan gaan ze er bovenop zitten, het meteen aanpakken. Als wij serieuze vermoedens hebben dan sijnpelen we ze door naar de juiste mensen, maar daar stopt het voor ons.”⁶⁶⁹

“We kunnen er ook niet veel mee denk ik.”⁶⁷⁰

“We moeten alert blijven, maar we gaan niet zelfstandig actie ondernemen. Maar we moeten er wel serieus mee om gaan, is het een incident of een signaal?”⁶⁷¹

⁶⁶⁷ R9, R10.

⁶⁶⁸ R10.

⁶⁶⁹ RF39.

⁶⁷⁰ RF38.

⁶⁷¹ RF37.

Ook de vertrouwelijkheid speelt een rol:

“De rol van Vluchtelingewerk kun je vergelijken met die van de advocaat. We zullen niet alle informatie prijsgeven aan justitie, we zijn primair belangenbehartiger.”⁶⁷²

“Sterker nog, bij de voorlichting zeggen we, ‘alles wat u hier zegt blijft binnenskamers’. Mensen moeten een machtiging tekenen voor de digitale informatieoverdracht, zodat wij dat onderling als VluchtelingenWerk mogen doen. Dan kom je in gewetensnood als je informatie zou doorzetten naar anderen.”⁶⁷³

“Maar mocht er een belangrijk signaal zijn, dan overstijgt dat die machtiging.”⁶⁷⁴

Als het belang van de cliënt in het geding is, zal dat prevaleren:

“Als wij vermoeden dat de veiligheid van cliënt in geding is – vooral bij AMV’s kunnen wij dat gevoel hebben – dan nog zouden wij het eerst bij Nidos neerleggen voordat we zelf iets doen. Ik denk dat als het de veiligheid van de persoon aangaat, we wel iets alerter zijn dan wanneer het nationale veiligheid betreft.”⁶⁷⁵

Nidos worstelt op een vergelijkbare manier met het vraagstuk. Een vertegenwoordiger van het hoofdkantoor gaf aan dat de organisatie geen opsporingsinstantie is en in principe een vertrouwelijke relatie heeft met de cliënten.⁶⁷⁶ In de beroepscode van Nidos is bepaald dat de vertrouwelijkheid geschonden mag worden als er een groter belang is dan het belang van het kind, maar het belang van het kind staat in principe centraal.⁶⁷⁷ De respondent gaf als voorbeeld dat hij/zij niet direct de sociale dienst zal bellen als hij/zij hoort dat een pleeggezin mogelijk uitkeringsfraude pleegt, omdat dat niet per se in het belang is van het kind. Nidos hanteert richtlijnen hoe om moet worden gegaan met gevallen waarbij het in het belang van het kind kan zijn om de vertrouwelijkheid op te heffen.⁶⁷⁸ Te denken valt aan signalen waarbij mishandeling door pleegouders aan de orde is. Het uitgangspunt is dat als jeugdbeschermers in de vertrouwensrelatie treden, dit in openheid gebeurt; oftewel, dat de pupil zelf wordt verteld dat een melding wordt gedaan en dat Nidos eventueel ook aan degene die het betreft informeert (bijvoorbeeld de ouder die mishandelt). Volgens deze respondent is uit tuchtzaken gebleken dat deze openheid essentieel is wanneer de vertrouwelijkheid wordt geschonden.⁶⁷⁹ Tegelijkertijd staat Nidos volgens de respondent wel voor een veilig Nederland. Er kunnen situaties zijn waarbij er een spanningsveld optreedt tussen het borgen van veiligheid van de jongeren of de nationale veiligheid enerzijds en het schenden van de vertrouwelijke relatie met de jongere anderzijds. Het volgen van de richtlijnen is in die gevallen dan ook niet altijd mogelijk.⁶⁸⁰

Voor mensenhandel en jihadisme worden op dit moment soms uitzonderingen gemaakt ten aanzien van het schenden van de vertrouwelijke relatie. Bij mensenhandel omdat de impact op de jongeren zo groot is en bij jihadisme omdat het de nationale veiligheid van Nederland betreft. Voor wat betreft mensenhandel is inmiddels de lijn dat ieder signaal ongeremd met EMN wordt gedeeld. Dit betekent

⁶⁷² RF39.

⁶⁷³ RF37.

⁶⁷⁴ RF40.

⁶⁷⁵ RF38.

⁶⁷⁶ R15.

⁶⁷⁷ R15.

⁶⁷⁸ R15.

⁶⁷⁹ R15.

⁶⁸⁰ R15.

dat ook gedeeld kan worden zonder de ‘openheid’ te betrachten, met andere woorden, zonder dat de pupil hierover wordt ingelicht; de rechtvaardigingsgrond is dat het gaat om (mogelijke) slachtoffers.⁶⁸¹ De consequenties van dit type meldingen zijn in het algemeen niet negatief voor de jongere. Labelling als mogelijk slachtoffer mensenhandel leidt slechts tot meer bescherming. Het doorgeven van signalen over bijvoorbeeld mogelijke radicalisering van pupillen aan de AIVD ligt ingewikkelder. De verantwoording om te melden zou in die gevallen in principe wel kunnen worden gemotiveerd vanuit het belang van het kind, maar de consequenties voor het kind kunnen groter zijn. Is melden dan nog wel in het belang van het kind?

“Je kunt zeggen, ‘het is niet goed als je uitreist’ [...]. Maar bij jihadisme is het lastig om te zeggen ‘ik ga aan de AIVD vertellen dat jij aan het radicaliseren bent’.”⁶⁸²

De respondent gaf aan dat het onzeker is wat er zou gebeuren nadat een dergelijke opmerking is gemaakt. Volgens de respondent is de relatie met de jongere waarschijnlijk verdwenen. Je veroorzaakt dan ook iets waarvan je niet weet wat de consequenties zijn. Misschien gooit hij die bom dan wel meteen of reist hij direct uit. Als een melding van radicalisering of jihadisme aan de AIVD of IND plaatsvindt, wordt dit dan ook niet aan de pupil verteld.⁶⁸³

Op dit moment is het doorsturen van signalen volgens respondent te weinig voorgekomen om overstijgend te kunnen zeggen wat de filters zijn die worden gebruikt om te bepalen wat wel en niet wordt doorgestuurd; er is nog geen sprake van een ‘praktijk’.⁶⁸⁴ Hoe Nidos in de toekomst met het melden van signalen over jihadisme om moet gaan, is momenteel intern nog onderwerp van discussie.⁶⁸⁵ Nidos gaat eendaags een ‘moreel beraad’ organiseren om haar positie te bepalen, zoals ze dat vaker doet bij dit soort vraagstukken. Er zal dan een ethicus bij worden uitgenodigd om te helpen om de overweging beter te kunnen maken.⁶⁸⁶

Gevolgen

Een andere reden voor organisaties als VluchtelingenWerk en Nidos om terughoudendheid te betrachten bij het melden, is dat onduidelijk is wat de gevolgen zijn voor de cliënt. Die gevolgen kunnen van verschillende aard zijn: volgens respondenten kan een melding gevolgen hebben voor de beoordeling van de asielaanvraag, maar ook voor de manier waarop door anderen tegen de cliënt of pupil wordt aangekeken, voor zijn integratie na verlening van een vergunning en mogelijk ook voor kansen op de arbeidsmarkt.

Uitvoerende medewerkers van VluchtelingenWerk geven aan te vrezen voor de gevolgen voor de procedure van de cliënt. De medewerkers geven wel aan niet precies te weten wat de gevolgen precies zijn, en juist daarom voorzichtig te zijn:

“Je weet ook niet wat effect is; als je door te melden de procedure voor iemand verstiert...”⁶⁸⁷

[...] “Misschien detentie?”⁶⁸⁸

⁶⁸¹ R15.

⁶⁸² R15.

⁶⁸³ R15.

⁶⁸⁴ R15.

⁶⁸⁵ R15.

⁶⁸⁶ R15.

⁶⁸⁷ RF39.

⁶⁸⁸ RF38.

“Zouden ze meteen 1F krijgen?”⁶⁸⁹

“Ze gaan in ieder geval wel onderzoek doen.”⁶⁹⁰

“Onderzoek staat gelijk aan ‘niet inwilligen’. Syriërs worden nu versneld ingewilligd. Als er een melding van een signaal in het systeem staat dan wordt het ‘niet inwilligen’. Elk signaal betekent vertraging. [...] Als bij de IND serieuze vermoedens bestaan dat deze persoon radicaliseert of jihadist is, dan kun je er donder op zeggen dat het vijftien maanden plus is voordat hij een beslissing krijgt. Dat is volstrekt buiten de belangensfeer van de persoon. Dus een belangenbehartiger gaat daar heel anders mee om. En terecht. Het heeft nogal wat consequenties als je dat anders zou doen.”⁶⁹¹

Vanwege de mogelijke gevolgen die het melden kan hebben voor de procedure van de cliënt, wordt een signaal volgens respondenten dan ook niet snel bij IND gemeld, maar bij voorkeur doorgegeven aan COA.⁶⁹² Deze overweging is bijzonder, aangezien COA inmiddels onderdeel uitmaakt van de meldstructuur nationale veiligheid van de IND, en COA deze informatie op haar beurt dus ongeremd zal doorspelen aan de IND-liaison, die het vervolgens registreert in INDIGO.

Een vertegenwoordiger van Nidos benadrukt eveneens dat de mogelijke gevolgen van het melden een rol spelen in de beslissing om al dan niet over te gaan tot melden. Zo moet er volgens deze respondent rekening worden gehouden dat een melding over radicalisering kan leiden tot negatieve labelling.

“Stel dat Nidos twee keer een signaal doorgeeft aan de AIVD van mogelijk jihadisme. Als de betreffende jongere het op een later moment goed doet en besluit dat hij politieagent wil worden en in dat kader wordt gescreend, wat voor invloed hebben die eerdere signalen dan? Dat is lastig.”⁶⁹³

Volgens deze respondent zou het kunnen dat de AIVD op basis van een door Nidos doorgegeven signaal geen enkele actie onderneemt als er verder geen concrete informatie is, maar respondent kan zich ook voorstellen dat tegen de IND wordt gezegd: ‘geef maar geen status’. Omdat de consequenties onduidelijk zijn, is respondent voorzichtig.⁶⁹⁴ Dat is ook een reden waarom Nidos terughoudend is om aan te sluiten bij lokale initiatieven als het optuigen van Veiligheidshuizen. Als Nidos in die context informatie zou aanbrenge, bestaat het risico dat het bijdraagt aan stigmatisering.

“Als je op een pupil in kindergroep het label plakt dat hij een mogelijke jihadist is, wat voor gevolgen heeft dat dan? Dan komt er een maatschappelijke dynamiek op gang. Het stigma is snel geplakt.”⁶⁹⁵

Het is overigens de vraag in hoeverre de perceptie van deze gevolgen klopt. Tegenover de opmerking van de respondent van Nidos dat informatie van de AIVD misschien wordt gebruikt in de beoordeling van de asielaanvraag door de IND, staat het perspectief van een respondent van de AIVD, die aangaf

⁶⁸⁹ RF37.

⁶⁹⁰ RF38.

⁶⁹¹ RF37.

⁶⁹² R9, R10.

⁶⁹³ R15.

⁶⁹⁴ R15.

⁶⁹⁵ R15.

dat het handelingsperspectief voor de AIVD naar aanleidingen van veel meldingen zeer beperkt is en dat er bijvoorbeeld zelden voldoende harde informatie is om een ambtsbericht uit te brengen (zie paragraaf 5.3). Wel komt duidelijk uit de gesprekken duidelijk naar voren dat ‘de angst voor de onbekende gevolgen van het melden’ een factor is die door organisaties als VluchtelingenWerk en Nidos wordt meegenomen in de afweging om eventuele signalen al dan niet te melden bij overheidsinstanties.

6.2.2 Bewoners

Hierboven is beschreven dat eerstelijnsprofessionals zelf zaken kunnen waarnemen die mogelijk duiden op jihadisme. Eerder is er al op gewezen dat ook bewoners op asielzoekerscentra signalen kunnen onderkennen en zouden kunnen delen.

Vertrouwen

Het vertrouwen in de eerstelijnsprofessional en de benaderbaarheid van deze personen zijn volgens respondenten bepalend of – en bij welke actor – dit soort informatie wordt aangebracht. Respondenten van de IND kunnen zich voorstellen dat, in vergelijking met COA bijvoorbeeld, de IND minder snel een vertrouwensrelatie met asielzoekers opbouwt en dat asielzoekers dus minder snel de IND zullen informeren als zij het idee hebben dat een andere asielzoeker een jihadist is, radicaliseert of er mogelijk sprake is van ronselpraktijken. Tegelijkertijd sluiten zij het niet uit:

“Onze enige contacturen met de vreemdeling zijn de uren dat we met de vreemdeling in gesprek, in gehoor zijn, maar, bij ons komt het ook voor [dat asielzoekers signalen aanbrengen]. Je bent tenslotte overheidsmedewerker, medewerker van justitie, dus willen mensen soms ook wat bij je kwijt.”⁶⁹⁶

COA-medewerkers hebben het meest intensief contact met bewoners van asielzoekerscentra. De woonbegeleiders hebben de bewoners in beeld, doen kamerbezoeken en –controles en kennen in principe alle bewoners.⁶⁹⁷ Casemanagers voeren individuele gesprekken met bewoners. Volgens respondenten kan de mate en intensiteit van contact echter verschillen per type opvang. In de AZC’s zijn mensen bijvoorbeeld meer zelfstandig en kunnen zij zich meer terugtrekken dan in de COL of POL.

Een andere respondent geeft aan dat naarmate mensen langer in de opvang zitten, ze COA-medewerkers eerder opzoeken om een praatje te maken en het aantal signalen dat wordt ontvangen van medebewoners toeneemt.⁶⁹⁸ Zoals een uitvoerend medewerker van COA aangaf:

“We krijgen veel Syrische mannen binnen. In de POL, waar mensen langer zitten dan in de COL, kregen we steeds meer signalen. Daar had je toch op gegeven moment dat er mensen waren die dingen aangaven, mensen die COA-medewerkers opzochten om een praatje maken. Na verloop van tijd, na een paar praatjes, merkte je dat iemand iets kwijt wil.”⁶⁹⁹

Op een van de COA-locaties gaven medewerkers een voorbeeld van een melding die zij van een bewoner hadden ontvangen:

⁶⁹⁶ RF36.

⁶⁹⁷ RF43.

⁶⁹⁸ RF32.

⁶⁹⁹ RF32.

“Wij hadden op gegeven moment dat een bewoner naar ons toe kwam en zei, ‘er komt elke avond een groepje bij elkaar die samen filmpjes gaat kijken. De persoon meldde dit over andere mensen in zijn appartement. Hij wilde anoniem blijven.”⁷⁰⁰

“Dan gaan wij in gesprek. We zorgen voor anonimiteit en als iemand zelf verder wil, met een andere instantie wil praten, dan dragen wij het over.”⁷⁰¹

Een van de respondenten achtte goed contact met de bewoners van groot belang in het kader van signalering van jihadisme: “De meest concrete signalen moeten toch van bewoners zelf komen.”⁷⁰²

Zoals hierboven naar voren kwam is VluchtelingenWerk een actor die nadrukkelijk een vertrouwensrelatie met de asielzoeker heeft. Volgens respondenten is VluchtelingenWerk op de opvanglocaties wel minder zichtbaar dan COA en heeft COA eerder en meer veelvuldig contact dan VluchtelingenWerk. Aan de andere kant wordt COA wordt volgens deze respondenten meer dan VluchtelingenWerk gezien als een overheidsinstantie; als de opvang eindigt, is het ook COA die je buiten de slagboom zet. Vanwege de rol van onafhankelijke vertrouwenspersoon stappen mensen misschien dus juist weer eerder op een medewerker of vrijwilliger van VluchtelingenWerk af als zij mensen in vertrouwen willen nemen.⁷⁰³

Overigens bestonden er onder respondenten verschillende visies over de algemene bereidheid van asielzoekers om signalen door te geven. Medewerkers op een COA-locatie gaven aan:

“Sommige bewoners [zijn wel bereid te melden], sommige mensen die bezig zijn een goede toekomst voor zichzelf of voor de wereld in het algemeen, mensen met een goed hart, die het beste voorhebben.”⁷⁰⁴

“...mensen die echt gevlucht zijn, die hier veilig leven willen, die gaan dat wel bespreekbaar maken.”⁷⁰⁵

“Maar dan moeten ze wel vertrouwen hebben in de collega’s.”⁷⁰⁶

Tegelijkertijd gaf een andere collega aan:

“Bewoners zijn ook wel heel wantrouwend. Ze zitten in de vreemdelingenketen, dus ze vragen zich toch af, ‘heeft het gevolgen voor mij als ik iets meld?’”⁷⁰⁷

Ook een medewerker van VluchtelingenWerk betwijfelde of bewoners van de opvanglocatie snel over zouden gaan tot melden.

“Het is een illusie dat ze dingen doorgeven. Misschien doen ze dat als ze boos zijn. Maar het is uit den boze, met name in de Arabische wereld, om een ander te verraden. Als dat naar buiten komt wordt je een kopje kleiner gemaakt. [...] Angst speelt een rol. Als iemand als

⁷⁰⁰ RF42.

⁷⁰¹ RF43.

⁷⁰² RF42.

⁷⁰³ R9, R10.

⁷⁰⁴ RF44.

⁷⁰⁵ RF43.

⁷⁰⁶ RF41.

⁷⁰⁷ RF43.

jihadist komt, wordt dat ook gezien als dat hij een boodschap van god komt brengen. Daar moet je niet aankomen.”⁷⁰⁸

Het gesprek aangaan

Uit de door NCTV aangeboden trainingen komt naar voren dat in het omgaan met radicalisering, in gesprek blijven cruciaal is.⁷⁰⁹ Om die reden wordt ook aan medewerkers in trainingen meegegeven dat ze in gesprek moeten blijven als zij zaken opmerken die mogelijk verband houden met radicalisering (zie 5.1). Uit de gesprekken met onder andere COA-medewerkers komt naar voren dat zij ‘het aangaan van het gesprek’ als een belangrijk handelingsperspectief ervaren. Eerstelijnsprofessionals die op een AZC werkzaam zijn, merkten op dat het aangaan van het gesprek inzicht kan geven of interpretaties kloppen en de vertrouwensrelatie kunnen versterken:

“Er was een mevrouw die altijd met een hoofddoek liep, ineens zonder hoofddoek en opgemaakt. Daar ga je dan mee in gesprek, ‘het valt me op dat je geen hoofddoek meer draagt’. Ze zei, ‘ik had een afspraak met een vriendin hier op het centrum, dankjewel voor het vragen’.”⁷¹⁰

“Het grappige is, ze was eerst heel schuchter, maar daarna zocht ze vaker het gesprek op. Het kan dus ook een ingang bieden.”⁷¹¹

“Je moet in gesprek blijven, gewoon dingen benoemen. Als iemand eerlijk communiceert, prima, maar verwacht niet altijd dat mensen over dit soort dingen open en eerlijk communiceren. Als je in gesprek blijft, kun je het een beetje volgen. [...] Nodig iemand uit, ga op kamerbezoek, ga het gesprek aan. Hoe gaat het, kun je iets vertellen over hoe het gaat, zodat je de sfeer kunt proeven.”⁷¹²

“Dan heb je ook een opening voor later.”⁷¹³

“En je krijgt *credits*, de bewoner komt sneller naar je toe om iets door te geven.”⁷¹⁴

6.3 Top-down informatie-uitwisseling

Met respondenten is ook besproken of en in welke vorm er ‘top-down’ informatie-uitwisseling plaatsvindt. Hiervan is sprake wanneer opsporings-, inlichtingen en/of veiligheidsdiensten informatie delen met actoren uit de vreemdelingenketen in het kader van opsporing en het voorkomen van radicalisering en/of terrorisme. Slechts een beperkt aantal respondenten kon meer informatie geven over top-down informatie-uitwisseling. Het meeste is bekend over de bestaande praktijk tussen de veiligheidsdiensten en de IND.

Volgens vertegenwoordigers van de AIVD en de IND bestaat er middels het uitbrengen van ambtsberichten een formele lijn van contact met de IND-liaisons. Daarnaast zijn er ad-hoc contacten en verzoeken om informatie op basis van artikel 17 WIV. Zolang de AIVD ergens niet op acteert, kan de

⁷⁰⁸ RF39.

⁷⁰⁹ R7.

⁷¹⁰ RF43.

⁷¹¹ RF42.

⁷¹² RF43.

⁷¹³ RF44.

⁷¹⁴ RF43.

dienst heel snel via de liaisons nagaan of een naam voorkomt in de IND-systemen.⁷¹⁵ De IND-liaisons die enkele dagen per week fysiek aanwezig zijn bij de AIVD en MIVD kunnen verzoeken ontvangen die zij binnen de IND kunnen uitzetten.⁷¹⁶ Collega's binnen de IND worden in die gevallen niet geïnformeerd over het feit dat een verzoek om meer informatie afkomstig is van de veiligheidsdiensten en voorkomende gevallen wordt slechts heel beperkte informatie gegeven. De respondent van de AIVD gaf aan dat informatie die de AIVD via verschillende bronnen ontvangt vaak weinig specifiek is en weinig aanknopingspunten biedt voor verder onderzoek. Als er informatie wordt ontvangen waarin personalia worden vermeld, kunnen die via de liaison gecontroleerd worden; maar vaak is de informatie die de AIVD krijgt niet zo specifiek.⁷¹⁷

Een respondent van de MIVD gaf aan dat het theoretisch mogelijk is dat de MIVD – bijvoorbeeld op verzoek van een buitenlandse partner – onderzoek verricht naar een bepaalde persoon en dat de IND bevraagd wordt of zij informatie over de betreffende persoon heeft. Respondent schat de kans echter erg klein in dat dit zal gebeuren. De eerste partij die de MIVD zou bevragen voor nadere informatie zou de AIVD zijn, de overige diensten zouden waarschijnlijk via de CT-infobox worden benaderd. De IND zou waarschijnlijk pas worden bevraagd als er concrete aanwijzingen zouden zijn dat iemand asiel in Nederland zou hebben aangevraagd of zich in de vreemdelingenketen zou bevinden. Als de MIVD op de hoogte zou zijn van het feit dat een potentiële jihadist via de vreemdelingenketen Nederland binnen probeert te komen, zou dat ook in eerste instantie met de AIVD worden gedeeld, niet met de IND.⁷¹⁸

Een respondent van Nidos gaf aan in twee gevallen vanuit de AIVD informatie te hebben gekregen die bij de dienst reden had gegeven dit bij Nidos ter verifiëring aan te brengen. Het ging dan bijvoorbeeld om twee broers die zouden gaan uitreizen. De AIVD wilde weten of Nidos ook signalen had dat zij zich klaar maakten voor hun uitreis.⁷¹⁹ COA-medewerkers gaven aan vanuit de politie wel eens verzoeken te hebben ontvangen om na te gaan waar bepaalde personen verblijven:

“De politie belt of staat bij ons aan bureau: ‘waar verblijft deze persoon? Wij willen hem spreken’ Of er komt een IND verzoek, ‘er loopt onderzoek of deze persoon wordt verdacht van...’. Officieel hoor je niet waar het betrekking op heeft, maar je kent de mensen van de IND mensen, dus je hoort *via via* wel waar het om gaat.”⁷²⁰

“Ik ontvang ook regelmatig mails van andere partijen met vragen over dossiers van bewoners, wat er over hun bekend is, met wie ze hebben samengewoond, dat zijn veel uitzoekvragen. Je geeft gewoon antwoord op de vragen die voorbij komen.”⁷²¹

Geen van de respondenten, voor zover de auteurs weten, heeft dergelijke verzoeken gekregen in verband met de opsporing van mogelijk jihadisme.

Tot slot onderhoudt de AIVD ook contacten met de politie en KMar. De ID-WIV ambtenaren van de politie werken nu voor de volle honderd procent voor de AIVD. Sinds de RID is vervangen door de RID-WIV is er volgens deze respondent een nog hechtere samenwerking ontstaan.⁷²² Zo'n samenwerking is

⁷¹⁵ R11, R3 (nagekomen correspondentie september 2016).

⁷¹⁶ R3.

⁷¹⁷ R11.

⁷¹⁸ R51.

⁷¹⁹ R15.

⁷²⁰ RF29.

⁷²¹ RF31.

⁷²² R11.

er ook met de BD-KMar. De relatie tussen de AIVD en politie en KMar is wezenlijk anders dan de samenwerking met de IND, omdat ID-WIV- en BD-KMar medewerkers wél art. 60-ambtenaren zijn.⁷²³

6.4 Bruikbaarheid en opvolging signalen

In paragraaf 5.2.5 kwam naar voren dat het aantal signalen dat vanuit met name IND en COA richting de AIVD is gemeld in de afgelopen periode is toegenomen.⁷²⁴ Vooralsnog heeft het toegenomen aantal signalen niet geleid tot een significante toename – ook niet in absolute zin – in het aantal door de AIVD uitgebrachte ambtsberichten in verband met de nationale veiligheid.⁷²⁵ De respondent van de AIVD gaf aan dat het wel eens is voorgekomen dat signalen vanuit de vreemdelingenketen hebben geleid tot een ambtsbericht, maar dat dit dan wel de ‘*odd one out*’ is. Een belangrijke reden hiervoor is dat de personen waar vanuit de vreemdelingenketen meldingen over binnen komen in principe geen ‘administratief verleden’ in Nederland hebben en dat het vaak ook niet mogelijk is om informatie over hen in te winnen bij buitenlandse diensten, áls ze zich al onder hun eigen naam melden. Als personen langer in Nederland zijn, dan kunnen signalen eventueel gekoppeld worden aan bestaande informatie, maar dat kan in deze gevallen dus niet. Volgens de respondent zijn de meldingen interessant, maar is het handelingsperspectief heel beperkt.⁷²⁶ De AIVD kan alleen acteren als er harde *intelligence* is. Heel vaak bestaan er wel twijfels over een bepaalde persoon, maar is er niet voldoende informatie om tot een ambtsbericht te komen. Eventueel kan in overleg met de LOvJ worden besproken of het OM er iets mee kan.⁷²⁷ Voor zover bekend in het publieke domein, zoals beschreven in hoofdstuk 1, hebben signalen die vanuit de vreemdelingenketen zijn doorgegeven sinds eind 2014 in drie gevallen (Tilburg, Zaandam en Echt) geleid tot een aanhouding door de politie.

Op basis van bovenstaande zou men tot de conclusie kunnen komen dat meldingen die vanuit de vreemdelingenketen worden doorgegeven door de opsporings-, inlichtingen- en veiligheidsdiensten niet als bruikbaar worden ervaren. Zoals in paragraaf 5.3 al is aangegeven, is dit echter te kort door de bocht. Ook informatie waar door deze diensten niet direct op ‘geacteerd’ kan worden, wordt wél interessant gevonden om de informatiepositie te versterken.⁷²⁸ De respondent van de AIVD merkte op dat alle signalen die worden ontvangen, op prijs worden gesteld. Ze worden voor *future reference* opgeslagen in een systeem zodat er al een eerste melding is waar later eventueel op kan worden teruggevallen.⁷²⁹ Het kan zijn dat een combinatie van verschillende op zichzelf wellicht onbeduidende signalen, in samenhang beschouwd een sterker signaal opleveren. Respondent gaf aan in het algemeen van COA (via de IND-liaison) meer nuttige meldingen te ontvangen dan van de IND.⁷³⁰ Dat heeft ermee te maken dat COA-medewerkers andersoortig contact hebben met vreemdelingen. Bij een IND-gehoor – dat in een formele setting plaats vindt – geven mensen vooral politiek wenselijke antwoorden. COA-medewerkers komen meer op ‘onbewaakte’ momenten met mensen in contact, als ze ‘*off guard*’ zijn. Tegelijkertijd gaf de respondent aan dat het voor COA-medewerkers ook niet altijd eenvoudig is om goed informatie op te vangen. Asielzoekers worden vaak van locatie naar locatie verplaatst, er werkt veel nieuw personeel en ze zien veel dingen die ze niet goed kunnen duiden. Het is moeilijk voor hen om zelf te filteren en dat geldt ook voor het Bureau Veiligheid en Integriteit. Om

⁷²³ R11.

⁷²⁴ De MIVD stelt vrijwel geen meldingen vanuit de vreemdelingenketen te krijgen. Dat is niet verwonderlijk; de MIVD is gehouden aan de WIV 2002, waarin is vastgelegd dat er sprake dient te zijn van ‘militaire relevantie’ voor het doen van onderzoek en het eventueel inzetten van bijzondere bevoegdheden. Zaken die in den brede met nationale veiligheid te maken hebben gaan naar de AIVD (R51).

⁷²⁵ R3.

⁷²⁶ R11.

⁷²⁷ R11.

⁷²⁸ R11.

⁷²⁹ R11.

⁷³⁰ R11.

die redenen ontvangt de AIVD de informatie het liefst direct van hen in ongefilterde vorm, maar dan wel liefst zo specifiek mogelijk (met een naam en/of telefoonnummer).

Wanneer respondenten van de veiligheidsdiensten aangeven dat doorgegeven signalen relevant zijn voor mogelijk toekomstig gebruik, is daarbij echter wel de vraag in hoeverre alle van de verschillende actoren informatie mag worden opgeslagen ('verwerkt'). Zoals in 4.2.2 werd gesignaleerd, is het de veiligheidsdiensten op basis van artikel 13 lid 3 en 4 WIV 2002 niet toegestaan het enkele feit dat een asielzoeker een bepaalde godsdienst of levensovertuiging lijkt aan te hangen te verwerken. Een respondent van de AIVD bevestigt dat gegevens die van de IND worden verkregen en van belang kunnen zijn voor het onderzoek van de AIVD, in de eigen systemen worden opgenomen en vervolgens gebruikt, geraadpleegd en/of bewaard. Er is dan ook sprake van gegevensverwerking in de zin van artikel 1 onder f van de WIV 2002. Volgens de respondent worden gegevens omtrent religie in lijn met artikel 13 lid 3 in beginsel niet verwerkt, tenzij dit gebeurt in aanvulling op de verwerking van andere gegevens en slechts voor zover dat voor het doel van de gegevensverwerking onvermijdelijk is (lid 4).⁷³¹ Bij de beoordeling of informatie over de godsdienst die iemand aanhangt kan worden verwerkt of niet, is volgens respondent dan ook de vraag aan de orde of er andere informatie voorhanden is die maakt dat het vermelden van de geloofsovertuiging van deze persoon noodzakelijk is voor het onderzoek. En omdat de wettekst stelt dat het ook onvermijdelijk moet zijn, wat duidt op een zwaarder criterium dan het noodzakelijkheids criterium van artikel 12 lid 2 WIV 2002, moet het belang voor het onderzoek om de informatie over de geloofsovertuiging te verwerken groot zijn. Dat is bijvoorbeeld het geval wanneer deze informatie mede bepalend is voor de vaststelling van de mate van dreiging die van een persoon uitgaat.⁷³² Dit betekent volgens de respondent dat dus niet bij voorbaat kan worden vastgesteld of een melding van een actor uit de vreemdelingenketen over de geloofsovertuiging van een persoon wel of juist niet onder de uitzondering van artikel 13 lid 4 WIV 2002 valt. Dat is volledig afhankelijk van de overige informatie die al dan niet over de betreffende persoon aanwezig is. Zo zal volgens de respondent een binnengekomen melding dat een persoon een radicaalislamitisch gedachtegoed aanhangt, wel verwerkt worden als deze persoon, bijvoorbeeld, ook bekend is dat hij afkomstig is uit Syrië en met een vals paspoort heeft gereisd.⁷³³ De respondent bevestigt dat indien de melding over de geloofsovertuiging het enige gegeven is dat over een persoon bekend is, verwerking hiervan achterwege (moet) blijven.

Ook respondenten van de DLR gaven aan dat – hoewel er niet direct op geacteerd kan worden en hoewel een toename van het aantal meldingen betekent dat zij deze allemaal moeten uitlopen en analyseren (zie 5.2.5) – zij wel graag signalen blijven ontvangen. Met de respondenten is doorgesproken over de informatie die uit de NVIK-looplijsten naar voren komt. Zij gaven aan deze informatie graag verstrekt te krijgen en deze te laten 'meedraaien' in het thematische 'CTER-register', waardoor de informatie vijf jaar opgeslagen zou mogen blijven. Deze respondenten gaven aan het vreemd te vinden dat meldingen over terrorisme in vergelijking met meldingen over mensenhandel en –smokkel niet of nauwelijks bij hen binnenkomen, terwijl terrorisme net als mensenhandel en –smokkel een thema is waarvoor een apart regime bestaat in de Wet politiegegevens (WPG). Voor deze drie thema's geldt dat de grens voor vastleggen heel laag is; er kan ook informatie worden opgenomen over niet-verdachte personen. Volgens respondenten is de ondergrens laag, omdat de wetgever heeft gevonden dat op deze thema's doorlopend analyse moet plaatsvinden. Om die reden hebben ook maar een beperkt aantal personen toegang tot deze registers. Volgens deze respondenten kan informatie uit de NVIK-lijsten op dit moment alleen 'meedraaien' als deze wordt gevorderd; daarvoor moet een profiel worden opgesteld waardoor je een hit krijgt bij NVIK.

⁷³¹ R11 (informatie uit nagekomen correspondentie, juli 2016).

⁷³² R11 (informatie uit nagekomen correspondentie, juli 2016).

⁷³³ R11 (informatie uit nagekomen correspondentie, juli 2016).

Vervolgens moet de DLR naar de bron-organisatie en de informatie van hen vorderen.⁷³⁴ In het CTER-register wordt nu ook al 'ruim' informatie opgeslagen.

6.5 Conclusie

In dit hoofdstuk is beschreven hoe het uitwisselen van signalen van vermoedelijk jihadisme in de vreemdelingenketen in de praktijk plaatsvindt en welke knelpunten zich daarbij voordoen. Samenvattend, zijn de volgende bevindingen gedaan:

Informatie-uitwisseling in de praktijk

- In algemene zin geven eerstelijnsprofessionals waarmee gesproken is aan voldoende handelingsperspectief te hebben waar en hoe signalen van jihadisme binnen de eigen organisatie kenbaar te maken, opdat deze signalen vervolgens naar de opsporings-, inlichtingen en veiligheidsdiensten kunnen worden doorgezet.
- In lijn met de in hoofdstuk 3 beschreven opzet, gaven respondenten van de AVIM aan dat medewerkers die de I&R uitvoeren bijzonderheden met betrekking tot onder andere de nationale veiligheid invullen op NVIK-looplijsten die worden verzameld door de monitoren. Deze kunnen besluiten om signalen door te zetten naar DRIO/DLIO of naar de recherche. De ingevulde looplijsten worden naar het NVIK doorgestuurd voor analyse. Wat er vervolgens met de informatie op de lijsten gebeurt, is in het kader van dit onderzoek niet duidelijk geworden. In de praktijk heeft de AVIM op ten minste één locatie ook informatie gedeeld met de IND, zoals ingevulde NVIK-looplijsten en (tijdelijk, in het kader van een pilot) extractierapporten van uitgelezen gegevensdragers. De AVIM heeft op ten minste één locatie (tijdelijk, in het kader van een pilot) extractierapporten van uitgelezen gegevensdragers met screeners van de IND gedeeld zonder dat de juridische kaders op dat moment precies duidelijk waren. Momenteel wordt tussen AVIM en IND onderzocht wat de juridische (on)mogelijkheden zijn om informatie te delen.
- Respondenten van de DLR gaven aan dat zij ook graag alle signalen over jihadisme van de IND zouden ontvangen; de IND levert in de huidige systematiek niet standaard dezelfde informatie aan de DLR die aan de AIVD wordt doorgegeven. Momenteel overleggen de IND, de DLR en het EVIM over het verder professionaliseren van informatiedeling tussen de IND en de politie.
- In lijn met de in hoofdstuk 3 beschreven opzet, gaven respondenten van de KMar aan dat signalen over jihadisme met verschillende partijen wordt gedeeld. 'Zachte' signalen die niet voldoende aanleiding vormen om een persoon op te houden voor onderzoek, worden gedeeld met de BD-KMar, die deze op haar beurt kan doorspelen naar de AIVD. Sommige respondenten betwijfelden echter of dit in de praktijk ook gebeurt. Signalen van jihadisme kunnen in principe ook worden gedeeld met de IND, maar dat gebeurt volgens de respondenten eigenlijk alleen wanneer informatie vanuit een opsporingsonderzoek mogelijk ook gebruikt kan worden in de asielprocedure en niet zozeer wanneer er 'zachte' signalen zijn.
- In lijn met de in hoofdstuk 3 beschreven opzet, gaven respondenten van de IND aan dat zij signalen van jihadisme intern melden aan de IND-liaisons, die deze vervolgens (kunnen) doorsturen naar de AIVD. Respondenten wijzen erop dat er geen vaste structuur of procedure is om signalen die door de IND zijn onderkend te delen met het COA of de AVIM, terwijl respondenten van laatstgenoemde actoren aangaven daar wel de meerwaarde van in te zien.
- In lijn met de in hoofdstuk 3 beschreven opzet, gaven medewerkers van het COA aan dat zij signalen van jihadisme intern (zouden) melden bij het BVI en dat BVI deze vervolgens integraal deelt met de IND-liaisons, die deze (kunnen) doorsturen naar de AIVD. In afwijking van de in 3.3 beschreven meldstructuur gaven sommige medewerkers van het COA aan dat zij signalen (zouden) melden via het intranet middels een incidentenformulier en niet altijd een melding

⁷³⁴ R24, R25.

te doen bij de wijkagent. Hoewel dit volgens een vertegenwoordiger van het BVI niet de bedoeling is, registreren COA-medewerkers soms ook signalen in het bewonersdossier.

- In lijn met de in hoofdstuk 3 beschreven opzet, gaven medewerkers van VluchtelingenWerk aan dat zij eventuele signalen eerst zouden bespreken met hun leidinggevende, met de advocaat of eventueel met het landelijk bureau alvorens zij daar melding van zouden maken bij het COA of de IND. Uit de gesprekken komt naar voren dat de medewerkers alleen in heel uitzonderlijke gevallen direct contact zouden opnemen met de politie.
- In lijn met de in hoofdstuk 3 beschreven opzet, gaven medewerkers van Nidos aan bij het onderkennen van mogelijke signalen eerst in overleg te treden met hun regiomanager.
- De ministers van V&J en SZ&W hebben de Tweede Kamer geïnformeerd dat in verband met het bevorderen van awareness ten aanzien van het risico op ronselen door jihadisten in asielzoekerscentra voorlichting wordt gegeven aan asielzoekers zodat zij weerbaar zijn in het contact met derden en ermee bekend zijn waar zij misstanden kunnen melden. Het COA geeft in algemene zin voorlichting over veiligheid en mogelijkheden om situaties van (sociale) onveiligheid te melden. Geen van de respondenten heeft aangegeven van *specifieke* voorlichtingsinitiatieven met betrekking tot radicalisering, ronselen of jihadisme op de hoogte te zijn. Toch ontvangen verschillende actoren uit de keten geregeld signalen van asielzoekers, bijvoorbeeld middels klikbrieven (IND) of gedurende individueel contact met de bewoners (COA). Burgers (omwonenden of anderszins) delen in de praktijk soms ook proactief signalen over asielzoekers met het COA of de IND.
- Sommige respondenten waren kritisch over de opzet en/of het functioneren van het MDT als middel om zicht te krijgen op jihadisme in de vreemdelingenketen. Ze wezen op de (te) sterke nadruk die zou liggen op de thema's mensensmokkel en -handel, omdat de grote meerderheid van het aantal aanwezigen zich met deze thema's bezig houdt. Het aanleveren van informatie voor het MDT kost actoren veel capaciteit, terwijl zij niet altijd overtuigd zijn van de meerwaarde van het forum. Respondenten brachten naar voren dat het idee achter het MDT goed is, maar dat het in de praktijk om verschillende redenen (nog) niet werkt.

Bereidheid om informatie te delen

- Uit gesprekken met VluchtelingenWerk en Nidos komt naar voren dat het voor deze organisaties niet zonder meer vanzelfsprekend is om signalen van mogelijk jihadisme bij overheidsactoren aan te brengen. Dat heeft te maken met hun (onafhankelijke) rol en functie als vertrouwenspersoon en belangenbehartiger en het daarbij behorende morele en juridische spanningsveld wanneer zij informatie van cliënten/pupillen zouden delen. Daarnaast bestaat bij deze partijen vrees voor, en onduidelijkheid over, de (mogelijke) gevolgen voor het individu wanneer wordt overgegaan tot melden. In dit kader werd bijvoorbeeld gewezen op vertraging die een melding kan opleveren voor de asielprocedure en mogelijke negatieve toekomstige effecten op de arbeidsmarkt. Nidos kondigde aan over dit type vragen intern een 'moreel beraad' te zullen organiseren.
- Sommige respondenten gaven aan signalen van asielzoekers te ontvangen en hen zelfs als de belangrijkste bron van signalen aan te merken, terwijl anderen betwijfelden in hoeverre asielzoekers over elkaar signalen aanbrengen. Respondenten gaven aan dat vertrouwen in de eerstelijnsprofessional en de benaderbaarheid van deze personen voor asielzoekers bepalend zijn voor de vraag of – en bij welke actor – zij signalen van jihadisme aanbrengen.

Top down informatie-uitwisseling

- Respondenten gaven aan dat top-down informatie-uitwisseling in de praktijk voorkomt, maar niet op grote schaal. Er zijn geen indicaties gevonden dat informatie-uitwisseling vanuit opsporings-, inlichtingen- en veiligheidsdiensten richting actoren uit de vreemdelingenketen plaatsvindt in strijd met bestaande afspraken of convenanten.

Bruikbaarheid en opvolging signalen

- Uit gesprekken met de opsporings- en inlichtingen- en veiligheidsdiensten komt naar voren dat het handelingsperspectief na het verkrijgen van signalen vaak heel beperkt is. Het toegenomen aantal vanuit de vreemdelingenketen aangebrachte signalen heeft niet geleid tot een significante toename – ook niet in absolute zin – van het aantal door de AIVD uitgebrachte ambtsberichten in verband met de nationale veiligheid. Voor zover bekend hebben signalen die vanuit de vreemdelingenketen zijn doorgegeven sinds eind 2014 in Nederland in drie gevallen geleid tot een aanhouding door de politie.
- Ondanks het beperkte handelingsperspectief, worden de doorgegeven signalen wel waardevol gevonden omdat dit de informatiepositie van de diensten kan versterken.
- Niet alle door de AIVD ontvangen signalen kunnen zonder meer worden verwerkt in de zin van WIV 2002. Indien de melding over de geloofsovertuiging het enige gegeven is dat over een persoon bekend is, blijft verwerking hiervan achterwege. Een binnengekomen melding dat een persoon een radicaalislamitisch gedachtengoed aanhangt, zal echter wel verwerkt worden als van deze persoon, bijvoorbeeld, ook bekend is dat hij afkomstig is uit Syrië en met een vals paspoort heeft gereisd.
- Respondenten van de DLR gaven aan graag informatie uit de NVIK-looplijsten verstrekt te krijgen en deze te laten 'meedraaien' in het thematische 'CTER-register', waardoor de informatie vijf jaar opgeslagen zou mogen blijven.

Hoofdstuk 7. Conclusie

Dit hoofdstuk bevat de eindconclusie in de vorm van de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag en de zeven onderliggende onderzoeksvragen. De centrale onderzoeksvraag luidt:

Hoe is de signalering en de informatie-uitwisseling ten aanzien van jihadisme in de Nederlandse vreemdelingenketen opgezet, hoe krijgt dit in de praktijk vorm en zijn er verbeteringen mogelijk? Zo ja, welke?

Het onderzoek richt zich nadrukkelijk op vreemdelingen die een asielverzoek indienen. Ter beantwoording van de vraag zijn verschillende onderzoeksmethoden gecombineerd. Door middel van een inventarisatie en analyse van publieke bronnen zoals mediaberichten en beleidsrapporten en een uitvraag via het Europees Migratienetwerk (EMN) is de nationale en internationale context beschreven. Voor het in kaart brengen van de opzet van de signalering en informatie-uitwisseling zijn beleidsdocumenten geanalyseerd en is gesproken met beleidsmedewerkers en senior stafmedewerkers binnen de relevante organisaties. Om de opzet te kunnen spiegelen aan bestaande (wetenschappelijke) inzichten over signalering en informatie-uitwisseling, is literatuuronderzoek verricht. Om een indruk te krijgen van de praktijk, is gesproken met 49 respondenten op zowel het staf- als het uitvoerende niveau. De gegevensverzameling voor deze studie heeft plaatsgevonden gedurende de periode februari tot en met 11 juli 2016. Er wordt in het rapport niet verwezen naar gebeurtenissen of ontwikkelingen die nadien hebben plaatsgevonden en het is niet uitgesloten dat de beschreven context en/of praktijk ondertussen op onderdelen veranderd is. De context waarin het onderzoek heeft plaatsgevonden, is dynamisch te noemen. Het is daarom van belang de beschreven informatie goed in de tijd te plaatsen.

In antwoord op de centrale onderzoeksvraag kan gesteld worden dat er met betrekking tot signalering en informatie-uitwisseling ten aanzien van vermoedelijk jihadisme in de vreemdelingenketen in Nederland geen sprake is van één overkoepelende geïntegreerde opzet. In plaats daarvan zijn de afgelopen jaren gefaseerd verschillende maatregelen genomen en werkwijzen geïntroduceerd die in onderlinge samenhang kunnen worden aangemerkt als één systematiek. Het vormgeven van een systematiek van signalering en informatie-uitwisseling op dit gebied is een leerproces gebleken. Met het voorbehoud dat op basis van de gehanteerde methoden niet zonder meer een representatief beeld is verkregen van de wijze waarop deze systematiek in de praktijk functioneert, zijn er geen indicaties gevonden dat zich bij de uitvoering grote problemen voordoen. Respondenten waar in het kader van deze studie mee is gesproken, gaven over het algemeen aan dat er binnen hun organisaties aandacht is voor de problematiek en dat zij voldoende handelingsperspectief hebben in het geval zij signalen van jihadisme menen te onderkennen. Tegelijkertijd worden in het rapport enkele knelpunten geïdentificeerd en aanknopingspunten gepresenteerd die de bestaande systematiek mogelijk kunnen versterken of verbeteren. Op onderdelen kan de uitvoeringspraktijk worden verbeterd door toezeggingen beter na te komen en/of te (gaan) werken volgens de bestaande afspraken of systematiek. Meer fundamentele knelpunten houden onder ander verband met het gebruik van indicatoren om jihadisme te herkennen, beperkte/eenzijdige horizontale informatie-uitwisseling, het ontbreken van goede instrumenten van kwaliteitsbevordering en de bruikbaarheid van gemelde signalen.

Een nadere onderbouwing voor bovenstaande conclusie kan worden gevonden in de beantwoording van de hieronder gepresenteerde antwoorden op de zeven onderliggende onderzoeksvragen.

1. Zijn er in Europese landen signalen van vermoedelijke jihadisten en/of jihadistische activiteiten in de vreemdelingenketen? Wat zijn de kenmerken van deze vermoedelijke jihadisten en/of jihadistische activiteiten en wat is er bekend over de wijze waarop signalen van jihadisme zijn onderkend?

Sinds eind 2014 is binnen Europa een bredere politieke discussie ontstaan over het toegenomen aantal (asiel)migranten en jihadisme-gerelateerde risico's. Waar nationale veiligheidsdiensten en andere experts het risico dat zich onder de migranten jihadisten zouden bevinden aanvankelijk nog laag inschatten, veranderde de toon na de aanslagen van Parijs in november 2015. Op het moment van schrijven waarschuwen verschillende relevante Europese organisaties, nationale veiligheidsdiensten en andere experts voor het bestaan van ten minste drie risico's: 1) het risico dat jihadisten met de 'migratiestroom' Europa binnen reizen (en asiel aanvragen); 2) het risico dat onder asielzoekers met jihadistisch oogmerk wordt geronseld en 3) het risico dat asielzoekers tijdens het verblijf in de opvangcentra radicaliseren.

Een inventarisatie van mediaberichten laat zien dat zich het afgelopen jaar regelmatig incidenten hebben voorgedaan die verband houden met de drie veronderstelde risico's. Er is verschillende malen gerapporteerd dat asielzoekers zijn aangehouden in verband met het vermoeden dat zij als jihadist zouden zijn binnen gereisd en/of ronselpraktijken. Uit de inventarisatie komen niet veel incidenten naar voren in verband met radicalisering op opvanglocaties en de inventarisatie biedt niet veel informatie over de wijze waarop signalen van vermeend jihadisme zijn onderkend. In veel van de berichtgeving wordt niet vermeld hoe verdachten in beeld van de autoriteiten zijn gekomen. Soms wordt genoemd dat personen de verdenking op zich lieten rusten door gebruikmaking van valse paspoorten of dat hun vingerafdrukken aanleiding gaven voor vervolgonderzoek. Ook wordt er bijvoorbeeld gerefereerd aan tips van (inter)nationale veiligheidsdiensten, analyse van gegevensdragers zoals telefoons, en het feit dat personen worden aangedragen door andere migranten, bijvoorbeeld omdat ze als mogelijke oorlogsmisdadiger of terrorist zijn aangeduid op *social media*.

2. In hoeverre hebben overheden in Europese landen specifieke beleidsmaatregelen genomen om signalen van vermoedelijke jihadisten en/of jihadistische activiteiten in de vreemdelingenketen te onderkennen?

In reactie op de veronderstelde risico's hebben Europese overheden verschillende beleidsmaatregelen genomen om de signalering van jihadisme in de vreemdelingenketen te verbeteren. Dit heeft zich er bijvoorbeeld in vertaald dat medewerkers van de immigratiediensten en in en rond asielzoekerscentra trainingen krijgen om signalen van extremisme of radicalisering te herkennen en worden geïnformeerd op welke wijze zij deze informatie moeten delen. Soms zijn ook nieuwe structuren opgericht om informatie tussen de vreemdelingenketen en opsporings-, inlichtingen- en veiligheidsdiensten te versterken en/of te vergemakkelijken. Europese landen die relatief weinig asielzoekers (hebben) ontvangen meldden in de EMN-uitvraag over het algemeen geen toename in absolute aantallen van het aantal meldingen van jihadisme in de vreemdelingenketen, terwijl dit wel het geval was bij landen die relatief veel asielzoekers (hebben) ontvangen.

3. Hoe is de onderkenning van signalen van vermoedelijk jihadisme in de vreemdelingenketen in Nederland opgezet?

De huidige systematiek met betrekking tot de signalering van jihadisme in de vreemdelingenketen is het uitvloeisel van een gefaseerd proces. De aanslagen in New York in 2001, de aanslagen in Madrid in

2004 en het toegenomen aantal migranten uit het Midden-Oosten in 2014 hebben er stapsgewijs toe geleid dat maatregelen zijn genomen die het signaleren van jihadisme in de Nederlandse vreemdelingenketen zouden moeten verbeteren. Er is dan ook geen sprake van één overkoepelende geïntegreerde opzet; in plaats daarvan zijn de afgelopen jaren gefaseerd verschillende maatregelen genomen en werkwijzen geïntroduceerd. De systematiek wordt constant doorontwikkeld en nog tijdens het schrijven van dit rapport is de opzet op onderdelen aangepast. De in deze studie beschreven opzet is dan ook gebaseerd op een groot aantal verschillende beleids-, toezichts- en inspectierapporten, kamerstukken, informatie die organisaties als de AIVD en NCTV in publicaties in het openbare domein hebben gebracht, aangevuld met informatie afkomstig uit interviews met beleidsmedewerkers van verschillende actoren uit de vreemdelingenketen.

Voor uitvoerende medewerkers van actoren uit de 'kleine keten' – IND, het COA en de DT&V – zijn sinds eind 2014 geregeld bewustwordingstrainingen georganiseerd. De KMar gebruikt een specifiek 'Handelingskader Jihadgangers' bij het toezicht aan de grenzen. De AVIM en de KMar hebben extra inspanningen verricht om het identificatie- en registratieproces te stroomlijnen en te versterken. Op basis van de informatie uit het identificatie- en registratieproces, het aanmeldformulier en het aanmeldgehoor screent de IND of er signalen zijn die betrekking hebben op onder andere de nationale veiligheid. Actoren uit de keten zijn extra alert op ronselen en/of radicalisering in en rond asielzoekerscentra.

Tijdens de aanmeldfase hebben met name de AVIM, de KMar en de IND gelegenheden om signalen van jihadisme te onderkennen. Deze actoren hebben in deze fase relatief kortstondige en kort opeenvolgende contactmomenten met de asielzoeker. Tijdens de asielprocedure zijn het met name de IND, de advocaat en VluchtelingenWerk die signalen kunnen opvangen. Ook dit zijn relatief korte contactmomenten. In de opvang voor, tijdens en na de asielprocedure zijn het met name actoren als het COA, VluchtelingenWerk en Nidos (in het geval het een AMV betreft) die eventuele signalen kunnen onderkennen. Medewerkers van deze organisaties hebben relatief langdurig en intensief contact. In de crisisnoodopvang kunnen vertegenwoordigers van de gemeente kortstondig contact hebben met asielzoekers, medewerkers van DJI hebben relatief intensief contact met uitgeprocedeerde asielzoekers. Afhankelijk van het maatwerk dat bij terugkeertrajecten wordt geleverd, hebben regievoerders van DT&V relatief intensief of juist weinig contact met uitgeprocedeerde asielzoekers.

4. Hoe is de informatie-uitwisseling ten aanzien van onderkende signalen van vermoedelijk jihadisme in de vreemdelingenketen in Nederland opgezet?

De oprichting van de CT-infobox heeft het mogelijk gemaakt om binnen specifieke kaders informatie te delen tussen de opsporings- en inlichtingen- en veiligheidsdiensten en de IND. In de periode die volgde zijn afspraken gemaakt en convenanten opgesteld die informatie-uitwisseling tussen de IND, het COA en de DT&V en de inlichtingen- en veiligheidsdiensten mogelijk maken en liaisons aangesteld die hier uitvoering aan geven. De IND, het COA en de DT&V hebben een meldstructuur opgezet op basis waarvan signalen die betrekking hebben op de nationale veiligheid middels '*silent procedures*' met de inlichtingen- en veiligheidsdiensten worden gedeeld. Er is een multidisciplinair team opgericht dat tot doel heeft informatie-uitwisseling over jihadisme tussen verschillende actoren uit de vreemdelingenketen, NCTV, opsporings- en inlichtingen- en veiligheidsdiensten te versterken.

Binnen de Nationale Politie is het aan de DRIO/DLIO om de van de AVIM ontvangen signalen over jihadisme te veredelen, te duiden en te delen met de regionale of landelijke recherche (DRR/DLR), en/of met de RID-WIV en LID-WIV, die de informatie kunnen delen met de AIVD. Bij de KMar dienen signalen die betrekking hebben op (contra)terrorisme, meer specifiek jihadisme, te worden vastgelegd

in verschillende systemen en dient de medewerker te handelen conform het Handelingskader Jihadgangers, wat onder meer betekent dat contact wordt opgenomen met de BD-KMar, die in contact staat met de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. DJI-medewerkers dienen signalen van jihadisme voor te leggen aan de vestigingsdirecteur, die in overleg kan treden met de politie. De 'meldstructuur' binnen de kleine keten (IND, COA en DT&V) is ingericht voor het signaleren van zaken die betrekking hebben op de nationale veiligheid, waaronder ook signalen van jihadisme worden gerekend: alle signalen dienen bij de IND-liaison terecht te komen, die deze al dan niet voorlegt aan de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. COA-medewerkers dienen signalen daarnaast ook met de wijkagent te delen. Signalen vanuit de crisishulpverlening dienen door gemeenten te worden doorgegeven aan de Nationale Politie en ook aan het COA, wanneer de asielzoeker daar al bekend is. Binnen VluchtelingenWerk bestaat de afspraak dat signalen kunnen worden voorgelegd aan het COA, na overleg met de leidinggevende en eventueel met de advocaat. Binnen Nidos bestaat de afspraak dat medewerkers signalen doorgeven aan de regiomanager, die het voorlegt bij de adjunct-directeur van Nidos. Deze besluit in overleg met de directeur van Nidos of er aanleiding is om een signaal nog verder door te zetten. Wanneer de asielzoeker nog in de procedure is, worden signalen in principe doorgegeven aan de IND. Als de asielpcedure is afgerond, worden signalen rechtstreeks doorgegeven aan de AIVD.

Het is mogelijk dat opsporings- en/of inlichtingen- en veiligheidsdiensten informatie delen met actoren uit de vreemdelingenketen in het kader van de opsporing van strafbare feiten en/of het beschermen van de nationale veiligheid. De AVIM en KMar hebben als ketenpartners toegang tot de BVV. De AIVD en MIVD hebben deze toegang niet. Wanneer zij informatie over een persoon in het BVV zouden willen nagaan, verloopt deze informatie-uitwisseling via de IND-liaisons, de RID-WIV/LID-WIV of de BD-KMar.

5. Wat leert de bestaande (wetenschappelijke) literatuur over mogelijke knelpunten die zich ten aanzien van de bestaande opzet zouden kunnen voordoen?

Ten aanzien van het onderkennen van signalen komt allereerst uit de literatuur naar voren dat geen goede evaluaties voorhanden zijn van de effectiviteit van bestaande methodieken om kwetsbare of risicovolle personen in de vreemdelingenketen, maar ook in andere domeinen, te signaleren. Bewustwordingstrainingen leiden wellicht tot meer meldingen van *mogelijk* risicovolle of kwetsbare personen, maar of de target-groep nu ook *daadwerkelijk* meer gesignaleerd wordt, is vaak niet vast te stellen. Ten tweede blijkt het weerbarstig om tot een betrouwbare systematiek te komen om vermoedelijke jihadisten of processen van radicalisering te herkennen. Het gebruik van risicoprofielen en/of indicatorenlijsten is controversieel. Er worden vraagtekens gesteld bij de effectiviteit en er wordt gewezen op diverse neveneffecten, zoals de inbreuk op de privacy en stigmatisering die het tot gevolg kan hebben. Tevens volgt uit de literatuur dat zich bij de 'sfeerovergang' van vreemdelingenrecht naar strafrecht (waarbij toezicht over kan gaan in opsporing) problemen kunnen voordoen met betrekking tot de discretionaire bevoegdheid en voortgezette toepassing van bevoegdheden van de AVIM en KMar. Op basis van de literatuur is het de vraag in hoeverre de bestaande opzet ruimte biedt om de kwaliteit van het onderkennen van signalen te verbeteren. In het bijzonder komt de vraag op of eerstelijnsprofessionals die onderkende signalen doorgeven door middel van terugkoppeling (kunnen) worden geïnformeerd over de toegevoegde waarde van hun signaleringswerkzaamheden. Het risico bestaat bovendien dat eerstelijnsprofessionals in de vreemdelingenketen zich overvraagd voelen.

Ten aanzien van informatie-uitwisseling komt uit de literatuur naar voren dat samenwerking tussen verschillende (overheids)partijen problematisch kan zijn vanwege uiteenlopende belangen en visies of bijvoorbeeld een gebrek aan vertrouwen. Dit kan (zelfs) van invloed zijn op de bereidheid om met

elkaar signalen van jihadisme te delen. Verder komt naar voren dat als er niet voldoende juridische voorwaarden zijn om tot informatie-uitwisseling over te gaan, dit informatie-uitwisseling bemoeilijkt. In het bijzonder voor het uitwisselen van gevoelige informatie speelt vertrouwen een grote rol en veiligheidsdiensten kunnen op basis van de WIV niet zonder meer alle informatie die zij krijgen aangedragen 'verwerken'. In het kader van deze studie is met name relevant dat enkel en alleen de verwerking van persoonsgegevens van iemands godsdienst of levensovertuiging door de AIVD niet mag plaatsvinden. Ten slotte blijkt uit de literatuur dat wanneer informatiesystemen niet goed zijn afgestemd of partijen niet over elkaars gegevens kunnen beschikken, dit (keten)samenwerking bemoeilijkt.

6. Op welke wijze vindt signalering en informatie-uitwisseling ten aanzien van vermoedelijk jihadisme in de vreemdelingenketen in de praktijk plaats?

De opzet van deze studie maakt dat het niet mogelijk is om harde uitspraken te doen over de vraag of en in hoeverre signalering en informatie-uitwisseling in de praktijk daadwerkelijk plaatsvindt conform de bestaande opzet en/of systematiek. Zoals hierboven reeds is aangegeven is er geen sprake van één overkoepelende geïntegreerde opzet; in plaats daarvan zijn de afgelopen jaren gefaseerd verschillende maatregelen genomen en werkwijzen geïntroduceerd. Bovendien is het aantal beschreven actoren relatief groot en het aantal gesproken eerstelijnsprofessionals relatief klein. De gehanteerde methode geeft dan ook niet zonder meer een representatief beeld van de wijze waarop het systeem van signalering van jihadisme in de vreemdelingenketen in de praktijk functioneert. Wel biedt het een duidelijke schets van deze praktijk.

Signalering in de praktijk

Ten aanzien van de bewustzijns- en deskundigheidsbevordering geldt dat eerstelijnsprofessionals van de DJI, de AVIM en de KMar over het algemeen geen specifiek op jihadisme gerichte trainingen of cursussen hebben gevolgd. In de kleine keten heeft wel op grote schaal bewustzijnsbevordering met betrekking tot het thema plaatsgevonden, onder meer in de vorm van training in het kader van een 'awareness-tour'. Voor medewerkers van VluchtelingenWerk bestond de mogelijkheid om aan te sluiten bij de trainingen die door het COA worden verzorgd. Bij Nidos heeft het management een presentatie over radicalisering en jihadisme van het COA gevolgd en de daarbij behorende PowerPointpresentatie verder onder de aandacht gebracht bij jeugdbeschermers.

Er bestaat variëteit in hoe en wat actoren signaleren. Dit heeft te maken met verschillen in de taakstellingen en de aard en duur van het contact dat actoren met asielzoekers hebben. Vanwege de korte contactmomenten die actoren als de KMar en de IND hebben, maken zij gebruik van handvatten waarin indicaties zijn opgenomen die tot alertheid nopen of aanleiding kunnen zijn tot nader onderzoek. Waar de AVIM, de KMar en de IND zich vooral richten op het detecteren van (al geradicaliseerde) jihadisten, richt het COA zich meer op signalen van radicalisering en/of ronselen. Er zijn voor COA-medewerkers geen specifieke handvatten beschikbaar gesteld om signalen van radicalisering en/of ronselen te onderkennen; voor wat betreft het herkennen van radicalisering wordt in de trainingen benadrukt dat niet zozeer uiterlijke kenmerken van belang zijn, maar dat radicalisering een proces is dat per persoon verschillend kan verlopen en wordt medewerkers meegegeven vooral te letten op veranderingen in gedrag. Ook bij VluchtelingenWerk en Nidos wordt geen gebruik gemaakt van handvatten of indicatoren; eerstelijnsprofessionals van deze organisaties wordt geen specifieke toelichting gegeven wat onder een signaal moet worden verstaan. Niet alleen bestaan tussen de actoren verschillende visies met betrekking tot de vraag wat als een mogelijk signaal kan worden gezien, ook ten aanzien van de vraag wanneer een mogelijk signaal voldoende gewicht zou hebben om binnen de eigen organisatie tot melden over te gaan bestaan verschillen. De 'melddrempel' ligt bij actoren als AVIM, IND, COA en DT&V relatief laag, terwijl de drempel bij

bijvoorbeeld DJI, VluchtelingenWerk en Nidos vanwege hun rol en de specifieke doelgroep waar zij mee werken hoger ligt.

Het aantal meldingen dat door IND-liaisons in verband met de nationale veiligheid aan de veiligheidsdiensten is doorgegeven, is sinds eind 2014 aanzienlijk toegenomen. Respondenten van de AVIM, de DT&V, VluchtelingenWerk en Nidos spraken niet over een grote toename en merkten op dat het aantal signalen dat zij doorgeven in absolute zin gering is. De toename van het aantal door de IND-liaisons doorgegeven signalen kan niet zonder meer tot de conclusie leiden dat er daarmee ook meer personen zijn gesignaleerd die daadwerkelijk een risico voor de nationale veiligheid vormen.

Uit de gesprekken komt het beeld naar voren dat eerstelijnsprofessionals die een melding doorzetten daarop geen terugkoppeling krijgen. Sommige respondenten, zoals die van de politie, gaven aan ook geen behoefte te hebben aan terugkoppeling en het gebrek daaraan als inherent aan hun werk te zien. Voor medewerkers van de IND en het COA ligt dat anders. Hoewel zij zich ervan bewust zijn dat het niet altijd mogelijk is om op detailniveau terugkoppeling te ontvangen, spraken meerdere respondenten van deze organisaties nadrukkelijk uit er behoefte aan te hebben om op grote lijnen enige vorm van terugkoppeling te krijgen. Medewerkers die bij gelegenheid (indirect) terugkoppeling hebben ontvangen, gaven aan daar veel prijs op te stellen.

De meeste respondenten erkennen dat het risico bestaat dat jihadisten asiel aanvragen, alhoewel sommigen zich de vraag stelden hoe realistisch dit scenario is. Sommige respondenten uitten zorgen met betrekking tot het risico op radicalisering of ronselen onder de groep asielzoekers die gefrustreerd raakt door de langdurige procedure, of onder de groep AMV's vanwege de kwetsbare positie waarin zij verkeren. Andere respondenten nuanceerden deze risico's en gaven aan dat ongenoegen over opvang zich niet zomaar vertaalt in extremisme of jihadisme. Respondenten van Nidos wezen op de intensieve begeleiding die AMV's krijgen.

Informatie-uitwisseling in de praktijk

In algemene zin gaven eerstelijnsprofessionals waarmee gesproken is aan voldoende handelingsperspectief te hebben waar en hoe signalen van jihadisme binnen de eigen organisatie kenbaar te maken, opdat deze signalen vervolgens naar de opsporings-, inlichtingen en veiligheidsdiensten kunnen worden doorgezet. Op basis van dit onderzoek ontstaat het beeld dat de in hoofdstuk 3 beschreven systematiek over het algemeen wordt gevolgd. Op onderdelen wordt hier echter van afgeweken (zie het antwoord op vraag 7 hieronder).

Respondenten van de AVIM gaven aan dat medewerkers die de I&R uitvoeren bijzonderheden met betrekking tot onder andere de nationale veiligheid invullen op NVIK-looplijsten die worden verzameld door de monitoren. Deze kunnen besluiten om signalen door te zetten naar DRIO/DLIO of de regionale of landelijke recherche. Respondenten van de KMar gaven aan dat signalen over jihadisme met verschillende partijen worden gedeeld. 'Zachte' signalen die niet voldoende aanleiding vormen om een persoon op te houden voor onderzoek, worden gedeeld met de BD-KMar, die deze op haar beurt kan doorspelen naar de AIVD. Respondenten van de IND gaven aan dat zij signalen van jihadisme intern zouden melden aan de IND-liaisons, die deze vervolgens (kunnen) doorsturen naar de AIVD. Medewerkers van het COA gaven aan dat zij signalen van jihadisme intern melden bij het BVI, die deze vervolgens integraal doorstuurt naar de IND-liaisons die deze (kunnen) doorsturen naar de AIVD. Medewerkers van VluchtelingenWerk gaven aan dat zij eventuele signalen eerst zouden bespreken met hun leidinggevende, met de advocaat of eventueel met het landelijk bureau alvorens zij daar melding van zouden maken bij het COA of de IND. Uit de gesprekken komt naar voren dat de medewerkers van VluchtelingenWerk alleen in heel uitzonderlijke gevallen direct contact zouden opnemen met de politie. Medewerkers van Nidos gaven aan bij het onderkennen van mogelijke signalen eerst in overleg te treden met hun regiomanager.

Sommige respondenten gaven aan signalen van asielzoekers te ontvangen en hen zelfs als de belangrijkste bron van signalen aan te merken, terwijl anderen betwijfelden in hoeverre asielzoekers over elkaar signalen aanbrenge. Respondenten gaven aan dat vertrouwen in de eerstelijnsprofessional en de benaderbaarheid van deze personen voor asielzoekers bepalend zijn voor de vraag of – en bij welke actor – zij signalen van jihadisme aanbrenge.

Respondenten gaven aan dat top-down informatie-uitwisseling in de praktijk voorkomt, maar niet op grote schaal. Er zijn geen indicaties dat informatie-uitwisseling vanuit opsporings-, inlichtingen- en veiligheidsdiensten richting actoren uit de vreemdelingenketen plaatsvindt in strijd met bestaande afspraken of convenanten.

Uit gesprekken met de opsporings- en inlichtingen- en veiligheidsdiensten komt naar voren dat het handelingsperspectief na het verkrijgen van signalen vaak heel beperkt is. Het toegenomen aantal vanuit de vreemdelingenketen aangebrachte signalen heeft niet geleid tot een significante toename – ook niet in absolute zin – van het aantal door de AIVD uitgebrachte ambtsberichten in verband met de nationale veiligheid. Voor zover bekend hebben door de vreemdelingenketen doorgegeven signalen sinds eind 2014 in Nederland in drie gevallen ('Tilburg', 'Zaandam' en 'Echt') geleid tot een aanhouding door de politie. Ondanks het beperkte handelingsperspectief, worden de doorgegeven signalen door de veiligheidsdiensten wel waardevol gevonden, omdat dit de informatiepositie van de diensten kan versterken.

7. Welke knelpunten doen zich in de praktijk ten aanzien van signalering en informatie-uitwisseling voor?

In deze studie zijn verschillende knelpunten geïdentificeerd met betrekking tot de praktijk van signalering en informatie-uitwisseling van jihadisme in de vreemdelingenketen. Tevens zijn aanknopingspunten gevonden waar mogelijke verbeteringen kunnen worden doorgevoerd en/of vervolgonderzoek waardevol kan zijn.

Verwachtingen en overvraging

In algemene zin was het opvallend dat meerdere respondenten aangaven het gevoel te hebben dat de verwachtingen van de buitenwereld (bevolking en politiek) over de bijdrage van actoren uit de vreemdelingenketen aan het signaleren van jihadisme (te) hoog zijn. Het is in dit verband van belang dat verschillende actoren uit de vreemdelingenketen benadrukken dat het herkennen van jihadisme niet de primaire taak is van deze actoren en dat bij publiek en politiek een reëel en genuanceerd bestaan over wat in het kader van terrorismebestrijding van de vreemdelingenketen verwacht kan worden.

De uitvoeringspraktijk

Er is een aantal tekortkomingen en/of zwaktes met betrekking tot de uitvoeringspraktijk geconstateerd. Hiermee wordt bedoeld dat de uitvoering van processen in de praktijk niet optimaal verloopt. Voor zover dit ondertussen niet al is gebeurd, kunnen deze knelpunten vooral worden opgelost door toezeggingen na te komen en/of te (gaan) werken volgens de bestaande afspraken of systematiek.

- De sterk verhoogde instroom sinds eind 2014 heeft op meerdere vlakken voor capaciteitsproblemen gezorgd. De AVIM en de KMar beschikken in het kader van de I&R soms niet over de juiste technische hulpmiddelen of de capaciteit ontbreekt deze ten volle te benutten. Vrijwel alle actoren hebben bestaand personeel flexibel moeten inzetten en nieuw

personeel moeten aantrekken en verschillende respondenten uitten hun zorgen over de beperkte beschikbaarheid van (bekwaam) personeel. De I&VJ stelt in een inspectierapport vast dat het *profilen* door de AVIM niet altijd door deskundig personeel gebeurt. Sommige respondenten van de IND stelden dat het doorvoeren van personele wijzigingen ook gevolgen kan hebben voor een goede screening van asielzoekers. In de gesprekken met respondenten van het COA werd aangegeven dat de training en instructie van nieuwe medewerkers achterblijft. In dit kader werd er ook op gewezen dat medewerkers in bewustwordings- en deskundigheidstrainingen wordt meegegeven dat zij bij het beoordelen van mogelijke signalen op hun ervaring in het werkveld en hun professionele intuïtie moeten afgaan, terwijl dit voor onervaren medewerkers lastig is. De sterk afgenomen instroom van asielzoekers sinds begin 2016⁷³⁵ maakt dat de knelpunten met betrekking tot een tekort aan capaciteit om primaire processen uit te voeren ondertussen grotendeels zijn opgelost. Het opleiden van nieuw aangenomen personeel is nog wel een punt van aandacht.

- In afwijking van de bestaande meldstructuur gaven sommige respondenten van het COA aan niet altijd een melding te doen bij de wijkagent. In afwijking van bestaande interne afspraken, gaven sommige COA-medewerkers aan dat zij signalen van jihadisme (zouden) registreren in het bewonersdossier of melden via het intranet middels een incidentenformulier. Het verdient aanbeveling dat het COA de bestaande meldstructuur nogmaals goed onder de aandacht van de medewerkers brengt.
- De AVIM heeft op ten minste één locatie (tijdelijk, in het kader van een pilot) extractierapporten van uitgelezen gegevensdragers met screeners van de IND gedeeld zonder dat de juridische kaders op dat moment precies duidelijk waren. Momenteel wordt door de AVIM en de IND onderzocht wat de juridische (on)mogelijkheden zijn om vanuit de AVIM informatie met de IND te delen. Het verdient aanbeveling dat in dit verband op korte termijn duidelijkheid komt.
- De KMar kan signalen die niet voldoende aanleiding vormen om een persoon op te houden voor onderzoek delen met de BD-KMar, die deze op haar beurt kan doorspelen naar de AIVD. Sommige respondenten betwijfelden of dit in de praktijk ook gebeurt.
- De originele planning om een training op maat voor de kleine keten te organiseren heeft enige vertraging opgelopen. In plaats van het voorjaar 2016, gaat deze in het najaar 2016 van start.

Het multidisciplinair team (MDT)

Verschillende respondenten waren kritisch over de opzet en/of het functioneren van het MDT als middel om zicht te krijgen op jihadisme in de vreemdelingenketen. Ze wezen op de (te) sterke nadruk die zou liggen op de thema's mensensmokkel en -handel, omdat de grote meerderheid van het aantal aanwezigen zich met deze thema's bezig houdt. Het aanleveren van informatie voor het MDT kost actoren veel capaciteit, terwijl zij niet altijd overtuigd zijn van de meerwaarde van het forum. Respondenten brachten naar voren dat het idee achter het MDT goed is, maar dat het in de praktijk om verschillende redenen (nog) niet werkt. Een van de respondenten merkte bijvoorbeeld op dat het MDT een sturende rol heeft, maar dat executieve teams niet zijn vertegenwoordigd. In dat verband zou kunnen worden verkend in hoeverre het mogelijk en/of van meerwaarde is om medewerkers op uitvoerend niveau middels het MDT of andere fora bijeen te brengen.

Asielzoekers als bron van informatie

De ministers van V&J en SZ&W hebben de Tweede Kamer geïnformeerd dat in verband met het bevorderen van awareness ten aanzien van het risico op ronselen door jihadisten in asielzoekerscentra

⁷³⁵ IND Business Information Centre (BIC), Asylum Trends July 2016. Laatst geraadpleegd op 25 augustus 2016 via <<https://ind.nl/Documents/Asylum%20trends%20juli.pdf>>.

voorlichting wordt gegeven aan asielzoekers zodat zij weerbaar zijn in het contact met derden en ermee bekend zijn waar zij misstanden kunnen melden. Het COA geeft in algemene zin voorlichting over veiligheid en mogelijkheden om situaties van (sociale) onveiligheid te melden. Geen van de respondenten heeft aangegeven van *specifieke* voorlichtingsinitiatieven met betrekking tot radicalisering, ronselen of jihadisme op de hoogte te zijn. Alhoewel sommige respondenten erop wijzen dat de betrouwbaarheid van signalen die door medebewoners worden aangedragen niet altijd hoog is, wijzen anderen juist op het belang van asielzoekers als bron van informatie. In dat licht is het van belang dat bewoners van asielzoekerscentra geïnformeerd worden waar zij mogelijke signalen van jihadisme in de vreemdelingenketen kunnen melden. Inspiratie kan wellicht worden opgedaan bij de wijze waarop het Landelijk Parket van het Openbaar Ministerie asielzoekers informeert waar zij de aanwezigheid van vermeende oorlogsmisdadigers kunnen melden, bijvoorbeeld door op asielzoekerscentra en internet meertalige folders te verspreiden.

Kwaliteitsbevordering en terugkoppeling

De logica van de 'Plan, Do, Check, Act'-feedbackcirkel (PDCA-cyclus) volgend, zou de kwaliteit van het proces van signaleren van jihadisme in de vreemdelingenketen kunnen worden bevorderd door regelmatig te toetsen in hoeverre gemelde signalen voor de opsporings-, inlichtingen- en veiligheidsdiensten relevant zijn gebleken en vervolgens aan eerstelijnsprofessionals (gemotiveerd) terug te koppelen in hoeverre door hen aangebrachte signalen relevant zijn gebleken, op basis waarvan vertegenwoordigers van deze actoren hun signaleringsactiviteiten eventueel kunnen bijstellen en/of aanscherpen. Alhoewel vormen van terugkoppeling vanuit de veiligheidsdienst in de richting van de IND-liaisons (kunnen) plaatsvinden, komt het beeld naar voren dat eerstelijnsprofessionals die een melding richting veiligheidsdiensten doorzetten daarop geen enkele terugkoppeling krijgen. De PDCA-cyclus is daarmee onvolkomen. Het is voor eerstelijnsprofessionals niet mogelijk om op basis van getoetste terugkoppeling hun signaleringsactiviteiten te verbeteren. Dit betekent dat zij signalen (blijven) doorgeven op basis van de aanname dat datgene wat zij doorgeven (mogelijk) relevant is, terwijl dit niet noodzakelijkerwijs het geval is.

Tegelijkertijd is het van belang te erkennen dat management-tools als de PDCA-cyclus niet één op één van toepassing (kunnen) zijn op het veiligheidsdomein en dat het gebrek aan een gemotiveerde terugkoppeling richting eerstelijnsprofessionals zeer goed te verklaren en te rechtvaardigen is vanuit de bijzondere aard van het werk van opsporings- en veiligheidsdiensten. Het is dan ook een illusie dat een volmaakte PDCA-cyclus met betrekking tot de beschreven context mogelijk is. Bovenstaande leidt dan ook niet zonder meer tot de aanbeveling dat opsporings- en veiligheidsdiensten systematisch aan melders zouden moeten terugkoppelen of en welk type signalen wel of niet relevant zijn gebleken. Dat zou op juridische barrières stuiten, praktisch zeer moeilijk uitvoerbaar zijn en een enorme werklast meebrengen voor actoren die toch al met overbelasting kampen.

Toch zou kunnen worden overwogen om nader te verkennen of en in hoeverre het mogelijk is om op een meer algemene en/of geabstraheerde wijze terugkoppeling aan eerstelijnsprofessionals te geven en/of (geanonimiseerde) voorbeelden van *best practices* en *worst practices* te delen. Dergelijke vormen van terugkoppeling zijn om nog een andere reden van belang, omdat daarmee het draagvlak voor eerstelijnsprofessionals om te melden kan worden vergroot. Alhoewel de meeste respondenten onderkennen dat de veronderstelde risico's op jihadisme in de vreemdelingenketen reëel zijn en er in de studie geen aanleiding is gevonden om te veronderstellen dat het draagvlak om te melden onder druk staat, spraken meerdere respondenten nadrukkelijk de behoefte uit om (op grote lijnen) enige vorm van terugkoppeling te krijgen.

Bewustzijns- en deskundigheidsbevordering

Er bestaat een spanningsveld met betrekking tot de bewustzijns- en deskundigheidsbevordering van eerstelijnsprofessionals. Enerzijds dienen trainingen ervoor om hen zo goed mogelijk bewust te maken van het risico van jihadisme en hen toe te rusten om signalen te herkennen. In dat verband wordt het aanbieden van concrete indicatoren om signalen van mogelijk jihadisme te herkennen door eerstelijnsprofessionals op prijs gesteld. Anderzijds moet worden voorkomen dat aangedragen indicatoren om signalen te herkennen leiden tot blikvernaauwing en/of al te veel meldingen. Het blijkt niet eenvoudig om in de praktijk met dit spanningsveld om te gaan en in trainingen de juiste toon aan te slaan. Sommige eerstelijnsprofessionals wezen erop dat trainingen leidden tot teveel focus op bepaalde indicaties (verwezen werd naar het feit dat in een training werd aangegeven dat als iemand ineens heel veel gaat sporten dit mogelijk verband houdt met jihadisme en dat als gevolg daarvan het hele team op scherp staat als iemand gaat sporten), terwijl anderen aangaven dat zij na het volgen van een training – vanwege de genuanceerde boodschap die werd verkondigd – te weinig aanknopingspunten hadden om te signaleren en achter te zijn gebleven met een gevoel ‘het was een leuke training, maar geen antwoorden’. Alhoewel ontwikkelaars van trainingen die in het kader van deze studie zijn gesproken er blijk van gaven zich terdege bewust te zijn van dit spanningsveld, is bovenstaande een bevestiging van het belang om hier bij het uitrollen van de op maat ontwikkelde training voor de kleine keten rekening mee te houden. Tot slot hebben sommige respondenten van de AVIM – die tot nu toe geen trainingen hebben gekregen – de suggestie gedaan dat het mogelijk van meerwaarde zou zijn om bij de I&R betrokken medewerkers (in het bijzonder de monitoren) meer kennis te laten verkrijgen over de feitelijke situatie in conflictgebieden. Hierdoor zouden zij beter in staat kunnen zijn om mogelijke indicaties van jihadisme beter te duiden.

Horizontale informatie-uitwisseling van (‘zachte’) signalen

Er is geen sprake van gestructureerde ‘horizontale’ informatie-uitwisseling waarbij alle signalen over jihadisme tussen alle actoren uit de vreemdelingenketen onderling worden gedeeld. Alhoewel het COA en de DT&V (standaard) en de AVIM en Nidos (soms) en Vluchtelingenwerk (heel soms) informatie over jihadisme delen met de IND, bestaat er bijvoorbeeld geen vaste structuur of procedure om signalen die door de IND zijn onderkend te delen met deze actoren. Door de KMar en DJI onderkende signalen zijn voor geen van de andere actoren inzichtelijk, maar worden (slechts) intern gedeeld. Uit de interviews blijkt dat met name medewerkers van COA en AVIM er wel de meerwaarde van zouden inzien om bijvoorbeeld door de IND onderkende signalen te ontvangen. Voor zover dit nog niet gebeurd is, is in dit verband van belang dat actoren gezamenlijk inventariseren waar (wederzijdse) informatiebehoefte bestaan en in hoeverre daaraan tegemoet kan worden gekomen. Daarbij moet wel worden meegenomen dat informatie-uitwisseling doelmatig moet zijn en dat conform privacywetgeving gehandeld dient te worden.

Het bovenstaande in acht genomen, is het niet verwonderlijk dat uit de studie blijkt dat ‘zachte’ signalen (signalen die te weinig gewicht hebben om tot een melding over te gaan, maar die wel relevant genoeg worden geacht om binnen de organisatie door te geven of ergens te registreren) in de praktijk ook nauwelijks onderling tussen actoren in de keten worden uitgewisseld. Dit kan een gemiste kans zijn om jihadisme te signaleren omdat een combinatie van meerdere ‘zachte’ signalen in onderlinge samenhang wellicht voldoende gewicht zouden hebben om een melding bij opsporings-, inlichtingen- of veiligheidsdiensten te rechtvaardigen. Binnen de grenzen van de wet zou kunnen worden bekeken in hoeverre het wenselijk en mogelijk is om structuren op te zetten die het mogelijk maken om met name lokaal (bijvoorbeeld op een aanmeldcentrum/opvanglocatie) zachte signalen te delen.

Versterking informatiepositie politie

De bestaande systematiek om signalen van jihadisme vanuit de vreemdelingenketen te melden is primair gericht op het informeren van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Alhoewel het COA meldingen in principe ook met de lokale wijkagenten zou moeten delen, blijkt uit de in hoofdstuk 3 gepresenteerde stroomschema's dat de meldstructuur in de kleine keten en interne afspraken van andere actoren er vooral toe moeten leiden dat de AIVD geïnformeerd wordt. Respondenten van de Dienst Landelijke Recherche (DLR) van de politie spraken de wens uit dat de dienst voortaan ook standaard geïnformeerd wordt over alle door de IND-liasons verzamelde informatie met betrekking tot de nationale veiligheid. Op dit moment is het staande praktijk dat de IND-liasons enkel bij vermoedens van acute dreiging informatie richting het NVIK sturen, die deze informatie dan eventueel aan de politie kan doorgeven. In hoeverre de IND de verplichting heeft om alle onderkende signalen structureel op eigen initiatief aan de politie door te geven hangt onder andere af van de vraag hoe artikel 107 lid 4 VW geïnterpreteerd dient te worden. Hierin is opgenomen dat uit de vreemdelingenadministratie informatie wordt gedeeld met bestuursorganen die gegevens en inlichtingen behoeven voor de uitvoering van hun taak. De politie dient weliswaar over een goede informatiepositie te beschikken om haar opsporingsfunctie met betrekking tot terrorisme te kunnen vervullen, maar het is geen inlichtingenorganisatie. De vraag welke informatie over jihadisme de IND op basis van dat artikel 107 lid 4 VW met de politie dient te delen, raakt daarmee aan de rechtstatelijke vraag wat de taak van de politie bij de bestrijding van terrorisme is en op welke manier daar in de praktijk invulling aan moet worden gegeven. Een hiermee verband houdende vraag is in hoeverre de Wet Bescherming Persoonsgegevens (Wbp) zich in het kader van deze informatie-uitwisseling zou verzetten tegen het (structureel) verstrekken van bijzondere persoonsgegevens, zoals bijvoorbeeld informatie uit het asielrelaas. Momenteel spreken de IND met de DLR en het EVIM over de (on)mogelijkheden en het professionaliseren van informatiedeling tussen de IND en de politie.

Melddrempel en de bereidheid om signalen te delen

Uit de studie blijkt dat er tussen organisaties verschillen bestaan met betrekking tot de melddrempel (wanneer wordt een mogelijk signaal van jihadisme voldoende gewicht toegedicht om binnen de eigen organisatie tot melden over te gaan) en de bereidheid om signalen van jihadisme vanuit de eigen organisatie met andere actoren uit de vreemdelingenketen of opsporings-, inlichtingen- en veiligheidsdiensten te delen. In algemene zin kan gesteld worden dat bij overheidsorganisaties de melddrempel over het algemeen laag is, terwijl de bereidheid om signalen te delen hoog is. Bij niet-overheidsorganisaties is over het algemeen meer terughoudendheid om zowel intern als vanuit de organisatie met opsporings-, inlichtingen- en veiligheidsdiensten te delen. Uit gesprekken met VluchtelingenWerk en Nidos komt naar voren dat het voor deze organisaties niet zonder meer vanzelfsprekend is om signalen van mogelijk jihadisme te delen. De terughoudende opstelling heeft te maken met hun (onafhankelijke) rol en functie als vertrouwenspersoon en belangenbehartiger en het daarbij behorende morele en juridische spanningsveld wanneer zij informatie van cliënten/pupillen zouden delen. Daarnaast bestaat bij deze partijen vrees voor en onduidelijkheid over de (mogelijke) gevolgen voor de cliënten/pupillen wanneer wordt overgegaan tot melden. In dit kader werd bijvoorbeeld gewezen op vertraging die een melding kan hebben voor de asielprocedure en mogelijke negatieve toekomstige effecten op de arbeidsmarkt.

Het feit dat deze vertegenwoordigers van Nidos en VluchtelingenWerk terughoudend zijn met melden is niet per se problematisch; verschillende actoren in de vreemdelingenketen hebben nu eenmaal verschillende rollen en het is van groot belang dat asielzoekers toegang hebben tot een onafhankelijke vertrouwenspersoon en/of belangenbehartiger. Als de bereidheid tot melden echter negatief wordt beïnvloed door onzekerheid over de juridische mogelijkheden om informatie te delen of onduidelijkheid over mogelijke consequenties kan deze terughoudendheid wel als een knelpunt worden aangemerkt. Het is in dat verband van belang dat deze organisaties goed worden voorgelicht

over de juridische (on)mogelijkheden om informatie te delen en mogelijke consequenties daarvan, opdat zij op basis daarvan intern duidelijke afspraken kunnen maken.

Het gebruik van indicatorenlijsten en handvatten

Uit de *quick scan* van de wetenschappelijke literatuur is naar voren gekomen dat het weerbarstig is om tot een betrouwbare systematiek te komen om vermoedelijke jihadisten of processen van radicalisering te herkennen. Het gebruik van risicoprofielen en indicatorenlijsten op basis van uitingen, uiterlijke kenmerken en/of gedragingen is controversieel. Er worden vraagtekens gesteld bij de effectiviteit en er wordt gewezen op diverse mogelijke neveneffecten, zoals de inbreuk op de privacy en stigmatisering die het tot gevolg kan hebben. Ook respondenten van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en de NCTV plaatsten kanttekeningen bij het gebruik van dergelijke indicatoren en indicaties. Zij wezen erop dat jihadisme vele verschijningsvormen kent en dat het niet erg aannemelijk is dat iemand die naar Europa komt met het doel om hier een aanslag te plegen middels gedrag, taal of uiterlijk als zodanig herkenbaar is. Respondenten wezen er tevens op dat het duiden van dergelijke indicaties voor personen zonder veel achtergrondkennis moeilijk kan zijn en dat het gebruik van indicatoren tot een verhoging van niet-relevante meldingen (vals alarm) kan leiden (wat een institutioneel nadeel is omdat er dan voor niets wordt geïnvesteerd in een onderzoek) en stigmatisering tot gevolg kan hebben.

Met name actoren die korte contactmomenten met asielzoekers hebben, hebben echter behoefte aan handvatten die kunnen helpen om jihadisme te signaleren. Met het voorbehoud dat deze in samenhang moeten worden gezien en ook op andere zaken kunnen duiden dan uitsluitend jihadisme/terrorisme, deelt de IND in dat verband op intranet een lijst met indicaties onder eerstelijnsprofessionals over gedrag, taal en uiterlijk die met betrekking tot jihadisme tot alertheid nopen. De IND is zich terdege bewust van de beperking van lijsten met indicatoren. Er wordt dan ook uitgedragen dat genoemde indicaties niet uitputtend zijn en dat het niet zo mag zijn dat de focus enkel nog op genoemde indicaties ligt, maar dat de medewerker op basis van ervaring en professionele intuïtie melding moet doen van signalen.

Bovenstaande maakt duidelijk dat er een spanningsveld bestaat met betrekking tot nut, noodzaak en wenselijkheid van het beschikbaar stellen van concrete handvatten in de vorm van indicatoren(lijsten) aan eerstelijnsprofessionals. De beperkingen zijn bekend, maar het alternatief om dan maar géén concrete handvatten mee te geven is evenmin attractief. Eerder is al aangegeven dat het verkondigen van een al te genuanceerde boodschap bij eerstelijnsprofessionals kan stuiten op kritiek dat de training te weinig aanknopingspunten biedt om te signaleren. Het blijft daarom laveren tussen twee kwaden. In het pilotprogramma van het curriculum van de kleine vreemdelingenketen is melding gemaakt van dezelfde indicaties die momenteel door de IND worden gebruikt. Wanneer het de bedoeling is om deze indicaties ook in het definitieve programma op te nemen, verdient het aanbeveling om nogmaals goed af te wegen in hoeverre de veronderstelde risico's van het gebruik van indicaties opwegen tegen de mogelijke baten van meer (relevante) meldingen en – wanneer deze afweging ertoe leidt om blijvend gebruik te maken van de handvatten met indicaties – de praktijk goed te monitoren en te evalueren.

Opvolging en bruikbaarheid van signalen

De opsporings-, inlichtingen- en veiligheidsdiensten kunnen niet zonder meer alle bij hen aangebrachte signalen opslaan. Artikel 13 lid 3 WIV 2002 stelt dat enkel en alleen de verwerking van persoonsgegevens die betrekking hebben op iemands godsdienst of levensovertuiging door de AIVD niet mag plaatsvinden. In lijn met de WIV gaf de AIVD aan dat enkel en alleen de melding dat iemand een radicaalislamitisch gedachtengoed aanhangt dan ook niet tot 'verwerking' zal leiden. Een melding over de geloofsovertuiging vindt op basis van artikel 13 lid 4 WIV pas plaats in aanvulling op de

verwerking van andere gegevens en slechts voor zover dat voor het doel van de gegevensverwerking onvermijdelijk is. Dit betekent volgens de AIVD dat in de praktijk bijvoorbeeld wél verwerkt wordt dat een persoon een radicaalislamitisch gedachtengoed aanhangt, als van deze persoon ook bekend is dat hij afkomstig is uit Syrië en met een vals paspoort heeft gereisd. Alhoewel uit de interviews al is gebleken dat eerstelijnsprofessionals er tijdens de trainingen op worden gewezen dat het van belang is om bij meldingen zoveel mogelijk context te geven, is bovenstaande een bevestiging van dit belang.

Ofschoon het niet specifiek betrekking heeft op door actoren uit de vreemdelingenketen aangedragen signalen, leidt bovenstaande tot vragen die mogelijk interessant zijn voor vervolgonderzoek. Is bijvoorbeeld bekend hoe vaak het voorkomt dat meldingen over jihadisme om bovengenoemde redenen niet verwerkt worden? Door wie en hoe wordt besloten of en wanneer er voldoende aanvullende gegevens zijn om tot verwerking van geloofsovertuiging over te gaan? Wanneer het asielzoekers betreft, volstaat dan het enkele feit dat iemand uit Syrië komt en radicaal islamitisch gedachtengoed lijkt aan te hangen, of is het noodzakelijk dat er daarnaast nog tenminste één ander gegeven is, zoals bijvoorbeeld het genoemde feit of vermoeden dat iemand met een vals paspoort heeft gereisd? Welke andere herkomstlanden behalve Syrië zijn in dit verband relevant?

Met betrekking tot de opvolging en bruikbaarheid van signalen is een andere interessante vraag voor vervolgonderzoek wat er gebeurt met informatie van eenmaal ingevulde NVIK-looplijsten. In dit onderzoek is duidelijk geworden dat de looplijsten worden doorgestuurd naar het NVIK voor analyse en dat respondenten van de DLR deze informatie graag verstrekt krijgen om deze te laten 'meedraaien' in het thematische 'CTER-register, waardoor de informatie vijf jaar opgeslagen zou mogen blijven. Het is aan te bevelen nader te onderzoeken in hoeverre verdere uitwisseling van op de NVIK-lijsten opgenomen informatie wenselijk, doelmatig, en juridisch mogelijk is.

Literatuur

ACVZ (2003). Vreemdelingenbeleid en Terrorismebestrijding, Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, april, Den Haag.

Addink, A. & Kooijman, K. (2011). Inventariserend onderzoek naar signalen van kindermishandeling in de sociale leefomgeving van kinderen, Nederlands Jeugdinstituut, december, Utrecht

AIVD (2002). Recruitment for the jihad in the Netherlands; from incident to trend, Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, Afdeling Interne en Externe Betrekkingen, december, Den Haag.

AIVD (2004). Van dawa tot jihad; de diverse dreigingen van de radicale islam tegen de democratische rechtsorde, Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, december, Den Haag.

AIVD (2006). De gewelddadige jihad in Nederland; actuele trends in de islamistisch-terroristische dreiging, Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, Maart, Den Haag.

AIVD (2007). Radicale dawa in verandering; de opkomst van islamitisch neoradicalisme in Nederland, Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, Den Haag.

AIVD (2014). Transformatie van het jihadisme in Nederland; zwermodynamiek en nieuwe slagkracht, Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, juni, Den Haag.

Arts L. (2008). De moskee in strijd tegen radicalisering; onderzoek naar de opvattingen van moskeebestuurders over het beleid van de gemeente Amsterdam om radicalisering onder moslimjongeren aan te pakken, augustus, Amsterdam.

Bacchus, L. (2004). Domestic violence and health, *Midwives* Vol.7 (4), April.

Beltman, D. & Zijlstra, A. E. (2013). De doorwerking van 'het belang van het kind' ex artikel 3 VRK in het migratierecht: vanuit een bottom-up benadering op weg naar een top-down toepassing, *Journal Vreemdelingenrecht*, 12(4): 286-306.

Bie, J. de (2016). How Jihadist Networks Operate (doctoral thesis). Leiden: Leiden University.

Bolhuis, M.P. & Wijk, J. van (2015a). Alleged war criminals in the Netherlands; excluded from refugee protection, wanted by the prosecutor, *European Journal of Criminology*, 12(2): 151-168.

Bolhuis, M.P. & Wijk, J. van (2015b). Study on the exchange of information between European countries regarding persons excluded from refugee status in accordance with Article 1F Refugee Convention. Onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Noorse Utlendingsdirektoratet (UDI), december.

Bongar, B. (2007). The Psychology of Terrorism: Defining the Need and Describing the Goals. In: B. Bongar et al. (red.), *Psychology of Terrorism*, Oxford: Oxford University Press, 3-12.

Borum, R. (2015). Assessing Risks for Terrorism Involvement, *Journal of Threat Assessment and Management*, 2(2), 63-81.

Bovens, M.A.P, Hart, M.J.W., t, Twist, M.J.W. van (2007). Openbaar Bestuur; Beleid, organisatie en politiek. Zevende en herziene druk, Kluwer.

- Bruining, T. & Uytendaal, E. (2011). *Handelingsverlegenheid: Leren en werken met elkaar; van handelingsverlegenheid naar handelen*, KPC groep, 22 augustus 2011.
- Buijs, F.J., Demant, F. & Hamdy, A. (2006). *Strijders van eigen bodem; radicale en democratische moslims in Nederland*. Amsterdam University Press: Amsterdam.
- Commissie Bestuurlijke Evaluatie Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (2004). *De AIVD in verandering*, november 2004.
- Crenshaw, M. (2000). The causes of Terrorism, Past and Present. In: C. Kegley (red.), *The New Global Terrorism*, Upper Saddle River, NJ: Pearson, 92-105.
- CTIVD (Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten) (2007). *Toezichtsrapport Inzake het onderzoek van de Commissie van Toezicht naar de uitwisseling van gegevens tussen de AIVD en de IND, Commissie van Toezicht Betreffende de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten*, nr. 13, 18 april.
- Einde-Bus, A.E.M. van den & Epskamp, M.J.W. (2015). *Onderzoek en Business Intelligence (OBI) In opdracht van het Servicepunt Meldcode, GGD Rotterdam-Rijnmond*, Augustus
- EMN (Europees Migratienetwerk) (2013). *Herkennen van slachtoffers mensenhandel in de Nederlandse asiel- en gedwongen vertrelprocedures*, oktober, Rijswijk.
- Feddes, R., Nickolson, L. & Doosje, B. (2015). *Triggerfactoren in het radicaliseringsproces*, Expertise-unit Sociale Stabiliteit/Universiteit van Amsterdam, september.
- Gates, S. & Podder, S. (2015). Social Media, Recruitment, Allegiance and the Islamic State, *Perspectives on Terrorism*, 9(4). Zie <<http://www.terrorismanalysts.com/pt/index.php/pot/article/view/446/html>>.
- Gestel, B. & Verhoeven, M.A. (2014). Autonomie, ambtelijke organisaties en criminaliteitsbestrijding; over samenwerking tussen overheidsinstanties bij de aanpak van mensenhandel, *Tijdschrift voor Criminologie*, 56 (1): 24-41.
- Glaudé, M., Meijer, J., Breetvelt, I. & Felix, C. (2014). *Onderzoek in opdracht van het Ministerie van Veiligheid en Justitie*, NCTV. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Goede, M. de & Simon, S. (2012.) *Governing Future Radicals in Europe*, *Antipode*, 45(2): 315-335
- Graaf, B.A. de & Eijkman, Q. (2011). *Terrorismebestrijding en securitisering; een rechtssociologische verkenning van de neveneffecten*, *Justitiële verkenningen*, 37(8): 33-52.
- Grijpink, J.A.H.M. (2005). *Onze informatiesamenleving in wording; de uitdaging van grootschalige informatieve-uitwisseling in de rechtstaat*. Oratie, Universiteit van Utrecht.
- Grijpink, J.A.H.M. (2007). *Het leerstuk keteninformatisering in vogelvlucht*. In: J.A.H.M. Grijpink (red.) *Geboeid door ketens; samen werken aan keteninformatisering*. Voorburg, p. 9-27.
- Hester M (2006). 'Asking about Domestic Violence: Implications for practice' in Humphreys C and Stanley N (eds), *Domestic Violence and Child Protection: Directions for good practice*. London: Jessica Kingsley Publishers.

Hoogenboom, B. (2009). Spelers op zoek naar regels en scheidsrechters; informatie inwinning openbare orde door de regionale inlichtingendienst, Politie & Wetenschap, oktober, Apeldoorn
Inspectie Jeugdzorg (2011). De voorgedijtaak van Nidos, Utrecht, september. Laatst geraadpleegd op 6 mei 2016 via
<<https://www.inspectiejeugdzorg.nl/documenten/DEF%20Eindrapport%20Nidos%20sept.2011.pdf>>.

IV&J (Inspectie Veiligheid & Justitie) (2015). Schouwrapport, De tijdelijke (opvang) voorzieningen voor asielzoekers onder de loep, november, publicatienummer: 88873

IV&J (2016). De identificatie van asielzoekers in Nederland, april, publicatienummer: 92904.

Institute for Strategic Dialogue (2010). The role of civil society in counter-radicalisation and de-radicalisation; A working paper of the European Planners' Network on Countering Radicalisation and Polarization.

Korsten, A.F.A., Gerrichhauzen, J. & Fijen, H.J. (2002). De lerende organisatie in een ambtelijke cultuur, *Bestuurswetenschappen*, 56(3): 221-236.

Kromhout, M., Liefwaard, T., Galloway, A.M., Beenackers, E.M. Th., Kamstra, B., Aidala, R. (2010). Tussen beheersing en begeleiding. Een evaluatie van de pilot "Beschermd opvang risico-amv's", Cahier 2010-6. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum.

Leeuwen, M. (2005). Ronselen in Europa voor de Heilige Oorlog, *Justitiële Verkenningen*, 31(2): 84-94.

Leun, J.P. van der (2010). Crimmigratie. Antwerpen-Apeldoorn: Maklu.

Lipsky, M. (1980). Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services. New York: Russel Sage Foundation.

Lloyd M. & Dean, C. (2015). The Development of Structured Guidelines for Assessing Risk in Extremist Offenders, *Journal of Threat and Management*, 2(1): 40-52.

Luchtman, M.J.J.P. (2007). Grensoverschrijdende sfeercumulatie, Nijmegen: Wolff Legal Publishers.

Magen, R., Conroy, K., and Tufo, A. (2000). Domestic violence in child welfare preventative services: Results from an intake screening questionnaire, *Children and Youth Services Review*, 22, 174-251.

Meah, Y. & Mellis, C. (2008). Recognising and Responding to Radicalisation: Considerations for Policy and Practice through the Eyes of Street-Level Workers. Amsterdam: RecoRa.

Moghaddam, F. (2007). The staircase to terrorism; a psychological exploration, *Psychology of Terrorism*, eds. Bongar, B., et al, Oxford: Oxford University Press 2007, 69-80.

Monahan, J. (2016). The Individual Risk Assessment of Terrorism: Recent Developments, chapter to appear in Gary LaFree and Joshua Freilich (eds) (in press) *The Handbook of the Criminology of Terrorism*, Hoboken, NJ: John Wiley & Sons.

Murk, J. & Wijk, J. van (2015). Conceptmodel Multidisciplinaire advisering aannemelijkheid slachtofferschap mensenhandel. Bijlage bij de Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer van 28 september 2015.

- Nationaal Rapporteur (2014). Mensenhandel in en uit Beeld; Cijfermatige rapportage 2008-2012, Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen. Den Haag: Nationaal Rapporteur.
- Nctb (2006). Handreiking terrorismebestrijding op lokaal niveau. Den Haag: Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding.
- NCTV (2014a). Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme; overzicht maatregelen en acties, 29 augustus. Den Haag: Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid.
- NCTV (2014b). Handreiking aanpak van radicalisering en terrorismebestrijding op lokaal niveau, 1 december. Den Haag: Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid.
- NCVT (2014c). Handreiking terrorismebestrijding voor bedrijven, 1 december. Den Haag: Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid.
- Nelen, H., Leeuw, B., Bakker, F. & Herrenberg, T. (2012). In de war en uit de bocht; Ex ante evaluatie van de aanpak van solistische dreigers binnen de pilot Dreigingsmanagement. Den Haag: Boom/Lemma.
- Neumann, P.R. & Rogers, B. (2007) Recruitment and Mobilisation for the Islamist Militant Movement in Europe. London: ICSR, Kings College.
- Noordegraaf, M., Douglas, S., Bos, A. & Klem, W. (2016). Gericht, gedragen en geborgd interventievermogen? Evaluatie van de nationale contraterrorisme-strategie 2011-2015, in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Veiligheid en Justitie, Departement Bestuurs- & Organisationswetenschap (USBO), Universiteit Utrecht, april.
- Patel, T.G. (2012). Surveillance, Suspicion and Stigma: Brown Bodies in a Terror-Panic Climate, *Surveillance & Society*, 10(3/4): 215-234
- Pels, T., Gruijter, M. & Middelkoop, C. (2008). Evaluatie trainingen Amsterdamse professionals in het herkennen en omgaan met radicalisering, Utrecht: Forum/Verwey Jonker Instituut.
- Poot, C. de & Flight, S. (2015). Ruimte om te delen; CT Infobox tien jaar in werking, Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum.
- Pressman, D.E. & Flocton, J. (2014). Violent extremist risk assessment: Issues and applications of the VERA-2 in a high security correctional setting. In A. Silke (ed.), *Prisons, Terrorism and Extremism*. London: Routledge, p. 123-143.
- Pro Facto (2014). CT-strategie in focus; Inventarisatie en analyse van de CT-strategie 2011-2015, in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het ministerie van Veiligheid en Justitie, Universiteit Groningen, augustus.
- Rae, J. (2012). Will it ever be possible to profile the Terrorist?, *Journal of Terrorism Research*, 3 (2): 64-74.
- Reneman, A.M. (2014). Expulsion of EU Citizens on the Basis of Secret Information: Article 47 of the EU Charter on Fundamental Rights Requires Disclosure of the Essence of the Case, *Review of European Administrative Law*, 7(1): 69-79.

Rijken, C., Dijk, J. van & Klerkx-van Mierlo, F. (2013). Mensenhandel: het slachtofferperspectief een verkennende studie naar behoeften en belangen van slachtoffers mensenhandel in Nederland, Tilburg: Intervict.

Roeks, I, Stiphout, S. van & Tilie, J. (2010). Salafisme in Nederland; aard, omvang en dreiging, Instituut voor Migratie en Etnische Studies, Amsterdam: Universiteit van Amsterdam

Ruth, A. & Moor, L.G. (1997). Lekken of verstrekken? De informele informatie-uitwisseling tussen opsporingsinstanties en derden, Instituut voor toegepaste sociale wetenschappen. Ubbergen: Tandem Felix.

Sageman, M. (2004). Understanding terrorist networks, Foreign Policy Research Institute, E-note, 1 November. Laatst geraadpleegd op 5 mei 2016 via <<http://faculty.maxwell.syr.edu/rdenever/internationalsecurity/sageman.pdf>>.

Sageman, M. (2014). The stagnation in terrorism research, *Terrorism and Political Violence*, 26 (4): 565-580.

Schuurman, B.W., Bijen, J.G.M. & Eijkman, Q. (2012). Voortekenen van terroristische aanslagen; is vroegtijdige herkenning mogelijk? *Militaire Spectator*, 181 (4): 181-193.

Senge, P. M. (1990). The fifth discipline: The art and practice of the learning organization. New York: Doubleday/Currency.

Sheldon, B. (2015). Developmental Psychology for the Helping Professionals; evidence-based practice in health and social care, Palgrave McMillan

Sheptycki, J. (2004). Organizational pathologies in police intelligence systems. Some contributions to the lexicon of intelligence-led policing, *European Journal of Criminology*, 1 (3): 307-332

Southers, E. & Hienz, J., (2015). Foreign Fighters: Terrorist Recruitment and Countering Violent Extremism (CVE) Programs in Minneapolis-St. Paul, National Center of Excellence for Risk and Economic Analysis of Terrorism Events (CREATE), april, University of Southern California.

Stumpf, J.P. (2006). The crimmigration crisis: Immigrants, crime, and sovereign power. *American University Law Review*, 56(2): 367-419.

Thomson, A.M. & Perry, J.L. (2006). Collaboration processes; inside the black box, *Public Administration Review*, December 2006, p. 20-32.

Vaisman-Tzachor, R. (2007). Profiling Terrorists, *Journal of Police Crisis Negotiations*, Vol 7 (1), 27-61.

Veldhuis, T. & Bakker, E. (2007). Causale factoren van radicalisering en hun onderlinge samenhang, *Vrede en veiligheid*, 36: 448-470.

Vermeulen, F., & Bovenkerk, F. (2012). Engaging with violent Islamic extremism, Local Policies in Western European Cities. Den Haag.

Verwijs, R., Lünemann, K., Tierolf, B. & Smit, W. (2012). Evaluatie van de Rotterdamse Meldcode Huiselijk Geweld en Kinder mishandeling, Utrecht: Verwey Jonker Instituut.

Wijers, M., Lünemann, K., Haveman, R., Woerds, S. & Timmer, J. (2005). Evaluatie Plan van Aanpak opsporing en vervolging oorlogsmisdrijven, Utrecht: Verwey Jonker Instituut.

Wijngaarden, M. (2007). De invloed van de AIVD op het bestuursrecht, *Migrantenrecht* 6-7 (6): 220-223.

Wiktorowicz, Q. (2006). Anatomy of the Salafi movement', *Studies in Conflict & Terrorism*, 29 (3): 207-239.

Woude, M.A.H. van der (2009). Brede benadering terrorismebestrijding, *Openbaar Bestuur*, 11: 2-5

Woude, M. van der, Brouwer, J. & Dekkers, T. (2016). *Beslissen in grensgebieden*. Den Haag: Boom.

Bijlagen

Bijlage 1. Overzicht respondenten

Code	Affiliatie	Moment afname interview
R03	IND	Maart 2016
R04	IND	Maart 2016
R05	COA	Maart 2016
R06	COA	Maart 2016
R07	NCTV/Ministerie van V&J	Maart 2016
R08	Nationale Politie	Maart 2016
R09	Vluchtelingenwerk	Maart 2016
R10	Vluchtelingenwerk	Maart 2016
R11	AIVD	Maart 2016
R12	DT&V	Maart 2016
R13	DT&V	Maart 2016
R14	DMB/Ministerie van V&J	Maart 2016
R15	Nidos	Maart 2016
R16	Social media activist	Maart 2016
R17	KMar	Maart 2016
R18	KMar	Maart 2016
R19	AVIM	Mei 2016
RF20	AVIM	Mei 2016
RF21	AVIM	Mei 2016
RF22	AVIM	Mei 2016
R23	DMB/Ministerie van V&J	Mei 2016
R24	Nationale Politie	Mei 2016
R25	Nationale Politie	Mei 2016
R26	DMB/Ministerie van V&J	Mei 2016
RF27	COA	Mei 2016
RF28	COA	Mei 2016
RF29	COA	Mei 2016
RF30	COA	Mei 2016
RF31	COA	Mei 2016
RF32	COA	Mei 2016
RF33	IND	Mei 2016
RF34	IND	Mei 2016
RF35	IND	Mei 2016
RF36	IND	Mei 2016
RF37	Vluchtelingenwerk	Mei 2016
RF38	Vluchtelingenwerk	Mei 2016
RF39	Vluchtelingenwerk	Mei 2016
RF40	Vluchtelingenwerk	Mei 2016
RF41	COA	Juni 2016

RF42	COA	Juni 2016
RF43	COA	Juni 2016
RF44	COA	Juni 2016
R45	Nationale Politie	Juni 2016
R46	Nationale Politie	Juni 2016
R47	ESS	Juni 2016
RF48	Nidos	Juni 2016
RF49	Nidos	Juni 2016
RF50	Nidos	Juni 2016
R51	MIVD	Juni 2016

Bijlage 2. EMN ad hoc query

Since the influx of refugees to Europe, there have been numerous media reports referring to the risk of jihadists using the refugee flow to enter Europe. In its most recent annual risk analysis, Frontex stated that the attacks in Paris in November 2015 clearly demonstrated that irregular migratory flows could be used by terrorists to enter the EU, as two of the attackers had presented fraudulent Syrian passports to enter the EU through Greece.

Another risk that has been identified is the possibility of radicalization and recruitment for the jihad among asylum seekers in and around European reception centers. The German and Norwegian security services have recently confirmed reports of such incidents as published in the media. In the Netherlands, a man was recently convicted for recruitment activities in a reception facility.

Next to the above mentioned risks jihadists could also formally seek for asylum.

The Ministry of Security and Justice has instigated research on the question of how and to what extent relevant governmental institutions involved in the immigration process are equipped to identify 1) possible jihadists in the asylum process, and 2) recruitment activities in reception centers. The scope of this survey is to explore what policies exist in other European countries with respect to these issues. The questions below are aimed at gaining a general insight into policies and measures that have been reported to the public. They are not aimed at obtaining operational or confidential information, as your replies will be used for a public report aimed at informing Parliament and the wider public.

- 1. Have these abovementioned risks been acknowledged, considered or discussed in your country, for instance in parliament or in the context of risk assessments relating to asylum and terrorism or discussions around contra-terrorism measures, and if so, can you refer to public reports of these discussions or assessments?*
- 2. Have any measures been taken in order to create awareness and a reporting structure for the identification of possible jihadists in or around the asylum process, and if so, can you list these?*
- 3. Have any measures been taken in order to promote the identification of radicalization or recruitment for the jihad in reception centers, and if so, can you list these?*
- 4. Have any measures been taken to increase awareness among employees of relevant governmental institutions involved in the asylum process or working within the reception centers with respect to the abovementioned risks, and if so, what measures?*
- 5. Could you indicate whether reporting on the presence of possible jihadists or incidents of radicalization or recruitment for the jihad in or around the asylum process has increased since October 2014 and to what extent?*

Bijlage 3. Infograph Les premiers signes qui peuvent alerter

In januari 2015 door de Franse overheid gepubliceerde *infograph* die de Franse bevolking informeert wat de eerste signalen van jihadistische radicalisering zijn.

STOP-DJIHADISME.gouv.fr
Agir contre la menace terroriste

RADICALISATION DJIHADISTE LES PREMIERS SIGNES QUI PEUVENT ALERTE

Les comportements suivants peuvent être les signes qu'un processus de radicalisation est en marche. Plus ils sont nombreux, plus ils doivent alerter la famille et l'entourage.

- Ils se méfient des anciens amis qu'ils considèrent maintenant comme des « Impurs ».
- Ils rejettent des membres de leur famille.
- Ils changent brutalement leurs habitudes alimentaires.
- Ils abandonnent l'école ou la formation professionnelle car l'enseignement dispensé fait partie du complot.
- Ils arrêtent d'écouter de la musique car elle les détourne de leur « mission ».
- Ils ne regardent plus la télévision et ne vont plus au cinéma car on y voit des images qui leur sont interdites.
- Ils arrêtent les activités sportives parce qu'elles sont mixtes.
- Ils changent leur tenue vestimentaire notamment pour les filles, avec des vêtements qui cachent le corps.
- Ils fréquentent assidûment des sites et des réseaux sociaux à caractère radical ou extrémiste.

Mais aussi ils se replient sur eux-mêmes, tiennent des propos asociaux, rejettent toute forme d'autorité, ou la vie en collectivité.

Chaque situation est spécifique, l'identification d'un ou plusieurs signes n'implique pas systématiquement une radicalisation.

SI VOUS AVEZ DES DOUTES, DES QUESTIONS :

N°Vert 0 800 00 56 96
APPEL GRATUIT DEPUIS UN POSTE FIXE

IMAGE.GOUV.FR