

Titel rapport:

Jihadisme en de vreemdelingenketen. De signalering van vermoedelijke jihadististen onder asielzoekers en jihadistische activiteiten in en rond asielzoekerscentra nader onderzocht

Auteurs:

Dr. mr. Joris van Wijk & Maarten Bolhuis MSc

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

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 jihadististen 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 jihadististen 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 Handlingskader 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 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 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 ervoor 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 blikvernauwing 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) informatiebehoeften 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.