

29 754 Terrorismebestrijding

Nr. 754 Brief van de ministers van Justitie en Veiligheid en van
Asiel en Migratie

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 juni 2025

Het kabinet is er alles aan gelegen om ons land te beschermen tegen terroristen die onze nationale veiligheid bedreigen. Zo heeft ons land een sterke en brede aanpak van wetgeving, bevoegdheden, specialistische teams en organisaties om te zorgen dat signalen van terrorisme worden onderkend en verdachten van terroristische misdrijven worden opgespoord, vervolgd en bestraft. Dit strekt van de werkzaamheden van politie- en inlichtingen- en veiligheidsdiensten tot een brede preventieve aanpak gericht op tegengaan van radicalisering en maatregelen binnen de asiel- en nareisprocedure. Het is al langer bekend dat terroristen misbruik kunnen maken van migratiestromen, en dat zij via deze route ongemerkt Europa binnen kunnen komen. In een wereld waarin de ontwikkelingen op zowel het gebied van dreigingen voor de nationale veiligheid als migratie elkaar in hoog tempo opvolgen is het noodzakelijk om voortdurend te monitoren of de procedures en bevoegdheden van dit systeem nog aansluiten op actuele ontwikkelingen en waar nodig verbetering door te voeren.

Hierbij bieden wij het rapport “Migration-related Terrorism: Trends, Challenges, and Policy Implications” van het International Centre for Counter-Terrorism (ICCT) aan. In deze brief zullen we eerst de resultaten van en aanbevelingen uit het onderzoek kort samenvatten. Vervolgens zullen wij nader op de aanbevelingen ingaan.

Bevindingen en aanbevelingen

Het kabinet heeft kennisgenomen van dit rapport. Het onderzoek beoogt de mogelijke samenhang tussen migratie, radicalisering en terrorisme in beeld te krijgen. Dit doen de onderzoekers aan de hand van een analyse van de periode 2014 – 2024. Hierin worden jihadistische aanslagen meegenomen die gepleegd zijn door zowel migranten die geradicaliseerd zijn tijdens of na hun komst in Europa, als terroristen die misbruik hebben gemaakt van de migratiestroom om (terug) in Europa te komen. Het onderzoek heeft plaatsgevonden aan de hand van casestudies naar aanleiding van de aanslagen in Parijs in 2015, in december 2016 in Berlijn en oktober 2023 in Brussel. De onderzoekers concluderen dat

terroristische organisaties misbruik maken van de migratiestromen voor operationele doeleinden. Sinds 2016 signaleert de NCTV in verschillende Dreigingsbeelden Terrorisme Nederland¹ dat personen met een terroristische achtergrond misbruik maken van migratiestromen om ongemerkt Europa binnen te komen. Daarnaast maken terroristische organisaties ook misbruik van kwetsbaarheden van migranten. Volgens de onderzoekers dragen verschillende factoren bij aan de vatbaarheid van migranten voor radicalisering, waaronder traumatische ervaringen en een kwetsbare maatschappelijk positie.

De onderzoekers concluderen dat er een klein aantal migranten radicaliseert tijdens of na hun komst in Europa en zijn overgegaan tot het plegen van een aanslag. Daarbij benadrukken de onderzoekers dat het overgrote deel van de migranten niet betrokken is bij terrorisme en dat de meeste aanslagplegers in Europa geen (eerste generatie) migranten zijn. De onderzoekers constateren dat terrorisme in Europa voornamelijk een probleem van eigen bodem is.

Aanbevelingen

Het rapport doet verschillende aanbevelingen aan Europese lidstaten gericht op het onderkennen van signalen van radicalisering of mogelijke betrokkenheid bij terrorisme in de asiel- en nareisprocedure:

- Inzetten op kennisvergroting bij beleidsmakers en organisaties betrokken bij de asiel- en nareisprocedure ten aanzien van de relatie tussen migratie en terrorisme, zodat we tot een betere aanpak kunnen komen.
- Een audit uitvoeren naar huidige beleidsmaatregelen om signalen van terrorisme binnen de migratieketen te kunnen onderkennen.
- Het versterken van de samenwerking tussen zowel nationale als internationale terrorismebestrijdings- en immigratiediensten.
- Opvolging geven aan terugkeerbesluiten voor individuen die een gevaar vormen voor de nationale veiligheid.
- Rekening houden met zowel het scenario dat terroristen misbruik maken van illegale migratie routes als dat zij gebruik maken van legale migratieroutes en procedures.

Ook worden er een aantal specifieke aanbevelingen gedaan om het risico dat migranten radicaliseren tijdens of na hun komst in Europa te mitigeren:

¹ Onder meer Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 41, 43, 46 en 47.

- In Europees verband zorgdragen voor een zo efficiënt mogelijk proces voor asielzoekers, om de periode waarin personen in onzekerheid verkeren en kwetsbaar worden voor radicalisering of rekrutering te beperken.
- Meer preventie ter voorkoming van het radicaliseren van asielzoekers, bijvoorbeeld door personeel in opvangcentra te trainen, betrouwbare kanalen te ontwikkelen waar meldingen gedaan kunnen worden, samenwerken met asielzoekers om hun weerbaarheid te versterken, ongewenste beïnvloeding in opvanglocaties voorkomen door de veiligheid van opvangcentra te waarborgen, geestelijke gezondheidszorg en sociaal-preventieve ondersteuning aanbieden en een zekere mate van continuïteit waarborgen door nazorg aan te bieden, zelfs nadat een verblijfsstatus is verleend.
- Het versterken van de veiligheid in Europa door onderliggende oorzaken van radicalisering onder migrantenbevolking aan te pakken.

Reactie op aanbevelingen

Aan veel van de aanbevelingen aan Europese lidstaten uit het rapport, geeft Nederland reeds invulling. Andere aanbevelingen worden op Europees niveau ter hand genomen.

Onderkennen signalen van radicalisering of mogelijke betrokkenheid bij terrorisme in de asiel- en nareisprocedure

In de brieven van 5 juni 2023² en 18 juni 2024³ is uw Kamer geïnformeerd over verschillende evaluaties over het onderkennen van signalen van mogelijke betrokkenheid bij terrorisme in de asiel- en nareisprocedure. In de uitgevoerde systeemcheck heeft het vorige kabinet ook geconstateerd dat de asiel- en nareisprocedure voldoende is ingericht om signalen te onderkennen die wijzen op mogelijke betrokkenheid bij terrorisme. Tegelijkertijd worden er in de systeemcheck een aantal aandachts- en mogelijke verbeterpunten meegegeven. Zoals genoemd in de brief van 18 mei 2024 wordt er momenteel gewerkt aan een aantal verbetermaatregelen onder andere gericht op het verbeteren van informatie-uitwisseling. Andere verbetermaatregelen zijn reeds voltooid. Zo heeft de IND ten aanzien van het open bronnenonderzoek tijdens de screeningsfase in de asiel- en nareisprocedure de minimale stappen die tijdens zo'n onderzoek moeten worden uitgevoerd, opgenomen in een screeningsinstructie. Voor een goede toepassing van de

² Kamerstuk II, 5 juni 2023, Evaluaties inzake het onderkennen van signalen van mogelijke betrokkenheid bij terrorisme in de asiel- en nareisprocedure, Kamerstuk 29 754, nr. 680.

³ Kamerstuk II 2023-2024, 29 754, nr. 716.

vastgestelde screeningsinstructie en uitbreiding van de training en expertise van screeners heeft de IND een zogeheten leerlijn screening ontwikkeld en geïmplementeerd. Daarnaast doet de IND een uitgebreider open bronnenonderzoek bij signalen van mogelijk gevaar voor de nationale veiligheid.

Zoals ook uit voornoemde evaluatie is gebleken wordt binnen de vreemdelingenketen adequaat ingezet op het herkennen van signalen van radicalisering. Zo heeft bijvoorbeeld het Rijksopleidingsinstituut tegengaan Radicalisering (RoR) in samenwerking met de NCTV trainingen ontwikkeld die aangeboden worden aan medewerkers in de vreemdelingenketen om signalen van radicalisering te herkennen en handelingsperspectieven te bieden. Ook wordt er jaarlijks een awarenessdag nationale veiligheid georganiseerd. Het doel hiervan is om medewerkers uit de keten bijeen te brengen en aandacht te besteden aan o.a. recente ontwikkelingen die het thema nationale veiligheid raken. Daarnaast is er een meldstructuur ingericht binnen de vreemdelingenketen, waarin signalen van (het vermoeden van) radicalisering worden gedeeld en besproken en, indien nodig, op wordt geacteerd.

Als er bijvoorbeeld op een COA-locatie sprake is van signalen van mogelijke radicalisering dan worden deze doorgezet naar de IND, die deze nader bekijkt en zo nodig voorlegt ter bespreking bij de daarvoor ingerichte tafel waar betrokken ketenpartners bij zijn aangesloten. Van hieruit kunnen eventuele vervolgstappen worden uitgezet. Om goed invulling te geven aan deze meldstructuur nemen COA-medewerkers deel aan de training van het RoR om signalen te herkennen en deze middels de meldstructuur door te zetten. Ter versterking en onderhouden van deze kennis is recent een e-learning Nationale Veiligheid ontwikkeld die onder meer beschikbaar is voor COA-medewerkers.

Naast de bovengenoemde ketenbrede initiatieven kan het Landelijk Interventieteam Vreemdelingenketen (LIV) van het Landelijk Steunpunt Extremisme (LSE) door de keten, maar ook door andere professionals en individuen, bevraagd worden als er bijvoorbeeld zorgen zijn op casusniveau. Het LIV richt zich op het duiden van radicalisering en het bieden van advies over zorg en ondersteuning.

Het tijdig kunnen onderkennen van signalen die kunnen duiden op terrorisme en hierop handelen vraagt een brede aanpak. Maatregelen binnen de asiel- en nareisprocedure zijn van groot belang, maar door alleen op deze maatregelen in te zetten doen we onvoldoende. Om terroristisch geweld te voorkomen en terroristen

te kunnen onderkennen, zet een breed scala van partners - inlichtingen- en veiligheidsdiensten, politie, opsporingsdiensten, de justitiële keten, gemeenten, lokale professionals en vele anderen - zich binnen de eigen taken en bevoegdheden voortdurend in. In Nederland werken de migratie- en terrorismebestrijdingsautoriteiten nauw samen om de nationale veiligheid te versterken. Een concreet voorbeeld van deze samenwerking is de CT (Contra-Terrorisme) Infobox: een platform waarin diverse betrokken partijen, zoals de IND, de politie en de AIVD samenwerken. In dit samenwerkingsverband wordt informatie over netwerken en personen die betrokken zijn bij terrorisme bijeengebracht, vergeleken en beoordeeld. Indien mogelijk, kan de CT Infobox een advies over de te nemen maatregelen uitbrengen aan een (of meerdere) van de deelnemende partijen.

Voorkomen van het radicaliseren van migranten tijdens of na hun komst in Europa

Op het gebied van maatregelen binnen de asielprocedure is het Asiel- en Migratiepact een belangrijke stap in de hervorming van het Europese asielsysteem. Het pact beoogt de asielprocedures efficiënter en sneller te maken, met als doel de druk op lidstaten te verlichten en de bescherming van vluchtelingen te waarborgen. Met de nieuwe screeningverordening, die onderdeel is van het pact, moet de identiteit van onderdanen van niet-EU-landen die aan screening worden onderworpen snel worden vastgesteld, net als eventuele gezondheids- en veiligheidsrisico's. Ook moeten personen die de EU binnenkomen zonder aan de toegangsvoorwaarden te voldoen snel worden doorverwezen naar de voor hen toepasselijke procedure. Juni 2026 worden de hervormingen van kracht.

Parallel hieraan wordt gewerkt aan de implementatie van de Uitvoeringsagenda flexibilisering asielketen. Het doel van deze uitvoeringsagenda is het creëren van een opvangsysteem dat zich eenvoudiger aanpast aan schommelingen in instroom, bezetting en samenstelling van de bewoners. Dit draagt bij aan een effectievere en snellere asielprocedure, terugkeer en vertrek van afgewezen asielzoekers en aan tijdige en effectieve integratie en van statushouders. Een van de belangrijkste uitgangspunten is het beperken van verhuisbewegingen, door sneller te bepalen of een asielzoeker de versnelde procedure in kan en opgevangen wordt op een locatie die gericht is op werken aan terugkeer, of juist opgevangen wordt op een locatie die zich richt op toekomstige integratie.

Wat betreft de overige aanbevelingen die zien op de preventie ter voorkoming van het radicaliseren van asielzoekers, zoals het versterken van de weerbaarheid van asielzoekers, de toegang tot (geestelijke) gezondheidszorg en het voorkomen van ongewenste beïnvloeding in opvangcentra geeft het COA hier op verscheidene wijzen invulling aan. Zo worden er voorlichtingen gegeven over o.a. zelfredzaamheid, de Nederlandse grondwet (met nadruk op artikel 1) en de normen en waarden die in Nederland gelden. Ook worden er trainingen gegeven met als doel om zowel de mentale als fysieke weerbaarheid van asielzoekers te versterken.

Daarnaast hebben asielzoekers toegang tot (geestelijke) gezondheidszorg en wordt ten behoeve van de veiligheid en beheersbaarheid op de opvangcentra, ook met het oog op mogelijke ongewenste beïnvloeding van buitenaf, o.a. bezoekerslijsten bijgehouden en worden zo nodig signalen gedeeld met bijvoorbeeld de politie. Voorts wordt er extra aandacht besteed aan kwetsbare asielzoekers. Het COA erkent dat er dat er groepen zijn waarbinnen risico op kwetsbaarheid nadrukkelijker aanwezig is, zoals slachtoffers van eengerelateerd geweld, slachtoffers mensenhandel/mensensmokkel, religieuze of etnische minderheden, alleenstaande ouders en lhbtq+ personen. Het COA zet dan ook specifiek in op extra ondersteuning en begeleiding van kwetsbare personen. Zo zijn er bijvoorbeeld contactpersonen mensensmokkel en mensenhandel, aandachtsfunctionarissen voor de meldcode huiselijk geweld (waaronder eengerelateerd geweld) en kindermishandeling en contactpersonen lhbtq+ en worden er trainingen gegeven die kennis en bewustwording van bepaalde onderwerpen kunnen vergroten.

Ook maakt het kabinet werk van volledige en gelijkwaardige participatie van personen met een migratieachtergrond in de samenleving, bijvoorbeeld door nieuwkomers zo snel mogelijk de taal te laten leren en naar werk toe te geleiden, alsook door via een kabinetsbrede aanpak (Nationaal Programma tegen Discriminatie en Racisme) te werken aan het tegengaan van discriminatie en racisme.

Terugkeer

Het kabinet geeft hoge prioriteit aan de terugkeer van vreemdelingen die een gevaar vormen voor de nationale veiligheid. Daarnaast heeft de Europese Commissie in maart dit jaar een voorstel gedaan voor een Terugkeerverordening, die de huidige Terugkeerrichtlijn en gerelateerde EU-wetgeving vervangt. Het kabinet verwelkomt de grote nadruk die het voorstel legt op de terugkeer van personen die een veiligheidsrisico vormen. Het

kunnen opleggen van een inreisverbod van maximaal 20 jaar, de mogelijkheid tot directe inbewaringstelling, inclusief de mogelijkheid deze onder bijzondere omstandigheden en na toetsing door de rechter langer dan 24 maanden te laten duren en de tenuitvoerlegging hiervan in reguliere gevangenissen te organiseren, acht het kabinet passend voor deze doelgroep.

Zoals ook de afgelopen tijd is gedaan zullen de systemen en procedures regelmatig kritisch tegen het licht worden gehouden. Hiermee beschermen wij Nederland en zorgen wij ervoor dat ons land veilig blijft.

De minister van Justitie en Veiligheid,
D.M. van Weel

De minister van Asiel en Migratie,
D.M. van Weel