



Inspectie Veiligheid en Justitie  
Ministerie van Veiligheid en Justitie

# Onderzoek naar de opvolging van signalen uit de ID- straten

*Plan van aanpak*

# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>3</b>
1.1	Introductie	3
1.2	Aanleiding	4
1.3	Afbakening	4
<b>2</b>	<b>Doel- en probleemstelling</b>	<b>6</b>
2.1	Doelstelling	6
2.2	Probleemstelling	6
<b>3</b>	<b>Onderzoeksaanpak</b>	<b>8</b>
3.1	Operationalisering	8
3.2	Methoden van onderzoek	9
<b>4</b>	<b>Samenhang met andere onderzoeken</b>	<b>11</b>
4.1	Andere inspectieonderzoeken	11
4.2	WODC-onderzoek	11
<b>5</b>	<b>Communicatie</b>	<b>12</b>



# 1

## Inleiding

### 1.1 Introductie

Van vreemdelingen die in Nederland asiel aanvragen moet worden vastgesteld wie zij zijn. Het vaststellen van de identiteit is een belangrijke eerste stap om uiteindelijk te kunnen beoordelen of zij recht hebben op bescherming op grond van het Vluchtelingenverdrag. Het identificeren en registreren van asielzoekers gebeurt in eerste instantie in de zogeheten identificatiestraten (hierna: ID-straten). Het werkproces van de ID-straten, waarin de identificatie en registratie van asielzoekers wordt uitgevoerd, heet het identificatie- en registratieproces (hierna: identificatieproces).

Het identificatieproces binnen de ID-straten bestaat uit verschillende stappen, waarvan het identiteitsonderzoek het belangrijkste is. In dit identiteitsonderzoek worden identificerende gegevens van een persoon geregistreerd. Identificerende gegevens zijn bijvoorbeeld de naam van de persoon, een toegekend persoonsnummer of een identificerend biometrisch gegeven, al dan niet in samenhang met andere persoonsgegevens als adres, woonplaats, geboortedatum of nationaliteit.

Het identificatieproces binnen de ID-straten wordt uitgevoerd door de Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM) van de politie en door de Koninklijke Marechaussee (KMar).

Een goede identificatie en registratie van asielzoekers is niet alleen van belang voor de asielprocedure, maar ook voor het verzamelen van signalen ten behoeve van de bestrijding van onder meer migratie-gerelateerde criminaliteit (waaronder mensensmokkel en mensenhandel) en voor de aanpak van openbare orde- en veiligheidsproblematiek (waaronder terrorisme).

De signalen die in de ID-straten door de politie en de KMar zijn verzameld, worden vanuit het werkproces van de ID-straten ter opvolging doorgezet aan andere afdelingen van de politie en de KMar en indien nodig naar de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). Als daar aanleiding toe is, gaan de signalen ook nog naar andere organisaties, zoals de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. De opvolging van deze signalen uit de ID-straten is het onderwerp van het inspectieonderzoek waarvoor onderhavig plan van aanpak is opgesteld.



## 1.2 Aanleiding

De Inspectie Veiligheid en Justitie (Inspectie VenJ) heeft sinds november 2015 drie maal een inspectieonderzoek gepubliceerd waarin de ID-straten worden belicht.<sup>1</sup> In reactie op de bevindingen van het derde inspectieonderzoek, bij brief van 18 mei 2016<sup>2</sup>, geven de minister en staatssecretaris van Veiligheid en Justitie aan dat zij de Inspectie VenJ hebben gevraagd om het identificatieproces te blijven monitoren. Dit gelet op het belang van dit proces voor de asielketen en het bestrijden van migratie-gerelateerde criminaliteit en terrorisme. In een vervolgrapportage van de Inspectie VenJ dient volgens voornoemde bewindspersonen specifiek aandacht uit te gaan naar de duurzaamheid van de (na de inspectieonderzoeken getroffen) verbetermaatregelen in de ID-straten en de follow-up van de verdachte signalen.

Naar aanleiding van het verzoek van de bewindslieden van Veiligheid en Justitie is de Inspectie VenJ in augustus wederom een onderzoek naar de ID-straten gestart.<sup>3</sup> Dat onderzoek richt zich op de kwaliteitsborging en zorgvuldigheid van het identificatieproces in de ID-straten. Daarnaast onderzoekt de Inspectie VenJ of het identificatieproces in de praktijk doeltreffend verloopt. Tevens krijgt de duurzaamheid van de getroffen verbetermaatregelen hierin een plaats.

Voor de follow-up naar de verdachte signalen, oftewel de opvolging van de signalen uit de ID-straten over migratie-gerelateerde criminaliteit en terrorisme, heeft de Inspectie VenJ besloten tot onderhavig separaat inspectieonderzoek.

In de brief van 18 mei 2016 wordt tevens melding gemaakt van een set van aanvullende maatregelen die de politie in 2016 heeft getroffen ten aanzien van de groep die in 2015 is ingestroomd in het asielproces. Deze aanvullende maatregelen waren nodig omdat destijds het identificatieproces een periode onvoldoende zorgvuldig was verlopen. Een van die maatregelen betrof de uitvoering van een algemene en gerichte controle van de gehele asielinstroom uit 2015 op mogelijke gevaren voor de nationale veiligheid. Deze maatregel, ook wel bekend als 'de hersteloperatie', is gelet op de maatschappelijke relevantie ervan als onderwerp toegevoegd aan het onderzoek dat dit plan van aanpak omvat.

## 1.3 Afbakening

Onderhavig inspectieonderzoek sluit nauw aan op het in augustus 2016 gestarte inspectieonderzoek naar de ID-straten. Binnen de reikwijdte van dat onderzoek valt het verzamelen c.q. vaststellen van de signalen door de politie en de KMar in de ID-straten. Onderhavig onderzoek richt zich daarom niet op het verzamelen c.q. vaststellen van de signalen, maar richt zich specifiek op het opvolgen van de signalen over migratie-gerelateerde criminaliteit en terrorisme, die al in de ID-straten zijn verzameld c.q. zijn vastgesteld.

---

<sup>1</sup> 1) Inspectie Veiligheid en Justitie (2015). [De tijdelijke opvangvoorzieningen voor asielzoekers onder de loep](#). 2) Inspectie Veiligheid en Justitie (2015). [De identificatie van asielzoekers in Nederland](#). 3) Inspectie Veiligheid en Justitie (2016). [De identificatie van asielzoekers in Nederland \(herhaalonderzoek\)](#).

<sup>2</sup> [Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 19 637, nr. 2187](#).

<sup>3</sup> Inspectie Veiligheid en Justitie (2016). [Plan van aanpak 'De identificatie van asielzoekers in Nederland'. Vervolgonderzoek](#).



Dit 'opvolgen van signalen' begint op het moment van ontvangst van een signaal door de afdelingen van de politie, de KMar, de IND en eventuele andere organisaties zoals bijvoorbeeld de Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) die daarvoor een verantwoordelijkheid hebben en het omvat het werkproces dat vanaf dat moment bij deze afdelingen wordt doorlopen.

In dit onderzoek zal ook naar de relatie met de inlichtingen- en veiligheidsdiensten bij het opvolgen van signalen worden gekeken.

Het inspectieonderzoek richt zich tevens op de eerder genoemde hersteloperatie, waarbij de in de ID-straat geregistreerde namen van de personen die in 2015 in de asielinstroom zaten, zijn vergeleken met bekende informatie in de (contraterrorisme) politiesystemen.



# 2

## Doel- en probleemstelling

### 2.1 Doelstelling

De doelstelling van dit onderzoek is in de eerste plaats het verkennen hoe de opvolging van de signalen uit de ID-straten over migratie-gerelateerde criminaliteit en terrorisme binnen de politie, de KMar, de IND en andere organisaties gestalte krijgt, welke resultaten dit oplevert en of de opvolging van de signalen zorgvuldig en doeltreffend gebeurt. In de tweede plaats wordt met dit onderzoek inzichtelijk gemaakt hoe en met welk resultaat de hersteloperatie is uitgevoerd en of dit zorgvuldig en doeltreffend is gebeurd.

Zo nodig zal de Inspectie VenJ in voorkomende gevallen verbetermogelijkheden duiden. Hiermee beoogt de Inspectie VenJ bij te dragen aan verbetering van de zorgvuldigheid en doeltreffendheid van het proces.

### 2.2 Probleemstelling

De probleemstelling of centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek is tweeledig en luidt:

1. In hoeverre verloopt de opvolging van signalen uit de ID-straten over migratie-gerelateerde criminaliteit en terrorisme zorgvuldig en doeltreffend?
2. In hoeverre is de hersteloperatie, die de politie in 2016 heeft uitgevoerd ten aanzien van de groep die in 2015 is ingestroomd in het asielproces, zorgvuldig en doeltreffend uitgevoerd?

De eerste centrale onderzoeksvraag valt uiteen in de volgende deelvragen:

- a. Wat houdt de opvolging van signalen uit de ID-straten in theorie in?
  - i. Om welke soorten signalen gaat het?
  - ii. Welke organisaties zijn hierbij betrokken?
  - iii. Hoe verlopen (op hoofdlijnen) de verschillende werkprocessen?
  - iv. Welke resultaten worden er met de opvolging beoogd?
- b. Hoe wordt de opvolging van de signalen uit de ID-straten in de praktijk uitgevoerd?
- c. Wat zijn de resultaten van de opvolging van de signalen uit de ID-straten?



De tweede centrale onderzoeksvraag valt uiteen in de volgende deelvragen:

- a. Is de hersteloperatie uitgevoerd? Zo ja, op welke wijze? Zo nee, waarom niet?
- b. Tot welk resultaat hebben de maatregelen geleid?



# 3

## Onderzoeksaanpak

### 3.1 Operationalisering

Een aantal begrippen uit de probleemstelling en onderzoeksvragen dienen nader te worden geoperationaliseerd.

#### *Zorgvuldigheid*

Van een zorgvuldige opvolging van signalen is sprake als dit in overeenstemming is met de daarover gemaakte afspraken en de feitelijke uitvoering kwalitatief op orde is. Dat wil zeggen:

1. Er wordt conform procesbeschrijvingen gewerkt.
2. Het werkproces is zo ingericht dat het helder is voor de medewerker wat er van hem/haar wordt verwacht.
3. Op elk moment in het proces staat vast waar een 'product' zich bevindt en wie er verantwoordelijk is voor de voortgang.
4. Alle handelingen en beslissingen ten aanzien van een 'product' of delen hiervan zijn transparant vastgelegd en zijn te herleiden tot personen die deze handelingen hebben uitgevoerd.

Van een zorgvuldige uitvoering van de hersteloperatie is eveneens sprake als dit in overeenstemming is met de daarover gemaakte afspraken en de feitelijke uitvoering kwalitatief op orde is. Aangezien dit mogelijk niet in procesbeschrijvingen is gegoten en wellicht ad hoc is uitgevoerd, zal de Inspectie VenJ in het onderzoek nagaan wat het doel was van de hersteloperatie en vervolgens nagaan of ook richting dit doel is gehandeld.

#### *Doeltreffendheid*

Van een doeltreffende opvolging is sprake als de feitelijke opvolging een zo optimaal mogelijke bijdrage levert aan de bestrijding van migratie-gerelateerde criminaliteit en terrorisme.

1. De selectie van signalen die in aanmerking komen voor opvolging wordt op basis van eenduidige criteria gemaakt.
2. De vanuit de ID-straten aangeleverde informatie bevat betrouwbare aanknopingspunten voor de opvolging.
3. Alle relevante informatiebronnen worden geraadpleegd tijdens de opvolging.





4. De opvolging levert aantoonbare resultaten op.
5. Het resultaat van de opvolging wordt teruggekoppeld naar het identificatie- en registratieproces.

Van een doeltreffende uitvoering van de hersteloperatie is sprake wanneer door de Inspectie VenJ kan worden vastgesteld dat daadwerkelijk alle in de ID-straat geregistreerde namen van de personen die in 2015 in de asielinstroom zaten, zijn vergeleken met bekende informatie in de (contraterrorisme) politiesystemen en dat ook de eventuele hieruit voorgekomen signalen over migratie-gerelateerde criminaliteit en terrorisme opvolging hebben gekregen.

## 3.2 Methoden van onderzoek

### *Uitvoering van onderzoek*

De Inspectie VenJ begint dit onderzoek bij de opvolging van de signalen bij de politie en de KMar. Vervolgens wordt onderzocht hoe de opvolging van signalen door de IND plaatsvindt. Tot slot zal worden verkend welke rol de inlichtingen- en veiligheidsdiensten hebben bij de opvolging van signalen.

Door deze aanpak zal steeds meer duidelijk worden hoe de praktijk van de opvolging van signalen eruit ziet. Niet is uit te sluiten dat aanknopingspunten voor vervolgonderzoek in beeld komen.

Separaat van dit deel van het onderzoek wordt bij de politie nagegaan hoe de hersteloperatie begin 2016 is uitgevoerd. Indien blijkt dat ook andere ketenpartners een rol spelen bij deze hersteloperatie, dan worden deze ketenpartners ook betrokken in het onderzoek.

### *Te hanteren methoden*

Voor het deel van het onderzoek dat ziet op het opvolgen van signalen, zal de Inspectie VenJ gebruik maken van documentstudie (Kamerbrieven, procesbeschrijvingen, interne rapportages, etc.), inspectiebezoeken inclusief observatie en interviews (zie de uitwerking hieronder), en separate interviews met medewerkers van de verschillende betrokken organisaties.

Voor het deel van het onderzoek dat ziet op de hersteloperatie, zal de Inspectie VenJ gebruik maken van documentstudie en interviews met medewerkers van de verschillende betrokken organisaties.

Binnen de organisaties die voor aanvang van het onderzoek in beeld zijn, worden de volgende onderdelen/afdelingen bezocht:

- De politie: de ID-straten in Ter Apel, Budel, Didam en Rotterdam; Dienst Landelijk Informatieorganisatie (DLIO); de beleidsverantwoordelijke(n) voor de asielproblematiek bij de staf korpsleiding.
- De KMar: de ID-straat op Schiphol; de recherche die verantwoordelijk is voor de opvolging van signalen.
- De IND: die organisatieonderdelen die verantwoordelijk zijn voor de opvolging van signalen en/of een bijdrage hebben geleverd aan de hersteloperatie van de politie.



Een inspectiebezoek van de Inspectie VenJ zal bestaan uit een observatie van werkwijzen en procedures, ter plekke inzage in documentatie en registratiesystemen en interviews met medewerkers die betrokken zijn bij en verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de opvolging van de signalen. De inspecties bij de ID-straten worden deels onaangekondigd uitgevoerd. Bij de inspecties binnen de ID-straten wordt opgetrokken met de inspecteurs van het in augustus 2016 gestarte onderzoek naar de ID-straten. Het voor dat onderzoek gehanteerde toetsingskader, waaronder het specifieke deel dat ziet op de opvolging van signalen, is leidend voor die inspecties.

#### *Verificatie, analyse en rapportage*

De Inspectie VenJ voert het onderzoek uit overeenkomstig het 'Protocol voor de werkwijze' van de Inspectie VenJ (raadpleegbaar op [www.inspectievenj.nl](http://www.inspectievenj.nl)). Dit houdt onder meer in dat van alle interviews een verslag wordt gemaakt, dat voor wederhoor aan de geïnterviewde medewerkers wordt voorgelegd. Op basis van de geverifieerde bevindingen voert de Inspectie VenJ een analyse uit, waarin de bevindingen aan de hand van de in paragraaf 3.1 geoperationaliseerde begrippen 'zorgvuldig' en 'doeltreffend' worden getoetst. De uitkomsten van de analyse van de bevindingen uit de interviews zullen samen met de bevindingen uit de documentstudie en de observaties worden opgetekend in een conceptrapportage.

De bevindingen uit de conceptrapportage worden voorafgaand aan de vaststelling en de publicatie aan de betrokken organisaties voorgelegd ter verificatie op feitelijke onjuistheden. Na bespreking van de conclusies aanbevelingen op bestuurlijk niveau wordt de rapportage ter publicatie aan de minister en staatssecretaris van Veiligheid en Justitie aangeboden.



# 4

## Samenhang met andere onderzoeken

### 4.1 Andere inspectieonderzoeken

#### [Inspectie-onderzoek naar de ID-straten, gestart in augustus 2016](#)

Zoals in de inleiding reeds is aangegeven is er een directe relatie met het inspectieonderzoek naar de ID-straten dat in augustus 2016 is gestart. Zoveel als mogelijk worden de inspectiebezoeken in gezamenlijkheid met het team uitgevoerd dat zich met dat inspectieonderzoek bezighoudt. Daarnaast wordt ook op andere vlakken met deze inspecteurs afgestemd. Denk hierbij aan het delen van bevindingen en het bespreken van de onderzoeksaanpak in de dagelijkse praktijk.

#### [Evaluatie Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme](#)

De Inspectie VenJ zal in 2016 en 2017 het Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme gaan evalueren. Zij gaat dit doen op verzoek van de Nationaal Coördinator Terrorisme en Veiligheid (NCTV). Het actieprogramma is door de NCTV samen met ketenpartners opgesteld om de dreiging die uitgaat van het jihadisme te beperken. De evaluatie moet inzicht geven in de werking van het actieprogramma. Raakvlakken tussen deze evaluatie en onderhavig onderzoek zijn niet op voorhand uit te sluiten. Indien nodig stemmen de betrokken inspecteurs met elkaar af.

### 4.2 WODC-onderzoek

Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Veiligheid en Justitie heeft onderzoek gedaan naar [jihadisten in de vreemdelingenketen](#), waarbij de signalering centraal staat. Het onderzoek dient inzicht te geven in de wijze waarop de signalering van jihadisten in de vreemdelingenketen mogelijk verder verbeterd kan worden. Hoe is de signalering van jihadisten in de vreemdelingenketen opgezet, hoe krijgt deze in de praktijk vorm en volgen hier mogelijkheden tot verbetering uit? Zo ja, welke? De Inspectie VenJ zal de uitkomst van dit onderzoek betrekken in het eigen onderzoek.



# 5

## Communicatie

Voor de start van het onderzoek informeert de Inspectie VenJ de betrokken organisaties (onder andere de politie, KMar en IND) over (het doel van) het voorgenomen onderzoek. Het goedgekeurde plan van aanpak wordt, zover het relevante informatie voor externe partners betreft, op de site van de Inspectie VenJ geplaatst. Alle geïnterviewden krijgen, zoals gebruikelijk, voorafgaande aan het interview het interviewprotocol van de Inspectie VenJ toegestuurd.

De interviewverslagen worden, zoals hierboven beschreven, na het gesprek aan de geïnterviewden voorgelegd voor wederhoor. Het conceptrapport wordt voorgelegd voor wederhoor aan de eindverantwoordelijken van de betrokken organisaties.

Na vaststelling door de Inspectie VenJ vindt bestuurlijk bespreking plaats met de (eind)verantwoordelijken van de betrokken organisaties. Indien mogelijk kan dit gezamenlijk worden besproken. Nadien wordt het rapport via de reguliere kanalen gepubliceerd. Daarbij en bij de -eventuele- totstandkoming van het persbericht worden de communicatiemedewerkers betrokken.

Het rapport wordt aangeboden aan de minister en staatssecretaris van VenJ en aan de leiding van de verschillende organisaties. Na aanbieding aan de minister en staatssecretaris van VenJ wordt het rapport aan de Tweede Kamer aangeboden en via de reguliere kanalen gepubliceerd.

Alle betrokkenen van het onderzoek ontvangen een e-mail met een verwijzing naar het rapport op de website van de Inspectie VenJ.



# Bijlage

## Afkortingen

<b>Afkorting</b>	<b>Betekenis</b>
AVIM	Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel
COA	Centraal Orgaan opvang Asielzoekers
DLIO	Dienst Landelijk Informatieorganisatie
Identificatieproces	het identificatie- en registratieproces
ID-straten	identificatiestraten
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
Inspectie VenJ	Inspectie Veiligheid en Justitie
KMar	Koninklijke Marechaussee
NCTV	Nationaal Coördinator Terrorisme en Veiligheid
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum



### **Missie Inspectie Veiligheid en Justitie**

*De Inspectie Veiligheid en Justitie houdt voor de samenleving, de ondertoezichtgestelden en de politiek en bestuurlijk verantwoordelijken toezicht op het terrein van veiligheid en justitie om inzicht te geven in de kwaliteit van de taakuitvoering en de naleving van regels en normen, om risico's te signaleren en om organisaties aan te zetten tot verbetering. Hiermee draagt de Inspectie bij aan een veilige en rechtvaardige samenleving.*

#### **Dit is een uitgave van:**

Inspectie Veiligheid en Justitie  
Ministerie van Veiligheid en Justitie  
Turfmarkt 147 | 2511 DP Den Haag  
Postbus 20301 | 2500 EH Den Haag  
[communicatie@inspectievenj.nl](mailto:communicatie@inspectievenj.nl) | [www.inspectievenj.nl](http://www.inspectievenj.nl)

December 2016

*Aan deze publicatie kunnen geen rechten worden ontleend.  
Vermenigvuldigen van informatie uit deze publicatie is toegestaan,  
mits deze uitgave als bron wordt vermeld.*