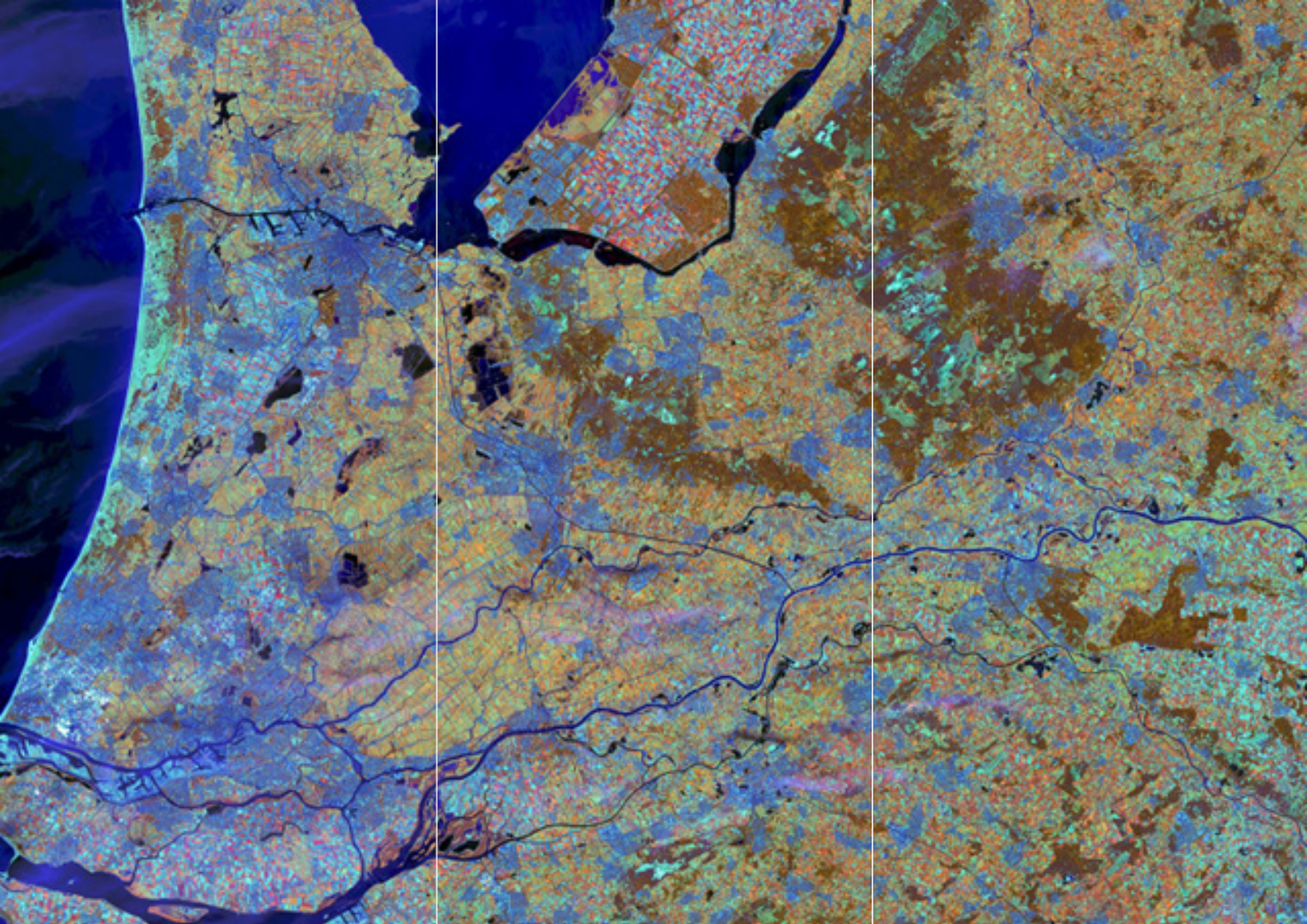




EINDRAPPORT

Periodieke Rapportage

Contraterrorismebeleid

74090 - 19 november 2025



EUROPE

Berenschot

EINDRAPPORT

Periodieke Rapportage

Contraterrorismebeleid

Stijn Hoorens
Fook Nederveen
Loek Luiten
Scott Warnier
Marlous Verheul
Vincent van der Vlies

19 november 2025

Voorwoord

Dit rapport presenteert de periodieke rapportage over het Nederlandse contra-terrorismebeleid (CT-beleid) tussen 2018 en 2024. Het doel van deze rapportage is om inzicht te bieden in de stand van zaken van de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het CT-beleid en om een solide basis te creëren voor beleidsontwikkeling en besluitvorming binnen het domein van nationale veiligheid. Het onderzoek is gebaseerd op een synthese van reeds uitgevoerde evaluaties en studies naar beleidsmaatregelen binnen het CT-beleid.

Wij willen onze waardering uitspreken voor de inzet en deskundigheid van de leden van de begeleidingscommissie. In het bijzonder gaat onze dank uit naar de projectbegeleiders van de NCTV, voor hun betrokkenheid en constructieve samenwerking gedurende het gehele proces.

Berenschot is een onafhankelijk Nederlands organisatieadviesbureau dat al meer dan 85 jaar maatschappelijke ontwikkelingen op de voet volgt, werkend aan een vooruitstrevende samenleving. RAND Europe is een onafhankelijk not-for-profit-onderzoeksbureau voor beleidsanalyse met als doel beleid en besluitvorming te verbeteren.

Voor meer informatie over dit rapport of ons werk, kunt u contact opnemen met Vincent van der Vlies (v.vandervlies@berenschot.nl) of Stijn Hoorens (hoorens@randeurope.org).

Berenschot

Berenschot
Van Deventerlaan 31-51
3528 AG Utrecht
Tel: 030 291 6916



RAND Europe
Gardens Business Centre
Anna van Buerenplein 41
2595 DA Den Haag
Tel. 070 798 0158

Inhoudsopgave

Samenvatting 5

Afbakening periodieke rapportage5

Beleidstheorie van het Nederlandse CT-beleid6

Conclusies over de doeltreffendheid en
doelmatigheid van het contraterrorismebeleid.....7

Onderzoeksvraag en conclusie8

Aanbevelingen9

Besparingsopties11

HOOFDSTUK 1

Inleiding12

1.1 Aanleiding.....12

1.2 De NCTV en het contraterrorismebeleid.....13

1.3 Contextfactoren.....14

1.4 Onderzoeksvragen.....15

1.5 Leeswijzer.....16

HOOFDSTUK 2

Methodologie.....17

2.1 Inleiding.....17

2.2 Overzicht beschikbare evaluaties18

2.3 Synthesestudie evaluaties19

2.4 Aanvullend onderzoek20

2.5 Besparingssessie.....20

2.6 Borging onafhankelijkheid.....20

HOOFDSTUK 3

Doeltreffendheid van het contraterrorismebeleid.....21

3.1 De beleidstheorie.....21

3.2 Doeltreffendheid van het beleid.....24

HOOFDSTUK 4

Doelmatigheid van het beleid33

4.1 Doelmatigheid van het beleid.....33

4.2 Besparingsoptie.....34

HOOFDSTUK 5

Conclusies en aanbevelingen37

5.1 Conclusies.....37

5.2 Aanbevelingen41

BIJLAGE 1

Bronnen.....45

BIJLAGE 2

Doeltreffendheidsanalyse per 'v'47

Samenvatting

Afbakening periodieke rapportage

Beschrijving SEA-subthema	Contraterrorisme		
De periode die geëvalueerd wordt	2018-2024		
Naam en jaar van publicatie van de vorige beleidsdoorlichting	Beleidsdoorlichting Artikel 36.2 Nationale veiligheid en terrorismebestrijding (2018). https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-839189.pdf		
Hoofdvragen van de periodieke rapportage	1. In welke mate zijn de activiteiten in het kader van het beleidsterrein contraterrorisme effectief geweest in het tijdig zicht krijgen op en duiden van (potentiële) dreigingen in of tegen Nederland en de Nederlandse belangen in het buitenland? 2. In welke mate zijn de activiteiten in het kader van het beleidsterrein contraterrorisme effectief geweest in het voorkomen en verstoren van extremisme en terrorisme en het vrijdelen van aanslagen? 3. In welke mate zijn de activiteiten in het kader van het beleidsterrein contraterrorisme effectief geweest in het optimaal voorbereid zijn op extremistisch en terroristisch geweld en de gevolgen daarvan en het beschermen van personen, objecten en vitale processen tegen extremistische en terroristische dreigingen, zowel fysiek als online? 4. In welke mate zijn de activiteiten in het kader van het beleidsterrein contraterrorisme effectief geweest in de handhaving van de democratische rechtstaat tegen extremisme en terrorisme? 5. In welke mate zijn de activiteiten in het kader van het beleidsterrein contraterrorisme doelmatig in relatie tot de daarmee samenhangende uitgaven? 6. Welke inzichten in doeltreffendheid en doelmatigheid van het contraterrorismebeleid kunnen worden ontleend aan het evaluatieonderzoek en welke lessen kunnen hieruit worden geleerd?		
Begrotingsartikelen	Artikel 36.2 van de begroting van de Rijksoverheid.		
Budgettaire tabel	Beleidsinitiatieven	2018¹	2024¹
	1. CT-versterkingsgelden	€ 11 mln	€ 11 mln
	2. CT-programmagelden	€ 1,5 mln	€ 1,5 mln
	3. Geormerkte gelden voor Detectie Reisbewegingen	€ 22 mln	€ 4 mln
	Totaal	€ 34.5 mln	€ 16.5 mln

Het Nederlandse contraterrorismebeleid is sinds 2001 geleidelijk veranderd. Aanvankelijk was het met name gericht op jihadistisch terrorisme. De oprichting van de NCTb (nu NCTV) en de Nationale Contraterrorisme Strategieën zoals die van 2016–2020 brachten hier, met de nadruk op radicalisering, uitreizen en terugkeerders, in wezen geen verandering in. Vanaf 2019 is het beleid verbreed naar andere vormen van extremisme, zoals complotdenken en anti-institutioneel extremisme. Tevens kwam er meer nadruk op preventie, technologie en maatschappelijke weerbaarheid.

De strategie van 2022–2026 benadrukt flexibiliteit, ideologie-neutraliteit en samenwerking binnen de vier interventiegebieden (hoofdactiviteiten): ‘verwerven’, ‘voorkomen’, ‘voorbereiden’ en ‘vervolgen’.

De NCTV is verantwoordelijk voor de coördinatie van het contraterrorismebeleid in Nederland. Binnen de contraterrorisme-keten vervult zij een coördinerende rol zonder formele zeggenschap over de ketenpartners of verantwoordelijkheid voor het volledige beleid. De NCTV beoogt de doelstellingen uit de Nationale Contraterrorisme Strategie te bewerkstelligen door trends te signaleren, middelen over de ketenpartners te verdelen en hen te bewegen deze doeltreffend in te zetten.

¹ Bedragen zijn afgerond naar hele en halve miljoenen euro's.

Hoewel de NCTV meestal niet verantwoordelijk is voor de uitvoering van het contraterrorismebeleid, ondersteunt hij deze wel via bijvoorbeeld het verstrekken van versterkingsgelden aan gemeenten.

Deze periodieke rapportage poogt inzicht te bieden in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het Nederlandse contraterrorismebeleid van 2018 tot en met 2024 en volgt op de beleidsdoorlichting die begin 2018 verscheen. De periodieke rapportage is opgesteld op basis van de evaluatiestudies die eerder op de Strategische Evaluatie Agenda (SEA, onderdeel van de Rijksbegroting) zijn verschenen. Zoals vastgelegd in de Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2022 (RPE) blikt een periodieke rapportage terug op het gevoerde beleid en trekt conclusies over de (overkoepelende) bevindingen over doeltreffendheid en doelmatigheid op basis van evaluaties en studies die in de voorliggende rapportageperiode (van maximaal zeven jaar) zijn uitgevoerd. Naast deze synthesestudie van beschikbare studies en evaluaties is geen extra aanvullend onderzoek gedaan.

Voorafgaand aan de periodieke rapportage is de zogenoemde Harbersbrief² naar de Kamer verstuurd. In deze brief heeft de minister van JenV de opzet en onderzoeksvragen van deze periodieke rapportage uiteengezet en toegelicht. Bovendien wordt daar aangekondigd dat de nadruk in het onderzoek naar doeltreffendheid zal liggen op hetgeen de minister van JenV vanuit zijn coördinerende functie bij de publieke en private partners wil bereiken. Voor de onderzoekers vormde deze focus een uitdaging, omdat de bestaande evaluatiestudies zich voornamelijk richten op de inzet van beleidsinstrumenten en niet op de rol van de NCTV daarbij. Om toch de voornoemde toezegging gestand te doen, vormt de Nationale Contraterrorisme Strategie het uitgangspunt voor deze rapportage, aangezien de coördinerende rol van de NCTV tot uitdrukking komt in de maatregelen en activiteiten die hierin zijn voorgesteld. In de Nationale Contraterrorisme Strategie geeft de regering, en dus ook de minister van JenV, aan wat de doelen van het Nederlandse contraterrorismebeleid zijn en wie waarvoor verantwoordelijk is. Voor zover de bekeken evaluatiestudies spraken over de coördinerende rol van de NCTV of haar samenwerking met de ketenpartners, zijn deze uiteraard meegenomen in dit onderzoek.

Beleidstheorie van het Nederlandse CT-beleid

Het Nederlandse contraterrorismebeleid (CT-beleid) is gebaseerd op het idee dat een geïntegreerde en gecoördineerde aanpak noodzakelijk is om terrorisme doeltreffend en doelmatig te bestrijden. Het is de rol van de NCTV ervoor te zorgen dat de ketenpartners gezamenlijk werken aan de uitvoering van de Nationale Contraterrorisme Strategieën (2016-2020 en 2022-2026) door:

1. *Informatie-uitwisseling*: het faciliteren van tijdige en betrouwbare informatie-uitwisseling tussen ketenpartners om zicht te krijgen op potentiële dreigingen.
2. *Samenwerking*: het bevorderen van samenwerking tussen publieke en private partijen om maatregelen te implementeren die gericht zijn op het voorkomen en verstoren van extremisme en terrorisme.
3. *Coördinatie*: het coördineren van voorbereidingsmaatregelen om de weerbaarheid tegen extremistisch en terroristisch geweld te versterken.
4. *Evaluatie*: het monitoren en evalueren van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de genomen maatregelen en het aanpassen van de strategieën op basis van de bevindingen.

Deze strategieën zijn opgebouwd rond de eerder genoemde vier interventiegebieden: ‘verwerven’, ‘voorkomen’, ‘voorbereiden’ en ‘vervolgen’. Met deze strategieën tracht de NCTV de coördinerende taak jegens de ketenpartners te richten op het tot uitvoering brengen van de doelen uit de contraterrorismestrategie. De insteek is daarbij om een geïntegreerde aanpak te creëren die de verschillende interventiegebieden met elkaar verbindt. De beleidstheorie achter de interventiegebieden is als volgt:

Verwerven

De activiteiten behorend tot het interventiegebied ‘verwerven’ zijn gericht op het tijdig zicht krijgen op de potentiële terroristische dreigingen door middel van informatievergaring, -analyse en -deling door de verschillende ketenpartners. Door het verzamelen, analyseren en delen van deze informatie kunnen de potentiële terroristische dreigingen vroegtijdig worden geïdentificeerd, wat de mogelijkheid biedt om tijdig in te grijpen.

2 De Harbersbrief is [hier](https://open.overheid.nl/documenten/dpc-4f2d8211b524d0afb6f9191008678caf41e79b/pdf) terug te lezen, <https://open.overheid.nl/documenten/dpc-4f2d8211b524d0afb6f9191008678caf41e79b/pdf>.

Voorkomen

De activiteiten behorend tot het interventiegebied 'voorkomen' richten zich op het voorkomen van groei van terrorisme en gewelddadig extremisme, het wegnemen van voedingsbodems in fragiele staten, het verstoren van dreigingen, en het vrijdelen van aanslagen. Samenwerking tussen (internationale) publieke en private partijen en de persoonsgebonden aanpak op lokaal niveau spelen hierbij een belangrijke rol. Door samenwerking en gerichte maatregelen kunnen daarbij bronnen van financiering worden afgesloten en kan radicalisering worden tegengegaan, wat bijdraagt aan het voorkomen van extremisme en terrorisme.

Voorbereiden

De activiteiten behorend tot het interventiegebied 'voorbereiden' zijn gericht op het voorbereiden op terroristisch geweld en de gevolgen daarvan, en het verdedigen van personen, objecten en vitale processen hiertegen, zowel offline als online. Dit omvat tevens trainingen, oefeningen en de coördinatie van responsplannen. Door het versterken van de weerbaarheid en het voorbereiden op mogelijke aanvallen, kunnen de gevolgen van extremistisch en terroristisch geweld worden beperkt.

Vervolgen

De activiteiten die behoren tot het interventiegebied 'vervolgen' richten zich op de handhaving van de (inter)nationale rechtsorde, de veilige re-integratie na detentie, en de inzet van bestuurlijke en vreemdelingrechtelijke maatregelen, waaronder het intrekken van het Nederlanderschap. Door het vervolgen van extremisten en terroristen, het bieden van re-integratieprogramma's en het zicht houden op re-integrerenden kan recidive worden voorkomen.

De beleidstheorie van de hele keten van de Nederlandse Contraterrorisme Strategie is dus vooral gericht op instrumenten en uitkomsten. Bovendien lijkt de beschrijving van de normatieve en causale veronderstellingen die ten grondslag liggen aan de keuzes voor interventies beperkt tot impliciete beschrijvingen, die niet expliciet empirisch gestaafd worden.

Conclusies over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het contra-terrorismebeleid

De voor deze synthesestudie geanalyseerde evaluatiestudies bestrijken slechts een deel van het contraterrorismebeleid en behandelen vaak slechts deelaspecten of beperkte tijdsperiodes. Dit leidt ertoe dat er over de hele breedte van het beleid tussen 2018 en 2024 weinig zicht bestaat op de doeltreffendheid en er geen zicht bestaat op de doelmatigheid van de maatregelen. Dit beperkte inzicht is niet uniek voor Nederland: effectevaluatie van contraterrorismemaatregelen wordt internationaal erkend als moeilijk uitvoerbaar, vooral omdat het moeilijk is voldoende zicht te krijgen op de wil, capaciteiten en gelegenheid van ('would be'-) terroristen en in welke mate zij door welke contraterrorismemaatregelen worden beïnvloed. Hieronder lopen we de onderzoeksvragen langs en formuleren we kort welke conclusies we per interventiegebied hebben kunnen trekken over de doeltreffendheid, de doelmatigheid en de coördinerende rol van de NCTV.

Onderzoeksvraag en conclusie

1. **In welke mate zijn de activiteiten in het kader van het beleidsterrein contraterrorisme effectief geweest in het tijdig zicht krijgen op en duiden van (potentiële) dreigingen in of tegen Nederland en de Nederlandse belangen in het buitenland?**

De doeltreffendheid van het interventiegebied 'verwerven' - tijdig zicht krijgen op potentiële dreigingen - was door ons niet te beoordelen. De meeste activiteiten binnen 'verwerven' zijn niet geëvalueerd of vallen buiten de beleidsverantwoordelijkheid van de NCTV. De evaluatie van de Wet gebruik van passagiersgegevens voor de bestrijding van terroristische en ernstige misdrijven (de zogeheten PNR-wet) kon geen uitspraken doen over doeltreffendheid mede ook ten gevolge van de korte tijd dat de PNR-wet in werking was ten tijde van de evaluatie.

2. **In welke mate zijn de activiteiten in het kader van het beleidsterrein contraterrorisme effectief geweest in het voorkomen en verstoren van extremisme en terrorisme en het vrijdelen van aanslagen?**

Voor het interventiegebied 'voorkomen' zijn relatief veel evaluaties beschikbaar. De Financial Action Task Force (FATF) beoordeelt de Nederlandse aanpak van terrorismefinanciering als doeltreffend, mede dankzij de goede samenwerking tussen publieke en private partijen. Daarentegen worden de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding (Twbmt) en de intrekking van het Nederlanderschap in andere evaluaties als weinig effectief beoordeeld: ze worden respectievelijk zelden toegepast en leveren weinig aantoonbare resultaten op. Andere maatregelen, zoals interventies binnen de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) en de ROR-basistraining (Rijksopleidingsinstituut tegengaan Radicalisering), konden niet worden beoordeeld op doeltreffendheid vanwege ontbrekende evaluaties.

3. **In welke mate zijn de activiteiten in het kader van het beleidsterrein contraterrorisme effectief geweest in het optimaal voorbereid zijn op extremistisch en terroristisch geweld en de gevolgen daarvan en het beschermen van personen, objecten en vitale processen tegen extremistische en terroristische dreigingen, zowel fysiek als online?**

Binnen het interventiegebied 'voorbereiden' wordt vooral ingezet op slagvaardigheid op het gebied van crisisbesluitvorming, respons, effectieve hulpverlening, (crisis)communicatie, trainen en oefenen (ook op internationaal niveau) en nazorg. De meeste activiteiten behorend tot het interventiegebied 'voorbereiden' zijn niet geëvalueerd of vallen buiten de scope van de NCTV.

Wel is er een ketenstresstest uitgevoerd op de chemische, biologische, radiologische en nucleaire (CBRN)-keten, waarin wordt geconcludeerd dat de coördinerende rol van de NCTV op het gebied van informatievoorziening verder ontwikkeld kan worden. Een evaluatie van de Automated Prohibited Items Detection System (APIDS)-trial beoordeelt de inzet van nieuwe beveiligingsapparatuur in een experiment op luchthaven Schiphol die automatische detectie van verboden voorwerpen in handbagage mogelijk maakt als doeltreffend.

4. **In welke mate zijn de activiteiten in het kader van het beleidsterrein contraterrorisme effectief geweest in de handhaving van de democratische rechtstaat tegen extremisme en terrorisme?**

De meeste activiteiten behorend tot het interventiegebied 'vervolgen' zijn niet geëvalueerd of vallen buiten de beleidsverantwoordelijkheid van de NCTV. We hebben het dan over onder andere de overheidscommunicatie, het ondermijnen van extremistische en terroristische propaganda, het verstoren van online verspreiders extremistische en terroristische ideologieën, het doorontwikkelen van de samenwerking en informatie-uitwisseling tussen het zorg- en veiligheidsdomein, en de aanpak van extremisme en terrorisme online. De re-integratie van gedetineerde extremisten via het Terrorismes, Radicalisering en Extremisme (TER)-team is wel geëvalueerd en wordt als doeltreffend beoordeeld: er is sprake van lage recidive en goede samenwerking tussen ketenpartners. De evaluatie van de Rijkswet op het Nederlanderschap stelt daarentegen dat het effect van ontneming van het Nederlanderschap op radicalisering niet is vast te stellen en dat de maatregel mogelijk averechts werkt, en de kans op verdere radicalisering mogelijk verhoogt.

5. **In welke mate zijn de activiteiten in het kader van het beleidsterrein contraterrorisme doelmatig in relatie tot de daarmee samenhangende uitgaven?**

Over de doelmatigheid van het contraterrorismebeleid kunnen geen uitspraken worden gedaan. Geen van de onderzochte evaluaties bevat een systematische analyse van de kosten, inzet of omvang van de bestede middelen in relatie tot de gerealiseerde effecten. Er bestaat daarnaast geen koppeling tussen de uitgaven en de interventiegebieden, wat nodig zou zijn, en aspecten zoals personeelsinzet of tijdige afronding van beleidstrajecten zijn nauwelijks onderzocht. Wel signaleren enkele evaluaties knelpunten, zoals een hoge uitvoeringslast bij de Twbmt en beperkte efficiëntie bij het vergunningstelsel voor explosieven.

6. *Welke inzichten in doeltreffendheid en doelmatigheid van het contraterrorisme beleid kunnen worden ontleend aan de evaluatieonderzoeken en welke lessen kunnen hieruit worden geleerd?*

De conclusies over de doeltreffendheid, doelmatigheid en de onderlinge samenhang van het CT-beleid zijn gebaseerd op de evaluatie van slechts een beperkt deel van het pakket aan activiteiten binnen dit veld. Het gevolg hiervan is dat er over de volle breedte van het contraterrorismebeleid gedurende de periode 2018-2024 op basis van de voorliggende evaluatiestudies nauwelijks inzicht is in de doeltreffendheid van de betreffende maatregelen en er geen inzicht in doelmatigheid is te geven. De lessen die hieruit kunnen worden geleerd zijn vertaald naar een aantal aanbevelingen, die hieronder zijn geformuleerd.

Naast de bovenstaande vragen wordt in de Harbersbrief de coördinerende rol van de NCTV benadrukt. Deze vormt een belangrijke voorwaarde voor de doeltreffendheid van het contraterrorismebeleid. Evaluaties concluderen dat in complexe, ketenoverstijgende dossiers zoals radicalisering, terrorismefinanciering en re-integratie de NCTV een verbindende factor is tussen de partijen, kennis bundelt en netwerkvorming faciliteert. Maatregelen die in samenwerking met ketenpartners zijn uitgevoerd, worden overwegend positief beoordeeld. Tegelijkertijd is er geen sluitend bewijs dat behaalde resultaten direct voortkomen uit de activiteit van de NCTV omdat evaluaties zich zelden richten op de coördinerende functie zelf. De mate waarin ketenpartners handelen conform de Nationale Contraterrorisme Strategie wijst op succesvolle sturing, maar het causale verband met de rol van de NCTV blijft grotendeels impliciet. Die rol lijkt bovendien op lokaal niveau te zijn afgenomen in afwachting van nieuwe wetgeving over de grondslagen van de NCTV, wat de verbinding tussen nationaal en lokaal beleid kan hebben verzwakt. Toekomstig onderzoek zal moeten uitwijzen of het hier om een momentopname ging.

Aanbevelingen

Daar waar de bovenstaande conclusies ruimte bieden voor een mogelijke verbetering van het contraterrorismebeleid of de rol die de NCTV daarin speelt, hebben wij een aantal aanbevelingen voor de NCTV geformuleerd over: 1) het verbeteren van de samenhang in het contraterrorismebeleid; 2) het verbeteren van het inzicht in de doeltreffendheid van het contraterrorismebeleid; 3) het verbeteren van het inzicht in de doelmatigheid van het contraterrorismebeleid; en 4) het verbeteren van het inzicht in de coördinerende rol van de NCTV.

1. Aanbeveling om de samenhang in het contraterrorismebeleid te verbeteren

Aanbeveling 1.1

Zorg ervoor dat in de volgende Nationale Contraterrorisme Strategie de samenhang tussen de interventiegebieden, beleidsmaatregelen en beleidsinstrumenten verbeterd door de beleidstheorie toe te lichten, uniforme definities voor de interventiegebieden te hanteren, een eenduidige indeling van beleidsmaatregelen en -instrumenten binnen de interventiegebieden te hanteren en deze consistent te gebruiken in alle onderliggende beleidsdocumenten. Maak hierbij ook een koppeling met de begrotingsposten, zodat de kosten duidelijker kunnen worden toegeschreven aan de maatregelen en activiteiten uit de strategie en de interventiegebieden.

2. Aanbevelingen om het inzicht in de doeltreffendheid van het contraterrorismebeleid te verbeteren

Aanbeveling 2.1

Werk voor elke maatregel de beleidstheorie uit. Maak de doelstellingen van de betreffende maatregelen helder en koppel deze aan de beoogde resultaten en uitkomsten. Formuleer voor deze resultaten en uitkomsten prestatie-indicatoren ten behoeve van de evaluatie. Leg de werkende mechanismen van de betreffende maatregelen en activiteiten expliciet uit en koppel deze aan de beoogde resultaten en uitkomsten. Maak waar mogelijk gebruik van theoretisch en empirisch bewijs in de wetenschappelijke literatuur voor het causale verband tussen deze elementen van de beleidstheorie. In de beleidstheorie kan ook de samenhang en de aanvullende werking, maar ook de mogelijke interferentie van verschillende maatregelen worden benadrukt. Hierin kan eveneens duidelijk worden gemaakt hoe maatregelen kunnen bijdragen aan het realiseren van verschillende doelen.

Aanbeveling 2.2

Vraag ketenpartners bij de toekenning van financiering om een gedegen beleidstheorie en laat hen bij de uitvoering periodiek rapporteren over de inzet van middelen en de behaalde resultaten en uitkomsten.

Aanbeveling 2.3

Integreer de evalueerbaarheid van de individuele maatregelen en activiteiten in de volgende Nationale Contraterrorisme Strategie en denk al in de beleidsontwerpfase na over hoe de maatregel geëvalueerd kan worden. Binnen het contraterrorismebeleid is er nog veel ruimte voor het verbeteren van de evaluatie-systematiek. Een evidence-based contraterrorismebeleid ontstaat onder andere door: het uitvoeren van nulmetingen voorafgaand aan de implementatie van nieuw beleid, het monitoren van de implementatie en de resultaten van het nieuwe beleid, het verzamelen van data over gewenste en ongewenste uitkomsten, (waar mogelijk) het hanteren van een controlegroep om de effecten van de maatregelen te kunnen vergelijken met de nul-optie, en het beschikbaar maken van de data voor evaluatoren. Ook wanneer (quasi-) experimentele onderzoeksdesigns voor effectevaluaties niet mogelijk zijn, zijn robuuste evaluatieontwerpen voorhanden om de doeltreffendheid van maatregelen tegen het licht te houden.

Aanbeveling 2.4

Wanneer het beoordelen van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het contraterrorismebeleid weinig kansrijk is, richt dan de evaluatie op een analyse van de voorwaarden voor doeltreffendheid. Dat kan bijvoorbeeld door gebruik te maken van een planevaluatie om de coherentie en logica van de maatregelen te beoordelen aan de hand van de beleidstheorie. In een procesevaluatie worden de implementatie en uitvoering van het nieuwe beleid kritisch onderzocht.

3. Aanbevelingen om het inzicht in de doelmatigheid van het contraterrorismebeleid te verbeteren

Aanbeveling 3.1

Om in de toekomst een oordeel te kunnen vellen over de doelmatigheid van het contraterrorismebeleid is het noodzakelijk dat er een gestructureerd, compleet overzicht kan worden gegeven van de begrote middelen, de daadwerkelijke inzet van mensen en middelen en de gemaakte kosten van de beleidsmaatregelen en beleidsinstrumenten, conform de samenhang uiteengezet in de Nationale Contraterrorisme Strategie. Neem daarbij ook de middelen en kosten toegekend aan de coördinerende rol van de NCTV mee.

Aanbeveling 3.2

Ontwikkel een evaluatiekader voor doelmatigheid. Laat bij nieuwe maatregelen vooraf inschatten wat de kosten ervan zijn en welke resultaten en uitkomsten verwacht worden. Gebruik dit kader om proportionaliteit van de uitgaven ten opzichte van resultaten te beoordelen.

Aanbeveling 3.3

Overweeg ketenbrede impactanalyses uit te voeren op werklust en middelenverdeling. Analyseer structureel de verdeling van middelen en werklust tussen ketenpartners. Dit biedt een objectieve basis voor bijsturing en helpt inefficiënties te voorkomen.

Aanbeveling 3.4

Maak het proces voor het aanvragen, beoordelen en verantwoorden van middelen en maatregelen uniform en centraler. Vraag daarnaast aan ketenpartners om te rapporteren over inzet en bereikte resultaten door bijvoorbeeld bij de toekenning van versterkingsgelden inzicht te geven in de bestedingen, de personele inzet en outputs. Hierdoor kan de NCTV in de aanvraag of toekenning beter selecteren op doelmatige activiteiten. Dit vergroot transparantie en maakt doelmatigheidstoetsing mogelijk.

4. Aanbevelingen om het inzicht op de coördinerende rol van de NCTV te verbeteren

Aanbeveling 4.1

Neem, voor zover van toepassing en relevant, de doeltreffendheid en doelmatigheid van de coördinerende rol van de NCTV op in de evaluatievragen voor toekomstig uit te voeren evaluaties van contraterrorismebeleid. Dit om in het syntheseonderzoek bij een volgende periodieke rapportage ook de coördinerende rol mee te kunnen nemen. Het is ook mogelijk om de coördinerende rol en de ketensamenwerking apart onderwerp van evaluatieonderzoek te maken. Naast een beleidstheorie (bijv. met behulp van Logic Models), zijn er raamwerken beschikbaar waarmee ketensamenwerkingen in procesevaluaties tegen het licht gehouden kunnen worden.

Aanbeveling 4.2

Voor toekomstige periodieke rapportages voor de NCTV zou de volledige ruimte die de RPE biedt gebruikt kunnen worden om, afhankelijk van het beleidsthema, meer ruimte te bieden aan (uitgebreid) aanvullend onderzoek, bijvoorbeeld naar de coördinerende rol van de NCTV als deze onvoldoende naar voren komt uit evaluatief onderzoek. Binnen de huidige rapportage was dat niet mogelijk, maar dit had (wellicht) kunnen leiden tot meer verdieping en/of nuancering van bevindingen.

Besparingsopties

Als onderdeel van deze periodieke rapportage dient ten minste één doelmatigheidsoptie te worden geformuleerd waarmee een besparing van 20% op de budgettaire grondslag van het contraterrorismebeleid kan worden gerealiseerd. De uitwerking hiervan is uitgevoerd door de NCTV. Betrokken medewerkers gaven aan dat een besparingsscenario van 20% een dusdanige daling van de doeltreffendheid zal opleveren dat er van verbetering van de doelmatigheid geen sprake kan zijn. Dat zou immers vereisen dat de doeltreffendheid wordt behouden bij lagere kosten, of dat de doeltreffendheid wordt verbeterd bij gelijke (of minder hard stijgende) kosten.

Besparingsoptie

Besparingsoptie 1

De 20%-besparingsvariant houdt in dat op het totale budget van de NCTV voor contraterrorismebeleid van € 16,5 miljoen per jaar een besparing van € 3,3 miljoen zou moeten worden gerealiseerd. Om zo actueel mogelijk te zijn, is deze exercitie gebaseerd op de cijfers voor 2025. Wanneer er vervolgens rekening wordt gehouden met het feit dat een groot deel van het budget is gereserveerd in verband met meerjarige toezeggingen, zou de besparing van € 3,3 miljoen moeten worden gehaald uit de resterende middelen: circa € 2,9 miljoen uit de versterkingsgelden, € 0,3 miljoen uit de programmagelden en € 0,1 miljoen uit de gelden voor het gebruik van Passenger Name Records (PNR-gegevens). Volgens de NCTV zou deze besparing disproportionele negatieve gevolgen hebben voor de doeltreffendheid van het beleid, waaronder het afbreken van lokale preventieprojecten, het beperken van de beleidsflexibiliteit en het vertragen van technologische ontwikkeling bij gebruik van passagiersgegevens voor de bestrijding van ernstige criminaliteit en terrorisme.

Besparingsoptie 2

Een evenredige reductie over de drie posten (CT-versterkingsgelden, CT-programmagelden en PNR-gelden) is niet mogelijk, omdat dan niet meer voldaan kan worden aan verschillende meerjarig toegezegde uitgaven. Die besparingsoptie valt hiermee de facto dus af.

HOOFDSTUK 1

Inleiding

1.1 Aanleiding

Het uitvoeren van een periodieke rapportage wordt voorgeschreven in de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE). De Strategische Evaluatie Agenda (SEA), die bepaalt welke evaluaties moeten worden uitgevoerd, is een instrument dat is ontwikkeld aan de hand van de vierde voortgangsrapportage Inzicht in Kwaliteit.³ Deze rapportage vormt het raamwerk dat departementen verplicht om de beleidsinspanningen te evalueren en deze evaluaties op de beleidsthema's periodiek te synthetiseren in een periodieke rapportage. Deze periodieke rapportage dient als middel voor verantwoording aan de Tweede Kamer en helpt de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid te verbeteren. Het doel is om zo meer (overkoepelend) inzicht in de beleidsthema's te verkrijgen, en continu de verbetering van beleid en uitvoering te stimuleren.

Voorafgaand aan deze periodieke rapportage is in overeenstemming met de RPE op 16 september 2024 de Harbersbrief 'Periodieke Rapportage Nationale Veiligheid: Contraterrorisme (CT)'⁴ verstuurd aan de Tweede Kamer. De Harbersbrief is een Kamerbrief van de minister die de opzet en onderzoeksvragen van een aankomende periodieke rapportage beschrijft. De benaming komt van de Motie Harbers uit 2014.⁵ Op basis van de Harbersbrief wordt met de Tweede Kamer over de periodieke rapportage overlegd voordat deze wordt opgesteld. De Kamer krijgt zo de gelegenheid om input te leveren of invloed uit te oefenen. Dit gebeurt gewoonlijk rond Prinsjesdag.

De Harbersbrief 'Periodieke Rapportage Nationale Veiligheid: Contraterrorisme (CT)' richt zich op het subthema contraterrorisme (inclusief beveiliging burgerluchtvaart) binnen het beleidsthema Nationale Veiligheid. Het gaat daarbij specifiek om die beleidsinitiatieven waarbij de NCTV in de periode 2018-2024 direct betrokken is geweest.

De Harbersbrief spreekt in dit verband over de keuze om het onderzoek naar doeltreffendheid te richten op dat wat de minister van Justitie en Veiligheid vanuit zijn coördinerende functie op het gebied van contraterrorisme bij de publieke en private partners wil bereiken. Dit omdat de NCTV vaak zelf niet direct verantwoordelijk is voor de opstelling en implementatie van beleid. Binnen het netwerk van partijen dat in Nederland bij het voorkomen van aanslagen is betrokken, vervult de NCTV slechts een coördinerende rol. De aanpak van terrorismebestrijding door het netwerk staat (onder andere) beschreven in de Nationale Contraterrorisme Strategie 2022-2026.⁶ In deze strategie wordt de inzet beschreven van alle betrokken veiligheidspartners om terroristisch geweld tegen te gaan.

De onderzoekers hebben voor deze periodieke rapportage de richtlijnen uit de RPE gevolgd. Soms stond dat op gespannen voet met het beschikbare, onderliggende evaluatiemateriaal.

³ Kamerstukken II 2020/21, 31865, nr. 184.

⁴ <https://open.overheid.nl/documenten/dpc-fbf6615c44866582f0abfde85a24041f57eb3729/pdf>

⁵ Kamerstukken II 2014/15, 34000, nr. 36.

⁶ <https://www.nctv.nl/documenten/2022/05/20/nationale-contraterrorisme-strategie-ncts-2022-2026>. Zie ook de infographic op <https://www.nctv.nl/documenten/2024/12/17/infographic-een-greep-uit-de-aanpak-contraterrorisme>.

Zo wordt in de tabellen in hoofdstuk 3 aangegeven of de betreffende activiteiten per interventiegebied wel of niet geëvalueerd zijn. Dat een maatregel niet geëvalueerd is, betekent niet per se dat hier een kennislacune zit. Soms leent het beleid zich minder goed voor een evaluatie, soms gaat het om nieuw beleid dat kortgeleden is uitgerold (en om die reden nog niet is geëvalueerd) en soms gaat het om beleid waarvoor de NCTV niet beleidsverantwoordelijk is. Dit geldt bijvoorbeeld de persoonsgerichte aanpak die in het verleden weliswaar door de NCTV is geïnitieerd en door hem wordt uitgedragen, maar die lokaal wordt geëvalueerd. Deze lokale evaluaties zijn niet meegenomen in deze periodieke rapportage. Het is van belang deze kanttekening goed in het achterhoofd te houden bij de interpretatie van die tabellen, zodat niet de (onterechte) indruk ontstaat dat er niet geëvalueerd is waar dat wel had moeten.

1.2 De NCTV en het contraterrorisme-beleid

Sinds 2001 is het Nederlandse contraterrorismebeleid (CT-beleid)⁷ sterk geëvolueerd in reactie op veranderende dreigingen en internationale gebeurtenissen. Na de aanslagen van 11 september 2001 in de VS werd het Nederlandse beleid aangevuld met nieuwe wetgeving en werden internationale samenwerkingsverbanden versterkt. Deze bredere focus op zowel binnenlandse als buitenlandse dreigingen kreeg gestalte in de oprichting van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb), nu de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV).

Tot enkele jaren terug lag de nadruk van het Nederlandse CT-beleid op het aanpakken van jihadistisch terrorisme. De prioriteiten in de Nationale Contraterrorisme Strategie 2016-2020 weerspiegelen dit, met maatregelen voor het voorkomen van radicalisering, het beperken van uitreizen naar conflictgebieden, het monitoren van terugkeerders via nieuwe wetgeving, informatie-uitwisseling, en het versterken van internationale samenwerking.

Omstreeks 2019 is het CT-beleid verbreed naar een breder spectrum van extremisme. Naast het bekende rechts- en links-extremisme richt het beleid zich nu ook op problematisch complotdenken en anti-institutioneel extremisme.

Ook de methoden zijn sindsdien aangescherpt en meer gericht op proactieve, preventieve en data-gedreven aanpakken met inzet op verhoging van maatschappelijke weerbaarheid. De Nationale Contraterrorisme Strategie weerspiegelt deze verbreding met een nadruk op flexibiliteit, ideologie-neutraliteit en samenwerking binnen de vier interventiegebieden (de 4 v's). De vijfde 'v' ('verdedigen') uit de Nationale Contraterrorisme Strategie is nu deels verzelfstandigd in het eigen beleidsterrein Bewaken en Beveiligen, en deels – waar het de beveiliging van de burgerluchtvaart en de detectie van dreigingen betreft – geïntegreerd binnen de overige 4 v's. Voor deze periodieke evaluatie is het verzelfstandigde deel van Bewaken en Beveiligen buiten beschouwing gelaten.

Deze verbreding van focus brengt ook de nodige uitdagingen met zich mee voor een effectief CT-beleid. De ontwikkeling van een reactieve naar een proactieve aanpak waarin preventie, technologie, en internationale samenwerking centrale pijlers vormen om dreigingen vroegtijdig te onderkennen en aan te pakken, is voltooid. Echter, het instrumentarium is deels nog geënt op de dreiging van jihadistisch terrorisme. Dat uit zich bijvoorbeeld in de inzet op sleutelfiguren, op terrorismefinanciering of het in kaart brengen of verstoren van netwerken. Andere vormen van extremisme kennen aannames, risicofactoren en causale mechanismen achter hun ontstaan die deels overlappen met die bij jihadistisch extremisme, maar daarvan ook kunnen verschillen.

De rol van de NCTV binnen de contraterrorisme-keten (CT-keten) is die van coördinator. De NCTV onderhoudt geen formele gezagsrelatie met de ketenpartners en is ook niet verantwoordelijk voor het gehele CT-beleid. De coördinerende rol van de NCTV heeft als doel de effectiviteit van de keten te bevorderen, wat onder meer tot uitdrukking komt in de eerdergenoemde Nationale Contraterrorisme Strategie en daarnaast ook in het Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland (DTN) en de vaststelling van het dreigingsniveau.⁸ Beleidsmatig doet de NCTV dit door tijdig in te spelen op nieuwe trends en fenomenen en hiervoor schaarse middelen te alloceren en in te zetten waar nodig binnen de CT-keten.

Zoals gezegd neemt de NCTV het initiatief voor het in gezamenlijkheid met de ketenpartners opstellen van de Nationale Contraterrorisme Strategie die alle ketenpartners verbindt in een gezamenlijke aanpak van gewelddadig extremisme en terrorisme.

⁷ In de internationale literatuur wordt ook wel de term 'preventing and countering violent extremism' (PCVE) gehanteerd. Waar wij in dit rapport spreken van contraterrorismebeleid (of CT-beleid) doelen wij daarbij ook op preventief beleid.

⁸ <https://www.nctv.nl/onderwerpen/d/dtn/over-het-dtn-en-het-dreigingsniveau>.

Deze Contraterrorisme Strategie wordt door de betrokken partners binnen de eigen gelederen verder geoperationaliseerd. Elke partner handelt daarbij vanuit de eigen wettelijke kaders en grondslagen.

De NCTV is meestal niet verantwoordelijk voor de daadwerkelijke implementatie van CT-beleid, maar stelt zich wel tot doel dit te bevorderen. Een goed voorbeeld hiervan zijn de versterkingsgelden die door de NCTV worden verstrekt aan gemeenten. Gemeenten dienen hiervoor aanvragen in bij de NCTV voor initiatieven die de lokale CT-aanpak versterken. Ook verdeelt de NCTV contraterrorisme-gelden (CT-gelden) over de keten waar er extra investeringen nodig zijn bij partners.

In het kader van het CT-beleid wordt jargon gebruikt met variaties in betekenis of gebruik van termen. Om verwarring over terminologie zoveel mogelijk te voorkomen, zijn in het onderstaande kader generieke definities opgenomen. Wij hanteren die zo consistent mogelijk in deze periodieke rapportage, ondanks het feit dat ze in de geanalyseerde evaluaties niet altijd eenduidig gebruikt zijn. De definities van beleidsmaatregel en-instrument zijn gebaseerd op het Beleidskompas (Kenniscentrum voor beleid en regelgeving n.d.) en van de interventiegebieden op de Nationale Contraterrorisme Strategie (Min JenV 2022).

Terminologie

- **Beleidsmaatregel:** nadere specificering van de algemenere beleidsvoornemens uit de Nationale Contraterrorisme Strategie.
- **Beleidsinstrument:** een concreet middel dat wordt ingezet om een bepaald beleidsvoornemen te realiseren.
- **Interventiegebied:** de vier hoofdactiviteiten van het CT-beleid, zoals benoemd in de Nationale Contraterrorisme Strategie, namelijk:
 - *Verwerven* van informatie om tijdig zicht te krijgen op (potentiële) terroristische dreigingen.
 - *Voorkomen* van terroristische aanslagen, mede door het wegnemen van voedingsbodems voor radicalisering, het verstoren van dreigingen en het vrijdelen van aanslagen.
 - *Voorbereiden* op terroristisch geweld, mitigeren van de impact van terroristisch geweld en verdedigen van personen, objecten en vitale processen, offline en online.
 - *Vervolgen* door handhaving van de (inter) nationale rechtsorde, de inzet van bestuurlijke en vreemdelingrechtelijke maatregelen en inzet op re-integratie na detentie.

1.3 Contextfactoren

Het Nederlandse CT-beleid is adaptief en wordt beïnvloed door een samenspel van factoren dat in hoge mate bepaalt waar het beleid op in moet spelen, welke risico's urgent zijn en welke accenten gelegd moeten worden. De inzet van beleidsinstrumenten wordt bijgestuurd op basis van internationale conflicten, actuele dreigingen of gebeurtenissen, ontwikkelingen in digitalisering, of Europese regelgeving. Veranderende contextfactoren kunnen bovendien een sterke invloed uitoefenen op de effectiviteit (en daarmee efficiëntie) van het CT-beleid. Het gaat buiten de kaders van dit onderzoek om een complete, uitputtende lijst aan contextfactoren en hun invloed op het CT-beleid op te noemen, maar we beschrijven hier de belangrijkste ontwikkelingen voor de periode 2018-2024 en hun impact op het CT-beleid.

Ten eerste, de toegenomen hevigheid van de internationale, geopolitieke ontwikkelingen zorgt voor een snel veranderend dreigingsbeeld, waarbij nieuwe dreigingen ontstaan of aan relevantie winnen, zonder dat oude dreigingen afnemen. Het dreigingsbeeld is bovendien alleen maar diffuser door meerdere, soms op elkaar inspelende ontwikkelingen zoals de Russische inval in Oekraïne, grotere politieke instabiliteit in de Sahel van Mauritanië tot Sudan en gewapende conflicten in het Midden-Oosten. We sluiten in onze schets van de impact van deze ontwikkelingen inhoudelijk aan op de onderzochte rapporten.

Ten tweede, de verjaging van Islamitische Staat in Irak en Syrië (ISIS) uit Baghouz in 2019 betekende de val van het kalifaat als protostaat, maar niet het einde van de dreiging van internationaal jihadistisch terrorisme, zoals ook de NCTV al voor de val voorzag.⁹ Sterker nog, na de val transformeerde ISIS terug naar een ondergrondse organisatie die zich richt op propaganda en aanslagen. Hoewel het risico op uitreizen navenant afnam met de verdwijning van het kalifaat, nam de kans op terugkeer van geradicaliseerde jihadisten met een Nederlands paspoort tijdelijk toe. Er is echter geen reden om aan te nemen dat de dreiging van home-grown terrorisme geïnspireerd door ISIS of andere jihadistische groepen sinds de val van het kalifaat afgenomen is.

⁹ NCTV, *Een perspectief op de transformatie van ISIS na de val van het 'kalifaat'* Voortgezette rollen en veranderende dreigingen (2018).

Ten derde, hoewel het geen nieuw fenomeen betreft, lijkt de opkomst van extreemrechts gedachtegoed en de omarming van geweld als politiek instrument versneld te zijn in de periode 2018-2024. Extreemrechts gedachtegoed verspreidt zich al zeker twee decennia op subtiele wijze via internetfora, door bijvoorbeeld politieke boodschappen te verpakken in memes.¹⁰

Ten vierde, vooral jongere generaties, van wie het (sociale) leven zich voor een groot deel online afspeelt en die nog op een leeftijd zijn waar de identiteitsvorming in ontwikkeling is, komen in aanraking met influencers of worden door algoritmes gevoed met steeds extremere content en denkbeelden. Hoewel de lage organisatiegraad en diffusie van groepen zorgen voor een diffuus maar laag risicobeeld, is online opruiing wel degelijk gericht is op geweldpleging door individuen. Opruiing mikt erop dat alleen handelende daders, geïnspireerd door online content of voorbeelden uit het buitenland, tot geweld overgaan. Vaker nog dan een directe oproep tot geweld, een strafbaar feit, is er sprake van dehumanisering en demonisering, of als grap verpakte suggesties die tot handelen kunnen leiden, zogenaamd stochastisch terrorisme.¹¹ Het is mogelijk dat het risico dat uitgaat van online opruiing en stochastisch terrorisme onderschat wordt. Recenter hebben zich uitbarstingen van politiek gemotiveerd geweld voorgedaan. Mogelijk is het lage risicobeeld waarvan de NCTV uitging dan ook inmiddels achterhaald.

Ten vijfde, de coronapandemie, en de daarbij behorende lockdowns, vaccinatierondes en QR-codes, heeft diepe sporen achtergelaten in de maatschappij, waarvan de toenemende (zelf)isolatie van groepen Nederlanders een blijvend fenomeen lijkt te zijn.¹² Ideologisch uiteenlopende groepen voor wie elke overheidsbemoeienis verdacht was, speelden in op de angsten en onzekerheden ten tijde van de pandemie. Zo ontstond in de nasleep van corona een beweging van individuen die zich soeverein of autonoom verklaren.¹³ Waar veel aanhangers de democratische rechtsorde in zijn geheel verwerpen, is een zeer kleine minderheid bereid om hun eigen isolatie met geweld te bestendigen, of bereidt deze minderheid zich actief voor op een gewelddadige confrontatie met de overheid. De NCTV verwacht dat de dreiging van geweld uit deze hoek de komende tijd toe zal nemen.

Zoals hiervoor beschreven opereert het Nederlandse contraterrorismebeleid in een voortdurend veranderende context. In dit licht beoogt deze periodieke rapportage inzicht te bieden in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het contraterrorismebeleid in de afgelopen jaren, met het doel daar lessen uit te trekken voor de toekomst. In de volgende paragraaf worden de onderzoeksvragen gepresenteerd.

1.4 Onderzoeksvragen

De volgende tabel bevat de hoofdvragen die voor dit onderzoek zijn geformuleerd en tevens zijn terug te vinden in de Harbersbrief uit september 2024. De vragen zijn afgeleid uit de Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2022 (RPE, artikel 4, lid 5) en gestructureerd aan de hand van de vier interventiegebieden ('verwerven', 'voorkomen', 'voorbereiden' en 'vervolgen').

Tabel 1. Hoofdvragen voor deze periodieke rapportage.

Hoofdvragen	
Vraag 1	In welke mate zijn de activiteiten in het kader van het beleidsterrein contraterrorisme effectief geweest in het tijdig zicht krijgen op en duiden van (potentiële) dreigingen in of tegen Nederland en de Nederlandse belangen in het buitenland (Verwerven)?
Vraag 2	In welke mate zijn de activiteiten in het kader van het beleidsterrein contraterrorisme effectief geweest in het voorkomen en verstoren van extremisme en terrorisme en het verijdelen van aanslagen (Voorkomen)?
Vraag 3	In welke mate zijn de activiteiten in het kader van het beleidsterrein contraterrorisme effectief geweest in het optimaal voorbereid zijn op extremistisch en terroristisch geweld en de gevolgen daarvan, en het beschermen van personen, objecten en vitale processen tegen extremistische en terroristische dreigingen, zowel fysiek als online (Vorbereiden)?
Vraag 4	In welke mate zijn de activiteiten in het kader van het beleidsterrein contraterrorisme effectief geweest in de handhaving van de democratische rechtstaat tegen extremisme en terrorisme (Vervolgen)?
Vraag 5	In welke mate zijn de activiteiten in het kader van het beleidsterrein contraterrorisme doelmatig in relatie tot de daarmee samenhangende uitgaven?
Vraag 6	Welke inzichten in doeltreffendheid en doelmatigheid van het contraterrorisme beleid kunnen worden ontleend aan het evaluatieonderzoek dat gedurende de looptijd van het contraterrorismebeleid en welke lessen kunnen hieruit worden geleerd?

¹⁰ NCTV, Memes als online wapen: Fenomeenanalyse naar het gebruik van memes door extreemrechts (2024).

¹¹ RAND Europe, *Van woorden naar daden: Een verkenning en kritische beschouwing van het concept 'stochastisch terrorisme'* (2024).

¹² NCTV (2024) Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland. December 2024. <https://www.nctv.nl/documenten/2024/12/17/dreigingsbeeld-terrorisme-nederland-december-2024>.

¹³ NCTV, AIVD en Nationale Politie, *Met de rug naar de samenleving: Een analyse van de soevereinenbeweging in Nederland* (2024).

1.5 Leeswijzer

Voor u ligt de periodieke rapportage van het contraterrorismebeleid van 2018 tot en met 2024. In deze rapportage gaan wij in de komende hoofdstukken achtereenvolgens in op de methodologie (inclusief wittevlekkenanalyse en de robuustheid en bruikbaarheid van uitgevoerde evaluaties), de doeltreffendheid van het beleid, de doelmatigheid van het beleid, de samenhang van de instrumenten en onze bevindingen en aanbevelingen. Deze periodieke rapportage is niet alleen een terugblik op het beleid: er zijn ook lessen geformuleerd over de effectiviteit van de monitorings- en evaluatiecyclus zelf. Aanvullend zijn in de bijlagen van deze rapportage de bronnenlijst en een uitgebreide beschrijving van de doeltreffendheidsanalyse per 'v' te vinden.

HOOFDSTUK 2

Methodologie

2.1 Inleiding

Deze periodieke rapportage is gericht op het subthema contra-terrorismebeleid dat onderdeel uitmaakt van begrotingsartikel 36.2 van de begroting van de Rijksoverheid. De rapportage beslaat de periode 2018-2024.

Een periodieke rapportage blikt terug op beleid dat al geruime tijd in werking is. Het onderzoek richt zich op conclusies over doeltreffendheid en doelmatigheid op basis van de evaluaties die naar de verschillende beleidsinstrumenten zijn uitgevoerd in de betreffende periode.¹⁴ De uitvoering van dit syntheseonderzoek is een continue zoektocht, omdat het notoir lastig is om in het beleidsveld van contraterrorisme en veiligheid uitspraken te doen over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid. Het beperkte zicht op de effectiviteit en causaliteit van interventies op dit beleidsterrein is een uitgebreid beschreven probleem in de binnen- en buitenlandse literatuur.¹⁵ De effectiviteit van het beleid wordt beïnvloed door een grote hoeveelheid externe factoren. Voor de preventieve onderdelen van het CT-beleid kan bovendien de ‘preventieparadox’ van veiligheid opgaan: succesvol beleid heeft als uitkomst het niet-plaatsvinden van dreigingen en incidenten. Een gevolg van effectieve preventie is dat de dreiging minder zichtbaar wordt, waardoor de politieke en maatschappelijke steun voor dat preventiebeleid weer kwetsbaarder wordt. Dit compliceert bovendien evaluatie van preventieve maatregelen, omdat de uitkomsten ervan nauwelijks meetbaar zijn te maken. De RPE erkent dat het niet altijd mogelijk is om direct uitspraken te doen over de mate van doeltreffendheid en doelmatigheid (bijvoorbeeld bij complexe beleidsterreinen). Daarom schrijft de RPE (2022) voor dat een periodieke rapportage in ieder geval inzicht moet geven in de mate waarin de voorwaarden voor doeltreffendheid en doelmatigheid aanwezig zijn en gerealiseerd worden.

Voorbeelden van zulke voorwaarden kunnen zijn: heldere doelstellingen en een coherente beleidstheorie, beschikbare en betrouwbare informatie over implementatie, resultaten en uitkomsten, samenwerking tussen ketenpartners, etc.

Een andere complicerende factor is de beperkte hoeveelheid evaluaties die expliciet ingegaan zijn op doeltreffendheid en doelmatigheid van de ingezette beleidsinstrumenten en daarmee samenhangende uitgaven.¹⁶ Goed systematisch inzicht in de effectiviteit van de beleidsinstrumenten kan hierdoor beperkt zijn.

In de Harbersbrief heeft de minister van JenV de opzet en onderzoeksvragen van deze periodieke rapportage uiteengezet en toegelicht. Bovendien werd in de brief aangekondigd dat de nadruk in het onderzoek naar doeltreffendheid zou liggen op wat de minister van JenV vanuit zijn coördinerende functie bij de publieke en private partners wil bereiken en minder op de uiteindelijke maatschappelijke impact van de maatregelen (dat wil zeggen: het al dan niet plaatsvinden van maatschappelijke disruptie als gevolg van aanslagen). Voor de onderzoekers vormde deze focus een uitdaging omdat de bestaande evaluatiestudies zich richten op de inzet van beleidsinstrumenten en niet op de rol van de NCTV daarbij. Om aan de inhoud van de brief tegemoet te komen, vormde de Nationale Contraterrorisme Strategie het uitgangspunt voor deze rapportage, aangezien de coördinerende rol van de NCTV tot uitdrukking komt in de maatregelen en activiteiten die hierin zijn voorgesteld. In de Nationale Contraterrorisme Strategie gaf de regering, en dus ook de minister van JenV, aan wat de doelen van het Nederlandse contraterrorismebeleid zijn en wie in dat verband waarvoor verantwoordelijk is. Voor zover de benutte evaluatiestudies spraken over de coördinerende rol van de NCTV of haar samenwerking met de ketenpartners, zijn deze uiteraard meegenomen in dit onderzoek.

¹⁴ Inspectie der Rijksfinanciën, Handreiking Periodieke Rapportage 2022, p. 8.
¹⁵ Van den Berg, 2022; RUSI, 2021; Baykal et al., 2021; Lewis et al., 2021; RAND Europe, 2018; Holmer et al., 2018; Gielen, 2017; Feddes & Gallucci, 2015.

¹⁶ Artikel 4, lid 5 van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek 2022.

Waar mogelijk geven we wel aan of de uitvoering van maatregelen in lijn is geweest met wat de NCTV beoogde via de Nederlandse Contraterrorisme Strategie. Op basis hiervan kan worden gesteld dat de NCTV erin is geslaagd een coherente CT-aanpak te bewerkstelligen onder de betrokken ketenpartijen. Daarbij merken we wel op dat de uitgevoerde evaluaties niet gericht zijn geweest op vaststellen of dit ook het gevolg is geweest van de coördinerende rol die de NCTV heeft gespeeld. De maatschappelijke impact van het handelen dient buiten beschouwing gelaten te worden. De evaluatie- en onderzoeksrapporten richten zich niet specifiek op die coördinerende functie en slechts in enkele gevallen wordt er zijdelings naar verwezen.

2.2 Overzicht beschikbare evaluaties

De basis voor deze periodieke rapportage bestaat uit de beschikbare rapportages die ons door de NCTV zijn aangereikt, en die ook genoemd staan in bijlage 2 van de Harbersbrief van september 2024.

Een deel van de documenten genoemd in de Harbersbrief betreffen echter geen evaluaties of studies van CT-maatregelen en zijn daarom slechts meegenomen als achtergrondinformatie in overleg met de begeleidingscommissie.

Als onderdeel van een wittevlekkenanalyse zijn, conform de handreiking¹⁷, nieuwe of onopgemerkte inzichtlacunes gesignaleerd. Het invullen van deze lacunes komt terug in de aanbevelingen prioriteit met het oog op de volgende SEA.¹⁸ Overigens betekent ‘niet geëvalueerd’ niet per definitie dat er ook een kennislacune bestaat op dat vlak.

De beschikbare documentatie waarop de voorliggende periodieke rapportage is gebaseerd, bestaat uit een divers palet aan onderzoeken naar individuele maatregelen, gedragsinterventies, impactanalyses, of risico-assessments (en in sterk mindere mate proces- of effectevaluaties). Het gevolg hiervan is dat er voor delen van het contraterrorisme-beleid geen evaluatie in de zin van een effectmeting naar de doeltreffendheid heeft plaatsgevonden of mogelijk is.

Tabel 2. Studies en evaluaties gehanteerd voor de synthesestudie.

No.	Evaluator en jaar	Beleidsonderwerp
1	ICCT (2024)	Eindrapport Impactanalyse ROR basistraining radicalisering en extremisme
2	RAND Europe (2022)	Naar een evidence-based aanpak van radicalisering en extremisme: Een eerste evaluatie van de gemeentelijke versterkingsgelden 2020-2021
3	NCTV (2024)	Detectie CT-subjecten via lucht, land, en zee: Rapportage systeemcheck
4	UvA (2021)	Evaluatie PNR-wet
5	WODC (2019)	National Risk Assessment Terrorismefinanciering (2019)
6	WODC (2023)	National Risk Assessment Terrorismefinanciering (2023)
7	FATF (2022)	Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures: The Netherlands, Mutual Evaluation Report
8	WODC (2020)	Evaluatie Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding
9	Pro Facto et al. (2024)	Nood zoekt wet: evaluatie Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding
10	Trimension (2024)	CBRN-ketenrapport
11	Bureau Ateno (2021)	Evaluatie wet precursoren voor explosieven
12	ABDTOPConsult (2020)	Tussen wet en praktijk: werking en effect in de praktijk van het intrekken van het Nederlanderschap (RWN art. 14.2)
13	Universiteit Leiden (2018)	Re-integratie van delinquenten met een extremistische achtergrond: evaluatie van de Nederlandse aanpak
14	Radar & A.G. Advies (2021)	Interventies voor deradicalisering en disengagement binnen de Dienst Justitiële Inrichtingen
15	NSCR (2021)	Re-integratie en recidive na een verblijf op de TA: Een mixed-method analyse van de levensloop en criminele carrière na de vrijlating
16	Universiteit Leiden & BBSO (2023)	Inzicht in samenhang evaluatie contraterrorismewetgeving
17	RUG (2020)	Evaluatie wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid
18	NCTV (2022)	NL progress report on the evaluation of the APIDS trial
19	NCTV (2023a)	NL final progress report on the evaluation of the APIDS trial
20	NCTV (2023b)	Action plan Commission inspection at Maastricht Airport 2023

¹⁷ IRF (2025) Handreiking Periodieke rapportage. p.8.
¹⁸ IRF, Handreiking, p. 15.

2.3 Synthesestudie evaluaties

Een periodieke rapportage is een synthesestudie van de verschillende evaluaties die zijn uitgevoerd in het kader van de Strategische Evaluatie Agenda. Idealiter wordt in elk van de onderliggende evaluaties de doeltreffendheid en doelmatigheid van onderdelen van het beleid onderzocht of worden specifieke instrumenten beoordeeld. Echter de definities van doeltreffendheid die in deze evaluaties worden toegepast, komen niet altijd met elkaar overeen. Om hiermee om te gaan, hanteerden wij de definities van doeltreffendheid en doelmatigheid uit de RPE 2022, die we gebruikt hebben voor de analyse van het gehele beleidsterrein van contraterrorisme. De synthesestudie is zodoende niet slechts een optelsom van de beschikbare conclusies, maar kijkt op basis van de evaluaties naar de overkoepelende doelstellingen en het doelbereik van het gehele subthema. In de synthese keken wij wél naar de opzet, de methodologie en de scope van de evaluaties om de duidingskracht van die evaluaties te kunnen wegen, maar het paste niet binnen de kaders van deze periodieke rapportage dat wij de uitgevoerde studies valideerden of dat we onderzoek opnieuw uitvoerden.

Voor deze periodieke rapportage hebben we een extractiesjabloon opgesteld met de relevante informatieattributen die bijdragen aan de analyse van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het Nederlandse CT-beleid. Elke evaluatie is vervolgens geanalyseerd, waarbij de methodiek, afbakening en bevindingen over (elementen van de) beleidstheorie, implementatie, doeltreffendheid en doelmatigheid zijn gedocumenteerd. Deze bevindingen zijn vervolgens per interventiegebied samengevat en vervolgens zijn er conclusies ter beantwoording van de onderzoeksvragen geformuleerd.

Doeltreffendheid

Onder doeltreffendheid verstaat de RPE 2022 in relatie tot dit onderwerp: de mate waarin de beleidsdoelstellingen van de NCTV (al dan niet via ketenpartners) dankzij de inzet van de onderzochte beleidsinstrumenten worden gerealiseerd langs de lijnen van de 4 v's 'verwerven', 'voorkomen', 'voorbereiden' en 'vervolgen' met zo min mogelijk ongewenste neveneffecten. Zoals eerder aangegeven laten de effecten van preventief beleid zich vaak lastig meten en we baseren ons hierbij op de beoordeling van de doeltreffendheid van individuele instrumenten of maatregelen op de beschikbare rapporten.

Synthese vindt plaats op het niveau van de 4 v's, waarbij de conclusies op instrument- of maatregelniveau de input vormen voor de beoordeling of, in de periode 2018-2024, de ambities uit de beleidstheorieën voor de 4 v's behaald zijn, zoals het al dan niet voorbereiden op aanslagen om de gevolgen te mitigeren. De beschikbare rapporten laten in mindere mate zien hoe de prestaties van de NCTV als onderdeel van zijn coördinerende rol de voorwaarden scheppen voor doeltreffendheid bij de ketenpartners. Waar mogelijk nemen we deze informatie mee in onze synthese.

Doelmatigheid

De definitie van de RPE-2022 voor doelmatigheid gaat uit van de mate waarin prestaties en effecten van beleid worden bewerkstelligd tegen de laagst mogelijke inzet van (financiële) middelen en ongewenste neveneffecten. Bij het analyseren van doelmatigheid is het bovendien goed om te beseffen dat doelmatigheid zich ten eerste te verhouden heeft tot de prestaties of de effecten van het beleid. Pas als de gewenste effecten zichtbaar zijn en deze gelinkt kunnen worden aan het beleid, wordt het mogelijk om te spreken van doelmatigheid. Ten tweede geldt dat doelmatigheid meestal slechts kan worden bepaald in relatie tot een referentiepunt, oftewel: een beleidsregeling of organisatie is (on)doelmatiger dan het alternatief, of ten opzichte van het verleden. In bepaalde gevallen is het echter wel mogelijk om uitspraken te doen over doelmatigheid zonder vergelijkingen met alternatieven of de voorgaande situatie, namelijk wanneer aanzienlijke verspillingen worden geconstateerd waarbij het evident is dat de beleidsprestaties of -effecten doelmatiger geleverd hadden kunnen worden.¹⁹

Doelmatigheid laat zich in de praktijk doorgaans lastig onderzoeken. Dit geldt met name voor de doelmatigheid van de beleidseffecten, omdat deze zich veelal lastig laten kwantificeren en omdat het vaak moeilijk is om vast te stellen in hoeverre deze effecten daadwerkelijk door het beleid zijn gerealiseerd.

¹⁹ Algemene Rekenkamer (2023). *Handleiding Doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek*.

Periodieke rapportages zijn in de basis een vorm van syntheseonderzoek. Voor het analyseren van de doelmatigheid van het contraterrorismebeleid richtten wij ons dan ook op de evaluaties die zijn uitgevoerd voor de onderliggende beleidsinstrumenten in het kader van de SEA. De beoordeling van doelmatigheid uit die evaluaties vormde de input voor onze synthese. De mogelijkheden om deze synthese voor doelmatigheid uit te voeren bleek in de meeste gevallen beperkt: voor een deel van de onderliggende evaluaties gold namelijk dat de doelmatigheid hierin simpelweg niet is onderzocht, of dat men concludeert dat het niet goed mogelijk is de doelmatigheid te onderzoeken, als gevolg waarvan er ook geen oordeel over wordt gegeven.

2.4 Aanvullend onderzoek

De RPE-richtlijnen laten ruimte voor aanvullend onderzoek. In de basis is een periodieke rapportage echter een synthese van geselecteerde studies en evaluaties. Voor deze rapportage is besloten buiten de synthesestudie geen nader onderzoek uit te voeren. Er is echter één aanvullend gesprek met Pro Facto gevoerd om onze interpretatie van de bevindingen en conclusies in de evaluatie van de Nationale Contraterrorisme Strategie Fase I (2021) te toetsen.

2.5 Besparingssessie

Een vast onderdeel van een periodieke rapportage is om in beeld te brengen wat de mogelijkheden zijn om 20% op het budget te besparen. Daarmee wordt inzicht verkregen in de bijsturingsmogelijkheden op het betreffende beleidsterrein. Het inventariseren van besparingsopties is echter een complex proces. Daarom hebben we (financiële) expertise van het ministerie hiervoor benut.

Er zijn twee bijeenkomsten georganiseerd met medewerkers van het ministerie van Justitie en Veiligheid, waaronder van de NCTV en de directie Financieel-Economische Zaken, om met elkaar te doorgronden welke mogelijkheden er zijn om die 20%-besparing te bewerkstellings. Het bleek geen eenvoudige exercitie, enerzijds omdat de grondslag voor het beleidsterrein smal is, maar ook omdat een belangrijk deel van de middelen met meerjarige verplichtingen is vastgelegd. De uitkomsten worden besproken in paragraaf 5.4.

2.6 Borging onafhankelijkheid

Berenschot en RAND Europe zijn onafhankelijke onderzoeks-bureaus die hechten aan de kwaliteit van hun onderzoek en advies. De kwaliteit van het eindrapport is getoetst aan de hand van het systeem voor kwaliteitscontrole van RAND. Dit systeem zorgt ervoor dat iedere geleverde dienst of product voldoet aan de kwaliteitsnormen voor hoogwaardig beleidsonderzoek. RAND kent tien kwaliteitsnormen aan de hand waarvan twee experts die niet bij het project betrokken zijn het eindrapport beoordelen. Het onderzoeksteam moet vervolgens – vergelijkbaar met academische peerreview – de verstrekte feedback verwerken. De afdeling voor kwaliteitscontrole van RAND geeft vervolgens groen licht voor het rapport wanneer de feedback voldoende is verwerkt. Om onafhankelijke beoordeling van de inhoud van evaluatierapporten te borgen, zijn de twee studies die door RAND zijn uitgevoerd, bekeken en beoordeeld door onderzoekers van Berenschot. Bovendien is gedurende de gehele looptijd van het onderzoek de begeleidingscommissie intensief betrokken geweest om de kwaliteit en onafhankelijkheid te bewaken.

HOOFDSTUK 3

Doeltreffendheid van het contraterrorismebeleid

In dit hoofdstuk beschrijven wij per 'v' welke onderzochte rapporten betrekking hebben op de desbetreffende 'v', en de conclusies die deze rapporten trekken over de mate van doeltreffendheid van de activiteiten die vallen binnen de 'v'. Een uitgebreidere bespreking van de individuele rapporten is te vinden in bijlage 2.

3.1 De beleidstheorie

Een beleidstheorie bestaat uit doelen, middelen en instrumenten en een beschrijving van de causale en normatieve veronderstellingen die aan die beleidstheorie ten grondslag liggen. Binnen de Nationale Contraterrorisme Strategie 2022-2026 zijn de doelen beschreven door middel van de 4 v's (in de Nationale Contraterrorisme Strategie 2016-2020 waren dat er ⁵²⁰) zoals hieronder weergegeven, die samen bijdragen aan het overkoepelende doel: de bescherming van de nationale veiligheid en democratische rechtsorde tegen terrorisme en gewelddadig extremisme. Deze v's sluiten aan bij de internationaal gehanteerde p's ('prevent', 'persue', 'protect' en 'prepare').²¹ De Nationale Contraterrorisme Strategie is tot stand gekomen in samenwerking tussen de NCTV en de ketenpartners verantwoordelijk voor de uitvoering van interventies en maatregelen.

3.1.1 Beleidstheorie van de Nationale Contraterrorisme Strategie

De beleidstheorie voor de coördinerende rol van de NCTV is gebaseerd op het idee dat een geïntegreerde en gecoördineerde aanpak noodzakelijk is om doeltreffend en doelmatig terrorisme te bestrijden. De NCTV zorgt ervoor dat de ketenpartners gezamenlijk werken aan de uitvoering van de Nationale Contraterrorisme Strategie (2016-2020 en 2022-2026) door:

1. *Informatie-uitwisseling*: het faciliteren van tijdige en betrouwbare informatie-uitwisseling tussen ketenpartners om zicht te krijgen op potentiële dreigingen.
2. *Samenwerking*: het bevorderen van samenwerking tussen ketenpartners om maatregelen te implementeren die gericht zijn op het voorkomen en verstoren van extremisme en terrorisme.
3. *Coördinatie*: het coördineren van voorbereidingsmaatregelen om de weerbaarheid tegen extremistisch en terroristisch geweld te versterken.
4. *Evaluatie*: het monitoren en evalueren van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de genomen maatregelen, en het aanpassen van de strategieën op basis van de bevindingen.

20 De 'vijfde V' van Verdedigen is in de Nationale Contraterrorisme Strategie 2022-2026 geïntegreerd met de V van Voorkomen en Voorbereiden.

21 Bijvoorbeeld, Counter-Terrorism Strategy (CONTEST) 2023 United Kingdom.

Deze strategieën zijn opgebouwd rond vier interventiegebieden, ook wel bekend als de 4 v's: 'verwerven', 'voorkomen', 'voorbereiden' en 'vervolgen'. Door deze rol te vervullen, tracht de NCTV de ketenpartners te bewegen tot het uitvoeren van de contraterrorismestrategie, waarbij de nadruk ligt op een geïntegreerde aanpak die de verschillende interventiegebieden met elkaar verbindt.

Per interventiegebied is er in beide strategieën beleidsmatig ingezet op verschillende activiteiten. Deze activiteiten worden uiteengezet in de tabellen in paragraaf 3.2: 'conclusies doeltreffendheidsanalyse per v'. Concrete instrumenten kunnen vervolgens worden onderverdeeld binnen deze activiteiten. Voor een gedetailleerd overzicht van de beleidsmaatregelen en beleidsinstrumenten per interventiegebied verwijzen wij naar bijlage 7 van het rapport 'evaluatie van de Nationale Contraterrorisme Strategie 2016-2020' van Pro Facto (Woestenburg et al. 2021).

Tabel 3. De interventiegebieden (v's).

Interventie-gebied	2016-2020	2022-2026
Verwerven	Het tijdig zicht krijgen op en duiden van (potentiële) dreigingen in of tegen Nederland en de Nederlandse belangen in het buitenland.	Tijdig zicht krijgen op de potentiële terroristische dreigingen door middel van informatievergaring, -analyse en -deling door de verschillende ketenpartners. Door het verzamelen, analyseren en delen van deze informatie kunnen de potentiële terroristische dreigingen vroegtijdig worden geïdentificeerd, wat de mogelijkheid biedt om tijdig in te grijpen.
Voorkomen	Het voorkomen en verstoren van extremisme en terrorisme en het vrijdelen van aanslagen.	Voorkomen van groei van terrorisme en gewelddadig extremisme; het wegnemen van voedingsbodems in fragiele staten; het verstoren van dreigingen; en het vrijdelen van aanslagen. Samenwerking tussen (internationale) publieke en private partijen en de persoonsgebonden aanpak op lokaal niveau spelen hierbij een belangrijke rol.
Verdedigen	Het beschermen van personen, objecten en vitale processen tegen extremistische en terroristische dreigingen, zowel fysiek als online.	[in de strategie van 2022-2026 is het interventiegebied 'verdedigen' komen te vervallen]
Voorbereiden	Het optimaal voorbereid zijn op extremistisch en terroristisch geweld en de gevolgen daarvan.	Gericht op terroristisch geweld en de gevolgen daarvan en het verdedigen van personen, objecten en vitale processen, zowel offline als online hiertegen. Dit omvat tevens trainingen, oefeningen en de coördinatie van responsplannen.
Vervolgen	Handhaving van de democratische rechtsstaat tegen extremisme en terrorisme.	Gericht op de handhaving van de (inter)nationale rechtsorde; de veilige re-integratie na detentie en de inzet van bestuurlijke en vreemdelingrechtelijke maatregelen, waaronder het intrekken van het Nederlanderschap.

De interventiegebieden (v's) vormen gezamenlijk een systeem waarbij elke 'v' voortbouwt op en samenhangt met een vorige 'v'. Een voorbeeld is dat informatie (bijvoorbeeld vanuit verwerven) weer de basis vormt voor dreigingsgerichte inzetten (voorkomen) op andere gebieden. Tegelijkertijd zijn de v's overlappend. Een voorbeeld is dat re-integratie al begint tijdens de detentie, en dus al tijdens de 'v' van vervolgen. Deze samenhang vertoont kenmerken van een systeemtheoretische benadering van de beleidstheorie. Hierbij worden de factoren die een rol spelen bij extremisme en terrorisme gezien als een complexe interactie binnen een groter, dynamisch systeem met input variabelen, exogene factoren, uitkomsten en beleidsinstrumenten die deze uitkomsten kunnen beïnvloeden. Terrorismen zelf wordt gezien als een symptoom van die systeemproblematiek, en beleid is effectiever wanneer het de onderliggende mechanismen en de onderlinge afhankelijkheden van variabelen begrijpt.²²

De beleidstheorie van de Nederlandse Contraterrorisme Strategie is dus vooral gericht op instrumenten en uitkomsten, en minder op de inputs en causale mechanismen. Bovendien lijkt de beschrijving van de normatieve en causale veronderstellingen die ten grondslag liggen aan de keuzes voor interventies beperkt tot impliciete beschrijvingen, die niet expliciet empirisch gestaafd worden.

Een voorbeeld is de beschrijving van de persoonsgerichte interventies ter voorkoming van radicalisering. In de onderbouwing wordt verwezen naar praktijkervaring, maar empirisch bewijs over de effectiviteit wordt niet opgevoerd. Er is daarmee geen duidelijke bewijsvoering, maar er bestaat wel degelijk een ambitie binnen de Rijksoverheid om meer evidence-based te gaan werken op het gebied van contraterrorismebeleid, zoals ook staat beschreven in de Nationale Contraterrorisme Strategie. Dit maakt duidelijk dat er nog een aantal stappen te nemen zijn ten aanzien van een betere de onderbouwing van de beleidstheorie op dit gebied.

22 Zie bijvoorbeeld Schoenenberger et al. (2014)

3.1.2 Beleidstheorie van CT-beleidsmaatregelen

Voor een beleidsevaluatie is het gangbaar de beleidstheorie, of de interventielogica, uiteen te zetten of te reconstrueren. De RPE 2022 vereist het werken met beleidstheorieën in dit verband, en dat geldt ook voor het Beleidskompas. De beleidstheorie maakt helder wat met de concrete inzet van de beleidsinstrumenten werd beoogd en welke causale veronderstellingen daaraan ten grondslag lagen. Het helpt bij het identificeren van de te meten (neven)effecten van de beleidsinterventie en het analyseren van (de oorzaken van) de effecten. Niet voor alle geëvalueerde maatregelen is een beleidstheorie uiteengezet of gereconstrueerd in de verschillende evaluatierapporten. Voor ongeveer de helft ontbreekt deze volledig, zoals te zien is in tabel 4.

Waar wel een beleidstheorie beschikbaar is, wordt deze in de meeste gevallen ook beoordeeld aan de hand van empirisch bewijs. Ook doelstellingen worden vaak wel expliciet geformuleerd, maar nulmetingen of beoordelingen van de helderheid van de doelstellingen zijn zeldzaam.

De doelstellingen zijn zelden meetbaar, en van prestatie-indicatoren wordt weinig gebruikgemaakt. Zo erkennen ambtenaren in de evaluatie van RAND Europe (2022) zelf ook dat er nog relatief weinig gebruikgemaakt wordt van beleidstheorieën of empirisch bewijs over de werking van interventies voor de aanpak van radicalisering of extremisme. Er is dus nog veel te winnen voor de NCTV ten aanzien van de evaluatiesystematiek (zie ook de aanbeveling 3.1 en volgende).

Tabel 4. Overzicht bevindingen per rapport.

Evaluatie	Maatregel	Beleidstheorie vooraf opgesteld?	Beleidstheorie gereconstrueerd door evaluatoren?	Beleidstheorie beoordeeld aan de hand van empirisch bewijs?	Zijn doelstellingen expliciet geformuleerd?	Wordt de helderheid van de doelstellingen beoordeeld?	Zijn doelstellingen meetbaar?
Verwerven							
UvA (2021)	PNR wet	Nee	Nee	Nee	Ja	Nee	Ja
NCTV (2024)	Detectie CT-subjecten via lucht, land, en zee: Rapportage systeemcheck	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee
Voorkomen							
NSCR (2021)	Re-integratie en recidive na een verblijf op de TA	Nee	Nee	Nee	Ja	Ja	Ja
Bureau Ateno (2021)	Wet precursoren voor explosieven	Nee	Gedeeltelijk	Nee	Nee	Nee	Nee
FATF (2022)	Maatregelen ter bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee
RUG (2020)	Wijziging van de Rijkswet op het Nederlandschap	Nee	Ja	Nee	Ja	Nee	'Gering'
Radar & A.G. Advies (2021)	Interventies voor deradicalisering en disengagement binnen DJI	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee
WODC (2020)	Twbmt	Nee	Ja	Ja	Ja	Nee	Gedeeltelijk ²³
ICCT (2024)	ROR-basistraining radicalisering en extremisme	Nee	Ja	Ja	Ja	Ja, niet helder	Ja
WODC (2019)	NRA Terrorismefinanciering (2019)	Geen evaluatie					
WODC (2023)	NRA Terrorismefinanciering (2023)	Geen evaluatie					
Pro Facto et al. (2024)	Twbmt	Nee	Ja	Ja	Ja	Nee	Nee
Vorbereiden							
Trimension (2024)	CBRN-keten	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee
NCTV (2022 en 2023a)	Evaluation of the APIDS trial	Nee	Nee	Nee	Ja	Nee	Nee
NCTV (2023b)	Action plan Commission inspection at Maastricht Airport 2023	Geen evaluatie					
Vervolgen							
ABD TOPConsult (2020)	Intrekken van het Nederlandschap	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee
Universiteit Leiden (2018)	Re-integratie van gedetineerde extremisten van het TER-team	Ja	-	Ja	Ja	Ja, helder	Ja ²⁴
V-overstijgend							
RAND Europe (2022)	Gemeentelijke versterkingsgelden	Nee	Ja	Nee	Nee	Ja	Nee
Universiteit van Leiden & BBSO (2023)	Contraterrorismewetgeving	Niet van toepassing, gericht op de samenhang van alle CT-wetgeving sinds 2004					

²³ Gedeeltelijk, maar geen prestatie-indicatoren.

²⁴ Ja, maar geen prestatie-indicatoren.

Voor de studie naar de evalueerbaarheid van de Nationale Contraterrorisme Strategie 2016-2020 concludeerde onderzoeksbureau Pro Facto (Woestenburg et al. 2021) dat onderliggende mechanismen voor de verscheidene beleidsmaatregelen uit de strategie niet zijn uitgewerkt in de strategie of onderliggende beleidsdocumenten. Daarom hebben zij zelf per beleidsmaatregel een beleidstheorie gereconstrueerd. Omdat sommige beleidsmaatregelen bleken uit te gaan van dezelfde mechanismen, hebben zij deze maatregelen vervolgens in groepen geclusterd. Vervolgens is voor ieder mechanisme vastgesteld in welke mate de bijdrage ervan aan de doelstellingen van de Nationale Contraterrorisme Strategie meetbaar te maken is. Pro Facto kwam tot de conclusie dat de effectiviteit van het CT-beleid niet kwantitatief te meten was, omdat 1) informatie over de voor-na- en met-zonder-situatie niet beschikbaar is, 2) beleidsmaatregelen uit veel interventies bestaan die gelijktijdig door meerdere partners worden uitgevoerd waardoor effecten niet goed te isoleren zijn (oftewel is een effect dan wel te verklaren door de inzet van een beleidsmaatregel), 3) interventie en doelstellingen ver uit elkaar staan waardoor causaliteit lastig hard te maken is. Door middel van kwalitatieve methoden kan er volgens hen niettemin in de meeste gevallen gekomen worden tot oordelen over de plausibiliteit van de doelbereiking van het CT-beleid, en

is er voor ieder cluster van maatregelen aangegeven op welke manier de effecten geëvalueerd zouden kunnen worden. Het is niet na te gaan in hoeverre deze aanbevelingen zijn gebruikt bij de evaluaties die sinds de publicatie van dit rapport in 2021 zijn uitgevoerd. Niettemin liggen er duidelijke aanbevelingen die kunnen worden gebruikt voor een toekomstige evaluatie van de Nationale Contraterrorisme Strategie en de individuele onderdelen.

3.2 Doeltreffendheid van het beleid

In deze paragraaf worden de bevindingen besproken van de synthese die is uitgevoerd van de doeltreffendheid van het CT-beleid op basis van de geselecteerde evaluaties en studies. Tabel 5 vat de resultaten van deze analyse samen. De verschillende evaluaties zijn hierbij gestructureerd aan de hand van de vier interventiegebieden (de 4 v's) waarop zij van toepassing zijn. Twee van de geselecteerde studies konden niet aan één interventiegebied worden toegeschreven, maar hadden betrekking op meerdere v's: de evaluatie van de gemeentelijke versterkingsgelden (RAND Europe 2022) en Inzicht in samenhang: evaluatie van de Nederlandse contra-terrorismewetgeving (Universiteit Leiden en BBSO 2023).

Tabel 5. Overzicht van doeltreffendheidsbeoordelingen per studie/evaluatie.

Interventie-gebied	Studie/evaluatie	Onderwerp	Gericht op beoordelen doel-treffendheid?	Over-wegend doel-treffend?
Verwerven	UvA (2021)	PNR wet	Ja	Geen uitspraken
	NCTV (2024)	Detectie CT-subjecten via lucht, land, en zee: Rapportage systeemcheck	Ja	Ja
Voorkomen	NSCR (2021)	Re-integratie en recidive na een verblijf op de TA	Nee	Geen uitspraken
	Bureau Ateno (2021)	Wet precursoren voor explosieven	Nee	-
	FATF (2022)	Maatregelen ter bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering	Ja	Ja
	RUG (2020)	Wijziging van de Rijkswet op het Nederlandschap	Nee	-
	Radar & A.G. Advies (2021)	Interventies voor deradicalisering en disengagement binnen DJI	Ja	Geen uitspraken
	WODC (2020)	Twbmt	Ja	Nee
	ICCT (2024)	ROR basistraining radicalisering en extremisme	Ja	Geen uitspraken
	WODC (2019)	NRA Terrorismefinanciering (2019)	Geen evaluatie	-
	WODC (2023)	NRA Terrorismefinanciering (2023)	Geen evaluatie	-
	Pro Facto et al. (2024)	Twbmt	Ja	Nee
	Trimension (2024)	CBRN-keten	Nee	-
Vorbereiden	NCTV (2022) en 2023a)	Evaluation of the APIDS trial	Ja	Ja
	NCTV (2023b)	Action plan Commission inspection at Maastricht Airport 2023	Geen evaluatie	
	ABD TOPConsult (2020)	Intrekken van het Nederlandschap	Ja	Nee
Vervolgen	Universiteit Leiden (2018)	Re-integratie van gedetineerde extremisten van het TER-team	Ja	Ja
	RAND Europe (2022)	Gemeentelijke versterkingsgelden	Ja	Geen uitspraken
V-overstijgend	Universiteit van Leiden en BBSO (2023)	Contraterrorismewetgeving	Nee	-

Tabel 5 toont dat in elf van de twintig studies onderverdeeld naar de 4 v's de doeltreffendheid van de maatregelen geëvalueerd kon worden. De overige onderzoeken omvatten geen effectevaluaties en leveren dus geen inzichten op over de doeltreffendheid. Van de elf effectevaluaties²⁵ wordt er in drie geconcludeerd dat er geen uitspraken gedaan kunnen worden over de doeltreffendheid van de geëvalueerde maatregelen. Die leveren dus geen concrete inzichten over de doeltreffendheid op. Van de overgebleven acht evaluaties wordt er in vijf rapporten een overwegend positief oordeel geveld over de doeltreffendheid van de geëvalueerde maatregelen, en in drie evaluaties wordt er een overwegend negatief oordeel geveld over de doeltreffendheid van maatregelen.

In de volgende paragrafen worden de bevindingen over de doeltreffendheid per interventiegebied samengevat. Een belangrijke nuance die hier gemaakt moet worden is dat de 4 v's uit de Nederlandse Contraterrorisme Strategie de gehele veiligheidsketen beslaan met alle partners, niet alleen de werkzaamheden van de NCTV.

Zo heeft de 'v' van 'verwerven' voornamelijk betrekking op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten waardoor veel van de activiteiten uit de strategie binnen deze organisaties worden opgezet en uitgevoerd, en de NCTV hierover beperkt beleidsverantwoordelijkheid heeft. Waar mogelijk geven we wel aan of de uitvoering van maatregelen in lijn is geweest met wat de NCTV beoogde via de Nederlandse Contraterrorisme Strategie. Op basis hiervan kan worden gesteld dat de NCTV erin is geslaagd een coherente CT-aanpak te bewerkstelligen onder de betrokken ketenpartijen. Daarbij merken we wel op dat de uitgevoerde evaluaties niet gericht zijn geweest op vaststellen of dit ook het gevolg is geweest van de coördinerende rol die de NCTV heeft gespeeld.

3.2.1 Verwerven

De doelstelling achter het interventiegebied 'verwerven' is het 'tijdig zicht krijgen op en duiden van (potentiële) dreigingen in of tegen Nederland en de Nederlandse belangen in het buitenland.' Voor v's: verwerven staat aan de basis voor de andere informatie en inlichtingen, zoals operationele informatie over fenomenen of praktijken, sturen interventies op andere gebieden: informatie en inlichtingen, zoals operationele informatie over fenomenen of praktijken, sturen interventies op andere gebieden.

Tabel 6. Activiteiten 'verwerven' per evaluatierapport.

Strategie	Activiteiten ²²	Evaluatie/rapport
2016-2020	1. Verwerven, analyseren en duiden van informatie	UvA (2021) RAND Europe (2022) Clusters A en D
	2. Verwerven informatie buiten veiligheidsdomein	In de periode 2018 – 2024 zijn er geen evaluatiestudies geweest die specifiek gericht waren op deze activiteit
	3. Wetenschappelijk onderzoek	In de periode 2018 – 2024 zijn er geen evaluatiestudies geweest die specifiek gericht waren op deze activiteit.
2022-2026	1. Consolidatie van hoogwaardige verwerving, analyse en deling van informatie over terroristische dreigingen	NCTV (2024)
	2. Optimalisatie van signalering en informatiedeling op lokaal nationaal en internationaal niveau met zorgvuldige aandacht voor wettelijke grondslagen en proportionaliteit	In de periode 2018 – 2024 zijn er geen evaluatiestudies geweest die specifiek gericht waren op deze activiteit.
	3. Doorontwikkeling van innovatieve werkwijzen en instrumenten in respons op technologische ontwikkelingen	In de periode 2018 – 2024 zijn er geen evaluatiestudies geweest die specifiek gericht waren op deze activiteit; valt buiten beleidsverantwoordelijkheid NCTV

²⁵ Hierbij worden de twee deelonderzoeken (NCTV 2022 en 2023a) over een maatregel onder Voorbereiden als één evaluatie beschouwd.

²⁶ De activiteiten zijn overgenomen uit de Nationale Contraterrorisme Strategie 2016-2020 en de Nationale Contraterrorisme Strategie 2022-2026.

De doeltreffendheid van ‘verwerven’ is het onderwerp van onderzoeksvraag 1, ‘In welke mate zijn de activiteiten in het kader van het beleidsterrein contraterrorisme effectief geweest in het tijdig zicht krijgen op en duiden van (potentiële) dreigingen in of tegen Nederland en de Nederlandse belangen in het buitenland?’. Met betrekking tot dit pakket aan activiteiten zijn tijdens de onderzoeksperiode twee evaluaties uitgevoerd: een evaluatie van de PNR-wet door de UvA, en de gerubriceerde systeemcheck Detectie CT-subjecten via lucht, land, en zee van de NCTV. Dit zijn slechts twee specifieke onderdelen van ‘verwerven’. In de eerste evaluatie wordt bovendien geconcludeerd dat over de doeltreffendheid van de PNR-wet voor het verwerven van informatie over potentiële dreigingen niets kan worden gezegd door de korte tijd dat de wet in werking was. Wel wordt gesteld dat een van de knelpunten, en daarmee voorwaarden voor doeltreffendheid, in de uitvoering van de wet bestaat uit het feit dat gegevens niet als volledig of betrouwbaar gezien worden, wat de effectiviteit van de maatregel in de weg kan staan. De evaluatie benoemt echter ook dat kwantitatieve gegevens laten zien dat de intra-EU-passagiersgegevens in de praktijk geschikt zijn om een bijdrage te leveren aan de doelstelling van de wet: het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit. Wel slaagt de NCTV er volgens de ketenbrede impactanalyses in om afspraken over het delen van gegevens tussen ketenpartners tot stand te brengen. Dit duidt mogelijk op een effectieve invulling van het coördinatiemandaat van de NCTV om een nieuw instrument operationeel te maken.

De systeemcheck heeft tot doel om inzicht te bieden in de het huidige wettelijke instrumentarium voor het detecteren van gesignaleerde CT-subjecten, inclusief de beperkende factoren en mitigerende maatregelen. Daarnaast dient het als referentiekader voor (toekomstige) beleidsontwikkeling en wanneer casuïstiek zich voordoet. Gezien het document de kwetsbaarheden van bestaand instrumentarium in kaart brengt is het document gerubriceerd om misbruik van kwaadwillenden te voorkomen.

Dat ketenpartners informatie verwerven en onderling (zo onbelemmerd mogelijk) delen is in lijn met de Nederlandse Contraterrorisme Strategie. De coördinerende rol van de NCTV is bovendien goed zichtbaar binnen het interventiegebied ‘verwerven’ en draagt bij aan de effectiviteit van de uitvoering bij ketenpartners.

3.2.2 Voorkomen

De doelstelling achter ‘voorkomen’ is ‘het voorkomen en verstoren van extremisme en terrorisme en het vrijdelen van aanslagen’ (Van Weel 2024). De inzet is gericht op het voorkomen van angst voor terrorisme, het voorkomen van aanwas en groei van terrorisme en gewelddadig extremisme, het wegnemen van voedingsbodems in fragiele staten, het verstoren van dreigingen en het vrijdelen van terroristische aanslagen en geweld.

Tabel 7. Activiteiten 'voorkomen' per evaluatierapport.

Strategie	Activiteiten	Evaluatie/rapport
2016-2020	4. Weloverwogen overheidscommunicatie	In de periode 2018 – 2024 zijn er geen evaluatiestudies geweest die specifiek gericht waren op deze activiteit; valt buiten beleidsverantwoordelijkheid NCTV, afdeling Contraterrorisme
	5. Weerbaarheid kwetsbare groepen verhogen	RAND Europe (2022) Clusters B, C, E en F
	6. Tijdig ingrijpen radicalisering individuen	NSCR (2021) RAND Europe (2022) Clusters B, C, E en F
	7. Ondermijnen extremistische en terroristische propaganda	In de periode 2018 – 2024 zijn er geen evaluatiestudies geweest die specifiek gericht waren op deze activiteit; valt onder verantwoordelijkheid Autoriteit Online Terroristisch en Kinderpornografisch Materiaal (ATKM)
	8. Verstoren toegang tot aanslagmiddelen	Bureau Ateno (2021)
	9. Verstoren financiering terrorisme	FATF (2022) WODC (2019)
	10. Tegengaan reisbewegingen potentiële extremisten en terroristen	RUG (2020)
	11. Verstoren online verspreiders extremistische en terroristische ideologieën	In de periode 2018 – 2024 zijn er geen evaluatiestudies geweest die specifiek gericht waren op deze activiteit; valt onder verantwoordelijkheid Autoriteit Online Terroristisch en Kinderpornografisch Materiaal (ATKM)
	12. Verstoren extremistische en terroristische netwerken	Radar & A.G. Advies (2021) RAND Europe (2022) Clusters B en C
	13. Verstoren dreiging uitgaande van extremistische of terroristische personen	WODC (2020) RAND Europe (2022) Clusters B, C, E en F
	14. Vroegtijdig herkennen PGE's en inschatten geweldsbereidheid	RAND Europe (2022) Clusters B, C, E en F
2022-2026	4. Voorkomen van groei middels persoonsgerichte aanpak	In de periode 2018 – 2024 zijn er geen evaluatiestudies geweest die specifiek gericht waren op deze activiteit, wel decentraal geëvalueerd bij bepaalde gemeenten
	5. Inzet op preventie en capaciteitsopbouw in fragiele regio's (nationaal/ internationaal)	ICCT (2024)
	6. Detecteren en verstoren reisbewegingen	Universiteit Leiden & BBSO (2023)
	7. Detecteren en verstoren financiële stromen	WODC (2023)
	8. Inzet versturende bestuurlijke maatregelen en vreemdelingenrechtelijke maatregelen	Pro Facto et al. (2024)
	9. Bij acute dreiging zo snel en geïnformeerd mogelijk handelen	In de periode 2018 – 2024 zijn er geen evaluatiestudies geweest die specifiek gericht waren op deze activiteit; valt buiten de beleidsverantwoordelijkheid van de NCTV
	10. Doorontwikkeling en innovatie van de samenwerking en informatie-uitwisseling tussen het zorg- en veiligheidsdomein (voorheen: Aanpak potentieel gewelddadige extremistische eenlingen)	In de periode 2018 – 2024 zijn er geen evaluatiestudies geweest die specifiek gericht waren op deze activiteit. Recente initiatieven worden nog geëvalueerd.
	11. Aanpak van extremisme en terrorisme online	Universiteit Leiden & BBSO (2023)

De doeltreffendheid van 'voorkomen' is het onderwerp van onderzoeksvraag 2, 'In welke mate zijn de activiteiten in het kader van het beleidsterrein contraterrorisme effectief geweest in het voorkomen en verstoren van extremisme en terrorisme en het verijdelen van aanslagen?'. Met tien evaluaties over deze 'v' zijn er meer data beschikbaar. Aan ongeveer de helft van de activiteiten die in de strategieën worden beschreven zijn evaluaties te koppelen waarin deze activiteiten onderzocht worden. Over de andere helft is niets te zeggen over de doeltreffendheid van de activiteiten in de onderzoeksperiode.

We hebben het dan over onder andere de overheidscommunicatie, het ondermijnen van extremistische en terroristische propaganda, het verstoren van online verspreiders van extremistische en terroristische ideologieën, het doorontwikkelen van de samenwerking en informatie-uitwisseling tussen het zorg- en veiligheidsdomein, en de aanpak van extremisme en terrorisme online. Een deel, zoals verstoren van online verspreiders van extremistische en terroristische ideologieën en de aanpak van extremisme en terrorisme online, waarvoor de Autoriteit online Terroristisch en Kinderpornografisch Materiaal (ATKM) is opgericht, wordt via andere lijnen opgepakt en geëvalueerd. De evaluaties die wel beschikbaar zijn, zijn vooral gericht op het verstoren van concrete dreigingen.

Specifiek zijn er evaluaties die vallen onder het tijdig ingrijpen bij radicaliserende individuen (bijvoorbeeld de re-integratie en recidive na een verblijf op de TA, en de ROR-basistraining radicalisering en extremisme), het verstoren van de toegang tot aanslagmiddelen (Wet precursoren voor explosieven), het verstoren van terrorismefinanciering (de NRA's van het WODC en het FATF-rapport), het tegengaan van reisbewegingen van potentiële extremisten en terroristen (intrekking van het Nederlanderschap), het verstoren van extremistische en terroristische netwerken (interventies binnen DJI), en de inzet van bestuurlijke en vreemdelingenrechtelijke maatregelen (Twbmt). Van de negen beschikbare documenten analyseren vijf de doeltreffendheid van de onderzochte maatregelen:

- De evaluaties van het WODC (2020) en Pro Facto et al. (2024) van de maatregelen onderdeel van de Twbmt concluderen dat de maatregelen nauwelijks zijn ingezet en dat er in de praktijk weinig behoefte is aan de wet. Sommige van de maatregelen zijn enkele malen ingezet, maar het is niet overal duidelijk of die inzet ook effect heeft gesorteerd. Er wordt bijvoorbeeld aangehaald dat er bij de inzet van een gebiedsverbod niet is gecontroleerd voor verplaatsingseffecten van fysiek contact naar online omgevingen. In de praktijk wordt de voorkeur gegeven aan het opleggen van andere maatregelen, zoals preventieve zorggerelateerde interventies en maatregelen op grond van het straf- of vreemdelingenrecht. De evaluatoren wijzen overigens ook op de preventieparadox bij het evalueren van de preventieve werking van de inzet van de Twbmt voor terroristische aanslagen: succesvol beleid heeft als uitkomst het niet-plaatsvinden van dreigingen en incidenten. Een gevolg van effectieve preventie is dat de dreiging minder zichtbaar wordt, waardoor de politieke en maatschappelijke steun voor dat preventiebeleid weer kwetsbaarder wordt. Niettemin zijn de veronderstellingen bij de werking van de wet weinig uitgewerkt. Ondanks dat het WODC in 2020 op basis van de evaluatie stelde dat de verwachtingen van de Twbmt voor een groot deel niet uitkwamen, werd de tijdelijke wet verlengd. Pro Facto et al. (2024) kwamen echter tot dezelfde conclusie, en stelden vast dat belanghebbenden er liever verlegen mee lijken te zitten dan om verlegen. In de beleidsreacties op deze twee rapporten geven de toenmalige ministers van JenV echter aan deze conclusies niet te onderschrijven.²⁷ Ze zien de relevantie van de Twbmt in de specifieke gevallen waarin alternatieve maatregelen ontbreken en er sprake is van een dreiging en hierbij voldoende en diverse maatregelen ter beschikking te hebben om een persoonsgerichte aanpak vorm te geven.

Zo stelt de minister dat ook een beperkte inzet van de wet het nut en de noodzaak ervan kan onderschrijven. Volgens hen heeft de Twbmt een weliswaar in kwantitatief opzicht beperkte, maar desalniettemin belangrijke bijdrage geleverd aan de bescherming van de nationale veiligheid.

- De evaluatie van Radar & A.G. Advies (2021) concludeert dat het niet mogelijk is om de doeltreffendheid van de interventies of werkzame elementen binnen de interventies in kaart te brengen. De belangrijkste redenen daarvoor zijn een gebrek aan onderbouwing van de instrumenten met een beleidstheorie, beperkte monitoring van de inzet van interventies en het feit dat deze niet gekoppeld zijn aan eenduidige doelstellingen, en het ontbreken van evaluaties van de interventies.
- ICCT (2024) concludeert dat er geen uitspraken gedaan kunnen worden over de doeltreffendheid van de ROR-basistraining doordat er te veel doelstellingen en leerdoelen werden gehanteerd die bovendien niet verder uitgewerkt waren in of gemonitord werden door prestatie-indicatoren. Wel wordt er onder andere geconcludeerd dat de inhoud van de trainingen niet altijd goede aansluiting vond bij de deelnemers met een mbo-opleiding, dat sommige deelnemers reeds bekend waren met gedeelten van de aangeboden stof, en werden er verschillen in kennis, houding en vooroordelen geconstateerd tussen regio en Randstad.
- Dat maakt het laatste document, de beoordeling van alle maatregelen ter bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering door FATF (2022), het enige waarin expliciet wordt geconcludeerd dat deze maatregelen grotendeels doeltreffend zijn. Factoren die hier aan bijdragen, zijn onder andere de goede interorganisatorische samenwerking om terrorismefinanciering op te sporen, het Programma FEC-Terrorismefinanciering (FEC-TF), en informatie-uitwisseling in het kader van de Integratie aanpak terrorisme. De NCTV vormt de schakel in de nationale coördinatie tussen deze organisaties. Een verbeterpunt zou het gebrek aan genomen maatregelen tegen ngo's zijn. Ook zijn de evaluatoren van mening dat de sancties die in de praktijk worden opgelegd voor terrorismefinanciering niet afschrikkend zouden zijn.

27 Kamerstukken II 2019/20, 29 754, nr. 544; Kamerstukken II 2023/2024, 29 754, nr. 730.

Concreet wordt er dus binnen het interventiegebied ‘voorkomen’ in drie (evaluatie)onderzoeken een oordeel geveld over de doeltreffendheid van de betreffende maatregel(en). Zo wordt de Nederlandse aanpak van het tegengaan van terrorismefinanciering grotendeels als doeltreffend beoordeeld, met name vanwege de goede samenwerking tussen publieke en private partijen. De Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding wordt daarentegen door beide evaluaties als weinig effectief gezien. De Twbmt wordt over het algemeen niet ingezet waarvoor deze oorspronkelijk bedoeld is, en de wet heeft volgens de evaluatoren niet wezenlijk bijgedragen aan deradicalisering, beter contact met betrokken personen of het voorkomen van terroristische activiteiten.

Desalniettemin zijn er uit de conclusies van de evaluaties wel andere inzichten te vergaren. Zo doet de evaluatie van de Rijksuniversiteit Groningen (2020) geen uitspraken over de doeltreffendheid van wijziging van de Rijkswet op het Nederlandschap in het belang van de nationale veiligheid, maar merkt wel op dat de coördinerende rol van de NCTV in de uitvoering van deze wet als zeer positief wordt ervaren door de samenwerkende partijen. De evaluatie van het NSCR (2021) laat zien dat 5% van de ex-gedetineerden op de TA zijn gecrediteerd naar een terroristisch misdrijf, en 24% voor een andersoortig (niet-terroristisch) misdrijf. Op de vraag of het beleid hiermee doeltreffend is geweest, wordt niet verder ingegaan. Bureau Ateno (2021) komt tot de conclusie dat het vergunningsstelsel behorende bij de Wet precursoren voor explosieven naar verwachting heeft gefunctioneerd met als opmerking dat het aantal aanvragen van vergunningen maar zeer gering is geweest, waarschijnlijk door de hoge bureaucratische last die een aanvraag met zich meebrengt.

Onder de ‘v’ van ‘voorkomen’ werkt de NCTV samen met een groot aantal en uiteenlopende ketenpartners. Veel van de activiteiten van deze ketenpartners zijn in lijn met de Nederlandse Contraterrorisme Strategie, en in het geval van de maatregelen ten behoeve van het tegengaan van terrorismefinanciering en de Rijkswet op het Nederlandschap in het belang van de nationale veiligheid refereren de onderzoeken expliciet en positief aan de hechte samenwerking tussen ketenpartijen en de coördinerende en faciliterende rol die de NCTV hierin speelt.

3.2.3 Voorbereiden

De doelstelling achter ‘voorbereiden’ is ‘het optimaal voorbereid zijn op extremistisch en terroristisch geweld en de gevolgen daarvan en het beschermen van personen, objecten en vitale processen tegen extremistische en terroristische dreigingen, zowel fysiek als online’ (Van Weel 2024). Hierbij wordt ingezet op slagvaardigheid op het gebied van crisisbesluitvorming, respons, effectieve hulpverlening, (crisis) communicatie, trainen en oefenen (ook op internationaal niveau) en nazorg.

Tabel 8. Activiteiten voorbereiden per evaluatierapport.

Strategie	Activiteiten	Evaluatie/rapport
2016-2020	21. Monitoren van maatschappelijke gevolgen van de terroristische en extremistische dreiging	In de periode 2018 – 2024 zijn er geen evaluatiestudies geweest die specifiek gericht waren op deze activiteit
	22. Versterken netwerk vitale partners	In de periode 2018 – 2024 zijn er geen evaluatiestudies geweest die specifiek gericht waren op deze activiteit. Beleidsverantwoordelijkheid NCTV, afdeling Statelijke Dreigingen
	23. Versterken effectiviteit crisisorganisatie	In de periode 2018 – 2024 zijn er geen evaluatiestudies geweest die specifiek gericht waren op deze activiteit. Beleidsverantwoordelijkheid NCTV, Nationaal Crisis Centrum
	24. Voorbereiden crisiscommunicatie	In de periode 2018 – 2024 zijn er geen evaluatiestudies geweest die specifiek gericht waren op deze activiteit. Beleidsverantwoordelijkheid NCTV, Nationaal Crisis Centrum, afdeling Communicatie
	25. DSI slagvaardig en effectief houden	In de periode 2018 – 2024 zijn er geen evaluatiestudies geweest die specifiek gericht waren op deze activiteit. Valt onder verantwoordelijkheid Nationale Politie
2022-2026	12. Trainen en oefenen in crisismanagement om de impact van terroristisch geweld te mitigeren	Trimension (2024) NCTV (2022) NCTV (2023a) NCTV (2023b)
	13. Doorontwikkeling en innovatie van: Waakzaamheid en weerbaarheid in respons op nieuwe aanslagmiddelen, zowel offline als online.	In de periode 2018 – 2024 zijn er geen evaluatiestudies geweest die specifiek gericht waren op deze activiteit. Valt buiten beleidsverantwoordelijkheid NCTV

De doeltreffendheid van ‘voorbereiden’ is het onderwerp van onderzoeksvraag 3, ‘In welke mate zijn de activiteiten in het kader van het beleidsterrein contraterrorisme effectief geweest in het optimaal voorbereid zijn op extremistisch en terroristisch geweld en de gevolgen daarvan en beschermen van personen, objecten en vitale processen tegen extremistische en terroristische dreigingen, zowel fysiek als online?’. De meeste activiteiten onder deze ‘v’ vallen buiten de scope van deze periodieke rapportage, omdat de beleidsverantwoordelijkheid van de NCTV alleen het CBRN-dossier betreft. Er zijn geen data voorhanden over de doeltreffendheid van de inzet op het monitoren van maatschappelijke gevolgen van de terroristische en extremistische dreiging, het versterken van de netwerken met vitale partners, het versterken van de effectiviteit van de crisisorganisatie, het voorbereiden van crisiscommunicatie, de Dienst Speciale Interventies slagvaardig en effectief houden, de consolidatie en optimalisatie van het stelsel Bewaken en Beveiligen, en de doorontwikkeling en innovatie van de waakzaamheid en weerbaarheid in respons op nieuwe aanslagmiddelen. Een aantal van deze onderdelen ligt buiten de beleidsverantwoordelijkheid van de NCTV of valt inmiddels onder de verantwoordelijkheid van de Directeur Bewaken en Beveiligen van de NCTV. Niettemin zijn er enkele inzichten verzameld:

- Met betrekking tot trainen en oefenen in crisismanagement is een relevante studie beschikbaar, een ketenstresstest van Trimension (2024) van de crisisresponsen voor terroristische aanslagen met of op chemische, biologische, radiologische of nucleaire middelen (CBRN). Omdat zich geen feitelijke CBRN-incidenten hebben voorgedaan, betreft het een analyse van blinde vlekken en tekortkomingen in de planvorming. Er worden dus geen uitspraken gedaan over de doeltreffendheid. Wel worden er verscheidene sterke punten en verbeterpunten geïdentificeerd. Met betrekking tot die laatste zou de CBRN-keten doorontwikkeld kunnen worden door middel van onder andere versterkte en formeel geregelde bovenregionale coördinatie, en snellere informatiedeling en besluitvorming. De studie concludeert dat de NCTV hier haar coördinerende rol op het gebied van informatieverzameling en -verstrekking verder zou kunnen ontwikkelen.

- In twee rapporten van de NCTV (2022 & 2023a) over een experiment met nieuwe beveiligingsapparatuur op luchthaven Schiphol die automatische detectie van verboden voorwerpen (APIDS) in handbagage mogelijk maakt, wordt de doeltreffendheid van deze maatregel als positief beoordeeld. Onderzoekresultaten laten zien dat de maatregel positief effect heeft op het identificeren van mogelijke gevaren, de werkdruk van medewerkers en wachttijden voor passagiers.
- Het laatste NCTV rapport (2023b) betrof geen evaluatie van beleid of beleidsmaatregelen waardoor er geen lessen over de doeltreffendheid van CT-beleid in de burgerluchtvaart getrokken konden worden.

De onderzochte maatregelen zijn in lijn met de Nederlandse Contraterrorisme Strategie, al zijn niet alle voorbereidingen in het kader van het CT-beleid onderwerp geweest van onderzoek. Omdat dit voorbereidingen betreft die de impact van aanslagen trachten te voorkomen of mitigeren, gaat het daarmee bovendien om gevoelige informatie.

3.2.4 Vervolgen

De doelstelling achter ‘vervolgen’ is ‘handhaving van de democratische rechtsstaat tegen extremisme en terrorisme’ (Van Weel 2024). Vervolgen kan zowel gebeuren voordat een terroristisch misdrijf plaatsvindt door met strafrecht vroeg in te grijpen bij voorbereidende handelingen, of als passende strafrechtelijke reactie als extremisten en terroristen de wet overtreden. De inzet is gericht op de capaciteit in de strafrechtketen voor opsporing, vervolging, berechting; het verder versterken van informatie-uitwisseling, kennis en deskundigheid; het opsporen en vervolgen van verdachten van terrorismefinanciering; en de voorbereiding van de terugkeer in de samenleving van ex-verdachten en ex-veroordeelden.

Tabel 9. Activiteiten vervolgen per evaluatierapport.

Strategie	Activiteiten	Evaluatie/rapport
	27. Versterken informatie-uitwisseling en samenwerking tussen inlichtingen-veiligheids- en opsporingsdiensten	In de periode 2018 – 2024 zijn er geen evaluatiestudies geweest die specifiek gericht waren op deze activiteit. Beleidsverantwoordelijkheid Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten en Nationale Politie
	28. Vergroten en borgen kennis en deskundigheid binnen de strafrechtsketen m.b.t. extremisme en terrorisme	In de periode 2018 – 2024 zijn er geen evaluatiestudies geweest die specifiek gericht waren op deze activiteit. Beleidsverantwoordelijkheid OM
	29. Voorbereiding van de terugkeer in de samenleving van ex-verdachten en ex-veroordeelden inzake terrorismemisdrijven	Universiteit Leiden (2018) RAND Europe (2022) Cluster B
	30. Capaciteit strafrechtsketen	In de periode 2018 – 2024 zijn er geen evaluatiestudies geweest die specifiek gericht waren op deze activiteit. Beleidsverantwoordelijkheid OM
2022-2026	14. Inzet van wettelijke mogelijkheden om verdachten van terroristische misdrijven op te sporen en vervolgen om de nationale en internationale rechtsorde te handhaven	Universiteit Leiden & BBSO (2023)
	15. Tegengaan van rekrutering en verspreiding extremistisch gedachtengoed tijdens detentie	In de periode 2018 – 2024 zijn er geen evaluatiestudies geweest die specifiek gericht waren op deze activiteit. Beleidsverantwoordelijkheid DJI
	16. Waar mogelijk het Nederlandschap intrekken van a. uitreizigers (14.4 RWN) en b. personen die onherroepelijk veroordeeld zijn voor een terroristisch misdrijf (14.2 RWN)	Universiteit Leiden & BBSO (2023)
	17. Inzet op veilige re-integratie na detentie. Deze inzet op veilige re-integratie start ook al tijdens detentie	In de periode 2018 – 2024 zijn er geen evaluatiestudies geweest die specifiek gericht waren op deze activiteit. Beleidsverantwoordelijkheid DJI

De doeltreffendheid van ‘vervolgen’ is het onderwerp van onderzoeksvraag 4, ‘In welke mate zijn de activiteiten in het kader van het beleidsterrein contraterrorisme effectief geweest in de handhaving van de democratische rechtstaat tegen extremisme en terrorisme?’. Ook onder deze ‘v’ vallen de meeste activiteiten buiten scope voor deze periodieke rapportage, omdat de NCTV geen beleidsverantwoordelijkheid heeft, maar uitvoering plaatsvindt bij verschillende ketenpartners. Zo is er niets te zeggen over de inzet op het vergroten en borgen van kennis en deskundigheid binnen de strafrechtsketen, het vergroten van de capaciteit van de strafrechtsketen, en het tegengaan van rekrutering en verspreiding van extremistisch gedachtengoed tijdens detentie.

Wel is er een evaluatie uitgevoerd naar het intrekken van het Nederlandschap op basis van de RWN (Art. 14) door ABDTOPConsult (2020). ABDTOPConsult concludeert dat het effect van de uitvoering van de wet op het voorkomen van verdere radicalisering, de doelstelling, lastig hard te maken is. Dit komt mede doordat er weinig casuïstiek is. Sterker, het is volgens de auteurs niet onaannemelijk dat de inzet van het instrument averechts werkt, en de kans op verdere radicalisering juist verhoogt. Bovendien constateren de evaluatoren dat de wet interfereert met de persoonsgerichte aanpak (PGA) gericht op deradicalisering.

Een tweede evaluatie heeft betrekking op veilige re-integratie na detentie. Onderzoekers van de Universiteit Leiden (2018) hebben de re-integratie geëvalueerd van gedetineerde extremisten van het Terrorismisme, Extremisme en Radicalisering (TER)-team door middel van specialistische resocialisatie en nazorg. Ze concluderen dat de aanpak effectief ‘lijkt’: (terrorisme-gerelateerde) recidive wordt verminderd tijdens de toezichtperiode en controle en toezicht op ex-gedetineerde extremisten is beter. De onderzoekers merken echter op dat het lastig is de effectiviteit van dit soort programma’s te meten, omdat doelen vaak onduidelijk zijn, het onduidelijk is wat ‘recidive’ betekent in het geval van deradicalisering, de doelgroep klein is, en recidive op de lange termijn bekeken moeten worden. Structurele monitoring (ook na de toezichtperiode) door het TER-team en indicatoren ontbreken. De auteurs doen een reeks uiteenlopende aanbevelingen om de aanpak te versterken, zoals het definiëren van doelstellingen om vast te stellen wat wordt verstaan onder een succesvolle aanpak en het opzetten van een analysecapaciteit binnen het TER-team. De evaluatie benadrukt dat een actieve en deskundige NCTV-contactpersoon door ketenpartners als een groot pluspunt werd ervaren voor de effectiviteit. De NCTV functioneert als een vraagbaak en verbinder die ervoor zorgt dat de betrokkenen ketenpartners (DJI, reclassering, gemeenten) dezelfde koers kunnen houden.

Het onderzoek van de Universiteit Leiden & BBSO (2023), waarin een evaluatie is uitgevoerd van de samenhang van een breed pakket aan Nederlandse contraterrorismewetgeving, biedt geen conclusies over de doeltreffendheid van deze instrumenten. Het laat echter wel zien dat de NCTV vanuit taakstelling en activiteiten een belangrijke coördinerende rol heeft op het terrein van contraterrorisme, en dat deze rol ten aanzien van de besproken wetten zich vooral beperkt tot de Twbmt. Er wordt gesteld dat de NCTV geen taak (meer) heeft in de casuïstiek en in de overleggen met AIVD, OM en politie. In de concrete samenwerkingspraktijk met gemeenten werkt de NCTV alleen nog vanuit de Twbmt. Ook komt hieruit het beeld naar voren dat de wetgeving sterk nationaal georiënteerd is, terwijl niet zonder meer duidelijk is of deze wetgeving wel altijd aansluit bij de realiteit en behoeften op lokaal niveau. De analyse laat zien dat er 'een behoefte is geuit aan aanvullende wetgeving met heldere richtlijnen inzake informatie-uitwisseling over specifieke casus tussen relevante actoren op lokaal niveau'.

Ook voor de 'v' van 'vervolgen' passen de activiteiten van de ketenpartners van de NCTV binnen het door de Nederlandse Contraterrorisme Strategie geschetste kader. Wel geven de onderzoeksrapporten aan dat de focus van de coördinerende taak van de NCTV verschoven is of verschuiving behoeft. Voor het bijeenbrengen van ketenpartners rondom casuïstiek is de coördinerende rol van de NCTV niet (meer) nodig, wat overigens ook als succes van dezelfde taak kan worden beschouwd. Waar nationale wetgeving en lokale aanpak elkaar in de weg zitten, kan de NCTV juist een belangrijke rol vervullen in de signalering en mitigatie van ongewenste neveneffecten.

HOOFDSTUK 4

Doelmatigheid van het beleid

In dit hoofdstuk behandelen we de bevindingen betreffende de doelmatigheid van het contraterrorisme- en veiligheidsbeleid.

4.1 Doelmatigheid van het beleid

Een synthese van de conclusies op het vlak van doelmatigheid op basis van de beschikbare evaluaties is niet mogelijk gebleken. De evaluaties die in de te onderzoeken periode 2018-2024 zijn uitgevoerd, hebben geen uitspraken gedaan op het gebied van de doelmatigheid van contraterrorismemaatregelen. Het overzicht in tabel 10 laat zien dat bij geen van de onderzoeken melding is gemaakt van de kosten die aan het instrument verbonden zijn. Dit zou in ieder geval een voorwaarde zijn geweest om een afweging te kunnen maken over de proportionaliteit van de kosten versus de behaalde effecten. Zoals aangegeven in het vorige hoofdstuk, zijn er aanzienlijke uitdagingen rondom het in beeld brengen van de doeltreffendheid van het contraterrorisme-instrumentarium. Dit had voor een aantal instrumenten een doelmatigheidsanalyse mogelijk gemaakt als de verhouding tot de kosten was meegenomen in het onderzoek. Hier ligt nog een punt van aandacht voor de NCTV, waarin voor de volgende periode van de Strategische Evaluatie Agenda in voorzien zou kunnen worden. Een synthese van de conclusies over de doelmatigheid van het contraterrorisme-beleid is voor de periode 2018-2024 echter niet mogelijk.

Er zijn twee evaluaties die zijdelings uitspraken doen die raakvlak kennen met doelmatigheid, namelijk de benodigde inzet en capaciteit. De evaluatie van de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding merkt op dat voor de inzet van de wet een grote tijdsinvestering en tijdsdruk gevraagd wordt van functionarissen die bij de besluitvorming en uitvoering betrokken zijn, zowel op landelijk niveau bij de NCTV als op lokaal niveau bij partners in de casusoverleggen. De evaluatie van de Wet precursoren voor explosieven komt tot een soortgelijke conclusie. De evaluatie constateert dat de overheid is meegegaan met het idee van een vergunningstelsel om marktpartijen tegemoet te komen die vreesden voor inkomstenderving. Handhaving en toezicht geschiedt door de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT). Vanwege het beperkte aantal aangevraagde en verleende vergunningen en de kosten voor toezicht, concludeert de uitvoerende instantie (de ILT) dat de kosten niet opwegen tegen de maatschappelijke baten. Deze kosten zouden bovendien door het ministerie van IenW voor rekening genomen worden, wat ten tijde van de evaluatie niet het geval was. De evaluatoren constateerden dat er (nog) geen afspraken gemaakt waren tussen de ILT en NCTV over de gewenste toezichts- en handhavingsinspanningen. Mogelijk zijn die er wel gekomen na inwerkingtreding van de aangepaste Wet precursoren voor explosieven in 2021. Ten slotte heeft de NCTV ook ketenbrede impactanalyses laten uitvoeren naar de werklast bij ketenpartners voor de Passagiersinformatie-eenheid Nederland (Pi-NL). Dit om de werklastverdeling als objectieve en onderbouwde basis te gebruiken voor het gesprek over de verdeling van gelden.

Tabel 10. Overzicht doelmatigheidsaspecten per evaluatie.

Evaluatie	Evaluatie kijkt naar kosten instrument	Evaluatie kijkt naar proportionaliteit kosten versus effecten	Evaluatie doet expliciete uitspraak over doelmatigheid instrumentarium	Evaluatie kijkt naar andere doelmatigheidsaspecten zoals capaciteit
Verwerven				
UvA (2021)	Nee	Nee	Nee	Nee
NCTV (2024)	Nee	Nee	Nee	Nee
Voorkomen				
NSCR (2021)	Nee	Nee	Nee	Nee
Bureau Ateno (2021)	Nee	Nee	Nee	Ja
FATF (2022)	Nee	Nee	Nee	Nee
RUG (2020)	Nee	Nee	Nee	Nee
Radar & A.G. Advies (2021)	Nee	Nee	Nee	Nee
WODC (2020)	Nee	Nee	Nee	Ja
ICCT (2024)	Nee	Nee	Nee	Nee
WODC (2019)	Geen evaluatie			
WODC (2023)	Geen evaluatie			
Pro Facto et al. (2024)	Nee	Nee	Nee	Nee
Vorbereiden				
Trimension (2024)	Nee	Nee	Nee	Nee
NCTV (2022)	Nee	Nee	Nee	Nee
NCTV (2023a)	Nee	Nee	Nee	Nee
NCTV (2023b)	Geen evaluatie			
Vervolgen				
ABD TOPConsult (2020)	Nee	Nee	Nee	Nee
Universiteit Leiden (2018)	Nee	Nee	Nee	Nee

Uit de evaluatie van de Wet precursoren voor explosieven, maar ook die van de versterkingsgelden, komt naar voren dat er ruimte is voor verbetering in de sturing op doelmatigheid bij ketenpartners. Dit kan door tegenover financiële bijdragen voorwaarden te zetten voor (rapportage)verplichtingen. Geld is tenslotte een belangrijk sturingsmechanisme, zeker in een coördinerende rol als die van de NCTV. Uit de ketenbrede impactanalyses komt naar voren dat de NCTV er in het geval van de Pi-NL wel in slaagt om tot zulke afspraken te komen.

4.2 Besparingsoptie

Als onderdeel van de periodieke rapportage dient ten minste één doelmatigheidsoptie geschetst te worden waarmee een besparing van 20% op de budgettaire grondslag van het (beleids)thema contraterrorisme kan worden gerealiseerd. Hieronder worden er twee besproken. De uitwerking hiervan is uitgevoerd door de NCTV. Deze uitwerking is integraal overgenomen in deze paragraaf.

4.2.1 Besparingsvariant -20%

De periodieke rapportage 2025 heeft, zoals eerder aangegeven, slechts betrekking op het beleidsterrein van contraterrorisme (een subartikel van 36.2) en niet op de begroting van de ketenpartners. De kwantitatieve financiële grondslag voor het deel van contraterrorisme bedraagt € 16,5 miljoen per jaar. De totale post in het begrotingshoofdstuk van het ministerie van Justitie en Veiligheid, onder artikel 36.2 is groter (ongeveer € 273 miljoen per jaar).

Er zijn drie posten gealloceerd aan beleidsinitiatieven met betrekking tot contraterrorisme, namelijk: CT-versterkingsgelden, CT-programmagelden en geormerkte gelden voor het Passenger Name Record-instrument. Dit budget betreft projecten en programma's van de NCTV (in samenwerking met partners), bijdragen aan medeoverheden, zelfstandig bestuursorganen (zbo's) en agentschappen en subsidies aan private organisaties.

In tabel 11 staat een weergave, zoals opgenomen in de Harbersbrief, van de drie posten en de daaraan toegekende bedragen over 2018 en 2024.

Tabel 11. De posten en toegekende bedragen over 2018 en 2024.

Beleidsinitiatieven	2018 ²⁸	2024 ²⁴
1. CT-versterkingsgelden	€ 11 mln	€ 11 mln
2. CT-programmagelden	€ 1,5 mln	€ 1,5 mln
3. PNR-gelden	€ 22 mln	€ 4 mln
Totaal	€ 34,5 mln	€ 16,5 mln

De personele uitgaven vallen niet onder dit begrotingsartikel, maar onder de apparaatskosten van het ministerie. De project- en programmagelden beslaan slechts een klein deel van het budget van dit begrotingsartikel. Het overgrote deel van de gelden bestaat uit bijdragen en subsidies aan derde organisaties. Verder is het belangrijk te benadrukken dat het huidige regeerakkoord heeft gekozen voor aanvullende financiële investeringen in het veiligheidsdomein en is onder andere de NCTV uitgezonderd wat betreft de rijksbrede taakstelling van 20% vanwege de vitale rol ten aanzien van de nationale veiligheid.

Een evenredige reductie over de drie posten in tabel 11 is niet goed mogelijk, omdat dan niet meer voldaan kan worden aan verschillende meerjarig toegezegde uitgaven. Die besparingsoptie valt dus af en er resteert slechts de mogelijkheid gericht in sommige budgetten te snijden. De ruimte daarvoor is vanwege de meerjarige toezeggingen echter beperkt. Als we naar de meest actuele situatie voor 2025 kijken, dan geldt dat van de CT-versterkingsgelden 50% meerjarig is toegezegd.

Beleidsinitiatieven	Grondslag		Maximaal beschikbaar	Gerichte besparing -20%-totaal	Resterend budget
1. CT-versterkingsgelden	€ 11 mln	50% is al vergeven	€ 5,5 mln	€ -2,9 mln	€ 2,6 mln
2. CT-programmagelden	€ 1,5 mln	66,6% is al vergeven	€ 0,5 mln	€ -0,3 mln	€ 0,2 mln
3. PNR-gelden	€ 4 mln	88,7% is al vergeven	€ 0,36 mln	€ -0,1 mln	€ 0,26 mln
Totaal	€ 16,5 mln		€ 6,3 mln	€ -3,3 mln	€ 3 mln

28 Bedragen zijn afgerond op hele en halve miljoenen.

Voor de CT-programmagelden is dit 66,6% en voor de PNR-gelden is dit 88,7%. De resterende grondslag voor eventuele besparingen volgt dan uit tabel 12.

Tabel 12. Grondslagen voor besparing per beleidsinitiatief.

Beleidsinitiatieven	Grondslag ²⁴		Beschikbaar na gedane uitkering aan derden ²⁴
1. CT-versterkingsgelden	€ 11 mln	50% is al vergeven	€ 5,5 mln
2. CT-programmagelden	€ 1,5 mln	66,6% is al vergeven	€ 0,5 mln
3. PNR-gelden	€ 4 mln	88,7% is al vergeven	€ 0,355 mln

De grondslag van € 16,5 miljoen is vanwege de toegezegde uitgaven gereduceerd tot slechts € 6,3 miljoen. Echter, de gevraagde besparing van 20% op de budgettaire grondslag van het (beleids)thema contraterrorisme (20% van € 16,5 miljoen) is gelijk gebleven op € 3,3 miljoen. Dit maakt dat de € 3,3 miljoen gevonden zou moeten worden binnen de overgebleven € 6,3 miljoen. Van de grondslag van € 6,3 miljoen, is € 5,5 miljoen ten behoeve van CT-versterkingsgelden (87%).

Wat betreft de posten CT-programmagelden en PNR-gelden, is in de onderstaande tabel rekening gehouden met een absoluut minimum dat gehandhaafd zou moeten worden om het voortbestaan van het beleidsinitiatief niet te riskeren.²⁹

Tabel 13. Overzicht resterende budgetten na 20% besparing per beleidsinitiatief.

Beleidsinitiatieven	Grondslag		Maximaal beschikbaar	Gerichte besparing -20%-totaal	Resterend budget
1. CT-versterkingsgelden	€ 11 mln	50% is al vergeven	€ 5,5 mln	€ -2,9 mln	€ 2,6 mln
2. CT-programmagelden	€ 1,5 mln	66,6% is al vergeven	€ 0,5 mln	€ -0,3 mln	€ 0,2 mln
3. PNR-gelden	€ 4 mln	88,7% is al vergeven	€ 0,36 mln	€ -0,1 mln	€ 0,26 mln
Totaal	€ 16,5 mln		€ 6,3 mln	€ -3,3 mln	€ 3 mln

4.2.2 Gevolgen van de besparingen

Bij de beschrijving van deze besparingsopties moet een voorbehoud worden gemaakt. Deelnemers aan de besparingssessies gaven aan dat een besparing van 20% mogelijk een disproportionele daling van de doeltreffendheid oplevert. In dat geval zal er geen sprake zijn van een verbetering van de doelmatigheid. Dat vereist namelijk dat: ofwel, de doeltreffendheid wordt behouden bij lagere kosten; ofwel, de doeltreffendheid wordt verbeterd bij gelijke (of minder hard stijgende) kosten. Het kader hieronder bevat de reactie van de NCTV op de mogelijke gevolgen van de beschreven besparingsopties.

29 Bedragen zijn afgerond.

Kader 1. Reactie NCTV op gevolgen van besparingsopties

Een gelijkmatige korting van 20 % (€ 3,3 miljoen) verspreid over de verschillende posten lijkt logisch, maar is niet uitvoerbaar: slechts € 6,3 miljoen van het budget is beschikbaar voor besparing, omdat grote delen al zijn uitgekeerd. Een gelijkmatige reductie op de resterende middelen wordt daarom niet als haalbare optie gepresenteerd.

De enige optie die realistisch is, is gericht bezuinigen: ongeveer € 2,9 miljoen moet gehaald worden uit de CT-versterkingsgelden, € 0,3 miljoen uit CT-programmagelden en € 0,1 miljoen uit Detectie Reisbewegingen.

De effecten van deze maatregel zouden ingrijpend zijn. De vermindering in versterkingsgelden treft lokale preventie tegen radicalisering, intergemeentelijke samenwerking, training van professionals, internationale preventieprojecten en culturele initiatieven die sociale cohesie bevorderen. Bezuinigingen op CT-programmagelden beperken de beleidsflexibiliteit en de uitvoering van kortcyclisch onderzoek. Een lagere investering in de Detectie Reisbewegingen ondermijnt de verdere ontwikkeling van de Pi-NL en de TRIP-applicatie. Dit kan leiden tot vertraging, hogere kosten en veiligheidsrisico's door verminderd gebruik van passagiersgegevens voor de bestrijding van ernstige criminaliteit en terrorisme.

Gezamenlijk vormen al deze initiatieven de ruggengraat van de CT-aanpak. Op het moment dat deze financieringen (deels) wegvallen, zal in het huidige economische klimaat in veel gevallen geen andere manier van financiering gevonden kunnen worden en betekent dit in de praktijk het afbreken van de in vijftien jaar zorgvuldig opgebouwde CT-aanpak, met alle gevolgen van dien voor de nationale veiligheid.

HOOFDSTUK 5

Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk beschrijven wij op basis van het beschreven onderzoek onze conclusies en bijbehorende aanbevelingen.

5.1 Conclusies

In hoofdstuk 3 is de breedte geschetst van het Nederlandse CT-beleid gedurende de onderzoeksperiode, dat is vastgelegd in twee opeenvolgende Nationale Contraterrorisme Strategieën (2016-2020 en 2022-2026). Binnen elk van de interventiegebieden – verwerven, voorkomen, (verdedigen), voorbereiden en vervolgen – worden in de strategie activiteiten onderscheiden die bijdragen aan het overkoepelende doel: de bescherming van de nationale veiligheid en democratische rechtsorde tegen terrorisme en gewelddadig extremisme.

Voor de uitvoering van deze periodieke rapportages is in de RPE een duidelijke methodologische aanpak voorgeschreven. De beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de activiteiten op het beleidsterrein contraterrorisme wordt in eerste instantie gebaseerd op bevindingen van de gedurende de looptijd (2018-2024) door of in opdracht van de Rijksoverheid uitgevoerde (evaluatie)onderzoeken, binnen het bredere CT-domein van de Rijksoverheid.

Deze onderzoeken laten zich echter niet eenvoudig koppelen aan de activiteiten van de NCTV die binnen de afbakening van deze periodieke rapportage vallen. Vaak bestrijken geëvalueerde maatregelen, vanwege de integrale aanpak, meerdere interventiegebieden (meerdere v's) en worden ze niet consistent toegewezen aan dezelfde interventiegebieden. Als gevolg hiervan is een synthese van de bevindingen uit deze evaluaties op het niveau van de interventiegebieden niet goed uitvoerbaar.

Bovendien zijn de interventiegebieden niet te koppelen aan uitgaven van de NCTV, wat uitspraken over doelmatigheid niet goed mogelijk maakt.

5.1.1 Witte vlekken

Lang niet alle activiteiten genoemd in de Nederlandse Contraterrorisme Strategie vallen onder verantwoordelijkheid van de NCTV. Een deel is elders belegd. Deze activiteiten vielen buiten de afbakening van deze periodieke rapportage. Dit maakt dat het onvermijdelijk is dat er witte vlekken en dus kennis- en inzichtlacunes bestaan ten aanzien van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het CT-beleid. De geselecteerde onderzoeken bestrijken slechts een deel het CT-beleid dat binnen de afbakening van deze periodieke rapportage valt. Bovendien komen vaak slechts deelaspecten van de betreffende activiteiten aan de orde, of wordt een beperkte periode bekeken. Zo zijn de meeste activiteiten binnen het interventiegebied 'voorbereiden tijdens de onderzoeksperiode niet geëvalueerd. De conclusies over de doeltreffendheid, doelmatigheid en de onderlinge samenhang van het CT-beleid zijn daarom gebaseerd op de evaluatie van slechts een beperkt deel van het pakket aan activiteiten binnen dit veld. Het gevolg hiervan is dat er *over de volle breedte van het contraterrorismebeleid gedurende de periode 2018-2024 op basis van de voorliggende evaluatiestudies nauwelijks inzicht in de doeltreffendheid van de betreffende maatregelen en geen inzicht in doelmatigheid is te geven.*

Dit beperkte zicht op de doeltreffendheid van de interventies op het beleidsterrein van terrorisme is niet uniek voor de Nederlandse Rijksoverheid. Zoals uitvoerig beschreven in de binnen- en buitenlandse literatuur is effectevaluatie om uiteenlopende redenen notoir lastig op het CT-terrein.³⁰ Zo beperken veiligheidsbelangen vaak de beschikbaarheid van data, zijn terroristische incidenten zeer zeldzaam, worden uitkomsten van het beleid ook beïnvloed door een groot aantal externe factoren en wordt de evaluatie gecompliceerd door de zogenoemde ‘preventieparadox’: succesvol veiligheidsbeleid heeft als uitkomst het niet-plaatsvinden van dreigingen en incidenten. Dit compliceert bovendien de evaluatie van preventieve maatregelen, omdat de uiteindelijke uitkomsten ervan nauwelijks meetbaar te maken zijn. Een gevolg daarvan is dat de dreiging minder zichtbaar wordt, waardoor de politieke en maatschappelijke steun voor dat preventiebeleid weer kwetsbaarder wordt.

5.1.2 Conclusies over de onderzoeksvragen

De complexiteit van het vaststellen van de effecten van CT-maatregelen wordt ook in de Harbersbrief aangehaald. Daarom is ervoor gekozen om het onderzoek naar doeltreffendheid te richten op wat de minister van JenV vanuit zijn coördinerende functie bij de publieke en private partners wil bereiken. Dit is in de Nationale Contraterrorisme Strategie samengebracht. Hieronder worden achtereenvolgens, waar mogelijk, conclusies getrokken over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de individuele maatregelen en de coördinerende rol van de NCTV.

1. In welke mate zijn de activiteiten in het kader van het beleidsterrein contraterrorisme effectief geweest in het tijdig zicht krijgen op en duiden van (potentiële) dreigingen in of tegen Nederland en de Nederlandse belangen in het buitenland?

De doelstelling van het interventiegebied ‘verwerven’ – tijdig zicht krijgen op potentiële dreigingen – was slechts beperkt te onderzoeken/ evalueren. De meeste activiteiten binnen ‘verwerven’ zijn echter niet geëvalueerd of vallen buiten de beleidsverantwoordelijkheid van de NCTV. De evaluatie van de Wet gebruik van passagiersgegevens voor de bestrijding van terroristische en ernstige misdrijven (de zogeheten PNR-wet) kon geen uitspraken doen over doeltreffendheid, ook mede ten gevolge van de korte tijd dat de PNR-wet in werking was ten tijde van de evaluatie.

2. In welke mate zijn de activiteiten in het kader van het beleidsterrein contraterrorisme effectief geweest in het voorkomen en verstoren van extremisme en terrorisme en het vrijdelen van aanslagen?

Voor het interventiegebied ‘voorkomen’ zijn relatief veel evaluaties beschikbaar, die ongeveer de helft van dit interventiegebied bestrijken. In drie (evaluatie)onderzoeken wordt een oordeel geveld over de doeltreffendheid van de betreffende maatregel(en). Zo wordt de Nederlandse aanpak van het tegengaan van terrorismefinanciering grotendeels als doeltreffend beoordeeld, met name vanwege de goede samenwerking tussen publieke en private partijen. De Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding wordt daarentegen door beide evaluaties als weinig effectief gezien. De Twbmt wordt volgens de evaluatoren over het algemeen niet ingezet waarvoor deze oorspronkelijk bedoeld is, en heeft niet wezenlijk bijgedragen aan deradicalisering, beter contact met betrokken personen of het voorkomen van terroristische activiteiten. Deze conclusies worden echter niet onderschreven door de toenmalige minister van JenV, die de Twbmt wel degelijk een belangrijke rol in de bescherming van de nationale veiligheid toedichtte. Andere maatregelen, zoals interventies binnen de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) en de ROR-basistraining (Rijksopleidingsinstituut tegengaan Radicalisering), konden niet worden beoordeeld op doeltreffendheid vanwege ontbrekende evaluaties.

3. In welke mate zijn de activiteiten in het kader van het beleidsterrein contraterrorisme effectief geweest in het optimaal voorbereid zijn op extremistisch en terroristisch geweld en de gevolgen daarvan en het beschermen van personen, objecten en vitale processen tegen extremistische en terroristische dreigingen, zowel fysiek als online?

Binnen het interventiegebied ‘voorbereiden’ wordt vooral ingezet op slagvaardigheid op het gebied van crisisbesluitvorming, respons, effectieve hulpverlening, (crisis) communicatie, trainen en oefenen (ook op internationaal niveau) en nazorg. De meeste activiteiten binnen dit interventiegebied zijn niet geëvalueerd of vallen buiten de verantwoordelijkheid van de NCTV. Wel is een ketenstresstest uitgevoerd op de chemische, biologische, radiologische en nucleaire (CBRN)-keten, waarin weliswaar geen uitspraken over doeltreffendheid worden gedaan, maar wel verscheiden sterke punten en verbeterpunten worden geïdentificeerd.

30 Van den Berg, 2022; RUSI, 2021; Baykal et al., 2021; Lewis et al., 2021; Bellasio et al., 2018; Holmer et al., 2018; Gielen, 2017; Feddes & Gallucci, 2015.

De inzet van nieuwe beveiligingsapparatuur in een experiment op luchthaven Schiphol die automatische detectie van verboden voorwerpen (APIDS) in handbagage mogelijk maakt, wordt als doeltreffend beoordeeld (NCTV 2022 & 2023a).

4. In welke mate zijn de activiteiten in het kader van het beleids-terrein contraterrorisme effectief geweest in de handhaving van de democratische rechtstaat tegen extremisme en terrorisme?

De maatregelen behorend tot het interventiegebied ‘vervolgen’ richten zich op het verbeteren van de capaciteit in de strafrechtketen voor opsporing, vervolging en berechting, het verder versterken van informatie-uitwisseling, kennis en deskundigheid, het opsporen en vervolgen van verdachten van terrorismefinanciering, en de voorbereiding van de terugkeer in de samenleving van ex-verdachten en ex-veroordeelden. De meeste van de activiteiten in dit interventiegebied zijn niet geëvalueerd of vallen buiten de beleidsverantwoordelijkheid van de NCTV. We hebben het dan over onder andere de overheidscommunicatie, het ondermijnen van extremistische en terroristische propaganda, het verstoren van de online verspreiding van extremistische en terroristische ideologieën, het doorontwikkelen van de samenwerking en informatie-uitwisseling tussen het zorg- en veiligheidsdomein, en de aanpak van extremisme en terrorisme online. De re-integratie van gedetineerde extremisten via het Terrorismes, Radicalisering en Extremisme (TER)-team is wel geëvalueerd en wordt als doeltreffend beoordeeld: er is sprake van lage recidive en goede samenwerking tussen ketenpartners. De evaluatie van de Rijkswet op het Nederlanderschap stelt daarentegen dat het effect van ontneming van het Nederlanderschap op radicalisering niet is vast te stellen en dat het niet onaannemelijk is dat de maatregel averechts werkt en de kans op verdere radicalisering mogelijk verhoogt.

5. In welke mate zijn de activiteiten in het kader van het beleidsterrein contraterrorisme doelmatig in relatie tot de daarmee samenhangende uitgaven?

Deze periodieke rapportage kan geen conclusies trekken over de doelmatigheid van het contraterrorisme- en veiligheidsbeleid voor de periode 2018-2024. Geen van de onderzochte studies en evaluaties doen expliciete uitspraken over de doelmatigheid en in de meeste gevallen is doelmatigheid ook niet meegenomen in de onderzoeksopzet.

Daarnaast konden de geselecteerde (evaluatie)onderzoeken nauwelijks inzicht bieden in de begrote kosten of de uitgaven op instrument- of maatregelniveau of de proportionaliteit ervan ten opzichte van de resultaten. Ook aspecten die een indicatie kunnen geven van de mogelijke doelmatigheid, zoals de gehanteerde personeelsinzet of tijdige afronding van activiteiten, konden in de geselecteerde onderzoeken veelal niet meegenomen worden.

Bovendien is het naast een overzicht van de kosten voor een overzicht van de doelmatigheid (of kosteneffectiviteit) van maatregelen noodzakelijk om deze te relateren aan de gerealiseerde effecten. Zoals eerder echter al is geconstateerd, doen de beschikbare onderzoeken slechts in beperkte mate uitspraken over de effecten van het beleid of van afzonderlijke instrumenten. Daarom zijn uitspraken over de doelmatigheid ook niet goed te doen.

De NCTV coördineert en financiert (de uitvoering van) maatregelen en instrumenten bij ketenpartners als de Koninklijke Marechaussee, douane, gemeenten of Dienst Justitiële Inrichtingen. De verantwoordelijkheid voor de besteding van de publieke middelen is daarmee verdeeld over verschillende ketenpartners. In enkele van de geselecteerde evaluaties wordt geconstateerd dat een structurele monitoring van en sturing op de doelmatige besteding van deze middelen veelal ontbreekt. Hoewel dit niet bij de rol van de NCTV als coördinator van deze maatregelen past, bemoeilijkt dit het inzicht in de doelmatigheid van het CT-beleid.

Ten slotte heeft de NCTV een scenario geformuleerd waarbij 20% van de totale financiële grondslag voor contraterrorisme (€ 16,5 miljoen op jaarbasis) zou worden bespaard. Hiervoor zijn drie posten geselecteerd met CT-beleidsinitiatieven: gemeentelijke versterkingsgelden, CT-programmagelden en geormerkte gelden voor het Passenger Name Record-instrument. Het betreft hier projecten en programma's van de NCTV, bijdragen aan medeoverheden, zbo's en agentschappen en subsidies aan private organisaties. De vraag is of deze besparingsoptie de doelmatigheid van het CT-beleid ook daadwerkelijk verbetert. Medewerkers van de NCTV verwachten dat een dergelijke besparing disproportionele negatieve gevolgen heeft voor de doeltreffendheid van het CT-beleid en daarmee voor de nationale veiligheid.

6. Welke inzichten in doeltreffendheid en doelmatigheid van het contraterrorisme beleid kunnen worden ontleend aan het evaluatieonderzoek dat gedurende de looptijd van het contraterrorismebeleid en welke lessen kunnen hieruit worden geleerd?

Deze periodieke rapportage bestrijkt een handvol evaluaties die een oordeel vellen over de doeltreffendheid van de geëvalueerde maatregelen. Van de tien evaluaties die uitspraken (kunnen) doen over doeltreffendheid van CT-maatregelen, wordt er in vier onderzoeken een overwegend positief oordeel geveld over de geëvalueerde maatregelen. Op basis van deze evaluaties is het niet mogelijk algemene conclusies te trekken over de doeltreffendheid op het niveau van de interventiegebieden. Deze maatregelen hebben echter gemeen dat ze over het algemeen een geïntegreerde, flexibele en lerende aanpak kennen waarbij informatie- en kennisuitwisseling centraal staan, en dat ze tot stand komen door de professionele samenwerking tussen ketenpartners.

Niettemin blijft inzicht in de effectiviteit van individuele CT-maatregelen beperkt. Er liggen verscheidene oorzaken aan het beperkte zicht op doeltreffendheid van CT-beleid ten grondslag. Afgezien van de hierboven genoemde inherente complexiteit van het beleidsveld, liggen er nog voldoende mogelijkheden om de voorwaarden te versterken waarmee het inzicht in de doeltreffendheid kan worden verbeterd. Zo kan de beleidstheorie die ten grondslag ligt aan de Nederlandse Contraterrorisme Strategie grondiger worden beschreven. In ongeveer de helft van de bestudeerde (evaluatie)onderzoeken ontbreekt een dergelijke uiteenzetting volledig, net als duidelijkheid over de beoogde resultaten en uitkomsten. Waar de beleidstheorie wel onderzocht wordt, wordt deze in de meeste gevallen niet geconstrueerd aan de hand van empirisch bewijs over de werkzaamheid van de veronderstelde mechanismen. Een analyse van de evalueerbaarheid van de (onderdelen van de) strategie concludeert dat de doelstellingen zelden meetbaar zijn, en dat er weinig gebruik wordt gemaakt van prestatie-indicatoren.

Dit probleem wordt niettemin erkend. In de strategie wordt het voornemen uitgesproken om meer ‘evidence-based’ te gaan werken door onderzoek naar werkzame elementen en monitoring van effecten. Ook de kamerbrieven die bijvoorbeeld de evaluatie van de Nationale Contraterrorisme Strategie Fase I (2021) en de versterkingsgelden (2022) vergezelden, wordt het belang van effectevaluatie benadrukt en de intentie uitgesproken om de voorwaarden te creëren die nodig zijn voor het evalueren van doeltreffendheid van CT-beleid.

Bovendien heeft de eerstgenoemde kamerbrief een helder overzicht gegeven van de evalueerbaarheid van de verschillende beleidsmaatregelen die onder de strategie vallen, waarbij voor de meeste maatregelen afzonderlijke evaluatie (nog) niet zinvol wordt geacht. Dat komt onder andere doordat er meestal geen nulmeting of informatie over de werking van het mechanisme beschikbaar is, of doordat er te veel externe factoren van invloed zijn op de uitkomsten. Het aantonen van causaliteit tussen het beleid en de effecten is daarom lastig. Voor een aantal beleidsmaatregelen geeft de evaluatie van de Nationale Contraterrorisme Strategie Fase I echter duidelijk aan hoe de doeltreffendheid kan worden geëvalueerd in een eventuele tweede fase. Dit onderzoek heeft echter geen vervolg gekregen waarin deze aanbevelingen worden opgevolgd. Uit de nieuwe strategie blijkt voorsnog niet hoe de evalueerbaarheid kan worden vergroot. Meetbaarheid en het inbouwen van dataverzameling hebben in die strategie nog weinig aandacht gekregen. Hier liggen kansen voor verbetering in de toekomst.

5.1.3 Conclusies over de coördinerende functie van de NCTV

Naast de bovenstaande vragen wordt in de Harbersbrief de coördinerende rol van de NCTV benadrukt. De coördinerende rol vormt een belangrijke voorwaarde voor de doeltreffendheid van het contraterrorismebeleid. De maatregelen die het Nederlandse CT-beleid bestrijken, worden voor een groot deel belegd bij (lokale) ketenpartners die gecoördineerd en gefinancierd door de NCTV. De coördinerende rol van de NCTV en de samenwerking met en tussen ketenpartners als gemeenten, politie, OM, AIVD, IND en de Koninklijke Marechaussee vormen daarmee een belangrijke voorwaarde voor de doeltreffendheid van het CT-beleid.

Enkele maatregelen die door intensieve samenwerking tussen verschillende ketenpartners worden uitgevoerd, worden positief beoordeeld: een maatregel die bijdraagt aan verwerving, analyse en deling van informatie over terroristische dreigingen (NCTV 2024) (verwerven), de aanpak van terrorismefinanciering (voorkomen) en de re-integratie van gedetineerde extremisten (vervolgen). De goede samenwerking tussen verschillende betrokken partijen – toezichthouders, overheidsinstanties en private partijen – draagt volgens de evaluaties effectief bij aan het bereiken van de doelstellingen van deze instrumenten.

Hoewel de geselecteerde evaluaties zich hier over het algemeen niet primair op richtten, wordt deze samenwerking en de rol van de NCTV in beleidsontwikkeling, netwerkvorming, kennisdeling en advisering ten behoeve van de ketenpartners in terrorismebestrijding in de meeste evaluaties relevant geacht en in verschillende evaluaties als positief beoordeeld. De NCTV lijkt er volgens deze evaluaties in te slagen ketenpartners te 'bewegen' tot gezamenlijke uitvoering, conform de strategie. Zolang het voorgenomen beleid wordt uitgevoerd door de ketenpartners, kunnen we aannemen dat de coördinerende functie, zoals bedoeld in de Harbersbrief, haar doel heeft bereikt.

De NCTV zorgt voor kennisdeling, netwerkvorming en het opstellen van analyses. In complexe dossiers (zoals radicalisering, terrorismefinanciering, re-integratie van extremisten) is de NCTV vaak de partij die overzicht houdt en partijen bij elkaar brengt. Aanwezigheid van de NCTV is echter geen garantie voor doeltreffendheid. De daadwerkelijke doeltreffendheid hangt af van de invulling van deze rol, de samenwerking met partners en de mate waarin de NCTV in staat is om partijen te verbinden en te ondersteunen. In sommige evaluaties wordt opgemerkt dat de rol van de NCTV op lokaal niveau is afgenomen, waardoor de verbinding tussen nationaal en lokaal beleid minder sterk is geworden.

De rol van de NCTV blijkt met name belangrijk bij complexe, ketenoverstijgende CT-vraagstukken (zoals terrorismefinanciering, radicalisering, crisisrespons), waarbij de NCTV coördineert en faciliteert door het overzicht te houden, kennis te bundelen en partners te verbinden. Bij het faciliteren van netwerken en kennisdeling is de NCTV vaak de partij die zorgt voor continuïteit en verbinding tussen verschillende domeinen en niveaus.

Tegelijkertijd bevatten de evaluatieonderzoeken geen hard bewijs voor effecten van de rol die de NCTV vervult. Veel evaluaties richten zich op afzonderlijke instrumenten en niet expliciet op de NCTV zelf. Slechts in enkele rapporten wordt zijdelings gerefereerd aan die coördinerende functie. Daardoor is het in deze periodieke rapportage niet mogelijk geweest om met zekerheid te stellen in hoeverre resultaten te danken zijn aan sturing door de NCTV. Met andere woorden: we zien wel dat doelen worden nagestreefd door ketenpartners in lijn met de Nederlandse Contraterrorisme Strategie (wat als een indicatie voor succesvolle regie kan worden begrepen), maar 'bewijs' dat dit dankzij de NCTV resulteert, blijft beperkt in de documenten.

5.2 Aanbevelingen

In de vorige paragraaf zijn conclusies getrokken over de onderzoeksvragen uit de Harbersbrief. Daar waar die conclusies ruimte bieden voor een mogelijke verbetering van het CT-beleid of de rol die de NCTV daarin speelt, hebben wij een aantal aanbevelingen geformuleerd voor de NCTV over:

1. het verbeteren van de samenhang van het CT-beleid (paragraaf 5.2.1),
2. het verbeteren van het inzicht in de doeltreffendheid (paragraaf 5.2.2), 3) het verbeteren van (het inzicht in) en de doelmatigheid van het CT-beleid (paragraaf 5.2.3) en 4) het verbeteren van inzicht in de coördinerende rol van de NCTV (paragraaf 5.2.4).

5.2.1 Aanbeveling om de samenhang in het contraterrorismebeleid te verbeteren

De voor deze periodieke rapportage beoordeelde (evaluatie) onderzoeken laten zien dat het CT-beleid bestaat uit een divers palet aan instrumenten en maatregelen, waarvan de samenhang niet voor iedereen meteen helder is. Eerder in dit hoofdstuk concludeerden we dat de ordening van activiteiten en maatregelen ten opzichte van de interventiegebieden niet in alle onderliggende beleidsdocumenten consistent is. Ook is het weinig transparant hoe de (voorgenomen) activiteiten en maatregelen zich verhouden tot de begrotingsposten en uitgaven.

Aanbeveling 1.1

Zorg ervoor dat in de volgende Nationale Contraterrorisme Strategie de samenhang tussen de interventiegebieden, beleidsmaatregelen en beleidsinstrumenten verbeterd wordt door de beleidstheorie toe te lichten, uniforme definities voor de interventiegebieden te hanteren, een eenduidige indeling van beleidsmaatregelen en -instrumenten binnen de interventiegebieden te hanteren en deze consistent te gebruiken in alle onderliggende beleidsdocumenten. Maak hierbij ook een koppeling met de begrotingsposten, zodat de kosten duidelijker kunnen worden toegeschreven aan de maatregelen en activiteiten uit de strategie en de interventiegebieden.

5.2.2 Aanbevelingen om het inzicht op de doeltreffendheid van het contraterrorismebeleid te verbeteren

Dit hoofdstuk concludeerde dat er een handvol evaluaties zijn geanalyseerd die een oordeel vellen over de doeltreffendheid van de betreffende CT-maatregelen. Het inzicht in de doeltreffendheid van deze CT-maatregelen is om uiteenlopende redenen beperkt. Voor een deel is deze complexiteit inherent aan het beleidsveld. De NCTV kan echter ook actief bijdragen aan het verbeteren van de evalueerbaarheid van de CT-maatregelen, zodat de doeltreffendheid en doelmatigheid van het CT-beleid in de toekomst beter beoordeeld kunnen worden. Deze aanbevelingen zijn deels al in individuele (evaluatie) onderzoeken gedaan.

Aanbeveling 2.1

Werk voor elke maatregel de beleidstheorie uit. Maak de doelstellingen van de betreffende maatregelen helder en koppel deze aan de beoogde resultaten en uitkomsten. Formuleer voor deze resultaten en uitkomsten prestatie-indicatoren ten behoeve van de evaluatie. Leg de werkende mechanismen van de betreffende maatregelen en activiteiten expliciet uit en koppel deze aan de beoogde resultaten en uitkomsten. Maak waar mogelijk gebruik van theoretisch en empirisch bewijs in de wetenschappelijke literatuur voor het causale verband tussen deze elementen van de beleidstheorie. In de beleidstheorie kan ook de samenhang en de aanvullende werking, maar ook de mogelijke interferentie van verschillende maatregelen worden benadrukt. Hierin kan eveneens duidelijk worden gemaakt hoe maatregelen kunnen bijdragen aan het realiseren van verschillende doelen.

Aanbeveling 2.2

Vraag ketenpartners bij de toekenning van financiering om een gedegen beleidstheorie en laat hen bij de uitvoering periodiek rapporteren over de inzet van middelen en de behaalde resultaten en uitkomsten.

Aanbeveling 2.3

Integreer de evalueerbaarheid van de individuele maatregelen en activiteiten in de volgende Nationale Contraterrorisme Strategie en denk al in de beleidsontwerpfase na over hoe de maatregel geëvalueerd kan worden. Binnen het contraterrorismebeleid is er nog veel ruimte voor het verbeteren van de evaluatiesystematiek. Een evidence-based contraterrorismebeleid ontstaat onder andere door: het uitvoeren van nulmetingen voorafgaand aan de implementatie van nieuwe beleid, het monitoren van de implementatie en de resultaten van het nieuwe beleid, het verzamelen van data over gewenste en ongewenste uitkomsten, (waar mogelijk) het hanteren van een controlegroep om de effecten van de maatregelen te kunnen vergelijken met de nul-optie, en het beschikbaar maken van de data voor evaluatoren. Ook wanneer (quasi) experimentele onderzoeksdesigns voor effectevaluaties niet mogelijk zijn, zijn robuuste evaluatieontwerpen voorhanden om de doeltreffendheid van maatregelen tegen het licht te houden.

Aanbeveling 2.4

Wanneer het beoordelen van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het contraterrorismebeleid weinig kansrijk is, richt dan de evaluatie op een analyse van de voorwaarden voor doeltreffendheid, zoals heldere doelstellingen en een coherente beleidstheorie, beschikbare en betrouwbare informatie over implementatie, resultaten en uitkomsten, etc. Dat kan bijvoorbeeld door gebruik te maken van een planevaluatie om de coherentie en logica van de maatregelen te beoordelen aan de hand van de beleidstheorie. In een procesevaluatie worden de implementatie en uitvoering van het nieuwe beleid kritisch onderzocht.

5.2.3 Aanbevelingen om het inzicht in de doelmatigheid van het contraterrorismebeleid te verbeteren

De beschikbare onderzoeken doen slechts in beperkte mate uitspraken over de doeltreffendheid van het beleid of van afzonderlijke instrumenten. Naast een overzicht van de kosten van de betreffende maatregelen is het ook noodzakelijk om een (bij voorkeur kwantitatieve) inschatting te hebben van de effecten. Beide zijn onvoldoende beschikbaar voor om concrete conclusies te trekken over de doelmatigheid van het CT-beleid. Om ervoor te zorgen dat in een toekomstige periodieke rapportage wel een gedegen inschatting van de doelmatigheid kan worden gedaan, doen wij enkele aanbevelingen.

Aanbeveling 3.1

Om in de toekomst een oordeel te kunnen vellen over de doelmatigheid van het contraterrorismebeleid is het noodzakelijk dat er een gestructureerd, compleet overzicht kan worden gegeven van de begrote middelen, de daadwerkelijke inzet van mensen en middelen en de gemaakte kosten van de beleidsmaatregelen en beleidsinstrumenten, conform de samenhang uiteengezet in de Nationale Contraterrorisme Strategie. Neem daarbij ook de middelen en kosten toegekend aan de coördinerende rol van de NCTV mee.

Aanbeveling 3.2

Ontwikkel een evaluatiekader voor doelmatigheid. Laat bij nieuwe maatregelen vooraf inschatten wat de kosten ervan zijn en welke resultaten en uitkomsten verwacht worden. Gebruik dit kader om proportionaliteit van de uitgaven ten opzichte van resultaten te beoordelen.

Aanbeveling 3.3

Overweeg ketenbrede impactanalyses uit te voeren op werklust en middelenverdeling. Analyseer structureel de verdeling van middelen en werklust tussen ketenpartners. Dit biedt een objectieve basis voor bijsturing en helpt inefficiënties te voorkomen.

Aanbeveling 3.4

Maak het proces voor het aanvragen, beoordelen en verantwoorden van middelen en maatregelen uniform en centraler. Vraag daarnaast aan ketenpartners om te rapporteren over inzet en bereikte resultaten door bijvoorbeeld bij de toekenning van versterkingsgelden inzicht te geven in de bestedingen, de personele inzet en outputs. Hierdoor kan de NCTV in de aanvraag of toekenning beter selecteren op doelmatige activiteiten. Dit vergroot transparantie en maakt doelmatigheidstoetsing mogelijk.

5.2.4 Aanbevelingen om het inzicht op de coördinerende rol van de NCTV te verbeteren

De NCTV speelt een belangrijke rol in de afstemming tussen het nationale en lokale bestuur in de aanpak van terrorisme. Hoewel de doeltreffendheid van deze coördinerende rol niet specifiek is geëvalueerd, dan wel kon worden geëvalueerd in de geselecteerde studies, wordt deze in enkele evaluaties als positief beoordeeld. Om in de toekomst beter te kunnen voldoen aan opdracht uit de Harbersbrief, verdient de coördinerende functie van de NCTV meer aandacht in toekomstige evaluaties en daarmee in een toekomstige periodieke rapportage.

Aanbeveling 4.1

Neem, voor zover van toepassing en relevant, de doeltreffendheid en doelmatigheid van de coördinerende rol van de NCTV op in de evaluatievragen voor toekomstig uit te voeren evaluaties van contraterrorismebeleid. Dit om in het syntheseonderzoek bij een volgende periodieke rapportage ook de coördinerende rol te kunnen meenemen. Het is ook mogelijk om de coördinerende rol en de ketensamenwerking apart onderwerp van het evaluatieonderzoek te maken. Naast een beleidstheorie (bijvoorbeeld met behulp van Logic Models), zijn er raamwerken beschikbaar waarmee ketensamenwerkingen in procesevaluaties tegen het licht gehouden kunnen worden.³¹

Aanbeveling 4.2

Voor toekomstige periodieke rapportages voor de NCTV zou de volledige ruimte die de RPE biedt gebruikt kunnen worden om, afhankelijk van het beleidsthema, meer ruimte te bieden aan (uitgebreid) aanvullend onderzoek, bijvoorbeeld naar de coördinerende rol van de NCTV als deze onvoldoende naar voren komt uit evaluatief onderzoek. Binnen de huidige rapportage was dat niet mogelijk, maar dit had (wellicht) kunnen leiden tot meer verdieping en/of nuancering van bevindingen.

Ondanks dat het inzicht in de doelmatigheid van het CT-beleid beperkt is, worden er enkele risico's voor de doelmatigheid van de uitvoering van beleidsmaatregelen en de besteding van middelen gesignaleerd. Er ligt ruimte om de coördinerende rol van de NCTV te verbeteren ten behoeve van de doelmatigheid door betere monitoring en sturing op de doelmatige besteding van deze middelen.

Samenvattend laat dit hoofdstuk zien dat er kansen liggen om (het inzicht in) de doelmatigheid en doeltreffendheid van het contraterrorismebeleid te verbeteren. Door te investeren in betere monitoring, transparantie en evaluatiestructuren ontstaat meer inzicht in wat werkt en waar bijsturing nodig is. Met de voorgestelde aanbevelingen kan de Rijksoverheid concrete stappen zetten richting een meer evidence-based contraterrorismebeleid.

³¹ Zoals: Collaborative Governance Model (Ansell en Gash, 2008) of het Keten- en Netwerksamenwerkingsmodel (INK Instituut, 2012).

Bijlagen

BIJLAGE 1

Bronnen

- De volgende bronnen worden aangehaald in deze periodieke rapportage.
Dit betreft de geanalyseerde evaluatierapporten alsmede enkele aanvullende documenten.
- ABD TOPConsult. (2020). *Tussen wet en praktijk: werking en effect in de praktijk van het intrekken van het Nederlanderschap* (RWN art. 14.2). Den Haag: ABD TOPConsult
- AIVD, MIVD & NCTV. (2021). *Dreigingsbeeld Statelijke Actoren*. Den Haag: NCTV. Beschikbaar op: <https://www.nctv.nl/documenten/2021/02/03/dreigingsbeeld-statelijke-actoren-3-februari-2021>
- AIVD, MIVD & NCTV. (2022). *Dreigingsbeeld Statelijke Actoren 2*. Den Haag: NCTV. Beschikbaar op: <https://www.nctv.nl/documenten/2022/11/28/dreigingsbeeld-statelijke-actoren-2>
- Algemene Rekenkamer. (2023). *Handleiding doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek*. Den Haag: Algemene Rekenkamer. Beschikbaar op: <https://www.rekenkamer.nl/publicaties/brochures/2023/10/02/handleiding-doelmatigheids-en-doeltreffendheidsonderzoek>
- Baykal, A., Bressan, S., Friedrich, J., Pasquali, G., Rotmann, P., & Wagner, M. (2021). *Evaluating P/CVE: Institutional Structures in International Comparison*. Berlin: Global Public Policy Institute (GPPi). Beschikbaar op: <https://gppi.net/2021/09/01/evaluating-p-cve>
- Diekema, M., V. Bex-Reimert, J. Cazemier, J. Lindeman, B. Marseille, N. Struiksma, en B. Vorm (2024). *Nood zoekt wet: Evaluatie Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding*. Groningen: Pro Facto, Rijksuniversiteit Groningen en Universiteit Utrecht. Beschikbaar op: <https://repository.wodc.nl/handle/20.500.12832/3388>
- FATF. (2022). *Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures: The Netherlands, Mutual Evaluation Report*. Paris: FATF. Beschikbaar op: <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Mutualevaluations/Mer-netherlands-2022.html>
- Feddes, D. en M. Galluci. (2015). A literature review on methodology used in evaluating effects of preventive and deradicalisation interventions. *Journal for De-Radicalisation*, 5, 1–41.
- Gestel, B. van, R.F. Kouwenberg en J.J. van Berkel. (2020). *Evaluatie Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding*. Den Haag: WODC. Beschikbaar op: <https://repository.wodc.nl/handle/20.500.12832/240>
- Gielen, A. (2017). Countering violent extremism: A realist review for assessing what works, for whom, in what circumstances, and how? *Terrorism and Political Violence, Terrorism and political violence*, 31(6), 1149–1167
- Holmer, G., Bauman, P., & Aryaeinejad, K. (2018). *Measuring up: Evaluating the impact of P/CVE programs*. Washington, DC: United States Institute of Peace. Beschikbaar op: <https://www.usip.org/publications/2018/05/measuring-evaluating-impact-pcve-programs>
- ICCT. (2024). *Eindrapport Impactanalyse ROR Basistraining Radicalisering en Extremisme*. Den Haag: ICCT. Managementsamenvatting beschikbaar op: <https://icct.nl/publication/managementsamenvatting-impactanalyse-ror-basistraining-radicalisering-en-extremisme>
- Inspectie der Rijksfinanciën. (2022). *Handreiking periodieke rapportage*. Den Haag: Inspectie der Rijksfinanciën. Beschikbaar op: <https://www.rijksfinancien.nl/sites/default/files/bestanden/Beleidsevaluaties/2022%20Handreiking%20periodieke%20rapportage%20IRF%20BSA.pdf>
- Inspectie der Rijksfinanciën. (2025). *Handreiking periodieke rapportage*. Den Haag: Inspectie der Rijksfinanciën. Beschikbaar op: <https://www.rijksfinancien.nl/sites/default/files/bestanden/Beleidsevaluaties/2024%20Handreiking%20Periodieke%20Rapportage.pdf>
- Irion, K., R. van Es, K. van der Meeren en D. Dijkman. (2021). *Evaluatie PNR wet*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam. Beschikbaar op: <https://repository.wodc.nl/handle/20.500.12832/3118>
- Kruize, P. en P. Gruter. (2021). *Evaluatie wet precursoren voor explosieven*. Den Haag: Bureau Ateno. Beschikbaar op: <https://repository.wodc.nl/handle/20.500.12832/3071>
- Lewis, J., Marsden, S., & Copeland, S. (2021). *Evaluating programmes to prevent and counter extremism*. Lancaster: CREST. Beschikbaar op: <https://crestresearch.ac.uk/resources/evaluating-programmes-to-prevent-and-counter-extremism/>
- Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2022). *Nationale Contraterrorisme Strategie 2022–2026*. Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid. Beschikbaar op: <https://www.nctv.nl/documenten/2022/05/20/nationale-contraterrorisme-strategie-ncts-2022-2026>
- Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2022). *Regeling Periodieke Evaluatie (RPE)*. Beschikbaar op: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0046970/2022-07-27>
- Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2016). *Nationale Contraterrorisme Strategie 2016–2020*. Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid. Beschikbaar op: <https://www.nctv.nl/documenten/2016/07/11/nationale-contraterrorismestrategie-2016-2020>

- NCTV en AIVD. (2024). *Over de grens: Statelijke inmenging in diasporagemeenschappen in Nederland*. Den Haag: NCTV. Beschikbaar op: <https://www.aivd.nl/documenten/publicaties/2024/10/17/over-de-grens-statelijke-inmenging-in-diasporagemeenschappen-in-nederland>
- NCTV, AIVD en Nationale Politie. (2024). *Met de rug naar de samenleving: Een analyse van de soevereinenbeweging in Nederland*. Den Haag: NCTV. Beschikbaar op: <https://www.nctv.nl/documenten/2024/04/09/fenomeenanalyse-soevereinenbeweging-in-nederland-met-de-rug-naar-de-samenleving>
- NCTV. (2018). *Een perspectief op de transformatie van ISIS na de val van het 'kalifaat'*. Den Haag: NCTV.
- NCTV. (2022). *NL progress report on the evaluation of the APIDS trial*. Den Haag: NCTV.
- NCTV. (2023a). *NL final progress report on the evaluation of the APIDS trial*. Den Haag: NCTV.
- NCTV. (2023b). *Action plan Commission inspection at Maastricht Airport*. Den Haag: NCTV.
- NCTV. (2024a). *Detectie CT-subjecten via lucht, land, en zee: Rapportage systeemcheck*. Den Haag: NCTV.
- NCTV. (2024b). *Memes als online wapen: Fenomeenanalyse naar het gebruik van memes door extreemrechts*. Den Haag: NCTV. Beschikbaar op: <https://www.nctv.nl/documenten/2024/05/21/fenomeenanalyse-memes-als-online-wapen>
- Radar & A.G. Advies. (2021). *Interventies voor deradicalisering en disengagement binnen DJI*. Den Haag: DJI. Beschikbaar op: <https://www.dji.nl/documenten/2021/10/26/tk-bijlage-rapportage-evaluatieonderzoek-interventies-voor-deradicalisering-en-disengagement-binnen-de-dienst-justitie-inrichtingen>
- RAND Europe. (2018). *Counterterrorism evaluation: Taking stock and looking ahead*. Cambridge: RAND Europe. Beschikbaar op: https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR2628.html
- RAND Europe. (2022). *Naar een evidence-based aanpak van radicalisering en extremisme*. Cambridge: RAND Europe. Beschikbaar op: [URL toevoegen]
- RAND Europe. (2024). *Van woorden naar daden: Een verkenning en kritische beschouwing van het concept 'stochastisch terrorisme'*. Cambridge: RAND Europe. Beschikbaar op: [URL toevoegen]
- Rodermond, E., Zalmé, R. en Zuiderveld, E. (2021). *Re-integratie en recidive na een verblijf op de TA*. Amsterdam: NSCR/VU. Beschikbaar op: <https://nscr.nl/re-integratie-en-recidive-na-verblijf-op-de-terroristenafdeling/>
- RUG. (2020). *Evaluatie wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen. Beschikbaar op: [URL toevoegen]
- RUSI. (2021). *Literature studies – counterterrorism and preventing and countering violent extremism*. Beschikbaar op: <https://rusi.org/explore-our-research/publications/external-publications/literature-studies-counterterrorism-and-preventing-and-countering-violent-extremism>
- Schoenenberger, L., Schenker-Wicki, A., & Beck, M. (2014). *Analysing terrorism from a systems thinking perspective. Perspectives on Terrorism*, 8(1), 16-36.
- Significant. (2018). *Ketenbrede impactanalyse Pi-NL – 2018*. Utrecht: Significant.
- Trimension. (2024). *CBRN-ketenrapport*. Den Haag: Trimension.
- TwynstraGudde. (2020). *Ketenbrede impactanalyse Pi-NL – 2020*. Amersfoort: TwynstraGudde.
- TwynstraGudde. (2022). *Ketenbrede impactanalyse Pi-NL – 2022*. Amersfoort: TwynstraGudde.
- Universiteit Leiden. (2018). *Re-integratie van delinquenten met een extremistische achtergrond*. Leiden: Universiteit Leiden. Beschikbaar op: <https://www.universiteitleiden.nl/onderzoek/onderzoeksprojecten/governance-and-global-affairs/re-integrating-jihadist-extremists>
- Van de Berg, J. (2022). *Wat kun je doen aan polarisatie en radicalisering?* Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut (NJI). Beschikbaar op: <https://www.nji.nl/publicaties/wat-kun-je-doen-aan-polarisatie-en-radicalisering>
- Veen, H.C.J. van der en L.F. Heuts. (2019). *National Risk Assessment Terrorismefinanciering*. Den Haag: WODC. Beschikbaar op: <https://repository.wodc.nl/handle/20.500.12832/250>
- Veen, H.C.J. van der en L.F. Heuts. (2023). *National Risk Assessment Terrorismefinanciering*. Den Haag: WODC. Beschikbaar op: <https://repository.wodc.nl/handle/20.500.12832/3353>
- Woestenburg, N., H. Winter, M. Diekema, S. Roest en N. Struiksma. (2021). *Evaluatie Nationale Contraterrorisme Strategie 2016-2020 fase 1*. Groningen: Pro Facto. Beschikbaar op: <https://repository.wodc.nl/handle/20.500.12832/3039>
- Woude, M.A.H. van der, J.M. ten Voorde, P.F.M. Boekhoorn en A. Jonker (2023). *Inzicht in samenhang evaluatie contraterrorismewetgeving*. Leiden: Universiteit Leiden & BBSO. Beschikbaar op: <https://repository.wodc.nl/handle/20.500.12832/3298>

BIJLAGE 2

Doeltreffendheidsanalyse per 'v'

In deze bijlage beschrijven wij per interventiegebied welke onderzochte rapporten betrekking hebben op de 'v', en de mate waarin zij wel of niet iets zeggen over de doeltreffendheid van de activiteiten die vallen binnen de 'v'. Ieder geanalyseerd rapport wordt vervolgens apart beschreven.

Verwerven

Strategie	Activiteiten ³²	Evaluatie/rapport
2016-2020	1. Verwerven, analyseren en duiden van informatie	UvA (2021) RAND Europe (2022) Clusters A en D
	2. Verwerven informatie buiten veiligheidsdomein	Door verscheidenheid aan activiteiten, geen onderwerp van evaluatie geweest
	3. Wetenschappelijk onderzoek	Geen evaluatierapporten binnen dit onderzoek
2022-2026	1. Consolidatie van hoogwaardige verwerving, analyse en deling van informatie over terroristische dreigingen	NCTV (2024)
	2. Optimalisatie van signalering en informatiedeling op lokaal nationaal en internationaal niveau met zorgvuldige aandacht voor wettelijke grondslagen en proportionaliteit	Valt buiten beleidsverantwoordelijkheid NCTV, Afdeling Contraterrorisme
	3. Doorontwikkeling van innovatieve werkwijzen en instrumenten in respons op technologische ontwikkelingen	Valt buiten beleidsverantwoordelijkheid NCTV, Afdeling Contraterrorisme

UvA (2021) - Instituut voor Informatierecht – Evaluatie PNR-wet

De Universiteit van Amsterdam heeft een effectevaluatie uitgevoerd naar de Wet gebruik van passagiersgegevens voor de bestrijding van terroristische en ernstige misdrijven (PNR-wet). Deze wet verplicht luchtvaartmaatschappijen om passagiersgegevens van elke vlucht die in Nederland vertrekt of aankomt te verstrekken aan de Passagiersinformatie-eenheid Nederland (Pi-NL). De Pi-NL mag krachtens deze wet verzamelde passagiersgegevens uitsluitend verwerken voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit.

In het kader van de evaluatie zijn een documentanalyse en een kwantitatieve analyse van de data uit managementsystemen uitgevoerd, evenals 28 interviews met vertegenwoordigers van betrokken organisaties zoals luchtvaartmaatschappijen, Pi-NL, het ministerie van JenV, het OM en maatschappelijke organisaties. De doelstellingen van de wet zijn volgens de evaluatie niet duidelijk uiteengezet noch meetbaar gemaakt. Daarnaast lag er geen heldere beleidstheorie aan ten grondslag.

Uit de evaluatie kan de mate van doeltreffendheid daarom ook niet worden beoordeeld. De analyse laat zien dat, in het algemeen, kan worden gesteld dat de verstrekking van passagiersgegevens op grond van de PNR-wet in brede zin toeneemt. Vanuit bovenstaand, kwantitatief oogpunt kan er geen uitspraak worden gedaan over de bijdrage van deze passagiersgegevens aan het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit, noch over het verwerven van informatie over potentiële dreigingen. Hoewel de input van passagiersgegevens die ten behoeve van de doeleinden van de PNR-wet worden verstrekt bekend is, ontbreekt informatie over de resulterende output. Op basis van de beschikbare informatie is volgens de evaluatie nauwelijks vast te stellen welke rol deze passagiersgegevens hebben gespeeld in strafrechtelijke onderzoeken. Andere knelpunten die worden benoemd in de analyse zijn het feit dat passagiersgegevens niet geverifieerd worden en daardoor niet geheel betrouwbaar zijn. Daarnaast zijn de data onvolledig; zo leverden slechts 66 van de 81 op Nederland vliegende maatschappijen informatie aan. Het ontvangen van complete en betrouwbare informatie is een belangrijke voorwaarde om de doeltreffendheid van deze maatregelen te garanderen. Desondanks stellen de geïnterviewde bevoegde Nederlandse instanties en medewerkers van Europol dat de door PNR-wetgeving verzamelde gegevens een toegevoegde waarde hebben voor hun opsporingspraktijk.

32 De activiteiten zijn overgenomen uit de Nationale Contraterrorisme Strategie 2016-2020 en de Nationale Contraterrorisme Strategie 2022-2026.

NCTV (2024) Detectie CT-subjecten via lucht, land, en zee: Rapportage systeemcheck

De systeemcheck heeft tot doel om inzicht te bieden in de het huidige wettelijke instrumentarium voor het detecteren van gesignaleerde CT-subjecten, inclusief de beperkende factoren en mitigerende maatregelen. Daarnaast dient het als referentiekader voor (toekomstige) beleidsontwikkeling en wanneer casuïstiek zich voordoet. Gezien het document de kwetsbaarheden van bestaand instrumentarium in kaart brengt is het document gerubriceerd om misbruik van kwaadwillenden te voorkomen.

Voorkomen

Strategie	Activiteiten	Evaluatie/rapport
2016-2020	4. Weloverwogen overheidscommunicatie	Valt buiten beleidsverantwoordelijkheid NCTV, Afdeling Contraterrorisme
	5. Weerbaarheid kwetsbare groepen verhogen	RAND Europe (2022) Clusters B, C, E en F
	6. Tijdig ingrijpen radicalisering individuen	NSCR (2021) RAND Europe (2022) Clusters B, C, E en F
	7. Ondermijnen extremistische en terroristische propaganda	Valt buiten beleidsverantwoordelijkheid NCTV, Afdeling Contraterrorisme
	8. Verstoren toegang tot aanslagmiddelen	Bureau Ateno (2021)
	9. Verstoren financiering terrorisme	FATF (2022) WODC (2019)
	10. Tegengaan reisbewegingen potentiële extremisten en terroristen	RUG (2020)
	11. Verstoren online verspreiders extremistische en terroristische ideologieën	Valt buiten beleidsverantwoordelijkheid NCTV, Afdeling Contraterrorisme
	12. Verstoren extremistische en terroristische netwerken	Radar & A.G. Advies (2021) RAND Europe (2022) Clusters B en C
	13. Verstoren dreiging uitgaande van extremistische of terroristische personen	WODC (2020) RAND Europe (2022) Clusters B, C, E en F
	14. Vroegtijdig herkennen PGE's en inschatten geweldsbereidheid	RAND Europe (2022) Clusters B, C, E en F
2022-2026	4. Consolidatie en optimalisatie van: Voorkomen van groei middels persoonsgerichte aanpak	Valt buiten beleidsverantwoordelijkheid NCTV, Afdeling Contraterrorisme
	5. Inzet op preventie en capaciteitsopbouw in fragiele regio's (nationaal/ internationaal)	ICCT (2024)
	6. Detecteren en verstoren reisbewegingen	Universiteit Leiden & BBSO (2023)
	7. Detecteren en verstoren financiële stromen	WODC (2023)
	8. Inzet versturende bestuurlijke maatregelen en vreemdelingenrechtelijke maatregelen	Pro Facto et al. (2024)
	9. Bij acute dreiging zo snel en geïnformeerd mogelijk handelen	Valt buiten beleidsverantwoordelijkheid NCTV, Afdeling Contraterrorisme
	10. Doorontwikkeling en innovatie van: Op de samenwerking en informatie uitwisseling tussen het zorg- en veiligheidsdomein (voorheen: Aanpak potentieel gewelddadige extremistische eenlingen)	Lopende initiatieven nog niet geëvalueerd
	11. Aanpak van extremisme en terrorisme online	Universiteit Leiden & BBSO (2023)

Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechts-handhaving (NSCR) (2021) Re-integratie en recidive na een verblijf op de TA: Een mixed-method analyse van de levensloop en criminele carrière na de vrijlating

Het onderzoek naar recidive, uitgevoerd door het Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving, onderzocht in hoeverre er sprake was van recidive van gedetineerden op de terroristenafdeling (TA) van Vught. De onderzoeksresultaten zijn vergeleken met de beschikbare informatie over recidive onder reguliere delinquenten en door middel van kwalitatief onderzoek is onderzocht welke aanvullende uitdagingen voormalig gedetineerden van de TA ondervonden die succesvolle re-integratie in de weg stonden. Het onderzoek richt zich niet specifiek op het contraterrorisme- en veiligheidsbeleid en maakt geen referentie van een beleidstheorie.

Het onderzoek richtte zich daarmee in eerste instantie op de beoogde impact van het contraterrorisme- en veiligheidsbeleid, waaruit ook informatie te destilleren valt over specifieke onderdelen ervan, zoals de rol van het verblijf op de TA zelf in re-integratie, maar ook verdere vervolging of het intrekken van de Nederlandse nationaliteit. Uit het onderzoek volgde dat het percentage recidive na terroristische misdrijven onder ex-gedetineerden op de TA laag ligt, alhoewel recidive naar reguliere misdrijven hoger ligt op een percentage vergelijkbaar met reguliere gedetineerden. Wel plaatsen de onderzoekers waarschuwingen bij de uitkomsten, aangezien de respons laag zal zijn geweest onder de groep nog steeds geradicaliseerde voormalig verblijvers op de TA of juist onder de groep die succesvol gere-integreerd is en niet herinnerd wil worden aan een vorig leven. Ook gaat het om een beperkt aantal respondenten in totaal, waarbij bij sommigen de zaak nog niet onherroepelijk was afgedaan en die daardoor een proceshouding kunnen hebben aangenomen.

Uit de kwalitatieve component van het onderzoek kwam bovendien naar voren dat in specifieke gevallen onderdelen van het contraterrorisme- en veiligheidsbeleid succesvolle re-integratie in de weg kunnen staan. Zo gaven respondenten aan dat het strikte regime op de TA niet altijd goed samengaat met de voorbereiding op terugkeer naar de samenleving. Mogelijkheden voor het zoeken van werk of woning waren beperkt en in enkele gevallen waren er obstakels voor het volgen en afronden van een opleiding. Enkele ex-gedetineerden vielen na hun verblijf op de TA bovendien terug op hun oude netwerk of op het netwerk opgedaan in detentie, wat overigens ook een succesfactor voor re-integratie kon zijn. Ten slotte gaven enkele respondenten aan dat de intrekking van het Nederlanderschap hun proces van re-integratie doorkruiste.

Hoewel het onderzoek dit niet expliciet stelt, kan op basis van de resultaten geconcludeerd worden dat de beoogde doelstelling – het voorkomen van recidive naar terroristische misdrijven – van onderdelen van het contraterrorisme- en veiligheidsbeleid behaald wordt. Daarin spelen vele factoren een rol, waarvan slechts een deel toe te schrijven is aan het beleid zelf. Wel kwamen uit het onderzoek enkele factoren van het beleid zelf naar voren waar mogelijk winst te behalen valt voor de doeltreffendheid.

Bureau Ateno (2021) Evaluatie wet precursoren voor explosieven

De inventariserende evaluatie naar de in 2016 geïmplementeerde Wet precursoren voor explosieven, uitgevoerd door Bureau Ateno, had als doel informatie te verzamelen die beleidsmakers in staat zou stellen om een gefundeerde keuze te kunnen maken voor het al dan niet continueren van het vergunningstelsel voor particulieren in het kader van de Wpe. Om dit te doen, zijn er 43 interviews gehouden met vertegenwoordigers van relevante partijen en was er een online vragenlijst uitgezet onder particulieren die een vergunning hadden aangevraagd, naast een documentstudie. Een duidelijke beleidstheorie was er volgens de evaluatie niet. De effectiviteit van de wet is niet de focus van het onderzoek en wordt dan ook niet in kaart gebracht in de evaluatie.

De doeltreffendheid van het beleid is niet geëvalueerd in het onderzoek. De evaluatie is gericht op de werking en de ervaringen van betrokken partijen met de uitvoering van het vergunningstelsel voor precursoren voor explosieven, de registratie van transacties en de meldplicht die voortkomt uit de regelgeving rond het op de markt brengen van deze precursoren. Er wordt vastgesteld dat het vergunningstelsel aan de verwachtingen heeft voldaan. Wel is het aantal personen dat een vergunning aanvraagt zeer gering (gemiddeld vijf personen per jaar), vermoedelijk omdat de aanvraagprocedure een duur en nogal bureaucratisch traject is. De auteurs vragen zich af of men buiten het stelsel om de stoffen weet te bemachtigen en verkopen. Daarnaast stellen vertegenwoordigers van de douane en Inspectie Leefomgeving en Transport dat zij input missen van de politie om goed hun werk te kunnen doen.

FATF (2022) Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures: The Netherlands, Mutual Evaluation Report

De Financial Action Task Force (FATF) heeft in 2022 het totale scala aan Nederlandse maatregelen tegen en omtrent witwassen en financiering van terrorisme geanalyseerd. Deze meta- of cross-sectie-analyse had als doelstelling een evaluatie uit te voeren naar de effecten van het beleid en de maatregelen over het gehele stelsel van potentiële terrorismefinanciering en witwassen. Er wordt hierbij gekeken naar een breed scala van betrokken partijen en de effectiviteit van het beleid in brede zin en specifieke gevallen. Er wordt geen specifieke beleidstheorie gehanteerd in de evaluatie. Voor de dataverzameling zijn gesprekken gevoerd, is een on-site bezoek uitgevoerd en is een check uitgevoerd van alle maatregelen op compliance met de 40 aanbevolen maatregelen van de Financial Action Task Force.

De Nederlandse inspanningen voor het tegengaan van terrorismefinanciering zijn grotendeels doeltreffend volgens de evaluatie. Zo is er goede interorganisatorische samenwerking om terrorismefinanciering op te sporen, zowel tussen toezichthouders, overheidsinstanties en private partijen. Platforms zoals het Financieel Expertise Centrum (FEC), Fintell Alliance en de Serious Crime Taskforce worden geprezen als goede voorbeelden om publiek-private samenwerking en samenwerking tussen instanties te verbeteren. De FATF benoemt de coördinerende rol van de NCTV als expliciet positief. De NCTV wordt gezien als een belangrijke schakel in de nationale coördinatie en samenwerking op het terrein van anti-witwas- en anti-terrorismefinancieringsmaatregelen. De aanwezigheid van een sterke coördinator wordt als essentieel gezien voor de effectiviteit van het Nederlandse systeem. Toch zijn er wel nog verbeterpunten voor de Nederlandse aanpak. Zo is er volgens de evaluatie een gebrek aan genomen maatregelen tegen non-profitorganisaties, terwijl dit niet overeenkomt met het risicoprofiel van non-profitorganisaties dat is vastgesteld in de National Risk Assessments Terrorismefinanciering. De Nederlandse non-profitsector geniet van een hoge mate van zelfregulering, zonder overzichtsautoriteit, en vertrouwt in plaats daarvan op vrijwillige certificeringen zoals de ANBI-status of het CBF-keurmerk.

RUG (2020) Evaluatie wijziging van de Rijkswet op het Nederlandschap in het belang van de nationale veiligheid

De Rijksuniversiteit Groningen (RUG) heeft een evaluatie uitgevoerd waarbij is gekeken naar de wijziging van de Rijkswet op het Nederlandschap in het belang van de nationale veiligheid. Door de toevoeging van artikel 14, vierde lid, aan deze wet in 2017, kreeg de minister van Justitie en Veiligheid (JenV) de daaropvolgende vijf jaar de bevoegdheid om het Nederlandschap te ontnemen van uitreizigers die zich vrijwillig hebben aangesloten bij een terroristische organisatie die een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid. Het gaat hierbij om een preventieve maatregel waartoe de minister zonder voorafgaande strafrechtelijke veroordeling kan beslissen. De legale terugkeer van Nederlandse leden van buitenlandse, jihadistische organisaties naar Nederland werd op deze manier verhinderd door middel van intrekking van hun Nederlandschap.

De evaluatie is een plan- en procesevaluatie die berust op een documentanalyse, interviews, jurisprudentieonderzoek, en data van de AIVD. De documentanalyse omvat wetsgeschiedenis, publieke bronnen, 'Beschrijving besluitvormingsproces intrekking Nederlandschap' berustend bij de NCTV, en dossiers omtrent intrekkingen van het Nederlandschap. Interviews werden afgenomen met relevante personen van DGM, IND, NCTV, OM, AIVD.

De doeltreffendheid van de wetswijziging is niet beoordeeld in de evaluatie. Er wordt geconcludeerd dat op basis van dit onderzoek er geen antwoord kan worden gegeven op de vraag of door de wijziging van artikel 14 lid 4 RWN de dreiging van terroristische activiteiten op Nederlands grondgebied door Nederlandse leden van jihadistische organisaties is verminderd en daarmee de nationale veiligheid is vergroot. Vanwege het geringe aantal gevallen waarin de intrekking van het Nederlandschap aan de orde is geweest, alsmede vanwege de geringe meetbaarheid van die doelstelling, is de beantwoording van deze vraag volgens de evaluatie niet opportuun. Wel wordt benoemd dat het overleg met als onderwerp contra-terrorisme, dat plaatsvindt onder leiding van de NCTV, als goed wordt beschouwd door de partijen zelf en als positief voor de onderlinge samenwerking.

Volgens de evaluatie was er geen expliciet benoemde beleidstheorie, maar kon deze wel gereconstrueerd worden door middel van een doelenboom. De specifieke doelstellingen van de maatregel worden ook niet benoemd in de evaluatie. Er is dus ook geen oordeel over de helderheid van de formulering. De meetbaarheid wordt als 'gering' geëvalueerd.

RadarAdvies & A.G. Advies (2021) Interventies voor deradicalisering en disengagement binnen de Dienst Justitiële Inrichtingen

RadarAdvies & A.G. Advies hebben onderzoek uitgevoerd naar het aanbod en gebruik van interventies voor deradicalisering en disengagement binnen de Dienst Justitiële Inrichtingen. De opzet van de evaluatie was inzicht krijgen in de verschillende interventies die toegepast zijn (of beschikbaar waren) op de TA's en beoordelen in welke mate deze effectief zijn geweest in het deradicaliseren van gedetineerden. Deze interventies richtten zich op verschillende aandachtsgebieden die volgens de wetenschappelijke literatuur de kans op recidive verminderen, zoals protectieve steun van familie, betrekken van het sociaal netwerk, interventies gericht op de persoonlijke identiteitsvorming, herinterpretatie van ideologie, weerbaarheid, houding en responsiviteit en op het op orde krijgen van praktische leefgebieden als huisvesting, dagbesteding en financiën.

Een van de conclusies van het rapport is dat er een breed palet aan interventies beschikbaar is dat dekkend is voor alle van belang geachte aandachtsgebieden, maar dat de inzet daarvan vaak gefragmenteerd en ongericht plaatsvindt. Deels is dat toe te schrijven aan de maatwerkaanpak per gedetineerde, maar ook onbekendheid met de beschikbare interventies en gebrek aan registratie van ingezette interventies speelt een rol. Ook kunnen externe aanbieders die over interventies beschikken die alle aandachtsgebieden beslaan deze niet altijd (volledig) intramuraal aanbieden op de TA.

De evaluatie concludeert bovendien dat het (nog) niet mogelijk is om de effectiviteit van de interventies of de werkzame elementen binnen de interventies in kaart te brengen. De belangrijkste redenen daarvoor zijn een gebrek aan onderbouwing door een beleidstheorie, beperkte monitoring van de inzet van interventies die bovendien niet gekoppeld is aan eenduidige doelstellingen. Interventies worden bovendien slechts zelden geëvalueerd (noch proces-, noch effectevaluatie), en waar wel geëvalueerd wordt, geldt dat slechts voor de reguliere PI-populatie en niet voor TA-gedetineerden.

WODC (2020) Evaluatie Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding

Het WODC heeft in 2020 een evaluatie uitgevoerd van de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding (Twbmt). De wet is gericht op preventieve maatregelen om terroristische aanslagen te voorkomen en maakt het mogelijk om de volgende maatregelen te treffen:

- Vrijheidsbeperkende maatregelen (art. 2): een meldplicht bij de politie, een verbod om zich te bevinden in de omgeving van bepaalde objecten of in bepaalde delen van Nederland (gebiedsverbod) of zich te bevinden in de nabijheid van bepaalde personen (contactverbod).
- Een uitreisverbod (art. 3): een verbod om zich te begeven buiten het Schengengebied.
- Het weigeren of intrekken van subsidies etc. (art. 6): de mogelijkheid van een bestuursorgaan om een subsidie, vergunning, ontheffing, erkenning af te wijzen of in te trekken.

De evaluatie van deze wet bestond uit een plan-, proces- en productevaluatie van de Twbmt waarbij het WODC het gebruik van de wet sinds de inwerkingtreding heeft gemonitord. Hiervoor zijn er interviews gehouden met sleutelinformanten op lokaal en landelijk niveau en is er een inhoudsanalyse van documenten gemaakt. Hieruit blijkt dat de doelstellingen van de maatregelen helder geformuleerd waren en deze zijn ook deels meetbaar gemaakt. Ook ontstaat er volgens de evaluatie zo een goed beeld over de beleidstheorieën die gehanteerd zijn. Deze worden niet expliciet benoemd maar komen naar voren doordat doelstellingen en onderliggende aannames worden uitgelicht en vervolgens worden gekoppeld aan implementatie. In de periode 2017-2019 is er slechts in een gering aantal casussen (zeven) een bestuurlijke maatregel opgelegd. Wel is naar voren gekomen dat in casusoverleg tientallen keren is overwogen om maatregelen uit de Twbmt op te leggen, maar dat in de meeste gevallen werd gekozen voor een andere interventie.

Door het geringe aantal casussen waarin maatregelen zijn getroffen, wordt de doeltreffendheid van het beleid dan ook als negatief beoordeeld. De Twbmt wordt nauwelijks toegepast en voorziet volgens de evaluatie niet in een werkelijke behoefte. De verwachtingen omtrent de werking van de wet zijn volgens de evaluatie grotendeels niet waargemaakt. Zo heeft de wet niet bijgedragen aan deradicalisering, noch aan beter contact of een verbeterde band met betrokken personen. Daarnaast hebben de maatregelen geen substantiële kennis opgeleverd over gedragingen, denkbeelden of geloofsbeleving van individuen.

Evenmin is er door de wet een betere inschatting mogelijk van de risico's en dreigingen die van een persoon kunnen uitgaan. Ook is het onwaarschijnlijk dat de wet effectief voorkomt dat personen contact onderhouden met andere geradicaliseerde individuen, vanwege de mogelijkheden die het internet biedt en de complexe handhaving daarvan. Verder blijken de maatregelen met name te worden ingezet in situaties waarbij geen andere middelen voorhanden zijn om toezicht te houden op een persoon. 'Het blijkt vooral om een kaal toezicht- en controlemiddel te gaan.'

In de kabinetsreactie op dit rapport stelt de minister de conclusie van het onderzoek, dat de verwachtingen ten aanzien van de Twbmt voor een groot deel niet zijn uitgekomen, niet te onderschrijven. Neveneffecten zoals de-radicalisering, beter contact en een betere band met de betrokken personen, of het ontwikkelen van kennis over beweegredenen en gedragingen van die personen, zijn volgens de Minister uitdrukkelijk geen doel op zich geweest bij de totstandkoming van de Twbmt. De doelstelling van de Twbmt is de bescherming van de nationale veiligheid door het mogelijk te maken bestuurlijke maatregelen te nemen in situaties waarin het strafrecht (nog) geen handelingsperspectief biedt. De minister concludeert dat de Twbmt een weliswaar in kwantitatief opzicht beperkte, maar desalniettemin belangrijke bijdrage heeft geleverd aan de bescherming van de nationale veiligheid.

ICCT (2024) Eindrapport Impactanalyse ROR Basistraining Radicalisering en Extremisme

Het International Centre for Counter-Terrorism (ICCT) heeft in 2024 een evaluatie uitgevoerd van de basistraining radicalisering en extremisme die wordt georganiseerd door het Rijksopleidingsinstituut tegengaan Radicalisering (ROR). De trainingen zijn gegeven aan mensen werkzaam in het sociaal domein of veiligheidsdomein omdat zij in hun dagelijks werk eerder signalen van radicalisering kunnen herkennen. De trainingen zijn gericht op het verbeteren van kennis over radicalisering, het radicaliseringsproces en professioneel handelen. Voor de impactanalyse werden in totaal drie enquêtes (n=235, 221, 88) uitgezet, acht interviews afgenomen, en daarnaast twee observaties, een focusgroep, en een documentstudie verricht.

De evaluatie kwam hiermee tot de conclusie dat, hoewel de doelstellingen van de training uiteengezet zijn in het beleid, er geen heldere formulering was van de doelstellingen van maatregelen. Desondanks konden evaluatoren de doelstellingen wel meetbaar maken door prestatie-indicatoren te formuleren. Ook de beleidstheorie is naderhand gereconstrueerd.

De impactanalyse doet expliciet geen uitspraak over doeltreffendheid, en in het bijzonder niet over doeltreffendheid op langere termijn. Wel constateert de impactanalyse een zelfgerapporteerde toename in kennis onder deelnemers en kennisdeling met collega's van deelnemers, die afneemt naar mate deelname aan de basistraining radicalisering en extremisme verder in het verleden ligt. Ook benoemt de impactanalyse enkele knelpunten die de doeltreffendheid verminderen zoals politiek-culturele verschillen die naar voren kwamen tijdens de trainingen en grote verschillen in het niveau van voorkennis waarover deelnemers bezaten.

WODC (2019) National Risk Assessment Terrorismefinanciering (2019)

In 2019 heeft het WODC een National Risk Assessment uitgevoerd naar terrorismefinanciering in het Europese deel van Nederland, de tweede van zijn soort. Het National Risk Assessment heeft drie doelen: het identificeren van de terrorismefinanciering-dreigingen met de grootste potentiële impact, inzicht bieden in de aard en mechanismen van de geïdentificeerde dreigingen, en de weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium gericht op de preventie en bestrijding van de geïdentificeerde dreigingen in kaart brengen. Door het combineren van de expert-inschattingen van de potentiële impact en de weerbaarheid biedt het NRA Terrorismefinanciering inzicht in de grootste terrorismefinanciering-risico's in Nederland, geordend naar de resterende impact die deze risico's kunnen hebben. Experts zijn geraadpleegd via een FANO-enquête die door 25 expertorganisaties is ingevuld, drie expertmeetings, verdiepende en validerende interviews. Daarnaast worden data gebruikt die aangeleverd zijn door expertorganisaties. Het onderzoek is gestructureerd aan de hand van het ISO 31000-kader voor risicomanagement.

Over de doeltreffendheid van het beschikbaar beleidsinstrumentarium in het NRA wordt gemengd geoordeeld. In de laatste expertmeeting is door middel van een Delphidiscussie aan de acht deelnemende experts gevraagd om voor de twaalf grootste terrorismefinanciering-dreigingen een inschatting te maken van de mate waarin het totale pakket aan bestaande beleidsinstrumenten de potentiële impact van de dreigingen tegengaat. Per dreiging kon een score van 0 tot 100 worden toebedeeld, waarbij geldt: hoe hoger de score, hoe hoger de weerbaarheid. Voor geen van de dreigingen kreeg het beleidsinstrumentarium een gemiddelde weerbaarheidsscore van boven de 50.

Omtrent de dreigingen ‘verwerving van en/of financiering met middelen verkregen via fraude’ (score 49,2) en ‘verwerving en/of financiering via online platforms/payment service providers’ (score 39,3) was het beleid het meest weerbaar. De weerbaarheid lag het laagst omtrent beleid met betrekking tot ‘verwerving van en/of financiering met legaal verkregen eigen middelen’ (score 18,3) en ‘verwerving van, verplaatsing van en/of financiering met virtuele valuta’s’ (score 25,1). De gemiddelde weerbaarheidsscore over de 12 grootste dreigingen kwam uit op 31,7. Vanwege de relatief lage weerbaarheidsscores die de experts hebben gegeven aan weerbaarheid tegen terrorismefinanciering-dreigingen die het beleidsinstrumentarium biedt, kan geconcludeerd worden dat het beleid hiermee slechts beperkt doeltreffend is.

WODC (2023) National Risk Assessment Terrorismefinanciering (2023)

Het WODC heeft in 2023 een National Risk Assessment (NRA) Terrorismefinanciering gemaakt. Deze NRA heeft een vijfledig doel:

1. het identificeren van de terrorismefinanciering-dreigingen met de grootste potentiële impact (oftewel de grootste terrorismefinanciering-dreigingen)
2. het vaststellen van de hoogte van de potentiële impact van de grootste terrorismefinanciering-dreigingen
3. het bepalen van de hoogte van de weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium ter preventie en/of repressie van de grootste terrorismefinanciering-dreigingen
4. het bieden van inzicht in de aard en mechanismen van de grootste terrorismefinanciering-dreigingen
5. het bepalen van het risiconiveau van de grootste terrorismefinanciering-dreigingen door de potentiële impact van de dreigingen af te zetten tegen de weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium.

Anders dan de andere evaluaties bekijkt het NRA dus niet een pakket aan maatregelen, maar richt het zich op potentiële (toekomstige) terrorismefinancieringsdreigingen en de weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium hiertegen. De ISO 31000-standaard voor risicomanagement bepaalt de structuur van het NRA. De onderzoeksmethodiek omvat een combinatie van contextanalyse, inventarisatie van terrorismefinancieringsdreigingen, drie expertmeetings, verdiepende interviews, en dataverzameling van gegevens van een aantal publieke organisaties. In de validatieronde zijn validerende interviews met acht experts, werkzaam bij zes sleutelorganisaties, afgenomen met als belangrijkste doel na te gaan in hoeverre zij het risiconiveau van de twaalf grootste terrorismefinanciering-dreigingen herkennen.

Het NRA biedt een gemengd beeld over de doeltreffendheid van het beleidsinstrumentarium. Bij drie terrorismefinanciering-dreigingen oordelen de experts dat de weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium de potentiële impact met meer dan de helft tegengaat (scores hoger dan 50), namelijk bij financiering via girale of contante transacties bij vergunde banken (score 58), met middelen verkregen via horizontale/verticale fraude (score 57) en via girale of contante transacties bij vergunde geldtransactiekantoren (score 54). De vier terrorismefinanciering-dreigingen met de laagste weerbaarheidsscore hebben allemaal een score lager dan 30: financiering via onvergunde betaaldienstverleners en Hawala-bankieren (score 28), met legaal verkregen eigen middelen (score 27), via aanbieders van cryptodiensten (score 25) en via laagdrempelige (online) mogelijkheden om buitenlandse bankrekening te openen (score 23). De lage scores die over het algemeen worden gegeven houden dus in dat het totale beleidsinstrumentarium deze terrorismefinanciering-dreigingen, volgens experts, slechts in relatief beperkte mate tegengaat, en daarmee slechts beperkt doeltreffend is.

Pro Facto et al. (2024) Nood zoekt wet: evaluatie Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorisme- bestrijding

In 2024 hebben Pro Facto, de Universiteit Utrecht en Rijksuniversiteit Groningen, in opdracht van het WODC, een evaluatie uitgevoerd naar de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding (Twbmt). De wet bestaat uit verschillende bestuurlijke maatregelen die kunnen worden toegepast in situaties waarin het strafrecht (nog) geen handelingsperspectief biedt. Het gaat daarbij om een meldplicht, een gebiedsverbod, een uitreisverbod, een contactverbod en het intrekken of weigeren van een beschikking.

De realistische evaluatie (realist evaluation) omvat een literatuur- en documentenstudie, dossieronderzoek, een digitale enquête, interviews en een juridische analyse. De evaluatie spreekt van een duidelijke beleidstheorie die in beeld is gebracht. Ook de doelstellingen van de maatregel worden, op basis van de memorie van toelichting, duidelijk volgens de evaluatie. Desondanks zijn er geen prestatie-indicatoren geformuleerd en er wordt niet duidelijk of doelstellingen bereikt zijn, maar wordt er alleen gekeken of interventies of maatregelen zijn ingezet.

De effectiviteit, oftewel doeltreffendheid, van de Twbmt wordt negatief geëvalueerd door de onderzoekers. Maatregelen uit de wet worden nauwelijks ingezet in de praktijk en worden als ineffectief gezien. De wet lijkt niet daadwerkelijk te voorzien in een bestaande behoefte, aangezien de onderliggende aannames voor de noodzaak van de Twbmt niet overtuigend zijn onderbouwd volgens de evaluatie. Daarnaast zijn de auteurs van mening dat het opleggen van een Twbmt-maatregel na een strafrechtelijk traject in bepaalde gevallen in strijd kan zijn met het evenredigheidsbeginsel en het una via-beginsel (het verbod op dubbele vervolging en bestraffing) . Uit het onderzoek is bovendien geen aanwijzing naar voren gekomen dat terroristische activiteiten zijn voorkomen door toepassing van de Twbmt. Hoewel enkele gesprekspartners aangeven dat het nuttig kan zijn om de wet als instrument achter de hand te hebben, lijkt dit volgens het rapport vooral voort te komen uit het idee dat het beter is om over de mogelijkheid te beschikken dan dat men er bij gebrek aan middelen om verlegen zit.

In de beleidsreactie namens het kabinet stelt de minister deze punten te begrijpen maar de relevantie van de Twbmt ziet in de specifieke gevallen waarin alternatieve maatregelen ontbreken en er sprake is van een dreiging, zoals bij personen met een hoog dreigingsprofiel. Daarnaast onderkent de minister dat de drempel voor inzet van maatregelen uit de Twbmt hoog ligt maar dat het kabinet dit terecht acht. ‘Het zijn immers maatregelen die diep ingrijpen in het leven van personen en dat moet proportioneel worden ingezet.’ Omdat er geen standaardaanpak mogelijk is bij personen die geradicaliseerd zijn of dreigen te radicaliseren acht de minister het van belang voldoende en diverse maatregelen ter beschikking te hebben om een persoonsgerichte aanpak vorm te geven.

Voorbereiden

Strategie	Activiteiten	Evaluatie/rapport
2016-2020	21. Monitoren van maatschappelijke gevolgen van de terroristische en extremistische dreiging	Valt buiten beleidsverantwoordelijkheid NCTV, Afdeling Contraterrorisme
	22. Versterken netwerk vitale partners	Valt buiten beleidsverantwoordelijkheid NCTV, Afdeling Contraterrorisme
	23. Versterken effectiviteit crisisorganisatie	Valt buiten beleidsverantwoordelijkheid NCTV, Afdeling Contraterrorisme
	24. Voorbereiden crisiscommunicatie	Valt buiten beleidsverantwoordelijkheid NCTV, Afdeling Contraterrorisme
	25. DSI slagvaardig en effectief houden	Valt buiten beleidsverantwoordelijkheid NCTV, Afdeling Contraterrorisme
2022-2026	12. Trainen en oefenen in crisismanagement om de impact van terroristisch geweld te mitigeren	Trimension (2024) NCTV (2022) NCTV (2023a) NCTV (2023b)
	13. Doorontwikkeling en innovatie van: Waakzaamheid en weerbaarheid in respons op nieuwe aanslagmiddelen, zowel offline als online.	Valt buiten beleidsverantwoordelijkheid NCTV, Afdeling Contraterrorisme

Trimension (2024) CBRN-ketenrapport

Trimension heeft een zogenoemde ketenstresstest uitgevoerd van de theoretische respons van Nederlandse instanties op een chemische, biologische, radiologische of nucleaire (CBRN)-aanval en de onderliggende verantwoordelijkheden hierbij. Dit onderzoek was bedoeld om blinde vlekken en/of tekortkomingen aan te kaarten om de samenwerking in de CBRN-keten verder te verbeteren.

Omdat het hier gaat om een theoretische analyse wordt doeltreffendheid niet beoordeeld in het onderzoek. Er is geen interventie die geëvalueerd kan worden. Het onderzoek heeft informatie verzameld door middel van een literatuurstudie, interviews, observaties en ‘war room’-oefeningen.

Deze laatste oefening stelde onderzoekers in staat om waarnemingen te kunnen doen met betrekking tot het huidige praktische functioneren van de CBRN-responsketen. Aangezien er geen CBRN-incidenten hebben plaatsgevonden in Nederland was dit verder niet te onderzoeken. Ook was er geen sprake van een onderliggende beleidstheorie of meetbare doelstellingen. In de bespreking van de theoretische analyse kwam wel naar voren dat er meer aandacht nodig is voor bovenregionale coördinatie, tijdige besluitvorming, en snelle informatiedeling. Voor dit laatste aspect voorziet de evaluatie een voorziening, ‘bij voorkeur bij de NCTV’, waarin informatie van security en safety bij elkaar komen om een effectieve respons te ondersteunen.

NCTV (2022). NL progress report on the evaluation of the APIDS trial

In de periode van deze periodieke rapportage zijn binnen het domein beveiliging burgerluchtvaart verschillende projecten uitgevoerd en begeleid die tot doel hebben om weerbaar te blijven voor bestaande en nieuwe dreigingen. Daarnaast wordt er altijd gestreefd om het beveiligingsproces, zowel in het geheel als op onderdelen, passagiersvriendelijker, efficiënter en daarmee effectiever te maken. Een van de projecten was om samen met Schiphol en fabrikanten te werken aan beveiligingsapparatuur die automatische detectie van verboden voorwerpen (APIDS) in handbagage mogelijk maakt. Hiervoor is formeel toestemming verkregen van de Europese Commissie. In lijn met de vereisten die de Europese Commissie stelt aan een dergelijk experiment heeft de NCTV een evaluatie uitgevoerd naar de werking van deze beveiligingsapparatuur. Tijdens het experiment werden de uitkomsten van de beveiligingsapparatuur en beveiligingsmedewerkers gemonitord om een beter beeld te krijgen van de prestaties op het gebied van verbodenvoorwerpdetectie. Tijdens het experiment werd er gebruikgemaakt van beveiligingsapparatuur ontwikkeld door twee verschillende fabrikanten, waarvan de geobserveerde resultaten met elkaar zijn vergeleken. In lijn met de doelstelling van het experiment zijn de detectieresultaten van de beveiligingsapparatuur vergeleken met de detectieprestaties van beveiligingsmedewerkers. Hierbij werd niet expliciet gebruikgemaakt van een beleidstheorie of SMART-geformuleerde doelstellingen.

De doeltreffendheid van de maatregelen wordt door de betrokken stakeholders als positief beoordeeld tijdens de evaluatie. De beveiligingsapparatuur functioneerde gelijkwaardig aan of beter dan beveiligingsmedewerkers. Een van de uitkomsten was een verbeterde werkervaring voor beveiligingsmedewerkers, aangezien zij niet langer ieder X-raybeeld hoeven te beoordelen. Dit resulteerde tegelijkertijd in de potentie van meer efficiëntie voor passagiers die sneller door de beveiligingscontrole konden gaan zonder afbreuk aan de effectiviteit van het huidige beveiligingsproces.

NCTV (2023a). NL final progress report on the evaluation of the APIDS trial

De NCTV heeft, voortbouwend op het eerdere voortgangsrapport, een eindevaluatie uitgevoerd inzake de prestaties van de beveiligingsapparatuur gedurende de proefperiode. Anders dan het eerste rapport richtte deze evaluatie zich op meer specifieke vraagstukken omtrent het gebruik van deze beveiligingsapparatuur in een operationele omgeving. Hier werd gekeken naar kenmerken zoals valse alarmen (valspositieven), procesontwerp en het door beveiligingsmedewerkers 'on-screen' afhandelen van alarmmeldingen. Het doel van de evaluatie was dan ook om de beveiligingsapparatuur verder te testen in de operationele luchthavenomgeving. Net als in het eerdere onderzoek was er geen sprake van een beleidstheorie of SMART-geformuleerde doelstellingen.

De doeltreffendheid van de beveiligingsapparatuur wordt wederom als positief beoordeeld door de grotere nauwkeurigheid in het automatisch detecteren van verboden voorwerpen in handbagage. Resultaten lieten zien dat een groot aantal van de valse alarmen door middel van beeldbeoordeling kon worden opgelost, waardoor een extra fysieke controle in deze gevallen niet langer nodig is.

NCTV (2023b). Action plan Commission inspection at Maastricht Airport 2023

In dit document heeft de NCTV een reactie gegeven op de rapportage van de Europese Commissie over een inspectie van Maastricht Aachen Airport. Tijdens de Europese inspectie werd gekeken naar hoe er op Maastricht Aachen Airport werd voldaan aan beveiligingsmaatregelen die vereist zijn volgens Europese wetgeving en welke actoren op de luchthaven daaraan meewerken of op moeten toezien. Uit deze inspectie bleek dat er sprake was van goede samenwerking tussen alle betrokken partijen op de luchthaven, maar dat er op een aantal punten follow-upacties benodigd waren. Deze rapportage adresseert deze bevinding en concludeert dat hieraan adequaat opvolging is gegeven.

Het betrof hier geen evaluatie van beleid of beleidsmaatregelen waardoor er geen lessen over de doeltreffendheid van CT-beleid in de burgerluchtvaart getrokken konden worden.

Vervolgen

Strategie	Activiteiten	Evaluatie/rapport
2016-2020	26. Benutten wettelijke mogelijkheden om extremistische en terroristische handelingen te verstoren en verdachten te vervolgen	ABD TOPConsult (2020)
	27. Versterken informatie-uitwisseling en samenwerking tussen inlichtingen- veiligheids- en opsporingsdiensten	Valt buiten beleidsverantwoordelijkheid NCTV, Afdeling Contraterrorisme
	28. Vergroten en borgen kennis en deskundigheid binnen de strafrechtsketen met betrekking tot extremisme en terrorisme	Valt buiten beleidsverantwoordelijkheid NCTV, Afdeling Contraterrorisme
	29. Voorbereiding van de terugkeer in de samenleving van ex-verdachten en ex-veroordeelden inzake terrorismemisdrijven	Universiteit Leiden (2018) RAND Europe (2022) Cluster B
	30. Capaciteit strafrechtketen	Valt buiten beleidsverantwoordelijkheid NCTV, Afdeling Contraterrorisme
2022-2026	14. Inzet van wettelijke mogelijkheden om verdachten van terroristische misdrijven op te sporen en vervolgen om de nationale en internationale rechtsorde te handhaven	Universiteit Leiden & BBSO (2023)
	15. Tegengaan van rekrutering en verspreiding extremistisch gedachtengoed tijdens detentie	Valt buiten beleidsverantwoordelijkheid NCTV, Afdeling Contraterrorisme
	16. Waar mogelijk het Nederlandschap intrekken van a. uitreizigers (14.4 RWN) en b. personen die onherroepelijk veroordeeld zijn voor een terroristisch misdrijf (14.2 RWN)	Universiteit Leiden & BBSO (2023)
	17. Inzet op veilige re-integratie na detentie. Deze inzet op veilige re-integratie start ook al tijdens detentie	Valt buiten beleidsverantwoordelijkheid NCTV, Afdeling Contraterrorisme

ABD TOPConsult (2020) Tussen wet en praktijk: werking en effect in de praktijk van het intrekken van het Nederlandschap (RWN art. 14.2)

In 2020 heeft ABD TOPConsult een evaluatie uitgevoerd naar de werking en het effect in de praktijk van het intrekken van het Nederlandschap met behulp van de Rijkswet op het Nederlandschap (RWN) at. 14.2. Het doel van deze maatregel is om de band tussen Nederland en mensen onherroepelijk veroordeeld voor een terroristisch misdrijf te beëindigen ten einde het beschermen van de nationale veiligheid van Nederland. Hierbij wordt beargumenteerd dat het enkele feit van de onherroepelijke veroordeling voor een terroristisch misdrijf, ongeacht de strafmaat, redengevend is voor het berokkenen van schade aan de essentiële belangen van de Staat. Voor deze effectevaluatie zijn er interviews gehouden met betrokken partijen en is de beschikbare casuïstiek geanalyseerd door de onderzoekers. Hieruit is gebleken dat er geen duidelijke beleidstheorie omtrent de maatregel bestaat, noch dat er duidelijke doelstellingen aan ten grondslag liggen. Over het nut en het doel van de wet wordt verschillend gedacht, blijkt uit de analyse.

Mede door deze onduidelijkheid wordt de doeltreffendheid van de RWN negatief beoordeeld in de evaluatie. Door de beperkte beschikbare casuïstiek is het lastig om het effect van de maatregel op verdere radicalisering van betrokkenen en hun netwerk concreet te onderbouwen. Wel wijzen geïnterviewden erop dat de lange duur van het proces, de dubbele boodschap van de maatregel, het gevoel van dubbele bestraffing en de onzekerheid die het veroorzaakt, leiden tot een verminderd vertrouwen van betrokkenen in de overheid. Dit verminderde vertrouwen maakt het aannemelijk dat betrokkenen minder bereid zijn om mee te werken aan hun re-integratie in de Nederlandse samenleving, wat de kans op verdere radicalisering vergroot. Bovendien wordt de werking van de RWN als problematisch ervaren, omdat deze interfereert met lokale persoonsgerichte aanpak (PGA)-initiatieven die juist gericht zijn op deradicalisering. Dit alles zorgt ervoor dat het proces niet als sluitend wordt ervaren, wat wel wordt gezien als een van de voorwaarden voor doeltreffendheid van het instrument.

Universiteit Leiden (2018) Re-integratie van delinquenten met een extremistische achtergrond: evaluatie van de Nederlandse aanpak

De Universiteit Leiden heeft een evaluatie verricht naar de Nederlandse aanpak omtrent re-integratie van delinquenten met een extremistische achtergrond. De voornaamste doelstelling van deze maatregelen is om recidive tegen te gaan door middel van specialistische resocialisatie en nazorg. Het secundaire beleidsdoel was het uitbreiden van de mogelijkheden om toezicht op, en controle over, voormalige gedetineerde extremisten te houden door deze verplicht aan een reclasseringstraject te laten deelnemen. Een laatste beleidsdoel was het aanvullen van de bestaande contraterrorisme-maatregelen met een programma gericht op preventie van verdere radicalisering en recidive. In deze proces- en impact-evaluatie werd er, met behulp van 72 interviews, focusgroepen en een literatuurstudie, gekeken naar zowel de werking van het proces waarvan deze maatregelen deel uitmaken, alsook naar de effectieve werking van deze maatregelen. Er was volgens de evaluatie een duidelijke beleidstheorie aanwezig die deze maatregelen onderbouwt, alsook helder geformuleerde en meetbare doelstellingen.

Over de doeltreffendheid van het beleid geeft de evaluatie een positief oordeel. De evaluatie concludeert dat de re-integratie van gedetineerde extremisten van het Terrorisme, Extremisme en Radicalisering (TER)-team effectief 'lijkt': recidive wordt verminderd en controle en toezicht op ex-gedetineerde extremisten is beter. Van de 159 cases waar het TER-team bij betrokken is geweest in de periode 2013-2017 kan in vier gevallen worden gesproken over recidive in de vorm van uitreis naar Syrië/Irak tijdens het toezicht. Daarnaast was er drie keer sprake van reguliere recidive in de zin van betrokkenheid bij criminele feiten die niet terrorisme-gerelateerd waren. Ook komt naar voren in de evaluatie dat de samenwerking tussen ketenpartners betrokken in het proces van re-integratie als goed wordt beschouwd en dat het TER-team veel inhoudelijke ervaring en expertise heeft opgedaan. In de opstartfase had de NCTV een aansturende en adviserende rol bij het TER-team. Later veranderde deze rol naar een meer coördinerende rol. De evaluatie noemt dat de NCTV belangrijk is als vraagbaak, beleidsbewaker en verbindende partij in de keten. De aanwezigheid van een actieve, deskundige NCTV-contactpersoon wordt volgens de evaluatie als positief ervaren voor de effectiviteit van de aanpak.

*Interventiegebied-overstijgende evaluaties
RAND Europe (2022) Naar een evidence-based aanpak van radicalisering en extremisme: Een eerste evaluatie van de gemeentelijke Versterkingsgelden 2020-2021*

RAND Europe heeft in 2022 voor het WODC een evaluatie uitgevoerd van de gemeentelijke versterkingsgelden die bedoeld waren om gemeenten weerbaarder te maken en te laten bijdragen aan het CT-proces. De versterkingsgelden zijn opgedeeld in zes verschillende clusters:

- Cluster A, Analyse. Dit omvat activiteiten omtrent onderzoek en analyse van actuele kwesties in een gemeente of regio. Deze analyses kunnen voor verschillende doeleinden ingezet worden, bijvoorbeeld voor het genereren van nieuwe kennis of het verdiepen van bestaande kennis.
- Cluster B, Persoonsgerichte aanpak (PGA). Gemeenten kunnen grotendeels zelf invulling geven aan de PGA. De aanpak heeft echter over het algemeen wel een aantal kenmerkende doelen, waarbij wordt ingezet op de preventie van radicalisering. Het eerste doel betreft het wegnemen van mogelijke voedingsbodems en het versterken van beschermende factoren (primaire preventie). Activiteiten in dit kader zijn gericht op het versterken van de weerbaarheid en identiteit. Het tweede doel betreft personen die reeds radicaliserende opvattingen hebben vertoond (secundaire preventie), bij wie wordt geïntervenieerd om extremistisch gedrag te voorkomen. Bij tertiaire preventie heeft extremistisch gedrag al plaatsgevonden en gaat het om deradicalisering en het stimuleren van re-integratie.
- Cluster C, Sleutelfiguren. De interventies binnen dit cluster zijn gestoeld op het opbouwen, behouden en faciliteren van een netwerk van personen en organisaties die betrokken zijn bij de preventie van radicalisering. Dit netwerk van sleutelfiguren bestaat uit individuen die nauwe banden onderhouden met formele en informele netwerken in de gemeenschap en zo doelgroepen kunnen benaderen die voor gemeenten en partnerorganisaties soms lastig te bereiken zijn.
- Cluster D, Deskundigheidsbevordering en voorlichting. Binnen dit cluster vallen activiteiten die bijdragen aan deskundigheidsbevordering en voorlichting van lokale of regionale netwerken van professionals (aandachtsfunctionarissen). Deze nemen hoofdzakelijk de vorm aan van gespecialiseerde trainingen bij het Rijksopleidingsinstituut tegengaan Radicalisering (ROR), die bijdragen aan de aanpak van radicalisering, extremisme en terrorisme. Ook kunnen er vanuit dit cluster intervisiebijeenkomsten worden gefinancierd.

- Clusters E en F, Preventie. Activiteiten in dit cluster zijn gericht op het verhogen van de weerbaarheid van kwetsbare doelgroepen of hun directe omgeving en het voorkomen of vroegtijdig signaleren van radicalisering. Voorbeelden van preventieve activiteiten zijn jongerenwerk, familieondersteuning, de inzet van sociale wijkteams, weerbaarheidstrainingen voor kwetsbare jongeren of trainingen en voorlichtingsbijeenkomsten voor ouders.

De plan-, proces- en effectevaluatie naar de gemeentelijke versterkingsgelden is uitgevoerd door gebruik te maken van verschillende methodologieën: bureauonderzoek van aanvragen en toekenningen, een analyse van evaluaties van gemeentelijke activiteiten die reeds zijn uitgevoerd en semigestructureerde (groeps)interviews. In totaal zijn er 29 (groeps)interviews met 39 direct betrokkenen uitgevoerd.

Volgens de evaluatie is er geen sprake van een duidelijke beleidstheorie voor de versterkingsgelden, al wordt bij activiteiten waarbij interventies gericht op specifieke doelgroepen een rol spelen, zoals de PGA (cluster B), sleutelfiguren (cluster C) of preventie (clusters E en F), over het algemeen grondiger nagedacht over de wijze waarop de effecten gerealiseerd zouden moeten worden. Niettemin wordt er zelden expliciet een systematisch overzicht gemaakt van de interventielogica en van de uitgangspunten die aan de interventies ten grondslag liggen. Wel zijn in sommige gevallen heldere doelstellingen geformuleerd en is er een plan van aanpak opgesteld waaruit de interventielogica gereconstrueerd kan worden. Doelstellingen zijn echter over het algemeen geformuleerd voor de korte termijn en worden niet meetbaar gemaakt, zo wordt er nauwelijks gebruikgemaakt van succescriteria of andere prestatie-indicatoren, en ontbreken nulmetingen.

De evaluatie geeft een voorzichtig positief oordeel over doeltreffendheid van de gemeentelijke versterkingsgelden. Er wordt anekdotisch bewijs aangedragen dat stelt dat de activiteiten voortkomend uit de versterkingsgelden positieve uitkomsten hebben gehad. De ervaringen van betrokkenen zijn over het algemeen positief. Desondanks kan niet met zekerheid worden geconstateerd of de activiteiten daadwerkelijk een effect hebben gehad. Ook wordt benadrukt dat het succes van de maatregelen voor een groot deel afhankelijk is van de betrokken professionals. Bij hen aanwezige kennis over thematiek en lokale context, hun talenkennis, oog voor cultuursensitieve aspecten en bevoegdheid werden benoemd als belangrijke variabelen voor succes.

Universiteit Leiden & BBSO (2023) Inzicht in samenhang evaluatie contraterrorismewetgeving

De Universiteit Leiden en BBSO hebben in 2023 voor het WODC een evaluatie uitgevoerd van de samenhang van een breed pakket aan Nederlandse contraterrorismewetgeving. De volgende wetten, regels en maatregelen zijn hiervoor geanalyseerd:

- Wet terroristische misdrijven
- Wet afgeschermd getuigen
- Wet verruiming mogelijkheden opsporing en vervolging terroristische misdrijven
- Regels met betrekking tot op een terroristenlijst vermelde organisaties
- Strafbaarheidsstelling voor het deelnemen en meewerken aan training voor terrorisme
- Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding
- Intrekken van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid
- Wet versterking strafrechtelijke aanpak terrorisme
- Wet gebruik passagiersgegevens voor de bestrijding van terroristische en ernstige misdrijven.

Voor deze procesevaluatie is er een inhoudsanalyse uitgevoerd naar eerdere evaluatieonderzoeken van afzonderlijke CT-wetten gecombineerd met open interviews met 24 personen die werkzaam zijn bij twaalf organisaties op nationaal niveau die een rol hebben in de beleidsontwikkeling en/of beleidsuitvoering van CT-maatregelen. Hierbij is geen beleidstheorie opgesteld; wetten en regels worden een voor een besproken, en er wordt gekeken naar hoe zij bijdragen aan het overkoepelende doel van het gehele pakket. In termen van doelstellingen wordt er vooral gekeken naar samenhang van het beleid, en dit is niet meetbaar gemaakt.

Er wordt dan ook geen oordeel geveld over de effectiviteit van individuele wetten of het totaalpakket aan maatregelen. De evaluatie richt zich integraal op alle CT-wetgeving die sinds 2004 op nationaal en decentraal niveau zijn ingevoerd, waarbij niet hun effectiviteit, maar hun samenhang centraal staat. Hierbij wordt onder andere wordt gewezen op spanningen tussen het bestuursrechtelijke en strafrechtelijke kader, zoals bij sancties en strafvordering, evenals tussen lokale en nationale niveaus. Daarnaast wordt het belang van informatiedeling over relevante casussen benadrukt. De conclusie luidt: 'Het beeld wat van de CT-wetgeving naar voren komt is er één dat sterk nationaal is georiënteerd, terwijl niet zonder meer duidelijk is of deze wetgeving wel altijd aansluit bij de realiteit en behoeften op lokaal niveau.

Die betreffen ook de snelheid, of beter: het ontbreken daarvan, waarmee maatregelen kunnen worden toegepast op burgers. Wat dat betreft lijkt er vanuit het lokale perspectief nog een wereld te winnen.’ (p.17).

In de coördinatie is een rol weggelegd voor de NCTV die voor het werkveld analyses opstelt in het kader van de Nederlandse Contraterrorisme Strategie die leiden tot de dreigingsanalyses (DTN). Daarnaast onderhoudt de NCTV het netwerk met nationale organisaties en met gemeenten. Het onderzoek wijst echter uit dat, hoewel de NCTV vanuit taakstelling en activiteiten een belangrijke coördinerende rol heeft op het terrein van contraterrorisme, deze rol ten aanzien van de besproken wetten zich vooral beperkt tot de Twbmt. Inmiddels heeft de NCTV geen taak (meer) in de casuïstiek en in de overleggen met AIVD, OM en politie. In de concrete samenwerkingspraktijk met gemeenten werkt de NCTV alleen nog vanuit de Twbmt.



RAND Europe is een onafhankelijke, non-profit organisatie voor beleidsonderzoek. Wij helpen beleid en besluitvorming te verbeteren door middel van objectief onderzoek en grondige analyses. In de loop der jaren heeft RAND talrijke bijdragen geleverd aan het aanpakken van complexe en urgente beleidsvraagstukken in Nederland, waaronder defensie, veiligheid, opkomende technologieën, criminaliteit, justitie en gezondheidszorg. RAND heeft een kantoor in Nederland waar een groep Nederlandse en internationale onderzoekers met een diverse en multidisciplinaire achtergrond werkzaam is. Onze onderzoekers combineren een solide kennis van de Nederlandse context met diepgaande thematische en methodologische expertise.

RAND Europe

Gardens Business Centre
Anna van Buerenplein 41
2595 DA Den Haag
070 798 0158
www.randeurope.org

‘WIJ ZIJN BERENSCHOT, GRONDLEGGER VAN VOORUITGANG’

Nederland is continu in ontwikkeling. Maatschappelijk, economisch en organisatorisch verandert er veel. Al ruim 85 jaar volgen wij als adviesbureau deze ontwikkelingen op de voet en werken we aan een vooruitstrevende samenleving. De behoefte om iets fundamenteels te betekenen voor mens en maatschappij zit in onze genen. Met onze adviezen en oplossingen hebben we dan ook actief meegebouwd aan het Nederland van vandaag. Altijd op zoek naar duurzame vooruitgang.

Alles wat we doen is onderzocht, onderbouwd en vanuit meerdere invalshoeken bekeken. Zo komen we tot gefundeerde adviezen en slimme oplossingen. Die zijn op het eerste gezicht misschien niet altijd de meest voor de hand liggende. Juist deze eigenzinnigheid maakt ons uniek. Daarbij zijn we niet van symptoombestrijding. En gaan pas naar huis als het is opgelost.

Berenschot Groep B.V.

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG Utrecht
Postbus 8039, 3503 RA Utrecht
030 2 916 916
www.berenschot.nl