

30 821 Nationale Veiligheid
29 754 Terrorismebestrijding
Nr. 330 Brief van de minister van Justitie en Veiligheid
Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Den Haag, 19 maart 2026

Hierbij bied ik uw Kamer de Periodieke Rapportage Contraterrorismebeleid (CT-beleid) aan, uitgevoerd door Berenschot en RAND Europe conform de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE). Het doel van deze periodieke rapportage is inzicht bieden in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het CT-beleid en een solide basis creëren voor beleidsontwikkeling en besluitvorming binnen het domein van de nationale veiligheid.¹ Uw Kamer is op 16 september 2024 geïnformeerd over het plan van aanpak van deze periodieke rapportage.²

Bevindingen en aanbevelingen

Het onderzoek is gebaseerd op een synthese van reeds uitgevoerde evaluaties en studies naar beleidsmaatregelen binnen het CT-beleid tussen 2018 en 2024. De geanalyseerde evaluatiestudies bestrijken slechts een deel van het CT-beleid en behandelen vaak slechts deelaspecten of beperkte tijdsperioden. Daarnaast maakt uitwerking van een besparingsoptie standaard onderdeel uit van een Periodieke Rapportage. Volgens het onderzoek leidt dit ertoe dat er binnen het CT-beleid tussen 2018 en 2024 weinig indicatie gegeven kan worden van de doeltreffendheid en er geen zicht bestaat op de doelmatigheid van de maatregelen. Ook internationaal wordt erkend dat effectevaluaties van contraterrorisme maatregelen moeilijk uitvoerbaar zijn, vooral omdat het lastig is voldoende zicht te krijgen op de wil, capaciteiten en gelegenheid van (“would be”) terroristen en in de mate waarin zij door welke contraterrorisme maatregelen worden beïnvloed.³

Het onderzoek resulteert in elf aanbevelingen, die zijn gegroepeerd binnen vier thema’s. Deze gaan in op de samenhang van het CT-beleid, de verbetering van de doeltreffendheid, de verbetering van

¹ Het is verplicht om de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid periodiek te evalueren. De uitgewerkte richtlijnen van beleidsevaluatie staan in de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek 2022. Met de Periodieke Rapportage Contraterrorismebeleid wordt voldaan aan deze verplichting.

² Kammerstukken II, 2023-2024, 30 821, nr. 237.

³ *Eindrapport Periodieke Rapportage Contraterrorismebeleid* (74090 – 19 november 2025) – Rand Europe en Berenschot, p. 7.

de doelmatigheid en de verbetering van de coördinerende rol van de NCTV.

Beleidsreactie

Het kabinet is er alles aan gelegen om een gedegen CT-beleid vorm te geven. De aanbevelingen uit de periodieke rapportage kunnen worden benut om het CT-beleid te verbeteren. Onderstaand wordt themagewijs een reactie gegeven op de aanbevelingen. Tevens wordt de besparingsoptie besproken.

Aanbevelingen

1. Verbetering van de samenhang in het CT-beleid

Er wordt aanbevolen om in de volgende Nationale Contraterrorismestrategie 2027 - 2030 de samenhang tussen interventiegebieden, beleidsmaatregelen- en instrumenten door middel van een beleidstheorie toe te lichten. Door daarbij uniforme definities en een indeling te hanteren, kan consistentie in alle documenten worden gewaarborgd. Ook dienen maatregelen en activiteiten te worden gekoppeld aan begrotingsposten zodat de kosten duidelijk kunnen worden toe geschreven.

Deze aanbeveling wordt meegenomen in de nieuwe Nationale Contraterrorismestrategie die is voorzien voor 2027. Er zal extra aandacht worden besteed aan het belang van goed, gedegen en uniform evalueren van beleidsmaatregelen- en instrumenten ter bevordering van de samenhang in CT-beleid.

Daarnaast wordt de uniformering van definities en werkwijzen in bredere zin door de NCTV opgenomen in het versterken van de methodische werkwijzen binnen de CT-aanpak, bijvoorbeeld binnen de lokale persoonsgerichte aanpak, waar via de uitrol van de Leidraad Professioneel Oordeel op methodische wijze een beeld kan worden gevormd over (de mate van progressie binnen) een casus en de benodigde interventies.

2. Verbetering van het inzicht in de doeltreffendheid van het CT-beleid

Er wordt aanbevolen om de doelstellingen, resultaten en uitkomsten van CT-beleid expliciet te maken, waarbij prestatie-indicatoren kunnen worden onderbouwd met theoretisch en empirisch bewijs. In de ontwerpfase van nieuw beleid moet tevens worden nagedacht over de evaluatie ervan.

Ten aanzien van deze aanbeveling worden er binnen het bestuursdepartement van het ministerie van Justitie en Veiligheid, en zo ook de NCTV, inspanningen verricht.

Op het gebied van evalueren wordt er door de kenniscoördinatoren van het ministerie van Justitie en Veiligheid in samenwerking met de Directie Innovatie, Kennis en Strategie gewerkt aan een handreiking voor het evalueren van beleid voor beleidsmedewerkers en onderzoekers. Om het werken met theoretisch en empirisch bewijs aan te moedigen, wordt er daarnaast een conferentie georganiseerd in de tweede helft van 2026. Deze conferentie heeft als doel Nederlandse wetenschappers die onderzoek doen op het gebied van contraterrorisme samen te brengen, om gezamenlijk te verkennen wat onderzoeksmatig kan worden verbeterd om het zicht op de doeltreffendheid en doelmatigheid van het CT-beleid te vergroten.

Met het oog op methodologische verbeteringen in het CT-evaluatiebeleid is de Regeling wetenschappelijke onafhankelijkheid WODC relevant. Artikel 5 van deze ministeriële regeling plaatst het bestuursdepartement Justitie en Veiligheid (inclusief de NCTV) op afstand ten aanzien van de vormgeving en de (realisering van de) uitvoering van evaluatieonderzoek en legt die verantwoordelijkheid bij het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC). De vragen naar de effectiviteit en efficiëntie van het beleid kunnen door de NCTV worden opgenomen in de aanvraag van evaluatieonderzoek binnen onze beleidsdomeinen. Kanttekening hierbij is dat het WODC beslist of deze vragen, en zo ja, hoe deze vragen worden opgenomen in het onderzoek.

Daarnaast wordt aanbevolen om de ketenpartners te vragen om een beleidstheorie aan te leveren en een periodieke rapportage over middelen, resultaten en uitkomsten uit te voeren.

Met deze aanbeveling lijkt te worden verondersteld dat grote hoeveelheden middelen worden toegekend. In de praktijk gaat dit om relatief kleine bedragen. Op deze relatief kleine bedragen weegt het opstellen van een gedegen beleidstheorie vaak niet op tegen de baten die de doeltreffendheid dienen.

De post 'Versterkingsgelden' is een van de posten waarvan middelen worden uitgekeerd aan gemeenten. Echter, de aard van de Versterkingsgelden bemoeilijkt opvolging van deze aanbeveling. Voor de besteding van deze gelden wordt inhoudelijke verantwoording in de gemeenteraad afgelegd. Vanaf 2027 zal het uitkeren van deze gelden de vorm krijgen van een decentralisatie-uitkering (voorheen SPUK), wat het niet langer mogelijk maakt om verantwoording van de besteding van de gelden uit te vragen bij betreffende gemeenten. Het is voor de Versterkingsgelden daarmee dus aan de gemeenten om een beleidstheorie te maken en die te bespreken met hun eigen

gemeenteraad. De aanbeveling zal dan ook onder de aandacht worden gebracht van gemeenten.

3. Verbetering van het inzicht in de doelmatigheid van het CT-beleid

Er wordt aanbevolen om te zorgen voor een volledig en gestructureerd overzicht van begrote middelen, inzet van personeel en kosten van alle beleidsmaatregelen. En daarbij ook de middelen en kosten voor de coördinerende rol van de NCTV op te nemen. Daarnaast wordt aanbevolen om een evaluatiekader voor doelmatigheid te ontwikkelen waarin vooraf kosten, verwachte resultaten en uitkomsten worden ingeschat, om zo beter in staat te zijn de proportionaliteit van uitgaven ten opzichte van behaalde resultaten te beoordelen.

Deze aanbevelingen sluiten aan bij het voornemen om binnen de NCTV, binnen het beleidsterrein CT, meer projectmatig te werken en daarmee op voorhand een beter beeld te creëren van de beoogde doelstellingen en benodigde middelen. Ook komt het evalueren en monitoren van beleid terug bij het gebruik van het rijksbrede Beleidskompas.

In de periodieke rapportage wordt daarnaast ook gewezen op de overweging om ketenbrede impactanalyses uit te voeren, om zo de werklast en middelenverdeling tussen partners structureel te kunnen analyseren en om in staat te zijn te uniformeren en centraliseren van het proces voor aanvragen, beoordeling en verantwoording van middelen.

Het uitvoeren van ketenbrede impactanalyses om de werklast en middelenverdeling tussen partners structureel te analyseren, gaat voorbij aan de coördinerende taak van de NCTV. Aan deze aanbeveling zal dan ook vanuit de NCTV geen nadere uitvoering worden gegeven.

4. Verbetering van het inzicht in de coördinerende rol van de NCTV

Er wordt aanbevolen de coördinerende rol van de NCTV op te nemen in evaluatievragen en hierbij te overwegen om een aparte evaluatie van ketensamenwerkingen inclusief beleidstheorie en raamwerken voor procesevaluatie aan te bieden. Daarnaast wordt aanbevolen om meer aanvullend onderzoek te doen.

Het opnemen van evaluatievragen ten aanzien van de coördinerende rol van de NCTV voor toekomstig uit te voeren evaluaties van contraterrorismebeleid is een aanbeveling die ik zal overnemen. Mocht het opvolgen van bovenstaande

aanbeveling niet leiden tot een sluitend beeld ten aanzien van de coördinerende rol, dan zou een apart onderzoek naar de coördinerende rol van de NCTV tot de mogelijkheden kunnen behoren.

*Besparingsopties*⁴

Een vast onderdeel van de periodieke rapportage behelst het schetsen van een besparingsvariant van 20% op de budgettaire grondslag van het beleidsthema. In dit geval gaat het om het subthema contraterrorisme, wat de kwantitatieve financiële grondslag van € 16,5 miljoen omvat. Drie posten die hieronder vallen hebben betrekking op beleidsinitiatieven, namelijk de CT-Versterkingsgelden, de CT-programmagelden en de geoormerkte gelden voor het Passenger Name Record(PNR)-instrument. Hieronder vallen projecten van de NCTV (in samenwerking met partners), bijdragen aan medeoverheden, zelfstandige bestuursorganen en agentschappen, en subsidies aan private organisaties.

Twee verschillende besparingsvarianten zijn in overweging genomen, een evenredige reductie van posten en gerichte bezuinigingen. De eerstgenoemde optie is niet goed uitvoerbaar, aangezien op deze manier niet meer kan worden voldaan aan meerjarig toegezegde uitgaven. Daarmee resteert de tweede optie, waarbij €3,3 miljoen bespaard (20% van de grondslag van €16,5 miljoen) dient te worden.

Vanwege reeds toegezegde uitgaven blijft van de grondslag van €16,5 miljoen slechts €6,3 miljoen over om op te bezuinigen. In de denkexercitie is rekening gehouden met het absolute minimum dat benodigd is om de beleidsinitiatieven onder de posten CT-programma gelden en PNR-gelden te behouden. Dit leidt tot een uitkomst met een besparing van €2,9 miljoen op de CT-Versterkingsgelden, een besparing van €0,3 miljoen op de CT-programmagelden en een besparing van €0,1 miljoen op de PNR-gelden.

In het Coalitieakkoord van het kabinet Jetten is nogmaals bekrachtigd dat de NCTV inzet op de (lokale) aanpak van contraterrorisme en een gecoördineerde aanpak op radicaliserende jongeren. Juist initiatieven die door deze bezuinigen worden

⁴ De, in de Harbersbrief en budgettaire tabel in de periodieke rapportage, genoemde € 22 miljoen betrof het destijds ingeschatte structureel benodigde eindbedrag zoals ook onderbouwd in de Memorie van Toelichting op de Wet op het gebruik van passagiersgegevens voor de bestrijding van terroristische en ernstige misdrijven. Naar dat bedrag is in een aantal jaren toegewerkt; In 2018 bedroeg het totaal beschikbaar gestelde PNR-budget afgerond 12 mln. Het noemen van de 22 miljoen in plaats van de 12 miljoen heeft geen impact op de uitgevoerde beleidsevaluatie en de daarbij horende conclusies.

geraakt, zoals vroegtijdige signalering van radicalisering, lokale preventie van radicalisering, intergemeentelijke samenwerking, training voor professionals, internationale preventieprojecten, beleidsflexibiliteit, kort cyclisch onderzoek en de verdere ontwikkeling van Passagiersinformatie-eenheid Nederland, vormen de ruggengraat van onze inzet in het tegengaan van (online) radicalisering en gewelddadig extremisme. Het afbouwen van de middelen past niet bij onze inzet om de nationale veiligheid te versterken. Daarom is in het Coalitieakkoord een aanvullend bedrag van 8 miljoen euro opgenomen om de CT-aanpak te versterken.

Afsluitend

De bevindingen en aanbevelingen in de periodieke rapportage bieden een goede basis voor de borging van een duurzaam, robuust en wendbaar CT-beleid. In de komende periode zullen deze bevindingen en aanbevelingen als hierboven geschetst worden benut om het CT-beleid verder te verbeteren.

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