

Samenvatting

Evaluatie Nationale Contraterrorismestrategie 2016-2020 fase 1

Analyse en identificatie meetbare beleidsmaatregelen

Nationale Contraterrorismestrategie

Bij (de uitvoering van) het contraterrorismebeleid (CT-beleid) zijn veel verschillende instanties en organisaties betrokken. Lokale, nationale en internationale overheden werken samenwerken met maatschappelijke organisaties, bedrijven en sleutelfiguren om preventieve en repressieve maatregelen te nemen. De Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) vervult vanaf 1 januari 2005 de coördinerende taak bij terrorismebestrijding.

De NCTV beschrijft de gemeenschappelijke aanpak van terrorismebestrijding voor het eerst in de Nationale Contraterrorismestrategie 2011-2015. Aan de contraterrorismemaatregelen in de periode 2001-2010 lag geen overkoepelende strategie ten grondslag. De *Nationale Contraterrorismestrategie 2016-2020* (CT-strategie) is de opvolger van de CT-strategie 2011-2015. Het doel van de CT-strategie is het bieden van een strategisch kader aan overheidspartners voor het tegengaan van de terroristische en extremistische dreiging tegen Nederland.

Evaluatie CT-strategie

De CT-strategie 2011-2015 is in 2016 geëvalueerd door de Universiteit Utrecht, USBO Advies. De onderzoekers gaven destijds aan dat de complexiteit van contraterrorisme te groot is voor een effectevaluatie. De effecten van contraterrorismebeleid zijn lastig vast te stellen omdat de effecten ook door andere oorzaken tot stand kunnen zijn gekomen. Het beleidsterrein kenmerkt zich als sterk gefragmenteerd en bestaande uit netwerken, maar is ook nog relatief jong en doel-zoekend. Dat betekent dat veel informatie nog niet beschikbaar is, of sterk verspreid over delen van het netwerk. Het brengt ook met zich mee dat beleidsanalytisch nog verdere ontwikkelingsstappen gemaakt moeten worden en die beperkingen spelen bij een evaluatie een belangrijke rol.

Het meten van de effectiviteit van de CT-strategie is daarmee niet eenvoudig. De evaluatie van de CT-strategie wordt daarom in twee fasen uitgevoerd. Onderhavig onderzoek is de eerste fase in de evaluatie van de CT-strategie en maakt onder meer duidelijk bij welke beleidsmaatregelen uit de CT-strategie evaluatie kansrijk is. Het onderzoek preludeert op een eventueel vervolgonderzoek (fase 2) dat tot doel heeft om voor een beperkt aantal beleidsmaatregelen uitspraken te doen over de bijdrage die de beleidsmaatregelen leveren aan de doelstellingen van de CT-strategie.

Onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvraag van het onderzoek is:

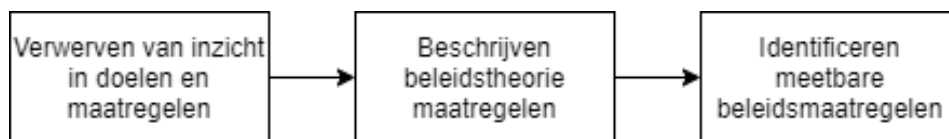
Wat zijn de doelen en de beleidsmaatregelen van de Nationale Contraterrorismestrategie 2016-2020, de verwachte bijdrage van de beleidsmaatregelen aan de doelrealisatie en bij welke maatregelen is het meten van de bijdrage die beleidsmaatregelen leveren aan de doelstellingen van de CT-strategie kansrijk?

Deze hoofdvraag valt uiteen in de volgende deelvragen:

1. Wat waren de doelen van de CT-strategie 2016-2020?
2. Welke beleidsmaatregelen vallen onder de strategie?
3. Hoe ziet de rudimentaire beleidstheorie van de beleidsmaatregelen er uit?
 - a. Hoe is de maatregel onderbouwd?
 - b. Wat zijn de doelen (output en outcome) van de maatregel?

- c. Is de veronderstelde bijdrage van de maatregel aan de doelstelling geëxpliciteerd?
 - d. Is geëxpliciteerd hoe die bijdrage geacht wordt tot stand te komen?
 - e. Welke interventies vallen onder de maatregel?
 - f. Welke organisaties zijn bij de maatregel betrokken?
4. Bij welke beleidsmaatregelen is het al dan niet 'kansrijk' om de bijdrage die beleidsmaatregelen leveren aan de doelstellingen van de CT-strategie te kunnen bepalen en waardoor wordt die meetbaarheid beïnvloed?
 5. Welke maatregelen zijn geschikt voor doelbereikingsonderzoek in de tweede fase van de evaluatie?

Het onderzoek is uitgevoerd in drie fasen. In de eerste fase beantwoorden we de eerste en de tweede deelvraag, in de tweede fase de derde deelvraag en tijdens de derde fase deelvraag vier en vijf. Schematisch kan dit als volgt worden weergegeven:



Onderzoeksaanpak

Deelonderzoek I: Verwerven van inzicht in doelen en (beleids)maatregelen

Om te bepalen wat de doelen van de CT-strategie zijn en welke beleidsmaatregelen onder de CT-strategie vallen hebben we een uitgebreide deskresearch uitgevoerd. De focus lag op de CT-strategie 2016-2020, maar we bestudeerden ook andere relevante stukken, zoals kamerstukken en het Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme. De eerste inventarisatie van doelen en beleidsmaatregelen hebben we voorgelegd aan zes sleutelfunctionarissen bij de NCTV.

Deelonderzoek II: Beschrijven beleidstheorie

Van iedere afzonderlijke beleidsmaatregel hebben we de beleidstheorie gereconstrueerd. Hierbij volgden we de realistische evaluatiebenadering van Pawson en Tilley (1997), waarbij we de beleidsmaatregelen analyseerden aan de hand van het (I)CMO-model (dit model wordt toegelicht op de volgende pagina). De informatie over de beleidsmaatregelen hebben we op verschillende manieren verzameld:

1. We voerden een uitgebreide documentstudie uit. We bestudeerden informatie die werd aangeleverd door de NCTV, het Openbaar Ministerie (OM) en het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). Daarnaast maakten we gebruik van openbare documenten. We bestudeerden onder andere het Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme, de rapportage Integrale aanpak terrorisme, de Nationale Veiligheidsstrategie en kamerstukken.
2. We namen interviews af bij 17 sleutelfunctionarissen van diverse organisaties die betrokken zijn bij het CT-beleid.
3. De eerste resultaten van onze analyses en bevindingen legden we voor in twee focusgroepen. De eerste focusgroep vond plaats in het ambtelijk overleg van de Werkgroep Mondiaal Jihadisme, waar alle organisaties betrokken bij het CT-beleid zijn vertegenwoordigd. De tweede focusgroep vond plaats tijdens het directeurenoverleg van de CT-organisaties.

Deelonderzoek III: Identificeren meetbare beleidsmaatregelen

In het derde deelonderzoek hebben we van iedere beleidsmaatregel beoordeeld of het meten van de bijdrage die de beleidsmaatregelen leveren aan de doelstellingen van de CT-strategie kansrijk is. We hanteerden een afwegingskader met zes criteria om de kansrijkheid te bepalen (de criteria worden later in de samenvatting toegelicht). De analyse van de meetbaarheid vond plaats op basis van deskresearch in openbare bronnen en de hiervoor genoemde interviews en focusgroepen. Dit heeft geleid tot aanbevelingen welke beleidsmaatregelen in fase 2 van de evaluatie geëvalueerd kunnen worden.

Dit overzicht is besproken in een expertmeeting bestaande uit wetenschappers en enkele bij het CT-beleid betrokken organisaties.

Uitkomsten deelonderzoek I: Verwerven van inzicht in doelen en (beleids)maatregelen

Het CT-beleid bestaat uit een centrale doelstelling, vijf interventiegebieden en tien strategische uitgangspunten. De interventiegebieden zijn: verwerven, voorkomen, verdedigen, voorbereiden en vervolgen. Ieder interventiegebied heeft verschillende doelen, tussendoelen en maatregelen. We hebben vijf doelbomen opgesteld om de relaties tussen doelen en middelen aan te geven, voor elk van de interventiegebieden één. Vervolgens identificeerden we dertig beleidsmaatregelen uit de CT-strategie. Deze zijn in onderstaande tabel weergegeven.

INTERVENTIEGEBIED		BELEIDSMAATREGEL
Verwerven	1	Verwerven, analyseren en duiden van informatie
	2	Verwerven informatie buiten veiligheidsdomein
	3	Wetenschappelijk onderzoek
Voorkomen	4	Weloverwogen overheidscommunicatie
	5	Weerbaarheid kwetsbare groepen verhogen
	6	Tijdig ingrijpen radicalisering individuen
	7	Ondermijnen extremistische en terroristische propaganda
	8	Verstoren toegang tot aanslagmiddelen
	9	Verstoren financiering terrorisme
	10	Tegengaan reisbewegingen potentiële extremisten en terroristen
	11	Verstoren online verspreiders extremistische en terroristische ideologieën
	12	Verstoren extremistische en terroristische netwerken
	13	Verstoren dreiging uitgaande van extremistische of terroristische personen
	14	Vroegtijdig herkennen potentieel gewelddadige eenlingen (PGE's) en inschatten geweldsbereidheid
Verdedigen	15	Proportionele en adequate beveiligingsmaatregelen
	16	Verbeteren nationale samenwerking
	17	Bevorderen en verbeteren internationale samenwerking
	18	Benutten van technologische ontwikkelingen
	19	Beveiliging burgerluchtvaart
	20	Vergroten cybersecurity
Voorbereiden	21	Monitoren van maatschappelijke gevolgen van de terroristische en extremistische dreiging
	22	Versterken netwerk vitale partners
	23	Versterken effectiviteit crisisorganisatie
	24	Voorbereiden crisiscommunicatie
	25	Dienst Speciale Interventies (DSI) slagvaardig en effectief houden
Vervolgen	26	Benutten wettelijke mogelijkheden om extremistische en terroristische handelingen te verstoren en verdachten te vervolgen
	27	Versterken informatie-uitwisseling en samenwerking tussen inlichtingen- veiligheids- en opsporingsdiensten
	28	Vergroten en borgen kennis en deskundigheid binnen de strafrechtsteden m.b.t. extremisme en terrorisme
	29	Voorbereiding van de terugkeer in de samenleving van ex-verdachten en ex-veroordeelden inzake terrorismemisdrijven
	30	Capaciteit strafrechtsteden

Uitkomsten deelonderzoek II: Beschrijven beleidstheorie maatregelen

Van elke afzonderlijke beleidsmaatregel reconstrueerden we de beleidstheorie aan de hand van het (I)CMO-model (Interventies, Context, Mechanisme, Outcome) van Pawson en Tilley. Naast de interventies, de context, de mechanismen en de outcome brachten we per beleidsmaatregel in beeld wat de doelen van de maatregel zijn en welke organisaties erbij betrokken zijn.

- *Interventies:* Het krijgen van een overzicht van de vele interventies die onder de beleidsmaatregelen uit de CT-strategie vallen was niet gemakkelijk, omdat CT-organisaties hun eigen uitvoeringsprogramma's opstellen vanuit de uitgangspunten van de CT-strategie en niet vanuit de specifieke beleidsmaatregelen die daarin naar voren komen. Uit de interviews en het desk-research blijkt dat onder de dertig beleidsmaatregelen in ieder geval ruim 150 interventies vallen. Het aantal interventies per beleidsmaatregel verschilt. De meeste beleidsmaatregelen bestaan uit meer dan vijf interventies. De interventies zijn in te delen in verschillende typen interventies, waaronder financiële, juridische en communicatieve interventies en interventies die zien op gespecialiseerde organen en samenwerkingsverbanden.
- *Context:* Bij de context hebben we de positionering van de beleidsmaatregelen in de CT-strategie beschreven. Verder benoemen we per beleidsmaatregel verschillende relevante contextuele onderdelen, zoals randvoorwaarden, de context ten tijde van het opstellen van de maatregel en de achtergrond van de beleidsmaatregel.
- *Mechanisme:* Per beleidsmaatregel hebben we de veronderstelde mechanismen beschreven en hoe deze bijdragen aan de doelen van de CT-strategie. De mechanismen komen niet expliciet naar voren in de CT-strategie. We hebben de mechanismen zelf gereconstrueerd door documentstudie, beleidsreconstructie en interviews.
- *Outcome:* Het CT-beleid kan getypeerd worden als beleid dat continu in beweging is en daarbij hoort ook een continue evaluatie van de onderliggende beleidsmaatregelen. Een deel van de beleidsmaatregelen is al geëvalueerd. De uitkomsten van deze evaluaties kunnen worden gebruikt om beleid tussentijds bij te stellen, hetgeen past bij het strategisch kader van de CT-strategie.

Uitkomsten deelonderzoek III: Identificeren meetbare beleidsmaatregelen

Uit de reconstructie van de beleidstheorie van de verschillende beleidsmaatregelen komt naar voren dat sommige beleidsmaatregelen uitgaan van hetzelfde mechanisme. Die beleidsmaatregelen hebben we in groepen geclusterd, zodat we beter konden achterhalen welke (onderdelen van) maatregelen een bijdrage leveren aan het bereiken van de doelen van de CT-strategie. Om te bepalen in welke mate het meetbaar is of de diverse (groepen van) beleidsmaatregelen een bijdrage leveren aan de realisatie van de doelstellingen van de CT-strategie, toetsten we de deze aan de hand van een afwegingskader. Het afwegingskader omvatte een zestal criteria voor het meten van kansrijkheid voor evaluatie:

- De aanwezigheid van een rudimentaire beleidstheorie van de maatregel;
- De aanwezigheid van informatie over de nul-situatie;
- De aanwezigheid van een ex-ante analyse;
- De beschikbaarheid van informatie over de werking van de maatregel;
- De aanwezigheid van informatie over de werking van vergelijkbare maatregelen in het buitenland;
- De aanwezigheid van een evaluatie van de beleidsmaatregel, bijvoorbeeld wat betreft de opzet, invoering, uitvoering en/of resultaten.

Uit de analyse blijkt dat voor de meeste beleidsmaatregelen niet is voldaan aan alle criteria. Het onderzoek bevestigt dat het kwantitatief meten van de effectiviteit van het CT-beleid niet mogelijk is. Dat komt met name doordat informatie over de voor-na en met-zonder situatie niet beschikbaar is. Daarnaast maakt een aantal kenmerken van de beleidstheorie van de beleidsmaatregelen dat evalueren

lastig is. Ten eerste bestaat elke beleidsmaatregel uit veel interventies die gelijktijdig door meerdere partners worden uitgevoerd. Daardoor is niet goed te isoleren dat een effect te verklaren is door de inzet van één beleidsmaatregel. Ten tweede is de afstand tussen interventie en doelstelling groot; twee of meer elkaar opvolgende mechanismen per beleidsmaatregel is geen uitzondering. Het is daardoor lastig om causaliteit aan te tonen tussen het beleid en de effecten.

Dat het kwantitatief meten van de effectiviteit van het contraterrorismebeleid niet mogelijk is, wil niet zeggen dat evaluatie helemaal niet mogelijk is. Met kwalitatieve evaluatie, bestaande uit bijvoorbeeld interviews over de veronderstelde doelbereiking en casuonderzoek, kan een oordeel gegeven worden over de plausibiliteit van de doelbereiking van het CT-beleid. Daarbij moet wellicht een andere vorm van evaluatie worden gekozen dan bij andere beleidsterreinen. Al uitgevoerde evaluaties laten zien dat het evalueren van deelonderwerpen leidt tot aanbevelingen waarmee het beleid versterkt kan worden, zoals de evaluatie van de crisisorganisatie(s). Wanneer meerdere mechanismen worden verondersteld, moet per mechanisme worden gekeken of het zich voordoet. Bij evaluatie moet dus eerder aan kleinere onderdelen worden gedacht dan aan het geheel van het beleid, waarbij met de outcome van elk onderdeel meer informatie wordt verkregen over de werking van de CT-strategie. Vervolgens kunnen alle evaluaties samen iets zeggen over de doeltreffendheid van het CT-beleid.

We hebben voor iedere groep beleidsmaatregelen aangegeven wat de kansrijkheid van evaluatie is en op welke manier evaluatie kan plaatsvinden. De resultaten zijn weergegeven in onderstaande tabel. Vijf groepen van maatregelen hebben we aangemerkt als kansrijk voor evaluatie (groen), bij acht groepen maatregelen kan evaluatie plaatsvinden maar zijn er beperkingen (geel) en één groep beleidsmaatregelen achten wij niet evalueerbaar (rood). De groepen beleidsmaatregelen 'stelsel bewaken en beveiligen', 'beveiliging burgerluchtvaart' en 'verhogen cybersecurity' zijn niet in de tabel opgenomen, omdat deze onderdeel zijn van een apart stelsel en daarom niet binnen het CT-beleid geëvalueerd moeten worden maar binnen dat eigen kader (groepen 9 t/m 11 ontbreken om die reden in de tabel).

Nr	Groepen beleidsmaatregelen	Kansrijk?
1	Informatie verwerven: Mechanisme 1: tijdig zicht krijgen op (potentiële) dreigingen Mechanisme 2: adequaat kunnen optreden als organisaties	 
2	Voorkomen van angst	
3	Voorkomen van aanwas	
4	Verstoren toegang tot aanslagmiddelen en geld	
5	Tegengaan van reisbewegingen	
6	Verstoren online (verspreiders van) ideologieën	
7	Verstoren van netwerken	
8	Vergroten van handelingsperspectieven van organisaties	
12	Versterken crisisbeheersing	
13	Versterken netwerk vitale partners	
14	DSI slagvaardig en effectief houden	
15	Versterken van de strafrechtketen	
16	Re-integratie van ex-verdachten en ex-veroordeelden	

Bij een aantal van de met groen aangemerkte groepen beleidsmaatregelen geldt dat al evaluaties beschikbaar zijn die bij fase 2 van de evaluatie als input gebruikt kunnen worden. Daarvoor hoeft dus geen uitgebreide evaluatie te worden uitgevoerd, maar kan de beschikbare informatie worden meegenomen zodat de uitkomsten van deze evaluaties (en de hierna voorgestelde aanvullende deeevaluaties) in samenhang kunnen worden gezien.

Voor de geel gekleurde groepen beleidsmaatregelen geldt een belangrijke beperking bij evaluatie. Bij deze beleidsmaatregelen is de concrete interventie wel te evalueren, maar of daarmee het doel (zoals het voorkomen van angst, of het voorkomen van dreiging) wordt bereikt, is lastig meetbaar omdat de stap van interventie naar doel te groot is. We bevelen aan om voor deze beleidsmaatregelen wel een evaluatie uit te voeren, omdat daarmee informatie kan worden verkregen over de werking van de desbetreffende interventies. Het meten van de bijdrage die de beleidsmaatregelen leveren aan de doelstellingen van de CT-strategie is echter niet haalbaar, vanwege deze grote afstand tussen interventie en doel.

Reflectie op CT-strategie

De hoofdvraag van dit onderzoek is wat de doelen en beleidsmaatregelen van de CT-strategie zijn, wat hun verwachte bijdrage aan de doelrealisatie is en bij welke maatregelen het al dan niet 'kansrijk' is om de bijdrage die beleidsmaatregelen leveren aan de doelstellingen van de CT-strategie te kunnen meten. Achterliggende reden van deze identificerende eerste fase voordat evaluatie van de CT-strategie kan plaatsvinden is dat bij de evaluatie van de CT-strategie 2011-2015 is vastgesteld dat effectiviteitsonderzoek niet mogelijk is, vanwege de aard van het beleidsterrein. De effecten van contraterrorebeleid zijn lastig vast te stellen omdat de effecten ook door andere oorzaken tot stand kunnen zijn gekomen. Het beleidsterrein kenmerkt zich als sterk gefragmenteerd en bestaande uit netwerken, maar is ook nog relatief jong en doelzoekend. Dat betekent dat veel informatie nog niet beschikbaar is, of sterk verspreid over delen van het netwerk. Het brengt ook met zich mee dat beleidsanalytisch nog verdere ontwikkelingsstappen gemaakt moeten worden en die beperkingen spelen bij een evaluatie een belangrijke rol.

Het onderzoek bevestigt dat het kwantitatief meten van de effectiviteit van het contraterrorebeleid niet mogelijk is. Een kwalitatieve evaluatie van verschillende onderdelen van het contraterrorebeleid, behoort wel tot de mogelijkheden. Met kwalitatieve evaluatie, bestaande uit bijvoorbeeld interviews over de veronderstelde doelbereiking en casusonderzoek, kan een oordeel gegeven worden over de plausibiliteit van de doelbereiking van het CT-beleid.

De CT-strategie kan worden gezien als een strategisch kaderdocument waarin de belangrijkste uitgangspunten en maatregelen voor vijf jaar zijn vastgelegd. De uitwerking per CT-organisatie verschilt. De concrete beleidsmaatregelen uit de CT-strategie waren bij het opstellen van de uitvoeringsprogramma's van de verschillende bij het CT-beleid betrokken organisaties niet leidend. De prioritering is ook niet altijd vervat in specifieke beleidsdocumenten, maar tot stand gekomen in de verschillende overleggen die op dit terrein bestaan.

Vergeleken met de vorige CT-strategie is de CT-strategie 2016-2020 verbeterd waar het gaat om de sterkere focus (meer strategische uitgangspunten, minder operationele uitwerkingen) en het duidelijker formuleren van de doelstellingen. Voor de volgende CT-strategie bevelen we aan de relatie tussen tussendoelen en doelen verder te expliciteren en duidelijker te formuleren hoe deze bereikt moeten worden. De analyse van de beleidstheorie van de verschillende maatregelen in dit rapport kan daarvoor worden gebruikt. Tegelijkertijd kent de CT-strategie ook concretisering die niet in

een strategie thuishoren, zoals 'de DSI slagvaardig en effectief houden'. Belangrijk is een concretisering aan te brengen in de CT-strategie zonder uit het oog te verliezen dat een strategie de hoofdlijnen van het beleid moet weergeven en niet de invulling van dat beleid.

De strategie heeft een looptijd van vijf jaar. Expliciete tussentijdse bijstellingen zijn er tot nu toe niet geweest en de strategie is ook niet uitgewerkt in een jaarlijks uitvoeringsplan waarin concreter invulling wordt gegeven aan de strategische uitgangspunten. In de uitvoeringspraktijk is te zien dat de CT-strategie een strategisch kader biedt en coördinerend werkt, maar dat vervolgens meer behoefte ontstaat aan afstemming, voortdurende expliciete evaluatie (bijvoorbeeld omdat inzichten veranderen) en de bij de vorige evaluatie aanbevolen periodieke toetsing van de beleidsinzet. Dit gebeurt momenteel in het directeurenoverleg waarbij alle CT-organisaties zijn betrokken, maar zonder dat de afspraken of besluiten naar buiten toe (of zelfs maar intern) gestructureerd en navolgbaar worden vastgelegd.

Samenvattend doen wij de volgende aanbevelingen voor de CT-strategie 2021-2025:

1. Formuleer strategische doelen in de CT-strategie en formuleer hoe verondersteld wordt deze te bereiken.
2. Stel jaarlijks een uitvoeringsplan vast ter concretisering van de strategische doelstellingen en stel dat plan flexibel bij, indien nodig.
3. Haal concrete interventies uit de CT-strategie en neem deze op in een jaarlijks uitvoeringsplan.
4. Het periodieke analyse instrument zoals aanbevolen in de evaluatie van de CT-strategie 2011-2015 en zoals opgenomen in de huidige CT-strategie dient een plek te krijgen in het uitvoeringsplan.