

Inleiding

Sinds het begin van dit decennium is de wereld herhaaldelijk opgeschrikt door terroristische aanslagen. Gedacht kan worden aan '9/11' (2001) en aanslagen op Bali (2002), in Madrid (2004), Londen (2005), Mumbai (2008), Jakarta (2009), Oslo/Utoya (2011) en Boston (2013). Dichter bij huis zijn ook de moorden op Pim Fortuyn (2002) en Theo van Gogh (2004) als zodanig aan te duiden. Met uitzondering van de moord op Fortuyn en de gebeurtenissen in Oslo/Utoya komen deze aanslagen uit jihadistische hoek.

Nederland kent sinds 2005 een landelijke coördinatiestructuur voor terrorismebestrijding. De Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding vervult vanaf 1 januari van dat jaar de coördinerende taak bij terrorismebestrijding. Bij (de uitvoering van) het CT-beleid zijn veel verschillende instanties en organisaties betrokken. De NCTV heeft als coördinator van terrorismebestrijding een centrale positie tussen deze actoren. Hij levert (waar nodig) kennis aan uitvoerende partijen, zorgt dat de verschillende onderdelen van het beleid op elkaar aansluiten en heeft bij veel onderwerpen de rol van aanjager.

Aan de contraterrorismemaatregelen in de periode 2001-2010 lag geen overkoepelende strategie ten grondslag. Die is er daarna gekomen in de vorm van de *Nationale contraterrorismestrategie 2011-2015*. Het is een integrale en samenhangende aanpak van terrorisme voor de periode 2011 tot 2015, aangeboden aan de Tweede Kamer in april 2011.

Vanaf eind 2015 wordt de CT-strategie voor de eerste keer geëvalueerd. Het onderhavige onderzoek is gericht op de voorbereiding van deze evaluatie, door een bijdrage te leveren aan de opbouw van een evaluatiekader dat bij de evaluatie in 2015 kan worden gehanteerd.

Onderzoeksvragen en –activiteiten

Onderwerp van onderzoek is de Nationale contraterrorismestrategie 2011-2015 en het daaruit voortkomende beleid. De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

Welke maatregelen, interventies en voornemens vormen samen de CT-strategie 2011-2015, volgens welke mechanismen worden ze geacht hun doel te bereiken, welke partijen zijn betrokken bij de in- en uitvoering ervan, wat is bekend over de kosten ervan, welke maatregelen, interventies en voornemens zijn geëvalueerd (en welke niet), wat kan gezegd worden over het effect of de resultaten ervan en welke nog niet onderzochte maatregelen zouden voor 2015 alsnog geëvalueerd dienen te worden?

Het onderzoek bestaat uit drie deelonderzoeken:

1. Het inventariseren van de maatregelen en interventies die volgen uit de CT-strategie 2011-2015
2. Het analyseren van de wijze waarop deze maatregelen en interventies geacht worden werkzaam te zijn
3. Inventariseren wat er bekend is over de opzet, invoering, uitvoering, kosten en resultaten/effecten van de maatregelen en interventies die volgen uit de CT-strategie.

Om de centrale onderzoeksvraag te beantwoorden heeft een uitgebreide documentstudie plaatsgevonden, waaronder een nauwgezette ontleding van de maatregelen uit de CT-strategie. Daarnaast hebben vijf interviews met sleutelfiguren bij de NCTV plaatsgevonden, acht interviews met organisa-

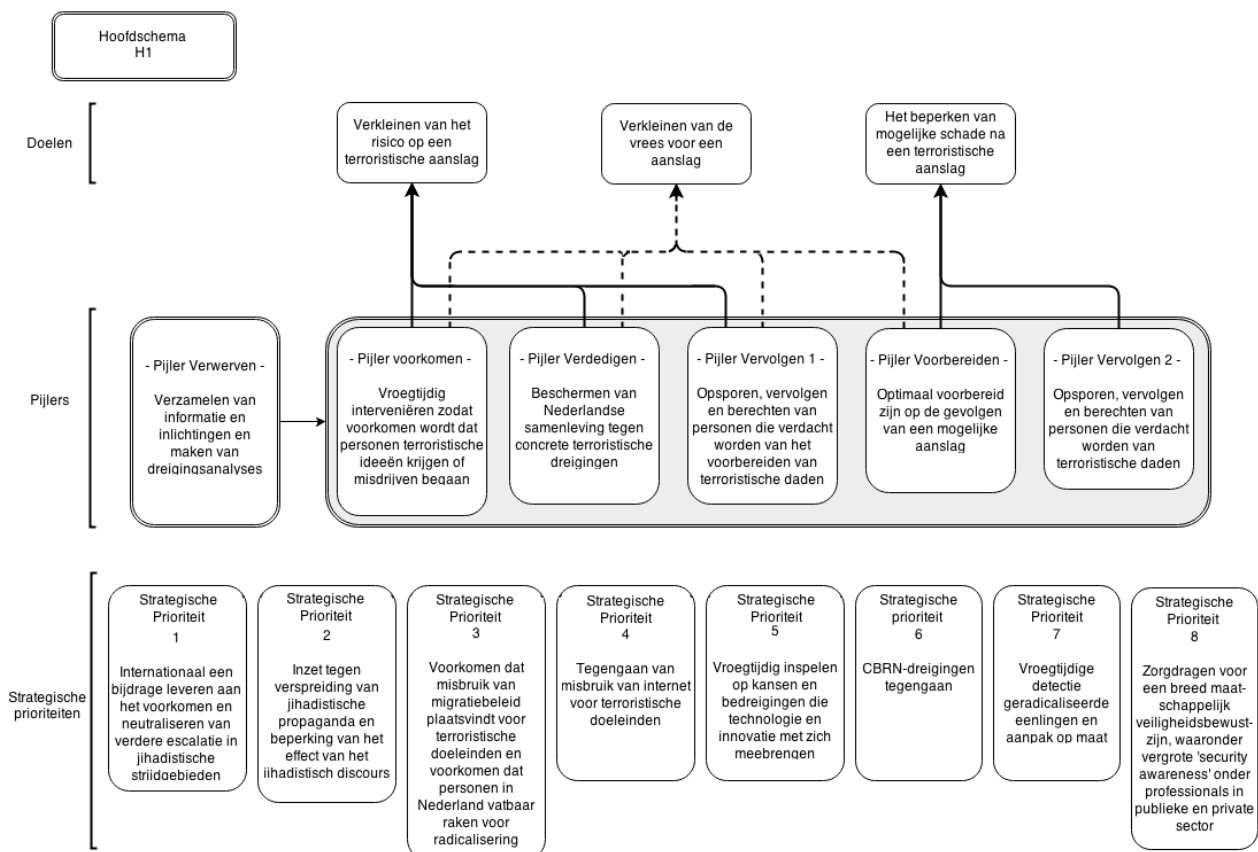
ties die betrokken zijn bij het CT-beleid en vijf interviews met wetenschappers. Het onderzoek is afgesloten met twee groepsgesprekken bij de NCTV en een expertmeeting met onder andere wetenschappers.

Het onderzoek is afgebakend tot beleidsmaatregelen, beleidsinterventies en beleidsvoornemens die voortkomen uit de CT-strategie, met enigerlei inbreng van de NCTV plaatsvinden en gebaseerd zijn op een schriftelijk document.

Inventarisatie van de Nationale contraterrorismestrategie

De CT-strategie valt uiteen in een centrale doelstelling, vijf pijlers en acht strategische prioriteiten. Centrale gedachte achter het contraterrorismebeleid is de brede benadering. Deze brede benadering kent vijf pijlers: verwerven, voorkomen, verdedigen, voorbereiden en vervolgen. De pijler ‘verwerven’ kan beschouwd worden als basis om de vier overige pijlers in te vullen. In de CT-strategie zelf wordt ‘voorkomen’ als zwaartepunt van het beleid aangemerkt.

De verhouding tussen de centrale doelstelling, de vijf pijlers en de acht strategische prioriteiten is aan de hand van de gesprekken, de documentstudie en onze eigen analyse gereconstrueerd in de onderstaande doelboom.



Analyse van het CT-beleid

Het onderhavige onderzoek beschrijft een omvangrijk en complex beleidsveld, waarvan de samenhang tussen de verschillende onderdelen niet direct blijkt uit de CT-strategie. Behalve strategie, omvat de CT-strategie ook veel uitvoerende en operationele onderdelen, waardoor de visie op contra-

terrorisme en de uitvoering daarvan niet gescheiden van elkaar zijn. Er is een sterke focus op uitvoering waardoor er strikt genomen sprake van voortdurende wijzigingen in de strategie die niet in de officieel vastgestelde CT-strategie worden vastgelegd. Deze flexibiliteit biedt ook voordelen, afhankelijk van het dreigingsbeeld en van concrete incidenten kan gekozen worden uit een breed palet aan maatregelen.

Aan de hand van het CMO-model van Pawson en Tilley¹ zijn de veronderstellingen die de beleidsmaker heeft over de context, interventies en mechanismen geanalyseerd. Wat betreft de *context* van het beleid geldt dat er ten tijde van het opstellen van de CT-strategie geen sterke dreiging bestond in Nederland. De focus van het beleid werd bepaald door de politieke situatie op dat moment, maar ook door nieuwe vormen van dreiging en nieuwe incidenten. Voor de veronderstellingen over het probleem en de oorzaken geldt dat er een duidelijk causaal verband is geschetst tussen verschillende aanleidingen, radicalisering en terrorisme. Hoe radicalisering precies werkt en welke mechanismen daarbij werkzaam zijn, is echter nog onbekend; dit blijkt zowel uit gesprekken die in het kader van dit onderzoek zijn gevoerd, als uit wetenschappelijke literatuur. Veronderstellingen over de doelstelling van het beleid zijn niet terug te vinden in de CT-strategie.

Bij de *interventies* zijn de veronderstellingen over de aanpak van terrorisme, de veronderstellingen over de taken van actoren en hun onderlinge verhouding geanalyseerd. Veronderstellingen over de aanpak van terrorisme worden bepaald door de kerngedachte achter het Nederlandse contraterrorismebeleid: de brede benadering. De focus van het beleid ligt bij de pijler 'voorkomen', veronderstelling daarachter is dat het interveniëren in een zo vroeg mogelijk stadium wordt gezien als de grootste kans op succes. De brede benadering laat de laatste jaren een versmalling zien naar preventieve dadergerichte maatregelen. Behalve de vijf pijlers hebben drie interventies een prominente rol in het CT-beleid. Deze betreffen samenwerking, coördinatie en communicatie.

Gezien het inventariserend karakter van dit onderzoek kon niet voor elke specifieke interventie worden onderzocht wat de mechanismen zijn die elke interventie in werking zet en welke effecten deze mechanismen hebben. Wel is in dit rapport literatuur over mechanismen besproken, wat geleid heeft tot uitbreiding van het CMO-model. Het analysekader is ter illustratie toegepast op een tweetal instrumenten: de persoonsgerichte aanpak en het versterken van de weerbaarheid. Dit nieuwe model kan gebruikt worden bij het achterhalen van de werking van het beleid bij de komende evaluatie.

Evaluaties

Voor elk van de uit de CT-strategie voortvloeiende beleidsmaatregelen, -interventies en –voornemens is nagegaan in hoeverre deze geëvalueerd zijn en wat de bevindingen van deze evaluaties zijn. We constateren dat voor de strategische prioriteiten geldt dat er geen evaluaties hebben plaatsgevonden en bij de pijlers slechts een deel van de genoemde maatregelen. Bij de belangrijkste onderdelen van het beleid, de pijler 'verwerven' en een groot deel van de pijler 'voorkomen', heeft een gering aantal evaluaties plaatsgevonden. Binnen de pijler 'verwerven' zijn de werkzaamheden van inlichtingendiensten en de samenwerking met andere partners geëvalueerd. Een deel van de pijler 'voorkomen', te weten het voorkomen van gewelddadig extremisme, is geëvalueerd. Daarnaast constateren we dat de evaluaties met name gericht zijn op de randvoorwaarden van de uitvoering

¹ R. Pawson & N. Tilley, *Realistic Evaluation*, Londen: Sage publications, 1997.

van maatregelen en niet zozeer op de effectiviteit van de maatregelen. Een groot deel van de beschikbare evaluaties gaat niet strikt over CT-beleid, maar heeft een bredere doelstelling, zoals de uitvoering van de inlichtingentaak van de AIVD.

Conclusies

De CT-strategie maakt de samenhang tussen de verschillende onderdelen van het omvangrijke en complexe beleidsveld niet direct duidelijk. Veel onderdelen van de CT-strategie betreffen uitvoeringsbeleid. De beleidsstrategie en de beleidsuitvoering zijn niet strikt van elkaar gescheiden. Omdat het beleidsveld continu in ontwikkeling is, is de precieze focus van het beleid sterk afhankelijk van de politieke context en van de concrete dreiging op een bepaald moment. Op dit moment ligt de focus van het beleid duidelijk bij (uitreizende) jihadisten. Een groot voordeel van de strategie is haar flexibiliteit. De brede benadering die is uitgewerkt in vijf pijlers zorgt er voor dat – afhankelijk van het dreigingsbeeld en van concrete incidenten – gekozen kan worden uit een breed palet aan maatregelen. Een gevolg van deze flexibiliteit en breedte is wel dat niet de strategie leidend is voor het operationele beleid, maar vooral concrete (dreigings)ontwikkelingen.

Bij het CT-beleid zijn veel verschillende actoren betrokken. De samenwerkingsverbanden zijn zowel formeel als informeel van aard. De NCTV heeft de rol van coördinator. Hij levert (waar nodig) kennis aan uitvoerende partijen, zorgt dat de verschillende onderdelen van het beleid op elkaar aansluiten, brengt samenwerkingspartners bij elkaar en heeft bij veel onderwerpen de rol van aanjager. De rol die de NCTV vervult verschilt per onderwerp en die kan sturend, informerend of faciliterend zijn. De flexibele rol van de NCTV biedt voordelen, maar zorgt soms voor onduidelijkheid bij samenwerkingspartners.

De kerngedachte achter het CT-beleid is de brede benadering. Uit gesprekken blijkt dat wat onder deze benadering verstaan wordt, mogelijk is versmald, maar dat laat onverlet dat het zwaartepunt in het beleid bij de pijlers ‘verwerven’ en ‘voorkomen’ ligt. De pijlers ‘verdedigen’, ‘voorbereiden’ en ‘vervolgen’ maken eveneens een onmisbaar onderdeel uit van de brede benadering, maar nemen als het gaat om contraterrorismebeleid een minder belangrijke positie in.

De strategie spitst zich toe op dreiging binnen Nederland en maatregelen die binnen Nederland genomen worden en richt zich bijvoorbeeld niet op buitenlandse factoren die de (dreigings)situatie in Nederland kunnen veranderen en hoe daarmee om dient worden te gaan. Wel geeft het Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland (DTN) een beschrijving van de buitenlandse situatie, waardoor de dreiging in een context komt te staan.

Evaluatiekader ten behoeve van de evaluatie in 2015

Het onderhavige onderzoek betreft de analyse van het CT-beleid. De analyse is uitgevoerd ter voorbereiding op de evaluatie van het CT-beleid in 2015. In het laatste hoofdstuk van het onderzoeksrapport zijn een aantal handreikingen ten behoeve van die evaluatie voorgesteld. We bevelen aan de kern van het beleid, door ons in deze rapportage aangeduid als *samenwerking*, *coördinatie* en *communicatie*, nader te problematiseren en in hun werking te analyseren. De centrale onderzoeksvraag luidt:

“Welke bijdrage levert de CT-strategie 2011-2015 aan het bereiken van de doelstellingen van dat beleid en wat is de werking van de belangrijkste interventies van de strategie?”

Bij de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag bevelen wij aan rekening te houden met deze thema's:

- A Een vergelijking tussen de inzet van maatregelen die vallen onder een 'zachte' aanpak en maatregelen die vallen onder een 'harde' aanpak, waarbij eveneens wordt gekeken in hoeverre de verschuiving in het denken over terrorisme als probleem (en het ontstaan daarvan) hierop van invloed is. De vergelijking kan bekeken worden in het algemeen en in het bijzonder ten aanzien van individuen en groepen;
- B De werking van het proces van radicalisering en de mogelijke beïnvloeding daarvan;
- C De rol van gemeenten bij het CT-beleid;
- D Een vergelijking met de aanpak van terroristische dreiging in andere landen.