



Universiteit Utrecht

Departement Bestuurs- en Organiseringswetenschap

USBO Advies

in opdracht van het WODC

Gericht, gedragen en geborgd interventievermogen?

Evaluatie van de nationale contraterrorisme-strategie 2011-2015

Evaluatierapport

Colofon

Titel: *Gericht, gedragen en geborgd interventievermogen? Evaluatie van de nationale contraterorisme-strategie 2011-2015*

Auteurs: Mirko Noordegraaf, Scott Douglas, Aline Bos, Wouter Klem

Opdrachtgever: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Veiligheid en Justitie

Utrecht, 8 april 2016

USBO Advies

Departement Bestuurs- & Organisationswetenschap (USBO)

Universiteit Utrecht

Het onderzoeksteam vanuit USBO Advies bestond uit:

- Prof. dr. Mirko Noordegraaf (projectleider), Scott Douglas DPhil (uitvoerend projectleider), Aline Bos MSc, Wouter Klem MA

De onderzoekers zijn bijgestaan met adviezen en commentaar vanuit verschillende wetenschappelijke experts binnen de Universiteit Utrecht:

- Dr. Karin Geuijen, prof. dr. Beatrice de Graaf, prof. dr. Paul 't Hart, prof. mr. dr. Ton Hol, prof. mr. dr. Henk Kummeling

Het onderzoek werd begeleid door een commissie benoemd door het WODC, bestaande uit een selectie van bij contraterorisme betrokken professionals en wetenschappers:

- Prof. dr. mr. H. Nelen (voorzitter), prof. dr. E.J. Doosje, drs. J. van Elk, mr. drs. B. den Hartigh, mr. dr. N.J.M. Kwakman, dr. V. Lub, drs. C.S. van Nassau, dr. C.J. de Poot



MANAGEMENTSAMENVATTING.....	5
EXECUTIVE SUMMARY	14
1. INTRODUCTIE	23
1.1 AANLEIDING EVALUATIE	23
1.2 DOEL EN OPZET VAN DE EVALUATIE.....	24
1.3 OPBOUW VAN HET RAPPORT	26
2. AANPAK VAN EVALUATIE.....	28
2.1 INLEIDING	28
2.2 KEUZES TEN OPZICHTE VAN VOORGAANDE EVALUATIE	30
2.3 COMPLEXITEIT VAN CONTEXT.....	32
2.4 INTERVENTIEVERMOGEN	35
2.5 STRATEGISCHE ACTIES.....	37
2.6 ANALYSE VAN STRATEGISCHE ACTIES	41
2.7 CONCLUSIE.....	46
3. CONTEXT VAN DE CONTRATERRORISME-STRATEGIE	48
3.1 INLEIDING	48
3.2 ONTWIKKELING IN DE CONTEXT TOT AAN 2011	49
3.3 DE NATIONALE CONTRATERRORISME-STRATEGIE 2011-2015	54
3.4 ONTWIKKELING VAN DE CONTEXT TUSSEN 2011 EN 2015.....	57
3.5 SPEELVELD MET BETROKKEN PARTNERS	62
3.6 CONCLUSIE.....	65
4. ANALYSE STRATEGISCHE PLANNEN	67
4.1 INLEIDING	67
4.2 OPBOUW VAN STRATEGISCHE AANNAMES.....	68
4.3 TERRORISME ALS FENOMEEN EN ALS DAAD.....	71
4.4 BREDE BENADERING.....	83
4.5 INTEGRALE SAMENWERKING	93
4.6 CONCLUSIE: GEVOLGEN VOOR INTERVENTIEVERMOGEN	101



5.	ANALYSE LANDELIJKE SAMENWERKINGSPROCESSEN	103
5.1	INLEIDING	103
5.2	OVERZICHT VAN SAMENWERKINGSVERBANDEN.....	105
5.3	INDICATOREN LANDELIJKE SAMENWERKINGSPROCESSEN.....	106
5.4	BASIS VOOR ONDERLINGE SAMENWERKING, COÖRDINATIE EN COMMUNICATIE	109
5.5	ONDERLINGE SAMENWERKING.....	113
5.6	COÖRDINATIE	123
5.7	ONDERLINGE COMMUNICATIE	128
5.8	CONCLUSIE: GEVOLGEN VOOR INTERVENTIEVERMOGEN	131
6.	ANALYSE INTEGRALE LOKALE AANPAK.....	135
6.1	INLEIDING	135
6.2	VOORGESCHIEDENIS INTEGRALE LOKALE AANPAK	138
6.3	PLANEVALUATIE INRICHTING LOKALE AANPAK.....	140
6.4	PLANEVALUATIE INTERVENTIES LOKALE AANPAK	147
6.5	PROCESEVALUATIE SAMENWERKING LOKALE AANPAK.....	152
6.6	PROCESEVALUATIE INTERVENTIES INTEGRALE LOKALE AANPAK.....	159
6.7	CONCLUSIE: GEVOLGEN VOOR INTERVENTIEVERMOGEN	167
7	CONCLUSIES OVER STRATEGIE 2011-2015	170
7.1	INLEIDING	171
7.2	TERUGKIJKEN OP CONTRATERRORISME-STRATEGIE TUSSEN 2011 EN 2015	172
7.3	TERUGKERENDE PATRONEN IN CONTRATERRORISME-STRATEGIE 2011-2015	176
7.4	GEVOLGEN VOOR HET GEZAMENLIJKE INTERVENTIEVERMOGEN.....	182
7.5	CONCLUSIE.....	188
8	IMPLICATIES VOOR STRATEGIE 2015-2016	190
8.1	INLEIDING	190
8.2	BLIJVENDE COMPLEXITEIT.....	191
8.3	INTERVENTIEVERMOGEN BORGEN.....	192
8.4	IMPLICATIES VOOR STRATEGISCHE ACTIES.....	195
8.5	CONCLUSIE.....	200



BIJLAGEN	202
OVERZICHT EVALUATIES CONTRATERRORISME	203
RESPONDENTEN	206
TOPICLIJST GESPREKKEN INTEGRALE LOKALE AANPAK	207
AFKORTINGEN	209
REFERENTIES.....	210



MANAGEMENTSAMENVATTING

Aanleiding evaluatie

Als gevolg van aanslagen in binnen- en buitenland intensificeert Nederland aan het begin van de eenentwintigste eeuw haar contraterrorisme-beleid. Op verzoek van de Tweede Kamer en na voorbereiding van de Commissie Suyver, wordt het beleid in 2010 geëvalueerd. Deze evaluatie beveelt onder andere aan een nationale strategie op te stellen. Die overkoepelende strategie moet een overzicht bieden van alle maatregelen en een integrale aanpak van terrorisme borgen. Bij de presentatie van de strategie 2011-2015 zegt de minister van VenJ toe aan de Tweede Kamer de strategie na afloop te evalueren.

In het voorjaar van 2015 geeft het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het ministerie van VenJ vier onderzoekers van het departement Bestuurs- en Organisatiewetenschap van de Universiteit Utrecht (USBO Advies) de opdracht om de evaluatie uit te voeren, bijgestaan door verschillende experts en een begeleidingscommissie. Het doel van de evaluatie is inzichtelijk te maken welke bijdrage de strategie 2011-2015 heeft geleverd aan het verminderen van het risico op aanslagen, het verminderen van de vrees voor aanslagen, en het beperken van de mogelijke schade na aanslagen. De evaluatie moet ook aandachtspunten meegeven voor de nationale contraterrorisme-strategie voor 2016-2020.

Aanpak van de evaluatie

De effecten van contraterrorisme-beleid zijn niet rechtstreeks te evalueren. De gevolgen van maatregelen zijn bijzonder moeilijk vast te stellen omdat de ogenschijnlijke effecten van het beleid ook door andere oorzaken tot stand kunnen zijn gekomen. De strategie is daarbij een integrale aanpak van contraterrorisme; partners zetten instrumenten gecombineerd en tegelijkertijd in. Het is daarmee lastig om een effect (zoals het niet-uitreizen naar Syrië) toe te wijzen aan één specifieke maatregel (bijvoorbeeld het intrekken van een paspoort).

De *context van de strategie* wordt daarmee gekenmerkt door complexiteit: de ontwikkelingen zijn onvoorspelbaar, een onbegrensde groep van partners binnen en buiten de overheid is betrokken bij de uitvoering van de strategie en er zijn weinig breed-ondersteunde wetenschappelijke bevindingen om het beleid aan te toetsen. De evaluatiemethode moet recht doen aan deze complexiteit, maar ook duidelijk vaststellen of de overheid tussen 2011 en 2015 krachtig heeft kunnen optreden.

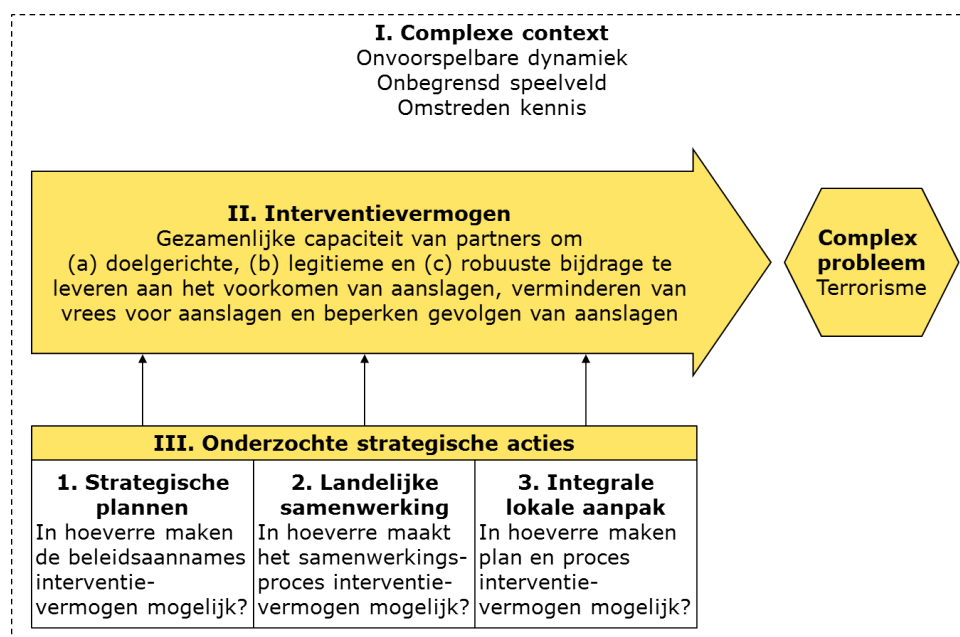


We richten ons daarom op het *gezamenlijke interventievermogen*; de gedeelde capaciteit van de betrokken organisaties om een doelgerichte, legitieme en robuuste bijdrage te leveren aan de doelen van de strategie. Specifiek kijken we naar het gezamenlijke interventievermogen van de landelijke en lokale overheidspartners; van ministeries en Nationale Politie tot gemeenten en lokale hulpverleningsorganisaties. Bij een krachtig interventievermogen kunnen deze partners ook in complexe omstandigheden gezamenlijk optreden tegen de risico's van terrorisme, in de wetenschap dat niet alle aanslagen voorkomen kunnen worden.

We beoordelen het interventievermogen op drie criteria. (a) *Doelgerichtheid*: de mate waarin partners en hun acties gericht zijn op de gezamenlijke doelstellingen. (b) *Legitimiteit*: de mate waarin de samenwerking steun behoudt van alle noodzakelijke ketenpartners. (c) *Robuustheid*: de mate waarin partners de vereiste kennis, contacten en menskracht paraat hebben, ook in veranderende omstandigheden. We evalueren zo in hoeverre het gezamenlijke interventievermogen tussen 2011 en 2015 *gericht, gedragen en geborgd* is geweest.

We beoordelen het interventievermogen op basis van drie *strategische acties* waarmee de overheid tussen 2011 en 2015 het interventievermogen heeft willen versterken: (1) het opstellen van strategische plannen, (2) het stimuleren van landelijke samenwerking en (3) het implementeren van een integrale lokale aanpak. Met deze drie acties kunnen we zowel een plan- als procesevaluatie uitvoeren van de strategie. Figuur 1 geeft het evaluatiekader weer.

Figuur 1 Evaluatiekader voor contraterrorisme





De partners ondernemen nog andere belangrijke acties tussen 2011 en 2015, zoals het stimuleren van internationale samenwerking, de aanpak van CBRN/E risico's en het regisseren van de publiekscommunicatie. We kunnen echter niet alle acties onderzoeken. Deze evaluatie richt zich vooral op de wisselwerking tussen verschillende interventies en onderzoekt daarom drie acties waarin verschillende maatregelen samenkomen. De analyse biedt daarbij een inzicht van plan tot praktijk en van landelijke coördinatie tot lokale uitvoering. Vanuit deze observaties kunnen we een inzicht krijgen in de ontwikkeling van het gezamenlijke interventievermogen tussen 2011 en 2015.

Context van de strategie

De context van de contraterrorisme-strategie verandert sterk tussen 2011 en 2015. De strategie komt in 2011 tot stand in een periode van relatieve rust; na de eerste reeks van aanslagen aan het begin van de eenentwintigste eeuw staat het dreigingsniveau sinds 2009 op 'beperkt.' In de eerste jaren vinden vooral ontwikkelingen plaats buiten het beleid, zoals het verdergaande gebruik van sociale media, ingrijpende bezuinigingen bij de overheid en veranderingen in het Midden-Oosten en Noord-Afrika als gevolg van de Arabische Lente.

Vanaf 2012 verandert ook de terroristische dreiging zelf. De AIVD signaleert een transformatie van het jihadisme in Nederland van ineffectief georganiseerde groepen naar horizontaal functionerende, fluïde netwerken. Uitreizigers sluiten zich aan bij ISIS en de dreiging vanuit terugkeerders of sympathisanten neemt toe. Aanslagen in Frankrijk in 2012 (Toulouse/Montauban), België in 2014 (Joods Museum) en Frankrijk, Denemarken en Zweden in 2015 laten zien dat de dreiging reëel is. De vluchtelingenstroom naar Europa en de reacties hierop brengen ook vernieuwde aandacht voor andere vormen van extremisme, zoals links- of rechts-extremisme. De contraterrorisme-partners moeten in deze afwisseling van rust en turbulentie het interventievermogen steeds op peil houden.

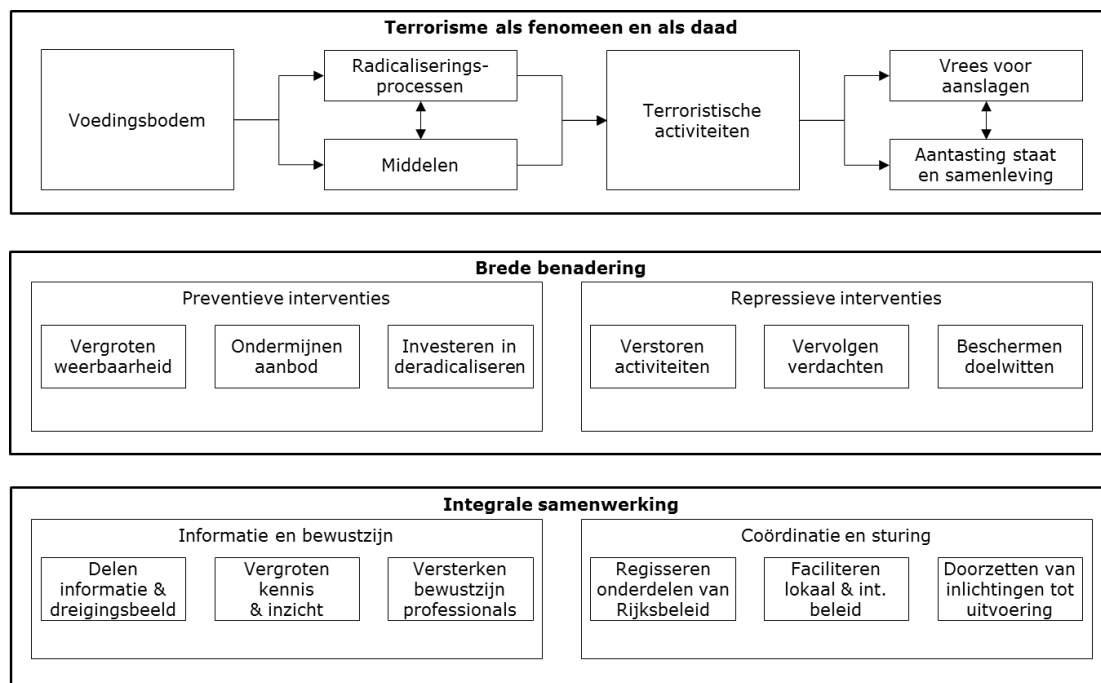
Analyse strategische plannen

We beginnen met een planevaluatie van de bijdrage van de *strategische plannen* aan het interventievermogen, gebaseerd op een analyse van beleidsdocumenten en een toets aan de wetenschappelijke literatuur. De beleidslogica bestaat uit drie onderdelen: (1) aannames over terrorisme als fenomeen en als daad, (2) aannames over de benadering van terrorisme door een combinatie van preventieve en repressieve interventies, en (3) aannames over de vereiste samenwerking tussen organisaties. De plannen kenmerken zich door een breed perspectief op



terrorisme, contraterrorisme en op de verschillende organisaties die bij de aanpak betrokken dienen te zijn. Figuur 2 geeft de verschillende aannames per onderdeel schematisch weer.

Figuur 2 Overzicht van de beleidslogica contraterrorisme-strategie 2011-2015



De strategische plannen versterken het interventievermogen doordat de beleidsaannames aansluiten bij de wetenschappelijke kennis, zo ver als beschikbaar, over contraterrorisme. Deze studies concluderen dat een krachtige preventie en repressie bestaat uit de combinatie van veiligheids- én sociaalgerichte maatregelen. De dreiging van radicaliserende personen kan zo worden beperkt terwijl deze mensen ook een alternatief levenspad aangeboden krijgen. De wetenschappelijke studies waarschuwen echter voor het gevaar van selectieve aandacht in de praktijk, bijvoorbeeld voor meer veiligheids- dan sociaalgerichte interventies.

De strategische plannen zijn bedoeld als een 'kompas' voor alle partners, maar kunnen onbedoeld resulteren in een 'beleidscatalogus' waaruit selectief gekozen kan worden. Het gevaar voor selectieve aandacht lijkt extra groot in de afwezigheid van een zichtbare dreiging en politieke aandacht, zoals in de periode tot aan 2013. Wanneer de dreiging weer zichtbaar wordt en politieke urgentie toeneemt, neemt de breedte van het perspectief weer toe. Zo is het Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme van 2014 weer een concretisering van de gehele brede benadering. Dit programma helpt zo om veiligheids- én sociaalgerichte partners te binden aan een inzet op alle maatregelen.



Analyse landelijke samenwerking

Het tweede onderdeel is een procesevaluatie van de samenwerking, coördinatie en onderlinge communicatie tussen de landelijke partners op basis van 20 interviews en een studie van de relevante documenten. Hoewel de bereidheid om samen te werken groot is, fluctueert de daadwerkelijke aandacht en capaciteit tussen 2011 en 2015. Kernspelers in het veiligheidsdomein, zoals AIVD, OM, NCTV en politie, werken vanaf het begin vanuit hun perspectief samen aan bijvoorbeeld het verbeteren van preventiebeleid, dreigingsanalyses en informatiedeling. Door verschuivende politieke prioriteiten en bezuinigingen neemt de capaciteit op radicalisering en terrorisme echter ook bij veel van deze organisaties af.

Sociaalgerichte partners zijn tot 2013 minder of niet aangesloten bij het contraterrorisme-beleid. Het ministerie van OCW is tot 2013 bijvoorbeeld geen lid van het Gezamenlijk Comité Terrorismebestrijding, waarin de landelijke partners hun beleid afstemmen. Omdat het ministerie van BZK tot 2012 verantwoordelijk is voor integratie en sociale cohesie is er op deze thema's eerst nog wel aansluiting, maar wanneer deze beleidsdossiers in 2012 overgaan naar SZW heeft dit laatste ministerie nog geen plaats in het Gezamenlijk Comité Terrorismebestrijding. Het contraterrorisme-beleid wordt zo onbedoeld gezien als puur gericht op veiligheid, zonder duidelijke rol voor de meer sociaalgerichte partners.

Met het zichtbaar worden van de dreiging, verdiept en verbreedt de samenwerking zich weer, met name na het aansluiten van OCW en SZW bij het Gezamenlijk Comité na 2013 en het opstellen van het Actieprogramma onder gezamenlijke verantwoordelijkheid van de ministers van VenJ en SZW in 2014. Veiligheids- én sociaalgerichte partners werken actief samen om de dreiging te bestrijden en investeren in kennis, contact en capaciteit om hun gezamenlijke kracht te vergroten. De NCTV wordt daarbij gewaardeerd en gerespecteerd als coördinator van de samenwerking. Wel blijven rolconflicten terugkomen over de coördinatiestijl van de NCTV en haar nauwe contact met politieke bestuurders.

Analyse integrale lokale aanpak

Het laatste onderdeel van het onderzoek is een plan- en procesevaluatie van de integrale lokale aanpak. De gemeentelijke diensten, politie, OM, hulpverleningsorganisaties en andere lokale partners werken hierin samen in een multidisciplinair casusoverleg. In deze ronde tafels stellen ze een maatwerkpakket op van interventies gericht op individuele personen, waarin preventieve én repressieve, veiligheids- én sociaalgerichte maatregelen met elkaar



vervlochten worden (zie figuur hieronder). Deze aanpak is een cruciaal onderdeel van de reactie op de toegenomen dreiging na 2012 en primair ingezet in gemeenten waar veel uitreizigers vandaan komen. We onderzoeken drie van deze gemeenten door middel van een documentenanalyse en 21 interviews met lokale veiligheids- en sociaalgerichte partners.

Figuur 3 Organisatie integrale lokale aanpak, per gemeente gelden kleine verschillen



De ervaringen op het lokale niveau weerspiegelen de landelijke samenwerking. Zonder zichtbare dreiging en politieke aandacht is er bij lokale partners in de beginjaren weinig tot geen aandacht voor radicalisering en terrorisme. De capaciteit neemt af tot een enkele medewerker of valt helemaal weg. Na het zichtbaar worden van de dreiging moeten lokale partners kennis, contacten en capaciteit opbouwen, waarbij het vertrouwen van nieuwe ketenpartners stapsgewijs moet worden gewonnen. De uiteindelijk opgetuigde persoonsgerichte benadering en mix van maatregelen biedt volgens alle respondenten wel voldoende instrumenten om doelgericht, legitiem en robuust te kunnen interveniëren.

Hoewel de integrale lokale aanpak volgens respondenten uiteindelijk krachtig is, ondervindt de aanpak hinder van de eerder weggelekte kennis, contacten en capaciteit. De lokale aanpak leunt bijvoorbeeld in het begin sterk op de contacten en betrokkenheid van enkele lokale medewerkers, landelijke interventies doorkruisen enkele malen een lokaal traject en respondenten geven aan dat veel professionals op straat niet over de vaardigheden beschikken om radicaliserende personen aan te spreken. Daarbij ontstaan nieuwe vragen over het delen van informatie tussen organisaties en het al dan niet verwijderden van de casuslijst van personen die geen reden tot zorg meer lijken te zijn. Eind 2015 is er lokaal al wel meer



menskracht beschikbaar, verbetert de afstemming met landelijke interventies en wordt de samenwerking verder ingebed in bestaande lokale overlegorganen als het Veiligheidshuis.

Conclusies over strategie 2011-2015

Concluderend treffen we binnen de onderzochte strategische acties vijf cruciale patronen aan die het gezamenlijke interventievermogen beïnvloeden:

1. De brede oriëntatie van de strategie biedt onbedoeld ruimte voor selectieve aandacht. De plannen bieden een breed perspectief op contraterrorisme, van een combinatie van preventieve en repressieve maatregelen tot een brede samenwerking tussen partners. Deze brede oriëntatie sluit aan bij de wetenschappelijke bevindingen over de aanpak van terrorisme, maar wetenschappers waarschuwen ook voor een selectieve aandacht waarbij veiligheidsgerichte maatregelen onbedoeld prioriteit krijgen. De strategie wil alle partners een ‘kompas’ bieden voor al hun acties, maar wordt onbedoeld een ‘beleidscatalogus’ om vrij uit te kiezen.
2. Partners drijven van elkaar weg in tijden van verminderde aandacht. Deze afstand schuilt niet in het verschil tussen preventieve en repressieve maatregelen, ook NCTV en politie richten zich op preventie, maar op een vermeende afstand tussen veiligheids- versus sociaalgerichte interventies. In tijden van verminderde aandacht zetten veiligheidsgerichte spelers nog redelijk actief in op het contraterrorisme-beleid, maar zien sociaalgerichte partners geen expliciete rol voor zichzelf in het beleid. Zonder hun bijdrage kan de brede benadering echter niet worden waargemaakt en bij een zichtbare dreiging groeit hun rol dan ook weer.
3. De capaciteit van landelijke partners fluctueert sterk. Wanneer de dreiging niet zichtbaar is of minder politieke aandacht krijgt, lukt het niet om kennis, contacten en menskracht op peil te houden. In het begin investeren veiligheidsgerichte partners bijvoorbeeld nog wel in het verbeteren van informatiedeling, maar ook AIVD, OM en politie krijgen te maken met bezuinigingen, hervormingen en verschuivende politieke prioriteiten. De sociaalgerichte partners als SZW en OCW hebben geen expliciete rol meer en hun capaciteit neemt tot 2013 af. Na het zichtbaar worden van de dreiging krijgt contraterrorisme wel weer aandacht, maar moeten alle partners hun kennis, contacten en menskracht opnieuw opbouwen.



4. De integrale lokale aanpak is in potentie krachtig, maar ook de capaciteit van lokale partners heeft gefluctueerd. In afwezigheid van zichtbare dreiging neemt de capaciteit op radicalisering en terrorisme af bij lokale partners tot een enkele medewerker of valt alle menskracht weg. Na het zichtbaar worden van de dreiging herstelt het interventievermogen zich, doordat de integrale lokale aanpak de instrumenten van verschillende organisaties samenbrengt in een persoonsgericht maatwerkpakket van veiligheids- en sociaalgerichte interventies. De partners ondervinden nog wel hinder van de eerder weggelekte kennis, contacten en capaciteit. Het afstemmen tussen partners, het toerusten van professionals en het delen van informatie moet opnieuw geleerd worden, al neemt de lokale capaciteit eind 2015 wel toe.

5. De coördinatie vanuit de NCTV wordt gewaardeerd, maar rolconflicten blijven terugkomen. Partners benadrukken het belang van coördinatie en zien dat de NCTV moet laveren tussen de eisen van verschillende organisaties en de wensen van de politiek. Organisaties als het OM stellen wel dat de NCTV beter moet balanceren tussen de genuanceerde praktijk en de nadruk op een cijfermatige, harde stijl van verantwoorden vanuit de politiek. Deze rolconflicten zijn onvermijdelijk voor elke coördinator in een complex netwerk, maar we stellen wel dat de rol van de NCTV als onafhankelijk makelaar tussen praktijk en politiek actief beschermd moet worden.

We concluderen dat de gezamenlijke doelgerichtheid en de legitimiteit na 2011 eerst zijn afgenomen. Ten eerste laten de plannen onbedoeld ruimte voor selectieve aandacht, met nadruk op repressieve en veiligheidsgerichte maatregelen. Ten tweede drijven de verschillende partners van elkaar af. Na het zichtbaar worden van de dreiging herstelt de doelgerichtheid en de legitimiteit zich; veiligheids- én sociaalgerichte partners werken weer gezamenlijk aan gedeelde doelen en ondersteunen een gezamenlijke integrale lokale aanpak.

De robuustheid van het interventievermogen beweegt ook mee met de eerst afnemende en daarna toenemende onderkenning van de dreiging en de daarbij behorende politieke aandacht. In de beginjaren lekken kennis, contacten en capaciteit weg bij alle landelijke en lokale partners, waardoor deze vanaf 2013 opnieuw moeten worden opgebouwd. De capaciteit gaat dus omhoog richting het eind van de strategieperiode, maar de vraag is of deze capaciteit niet weer zal afnemen wanneer de politieke aandacht opnieuw verslapt.



Implicaties voor strategie 2016-2020

De kernvraag voor de komende vijf jaar is hoe het interventievermogen op peil gehouden kan worden. De context van contraterrorisme zal ook de komende vijf jaar complex zijn; de dreigingsontwikkelingen blijven onvoorspelbaar, de betrokken partnerorganisaties blijven divers van aard en de expertise over contraterrorisme zal zich blijven ontwikkelen. Het is goed mogelijk dat de dreiging opnieuw transformeert, minder zichtbaar wordt en/of de politieke urgentie afneemt. De strategie 2016-2020 moet zich richten op het borgen van het interventievermogen van Nederland in elk type scenario.

Hierbij is de kunst om expliciet onderscheid te maken tussen uitgangspunten van de strategie die moeten *vaststaan* – zoals de bescherming van de rechtstaat en de combinatie van veiligheids- en sociaalgerichte maatregelen – en acties die juist moeten *meebewegen* met de herkomst en aard van dreiging – zoals de maatwerkaanpak van verschillende soorten extremisme en van verschillende terroristische organisatievormen. Deze combinatie van *fixatie* (vast) en *fluïde* (los) heeft implicaties voor de inrichting van de strategische plannen, de landelijke samenwerking, de lokale aanpak en andere strategische acties.

Door de aanslagen in 2015 en 2016 zal de politieke aandacht voor een bepaald type terrorisme de komende tijd gegarandeerd zijn, waarmee de investeringen in het interventievermogen in eerste instantie lijken te zijn veiliggesteld. Een krachtig interventievermogen vraagt echter om een contraterrorisme-strategie die gericht, gedragen en geborgd is, *juist* als de dreiging het minst zichtbaar is. Pas dan kan de overheid voortdurend de gewenste brede benadering met een combinatie van veiligheids- én sociaalgerichte maatregelen waarmaken. In de afgelopen vijf jaar is het voortdurend veiligstellen van het interventievermogen de belangrijkste uitdaging gebleken.



EXECUTIVE SUMMARY

Background evaluation

Following terrorist attacks at home and abroad, the Netherlands intensified its counterterrorism policies at the beginning of the twenty-first century. At the request of parliament and after preparatory work by the Suyver Commission, these policies have been evaluated in 2010. The evaluation proposes the formulation of a national counterterrorism strategy to provide an overview of all measures and to safeguard an integrated approach to terrorism. At the presentation of the strategy 2011-2015, the Minister of Security and Justice (VenJ) promised parliament to evaluate the strategy in five years' time.

In the spring of 2015, the Research and Documentation Centre of the Ministry of Security and Justice (WODC) commissioned four researchers of the Utrecht University School of Governance to conduct this evaluation, supported by various experts and an advisory committee. The purpose of the evaluation is to determine the contribution of the strategy 2011-2015 in order to reduce the risk of attacks, the fear of attacks, and the potential damage of attacks. The evaluation must also provide input for the national counterterrorism strategy 2016-2020.

Evaluation approach

The effects of counterterrorism policies cannot be evaluated directly. The impact of measures are extremely difficult to determine because policy effects can also be attributed to other circumstances. The strategy 2011-2015 also propagates a comprehensive approach to counterterrorism, meaning that multiple instruments are applied simultaneously. This makes it difficult for an effect (such as a person deciding not to travel to Syria) to be attributed to one specific measure (such as withdrawing the passport).

The context of the strategy is thus characterized by complexity: the developments are unpredictable, the partner group of organizations involved is unlimited, and there are precious few scientifically supported standards which can be used to assess the quality of the strategy. The evaluation must do justice to this complexity, but also deliver a clear judgement on the strength of the counterterrorism strategy between 2011 and 2015.

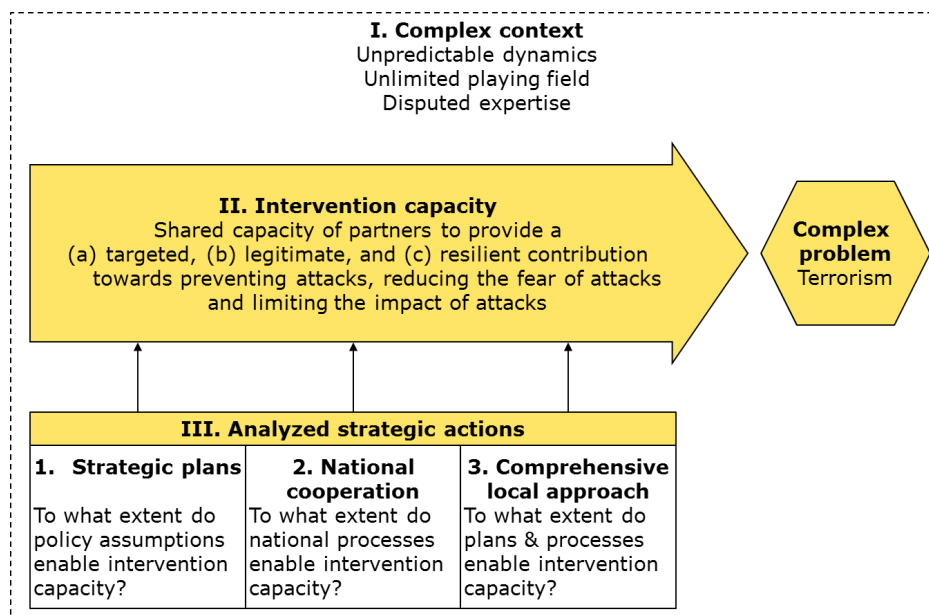


We therefore focus on the joint *intervention capacity*; The joint capability of the organizations involved to deliver a targeted, legitimate and resilient contribution towards the goals of the strategy. Specifically, we examine the combined intervention capacity of the national and local government partners, ranging from Ministries and the National Police to local governments and neighborhood support groups. A strong intervention capacity signifies that these partners can take joint action against terrorism even in complex circumstances, while still recognizing that not all attacks can be prevented.

We evaluate the intervention capacity on three criteria. (A) *Goal orientation*: to which extent are partners and their actions focused on common objectives? (B) *Legitimacy*: to which extent does the strategy retain the support of all necessary partners? (C) *Resilience*: to which extent do partners have the knowledge, contacts and manpower available to act, even in changing circumstances?

We evaluate the strategy by examining three *strategic actions* which the government has undertaken to strengthen the intervention capacity between 2011 and 2015: (1) drafting national strategic plans, (2) stimulating cooperation between the national partners, and (3) implementing a comprehensive approach at the local level. Together, an examination of these three actions constitutes both a plan and process evaluation of the strategy. Figure 4 shows how these different components relate to one and other.

Figure 4 Evaluation framework for counterterrorism





The different partners executed other important actions between 2011 and 2015, such as promoting international cooperation, addressing CBRN/E risks, and actively organizing a public communication strategy. We are, however, not able to examine all the strategic actions. This evaluation wants to focus on the interaction between different interventions and therefore examines three actions where these different measures come together. The analysis so provides an analysis of the strategy from planning to execution and from national coordination to local implementation. From these observations, we should gain an insight in the development of the combined intervention capacity over the five years.

Context of the strategy

The context of the counterterrorism strategy changed significantly between 2011 and 2015. The strategy has been drafted in 2011 in a period of relative calm: After the first series of attacks at the beginning of the twenty-first century, the official threat level had been lowered in 2009 to "limited." In the following years, most developments took place in the external context of the counterterrorism policies, such as the increased use of social media within society, drastic cutbacks across government departments, and changes in the Middle East and North Africa as a result of the Arab Spring.

The terrorist threat itself started to change in 2012. The AIVD (Security and Intelligence Service) signaled a transformation of jihadism in the Netherlands from ineffectively organized groups to cross-functional, fluid networks. Dutch nationals travel to Syria to join ISIS and the threat from returnees or sympathizers increases. Attacks in France in 2012 (Toulouse/Montauban), Belgium in 2014 (The Jewish Museum) and France, Denmark and Sweden in 2015 show that this threat is real. The flow of refugees to Europe and subsequent societal reactions also brings renewed attention to other forms of extremism, such as left- or right-wing extremists. The counterterrorism partners have to maintain the intervention capacity throughout this shift from relative tranquility to renewed turbulence.

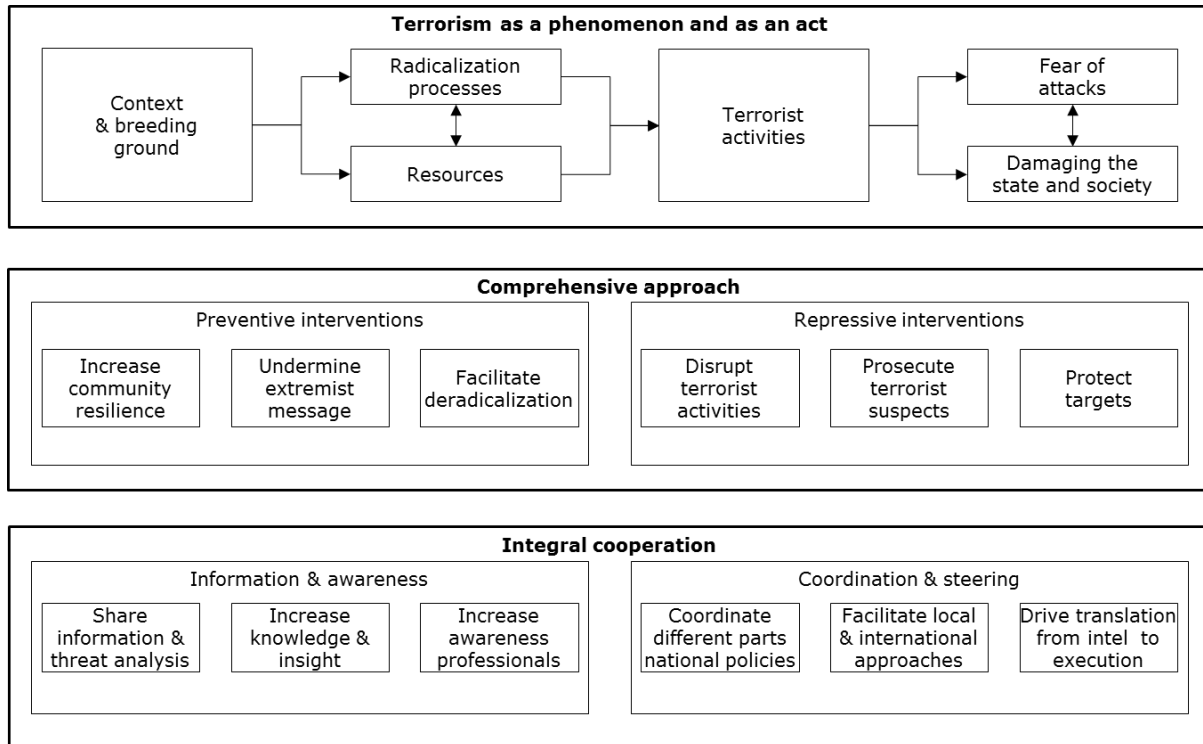
Analysis of the strategic plans

We start with a plan evaluation of the contribution of the strategic plans towards the intervention capacity, based on an analysis of relevant policy documents and the scientific literature. The policy logic consists of three parts: (1) assumptions about terrorism as a phenomenon and as an act, (2) assumptions about the approach of terrorism through a combination of preventive and repressive interventions, and (3) assumptions about the cooperation required of organizations. The plans are characterized by a broad perspective on



terrorism, counterterrorism, and the various organizations that should be involved in the strategy. Figure 5 provides a schematic overview of the different components of the strategy.

Figure 5 Overview of the policy assumptions within the counterterrorism strategy 2011-2015



The strategic plans strengthen the intervention capacity through the consistency between policy assumptions and scientific insights in counterterrorism, as far as the latter are available. Key studies conclude that a powerful prevention and repression strategy consists of a combination of measures oriented towards security *and* social integration. The threat of radicalized individuals can thus be limited while these people are also offered alternatives. Scientific studies also warn, however, for the danger of selective attention in the execution of such a broad strategy, leading to an emphasis on security measure over social measures.

The strategic plans are intended as a "policy compass" to guide all partners, but may inadvertently become a "policy catalogue" from which partners selectively choose actions. The danger of selective attention looms especially large in the absence of a visible threat and political attention, as was the case up to 2013. When the threat becomes visible again and the political urgency increases, the scope of the perspective increases in turn. For example, the Action Program Integrated Approach Jihadism of 2014, drafted in response to the emerging



ISIS-threat, is a concrete reaffirmation of the comprehensive approach and helps to commit both security and social partners to the counterterrorism strategy.

Analysis of the national cooperation

The second part of the evaluation is a process examination of the cooperation, coordination and communication between the national partners, based on 20 interviews and a study of the relevant documents. Although the partners are always willing to work together, the actual attention and capacity for counterterrorism fluctuates between 2011 and 2015. Key players in the security domain such as the intelligence services, public prosecutors, police, and National Coordinator for Security and Counterterrorism (NCTV) did commit to common goals in 2011, investing in the improvement of prevention, threat analysis and information sharing. Even in many of these organizations, however, counterterrorism knowledge and capacity is lost due to shifting political priorities and budget cuts.

The social integration oriented partners are less, if at all, involved in the counterterrorism policy up to 2013. For example, the Ministry of Education is not a member of the Joint Counterterrorism Committee where the national partners meet to coordinate their policies. Since the Home Office was responsible until 2012 for integration and social cohesion, these particular topics were still connected to the counterterrorism domain. However, when these two topics were reassigned to the Ministry of Social Affairs, this last ministry was also not yet a member of the Joint Committee. Counterterrorism thus unintentionally became equated with a focus on security, without a clear role for the partners focused on social integration.

As the threat becomes visible again, the national cooperation both broadens and deepens. The Ministry for Education joined the Joint Committee after 2013 and the Action Program of 2014 is completed under the joint responsibility of the Minister of Security & Justice and the Minister of Social Affairs. Both security and society oriented partners are working together actively to combat the threat and invest in knowledge, contacts and capacity to increase their collective strength. In this process, the NCTV is valued and respected as the national coordinator, although role conflicts emerge concerning the administrative style of the NCTV and its close contact with the politicians in charge.

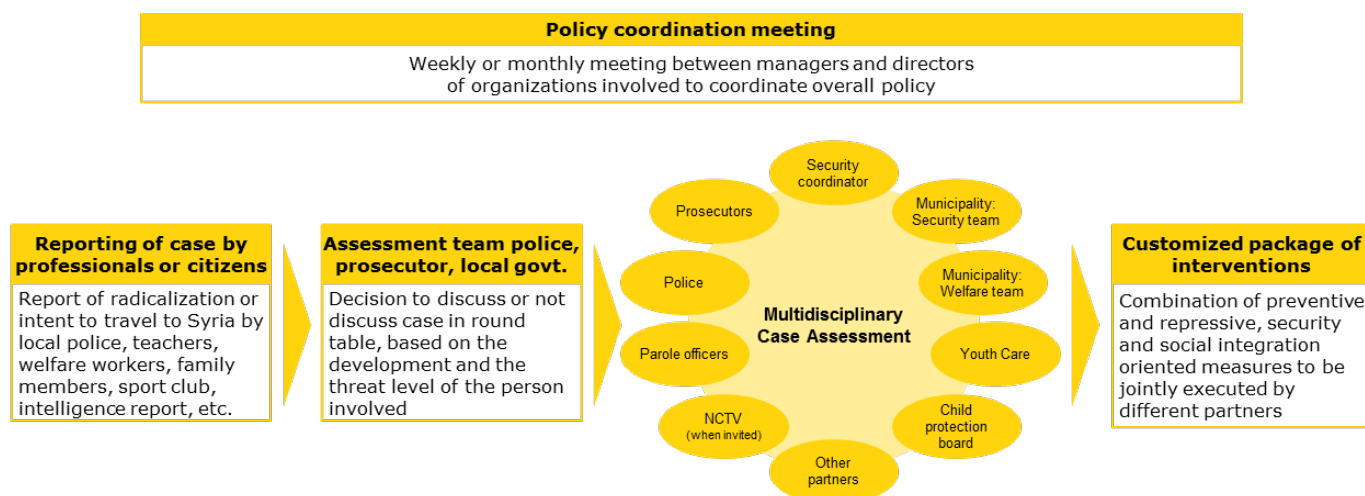
Analysis of the comprehensive local approach

The final component of the study is a plan and process evaluation of the comprehensive local approach. In this approach, local governments, police teams, welfare organizations, and other



local partners cooperate in a multidisciplinary case treatment. Through frequent round tables, the partners devise a tailor made package of interventions aimed at specific individuals, intertwining preventive and repressive, security and social integration oriented measures. This local approach is an essential part of the response to the increased threat after 2012 and is primarily used in municipalities faced with a substantial group of citizens traveling to Syria to join ISIS. We examined three of these local initiatives through a document analysis and 21 interviews with the local government, police, prosecutor teams and child protection board.

Figure 6 Structure comprehensive local approach (design may differ slightly between localities)



The experiences at the local level mirror the experiences at the national level. As there is no visible threat and political attention up to 2013, the capacity of the local partners is reduced to a few employees responsible for the policy or none at all. When the threat becomes apparent, the local partners have to build up their knowledge, contacts, and capacity, needing to quickly gain the trust of the new partners required for a local comprehensive approach. In the end, the comprehensive local approach offers a suitable toolkit of measures which can be customized to fit individual cases. All respondents feel that they can now intervene in potential problem cases in a targeted, legitimate, and resilient manner.

Although the local approach is praised, respondents still feel the consequences of the loss of knowledge, contact, and capacity in the previous years. For example, the first case interventions were heavily reliant on the expertise and networks of a handful of local professionals. In several instances, ill-coordinated national interventions interfered with local measures. Respondents feel that the professionals on the streets still lack the skills to talk to radicalizing individuals. The local approach also generates new questions about the sharing



of information between organizations and whether people deemed to be no longer at risk should remain on the list perpetually. Towards the end of 2015, the local approach is bolstered by an increase in the availability of manpower and by embedding the decision processes within other well-established local networks.

Conclusions on strategy 2011-2015

Across the three strategic actions, we identify five key patterns which influence the intervention capacity as a whole:

1. The broad orientation of the strategy unintentionally leaves room for selective attention. The plans employ a broad perspective on counterterrorism, the combination of preventive and repressive measures, and the scope of cooperation required. This broad approach is validated by the scientific findings available on counterterrorism, but studies also warn that a selective focus on security-oriented measures could occur. The strategy aims to provide all partners with a "policy compass", but inadvertently becomes a "policy catalogue" instead.
2. Partners drift away from each other in times of inattention. This distance does not originate from a difference between preventive and repressive measures – e.g. the NCTV and police also work on prevention- but on an alleged difference between security and social integration oriented interventions. When there is little attention for terrorism, security-oriented partners are still quite active in the counterterrorism domain, but the socially-oriented partners do not see an explicit role for themselves. Yet, without their contribution, the comprehensive approach cannot be fully realized. When the threat becomes visible, the role of these players is explicated once again.
3. The capacity of the national partners has fluctuated strongly over the five years. When the terrorist threat is not visible and/or does not get political attention, the partners are unable to retain knowledge, contacts, and manpower. The security partners still work on initiatives such as the improvement of information sharing, but even the intelligence services, prosecution service, and police are faced with cuts, reforms, and shifting political priorities. The social partners, such as the ministries of Social Affairs and Education, have no explicit role and their capacity decreases also. This means that



the partners have to quickly rebuild their capacity when the threat becomes visible again in 2013.

4. The comprehensive local approach is a potentially powerful instrument according to respondents, but the actual capacity of the local partners has also fluctuated over the years. In the absence of a visible threat, the capacity of local partners is reduced or eliminated. The intervention capacity is restored after the threat becomes visible, as the integrated local approach brings together instruments from different organizations in a customized package of security and social integration oriented interventions. The partners are hindered, however, by the previous loss of knowledge, contacts and manpower. How to coordinate with partners, equip professionals and share information must now be learned quickly, although the local approach has gained considerable strength by the end of 2015.
5. The overall coordination by the NCTV is appreciated by all partners, but specific role conflicts keep resurfacing. Partners recognize the importance of coordination and appreciate that the NCTV has to navigate between the demands of organizations and the commands of politicians. However, organizations such as the Public Prosecution Service maintain that the NCTV should find a better balance between the complexities of execution and the thirst for crisp, data-driven, number-based updates of politicians. Such role conflicts are inevitable for any coordinator in a complex network, but we observe that the position of the NCTV as an honest broker between practitioners and politicians must be actively protected.

When considering the development of the intervention capacity over the years, we conclude that the capacity declined in focus and legitimacy in the first years after 2011. The plans unintentionally leave room for selective attention, leading to an emphasis on repressive and security-oriented measures. In the absence of a clear threat, partners also drift away from each other. When the threat becomes visible once again, the focus and legitimacy is restored as all partners work together on common goals and actively support the comprehensive local approach which combines security and social integration oriented goals.

The resilience of the intervention capacity also follows the decrease and increase in the visibility of the threat and corresponding political attention. Both national and local partners



lose knowledge, contacts, and capacity in the first years when there is little political attention, meaning this capacity has to be rebuilt after 2013. The resilience is strong once again at the end of the strategy period, but it remains to be seen whether the capacity will not simply slip away when the attention decreases again.

Implications for strategy 2016-2020

The key challenge for the next five years is to maintain the intervention capacity throughout periods of turbulence *and* tranquility. The context of counterterrorism is likely to remain complex in the next five years; the events are unpredictable, the group of potential partners remains unlimited, and the expertise on counterterrorism will continue to develop. It is quite possible that the terrorist threat will transform again, become less visible and/or will receive less political attention. The strategy 2016-2020 should therefore focus on retaining the intervention capacity across any type of scenario.

Within this focus on retaining capacity, it is important to make a distinction between the elements of the strategy which should remain rigid and fixed – such as upholding the rule of law and the integration of both security and social-oriented interventions – and elements which should move with the changing nature and origin of the terrorist threat – such as the handling of different types of extremism or the different structures of terrorist organizations. This desired combination of fixation and fluidity should shape the design of the strategic plans, national partnerships, the local approach, and other strategic actions.

Due to the attacks in 2015 and 2016, the political attention for the currently visible type of terrorism seems to be guaranteed for the next few years. A powerful intervention capacity, however, requires a counterterrorism strategy which is targeted, legitimate, and resilient, even when the threat does not get any political attention. Only then can partners deliver the desired comprehensive approach at all time. Over the past five years, this retention of the intervention capacity has proven to be the greatest challenge and the question is now what all parties and partners involved will do to safeguard the capacity in the years to come.



1. INTRODUCTIE

Samenvatting

De evaluatie van de Nederlandse contraterrorisme-maatregelen tussen 2001-2010 leidt tot een pleidooi voor het opstellen van een nationale contraterrorisme-strategie. Deze moet een overzicht bieden van de maatregelen van verschillende partners en een integrale aanpak borgen. De NCTV stelt samen met haar partners de nationale contraterrorisme-strategie 2011-2015 op, waarbij de minister van VenJ aan de Tweede Kamer toezegt de nieuwe strategie na afloop te evalueren. Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie verleent in het voorjaar van 2015 onderzoekers van het departement Bestuurs- en Organisationswetenschap (USBO Advies) van de Universiteit Utrecht de opdracht om de evaluatie uit te voeren, bijgestaan door verschillende experts en een begeleidingscommissie. Het doel van de evaluatie is inzichtelijk te maken welke bijdrage de strategie heeft geleverd aan het verminderen van het risico op aanslagen, verminderen van de vrees voor aanslagen en het beperken van de mogelijke schade na aanslagen. Vervolgens moet de evaluatie ook aandachtspunten meegeven voor de strategie voor 2016-2020.

1.1 Aanleiding evaluatie

Als gevolg van de terroristische aanslagen in binnen- en buitenland aan het begin de eenentwintigste eeuw heeft Nederland haar contraterrorisme-beleid geïntensiveerd en geëxpliciteerd, onder meer door het oprichten van een Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb, nu NCTV), het invoeren van specifieke contraterrorisme-wetgeving, en het uitvoeren van verschillende beleidsmaatregelen tegen radicalisering en terrorisme. Het onderzoeksrapport *Antiterrorismemaatregelen in het eerste decennium van de 21e eeuw* van 2011 evalueert de impact van deze maatregelen tot dan toe. Het rapport adviseert om een nationale contraterrorisme-strategie op te stellen ‘om de integrale aanpak van terrorisme te borgen en de samenhang tussen bestaande en eventuele nieuwe maatregelen inzichtelijk te maken.’¹

¹ Ministerie van VenJ, 2011: 11-12.



De NCTV stelt samen met onder andere de AIVD, MIVD, OM en politie de nationale contraterrorisme-strategie 2011-2015 op. Het doel van de strategie is om aanslagen te voorkomen, de vrees voor aanslagen te verkleinen en de gevolgen van eventuele aanslagen te beperken. De strategie beschrijft ‘de brede benadering’ van preventieve en repressieve maatregelen waarmee Nederland terrorisme bestrijdt, benoemt de verschillende typen activiteiten die de verschillende partners ondernemen, en stelt de prioriteiten in het beleid vast voor de komende vijf jaar.

1.2 Doel en opzet van de evaluatie

De minister van VenJ zegt in 2011 de Tweede Kamer toe de nieuwe strategie na afloop te evalueren.² Vanwege de complexiteit van het contraterrorisme-beleid wordt een effectmeting niet haalbaar geacht. Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) geeft in het voorjaar van 2015 een onderzoeksteam van vier wetenschappers vanuit het departement Bestuurs- en Organiseringswetenschap (USBO Advies) van de Universiteit Utrecht de opdracht om het onderzoek uit voeren. Het onderzoeksteam wordt bijgestaan door wetenschappelijke experts op het gebied van contraterrorisme, wetgeving, samenwerking en crisismanagement. Het gehele onderzoek wordt begeleid door een commissie van bij contraterrorisme betrokken professionals en wetenschappers met kennis van veiligheid, contraterrorisme, radicalisering, wetgeving en beleid (zie colofon).

De wijze waarop deze evaluatie is uitgevoerd sluit aan bij de complexiteit van het fenomeen terrorisme: de ontwikkelingen zijn onvoorspelbaar, het speelveld van betrokken partijen is onbegrensd en de wetenschappelijke kennis over het onderwerp is omstreden. De evaluatiemethode moet recht doen aan deze complexiteit, maar moet ook vaststellen of de overheid tussen 2011 en 2015 krachtig heeft kunnen optreden. Het doel van de evaluatie is het inzichtelijk maken van de bijdrage die de strategie heeft geleverd aan het verminderen van het risico op aanslagen, verminderen van de vrees voor aanslagen en het beperken van de mogelijke schade na aanslagen. Vervolgens moet de evaluatie ook aandachtspunten meegeven voor de volgende strategie voor 2016-2020.

De evaluatie richt zich daarom op wat wij het *interventievermogen* van de overheid noemen: de gezamenlijke capaciteit van alle betrokken organisaties een bijdrage te leveren aan het

² Kamerstukken II 2007/2008, 31200, nr. 79.



voorkomen van aanslagen, verminderen van de vrees voor aanslagen en beperken van de gevolgen van aanslagen. Bij een krachtig interventievermogen kunnen de contraterrorisme-partners ook in complexe omstandigheden gezamenlijk adequaat optreden, in de wetenschap dat niet alle aanslagen voorkomen kunnen worden.

We beoordelen de kracht van het interventievermogen op basis van drie criteria: (a) *doelgerichtheid*, de mate waarin de partners en hun acties gericht zijn op de gezamenlijke doelstellingen; (b) *legitimiteit*, de mate waarin de overheid de steun van benodigde partners behoudt; (c) *robuustheid*, de mate waarin de overheid ook in veranderende omstandigheden een krachtig interventievermogen in stand houdt. In het geheel evalueren we zo de ontwikkeling van het interventievermogen tussen 2011 en 2015 met de vraag in hoeverre het *gericht, gedragen en geborgd* is geweest.

Box 1 Definities van sleutelbegrippen

Terrorisme

Het uit ideologische motieven dreigen met, voorbereiden van of plegen van ernstig op mensen gericht geweld, dan wel daden gericht op het aanrichten van maatschappij-ontwrichtende zaakschade, met als doel maatschappelijke veranderingen te bewerkstelligen, de bevolking ernstige vrees aan te jagen of politieke besluitvorming te beïnvloeden.³

Strategie

In deze evaluatie richt het begrip 'strategie' zich op de 'integrale en samenhangende aanpak van terrorisme', bedoeld om richting te geven aan alle partijen die bij contraterrorisme betrokken zijn en om alle schakels van het interventievermogen op sterkte te houden. Wij beschouwen strategie daarbij als inherent dynamisch en veranderlijk, juist omdat deze zich richt op een constant veranderend verschijnsel als terrorisme. Strategie is daarbij meer dan alleen plannen maken; het gaat ook over het formuleren van een perspectief op het probleem, het bepalen van de positie van organisaties, het inspelen op de pragmatiek van politieke wensen en veranderingen, en het inspelen op patronen (c.q. onverwachte en emergente ontwikkelingen).⁴

³ NCTV, 2011.

⁴ Mintzberg, 1987.



Interventievermogen

De gezamenlijke capaciteit van de betrokken contraterrorisme-partners om een doelgerichte, legitieme en robuuste bijdrage te leveren aan het verkleinen van het risico op een aanslag, het verminderen van de vrees voor een aanslag en het beperken van de mogelijke schade na een aanslag.⁵

Contraterrorisme-partners

Een grote groep organisaties is betrokken bij de bestrijding van terrorisme; van internationale politienetwerken tot lokale zorgverleners; van maatschappelijke verenigingen tot private telecombedrijven.⁶ Binnen deze evaluatie richten we ons met name op de overheidsorganisaties binnen de strategie die zich hebben georganiseerd in landelijke en lokale netwerken. Concreet zijn dit de landelijke partners die eind 2015 zijn aangesloten bij het Gezamenlijke Comité Terrorismebestrijding (AIVD, Algemene Zaken, Buitenlandse Zaken, BZK, Defensie, Financiën, IND, KMar, MIVD, NCTV, OM, Politie, VenJ, SZW, OCW en VWS). Ook kijken we naar de lokale partners die zich hebben aangesloten bij een van de multidisciplinaire casusoverleggen op gemeentelijk niveau, zoals vertegenwoordigers van de gemeente, Kinderbescherming, OM, Politie, Reclassering, of het Veiligheidshuis.⁷

1.3 Opbouw van het rapport

In dit rapport verdelen we de evaluatie in acht hoofdstukken, waarbij we starten met de beschrijving van de evaluatiemethodiek en context en eindigen bij de conclusies en aandachtspunten voor de strategie 2016-2020. In hoofdstuk 2 *Aanpak van evaluatie* beschrijven we onze benadering van de evaluatie, waarbij we de complexe context, het interventievermogen, de beoordelingscriteria en de strategische acties verder operationaliseren. In hoofdstuk 3, *Context van de contraterrorisme-strategie*, beschrijven we belangrijkste ontwikkelingen binnen of rondom het beleidsveld contraterrorisme van 2001 tot aan 2015, de bezuinigingen en hervormingen binnen de overheid, de impact van de Arabische Lente en de transformatie van het jihadisme in Nederland.

⁵ Zie hoofdstuk 2 voor een uitgebreide toelichting van deze definitie.

⁶ Zie hoofdstuk 3 voor een schematisch overzicht.

⁷ Zie hoofdstuk 6 voor een schematisch overzicht van de lokale partners.



In hoofdstuk 4, 5 en 6 evalueren we achtereenvolgens drie strategische acties en hun bijdrage aan het interventievermogen. In hoofdstuk 4, *Analyse strategische plannen*, lichten we de strategische plannen door, waarbij we de aannames achter de strategie beschrijven zoals ze bestonden in 2011 en zoals ze zich ontwikkelden richting 2015. Hierbij toetsen we de aannames aan de wetenschappelijke literatuur over contraterrorisme. In hoofdstuk 5, *Analyse landelijke samenwerkingsprocessen*, beschrijven we het verloop van de samenwerking tussen de landelijke partners tussen 2011 en 2015, waarbij we achtereenvolgens kijken naar de samenwerking, coördinatie en onderlinge communicatie. In hoofdstuk 6, *Analyse integrale lokale aanpak*, beschrijven we de gemeentelijke uitvoering van het beleid, met name gericht op casusgerichte maatwerk aanpak van (potentiële) uitreizigers naar jihadistische strijdgebieden.

In hoofdstuk 7, *Conclusies*, brengen we de verschillende bevindingen samen voor een algeheel oordeel over het interventievermogen tussen 2011 en 2015, waarbij we vijf patronen markeren die terugkomen in alle strategische acties en die het interventievermogen hebben beïnvloed. In hoofdstuk 8, *Implicaties*, gaan we in op de relevantie van de bevindingen voor de vorm en inhoud van de strategie 2016-2020. We betogen dat de strategie 2016-2020 het interventievermogen naast meer gericht en gedragen, vooral beter geborgd moet maken.



2. AANPAK VAN EVALUATIE

Samenvatting

Terrorisme is een complex fenomeen. De ontwikkelingen zijn onvoorspelbaar, het speelveld van betrokken partijen is onbegrensd, en de expertise over het onderwerp is niet eenduidig. De evaluatiemethode moet recht doen aan deze complexiteit, maar ook duidelijk vaststellen of de overheid tussen 2011 en 2015 krachtig heeft kunnen optreden tegen terrorisme. De evaluatie richt zich op het interventievermogen van de overheid: de gezamenlijke capaciteit van alle betrokken organisaties om een bijdrage te leveren aan de drie doelstellingen van de strategie: het voorkomen van aanslagen, het verminderen van de vrees voor aanslagen en het beperken van de gevolgen van aanslagen. Bij een krachtig interventievermogen is de overheid in staat om in complexe omstandigheden doelgericht, legitiem en robuust op te treden. We evalueren het interventievermogen via drie strategische acties waarmee de overheid heeft geprobeerd het interventievermogen te versterken: (1) het opstellen van strategische plannen, (2) het stimuleren van landelijke samenwerking tussen overheidsorganisaties en (3) het opzetten van een integrale lokale aanpak van jihadisme door gemeenten. De evaluatie biedt daarmee een plan- en procesevaluatie van de contraterrorisme-strategie. We evalueren niet direct het effect van maatregelen, maar wel in hoeverre de strategie een bijdrage heeft geleverd aan het interventievermogen. Op basis van deze analyse kunnen we vaststellen hoe de doelgerichtheid, legitimiteit en robuustheid zich tussen 2011 en 2015 hebben ontwikkeld.

2.1 Inleiding

De nationale contraterrorisme-strategie richt zich op een complex verschijnsel. Terrorisme heeft vele oorzaken, kent uiteenlopende vormen, raakt de samenleving op verschillende manieren, stelt de overheid steeds voor nieuwe uitdagingen en reageert zelf op interventies van de overheid. In deze complexe omgeving is er toch behoefte aan duidelijkheid. Politici, professionals, bestuurders en burgers willen weten of de gekozen aanpak van terrorisme werkt. Deze evaluatie van de strategie moet dus tegelijkertijd recht doen aan de complexiteit van contraterrorisme en aan de wens om een helder antwoord te geven op de vraag of de



strategie een bijdrage heeft geleverd aan het voorkomen van aanslagen, het verminderen van de vrees voor aanslagen en het beperken van de gevolgen van eventuele aanslagen. In dit hoofdstuk geven we aan hoe wij de complexiteit van contraterrorisme ontleden en hoe we in de evaluatie de gewenste duidelijkheid over het welslagen van het beleid bieden.

Meer specifiek verkennen we in dit hoofdstuk de driedeling (I) *context*, (II) *interventievermogen* en (III) *strategische acties* voor het opbouwen van krachtig interventievermogen. De *context* van de strategie kenmerkt zich door een onvoorspelbare wisselwerking tussen overheid, samenleving en terroristische activiteiten, een onbegrensd speelveld met een groot aantal betrokken partijen en omstreden kennis en expertise. Door deze complexiteit zijn er geen standaardacties die de overheid generiek in kan zetten. Verschillende overheidsorganisaties zullen, samen met maatschappelijke partijen en andere partners, specifieke antwoorden moeten formuleren.

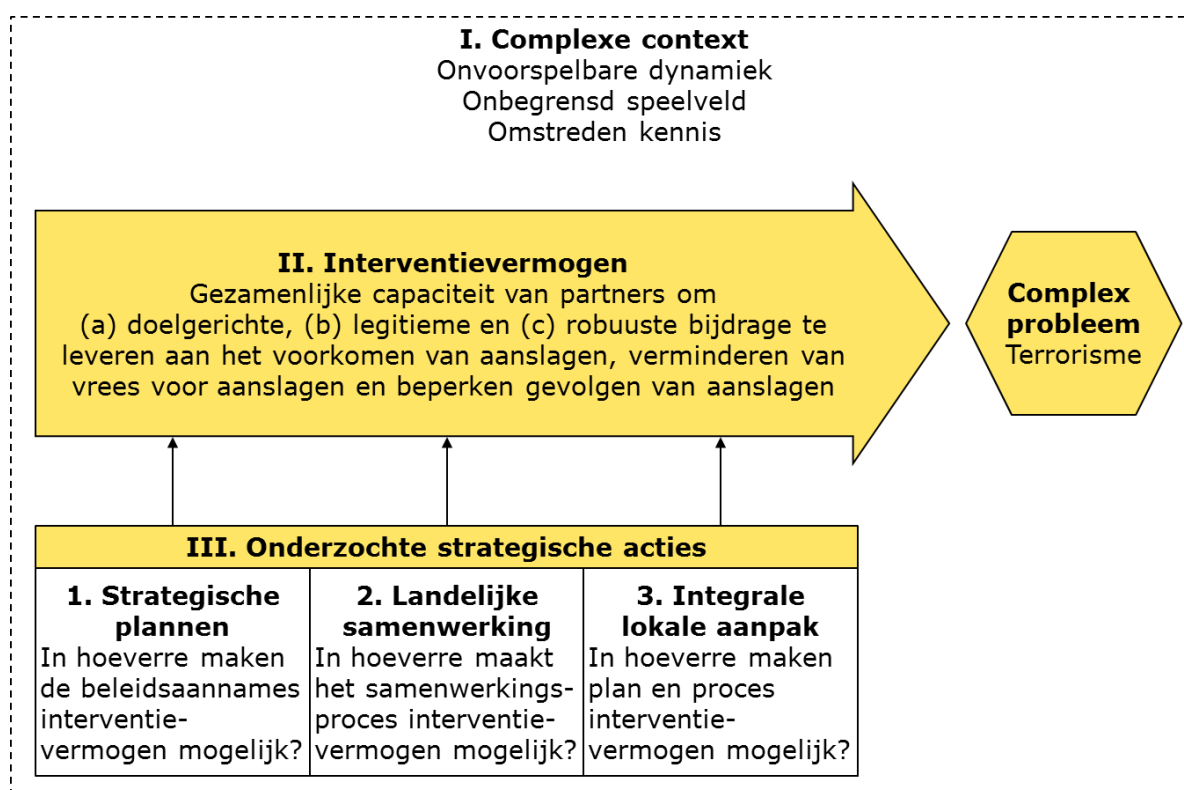
Tegen deze achtergrond richt de evaluatie zich op het *interventievermogen* van de overheid in de periode tussen 2011 en 2015. Dit vermogen definiëren wij als de gezamenlijke capaciteit van de betrokken organisaties om een bijdrage te leveren aan het voorkomen van aanslagen, het verminderen van de vrees voor aanslagen en het beperken van de gevolgen van aanslagen. Het interventievermogen is krachtig als het (a) *doelgericht*, (b) *legitiem* én (c) *robuust* is in het beheersen van deze risico's. Dat wil zeggen, als de overheid en andere partijen in staat zijn de doelen te bereiken, steun en draagvlak te behouden én om te gaan met nieuwe of verrassende ontwikkelingen.

Het interventievermogen is lastig rechtstreeks te evalueren. We kunnen bijvoorbeeld niet direct meten hoeveel aanslagen de overheid heeft weten te voorkomen in de afgelopen vijf jaar en daarmee overheidsmaatregelen direct koppelen aan maatschappelijke effecten. Wel kunnen we analyseren hoe het gesteld is met de *strategische acties* die de overheid heeft ondernomen om het interventievermogen te versterken. In deze evaluatie analyseren we drie van de verscheidende acties die de overheid de afgelopen vijf jaar heeft ingezet: (1) het opstellen van strategische plannen, (2) het opzetten en coördineren van samenwerking tussen de landelijke partners en (3) het faciliteren van de uitvoering van contraterrorisme-maatregelen binnen de zogenoemde integrale lokale aanpak.



Op basis van de geëvalueerde acties doen we uiteindelijk uitspraken over de ontwikkeling van de doelgerichtheid, legitimiteit en robuustheid van het interventievermogen in de afgelopen vijf jaar. Als bijvoorbeeld de plannen niet deugdelijk blijken, is het onwaarschijnlijk dat het interventievermogen krachtig is. Als de landelijke samenwerking niet soepel verloopt, dan is het aannemelijk dat dit het interventievermogen beperkt. Als de integrale lokale aanpak niet uit de verf komt, dan is het interventievermogen eerder kleiner dan groter. Figuur 7 presenteert de driedeling van context, interventievermogen en acties. Dit figuur dient als houvast in de volgende hoofdstukken van dit rapport.

Figuur 7 *Overzicht van evaluatiebenadering*



2.2 Keuzes ten opzichte van voorgaande evaluatie

Deze evaluatie is een vervolg op een eerdere evaluatie van het Nederlandse contraterrorismebeleid: *Antiterrorismemaatregelen in Nederland in het eerste decennium van de 21e eeuw*.⁸ De evaluatie voor 2011-2015 sluit op verschillende punten aan bij de evaluatie voor 2001-2010, maar maakt ook een aantal andere keuzes. Net als de voorgaande evaluatie, biedt dit rapport een plan- en procesevaluatie van de strategie maar geen effectmeting. Bij voorkeur zou onze evaluatie inzicht bieden in de maatschappelijke uitkomsten van het beleid. Het

⁸ Ministerie van VenJ, 2011.



effect van de contraterrorisme-strategie is echter moeilijk te meten en de bijdrage van de overheid aan de resultaten is moeilijk toe te wijzen. Als er geen aanslagen zijn geweest in de afgelopen vijf jaar kan dit bijvoorbeeld ook voortkomen uit een gebrek aan dreiging of gelukkig toeval. Dat is niet uitsluitend toe te schrijven aan gericht beleid.⁹ In lijn met de eerdere werkzaamheden van de Commissie Suyver en de adviezen van Nelen, Leeuw & Bogaerts stellen we dat de complexiteit van contraterrorisme te groot is voor een rechtstreekse effectevaluatie, zoals verder uiteengezet in paragraaf 2.3. Wel is het mogelijk een plan- en procesevaluatie van het beleid uit te voeren. We kunnen analyseren in hoeverre de expliciete plannen en impliciete aannames over de bestrijding van terrorisme aansluiten bij de bestaande kennis over een doelgerichte, legitieme en robuuste aanpak. Ook kunnen we vaststellen in hoeverre de samenwerkings- en uitvoeringsprocessen verlopen zoals gehoopt, en dus een bijdrage kunnen leveren aan het bereiken van de doelen.

In vergelijking met de evaluatie van 2001-2010 kijken wij in de huidige evaluatie meer bestuurlijk en organisatorisch dan juridisch naar het contraterrorisme-beleid. In de evaluatie van januari 2011 werd de juridische legaliteit, proportionaliteit en effectiviteit van het contraterrorisme-beleid onderzocht in de periode 2001-2010. Wanneer wij in deze evaluatie spreken over legitimiteit, hebben we het niet over de juridische juistheid van maatregelen, maar over steun en draagvlak onder partners die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van het beleid. Voor verschillende partners vormt het respecteren van de rechtstaat een centraal uitgangspunt voor het verkrijgen van hun steun, maar er spelen meer politieke en publieke overwegingen mee. Ook als het juridisch klopt, kan draagvlak onder publieke of maatschappelijke partners wegvallen. Worden bevolkingsgroepen niet gestigmatiseerd door maatregelen? Laten onafhankelijke organen zich niet te veel door het politieke klimaat beïnvloeden? Is het beleid wel uit te voeren door de verantwoordelijke professionals? De wetgeving binnen het contraterrorisme-beleid is wel specifiek onderzocht in het evaluatierapport *Evaluatie Wet Verruiming opsporing terroristische misdrijven* uit 2014 en als onderdeel van de evaluatie voor 2001-2010.

Net als in de vorige evaluatie moeten we kiezen welke onderdelen van het bredere beleid we eruit lichten om een inzicht te krijgen in het functioneren van de strategie. Het beleid in zijn geheel is te groot om in een korte tijd met een klein team te evalueren. In de editie van 2001-

⁹ Zie onder meer Nelen, Leeuw & Bogaerts, 2010.



2011 ligt de focus op het evalueren van vijf specifieke contraterrorisme-maatregelen door interviews, themasessies en jurisprudentie-onderzoek. Met de evaluatie 2011-2015 willen we vooral inzicht krijgen in de wisselwerking tussen verschillende maatregelen en kijken we dus niet naar specifieke interventies, maar naar bredere strategische acties: het opstellen van strategische plannen, uitvoeren van de landelijke samenwerking en faciliteren van de integrale lokale aanpak. Gezamenlijk geeft de analyse van deze strategische acties inzicht in de strategie van plan tot praktijk en van landelijke samenwerking tot lokale uitvoering. Deze overwegingen bij het opstellen van de evaluatiemethodiek worden in de onderstaande paragrafen verder uiteengezet.

2.3 Complexiteit van context

De evaluatie van contraterrorisme wordt bemoeilijkt door de complexiteit van het probleem, net zoals dat geldt voor het evalueren van bijvoorbeeld de bestrijding van georganiseerde misdaad, mensenhandel of armoede. We ontleden hier wat deze complexiteit precies inhoudt, om vervolgens een passende evaluatiebenadering te kunnen formuleren.¹⁰ Voortbouwend op bestuurswetenschappelijke literatuur over ongetemde problemen (*'wicked problems'*), signaleren we hier achtereenvolgens de onvoorspelbaarheid van de dynamiek en ontwikkelingen van terrorisme, de onbegrensdeheid van het speelveld van betrokken partijen, en de omstredenheid van de informatie en kennis over terrorisme.¹¹

Onvoorspelbare dynamiek

Ten eerste kennen terrorisme en contraterrorisme een goeddeels onvoorspelbare dynamiek. Deze dynamiek heeft met het fenomeen zelf te maken, maar ook met de aanpak ervan. Het is lastig om de precieze ontwikkeling van terrorisme te voorspellen, omdat ze afhankelijk is van een groot aantal geopolitieke, economische, technologische en demografische factoren. Aanslagen kunnen een heftige reactie losmaken onder de bevolking en zijn daar juist vaak ook op geënt. Wanneer autoriteiten ten dienste van de bevolking ingrijpen met maatregelen, kunnen die interventies op hun beurt weer onverwachte, onbedoelde en ongewenste effecten hebben onder diezelfde bevolking.¹² Zo kan het opstellen van zwaarbewapende soldaten om

¹⁰ Vergelijk ook Nelen, Leeuw & Bogaerts, 2010.

¹¹ Head, 2008:101; Head & Alford, 2013.

¹² De Graaf, 2010.



overheidsgebouwen te beschermen de bevolking geruststellen, maar ook angst aanjagen. Het is daarom ingewikkeld om zicht te krijgen op de precieze ketens van oorzaak en gevolg.

Onbegrensd speelveld

Ten tweede brengt contraterrorisme een groot aantal actoren samen, waarmee het speelveld onbegrensd is. De strategie vraagt medewerking van spelers uit het veiligheidsdomein en het sociale domein, van internationale en lokale overheden en van maatschappelijke organisaties en commerciële bedrijven. Het vraagt organisatieoverstijgende structuren voor samenwerking en tegelijkertijd aandacht van individuele functionarissen, zoals docenten en moskeebestuurders. Het probleem is bovendien vervlochten met andere uitdagingen in de wereld, zoals onrust in het Midden-Oosten, de Europese eenwording en sociale ongelijkheid, waar weer andere partijen bij betrokken zijn. De vraag wie verantwoordelijk is voor de aanpak van terrorisme, is lastig te beantwoorden. Voor enkele partijen, zoals de NCTV en de AIVD, behoort de bestrijding van terrorisme tot hun kerntaken. Voor de politie of gemeenten is het slechts een van de vele taken. Hetzelfde geldt voor het ministerie van SZW of Jeugdzorg. Ook de aansturing is niet altijd duidelijk. De NCTV heeft weliswaar een coördinerende rol, maar het OM kent bijvoorbeeld een staatsrechtelijke onafhankelijkheid ten opzichte van de minister. Daarmee vindt de strategievorming en -uitvoering plaats in complexe en overlappende netwerken.¹³ Voor de evaluatie is dus niet direct duidelijk wat precies, voor wie, geëvalueerd moet worden.

Omstreden kennis

Ten derde is er zowel onder beleidsmakers als onder wetenschappers geen eenduidige opvatting over het ontstaan van terrorisme en de manieren waarop het probleem bestreden kan worden, zoals dat bijvoorbeeld ook geldt voor problemen als werkloosheid of criminaliteit. Het probleem is ambigu.¹⁴ Zo zoeken wetenschappers vanuit meerdere disciplines – criminologisch, psychologisch, sociaalpsychologisch, sociologisch, et cetera – naar oorzaken voor radicalisering op microniveau (identiteitsproblematiek, vervreemding), mesoniveau (rol van omgevingen en organisaties; een groepsdynamische perceptie van onrechtvaardige behandeling) en macroniveau (de publieke opinie, binnen- en buitenlandse ontwikkelingen).¹⁵ Bij het benadrukken van de ene of juist de andere oorzaak passen andere

¹³ Palla, Derényi, Farkas, & Vicsek, 2005; Koppenjan & Koliba, 2013.

¹⁴ Zie o.a. Noordegraaf, 2015. Op grond van klassiekers als March & Olsen, 1976: 10-23.

¹⁵ Lub, 2013.



opvattingen over de aanpak van radicalisering, met eigen wetenschappelijke en disciplinegebonden criteria voor wat ‘goed’ aanpakken inhoudt. Hoe belangrijk is het dat de overheid krachtig optreedt tegen radicale organisaties versus hoe belangrijk is het dat de overheid de normen van de rechtstaat vooropstelt in haar optreden? Criminologen denken daar anders over dan juristen; juristen denken er anders over dan psychologen of sociologen. Door het ontbreken van consensus bestaat er geen duidelijke maatstaf om de strategie mee te evalueren.

Complexiteit als uitgangspunt

De complexiteit van de context is niet uniek voor contraterrorisme. Dergelijke complexiteit zien we bijvoorbeeld ook terug bij het verminderen van armoede, het groener maken van de economie en het stimuleren van volksgezondheid. Voor de evaluatie maken we daarom gebruik van inzichten uit evaluaties en studies van vergelijkbare problemen. De evaluatie sluit met name aan bij inzichten over overheidsoptreden in complexe omgevingen. We vertrekken vanuit een *complexity frame*, waarbij de onduidelijke verbanden tussen overheidsacties en maatschappelijke gevolgen centraal staan.¹⁶ In dit frame heeft de overheid niet zozeer een sturende rol bij de vorming en uitvoering van beleid, maar eerder een *faciliterende* rol waarin zij beleidsvorming en -uitvoering beïnvloedt en stimuleert. Het doel van de overheid is om een bestuurlijke en maatschappelijke infrastructuur te creëren. Binnen deze infrastructuur komt interventievermogen tot stand in interactie tussen publieke organisaties en maatschappelijke partners. Een minister kan bijvoorbeeld niet dicteren hoe de bevolking reageert op een aanslag, maar kan wel de media en maatschappelijke organisaties zo voorbereiden en informeren dat zij duidelijkheid kunnen bieden. Tegelijkertijd moet de minister weer uitkijken voor neveneffecten, omdat actief mediabeleid ook als ‘propaganda’ gezien kan worden.

De faciliterende rol binnen het *complexity frame* vraagt om bescheidenheid van centrale overheidspartijen en om veel sturingsvaardigheden. De bescheidenheid is van belang, omdat de overheid weliswaar de doelen en de kaders bepaalt, maar slechts beperkte invloed heeft op de processen om die doelen te behalen.¹⁷ Dit vraagt om continue aandacht van de overheid voor interactie en feedback tussen de spelers, zodat er aanpassingen op gang komen als de

¹⁶ Colander & Kupers, 2014; Weick, 2005.

¹⁷ Ibidem.



omstandigheden daarom vragen.¹⁸ De sturingsvaardigheden zijn van belang, omdat betrokkenen het niet eens zijn over de oorsprong en de aanpak van terrorisme, omdat veel actoren een bijdrage leveren aan de oplossing en omdat terrorisme inherent onvoorspelbaar is. Daar komt bij dat sturingsarrangementen voor contraterrorisme vorm krijgen via bestaande structuren, zoals de scheiding der machten, departementale werkverdeling en de opbouw van bestuurslagen. Deze mix van verspreide opinies en bestaande organisaties resulteert in gemengde structuren, met centrale overheidssturing in combinatie met decentrale netwerken, vaste overlegorganen en ad-hocsamenwerkingen, met meerdere plekken waar coördinatie, verantwoordelijkheid en macht bestaan.¹⁹ In de evaluatie kijken we daarom breed naar de verschillende sturings- en samenwerkingsprocessen.

2.4 Interventievermogen

De uitdaging van de overheid is om binnen de complexiteit van de context de doelen van de strategie te behalen. In lijn met de voorgaande discussie willen we evalueren in hoeverre de overheid haar faciliterende, stimulerende en beïnvloedende rol heeft kunnen waarmaken tussen 2011 en 2015. Hiervoor stellen we het *interventievermogen* centraal. Dit is de capaciteit van de overheid en andere betrokken partijen om een gezamenlijke bijdrage te leveren aan het voorkomen van aanslagen, het verminderen van de vrees voor aanslagen en het beperken van de gevolgen van aanslagen. De overheid zou bijvoorbeeld interventievermogen tonen als zij vroegtijdig een nieuwe type dreiging signaleert (bijvoorbeeld cyberterrorisme gericht op mobiel telefoonverkeer), gericht partijen weet samen te brengen om deze dreiging gezamenlijk te beperken (bijvoorbeeld telecombedrijven en IT-beveiligingsbedrijven) en steun en draagvlak behoudt onder de noodzakelijke partijen (zoals consumentenorganisaties en privacywaakhonden). De overheid zou dan op doelgerichte, legitieme en robuuste wijze hebben ingespeeld op de risico's van een vorm van terrorisme.

We evalueren het interventievermogen rond contraterrorisme aan de hand van drie criteria voor succesvol overheidsoptreden, ontleend aan bestuurswetenschappelijke literatuur.²⁰ De

¹⁸ Teisman & Klijn, 2008.

¹⁹ Koppenjan & Koliba, 2013.

²⁰ Hood, 1991.



eerste nadruk in de contraterrorisme-strategie ligt op *doelgericht* ingrijpen bij een mogelijk risico; de partners moeten hun interventies gezamenlijk richten op het doel om aanslagen te voorkomen. Gezien de aard en de actualiteit van de dreiging is dit een essentieel criterium van interventievermogen. Het handelen van de overheid is echter ook gebonden aan andere criteria. De samenwerking moet *legitiem* blijven door steun en draagvlak te behouden onder alle partners en partijen (*'stakeholders'*) die betrokken zijn bij het ontwikkelen en uitvoeren van beleid. Daarnaast moet het beleid ook *robuust* zijn, partners moeten de gezamenlijke kennis en capaciteit hebben om interventies te kunnen uitvoeren en schokken kunnen opvangen die bestaande beleidlijnen en organisatieaanpakken onder druk zetten. Plotselinge transformaties van de dreiging, bijvoorbeeld, of economische crises, moeten geen aanleiding zijn om abrupt het roer om te gooien of het beleid te verwaarlozen. Robuust overheidsoptreden wordt zichtbaar in de ontwikkeling van consistente actielijnen, in het op peil houden van capaciteit en in de ontwikkeling van nieuwe antwoorden en interventies op onverwachte wendingen.²¹

De criteria doelgerichtheid, legitimiteit en robuustheid kunnen op gespannen voet met elkaar staan. Wanneer bijvoorbeeld het vermoeden bestaat dat een gezin zich wil aansluiten bij ISIS in Syrië, is het een uitdaging om het behoud van steun en draagvlak vanuit de gemeenschap (*legitimiteit*) te combineren met een snelle interventie gericht op het voorkomen van terroristische activiteiten (*doelgerichtheid*). Daarbij moet Nederland in principe te allen tijde volledig paraat zijn voor elk type terroristische activiteit (*robustheid*), maar is het in de praktijk lastig om van alle overheden en gemeenten te verwachten dat ze hiervoor voldoende middelen reserveren als ook andere maatschappelijke opgaven om aandacht vragen (*doelgerichtheid*). Bij de evaluatie van de contraterrorisme-strategie besteden we daarom steeds aandacht aan de gemaakte afwegingen tussen de drie criteria. De vraag is hoe partijen omgaan met de afwegingen tussen de criteria voor overheidssucces, en of hun beleid als geheel leidt tot een evenwichtig interventievermogen. Dat levert al dan niet een bijdrage aan het beheersen van de risico's van terrorisme; hetzij in de vorm van aanslagen, de vrees voor aanslagen, of de gevolgen van aanslagen.

²¹ Roberts, 1990.



De criteria voor een krachtig interventievermogen zijn hiermee:

- a) *Doelgerichtheid*: Partners ondernemen gezamenlijk interventies die in lijn zijn met de doelstellingen van de strategie om aanslagen te voorkomen, de vrees voor aanslagen te verminderen en de gevolgen van aanslagen te beperken.
- b) *Legitimiteit*: Partners behouden in hun gezamenlijke interventies steun en draagvlak onder alle benodigde en betrokken partners, uiteenlopend van ministeries en overheidsdiensten tot gemeenten en maatschappelijke organisaties.
- c) *Robuustheid*: Partners borgen de kennis en capaciteit om interventies te kunnen waarmaken, ook als de dreiging verandert of als er minder aandacht is voor contraterrorisme.

2.5 Strategische acties

Het interventievermogen valt lastig direct te evalueren. Een effectmeting van het interventievermogen toetst en vergelijkt de mate waarin interventies maatschappelijke uitkomsten opleveren. Er is echter niet direct vast te stellen wat interventies van de overheid precies opleveren, vooral als er voor gezorgd moet worden dat iets *niet* gebeurt, zoals een aanslag. Betekent het feit dat er tussen 2011 en 2015 geen aanslag in Nederland heeft plaatsgevonden dat het interventievermogen erg krachtig was, of is het interventievermogen simpelweg niet op de proef gesteld? We kunnen echter wel vaststellen of de passende strategische acties zijn uitgevoerd om het interventievermogen zo veel mogelijk te versterken. In deze selectie van acties leggen we de nadruk op de plannen en processen die gezamenlijk de strategie vormen en die het interventievermogen versterken. We lichten in de evaluatie drie strategische acties door die de overheid de afgelopen vijf jaar heeft ingezet: (1) het opstellen van strategische plannen, (2) het opzetten en coördineren van samenwerking tussen de landelijke partners en (3) het faciliteren van de uitvoering van contraterrorisme-maatregelen binnen de integrale lokale aanpak.

Het doorlichten van strategische acties is tot op zekere hoogte te vergelijken met het beoordelen van de kwaliteit van een afdeling spoedeisende hulp binnen een ziekenhuis. De artsen werken in een complexe en lastig te voorspellen context; zelfs een doorsnee-dag kan het team voor een reeks van complexe operaties plaatsen. Voor een beoordeling van het vermogen van de afdeling is het niet voldoende te kijken naar het overlijdenspercentage. Wellicht zijn er veel sterfgevallen doordat het ziekenhuis veel moeilijke gevallen opneemt, of



is er een grote calamiteit geweest. In plaats daarvan toetst de Inspectie de kwaliteit van hoe zaken uitgedacht, geregeld en uitgevoerd zijn, zoals de opleiding van de medische staf, het gebruik van protocollen, de aanwezigheid van noodplannen, de samenwerking tussen de verschillende specialisten en het doorlopen van checklists in operatiekamer. Als al deze elementen op orde zijn, betekent dat nog niet dat alle operaties zullen slagen. Het wordt echter wel aannemelijker dat het team in staat zal zijn de medische interventies krachtiger uit te voeren dan wanneer het niet op die manier georganiseerd is. Eenzelfde redenering geldt voor de evaluatie van interventies in andere professionele domeinen, zoals de kwaliteit van de justitiële keten of onderwijs.²² Hierbij geldt ook dat deze domeinen niet alleen beoordeeld moeten worden op hun reactie op probleemgevallen, maar juist ook op de kracht van hun preventieve ingrepen.

Wij stellen dat voor het contraterrorisme-domein geldt dat als de plannen, de landelijke samenwerking en/of de lokale aanpak niet op orde zijn of is, het onwaarschijnlijk is dat de overheid een doelgericht, legitiem en robuust interventievermogen kan realiseren. Als deze strategische acties wel op orde zijn, dan is de kans groter dat het interventievermogen ook krachtig is. Op basis van een analyse van de strategische acties kunnen we dus beoordelen hoe het interventievermogen zich heeft ontwikkelt in de afgelopen vijf jaar en of de overheid daarmee al dan niet krachtig heeft kunnen optreden tegen de risico's van terrorisme.

Selectie strategische acties voor evaluatie

Uit pragmatische overwegingen analyseren we niet alle specifieke acties binnen de strategie. De beschikbare tijd voor het onderzoek is beperkt. Een deel van de concrete strategische acties is bovendien recent geëvalueerd of in de algemene evaluatie van 2010 aan bod gekomen, zoals de uitwisseling van informatie, het stelsel Bewaken & Beveiligen (zie bijlage 'Overzicht evaluaties contraterrorisme, inclusief overzicht Pro Facto' voor een lijst van bestaande evaluaties). De rol van communicatie (al dan niet strategisch ingezet) in de wisselwerking tussen terrorisme en contraterrorisme-beleid, is eerder onderzocht, waarbij de term 'performativiteit' een centrale rol kreeg (De Graaf, 2010). Daarnaast onderzoekt de NCTV de vrees voor aanslagen halfjaarlijks via de crisis- en risicobarometer.²³ Waar relevant nemen we deze evaluaties wel mee in onze observaties.

²² Zie: Cohen e.a., 2014.

²³ De Graaf, 2010; NCTV, 2016.



In deze evaluatiestudie hebben we gekozen voor een andere invalshoek, door drie strategische acties te nemen die het gezamenlijke interventievermogen op drie manieren doorlichten: de strategische plannen vormen het startpunt van alle werkzaamheden, in de landelijke samenwerking komen als het goed is alle partijen die samenwerken aan het beleid samen, en de integrale lokale aanpak vormt het sluitstuk van alle landelijke beleidswijzingen, waarbij alle typen interventies in de praktijk samenkomen in een maatwerkpakket van veiligheidsgerichte en sociaalgerichte, preventieve en repressieve maatregelen voor specifieke personen. Gezamenlijk bieden deze strategische acties een inzicht in de opzet en uitvoering van het contraterrorisme-beleid: van plan tot praktijk, van ministerie tot gemeente en van nationaal beleid tot individuele casussen.

De centrale onderzoeksvragen die hier uit de strategische acties volgen zijn:

1. *Strategische plannen* (planevaluatie): In hoeverre maken de aannames van de vastgestelde strategie een doelgericht, legitiem en robuust interventievermogen mogelijk?
2. *Landelijke samenwerking* (procesevaluatie): In hoeverre maakt het samenwerkingsproces tussen de landelijke contraterrorisme-partners een doelgericht, legitiem en robuust interventievermogen mogelijk?
3. *Integrale lokale aanpak* (plan- en procesevaluatie): In hoeverre maken de plannen en processen van de integrale lokale aanpak een doelgericht, legitiem en robuust interventievermogen mogelijk?



De onderstaande tabel geeft aan hoe de criteria doelgerichtheid, legitimiteit en robuustheid van het interventievermogen samenkomen in een doorlichting van de drie strategische acties.

Tabel 1 *Overzicht van evaluatievragen*

Criteria interventievermogen	Onderzochte strategische acties		
	1. Strategische plannen In hoeverre maken de gezamenlijke beleidsaannames interventievermogen mogelijk?	2. Landelijke samenwerking In hoeverre maakt het samenwerkingsproces interventievermogen mogelijk?	3. Integrale lokale aanpak In hoeverre maakt de integrale lokale aanpak interventievermogen mogelijk?
a. Doelgerichtheid Zijn de gezamenlijke interventies in lijn met de doelstellingen van het beleid?	Zijn de beleidsaannames evident en relevant voor de doelstellingen?	Verloopt het samenwerkingsproces in lijn met de doelstellingen?	Is de integrale lokale aanpak in lijn met de doelstellingen?
b. Legitimiteit Krijgen de gezamenlijke interventies steun van de benodigde en betrokken partners?	Hebben de aannames de steun van partners?	Behoudt het samenwerkingsproces de steun van partners?	Behoudt de integrale lokale aanpak de steun van partners?
c. Robuustheid Is de gezamenlijke capaciteit voor interventies geborgd, ook in veranderende omstandigheden?	Borgen de aannames capaciteit en bereiden ze voor op veranderende omstandigheden?	Borgt de landelijke samenwerking de capaciteit, ook in veranderende omstandigheden?	Borgt de lokale aanpak capaciteit en kennis, ook in veranderende omstandigheden?

Uitspraken over interventievermogen op basis van strategische acties

Gezamenlijk stellen deze afzonderlijke vragen ons in staat uitspraken te doen over het interventievermogen op de criteria van doelgerichtheid, legitimiteit en robuustheid. Het interventievermogen is hierbij nadrukkelijk een *gezamenlijke* capaciteit; we toetsen niet de vermogens van afzonderlijke organisaties, maar juist de capaciteit van alle betrokken organisaties tezamen. Krachtige interventies vereisen dat de partners elkaar kunnen aanvullen. We gaan er hierbij vanuit dat wanneer bijvoorbeeld de doelgerichtheid op orde is in zowel de gezamenlijke strategische plannen, de landelijke samenwerking als de lokale aanpak, dat dan de doelgerichtheid van het interventievermogen als geheel ook krachtig is geweest. Omgekeerd, wanneer de doelgerichtheid binnen een van de acties is verzwakt, zal dat de doelgerichtheid van het vermogen ondermijnen.²⁴ In lijn met de dynamische context

²⁴ Zie discussie van evaluatiemethodiek in hoofdstuk 2.



van de afgelopen vijf jaar kijken we daarbij expliciet naar de *ontwikkeling* van het interventievermogen gedurende die periode. De mate van doelgerichtheid, legitimiteit en robuustheid beweegt waarschijnlijk mee met de veranderingen binnen de strategische plannen, de landelijke samenwerking en de lokale aanpak.

Theoretisch is het mogelijk dat het interventievermogen krachtig is geweest zonder dat de geanalyseerde strategische acties een bijdrage hebben geleverd. Het interventievermogen kan dan volledig hebben gesteund op andere strategische acties, zoals de publiekscommunicatie of de internationale samenwerking. Strikt gezien kunnen we ons inderdaad alleen beperken tot uitspraken over het interventievermogen zoals dat valt toe te schrijven aan de drie geselecteerde strategische acties. Het is wel aannemelijk dat de drie gekozen acties, met hun doorsnee van plan tot praktijk en van nationale tot lokale overheden, wel representatief zijn voor de bredere staat van het interventievermogen en in ieder geval een onmisbaar deel vormen voor een krachtig interventievermogen. Vanuit deze beperking doen we wel pas uitspraken over de kracht van het interventievermogen als geheel nadat we alle strategische acties afzonderlijk hebben besproken. Per strategische actie geven we aan of deze het interventievermogen heeft versterkt of verzwakt, waarna we in het concluderende hoofdstuk vaststellen hoe het interventievermogen zich ontwikkeld heeft.

2.6 Analyse van strategische acties

In de hoofdstukken 4, 5 en 6 komen de drie acties stuk voor stuk aan bod, hierbij geven we steeds precies aan hoe we te werk zijn gegaan. Voor het hele onderzoek geldt dat onze resultaten volgen uit een uitgebreide analyse van wetenschappelijke literatuur, documentatie (zoals Tweede Kamerstukken, eerdere evaluaties en Dreigingsbeelden Terrorisme Nederland) en 41 diepte-interviews met deskundigen en betrokken partijen, waarbij de respondenten een verslag van het gesprek hebben kunnen goedkeuren.²⁵ We combineren op die manier verschillende kwalitatieve onderzoeksmethoden om diepgaand en zo volledig mogelijk zicht te krijgen op de plannen, de landelijke samenwerking en de lokale aanpak.²⁶ We werken

²⁵ De trefwoorden voor het literatuuronderzoek zijn hierbij: terrorism, counterterrorism, islam, muslim, fundamentalism, jihad, assess, assessment, evaluation, effect, effectiveness, policy (gedeeltelijk ontleend aan Nelen, Leeuw en Bogaerts, 2010). De literatuur is gezocht via Web of Knowledge en Google Scholar, waarbij we alleen gekeken hebben naar peer-reviewed artikelen op basis van empirisch onderzoek.

²⁶ Mikkelsen, 2005.



daarmee vanuit het principe van intersubjectiviteit, wat hier betekent dat we data pas als uitkomsten opnemen in de rapportage als deze aansluiten bij de ervaringen van verschillende respondenten en getoetst zijn bij de betrokken partijen, of als er overeenkomsten zijn tussen wat respondenten hebben ervaren en wat we in documenten terugzien.

Om sociale wenselijkheid in de antwoorden te ondervangen, spraken we centrale personen meerdere keren – zowel bij de start als aan het einde van onze interviewronde. We vroegen hen te reageren op uitspraken van anderen en op algemene bevindingen. In de semigestructureerde interviews startten we steeds met een aantal vaste vragen, waarna we vervolgens eerdere bevindingen centraal stelden en doervroegen op eventuele contrasterende bevindingen. In een aantal gevallen hebben we bevindingen in latere fasen van het onderzoek ter validatie ook voorgelegd aan nieuwe respondenten, zoals sleutelfiguren in niet-onderzochte gemeenten.

Daarnaast bezien we de bevindingen vanuit verschillende onderzoekdisciplines. We betrekken zowel bestuurs- en organisatiewetenschappers, als geschiedkundigen en juristen bij het onderzoeksteam. In de begeleidingscommissie zijn daarnaast ook nog psychologen, criminologen en senior-professionals vertegenwoordigd. Gegeven de complexiteit en omvang van contraterrorisme is deze veelvoud van perspectieven een verrijking. Onderzoekers uit verschillende disciplines kregen de plannen, tussenbevindingen en eindconclusies van het onderzoek voorgelegd, waardoor perspectieven uit verschillende vakgebieden zijn meegenomen en op elkaar zijn betrokken.

1. Planevaluatie van strategische plannen

In het eerste deel van de evaluatie richten we ons op de doelgerichtheid, legitimiteit en robuustheid van de plannen. De vraag is hierbij: ‘In hoeverre maken de beleidsaannames een doelgericht, legitiem en robuust interventievermogen mogelijk?’ Wanneer de plannen op orde zijn, hebben ze een ordende, richtende en verduidelijkende werking op het interventievermogen.²⁷ We hebben de kernaannames van het beleid blootgelegd op basis van een reconstructie van de beleidstheorie, namelijk de contraterrorisme-strategie uit 2011 en het *Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme* uit 2014. Daarnaast zijn we in interviews op zoek gegaan naar de ongeschreven aannames die het beleid mede vormgeven. Door

²⁷ Clarke, 1999.



systematische bestudering van beleidsstukken en gesprekken hebben we vervolgens de belangrijkste strategische aannames gedestilleerd, waarbij we een onderscheid maken tussen aannames over het fenomeen terrorisme, aannames over de aanpak van terrorisme en aannames over de vereiste samenwerking voor de aanpak. De kernaannames achter de strategie hebben we ten slotte getoetst aan de wetenschappelijke literatuur.

In de planevaluatie staan drie vragen centraal, geformuleerd vanuit de drie criteria:

- *Doelgerichtheid*: Zijn de beleidsaannames evident en relevant voor de doelstellingen?
- *Legitimititeit*: Hebben de aannames de steun van partners?
- *Robuustheid*: Borgen de aannames capaciteit en bereiden ze voor op veranderende omstandigheden?

Omdat beleidsvorming en -uitvoering vaak door elkaar heen lopen, gaan we in deze evaluatie verder dan alleen de formele strategie zoals geformuleerd in 2011. Zo laten we zien hoe de beleidslogica zich dynamisch heeft ontwikkeld van 2011 tot 2015, in een voortdurende wisselwerking tussen plannen en praktijken. Dat past bij het *complexity frame*, waarin beleid en strategie een kwestie zijn van voortdurende adaptatie. Het overzicht van de beleidsaannames vormt ook de basis voor het onderzoeken van de landelijke samenwerking en de lokale aanpak.

2. Procesevaluatie van landelijke samenwerking

In het tweede deel van de evaluatie richten we ons op de landelijke samenwerkingsprocessen tussen partners zoals de ministeries van VenJ, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Sociale Zaken en Werkgelegenheid en organisaties als het Openbaar Ministerie, de politie en de Immigratie- en Naturalisatiedienst. Een voorbereidende studie voor de evaluatie door onderzoeksbureau Pro Facto in 2014 benadrukt dat samenwerking, coördinatie en communicatie de kerninstrumenten vormen van de contraterrorisme-strategie.²⁸ Als deze processen niet op orde zijn, dan is het onwaarschijnlijk dat de aanpak doelgericht, legitiem of robuust is. Dit hoofdstuk is daarmee een procesevaluatie, waarbij we vooral willen nagaan of de gewenste samenwerking, coördinatie en onderlinge communicatie tussen de betrokken partners tot stand komt.²⁹

²⁸ Pro Facto, 2015.

²⁹ Nelen, Leeuw & Bogaerts, 2010: 50.



Hierbij staan drie vragen centraal:

- *Doelgerichtheid*: Verloopt het landelijke samenwerkingsproces conform de opzet en doelstellingen?
- *Legitimiteit*: Behoudt het landelijke samenwerkingsproces de steun van partners?
- *Robuustheid*: Borgt de landelijke samenwerking de capaciteit, ook in veranderende omstandigheden?

Op basis van bestuurs- en organisatiewetenschappelijke inzichten op het terrein van *collaborative governance* hebben we de concepten samenwerking, coördinatie en onderlinge communicatie geoperationaliseerd, waarbij we concreter maken hoe zij een bijdrage zouden moeten leveren aan doelgericht, legitiem en robuust interventievermogen.³⁰ Op basis van interviews met sleutelfiguren en documentenstudie beschrijven en analyseren we de samenwerking, coördinatie en onderlinge communicatie. Voor de interviews hebben we met alle organisaties gesproken die medio 2015 zijn aangesloten bij het voorbereidend overleg voor het Gezamenlijk Comité Terrorismebestrijding (het pré-GCT). Alleen de vertegenwoordigers van de ministeries van Algemene Zaken (AZ) en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) ontbraken, omdat hun inzet relatief beperkt is gebleven in de afgelopen vijf jaar. Het GCT vormt de samenkomst van alle overheidsorganisaties die samenwerken rond contraterrorisme, van de AIVD tot het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, waarbij het voorbereidend comité bestaat uit de senior beleidsmedewerkers en bestuurlijke adviseurs van de hoofden van de verschillende organisaties die de gezamenlijke besluitvorming voorbereiden en uitwerken.

3. Plan- en procesevaluatie van integrale lokale aanpak

Naast de kwaliteit van de plannen en de landelijke samenwerking rust het interventievermogen in sterke mate op de kracht van de integrale lokale aanpak. Veel werk moet plaatsvinden op gemeentelijk niveau. Zoals gezegd is een effectmeting van de lokale interventies niet mogelijk, maar een plan- en procesevaluatie van de integrale lokale aanpak is wel haalbaar. We kijken naar de uitvoeringspraktijk van de integrale lokale aanpak, waarbij in de verschillende gemeenten diverse partijen samenwerken rondom potentiële uitreizigers, feitelijke uitreizigers en terugkeerders. Hiermee kijken we bewust buiten de nationale

³⁰ Ansell & Gash, 2008.



overheid, omdat het belangrijk is niet alleen te spreken met de beleidsmedewerkers die het beleid van hogerhand hebben samengesteld, maar juist ook met de mensen die het lokaal in de praktijk brengen.³¹

In deze plan- en procesevaluatie staan drie vragen centraal:

- *Doelgerichtheid*: Is de integrale lokale aanpak in lijn met de doelstellingen?
- *Legitimiteit*: Behoudt de integrale lokale aanpak de steun van partners?
- *Robuustheid*: Borgt de lokale aanpak capaciteit en kennis, ook in veranderende omstandigheden?

Voor de evaluatie van de lokale integrale aanpak kijken we naar de plannen voor de lokale aanpak en de procesuitvoering van de multidisciplinaire casusbenadering. Voor de casusaanpak gaat het om de opzet en uitvoering van persoonsgerichte maatregelen, veelal vastgesteld als een pakket van verschillende interventies waarbij bijvoorbeeld de gemeente in gesprek gaat met de persoon in kwestie, terwijl de Raad voor de Kinderbescherming contact zoekt met de ouders. In deze plan- en procesevaluatie kijken we of de mechanismen zich ontploegen zoals verwacht door de beleidsmakers, en welke invloed dit dan heeft op de doelgerichtheid, legitimiteit en robuustheid van de interventies.

Voor de selectie van de gemeenten die in het onderzoek zijn betrokken, hebben we een keuze gemaakt uit de gemeenten die het meest geconfronteerd werden met uitreizigers en die de integrale lokale aanpak actief hebben geïmplementeerd. Al deze gemeenten hebben te maken met concrete casussen van individuen die zijn uitgereisd naar Irak/Syrië, wilden uitreizen of zijn teruggekeerd. We benadrukken dat ons onderzoek dus is uitgevoerd in gemeenten waar het vraagstuk radicalisering zich in de afgelopen jaren concreet heeft voorgedaan, en dus expliciet is geagendeerd. Het is aannemelijk dat het overgrote deel van de gemeenten in Nederland die nog niet of minder zijn geconfronteerd met radicalisering, minder of niet actief bezig is met terrorisme of radicalisering. Onze bevindingen kunnen daarom vooral iets zeggen over de mate waarin een integrale lokale aanpak zou kunnen werken als deze lokale prioriteit krijgt.

³¹ Nelen, Leeuw & Bogaerts, 2010: 68.



Om uitspraken te kunnen doen die relevant zijn voor gemeenten van verschillend formaat onderzoeken we binnen de set van meest betrokken gemeenten één grote, één middelgrote en één kleine gemeente. Aanvullend hebben we gesproken met alle G4-gemeenten voor zover we die nog niet in de oorspronkelijke selectie hadden meegenomen, zodat we zicht kregen op het merendeel van de uitreiscasussen in Nederland, om bevindingen te toetsen en om tegemoet te komen aan selectieproblemen. De uiteindelijke selectie van gemeenten is daarbij in overleg met de NCTV gemaakt, omdat zij toegang en introducties konden geven rondom deze gevoelige informatie. Hierbij is niet gekeken naar ‘goed’ of ‘slecht’ presterende gemeenten, maar naar gemeenten die gezamenlijk representatief zijn voor de integrale lokale aanpak. Binnen alle onderzochte gemeenten is in de interviews ingegaan op zowel de goed als de slecht verlopen interventies.

Per gemeente hebben we gesproken met vertegenwoordigers van de lokale aanpak, waaronder de gemeentelijke beleidsadviseurs, het OM, de politie, de Raad van de Kinderbescherming en de contactpersoon bij de NCTV. Door deze interviews hebben we inzicht gekregen in de ervaringen van alle typen partijen en hun onderlinge samenwerking. Om te zorgen dat de respondenten zoveel mogelijk openheid van zaken geven, is afgesproken geen informatie over specifieke gemeenten naar buiten te brengen. In de rapportage worden gemeenten geanonimiseerd en uitspraken worden alleen gedaan op geaggregeerd niveau.

2.7 Conclusie

Terrorisme en contraterrorisme zijn complexe fenomenen. Dit heeft gevolgen voor de mogelijke evaluatiemethode. De dynamiek is onvoorspelbaar, het speelveld van partijen is onbegrensd, en de expertise over het probleem is omstreden. Vanuit het gehanteerde *complexity frame* zijn we ons ervan bewust dat sturing vanuit de overheid maar beperkt mogelijk is. Dat vraagt bescheidenheid; veel zaken zijn niet eenvoudig te beheersen en bij te sturen. We evalueren in hoeverre de partners weten om te gaan met de constant veranderende uitdagingen en potentiële risico's. Binnen de evaluatie stellen we daarmee het *interventievermogen* centraal. We onderzoeken de gedeelde capaciteit van de partners om een doelgerichte, legitieme en robuuste bijdrage te leveren aan het voorkomen van aanslagen, het verminderen van de vrees voor aanslagen of het beperken van de gevolgen van aanslagen.



In onze evaluatie analyseren we specifiek drie *strategische acties* die het interventievermogen kunnen versterken. Allereerst voeren we een planevaluatie uit van de expliciete en impliciete aannames van de strategische plannen tussen 2011 en 2015. Vervolgens voeren we een procesevaluatie uit van de samenwerkingsprocessen op landelijk niveau. Ten slotte voeren we een plan- en procesevaluatie uit van de uitvoering van de contraterrorisme-maatregelen binnen de integrale lokale aanpak. Hiermee bevat het rapport geen effectmeting, maar komen we wel zo dicht mogelijk tot een evaluatie van de mate waarin en de manieren waarop acties van de overheid en andere partijen hebben bijgedragen aan het versterken of verzwakken van het interventievermogen. Vanuit deze observaties kunnen we uitspraken doen over de ontwikkeling van de doelgerichtheid, legitimiteit en robuustheid van het interventievermogen over de afgelopen vijf jaar.



3. CONTEXT VAN DE CONTRATERRORISME-STRATEGIE

Samenvatting

Het contraterrorisme-beleid wordt opgesteld en uitgevoerd in een zeer veranderlijke context. Het oprichten van de NCTb in 2005 en het invoeren van terrorisme-wetgeving zijn een reactie op de aanslagen in binnen- en buitenland aan het begin van de eenentwintigste eeuw. Vanaf 2009 staat het dreigingsniveau echter op 'beperkt' en de strategie komt in 2011 tot stand in een periode van relatieve rust. In de daaropvolgende jaren verandert er vooral veel rondom het contraterrorisme-beleid: het gebruik van sociale media verspreidt zich verder, de overheid voert ingrijpende bezuinigingen door en sociaal-politieke schokken veranderen het Midden-Oosten en Noord-Afrika. In 2014 signaleert de AIVD een transformatie van het jihadisme in Nederland van relatief ineffectief georganiseerde groepen naar horizontaal functionerende, fluïde netwerken. Tussen 2012 en 2015 sluiten meer dan tweehonderd uitreizigers zich aan bij ISIS en neemt de dreiging van aanslagen door terugkeerders of sympathisanten toe. Een nieuwe reeks van aanslagen in Europa laat zien dat deze dreiging reëel is. Hiernaast ontstaat er zorg over andere vormen van extremisme, in reactie op de vluchtelingenstroom richting Europa. Alle veranderingen vertalen zich naar een steeds verder uitdijend speelveld van actoren die relevant zijn voor contraterrorisme, van internationale organisaties tot lokale hulpverleners. De overheid moet in deze veranderlijke en complexe context het interventievermogen op peil houden en vergroten.

3.1 Inleiding

Om de contraterrorisme-strategie goed te kunnen evalueren, is het belangrijk de context van het beleid goed te snappen. Deze context kenmerkt zich door voortdurende bestuurlijke, economische en technologische verschuivingen binnen en buiten Nederland. Deze ontwikkelingen gaan samen met een transformatie van de terroristische dreiging. De context en inhoud van de strategie zijn daarmee niet statisch. De prioriteiten krijgen vorm binnen een veranderende en dynamische context, met veel onvoorspelbaarheid, waarbij nieuwe spelers een rol krijgen in de opzet en uitvoering van het beleid. Het interventievermogen wordt in de afgelopen vijf jaar dan ook grondig op de proef gesteld.



In dit hoofdstuk gaan we in op vier belangrijke elementen: (1) de ontwikkelingen van de terroristische dreiging en de contraterrorisme-strategie tot aan 2011, (2) de ambities van de contraterrorisme-strategie in 2011, (3) de ontwikkelingen rondom terrorisme en contraterrorisme van 2011 tot 2015 en (4) een overzicht van de actoren die gedurende deze tijd betrokken zijn of zijn geraakt bij de contraterrorisme-strategie.

3.2 Ontwikkeling in de context tot aan 2011

Terrorisme tot 2011

Moderne natiestaten hebben sinds de negentiende eeuw te kampen met terroristen die gewelddadige acties inzetten om politieke en maatschappelijke veranderingen te bewerkstelligen. In de laatste tweehonderd jaar krijgen Nederland en Europa te maken met terroristische activiteiten vanuit verschillende ideologieën, waaronder anarchisme, antikolonialisme, links-extremisme, rechts-extremisme, separatisme, moslim-extremisme en dierenrechtenactivisme.³² Nederland wordt enkele malen getroffen door extremistisch en terroristisch geweld, zoals de treinkaping van de Zuid-Molukkers in de jaren zeventig, de bomaanslagen van de RaRa in de jaren negentig en de acties van buitenlandse organisaties zoals de IRA en PKK in Nederland.

Vanaf de start van de eenentwintigste eeuw is er wereldwijd sterk toegenomen aandacht voor terroristisch geweld.³³ Deze aandacht komt voort uit een reeks van aanslagen uit jihadistische hoek, waaronder de aanslagen op het World Trade Center (2001), de aanslagen in Madrid (2004), de moord op Theo van Gogh (2004), aanslagen in Londen (2005), Mumbai (2008) en Jakarta (2009). Daarnaast vinden ook aanslagen plaats uit links- of rechts-extremistische hoek: de moord op Pim Fortuyn (2002), diverse pogingen tot brandstichting in Nederlandse moskeeën en de aanslagen van Anders Breivik in Oslo en Utoya (2011).³⁴

Kort na de millenniumwisseling is er voornamelijk sprake van een *homegrown* dreiging – (potentieel) gewelddadig jihadistische netwerken waarvan de leden overwegend in het

³² De Graaf, 2010; Klem, 2014.

³³ Richardson, 2006: 91.

³⁴ Ministerie van VenJ, 2011: 37-41; NCTV, 2012a.



Westen geboren of opgegroeid zijn en waarbij het radicaliseringsproces vrijwel geheel in westerse context heeft plaatsgevonden – grotendeels gericht op de binnenlandse situatie tegen Nederlandse politici en bestuurlijke instituties.³⁵ Dit komt bijvoorbeeld tot uiting in de moorden op Pim Fortuyn (2002) en Theo van Gogh (2004), de Eik-zaak (2001)³⁶, de arrestaties van de ‘Hofstadgroep’ (2003-2005)³⁷ en de ‘Piranha’-zaak (2005)³⁸. In de jaren die volgen raakt de terroristische dreiging steeds meer geïnternationaliseerd.³⁹ Nederland wordt aangemerkt als potentieel doelwit door jihadistische groepen in het buitenland, onder meer door deelname aan de militaire missies in Afghanistan en Irak en door de productie van de film *Fitna*.⁴⁰

Concrete aanslagen blijven na 2004 echter uit. De aanslag van Karst T. op Koninginnedag 2008 wordt bestempeld als de acties van een ‘verward persoon’.⁴¹ Aan het einde van het eerste decennium van deze eeuw bevindt de dreiging zich op een relatief laag niveau. Nadat het dreigingsniveau anderhalf jaar als ‘substantieel’ wordt bestempeld, zet de NCTV het dreigingsniveau vanaf november 2009 drieënhalfjaar lang op ‘beperkt’. Er zijn in die periode geen aanwijzingen dat Nederland een specifiek mikpunt is van internationale jihadisten. Binnenlandse jihadistische netwerken lijken sinds 2006 te zijn afgezwakt.⁴² De periode van

³⁵ AIVD 2006.

³⁶ Op 13 september 2001 werd in Rotterdam een groep personen aangehouden op verdenking van het plannen van een aanslag op de Amerikaanse ambassade in Parijs. Deze Nederlandse cel zou deel uitmaken van een groter Europees verband, dat ook in België, Frankrijk, Duitsland, Engeland en Spanje opereerde. Bron: www.om.nl.

³⁷ Meer dan twintig personen die deel uitmaken van wat de AIVD ‘Hofstadgroep’ noemt worden in de periode 2003-2005 gearresteerd, waarbij onder meer een woning in het Haagse Laakkwartier wordt belegerd. Bron: www.om.nl.

³⁸ Op 1 december 2006 werden Samir A. en vijf handlangers veroordeeld tot gevangenisstraffen wegens het voorbereiden van een terroristische aanslag. Bron: www.om.nl.

³⁹ AIVD, 2006: 25-28.

⁴⁰ Op vergelijkbare wijze is nu de Nederlandse deelname aan de internationale militaire coalitie die in Irak tegen ISIS vecht of de militaire presentie in Mali een mogelijke aanleiding voor jihadistische groepen om aanslagen te plegen. Bron: NCTV, 2014b: 1-2.

⁴¹ KLPD (2009). Onderzoeksrapportage Koninginnedag 2009. Bevindingen van het rechercheonderzoek.

⁴² Voor een synopsis over de in- en externe dreigingen tegen Nederland in de periode 2005-2011 zie: NCTV, 2011: 25-35.



een verlaagd dreigingsniveau valt samen met het moment waarop de contraterrorisme-strategie vorm krijgt.

Contraterrorisme tot 2011

Mondiale reacties

Sinds de jaren zeventig van de vorige eeuw staat contraterrorisme op de internationale politieke agenda. Zo komen er tussen 1979 en 1999 zeven VN-verdragen over contraterrorisme tot stand. In 2006 scharen voor het eerst alle VN-lidstaten zich achter een gezamenlijk strategisch raamwerk, de ‘United Nations Global Counter-Terrorism Strategy’. De contraterrorisme-strategie 2011-2015 bevat meer dan vijftig aanbevelingen voor het tegengaan en voorkomen van terrorisme en het vergroten van de veerkracht van landen. De strategie benadrukt verder dat de strijd tegen terrorisme een wettelijke basis moet hebben, met het oog op het handhaven van mensenrechten.⁴³

Europese reacties

Vanuit de Europese Unie komen beleidsreacties met name tot stand in reactie op concrete aanslagen. De aanslagen van 9/11 vormen de aanleiding tot een versnelling in de Europese justitiële samenwerking. Dit resulteert in 2002 onder meer in een Europees kaderbesluit inzake terrorismebestrijding, waarin lidstaten zich verplichten tot het invoeren van terrorismewetgeving. Ook op de aanslagen in Madrid (2004) volgen vanuit de EU verschillende reacties, waaronder de instelling van een Europese Coördinator Terrorismebestrijding en de formulering van een Europese terrorismebestrijdingsstrategie (2005). De strategie benadrukt de noodzaak tot samenwerking om terrorisme te voorkomen, de bevolking te beschermen, terroristen te vervolgen en te reageren bij een aanslag.⁴⁴

Nationale reacties

Het Nederlandse beleid kenmerkt zich eind twintigste eeuw door een brede aanpak, met een grote groep van betrokken actoren. De ambitie is om geweldloos op terrorisme te reageren. De dreiging moet worden tegengegaan met behulp van inlichtingen- en veiligheidsdiensten, onderhandelingen en waar nodig arrestaties. Pas als het niet anders kan wordt hardhandig opgetreden; het open karakter van de Nederlandse samenleving mag niet aangetast worden.⁴⁵

⁴³ United Nations, 2008.

⁴⁴ Ministerie van VenJ, 2011: Bijlage A, tjdlijn 3-30; Raad van de Europese Unie, 2005.

⁴⁵ De Graaf, 2010: 27-51. Nederland kent tot aan 2004 bijvoorbeeld centrale coördinatie voor terrorismebestrijding noch specifieke anti-terrorismewetgeving.



In deze aanpak ontstaan spanningen tussen de vele betrokken partners. Er is geen duidelijke hiërarchische structuur, maar een veelvoud van mandaten. Het aantal expliciete contraterrorestrategie-maatregelen in wetgeving en beleid is beperkt, tot aan 2004 bestaat er in Nederland nog geen specifiek contraterrorestrategie-beleid of specifieke -wetgeving.

Figuur 8 Tijdslijn context, terrorisme en contraterrorestrategie

	Context		Terrorisme		Contraterrorestrategie	
	Internationaal	Nationaal	Internationaal	Nationaal	Internationaal	Nationaal
2001			•Aanslag 9/11 in VS 2.977 doden		•Inval Afghanistan	
2002		•Kabinet Balkenende I (CDA, LPF, VVD)	•Aanslag Bali, 202 doden	•Moord Pim Fortuyn	•EU kaderbesluit contraterrorestrategie •NAVO actieplan tegen terrorisme	•Wet Inlichtingen, inrichting AIVD & MIVD
2003	•Inval in Irak onder leiding van VS en VK	•Kabinet Balkenende II (CDA, VVD, D66) •Steun aan missie Irak				•Nota terrorisme- bescherming, oprichten Gezamenlijk Comité Terrorisme
2004	•Oprichting Facebook	•Premiere 'Submission' door Van Gogh en Hirsi Ali	•Aanslag Madrid, 191 doden	•Moord Theo van Gogh	•EU actieplan contraterrorestrategie •EU strategie tegen financiering terreur	•Wet terroristische misdrijven •Oprichting CT-Infobox •Inval Hofstadgroep
2005	•Oprichting YouTube •Publicatie Mohammed cartoons Denemarken		•Aanslag Londen, 56 doden •Aanslag Bali, 22 doden		•EU-contraterrorestrategie strategie	•Oprichting NCTb •Start Alertering (Atb) •Eerste DTN: 'substantieel'
2006	•Oprichting Twitter	•Instemming deelname missie Afghanistan •Kabinet Balkenende III (CDA, VVD)			•VN -resolutie voor Al- Qaida=sanctielijst	
2007		•Kabinet Balkenende IV (CDA, PvdA, CU)				•DTN: 'beperkt' •Wet voor verruiming opsporing terrorisme •Start Actieplan PolRad
2008	•Begin kredietcrisis	•Premiere 'Fitna' door Wilders	•Aanslag Mumbai, 174 doden			•DTN: 'substantieel' •Oprichting Cie Suyver •Invoering van 'Notice- and-takedown'
2009	•Oprichting WhatsApp		•Aanslag Jakarta, 9 doden			•DTN: 'beperkt' •Rapport Cie Suyver
2010	•Begin Eurocrisis	•Kabinet Rutte I (VVD, CDA, steun PVV) •Vorming ministerie Veiligheid & Justitie				
2011	•Start 'Arabische Lente' •Begin burgeroorlog Syrië	•Aanname Wet Nationale Politie	•Aanslag in Noorwegen door Breivik, 77 doden			•Stop Actieplan PolRad •Evaluatie 2001-2010 •Start CT-strategie 2011-2015
2012	•Inmenging ISIS en Al-Nusra in Syrië	•Kabinet Rutte II (VVD, PvdA) •Bezuiniging op AIVD	•Aanslag Toulouse, 7 doden	• Eerste uitreizigers naar Syrië/Irak		•Uitbreiding NCTb naar NCTV
2013	•Onthullingen door Edward Snowden	•Start Nationale Politie •Terugdraaien bezuinigingen AIVD	•Aanslag Boston, 3 doden •Aanslag Woolwich, dood militair Rigby	•50-100 uitreizigers		•DTN: 'substantieel'
2014	•Uitroepen kalifaat door ISIS •Bombardementen op ISIS in Irak	•Nederlandse militairen trainen in Irak •Ramp MH-17	•Aanslag Brussel, 4 doden •Ontvoering meisjes door Boko Haram	•Ca. 140 uitreizigers		•Publicatie rapport 'Transformatie Jihadisme' van AIVD •Actieplan Jihadisme
2015	•Groeiende vluchtelingenstroom		•Aanslagen Charlie Hebdo, 12; Kopenhagen, 2; Sousse, 2; Parijs, 130	•Ca. 220 uitreizigers		



Na de aanslagen op de Verenigde Staten, Pim Fortuyn, Madrid en Theo van Gogh worden in 2004 wel specifieke maatregelen ingevoerd. Hierbij gaat het om aanpassingen van bestaande regels, zoals verlenging van de bewaartermijn van telecommunicatiegegevens, de invoering van de identificatieplicht en het biometrisch paspoort, en de aanscherping van veiligheidsmaatregelen op luchthavens.⁴⁶ Daarnaast krijgt Nederland in 2004 voor het eerst specifieke antiterrorisme-wetgeving: de Wet terroristische misdrijven (Stb. 290).⁴⁷ In 2006 volgt de Wet ter verruiming van de mogelijkheden tot opsporing en vervolging van terroristische misdrijven (Stb. 580). Met de invoering van de Wet terroristische misdrijven kunnen delicten gekwalificeerd worden als ‘strafbare feiten van terroristische aard’, waarmee het hanteren van een hoge strafmaat mogelijk is.⁴⁸

Naast wettelijke instrumenten investeert Nederland ook in beleidsmatige instrumenten om extremisme en terrorisme te bestrijden. Op lokaal niveau nemen partijen initiatieven gericht op samenhang en verdraagzaamheid. In 2007 lanceert de landelijke overheid het *Actieplan polarisatie en radicalisering*, met als doelstellingen het ‘voorkomen van (verdere) processen van isolatie, polarisatie en radicalisering door het (weer opnieuw) insluiten van mensen die dreigen af te glijden (preventie)’, ‘vroegtijdig signaleren van deze processen door bestuurders en professionals en het ontwikkelen van een adequate aanpak (pro-actie)’ en het ‘uitsluiten van mensen die duidelijke grenzen hebben overschreden en ervoor zorgen dat hun invloed op andere zoveel mogelijk beperkt wordt (repressie)’.⁴⁹ Verschillende partijen krijgen hierbij een rol in het bestrijden van terrorisme of extremisme in Nederland.

Nederland reageert ook met nieuwe organisatiestructuren op de veranderende dreiging van het terrorisme: Het Alerteringssysteem Terrorismebestrijding voor vitale sectoren (ATb) wordt ingesteld, de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb, nu NCTV) wordt opgericht, het periodieke ‘Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland’ (DTN) komt tot stand en de informatie-uitwisseling tussen overheidsorganisatie wordt versoepeld door het verbinden van de organisaties via de CT Infobox. Tot 2011 worden deze wettelijke, beleidsmatige en

⁴⁶ Rathenau Instituut, 2007.

⁴⁷ Van der Woude, 2010.

⁴⁸ Van der Woude, 2010: 206-231.

⁴⁹ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2007: 7.



organisatorische maatregelen echter niet expliciet met elkaar verbonden door één nationale contraterrorisme-strategie.

3.3 De nationale contraterrorisme-strategie 2011-2015

Aanleiding voor formele strategievorming

De beleids- en wetgevingsprocessen voor contraterrorisme zijn vanaf 2004 in een stroomversnelling geraakt. Dit leidt tot de kritiek dat er te weinig oog is voor de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid, of de mogelijk schadelijke bijeffecten.⁵⁰ Het ontbreekt op dat moment echter aan een helder evaluatiekader om de contraterrorisme-maatregelen van Nederland te beoordelen. In 2007 vraagt Tweede Kamerlid Alexander Pechtold (D66) de regering in een motie om een evaluatie van het Nederlandse antiterrorismebeleid vorm te geven.⁵¹ In reactie op de motie wordt de Commissie Suyver ingesteld met de opdracht om een evaluatie voor te bereiden. Het rapport van de commissie, waarin in grote lijnen een opzet voor het evalueren van antiterrorismemaatregelen wordt gepresenteerd, kreeg in 2011 een vervolg in het evaluatierapport *Antiterrorismemaatregelen in het eerste decennium van de 21e eeuw*. In dit evaluatierapport wordt aanbevolen om een nationale contraterrorisme-strategie op te stellen, ‘om de integrale aanpak van terrorisme te borgen en de samenhang tussen bestaande en eventuele nieuwe maatregelen inzichtelijk te maken’.⁵²

Perspectief van de strategie 2011-2015

De NCTV stelt een strategie op voor de jaren 2011-2015, in samenspraak met de betrokken organisaties zoals de AIVD, het OM en de politie. De doelstelling van de strategie is driedig:

- Verkleinen van het risico op een terroristische aanslag;
- Verminderen van de vrees voor aanslagen;
- Beperken van de gevolgen van een eventuele aanslag.⁵³

⁵⁰ Bakker, 2008; Van der Woude, 2011: 125.

⁵¹ Kamerstukken II 2007/2008, 31200, nr. 79.

⁵² Ministerie van VenJ, 2011: 64.

⁵³ NCTV, 2011: 19.



Het centrale uitgangspunt van de strategie is de *brede benadering*.⁵⁴ Deze benadering gaat ervan uit dat niemand als terrorist geboren wordt en dat de bestrijding van terrorisme daarom alleen doelgericht kan zijn wanneer het verschijnsel vanaf het vroegste begin aangepakt wordt.⁵⁵ Dit kan bijvoorbeeld door het vroegtijdig onderkennen van radicaliseringsprocessen bij groepen en individuen om vervolgens, door gerichte interventiestrategieën, te voorkomen dat betrokkenen overgaan tot het gebruik van geweld. Wanneer personen of groepen overgaan tot geweld, kunnen meer repressieve middelen worden ingezet. De brede benadering is er dus niet alleen op gericht de geweldsdaden zelf te voorkomen, maar ook op het interveniëren in het proces dat hieraan ten grondslag ligt. Het gehele ‘brede’ spectrum van vroege radicalisering tot de daadwerkelijke bereidheid om geweld te gebruiken wordt gerekend tot het beleidsterrein van contraterrorisme.⁵⁶

De brede benadering is in de strategie uitgewerkt in vijf pijlers:

1. *Verwerven*: het verzamelen van informatie en inlichtingen en het maken van dreigingsanalyses. Dit richt zich op (a) een flexibele en dreigingsgerichte manier van inlichtingenverwerving, (b) het verder versterken van de informatiepositie van lokale overheden om afwijkend gedrag in een vroeg stadium te herkennen en te ondervangen en (c) een vroegtijdige detectie van geradicaliseerde eenlingen, om snelle en adequate interventie met bestaande middelen mogelijk te maken.⁵⁷
2. *Voorkomen*: het vroegtijdig interveniëren, zodat tegengegaan kan worden dat personen terroristische ideeën krijgen of terroristische misdrijven begaan. Enerzijds betreft het maatregelen die gericht zijn op het belemmeren van de mogelijkheden om een aanslag te plegen (terrorisme als daad), zoals het verstoren van activiteiten, het bemoeilijken van financiering en het gericht optreden tegen specifieke individuen of groeperingen. Anderzijds betreft het maatregelen om terrorisme te voorkomen (terrorisme als fenomeen), zoals het verhogen van weerstand onder de bevolking, het bevorderen van processen van deradicalisering

⁵⁴ Ibidem, 37.

⁵⁵ NCTV, 2012b.

⁵⁶ NCTV, 2011: 17.

⁵⁷ Ibidem: 52-60.



en het verbeteren van de internationale samenwerkingen met specifieke landen of regio's.⁵⁸

3. *Verdedigen*: het beschermen van de Nederlandse samenleving tegen concrete terroristische bedreigingen. Deze verdediging richt zich voornamelijk op het doorontwikkelen van het stelsel Bewaken en Beveiligen, het optimaliseren van de gehele keten van grensbewaking en waar mogelijk het toepassen van nieuwe technologieën om nieuwe vormen van dreiging tegen te gaan.⁵⁹
4. *Voorbereiden*: het optimaal voorbereid zijn op de gevolgen van een mogelijke aanslag, door aandacht te blijven schenken aan diverse aspecten van overheidscommunicatie in nationaal en internationaal verband en continu aandacht te besteden aan samenwerking en informatie-uitwisseling tussen lokaal, nationaal en internationaal niveau.⁶⁰
5. *Vervolgen*: opsporen, vervolgen en het berechten van personen die verdacht worden van de (voorbereiding van) terroristische daden en het zorg dragen voor een optimale samenhang in toekomstige antiterrorismewetgeving.⁶¹

De pijler 'voorkomen' wordt beschouwd als de kern van haar aanpak: 'Binnen de pijlers in deze strategie ligt het zwaartepunt [...] bij het voorkomen van terrorisme. Aanname daarbij is dat minder inzet nodig is binnen de andere pijlers naarmate de preventieve maatregelen succesvoller zijn'.⁶²

Prioriteiten binnen strategie 2011-2015

De strategie formuleert ook verschillende prioriteiten, onderverdeeld in vier clusters.

1. Internationaal jihadisme
 - a. *Jihadistische strijdgebieden*. De ontwikkelingen in de jaren voor het opstellen van de strategie, met name in Irak, Afghanistan, Pakistan en Somalië, hebben laten zien dat een verslechtering van de veiligheidssituatie in bepaalde gebieden kan leiden tot een 'jihadisering' van spanningen. De ontwikkelingen in bijvoorbeeld Syrië bevestigen dit vanaf 2011.

⁵⁸ NCTV, 2011: 62-81.

⁵⁹ Ibidem: 82-90.

⁶⁰ Ibidem: 92-97.

⁶¹ Ibidem: 98-103.

⁶² Ibidem: 38.



- b. *Jihadistisch discours/propaganda*. Het tegengaan en beperken van het jihadistische discours is een belangrijk onderdeel van het beteugelen van terrorisme, bijvoorbeeld door het formuleren van tegengeluiden.
2. *Migratie en reisbewegingen* (voorkomen uitreizen). Hierbij wordt voornamelijk ingezet op vroegtijdige detectie, veiligheidsbewustzijn bij alle ketenpartners in het migratieproces en structurele informatie-uitwisseling in binnen- en buitenland.
3. *Technologie en innovatie*. Technologische innovaties kunnen zowel door als tegen terroristen gebruikt worden. De strategie noemt het belang van vroegtijdig signaleren, agenderen en benutten van technologische ontwikkelingen.
 - a. *Internet* is bijvoorbeeld van invloed op radicaliseringsprocessen, door ideologievorming, -versterking of indoctrinatie. Daarnaast speelt het een rol bij rekrutering, fondsenwerving, informatievergaring en -spreiding en als communicatiemiddel. Daarmee vormt het ook een bron van informatie voor inlichtingen- en veiligheidsdiensten.
 - b. *Chemische, biologische, radiologische, nucleaire en explosieve incidenten (CBRN/E)*. Vooral het gebruik van zelfgemaakte explosieven kan lang niet altijd voorkomen worden. De strategie noemt de noodzaak van het behouden van een kennisvoorsprong op kwaadwillenden.
4. Doorontwikkeling van het stelsel Bewaken en Beveiligen
 - a. *Potentieel gewelddadige eenlingen (PGE's)*. In de jaren voor 2011 was volgens de strategie een trend waarneembaar van (pogingen tot) aanslagen door eenlingen. Vroegtijdige detectie is essentieel, maar wordt ervaren als zeer lastig.
 - b. *Security awareness en performance*. Hier noemt de strategie het vergroten van waakzaamheid en alertheid. Medewerkers in verschillende publieke en private sectoren worden als essentieel gezien bij het voortijdig herkennen en tegengaan van (de voorbereiding van) mogelijke terroristische activiteiten.⁶³

3.4 Ontwikkeling van de context tussen 2011 en 2015

Tijdens de looptijd van de strategie veranderen de omgeving van de strategie en de aard van de dreiging. Het gaat om trends die het veld van contraterrorisme overstijgen, maar die contraterrorisme wel sterk beïnvloeden. We denken aan de verdere opkomst van sociale

⁶³ NCTV, 2011: 41-50, 106-109.



media en bezuinigingen binnen de overheid. Ook zijn er ontwikkelingen die meer direct betrekking hebben op het veld van contraterrorisme, zoals de conflicten over de wijze waarop inlichtingen worden verzameld en de sterke toename van het aantal uitreizigers. In het vervolg gaan we kort in op deze ontwikkelingen

Veranderende omstandigheden

Verandering van informatiestromen

De onderlinge digitale communicatie tussen mensen verandert verder tussen 2011 en 2015. De AIVD signaleert in 2002 al dat het internet een belangrijk informatiekanaal is voor het verspreiden van een radicaal islamitische boodschap.⁶⁴ De opmars van Facebook, YouTube en Twitter, WhatsApp en SnapChat verandert de klassieke verticale stijl van communicatie (van enkelen naar velen) naar horizontale informatiestromen (voortdurende interactie van velen naar velen). Deze verandering heeft een impact op de informatie tussen burgers over veiligheidsrisico's, maar ook op de onderlinge communicatie tussen terroristen. De AIVD concludeert in 2014 dat de communicatiestromen binnen het jihadisme wezenlijk zijn veranderd: de jihadistische wereld is tegelijkertijd groot, klein en snel geworden, waardoor propaganda een groter bereik en meer impact heeft gekregen.⁶⁵

Bezuinigingen bij overheid

Als gevolg van de financiële crisis van 2008 en de aanhoudende economische tegenwind, worden tussen 2011 en 2015 verschillende bezuinigingen doorgevoerd die partners binnen het contraterrorisme-beleid raken, uiteenlopend van het OM en gemeenten tot jeugdbescherming en ggz. Een voorbeeld zijn de voorgenomen bezuinigingen op de AIVD. Het kabinet neemt in 2012 een bezuiniging van €68 miljoen op voor de dienst, oftewel een derde van het budget. In de daarop volgende jaren draait het kabinet de bezuiniging terug, mede vanwege toenemende jihadistische dreiging en de Russische bezetting van de Krim. In februari 2015 stelt het kabinet zelfs een verhoging van het budget beschikbaar. Dit voorkomt echter niet dat er volgens de Algemene Rekenkamer waardevolle kennis en ervaring verloren gaat doordat de AIVD in de tussenliggende jaren wel invulling heeft gegeven aan de aangekondigde bezuinigingen. In de woorden van de Rekenkamer is er in 2012 *'onvoldoende*

⁶⁴ AIVD, 2003: 42; AIVD, 2012.

⁶⁵ AIVD, 2014: 15-18; NCTV, 2014a: 15.



*oog [...]geweest voor de bijzondere dynamiek die onlosmakelijk is verbonden aan personele bezetting en informatisering bij een kennisintensieve organisatie als de AIVD’.*⁶⁶

Herinrichting van overheidsorganisaties

Mede als gevolg van bezuinigingen krijgen verschillende overheidsorganisaties te maken met fusies en taakveranderingen. De lokale politiekorpsen en het KLPD gaan op in de Nationale Politie. Het OM brengt de negentien arrondissementsparketten terug naar tien. De NCTb wordt samengevoegd met de directie ‘Nationale Veiligheid’ van het ministerie van BZK en met het Government ‘Computer Emergency Response Team’ (Govcert). De nieuwe organisatie die ontstaat heet de Nationaal Coördinator Terrorismedebijding en Veiligheid (NCTV). De beleidsverantwoordelijkheid voor de politie gaat van het ministerie van BZK naar het ministerie van VenJ, en de beleidsverantwoordelijkheid voor integratiebeleid gaat van het ministerie van BZK naar het ministerie van SZW. Hierdoor wordt het ministerie van SZW partner in de zogeheten ‘contraterrorisme-keten’. De gemeenten krijgen meer verantwoordelijkheid voor jeugdzorg, zorg en arbeidsparticipatie. Veel van de contraterrorisme-partners zijn organisatorisch dus volop in beweging gedurende de looptijd van de strategie.

Schokken in het Midden-Oosten en Noord-Afrika

Buiten Nederland verandert de context van terrorisme ook. De ‘Arabische Lente’ brengt in 2010 in eerste instantie democratisering in het Midden-Oosten en Noord-Afrika. Het uitblijven van duurzame hervormingen en vooruitgang ondermijnt echter de hoop op vreedzame verandering. Als gevolg van de ‘Arabische Lente’ in 2010 zijn ook veiligheidsapparaten in verschillende landen ingestort. Deze landen vormen vervolgens een voedingsbodem voor nieuwe jihadistische groeperingen of bieden speelruimte aan bestaande organisaties, zoals Al Qaida. Daarbij werkt vooral de burgeroorlog in Syrië als katalysator voor jihadistisch geweld, met vergrote activiteit van Jabhat al-Nusra en ISIS.⁶⁷

Toenemende vluchtelingstromen

Vanaf 2015 is er sprake van een explosieve groei van het aantal vluchtelingen naar Europa, vooral vanuit Syrië. Hoewel de meeste Syrische vluchtelingen worden opgevangen in vluchtelingenkampen in de regio, neemt het aantal vluchtelingen in Europa en in Nederland

⁶⁶ Algemene Rekenkamer, 2015.

⁶⁷ AIVD, 2014: 41-51.



sterk toe.⁶⁸ Het valt volgens de NCTV niet uit te sluiten dat zich onder de vluchtelingen ook jihadisten of leden van jihadistische organisaties ophouden.⁶⁹ De stroom van vluchtelingen zet tegenstellingen binnen de Nederlandse samenleving op scherp.

Verandering in terrorisme en contraterrorisme

Informatieverzameling: Edward Snowden, AIVD in opspraak

Inlichtingendiensten komen in 2013 wereldwijd in opspraak als via NSA-medewerker Edward Snowden uitlekt hoeveel gegevens de diensten onderscheppen. Deze informatie wekt de suggestie dat de Amerikaanse geheime dienst 1.8 miljoen sets metadata van telefoonverkeer in relatie tot Nederland heeft verzameld. Minister Plasterk van Binnenlandse Zaken verklaart dat Nederlandse inlichtingendiensten hier niet verantwoordelijk voor zijn. Korte tijd later blijkt echter dat de AIVD en de MIVD deze gegevens wel degelijk hebben onderschept.⁷⁰ De politieke oppositie dient een motie van wantrouwen in, die echter niet met een meerderheid wordt aangenomen. De CTIVD, toezichthouder op de diensten, concludeert vervolgens dat er geen sprake was van ‘grootschalige NSA-achtige toestanden’, maar dat de AIVD en de MIVD wel de wet lijken te overtreden met het verzamelen van informatie. Ze verzamelen grote hoeveelheden informatie uit internetkabels, terwijl de wet dit alleen onder specifieke voorwaarden toestaat, en alleen grootschalige verzameling uit draadloze communicatie toestaat. Dat komt deels doordat de ‘Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten’ (Wiv) uit 2002 door technologische ontwikkelingen is ingehaald.⁷¹ De ‘Wet op Dataretentie’ wordt buiten werking gesteld, waardoor het OM en de politie minder inlichtingen kunnen verzamelen. Een nieuw wetsvoorstel met duidelijkere bepalingen voor informatieverzameling is in voorbereiding.

Transformatie jihadistische dreiging

Binnen enkele jaren na de formulering van de strategie in 2011 verandert zowel de binnen- als de buitenlandse dreiging. De AIVD bestempelt deze ontwikkeling in haar nota *Transformatie van het jihadisme in Nederland* (2014) als een ‘transformatie’. Waar in 2010 het Nederlands jihadisme nog relatief inactief is en bestaande kleine netwerken geïsoleerd en onzichtbaar zijn, manifesteert het jihadisme zich na 2013 juist openlijk en provocatief. Deze

⁶⁸ www.coa.nl; NOS, 2015.

⁶⁹ NCTV, 2015b.

⁷⁰ NRC Handelsblad, 2014.

⁷¹ CTIVD, 5 februari 2014).

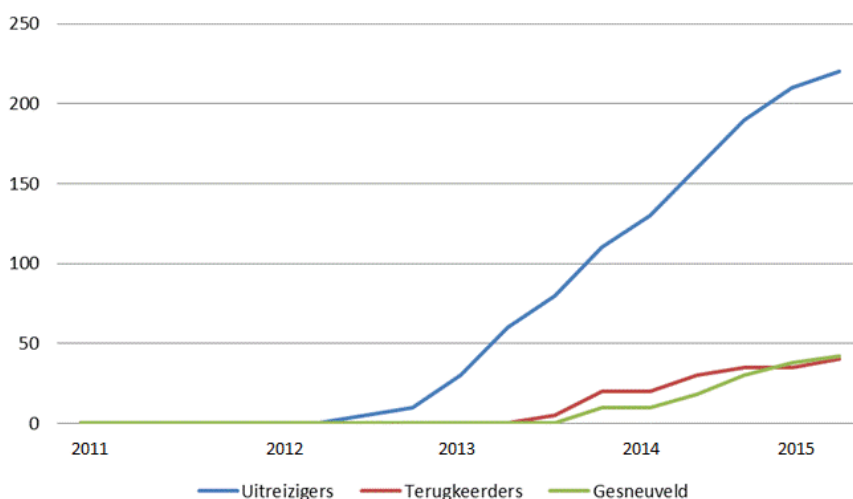


transformatie hangt samen met een sterke toename van Westerse uitreizigers naar jihadistische strijdgebieden. Uitreizigers die terugkeren vormen volgens de dienst een potentieel risico, door gewelddadige training en gevechtservaring, indoctrinatie en mogelijk meegekregen opdrachten vanuit strijdgebieden. Ook jihadisten die uiteindelijk niet uitreizen zouden kunnen overgaan tot het plegen van geweld.⁷² Op basis van deze verandering verhoogt de NCTV in maart 2013 voor het eerst in vijf jaar het dreigingsniveau van ‘beperkt’ naar ‘substantieel’.⁷³

Toename van jihadistische uitreizigers

Het uitreizen van personen naar gewelddadige strijdgebieden is niet nieuw en vond ook voor en tijdens de looptijd van de strategie plaats. De AIVD bericht in 2011 over uitreizigers naar onder meer Somalië, Afghanistan en Pakistan. Het aantal jihadistische netwerken in Nederland is in 2011 echter nog beperkt. Wel worden reizen naar gebieden als Libië, Egypte en Syrië genoemd als nieuwe ontwikkeling.⁷⁴ In hetzelfde jaar vormde dit uitreizen al de basis voor de eerste twee prioriteiten van de contraterrorisme-strategie: de bestrijding van internationaal jihadisme en het tegengaan van jihadistische reisbewegingen. De tweede Voortgangsrapportage geeft halverwege 2013 aan dat deze ontwikkeling is doorgezet, waarbij de snelle toename van uitreizigers naar Syrië het meest opvalt.⁷⁵ Deze toename blijft zich voortzetten tot en met 2015.

Figuur 9 Aantallen uitreizigers, terugkeerders en omgekomenen, gebaseerd op DTN's



⁷² AIVD, 2014; NCTV, 2015a: 1-2.

⁷³ Weggemans & De Graaf, 2015: 11.

⁷⁴ NCTV, 2012c.

⁷⁵ NCTV, 2013: 6.



Nieuwe aanslagen in Europa

Na de aanslagen in Londen (2005) zijn er enkele jaren geen jihadistische aanslagen in Europa, hoewel buiten Europa wel grote aanslagen worden gepleegd (bijvoorbeeld in Mumbai en Jakarta). Breivik pleegt vanuit rechts-extremistische hoek een aanslag in Noorwegen (2011). Vanaf 2012 is er een reeks van jihadistische aanslagen in Europa: Toulouse (2012), Woolwich (2013), Brussel (2014), Parijs (januari 2015) en Kopenhagen (2015), Parijs (november 2015).

Zorgen om andere vormen extremisme

Daarnaast leiden de aantallen vluchtelingen in toenemende mate tot spanningen. Voor- en tegenstanders voeren verhit debat over de vluchtelingenopvang. De verwachting is dat polarisatie en maatschappelijke onrust zal voortduren. Bovendien spelen rechts-radicalen in toenemende mate in op sentimenten tegen de islam en asielzoekers, wat zich bijvoorbeeld uit in bekladdingen bij opvanglocaties of bedreigingen van bewindspersonen. Hoewel er geen aanwijzingen zijn van terroristisch geweld uit extreemrechtse hoek, valt een gewelddadige actie door een eenling volgens de NCTV niet uit te sluiten. Vanuit links-activistische kringen gaat de aandacht zowel uit naar verzet tegen het Nederlandse asiel- en vreemdelingenbeleid, als tegen (de proliferatie van) extreemrechts. Dit gaat soms gepaard met geweld.⁷⁶

3.5 Speelveld met betrokken partners

De veranderingen tot aan 2015 hebben een invloed op het speelveld van spelers die zijn betrokken bij het contraterrorisme-beleid. Van AIVD tot politie en van gemeenten tot SZW, verschillende overheden hebben een taak in de bestrijding van radicalisering, extremisme en terrorisme. Het speelveld is echter niet eenvoudig in kaart te brengen, als gevolg van de grote groep van partners die allemaal worden geraakt door het beleid en de vele verschillende soorten organisaties die een bijdrage kunnen leveren.

Onbegrensde van het speelveld

Het speelveld van partijen betrokken bij contraterrorisme is groot en moeilijk te begrenzen. Dat heeft verschillende redenen. Ten eerste raakt terrorisme als fenomeen aan verschillende partijen en organisaties binnen de overheid, het bedrijfsleven en de samenleving. Uiteenlopende overheidsdiensten als politie-eenheden, immigratiediensten en financiële toezichthouders krijgen te maken met terroristische activiteiten; maatschappelijke

⁷⁶ NCTV, 2015b.



organisaties zoals verenigingen of geloofsgemeenschappen krijgen te maken met radicalisering en de aanpak hiervan; private partijen zoals vliegmaatschappijen kunnen het doelwit zijn van terroristische activiteiten of juist als beveiligingsbedrijf onderdeel zijn van de bescherming tegen de risico's.

Ten tweede maken de institutionele en organisatorische inrichting van de Nederlandse overheid dat veel publieke partijen bij de uitvoering van het beleid zijn betrokken. In Nederland zijn verschillende verantwoordelijkheden, zoals grensbewaking, crisisbeheersing en inlichtingenverzamelingen, verdeeld over verschillende organisaties, zoals de douane, de NCTV en de AIVD. In de Verenigde Staten bijvoorbeeld is het *Department of Homeland Security (DHS)* opgericht, waarin tweehonderd diensten die betrokken zijn bij nationale veiligheid zijn samengevoegd. Nederland kiest voor een losse samenwerking tussen al deze ketenpartners, in lijn met haar bestuurstraditie⁷⁷ gericht op decentralisatie en horizontale verbanden. Wanneer de overheid dan de ambitie heeft om terrorisme vanuit verschillende kanten aan te pakken, dienen uiteenlopende partners betrokken te worden in de uitvoering van het beleid. Overigens geldt hierbij dat het in naam samenvoegen van organisaties in één departement niet betekent dat tegenstellingen en grenzen tussen taakvelden verdwijnen, getuige de aanhoudende versplintering van het *Department of Homeland Security*.⁷⁸

Met het veranderen van de dreiging verandert ook wie op welk moment betrokken wordt. Sinds 2011 is er sprake van het verder vergroten van het speelveld. Partners zoals het ministerie van SZW, gemeenten en scholen waren bijvoorbeeld in de periode van 2007 tot en met 2011 betrokken bij het tegengaan van polarisatie en radicalisering. Na het aflopen van het daarop gerichte Actieplan in 2011 neemt de rol van deze partijen af. Wanneer het groeiende aantal uitreizigers vanaf 2013 zichtbaar wordt, hebben deze partijen opnieuw een rol bij de aanpak van radicalisering (zie verder hoofdstuk 5 en 6). De arena van betrokken spelers varieert dus op verschillende momenten, onder invloed van veranderingen in de context. Daarmee is dit speelveld moeilijk te begrenzen: veel publieke en private spelers kunnen relevant zijn voor contraterrorisme en hun betrokkenheid wisselt met de tijd. Elk overzicht van de actoren is daarmee incompleet en niet actueel.⁷⁹

⁷⁷ Zie bijvoorbeeld: Hendriks & Toonen (red.), 1998.

⁷⁸ May, Jochim & Sapotichne, 2011: 285-307.

⁷⁹ Pro Facto, 2014: 20-21.



Verschillende typen partners

Om toch enig inzicht te geven in het speelveld, brengen we de volgens ons belangrijke spelers in kaart, verdeeld over uitdijende cirkels op basis van hun betrokkenheid. Centraal binnen het contraterrorisme-beleid staat de NCTV, als landelijke coördinator verantwoordelijk voor het verbinden van de kennis en analyse met het beleid en de uitvoering. De NCTV beïnvloedt de kaders en normen door het beleid te faciliteren, stimuleren en bij te sturen. Daarnaast hebben de gemeenten een centrale rol. De strategie van 2011 benoemt de cruciale rol van de lokale overheid bij het herkennen en adresseren van radicalisering en extremisme. Bij gemeenten komen veel taken op het gebied van openbare orde en veiligheid, maatschappelijke ondersteuning en crisisbeheersing samen.

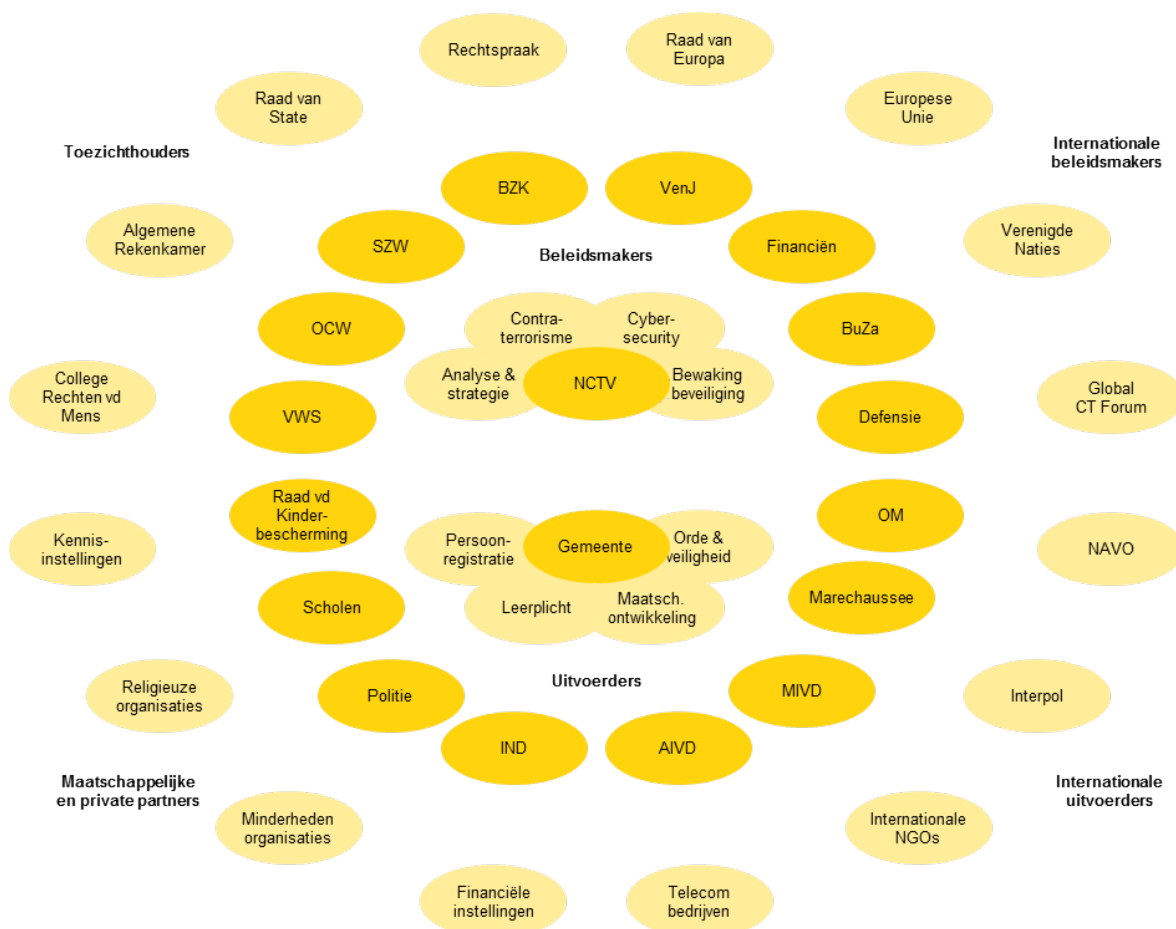
Rondom deze centrale spelers is een grote groep van beleidsmakers en uitvoeringsorganisaties betrokken. Een brede groep ministeries is in meerdere of mindere mate betrokken bij het beleid. Deze betrokkenheid varieert van de hechte betrokkenheid van het ministerie van VenJ tot de indirecte rol van het ministerie van VWS als beleidsmaker voor jeugdzorg en geestelijke gezondheidszorg. Uitvoeringsorganisaties als de politie, de AIVD en de Koninklijke Marechaussee (KMar) brengen het beleid tot stand in afstemming met de andere spelers. Ook uitvoerders die niet direct een veiligheidstaak hebben, zoals scholen en de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK), zijn betrokken bij de implementatie van diverse contraterrorisme-maatregelen. Organisaties zoals de RvdK en het OM moeten daarbij balanceren tussen het beschermen van hun onafhankelijkheid en het bijdragen aan de gezamenlijke beleidsdoelen. Verder raken ook andere uitvoeringsorganisaties betrokken bij contraterrorisme, zoals de geestelijke gezondheidszorg met het oog op potentieel gevaarlijke eenlingen.

Hier omheen bevindt zich weer een ring van bestuurlijke, maatschappelijke, private en internationale organisaties die een rol hebben in het contraterrorisme-beleid. De juridische legitimiteit van het beleid wordt bijvoorbeeld getoetst door de rechterlijke macht, het College voor de Rechten van de Mens en de Algemene Rekenkamer. Uitvoerders van het beleid werken samen met maatschappelijke organisaties, zoals religieuze instellingen, kennisinstellingen en vertegenwoordigers van minderheden. Dergelijke organisaties zijn niet alleen onderdeel van de uitvoering van het beleid, maar kunnen het beleid tevens bekritisieren. Samenwerkingen kunnen zich vanuit overheidswege ook op andere private organisaties richten. Samenwerking met financiële instellingen is bijvoorbeeld vereist om geldstromen te



volgen, en berichten kunnen zonder hulp van telecombedrijven niet onderschept worden. Bovendien is Nederland internationaal gezien gebonden aan afspraken binnen de Europese Unie, de Verenigde Naties, de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa en de Raad van Europa. Daarnaast werken Nederlandse uitvoeringsorganisaties samen met internationale instanties als Interpol, Europol en de NAVO om het beleid te realiseren. Binnen al deze organisaties zijn weer specifieke beleidsafdelingen of agentschappen relevant voor het beleid, hiermee blijft het speelveld zich verder uitdijen en opsplitsen.

Figuur 10 Schets van het contraterrorisme-speelveld



3.6 Conclusie

Dit hoofdstuk ontleedt de complexe context van terrorisme. Het laat zien dat terrorisme niet nieuw is. Verschillende vormen van gewelddadig extremisme hebben Nederland in de afgelopen eeuwen geraakt. De aanslagen op het WTC, Pim Fortuyn en Theo van Gogh geven terrorisme nieuwe gezichten aan het begin van de eenentwintigste eeuw. Nederland voert vanaf 2004 voor het eerst specifiek contraterrorisme-beleid in. De strategie van 2011 is



daarbij de formalisering en bundeling van alle maatregelen, al is er op dat moment al enkele jaren geen aanslag geweest in Europa.

Tussen 2011 en 2015 doen zich verschillende (internationale) ontwikkelingen voor (versnelling communicatie, bezuinigingen overheid, schokken in Midden-Oosten) die van invloed zijn op de aard van de dreiging in Nederland (opkomst jihadgangers, transformatie van netwerken). Door de jaren heen bevat het speelveld van contraterrorisme daarbij steeds meer actoren, uiteenlopend van internationale bedrijven tot lokale verenigingen. Juist deze veranderende, moeilijk beïnvloedbare context en het moeilijk te sturen en uitdagende speelveld, vragen om een krachtig interventievermogen van de overheid en haar partners om goed vorm te geven aan contraterrorisme. *Is er voldoende vermogen om te midden van veranderingen en dynamiek gerichte en stabiele acties te ondernemen, en om de acties van vele betrokken partijen op elkaar te betrekken?* Daarover gaan de volgende hoofdstukken.



4. ANALYSE STRATEGISCHE PLANNEN

Samenvatting

In dit hoofdstuk analyseren we de bijdrage van de strategische plannen aan het interventievermogen. We distilleren de onderliggende aannames uit een documentanalyse van de contraterrorisme-strategie 2011-2015, het actieprogramma van 2014 en de beschikbare rapportages, aangevuld met twintig interviews met medewerkers van betrokken landelijk organisaties. Deze reconstructie van de beleidstheorie leert ons dat de strategie is opgebouwd uit drie onderdelen: (1) aannames over radicalisering en terrorisme, (2) aannames over de brede benadering van terrorisme door preventieve en repressieve interventies, en (3) aannames over de vereiste samenwerking tussen organisaties. De strategische plannen kenmerken zich door een brede blik op contraterrorisme, waarmee ze zowel veelomvattend als ook onbepaald zijn. De strategie en het actieprogramma willen graag een ‘kompas’ bieden voor alle maatregelen, maar lopen het gevaar van een ‘beleidscatalogus’ waaruit selectief gekozen kan worden. We concluderen dat de plannen de doelgerichtheid, legitimiteit en robuustheid van het interventievermogen in eerste instantie versterken, doordat de inhoudelijke aannames wetenschappelijk valide zijn en veel partners aanspreken. Het interventievermogen blijkt echter ook kwetsbaar, doordat de plannen veel ruimte bieden voor selectieve aandacht en actie. Het is daardoor niet altijd helder voor alle partners dat de contraterrorisme-aanpak zich richt op veiligheids- en sociaalgerichte maatregelen en dat het behouden van brede kennis, contacten en capaciteit daarvoor cruciaal zijn.

4.1 Inleiding

De eerste fase van de evaluatie onderzoekt in hoeverre de strategische plannen een doelgericht, legitiem en robuust interventievermogen mogelijk maken. Hierbij gaat het niet alleen om de beleidslogica uit het strategiedocument van 2011, maar ook om de plannen en maatregelen die de betrokken organisaties verder ontwikkelen tussen 2011 en 2015. De analyse richt zich hierbij niet op individuele maatregelen, maar op de onderliggende aannames van de strategie. We maken onderscheid tussen de aannames over het fenomeen ‘terrorisme’, de aannames over de interventies tegen terrorisme en de aannames over de



hiervoor noodzakelijke samenwerking tussen organisaties. We beschrijven deze onderdelen steeds met betrekking tot het strategiedocument van 2011 en de ontwikkeling van de aannames tussen 2011 tot 2015, in het licht van de beschikbare wetenschappelijke literatuur. Vanuit een vergelijking met de beschikbare wetenschappelijke literatuur toetsen we in hoeverre de strategische plannen de beoogde bijdrage kunnen leveren aan het interventievermogen. Hierbij staan de volgende drie vragen centraal:

- *Doelgerichtheid*: Zijn de aannames evident en relevant voor de doelstellingen?
- *Legitimiteit*: Hebben de aannames steun van alle partners?
- *Robuustheid*: Borgen de aannames capaciteit en bereiden ze voor op veranderende omstandigheden?

4.2 Opbouw van strategische aannames

Plannen als basis voor interventievermogen

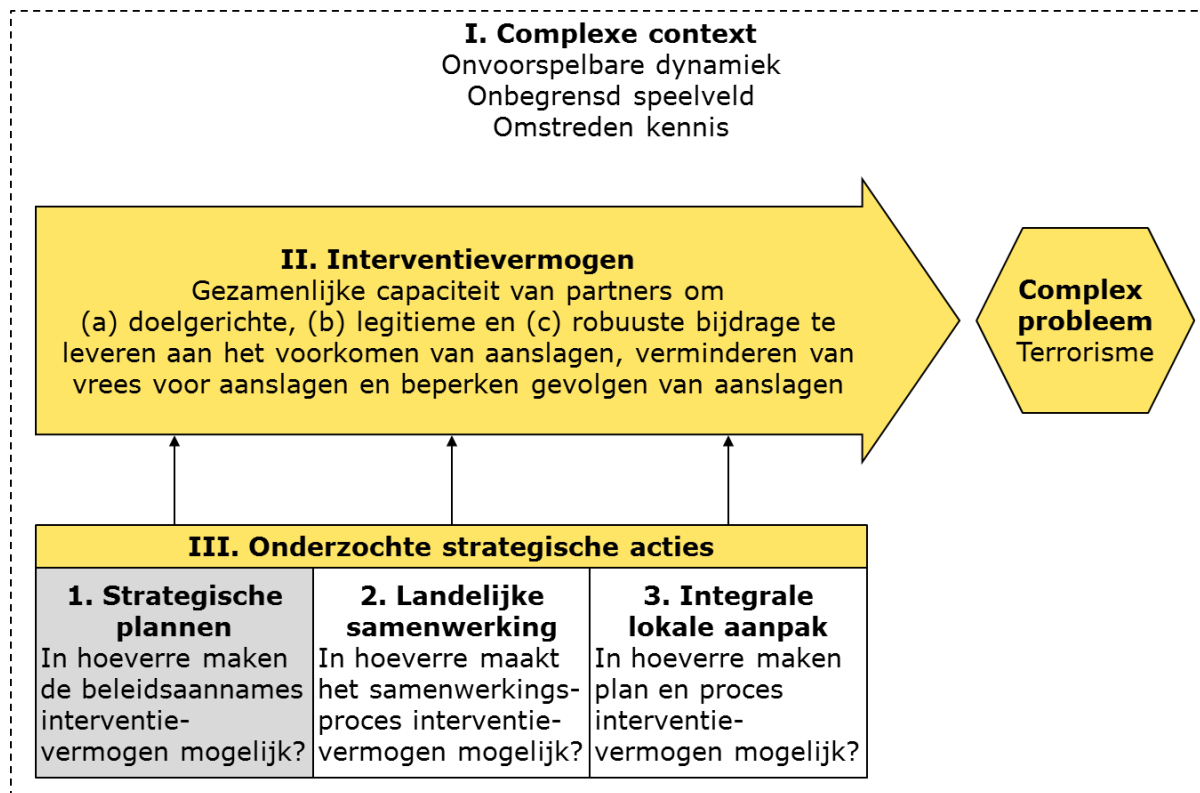
De contraterrorisme-strategie bestaat uit de plannen die tussen 2011 en 2015 Rijksbreed zijn gedeeld door verschillende publieke partners, variërend van expliciete afspraken in het strategiedocument van 2011 en het *Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme* van 2014, tot de impliciete aannames over de werking van interventies die partijen gedurende deze periode hanteren. Deze plannen moeten uiteindelijk bijdragen aan het versterken van het *interventievermogen* van de overheid en haar partners. Het gaat om de gezamenlijke capaciteit van de betrokken partijen om op een doelgerichte, legitieme en robuuste wijze een bijdrage te leveren aan het verkleinen van het risico op een aanslag, het verminderen van de vrees voor een aanslag en het beperken van de schade na een aanslag (zie figuur hieronder).

Het uitgangspunt van dit deel van de evaluatie is dat een evidente, consistente en relevante set van aannames een goede basis vormt voor een doelgericht, legitiem en robuust interventievermogen. Voor *doelgerichtheid* moeten de aannames aansluiten bij de beschikbare kennis over doelmatig en doeltreffend contraterrorisme of redelijke aannames doen als deze kennis niet voor handen is. Voor *legitimiteit* moeten de verschillende voornemens en interventies in lijn zijn met de normen van de liberale rechtstaat maar vooral ook steun krijgen van de verschillende partners. Voor *robuustheid* moeten de plannen kunnen inspelen op de veranderingen in de problematiek die inherent zijn aan het werken aan *wicked*



problems in het publieke domein. Wanneer de plannen aan deze drie voorwaarden voldoen, dan bieden ze een goede basis voor het interventievermogen.

Figuur 11 Strategische plannen en interventievermogen



Blotleggen van strategische aannames

Dit hoofdstuk gaat verder dan het enkel opsommen van de strategische prioriteiten uit het strategiedocument van 2011. Onze analyse geeft een overzicht van expliciete en impliciete veronderstellingen die de strategie hebben gevormd. Hierbij begint de evaluatie met een reconstructie van de beleidstheorie in 2011, die wordt uitgebreid met gegevens uit openbare rapporten, parlementaire verslagen en informatie uit een gespreksronde met de medewerkers van betrokken organisaties. Zo ontstaat een beeld over de doelgerichtheid en legitimiteit van de veronderstellingen, zoals die leven bij verschillende partners, en over de robuustheid van de plannen in het licht van het verstrijken van de jaren.

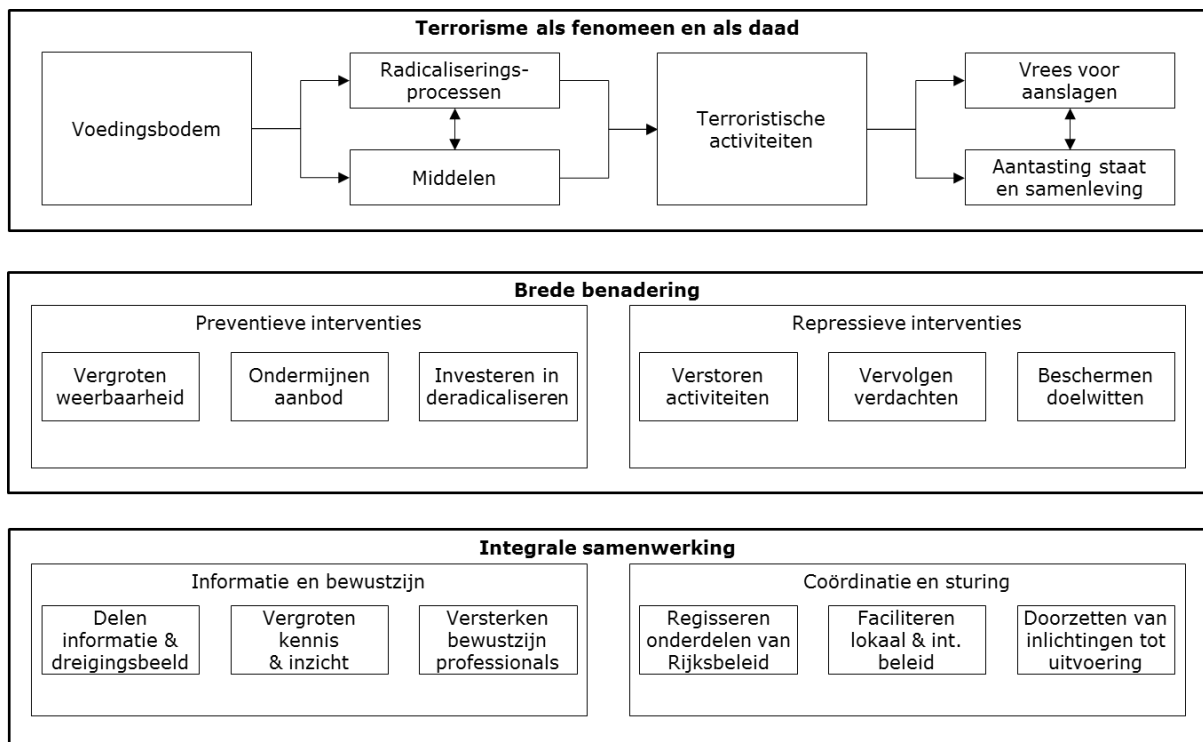
Op basis van de analyse van de documenten en gesprekken met de betrokken partijen komt naar voren dat de strategie bestaat uit drie typen aannames:



1. Aannames over *terrorisme als fenomeen*, inclusief het beeld over mensen die vatbaar zijn voor radicalisering en de impact van terroristische activiteiten op de samenleving;
2. Aannames over de *brede benadering* van terrorismebestrijding, met een combinatie van preventieve en repressieve interventies;
3. Aannames over de *integrale samenwerking* tussen verschillende beleidsdomeinen en organisaties voor het tot stand brengen van een breed scala aan interventies (Figuur 12).

Deze indeling tussen de aannames over terrorisme als fenomeen en daad, de gekozen brede benadering en de benodigde integrale samenwerking weerspiegelt andere indelingen die vaak gebruikt worden in analyses van beleidstheorie, zoals tussen cognitieve en operationele aannames, of causale en finale relaties.⁸⁰

Figuur 12 Overzicht van de beleidslogica contraterrorisme-strategie 2011-2015



Deze drie onderdelen hangen met elkaar samen. De ambitie van de strategie is om door een goede integrale samenwerking een breed scala aan interventies mogelijk te maken, waarmee

⁸⁰ Nelen e.a., 2010: 40; Hoogerwerf, 1984: 493-532.



terrorisme als fenomeen en daad voorkomen kan worden. De onderdelen bevatten daarbij elk weer verder gedetailleerde aannames over terrorisme, interventies en samenwerking. Dit hoofdstuk beschrijft achtereenvolgens de drie typen aannames van de beleidslogica en toetst deze aan de beschikbare literatuur. Ter afsluiting volgt een evaluatie van de bijdrage van de beleidslogica als geheel aan het interventievermogen.

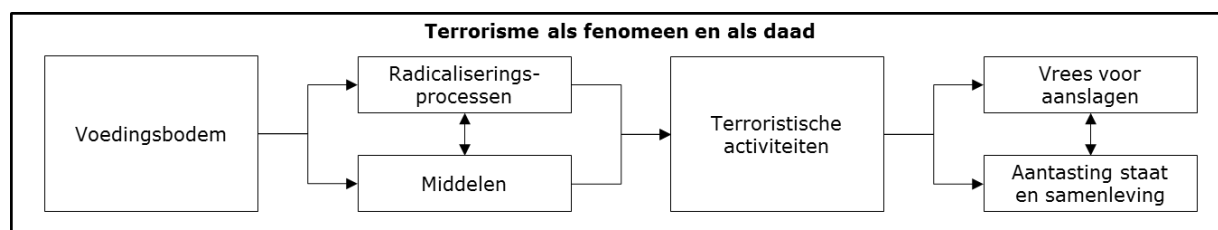
Toetsen van aannames aan wetenschappelijke literatuur

De evidentie van de aannames is getoetst aan de hand van de beschikbare wetenschappelijke literatuur. Deze toets betreft niet de werking van specifieke maatregelen, maar kijkt naar het gehele stelsel van aannames. De toets op de plannen richt zich op de belangrijkste aannames van de strategie, zoals het geloof in de combinatie van preventieve en repressieve interventies of het belang van een centrale coördinatie van beleid. Een groot deel van de literatuur is echter eerder conceptueel van aard dan dat ze empirische aanknopingspunten biedt voor een beleidsevaluatie.⁸¹ Specifiek richt onze selectie van de literatuur zich op (a) grootschalige empirische studies, (b) meta-analyses van verschillende onderzoeken en (c) literatuuroverzichten van verschillende theorieën.⁸² De groep van artikelen die daadwerkelijk getoetste conclusies voorlegt is daarmee een stuk kleiner. Vanuit deze basis volgen enkele uitspraken over de evidentie van de aannames binnen de strategie en mogelijke kwetsbaarheden.

4.3 Terrorisme als fenomeen en als daad

Aannames in 2011

Figuur 13 Overzicht van beleidslogica over terrorisme als fenomeen en daad



⁸¹ Nelen e.a., 2010.

⁸² De trefwoorden voor het literatuuronderzoek zijn hierbij: terrorism, counterterrorism, islam, muslim, fundamentalism, jihad, assess, assessment, evaluation, effect, effectiveness, policy (gedeeltelijk ontleend aan Nelen e.a., 2010). De literatuur is gezocht via Web of Knowledge en Google Scholar.



De doelstellingen van de strategie zijn ‘het verminderen van het risico op en de vrees voor terroristische aanslagen en het beperken van de mogelijke schade na een eventuele aanslag’.⁸³ De strategie hanteert hierbij een brede blik op het probleem van terrorisme, lopend van de voedingsbodem van radicalisering tot de impact van een terroristische aanslag op de samenleving en de rechtstaat. Uitgangspunt is hierbij niet alleen om ‘het plegen van een aanslag te belemmeren (terrorisme als daad)’, maar ook om ‘gewelddadig extremisme te voorkomen of te keren (terrorisme als fenomeen)’.⁸⁴ Hierbij is het jihadisme ‘op dit moment de belangrijkste bron van de terroristische dreiging’ en is de strategie vooral geënt op het bestrijden van deze vorm van gewelddadig extremisme.⁸⁵ Tegelijkertijd pleit de strategie voor het volgen van potentieel nieuwe dreigingen, zoals rechts-extremisme, links-extremisme, dierenrechtenextremisme en antiglobalisme.⁸⁶

De strategie benoemt verschillende elementen in binnen- en buitenland die een voedingsbodem vormen voor de uiteindelijke dreiging. De strategie signaleert binnen de samenleving een toenemende polarisatie. *‘Vanuit het oogpunt van terrorisme is deze ontwikkeling relevant, omdat een groeiende polarisatie kan leiden tot een toenemend gevoel van afwijzing of krenking bij sommige groepen mensen, wat weer een voedingsbodem kan zijn voor radicalisering’.*⁸⁷ *‘Ook hebben verschillende conflicten, bijvoorbeeld in het Midden-Oosten, een uitstralingseffect naar bepaalde (Europese) landen. De perceptie van de rol die ‘het Westen’ speelt in deze conflicten, waar veelal moslims bij zijn betrokken, kan radicaliserende effecten hebben.’* De strategie signaleert dat Nederlanders die uitreizen naar jihadistische strijdgebieden bij terugkeer een bedreiging kunnen vormen voor Nederland (Strategie, 2011: 25).

Vanuit deze voedingsbodem kunnen individuen en groepen vervolgens in een radicaliseringsproces raken, alhoewel dit ontwikkelingspad volgens de strategie niet vaststaat. *‘Niemand wordt als terrorist geboren. Voordat iemand besluit het eigen leven en dat van anderen in de waagschaal te stellen door met geweld een politiek of religieus doel na te*

⁸³ NCTV, 2011: 7.

⁸⁴ Ibidem: 10.

⁸⁵ Ibidem: 8.

⁸⁶ Ibidem: 70.

⁸⁷ NCTV, 2011: 29.



*jagen, maakt hij of zij een radicaliseringsproces door.*⁸⁸ Het radicaliseringsproces krijgt volgens de strategie wel een voedingsbodem doordat individuen of groepen ervaren niet volwaardig te kunnen participeren in de samenleving.⁸⁹ Hierdoor ontstaat een vraagkant, zoals de behoefte aan identiteit en zingeving. Ook ontstaat een aanbodkant, bijvoorbeeld door *‘de mix van politieke, sociale en religieuze verhalen’* die Al Qaida aanbiedt aan moslims op zoek naar identiteit.⁹⁰ Dit radicaliseringsproces is volgens de strategie wel omkeerbaar, onder meer door het aanbieden van een alternatief verhaal van een geloofwaardige afzender of het verbeteren van persoonlijke omstandigheden.⁹¹

De strategie maakt onderscheid tussen de impact van eenlingen en van groepen. De verwachting is dat *‘een vorm van terroristische dreiging die steeds meer aandacht zal vragen, wordt gevormd door de zogenoemde geradicaliseerde eenlingen, in het buitenland ook wel ‘lone wolves’ genoemd’.*⁹² Hiernaast zijn er groepen en netwerken die zich kunnen radicaliseren. De dreiging komt in 2011 echter niet meer vanuit *‘klassieke terroristische organisaties, maar veelal vanuit diffuse netwerken’.* *‘De geringe organisatiegraad, het fluïde karakter en het zelfsturend vermogen van deze netwerken vormen in toenemende mate een inlichtingenmatige uitdaging.’*⁹³

Volgens de strategie is radicalisering op zichzelf niet problematisch, omdat het niet altijd hoeft te leiden tot terroristische activiteiten. *‘Waar in de voorgaande jaren vooral werd geïnvesteerd in het voorkomen van extremisme of radicalisme als ongewenste maatschappelijke verschijnselen, worden deze voortaan vanuit veiligheidsoptiek op zichzelf niet gezien als problematisch. Extremisme of radicalisme als geesteshouding leiden in de meeste gevallen immers niet tot gewelddadig of ander illegaal gedrag.’*⁹⁴ De strategie stelt echter ook weer dat *‘radicalisering een voorstadium voor terrorisme kan zijn’.* Voor

⁸⁸ Ibidem: 8.

⁸⁹ Ibidem: 72.

⁹⁰ Ibidem: 70.

⁹¹ Ibidem: 75.

⁹² Ibidem: 48.

⁹³ NCTV, 2011: 56.

⁹⁴ Ibidem: 64.



contraterrorisme *'is het dus van belang een maatschappelijke kloof zoveel mogelijk te beperken'*.⁹⁵

Het radicaliseringsproces en eventuele latere terroristische activiteiten, kunnen ondersteund worden door verschillende middelen. Sociale media bieden een nieuw kanaal om extremistische boodschappen te verspreiden of mensen te bedreigen.⁹⁶ Door het internet kan ook kennis over het maken van conventionele of CBRN/E-wapens zich sneller verspreiden, zodat geïsoleerde eenlingen of groepen zelfstandig aanslagen kunnen voorbereiden. De snelle technologische ontwikkelingen leiden tot een constante verandering van de dreiging. De overheid moet investeren om deze ontwikkelingen te kunnen bijbenen.⁹⁷

De strategie signaleert verschillende mogelijke terroristische activiteiten. Hierbij geldt de definitie van terrorisme als het *'uit ideologische motieven dreigen met, voorbereiden van of plegen van ernstig op mensen gericht geweld, dan wel daden gericht op het aanrichten van maatschappij ontwrichtende zaakschade, met als doel maatschappelijke veranderingen te bewerkstelligen, de bevolking ernstige vrees aan te jagen of politieke besluitvorming te beïnvloeden'*.⁹⁸ De strategie kiest bewust voor een heldere, niet-juridische definitie, die begrijpelijk is voor meerdere partijen, *'omdat daarmee helder afgebakend kan worden met welk doel beleidsmaatregelen worden getroffen'*.⁹⁹ Omdat terrorisme de fundamenten van de rechtstaat probeert aan te tasten, mag de staat zo nodig met zware maatregelen interveniëren. Een strakke definitie van terrorisme moet daarbij wel voorkomen dat andere delicten, zoals straatgeweld of ordeverstoringen, onder terrorisme worden geschaard. Misbruik van deze zware interventiemogelijkheden moet worden voorkomen.¹⁰⁰

Concreet richt de strategie zich op het voorkomen van aanslagen op personen, objecten, diensten en sectoren, variërend van aanslagen op politici tot de mogelijke ontwrichting van de luchtvaartsector. Deze activiteiten kunnen leiden tot *'opzettelijke aantasting van onze*

⁹⁵ Ibidem: 29.

⁹⁶ Ibidem: 25, 86.

⁹⁷ Ibidem: 30.

⁹⁸ Ibidem: 5.

⁹⁹ NCTV, 2011: 6.

¹⁰⁰ Idem.



staatsorganen, van de democratische rechtsorde en van onze vitale infrastructuur.¹⁰¹ Hierbij richt de strategie zich niet alleen op het voorkomen van aanslagen en het beperken van de schade van eventuele aanslagen, maar ook op het beperken van de vrees voor aanslagen.¹⁰² Vrees wordt echter *‘voor een groot deel al bereikt door het verspreiden van het terroristisch (jihadistisch) ‘narratief’ en door het voeren van gerichte propaganda. Hierdoor ontstaat een voortdurend gevoel van bedreiging, dat met slechts een enkele aanslag of terroristisch incident in stand kan worden gehouden’*.¹⁰³

De strategie onderkent dat overheidsoptreden tegen terrorisme ook onbedoeld kan bijdragen aan het probleem. Er *‘moet worden gekeken naar de vraag of de overheid door de manier waarop zij optreedt in haar strijd tegen terrorisme en de zichtbaarheid waarmee zij dit doet, de terroristische dreiging en de voedingsbodem voor terrorisme niet onbedoeld vergroot’*.¹⁰⁴ Hierbij gaat de strategie specifiek in op de strijd om perceptie en vrees voor aanslagen. *‘Terroristen voeren naast een gewapende strijd immers een psychologische strijd: een oorlog om de perceptie. De reactie op hun daden wordt gedeeltelijk bepaald door de publieke opinie en door de media. De Nederlandse overheid houdt hiermee rekening door bij de communicatie over contraterrorisme objectief op te treden en te waken voor mogelijke escalatie.’*¹⁰⁵ Hiermee benadrukt de strategie de wederkerigheid tussen terrorisme en contraterrorisme.

Aannames van 2011 tot 2015

Het breed opgezette beeld van terrorisme als daad en fenomeen blijft op het eerste gezicht gehandhaafd gedurende de looptijd van de strategie. De ervaren dreiging neemt echter af. Zo staat het dreigingsniveau vanaf november 2009 tot maart 2013 op ‘beperkt’. De AIVD karakteriseert de jihadistische groepen in die periode als loshangende groepen die geen aansluiting weten te vinden bij de internationale netwerken.¹⁰⁶ Vanaf 2013 neemt de zorg over de jihadistische dreiging weer toe en ontstaan er ook weer nieuwe opvattingen over de aard van de dreiging.

¹⁰¹ NCTV, 2011: 8, 83.

¹⁰² Ibidem: 7.

¹⁰³ Ibidem: 44.

¹⁰⁴ Ibidem: 74.

¹⁰⁵ Ibidem: 74-75.

¹⁰⁶ AIVD, 2014: 18.



Volgens de AIVD telt de jihadistische beweging in 2014 ‘enkele honderden aanhangers en enkele duizenden sympathisanten in Nederland’. ‘Een aantal van hen is gericht op daadwerkelijke jihadgang. Een grotere groep houdt zich bezig met het online en offline actief uitwisselen en propageren van het jihadistisch gedachtegoed. Daarnaast is er nog een groep die meer passief sympathiseert met het jihadisme.’¹⁰⁷ In maart 2013 verhoogt de NCTV het dreigingsbeeld naar ‘substantieel’. De respondenten van de NCTV geven in de interviews aan dat ‘alle diensten, ook in landen hieromheen, verrast waren door de snelheid en intensiteit van huidige ontwikkelingen.’

De verandering van de dreiging krijgt volgens de betrokken spelers een voedingsbodem in een combinatie van internationale, technologische en maatschappelijke ontwikkelingen. ‘*De opmars van ISIS in Irak en Syrië vormt een destabiliserende factor, zowel op regionaal niveau in het Midden-Oosten als op mondiaal niveau.*’ Het risico bestaat dat ‘*aanhangers van de gewelddadige jihad zich ook in ons land openlijk manifesteren en er spanningen in onze maatschappij ontstaan, mede als gevolg van conflicten elders in de wereld.*’ Daarbij dragen sociale media bij ‘*aan de snelle verspreiding van het jihadistische gedachtegoed*’.¹⁰⁸

Onder de betrokken partijen komen verschillende beelden naar voren over de individuen of groepen die radicaliseren. In de politieke arena wordt uiteenlopend gewezen naar de islam als kern van het probleem tot aan de sociaal-economische positie van minderheden (zie samenvatting Kamerdebat over Actieprogramma in

Box 2). Daarnaast ziet burgemeester Van der Laan van Amsterdam bijvoorbeeld vooral ‘twijfelende adolescenten met belangstelling voor geweld’. ‘Die lopen aan tegen perspectieven die IS biedt. De soms idioot snelle radicalisering, van ongelovig tot extreem in een paar maanden, wijst daar ook op. Als [terrorisme-onderzoeker] Kenning gelijk heeft, kun je beter een arm om die gasten heen te slaan dan hun paspoort afpakken.’¹⁰⁹ Volgens de AIVD is de groep van jihadgangers zeer divers: ‘een eenduidig profiel van de jihadist of de uitreiziger is niet te maken. De personen binnen de jihadistische beweging variëren in leeftijd, etnische afkomst, opleidingsniveau, en werk- en thuissituatie.’¹¹⁰

¹⁰⁷ Ibidem: 6.

¹⁰⁸ Minister van VenJ, 2014.

¹⁰⁹ NRC Handelsblad, 17 juni 2015.

¹¹⁰ AIVD, 2014: 29.

**Box 2 Samenvatting Tweede Kamerdebat over jihadisme, 4 september 2014¹¹¹**

Overgenomen uit debatsamenvatting door griffie van de Tweede Kamer:

Strengere aanpak jihadisme

De Kamer en het kabinet maken zich zorgen over radicalisering van de moslimgemeenschap en opkomend jihadisme. Volgens minister Opstelten gaat het om een duurzaam nationaal en internationaal veiligheidsprobleem. Met het *Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme* komt het kabinet met aanvullende maatregelen, boven op het al bestaande beleid.

Oppositie: te weinig en te laat

‘Waarom heeft het zolang geduurd voor het kabinet maatregelen nam?’, vraagt Roemer (SP). Wilders (PVV) betoogt dat hij al tien jaar de islam als oorzaak van alle ellende heeft benoemd en dat er nu eindelijk iets moet gebeuren, te beginnen met de de-islamisering van Nederland. Het kabinet heeft zich blijkbaar door de ontwikkelingen laten verrassen, stelt Van Haersma Buma (CDA). Volgens minister Opstelten is het door de Kamer gevraagde Actieprogramma echter een volgende stap in een al langer lopend traject. Voor Dijkhoff (VVD) vormt het een solide basis voor het effectief verdedigen van vrijheid en democratie.

Onderzoek naar de voedingsbodem van het jihadisme is nodig

Het Actieprogramma is ondoordacht, vindt Van Ojik (GroenLinks): een analyse van de wortels van de problemen ontbreekt. Ook Roemer vraagt om onderzoek naar de voedingsbodems. Het plan schiet door en mist de aansluiting met de samenleving, aldus Klein (50PLUS/Klein). Volgens Segers (ChristenUnie) en Van der Staaij (SGP) moet worden geïnvesteerd in de lokale gemeenschappen, dicht bij de mensen en ontwikkelingen. Ook Samsom (PvdA) wijst hierop: het is de mentaliteit van erbij zijn, van ‘keiharde preventie’. Minister Asscher richt zich op het tegengaan van verspreiding van radicaal gedachtegoed en het weerbaar maken van jongeren, juist ook lokaal.

Er zijn vragen over waarborging van de rechtsstaat

Onderdelen van het Actieprogramma zetten de rechtsstaat aan de kant, zegt Pechtold (D66). Hij wijst onder meer op het ontnemen van het Nederlanderschap zonder tussenkomst van de rechter. Hiertegen is wel bezwaar en beroep mogelijk, verdedigt minister Opstelten. Als maatregelen zelf niet

¹¹¹ Overgenomen van Tweede Kamer, 2014.



binnen de rechtsstaat passen, dan ‘verdrijf je de duivel met Beëlzebul’, zegt Segers. Het voorstel van Van Haersma Buma om het verheerlijken van geweld strafbaar te stellen, volgens Pechtold en Roemer een vorm van gedachtepolitie, zou de vrijheid van meningsuiting raken, stelt minister Opstelten. Een veel hardere aanpak van het jihadisme is volgens Bontes (Groep Bontes/Van Klaveren) echter wel noodzakelijk.

De dreiging die uitgaat van terroristische activiteiten jegens de samenleving krijgt ook weer een nieuwe vorm en breedte. Terugkeerders uit Syrië vormen een eerste gevaar. *‘Zij kunnen vanuit de haat die hen is gaan vervullen, als gevolg van de traumatisering die de strijd bij hen heeft teweeggebracht of door daadwerkelijke ‘tasking’ [aansturing] door een jihadistische strijdgroep in Syrië, bereid zijn om over te gaan tot terroristisch geweld in Nederland. Dit kan gericht zijn tegen de Nederlandse overheid, de Nederlandse samenleving of tegen specifieke bevolkingsgroepen, zoals joden, sjiiitische moslims of moslims die zich verzetten tegen het jihadisme.’*¹¹² De AIVD maakt zich daarbij ook zorgen over *‘het verder postvatten van andere extremistische opvattingen die kenmerkend zijn voor het jihadisme, bijvoorbeeld dat ‘zuivere’ moslims de democratie en het gezag van de Nederlandse overheid niet horen te accepteren’*.¹¹³ In juni 2015 besteedt het dreigingsbeeld van de NCTV ook aandacht aan andere typen extremisme. Als reactie op het toenemen van de vluchtelingenstroom nemen de activiteiten van zowel links- als rechts-extremistische groepen toe. De NCTV ziet op dat moment nog geen concrete geweldsdreiging vanuit deze hoeken.¹¹⁴

Toets van aannames

De beschikbare literatuur onderschrijft grotendeels dat een brede en genuanceerde blik op terrorisme, zoals uitgewerkt in de Nederlandse strategie, het interventievermogen kan versterken. Wel plaatsen verschillende wetenschappers kanttekeningen bij de vertaling van deze brede visie naar beleid. De aannames over het probleem ‘terrorisme’ kunnen het interventievermogen in potentie op verschillende wijzen versterken. Valide aannames over de oorzaken en mechanismen stellen de partners in staat doelgerichte interventies op te stellen om het probleem aan te pakken. Een volledige maar genuanceerde blik op de voedingsbodem van radicalisering en terrorisme versterkt de legitimiteit doordat relevante partners kunnen

¹¹² AIVD, 2014: 6.

¹¹³ Ibidem: 7.

¹¹⁴ DTN, juni 2015.



worden geïdentificeerd en aangesproken. Een brede blik op verschillende vormen van terrorisme helpt de partners ten slotte robuust te reageren op transformaties van de dreiging.

De voedingsbodem en het verloop van radicaliseringprocessen zijn veelvuldig onderzocht binnen uiteenlopende disciplines, zoals politicologie, criminologie, sociologie en psychologie.¹¹⁵ Binnen alleen al de sociale psychologie vallen deze onderzoekslijnen uiteen in verschillende verklarende modellen, zoals het *'staircase model'* van Moghaddam, het *'piramide-model'* van McCauley en Moskalenko, het *'zoektocht-naar-betekenis-model'* van Kruglanski en collega's, het *'vraag-en-aanbod-model'* van Mellis.¹¹⁶ De verschillende onderzoekslijnen komen niet samen in een eenduidig antwoord. Sageman concludeert zelfs dat *'despite over a decade of government funding and thousands of newcomers to the field of terrorist research, we are no closer to answering the simple question of 'What leads a person to turn to political violence?''*¹¹⁷

Het lijkt dus niet mogelijk om te komen tot een standaardprofiel van een potentiële terrorist, maar dit begrip van diversiteit is wellicht juist de opbrengst van al het onderzoek. Zoals gesteld door sociaal psycholoog Horgan heeft het onderzoek zich verlegd van het identificeren van *het* profiel van *de* terrorist naar het blootleggen van de verschillende ontwikkelingspatronen die kunnen leiden tot gewelddadig extremisme.¹¹⁸ Tussen deze uiteenlopende ontwikkelingsprocessen zijn wel overeenkomsten te ontdekken. Ze bestaan uit een persoonlijk, groeps- en massa-niveau, beslaan verschillende fasen, en worden voortgedreven door een interactie tussen individuele persoonskenmerken, sociale context, ideologie en middelen.¹¹⁹ Radicalisering valt daarbij niet altijd samen met gewelddadig extremisme. Niet alle radicalen zijn terroristen en het beëindigen van terroristische activiteiten hoeft niet samen te gaan met deradicalisering.¹²⁰ In een meta-analyse van de beschikbare literatuur over radicalisering komt Schmid tot een korte opsommingen van acht algemene bevindingen over radicalisering (zie Box 3).

¹¹⁵ Mann e.a., 2015: 37.

¹¹⁶ Selectie door Bertjan Doosje, in: Mann e.a., 2015.

¹¹⁷ Sageman, 2014.

¹¹⁸ Horgan, 2008: 83.

¹¹⁹ Schmid, 2013a; Speckhard, 2013.

¹²⁰ Schmid, 2013b.

**Box 3 Opsomming bevindingen over radicalisering¹²¹**

1. Most terrorists are clinically normal although their acts are considered widely as extra-normal in moral terms;
2. Backgrounds of terrorists are very diverse; there are many paths to terrorism and there is no single profile of a terrorist;
3. Radicalisation is usually a gradual, phased process;
4. Individual poverty alone does not cause radicalisation towards terrorism but un(der)employment may play a role;
5. Grievances play a role but often more as a mobilisation device than as a personal experience;
6. Social networks/environments are crucial in drawing vulnerable youths to a terrorist movement;
7. Ideology often plays an important role as it can provide the true believer with a 'license to kill';
8. Disengagement from terrorism often occurs without de-radicalisation.

De aannames in de strategie dat *'niemand als terrorist geboren [wordt]'*, dat radicaliseringsprocessen verschillende vormen kunnen hebben, en dat radicalisering niet altijd hoeft te leiden tot terrorisme, vinden dus weerklank in de literatuur. Op basis van deze aannames zou de overheid dus aan een doelgericht, legitiem en robuust interventievermogen kunnen bouwen. Verschillende wetenschappers tekenen echter wel aan dat het moeilijk is een dergelijke brede blik op terrorisme ook daadwerkelijk te borgen in het beleid. Horgan constateert dat *'much of the thinking about the terrorist is still rooted in assumptions about profiling, while [...] no terrorist profile has yet been found'*.¹²² Schmid schrijft dat veiligheidsdiensten bijvoorbeeld nog steeds verdeeld zijn over de rol van niet-gewelddadige organisaties; zijn deze netwerken een kweekvijver voor terroristen of juist een laatste vangnet dat voorkomt dat mensen afglijden naar gewelddadig extremisme?¹²³ Lub constateert dat deradicaliseringsprogramma's in Nederland uitgaan van zichzelf tegensprekende aannames over radicalisering en interventies tegen deradicalisering.¹²⁴ De vertaling van deze brede visie naar een brede praktijk zal dus niet eenvoudig zijn.

¹²¹ Schmid, 2013a: 20.

¹²² Horgan, 2008: 83.

¹²³ Schmid, 2013a.

¹²⁴ Lub, 2013.



De impact van terrorisme op de samenleving valt in de literatuur ook uiteen in verschillende domeinen en wetenschappelijke disciplines, van individuele en maatschappelijk gevolgen tot economische en politieke effecten. Verschillende disciplines documenteren hierbij hoe groot de impact van een aanslag kan zijn, maar ook dat deze impact getemperd kan worden. Zo lijken nabijheid en media-consumptie bepalend voor de psychologische impact van een aanslag op individuen. Verder is de robuustheid van het overheidsapparaat bepalend voor de economische consequenties van terrorisme.¹²⁵ Naast individuele reacties op terrorisme, kunnen samenlevingen zich als geheel aanpassen. Kijkend naar de impact van langdurige terroristische activiteiten in Noord-Ierland en Israël laten Spilerman & Stecklov bijvoorbeeld zien dat samenlevingen zich aanpassen aan de dreiging door het ontwikkelen van nieuwe organisaties en handelingspatronen.¹²⁶

De studie van de impact van terrorisme is ook nauw verbonden aan de studie van de impact van contraterrorisme. Na een studie van contraterrorisme-maatregelen concluderen Mueller & Stewart dat *'terrorism is a low-risk hazard to which massively excessive expenditures have been applied'*.¹²⁷ Naast de grote financiële en logistieke lasten die contraterrorisme met zich meebrengt, zijn er ook zorgen over de impact op de rechtstaat. Zo betoogt Crenshaw dat *'counterterrorist policies have the potential to undermine the democratic principles, institutions, and processes they seek to preserve'*.¹²⁸ Radicalisering is niet alleen een proces dat vat heeft op enkele groepen of eenlingen. Radicalisering wordt namelijk weerspiegeld in de groei van extremistische opvattingen aan de andere kant van het spectrum en door ondemocratische reacties van de staat. Zoals McCauley & Moskalenko het beschrijven: *'radicalisation happens to Them and Us.'*¹²⁹

Daarnaast is er een groeiende groep onderzoekers die claimen dat een *'over-reaction to terrorism causes more terrorism'*.¹³⁰ Hierbij kan het contraterrorisme-beleid leiden tot extra maatschappelijke spanningen. Vermeulen beschrijft bijvoorbeeld hoe de gerichte pogingen in Europese steden om moslimgemeenschappen te betrekken bij het maatschappelijke proces

¹²⁵ Spilerman & Stecklov, 2009; Canetti, Hall, Rapaport & Wayne, 2015.

¹²⁶ Spilerman & Stecklov, 2009.

¹²⁷ Mueller & Stewart, 2011: 172.

¹²⁸ Crenshaw, 2010..

¹²⁹ McCauley & Moskalenko, 2011.

¹³⁰ Schmid, 2013a..



juist stigmatisering en gevoelens van uitsluiting in de hand kunnen werken.¹³¹ Hierbij wordt terrorisme gezien als een invloedenstrijd, waarbij de overheid vooral het publieke debat moet winnen. Zo beschrijft De Graaf hoe juist een terughoudende reactie op aanslagen het *'theater van de angst'* van terroristische organisaties kan doorbreken. Dit heeft betrekking op de performativiteit waar de strategie in 2011 zelf ook over spreekt.¹³² Contraterrorisme kan volgens enkele wetenschappers in potentie zelfs leiden tot meer aanslagen: *'[I]t does seem that many acts of terrorism are motivated by revenge for acts of repression, injustice and humiliation and that a tit-for-tat process can evolve after a while.'*¹³³

In eerste instantie kunnen de aannames over het fenomeen 'terrorisme' bijdragen aan een doelgericht, legitiem en robuust interventievermogen. De aannames sluiten aan bij wat bekend is over de oorzaken en processen van radicalisering, wat doelgericht interveniëren mogelijk zou moeten maken. De literatuur benoemt echter ook spanningen die het interventievermogen onder druk zetten. Binnen het beschikbare onderzoek klinkt door dat de impact van contraterrorisme ook een negatieve impact op het probleem en de samenleving als geheel kan hebben. De strategische documenten geven vaak blijk van begrip van deze nuances en complexiteit, maar het zal een uitdaging zijn deze fijngevoeligheid ook in het praktische beleid in te brengen. De doelgerichtheid van het beleid kan ondermijnd worden door beleidsmakers en uitvoerders als zij – ondanks de wetenschappelijke tegenwerpingen – toch gaan zoeken naar *het* profiel van *de* terrorist. Deze versmalling ondermijnt ook de legitimiteit als bevolkingsgroepen zich weggezet voelen. Verder komt de robuustheid in gevaar als de overheid hiermee andere paden negeert of mist die personen afleggen naar terrorisme. De impact van contraterrorisme vormt ook een bedreiging voor de doelgerichtheid, legitimiteit en robuustheid van het interventievermogen, aangezien 'krachtige interventies' een tegengesteld effect kunnen hebben. De beleidsaannames in de strategie erkennen deze risico's. Dat neemt niet weg dat wetenschappers waarschuwen dat een evenwichtige aanpak in de praktijk moeilijk te realiseren zal zijn.

¹³¹ Vermeulen, 2014..

¹³² De Graaf, 2010.

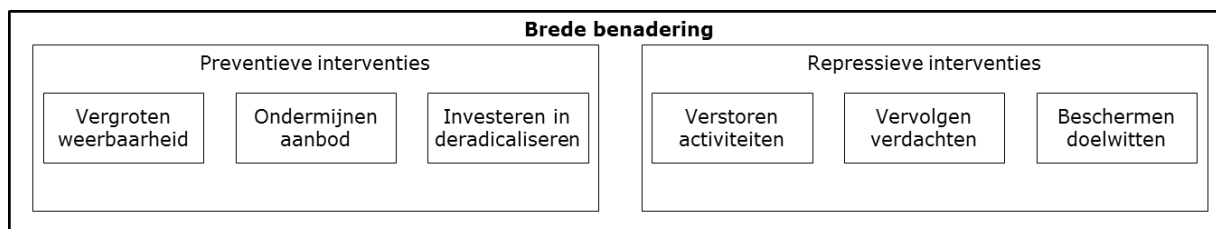
¹³³ Schmid, 2013: 36.



4.4 Brede benadering

Aannames 2011

Figuur 14 Overzicht van beleidslogica over de brede benadering



De strategie gaat expliciet uit van een brede benadering van terrorismebestrijding: een combinatie van preventieve en repressieve interventies, vanuit zowel het veiligheidsgerichte perspectief als het sociaalgerichte perspectief.¹³⁴ *‘Het streven is daarbij gericht op het vroegtijdig onderkennen van radicaliseringsprocessen bij groepen en individuen, zodat met behulp van gerichte interventiestrategieën voorkomen kan worden dat zij terroristisch geweld gaan plegen. Voor degenen die de stap naar geweldpleging reeds gezet hebben of op het punt staan dit te doen, zijn andersoortige ingrepen vereist van meer repressieve aard.’*¹³⁵ In de strategie richt de brede benadering zich vooral op jihadisme, maar de benadering is ook van toepassing op *‘andersoortige ideologieën die risico’s in zich dragen van doorradicalisering in de richting van gewelddadig extremisme of uiteindelijk terrorisme’*.¹³⁶

De strategie erkent hierbij dat elke vorm van actief contraterrorisme-beleid, dus ook de combinatie van preventieve en repressieve maatregelen, ongewenste of zelfs contraproductieve effecten op kan leveren. *‘Zowel dreigingsbeelden als de toegenomen aandacht door deskundigen kunnen bijdragen aan de zogenoemde ‘reproductie van dreiging’. Alles wat aandacht krijgt, groeit.’*¹³⁷ De strategie beroept zich echter op de positieve ervaringen van de tien jaar daarvoor. De *‘combinatie van preventie en vroegtijdige interventie heeft de bereidheid om terrorisme direct of indirect te steunen doen afnemen en*

¹³⁴ In interviews met de NCTV en gemeenten wordt het onderscheid tussen preventieve en repressieve interventies bestreden. Vaak is er geen helder onderscheid te maken en worden interventies in combinatie ingezet. Voor nu sluiten we echter aan bij het taalgebruik en de tweedeling uit het strategiedocument van 2011.

¹³⁵ NCTV, 2011: 37.

¹³⁶ Ibidem: 39.

¹³⁷ Ibidem: 28.



heeft de weerbaarheid onder minderheidsgroepen in de Nederlandse samenleving tegen aanvallen of propaganda van buitenaf doen toenemen.¹³⁸

Een eerste interventie aan de preventiekant van de brede benadering is het vergroten van weerbaarheid, vanuit zowel het sociaalgerichte perspectief als het veiligheidsgerichte perspectief. Enerzijds is dit beleid gericht op het verminderen van de voedingsbodem voor radicalisering bij groepen die doelwit zijn van jihadistische propaganda. *‘Het beleid is erop gericht mensen kansen te bieden om volwaardig in de Nederlandse samenleving te participeren. Naast het wegnemen van de voedingsbodems is het van belang dat burgers accepteren dat Nederland een open, pluralistische samenleving is waar diverse religies en leefwijzen naast elkaar bestaan.*’¹³⁹ Anderzijds wil het beleid ook de weerbaarheid van de bevolking vergroten, door het versterken van *‘het vermogen om (terroristische) risico’s het hoofd te bieden, het bevorderen van het herstellend vermogen na een aanslag en het vergroten van het aanpassingsvermogen*’.¹⁴⁰ Concreet zet de strategie hier bijvoorbeeld in op een heldere informatievoorziening over de terroristische dreiging en de waarden van de rechtstaat, en het in positie brengen van maatschappelijke organisaties in het debat over polarisatie en radicalisering.¹⁴¹

Waar het vergroten van de weerbaarheid kijkt naar het verkleinen van de ontvankelijkheid voor radicalisering, probeert de strategie via het ondermijnen van terroristische discourses ook de aanbodkant af te zwakken. Hierbij richt de strategie zich op de verhalen die terroristische netwerken verspreiden om aanhangers te verwerven. *‘De overheid spant zich in deze ‘narrative’ te doorgronden en waar mogelijk te voorzien van tegenargumenten: een ‘counter narrative’.*’ De verwachting is dat het *‘stimuleren van dit pluriforme aanbod (met zowel orthodoxe als gematigde geluiden) eveneens kan leiden tot een delegitimering van de jihadisten en hun inhoudelijke discours*’.¹⁴² Concreet spant de overheid zich bijvoorbeeld in om feitelijk correcte informatie tegenover de verhalen van terroristische netwerken te plaatsen, publieksdiplomatie te betrachten over de vorm en werking van de Nederlandse

¹³⁸ Ibidem: 63.

¹³⁹ Ibidem: 72.

¹⁴⁰ NCTV, 2011: 94.

¹⁴¹ Ibidem: 94-96.

¹⁴² Ibidem: 72.



samenleving richting het buitenland en om een alternatief geluid te stimuleren binnen de islamitische gemeenschap.¹⁴³

Voor individuen of groepen die toch radicaliseren stelt de strategie een persoonsgerichte aanpak van deradicalisering voor. Deze aanpak is gericht op positieve interventies om mensen af te laten zien van geweld en te resocialiseren in de samenleving. Doel is *‘dat de bewuste persoon zo snel mogelijk een ‘normaal’ leven kan opbouwen, als alternatief voor het radicaliseringsproces waar hij zich in bevindt (of heeft bevonden)’*.¹⁴⁴ De strategie pleit voor de inzet van de omgeving om mensen op andere gedachten te brengen. *‘Zo kan met het oog op de-radicalisering de inzet van voormalige radicalen worden overwogen. Zij hebben bij uitstek de ervaringen en argumenten die radicale personen van mening kunnen doen veranderen. Daarnaast kan worden gedacht aan de inzet van religieuze voormannen, familie en vrienden. Vooral de laatste twee hebben in de praktijk aangetoond effectief te zijn: zij staan immers het dichtst bij de betrokken persoon.’*¹⁴⁵ De strategie erkent daarbij dat het vaak juist *‘persoonlijke omstandigheden [zijn] die iemand doen besluiten het radicale pad te verlaten: een huwelijk, de geboorte van een kind, het bereiken van een bepaalde leeftijd, een verhuizing of zelfs het overlijden van een familielid’*.¹⁴⁶

Naast preventieve maatregelen formuleert de strategie ook repressieve maatregelen. *‘Voor degenen die de stap naar geweldsbereidheid reeds hebben gezet, of op het punt staan dit te doen, zijn andersoortige ingrepen vereist van meer repressieve aard.’*¹⁴⁷ Hierbij richt de strategie zich op het verstoren van terroristische activiteiten. *‘Als activiteiten gerelateerd zijn aan terrorisme, maar (nog) niet strafbaar zijn, kunnen deze activiteiten worden verstoord. Dit verstoren is het zodanig in de gaten houden van iemand dat deze persoon en zijn omgeving duidelijk wordt dat hij onderwerp is van overheidsoptreden. Daardoor kan de persoon geen rol meer kan spelen in terrorisme-gerelateerde zaken.’*¹⁴⁸ Deze verstoringen richten zich

¹⁴³ Ibidem: 72-74.

¹⁴⁴ Ibidem: 68.

¹⁴⁵ NCTV, 2011: 75.

¹⁴⁶ Ibidem.

¹⁴⁷ NCTV, 2011: 17.

¹⁴⁸ Ibidem: 65.



bijvoorbeeld ook op de activiteiten van netwerken, zoals het tegengaan van de financiering van terrorisme door de bevrozing van tegoeden of het verhinderen van uitreizen.¹⁴⁹

De strategie pleit ook voor strafrechtelijk ingrijpen. ‘De mogelijkheid om in een vroeg stadium strafrechtelijk op te treden tegen de voorbereiding van terroristische daden vormt een essentieel onderdeel van het antiterrorismebeleid.’¹⁵⁰ Naast het vervolgen van personen die een aanslag hebben gepleegd, heeft de overheid ‘de mogelijkheid om personen strafrechtelijk te vervolgen voor voorbereidingshandelingen, voordat zij komen tot daadwerkelijke voltooiing van de beoogde terroristische aanslag(en)’.¹⁵¹ De strategie erkent wel dat ingrijpen kan botsen met andere waarden dan veiligheid. ‘Het primaire uitgangspunt bij terrorismebestrijding is dat de overheid te allen tijde proportioneel handelt, zich houdt aan wet- en regelgeving en alle rechtsstatelijke principes eerbiedigt. Zij zal daarbij steeds een afweging maken tussen alle in het geding zijnde belangen, zoals veiligheidsbelangen en economische, sociale en/of politieke belangen.’¹⁵²

Ten slotte ‘vergt de bewaking en beveiliging van personen, objecten en diensten voortdurende aandacht’. ‘Ook hiervoor geldt dat aanslagen tegen bepaalde typen doelwitten niet alleen individuele of zaakschade tot gevolg hebben, maar tevens een grote symbolische waarde vertegenwoordigen’.¹⁵³ De strategie pleit voor het anticiperen op aanslagen door een goede verdediging, maar ook door het opstellen van plannen om de gevolgen van een eventuele aanslag te beperken.¹⁵⁴ Wel stelt de strategie dat door de steeds veranderende aard van de dreiging, volledige veiligheid niet haalbaar is en ook niet gepast is als beleidsdoelstelling. ‘In een snel veranderende samenleving met snel wisselende vormen van dreiging dient de focus te liggen op het flexibel anticiperen op dreigingen. Dit is alleen mogelijk als het streven naar risicobeheersing kan worden gecombineerd met een zekere mate van risicoacceptatie.’¹⁵⁵

¹⁴⁹ Ibidem.

¹⁵⁰ NCTV, 2011: 67.

¹⁵¹ Ibidem.

¹⁵² NCTV, 2011: 22.

¹⁵³ NCTV, 2011: 42.

¹⁵⁴ Ibidem: 83.

¹⁵⁵ Ibidem.



Aannames van 2011 tot 2015

De brede benadering vormt de kapstok voor het beleid gedurende de looptijd van de strategie, maar onder de betrokken partijen is er niet altijd evenveel aandacht voor een gelijkwaardige combinatie van maatregelen. De respondent vanuit het ministerie van SZW spreekt van een tegenstelling tussen het ‘veiligheidsperspectief’ en het ‘socialecohesieperspectief’. De politie, het OM en de NCTV zouden in deze visie vooral kijken naar de risico’s voor de veiligheid en alle maatregelen daarop willen richten. Partijen zoals het ministerie van SZW en gemeenten kijken meer naar de impact op de sociale cohesie binnen de samenleving. De verschillende perspectieven kleuren wat zij definiëren als preventie of repressie en welke motieven partners aan elkaar toeschrijven. *‘De NCTV wil preventie van uitreizigers en aanslagen. SZW wil preventie van radicalisering, spanningen in de samenleving en vervreemding.’*

Hoewel de strategie in 2011 zowel sociale als veiligheidsperspectieven meeneemt in de maatregelen, worden er minder plannen gemaakt voor sociaalgerichte maatregelen. Het *Actieplan polarisatie en radicalisering 2007-2011* krijgt geen vervolg, waarmee veel maatschappelijke initiatieven op het gebied van sociale samenhang worden stopgezet.¹⁵⁶ Het platform FORUM en het Landelijk Overleg Minderheden worden ontmanteld als onderdeel van bredere bezuinigingen en organisatorische veranderingen. Volgens respondenten bij de NCTV, de politie en de AIVD verdwijnt in deze periode ook de aandacht voor preventie bij politie-eenheden en gemeenten. Dat wordt volgens deze respondenten bijvoorbeeld zichtbaar in de vorm van verdwijnende expertise op het gebied van salafisme en het verdwijnen van netwerken met moslimgemeenschappen in de wijken.

In navolging van berichten over de transformatie van het jihadisme vanuit de AIVD in 2013 en 2014, krijgt de onderbelichte kant van het beleid hernieuwde aandacht. Het kabinet stelt dat *‘het preventieve beleid, belangrijke pijler in het Actieprogramma jihadisme, een extra impuls dient te krijgen’*.¹⁵⁷ De ministers van VenJ en SZW krijgen in augustus 2014 een gedeelde verantwoordelijkheid voor het opstellen en uitvoeren van het *Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme*. Het Actieprogramma omvat een scala aan maatregelen, die uiteenlopen van het versterken van de weerbaarheid van de bevolking tot het vervolgen van uitreizigers. De respondenten van de NCTV geven hierbij aan: *‘Het Actieprogramma is een*

¹⁵⁶ KplusV, 2012.

¹⁵⁷ Minister-president & viceminister-president, 2015: 2, 4.



concretisering van de strategie. Door de formulering en vormgeving is het hier en daar ontvangen als ‘paniekvoetbal’ en een trendbreuk, maar dat is niet zo. De grondbenadering van de brede benadering is echter weinig benadrukt, het ademt niet de balans van de strategie. [...] Wel zijn veel actoren opnieuw betrokken, zoals minister Asscher van SZW, door toegenomen alertheid na 2013.’

Hierbij zijn er wel verschillen te constateren tussen de strategie uit 2011 en het Actieprogramma uit 2014. Waar de strategie in 2011 bijvoorbeeld aangeeft dat er zeer beperkt nieuwe wettelijke instrumenten nodig zijn, omdat de terrorismewetgeving uit 2004 al voldoende maatregelen bevat, komt het Actieprogramma in 2014 met een aantal nieuwe wetten, gericht op ronselaars, uitreizigers en terugkeerders.¹⁵⁸

De beeldvorming rond het Actieprogramma opent opnieuw de discussie over de impact van een contraterrorisme-strategie op de samenleving. Vanuit de Tweede Kamer komt er vanuit de oppositie kritiek op het grote aantal repressieve maatregelen, terwijl andere partijen het plan juist te preventief en zachtmoedig vinden.¹⁵⁹ De minister van VenJ noemt het zelf ‘*een krachtige, offensieve, brede aanpak, waarbij zowel de harde kern van jihadisten wordt bestreden, als de verspreiding van het gewelddadig gedachtengoed [sic], door zowel een strafrechtelijke als bestuurlijke aanpak*’. Daarbij is het ook zaak ‘*om nieuwe aanwas van de jihadistische beweging te voorkomen door het tegengaan van radicalisering en het wegnemen van de voedingsbodem*’.¹⁶⁰ Respondenten bij het ministerie van SZW en de NCTV erkennen dat door de beeldvorming de suggestie kan zijn gewekt dat het Actieprogramma vooral over repressieve maatregelen gaat (zie voor onze ordening van maatregelen uit het Actieprogramma (Box 4). Vanuit het ministerie van SZW wordt aangegeven dat het soms niet wenselijk is om bijvoorbeeld nieuw beleid richting minderheden in te voeren onder de noemer van radicalisering of terrorisme, omdat het dan een tegengesteld effect kan hebben, waarbij groepen zich juist weggezet voelen.

¹⁵⁸ NCTV, 2011: 100; Ministerie van VenJ, NCTV, & Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2014.

¹⁵⁹ Tweede Kamer, 4 september, 2014.

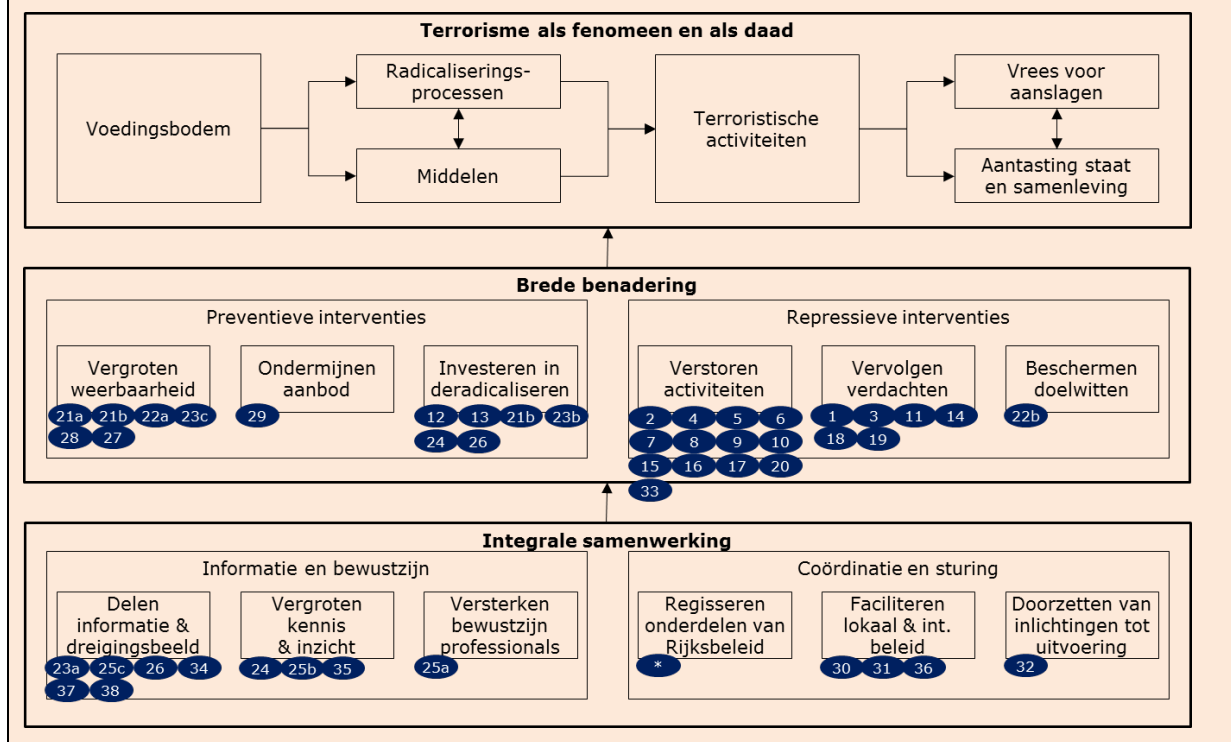
¹⁶⁰ Actieprogramma, 2014.



Box 4 Maatregelen Actieprogramma 2014 en beleidslogica 2011-2015

De verschillende maatregelen uit het Actieprogramma zijn hieronder weergegeven in de beleidslogica. De cijfers komen overeen met het nummer van de maatregel in het programma. Hierbij komen enkele maatregelen terug bij verschillende onderdelen van de logica, omdat ze diverse onderdelen bestrijken. Het opstellen van het Actieprogramma zelf, gemarkeerd met een *, is geschaard onder het regisseren van Rijksbeleid.

Deze illustratie suggereert dat alle maatregelen passen binnen de oorspronkelijke beleidslogica uit 2011. Daarbij zijn 13 van de (sub)maatregelen ingedeeld onder de meer preventieve interventies en 20 van de maatregelen onder de meer repressieve interventies. Binnen de integrale samenwerking richten de maatregelen zich met name op de verdere verbetering van de informatiedeling.



Toetsing van aannames aan de literatuur

De toetsing leert dat de aannames over de brede benadering van contraterrorisme kunnen bijdragen aan het interventievermogen. Hierbij wordt de strategie, en ook deze evaluatie, wel gehinderd door het gebrek aan solide wetenschappelijk bewijs over de effecten van contraterrorisme-interventies. Verder geeft de literatuur ook enige waarschuwingen mee over de realiseerbaarheid van legitieme en robuuste interventies in de praktijk. Hoewel een zoektocht binnen de wetenschappelijke literatuur weinig concrete evaluaties oplevert, biedt ze wel enige onderbouwing voor een brede benadering van contraterrorisme. Van veel



beleidsinterventies staat niet vast welk effect ze precies hebben op radicalisering of terrorisme, maar de schaarse gegevens die beschikbaar zijn ondersteunen wel een breed pakket maatregelen die uiteenlopen van een preventieve aandacht voor de dialoog tot een meer repressieve aandacht voor het beveiligen van luchthavens. Auteurs als Horgan, Falconi & Mathai, Van Dongen en Kitchner tekenen echter ook direct aan dat de realisatie van een brede benadering inherent problematisch kan uitpakken. In de aanpak van terrorisme overheerst snel aandacht voor concrete en telbare interventies, die vaker in het repressieve/veiligheidsdomein liggen. Hiermee is de gewenste breedte niet altijd waar te maken in de praktijk.

De empirische evaluatieliteratuur van contraterrorisme-interventies is beperkt in omvang en toont tegenstrijdige resultaten. Lum & Kennedy constateren na een systematisch literatuuronderzoek: *'Not only did we discover an almost complete absence of evaluation research on counter-terrorism interventions, but from those evaluations that we could find, it appears that some interventions either did not achieve the outcomes sought or sometimes increased the likelihood of terrorism occurring.'*¹⁶¹ Van Um & Pisiu herhalen deze exercitie en zijn eveneens negatief over de resultaten: *'We find that the literature displays case and data selection biases, and the results produced are often times contradictory, mostly due to the use of different indicators.'*¹⁶²

Schmid wijst in een overzicht voor het ICCT op een grootschalige en systematische toets van de verschillende hypothesen rond de bestrijding van gewelddadige extremistische organisaties, uitgevoerd door de University of Maryland.¹⁶³ Het onderzoek toetst in hoeverre 183 verschillende aannames in het contraterrorisme worden onderbouwd door empirische, wetenschappelijke evaluaties, uiteenlopend van de aanname dat zwaardere straffen afschrikken tot de rol van media in de reputatievorming van extremistische organisaties. Voor 50 aannames was geen enkel bewijs. Voor 57 aannames waren er tegenstrijdige bevindingen. Voor de overige 76 aannames was er wel enig bewijs. Voor slechts 8 aannames bestond dit bewijs uit een robuuste set van meerdere artikelen, in een combinatie van kwalitatief en kwantitatief onderzoek (zie Box 5 voor deze resultaten).

¹⁶¹ Lum & Kennedy, 2006.

¹⁶² Van Um & Pisiu, 2011.

¹⁶³ Schmid, 2013: 36.

**Box 5 Resultaten literatuuronderzoek University of Maryland¹⁶⁴**

Aannames over de bestrijding van gewelddadige extremistische organisaties (GEO's) die worden ondersteund door verschillende wetenschappelijke empirische analyses, waaronder ten minste één kwantitatieve en één kwalitatieve analyse.

1. Metaaldetectoren en extra beveiliging op vliegvelden vermindert het aantal vliegtuigkapingen.
2. In een land/context met meerdere extremistische GEO's kan het onderhandelen met één organisatie leiden tot slecht gedrag van organisaties die buiten de onderhandeling vallen.
3. Positieve prikkels zijn meer effectief dan negatieve prikkels bij deradicalisering.
4. Wanneer de afnemers van de GEO's het maatschappelijke of politieke doel van de GEO afwijzen, verandert de organisatie haar gedrag.
5. Politieke hervormingen kunnen de activiteiten van GEO doen afnemen.
6. Gewelddadige organisaties kunnen beïnvloed worden door vijf kanalen: aanbieders, afnemers, concurrenten, vervangers en nieuwe marktpartijen.
7. Het bombarderen/beschadigen van verkeerde doelen kan de publieke steun voor GEO's doen afnemen.
8. Als een opponent ziet dat er geen voordelen zijn aan het zich inhouden, zal dit zich tegen de partij keren die geweld probeert af te schrikken.

Deze overgebleven set van acht aannames loopt uiteen van preventieve maatregelen, zoals het inzetten van positieve prikkels in deradicalisering, tot meer repressieve maatregelen, zoals de inzet van metaaldetectoren en controles op vliegvelden. Zelfs op het effect van deze groep van interventies kan nog worden afgedongen. De toegenomen beveiliging van luchthavens kan bijvoorbeeld hebben geleid tot een vervangingseffect, waarbij terroristen zich nu richten op treinstations.¹⁶⁵ Ook voor de aannames die niet worden onderbouwd geldt nog niet de conclusie dat ze niet werken, maar slechts dat er geen bewijs is dat ze wel werken. Binnen deze groep van niet-onderbouwde aannames komen verschillende voorbeelden terug in de

¹⁶⁴ National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism, 2015.

¹⁶⁵ Substitutie-effect.



Nederlandse contraterrorisme-strategie, zoals het verwachte positieve effect van het ontwikkelen van een *counter-narrative* of het opbreken van terroristische netwerken.¹⁶⁶

Over het implementeren van een brede benadering zijn vanuit de literatuur wel enkele waarschuwingen op te tekenen. De cultuur van de contraterrorisme-sector kan de aandacht richten op de veiligheidsmaatregelen en sociale maatregelen verwaarlozen. In een studie van de aanpak van contraterrorisme door de Canadese politie merken Falconer & Mathai¹⁶⁷ op dat de heersende cultuur van een organisatie erg vormend kan zijn voor de beleidsactiviteiten die prioriteit krijgen. In het geval van de Canadese politie ligt de nadruk bijvoorbeeld op vervolging en het garanderen van veiligheid, waarmee er te weinig aandacht was voor rechtvaardigheid en rechtstatelijkheid. Dit leidde weer tot de ongeoorloofde uitlevering van een verdachte aan de VS, wat grote spanningen in de samenleving veroorzaakte. Van Dongen merkt op dat er in de resultaatmetingen van een contraterrorisme-strategie onevenredig veel aandacht is voor vervolgingen, omdat dat overeenkomt met een krachtig en telbaar beeld van beleid. *'There is more to counterterrorism than undermining a terrorist group's capabilities for violent action. It may very well be that a state is failing to dismantle a terrorist organisation's operational network, but is doing very well in other respects, like the winning over of the population.'*¹⁶⁸

Het evenwichtig sturen op preventieve en repressieve maatregelen, het veiligheidsgericht en het sociaalgerichte perspectief, is volgens verschillende auteurs moeilijk toe te passen in een beladen domein als contraterrorisme. Het benoemen van een beleidsinterventie als een contraterrorisme-maatregel is een *'act that elevates an issue beyond normal politics, justifying the use of extraordinary measures. [...] Therefore, it also elevates it beyond normal measures of efficiency, accountability, and effectiveness [...]; [it] is used as a legitimizing discourse to undertake particular practices that would not otherwise be permitted'*.¹⁶⁹ Hiermee herbergt de brede benadering ook een kwetsbaarheid met de vraag of het mogelijk is

¹⁶⁶ Developing an appropriate 'counternarrative' will undermine the VEOs narrative. Of: Breaking VEO networks and connections will reduce VEO activity in both the short and long term.

¹⁶⁷ Falconer & Mathai, 2006: 57

¹⁶⁸ Van Dongen, 2014,:27.

¹⁶⁹ Kitchen, 2014: 8.



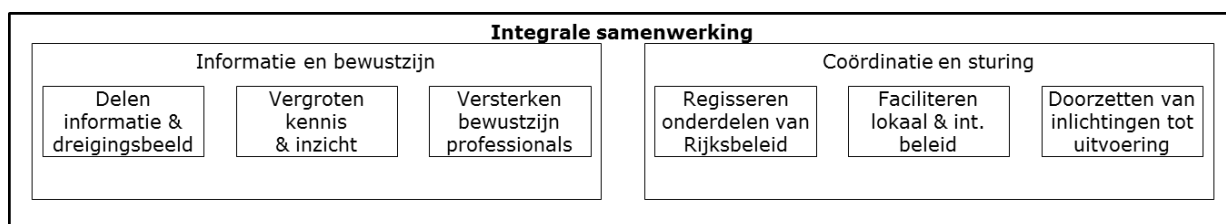
robuust vast te houden aan een evenwichtige combinatie van preventieve en repressieve interventies.

De aannames onder de brede benadering lijken in eerste instantie het interventievermogen te versterken. Het huidige gebrek aan wetenschappelijke onderbouwing voor specifieke interventies betekent nog niet dat de verschillende interventies binnen de strategie niet doelgericht zijn, maar dat de strategie moet blijven toetsen in welke mate de interventies daadwerkelijk een bijdrage leveren aan de beoogde doelen. Gezien het brede veld dat nog verkend moet worden en de bevindingen die wel beschikbaar zijn, is het navolgen van een brede benadering daarbij een redelijke keuze. Een doelgerichte, legitieme en robuuste strategie vraagt dan wel evenwichtige aandacht voor het gehele spectrum van interventies. De literatuur wijst op inherente krachten die beleid richting repressie en veiligheid trekken, waardoor de doelgerichtheid in de praktijk wordt ondermijnd, door het negeren van preventie en sociale cohesie. De legitimiteit wordt ondermijnd door partners die zich afkeren van het ‘harde’ beleid. Verder neemt de robuustheid af door de onevenwichtigheid van de koers in de praktijk. Bewuste aandacht voor preventie en sociale cohesie is dus nodig om een evenwichtig interventievermogen te bewerkstelligen.

4.5 Integrale samenwerking

Aannames 2011

Figuur 15 Beleidslogica voor integrale samenwerking



De aard van het fenomeen terrorisme en de versnippering van het Nederlandse publieke domein maakt dat een groot aantal overheidsorganisaties en maatschappelijke organisaties betrokken zijn bij de strategie. De strategie zet in op een integrale samenwerking tussen al deze partijen. *‘Het feit dat veel spelers actief zijn bij terrorismebestrijding vraagt om samenhang, coördinatie en afstemming. Dit is nodig om de efficiëntie en effectiviteit van het*



*beleid van deze actoren te vergroten.*¹⁷⁰ Het uitgangspunt is daarbij dat de veelheid aan partijen een ‘centrale coördinatiestructuur’ noodzakelijk maakt.¹⁷¹ De integrale samenwerking bestaat ten eerste uit het informatiesysteem dat voor de afzonderlijke en gezamenlijke partners de basis vormt voor het uitvoeren van de interventies. De samenwerking vereist ook coördinatie en sturing van de activiteiten van de partners.

Het basisinstrumentarium van de betrokken organisaties begint bij informatie. ‘Inlichtingen- en informatieverwerving vormen de basis voor Contraterrorisme-beleid. [...]. Zij dienen als fundament voor alle mogelijke CT-maatregelen of -inspanningen in binnen- en buitenland.’¹⁷² Inlichtingendiensten en opsporingsdiensten hebben daarom de ruimte nodig informatie te verwerven. Het delen van informatie is daarbij essentieel om een volledig beeld te krijgen. ‘Naast ‘need to know’ is het uitgangspunt uitdrukkelijk: ‘need to share’. Het consequent en effectief delen van informatie leidt immers tot een hogere kwaliteit van de informatie die retour komt.’¹⁷³ Concreet werken de organisaties bijvoorbeeld samen via de CT Infobox. De CT Infobox is een samenwerkingsverband dat ressorteert onder de AIVD, waarin de samenwerkende partijen, onder het regime van de Wet op de Inlichtingen en Veiligheidsdiensten 2002, gegevens bijeen brengen voor multidisciplinaire beoordeling van casussen door in de CT Infobox geplaatste experts, afkomstig uit de aan het samenwerkingsverband deelnemende diensten en instanties. Deze multidisciplinaire beoordeling kan leiden tot adviezen van de AIVD aan de deelnemende diensten en instanties.¹⁷⁴

Het delen van informatie moet bijdragen aan de beschikbaarheid van actuele kennis en goed inzicht bieden in de relevante ontwikkelingen en de aard van de dreiging. *‘Terroristen hebben aangetoond over leer- en aanpassingsvermogen te beschikken om bestaande weerstandsverhogende maatregelen te kunnen omzeilen. Het is dan ook noodzakelijk een kennisvoorsprong op kwaadwillenden te behouden in de ‘wapenwedloop’ tussen weerstandsmaatregelen en nieuwe modi operandi. Dit vergt blijvende aandacht voor*

¹⁷⁰ NCTV, 2011: 18.

¹⁷¹ Ibidem: 7, 9.

¹⁷² NCTV, 2011: 53.

¹⁷³ Ibidem: 54.

¹⁷⁴ Ibidem: 18.



*ontwikkelingen op het gebied van aanslagmethoden en -technieken, nieuwe modi operandi en de mogelijke tegenmaatregelen.*¹⁷⁵ Het belang van kennis en inzicht krijgt concreet vorm door voorgenomen investeringen in technologische kennis en de ambitie om als Nederland voorop te lopen in het ontwikkelen en delen van wetenschappelijke kennis over radicalisering en terrorisme.¹⁷⁶

Volgens de strategie begint een goede informatiepositie en doelgerichte bestrijding van terrorisme bij de professionals. ‘Alom dringt het besef door dat alerte medewerkers in de verschillende sectoren essentieel zijn om (de voorbereiding van) mogelijke terroristische activiteiten bijtijds te herkennen en in de kiem te smoren. Daarom is het vergroten van veiligheidsbewustzijn (‘security awareness’) bij professionals van groot belang.’¹⁷⁷ ‘Dit is niet alleen een zaak van veiligheidsspecialisten maar ook van de top en de medewerkers binnen een organisatie.’¹⁷⁸ De professionals hebben niet alleen een rol in het opvangen van signalen, maar ook in het actief interveniëren. ‘Het is van belang dat deze beroepsgroepen voldoende competent zijn in het goed kunnen onderscheiden van dergelijke signalen en zich gesteund weten om ook daadwerkelijk (op kleine schaal) interventies te plegen.’¹⁷⁹

Voor het realiseren van de brede benadering is volgens de strategie ook een krachtige coördinatie en sturing nodig van de verschillende organisaties. Te midden van het grote aantal betrokken beleidsdomeinen wil de strategie bijdragen *‘aan het verder vergroten van de samenhang in de Nederlandse terrorismebestrijding in brede zin, in lijn met het advies van de commissie-Suyver*’.¹⁸⁰ Het contraterrorisme-beleid pleit daarom voor een goede regie van uiteenlopende beleidsdomeinen, zoals VenJ, Defensie, Financiën en Sociale Zaken. De NCTV heeft hierbij een regierol, door het samenbrengen van verschillende partners en het regisseren van de crisiscommunicatie.¹⁸¹

¹⁷⁵ Ibidem: 48.

¹⁷⁶ Ibidem: 37, 45.

¹⁷⁷ NCTV, 2011: 44.

¹⁷⁸ Ibidem: 85.

¹⁷⁹ Ibidem: 73.

¹⁸⁰ Ibidem: 20.

¹⁸¹ Ibidem: 39, 66-68, 96.



De nationale strategie werkt ook aan legitiem en doelgericht contraterrorisme-beleid op internationaal en lokaal niveau. *‘De Nederlandse overheid kiest er ten eerste voor om terrorismedreigingen op het eigen grondgebied het hoofd te bieden’*, maar richt zich ook op bedreigingen in of vanuit het buitenland.¹⁸² *‘Daarnaast is het een gegeven dat het Nederlandse Contraterrorisme-beleid voor een groot deel wordt bepaald door internationale instellingen als de EU of de VN. Nederland voert, net als andere lidstaten van deze multilaterale organisaties, in toenemende mate beleid uit dat op internationaal niveau wordt vastgesteld.’*¹⁸³ De internationale context is dus steeds meer verbonden met de nationale veiligheid, waardoor Nederland zich toelegt op actieve internationale samenwerking.¹⁸⁴ Deze internationale en nationale context wordt ook verbonden met lokale ontwikkelingen in gemeenten en wijken. *‘Op lokaal niveau worden afwijkingen in gedrag of afwezigheid van bepaalde personen immers het eerst opgemerkt’* en veel van de preventieve en repressieve interventies worden op lokaal niveau uitgezet.¹⁸⁵

Ten slotte pleit de strategie voor ‘een optimale verbinding van inlichtingen, beleid en uitvoering’.¹⁸⁶ ‘De ‘volatiliteit’ van de dreiging vraagt om flexibel en doelgericht overheidsoptreden. Inlichtingen, beleid en uitvoering zullen dan ook optimaal op elkaar worden afgestemd.’¹⁸⁷ Als inlichtingen blijken te geven van een nieuwe vorm van dreiging, dan kan een snelle aanpassing van het beleid dus noodzakelijk zijn om adequaat te kunnen interveniëren. De strategie geeft daarbij een belangrijke coördinerende rol aan de NCTV, die als ‘kennis-, analyse- en beleidsorganisatie’ kan zorgen voor de snelle vertaling van inlichtingen naar beleid, naar uitvoering.¹⁸⁸

Aannames van 2011 tot 2015

Dat integrale samenwerking nodig is voor een brede benadering van terrorisme staat niet ter discussie tussen 2011 en 2015. Wel ontstaat er discussie tussen de betrokken partijen over het verzamelen van inlichtingen, de benodigde capaciteit en de aansturing van de samenwerking.

¹⁸² Ibidem: 21.

¹⁸³ Ibidem: 32.

¹⁸⁴ Ibidem: 53.

¹⁸⁵ NCTV, 2011: 18, 58.

¹⁸⁶ Ibidem: 18.

¹⁸⁷ Ibidem: 25.

¹⁸⁸ Ibidem: 18.



Respondenten zien de strategie hierbij vooral als het overzicht van alle mogelijke maatregelen. Een respondent beschrijft de strategie als een *'beleidscatalogus'* waarin alle preventieve en repressieve interventies van verwerven tot vervolgen zijn opgenomen. De strategie werkt hierbij niet zozeer als dagelijkse leidraad voor het werk van de verschillende partners, maar veeleer als een naslagwerk om op terug te vallen voor het overzicht. Met de vernieuwde aandacht voor jihadisme beschrijft de NCTV de strategie uit 2011 als een *'kompas'* voor het Actieprogramma van 2014.

Met betrekking tot de informatiepositie van de overheid richt de discussie tussen 2011 en 2015 zich in eerste instantie op de wenselijkheid van de verregaande bevoegdheden van de overheid. Na de toegenomen dreiging rijst vooral de vraag of de diensten genoeg kennis en capaciteit hebben om de instrumenten goed te gebruiken. Bij het vaststellen van de strategie in 2011 spreekt de Vaste Commissie VenJ uitvoerig over de impact van de verschillende maatregelen op de privacy en de rechten van de mensen.¹⁸⁹ De berichtgeving over inlichtingenactiviteiten van de NSA en later ook de AIVD leiden tot een politiek debat over vrijheid en veiligheid.

Bij het uitrollen van het Actieprogramma ontstaan er echter zorgen over de beschikbare menskracht van professionals bij de betrokken diensten. De Algemene Rekenkamer oordeelt in 2015 dat er te hard gesneden is in het budget van de AIVD en dat de dienst daardoor te weinig slagkracht heeft gehad.¹⁹⁰ Respondenten bij de politie en het OM geven daarbij aan dat het extra geld – verbonden aan het *Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme* – hard nodig is voor het optuigen van teams om nieuwe onderzoeken op te starten. De respondenten van de NCTV en de politie vrezen wel dat veel kennis al is verdwenen en dat veel contacten met de moslimgemeenschap zijn verlopen. Bij het opschalen van de strategie willen verder niet alle professionals worden ingezet. Het gaat daarbij bijvoorbeeld over docenten: *'Docenten hebben te maken met de volle breedte van veiligheidsproblematiek, van huiselijk geweld tot eetproblemen en zelfmoord. Een deel van de leraren ziet [die problematiek van radicalisering] niet, of wil het bewust niet zien. Het is ook moeilijk: waar ligt de grens?'*

¹⁸⁹ Tweede Kamer, 2011.

¹⁹⁰ Algemene Rekenkamer, 19 mei 2015.



Ten slotte onderschrijven alle respondenten dat de versnippering van het bestuurlijk landschap en de brede benadering een verbinding vragen tussen verschillende beleidsterreinen, geografische niveaus en beleidsfasen. De rol van de NCTV bij het regisseren van de verschillende verbindingen blijft enigszins omstreden. Respondenten hebben bijvoorbeeld verschillende aannames over hoe de NCTV de andere partners het beste kan ondersteunen of hoe belangrijk sturing is op cijfers (zie verder de procesevaluatie van samenwerking in hoofdstuk 5).

Toetsing van aannames aan de literatuur

De wetenschappelijke literatuur onderschrijft grotendeels dat de aannames over de breedte van de samenwerking, het belang van informatiedeling en het belang van coördinatie kunnen bijdragen aan een doelgericht, legitiem en robuust interventievermogen. Wel waarschuwt de literatuur ervoor dat de coördinatiestijl in de praktijk onevenwichtig kan uitvallen. De literatuur plaatst terrorisme hierbij doorgaans in een reeks van ‘ongetemde problemen’, zoals ook klimaatverandering, gezondheid en armoede zich kenmerken door onvoorspelbaarheid, meningsverschillen en samenhang met andere beleidsdomeinen.¹⁹¹ Gegeven de breedte van de uitdaging en de noodzaak om op verschillende beleidsterreinen en niveaus doelgericht actie te ondernemen, is een hechte samenwerking tussen overheidsdiensten onvermijdelijk.¹⁹²

Informatiedeling is een sleutelonderdeel van de samenwerking tussen de verschillende organisaties in de gedeelde aanpak van contraterrorisme.¹⁹³ Daarbij gaat het in de literatuur over crisisbeheersing en veiligheid omdat juist professionals op het operationele niveau niet alleen elkaar goed leren kennen en begrijpen, maar ook een gezamenlijk idee ontwikkelen van het probleem, om op basis van die *common ground* het probleem aan te pakken.¹⁹⁴ Een gedeelde *security awareness* kan een manier zijn om daarin te voorzien. In de literatuur gaat het over *collective mindfulness*, gericht op alertheid in actuele werksituaties. Daarbij krijgen zwakke signalen de benodigde aandacht, waardoor een opeenstapeling van ‘fouten’ wordt voorkomen en waardoor alleen kleine interventies nodig zijn om bij te sturen.¹⁹⁵

¹⁹¹ Camillus, 2014.

¹⁹² Caruson, & MacManus, 2006.

¹⁹³ Ansell, & Gash, 2008.

¹⁹⁴ Mandell & Keast, 2008: 722.

¹⁹⁵ Weick e.a., 2008.



De grote groep van betrokken partijen maakt enige vorm van structurele samenwerking en gestructureerde coördinatie daarbij belangrijk. Moynihan beschrijft in een analyse van de reacties op de orkaan Katrina en de aanslagen op 9/11 hoe coördinatie ingewikkelder wordt naarmate het aantal betrokken organisaties toeneemt.¹⁹⁶ Meer partijen, die variëren in achtergrond en cultuur, maken het lastiger om overzicht te behouden en scheppen vaak onzekerheid over hoe zij met elkaar samenwerken op het moment dat dat echt nodig is tijdens een crisis. Moynihan laat zien dat het moeilijk is om partijen die *on the spot* van belang bleken te zijn te integreren in de aanpak als daar in de voorgaande periode geen structureel contact mee was geweest.¹⁹⁷ Boin & 't Hart voegen daaraan toe: *'It is often assumed that a crisis or disaster should remove all barriers to cooperation that may exist between hierarchically related actors. In reality, crises tend to reinforce preexisting sources of distrust.'*¹⁹⁸

De literatuur schetst verschillende opties voor het inrichten van coördinatie. Provan & Kenis onderscheiden drie vormen: gezamenlijke aansturing door de meerderheid van de netwerkpartners (*shared governance*), aansturing door een leidende organisatie die onderdeel is van het netwerk (*lead organization*) en aansturing door een neutrale netwerk-administratieve organisatie (NAO), die speciaal voor de coördinatie in het leven is geroepen en enkel die taak op zich neemt. Wanneer het aantal samenwerkingspartijen groot is en/of groeit, dan verschuift de sturingsvorm idealiter van *shared governance* naar die van een *lead organization* of een NAO.¹⁹⁹

De veronderstellingen binnen de strategie over het belang van informatiedeling en coördinatie komen dus terug in de literatuur. Tegelijkertijd signaleert de literatuur ook enkele kwetsbaarheden die inherent zijn aan een dergelijke integrale aanpak. Terugkijkend op vijf jaar *Homeland Security* concluderen May, Jochim & Sapotichne²⁰⁰ dat men er niet in is geslaagd de verschillende departementen te verenigen achter één veiligheidsdoel: *'the relevant players in each of the subsystems we consider were largely pursuing separate*

¹⁹⁶ Moynihan, 2009: 2.

¹⁹⁷ Ibidem: 11.

¹⁹⁸ Boin & 't Hart, 2012: 179-196.

¹⁹⁹ Provan & Kenis, 2008: 247.

²⁰⁰ May, Jochim & Sapotichne, 2011.



homeland security agendas that reflect their particular concerns and historic ways of doing business. The net result of this has been characterized by Paul Light (2007) as 'the homeland security hash.' Hoewel er in de VS een krachtige en machtige centrale structuur was opgezet, was er volgens May, Jochim & Sapotichne te weinig aandacht voor het delen en verspreiden van de grondgedachte van de noodzaak van samenwerking.

De verschillen tussen actoren hoeven daarbij niet noodzakelijkwijs door strakkere coördinatie te worden opgepakt. Soms is juist meer bewegingsvrijheid nodig. Weick²⁰¹ pleit bijvoorbeeld voor een 'losse' coördinatie van contraterrorisme, om te zorgen dat nieuwe problemen en risico's tijdig worden herkend, en niet pas nadat zij verschillende hiërarchische lagen hebben doorlopen. Hij verwijst hierbij naar het feit dat verschillende analisten voor 9/11 al de potentie van vliegtuigen als aanvalswapen hadden benoemd, maar dat de verzamelde bureaucratieën niet in staat waren een dergelijke combinatie van inzichten om te zetten naar een nieuwe dreigingsbeeld. Volgens Weick en de 9/11-evaluatiecommissie vraagt dit om fantasie en voorstellingsvermogen. *'Imagination is not a gift usually associated with bureaucracies. [...] It is therefore crucial to find a way of routinizing, even bureaucratizing the exercise of imagination. Doing so requires more than finding an expert who can imagine that aircraft could be used as weapons.'*²⁰² Volgens Weick kunnen deze tekortkomingen alleen worden opgepakt door een 'losse' stijl van coördinatie: *'Weak coordination tends to be accomplished by structures that are simultaneously loose and tight, with tight coupling around a small number of core values and loose coupling around everything else.'*²⁰³

De aannames binnen de strategie over integrale samenwerking kunnen volgens de literatuur in eerste instantie leiden tot een krachtig interventievermogen. De samenwerking tussen verschillende partijen maakt het mogelijk het ongetemde probleem van veel kanten te benaderen. Door informatiedeling kunnen partijen perspectieven uitwisselen om steun of legitimiteit te versterken. Door de structurele samenwerking en coördinatie is het gehele stelsel robuust voorbereid op mogelijke dreigingen. Tegelijkertijd wijzen wetenschappers erop dat de benodigde coördinatie onbedoeld kan doorschieten in strakke, starre aansturing,

²⁰¹ Weick, 2005.

²⁰² 9/11 Commission, 2011.

²⁰³ Weick, 2005.



die het interventievermogen ten aanzien van ongekende, onbekende dreigingen juist weer ondermijnt.

4.6 Conclusie: Gevolgen voor interventievermogen

Deze planevaluatie analyseert in hoeverre de aannames achter de strategie een goede basis bieden voor een doelgericht, legitiem en robuust interventievermogen. De plannen zijn gestoeld op een breed palet aan aannames over het fenomeen terrorisme, de brede benadering en de vereiste integrale samenwerking. De plannen zouden vooral moeten dienen als *'kompas'* voor alle interventies tussen 2011 en 2015. De toets aan de wetenschappelijke literatuur laat zien dat de plannen inderdaad richting aan de acties van de verschillende partners kunnen bieden en zo kunnen bijdragen aan het gezamenlijke interventievermogen. De literatuur wijst echter ook op het risico dat de gewenste brede benadering zich door selectieve keuzes onbedoeld vertaalt naar een nauwe focus op daderprofielen, veiligheidsgerichte interventies en te strakke coördinatie. De strategie kan verworden tot een *'beleidscatalogus'* in plaats van een *'kompas'*, zoals een van onze respondenten het verwoordt. Een beleidscatalogus waaruit partners zaken selecteren ten behoeve van de uitvoering van beleid en waarmee de coördinator bepaalde delen van de strategie accentueert. Deze selectie van interventies versmalt dan in potentie de doelgerichtheid van het interventievermogen tot veiligheidsgerichte acties. Ook ondermijnt dit de legitimiteit van het beleid, door het afschrikken van sociaalgerichte partners. Ten slotte verzwakt deze selectie de robuustheid van het interventievermogen, doordat de overheid niet alle kennis en capaciteit borgt die nodig zijn voor een werkelijk brede aanpak van terrorisme.

Vanuit het perspectief van *doelgerichtheid* hebben de plannen in beginsel een versterkende werking op het interventievermogen, doordat ze aansluiten bij de beschikbare inzichten over een doeltreffende en doelmatige bestrijding van terrorisme met een combinatie van preventieve en repressieve interventies. Het brede perspectief op radicalisering, extremisme, terrorisme en contraterrorisme sluit aan bij de bevindingen in de literatuur: radicalisering kan via verschillende paden verlopen en het optreden van de overheid zelf heeft impact op (het gevoel van) veiligheid in de samenleving. De doelgerichtheid van het interventievermogen in de plannen wordt echter ook ondermijnd doordat de strategie geen rekening lijkt te houden met wetenschappelijke inzichten in de automatische neiging om veiligheidsinterventies en strakke sturing extra aandacht te geven. Preventie, zeker vanuit het sociaalgerichte



perspectief, kan in praktijk minder aandacht krijgen. Het interventievermogen dreigt hiermee te versmallen, waardoor de partners zich in praktijk te veel op de veiligheidsdoelen richten.

Vanuit het perspectief van *legitimiteit* bieden de aannames in beginsel voldoende aanknopingspunten voor steun bij de verschillende partijen. Met de nadruk op een gebalanceerde brede benadering en veel samenwerking met uiteenlopende partijen, kan de strategie aansprekend zijn voor veel partners. Daar hoort wel een waarschuwing bij vanuit de wetenschappelijke literatuur: in de praktijk kan de initieel verworven brede legitimiteit lijden onder de nadruk op doelgerichtheid ten tijden van een crisis. Dan kunnen politieke voorkeuren, tijdsdruk en belangenstrijd partners wegtrekken van de consensus en combinatie van maatregelen richting ‘hard en duidelijk’ optreden. De strategie wapent zich niet expliciet tegen dergelijke trekkrachten. De maatschappelijke discussie over de al dan niet repressieve aard van het Actieprogramma uit 2014, terwijl het programma feitelijk zowel preventieve als repressieve maatregelen bevat, suggereert dat de legitimiteit van de plannen en daarmee het interventievermogen is geërodeerd.

Vanuit het perspectief van *robuustheid* biedt de strategie in beginsel een kompas waarmee vanuit een breed perspectief de benodigde capaciteit van alle partners wordt aangeven. In de strategie van 2011 komen thema's aan bod die ook in 2015 nog relevant zijn, zoals het gevaar van uitreizigers of de rol van online media. De strategie bevat echter weinig plannen om te borgen dat al deze maatregelen inderdaad de benodigde capaciteit krijgen, bijvoorbeeld in tijden van crisis en het verschuiven van politieke druk of juist wanneer er geen zichtbare dreiging is en de aandacht verslapt. Een selectieve inzet van repressieve maatregelen kan dan leiden tot een ondermijning van de kennis en capaciteit van de partnergroep als geheel. De impact van het Actieprogramma laat zien dat wanneer er concrete plannen komen naar aanleiding van een zichtbare dreiging, de plannen wel weer brede investeringen onder alle partners kunnen aanjagen. Idealiter voorkomt een meerjarige strategie echter dat deze capaciteit in tijden van rust weglekt.



5. ANALYSE LANDELIJKE SAMENWERKINGSPROCESSEN

Samenvatting

In dit hoofdstuk evalueren we de bijdrage van de landelijke samenwerkingsprocessen aan het interventievermogen. Het onderzoek richt zich op de samenwerking, coördinatie en onderlinge communicatie tussen de landelijke partijen die betrokken zijn bij de uitvoering van de contraterrorisme-strategie. De doelgerichtheid van het interventievermogen wordt versterkt door de bereidheid van partners om samen te werken aan gezamenlijke doelen, maar in afwezigheid van zichtbare dreiging neemt de gezamenlijke focus af. De legitimiteit neemt in eerste instantie af doordat vooral sociaalgerichte overheidspartners geen actieve rol hebben in het beleid, maar neemt na het zichtbaar worden van de dreiging weer toe naar mate er weer meer landelijke partners aanhaken bij de samenwerkings- en overlegstructuren. De NCTV wordt daarbij gewaardeerd en gerespecteerd als coördinator van de samenwerking, al blijven rolconflicten over hun sturing van de uitvoering of wensen van de politieke leiding opspelen. De robuustheid fluctueert daarmee door de vijf jaren heen. Naast concrete voortgang op specifieke samenwerkingsdossiers als informatiedeling via de CT Infobox, gaan bij veel landelijke partners kennis, contacten en capaciteit verloren als gevolg van overheidsbezuinigingen en het afnemen van de ervaren urgentie van terrorisme. Na het zichtbaar worden van de verhoogde dreiging in 2013 investeren alle partners weer, maar de verloren capaciteit moet dan opnieuw worden opgebouwd.

5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de evaluatie van de samenwerkingsprocessen tussen de partijen die de contraterrorisme-strategie uitvoeren. We richten ons in dit hoofdstuk op de beleidsmatige samenwerking tussen *landelijke* spelers zoals de NCTV, de AIVD, het ministerie van SZW, het OM en de politie. In hoofdstuk 6 gaan we in op de samenwerking en uitvoering op *lokaal* niveau. We starten met een overzicht van het speelveld en de samenwerkingsverbanden. Daarna analyseren we de samenwerking zelf, de coördinatie van de samenwerking en de communicatie tussen de partijen. Een voorstudie van onderzoeksbureau Pro Facto benoemt samenwerking, coördinatie en communicatie als kernprocessen van de contraterrorisme-

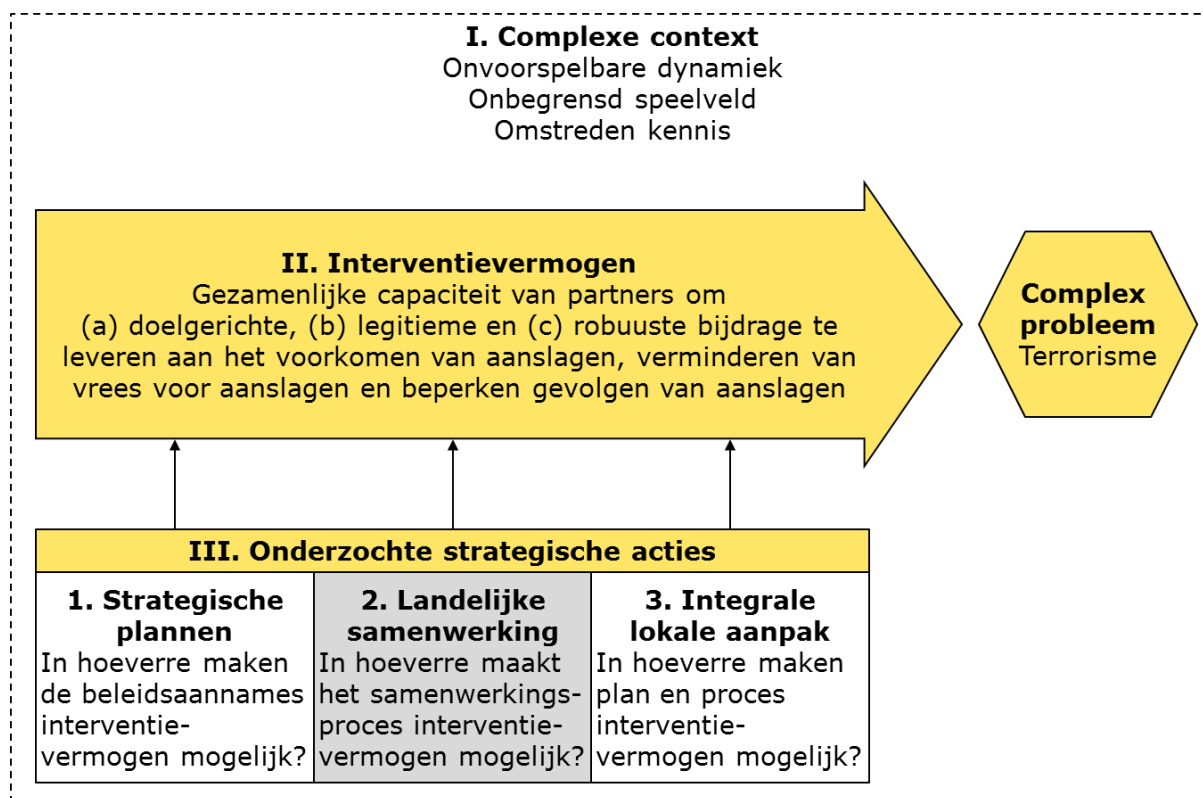


strategie 2011-2015.²⁰⁴ Deze kernprocessen bieden een manier om te kijken naar de interactie tussen betrokken partijen en overlappen elkaar soms ook. In paragraaf 5.3 maken we verder duidelijk wat we in dit onderzoek verstaan onder samenwerking, coördinatie en communicatie.

In de evaluatie van de drie kernprocessen staan de volgende vragen centraal:

- *Doelgerichtheid*: Verloopt het samenwerkingsproces in lijn met de doelstellingen?
- *Legitimiteit*: Behoudt en versterkt het samenwerkingsproces de steun van partners?
- *Robuustheid*: Borgt de landelijke samenwerking de capaciteit, ook in veranderende omstandigheden?

Figuur 16 Landelijke processen en interventievermogen



Dit hoofdstuk richt zich dus op *landelijk* beleid. In deze procesevaluatie ligt de focus op de vraag of de processen van samenwerking, coördinatie en onderlinge communicatie, die nodig zijn om interventievermogen tot stand te brengen, zich in de praktijk voordoen. We zijn dit nagegaan door relevante artikelen en onderzoeksrapporten te bestuderen en door in gesprek te

²⁰⁴ Pro Facto, 2015.



gaan met nationale partijen die betrokken zijn bij het contraterrorisme-beleid. In totaal hebben we uitgebreid gesproken met twintig personen van vijftien landelijke organisaties. De selectie van deze personen vond plaats aan de hand van *purposive sampling*. Dit betekent dat we respondenten hebben geselecteerd die het meeste inzicht kunnen verschaffen in de samenwerkingsprocessen op beleidsniveau, doordat zij hierbij als partij direct betrokken zijn. Bij alle partijen die in dit hoofdstuk aan bod komen, hebben we interviews afgenomen.

5.2 Overzicht van samenwerkingsverbanden

Een grote groep van organisaties is betrokken bij de vorming en uitvoering van de contraterrorisme-strategie. Deze organisaties werken aan uiteenlopende thema's, in diverse samenwerkingsverbanden. De samenwerkingsverbanden onderscheiden zich door hun *frequentie* – structurele verbanden die regelmatig en gepland samenwerken versus incidentele netwerken die alleen samenkomen bij een concrete aanleiding – en hun *focus* – samenwerkingen gericht op de gehele breedte van het contraterrorisme-beleid versus overleggen gericht op specifieke thema's, zoals financiële stromen of 'internetcontent'. Tabel 2 toont enkele voorbeelden van samenwerkingsvormen.



Tabel 2 Voorbeelden van samenwerkingsverbanden

	Structureel samenwerkingsverband	Incidenteel samenwerkingsverband
Generieke samenwerking, gericht op algehele beleid	Gezamenlijk Comité Terrorismebestrijding <ul style="list-style-type: none"> • Afstemmen Contraterrorisme-beleid • ~20 directeuren beleidsmatige en operationele organisaties Tactisch/casusoverleg gemeente <ul style="list-style-type: none"> • Bespreking breder beleid en specifieke casussen in gemeente • Gemeente, politie, OM, sociale diensten, eventueel NCTV Directeurenoverleg/ landelijke regietafel <ul style="list-style-type: none"> • Tweewekelijkse overleg over situatie, eventuele knelpunten en het maken van bindende afspraken • NCTV, politie, OM, AIVD 	Beleidsteam Actieprogramma Jihadisme <ul style="list-style-type: none"> • Versneld opstellen van maatregelen in augustus 2014 • ~20 beleidsmedewerkers betrokken organisaties
Specifieke samenwerking, gericht op thema's	CT Infobox <ul style="list-style-type: none"> • Delen van informatie • 10 inspecties, diensten en handhavers Bevriezingsoverleg <ul style="list-style-type: none"> • Ambtelijk adviseren over bevroingsmaatregelen • AIVD, BuZa, Financiën, OM, VenJ Bilaterale samenwerkingen <ul style="list-style-type: none"> • Relaties tussen specifieke partners • Bijvoorbeeld IND-liaison bij MIVD 	Multidisciplinair team asieloverleg <ul style="list-style-type: none"> • Identificeren mogelijke jihadisten onder asielzoekers • COA, DGVZ, IND, KMar, OM, politie

5.3 Indicatoren landelijke samenwerkingsprocessen

Dit hoofdstuk koppelt de drieslag van samenwerken, coördineren en communiceren aan indicatoren uit de wetenschappelijke literatuur, om een goed inzicht te krijgen in de bijdrage van deze kernprocessen aan het interventievermogen. Het literatuuroverzicht van Ansell & Gash²⁰⁵ over randvoorwaarden voor samenwerking vormt hierbij het centrale uitgangspunt. Ansell & Gash bestudeerden 137 voorbeelden van samenwerkingsverbanden waarbij diverse publieke en private partijen betrokken waren die gezamenlijk een publiek doel nastreefden. We vullen inzichten op basis van hun overzicht aan met informatie uit de literatuur over crisiscommunicatie en informatiedeling binnen organisaties waarin veiligheid een cruciale rol

²⁰⁵ Ansell & Gash, 2008.



speelt.²⁰⁶ Deze literatuur biedt indicatoren voor het slagen of falen van samenwerkingsprocessen met meerdere partijen, in de context van crises. In Tabel 3 zetten we deze indicatoren op een rij, om ze daarna verder toe te lichten.

Tabel 3 Criteria voor onderlinge samenwerking, coördinatie, communicatie

Samenwerking	Coördinatie	Onderlinge communicatie
<ol style="list-style-type: none">1. Draagvlak voor gezamenlijke acties2. Beschikbaarheid van benodigde middelen3. Ruimte voor tussentijds evalueren en leren	<ol style="list-style-type: none">1. Draagvlak voor coördinatie2. Beschikbaarheid van duidelijke regels3. Ruimte voor 'zachtere stemmen' in de samenwerking	<ol style="list-style-type: none">1. Draagvlak voor informatiedeling2. Beschikbaarheid kansen voor persoonlijk contact3. Ruimte voor diverse typen informatie
Basis onderlinge samenwerking, coördinatie en communicatie		
<ol style="list-style-type: none">1. Draagvlak voor gezamenlijk doel2. Beschikbaarheid van toegang voor alle partners3. Constructieve verstandhouding tussen partijen		

Basisindicatoren onderlinge samenwerking, coördinatie en communicatie

Samenwerking, coördinatie en communicatie vereisen dat enkele randvoorwaarden aanwezig zijn. Hierna geven we een korte definitie van deze zogenoemde basiscriteria:

- *Draagvlak voor gezamenlijk doel*: deelnemende partijen zijn het eens over het gezamenlijke doel van de samenwerking.
- *Toegang voor partijen om deel te nemen*: voor relevante partijen is het mogelijk om ongehinderd te participeren in de samenwerking. Partijen die gaandeweg relevant blijken, kunnen zonder te veel institutionele barrières aansluiten.
- *Constructieve verstandhouding tussen partijen*: deze verstandhouding wordt vooral gevormd door de historie die organisaties met elkaar hebben. Hebben ze in het verleden al constructief samengewerkt, of was er juist sprake van conflict?

Indicatoren voor onderlinge samenwerking

Vervolgens hebben we drie indicatoren gebruikt om de kwaliteit van de samenwerking tussen de partijen te onderzoeken. Contraterrorisme-beleid vraagt om de inzet van uiteenlopende

²⁰⁶ Head, 2008; Huxham & Vangen, 2000; Kapucu, 2006; Weick, Sutcliffe & Obstfeld, 2008; Boin & 't Hart, forthcoming.



organisaties, die elk in het leven is geroepen om een deel van het probleem aan te pakken. Een crisis – zoals een terroristische aanslag – houdt zich bovendien zelden aan juridische grenzen van organisaties.²⁰⁷ Samenwerking is dus van groot belang. De volgende elementen spelen een rol bij dergelijke samenwerking²⁰⁸:

- *Draagvlak voor gezamenlijke interventies*: dit vraagt commitment van individuele leden aan het proces, en ruggensteun vanuit alle niveaus van hun organisaties om te doen wat nodig is.
- *Beschikbaarheid benodigde middelen*: dit betreft financiële middelen en capaciteit, maar ook de benodigde kennis, expertise en netwerk.
- *Ruimte voor tussentijds evalueren en leren*: partijen leren van tussentijdse evaluaties en bouwen deze ook in. Er is sprake van een houding die gericht is op zowel afzonderlijk (actorniveau) als gezamenlijk (netwerkniveau) leren bij fouten, in tegenstelling tot een houding die gericht is op het afrekenen van elkaar.

Indicatoren voor onderlinge coördinatie

Coördinatie gaat over het smeden van effectieve communicatie en samenwerking. Dit kernproces hangt dus samen met de andere twee kernprocessen. Wetenschappelijke literatuur over crisiscoördinatie maakt een onderscheid tussen crisiscoördinatie als proces en als uitkomst. Bij uitkomsten gaat het om de *daadwerkelijke* coördinatie op het moment dat een crisis zich voordoet. Wij richten ons op het proces van coördinatie: het in stelling brengen van structuren en werkwijzen om af te stemmen in geval van crisis.²⁰⁹ Het gaat niet zozeer om een speler die de macht naar zich toe trekt, maar veeleer om een faciliterend leider die voor duidelijkheid en synergie zorgt.²¹⁰ We richten ons bij coördinatie voornamelijk op de rol van de NCTV. De volgende indicatoren zijn daarbij van belang:

- *Draagvlak voor coördinator*: Partijen ondersteunen de faciliterende rol van een coördinator in de actieve dialoog tussen betrokken partijen, maar voelen wel eigenaarschap over het welslagen van de samenwerking.

²⁰⁷ Boin & 't Hart, 2011.

²⁰⁸ Head, 2008; Ansell & Gash, 2008.

²⁰⁹ Boin, A. & 't Hart, P. (2012). Aligning Executive Action in Times of Adversity: The Politics of Crisis Co-Ordination. In *Executive Politics in Times of Crisis* (pp. 179-196). Palgrave Macmillan UK.

²¹⁰ Huxham & Vangen, 2000.



- *Beschikbaarheid duidelijke regels*: Er zijn heldere regels over hoe partijen samenwerken en op welke wijze zij besluiten nemen. Een coördinerende partij spreekt betrokkenen aan als hier niet of onvoldoende naar wordt gehandeld.
- *Ruimte voor 'zachtere stemmen' in de samenwerking*: Een coördinator bewaakt dat inbreng die in de samenwerking niet automatisch aan bod komt (de 'zachtere stemmen') toch wordt ingebracht.

Indicatoren voor onderlinge communicatie

Communicatie als instrument richt zich binnen de contraterrorisme-strategie op twee onderdelen: a) communicatie binnen het netwerk van organisaties die betrokken zijn bij het beleid en b) communicatie vanuit het netwerk naar het publiek over bijvoorbeeld actuele dreigingen. In deze evaluatie laten we communicatie binnen de afzonderlijke organisaties en de bredere publieksvoorlichting buiten beschouwing. We richten ons bij de evaluatie van de communicatie op onderlinge informatiedeling tussen organisaties. Indicatoren voor een goede onderlinge communicatie zijn²¹¹:

- *Draagvlak voor delen informatie*: Betrokken partijen zijn bereid om relevante informatie met elkaar te delen.
- *Beschikbaarheid van persoonlijk contact*: Er zijn contactpersonen voor de organisatie beschikbaar, die partijen weten elkaar goed te vinden en hebben regelmatig (bij voorkeur face-to-face)contact.
- *Ruimte voor diverse typen informatie*: Binnen de informatiedeling wisselen de partijen verschillende typen informatie uit die relevant kunnen zijn voor de samenwerking, zonder zich blind te staren op bijvoorbeeld alleen cijfers of formele rapportages.

5.4 Basis onderlinge samenwerking, coördinatie en communicatie

Voor onderlinge samenwerking, coördinatie en communicatie is een solide basis nodig, bestaande uit (a) draagvlak voor het gezamenlijke doel, (b) de mogelijkheid voor relevante partijen om deel te nemen en (c) een constructieve verstandhouding tussen partijen. Met deze indicatoren als uitgangspunt beschrijven we in de volgende paragrafen de basis voor de samenwerkingsprocessen binnen de contraterrorisme-strategie. Hieruit blijkt dat partijen het op grote lijnen eens zijn over het doel en vanuit een goede verstandhouding samenwerken.

²¹¹ Zie ook Kapucu, 2006; Weick, Suthcliffe & Obstfeld, 2008.



Wel blijkt dat de partijen die meer vanuit het sociaalgerichte perspectief naar het beleid kijken in de eerste jaren van de strategie niet hebben deelgenomen aan de samenwerking.

Draagvlak voor gezamenlijk doel

Alle respondenten scharen zich in de gesprekken achter de overkoepelende doelen van de strategie om aanslagen te voorkomen, de vrees voor aanslagen te verkleinen en de gevolgen van aanslagen te beperken. Op het eerste gezicht voldoet de samenwerking dus aan de gewenste overeenstemming over het gezamenlijke doel. Zoals eerder aangegeven in de analyse van de beleidslogica (zie hoofdstuk 4), bestaan er over de concretisering van deze doelen echter behoorlijk verschillende opvattingen tussen partijen als het ministerie van SZW, het OM en de politie. Een respondent van het ministerie van SZW karakteriseert dit als volgt: *‘De NCTV kijkt vooral vanuit een dreigingsperspectief, wij vanuit een integratieperspectief. Dat wordt zichtbaar in taal. De NCTV wil preventie van uitreizigers en aanslagen. Wij willen preventie van radicalisering, van spanningen in de samenleving, van stappen op weg naar vervreemding, en behoud van sociale stabiliteit.’*

Deze uiteenlopende perspectieven gaan gepaard met een eigen vocabulaire en verschil in opvattingen over prioriteiten voor het beleid. Zoals een respondent beschrijft: *‘Het is wel opvallend dat wij hier vaak een andere taal gebruiken. Radicalisering is oké; radicale standpunten zijn zelfs heel goed. Bijvoorbeeld over muziek, over boeken. [...] Ik zie een ander, veel groter risico dan radicalisering, namelijk de niet-gewortelde jeugd. Degenen die het niets meer kan schelen: ik krijg toch geen baan; ik word constant aangekeken op die Syriëgangers. [...] We moeten niet op dat kleine stukje van ‘radicalisering’ focussen.’* Enkele andere respondenten geven aan dat terminologie als ‘contraterrorisme’ niet wordt gebruikt in hun organisatie.

Partijen hebben dus verschillende perspectieven op de concretisering van het algemene doel. Dit is op zichzelf niet verrassend. De nationale strategie probeert immers verschillende perspectieven samen te voegen in een brede benadering van contraterrorisme, waarbij preventieve en repressieve acties met elkaar vervlochten raken (zie hoofdstuk 4). Voor de realisatie van deze synergie is het echter wel noodzakelijk dat de verschillende partijen ook daadwerkelijk actief deelnemen aan het samenwerkingsproces.



Mogelijkheid voor partijen om deel te nemen

In de gesprekken geven de respondenten aan dat de samenwerkingsverbanden en overlegorganen doorgaans ontstaan voor de bijdrage van nieuwe partners. Wel valt op dat veel van de meer sociaalgerichte partijen – zoals het ministerie van OCW en SZW – aangeven dat zij tot 2013/2014 niet actief betrokken waren bij het beleid. De start van de nieuwe nationale strategie 2011-2015 valt samen met het aflopen van het landelijke *Actieplan polarisatie en radicalisering 2007-2011*. Een groot aantal departementen was hierin vertegenwoordigd, uiteenlopend van de ministeries van Justitie en BZK tot de ministeries van SZW en OCW. Dit actieplan krijgt geen gevolg, waarmee het thema radicalisering voor verschillende departementen van de radar verdwijnt.

Het operationaliseringsdocument van de contraterrorisme-strategie uit 2011, waarin de acties naar aanleiding van de strategie worden toebedeeld aan verschillende organisaties, benoemt ook geen taken voor de ministeries van SZW en OCW op het dossier radicalisering of terrorisme. Het operationaliseringsdocument benoemt alleen de uitvoeringsverantwoordelijkheden van de AIVD, het ministerie van Buitenlandse Zaken, het ministerie van Defensie, het OM en de politie.²¹² Ook in het Gezamenlijk Comité Terrorismebestrijding (GCT)²¹³ zijn in het eerste deel van de looptijd van de strategie alleen de meer veiligheidsgerichte partijen als de AIVD, de MIVD, het OM en de politie vertegenwoordigd (zie Tabel 4). Omdat BZK tot 2012 verantwoordelijk is voor integratie en sociale cohesie is er eerst nog wel aansluiting met deze thema's, maar wanneer deze beleidsdossiers in 2012 overgaan naar SZW heeft dit laatste ministerie nog geen plaats in het Comité.

²¹² Lijst van partners verantwoordelijk voor acties in de strategie: AIVD, Binnenlandse Zaken (COA, DT&V, IND), Buitenlandse Zaken, Defensie, Douane, KMar MIVD, NCTV, OM en politie: NCTV, 2011b.

²¹³ Het GCT ondersteunt de minister van VenJ in de invulling van zijn coördinerende taak terzake terrorismebestrijding; het vormt de schakel op hoog ambtelijk niveau tussen regeringsbeleid en uitvoering.

**Tabel 4 Deelname aan GCT en Actieplan radicalisering en polarisatie 2007-2011**

Organisatie	2011	2013	2015
AIVD	GCT	GCT	GCT
Algemene Zaken	GCT	GCT	GCT
Defensie	GCT	GCT	GCT
Financiën	GCT	GCT	GCT
IND	GCT	GCT	GCT
KMar	GCT	GCT	GCT
MIVD	GCT	GCT	GCT
NCTV	GCT	GCT	GCT
OM	GCT	GCT	GCT
Buitenlandse Zaken	GCT + Rad & Pol	GCT	GCT
BZK	GCT + Rad & Pol	GCT	GCT
Justitie/VenJ	GCT + Rad & Pol	GCT	GCT
Politie	GCT + Rad & Pol	GCT	GCT
SZW	Pol & Rad	-	GCT
OCW	Pol & Rad	-	GCT
VWS	Pol & Rad	-	-

De afnemende aandacht voor preventie in de periode 2011-2013 valt achteraf ook andere partijen op. Een respondent observeert: ‘De ‘brede benadering’ valt in rustige periodes weg. Toen het in 2012 misging met betrekking tot uitreizigers, was de overheid onvoldoende voorbereid. Dit is door de strategie onvoldoende ondervangen. Als de dreiging verslapt, valt de periferie – zoals SZW en OCW – als eerste af.’ Doordat zij niet structureel betrokken zijn in de periode 2011-2015, is de brede benadering niet door alle partners actief omarmd. De politie het ministerie van BZ en de NCTV investeren wel in preventief beleid, bijvoorbeeld door contacten van wijkagenten met jongeren in kwetsbare wijken, antiradicaliseringsbeleid in het buitenland en door strategische communicatie over contraterrorisme-beleid, maar sociaalgerichte partners hadden deze preventieve acties verder aanvullen.²¹⁴ Na het zichtbaar worden van de dreiging haken alle partner wel weer aan bij de gezamenlijke interventies en overlegorganen.

Constructieve verstandhouding

De betrokkenheid van de partijen wisselt. Zoals beschreven zijn niet alle partijen vanaf 2011 direct aangehaakt. De uitbreiding van betrokken actoren gedurende de looptijd van de strategie blijkt een goede verstandhouding niet in de weg te zitten. Een overgrote meerderheid van de respondenten geeft blijk van een constructieve verstandhouding tussen de

²¹⁴ Tweede Voortgangsrapportage Contraterrorisme en -Extremisme, 2013: 1.



betrokken partijen. Ze geven aan dat men afspraken nakomt en dat de inbreng van nieuwe partijen wordt gewaardeerd. Respondenten stellen daarbij ook vast dat de samenwerking zich in die zin heeft verbeterd ten opzichte van voorgaande jaren. Toen uitten de AIVD en de MIVD bijvoorbeeld nog de zorg dat de NCTV zich zou ontpoppen tot een ‘derde dienst’, maar respondenten geven nu aan dat die angst grotendeels is weggenomen en dat ‘*de NCTV inmiddels wel meer een plek heeft verworven*’. Dat neemt niet weg dat er in enkele gevallen nog discussies ontstaan over de afbakening van verantwoordelijkheden (daarop komen we terug in paragraaf 5.6). De beschreven verschillen in benadering leiden dus niet tot conflictueuze werkverhoudingen.

Kortom, in de periode tot aan 2013/2014 zijn met name sociaalgerichte partijen niet of slechts incidenteel betrokken bij de contraterrorisme-strategie. De brede benadering kwam in het eerste deel van de looptijd van de strategie dus niet terug in een brede coalitie van organisaties – vanuit zowel het veiligheidsgerichte als het sociaalgerichte perspectief. Op het moment dat sociaalgerichte partijen weer aanhaken, leidt dit in het algemeen niet tot conflicten. Ondanks de verschillen in benadering spreken partijen in grote meerderheid van constructieve verstandhoudingen. De fluctuerende aandacht is wel een bron van kwetsbaarheid: kennisdeling, doelvervlochten, relatie- en vertrouwensopbouw lopen achterstanden op als partijen voor langere perioden op halve kracht of niet participeren in de contraterrorisme-netwerken.

5.5 Onderlinge samenwerking

Voor het uitvoeren van gezamenlijke interventies is het nodig (a) dat deelnemers het mandaat en de wil hebben om deze interventies samen uit te voeren, (b) dat ze beschikken over benodigde middelen in termen van capaciteit, contacten en expertise en (c) dat ze gezamenlijk leren van tussentijdse resultaten. Hierna gaan we afzonderlijk in op elk van deze indicatoren voor de kwaliteit van de samenwerking.

Draagvlak voor gezamenlijke acties

De betrokken nationale partijen komen volgens respondenten doorgaans hun afspraken na wat betreft de gedeelde activiteiten. In de gesprekken komen weinig tot geen geluiden terug over andere partijen die hun deel van een interventie niet hebben ondersteund. Op een enkel punt ontstond wel onenigheid over de vereiste investering in gedeelde activiteiten, zoals de



bijdrage van de verschillende partners aan de voorbereiding van het bevrozingsoverleg. Dergelijke conflicten blijken echter niet onoverkomelijk; partijen zijn in staat hiervoor oplossingen te vinden.

Het mandaat en de wil om samen te werken geldt op het moment dat partijen zijn aangehaakt. De mate waarin partijen contraterrorisme prioriteren wisselt echter sterk tussen 2011-2015. De *Tweede Voortgangsrapportage Contraterrorisme en -Extremisme* constateert in 2013: *‘De aandacht voor radicalisering in politiek, bestuur en samenleving nam de afgelopen jaren af. Dat is begrijpelijk in het licht van de tot voor kort beperktere dreiging, maar tevens zorgelijk nu er aanwijzingen zijn dat islamitische radicalisering groeiende is.’*²¹⁵ Respondenten constateren dit ook: *‘De berichtenstroom vanuit de AIVD ging wel door, maar andere prioriteiten werden dominant, zoals de economische crisis.’* We beschreven al dat partijen met het sociaalgerichte perspectief afdreven van de samenwerking. Echter, ook centrale partijen die meer vanuit het veiligheidsperspectief werken geven het onderwerp beduidend minder prioriteit. In de landelijke prioriteiten van de politie, opgesteld voor 2011-2014 en voor 2015-2018, komen de woorden ‘terrorisme’ en ‘radicalisering’ bijvoorbeeld in zijn geheel niet voor.²¹⁶ Hoewel de NCTV volgens respondenten wel heeft gevraagd deze onderwerpen op te nemen, krijgen andere onderwerpen, zoals de vorming van de Nationale Politie, afpakbeleid en *animal cops*, voorrang. Enkele respondenten binnen en buiten de NCTV geven aan dat het onderwerp contraterrorisme in de eerste jaren van de looptijd van de strategie ook binnen de NCTV aanzienlijk minder aandacht krijgt.

Beschikbaarheid van benodigde middelen (financiën en expertise)

Naast de prioriteit en betrokkenheid van partijen fluctueert ook de beschikbaarheid van middelen gedurende de looptijd van de strategie (zie ook Box 6). Vanaf 2013/2014 bouwen betrokken organisaties deze capaciteit (weer) op; tot die tijd is die zeer beperkt aanwezig. Zo is de Algemene Rekenkamer in 2015 kritisch over de fluctuaties in het geplande budget van de AIVD. Het voornemen uit 2012 een derde van het budget van de dienst af te halen werd uiteindelijk omgebogen naar het voornemen de uitgaven juist met een derde te verhogen (zie Figuur 17). *‘De AIVD [moest zich] instellen op krimp en [moest] vrijwel direct daarna invulling [...] geven aan tal van noodzakelijke uitvoeringsprocessen om weer te kunnen*

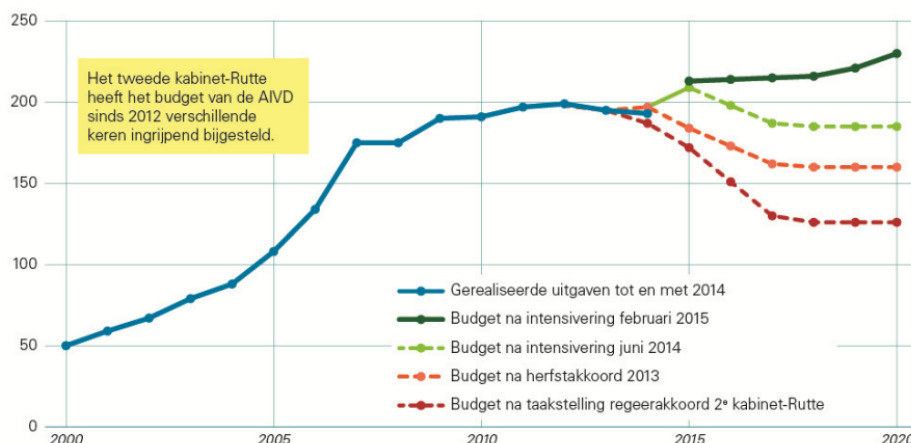
²¹⁵ Tweede Voortgangsrapportage Contraterrorisme en -Extremisme, 2013: 14,

²¹⁶ Minister van VenJ, 2011; Ministerie van VenJ, 2015.



groeien. [...] De gevolgen daarvan zullen nog jaren voelbaar zijn en risico's met zich meebrengen mede voor het gewenste niveau van operationaliteit'.²¹⁷ Deze fluctuatie komt ook terug bij de politie en het OM. Terwijl de politie middelen investeert in de centralisatie en het OM bezig is met een bezuiniging, volgt op de lancering van het *Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme* in 2014 de toezegging voor extra geld aan beide organisaties.²¹⁸

Figuur 17 Ontwikkeling van budget AIVD (in miljoenen euro's) (Algemene Rekenkamer, 2015: 2)



Respondenten zijn zeer kritisch over de gevolgen van de fluctuerende middelen voor betrokken organisaties en de aandacht voor contraterrorisme. Die fluctuatie zorgde ervoor dat het kennisniveau niet op peil is gehouden en dat kostbare netwerken verloren gingen. Een aantal respondenten stelt bijvoorbeeld dat de politie onvoldoende kennis had over het salafisme en de nieuwe vormen van de dreiging. Zoals een respondent verwoordt: *‘De politie moest het echt bijbenen. Er is daar onvoldoende kennis, kunde en capaciteit op dit terrein. De reorganisatie naar Nationale Politie helpt daar niet bij.’* Eerder onderzoek laat zien dat langlopende opsporingsonderzoeken noodgedwongen stoppen, *‘mede door capaciteitsproblemen en door (gewijzigde) prioriteiten binnen de opsporing’*.²¹⁹ In het plan voor de herijking van de realisatie van de Nationale Politie²²⁰ staat in dit kader: *‘Ook het gewone werk ging vanzelfsprekend door. Zo ging de start van de nationale politie gepaard met een aantal operationele projecten met een voor de politie grote, soms zelfs ongekende omvang. De Nuclear Security Summit, de inhuldiging van de Koning, het drama rond MH17*

²¹⁷ Algemene Rekenkamer, 2015: 2.

²¹⁸ Minister-president & viceminister-president, 2015.

²¹⁹ Gestel & De Poot, 2014: 11.

²²⁰ Nationale Politie, 2015: 6.



en de aanpak van terrorisme zijn hier voorbeelden van. De politie heeft bij al deze gebeurtenissen adequaat opgetreden maar zij vroegen wel om een aangepaste prioritering van de aandacht van de korpsleiding en legden veelal een niet te voorzien beslag op mensen en middelen. Dit raakte ook de balans tussen beheer en de operatie en tussen de veranderopgave en 'going concern'. Een respondent bij de politie herkent dit beeld op hoofdlijnen en stelt dat het behouden van kennis op dit onderwerp, zeker gedurende de grote reorganisatie, moeilijk is geweest.

Ook binnen het maatschappelijk middenveld lijkt in de periode tot aan 2013 kostbaar netwerk en relevante expertise verloren gegaan. Zo noemen enkele respondenten in dit kader de afschaffing van Forum en LOM: *'FORUM en LOM zijn afgeschaft. Die constructies waren niet zaligmakend, maar nu mist professionele autoriteit en zijn organisaties versnipperd. De effectiviteit van de samenwerking met deze organisaties is daardoor sterk afgenomen, de reputatie van organisaties werd twijfelachtiger. Er zijn geen nieuwe structurele overlegstructuren voor in de plaats gekomen.'*

Na het verhogen van het dreigingsniveau in 2013 en vooral na het opstellen van het Actieprogramma in 2014 komen er weer meer middelen beschikbaar. In februari 2015 kondigen de premier en de vicepremier aan dat er structureel € 128.8 miljoen extra naar de veiligheidsketen zal gaan. De AIVD krijgt zo de ruimte om 350 extra mensen aan te nemen.²²¹ Het OM en de politie krijgen extra geld om additionele onderzoeken op te pakken.²²² Nadat de al bestaande taakstelling wordt opgehoogd tot 134 miljoen euro, krijgt het OM nu 20 miljoen euro 'terug' voor diverse taken, waaronder terrorismebestrijding. Het kabinet erkent verder dat *'het preventieve beleid, belangrijke pijler in het Actieprogramma jihadisme, een extra impuls dient te krijgen'* en reserveert extra geld voor de deradicaliseringsprogramma's van gemeenten en uitbreiding van de expertise-unit sociale stabiliteit.²²³

²²¹ AIVD, 2015.

²²² Minister-president & viceminister-president, 2015.

²²³ Minister-president & viceminister-president, 2015: 2, 4.



Box 6 Personele middelen contraterrorisme

In het kader van de evaluatie is ook specifiek onderzocht in hoeverre uitspraken gedaan kunnen worden over de kosten van het beleid, in lijn met de wens van de Tweede Kamer om een beter inzicht te krijgen in de efficiëntie van alle investeringen. De onderzoekers van Pro Facto constateerden echter al dat dit zeer lastig is. Zij stellen voor om dit na te gaan via een schatting van fte's die organisaties inzetten voor contraterrorisme.²²⁴ Dit blijkt echter eveneens lastig. Aantallen fte's zijn soms vertrouwelijk. De veiligheidsdiensten willen deze cijfers bijvoorbeeld geheim houden. Andere partijen, zoals de politie en het OM, geven aan dat een inschatting lastig is, omdat de aanpak van contraterrorisme is geïntegreerd in bredere taakpakketten en niet afzonderlijk is 'gelabeld'. We beschrijven hier dan ook een beeld van de indicatieve gegevens die we hebben kunnen achterhalen; de interpretatie van deze cijfers vraagt grote voorzichtigheid.

We geven dus inschattingen die een zeer globaal beeld bieden van de inzet van betrokkenen op contraterrorisme. We starten met de inzet op nationaal niveau, binnen de departementen en binnen veiligheidsdiensten, politie, KMar en OM. Daarna geven we een beeld van de inzet op lokaal niveau, binnen de meest betrokken gemeenten die het meest actief bezig zijn met de integrale lokale aanpak. Dit beeld laat zien dat de inzet vooral na 2013 opgebouwd is en momenteel nog steeds op sterkte wordt gebracht. Op een aantal vlakken is de inzet van capaciteit beperkt tot een handvol mensen.

Nationale partijen: ministeries

We zijn via de Rijksbegrotingen van de jaren 2011-2015 nagegaan in hoeverre contraterrorisme hierin expliciet is benoemd (met de zoekwoorden 'polarisatie', 'radicalisering' en '(contra)terrorisme'). Begrotingen zijn niet specifiek over de precieze uitgaven aan contraterrorisme:

- Het ministerie van VenJ heeft wel een post 'Uitgaven Contraterrorisme en Nationale Veiligheid' opgenomen in haar begrotingen. Deze post is dus breder dan contraterrorisme alleen.
- Hetzelfde geldt voor het ministerie van BZ, dat inzage geeft in uitgaven voor de 'terugdringing van internationaal terrorisme en andere vormen van internationale criminaliteit'.
- Het ministerie van Defensie toont contraterrorisme-uitgaven voor de *Combined Maritime Forces* (ter bestrijding van terrorisme en piraterij) en voor het NLTC (samenwerking met VS in het kader van contraterrorisme). Andere zaken, zoals luchtvaartterrorisme, worden wel genoemd in de Rijksbegrotingen van Defensie, maar zijn niet gekoppeld aan uitgaven.

²²⁴ Pro Facto, 2014: 52.



- Andere departementen zijn (nog) minder specifiek: ze noemen het onderwerp wel, maar koppelen er meestal geen specifieke uitgaven aan.

Om deze redenen kunnen we dus niet laten zien hoeveel geld er in Rijksbegrotingen is gealloceerd voor contraterrorisme. Wel laat onze analyse van de Rijksbegrotingen enkele relevante zaken zien met het oog op de aandacht voor het thema:

- In de Rijksbegrotingen van de ministeries van OCW en SZW komt het onderwerp niet aan bod tot en met 2013. Daarna wordt het enkel genoemd, zonder koppeling aan bedragen. In de begroting van het ministerie van OCW gaat het in 2014 en 2015 bijvoorbeeld over 'internationale polarisatie', als speerpunt van het emancipatiebeleid. Het ministerie van VWS alloceert tot 2014 geld voor 'CBRN weerstandsverhoging', maar haar Rijksbegroting doet in 2014-2015 geen enkele verwijzing naar contraterrorisme-onderwerpen. Binnen het ministerie van SZW is vanaf 2015 € 2,25 miljoen gealloceerd voor de uitvoering van het *Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme*.
- Voor de Rijksbegroting van het ministerie van Financiën geldt dat het onderwerp 'terrorismedinanciering' in alle jaren van 2011-2015 wordt genoemd, maar dat hieraan geen specifieke bedragen zijn gekoppeld. Ook het ministerie van BZK noemt terrorisme tussen 2012-2015, maar koppelt hier geen specifieke uitgaven aan.

Bij verschillende ministeries hebben we afdelingshoofden gevraagd een indicatie te geven van de hoeveelheid fte die binnen hun departement is gekoppeld aan contraterrorisme. Omdat veel mensen niet exclusief op dit dossier werken, gaat het hierbij om een indicatieve schatting. De inschattingen lopen uiteen van circa 75 fte op een departement als VenJ (voornamelijk NCTV), ongeveer 10 fte op elk van de departementen Defensie (exclusief MIVD), Financiën en SZW en 1-3 fte bij BZK (exclusief AIVD), VWS of OCW. Dit zijn inschattingen van eind 2015. Ze geven daarmee geen beeld van de fte's in voorgaande jaren en de fluctuatie daarin.

De inschattingen geven aan dat de dominante inzet op het terrein van Contraterrorisme ligt bij het ministerie van VenJ. De capaciteit die hier is genoemd heeft voornamelijk betrekking op de NCTV. Uit gesprekken binnen de NCTV, alsook met partijen die direct met de NCTV samenwerken, blijkt dat dit aantal fte niet de inzet van de hele looptijd van de strategie representeert. Met het Actieprogramma in 2014 stelde de NCTV een specifieke programmadirectie in voor contraterrorisme; voor 2014 was hiervoor geen specifieke afdeling of directie. Vanaf 2015 is er extra budget voor contraterrorisme voor de NCTV. Respondenten die op lokaal niveau met de NCTV



samenwerken geven aan dat de NCTV in 2013/2014 niet voldoende op sterkte was. Nationale partijen bevestigen dit beeld.

Voor het ministerie van Financiën geldt verder dat het aantal fte is op te delen in circa 5 fte voor het kerndepartement (weliswaar niet als zodanig 'geormerkt'; dit is een inschatting op basis van werkzaamheden, met name voor de uitvoering van de bevrozingsmaatregel) en 5 fte voor de Belastingdienst. Bij de Belastingdienst betreft het met name de inzet van de FIOD.

De inschattingen tonen dat de inzet op de beleidsdepartementen vaak beperkt is tot een klein aantal personen, zeker buiten VenJ. Voor het ministerie van SZW geldt dat er in de periode 2011-2014 geen specifieke inzet was op het thema, al werd er wel beperkt ingezet op het onderwerp 'sociale spanningen'. Sinds het *Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme* in 2014 is de inzet van SZW duidelijker vormgegeven. Het gaat hier om een selecte groep van mensen. Dat geldt des te meer voor andere ministeries, zoals de ministeries van OCW en Financiën, waar contraterrorisme/radicalisering iets is wat enkele mensen invullen, naast een breder takenpakket. Capaciteit op het onderwerp is hier geconcentreerd bij enkele personen.

Nationale partijen: veiligheidsdiensten, politie, KMar, OM

Voor de veiligheidsdiensten, de politie, de Marechaussee en het OM geldt dat gegevens omtrent de inzet (fte's) op contraterrorisme ofwel geheim zijn, ofwel dat deze capaciteit zo geïntegreerd is in de werkprocessen dat organisaties het veelal lastig vinden hiervan een indicatie te geven.

Veiligheidsdiensten

Voor de veiligheidsdiensten is contraterrorisme een van de kerntaken. De MIVD verstrekt geen informatie over fte's; van de AIVD is wel een en ander bekend vanuit het onderzoek van de Algemene Rekenkamer. De AIVD krijgt in 2009 te maken met een taakstelling terrorismebestrijding vanwege te bereiken efficiency in de keten van € 4 miljoen, structureel vanaf 2011. Hoewel deze taakstelling inmiddels is teruggedraaid, is de dienst gedurende de looptijd van de strategie flink ingekrompen (van 1.491 naar 1.320 fte per 1 januari 2015). Vanaf 2015 vindt weer versterkte (met name operationele) instroom plaats, tot boven 1.500 fte. Er komt een structurele verhoging van de begroting van de AIVD vanaf 2016, olopend tot € 40 miljoen tot 2020. De bestuurlijke reactie op het kritische rapport van de Algemene Rekenkamer over deze fluctuatie in capaciteit bij de AIVD stelt dat de operationele capaciteit voor terrorismeonderzoek hierdoor niet lijkt te zijn aangetast:



het terrorismeonderzoek zou daarbij 'ontzien' zijn.²²⁵ Respondenten die binnen de contraterrorisme-strategie direct hebben gewerkt met de AIVD geven echter wel aan dat zij de beperkte capaciteit van de AIVD hebben gemerkt op dit onderwerp, bijvoorbeeld als het gaat om het aantal personen dat de AIVD per maand kan doorlichten.

Politie, Koninklijke Marechaussee en OM

Naast de veiligheidsdiensten – voor wie contraterrorisme een kerntaak is – zijn er organisaties voor wie contraterrorisme een van de thema's is waarvoor zij activiteiten ontplooiën: de politie, de Marechaussee en het OM. Op landelijk niveau geven deze organisaties aan dat het lastig is om een goede indicatie te geven van het aantal fte's dat gekoppeld is aan de uitvoeringen van contraterrorisme-activiteiten. Vanuit de Marechaussee wordt aangegeven dat contraterrorisme is geïntegreerd in takenpakketten en niet specifiek als zodanig wordt gelabeld in taakstellingen. Bij de politie en het OM komen soortgelijke reacties. Medewerkers zijn deels 'gelabeld', maar deels ook niet. Bij politie zijn bijvoorbeeld wijkagenten met het onderwerp contraterrorisme belast, maar ook medewerkers van de Dienst Speciale Interventies (DSI) en de Forensische Opsporing. Daarnaast is per eenheid verschillend of er een contraterrorisme-researchteam is vrijgemaakt of dat dit binnen het generieke researchewerk wordt opgepakt.

Voor het OM geldt dat de organisatie te maken krijgt met bezuinigingen. De Galan Groep concludeert in juni 2015 dat het tijdspad van de (oplopende) taakstelling vanaf 2015 risico's met zich meebrengt voor het primaire proces.²²⁶ De taakstelling is inmiddels verlaagd met € 20 miljoen. Het OM werkte in het afgelopen jaar aan de versterking van inzet op contraterrorisme. Deze aandacht komt terug in de Jaarberichten van het OM: waar terrorisme in 2011 en 2012 in het geheel niet aan bod komt, het in 2013 wordt genoemd als onderdeel van ondermijnende criminaliteit, wijdt de organisatie er in 2014 een specifieke paragraaf aan. De versterking op basis van de extra gelden die begin 2015 voor het Openbaar Ministerie beschikbaar zijn gekomen, hebben geleid tot personele uitbreiding op diverse plekken waar dat binnen het Openbaar Ministerie nodig werd geacht. Het betreffen extra OvJ-functies, maar ook de daarbij behorende (beleids)ondersteuning op het thema terrorisme. Deze versterking is gerealiseerd.²²⁷

²²⁵ Algemene Rekenkamer, 2015: 65.

²²⁶ Galan Groep, 2015: 7.

²²⁷ Zie Jaarberichten Openbaar Ministerie 2011-2014, beschikbaar via <https://www.om.nl/actueel/jaarberichten-0/>.

**Lokaal niveau: gemeenten en lokale partners**

We hebben bij een aantal lokale partijen binnen de groep van meest betrokken gemeenten navraag gedaan naar de inzet op het thema radicalisering/contraterrorisme. Op dit niveau blijkt het iets beter haalbaar om indicaties voor het aantal fte te geven. De inzet verschilt uiteraard per gemeente, afhankelijk van de grootte van de gemeente en van de problematiek. Op basis van inschattingen van respondenten geven we een globale indicatie van de bandbreedte aan fte's binnen onderzochte gemeenten. Het gaat hierbij om personen die contraterrorisme als specifiek onderdeel in hun takenpakket hebben. Zo is hierbij bijvoorbeeld niet meegerekend dat wijkagenten een deel van hun tijd aan contraterrorisme-activiteiten besteden. Voor gemeenten zelf geldt dat de inzet varieert tussen circa 0,5 tot 5 fte. Binnen het arrondissementsparket maken respondenten een inschatting van 5 fte of minder. De politie noemt aantallen variërend van 7-20 fte per regio. De Raad voor de Kinderbescherming geeft ten slotte aan dat zij binnen de regio 2 fte of minder voor contraterrorisme beschikbaar heeft. Deze inschattingen betreffen de gemeenten die het meest geconfronteerd werden met uitreizigers en de integrale lokale aanpak actief hebben opgepakt. In andere gemeenten gaat het waarschijnlijk om minder capaciteit. Bovendien was ook de capaciteit in de geselecteerde gemeenten – voor 2014 – lager.

Op lokaal niveau is in veel gevallen sprake van 'nieuwe' fte's. Personen die zich specifiek met dit onderwerp bezighouden zijn meestentijds zeer recent aangesteld. Deze cijfers geven een indicatie van de *huidige* stand van zaken. Tot aan 2013 is de situatie heel anders; in één grote stad was tot die tijd bijvoorbeeld slechts iemand voor 0,2 fte vrijgemaakt voor radicalisering. Veel van deze nieuw-aangestelde personen zijn nu druk bezig met het opbouwen van expertise op het thema en het zicht krijgen op de samenwerking daarbinnen. Voor gemeenten geldt dat zij vaak optreden als 'spin in het web' met de verschillende partijen waarmee op het onderwerp contraterrorisme wordt samengewerkt. Geregeld is het daarbij één persoon die het overzicht en de expertise (vooral) heeft, wat de capaciteit nogal eens kwetsbaar maakt.

Conclusie over capaciteitsinzet contraterrorisme

Op nationaal niveau ligt het zwaartepunt voor de inzet op contraterrorisme bij het ministerie van VenJ. Een andere centrale partner, het ministerie van SZW, start vanaf 2014 met het uitbouwen van capaciteit op contraterrorisme. Tot die tijd lag de nadruk in termen van geld en capaciteit vrijwel volledig op partijen die voornamelijk werken vanuit het veiligheids perspectief.



Voor organisaties waarvoor contraterrorisme een van de kerntaken is (de veiligheidsdiensten) fluctueert de capaciteit. Respondenten geven aan dat dit merkbaar is wat betreft de AIVD. Voor organisaties waarvoor contraterrorisme slechts een van de vele taken is, blijkt het organiseren van capaciteit lastig. Momenteel is hier aandacht voor: zowel bij de politie als bij het OM wordt er specifiek capaciteit vrijgemaakt voor contraterrorisme. Op lokaal niveau is de capaciteit kwetsbaar, omdat expertise geregeld nog verdere opbouw vraagt, maar meer nog omdat kennis, expertise en netwerk geconcentreerd zijn bij een of enkele personen.

Ruimte voor tussentijds evalueren en leren

In samenwerkingsverbanden met uiteenlopende partijen is het van groot belang om tussentijds resultaten te markeren en beleid te evalueren, om zo samen te leren. Zoals we in hoofdstuk 4 bespraken, is het echter moeilijk om de resultaten van contraterrorisme-beleid te meten en dus te evalueren.²²⁸ Respondenten geven regelmatig aan behoefte te hebben aan inzicht in gesorteerde effecten, bijvoorbeeld van de bevrozingsmaatregel. Direct betrokken partijen geven aan geen zicht te hebben op het precieze effect van deze en andere maatregelen. Binnen het samenwerkingsverband van contraterrorisme-partijen wordt dan ook (nog) niet zozeer geleerd op basis van de effecten van interventies, maar op basis van twee andere vlakken: de samenwerking zelf en de aard van de problematiek.

Ten eerste geeft een meerderheid van de respondenten aan dat er steeds weer geleerd wordt over de wijzen van samenwerken. Zo constateerde het ministerie van BZK bijvoorbeeld dat de verschillende afnemers van de AIVD, waaronder de NCTV, Buitenlandse Zaken en het ministerie van VenJ, apart van elkaar te veel druk op de inlichtingendienst legden. Daarom kiest het ministerie van BZK nu voor een gezamenlijk overleg met deze partijen, wat resulteert in een ‘Geïntegreerde Aanwijzing’ waarin alle ministeries gezamenlijk een opdracht geven aan de dienst waardoor deze geen aparte verzoeken meer krijgt.²²⁹ Verder zijn partijen gestart met een directeurenoverleg, ook wel landelijke regietafel genoemd, waarin tweewekelijkse afstemming plaatsvindt tussen de NCTV, de politie, het OM en de AIVD over CT. Deze regietafel kwam tot stand omdat bleek dat er behoefte was aan meer afstemming en een plek om bindende afspraken met elkaar te maken op directieniveau.

²²⁸ Zie literatuuroverzicht in hoofdstuk 4.

²²⁹ AIVD, 2015.



Ten tweede leren partijen over de veranderende aard van het jihadisme in Nederland sinds het uitbreken van de burgeroorlog in Syrië. De eerste berichten over de nieuwe dreiging komen vanaf 2013 door, maar het duurt tot de publicatie van de invloedrijke AIVD-nota *Transformatie van het jihadisme in Nederland* dat het nieuwe beeld van de dreiging breed wordt gedeeld. In de gesprekken verwijzen veel respondenten naar deze nota om de nieuwe dreiging en de vereiste respons te omschrijven. Hiermee laat het netwerk zien dat er weliswaar gezamenlijk wordt geleerd over de aard van de problematiek, maar dat dit leervermogen soms moeite heeft om de ontwikkelingen bij te houden. Een respondent merkt op dat *‘dergelijke conceptuele bijdragen van de AIVD te lang zijn weggeweest’*. Hiermee dient zich de vraag aan of de gedeelde samenwerking snel genoeg resulteert in een geïntegreerd en gedeeld inzicht in de aard van terrorisme en de vereiste aanpak.

Kortom, partijen tonen zonder uitzondering de wil om samen te werken aan contraterrorisme en de wil om samen te leren. Tegelijkertijd zien we een sterk wisselende prioritering van het onderwerp contraterrorisme bij de betrokken organisaties. De beperkte aandacht tot aan 2013 vertaalt zich in onzekerheid over de beschikbaarheid van capaciteit en expertise. In de eerste jaren zijn kostbare contacten verloren gegaan. Met het toenemen van de aandacht voor terrorisme en het verbreden van de coalities van organisaties komen er weer meer financiële middelen beschikbaar, maar deze vertalen zich nog niet direct in de benodigde kennis, capaciteit en netwerk. Kennis over de nieuwe aard van het fenomeen moet na 2013 opgebouwd worden. Binnen de samenwerking leren partijen over de inrichtingen van de samenwerking zelf en de aard van de problematiek. Wel betwijfelen respondenten of de samenwerking snel genoeg resulteert in gedeeld inzicht in de aard van (constant veranderend) terrorisme en de vereiste aanpak.

5.6 Coördinatie

Coördinatie binnen contraterrorisme gaat over het organiseren en onderhouden van samenwerkingsprocessen tussen bij contraterrorisme betrokken partijen.²³⁰ Hierbij speelt de NCTV een centrale rol, als knooppunt van regie op inlichtingen, kennis, beleid en uitvoering. Samenwerking in netwerken is gebaat bij coördinatie die zich kenmerkt door (a) draagvlak

²³⁰ Boin & 't Hart, 2012: 179-196.



voor coördinatie in combinatie met een gedeeld eigenaarschap van het samenwerkingsproces door alle partijen, (b) beschikbaarheid van duidelijke regels voor besluitvorming en (c) ruimte voor ‘zachtere stemmen’ in de samenwerking.

Draagvlak voor coördinatie

De NCTV heeft het respect van haar partners verworven. Betrokkenen hebben oog voor de ingewikkelde opgave van de NCTV in het coördineren van organisaties rond contraterrorisme. Zoals een respondent verwoordt: *‘De NCTV moet een kruiwagen vol kikkers managen.’* Hierbij overheerst het idee dat het veld van organisaties steeds moeilijker te beheersen is: *‘Het veld wordt breder: waar houdt het op? Nu zijn ook ministeries als SZW en OCW betrokken. Het wordt steeds moeilijker voor de NCTV om alles op één lijn te krijgen; ze worstelt met het enorme veld.’* Respondenten buiten de NCTV zien dat de medewerkers van de organisatie (te) hard werken: *‘We zien dat de NCTV op kraken staat, het werk klotst over hun schoenen heen.’* Overigens observeren sommige respondenten wel verbetering wat betreft capaciteit in de afgelopen tijd (zie ook Box 6 in dit hoofdstuk).

Er is wel kritiek op de rol van de NCTV in het faciliteren van het beleidsproces rondom de contraterrorisme-strategie. Verschillende beleidsafdelingen binnen het ministerie van VenJ stellen dat de NCTV hen te vaak passeert of te laat betreft. Een respondent omschrijft de medewerkers van de NCTV als *‘jonge jongens die keihard werken, maar niet altijd snappen hoe beleidsprocessen werken’*. Een respondent stelt bijvoorbeeld: *‘De NCTV komt nu met een beleidsidee en gaat daarmee naar politie en OM. Dan komen ze met een beleidsantwoord zonder [mijn afdeling te] raadplegen.’* Hierdoor doorkruisen de acties van de NCTV volgens deze respondenten soms het bredere beleid van het OM en de politie.

Het *‘beter gebruikmaken van daarvoor ingerichte beleidsprocessen’* door de NCTV kan volgens enkele respondenten voorkomen dat de minister beloften aan de Kamer doet die het ministerie van VenJ wellicht niet kan nakomen. In het Actieprogramma van 2014 staat bijvoorbeeld het voornemen om via een Wet bestuurlijke maatregelen *‘het opleggen van vrijheidsbeperkende maatregelen aan personen die een gevaar vormen voor de nationale veiligheid’* buiten het strafrecht om mogelijk te maken.²³¹ Een vergelijkbaar voorstel

²³¹ Zie consultatie: Minister van VenJ & Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2015.



sneuvelde echter in 2011 in de Eerste Kamer, na felle kritiek op de juistheid en uitvoerbaarheid.

In de consultatie geven ook nu verschillende partijen aan dat deze wet moeilijk te realiseren zal zijn. De commissie van deskundigen in internationaal strafrecht (Commissie Meijers) *'is er niet van overtuigd dat de juridische consequenties van deze bepaling voldoende zijn overdacht'*.²³² Het College van de Rechten voor de Mens vult aan: *'De noodzaak van het conceptwetsvoorstel is onvoldoende aangetoond. Het strafrecht kent immers al een aantal bepalingen gericht op het preventief tegengaan van terrorisme en de toegevoegde waarde van de in dit conceptwetsvoorstel voorziene aanvulling daarop is niet helder.'*²³³ Wel dient opgemerkt te worden dat de tijdgeest en de reële terroristische dreiging sinds 2011 (toen het eerdergenoemde wetsvoorstel sneuvelde in de Eerste Kamer) aanzienlijk zijn veranderd. Vanuit de NCTV kan dit een overweging zijn om een nieuw wetsvoorstel – gericht op bestuurlijke maatregelen – in het Actieprogramma op te nemen.

Hier uit zich de complexe positie van de NCTV. De langetermijnbetrokkenheid van de NCTV bij beleidsprocessen en de constante voeling met de juridische finesses kan haaks staan op de ad-hoc- en crisiscompetenties die eveneens belangrijk zijn voor de NCTV. Respondenten verklaren de staccatobeleidsstijl van de NCTV echter ook door de grote politieke druk die op de NCTV wordt geplaatst. Zoals een respondent verwoordt: *'De NCTV zit dicht op de minister en heeft dus vooral oog voor de beleidsprioriteiten van de politiek; praktische bezwaren en tegenwerpingen worden daarbij niet altijd gehoord.'*

Deze kritiek op de coördinatiestijl van de NCTV verdient aandacht, maar een goed samenwerkingsproces is alleen mogelijk als ook de andere betrokken partijen hiervoor verantwoordelijkheid nemen.²³⁴ De NCTV kan haar coördinatiestijl alleen bijlijpen in interactie met haar samenwerkingspartners. Samenwerkingspartners kunnen de NCTV daarbij proactief ondersteunen door actief in gesprek te gaan over punten waarop de NCTV kan investeren.

²³² Commissie Meijers, 2015.

²³³ College van de Rechten voor de Mens, 28 april 2015.

²³⁴ Ansell & Gash, 2008.



Beschikbaarheid duidelijke regels voor besluitvorming

Samenwerken met diverse partijen vraagt duidelijke regels en besluitvormingsprocessen. Wederom zijn er geen geluiden over het schenden van afspraken of vertrouwen tussen de partners. In principe zijn de regels vrij duidelijk. De verschillende partijen hebben elk haar eigen kernopdracht, maar raken elkaar wel in de bestrijding van terrorisme. Zoals een respondent aangeeft: *‘Alle contraterrorisme-actoren hebben andere kernopdrachten: OM is opsporen en vervolgen, AIVD het voorkomen van aanslagen en bijvoorbeeld niet het produceren van rapporten voor het bevrozen van tegoeden, jeugdzorg het helpen van gezinnen, niet het tegenhouden van uitreizigers.’*

Soms blijkt echter dat het zich strikt houden aan de kernopdracht niet voldoende is om daadkrachtig op te treden (zie hiervoor hoofdstuk 6, over de integrale lokale aanpak). Ook overlappen verantwoordelijkheden soms; op de ‘randen’ van de kernopdracht ontstaan wel eens conflicten. Een voorbeeld daarvan is het aanleveren van informatie door de AIVD aan het bevrozingsoverleg. We zijn echter niet op discussies over verantwoordelijkheidsverdeling gestuit die onoverkomelijk bleken en samenwerking onmogelijk maakten.

Wat betreft regels en besluitvorming ‘schuurt’ het vooral bij de rol en verantwoordelijkheid van de NCTV. Een respondent stelt bijvoorbeeld: *‘In het recente verleden zei de NCTV toegang tot persoonsgegevens nodig te hebben om haar taken goed te kunnen verwezenlijken. [...] De NCTV moet voldoende geïnformeerd worden om haar taken te kunnen uitvoeren, maar standaard toegang tot strafrechtelijke gegevens is daarvoor niet nodig.’* Een andere respondent voegt toe: *‘In het buitenland komen ze soms op het pad van het ministerie van BZ, vooral wanneer er media in het spel zijn. Dit is niet functioneel. Er zijn duidelijkere afspraken nodig over de rolverdeling tussen verschillende diensten, zodat ze minder in elkaars vaarwater zitten.’*

Een gedeelte van de spanningen komt volgens de respondenten voort uit de druk op het contraterrorisme-dossier. De NCTV reageert op deze druk door zelf werk over te nemen. Zoals een betrokkene buiten de NCTV aangeeft: *‘Bij gaten in het veld is er een afweging tussen delegeren of zelf opvullen. De NCTV neigt vaak naar het laatste.’* De NCTV wordt bijvoorbeeld bij het omslaan van de dreiging in 2013 en 2014 gevraagd kennis in te brengen bij casusoverleggen of workshops te geven. De NCTV voert hierbij zelf geen



operationele taken uit, maar partners doen wel herhaaldelijk een beroep op de kennis en het netwerk van de NCTV ter ondersteuning. De NCTV bevestigt dat zij vaak zaken hebben opgevangen waar andere organisaties niet optraden (*'in het gat springen'*). Als coördinerende partij is dit potentieel riskant. Als de NCTV te veel tijd moet investeren in het ondersteunen van de uitvoering, zal ze steeds minder in staat zijn om de rol van onafhankelijk makelaar tussen politiek en praktijk te vervullen. In de VS is bijvoorbeeld de oorspronkelijke rol van de National Security Advisor als *honest broker* geërodeerd.²³⁵

Ruimte voor zachtere stemmen in de samenwerking

De coördinatie van een netwerk van organisaties vraagt oog voor partijen die niet automatisch deelnemen aan de samenwerking, maar die wel relevant zijn met het oog op de doelen van het netwerk. Gemeenten zien dat de NCTV deze rol oppakt: *'De gemeente werkt nu hard aan het opbouwen van een netwerk, het winnen van vertrouwen. Het is moeilijk om een goede informatiepositie op te bouwen. De NCTV is hierbij van grote waarde: zij biedt veel beleidsmatige ondersteuning, met kennis, expertise en trainingen; is een kei in persoonlijke advisering.'* Een medewerker van een andere gemeente voegt toe: *'We zijn blij met de samenwerking met de NCTV. Levert veel nuttige expertise. Er is wekelijks, en soms bijna dagelijks contact met de NCTV. De NCTV is voor de gemeente het lijntje naar nationale partijen.'* Toch lukt het de NCTV en andere betrokkenen nog niet altijd goed om af te stemmen tussen nationale en lokale partijen; nationale partijen, zoals de FIOD of de Landelijke Eenheid, doorkruisen dan zonder medeweten van lokale partijen de aanpak van lokale organisaties (in hoofdstuk 6, paragraaf 6.4, gaan we hier verder op in).

Kortom, respondenten geven eensgezind aan dat de NCTV een zware taak heeft, die zij doorgaans goed vervult. De NCTV blijkt van groot belang voor lokale partijen, onder andere voor het aldaar opbouwen van een netwerk van (nog niet betrokken) partijen. Wel zijn er enkele zorgen. Ten eerste was er regelmatig onvoldoende afstemming tussen landelijke en lokale partijen. Ten tweede uiten beleidsdirecties zorgen over het vermogen van de NCTV om aan te sluiten bij beleidsprocessen. Ten derde is er discussie over de rol van de NCTV in het coördineren van de uitvoering van het beleid en de verbinding richting de politiek. Een te nauwe betrokkenheid van de NCTV met de uitvoering of de politiek kan volgens de

²³⁵ Burke, 2009.



respondenten en wetenschappers op de lange termijn de slagkracht en geloofwaardigheid van de NCTV als *honest broker* tussen beleid en uitvoering ondermijnen.²³⁶

5.7 Onderlinge communicatie

Wat betreft communicatie is netwerksamenwerking gebaat bij (a) draagvlak voor informatiedeling, (b) beschikbaarheid van kansen voor persoonlijk contact en (c) ruimte voor diverse typen informatie in de onderlinge communicatie (zie ook paragraaf 5.3).

Draagvlak voor informatiedeling

Het delen van informatie is een van de kernpunten van de contraterrorisme-strategie en geldt als een belangrijke voorwaarde voor een goede samenwerking.²³⁷ Uit de gesprekken met respondenten en eerdere evaluaties blijkt dat alle partijen het belang van informatiedeling onderkennen. Zo beschrijft de evaluatie van de CT Infobox dat alle partijen *'meerwaarde [zien] in het feit dat informatie in de box vanuit verschillende perspectieven en kennisposities kan worden beschouwd en beoordeeld. Dat biedt volgens hen mogelijkheden om creatief na te denken over handelingsmogelijkheden en om navenant te adviseren [...] Zij zijn bereid een bijdrage te leveren aan dit 'hogere doel', ook als hier kosten mee gemoeid zijn en het de eigen organisatie weinig oplevert'*.²³⁸ (Zie verder ook Box 7.)

Hoewel partijen hecht willen samenwerken, kunnen ze niet altijd alles delen. De AIVD kan niet alle inlichtingen doorspelen aan het OM voor de inzet in een strafrechtelijk onderzoek. Het OM staat staatsrechtelijk gezien op afstand van het ministerie van VenJ. Welzijnsorganisaties beschikken over informatie die ze vanwege privacyredenen niet altijd kunnen delen met andere partners. Zoals eerder aangegeven ontstaat er soms verschil van mening tussen het OM en de NCTV over de mate waarin het OM operationele informatie over verdachten moet delen met de NCTV. Binnen het contraterrorisme-beleid zijn er regels en processen opgesteld om deze afstanden te overbruggen, zoals de CT Infobox of samenwerkingsconvenanten binnen de lokale casusoverleggen (zie verder hoofdstuk 6, paragraaf 6.3).

²³⁶ Burke, 2009.

²³⁷ Ansell & Gash, 2008.

²³⁸ Poot & Flight, 2014: 67-68.

**Box 7 Werking CT Infobox²³⁹**

De CT Infobox is een samenwerkingsverband tussen tien organisaties binnen het veiligheids-, opsporings- en inlichtingendomein die hun krachten hebben gebundeld om een bijdrage te kunnen leveren aan de bestrijding van terrorisme. In de CT Infobox worden gegevens over personen uitgewisseld en wordt intensief samengewerkt tussen partijen om zo goed mogelijk op te kunnen treden tegen personen die een gevaar vormen voor de staatsveiligheid. De gedelegeerde leden van de tien organisaties werken gezamenlijk in een aparte ruimte in het AIVD-gebouw.

Literatuur op het gebied van informatiedeling laat zien dat organisaties die samen moeten werken en informatie moeten delen daar vaak terughoudend in zijn, omdat ze niet weten wat andere partijen met hun informatie zullen doen. Daarnaast gaat samenwerking tussen organisaties vaak gepaard met problematiek op het niveau van autonomie, gezagsverhoudingen, taakverdeling, verantwoordelijkheid. In de CT Infobox zijn deze problemen grotendeels ondervangen door de wijze waarop de CT Infobox is georganiseerd. De informatie wordt alleen met medewerkers in de box gedeeld.

Deze medewerkers verrichten zelf geen operationele handelingen en geven de informatie ook niet door. In de box wordt de informatie van verschillende organisaties met elkaar in verband gebracht en multidisciplinair beoordeeld. Op grond van die beoordeling worden adviezen uitgebracht aan de deelnemende partijen en aan derden. Hierbij kan het gaan om het advies om bepaalde informatie met een andere partij te delen (een verstrekingsadvies), om op een bepaalde wijze te handelen ten aanzien van een persoon (een attenderingsadvies) of om te starten met een persoonsgerichte aanpak (in een advies aan de NCTV). Partijen die deze adviezen ontvangen kunnen zelf beslissen wat ze met de adviezen doen.

Er is in de CT Infobox dus gekozen voor een ‘gesloten box principe’ met een intensieve vorm van samenwerking waar het gaat om informeren, communiceren, beoordelen en adviseren, maar het uiteindelijke handelen op basis van een advies uit de box wordt aan de afzonderlijke organisaties overgelaten en valt niet onder de taken of verantwoordelijkheden van de CT Infobox.

²³⁹ Uit: Poot & Flight, 2014: 68-69.



Beschikbaarheid van persoonlijk contacten

Naast het uitwisselen van nota's en gegevens is het belangrijk dat de samenwerkingspartners elkaar persoonlijk opzoeken. Medewerkers van de verschillende organisaties spreken elkaar inderdaad regelmatig, ook *face to face*. Zoals een respondent aangeeft: *'Betrokken personen bij diensten weten van elkaar wie het zijn en wat ze doen, komen geregeld samen.'* Hierbij zijn de regelmatige bijeenkomsten van bijvoorbeeld het Gezamenlijke Comité Terrorismebestrijding en de verschillende projectgroepen belangrijk.

Respondenten binnen gemeenten, zeker de kleinere gemeenten, geven aan dat de NCTV zichtbaar betrokken is bij de uitvoering van hun lokale beleid en persoonlijk deelneemt aan gesprekken. Het opstellen van het Actieprogramma in 2014, het regelmatige overleg met actief betrokken gemeenten en de regelmatige rapportages richting de Kamer hebben verder bijgedragen aan meer interactie. Partijen spreken elkaar over de implementatie van verschillende maatregelen en werken gezamenlijk aan de berichten naar de Kamer. Respondenten constateren geen onoverkomelijke problemen in het onderlinge contact. Er is een passend scala aan overlegorganen en er is regelmatig contact. Het enige punt waarop een gestructureerd overlegorgaan wordt gemist is op beleidsmatig niveau: een plek om alle beleidsmatige vragen en input rond contraterrorisme efficiënt te verzamelen en delen.

Ruimte voor diverse typen informatie

De onderlinge informatie-uitwisseling in een soepele samenwerking gaat verder dan het uitwisselen van cijfers of het bespreken van formele rapportages. Er moet ruimte zijn voor het delen van persoonlijke indrukken, alternatieve perspectieven of kwalitatieve inzichten die voor een veranderlijk en ongrijpbaar onderwerp als contraterrorisme juist van grote waarde kunnen zijn.²⁴⁰ In de groep van betrokken partijen worden verschillende typen informatie vertegenwoordigd: OM en politie kunnen bijvoorbeeld vooral informatie inbrengen vanuit een veiligheidsperspectief, terwijl SZW weer inzicht kan toevoegen vanuit het sociale perspectief. Buitenlandse Zaken levert daarbij weer een overzicht van de internationale ontwikkelingen, terwijl de AIVD haar eigen inzichten kan toevoegen. Deze verschillende typen informatie komen samen op verschillende plekken, bijvoorbeeld in het Gezamenlijk Comité Terrorismebestrijding of de CT Infobox. Door elk kwartaal het Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland (DTN) uit te brengen, waar verschillende partijen onder coördinatie

²⁴⁰ Ansell & Gash, 2008; Kapucu, 2006; Weick, Sutcliffe, & Obstfeld, 2008.



van de NCTV input voor leveren, worden deze verschillende inzichten ook regelmatig geïntegreerd.

Hoewel er dus doorgaans een brede blik is, markeren verschillende sociaalgerichte respondenten wel dat naar hun mening in de informatie die vervolgens naar buiten gaat het veiligheidsperspectief veel aandacht krijgt. *‘Wat ik wel opvallend vind, is dat de communicatie over contraterrorisme vooral de harde kanten van het beleid benadrukt, bijvoorbeeld de paspoortafname van uitreizigers.’* Respondenten koppelen deze indruk aan de dorst van de Kamers naar cijfers en helderheid, waarna de NCTV vervolgens weer de nadruk zou leggen op cijfers en harde resultaten in hun uitvoeringsrapportages richting de minister en de Kamer. Hier vermengen beelden over de onderlinge communicatie tussen de uitvoerende partners zich met indrukken over de bredere communicatie over contraterrorisme vanuit de politiek en overheid richting samenleving. De inhoud en gevolgen van deze publiekscommunicatie kunnen we binnen de scope van deze evaluatie niet beoordelen, wel signaleren we dat de publiekscommunicatie volgens respondenten de onderlinge communicatie tussen overheidspartners beïnvloedt.

Kortom, wederom valt op dat de partijen bereidwillig zijn in het delen van informatie en dat zij elkaar ook *face to face* goed weten te vinden, via zowel formele overleggen als informele contacten. De ingerichte overlegstructuren ondersteunen deze onderlinge communicatie (bijvoorbeeld via de CT-Infobox) waardoor verschillende typen informatie aan elkaar gekoppeld kunnen worden.

5.8 Conclusie: Gevolgen voor interventievermogen

De procesevaluatie van de landelijke samenwerking, coördinatie en onderlinge communicatie beschrijft in hoeverre deze kernprocessen op orde zijn en of ze doelgericht, legitiem en robuust interveniëren mogelijk maken. We laten zien dat het interventievermogen is versterkt door de breed gedeelde bereidheid om samen te werken, maar ook dat het interventievermogen is ondermijnd door de grilligheid waarmee partners in de afgelopen jaren de vereiste capaciteit vrijmaken voor en prioriteit geven aan contraterrorisme. We maken hierbij onderscheid tussen drie verschillende groepen partners die om verschillende redenen niet op volle sterkte hebben kunnen bijdragen aan de strategie.



Voor de eerste groep partners, bijvoorbeeld de AIVD en de NCTV, vormt contraterrorisme een kerntaak. Zij hebben zich tussen 2011 en 2015 continu gericht op het volgen van de dreiging en het organiseren van de vereiste interventies. De inlichtingendienst ondervindt echter hinder door een verminderde capaciteit als gevolg van bezuinigingen. De NCTV met hierbij twee soorten vaardigheden combineren: vaardigheden voor het faciliteren van een snelle uitvoering en vaardigheden voor het faciliteren van een degelijk beleidsproces tussen alle betrokken afdelingen. Voor de tweede groep partners, het OM en de politie, is contraterrorisme een van de vele taken die zij hebben. Deze organisaties blijven gedurende de looptijd van de strategie deelnemen aan de samenwerkingsprocessen. Wel krijgt het thema contraterrorisme tot 2013 minder aandacht dan andere veiligheidsvraagstukken en ook hier wordt capaciteit afgebouwd in het licht van bezuinigingen, reorganisaties en het uitblijven van een zichtbare dreiging. Een derde groep partners, zoals SZW en OCW, zien contraterrorisme niet als hun primaire verantwoordelijkheid. Zij identificeren zich meer met het sociaalgerichte perspectief dan het veiligheidsgerichte perspectief van de eerdergenoemde partners. Deze groep partners is tussen 2011 en 2013 beperkt betrokken bij het thema radicalisering en terrorisme. Deze organisaties hebben in die periode geen of zeer minimale capaciteit behouden op dit thema.

Met het toenemen van de dreiging worden deze verschillende groepen vanaf 2013 weer versterkt en haken zij weer aan bij het contraterrorisme-beleid. De AIVD en de NCTV krijgen meer geld en capaciteit om het probleem te adresseren. Het OM en de politie krijgen eveneens extra middelen nu contraterrorisme weer meer prioriteit heeft. De ministeries van SZW en OCW worden opnieuw bij het radicaliseringsbeleid betrokken. De grilligheid van de betrokkenheid heeft echter al consequenties gehad voor de doelgerichtheid, legitimiteit en robuustheid van het interventievermogen. Als vanaf 2013 opnieuw investeringen worden gedaan, kost het tijd om capaciteit en expertise op sterkte te brengen.

In deze samenwerkingsdynamiek speelt de NCTV een belangrijke rol als coördinator. Betrokken partijen zien de NCTV – tien jaar na haar oprichting – als een belangrijk knooppunt in het contraterrorisme-veld, die waarde toevoegt vanuit haar expertise en overzicht. De coördinatie stijl van de NCTV krijgt echter ook kritiek. Beleidsafdelingen van het ministerie van VenJ bekritisieren de directe afspraken die de NCTV maakt met het OM of de politie, zonder de relevante beleidsafdelingen daarbij te betrekken. Praktijkgerichte organisaties als het OM bekritisieren de NCTV voor het overnemen van de politiek van een



cijfergerichte, harde stijl van verantwoordenden die niet past bij een genuanceerd beleidsveld als contraterrorisme. Deze spanningen zijn onvermijdelijk voor elke coördinator, maar de NCTV riskeert wel haar rol als *honest broker* of onafhankelijke makelaar te verliezen door in de ogen van partners te dicht bij de politiek te staan en zich daarmee te strak te richten op de telbare en tastbare acties in de uitvoeringswerkzaamheden van de andere organisaties. De coördinatiestijl van de NCTV heeft zo invloed op de doelgerichtheid, legitimiteit en robuustheid van het interventievermogen.

Vanuit het perspectief van *doelgerichtheid* wordt het interventievermogen versterkt door de bereidheid van partners aan gezamenlijke doelen. Er is weinig sprake van territoriumstrijd tussen betrokken organisaties, al blijven enkele rolconflicten tussen de coördinator en de partnerorganisaties terugkomen. Zoals geïllustreerd door de creatieve en constructieve informatie-uitwisseling binnen de CT Infobox werken de organisaties doorgaans actief samen aan doeltreffende en doelmatige interventies. De doelgerichtheid is tussen 2011 en 2015 echter wel ondermijnd doordat bij afwezigheid van een zichtbare dreiging en verminderde politieke aandacht met name de sociaal gerichte partners onvoldoende zijn aangehaakt op de brede samenwerking vereist voor een brede benadering van terrorisme. Wanneer de dreiging weer zichtbaar wordt krijgt de samenwerking echter weer een nieuwe gedeelde focus.

Vanuit het perspectief van *legitimiteit* is het interventievermogen dus verzwakt door de grilligheid waarmee partners betrokken zijn bij de samenwerkingsprocessen. Van 2011 tot 2014 geldt contraterrorisme vooral als het beleidsterrein van ‘veiligheidspartijen’ als de AIVD, de politie, het OM en de NCTV. De stem van partners met een sociaalgericht perspectief, zoals OCW en SZW, klinkt dan nog niet consequent door in de strategie. In de onderlinge communicatie is volgens de sociaalgerichte partners te veel aandacht voor informatie over repressieve en veiligheidsgerichte informatie. De rol van de NCTV kan doorgaans wel op draagvlak rekenen, al stellen enkele partners wel dat de NCTV teveel meebeweegt met de politieke druk op ‘cijfermatige en telbare’ interventies. Het Actieprogramma markeert echter dat de samenwerking zich na het zichtbaar worden van de dreiging weer verbreedt en verdiept; hierdoor neemt ook de legitimiteit weer toe.

Vanuit het perspectief van *robuustheid* is het de vraag in hoeverre de samenwerkingsprocessen hebben bijgedragen aan het beschikbaar maken en houden van de vereiste kennis en capaciteit. Na 2011 investeren de partners vooral vanuit een



veiligheidsperspectief in hun gezamenlijke capaciteit, bijvoorbeeld door het verder optimaliseren van de CT-Infobox. Op andere thema's bouwen de partners in het licht van bezuinigingen, hervormingen en afgenomen aandacht echter capaciteit af. Na het zichtbaar worden van dreiging in 2013 hebben medewerkers binnen betrokken organisaties de eerste nood opgevangen door simpelweg hard te werken en veel tijd in elkaar te investeren. Deze incidentele, *individuele* inspanning van mensen is echter niet voldoende voor het borgen van de structurele, *institutionele* capaciteit van de gezamenlijke organisaties. De kennis, contacten en menskracht van de gezamenlijke partners waren te kwetsbaar in de afwezigheid van een zichtbare dreiging: kennis over terrorisme ging verloren, onderlinge contacten verliepen en teams werden afgebouwd. De capaciteit van de landelijke samenwerkingsprocessen is weliswaar veerkrachtig door de individuele bereidheid om samen te werken, maar fluctueert teveel voor het consistent kunnen waarmaken van het interventievermogen.



6. ANALYSE INTEGRALE LOKALE AANPAK

Samenvatting

In dit hoofdstuk evalueren we de bijdrage van de integrale lokale aanpak aan het interventievermogen. Het onderzoek richt zich in het bijzonder op het multidisciplinaire casusoverleg waarin de gemeente, de politie, het OM, sociale diensten en andere partners een maatwerkpakket van interventies opstellen voor onder andere radicaliserende personen, uitreizigers en terugkeerders. We kijken naar de plannen (planevaluatie) en de uitvoering (procesevaluatie) van de aanpak. De doelgerichtheid neemt in de eerste jaren af door dat de lokale partners in de afwezigheid van een zichtbare dreiging minder gefocust zijn op terrorisme of radicalisering. Vanaf 2013 zien de partners door de zichtbaar geworden dreiging weer de urgentie van de aanpak van lokale probleemcasussen, waarbij landelijke acties lokale interventies nog wel kunnen doorkruisen. De legitimiteit wordt vanaf 2013 versterkt doordat alle partijen een aanpak steunen die inzet op de veiligheid én cohesie van de samenleving, waarbij het vertrouwen van nieuwe partners wel stapsgewijs gewonnen moet worden. Net als bij de landelijke samenwerking is de robuustheid over de geëvalueerde vijf jaar heen kwetsbaar. Tot 2013 snijden lokale partners kennis en capaciteit op terrorisme en radicalisering grotendeels of helemaal weg. Wanneer de dreiging zichtbaar wordt, leunen de eerste casusinterventies daarmee op de kennis en kunde van enkele medewerkers op lokaal niveau. Alle lokale partners moeten daarbij (opnieuw) kennis, capaciteit en contacten opbouwen, waarmee niet direct alle typen interventies mogelijk zijn. De partners bouwen in de jaren hierna weer capaciteit op door te investeren in een gezamenlijk aanpak die de interventiemogelijkheden van alle partners benut en de processen in te bedden in bestaande lokale samenwerkingsverbanden.

6.1 Inleiding

In voorgaande hoofdstukken evalueerden we de strategische plannen en de landelijke samenwerkingsprocessen. In dit hoofdstuk analyseren we de lokale uitvoering van de contraterrorisme-strategie, omdat een groot deel van de concrete interventies op dit niveau



plaatsvindt. We kijken naar de opzet van de plannen en de uitvoering in de praktijk. We richten ons hierbij op de zogenoemde ‘integrale lokale aanpak’. Deze aanpak kenmerkt zich door het maatwerkpakket van persoonsgerichte interventies. Lokale partijen ontwikkelen gezamenlijk een dergelijk maatwerkpakket, gericht op personen die radicaliseren, uitreizen of terugkeren. De aanpak combineert hierbij preventieve en repressieve maatregelen vanuit verschillende disciplines. Deze aanpak kan plaatsvinden door een hechte samenwerking tussen de politie, het OM, de Raad voor de Kinderbescherming, de Dienst Maatschappelijke Ondersteuning, de afdeling Openbare Orde en Veiligheid, de Reclassering en andere partners.

Ook voor ons onderzoek op lokaal niveau geldt dat een effectevaluatie niet mogelijk is. Allereerst is dit het geval vanwege de aard van de lokale aanpak: het gaat om een *integrale* aanpak waarbij partners instrumenten *gecombineerd en tegelijkertijd* inzetten. De effecten van de afzonderlijke maatregelen zijn bijzonder moeilijk vast te stellen omdat, in lijn met het *complexity frame* zoals beschreven in hoofdstuk 2, ogenschijnlijke effecten van beleid ook door andere oorzaken tot stand kunnen zijn gekomen. Bovendien geldt dat maatregelen niet afzonderlijk maar gecombineerd worden ingezet: Het is lastig om een effect (zoals het niet-uitreizen naar Syrië) toe te wijzen aan één specifieke maatregel (bijvoorbeeld het intrekken van een paspoort). Het is lastig uit te sluiten dat daarbij andere factoren bepalend zijn geweest. Alleen in een geïsoleerd experimenteel onderzoeksdesign kan het effect van maatregelen worden vastgesteld.²⁴¹ In de onderzochte praktijksituatie is dat niet haalbaar.

We voeren daarom een planevaluatie uit van de voorgenomen inrichting en werking van de lokale aanpak, met name op basis van de beleidsdocumenten en de wetenschappelijke literatuur. Vervolgens voeren we een procesevaluatie uit in drie gemeenten die de afgelopen jaren actief geweest zijn in de lokale aanpak, waarbij we achtereenvolgens kijken naar de samenwerkingsprocessen tussen de spelers en de interventieprocessen bij het uitvoeren van de persoonsgerichte benadering. We concluderen ten slotte in hoeverre de lokale processen en de lokale instrumenten interventievermogen mogelijk maken. Hierbij staan drie vragen centraal:

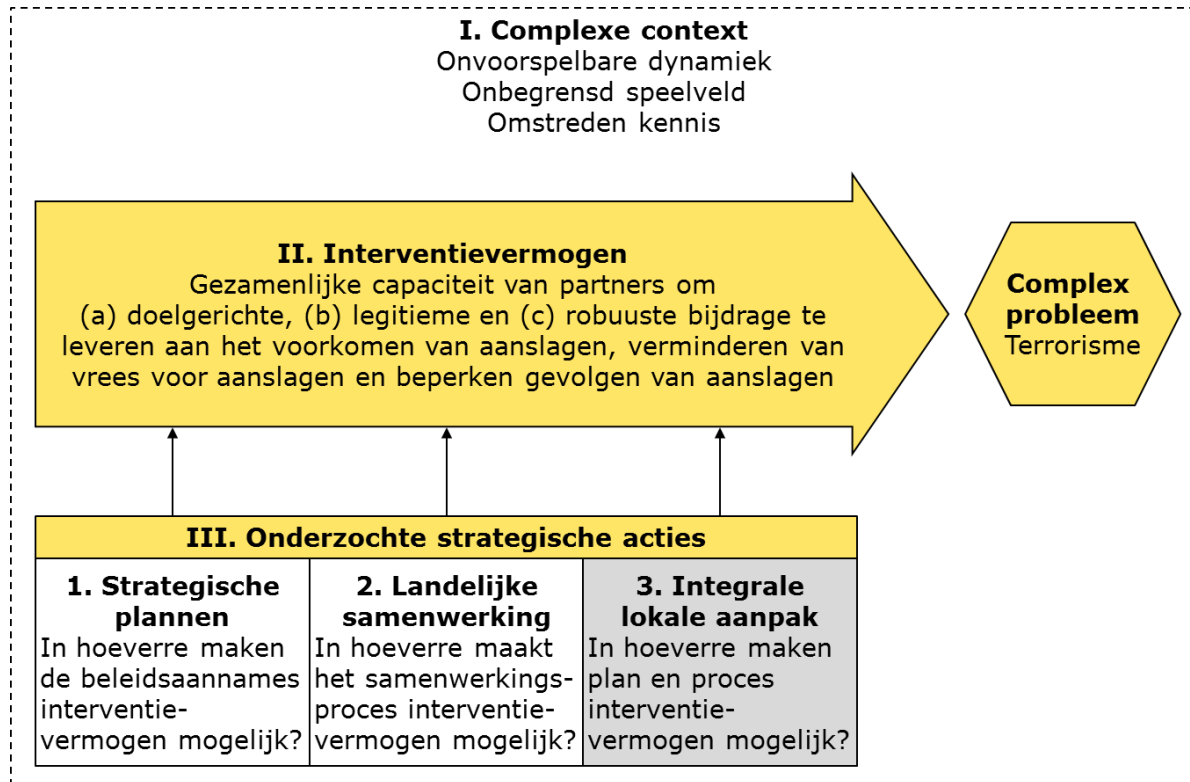
- *Doelgerichtheid*: Zijn de plannen en processen voor de lokale aanpak in lijn met de doelstellingen van de strategie?
- *Legitimiteit*: Behouden en versterken de lokale processen de steun van partners?

²⁴¹ Zie Nelen, Leeuw & Bogaerts, 2010.



- *Robuustheid*: Borgt de lokale aanpak capaciteit en kennis, ook in veranderende omstandigheden?

Figuur 18 In hoeverre maakt de lokale aanpak interventievermogen mogelijk?



Selectie van gemeenten

Voor de planevaluatie van de lokale aanpak kijken we naar de beleidskeuzes die landelijk zijn gemaakt. Hiervoor baseren we onze observaties op de belangrijkste beleidsdocumenten en een toets aan de wetenschappelijke literatuur, net als in hoofdstuk 4. Voor de procesevaluatie van de lokale samenwerking en interventies kijken we specifiek naar de uitvoering op het lokale overheidsniveau, binnen de groep van meest betrokken gemeenten. Deze gemeenten zijn intensief met de lokale aanpak van radicalisering en terrorisme vanwege de omvang van de jihadistische problematiek binnen hun gemeentegrenzen.

Om in detail uit te kunnen zoeken hoe de integrale lokale aanpak werkt, hebben we ons in de evaluatie beperkt tot drie gemeenten. Voor de selectie van de gemeenten veronderstellen we dat de grootte van een gemeente van invloed is op de inrichting van de aanpak. We onderzochten daarom een grote, middelgrote en kleine gemeente. We hebben onze bevindingen ook getoetst bij de resterende G4-gemeenten die niet voor het onderzoek zijn



geselecteerd, om inzicht te krijgen in de aanpak van het merendeel van de casussen in Nederland. Wij merken op dat ons onderzoek is uitgevoerd in gemeenten waar het vraagstuk radicalisering zich in de afgelopen jaren concreet heeft voorgedaan, en dus expliciet is geagendeerd. Het is aannemelijk dat het overgrote deel van de gemeenten in Nederland die nog niet of minder zijn geconfronteerd met radicalisering of terroristische activiteiten minder of niet actief bezig zijn met terrorisme of radicalisering.

Interviewmethodiek en data-analyse

Uitkomsten in dit hoofdstuk baseren we daarom voornamelijk op interviewdata over de werking van het casuoverleg en de bredere lokale aanpak. In de geselecteerde gemeenten interviewden we personen van verschillende organisaties die betrokken zijn bij het casuoverleg dat op lokaal niveau is ingericht. In totaal hebben we zeventien personen geïnterviewd, inclusief de extra gesprekken bij de resterende G4-gemeenten. De gesprekken vonden plaats in de periode augustus-december 2015 (zie de bijlagen voor de topiclijst). Om openheid en kritische geluiden mogelijk te maken, blijven de gemeenten en de respondenten anoniem in dit evaluatierapport.

Om sociale wenselijkheid in de antwoorden te ondervangen, spraken we centrale personen meerdere keren – zowel bij de start als aan het einde van onze interviewronde. We vroegen hun tevens te reageren op uitspraken van anderen en op algemene bevindingen. Verder hanteerden we de interviewtechniek waarbij we startten met semigestructureerde vragen over de aanpak, we vervolgens eerdere bevindingen centraal stelden, en tot slot doorvroegen op contrasterende bevindingen. Ervaringen en percepties van respondenten vormen dus ook in dit hoofdstuk een belangrijke bron van inzicht. We werken vanuit het eerder beschreven principe van *intersubjectiviteit*: data zijn pas als uitkomsten opgenomen in dit hoofdstuk als ze breed gedeeld worden door verschillende respondenten en getoetst zijn bij relevante partijen.

6.2 Voorgeschiedenis integrale lokale aanpak

De integrale lokale aanpak van 2014 bouwt gedeeltelijk voort op de aanpak uit het *Actieplan polarisatie en radicalisering 2007-2011*, dat isolatie, polarisatie en radicalisering beoogde te voorkomen door het insluiten van mensen die dreigden af te glijden. Groot verschil is dat de aanpak van 2014 wordt gekenmerkt door een *gebiedsgerichte* benadering – waarbij de



potentiële of acute dreiging in een bepaald gebied leidend is voor de inzet door *individueel maatwerk*.²⁴² De aanpak van 2011 wordt nog gekenmerkt door *landelijke* aandacht voor het probleem waarbij in gemeenten door het hele land *projecten* werden opgezet.

Het streven van het *Actieplan polarisatie en radicalisering 2007-2011* was generiek erop gericht radicaliseringsprocessen vroegtijdig te signaleren, zodat lokaal bestuur en eerstelijnsprofessionals adequaat konden optreden, met de inzet van bijvoorbeeld scholing, stages en werk.²⁴³ De aanname was dat er een samenhang bestond tussen opleiding en werk enerzijds, en polarisatie en radicalisering anderzijds. Binnen het Actieplan 2007-2011 zijn 78 projecten op lokaal niveau uitgevoerd, die uiteenlopend waren gericht op integratie, sociale cohesie, polarisatie en radicalisering. Een vervolg op de deze generieke aanpak en de lokale projecten werd niet noodzakelijk geacht en dus niet geborgd; met het stopzetten van de overheidssubsidies in 2011 stopt het overgrote deel van de projecten.²⁴⁴

De lokale aanpak komt wel terug in de contraterrorisme-strategie 2011-2015, maar op een andere, minder expliciete manier. De strategie benadrukt het belang van een lokale aanpak voor de detectie van radicalisering, de opvang van ex-gedetineerden en de verwevenheid van internationale en lokale netwerken. Met het oog op detectie beschrijft de strategie bijvoorbeeld: *‘Het is van belang dat de ‘ogen en oren’ van het lokaal bestuur en professionals die veel met jongeren werken (zoals politie en jeugdwerkers) openstaan voor signalen die kunnen duiden op gewelddadig extremisme en/of terrorisme.’*²⁴⁵ De strategie van 2011 besteedt minder aandacht aan projecten zoals die waren gestart tijdens het Actieplan 2007-2011 en spreekt niet over een concrete ‘lokale aanpak’.

In de loop van 2013 en 2014 is een aantal gemeenten nauw betrokken bij de integrale lokale aanpak, vanwege het verhoogde risico op jihadistische radicalisering op hun grondgebied. Achterliggende gedachte is de zogenoemde ‘integrale lokale aanpak’ die de NCTV heeft ontwikkeld na de verhoging van het dreigingsniveau in maart 2013 en die uitgaat van een *gerichte* en *multidisciplinaire* aanpak op basis van de daadwerkelijke dreiging of

²⁴² NCTV, Inrichting integrale lokale aanpak, 2015,

²⁴³ Ministerie van BZK, 2007: 7-11.

²⁴⁴ KplusV, 2012.

²⁴⁵ NCTV, 2011: 73, 86.



problematiek binnen bepaalde gebieden of gemeenten (ook wel: *gebiedsgerichte* aanpak). De aanpak is gericht op individuen of groepen die een potentieel jihadistische dreiging vormen binnen de gemeentegrenzen. De gemeenten omvatten een mix van grote, middelgrote en kleine gemeenten, verdeeld over het hele land. Deze gemeenten krijgen extra ondersteuning vanuit de NCTV. Via de VNG krijgen gemeenten waar de problematiek minder aantoonbaar speelt ook handreikingen, informatie en middelen aangeboden om hun aanpak tegen radicalisering (op termijn) vorm te geven. Enkele grote gemeenten publiceren in de gemeenteraad op hoeveel personen hun eigen lokale aanpak zich richt (zie Tabel 5 hieronder). In kleine gemeenten gaat het doorgaans om zeer kleine aantallen mensen, bijvoorbeeld om een individuele uitreiziger of enkele gezinnen.

Tabel 5 Illustratie van aantal casussen in twee grote gemeenten in februari 2015

	Den Haag ²⁴⁶	Utrecht ²⁴⁷
Uitreizigers	46	6
Terugkeerders	11	9 ²⁴⁸
Tegengehouden	15-23	2
Gesneuveld	12	2
Mensen met plannen tot uitreizen	16	Niet gerapporteerd
Harde kern (propagandisten)	10-30	Niet gerapporteerd
Eerste schil (sympathisanten)	“enkele tientallen”	Niet gerapporteerd
Gearresteerd	9	Niet gerapporteerd

6.3 Planevaluatie inrichting lokale aanpak

Uitgangspunten

In lijn met de waargenomen transformatie van dreiging en de ervaringen die in 2013 zijn opgedaan door de geselecteerde gemeenten, gaat het *Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme* in 2014 expliciet in op de integrale lokale aanpak: ‘*Het Kabinet ondersteunt de lokale aanpak in prioritaire gebieden.*’²⁴⁹ Respondenten bij de NCTV noemen risicoreductie als het centrale doel van de lokale integrale aanpak: het voorkomen van de groei van

²⁴⁶ Gemeente Den Haag, 2014; Gemeente Den Haag, 2015.

²⁴⁷ Gemeente Utrecht, 2015.

²⁴⁸ Het gaat hier om personen die eerder waren uitgereisd, maar inmiddels zijn teruggekeerd naar Nederland. Hun aantal is dus verplaatst van de eerste naar de tweede rij in deze tabel; dit aantal is daarmee hoger dan het aantal uitreizigers dat (nog) niet is teruggekeerd.

²⁴⁹ Ministerie van VenJ e.a, 2014: 25.



jihadistische netwerken en het verkleinen van bestaande jihadistische netwerken. Gemeenten spelen volgens het Actieprogramma *‘een belangrijke rol in het voorkomen van sociale spanningen en radicalisering’*. *‘Juist op lokaal niveau is er kennis van de sociale context, zijn veranderingen zichtbaar bij jongeren en volwassenen en kunnen samenwerkingspartners bijdragen aan interventies.’*²⁵⁰

Het Actieprogramma beschrijft hoe er inmiddels in verschillende gemeenten multidisciplinaire casuoverleggen bestaan *‘waarin eerstelijns professionals vanuit hun expertise informatie delen over signalen van jihadistische radicalisering, uitreis en/of terugkeer ten behoeve van een gedeelde duiding’*. *‘Zij stellen ook een individueel interventieplan op. De in te zetten interventies zijn casusafhankelijk en variëren in intensiteit, vorm en mate van dwang.’*²⁵¹ Met andere woorden, de lokale aanpak is gericht op het lokaal verbinden van organisaties en het mogelijk maken van persoonsgericht maatwerk.

Overzicht inrichting integrale lokale aanpak

Binnen de integrale lokale aanpak werkt een veelheid van partijen samen, uiteenlopend van gemeentelijke diensten en politie tot Reclassering en Raad voor de Kinderbescherming. Er zijn verschillende variaties in de wijze waarop gemeenten deze samenwerking vormgeven, maar de basisvormen zijn hetzelfde. Er zijn op drie niveaus specifieke overlegstructuren ingericht: de *‘weegploeg’*, het multidisciplinaire casuoverleg, en het beleidsoverleg (zie figuur 16 hieronder).

- 1) In de *weegploeg / het afstemmingsoverleg* bepalen medewerkers vanuit de ambtelijke driehoek (OM, politie en gemeente) of een specifieke casus wel of niet op de agenda van het multidisciplinaire casuoverleg past. Als de overweging specifieke expertise van aanvullende partijen vraagt, dan schuiven deze ook aan bij de weegploeg.
- 2) In het *multidisciplinair casuoverleg* spreken relevante partijen met elkaar over specifieke personen: de casussen. Zij werken aan gezamenlijke beeldvorming en duiding door informatiedeling en bepalen op basis daarvan de inzet van maatregelen. Wegens de diversiteit van de doelgroep en het maatwerk dat elke casus vraagt, verschilt het aantal partijen dat zitting neemt bij een specifiek casuoverleg. In een

²⁵⁰ NCTV, 2014c: 7.

²⁵¹ Idem.



grote stad nemen tot twintig partijen die direct of indirect invloed kunnen uitoefenen op de casussen deel aan het casusoverleg. Hier nemen in enkele gevallen ook de AIVD en soms de NCTV (vanuit een adviesrol) aan deel.

- 3) In het *beleidsoverleg/regieoverleg* stemmen relevante partijen maandelijks tot wekelijks het algemene beleid met elkaar af. Het gaat om regionale partners, managers van gemeenten, politie, OM en aanvullende relevante partijen. Hier gaat het bijvoorbeeld over casusoverstijgende ontwikkelingen als de toename c.q. afname van casussen, een verandering in de aard of de doelgroep, en de organisatie van de aanpak. De NCTV is hier indien gewenst ook bij aanwezig vanuit een adviesrol.

Vier typen sleutelspelers nemen deel aan alle door ons in kaart gebrachte casusoverleggen: beleidsmedewerkers vanuit de gemeente (in ieder geval Openbare Orde en Veiligheid, vaak ook Zorg, Welzijn, Onderwijs, Werk en Inkomen), een officier van justitie, een wijkagent of andere ordehandhaver van de politie, en een vertegenwoordiger van de Regionale Inlichtingendienst van de politie. Bij de bespreking van een minderjarige persoon schuift Jeugdzorg aan, waar relevant neemt de Reclassering deel. Bij een klein deel van de casusoverleggen schuift op uitnodiging van de gemeente een medewerker van de NCTV aan voor advies. De AIVD levert doorgaans informatie aan via de Regionale Inlichtingendienst, maar neemt in uitzonderlijke gevallen ook zelf deel aan het overleg. De coördinator van het Veiligheidshuis²⁵² zit de casusoverleggen voor in gemeenten met een actief Veiligheidshuis. In andere gemeenten is het voorzitterschap in handen van de gemeentelijke afdeling Openbare Orde en Veiligheid.

²⁵² Organisatie waar bestuur, zorg, en strafrecht samenkomen, vaak een fysieke plek waar mensen van verschillende organisaties samenwerken. Het Veiligheidshuis geldt als opschalingsmethodiek: als een casus te ingewikkeld wordt voor individuele partners, en het iets voor de drie ketens is, dan komt het bij het Veiligheidshuis als onafhankelijk samenwerkingsverband.

**Figuur 19 Organisatie integrale lokale aanpak, per gemeente gelden kleine verschillen**²⁵³

Het casusoverleg is specifiek ingericht voor de aanpak van radicalisering en terrorisme, maar binnen de gemeente zijn er nog andere bestaande overlegstructuren die breder kijken naar veiligheid en sociale ontwikkeling. Binnen de gemeenten komt de lokale aanpak ook aan bod in reguliere afstemmingsprocessen, zoals de bestuurlijke driehoek tussen burgemeester, officier van justitie en politieteamchef, of in vergaderingen van het college van B&W. Buiten de gemeente acteert nog een groot aantal nationale actoren die de lokale aanpak raken (zie het overzicht van actoren in hoofdstuk 3). De AIVD brengt ambtsberichten uit, het ministerie van Buitenlandse Zaken kondigt bevroezingsbesluiten voor personen af (in afstemming met de ministers van Financiën en VenJ), moskeebestuurders zijn in gesprek met gemeenten, andere maatschappelijke organisaties reageren op het beleid van de gemeente, et cetera.

In deze evaluatie ligt onze focus op de werking van de lokale multidisciplinaire casusoverleggen bij de uitvoering van een pakket van persoonsgerichte interventies. In de box beschrijven we een fictieve casus, gebaseerd op meerdere reële voorbeelden, die illustreert hoe het multidisciplinaire casusoverleg zou moeten werken.

²⁵³ Mede gebaseerd op een overzicht vanuit de samenwerkende prioritaire gemeenten.



Box 8 Fictieve casus, waarin onderdelen uit meerdere reële casussen zijn gecombineerd

Voorkomen uitreis door delen informatie en samen opstellen interventies

Drie vrienden tussen de 18 en 21 jaar vertrekken naar Libanon. Volgens hun eigen socialemediaprofielen begeven ze zich vervolgens naar Syrië, waar ze zich aansluiten bij ISIS. Via sociale media bieden de drie vrienden een inkijkje in hun dagelijks leven. De vrienden poseren met Kalasjnikovs en wijzen met hun wijsvinger de lucht in – in jihadistisch jargon uitdrukkend dat er ‘geen God is dan Allah’. Ze delen foto’s waarop ze met nieuwe vrienden uitgebreid eten aan een lange tafel. Een van de vrienden van de drie jongens, een 16-jarige jongen, blijft achter in Nederland. Het is onduidelijk of hij mee had gewild met de reis. De drie vrienden onderhouden via sociale media nog intensief contact met hun thuisblijvende vriend. Uit zijn socialemediaprofiel blijkt dat hij pro-ISIS-uitlatingen doet en afkerend is van de Nederlandse maatschappij.

Om die redenen maakt de wijkagent zich zorgen om eventuele uitreis van de jongen. Hij brengt de jongen in in het lokale casuoverleg, waarin verschillende partijen samenkomen onder voorzitterschap van het Veiligheidshuis. Deelnemende lokale partners vermoeden dat de ‘thuisblijver’ ook wil uitreizen. De jongen hangt vaak in zijn eentje rond bij het winkelcentrum in de buurt waar hij woont. Van de wijkagent moet hij niets hebben; hij vermijdt het gesprek met hem.

Als de jongen wordt opgepakt voor een winkeldiefstal, komt hij bij de jeugdreclassering terecht. Gemeente en politie zien hier een ‘haakje’ om met de jongen in gesprek te gaan; de reclassering schuift aan bij het casuoverleg dat voor de jongen is ingericht. De jeugdreclassering mist echter deskundigheid en ervaring op dit onderwerp en draagt de jongen daarom over aan de landelijke reclassering. Ook hier weten professionals zich niet goed raad met de jongen, omdat ze niet gespecialiseerd zijn in het werken met jongeren. De jongen gedraagt zich ondertussen voorbeeldig jegens de reclasseringsmedewerkers. Tegelijkertijd heeft het OM de hand gelegd op interacties van de jongen op sociale media, onder andere met zijn vrienden in Syrië: die laten zien dat de jongen sympathiseert met ISIS en extreme uitlatingen doet, maar geven onvoldoende aanleiding voor vervolging of toezicht.

Als de reclassering in het casuoverleg aangeeft niet meer te weten hoe verder te moeten met de jongen, wordt een beroep gedaan op een leerplichtambtenaar en een jongerenwerker. Na het eerste gesprek spreekt de jongerenwerker in het casuoverleg zijn twijfels uit over de vraag of deze jongen wel radicaliseert; hij heeft een zeer aardige, rustige jongen gesproken. Het OM laat vervolgens *screen shots* zien met gesprekken die de jongen heeft op sociale media en filmpjes die hij



op Facebook 'likt' en verspreidt, waaronder onthoofdingsvideo's van terroristische organisaties. Dit overtuigt de jongerenwerker ervan dat er inderdaad iets aan de hand is.

Langzaamaan wint de jongerenwerker het vertrouwen van de jongen. De leerplichtambtenaar blijft de zaak ondertussen goed volgen en heeft contact met de ouders van de jongen, die zich zorgen maken. De school geeft enkele weken later aan dat de jongen inmiddels weer goed meedraait op school. De wijkagent ziet hem nu weer actief optrekken met jongens uit de buurt. De resultaten worden via het casuoverleg gedeeld met andere ketenpartners.

Toets aan wetenschappelijke literatuur

De toets aan de wetenschappelijke literatuur gaat in op enkele fundamentele aannames van de organisatiestructuur van de lokale aanpak; het stimuleren van samenwerking, het delegeren naar lokale partners, plus het belang van informatiedeling en coördinatie. In lijn met de nadruk op overleg en afstemming in de lokale aanpak wijzen verschillende wetenschappers daarbij bovenal op de *onmisbaarheid van samenwerking* in de aanpak van ongetemde problemen als radicalisering en terrorisme. Gegeven de breedte van de uitdaging en de noodzaak om op verschillende beleidsterreinen en niveaus doelgericht actie te ondernemen, is een hechte samenwerking tussen overheidsdiensten onontbeerlijk.²⁵⁴ De keuze voor een *integrale* lokale aanpak is daarmee valide en kan het interventievermogen in potentie versterken.

De keuze om daarbij de uitvoering *lokaal te beleggen*, in plaats van bijvoorbeeld een nationaal team in te richten om alle uitreizigers aan te pakken, vindt ook weerklank in de literatuur. Weick, Sutcliffe & Obstfeld pleiten voor een delegatie van bevoegdheden van 'landelijke bazen' naar 'lokale professionals' om zo dicht mogelijk op de expertise en kennis van zaken te zitten.²⁵⁵ Deze aanpak kan meer individuele variatie mogelijk maken, waarmee ingespeeld wordt op de verschillende radicaliseringspaden van personen.²⁵⁶ Een valkuil volgens Innes is wel dat bijvoorbeeld een lokale wijkagent wel veel weet over zijn eigen gemeenschap, maar niet voldoende over radicalisering om adequaat te kunnen signaleren of

²⁵⁴ Caruson & MacManus, 2006.

²⁵⁵ Weick, Sutcliffe & Obstfeld, 2008.

²⁵⁶ Mann e.a., 2015.



interveniëren.²⁵⁷ De voorgenomen kennisoverdracht vanuit de NCTV/VNG kan deze beperking in potentie wegnemen.

Het *belang van informatie- en kennisdeling* wordt ook bevestigd door de literatuur. In eerste plaats is informatiedeling belangrijk voor het goed afstemmen van de samenwerking.²⁵⁸ Op de tweede plaats is het uitwisselen van kennis en signalen belangrijk om een gezamenlijk beeld te ontwikkelen van het probleem, zodat betrokkenen vanuit deze gedeelde basis gecombineerde interventies inzetten. De regelmatige kennisdeling kan ook een constante gedeelde alertheid voeden (*collective mindfulness*) waardoor ook zwakke signalen over personen in de gemeenschap de benodigde aandacht krijgen (zie beschrijving voorbeeldcasus in Box 9).²⁵⁹

De literatuur onderstreept het belang van een *duidelijke coördinatie* van de samenwerking.²⁶⁰ De keuze van de lokale aanpak voor de coördinator in de persoon van een gemeenteambtenaar of iemand vanuit het lokale Veiligheidshuis, sluit aan bij het advies van Ansell & Gash om een krachtige maar ook faciliterende leider aan te stellen.²⁶¹ Net als bij de landelijke samenwerking, waarschuwen Weick ea. er wel voor dat de coördinatie niet te strak en te star mag worden, bijvoorbeeld door te formalistisch te vergaderen of alleen op rapportagecijfers te sturen. Het gepast reageren op verschillende omstandigheden vraagt juist flexibiliteit van de samenwerking.²⁶²

De belangrijkste waarschuwing die wetenschappers meegeven is dat hoe goed de samenwerking op papier ook is uitgetekend, zij in tijden van crisis toch kan stranden door oude relatiepatronen tussen partijen. Boin & 't Hart stellen dat *'[i]t is often assumed that a crisis or disaster should remove all barriers to cooperation that may exist between hierarchically related actors. In reality, crises tend to reinforce preexisting sources of distrust.'*²⁶³ Moynihan benadrukt dat het moeilijk is om partijen die *'on the spot'* van belang

²⁵⁷ Innes, 2006: 222-241.

²⁵⁸ Ansell & Gash, 2008.

²⁵⁹ Mandell & Keast, 2008: 722.

²⁶⁰ Ansell & Gash, 2008; Provan & Kenis, 2008.

²⁶¹ Ansell & Gash, 2008.

²⁶² Weick e.a., 2009.

²⁶³ Boin & 't Hart, 2012.



bleken te zijn te integreren in de crisisaanpak als daar in de voorgaande periode geen structureel contact mee was geweest.²⁶⁴ Het optuigen van de integrale lokale aanpak na het verhogen van het dreigingsniveau in maart 2013 vergt dus opbouw- en gewenningstijd tussen de partners, zodat ze elkaar leren kennen en vertrouwen, voordat het gezamenlijke interventievermogen ook in de praktijk kan worden gerealiseerd.

6.4 Planevaluatie interventies lokale aanpak

Uitgangspunten

De instrumenten of maatregelen binnen de integrale lokale aanpak bouwen voort op de brede benadering zoals beschreven in de strategie van 2011 (zie hoofdstuk 4). De ambitie van de lokale aanpak is om lokale partners toe te rusten met een breed arsenaal van instrumenten; zowel preventief als repressief, zowel veiligheidsgericht als sociaalgericht, zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk. Het idee is dat deze interventies gezamenlijk radicalisering tegengaan, uitreizen bemoeilijken, het risico van terugkeerders reduceren en informatie-uitwisseling tussen partners stimuleren.²⁶⁵

Overzicht maatregelen binnen integrale lokale aanpak

Het Actieprogramma is gebaseerd op bestaande en nieuwe bevoegdheden. Het Actieprogramma van 2014 introduceert naast bestaande maatregelen ook enkele versterkte en nieuwe maatregelen om in te zetten op lokaal niveau. Zo zet het programma in op de versterking van kennis rondom jihadisme bij relevante instanties en op versterking van de samenwerking met de islamitische gemeenschap. Nieuwe maatregelen in het Actieprogramma zijn bijvoorbeeld het verstoren van verspreiders van jihadistische propaganda en de inzet van sleutelfiguren om binnen de eigen gemeenschap gevoelige onderwerpen bespreekbaar te maken.²⁶⁶

Tabel 6 geeft een overzicht van de maatregelen uit het actieprogramma die relevant zijn door de integrale lokale aanpak. Hierbij geven we op basis van informatie uit het actieprogramma aan of de maatregel al voor 2014 van kracht was (bestaand), de overheid de maatregel

²⁶⁴ Ibidem: 11.

²⁶⁵ Ministerie van VenJ, NCTV & Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2014: 4.

²⁶⁶ Zie: Ministerie van VenJ e.a., 2014.



intensiveert door er meer prioriteit of capaciteit aan te geven (versterkt), of nog in behandeling is als wetsvoorstel in het parlement (in behandeling).

Tabel 6 Overzicht van maatregelen uit actieprogramma met relevantie voor lokale aanpak

Nr.	Beschrijving maatregel	Status
RISICOREDUCTIE JIHADGANGERS		
1	Naar onderkende uitreizigers die zich aansluiten bij een terroristische strijdgroepering wordt een strafrechtelijk onderzoek opgestart	Versterkt
3	In het kader van het strafrecht bestaan mogelijkheden om terugkeerders onder toezicht te stellen met gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbepalende maatregelen voor proeftijd. Voorstel 33 816 maakt langdurig toezicht mogelijk	Deels bestaand, voorstel aangenomen
4	Onderkende uitreizigers die zich aansluiten bij een terroristische strijdgroepering verliezen het Nederlanderschap	Wet in behandeling
9	Onderkende uitreizigers worden conform de regels direct uitgeschreven als ingezetene in de Basisregistratie Personen en eventuele uitkeringen, toelagen en studiefinanciering worden beëindigd. Waar nodig worden wetten aangepast	Versterkt
11	Bestuurlijke maatregelen risicoreductie jihadgangsters (Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding: gaat om zaken als periodieke meldplicht, contactverboden, medewerking aan herhuisvesting et cetera)	Wet in behandeling
13	Exitfaciliteit voor personen die willen deradicaliseren	Bestaat sinds oktober 2015
INTERVENTIES UITREIS		
14	Bij redelijke verdenking van uitreis wordt strafrechtelijk ingegrepen	Versterkt
15	Paspoortmaatregel waarbij de gemeente een paspoort kan intrekken bestond al langer. Nu ook voorstel om ID-kaart in te kunnen trekken	ID-voorstel in behandeling
16	In geval van vermoedelijke uitreis wordt de directe omgeving gewaarschuwd	Versterkt
17	In het geval van vermoedelijke uitreis waarbij een minderjarige betrokken is, worden kindbeschermingsmaatregelen getroffen	Bestaand
RADICALISERING AANPAKKEN		
18	Indien sprake is van ronselen voor de gewapende strijd wordt strafrechtelijk ingegrepen	Versterkt
19	Strafrechtelijk ingrijpen bij haatzaaien en oproepen tot geweld in extremistisch kader wordt geprioriteerd	Versterkt
20	Facilitators en verspreiders van jihadistische propaganda worden in hun activiteiten verstoord	Voorstel in behandeling
RADICALISERING TEGENGAAN		
21	Samenwerken met de islamitische gemeenschap	Versterkt
22	Versterken van bestaande netwerken van lokale en landelijke sleutelfiguren	Gemeenten zijn mee bezig
23	Betrokken burgers kunnen rekenen op steun. Ondersteuning aan ouders van radicaliserende, uitgereisde en teruggekeerde jongeren die zelf hulp zoeken	Bestaat sinds juli 2015
25	Oprichting expertcentrum maatschappelijke spanningen en radicalisering	Bestaat sinds februari 2015
26	Gerichte inzet op radicaliserende jongeren in lokale risicogebieden	Versterkt
27	Mobiliseren maatschappelijke tegengeluiden en versterken weerbaarheid tegen radicalisering en spanningen	Versterkt
30	Het kabinet ondersteunt de lokale aanpak in prioritair gebieden in de vorm van multidisciplinaire casusoverleggen, waarbij de NCTV expertise en advies biedt en geregelde afstemming plaatsvindt met de relevante gemeenten	Bestaand
33	Prioritering financiële aanpak jihadisten via Financial Intelligence Unit	Versterkt



Toets aan wetenschappelijke literatuur

Aan de hand van de beschikbare wetenschappelijke literatuur toetsen we in hoeverre het aannemelijk is dat deze maatregelen het interventievermogen kunnen versterken. Zoals eerder aangehaald in hoofdstuk 4, concluderen Lum & Kennedy, Van Um & PISOIU, en Schmid dat er weinig wetenschappelijke bronnen zijn die de effectiviteit van specifieke contraterrorisme-maatregelen bevestigen dan wel ontkrachten.²⁶⁷ Er zijn verscheidene wetenschappelijke artikelen die specifieke maatregelen empirisch ondersteunen dan wel tegenspreken, maar er is geen brede consensus over het effect van specifieke maatregelen. Wel is er wetenschappelijk bewijs voor de gekozen integrale combinatie van veiligheids- en sociaalgerichte maatregelen, wat aansluit bij de fundamentele aannames van de lokale aanpak en de overkoepelende brede benadering.

Het Actieprogramma bevat allereerst verschillende maatregelen gericht op het *vergroten van weerbaarheid* en het *ondermijnen van het aanbod*. Het programma legt een nadruk op verbindingen met de lokale gemeenschap, zodat radicalisering vroegtijdig gesignaleerd kan worden, maar ook de voedingsbodem kan worden aangepakt (met name maatregel 16, 21, 22, 23, 25). Deze aanname wordt in grote lijnen gesteund door de literatuur. Tyler, Schulhoffer & Huq concluderen bijvoorbeeld uit een onderzoek onder driehonderd islamitische Amerikanen in New York City *‘that the degree to which individuals perceived that the authorities were fair in treatment, and inclusive of minority viewpoints when making policies about how to combat terrorism, increased the respondent’s willingness to notify the police of possible terrorist activity in their community.’*²⁶⁸ In een vergelijking van deradicaliseringsbeleid in Europese steden vindt Vermeulen wel dat doelgroepenbeleid ook stigmatiserend kan werken. De lokale aanpak zal dus scherp moeten letten op de beeldvorming om doelgericht en legitiem te kunnen zijn.²⁶⁹

Het actieprogramma bevat ook verschillende maatregelen die *investeren in deradicaliseren*, zoals het opzetten van een exitfaciliteit, of gerichte aandacht voor risicjongeren (met name maatregel 13, 25, 26, 27). Wederom sluiten deze maatregelen aan op de beschikbare

²⁶⁷ Lum & Kennedy, 2006. Van Um & PISOIU, 2014. Schmid, 2013: 36.

²⁶⁸ National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism (19 augustus 2015) <http://start.foxtrotdev.com/>.

²⁶⁹ Vermeulen, 2014:..



literatuur. Het bieden van steun aan mensen die zich afkeren van jihadistische netwerken wordt bijvoorbeeld ondersteund door verschillende studies.²⁷⁰ Hierbij onderstrepen onderzoekers wel het belang van een balans tussen ‘zachte’ en ‘harde’ interventies, waarbij juist ‘zachte’ interventies het krachtigst kunnen werken: *‘Sole or over-reliance on ‘hard’ incentives can have serious negative consequences for counter terror operations.’*²⁷¹ Woodward, Amin & Rohmaniyah stellen bijvoorbeeld op basis van een onderzoek naar de deradicalisering van gevangenen *‘that ‘soft’ approaches were more likely to result in disengagement, and possibly even deradicalization, after release than were ‘harsh’ punishments.’*²⁷²

De spanning tussen ‘harde’ versus ‘zachte’ maatregelen klinkt ook door in de literatuur over het *verstoren van terroristische activiteiten* en *vervolgen van verdachten*. Het Actieprogramma bevat verschillende maatregelen die het uitreizen bemoeilijken (met name maatregel 9, 15, 16, 17, 20, 33) en de bestuurlijke/strafrechtelijke aanpak versterken (met name maatregel 1, 3, 4, 11, 14, 18, 19, 30). Het langdurig en vasthoudend verstoren van terroristische netwerken, door het frustreren van financiering, logistiek en aanwas, kan die netwerken volgens verschillende onderzoekers inderdaad doen afsterven. Gvineria stelt bijvoorbeeld dat de Brigade Rosse en Het Lichtend Pad door langdurig verstoren zijn afgestorven.²⁷³ Sanchez-Cuenca stelt dat de IRA en ETA op eenzelfde manier werden overwonnen.²⁷⁴

Harde maatregelen of *‘get-tough-laws’* die enkel straffen verhogen of zware middelen inzetten, krijgen wanneer ze op zichzelf staan weinig tot geen steun in de literatuur. *‘The bulk*

²⁷⁰ National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism (19 augustus 2015) <http://start.foxtrotdotdev.com/>. *‘The more psychological and emotional support that an ex-member of a militant group has access to post deradicalization/disengagement, the less likely he/she is to rejoin the extremist group in the future’* versus *‘Deradicalization programs can reduce VEO activity’*.

²⁷¹ Rabasa Pettyjohn, Ghez & Boucek, 2010; Woodward, Amin & Rohmaniyah, 2010.

²⁷² National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism (19 augustus 2015) <http://start.foxtrotdotdev.com/>. As hard incentives (punishment) and soft incentives (rewards) for members to exit a VEO become more balanced, the chance of members deradicalizing or disengaging increases.

²⁷³ Gvineria, 2009.

²⁷⁴ Sanchez-Cuenca, 2004.



*of evidence from economists and criminologists is that these measures do not work.*²⁷⁵ Kijkend naar de aanpak van gewelddadig extremistische groepen in de VS en Canada concludeert Ross bijvoorbeeld dat overheidsdwang of juridische acties weinig invloed hebben gehad op de overleving van groepen of de voorbereiding van aanslagen.²⁷⁶ De contraterrorisme-aanpak kan dan juist zelf bijdragen aan de spanning, *'backlash is more likely than deterrence from harsh legal means.'*²⁷⁷

Over het effect van specifieke maatregelen bestaat dus weinig consensus. Die consensus is er wel wat betreft de doelgerichtheid van een breed pakket van interventies. Zoals Horgan en Mann e.a. betogen, kunnen personen verschillende paden bewandelen naar gewelddadig extremisme, waarmee een brede inzet vanuit de overheid ook noodzakelijk is.²⁷⁸ Daarbij zijn negatieve/repressieve maatregelen nodig om geweld te voorkomen, maar kunnen positieve/preventieve prikkels van groepen die radicaliseren ook juist goede resultaten behalen.²⁷⁹ Zoals besproken door Van Dongen, Kitchner, Lub en De Graaf is daarbij de echte uitdaging om deze brede benadering in de praktijk ook waar te maken met een consequente, gecombineerde repressieve en preventieve aanpak van radicalisering, extremisme en terrorisme. De praktische aandacht of de publieke beeldvorming is geneigd toe te trekken naar de veiligheidsgerichte maatregelen.²⁸⁰ De beknopte planevaluatie van de instrumenten in de lokale aanpak laat daarmee zien dat de gewenste werking van een combinatie van maatregelen ondersteuning vindt in de wetenschappelijke literatuur. Van specifieke maatregelen weten we te weinig. Over wat we van individuele maatregelen weten, bestaat weinig overeenstemming.

²⁷⁵ Enders& Sandler, 1993.

²⁷⁶ Ross, 1995.

²⁷⁷ LaFree, Dugan& Korte, 2009.

²⁷⁸ Horgan, 2008: 83. Mann e.a., 2015.

²⁷⁹ National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism (19 augustus 2015) <http://start.foxtrotdev.com/>: 'On the whole, positive inducements seem more effective than negative ones in deradicalizing/disengaging'.

²⁸⁰ Van Dongen, 2014, 27;. Kitchen, 2014: 8; Lub, 2013.; De Graaf, 2010.



6.5 Procesevaluatie samenwerking lokale aanpak

Uitgangspunten

De integrale lokale aanpak die in 2013 en 2014 is ontwikkeld, veronderstelt dat multidisciplinaire casuoverleggen het mogelijk maken tijdig en adequaat op te treden tegen lokale terroristische dreigingen.²⁸¹ De samenwerking binnen de casuoverleggen gaat uit van de mogelijkheid en de wil om informatie te delen en prioriteit en capaciteit voor de aanpak in de afzonderlijke organisaties. De coördinatie van de casuoverleggen ligt primair bij de gemeente, al dan niet vertegenwoordigd door het Veiligheidshuis, met landelijke ondersteuning vanuit de NCTV. De communicatie vereist korte lijnen en frequente afstemming. Net als bij de landelijke samenwerking gebruiken we een reeks van indicatoren om een inzicht te krijgen in de samenwerking, coördinatie en communicatie.

Tabel 7 Criteria voor samenwerking, coördinatie, communicatie

Samenwerking	Coördinatie	Onderlinge communicatie
<ol style="list-style-type: none">1. Draagvlak voor gezamenlijke acties2. Beschikbaarheid van benodigde middelen3. Ruimte voor tussentijds evalueren en leren	<ol style="list-style-type: none">1. Draagvlak voor coördinatie2. Beschikbaarheid van duidelijke regels3. Ruimte voor 'zachtere stemmen' in de samenwerking	<ol style="list-style-type: none">1. Draagvlak voor informatiedeling2. Beschikbaarheid kansen voor persoonlijk contact3. Ruimte voor diverse typen informatie
Basis onderlinge samenwerking, coördinatie en communicatie		
<ol style="list-style-type: none">1. Draagvlak voor gezamenlijk doel2. Beschikbaarheid van toegang voor alle partners3. Constructieve verstandhouding tussen partijen		

Uitvoering

Net als bij de landelijke samenwerking zien we ook op lokaal niveau dat de bereidheid tot samenwerking groot is, maar dat het in eerste instantie wel aan capaciteit ontbreekt om vanaf 2013 direct adequaat te kunnen reageren op probleemcasussen. De vereiste (her)opbouw van de samenwerking tussen de lokale partners ondermijnt zo het interventievermogen. Opmerking hierbij is wel dat het optuigen van de integrale lokale aanpak opbouw- en

²⁸¹ Zie bijvoorbeeld maatregel 30 uit het Actieprogramma.



gewenningstijd vergt tussen de verschillende partners, zodat ze elkaar leren kennen en vertrouwen, voordat het gezamenlijke interventievermogen ook in de praktijk kan worden gerealiseerd.

Samenwerking

Partners tonen met de toenemende dreiging van en aandacht voor jihadisme sinds 2013 een *grote bereidheid om samen te werken*. Tot twintig verschillende partners in de onderzochte gemeenten maken wekelijks of tweewekelijks tijd vrij om deel te nemen aan het casusoverleg. Respondenten melden dat alle organisaties verder kijken dan hun eigen taakveld en proberen samen te werken om een passende aanpak mogelijk te maken. Het OM denkt mee met de Dienst Maatschappelijke Ondersteuning over de re-integratie van een terugkeerder, gezinsvoogden worden ingezet om gevangenisstraf te voorkomen en de Raad voor de Kinderbescherming blijft langsgaan bij een gezin als er vermoedens van radicalisering zijn, terwijl de Raad een reguliere casus afsluit als er geen zicht is op een op te leggen maatregel.

Deze lokale samenwerking kreeg echter pas *geleidelijk de noodzakelijke prioriteit* van de verschillende partners. In een van de onderzochte gemeenten was er nog nooit beleid geweest ten aanzien van radicalisering, waarmee er ook nog geen samenwerkingsverbanden waren op het thema. Andere gemeenten waren tijdens het Actieplan 2007-2011 wel actief met het onderwerp bezig, maar lokaal opgebouwde netwerken waren in de afgelopen jaren verwaterd. Bij gebrek aan concrete actuele casussen heeft het onderwerp tot aan 2013/2014 weinig tot geen prioriteit gehad. Een gemeenteambtenaar van een grote gemeente geeft bijvoorbeeld aan dat hij radicalisering steeds op de agenda probeerde te krijgen van de Dienst Maatschappelijke Ondersteuning, maar dat dit pas lukte na de toegenomen aandacht voor dreiging sinds 2013. Een andere gemeenteambtenaar benoemt dat de portefeuille integratie, waaronder ook radicalisering viel, in 2008/2009 volledig *‘van de radar verdween*. [...] *We wisten dat het landelijk speelde, maar het leek geen lokaal probleem.*’ Het lukte pas om prioriteit te organiseren toen *‘de casuïstiek de gemeenten binnenreed.*’ Veelal vormt een ambtsbericht van de AIVD of een concreet incident de aanleiding om écht met het thema aan de slag te gaan. Alle drie de onderzochte gemeenten worden hierbij in 2013/2014 verrast door de aard en omvang van de problematiek binnen hun gemeenschap.



Als er eenmaal aandacht is, blijkt de *bepaalde capaciteit en expertise* van lokale partners een probleem. Binnen de gemeentelijke organisatie is het vaak één persoon die het overzicht en de expertise heeft, inclusief bijbehorend netwerk, wat de capaciteit kwetsbaar maakt. In hoofdstuk 5 (Box 6) lieten we al zien dat er tot aan 2013 bijvoorbeeld slechts 0,2 fte vrijgemaakt was voor radicalisering in een grote stad. In twee van de drie onderzochte gemeenten geven respondenten aan dat zij tijdens de eerste reactie op de transformatie van de dreiging rond 2013 bijna bezwijken onder de werkdruk. Individuen – met name sleutelfiguren binnen gemeenten – geven aan dat zij worden overvraagd. Respondenten delen breed de zorg dat er onvoldoende vermogen is om eventuele uitval van centrale personen op te vangen. Nu het thema extra prioriteit krijgt, krijgen de meeste medewerkers extra tijd en ondersteuning. Wel is er in veel gemeenten behoefte aan meer expertise op het terrein van radicalisering, of vaardigheden om bijvoorbeeld met jongeren in gesprek te gaan. Deze expertise wordt in verschillende gemeenten ingehuurd, waarmee de expertise niet verankerd wordt in de organisaties zelf.²⁸²

Respondenten van alle organisaties waar we mee spraken, waaronder politie en OM zelf, geven aan dat met name de politie en het OM worstelen *met de nieuwe vragen en toegenomen werkdruk*. Zo is de lokale officier van justitie bij het begin van de lokale aanpak in een van de onderzochte gemeenten niet aangehaakt bij de lokale casusoverleggen, vanwege capaciteitsgebrek. Gesprekken in aanvullende gemeenten bevestigen dit beeld. Binnen de politie moeten portefeuillehouders radicalisering intern ‘*leuren*’ om menskracht te krijgen en voortdurend knokken voor managementaandacht voor radicalisering. Op verschillende plekken zeggen andere organisaties gaten in te vullen die de politie openlaat, bijvoorbeeld wat betreft informatievergaring. Ook stellen gemeenten dat ze goede informatie hebben vanuit het casusoverleg, maar dat het vervolgens bij de politie ontbreekt aan opsporingscapaciteit. Bovendien uiten de respondenten zorgen over de expertise en capaciteit bij de politie met betrekking tot sociale media en radicalisering, terwijl juist sociale media een centrale rol spelen in de huidige trends van radicalisering.

Respondenten binnen en buiten de politie stellen zonder uitzondering dat de reorganisatie naar de Nationale Politie veel aandacht en capaciteit vroeg van de politie, wat merkbaar was

²⁸² Zie hier ook de evaluatie van het *Actieplan polarisatie en radicalisering 2007-2011*, waarin vergelijkbare zorgen zijn geuit over het niet borgen van kennis in gemeenten: KplusV, 2012.



in de beschikbare operationele capaciteit. In de herijkingsnota van augustus 2015 stellen het ministerie en de politietop dat de organisatie met veel extra taken te maken kreeg, waaronder MH-17, de Nuclear Summit en de kroning, maar dat de taken in principe adequaat zijn opgepakt.²⁸³ Contraterrorisme krijgt wel extra aandacht en capaciteit bij de zogenoemde ‘versterkingsgelden’ voor contraterrorisme die het kabinet in februari 2015 landelijk ter beschikking stelt en in de herijking van de realisatie van de Nationale Politie.²⁸⁴

Net als op het nationale niveau, zien we dat lokale partijen de samenwerking in de loop van de tijd verbreden van enkel repressieve/veiligheidsgerichte acties naar ook preventieve/sociaalgerichte interventies. Een gemeenteambtenaar licht toe hoe de lokale aanpak zich verbreedt na de initiële melding van een radicale groep in de gemeenschap: *‘Toen de groep in beeld was, werd een casusoverleg ingesteld. Dat begon aanvankelijk met de partijen gemeente, politie en justitie. Later kwamen daar andere partijen bij, zoals jeugdzorg, leerplicht en de Raad voor de Kinderbescherming. (...) Toen het probleem onder controle leek, maakten we de volgende stap naar preventie.’* In twee van de drie gemeenten zijn respondenten kritisch op hun eigen eerste reacties: ze hebben in eerste instantie reactief en vooral repressief gereageerd. Enkele kritische respondenten stellen ook dat de focus op casussen ervoor zorgt dat er te weinig aandacht is voor de bredere voedingsbodem van radicalisering.

Coördinatie

De coördinatie van de lokale samenwerking via casusoverleggen is georganiseerd met de *gemeente als gepaste en gewaardeerde coördinator*, waarbij de samenwerking is ondergebracht bij de afdeling Openbare Orde & Veiligheid of in het Veiligheidshuis. In het laatste geval treedt de coördinator van het Veiligheidshuis op als voorzitter van het casusoverleg. Gemeenten die de coördinatie nog niet bij het Veiligheidshuis hebben belegd, spreken de ambitie uit om casusoverleggen hier op termijn wel onder te brengen. Capaciteitsgebrek, in termen van mensen en expertise, vormt nu de belangrijkste overweging om dat nog niet te doen. De verschillende partners zijn tevreden over de coördinatie vanuit de gemeenten of het Veiligheidshuis en waarderen de ruimte die nieuwe spelers in het samenwerkingsverband krijgen om bij te dragen. Doorgaans zijn er niet veel regels geëxpliciteerd over de onderlinge rolverdeling; de samenwerking krijgt per casus pragmatisch

²⁸³ Politie, 2015: 6.

²⁸⁴ Minister van VenJ, 2015: 14.



vorm. Wel zijn de partners rolvast wat betreft hun eigen expertise of taakgebied. Dat draagt bij aan de samenwerking.

De beleidsambtenaren binnen de drie onderzochte gemeenten beschouwen de *NCTV als waardevolle partner*, die bruikbare ondersteuning biedt bij het invullen van hun lokale aanpak. De medewerkers van de NCTV die contact onderhouden met de gemeenten worden omschreven als gemotiveerd, benaderbaar en goed geïnformeerd. De NCTV neemt waar nodig deel aan de casusoverleggen, waarbij er doorgaans meer ondersteuning is voor de kleine of nieuwe prioriteitsgemeenten en de rest van de gemeenten meer zelfstandig functioneert. De NCTV laat zien ook zelf te willen leren van de gemeenten. Zo zijn respondenten blij met het feit dat de NCTV de ervaringen uit de lokale aanpak in een specifieke gemeente weer landelijk verspreidt. Wel geven enkele gemeenteambtenaren aan meer sturing te wensen in particuliere initiatieven op het gebied van radicalisering die op gemeenten afkomen; de private bureaus en adviseurs die actief zijn op dit thema zijn zeer talrijk, en gemeenten weten nog niet goed waar zij wel of niet op in moeten gaan. Twee van de drie beleidsambtenaren uit de zorg dat ook de NCTV in 2013 *niet voldoende op sterkte* was om gemeenten te ondersteunen. Respondenten geven aan dat er bij de NCTV bijvoorbeeld te weinig mensen waren om alle gemeenten goed te ondersteunen, en dat de beschikbare mensen overuren moesten draaien. Inmiddels is hier naar hun mening wel voldoende capaciteit voor.

Hiervoor bespraken we de coördinatie *tussen* betrokken organisaties. Respondenten noemen daarnaast ook enkele relevante punten met betrekking tot *interne* coördinatie, binnen betrokken organisaties. Gemeenten signaleren bijvoorbeeld dat er bij het OM en de politie in het begin wel sprake is van *gebrekkige interne coördinatie*. In hun beeld kan bij de politie een individuele casus binnenkomen via het lokale district of de landelijke eenheid, waarbij de tussenliggende eenheid ook een rol neemt. Dan ontbreekt het bij de politie aan intern overzicht wie waar mee bezig is. Ook voor het OM geldt dat de lokale partners bij de eerste casussen niet zien of de lokale OM-contactpersoon weet wat er op het landelijke parket wordt besloten. Zo is bijvoorbeeld lange tijd niet duidelijk of het landelijke team overgaat tot onderzoek naar of vervolging van een lokale verdachte. Bij een terugkeerder zouden de landelijke diensten van OM en politie direct op Schiphol met deze persoon in gesprek gaan. Pas later blijkt dat hiervan af was gezien, omdat er geen aanleiding was tot vervolging. Het OM op lokaal niveau was hier niet van op de hoogte. Respondenten binnen de drie



gemeenten merken op dat de politie en het OM intern beter beginnen te functioneren, met meer afstemming tussen lokale en landelijke organisatieniveaus, maar benoemen het wel als blijvend aandachtspunt.

Ten slotte geven de onderzochte gemeenten aan dat de integrale lokale aanpak zich verder ontwikkelt. Na de opzet van een lokale structuur is er *behoefte aan meer regionale coördinatie*, waarbij de aandacht verschuift van de casus (het individu), naar de groep (een groepsgerichte aanpak). De personen werken vaak in netwerken die zich over meerdere gemeenten uitstrekken. Het casuoverleg is nu vooral geënt op aandacht voor individuele casussen in de eigen gemeente, terwijl de casussen in kwestie intensief samenwerken via bijvoorbeeld gemeentegrens-overstijgende verenigingen of stichtingen.

Onderlinge communicatie

Betrokkenen zijn *bereid om veel informatie* te delen; zij zoeken de grenzen op van wat kan en wat mag na interne afstemming binnen de eigen organisatie. De *omgang met privacy* blijkt een belangrijk punt van aandacht in de integrale lokale aanpak. Partijen geven aan dat ze *‘qua privacy voortdurend langs de grens laveren’* of *‘spitsroeden lopen’* bij het delen en combineren van informatie. Het betreft vaak maatregelen die relatief nieuw zijn voor de nationale en lokale overheid. *‘We zitten vaak op het puntje van onze stoel: wat is wel of niet mogelijk in het delen van informatie? We hebben [in het Veiligheidshuis] nog nooit zoveel gezocht naar mogelijkheden om de kaders heen.’*

Voorals de Raad voor de Kinderbescherming en het OM blijven *worstelen met de mate waarin zij informatie kunnen en moeten delen*. Beide organisaties zoeken de grenzen op van wat wettelijk mogelijk is wat betreft informatiedeling. De schil van partijen om casuoverleggen heen – die pas recent of nog niet betrokken zijn, zoals bijvoorbeeld jeugdinrichtingen – is nog veel terughoudender in het delen van informatie over jongeren die op de lijst staan. Een ander privacyaspect waar respondenten zorgen over uiten, is het feit dat casussen die eenmaal op de lokale casuslijst staan, hier vrijwel niet meer vanaf komen. In uitersten gevallen komen ze op een reservelijst terecht, als er geen nieuwe informatie is of signalen voor zorg zijn. Deze reservelijsten blijven echter circuleren.

Het uitwisselen van informatie tussen betrokkenen vraagt in de beginperiode van de lokale aanpak nog veel zoekwerk. Er zijn *specifieke ingrepen nodig om informatiedeling mogelijk te*



maken en te verbeteren binnen de wettelijke kaders waarmee verschillende partijen te maken hebben. Partijen werken daarom met een privacyconvenant of afspraken binnen het Veiligheidshuis. Los van de wettelijke kaders vraagt de communicatie in het casusoverleg in een aantal gevallen om verdere professionalisering. In een van de gemeenten geven respondenten bijvoorbeeld aan dat er geen goede verslaglegging is van de genomen besluiten in het casusoverleg. Ook is er – in gevallen waarin het overleg niet is ondergebracht bij een Veiligheidshuis – geen manier om informatie veilig te delen via IT-systemen. Dit gebeurt dan op papier tijdens de overleggen zelf, waardoor deelnemers pas tijdens het overleg de informatie kunnen inzien en duiden. Ook merken enkele respondenten op dat er meer aandacht nodig is voor communicatie tussen gemeenten, vooral als personen van de ene naar de andere gemeente verhuizen. De informatieoverdracht daarover tussen gemeenten verdient aandacht.

Gevolgen voor het interventievermogen

De bereidheid bij lokale partners tot samenwerking geeft het interventievermogen kracht. Het interventievermogen is tegelijkertijd verzwakt door de start vanuit een achterstand, met achterblijvende capaciteit. De doelgerichtheid is vergroot door de grote bereidheid om samen te werken en informatie uit te wisselen. Direct betrokken partijen kijken verder dan hun directe taakopdracht. De legitimiteit is geleidelijk versterkt door langzamerhand steun te verkrijgen van verschillende partners. De steun van partijen staat wel onder druk doordat de rol van privacy en geheimhouding op casusniveau vragen oproept. De robuustheid wordt ondermijnd doordat de lokale samenwerking op achterstand start; het netwerk moet na 2013 weer geactiveerd en opgebouwd worden. Veel tijd en energie ging in netwerkvorming en de opbouw van overlegstructuren zitten; meer precies in het opbouwen van onderling vertrouwen en werkwijzen voor het delen van informatie. Het belangrijkste struikelblok vormt de beperkte capaciteit voor en expertise over radicalisering. Centrale partners, zoals het OM en de politie, maar ook de NCTV, waren onvoldoende op sterkte om de maatwerkaanpak op te bouwen toen de problematiek in 2013/2014 opspeelde. Momenteel is er steun voor het verder opbouwen van kennis en capaciteit; partijen spreken echter hun zorg uit voor de duurzaamheid ervan als het onderwerp minder aandacht krijgt.



6.6 Procesevaluatie interventies integrale lokale aanpak

Uitgangspunten

Het Actieprogramma van 2014 veronderstelt dat lokale partijen en eerstelijnsprofessionals over voldoende instrumenten beschikken om op doelgerichte, legitieme en robuuste wijze te voorkomen dat inwoners verder radicaliseren, uitreizen of bij terugkeer zich niet aansluiten bij de samenleving. Voor specifieke interventies spelen nationale partijen een rol, zoals het Landelijk Parket, de NCTV, het bevroezingsoverleg of de AIVD, maar in principe moeten lokale partijen gezamenlijk afdoende instrumenten in handen hebben om passend te interveniëren. Het uitgangspunt is verder dat de inzet van maatregelen casusafhankelijk is; elke casus vereist een maatwerkpakket van interventies vanuit de gezamenlijke partners van het casusoverleg.

Uitvoering maatwerkpakket van maatregelen

In de praktijk zetten de lokale partners maatregelen altijd in als onderdeel van een gezamenlijk afgestemd pakket van interventies. Voor elke casus wordt hierbij een eigen maatwerkpakket opgesteld van preventieve en repressieve, veiligheidsgerichte en sociaalgerichte interventies. Hoewel elke individuele aanpak dus verschillend is, zien we wel enkele patronen terugkomen die de aanpak versterken of juist belemmeren. Voor de versterking constateren we (1) dat lokale partners naar eigen zeggen over voldoende mogelijke interventies beschikken om in te grijpen in elke casus en (2) dat de partners een samenhangende combinatie van interventies creëren, gericht op veiligheid en sociale cohesie, waarbij personen met beperkingen te maken krijgen, maar ook perspectieven aangeboden krijgen. Als belemmering constateren we dat (a) landelijke acties de lokale aanpak van personen kunnen doorkruisen – zoals in het geval van de bevroezingsmaatregel, waarbij een persoon bijvoorbeeld net aan een baan geholpen is en hij plotseling niet bij zijn salaris kan – hoewel de afstemming tussen lokale en landelijke partijen hierover lijkt te verbeteren, (b) lokale professionals last hebben van handelingsverlegenheid; ze weten geregeld niet hoe ze betrokken personen moeten aanspreken, (c) er geen gedeeld duidingskader is van radicalisering en (d) de maatwerkaanpak kan stranden door pertinente weigering van personen om mee te werken. In het vervolg gaan we nader in op deze factoren.

Versterkende factoren voor interventievermogen in de integrale lokale aanpak

Een belangrijke uitkomst is dat lokale partijen unaniem aangeven dat zij over *voldoende instrumenten* beschikken om te doen wat nodig is. Het enige punt waarop beperkte juridische



mogelijkheden aan bod komen, is bij de eerder genoemde mogelijkheden voor informatie-uitwisseling (zie paragraaf 6.5, onder ‘Onderlinge communicatie’). Dat betreft echter het *proces* van samenwerking. Wat betreft maatregelen die *direct* betrekking hebben op mogelijke interventies rond personen/groepen geven respondenten aan dat zij geen aanvullende bevoegdheden of juridische mogelijkheden nodig hebben. Het gaat veeleer om meer expertise en capaciteit om alle mogelijkheden te benutten. De inzet van maatregelen vindt voor een groot deel plaats binnen een ‘vrijwillig kader’, waarbij de betreffende persoon zelf moet instemmen met deelname. Daarbinnen kunnen lokale partijen uit de voeten met zaken als toeleiding naar werk en onderwijs, leerplicht of informele gesprekken met een wijkagent.

Respondenten in de onderzochte gemeenten kennen het Actieprogramma en hebben daar in veel gevallen ook input voor geleverd. Met het Actieprogramma van 2014 wordt een aantal aanvullende interventies mogelijk gemaakt. Een paspoort kan nu bijvoorbeeld al worden ingetrokken, maar met een ID-kaart kan een persoon nog steeds naar Turkije reizen. Een nieuwe wetsvoorstel moet het mogelijk maken om ook de ID-kaart in te trekken (zie maatregel 15). Voor nu neemt de politie bijvoorbeeld de ID-kaart in en geeft een kopie aan de betreffende persoon, met daarop een stempel van de politie voor het geval de persoon zich ergens moet identificeren. De gemeente geeft daarbij aan dat het intrekken van een paspoort ook een symbolische werking kan hebben; het maakt de betrokken persoon duidelijk dat er in de omgeving zorgen zijn over een eventuele uitreis. Ze geven aan dat het Actieprogramma een goed overzicht biedt van wat mogelijk is. Tegelijkertijd is de teneur dat ze ‘*door het actieprogramma geen andere dingen zijn gaan doen*’ die ze anders ook niet hadden gedaan, ‘*het landelijke bepaalt niet onze werkwijze.*’

Gesproken partijen op lokaal niveau geven aan dat het hun in toenemende mate lukt om gezamenlijk *maatwerk* te bieden voor individuele casussen. Binnen relatief korte tijd zijn partijen in onderzochte gemeenten op elkaar ingespeeld geraakt. Dat leidt tot vertrouwen en tot een informatiepositie die bij de behandeling van casussen geregeld leidt tot ‘*1+1=3*’. Doorgaans lukt het partijen om mee te denken vanuit het kader van andere partijen. Zo sluit het OM niet alleen bij het casuoverleg aan als er sprake is van opsporing, maar ook voor de bredere informatiepositie; het gaat immers niet alleen om specifieke groepen of individuen, maar om netwerken. Het OM denkt verder met andere partijen mee over mogelijkheden in het sociale domein. Overleg over maatwerk leidt ertoe dat er – op basis van een gezamenlijk



informatiebeeld – bijvoorbeeld wordt nagedacht over de vraag of een agent in uniform of juist in burger bij een gezin langsaat.

Bij het leveren van dit maatwerk benoemen respondenten dat zij steeds beter in staat zijn om een *samenhangend pakket van veiligheidsgerichte en sociaalgerichte maatregelen* op te stellen. Een verhoor door de politie van een potentiële uitreiziger is – in afstemming met de gemeente – bijvoorbeeld verschoven naar het weekend, om te voorkomen dat de persoon doordeweeks niet op zijn werk verschijnt en zo zijn baan verliest. Verschillende repressief georiënteerde instrumenten gebruiken partijen daarbij regelmatig vanuit preventief oogpunt. Zo gebruikt de gemeente het intrekken van een paspoort niet alleen om uitreizen onmogelijk te maken (via een Europese identiteitskaart komen personen alsnog tot Turkije), maar ook om ervoor te zorgen dat de persoon in kwestie naar het gemeentehuis komt om verhaal te halen. Hiermee is het eerste contact gelegd en kan het gesprek worden aangegaan over bijvoorbeeld wonen of werk.

Belemmerende factoren voor interventievermogen in de integrale lokale aanpak

Het gebeurt verschillende keren dat *landelijke interventies lokale maatregelen doorkruisen*. Daarmee kan de opbrengst van lokaal zorgvuldig opgebouwde interventies verloren gaan. Veruit het meest genoemde voorbeeld hiervan is de bevrozingsmaatregel: *‘een preventieve bestuursrechtelijke maatregel die genomen kan worden om terroristische activiteiten te voorkomen en aan te pakken.’*²⁸⁵ Bij deze maatregel bevriest de minister van Buitenlandse Zaken, in overeenstemming met de minister van VenJ en de minister van Financiën, de tegoeden en andere financiële of economische middelen van personen of organisaties die zich bezighouden met terroristische activiteiten. De inzet van de bevrozingsmaatregel is volgens lokale partijen werkbaar als iemand in het buitenland verblijft, maar niet voor personen die nog hier zijn. *‘Als je iemand wilt losweken uit een netwerk, dan moet je daar juist in investeren. Op metaniveau is dat lastig uit te leggen aan de maatschappij, dan komt een bevrozingsmaatregel heldhaftig over. Voor de individuele casus brengt het ellende.’* Gemeenten rapporteren verschillende gevallen waarbij ze achteraf horen dat er bevrozing heeft plaatsgevonden van de banktegoeden van een inwoner waarmee ze een re-integratietraject hebben ingezet. Deze persoon kan dan plotseling *‘niet meer pinnen’* en verliest contact met de samenleving. Gemeenten constateren wel dat de afstemming over

²⁸⁵ Procedures totstandkoming en beëindiging van bevrozingsmaatregelen, 2013.



bevriezingsmaatregelen verbetert. Sinds begin 2015 neemt de NCTV contact op om de opinie van de gemeente te vragen voorafgaand aan een mogelijke bevriezing. Vanuit het bevriezingsoverleg zelf wordt ook aangegeven dat de afstemming met het lokale niveau een blijvend aandachtspunt is.

Ook op andere manieren is sprake van landelijke interventies die de lokale aanpak doorkruisen, bijvoorbeeld door het Landelijk Parket, de FIOD of de AIVD. Gemeenten rapporteren bijvoorbeeld dat onverwachte invallen en arrestaties het vertrouwen van lokale moslimgemeenschappen in de overheid ondermijnen. Hierbij is het vooral moeilijk als het OM, na publieke arrestaties, toch besluit niet tot vervolging over te gaan, of de rechter de verdachten uiteindelijk vrijspreekt. Gemeenten erkennen dat het OM hier een lastige taak heeft, doordat de terrorismewetgeving nog maar beperkt is toegepast in de rechtszaal. Zij pleiten voor meer afstemming waar mogelijk. Op sommige plekken zijn al goede manieren voor afstemming gevonden, waarbij het Landelijk Parket communiceert via een vast aanspreekpunt van het OM op lokaal niveau. Een ander voorbeeld is de samenwerking tussen de AIVD en de lokale politie. Ook hier zoeken partijen naar oplossingen, door de Regionale Inlichtingendienst en de officier van justitie terrorismebestrijding van het Landelijk Parket als tussenpersoon te laten fungeren.

Box 9 Fictieve casus, waarin onderdelen uit meerdere reële casussen zijn gecombineerd

Inzet van de bevriezingsmaatregel bij een terugkeerder

Eind 2014 vertrekt een Nederlandse jongen naar Irak. Via zijn Facebookaccount wordt duidelijk dat hij inderdaad in die regio is aangekomen. Verder zicht op zijn activiteiten aldaar is lastig. Ook in WhatsApp-gesprekken met zijn moeder laat hij weinig los over eventuele betrokkenheid bij gevechtsactiviteiten. Na enkele maanden komt hij terug naar Nederland, naar eigen zeggen teleurgesteld in het leven in Syrië en de belemmeringen bij het leveren van humanitaire hulp aldaar. Personen uit zijn directe omgeving in Nederland bevestigen zijn pogingen hulp te bieden, en ontkennen dat hij geweld gebruikt heeft.

Direct nadat zijn terugkomst bekend is, wordt de situatie van de jongen besproken in het casuoverleg. Dat is met het Actieprogramma verplicht gesteld. Er lijken onvoldoende aanknopingspunten voor strafrechtelijke vervolging van de activiteiten van de jongen in Syrië. Zijn eventuele betrokkenheid bij een terroristische organisatie blijkt lastig te bewijzen, helemaal omdat zijn omgeving meewerkt aan zijn (mogelijk fictieve) alibi.



Binnen het casusoverleg gaan partijen daarom over tot de inzet van andere maatregelen. In eerste instantie reageert de jongen afhoudend als de wijkagent het gesprek probeert aan te knopen, omdat hij constateert dat de jongen veel rondhangt met jongens die ook in het casusoverleg aan bod komen en waar grote zorgen over zijn. Hij heeft na een tijd een baantje in een telefoniezaak. Als hij die baan verliest, klopt hij bij de gemeente aan voor een uitkering. Via die weg wordt contact gelegd en nagegaan of de jongen op andere terreinen nog ondersteuning kan gebruiken. Dan blijkt dat hij depressieve buien heeft. Zijn vaste contactpersoon bij de gemeente weet hem te verleiden tot het maken van een afspraak bij een jeugdwerker.

In de week dat de jongen een afspraak heeft met de jeugdwerker, komt hij op hoge poten naar de gemeente. Hij kan niet meer pinnen; zijn banktegoeden zijn bevroren. De contactpersoon bij de gemeente is verbaasd; hij polst leden van het casusoverleg, die ook niet op de hoogte blijken te zijn van de inzet van de bevroeringsmaatregel voor deze persoon. Als de jongen hoort dat de gemeente hier niet direct iets aan kan doen, verdwijnt hij uit beeld. Het is onduidelijk waar hij woont en hoe hij in zijn levensonderhoud voorziet. Op sociale media blijft hij wel actief.

Naast landelijke interventies geven de respondenten in sommige gevallen aan ook *hinder te ervaren van de landelijke retoriek* in het debat. Ferme taal van de minister van VenJ gaat ten koste van het zorgvuldig opgebouwde contact met inwoners en lokale moslimgemeenschappen. Een voorbeeld is het gebruik van de term *jihadisme* als synoniem voor gewelddadig moslimextremisme, bijvoorbeeld in de titel van het *Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme*. Op lokaal niveau zijn respondenten hier kritisch over: jihad heeft voor de meeste moslims een bredere religieuze betekenis; het *'halen van goede cijfers'* is ook jihad. Respondenten geven aan dat zij de maatregelen uit het actieprogramma bij voorkeur implementeren onder de vlag van polarisatie of sociale cohesie, in plaats van de noemer van radicalisering of terrorisme. Dat past bij de nadruk die lokale partijen leggen op contacten in de gemeenschap en maatregelen zoals hulp bij stages, werkplekken en opleiding. 'Contraterrorisme' is in nog sterkere mate een begrip dat gemeenten vermijden. De landelijke retoriek is volgens lokale partijen vooral die van *'aanpakken'*, terwijl dat strafrechtelijk vaak heel lastig is. Ondertussen wordt de doelgroep wel steeds met deze beeldvorming geconfronteerd, wat contraproductief werkt. Een respondent geeft bijvoorbeeld aan dat in 2013 nog veel ouders zelf naar de politie stapten, maar dat dit nu veel minder gebeurt, omdat ouders bang zijn geworden voor de gevolgen.



Box 10 Onverwachte impact op publieke debat

Moslims woedend om 'jihadposters' in 't Gooi (AD, 29 april 2015)

Een reclamecampagne van RTV Noord-Holland is niet in goede aarde gevallen. De omroep adverteert in bushokjes met de kreet 'Huizen er nog andere jihadgezinnen in 't Gooi?' De posters hangen in Huizen en in Hilversum. Het Huizense PvdA-raadslid Kerem Gencer is er niet blij mee: 'Dit is onacceptabel en respectloos voor mensen die een positieve bijdrage leveren aan de maatschappij.'

Ook Ali Osman, bestuurslid van Moslims in Dialoog, is boos. Hij noemt de posters stigmatiserend: 'In Nederland wonen een miljoen moslims, waarvan er 200 radicaal zijn. Maar nu lijkt het alsof elke moslim een jihadist is. Dit is echt tendentius.'

Op Twitter maken mensen de vergelijking met de Jodenvervolging tijdens de Tweede Wereldoorlog. Osman: 'Het is niet hetzelfde, maar ook toen ging het in stappen. Eerst waren Joden niet meer gewenst, toen werden het tweederangsburgers. Dat lijkt hier ook het geval.'

Osman verbaast zich over het feit dat RTV Noord-Holland de posters verspreidt: 'Zij moeten toch weten wat ze op de posters zetten? Wij krijgen veel reacties, ook van boze niet-moslims. RTV Noord-Holland wordt bovendien gesubsidieerd, dus ook door moslims. Die betalen hieraan mee.' [...]

Lokale partners geven aan geen behoefte te hebben aan nieuwe instrumenten voor het interveniëren in de doelgroep. Wel signaleren verschillende respondenten *handelingsverlegenheid* bij eerstelijnsprofessionals. Hoewel ze het probleem erkennen en zien dat interventies bij een casus nodig zijn, weten professionals soms niet goed hoe ze het gesprek moeten beginnen. Voor de politie is er bij het vermoeden van een uitreis bijvoorbeeld niet direct sprake van een tastbaar vergrijp, zoals dat bij diefstal of huiselijk geweld wel het geval is. Dan vraagt een interventie om een andere manier van gespreksvoering met de verdachte personen of mensen uit hun omgeving, met een andere toon dan in de reguliere handhavingspraktijk gebruikelijk is. Voor wijkagenten vormt dat een struikelblok. Op dezelfde manier schrikken professionals binnen sociale wijkteams geregeld terug voor het bespreken van radicalisering, omdat ze minder bekend zijn met het thema, waardoor ze minder geneigd zijn er werk van te maken. Ook gemeenten '*treuzelen*' bijvoorbeeld om over het onderwerp contact op te nemen een moskee, doordat er '*spanning ligt op het onderwerp*'.



Deze handelingsverlegenheid komt deels voort uit het *ontbreken van een duidingskader* van radicalisering en terroristische activiteiten. Voor professionals zijn de problemen niet altijd te herkennen. Ook deelnemers aan de lokale casusoverleggen missen een bruikbaar duidingskader voor radicalisering: wanneer zijn er genoeg signalen om te zeggen dat iemand radicaliseert? Als iemand weet dat hij in de gaten gehouden wordt en zich anders gaat gedragen, hoe duid je dat dan? Respondenten geven aan dat de definiëring van radicalisering verschilt per gemeente, wat in praktijk betekent dat iets wat in de ene gemeente als potentieel gevaarlijk wordt gezien, in de andere gemeente niet als problematisch wordt bestempeld. Een enkele respondent benoemt dat dit zorgelijk is met het oog op rechtsgelijkheid en het herkennen van bovenlokale patronen. Voor de duiding doen gemeenten geregeld een beroep op experts, maar daar zijn er landelijk maar ‘*enkele*’ van, waardoor het niet mogelijk is die bij elk casusoverleg in te zetten. Overigens werkt gemeente Amsterdam vanaf 2007 al wel met een aldaar ontwikkeld beoordelingskader, dat in de tussentijd is doorontwikkeld. Andere gemeenten maken hier vrijwel geen gebruik van.

Box 11 Fictieve casus, waarin onderdelen uit meerdere reële casussen zijn gecombineerd

Niet voorkomen uitreis

Bij een gemeente komt een ambtsbericht binnen over een jonge vrouw die samen met haar minderjarige broertje wil uitreizen. Betrokken wijkagenten gaan direct naar het huis van de vrouw en haar broertje voor een gesprek. Hun paspoorten worden ingenomen. Kort daarna bedenkt men dat er een nieuw paspoort aangevraagd kan worden. Dat gebeurt inderdaad. Het hele gezin blijkt geradicaliseerd en op het punt te staan om naar Syrië te vertrekken. Opnieuw worden alle paspoorten meegenomen.

Op verschillende manieren proberen betrokkenen bij het casusoverleg contact te maken met het gezin. Zowel via de school van de kinderen als via de afdeling Werk en Inkomen van de gemeente. De gezinsleden staan niet open voor hulp. Ze sluiten zich zoveel mogelijk af.

Omdat de broer nog minderjarig is, buigt de Raad van de Kinderbescherming zich over de zaak. In overleg met een gedragsdeskundige, teamleider, jurist en raadonderzoeker worden mogelijke maatregelen besproken. Naast radicalisering zijn er weinig andere problemen in de thuissituatie waar te nemen: er is een gebrek aan harde informatie. Er is onvoldoende informatie voor rechtelijke



stappen. De jeugdwerker en de wijkagent weten niet op welke wijze ze nog met het gezin in gesprek kunnen raken.

Enkele weken later stapt de jonge vrouw naar de gemeente. Ze wil een uitkering en een dagbesteding. Voor de gemeente is het goed nieuws dat zich mogelijkheden voordoen om haar actiever te kunnen begeleiden. Er wordt een vervolgspraak gemaakt en uiteindelijk wordt ook een afspraak gemaakt voor de ondertekening. De vrouw komt echter niet opdagen. Enkele personen uit de omgeving van het gezin melden dat ze met haar broertje richting de Syrische grens is vertrokken.

Een laatste punt dat geregeld terugkomt in de gesprekken, is dat de aanpak sterk afhangt van de *bereidheid van de doelgroep om mee te werken*. Zolang een persoon geen strafbare feiten heeft gepleegd, is het voor de politie bijvoorbeeld lastig het gesprek met hem aan de gang als hij de politie niet te woord wil staan. Bij een deel van de doelgroep lijkt een *'verzadiging'* op te treden; de bereidheid om met de politie te spreken neemt af. Was het in 2013 bijvoorbeeld nog relatief makkelijk om een keukenrafelgesprek te organiseren met een wijkagent, nu *'blijft de deur vaker dicht'*. De doelgroep leert van elkaar – onder andere over hoe om te gaan met de politie. Ze gaat steeds meer *'ondergronds'*, zo geven enkele respondenten aan. Betrokken partijen benadrukken dat het hier niet gaat om een gebrek aan middelen, maar om de aard van het onderwerp, waardoor een strafrechtelijk/onvrijwillig kader niet mogelijk is.

Impact op interventievermogen

Binnen de integrale lokale aanpak geven partijen aan dat het hun in toenemende mate lukt om doelgericht en legitiem maatwerk te leveren, waarbij ze een positieve wisselwerking creëren tussen interventies. Respondenten geven dan ook aan geen behoefte te hebben aan nieuwe middelen of bevoegdheden om in te kunnen grijpen in casussen. Wel benoemen zij een aantal zaken die een krachtig interventievermogen in de integrale lokale aanpak belemmeren. Landelijke taalkeuzes en interventies doorkruisen soms de doeltreffendheid van de lokaal ingezette aanpak. Eerstelijnsprofessionals kampen daarbij met handelingsverlegenheid; de problematiek vraagt geregeld een andere gesprekstechniek, en een helder duidingskader ontbreekt in onderzochte gemeenten. Bovendien merken professionals dat de doelgroep razendsnel leert, ook van groepen in andere delen van het land. De bereidheid om deel te nemen aan vrijwillige interventies lijkt daardoor te verminderen. Om robuust te blijven zal de lokale aanpak mee moeten blijven ontwikkelen.



6.7 Conclusie: Gevolgen voor interventievermogen

De planevaluatie van de lokale aanpak laat zien dat de aannames van het beleid op wetenschappelijke steun kunnen rekenen. De nadruk op samenwerking en een brede benadering worden ondersteund door het beschikbare wetenschappelijke onderzoek. Wel waarschuwen onderzoekers dat een soepele lokale samenwerking voorbereidingstijd vraagt om partners op elkaar te laten inspelen en een brede benadering makkelijk kan verworden tot een onevenwichtige nadruk op veiligheidsgerichte maatregelen.

Met het uitblijven van aanslagen is er vanaf 2011 afnemende aandacht voor het onderwerp van radicalisering en bouwen lokale partners hun capaciteit op radicalisering af. Na het signaleren van uitreizigers en lokale jihadistische netwerken in 2013 neemt de aandacht weer toe en sluiten de verschillende partners geleidelijk aan bij een gezamenlijke aanpak. Hierbij signaleren we in de drie onderzochte gemeenten een grote bereidheid van partners om samen te werken aan de signalering van radicalisering van inwoners, het voorkomen dat inwoners overgaan tot geweld, en het faciliteren dat personen weer aansluiting vinden binnen de samenleving. Het belangrijkste struikelblok vormt de beperkte kennis en capaciteit op het thema radicalisering. De respondenten signaleren herhaaldelijk dat er in 2013/2014 veel inspanning nodig is om capaciteit van essentiële deelnemers te organiseren, met name bij de politie en het OM. Daarmee leunt de eerste reactie sterk op een handvol individuele medewerkers op lokaal niveau, die hiermee overbelast dreigen te raken. Hoewel eind 2015 meer geld en capaciteit beschikbaar is door onder meer de versterkingsgelden, lijkt de lokale aanpak vaak nog kwetsbaar, vanwege de concentratie van kennis en netwerk bij een of enkele personen.

De integrale lokale aanpak ondervindt in enkele gevallen wel hinder van landelijke acties en bestuurlijke retoriek, die niet rekening houdt met lokaal opgebouwde aanpakken. Andere belemmerende factoren zijn handelingsverlegenheid bij eerstelijnsprofessionals, het ontbreken van een duidingskader voor radicalisering, de beperking in mogelijkheden voor informatiedeling door privacywetgeving, en de afnemende bereidheid van potentiële uitreizigers om mee te werken binnen een vrijwillig kader. Respondenten geven aan dat zij verder voldoende instrumenten hebben om op casusniveau een maatwerkaanpak vorm te geven.



Het Actieprogramma van 2014 is voor lokale partners zeer behulpzaam in het bieden van een overzicht van maatregelen en het bevestigen van de cruciale rol van lokale partners in de aanpak van de nieuwe dreiging. Nieuw ingezette maatregelen vanuit het Actieprogramma bevinden zich veelal nog in een wetgevingstraject, en worden dus niet of beperkt ingezet. Eind 2015 is de integrale lokale aanpak nog wel volop in ontwikkeling, en zal dat ook blijven door de verschuivingen onder de betrokken partners en veranderingen van de dreiging. Een uitdaging is nu om andere partijen meer structureel bij de aanpak te betrekken, die vaak nog terughoudend zijn in het delen van informatie. Ook nemen de eerste gemeenten een stap naar een meer regionale structuur.

Vanuit het perspectief van *doelgerichtheid* verloopt de integrale lokale aanpak in lijn met de doelstellingen van risicobeheersing en risicoreductie. Met afdoende beschikbare valide interventies werken lokale partners gezamenlijk aan persoonsgerichte interventies. Vanaf 2013 hebben partijen gezamenlijk een intensief leerproces doorlopen wat betreft het onderwerp ‘radicalisering’ en de mogelijkheden tot het delen van informatie. In de praktijk lijdt de doelgerichtheid volgens betrokkenen in enkele gevallen onder het doorkruisen van lokale aanpakken door nationale acties. De lokale aanpak is daarbij voor een groot gedeelte van de maatregelen afhankelijk van de bereidheid van een persoon om mee te werken, omdat de meer sociaalgerichte maatregelen voortkomen uit een vrijwillig kader.

Vanuit het perspectief van *legitimiteit* is de lokale aanpak langzaam in kracht gegroeid. Met het aanhaken van verschillende partners is er meer draagvlak gekomen voor actief radicaliseringsbeleid. Stapsgewijs worden bijvoorbeeld sociaalgerichte partners als de Kinderbescherming en Dienst Maatschappelijke Ondersteuning betrokken bij maatwerkinterventies die het veiligheids- en sociaalgerichte perspectief combineren.²⁸⁶ De legitimiteit van de lokale aanpak hangt samen met de landelijke interventies; gemeenten worden door lokale gemeenschappen ook aangekeken op de acties van andere overheden. Binnen de integrale lokale aanpak geven partners aan last te hebben van keuzes voor specifieke taal en terminologie op landelijk niveau, zoals ‘jihadisme’ en ‘contraterrorisme’ die maatschappelijke samenwerkingspartners binnen de islamitische gemeenschap afstoten.

²⁸⁶ Hoewel sociaal gericht, treft de RvdK wettelijk verankerde maatregelen. Zij zijn dus niet afhankelijk van de medewerking van een persoon, maar treden op na toekenning door de rechter (via een civielrechtelijke procedure).



Verschillende lokale partners zijn verder bezorgd over het feit dat personen – eenmaal op een casuslijst – daar bijna niet meer vanaf komen, waardoor personen ongelimiteerd gekoppeld blijven aan radicalisering.

Vanuit het perspectief van *robuustheid* biedt de lokale aanpak in potentie voldoende instrumenten en capaciteit om in te kunnen spelen op verschillende probleemcasussen. De literatuur onderschrijft de keuze voor een integrale en lokale samenwerking rond een breed pakket van verschillende interventies. De meeste lokale partners zijn in 2013 echter verrast door de opkomst van de uitreizigers en hebben in de jaren daarvoor juist hun kennis en capaciteit op dit onderwerp afgebouwd. De lokale partners werken vervolgens hard om de integrale aanpak in de jaren daarna alsnog op te tuigen. De NCTV is hierbij een belangrijke en gewaardeerde partner voor de meeste lokale organisaties, maar ook de NCTV zelf heeft in 2013 volgens de lokale partners niet direct voldoende capaciteit om alle gemeenten afdoende te kunnen ondersteunen. Hiermee leunt de lokale aanpak in de eerste jaren op enkele lokale sleutelindividuen die alle kennis en contacten bij elkaar moeten brengen.

Gezamenlijk ontwikkelen de lokale partners echter kracht doordat ze gezamenlijk een grote capaciteit hebben om verschillende interventies in te kunnen zetten. Gezamenlijk beschikken de lokale veiligheids- en sociaalgerichte partners over voldoende instrumenten en inzichten om voor elk persoon een gepast maatwerkpakket van maatregelen in te zetten. Eind 2015 wordt de capaciteit verder versterkt doordat meer geld beschikbaar komt voor de organisaties en de samenwerking wordt ingebed in bestaand lokale overlegorganen als het Veiligheidshuis. Het verankeren van de kennis en capaciteit blijft echter een zorg, bijvoorbeeld voor het toerusten van professionals op straat om goed met radicalisering om te kunnen gaan.



7 CONCLUSIES OVER STRATEGIE 2011-2015

Samenvatting

Terrorisme is een complex fenomeen. Met deze evaluatie willen we recht doen aan de complexiteit, maar ook vaststellen of de overheid tussen 2011 en 2015 krachtig heeft kunnen optreden tegen terrorisme. Onze concluderende bevindingen richten zich op het interventievermogen van de contraterrorisme-partners tezamen: de capaciteit om een gezamenlijke bijdrage te leveren aan het voorkomen van aanslagen, het verminderen van de vrees voor aanslagen en het beperken van de gevolgen van aanslagen. Bij een krachtig interventievermogen zijn de partners in staat om ook in complexe omstandigheden gezamenlijk doelgericht, legitiem en robuust op te treden. In de voorgaande hoofdstukken hebben we drie strategische acties geanalyseerd waarmee overheidsorganisaties hebben geprobeerd het interventievermogen te versterken: (1) het opstellen van strategische plannen, (2) het stimuleren van landelijke samenwerking tussen overheidsorganisaties en (3) het opzetten van een lokale aanpak van jihadisme door gemeenten. Vanuit deze analyses beoordelen we hoe het interventievermogen zich heeft ontwikkeld.

We concluderen dat de doelgerichtheid en de legitimiteit na 2011 eerst zijn afgenomen doordat de plannen onbedoeld ruimte laten voor selectieve aandacht en doordat de verschillende partners van elkaar wegdrijven. Na het transformeren van de dreiging in 2012 en de verhoging van het dreigingsniveau in 2013 herstellen de doelgerichtheid en de legitimiteit zich, doordat veiligheids- én sociaalgerichte partners op nationaal en lokaal niveau intensief samenwerken en een gerichte en gedragen integrale lokale aanpak mogelijk maken. Ook de robuustheid is aan het begin van de vijf jaar afgenomen. Ondanks specifieke investeringen in bijvoorbeeld informatiedeling blijkt het moeilijk de algehele kennis en capaciteit van alle partners op peil te houden wanneer terrorisme minder aandacht krijgt. Na het toenemen van de dreiging en meer politieke aandacht versterkt de capaciteit op lokaal en landelijk niveau zich weer; kennis en capaciteit worden op beide niveaus opnieuw opgebouwd. De vervolgvraag is hoe het interventievermogen blijvend op peil gehouden kan worden, vooral als de dreiging opnieuw verandert, minder zichtbaar wordt of als de politieke urgentie afneemt.



7.1 Inleiding

De contraterrorisme-strategie 2011-2015 komt tot stand naar aanleiding van de evaluatie van het beleid tussen 2001 en 2010 ‘om de integrale aanpak van terrorisme te borgen en de samenhang tussen bestaande en eventuele nieuwe maatregelen inzichtelijk te maken’.²⁸⁷ De minister van VenJ zegt in 2011 de Tweede Kamer toe de nieuwe strategie na afloop te evalueren.²⁸⁸ Het doel van deze evaluatie is inzichtelijk te maken welke bijdrage de strategie heeft geleverd aan het verminderen van het risico op aanslagen, het verminderen van de vrees voor aanslagen en het beperken van de mogelijke schade na aanslagen. Daarbij moet de evaluatie ook input leveren voor de strategie 2016-2020.

Vanwege de complexiteit van het veld is een effectmeting niet haalbaar en vanwege de samenhang tussen interventies is een separate evaluatie van afzonderlijke maatregelen niet vruchtbaar. In plaats daarvan onderzoeken we het gezamenlijke interventievermogen van alle partners; de gedeelde capaciteit van de betrokken organisaties om een doelgerichte, legitieme en robuuste bijdrage te leveren aan de doelen. We beoordelen het interventievermogen op basis van drie strategische acties waarmee de overheid tussen 2011 en 2015 het interventievermogen heeft proberen te versterken: 1) het opstellen van strategische plannen, 2) het stimuleren van landelijke samenwerking en 3) het implementeren van een integrale lokale aanpak. Concreet kijken we naar het gezamenlijke interventievermogen van de landelijke en lokale partners; van ministeries en uitvoeringsorganisaties tot gemeenten en plaatselijke ketenorganisaties.

Vanzelfsprekend onderneemt de overheid nog andere belangrijke acties in 2011-2015, zoals het stimuleren van internationale samenwerking of het regisseren van de publiekscommunicatie, maar we kunnen in een beperkte tijd niet alle acties onderzoeken. Met de evaluatie willen we vooral inzicht krijgen in de wisselwerking tussen verschillende maatregelen en we richten ons daarom op drie strategische acties, waarin verschillende onderdelen van de strategie samenkomen. De analyse van deze acties gezamenlijk biedt inzicht van plan tot praktijk, van landelijke samenwerking tot lokale uitvoering. Voor de conclusies van de evaluatie accentueren we enkele kenmerkende patronen in de ontwikkeling

²⁸⁷ Ministerie van VenJ, 2011: 64.

²⁸⁸ Kamerstukken II 2007/2008, 31200, nr. 79.



van het interventievermogen in de afgelopen vijf jaar; we beoordelen daarmee de doelgerichtheid, legitimiteit en robuustheid van het vermogen als geheel.

7.2 Terugkijken op contraterrorisme-strategie tussen 2011 en 2015

Context: Verandering van de omgeving en verandering van de dreiging

De inherent complexe context van de contraterrorisme-strategie verandert tussen 2011 en 2015 op verschillende manieren.²⁸⁹ In 2011 staat het dreigingsniveau al twee jaar op ‘beperkt’. De aandacht die er is voor terrorisme richt zich met name op potentieel gewelddadige eenlingen, internationale jihadistische netwerken en het beperken van de toegang tot CBRN/E-middelen. Verschillende factoren veranderen de omgeving van het terrorisme-beleid: als gevolg van de financiële crisis krijgen AIVD, OM, SZW en andere overheidsorganisaties stevige bezuinigingsopdrachten; de politie werkt aan de oprichting van de Nationale Politie; het gebruik van digitale communicatie verspreidt zich verder; de onthullingen van Edward Snowden ontketenen een discussie over informatieverzamelingen door de overheid; en het Midden-Oosten en Noord-Afrika veranderen door de politieke naschokken van de Arabische Lente.

Eind 2012 begint de terroristische dreiging zelf te veranderen. De aanhoudende conflicten in Syrië en Irak geven ruimte aan de opkomst van ISIS. De AIVD signaleert een transformatie van de jihadistische netwerken binnen Europa van ineffectief georganiseerde groepen naar horizontaal functionerende, fluïde netwerken.²⁹⁰ Nederlandse uitreizigers sluiten zich in toenemende aantallen aan bij ISIS en de vrees voor aanslagen neemt toe. In maart 2013 verhoogt de NCTV het dreigingsniveau naar ‘substantieel’. Aanslagen in Londen, Brussel en Parijs in 2013, 2014 en 2015 tonen aan dat de dreiging reëel is. De gespannen situatie in Europa leidt daarnaast tot hernieuwde zorgen in de dreigingsanalyses over mogelijk geweld vanuit links- of rechtsextremistische hoek.²⁹¹

Tussen 2011 en 2015 zet Nederland in op verschillende strategische acties binnen het contraterrorisme-beleid. Nederland werkt bijvoorbeeld actief aan *internationale*

²⁸⁹ Zie hoofdstuk 3 van dit rapport voor een uitgebreide beschrijving van de veranderende context.

²⁹⁰ AIVD, 2014.

²⁹¹ DTN, 2015.



samenwerking, als een van de leidende speler binnen het ‘Global Counter Terrorism Forum’ en via uitwisseling van informatie tussen inlichtingendiensten. Er is aandacht voor *CBRN/E*, met name om te voorkomen dat terroristen aan chemische wapens kunnen komen, of over grondstoffen voor zelfgemaakte explosieven kunnen beschikken. De NCTV en partners werken actief aan *publiekscommunicatie* rond terrorisme, door burgers en organisaties te waarschuwen voor de dreiging of juist door nieuwsberichten te nuanceren. In deze evaluatie richten we ons vooral op drie overkoepelende acties die de strategie van plannen met praktijk verbinden: het opstellen van strategische plannen, de landelijke samenwerking en de integrale lokale aanpak. Gezamenlijk verbinden deze acties de strategie van plannen tot praktijk, en van landelijke partners tot lokale organisaties.

Strategische plannen: kompas of beleidscatalogus?

De strategie zoals geformuleerd in 2011 gaat uit van een breed perspectief op terrorisme.²⁹² Het doel van de strategie is het voorkomen van aanslagen, het verminderen van de vrees voor aanslagen en het beperken van de gevolgen van aanslagen. In de strategie wordt benadrukt dat een krachtige aanpak van terrorisme een brede benadering van preventie tot repressie vereist. Daarbij wordt het contraterrorisme-veld gestructureerd door vijf pijlers te benoemen (verwerven, voorkomen, voorbereiden, verdedigen en vervolgen) en vier inhoudelijke prioriteiten vast te stellen (internationaal jihadisme, migratie en reisbewegingen, technologie en innovatie, doorontwikkelen Bewaken & Beveiligen). In de strategie wordt daarbij gepleit voor een integrale samenwerking tussen uiteenlopende partners, met een coördinerende rol voor de NCTV.²⁹³

De aannames uit de strategie sluiten aan bij de beschikbare wetenschappelijke kennis over contraterrorisme, hoewel binnen de wetenschap nog veel onduidelijkheid bestaat over de aard van terrorisme en het effect van contraterrorisme-maatregelen.²⁹⁴ De strategie laat echter door het brede overzicht van mogelijke preventieve en repressieve interventies ook onbedoeld ruimte voor selectieve aandacht voor specifieke maatregelen. Wetenschappers waarschuwen dat met name repressieve en veiligheidsgerichte maatregelen meer aandacht zullen krijgen dan zogenoemde preventieve of sociaalgerichte maatregelen.²⁹⁵ Deze selectieve aandacht is

²⁹² Zie hoofdstuk 4 voor een uitgebreide analyse van de inhoud van de strategische plannen.

²⁹³ NCTV, 2011.

²⁹⁴ Schmid, 2013: 36.

²⁹⁵ Van Dongen, 2014.



problematisch omdat de nadruk op vooral repressieve en veiligheidsgerichte middelen sterk performatief is – het creëert een repressief en veiligheidsgericht klimaat rond contraterrorisme-beleid. Juist dat zet druk op de sociale samenhang en kan de vrees voor aanslagen doen groeien.²⁹⁶ De strategie van 2011 benoemt deze gevaren, maar in de uitwerking van de plannen ontstaat toch een tweedeling. De strategie is bedoeld als ‘kompas’ voor alle contraterrorisme-activiteiten, maar is ook onbedoeld een ‘beleidscatalogus’ waarin selectief gewinkeld kan worden, met een neiging richting repressieve maatregelen, mede dankzij politieke druk.

Landelijke samenwerking: fluctuerende prioriteit en capaciteit

Om de strategie uit te voeren werkt een grote groep landelijke organisaties samen via verschillende overlegvormen: de relevante ambtelijke kopstukken van onder meer de AIVD, het ministerie van Defensie, het OM en de politie komen regelmatig samen onder voorzitterschap van de NCTV in het Gezamenlijk Comité Terrorismebestrijding. Organisaties van AIVD en politie tot Inspectie SZW en FIOD wisselen informatie uit over verdachte personen via de CT Infobox.²⁹⁷ Hoewel de bereidheid om samen te werken groot is, fluctueert de daadwerkelijke aandacht en capaciteit sterk tussen 2011 en 2015. Kernspelers in het veiligheidsdomein, zoals AIVD, OM, NCTV en politie, kunnen contraterrorisme door verschuivende politieke prioriteiten en stevige bezuinigingen niet altijd de benodigde kennis en menskracht bieden.²⁹⁸ Partners met aandacht voor de sociale context van terrorisme, waaronder bijvoorbeeld het ministerie van SZW, scholen en gemeenten, zijn tot 2013 in geringe mate actief aangesloten bij het contraterrorisme-beleid. Met het aflopen van het *Actieplan polarisatie en radicalisering* hebben deze partners bijvoorbeeld geen vast overlegorgaan met de veiligheidsgerichte partners over radicalisering en terrorisme.

Na het verhogen van het dreigingsniveau in maart 2013 krijgt de samenwerking weer bredere urgentie en capaciteit. Met name het Actieprogramma uit 2014 markeert een vernieuwde en verbrede aandacht voor contraterrorisme. SZW en OCW sluiten zich aan bij het Gezamenlijk Comité Terrorismebestrijding, OM en politie krijgen extra middelen voor terrorismebestrijding, de politie neemt contraterrorisme op in de herijking van de reorganisatie, en de ministers van VenJ én SZW nemen gedeelde verantwoordelijkheid voor

²⁹⁶ De Graaf, 2010.

²⁹⁷ De Poot & Flight, 2015.

²⁹⁸ Zie hoofdstuk 5 voor een uitgebreide beschrijving van de landelijke samenwerking.



het uitvoeren van het Actieprogramma.²⁹⁹ Hoewel de landelijke samenwerkings- en overlegvormen de relevante spelers bij elkaar brengen, heeft de hernieuwde samenwerking tijd nodig. Niet alle spelers voelen zich direct betrokken, en het kost tijd om bij alle partners weer voldoende menskracht en kennis op te bouwen.

Als coördinator van de landelijke samenwerking wordt de NCTV gerespecteerd en gewaardeerd door de andere partners. Alle partijen benadrukken het belang van landelijke coördinatie en zien dat de NCTV moet laveren tussen de eisen van verschillende organisaties en de wensen van de politiek. Wel blijven enkele rolconflicten rondom de NCTV opspelen. Praktijkgerichte organisaties als het OM verwijten de NCTV dat deze te veel operationele informatie over personen wil verzamelen ten dienste van overzicht op de beleidspraktijk. De NCTV krijgt ook kritiek in haar rol als verbinding tussen politiek en uitvoering. Vanuit de Kamer is er druk op het strak en cijfermatig rapporteren van de voortgang van het contraterrorisme-beleid, met name de implementatie van het Actieprogramma.³⁰⁰ Dit leidt er volgens de partners toe dat de NCTV ook zelf vooral cijfermatig informatie verzamelt over de uitvoering, terwijl de genuanceerde combinatie van preventief en repressief beleid niet makkelijk in getallen valt uit te drukken.

Integrale lokale aanpak: waarmaken van potentiële kracht

De ervaringen op gemeentelijk niveau weerspiegelen deels de landelijke praktijk. Tot 2013 is er binnen de meeste gemeenten zeer weinig tot geen aandacht voor radicalisering of terrorisme.³⁰¹ Gemeenten richten zich na het verhogen van het dreigingsniveau wel weer actief op personen die dreigen deel te nemen aan terroristische activiteiten. De betrokken gemeenten brengen onder andere het OM, de politie en sociale diensten bij elkaar om gelijktijdig preventief en repressief, veiligheidsgericht en sociaalgericht in te grijpen bij individuele casussen.³⁰² Lokale partners geven daarbij aan over voldoende bestuurlijke en juridische instrumenten te beschikken om te kunnen ingrijpen bij de meeste typen casussen. Deze mix aan maatregelen en de mogelijkheden om maatwerk te bieden, geeft volgens alle betrokken respondenten voldoende handvatten om doelgericht, legitiem en robuust te interveniëren bij alle typen personen.

²⁹⁹ Actieprogramma, 2014.

³⁰⁰ Toezeggingen van de minister van VenJ aan de Tweede Kamer, 11 februari 2015.

³⁰¹ Zie hoofdstuk 6 voor een uitgebreide beschrijving van de integrale lokale aanpak.

³⁰² Actieprogramma, 2014.



Hoewel de integrale lokale aanpak dus volgens respondenten krachtig is, ondervindt de aanpak wel hinder van de eerder weggelekte kennis, capaciteit en contacten. De lokale aanpak leunt in 2013 en 2014 op de kennis en betrokkenheid van enkele lokale medewerkers die alle partners verbinden. Professionals op straat, zoals wijkagenten en jeugdwerkers, worden volgens respondenten gehinderd door handelingsverlegenheid; ze missen de juiste taal en instrumenten om radicaliserende jongeren of gezinnen aan te spreken. De lokale overleggen worden geleidelijk verbreed door meer sociaalgerichte partners toe te voegen, maar het kost tijd om hen te overtuigen van hun cruciale rol en om te leren gezamenlijk casusinterventies te formuleren. Tot in 2015 loopt daarbij de afstemming tussen landelijke en lokale partijen niet altijd goed. Harde interventies vanuit landelijke overheden doorkruisen in enkele gevallen de lokale maatwerk aanpak, bijvoorbeeld bij de inzet van de bevroeringsmaatregel of door harde taal van landelijke politici.

Richting 2015 wordt de integrale lokale aanpak verder versterkt en toegerust. Er komt geld voor meer menskracht, en de aanpak wordt ingebed in bestaande lokale netwerken als het Veiligheidshuis. Sinds 2013 is de aanpak door de inspanning van deze partners in kracht gegroeid en heeft de aanpak het vertrouwen verkregen van zowel veiligheids- als sociaalgerichte partners. Hierbij moet ook eind 2015 nog wel belangrijke knelpunten moeten worden weggenomen, zoals de handelingsverlegenheid van professionals en de afstemming tussen landelijke en lokale interventies, om alle maatregelen tot op straatniveau krachtig te kunnen benutten.

7.3 Terugkerende patronen in contraterrorisme-strategie 2011-2015

De plannen en de praktijk van de drie onderzochte strategische acties overziende, trekken we vijf overkoepelende conclusies. We belichten hiermee terugkerende patronen aangaande de ontwikkeling van het interventievermogen door de jaren heen.

1. Brede oriëntatie biedt onbedoeld ruimte voor selectieve aandacht

De contraterrorisme-benadering kenmerkt zich door een consequent breed perspectief. Het probleem van terrorisme is in de ogen van de partners een breed verschijnsel; terroristische dreigingen kunnen bijvoorbeeld voortkomen uit jihadistische, extreemrechtse, extreemlinkse of dierenrecht-activistische hoek. De aanpak van contraterrorisme gaat uit van een brede



benadering; er is aandacht voor een breed scala van preventieve en repressieve maatregelen of veiligheids- en sociaalgerichte interventies. De samenwerking rond terrorisme is daarbij ook weer breed en integraal; het beleid heeft betrekking op een brede groep van organisaties, verspreid over verschillende lagen binnen de overheid en binnen maatschappelijke sectoren.

Deze breedte is in eerste instantie een kracht van de strategie. De brede oriëntatie past bij de complexiteit en onvoorspelbaarheid van het probleem. De dreiging kan vanuit veel verschillende hoeken op verschillende manieren tot stand komen. De brede oriëntatie op radicalisering en de brede benadering van contraterrorisme sluiten aan bij de beschikbare wetenschappelijke kennis over terrorisme. De beoogde brede vorm van samenwerking bouwt eveneens voort op de wetenschappelijke inzichten over het bestrijden van complexe, veelvormige problemen.

Maar de breedte van de strategie maakt de aanpak ook onbedoeld te onbestemd en onbepaald, waardoor een risico ontstaat op selectieve aandacht voor specifieke maatregelen. De brede benadering gaat uit van een combinatie van preventieve en repressieve, veiligheidsgerichte en sociaalgerichte interventies. Onderzoekers van contraterrorisme-beleid waarschuwen echter dat repressieve, in het bijzonder zichtbare en telbare maatregelen, onbedoeld meer prioriteit krijgen. Dat zien we inderdaad terug in de afgelopen jaren. Vooral als de aandacht onder de sociale partners verslapt of als de politieke roep om hard ingrijpen toeneemt.³⁰³ Waar in de jaren zeventig, tachtig en negentig het ‘behoud van de open democratische rechtsorde’ richtsnoer was bij het formuleren van beleid gericht op terrorisme, overheerst in de politiek en samenleving nu het veiligheidsdenken en dat vertaalt zich onbedoeld naar de strategie.³⁰⁴

Hoewel in de strategie terecht gekozen wordt voor een breed perspectief, ontbreken gedeelde ankerpunten voor het borgen van een werkelijk integrale aanpak. Het is niet altijd en voor iedereen duidelijk welke waarden of prioriteiten vaststaan, en welke vormen en acties flexibel kunnen worden ingezet. In de strategische ruimte van de brede oriëntatie ontstaat een risico op een ‘optiepakket’ waaruit spelers kunnen kiezen wat ze willen. Het dominante veiligheidsperspectief belicht echter slechts één kant van de brede benadering. De strategische plannen en samenwerkingsprocessen kunnen niet voorkomen dat het

³⁰³ Zie discussie in hoofdstuk 4.

³⁰⁴ De Graaf, 2010.



socialgericht perspectief uit het blikveld raakt. De strategie verwordt dan van een ‘kompas’, dat alle acties richting geeft, tot een ‘beleidscatalogus’ waar naar believen uit gekozen kan worden.

2. Partners drijven uit elkaar in tijden van verminderde aandacht

De betrokken partners zijn onderhevig aan trekkrachten die hen beperken in hun inzet of zelfs lostrekken uit het contraterrorisme-domein als er geen aandacht is voor het beleid.³⁰⁵ Aan de oppervlakte speelt bijvoorbeeld de strijd tussen preventieve versus repressieve interventies. De NCTV zet zich in voor een brede aanpak, van vroegtijdige interventies rond communicatie tot reactieve acties gericht op beveiligen, maar binnen bijvoorbeeld de Tweede Kamer is er druk op een heldere afrekening van de voortgang van het Actieprogramma 2014.³⁰⁶ Dieper zit de spanning tussen het veiligheidsgerichte versus het socialgericht perspectief op terrorisme. De politie, het OM en ook de NCTV worden door de samenwerkende partners vooral gezien als vertegenwoordigers van het veiligheidsperspectief, ondanks het feit dat zij ook preventief beleid voeren. Organisaties als het ministerie van SZW, scholen en gemeenten zouden meer kijken naar de bredere maatschappelijke context van terrorisme.

Het veiligheidsperspectief kan doorgaans op meer politieke steun rekenen. In de tijden van beperkte dreiging zijn vooral de veiligheidsgerichte partners actief op het contraterrorisme-dossier, en na het toenemen van de dreiging in 2013 ligt de politieke voorkeur dan ook in eerste instantie bij ‘hard’ optreden. Wanneer de urgentie echter verder toeneemt, komt het socialgericht perspectief weer expliciet in beeld en vinden de verschillende partners elkaar weer, gesymboliseerd door de gedeelde verantwoordelijkheid van de ministers van VenJ én SZW voor het Actieprogramma van 2014.³⁰⁷ Maar ondertussen is kennis en capaciteit weggelekt in de relatief rustige jaren daarvoor.

Daarnaast is er spanning rondom de coördinatie van het contraterrorisme-beleid. Enerzijds is er aandacht voor een organische en flexibele aansturing van de verschillende acties, om de

³⁰⁵ Zie Boin & 't Hart, 2011 en discussie in hoofdstuk 5.

³⁰⁶ Toezeggingen van de minister van VenJ aan de Tweede Kamer, 11 februari 2015.

³⁰⁷ Actieprogramma, 2014.



onafhankelijkheid van partijen niet te schenden en steeds maatwerk te kunnen leveren.³⁰⁸ Anderzijds is er de neiging om strak te organiseren, met duidelijke hiërarchieën en telbare interventies. De NCTV valt als coördinator van het contraterrorisme precies tussen deze trekkrachten en weet deze spanningen volgens respondenten niet altijd voldoende te beteugelen. Enerzijds verwijten landelijke partners de NCTV te veel te sturen, anderzijds bestaat de verwachting dat de NCTV juist via sturing helderheid moet bieden. Het gevaar dreigt dat de NCTV haar rol als onafhankelijk en deskundig makelaar tussen praktijk en politiek verliest.

3. Capaciteit vanuit landelijke partners fluctueert sterk

De onbedoelde ruimte voor selectieve aandacht binnen de plannen en de trekkrachten in het speelveld hebben gezorgd voor een fluctuerende aandacht en capaciteit onder de betrokken organisaties. Tot 2013 neemt de aandacht voor terrorisme af. Binnen de veiligheidsgerichte partners krijgt contraterrorisme tot 2013 niet veel capaciteit, naast specifieke inzet op bijvoorbeeld het verbeteren van de informatiedeling: de AIVD krijgt bijvoorbeeld een bezuiniging in het vooruitzicht gesteld, waardoor kennis wordt afgebouwd.³⁰⁹ Het OM krijgt ook een bezuiniging te verwerken en bouwt met het uitblijven van terrorismezaken het kernteam van terrorisme-experts af. Bij de politie komt terrorisme niet voor op de landelijke prioriteitenlijsten; respondenten geven aan dat veel aandacht uitgaat naar de realisatie van de nationale politieorganisatie al stelt het Herijkingsplan van de reorganisatie dat de contraterrorisme-aanpak er niet onder geleden heeft.³¹⁰

Ook bij spelers die werken vanuit het sociaalgerichte perspectief neemt de aandacht sterk af. Met het aflopen van het *Actieplan polarisatie en radicalisering* heeft het ministerie van SZW geen expliciete rol meer op radicalisering of contraterrorisme. Ook bij het ministerie van OCW en het ministerie van VWS neemt aandacht voor het thema af. Op lokaal niveau herhaalt dit patroon zich. Vrijwel alle lokale partners schalen hun capaciteit af tot slechts één of een handvol (parttime) medewerkers.³¹¹

³⁰⁸ Zie Weick & Suthcliffe, 2008 en discussie in hoofdstuk 4.

³⁰⁹ Algemene Rekenkamer, 2015.

³¹⁰ Politie, 2015: 6.

³¹¹ Zie discussie in hoofdstuk 5 en 6.



Vanaf 2013 krijgt contraterrorisme weer breed prioriteit en capaciteit. Nadat duidelijk wordt dat mensen afreizen naar Irak/Syrië met het doel zich aan te sluiten bij de jihadistische strijd aldaar en de jihadistische netwerken aan kracht winnen, vragen de AIVD en de NCTV meer aandacht voor deze hernieuwde jihadistische dreiging.³¹² Een voor een sluiten de spelers weer aan: de ministeries van SZW en OCW worden lid van het Gezamenlijke Comité Terrorismebestrijding, gemeenten met uitreizigers werken actief aan hun integrale lokale aanpak, en er komen versterkingsgelden voor de AIVD, het OM en de politie.³¹³ Gemeenten betrekken nieuwe partners in de casusoverleggen. Als eerste sluiten vaak de politie en het OM aan, maar daarna volgen ook de Raad voor Kinderbescherming, sociale diensten en scholen.

4. Integrale lokale aanpak is in potentie sterk maar ook capaciteit van lokale partners heeft sterk gefluctueerd

Vanaf 2013 wordt gewerkt aan het uitvoeren van de casusgerichte benadering op lokaal niveau, met een maatwerkpakket van inlichtingen, bestuurlijke maatregelen en strafrechtelijke maatregelen.³¹⁴ De integrale lokale aanpak zoals die staat in 2015 is volgens respondenten krachtig door de brede betrokkenheid van verschillende partners; gezamenlijk kunnen ze steeds een maatwerkpakket van veiligheidsgerichte en sociaalgerichte interventies waarmaken. Door de lage prioriteit en capaciteit tot aan 2013 moet de lokale capaciteit echter (opnieuw) worden opgebouwd. Na het transformeren van de dreiging eind 2012, moeten de lokale verbindingen tussen partners in allerlei opnieuw worden opgezet; tussen veiligheidspartners en sociale partners, tussen gemeenten en landelijke organisaties, tussen beleidsmakers en professionals op straat. De lokale aanpak is daarmee in het begin nog vrij smal, omdat in veel gemeenten bijvoorbeeld alleen de gemeente, het OM en de politie zijn aangehaakt, waardoor onbedoeld het veiligheidsgerichte denken en werken vanuit deze partijen de aanpak domineert.³¹⁵ Het aanhaken en mobiliseren van meer sociaalgerichte partners, zoals de Raad voor de Kinderbescherming of scholen, kost tijd.

³¹² AIVD, 2014.

³¹³ Actieprogramma, 2014.

³¹⁴ Zie beschrijving in hoofdstuk 6.

³¹⁵ De Graaf & De Goede, 'Sentencing risk', 2013.



De uitvoering van interventies verloopt als ze eenmaal op gang is gekomen volgens respondenten wel doelgericht en legitiem, geënt op de nieuw zichtbare dreiging. De lokale en landelijke partners zijn bereid tot samenwerking, kijken verder dan hun eigen rol, weten de samenwerking in te bedden in bestaande structuren zoals het Veiligheidshuis en geven aan tevreden te zijn met de instrumenten die ze tot hun beschikking hebben. Eenmaal alert op een casus kan de overheid hierdoor met een gerichte combinatie van veiligheids- en sociaalgerichte maatregelen optreden. Toch wreekt het afbouwen van capaciteit uit de eerdere jaren zich eind 2015 nog steeds. Landelijke partijen moet leren hun aanpak af te stemmen met lokale partners; gemeenten worden bijvoorbeeld overvallen door landelijke bevrozingsmaatregelen tegen een persoon waarop ook lokale maatregelen worden toegepast. De beperkte aandacht voor radicalisering wreekt zich ook in de vorm van handelingsverlegenheid van de professionals op straat: wijkagenten en sociaal werkers weten niet altijd hoe ze het gesprek over radicalisering moeten beginnen, met name in gemeenten met relatief weinig ervaring die plots worden geconfronteerd met een uitreiziger. Eind 2015 zien we wel een aanhoudende inzet van de partners om deze knelpunten op te pakken.

5. NCTV wordt gewaardeerd, maar rolconflicten hinderen coördinatie

De NCTV wordt door alle partners gezien als een waardevolle en gerespecteerde partner. Respondenten tonen begrip voor de soms lastige positie van coördinator in een complexe omgeving, en waarderen de inzet van de coördinator en de medewerkers. Wel komen klachten over rolconflicten herhaaldelijk terug. Deze klachten zijn specifiek gericht op de rol van de NCTV in het creëren van overzicht op de uitvoering en de brugfunctie van de NCTV richting de politiek. De NCTV wordt gewaardeerd wanneer zij gemeenten, politie of andere organisaties ondersteunt met extra expertise. Maar met name met het OM blijft er spanning bestaan over het delen van de operationele kennis die de NCTV naar eigen zeggen nodig heeft om haar advies- en coördinerende rol goed te kunnen vervullen. Ook vanuit haar brugfunctie tussen politiek en uitvoering krijgt de NCTV kritiek. De NCTV krijgt het verwijt dat zij te veel van de druk vanuit de politiek om hard en concreet in te grijpen doorzet naar de partners, terwijl een evenwichtige aanpak juist om een combinatie van maatregelen vraagt. Rolconflicten zijn onvermijdelijk voor elke coördinator in een complex netwerk, maar we stellen wel dat de rol van de NCTV als onafhankelijk makelaar tussen praktijk en politiek actief beschermd moet worden.



Naast deze vijf patronen zien we op verschillende plekken mogelijke verbindingen met andere strategische acties die Nederland heeft ondernomen maar die we niet hebben geëvalueerd. Het opstellen van het Actieprogramma in 2014 beïnvloedt de publieke beeldvorming rondom het contraterrorisme-beleid, de internationale samenwerking levert informatie aan het landelijke bevrizingsoverleg, et cetera. In lijn met de gesignaleerde complexiteit, samenhang en performativiteit van het beleid zijn de strategische acties dus nooit helemaal van elkaar te scheiden.³¹⁶ Voor uitspraken over de publiekscommunicatie of internationale samenwerking zijn echter aparte evaluaties nodig. Onderzocht zou kunnen worden of dezelfde patronen terugkomen als bij de door ons reeds onderzochte acties.

7.4 Gevolgen voor het gezamenlijke interventievermogen

Op basis van de analyse van de strategische acties kunnen we de ontwikkeling van het gezamenlijke interventievermogen door de jaren heen beoordelen. De centrale vraag is in hoeverre de partners tussen 2011 en 2015 samen de capaciteit hebben om een doelgerichte, legitieme en robuuste bijdrage te leveren aan het voorkomen van aanslagen, het verminderen van de vrees voor aanslagen en het beperken van de gevolgen van aanslagen. De *doelgerichtheid* bestaat uit de mate waarin de interventies van de verschillende partners in lijn zijn met de overkoepelende doelstellingen van het beleid en of ze gezamenlijk dezelfde doelstellingen voor ogen hebben. De *legitimititeit* is de aandacht en steun die de strategie krijgt van de verschillende partners gedurende de periode, en dan vooral opnieuw van alle partijen gezamenlijk. De *robuustheid* bestaat uit de capaciteit in kennis, contacten en menskracht die de partners gezamenlijk kunnen inzetten om interventies uit te voeren, schokken op te vangen en in te spelen op de veranderende dreiging.³¹⁷

Het interventievermogen is hierbij nadrukkelijk een *gezamenlijke* capaciteit; we toetsen niet de vermogens van afzonderlijke organisaties, maar juist de capaciteit van alle betrokken organisaties tezamen. Krachtige interventies vereisen dat de partners elkaar kunnen aanvullen. We gaan er ook vanuit dat wanneer bijvoorbeeld de doelgerichtheid op orde is in zowel de gezamenlijke strategische plannen, de landelijke samenwerking, als de lokale aanpak, dat dan de doelgerichtheid van het interventievermogen als geheel krachtig is

³¹⁶ Zie discussie in hoofdstuk 2.

³¹⁷ Zie Hood, 1991 en discussie in hoofdstuk 2.



geweest. Omgekeerd, wanneer de doelgerichtheid binnen een van de acties is verzwakt, zal dat de doelgerichtheid van het algehele vermogen ondermijnen.³¹⁸ In lijn met de dynamische context van de afgelopen vijf jaar kijken we daarbij expliciet naar de *ontwikkeling* van het interventievermogen gedurende die periode. De doelgerichtheid, legitimiteit en robuustheid bewegen mee met de veranderingen binnen de strategische plannen, de landelijke samenwerking en de lokale aanpak.

We concluderen dat de gezamenlijke doelgerichtheid en de legitimiteit na 2011 eerst zijn afgenomen, doordat de plannen onbedoeld ruimte laten voor selectieve aandacht, met nadruk op repressieve en veiligheidsgerichte maatregelen, en doordat de verschillende partners van elkaar afdrijven. Na het zichtbaar worden van de dreiging herstelt de doelgerichtheid en de legitimiteit zich doordat veiligheids- én sociaalgerichte partners weer gezamenlijk werken aan gedeelde doelen en een gezamenlijke lokale aanpak ondersteunen. De robuustheid van het interventievermogen beweegt ook mee met de eerst afnemende en daarna toenemende onderkenning van de dreiging en de daarbij behorende politieke aandacht. In de beginjaren lekken kennis en capaciteit weg bij alle landelijke en lokale partners, waardoor deze na 2013 opnieuw moeten worden opgebouwd. De kennis en menskracht gaan dus eind 2015 weer omhoog, maar de vraag is of deze niet weer zullen afnemen wanneer de politieke aandacht opnieuw zal verslappen. In tabel 8 zijn deze kernbevindingen per deelvraag gepresenteerd.

³¹⁸ Zie discussie van evaluatiemethodiek in hoofdstuk 2.

Tabel 8 *Overzicht van evaluatiebevindingen*

Onderzochte strategische acties

Criteria interventievermogen	4. Strategische plannen In hoeverre maken de gezamenlijke beleidsaannames interventievermogen mogelijk?	5. Landelijke samenwerking In hoeverre maakt het samenwerkingsproces interventievermogen mogelijk?	6. Integrale lokale aanpak In hoeverre maakt de integrale lokale aanpak interventie- vermogen mogelijk?
d. Doelgerichtheid Zijn de gezamenlijke interventies in lijn met de doelstellingen van het beleid?	<ul style="list-style-type: none"> Breed perspectief biedt in potentie gedeeld 'kompas', maar laat onbedoeld ruimte voor selectieve aandacht als 'beleidscatalogus' Actieprogramma van 2014 biedt in het licht van zichtbare dreiging weer duidelijk kader voor gezamenlijke acties 	<ul style="list-style-type: none"> Partners zijn bereid tot hechte samenwerking rond doelen, maar in afwezigheid van zichtbare dreiging neemt de gezamenlijke focus af Vanaf 2013 krijgt samenwerking weer focus door zichtbare dreiging, partners werken in zelfde richting 	<ul style="list-style-type: none"> Zonder zichtbare dreiging zijn lokale partners weinig tot niet gericht op radicalisering of terrorisme Vanaf 2013 richten lokale partners zich weer actief op beleid en vervlechten hun aparte interventies in integrale lokale aanpak
e. Legitimiteit Krijgen de gezamenlijke interventies steun van de benodigde en betrokken partners?	<ul style="list-style-type: none"> Combinatie preventieve en repressieve plannen krijgt brede steun, maar niet alle partijen zien direct essentieel belang van eigen rol of bijdrage Vanaf 2013 verkrijgen plannen weer geleidelijk steun en aandacht van alle veiligheids- én sociaal gerichte partners 	<ul style="list-style-type: none"> Na 2011 hebben vooral veiligheidspartners een actieve rol in de samenwerking, sociale partners zijn minder betrokken Na zichtbaar worden dreiging haken sociaal gerichte partners weer aan en krijgt samenwerking brede steun 	<ul style="list-style-type: none"> Na 2011 neemt aandacht voor ct-beleid bij lokale partners af Vanaf 2013 krijgt lokale aanpak weer prioriteit, maar steun benodigde ketenpartners moet stapsgewijs verworven worden
f. Robuustheid Is de gezamenlijke capaciteit voor interventies geborgd, ook in veranderende omstandigheden?	<ul style="list-style-type: none"> Brede oriëntatie van plannen kan capaciteit niet beschermen tegen afnemende aandacht bij niet-zichtbare dreiging Na 2013 helpen concrete plannen voor aanpakken van zichtbare dreiging het opbouwen van capaciteit aan te jagen 	<ul style="list-style-type: none"> Voorbij investeringen op specifieke dossiers neemt capaciteit van partners af door bezuinigingen en gebrek aan zichtbare dreiging Na 2013 investeren alle partners door zichtbare dreiging opnieuw in kennis en capaciteit 	<ul style="list-style-type: none"> Na aflopen lokale RadPol projecten in 2011 bouwen lokale partners kennis en capaciteit af Reactie op nieuwe dreiging leunt eerst op enkele individuen, maar de lokale capaciteit is later verder versterkt en ingebed in organisaties

In de landelijke samenwerking is de doelgerichtheid in eerste instantie versterkt door de *grote bereidheid van partners om samen te werken*, bijvoorbeeld in het versterken van de CT Infobox. Opnieuw is de doelgerichtheid echter ten tijde van politieke luwte verzwakt, door de *fluctuerende aandacht* voor contraterrorisme bij de betrokken partners. Tegen de tijd dat in 2013 de dreiging fundamenteel is veranderd, zijn verschillende partners al enkele jaren minder gericht geweest op de brede benadering van terrorisme of radicalisering. Om alle



doelgerichte interventies te kunnen uitvoeren, van veiligheidsgerichte tot sociaalgerichte maatregelen, moeten verschillende partners opnieuw betrokken, gepositioneerd en getraind worden. Hiermee herstelt de doelgerichtheid zich na 2013 doordat de verschillende organisaties hun gezamenlijke interventies richten op een zichtbare en acute dreiging.

In de lokale uitvoering is de doelgerichtheid versterkt door de *kracht in de lokale uitvoering* van interventies, maar ook verzwakt doordat deze aanpak vanuit een achterstand moest worden opgebouwd. Landelijke organisaties en lokale partners hebben na 2013 met veel focus gewerkt aan het vormgeven van een lokale persoonsgerichte benadering, waarbij elke casus een maatwerkpakket van interventies toebedeeld krijgt. Deze mogelijkheden tot gezamenlijke en geïntegreerde interventies moesten na 2013 opnieuw worden opgebouwd. Na het omslaan van de dreiging tussen 2013 en 2014 moesten de lokale partners onderlinge contacten vernieuwen en landelijke interventies goed leren af te stemmen met lokale maatregelen.

Op basis van deze observaties verspreid over de drie strategische acties concluderen we dat de doelgerichtheid van het interventievermogen als geheel na 2011 onbedoeld is afgenomen maar zich vanaf 2013 herstelt wanneer de organisaties zich kunnen richten op een duidelijk zichtbare dreiging. In eerste instantie bieden de plannen van 2011 het fundament voor een gezamenlijke benadering van terrorisme in lijn met de doelstellingen van de strategie, maar de onbedoelde selectieve aandacht voor veiligheidsgerichte maatregelen en het afdrijven van partners verzwakken de gedeelde doelgerichtheid in de praktijk. Vanaf 2013 groeit de doelgerichtheid weer doordat veiligheid én sociaalgerichte partners zich richten op een gezamenlijke aanpak van de dreiging, resulterend in een integrale lokale aanpak die een gerichte combinatie van interventies mogelijk maakt op persoonsniveau, in lijn met de gewenste brede benadering en doestellingen van de strategie.

Legitimiteit

De legitimiteit van het interventievermogen tussen 2011 en 2015 meten we af aan de mate waarin de strategie prioriteit en steun krijgt vanuit de betrokken partners, uiteenlopend van ministeries en overheidsdiensten, tot gemeenten en maatschappelijke organisaties. Hierbij gaan we verder dan een nauwe definitie van legaliteit, de mate waarin interventies voldoen



aan de kaders van de wet. Deze legaliteit is wel een belangrijke voorwaarde voor de mogelijke steun van verschillende partners.³¹⁹

In de strategische plannen van 2011 versterkt de *brede oriëntatie* in eerste instantie de legitimiteit. Veel partijen herkennen zich in de brede strategie en met name de veiligheidsgerichte partners werken actief samen. In de landelijke samenwerking wordt sterk geïnvesteerd in wederzijds uitwisselingen. Analyse, beleid en uitvoering worden beter op elkaar afgestemd. Partners zoals AIVD, MIVD, OM, Nationale Politie, BZ en NCTV delen meer informatie en werken intensiever samen, waardoor wederzijds begrip en steun voor gedeelde interventies toeneemt.³²⁰

De *brede oriëntatie* van de strategie wreekt zich echter weer. Hoewel ook sociaalgerichte partijen zich herkennen in de brede benadering, zien ze niet altijd waarom ze essentieel zijn voor de uitvoering en betrokken moeten blijven. Met het aflopen van het *Actieplan polarisatie en radicalisering* in 2011 heeft het ministerie van SZW bijvoorbeeld geen expliciete rol meer in het radicaliseringsbeleid. Hierdoor herkennen sociale partijen zich minder in het beleid, en zien ze minder aanleiding om zich ermee te bemoeien. Hiermee krijgt de aanpak in het begin niet voldoende aandacht vanuit alle benodigde partijen. Daardoor ontstaat een neerwaartse spiraal van afnemende betrokkenheid en minder herkenning, die het draagvlak voor het beleid onder de sociale partners verzwakt.

Het toenemen van de dreiging na 2013 en met name het Actieprogramma van 2014 markeren een keerpunt in de betrokkenheid van de partijen. Meer partners haken aan bij de verschillende overlegorganen en beginnen het beleid zodanig bij te sturen dat ze er hun perspectieven in herkennen. Op lokaal niveau voltrekt zich een vergelijkbaar proces na 2013. Door de inzet van de NCTV en lokale medewerkers sluit een grote groep van sociaalgerichte partners aan bij de casusgerichte interventies rond uitreizigers, hoewel het wel tijd kost om die nieuwe partners te overtuigen van het belang van hun rol en bijdrage. De steun vanuit sociaalgerichte partners voor het beleid wordt gesterkt door een *gelijkwaardige integratie van veiligheids- én sociaalgerichte interventies* op persoonsniveau.

³¹⁹ Zie discussie in hoofdstuk 2.

³²⁰ De Poot & Flight, 2015.



Op basis van deze observaties verspreid over de drie strategische acties concluderen we dat de legitimiteit van het interventievermogen als geheel na 2011 eerst is afgenomen doordat de partners zich wel herkennen in de brede benadering van terrorisme, maar niet daadwerkelijk steun geven aan het beleid. Hierdoor krijgt de strategie onbedoeld de kleur van een veiligheidsgerichte aanpak, terwijl juist ook sociaalgerichte interventies onderdeel zijn van de benadering. Na 2013 herstelt de legitimiteit zich weer stapsgewijs doordat alle partners, gevoed door de nieuwe dreiging, (opnieuw) aanhaken bij het beleid en zorgen dat hun perspectieven geïntegreerd worden in de aanpak. Hierdoor krijgt het beleid uiteindelijk weer steun én aandacht vanuit de brede groep van partners.

Robuustheid

De robuustheid meten we af aan de mate waarin partners de kennis en capaciteit hebben om interventies te kunnen waarmaken, ook als de dreiging verandert of er minder aandacht is voor contraterrorisme. Deze robuustheid vraagt om het borgen van capaciteit, kennis of buffers om schokken op te kunnen vangen en in te kunnen spelen op verschillende vormen van dreiging. Deze robuustheid is in de afgelopen jaren expliciet op de proef gesteld door een eerste periode met een weinig zichtbare dreiging en een afnemende politieke aandacht. Het blijkt lastig om de kennis en capaciteit van de partners in deze periode op peil te houden, zeker in de aanwezigheid van ander beleidsprioriteiten zoals bezuinigingen en hervormingen. Deze periode van luwte wordt gevolgd door de snelle opkomst van ISIS en de transformatie van het jihadisme in Nederland waardoor de partners snel weer moeten opbouwen.³²¹

De *brede oriëntatie* van de strategie 2011 biedt een open en breed perspectief op mogelijke trends in de wereld en ontwikkelingen van de dreiging waar de partners zich op moeten voorbereiden. De meeste thema's die in 2011 zijn gesignaleerd blijken ook in 2015 nog relevant. De strategie blijkt echter ook kwetsbaar te zijn voor de *trekkrachten* waardoor verschillende partners hun focus versmallen of geheel worden weggetrokken door andere prioriteiten. In het begin investeren vooral de veiligheidspartners nog actief op het thema, maar ook bij partijen als de AIVD, OM en politie vallen door bezuinigingen en hervormingen kennis en capaciteit weg. Bij sociaalgerichte partners als SZW, gemeenten en scholen wordt de capaciteit op terrorisme geminimaliseerd of zelfs helemaal weggesneden. Bij de

³²¹ AIVD, 2014.



onderzochte gemeenten heeft bijvoorbeeld tot 2013 slechts een enkele medewerker een parttime rol had op het onderwerp.

Vanaf 2013 herstellen de gezamenlijk kennis en capaciteit van het netwerk zich weer, doordat verschillende spelers opnieuw aanhaken en er meer geld beschikbaar komt om de extra activiteiten op te vangen. De AIVD, OM en politie krijgen bijvoorbeeld extra geld om te investeren in slagkracht op radicalisering. De extra capaciteit is op dat moment hard nodig omdat veel kennis en capaciteit in de voorgaande jaren is weggelekt. Op lokaal niveau leunt de integrale lokale aanpak in 2013 en 2014 bijvoorbeeld nog sterk op enkele individuele sleutelpersonen per gemeenten die de relevante kennis en contacten bijeen moeten brengen. Richting 2015 neemt de capaciteit ook hier toe, doordat er extra menskracht beschikbaar komt en de aanpak wordt ingebed in bestaande lokale overlegstructuren zoals het Veiligheidshuis. Het kost echter tijd om deze kennis en capaciteit over alle organisaties en partners te verspreiden. Ook nu nog melden professionals op straat meer training en kennis nodig te hebben om te kunnen optreden tegen radicaliserende personen.

Op basis van deze observaties verspreid over de drie strategische acties concluderen we dat het niet is gelukt de robuustheid van het interventievermogen de gehele periode op peil te houden. Voorbij gerichte samenwerkingen op het gebied van bijvoorbeeld informatiedeling lekt er in tijden van weinig zichtbare dreiging of politieke aandacht gezamenlijke kennis en capaciteit weg bij alle partners. Na 2013 neemt de robuustheid van het beleid wel weer toe door de grote bereidheid van spelers om met elkaar samen te werken, zodat de vereiste kennis en capaciteit opnieuw bij elkaar gebracht kan worden. Door het (opnieuw) opbouwen van de lokale capaciteit lukt het bijvoorbeeld om een gerichte integrale lokale aanpak neer te zetten. Het is echter de vraag hoe blijvend deze robuustheid is. Als de dreiging weer transformeert of wegebt, en de politieke aandacht weer afneemt, worden kennis, contacten en capaciteiten deze keer dan wel voldoende beschermd?

7.5 Conclusie

In de afgelopen vijf jaar is het gezamenlijke interventievermogen eerst verloren gegaan, en daarna opnieuw opgebouwd. Na 2011 is het door een combinatie van een laag dreigingsniveau, geringe aandacht en bestuurlijke hervormingen moeilijk om de doelgerichtheid, legitimiteit en robuustheid op peil te houden. Hoewel er op specifieke thema's ook voor 2013 veel is bereikt, hebben de overheid en haar partners niet kunnen



borgen dat contraterrorisme de benodigde brede aandacht bleef krijgen van alle benodigde organisaties, waardoor contacten verlopen en capaciteit wegkeert en zo het gezamenlijke interventievermogen is verzwakt.

Na het zichtbaar worden van de dreiging in 2013, zijn de partners wel in staat gebleken het interventievermogen te herstellen, vooral door hun grote bereidheid om samen te werken en door het opstellen van een passende landelijke én lokale, veiligheidsgerichte én sociaalgerichte aanpak. Alle partners pakken weer hun rol en dragen bij aan de doelen van de strategie, die in het licht van de zichtbare dreiging weer scherpte en betekenis krijgen. Dat neemt niet weg dat de partners de kennis en capaciteit moeten goedmaken die in de voorgaande jaren zijn weggekeert. De vraag voor de strategie 2016-2020 is daarmee hoe het herstelde vermogen geborgd kan worden, zeker als de dreiging wegeeft of van aard verandert.



8 IMPLICATIES VOOR STRATEGIE 2015-2016

Samenvatting

Op basis van onze evaluatie schetsen we in dit afsluitende hoofdstuk de implicaties die voor de strategie 2016-2020 relevant zouden kunnen zijn. Het uitgangspunt is dat de context waarbinnen het contraterrorisme-beleid wordt uitgevoerd ook de komende vijf jaar complex zal blijven: de ontwikkelingen zijn onvoorspelbaar, relevante spelers zullen niet altijd dezelfde zijn, en de kennis van het fenomeen zal betwist blijven. Zoals de evaluatie van de afgelopen periode ook aantoonde is daarbij wellicht het grootste gevaar dat de aandacht voor contraterrorisme weer afneemt door de dreiging weer transformeert of minder zichtbaar wordt. De strategie 2016-2020 zou daarom gericht kunnen zijn op het borgen van het interventievermogen, zodat de partners zo goed mogelijk kunnen inspelen op een onzekere toekomst. Hierbij is de kunst om een onderscheid te maken tussen zaken die fixatie vereisen (vast moeten staan) – zoals de bescherming van de rechtstaat of de nadruk op maatwerk – en acties die juist meer fluïde moeten blijven en moeten meebewegen met de dreiging – zoals aandacht voor verschillende vormen van extremisme of verschillende typen dreiging. Deze combinatie van vast en los heeft weer implicaties voor de inrichting van de strategische plannen, landelijke samenwerking en lokale aanpak tussen 2016-2020. Flexibel plannen, sturen en leren zal gepaard moeten gaan met meer gefixeerde perspectieven, rollen, posities, en borging van tijd, aandacht en capaciteit.

8.1 Inleiding

Met het aflopen van de strategie 2011-2015 werken de contraterrorisme-partners nu aan de strategie voor 2016-2020, onder coördinatie van de NCTV. Op basis van de bevindingen zoals die in de vorige hoofdstukken zijn beschreven geven we in dit hoofdstuk enkele aandachtspunten mee voor de strategie 2016-2020. We beginnen met het benadrukken dat de context ook in de komende vijf jaar complex zal zijn, waarbij onvoorspelbare ontwikkelingen, onbegrensde speelvelden en omstreden expertise van invloed zullen blijven. De vraag is vervolgens hoe – gegeven deze onzekerheid – betrokken actoren voldoende interventievermogen kunnen borgen om te kunnen inspelen op gekende, maar ook onbekende dreigingen. We eindigen met een korte reflectie op de rol die strategie kan spelen bij de



borging van het interventievermogen. Hierbij keren we terug naar de drie strategische acties door te kijken naar de implicaties van onze bevindingen voor de strategische plannen, landelijke samenwerkingsprocessen en de lokale aanpak. Deze implicaties blijven daarbij echter te allen tijde begrensd door het beperkte zicht op hoe de dreiging zich in de komende vijf jaar zal ontwikkelen.

8.2 Blijvende complexiteit

Blijvend onvoorspelbare ontwikkelingen

We beginnen deze evaluatie bij de complexiteit van terrorisme en contraterrorisme en keren hier aan het einde weer bij terug. In 2011 is er veel aandacht voor ‘potentieel gewelddadige eenlingen’, waarbij de kracht van internationale jihadistische netwerken nog als beperkt wordt ingeschat. Terugkijkend hebben de dreigingen zich in andere gedaanten aangediend, in de vorm van losse lokale netwerken geïnspireerd of gefaciliteerd door ISIS. De aandacht in 2011 voor migratiebewegingen en jihadisme *an sich* is wel weer terecht gebleken. De ontwikkelingen rondom terrorisme zullen onvoorspelbaar blijven. Het lijkt bijvoorbeeld belangrijk om te anticiperen op andere vormen van extremisme, zoals een terugkeer van linksextremisme en rechtsextremisme of het ontstaan van nieuwe typen extremisme, zoals activisten die aandacht eisen voor klimaatverandering.³²² Vooruitkijkend kan de aard van de dreiging weer veranderen, meebewegend met technologische mogelijkheden en reagerend op de interventies van de overheid. De strategie zal dus ook ingesteld moeten zijn op het signaleren van nieuwe typen terroristische activiteiten en het borgen van interventievermogen in het licht van nu nog onbekende dreigingen.

Blijvend onbegrensd spelersveld

Met het veranderen van de voedingsbodems en de vorm van de dreiging zal ook het spelersveld van betrokken partners blijven bewegen. Wanneer links- of rechtsextremistische activiteiten ontstaan en zich ontwikkelen richting terrorisme, vraagt dit weer een andere inzet van de huidige organisaties, en haken mogelijk nieuwe partners aan. Op eenzelfde manier vraagt deze ontwikkeling weer een andere inzet van reeds meewerkende organisaties als de AIVD, de politie en het OM. Daarbij blijft de internationale dimensie van contraterrorisme groeien, zeker in reactie op de reeks aanslagen in Europa, wat het aantal betrokken partijen zal doen toenemen. Door deze ontwikkelingen heen blijft het

³²² AIVD 2013; Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2015.



communicatieve element van terrorisme en contraterrorisme in belang groeien, mede door verder gebruik van sociale media, waarmee de samenleving als geheel een rol kan nemen in het gesprek over terrorisme en contraterrorisme. Het interventievermogen is dus ook in de toekomst afhankelijk van verschuivende groepen actoren, en de strategie zal hierop moeten inspelen.

Blijvend omstreden expertise

Hoewel er veel nieuw wetenschappelijk onderzoek naar radicalisering en terrorisme wordt uitgevoerd, is het niet waarschijnlijk dat er snel consensus komt over de inzichten die het ontstaan van radicalisering en terrorisme verklaren, laat staan over de oplossingen. Ook de resultaten van beleidsevaluaties, waaronder dit rapport, zullen omstreden blijven in de mate waarin ze toepasbaar zijn in de toekomstige praktijk. In de strategie 2016-2020 zal een manier gevonden moeten worden om enerzijds gebruik te maken van nieuwe inzichten, en anderzijds recht te doen aan de blijvende onzekerheid en onvermijdelijke ambiguïteit rond terrorisme en contraterrorisme. Kennis en expertise zullen strategisch gekoppeld moeten worden aan politieke ambities, maatschappelijke behoeften en concrete oplossingen.

8.3 Interventievermogen borgen

De context blijft dus naar alle waarschijnlijkheid complex en bewegelijk. De fluctuatie in aandacht en capaciteit van de afgelopen jaren laat zien dat het interventievermogen beter moet worden geborgd. Wanneer de dreiging in de komende jaren afneemt, is het niet ondenkbaar dat er weer minder geld, tijd en kennis beschikbaar zal zijn voor het contraterrorisme-beleid. Bij een nieuwe dreiging zal Nederland dan weer dezelfde dure lessen moeten doorlopen die nu zijn opgedaan. Het is echter ook niet de bedoeling om al het beleid muurvast te zetten; dan zou flexibiliteit verloren gaan, terwijl de complexe context juist om een responsieve en flexibele inzet vraagt. Het is daarom belangrijk om een onderscheid te maken tussen uitgangspunten die vast moeten staan, en acties waar juist bewegingsruimte bij nodig is.

Borgen van aandacht en capaciteit voor contraterrorisme

De afnemende prioriteit en capaciteit voor terrorisme tot aan 2013 laten zien dat het op peil houden van het interventievermogen in de periode 2011-2015 niet voldoende was geborgd. In algemene zin kunnen veranderingen in de bestuurlijke omgeving en het dreigingsniveau leiden tot het afnemen van aandacht, terwijl een nieuwe dreiging zich snel kan ontwikkelen. Voor de komende strategieperiode is het nodig om het interventievermogen op peil te



houden. Deze borging kan tot stand komen door nieuwe bestuurlijke structuren, financiële afspraken en/of inhoudelijke arrangementen, die ervoor zorgen dat partners hun aandacht voor contraterrorisme steeds activeren en vernieuwen, ook al ebt politieke aandacht weg of is er minder gevoel van urgentie, dreiging en crisis.

Een vergelijking valt hier te maken met het veiligstellen van de waterkering en waterveiligheid in Nederland. De prioriteit en capaciteit voor het versterken van dijken is geborgd door het specifiek belasten van waterschappen en Rijkswaterstaat met deze taak. In het licht van de klimaatverandering zijn er nieuwe zorgen of de dijken wel voldoende aandacht krijgen. In 2010 heeft de regering daarom verschillende maatregelen genomen om de benodigde acties, middelen en leiding zeker te stellen: er is een Deltaprogramma opgesteld over verschillende kabinetperiodes heen, waarin de vereiste investeringen worden ingepland. Er is een onafhankelijk Deltafonds opgericht, waarin de benodigde fondsen beschermd worden tegen bezuinigingen. Er is een Deltacommissaris benoemd om het programma bestuurlijk te leiden en publiekelijk een gezicht te geven. Voor contraterrorisme is er ook al een boegbeeld, de NCTV, maar de borging van het financiële, bestuurlijke en communicatieve vermogen zou verder versterkt kunnen worden – zonder direct te pleiten voor een ‘Deltaplan tegen terrorisme’. Wellicht past de vorming van een extern programma zoals voor de waterkering en waterveiligheid niet bij het thema contraterrorisme, maar de strategie 2016-2020 moet wel zoeken naar een vergelijkbare manier om capaciteit en prioriteit beter te borgen.

Borgen van werkwijze

Naast het borgen van de aandacht en capaciteit voor contraterrorisme, is het ook belangrijk om te borgen hoe de partners reageren op terrorisme. Veerkracht bestaat niet alleen uit de beschikbaarheid van voldoende menskracht, maar ook uit de beschikbaarheid van communicatiemiddelen, werkwijzen en instrumenten. In de eerste plaats gaat het hier om het borgen van de waarden die het interventievermogen sturen, zoals doelgerichtheid, legitimiteit en robuustheid. Maar deze bieden op zichzelf te weinig houvast. De borging van de werkwijze kan zich uitbreiden naar de uitgangspunten waarmee partners interventies uitvoeren, zoals de aandacht voor maatwerk, een combinatie van preventieve én repressieve maatregelen, veiligheids- én sociale interventies, en aandacht voor de performatieve effecten van overheidsoptreden. Dit type uitgangspunten is generiek toe te passen op verschillende



vormen van contraterrorisme-maatregelen. Tegelijkertijd geven deze uitgangspunten voldoende ruimte voor een specifieke invulling.

Een vergelijking valt hier te maken met het borgen van werkwijzen in andere disciplines. Artsen passen bijvoorbeeld verschillende interventies toe op verschillende patiënten, terwijl de geneeskunde ook nog eens voortdurend verschillende en vernieuwde diagnostische en behandelactiviteiten, -technieken, en -technologieën ontwikkelt. Tegelijkertijd borgen beroepsverenigingen en opleidingen wel dat bepaalde fundamentele waarden en patronen terugkeren in het handelen van artsen, zoals het belang van de patiënt, vertrouwelijkheid en in toenemende mate multidisciplinaire samenwerking met andere medisch specialisten. Vergelijkbare ankerpunten zijn ook bij andere professionele organisaties te herkennen. Aan de ene kant zijn artsen innovatief, maar aan de andere kant houden ze vast aan verschillende fundamentele patronen in hun manier van werken. De contraterrorisme-partners kunnen aanwijzen welke werkwijzen en patronen zij willen borgen in de strategie voor de komende vijf jaar, en welke werkwijzen mogen meebewegen met de specifieke uitdagingen in de context.

Borgen van los en vast

Voor zowel het borgen van de prioriteit als de werkwijzen binnen het contraterrorisme-beleid is het van belang te markeren wat *gefixeerd* wordt, dat wil zeggen wat vast moet staan, en waar juist fluïditeit, ofwel flexibiliteit geboden is. Voor de prioriteit voor contraterrorisme valt te verwachten dat er bij de AIVD, de NCTV, de politie en het OM in de nabije toekomst aandacht zal moeten zijn voor het probleem, maar staat niet vast op welke type extremisme zij hun aandacht moeten richten. Daarbij zal samenwerking altijd belangrijk blijven, maar kan het veranderen welke aanvullende organisaties nog betrokken moeten worden, of welke organisaties geen directe rol meer hoeven te spelen in het beleid.

De kernwaarden van de rechtstaat zullen altijd leidend moeten zijn bij iedere aanpak. Teruggrijpend op het beleid in de decennia 1970-1990, is het bijvoorbeeld mogelijk dat ook anno 2016 contraterrorisme-beleid wordt ingebed in een bredere visie op de openheid van de democratische rechtstaat in relatie tot haar veiligheid. Deze waarden geven zo een expliciet gezamenlijk doel voor de veiligheids- en sociaalgerichte partners. Buiten deze democratische uitgangspunten kan de specifieke werkwijze wel mee veranderen. Een methode zoals de lokale aanpak of casusgerichte benadering kan bij een ander type dreiging minder relevant



blijken. Weick wijst hier op het sturen door *losse koppelingen*, waarbij enkele uitgangspunten – zoals waarden en ambities – wel vaststaan, maar de wijze waarop de ambities worden vervuld en hoe mensen samenwerken ruimte en flexibiliteit krijgen.³²³ De strategie zal moeten helpen te markeren *wat vast moet staan, wat voor nu vaststaat, en wat mag variëren*.

8.4 Implicaties voor strategische acties

Om te kunnen inspelen op een blijvend complexe context, moeten de spelers dus het interventievermogen op peil houden. Om deze borging te bereiken is het noodzakelijk om expliciet vast te zetten wat altijd behouden moet blijven – zowel in tijden van crisis als rust – en los te maken wat juist moet meebewegen met de aard en omvang van de dreiging. Als de partners hierin geen scherpe keuzes maken, komt alles slechts half vast te staan, waarmee het interventievermogen op cruciale punten kan weglekken of juist verstarde blijft hangen in achterhaalde perspectieven. Vanuit deze observatie schetsen we enkele noodzakelijke keuzes voor de komende vijf jaar binnen de strategische acties die wij getoetst hebben: de strategische plannen, de landelijke samenwerkingsprocessen en de lokale aanpak. We gaan hierbij vooral in op de bestuurlijke consequenties, de meer inhoudelijke wijzigingen van de strategie zullen afhangen van de ontwikkeling van de dreiging.

Borgen van interventievermogen in strategische plannen

Van vaststaand plan naar voortdurende planning

De strategische plannen voor 2016-2020 kunnen het interventievermogen beter borgen door andere keuzes in het gebruik van de strategische plannen en perspectieven. Een plan is de meest klassieke invulling van een strategie: wat gaan we op langere termijn op welke manier bereiken?³²⁴ De strategie krijgt dan de vorm van een stappenplan naar het einddoel, aangevuld met tijdslijnen en prioriteitenlijsten. Het voordeel van deze planmatige aanpak is dat de overheid uitstraalt het probleem in de hand te hebben en direct oplossingen kan inzetten. Deze aanpak van de strategie als plan past bij de nadruk van managers op *planning & control* en van politici op probleemoplossing. We zien dat terug bij de manier waarop het Actieprogramma wordt gebruikt als prioriteitenlijst voor de samenwerkende partners en als verantwoordingsinstrument richting de Tweede Kamer.

³²³ Weick, 2005.

³²⁴ Mintzberg, 1987; Mintzberg & Quinn (red.), 1992.



Voor contraterrorisme is een uitgebreid plan op enkele manieren problematisch. Het doel van het beleid bij de overheid is moeilijk meetbaar en concreet te maken: de ambitie is bijvoorbeeld om aanslagen te voorkomen, maar daarmee is nog niet duidelijk wat de overheid precies moet doen. Daarbij is de toekomstige dreiging van het terrorisme fundamenteel onvoorspelbaar en complex, de schokken in het Midden-Oosten in de afgelopen periode hadden bijvoorbeeld een moeilijk te voorspellen impact, waarmee van tevoren bedachte plannen voortdurend aangepast moeten worden aan de zich ontwikkelende praktijk. Het kan verleidelijk zijn om het hele idee van een plan daarom overboord te zetten. De toekomstige strategie zal evenwel nog steeds de basale rol van plan moeten vervullen, omdat dit politiek gewenst is maar ook omdat dit praktisch nodig is om afspraken te kunnen maken met de verschillende partners.

De plannen hoeven echter niet voor vijf jaar vast te staan, maar kunnen steeds vernieuwd worden door een continu proces van plannen (als werkwoord). Zoals generaal Eisenhower stelde: *'Plans are worthless, but planning is everything.'*³²⁵ Dat er gepland moet worden staat dus vast, maar wat er in de plannen staat, kan dus meebewegen. Hierbij zal een doel als het voorkomen van aanslagen niet snel veranderen, maar de prioritering van maatregelen om dit doel te bereiken kan wel verschuiven met het veranderen van de dreiging. De strategische doelen geven dus continu richting aan een (her)planningsproces dat jaarlijks, driemaandelijks of direct na incidenten wordt doorlopen. Op dit moment wordt elk kwartaal de dreigingsanalyse begeleid door een beleidsreactie, waarin ook al enkele tussentijdse beleidsaanpassingen worden gedaan. Dit proces van herplannen kan echter verder worden verdiept en gestructureerd om ervoor te zorgen dat de partners de plannen expliciet en bewust tussentijds aanpassen of handhaven.

Borgen van overkoepelend strategisch perspectief en bewust bijstellen van details

Ook voor de strategische perspectieven binnen de strategie kunnen de partners scherper aanwijzen welke vaststaan, en welke juist voortdurend mogen wijzigen. Een strategisch perspectief is de gedeelde blik op het probleem die de verschillende partners helpt hun afzonderlijke acties betekenisvol op elkaar te betrekken.³²⁶ Het centrale perspectief in 2011 is bijvoorbeeld de 'brede benadering'. Dit perspectief verbindt de preventieve en repressieve

³²⁵ Public Papers of the Presidents of the United States, Dwight D. Eisenhower, 1957: 818.

³²⁶ Mintzberg, 1987; Mintzberg & Quinn (red.), 1992.



interventies, veiligheidsgerichte en sociaalgerichte maatregelen van de afzonderlijke partners in één gezamenlijk aanpak van het probleem. Een sleutelperspectief als de ‘brede benadering’ vraagt echter om constante explicitering en fixatie. Tussen 2011 en 2013 komt de beoogde brede benadering niet consequent terug in alle acties en maatregelen, de sociaalgerichte partners zijn bijvoorbeeld niet voortdurend betrokken bij het contraterrorisme-beleid. Pas vanaf de verhoging van het dreigingsniveau in maart 2013 en het herbevestigen van het belang van de integrale lokale aanpak in het Actieprogramma van 2014 wordt de brede benadering weer consistent beleden en toegepast. In de komende vijf jaar kan dit centrale perspectief op meer momenten en op meer manieren expliciet en krachtig worden gebruikt als het centrale uitgangspunt voor concrete maatregelen.

Op een lager detailniveau moeten onderdelen van het perspectief wel fluïde blijven, waarbij perspectiefwisselingen zo expliciet mogelijk gemaakt moeten worden. In 2013 is er bijvoorbeeld een verschuiving in het denken over de organisatie van jihadistische netwerken in Nederland, gemarkeerd door de AIVD-publicatie *Transformatie van het jihadisme*. De loshangende groepen van extremisten worden vanaf dan gezien als verbonden maar zelfsturende structuur, als een zwerm vogels. Impliciet zagen verschillende partners al eerder de veranderingen optreden, maar het AIVD-rapport geeft taal en duiding voor een nieuw gezamenlijk perspectief op de dreiging. Vanuit dit perspectief kunnen partners weer acties op elkaar afstemmen. Het is niet ondenkbaar dat de vormen die terroristische netwerken aannemen in Nederland in de komende vijf jaar weer veranderen, en dat dus weer nieuwe perspectieven nodig zijn. Om deze noodzakelijke perspectiefverschuivingen aan te moedigen, is het aan te raden regelmatig nieuwe perspectieven te introduceren door middel van toekomstverkenningen, reflecties, kritische essays, et cetera. De partners kunnen na het toetsen van het nieuwe perspectief altijd besluiten het oude perspectief te handhaven, maar dit wordt dan een expliciet, gedeeld en bewust proces.

Borgen van interventievermogen in landelijke samenwerking

Beschermen van de ondersteunings- en makelaarsrol van de NCTV

De NCTV heeft een sleutelrol in het verbinden van analyse, beleid en uitvoering. Deze positie op het kruispunt van verschillende activiteiten levert spanningen op over de precieze taken van de NCTV. Het is niet haalbaar om al deze spanningen weg te nemen, maar voor het goed functioneren van de gehele samenwerking is het belangrijk dat de NCTV en partners kiezen welke taken van de NCTV mogen meebewegen met de dreiging, en op welke



activiteiten de NCTV rolvast moet blijven. Aangezien de NCTV permanent kennis en capaciteit herbergt over contraterrorisme, is het bijvoorbeeld voorstelbaar dat NCTV bij partnerorganisaties flexibel moet kunnen bijspringen met menskracht en advies wanneer zich een nieuwe dreiging voordoet. In de afgelopen jaren heeft de NCTV bijvoorbeeld actief gemeenten ondersteund die met uitreizigers te maken kregen totdat gemeenten zelf de noodzakelijke capaciteit hadden opgebouwd. In lijn met haar mandaat heeft de NCTV daarbij zelf geen operationele taken opgepakt. Zelfs als het interventievermogen bij alle partners op een hoger niveau geborgd blijft in de komende jaren, zal het noodzakelijk zijn om een reservecapaciteit te hebben om partners te kunnen ondersteunen bij een plotseling verhoogde dreiging.

Voorbij de hectiek en flexibiliteit moet de geloofwaardigheid van de NCTV als makelaar in het netwerk vast blijven staan.³²⁷ De kracht van de NCTV is dat zij analyse, beleid en uitvoering met elkaar kan verbinden, en daartoe moet ze door alle betrokken partners gezien worden als een relatief onafhankelijk speler. De geloofwaardigheid van het dreigingsbeeld hangt bijvoorbeeld af van het vertrouwen dat politici, partners en burgers kunnen hebben dat de NCTV de analyse naar eigen inzicht en geweten heeft kunnen vaststellen. Zelfs de schijn van politieke druk zou de geloofwaardigheid van het dreigingsbeeld ernstig schaden.³²⁸ Ook de afstemmingsrol van de NCTV richting de inlichtingendiensten en het OM rust op het vertrouwen dat de NCTV niet slechts een verlengstuk is van de minister, maar juist een brug vormt tussen politiek en uitvoering. De NCTV zelf, maar ook de partners en de politiek, moeten deze relatieve onafhankelijkheid helpen beschermen.

Borgen van de betrokkenheid van veiligheids- én sociaalgerichte partners

In de afgelopen vijf jaar heeft de aansluiting op de contraterrorisme-strategie van de meer sociaalgerichte partners zoals SZW sterk gefluctueerd. Voor de toekomst zal hun betrokkenheid moeten worden vastgezet. Tot 2011 waren de sociale partners nog betrokken bij het thema via het *Actieplan polarisatie en radicalisering*. Er zijn echter geen reguliere overleggen met meer veiligheidsgerichte partners als OM, politie en AIVD, totdat de sociaalgerichte partners zich in 2013/2014 aansluiten bij het Gezamenlijke Comité Terrorismebestrijding. De verbinding kan op verschillende manieren worden geborgd: op

³²⁷ Zie ook verandering in de positie van de Amerikaanse National Security Advisor in Burke, 2009.

³²⁸ Zie ook Bakker & De Roy van Zuijdewijn, 2015.



lokaal niveau zijn gemeenten bezig de contraterrorisme- en radicaliseringsaanpak onder te brengen in het Veiligheidshuis, waar alle typen partijen zijn vertegenwoordigd. Op ambtelijk niveau kan het Gezamenlijke Comité Terrorismebestrijding de brede betrokkenheid van partners handhaven. Op politiek niveau is het te overwegen om de huidige gedeelde verantwoordelijkheid van de minister van VenJ en de minister van Sociale Zaken te handhaven. De precieze activiteiten van deze partijen kunnen fluctueren, afhankelijk van de bestaande dreiging en de gekozen aanpak, maar dat zowel het veiligheids- als sociaalgerichte perspectief nodig is, staat vast.

Beschermen van capaciteit in tijden van weinig dreiging

De strategie zal naast de betrokkenheid ook de capaciteit van de partners voor de komende vijf jaar moeten beschermen. Het dreigingsniveau zal hopelijk weer afnemen, maar ook zonder direct gevaar mogen de nu opgebouwde kennis, contacten en capaciteiten niet weer weglekken. De uitdaging is te duiden welke middelen of verbindingen altijd paraat moeten staan, welke in het geval van dreiging geactiveerd moeten kunnen worden, en welke inzet volledig incidenteel gedreven wordt. Er is bijvoorbeeld al gekozen voor een aparte coördinator in de vorm en persoon van de NCTV om contraterrorisme als aparte prioriteit in het kabinetsbeleid te benadrukken. Het is de gezamenlijke partners echter niet gelukt in tijden van een afnemende dreiging en druk op begrotingen de capaciteit voor contraterrorisme te beschermen. Er zijn geen wondermiddelen om de capaciteit en middelen te borgen, maar de strategie kan meer aandacht geven aan dit vraagstuk, bijvoorbeeld door te leren hoe andere overheidssectoren zich wapenen tegen een cyclus van aandacht en relatieve verwaarlozing.

Borgen van integrale lokale aanpak

Borgen van kennis op het gebied van radicalisering en terrorisme

De gemeenten en lokale partners hebben nu een sleutelrol in de integrale lokale aanpak, maar ook hier is tot 2013/2014 capaciteit weggelekt. De strategie zal voor de komende jaren de kennis en kunde moeten bewaken, ook als de dreiging afneemt. De moeilijkheid is hierbij dat veel gemeenten niet de schaal hebben om permanent mensen op radicalisering en terrorisme te zetten, zeker als er geen casussen meer zijn. De kennis zal dus geborgd moeten worden op andere manieren; wellicht op centrale punten als de VNG, de NCTV of binnen de groep van meest betrokken gemeenten. De kennis moet zich echter weer op een snelle en flexibele manier verspreiden als de dreiging actueel wordt of verandert; nieuwe gemeenten kunnen worden geraakt door terroristische activiteiten of nieuwe lokale partners kunnen een



sleutelrol krijgen. Het gaat dus niet alleen om kennisbehoud, maar ook om het vermogen kennis flexibel te kunnen verspreiden tot aan de professionals op straat.

Continu herkennen van nieuwe patronen in terrorismebestrijding

Hoewel de integrale lokale aanpak nu krachtig is ontwikkeld, moeten de partners wel flexibel blijven in het herkennen en aanmoedigen van nieuwe manieren van werken. De ontstaansgeschiedenis van de integrale lokale aanpak laat zien dat contraterrorisme niet altijd van bovenaf wordt aangepast, maar dat interventies ook lokaal kunnen ontstaan. De landelijke partners moeten continu bezig zijn met het signaleren en aanmoedigen van nieuwe patronen in terrorismebestrijding. Op dit moment signaleren verschillende gemeenten bijvoorbeeld dat de lokale jihadistische netwerken zich verspreiden over verschillende gemeenten, waardoor hun casusoverleggen nu ook regionaal gaan werken. Andere vormen van extremisme zullen wellicht worden opgepikt door heel andere partners dan de gemeenten, omdat de terroristische netwerken zich vooral nationaal ontwikkelen, waarmee weer nieuwe patronen van terrorismebestrijding ontstaan. De NCTV, politie, AIVD, et cetera kunnen leren dergelijke patronen sneller te herkennen om zo nodig hun eigen ondersteuning hier weer op aan te kunnen passen.

8.5 Conclusie

Op basis van de evaluatie van de strategie 2011-2015 zijn er enkele implicaties te benoemen voor de strategie 2016-2020. De aanhoudende complexiteit en onvoorspelbaarheid van het fenomeen vormen hierbij het vertrekpunt. Net zoals de afgelopen strategie niet alles heeft kunnen voorspellen, zal ook de toekomstige strategie trends missen. Het is daarom belangrijk dat de strategie zich instelt op verandering en onzekerheid. Tegelijkertijd moet de strategie 2015-2016 meer doen om het interventievermogen voor de komende jaren te borgen, om een herhaling van de fluctuerende aandacht van de afgelopen jaren te voorkomen.

Hierbij gaat het vooral om het *borgen* van de aandacht voor contraterrorisme, maar ook om het *borgen* van de werkwijzen binnen het contraterrorisme-beleid. Tevens gaat het om het ontwikkelen van richtinggevende perspectieven op contraterrorisme, die niet alleen de aandacht vasthouden maar ook focus geven, die veiligheids- én sociaalgerichte partners én de NCTV krachtig positioneren om de trekkrachten beteugelen



Deze combinatie van *fixatie* (vaste uitgangspunten, optieken, rollen en capaciteiten) en *fluiditeit* (flexibel plannen, signaleren, bijsturen, leren) kan maken dat het interventievermogen in 2016-2020 voldoende doelgericht, legitiem en robuust kan blijven. In de strategische plannen, landelijke samenwerkingsprocessen en lokale aanpak worden ‘vast’ en ‘los’ dan vervlochten op een manier die past bij een complex probleem als terrorisme, zodat het gezamenlijke interventievermogen gericht én gedragen én geborgd is.



BIJLAGEN



Overzicht evaluaties contraterrorisme

Dit overzicht is gebaseerd op het overzicht van Pro Facto uit 2015, aangevuld met enkele recente rapporten en evaluaties.

PIJLER VERWERVEN

- CTIVD (2011). Toezichtsrapport inzake het gebruik van SIGINT door de MIVD.
- CTIVD, “Toezichtsrapport inzake het onderzoek naar de samenwerking tussen de AIVD en de Regionale Inlichtingendiensten resp. de Koninklijke marechaussee”, 2007
- CTIVD, “Toezichtsrapport inzake de uitvoering van de inlichtingentaak buitenland door de AIVD”, 2011.
- CTIVD, “Toezichtsrapport Inzake de samenwerking van de AIVD met buitenlandse inlichtingen- en/of veiligheidsdiensten”, 2009
- WODC, “Ruimte om te delen. De CT Infobox tien jaar in werking,” 2015
- CTIVD, “Toezichtsrapport inzake het onderzoek van de Commissie van Toezicht naar de uitwisseling van gegevens tussen de AIVD en de IND”, 2007
- H. Nelen e.a. “Evaluatie Pilot Dreigingsmanagement (PDM)”, WODC, 2013
- Nationale Coordinator Terrorismebestrijding en Veiligheid. ‘Evaluatie CT Infobox’ in “Antiterrorismemaatregelen in het eerste decennium van de 21e eeuw”, 2011

PIJLER VOORKOMEN

- M. Fauren, H. Nelen & N. Philipsen, “Evaluatie tuchtrechtelijke handhaving Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme en haar voorlopers”, WODC, 2009
- J. Smits, N. Struiksmā & M. van den Heuvel. “Evaluatie Bureau Financieel Toezicht”, 2009
- FATF. “Mutual Evaluation Report Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism - the Netherlands”, 2011 (wordt binnenkort herhaald)
- Commissie Dessens. “Evaluatie Dienst Speciale Interventies” (2008) in “Advies van de commissie ter evaluatie van de herinrichting van het stelsel van speciale eenheden”, 2008
- V. R. van Guldener & H.P. Potman. “Vijf jaar lokale projecten Polarisatie en Radicalisering – resultateninventarisatie”, 2012.



- M. Zannoni, L.P e.a. “De rol van eerstelijnswerkers bij het tegengaan van polarisatie en radicalisering”, 2008
- T.M. Veldhuis, “Terroristen in Detentie: Evaluatie van de Terroristenafdeling”, 2010
- F. Demant, W. Wagenaar & J. van Donselaar, “Monitor Racisme & Extremisme. Deradicaliseren in de praktijk – Evaluaties in Winschoten en Eindhoven”, 2009
- Rijksoverheid, “Tussentijdse evaluatie trainingsmissie in Afghanistan”, 2013
- Rijksoverheid, “Eindevaluatie van de deelname aan de ISAF missie 2006-2010”, 2011
- Nationale Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid. “Persoonsgerichte aanpak” uit “Antiterrorismemaatregelen in het eerste decennium van de 21ste eeuw”, 2011
- Nationale Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid. “Sanctieregelingen voor terrorismebestrijding” uit “Antiterrorismemaatregelen in het eerste decennium van de 21ste eeuw”, 2011
- KplusV Organisatieadvies. “Vijf jaar lokale projecten Polarisation en Radicalisering resultaatinventarisatie over de periode 2007-2011”, 2012.
- Mann, L., Doosje, B., Konijn, E. A., & Nickolson, L. “Indicatoren en manifestaties van weerbaarheid van de Nederlandse bevolking tegen extremistische boodschappen”, 2015.

PIJLER VERDEDIGEN

- J. Bouwmeester e.a. “Behoeftenonderzoek Alerteringssystemen”, 2013
- Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid. “Onderzoek functioneren Stelsel Bewaken en Beveiligen Koninginnedag”, 2009

PIJLER VOORBEREIDEN

- Veldhuis, R. van Hagelstein, I. Voskamp & R. van Genderen. “Evaluatie Wet veiligheidsregio's”, 2013

PIJLER VERVOLGEN

- R.J. Bokhorst, “De Wet afgeschermd getuigen in de praktijk”, 2012
- B. van Gestel, C. J. de Poot, R. J. Bokhorst & R. F. Kouwenberg, “Monitorrapport Wet opsporing terroristische misdrijven”, 2008



- B. van Gestel, C. J. de Poot, R. J. Bokhorst & R. F. Kouwenberg. “Monitorrapport Wet opsporing terroristische misdrijven”, 2009
- B. van Gestel, C. J. de Poot, R. J. Bokhorst & R. F. Kouwenberg, “Monitorrapport Wet opsporing terroristische misdrijven”, 2010
- B. van Gestel, C. J. de Poot, “Monitorrapport Wet opsporing terroristische misdrijven”, 2012
- B. van Gestel, C. J. de Poot, “Evaluatie Wet opsporing terroristische misdrijven”, 2014
- Commissie Dessens, “Evaluatie Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002”, 2013
- D. Weggemans en B. de Graaf. “Na de vrijlating. Een exploratieve studie naar recidive en re-integratie van jihadistische ex-gedetineerden” 2015



Respondenten

Vanwege de gevoeligheid van het onderwerp contraterrorisme noemen we in dit rapport niet de namen van de respondenten die we hebben gesproken, maar alleen de organisaties die zij vertegenwoordigen. Op landelijk niveau gaat het om:

- Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
- Immigratie- en Naturalisatiedienst
- Koninklijke Marechaussee
- Landelijk Parket Openbaar Ministerie
- Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Ministerie van Buitenlandse Zaken
- Ministerie van Financiën
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
- Ministerie van VenJ (diverse directies-generaal)
- Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid
- Nationale Politie

Op lokaal niveau is in drie gemeenten gesproken over het contraterrorisme-beleid met lokale vertegenwoordigers van organisaties die betrokken zijn bij de integrale lokale aanpak. Hierbij gaat het om de relevante portefeuillehouders of lokale vertegenwoordigers van de volgende organisaties:

- Adviseurs Veiligheid en Openbare Orde, gemeentelijke organisatie
- Contactpersonen gemeenten, NCTV
- Coördinatoren, Veiligheidshuis
- Lokale vertegenwoordigers, Openbaar Ministerie
- Lokale vertegenwoordigers, Politie
- Lokale vertegenwoordigers, Raad van de Kinderbescherming



Topiclijst gesprekken integrale lokale aanpak

Intro

- Voorstelronde
- Voorgaande stappen onderzoek
- Onderwerp gesprek: ‘integrale lokale aanpak’, met nadruk op casuoverleg
 - Samenwerking, coördinatie en communicatie op lokaal niveau
 - Ingezette maatregelen en verwachte effecten
- Vertrouwelijke omgang met informatie; anonimiseren in rapportage
- Betrokkenheid integrale lokale aanpak contraterrorisme
 - Hoe betrokken?
 - Aantal casussen?
 - Wat daarin vnl. gedaan?

Maatregelen (focus)

- Welke maatregelen ingezet? Hoe vaak?
 - Preventie (Vergroten weerbaarheid; Ondernemen aanbod; Deradicaliseren)
 - Repressie (Verstoren activiteiten; Vervolgen; Beschermen doelwitten)
- Beoogd effect?
- Overwegingen bij inzet maatregelen?
 - Belangen andere partijen
 - Specifieke omstandigheden persoon
 - Prioriteiten gemeente; prioriteiten Rijk
 - (Effectiviteit, legitimiteit)
- Evt. waargenomen effect volgens respondent

Processen (lokaal en nationaal)

- Beschrijving samenwerking
 - Samenwerkingspartners
 - Intensiteit samenwerking
 - Rol casuoverleg (+ beschrijving: hoe vaak? Altijd aanwezig?)
 - Rol beleids-/strategisch overleg (+ beschrijving: hoe vaak? Altijd aanwezig?)
- Basis samenwerking
 - Overeenstemming gezamenlijk doel



- Mogelijkheid voor alle partijen om deel te nemen
- Constructieve verstandhouding tussen partijen
- Samenwerking
 - Mandaat en wil voor gedeelde interventies
 - Beschikking over benodigde middelen
 - Tussentijdse resultaten en leerprocessen
- Coördinatie
 - Faciliterend leiderschap en gedeeld eigenaarschap
 - Duidelijke regels en besluitvorming
 - Betrekken zwakkere spelers in samenwerking
- Communicatie
 - Mandaat en wil voor delen informatie
 - Regelmatig persoonlijk contact
 - Gedeelde regie op boodschap

Afsluitend

- Waar werkt lokale integrale aanpak goed? Wat zijn verbeterpunten?
- Bijdrage Strategie en Actieprogramma aan aanpak?
- Vervolg onderzoek



Afkortingen

AIVD	Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
Atb	Alerteringssysteem Terrorismebestrijding
BuZa	Ministerie van Buitenlandse Zaken
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CBRN/E	Chemische, biologische, radiologische, nucleaire en explosieve incidenten
CTIVD	Commissie van Toezicht betreffende de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten
DTN	Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland
GCT-overleg	Gezamenlijk Comité Terrorismebestrijding
Kmar	Koninklijke Marechaussee
MIVD	Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
NCTV	Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid
OCW	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
OM	Openbaar Ministerie
RdK	Raad voor de Kinderbescherming
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
USBO	Departement Bestuurs- en Organisationswetenschap, Universiteit Utrecht
VenJ	Ministerie van Veiligheid en Justitie
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum



REFERENTIES

- Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (2003). *Jaarverslag 2002*. Den Haag.
- Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (2006). *Jaarverslag 2005*. Den Haag.
- Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (2007). *Jaarverslag 2006*. Den Haag.
- Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (2012). Het jihadistisch internet. Kraamkamer van de hedendaagse jihad. Den Haag.
- Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (2013). Links activisme en extremisme in Nederland. Divers en diffuus, wisselvallig en wispelturig. Den Haag.
- Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (2014). *Transformatie van het jihadisme in Nederland*. Den Haag.
- Algemene Rekenkamer (2015). Bezuinigingen en intensiveringen bij de AIVD - gevolgen van de budgettaire turbulentie in de periode 2012-2015. Den Haag.
- Ansell, C. & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of public administration research and theory*, 18(4), 543-571.
- Bakker, E. (2008). Contraterrorismebeleid: mag het een onsje minder? *Internationale Spectator*, 62(2), 61-62.
- Boin, A. & 't Hart, P. (2012). Aligning Executive Action in Times of Adversity. The Politics of Crisis Coordination. In M. Lodge & K. Wegrich (red.), *Executive Politics in Times of Crisis* (179–196). Houndmills: Palgrave.
- Bressers, J.T.A. & Hoogerwerf, A. (1991). Inleiding tot de beleidsevaluatie. In H.D. Samson & T. Willink (red.), *Beleidsevaluatie* (19-32). Alphen aan de Rijn.
- Burke, J. P. (2009). *Honest broker?: the national security advisor and presidential decision making*. Texas A&M University Press.
- Camillus, J.C. (2008). Strategy as a wicked problem. *Harvard business review*, 86(5), 98.
- Canetti, D., Hall, B.J., Rapaport, C. & Wayne, C. (2015). Exposure to political violence and political extremism. *European Psychologist*, 18(4)..
- Caruson, K. & MacManus, S.A. (2006). Mandates and management challenges in the trenches. An intergovernmental perspective on homeland security. *Public Administration Review*, 66(4), 522-536.
- CITVD (5 februari 2014). Toezichtsrapport inzake gegevensverwerking op het gebied van telecommunicatie door de AIVD en de MIVD, toezichtsrapport nr. 38.



- Clarke, L. (1999). *Mission improbable. Using fantasy documents to tame disaster*. Chicago: University of Chicago Press.
- Cohen, J. e.a. (2014). *Rapport visitatie gerechten 2014*. Den Haag: De Rechtspraak.
- Colander, D. & Kupers, R. (2014). *Complexity and the Art of Public Policy. Solving Society's Problems from the Bottom Up*. Princeton University Press.
- College van de Rechten voor de Mens. (28 april 2015) Advies inzake het conceptwetsvoorstel tijdelijke wet bestuursrechtelijke maatregelen terrorismebestrijding.
- Commissie Meijers, Ontwerpvoorstel Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding 28 april 2015.
- Crenshaw, M. (Ed.) (2010). *The consequences of counterterrorism*. New York: Russell Sage Foundation.
- Dongen, T.W. van (2014). *The science of counterterrorism. The relation between terrorist actor type and counterterrorism effectiveness*. Doctoral Thesis. Leiden: Leiden University.
- Falconer, J.N. & Mathai, S. (2006). The anti-terrorism act and the Arar findings. Democracy protected or democracy eroded? *National Journal of Constitutional Law*, 21, 49-58.
- Galan Groep (16 juni 2015). Actualisatie validatie-onderzoek haalbaarheid budgettair kader Openbaar Ministerie. Baarn.
- Gemeente Den Haag (12 november 2014). Hoofdlijnenbrief preventie polarisatie, radicalisering en jihadisme 2015-2019, rm-2014.214-BSD/2014.896.
- Gemeente Den Haag (24 maart 2015). Uitvoeringsprogramma preventie polarisatie, radicalisering en jihadisme 2015-2019, RIS281554_Bijlage.
- Gemeente Utrecht (3 februari 2015). *Plan van Aanpak Utrecht zijn we samen*, 15.500981.
- Gestel, B.V. & Poot, C.J. de (2014). *Evaluatie Wet opsporing terroristische misdrijven*. WODC.
- Graaf, B.A. de (2010). *Theater van de angst. De strijd tegen terrorisme in Nederland, Duitsland, Italië en Amerika*. Amsterdam: Boom.
- Head, B.W. (2008). Assessing network-based collaborations: effectiveness for whom? *Public Management Review*, 10(6), 733-749.
- Hendriks, F. & Toonen, Th.A.J. (red.) (1998). *Schikken en plooiën. De stroperige staat bij nader inzien*. Assen: Van Gorcum.
- Hoogerwerf, A. (1984). Beleid berust op veronderstellingen: de beleidstheorie. *Acta politica*, 19(4), 493-532.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons. *Public administration*, 69(1), 3-19.



- Horgan, J. (2008). From profiles to pathways and roots to routes. Perspectives from psychology on radicalization into terrorism. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 618(1), 83.
- Huxham, C. & Vangen, S. (2000). Leadership in the shaping and implementation of collaboration agendas. How things happen in a (not quite) joined-up world. *Academy of Management Journal*, 43(6), 1159-1175.
- Kapucu, N. (2006). Interagency communication networks during emergencies boundary spanners in multiagency coordination. *The American Review of Public Administration*, 36(2), 207-225.
- Klem, W.M. (2014). Angst voor de anarchistische samenzwering. *Magazine Nationale veiligheid en crisisbeheersing*, 14(5), 22-23.
- KplusV (5 maart 2012). Vijf jaar lokale projecten Polarisatie en Radicalisering. Resultaatinventarisatie 2007-2011. Arnhem.
- Koppenjan J.F.M. & Koliba, C. (2013). Transformations towards new public governance. Can the new paradigm handle complexity? *International Review of Public Administration*, 18(2), 1-84.
- Kummeling, H.R.B.M. (2014). Recht in nood. In *Crises, rampen en recht. Preadvies voor de Nederlandse Juristenvereniging*. Handelingen NJV, 144e jaargang (263-299). Deventer: Kluwer.
- Lub, V. (2013). Polarisation, radicalisation and social policy: evaluating the theories of change. *Evidence & Policy. A Journal of Research, Debate and Practice*, 9(2), 165-183.
- Lum, C., Kennedy, L.W. & Sherley, A. (2006). Are counter-terrorism strategies effective? The results of the Campbell systematic review on counter-terrorism evaluation research. *Journal of Experimental Criminology*, 2(4), 489-516.
- Mandell, M.P. & Keast, R. (2008). Evaluating the effectiveness of interorganizational relations through networks. Developing a framework for revised performance measures. *Public Management Review*, 10(6), 715-731.
- Mann, L., Doosje, B., Konijn, E.A., Nickolson, L., Moore, U. & Ruigrok, N. (2015) Indicatoren en manifestaties van weerbaarheid van de Nederlandse bevolking tegen extremistische boodschappen. Een theoretische en methodologische verkenning. WODC, Den Haag.
- March, J.G. & Olsen, J.P. (1976), *Ambiguity and Choice in Organizations*. Bergen.



- May, P.J., Jochim, A.E., & Sapotichne, J. (2011). Constructing homeland security. An anemic policy regime. *Policy Studies Journal*, 39(2), 285-307.
- Mikkelsen, B. (2005). *Methods for Development Work and Research*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (23 juni 2015). *Hoofdpijnen Jaarplan AIVD 2015*, nr. 85f54f22
- Minister-president & vice minister-president (27 februari 2015). *Versterking veiligheidsketen*, nr. 3807309.
- Minister van VenJ (2 mei 2011). *Landelijke prioriteiten politie*, nr. 2000169325.
- Minister van VenJ (1 januari 2015). *Veiligheidsagenda 2015-2018*. Den Haag.
- Minister van VenJ, & Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (voorjaar 2015). *Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding*. Den Haag.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2007). *Actieplan polarisatie en radicalisering 2007-2011*. Den Haag.
- Ministerie van VenJ (2011). *Antiterrorismemaatregelen in het eerste decennium van de 21e eeuw*. Den Haag.
- Ministerie van VenJ (3 juli 2015). *Organisatiebesluit Ministerie van VenJ 2015*, kenmerk DP&O/15/661174
- Ministerie van VenJ, NCTV & Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2014). *Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme*. Den Haag.
- Mintzberg, H. (1987). Five Ps for Strategy. In H. Mintzberg & J.B. Quinn (eds.) (1992). *The strategy Process*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall International Editions.
- Moynihan, D.P. (2009). The network governance of crisis response. Case studies of incident command systems. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(4), 895-915.
- Mueller, J. & Stewart, M.G. (2011). *Terror, security, and money. Balancing the risks, benefits, and costs of homeland security*. Oxford University Press.
- National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism (19 augustus 2015). *I-VEO Knowledge Matrix*. <http://start.foxtrotdev.com/>.
- Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (2011a). *De Nationale Contraterrorismestrategie 2011-2015*. Den Haag.
- Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (2011b). *Operationalisering Nationale Contraterrorismestrategie 2011-2015*. Den Haag.



- Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (3 januari 2012a). De brede benadering in de terrorismebestrijding. Oorsprong, ontwikkeling en stand van zaken. Den Haag.
- Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (22 juni 2012b). *Voortgangsrapportage Contraterrorisme en -Extremisme*. Den Haag.
- Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (2 juli 2013). *Voortgangsrapportage Contraterrorisme en -Extremisme*. Den Haag.
- Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (2014a). De bestrijding van jihadistische content online. *Magazine Nationale Veiligheid en Crisisbeheersing*, 5..
- Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (12 november 2014b). *DTN 37*. Den Haag.
- Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (2014c). Handreiking Aanpak van radicalisering en terrorismebestrijding op lokaal niveau. Den Haag.
- Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (7 april 2015a). *DTN 38*. Den Haag.
- Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (1 november 2015b). *DTN 40*. Den Haag.
- Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (11 januari 2016). *Risico- en crisisbarometer. Basismetings november 2016*. Den Haag.
- Nelen, H., Leeuw, F. & Bogaerts, S. (2010). *Antiterrorismebeleid en evaluatieonderzoek*. Amsterdam: Boom Juridische uitgevers.
- Noordegraaf, M. (2015). *Public Management. Performance, Professionalism and Politics*, Basingstoke: Palgrave.
- NOS (15 oktober 2015). De vluchtelingencrisis in vijf grafieken.
- NCR Handelsblad (6 februari 2014). Hoe Plasterk verstrikt raakte in het NSA-dossier. Een beknopte tijdlijn. *NRC Handelsblad*.
- NRC Handelsblad (17 juni 2015). Burgemeester Amsterdam: Die aanslag komt wel een keer. *NRC Handelsblad*.
- Palla, G., Derényi, I., Farkas, I. & Vicsek, T. (2005). Uncovering the overlapping community structure of complex networks in nature and society. *Nature*, 435(7043), 814-818.
- Poot, C.J. de & Flight, S. (2014). Ruimte om te delen. De CT Infobox 10 jaar in werking. WODC.
- Procedures totstandkoming en beëindiging van bevroezingsmaatregelen terrorisme (22 mei 2013).



- Pro Facto (augustus 2014), Contraterrorisme-strategie in focus. Inventarisatie en analyse van de Contraterrorisme-strategie 2011-2015, Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Provan, K. G. & Kenis, P. (2008). Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. *Journal of public administration research and theory*, 18(2), 229-252.
- Raad van de Europese Unie (2005). De terrorismebestrijdingsstrategie van de Europese Unie. Brussel.
- Rathenau Instituut (2007). Van privacyparadijs tot controlestaat? Misdaad- en terreurbestrijding in Nederland aan het begin van de 21^e eeuw. Den Haag.
- Richardson, L. (2006). What terrorists want. Understanding the terrorist threat. Random House Publishing Group.
- Roberts, K.H. (1990). Some Characteristics of High Reliability Organizations. *Organization Science*, 1, 160-177.
- Sageman, M. (2014). The Stagnation in Terrorism Research. *Terrorism and Political Violence*, 26(4), 565-580.
- Schmid, A.P. (2013a). Radicalisation, de-radicalisation, counter-radicalisation. A conceptual discussion and literature review. *ICCT Research Paper*. Den Haag.
- Schmid, A.P. (24 juli 2013b). *The end of radicalization?* <http://icct.nl/publication/the-end-of-radicalisation/>.
- Speckhard, A. (2013). The Boston marathon bombers. The lethal cocktail that turned troubled youth to terrorism. *Perspectives on Terrorism*, 7(3)..
- Spilerman, S. & Stecklov, G. (2009). Societal Responses to Terrorist Attacks. *Annual Review of Sociology*, 35, 167-89.
- Teisman, G.R. & Klijn, E.-H. (2008). Complexity Theory and Public Management. An Introduction. *Public Management Review*, 10(3), 287-297.
- Telegraaf, De (16 december 2015). 'Over 10 jaar komt dreiging ook uit milieuhoek'. *De Telegraaf*.
- The 9/11 commission report. Final report of the national commission on terrorist attacks upon the United States (2011). Government Printing Office.
- Tweede Kamer (4 september 2014). Debatten in het kort. Strengere aanpak jihadisme. Den Haag.
- Tweede Kamer (23 juni 2015). *Hoofddlijnen Jaarplan AIVD 2015*. Den Haag.



- United Nations (7 juli 2008). General Assembly, United Nations Global Counter-Terrorism Strategy. Activities of the United Nations system in implementing the Strategy. A-62-898.
- Van Um, E., & PISOIU, D. (2011). 'Effective counterterrorism. What have we learned so far?' Economics of Security Working Paper 55. Berlin: Economics of Security.
- Vermeulen, F. (2014). Suspect Communities - Targeting Violent Extremism at the Local Level. Policies of Engagement in Amsterdam, Berlin, and London. *Terrorism and political violence*, 26(2), 286-306.
- Weggemans, D.J. & Graaf, B.A. de (2015). Na de vrijlating. Een exploratieve studie naar recidive en re-integratie van jihadistische ex-gedetineerden. Apeldoorn: Politie & Wetenschap.
- Weick, K.E. (2005). Organizing and failures of imagination. *International public management journal*, 8(3), 425-438.
- Weick, K.E., Sutcliffe, K.M. & Obstfeld, D. (2008). Organizing for high reliability. Processes of collective mindfulness. *Crisis management*, 3, 81-123.
- Woude, M.A.H. van der (2010). Wetgeving in een Veiligheidscultuur. Totstandkoming van antiterrorismewetgeving in Nederland gezien vanuit maatschappelijke en (rechts)politieke context. Den Haag: Boom Juridische Uitgeverij.
- Woude, M.A.H. van der (2011). Is het Nederlandse terrorismebeleid écht zo degelijk vormgegeven? Een bespreking van recent uitgevoerd evaluatieonderzoek. *PROCES*, 90(3), 125-141.

Deze evaluatie beoordeelt het Nederlandse interventievermogen op contraterrorisme tussen 2011-2015 en analyseert daarmee de gezamenlijke capaciteit van overheidspartners om een doelgerichte, legitieme en robuuste bijdrage te leveren aan het voorkomen van aanslagen, verminderen van de vrees voor aanslagen en beperken van de gevolgen van aanslagen.