

Vergaderjaar 2022–2023

29 754

Terrorismebestrijding

Nr. 667

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 december 2022

Bijgaand treft u het eindrapport «Naar een evidence-based aanpak van radicalisering en extremisme. Een eerste evaluatie van de gemeentelijke Versterkingsgelden 2020 – 2021». De evaluatie is uitgevoerd door RAND Europe in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC).

Aanleiding en doelstelling onderzoek

Ieder jaar verstrekt de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) van het Ministerie van Justitie en Veiligheid zogenoemde Versterkingsgelden aan gemeenten. Deze rijks gelden zijn ter ondersteuning van lokale activiteiten die gericht zijn op het bestrijden en verzwakken van extremistische bewegingen in Nederland, het voorkomen van nieuwe aanwas en het tegengaan van radicalisering.

De evaluatie komt voort uit de wens en de ambitie van gemeenten, de Kamer en het kabinet om beter zicht te krijgen op de effectiviteit van activiteiten die (deels) bekostigd worden middels de Versterkingsgelden en de behoefte om een stap te maken naar een meer *evidence-based* lokale integrale aanpak. Het eindrapport moet gezien worden als een eerste aanzet tot het evalueren van de doeltreffendheid van de activiteiten. In het eindrapport schetsen de onderzoekers een helder beeld van de vooraf verwachte effecten (1), de uitvoering (2) en de geïdentificeerde opbrengsten (onderverdeeld in resultaten en uitkomsten) van de activiteiten die in 2020 en 2021 gefinancierd zijn middels de Versterkingsgelden (3). De onderzoekers hebben hun bevindingen en conclusies daarnaast vertaald in enkele nuttige hulpmiddelen¹ die door gemeenten gebruikt kunnen worden bij het (laten) uitvoeren van een effectevaluatie van hun activiteiten en interventies.

¹ Infographics verdeeld naar de activiteitenclusters waarvoor Versterkingsgelden aangevraagd kunnen worden, een formulier voor het opstellen van een interventielogica voor de activiteiten en een handreiking voor het evalueren van de effectiviteit van interventies.

Hieronder ga ik in op de conclusies en aanbevelingen en mijn reactie daarop.

1. De vooraf verwachte effecten

De onderzoekers concluderen dat veel van de activiteiten gefinancierd met de Versterkingsgelden gericht zijn op *kennisverbetering*. Daarbij wordt terecht verondersteld dat een verbetering van de inzichten in de (lokale) problematiek rond de doelgroepen en hun drijfveren op de langere termijn, leidt tot versterking en verbetering van vroegsignalering bij tekenen van radicalisering en extremisme. Dit zou professionals in staat moeten stellen om sneller en doelgerichter te communiceren en te handelen. Enkele gemeenten vragen in dat kader dan ook analysecapaciteit aan die deskundigheidsbevordering op lokale problematiek ten goede komt. De recente fenomeenanalyse naar extremisme in Noord-Nederland,² uitgevoerd door de Rijksuniversiteit Groningen in opdracht van gemeente Groningen, is daar een mooi voorbeeld van en een waardevolle aanvulling op het nationaal beeld dat de NCTV schetst middels het Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland (DTN).

De onderzoekers constateren tevens een geleidelijke aandachtverschuiving van religieuze radicalisering en met name jihadisme richting andere vormen van extremisme, zoals rechts- of links-extremisme al dan niet aangejaagd met complottheorieën. Deze ontwikkeling ziet de NCTV ook terug in de aanvragen en toekenningen van de Versterkingsgelden voor 2022, 2023 en 2024. De aard van de dreiging is de afgelopen jaren veelzijdiger en meer diffuus geworden, zo constateert de NCTV in het Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland (DTN) 57 (Kamerstuk 29 754, nr. 653). Deze veranderende dreiging vraagt conform de (uitgangspunten binnen de) Nationale Contraterrorisme Strategie 2022 – 2026 om een duurzame en wendbare benadering³.

De onderzoekers concluderen verder dat de doelstellingen over het algemeen zijn geformuleerd voor een relatief korte termijn, waarbij de direct beoogde producten van de activiteiten worden benoemd en langere termijndoelstellingen nog wel eens ontbreken. Naar verwachting draagt de recente herinrichting van de Versterkingsgelden bij aan het formuleren van meer langere termijndoelstellingen door gemeenten. Gemeenten kunnen met ingang van dit jaar gelden aanvragen voor 2023 én 2024. Bijdragen voor de Basis-op-orde-taken, preventieprojecten en -activiteiten kunnen voortaan voor één of twee jaar aangevraagd worden. Daarnaast heeft de herinrichting geleid tot de toekenning van een gegarandeerd budget, hetgeen gebaseerd is op circa 50% van de toekenningen van de afgelopen jaren. Bij deze herinrichting zijn gemeenten nauw betrokken geweest en is tegemoet gekomen aan de wens van gemeenten en de NCTV om de Versterkingsgelden grotendeels meerjarig vorm te geven en de administratieve lasten voor de betrokken partijen te verlichten.

De manier waarop analyses en activiteiten gericht op deskundigheidsbevordering tot de beoogde effecten leiden, wordt volgens de onderzoekers meestal niet expliciet uiteengezet. Gemeenten baseren zich veelal op praktijkervaringen of een behoefte inventarisatie binnen de eigen gemeente. Daar waar interventies zich richten op specifieke doelgroepen, zoals de persoonsgerichte aanpak, sleutelfiguren of preventie wordt grondiger nagedacht over de wijze waarop de effecten gerealiseerd

² Pieter Nanninga, Léonie de Jonge en Fleur Valk, *Fenomeenanalyse Extremisme Noord-Nederland*, Rijksuniversiteit Groningen, november 2022.

³ In dit verband verwijs ik ook graag naar mijn brief inzake de aanpak van rechts-extremisme en terrorisme en andere vormen van extremisme in Nederland (Kamerstuk 29 754, nr. 654).

zouden moeten worden. De onderzoekers constateren dat er nog weinig gebruik wordt gemaakt van beleidstheorieën of empirisch bewijs over de werking van interventies voor de aanpak van radicalisering of extremisme. Ook wordt nauwelijks gebruik gemaakt van prestatie-indicatoren, voornamelijk omdat concrete effecten vaak onduidelijk zijn of zich lastig laten meten. Een meer systematische inzet van onafhankelijke evaluaties zou een betere basis kunnen bieden voor een *evidence-based* interventielogica en beleidstheorie, zo constateren de onderzoekers. Hoewel er genoeg praktijkervaring is, ontbreekt het nog veelal aan (gevalideerde) kwaliteitsstandaarden voor werkwijzen en specialistische professionaliteit. Dit is een (ook internationaal) gegeven in het relatief jonge beleidsdomein van contraterorisme.

Zoals beschreven in de Nationale Contraterorisme Strategie 2022 – 2026 is het de ambitie om de komende jaren meer kennisgedreven te werken. Onderzoek naar «werkzame» elementen aan de voorkant wordt aangevuld met systematische monitoring van effecten aan de achterkant. Deze evaluatie vormt een mooie aanzet daartoe. Evenals de systematische monitoring en de inzet van de Toolkit Evidence-Based Werken⁴ bij de preventie van radicalisering, die in samenwerking met de Expertise-unit Sociale Stabiliteit (ESS) van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid continu bij gemeenten onder de aandacht wordt gebracht. Daarnaast wordt ingezet op de ontwikkeling van kwaliteitsstandaarden. Periodieke evaluatie en effectmeting op de diverse onderdelen van de inzet worden voortgezet en er wordt gewerkt aan betere toetsing en borging van kwaliteit. Naar verwachting draagt dit bij aan de evaluerende werkwijze in ons werkveld.

2. De uitvoering van de activiteiten

De Versterkingsgelden laten ruimte voor de lokale invulling van de radicaliseringsaanpak en geven gemeenten de gelegenheid programma's aan te passen aan de behoeften, concluderen de onderzoekers. Het succes van de activiteiten gefinancierd met Versterkingsgelden lijkt volgens de onderzoekers voor een groot deel afhankelijk van individuele professionals en (hun) samenwerking. Om continuïteit, kennisopbouw en kennisborging te garanderen is het van groot belang blijvend te investeren in het netwerk van gemeenten, jongerenwerkers, trainers, welzijnsorganisaties, onderwijs en veiligheidspartners. Alleen dan kunnen gemeenten maatwerk en flexibiliteit in hun interventies (blijven) bieden, zo concluderen de onderzoekers. Met de meerjarige vormgeving van de Versterkingsgelden worden gemeenten in staat gesteld om deze samenwerking voor de langere termijn voort te zetten.

Gezamenlijke afname van trainingen heeft schaalvoordelen en voorkomt een wildgroei aan externe training-aanbieders, maar laat volgens de onderzoekers weinig ruimte voor maatwerk. De NCTV moedigt gemeenten aan om trainingen af te nemen bij het Rijksopleidingsinstituut tegenaan Radicalisering (ROR). Het ROR biedt opleidingen voor professionals binnen de (semi) overheid. Daar waar het ROR geen passend maatwerk kan realiseren, kunnen gemeenten met (een deel van) de Versterkingsgelden opleidingen afnemen bij een andere aanbieder.

⁴ <https://www.socialestabiliteit.nl/si-toolkit>.

3. De geïdentificeerde opbrengsten

Diverse activiteiten gefinancierd met de Versterkingsgelden hebben door de coronapandemie in 2020 en 2021 vertraging opgelopen. In een aantal gevallen zijn hierdoor de beoogde resultaten niet (op tijd) behaald. Niettemin zijn de meeste voorgenomen activiteiten uiteindelijk uitgevoerd.

Uit zowel de interviews met betrokkenen als de evaluaties blijkt dat die activiteiten positieve uitkomsten hebben gehad. Betrokkenen melden zelfs positieve effecten in termen van het voorkomen van (verdere) radicalisering bij individuen.

Desondanks kan volgens de onderzoekers niet met zekerheid worden gesteld of de activiteiten daadwerkelijk effect hebben gehad. Daarnaast is het tijdsbestek volgens de onderzoekers te kort om lange termijn uitkomsten te kunnen constateren. Het effect/de gewenste impact kan met de huidige evaluatie-inspanning niet worden aangetoond. Concrete en uitputtende formulering van doelstellingen, het vaststellen van prestatie-indicatoren, toereikende evaluatie-inspanningen en ruimere bewijskracht van de beschikbare evaluaties kunnen dit verhelpen.

Aanbevelingen

De onderzoekers pleiten voor een meer *evidence-based* lokale aanpak van radicalisering waarbij de doelstellingen en de beoogde opbrengsten van activiteiten in het kader van de Versterkingsgelden beter geformuleerd worden en er duidelijker wordt toegelicht hoe deze met behulp van de activiteiten bereikt kunnen worden. De concrete handreiking die de onderzoekers hebben opgesteld voor het (laten) evalueren van de effectiviteit van hun interventies door gemeenten kan daarbij zeer behulpzaam zijn. Daarnaast is deze handreiking een waardevolle aanvulling op de Toolkit Evidence-Based Werken bij de preventie van radicalisering. Gemeenten kunnen door het nauwgezet volgen van het bij het rapport gevoegde plan van aanpak, het regelmatig gebruiken van de Toolkit en het benutten van het bijbehorende ondersteuningsaanbod ervoor zorgen dat hun evaluaties een beter beeld verschaffen van de verschillende resultaten en uitkomsten van hun interventies.

Ik benadruk hier nogmaals graag het belang van het (laten) evalueren van de effectiviteit van de interventies door gemeenten en juich het gebruik van de door de onderzoekers bij het eindrapport gevoegde hulpmiddelen van harte toe.

De NCTV zal de aanbevelingen meenemen in haar advisering aan gemeenten bij hun aanvraag van Versterkingsgelden vanaf 2024 en de doorontwikkeling hiervan. Daarnaast zal de NCTV het effect van activiteiten bekostigd met de Versterkingsgelden blijven evalueren in samenwerking met gemeenten.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
D. Yeşilgöz-Zegerius