

Handreiking ex ante evaluatie Contraterrorismebeleid

Dr. Joery Matthys, Institute of Security and Global Affairs (ISGA), Universiteit Leiden

Instrumentarium voor de beleidsambtenaar



**Universiteit
Leiden**

Institute of Security
and Global Affairs

Discover the world at Leiden University

COLOFON

Opdrachtgever

Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum (WODC)
Afdeling Externe Betrekkingen (EWB)
Ministerie van Justitie en Veiligheid
Turfmarkt 147, 2511 DP Den Haag

Onderzoekers

Het onderzoek is uitgevoerd door het Institute of Governance and Global Affairs van de Universiteit Leiden. De hoofdonderzoeker was Dr. Joery Matthys, bijgestaan door de onderzoeksgroep Terrorism and Political Violence (onder leiding van Dr. Bart Schuurman).

Vanuit het Instituut Bestuurskunde van de Universiteit Leiden is Valerie Pattyn opgetreden als adviseur bij het onderzoek.

Begeleidingscommissie

Voorzitter: dr. J.M.W. Mevissen (Mevissen Evaluatie-advies)
Dr. M.T. Croes (Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid)
Dr. M. Rol (Rijksuniversiteit Groningen)
Drs. C.S. van Nassau (Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum)
Drs. R. van Wonderen (Verwey-Jonker Instituut)
Dr. F.F. Vermeulen (Universiteit van Amsterdam)

CONTENTS

1. INLEIDING	6
2. Vraag 1 IAK: Wat is de aanleiding?	10
Stap 1: Vaststellen van de politieke en/of ambtelijke aandacht voor het fenomeen	10
MODULE A	11
3. Vraag 2 IAK: Wat is het probleem?	12
Stap 2: Vaststellen van het op te lossen probleem	12
4. Vraag 3 IAK: Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?	13
Stap 3: Vaststellen van de redenen voor overheidsoptreden	13
5. Vraag 4 IAK: Wie zijn betrokken?	14
Stap 4: Identificeren van actoren die kunnen betrokken worden bij de beleidsuitvoering	14
MODULE B	15
6. Vraag 5 IAK: Wat is het doel?	16
Stap 5: Vastleggen van de beleidsdoelen en SMART-C formuleren	16
Stap 6: Uitwerking van het raamwerk voor de interventielogica	18
MODULE C	21
7. Vraag 6 IAK: Wat is het beste instrument?	22
Stap 7: Ontwikkelen van mogelijke beleidsmaatregelen en beleidsinstrumenten	22
8. Vraag 7 IAK: Wat zijn de gevolgen?	25
Stap 8: Keuze maken welke beleidsmaatregelen en beleidsinstrumenten uitgevoerd zullen worden	25
Stap 9: Controleren van de interne en externe consistentie van de gekozen beleidsmaatregelen en beleidsinstrumenten	27
9. VERVOLGSTAPPEN: voorbereiding op latere evaluaties in de beleidscyclus	28

10.	Referenties	32
11.	ANNEX METHODEN EN TECHNIEKEN	34
12.	ANNEX VOORBEELDEN	42

INLEIDING

Goed beleid is geen vanzelfsprekendheid, zeker in het complexe veld van contraterorisme-beleid (Nelen et al. 2010). Van beleidsmakers wordt steeds nadrukkelijker verwacht dat zij bij nieuw beleid expliciet inzicht geven in de achtergrond, opzet, veronderstelde werking, te verwachten resultaten etc. De bedoeling is dat enkel de meest effectieve beleidsmaatregelen en beleidsinstrumenten worden geïmplementeerd. Welke beleidsmaatregelen effectief zijn, hangt heel vaak af van de context waarin de implementatie zich afspeelt. Daarom is het belangrijk dat randvoorwaarden worden opgesteld voor een succesvolle implementatie.

Het doel van deze handreiking is om op een overzichtelijke manier te helpen een ex ante evaluatie op te stellen. Ex ante evaluatie maakt bij het ontwerpen van beleid- en regelgeving de keuzesituaties inzichtelijk. Op basis van de ex ante evaluatie kan beter worden onderbouwd welke maatregelen (alternatief, instrument) nodig zijn voor het oplossen van een gesignaleerd probleem. Een ex ante evaluatie is dus een middel om te komen tot goed onderbouwd beleid. Deze handreiking beoogt beleidsmakers bij te staan in het uitvoeren van een dergelijke evaluatie. Aan de hand van theorie en voorbeelden uit de praktijk worden de belangrijkste stappen besproken. De handreiking linkt deze stappen tevens met het [Integraal Afwegingskader](#) (IAK), waarbij de volgende 7 vragen centraal staan:

1. Wat is de aanleiding? Dit staat los van het probleem zelf, en gaat over de aanleiding voor het beginnen van een beleidstraject.
2. Wie zijn betrokken? Dit gaat over het in kaart brengen van de verschillende actoren in het speelveld.
3. Wat is het probleem? Dit stelt centraal waarom het nodig is om na te denken over een beleidstraject.
4. Wat is het doel? Wanneer het probleem is gedefinieerd, kan er worden bekeken wat moet worden bereikt om het probleem aan te pakken.

5. Wat rechtvaardigt overheidsinterventie? Door een nuloptie te ontwikkelen, is het mogelijk om duidelijk te maken wat het verschil is tussen wel en niet ingrijpen, en hoe niet ingrijpen het maatschappelijk belang schaadt.
6. Wat is het beste instrument? Hier vindt de koppeling plaats tussen de eerder gedefinieerde doelen en hoe deze doelen bereikt kunnen worden.
7. Wat zijn de gevolgen? Dit hangt nauw samen met de vorige vraag. De keuze van de beste maatregelen en de beste instrumenten is namelijk ten dele gebaseerd op de beoogde gevolgen van dit instrument, en op de samenhang tussen de verschillende maatregelen en instrumenten.

Het beantwoorden van de vragen in het IAK helpt in eerste instantie om aan de wettelijke verplichtingen te voldoen van art. 3.1 van de Comptabiliteitswet. Daarin wordt gesteld dat voorstellen, voornemens en toezeggingen een toelichting moeten bevatten waarin wordt ingegaan op: de doelstellingen, de doeltreffendheid en de doelmatigheid die worden nagestreefd; de beleidsinstrumenten die worden ingezet; en de financiële gevolgen voor het Rijk en, waar mogelijk, de financiële gevolgen voor maatschappelijke sectoren. Even belangrijk echter is dat het doorlopen van de vragen bijdraagt tot betere beleidsuitvoering. Precies daarom is het bijzonder jammer dat het meest recente overzicht van evaluatiestudies in het contraterorisme-veld een gebrek vaststelt aan ex ante evaluaties (RAND 2018). De recente herziening van het IAK, en daarbij tevens de ontwikkeling van deze handreiking vormen een antwoord op het vastgesteld gebrek aan ex ante evaluaties.

Deze handreiking gaat in deze inleiding in op de eerste vraag (een ex ante evaluatie beantwoordt deze vraag eigenlijk niet, vandaar dat deze stap in de inleiding komt te staan) en behandelt in de verschillende modules de resterende vragen. In het kader wordt toegelicht waar in de handleiding de verschillende IAK vragen aan bod komen. Daarbij wordt niet noodzakelijk dezelfde volgorde aangehouden.

In totaal worden voor de ex ante evaluatie negen stappen doorlopen, hieronder opgesomd. Acht van de negen stappen zijn afgeleid uit verschillende wetenschappelijke publicaties over ex ante evaluaties, waaronder (maar niet beperkt tot) het recente werk van van der Knaap et al. (2020), dat inzichten uit vorige literatuur bundelt. De zeven vragen uit het IAK hebben een duidelijke relatie met het hier ontwikkelde stappenplan voor ex ante evaluaties, maar er is geen volledige overlap. De meest duidelijke verschillen bevinden zich in stap 1, stappen 6 en 7, en stappen 8 en 9. Stap 1 valt eigenlijk buiten het wetenschappelijk gecreëerde kader voor ex ante evaluaties (dat bestaat uit modules A, B en C), maar werd toegevoegd om ook vraag 1 uit het IAK te incorporeren in de handleiding. Stappen 6 en 7 kunnen beide gelinkt worden aan vraag 5 van het IAK, door beide stappen te doorlopen, wordt dus ook de vraag van het IAK beantwoord. Hetzelfde geldt voor vraag 7 van het IAK en stappen 8 en 9.

INLEIDING

Vraag 1 IAK: Wat is de aanleiding?

--> [Stap 1: Vaststellen van de politieke en/of ambtelijke aandacht voor het fenomeen](#)

- MODULE A

Vraag 2 IAK: Wat is het probleem?

--> [Stap 2: Vaststellen van het op te lossen probleem](#)

Vraag 3 IAK: Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

--> [Stap 3: Vaststellen van de redenen voor overheidsoptreden](#)

Vraag 4 IAK: Wie zijn betrokken?

--> [Stap 4: Identificeren van actoren die kunnen betrokken worden bij de beleidsuitvoering](#)

- MODULE B

Vraag 5 IAK: Wat is het doel?

--> [Stap 5: Vastleggen van de beleidsdoelen en SMART-C formuleren](#)

--> [Stap 6: Uitwerking van het raamwerk voor de interventieeloga](#)

- MODULE C

Vraag 6 IAK: Wat is het beste instrument?

--> [Stap 7: Ontwikkelen van mogelijke beleidsmaatregelen en beleidsinstrumenten](#)

Vraag 7 IAK: Wat zijn de gevolgen?

--> [Stap 8: Keuze maken welke beleidsmaatregelen en beleidsinstrumenten uitgevoerd zullen worden](#)

--> [Stap 9: Controleren van de interne en externe consistentie van de gekozen beleidsmaatregelen en beleidsinstrumenten](#)

De ex ante evaluatie vindt plaats aan de start van de beleidscyclus. Er zijn verschillende mogelijkheden om de beleidscyclus in te delen, één van de meest uitgebreide is die van Hoogerwerf & Herweijer (2014), die een onderscheid maken tussen agendavorming, beleidsbepaling, beleidsuitvoering, beleidsevaluatie, en beleidsterugkoppeling. Wij maken hier gebruik van een vereenvoudigde versie in vier stadia, die in een keten worden voorgesteld (zie figuur 1): agendavorming, beleidsvorming, beleidsuitvoering,

en beleidsbeoordeling. Deze handreiking omvat het agendavormingsstadium (dat zich afspeelt in module A) en het beleidsvormingsstadium (dat overeen komt met modules B en C). Op het einde van de handreiking wordt ook even ingegaan op ex durante (tijdens de beleidsuitvoering) en ex post (tijdens de beleidsbeoordeling) evaluaties, en waarom het een goed idee is om hierover na te denken tijdens het ontwikkelen van een ex ante evaluatie.



Figuur 1: relatie tussen de beleidscyclus en de handreiking

In deze handreiking worden de verschillende modules onder elkaar geplaatst, en elke module bestaat uit een aantal stappen die chronologisch wordt doorlopen. In de praktijk is het de bedoeling om alle stappen in chronologische volgorde worden doorlopen. Echter, soms is het voldoende om vast te stellen dat een stap reeds eerder werd doorlopen, bijvoorbeeld het vaststellen van redenen voor overheidsinterventie. In dat geval kunnen de argumenten worden hernomen, en hoeft de volledige oefening niet opnieuw worden gemaakt. Indien een stap echter volledig overgeslagen wordt, heeft dit een impact op het nut van de ex ante evaluatie.

Bij elke stap wordt verwezen naar onderzoeksmethoden die de uitvoering van de stap mogelijk maken. Deze onderzoeksmethoden worden in de annex “methoden en technieken” verder uitgewerkt. Sommige onderzoeksmethoden vergen veel tijd en middelen, wat zich wel vertaalt naar een hoge mate van validiteit.¹ Voor andere onderzoeksmethoden is er minder werk nodig, en/of kunnen sneller worden uitgevoerd, maar dat betekent normaliter ook een lagere validiteit. Het belang van deze handreiking ligt voornamelijk in het richting geven aan en toelichten van elke beschreven stap, vandaar dat deze handreiking vaak naar brainstormsessies verwijst. In de annex wordt de moeilijkheid en validiteit van de verschillende onderzoeksmethoden beschreven,

zonder dat een keuze gemaakt wordt welke de “beste” is om te gebruiken. De goede raad is om naar de hoogst mogelijke validiteit te streven, rekening houdende met de tijd die men heeft en de middelen die men kan besteden. Het is goed om de lat zo hoog mogelijk te leggen, maar een te hoge lat mag niet het systematisch doorlopen van deze stappen belemmeren.

De modules verwijzen tevens naar voorbeelden ter verduidelijking. Deze voorbeelden zijn afgeleid van een eerste evaluatie van de Nationale Contraterrorismestrategie 2016-2020 door Pro Facto (2021). In deze evaluatie werd een opdeling gemaakt tussen verschillende beleidsdoelen, waar dan beleidsmaatregelen en beleidsinstrumenten aan werden gekoppeld. Meer specifiek heeft Pro Facto het beleidsdoel “voorkomen” gekoppeld aan 11 uitgevoerde beleidsmaatregelen. Binnen die groep concentreert de handreiking zich op de beleidsmaatregel “weerbaarheid van kwetsbare groepen verhogen”. Daaronder vallen dan weer specifieke beleidsinstrumenten, zoals het geven van versterkingsgelden, het aanbieden van een landelijk ondersteuningsaanbod, en het bevorderen van deskundigheid van gemeenten en professionals, onder andere door het ontwikkelen van een toolkit Evidence Based Werken. Er werd gekozen voor deze combinatie van beleidsdoel, beleidsmaatregel en beleidsinstrumenten omdat in de analyse van Pro Facto naar voor kwam dat deze zich enerzijds leent tot

¹ In de meest eenvoudige termen slaat dit op het kwaliteit van het antwoord. Meer precies geeft een hoge validiteit aan dat er een heel goede kans is dat je meet wat je wil meten. Verder in het document wordt bijvoorbeeld gesteld dat het uitvoeren van een brainstorm voor het ontwikkelen van verschillende alternatieve beleidsinstrumenten wel een heel beperkte methode is. In een brainstorm is er namelijk een grote kans dat enkel van de huidige interne kennis gebruik wordt gemaakt. “Out of the box” denken is daarom minder waarschijnlijk, wat het ontwikkelen van alternatieven begrenst.

een meetbare evaluatie, maar anderzijds de evaluatie laat zien dat er hindernissen blijven (zoals het niet helder afbakenen van verschillende begrippen).

Tenslotte nog dit: we nemen gemakshalve in deze handreiking aan dat de vraag tot ex ante evaluatie wordt gesteld bij de aanvang van een beleidstraject. In het verleden bleek dit in de praktijk vaak niet juist te zijn. Veelal werd het beleid al volop uitgevoerd, of was men reeds aanbeland bij de beleidsbeoordelingsfase vooraleer er vragen werden gesteld zoals “Wat was het maatschappelijk probleem?”, “Wat waren de doelen?”, “Waarom werd er gedacht dat een beleidsinstrument een bepaald effect zou genereren, wat was de logica

daarachter?”. De ontwikkeling van het IAK zal hier verandering in brengen, en ook de handreiking heeft de betrachting om te benadrukken dat een ex ante evaluatie structureel aan het begin van het beleidstraject moet gebeuren. Maar ook indien dit niet gebeurd is, helpt het doorlopen van de verschillende modules om alsnog deze vragen te beantwoorden. Bij de onderzoeksmethoden wordt aandacht besteed aan de mogelijkheid dat deze vragen pas naar boven komen in de fase van beleidsuitvoering of beleidsbeoordeling. Er wordt dan getracht om een reconstructie te maken van de impliciete ideeën over beleidskeuzes die werden gemaakt aan het begin van de beleidscyclus.

VRAAG 1 IAK: WAT IS DE AANLEIDING?

→ Stap 1: Vaststellen van de politieke en/of ambtelijke aandacht voor het fenomeen

Een ex ante evaluatie zoals beschreven in de academische literatuur neemt eigenlijk aan dat de vraag wat de aanleiding is voor de politiek en/of ambtelijke aandacht voor een fenomeen, reeds beantwoord is. Dat is een verschil met het IAK, dat wel begint met deze vraag. Stap 1 maakt daarom geen deel uit van de drie modules die samen een ex ante evaluatie vormen. Toch is het belangrijk om het antwoord te formuleren. Dit geeft namelijk richting aan een aantal andere stappen, zoals stap 3 (wat rechtvaardigt overheidsinterventie?) maar ook stap 7 (Wat is het beste instrument?). De reden voor de aandacht voor het fenomeen, heeft namelijk ook een weerslag op de middelen die potentieel ter beschikking zullen worden gesteld. Er zijn verschillende mogelijkheden waarom aandacht wordt besteed aan het fenomeen:

1. Een regeerakkoord kan expliciet aangeven om aandacht te besteden aan een fenomeen. In het regeerakkoord van Rutte III wordt bijvoorbeeld onverminderde aandacht gevraagd voor terrorismebestrijding².
2. Naast een regeerakkoord is het ook mogelijk dat een strategisch programma werd voltooid, en er dus behoefte is aan een nieuwe strategie voor de komende jaren. Zo liep de Nationale Contraterrorismestrategie 2016-2020 af in 2020, en werd een aanvang genomen met het ontwikkelen van een nieuwe strategie voor de volgende vier jaar.
3. Een incident kan een maatschappelijk fenomeen onder de aandacht brengen. Onder andere kan gedacht worden aan een terroristische aanslag.
4. Maatschappelijke aandacht kan ook ontstaan door een kritisch rapport, zoals het rapport van de Nationale Ombudsman “Geen Powerplay maar Fair Play” over de Toeslagenaffaire³, wat dan weer leidt tot meer aandacht door het kabinet.

Er is daarbij een zekere overlap in deze mogelijkheden: een incident dat breed aandacht krijgt, kan leiden tot een kritisch rapport, dat op zich weer resulteert in een opname van een probleem in een regeerakkoord (zoals ook het geval was met de Toeslagenaffaire in het regeerakkoord van Rutte IV). Belangrijk is om de formele aanleiding voor de start van het traject duidelijk aan te geven: wat werd in de opdracht aan NCTV expliciet aangehaald als reden om het beleidstraject aan te vatten?

2 <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/publicaties/2017/10/10/regeerakkoord-2017-vertrouwen-in-de-toekomst/Regeerakkoord+%27Vertrouwen+in+de+toekomst%27.pdf>

3 https://www.nationaleombudsman.nl/system/files/onderzoek/Rapport%202017-095%20Geen%20powerplay%20maar%20fair%20play_0.pdf

MODULE A: AFBAKENING VAN DE PROBLEEMDEFINITIE

Stap 1 legt enkel bloot waarom een fenomeen aandacht krijgt, maar dat is onvoldoende om ook te besluiten dat het nodig is om beleid uit te werken. Het fenomeen moet daarom worden vertaald naar een maatschappelijk probleem (stap 2), er moet een redenering worden opgesteld waarom overheidsoptreden voor het aanpakken van dit maatschappelijk probleem legitiem is (stap 3), en er moet worden vastgesteld welke actoren betrokken kunnen worden bij de beleidsuitvoering (stap 4).

Een grondige analyse van de maatschappelijke probleemstelling is complex. Module A is daarom een module waarbij het noodzakelijk is om het management te betrekken: de te volgen stappen bevinden zich op het strategisch niveau, er wordt nagedacht over de bredere problematiek. Door het management te betrekken, is het mogelijk om deze oefening slechts sporadisch uit te voeren (bijvoorbeeld één keer per strategische cyclus).

Hoewel veel inhoudelijke expertise aanwezig is bij individuele ambtenaren, kan het tevens nodig zijn om voor het vaststellen van het probleem een kenniscentrum te betrekken, of onderzoek te (laten) uitvoeren. Het kan ook nodig zijn om input te vragen van het politieke niveau, bijvoorbeeld om de vraag te beantwoorden wat de redenen zijn voor overheidsoptreden. Evenzeer kunnen deskundigen ingeschakeld worden om in kaart te brengen welke actoren mogelijk betrokken kunnen worden bij de beleidsuitvoering.

Hoewel deze module arbeidsintensief is, gaat het zoals eerder gesteld om een inspanning die veelal slechts eenmalig hoeft gemaakt te worden, of in elk geval slechts één keer per strategische cyclus. Het document dat de probleemdefinitie beschrijft, vormt dan de input voor modules B en C.

VRAAG 2 IAK: WAT IS HET PROBLEEM?

→ Stap 2: Vaststellen van het op te lossen probleem

Er moet vastgesteld worden wat het probleem is, wat een stap verder gaat dan het identificeren van het fenomeen, in dit geval terrorisme. Het in kaart brengen van de oorzaken en de gevolgen van terrorisme is noodzakelijk. Uit deze oorzaken en gevolgen kunnen dan in een volgende stap oplossingen en beleidsdoelen voorgesteld worden.

Te beantwoorden vragen:

1. Hoe kan terrorisme worden gedefinieerd?
2. Wat zijn de oorzaken en de gevolgen van terrorisme?

Mogelijk geschikte onderzoeksmethoden

Systematische review & meta-analyse (te verkiezen methode indien voldoende tijd wordt voorzien): het eerste is een gestructureerde analyse van de beschikbare wetenschappelijke literatuur, het tweede een statistische methode om uitkomsten van meerdere studies te vergelijken met elkaar, om zo een aantal conclusies te trekken over het aantal terroristische aanslagen, verijdelde aanslagen, schade veroorzaakt door de aanslagen, etc. De systematische reviews zijn vergelijkbaar met de “kennisparels” die worden gecommuniceerd door Jaap de Waard rond *high impact crimes*⁴. Bij meta-analyses kan onder meer gebruik gemaakt worden van de *Global Terrorism Database*⁵. Beide kunnen nuttig zijn om oorzaken en gevolgen van terrorisme beter in kaart te brengen, en zo dus het probleem te ontleden. Hou er wel rekening mee dat binnen het onderzoeksgebied diverse ideeën bestaan over de oorzaken en gevolgen van terrorisme (Crenshaw 1981; Newman 2005; Bakker 2015), en dat kwantitatieve gegevens over terroristische activiteiten gelimiteerd zijn omdat het aantal uitgevoerde terroristische activiteiten, althans in de Westerse wereld, relatief laag is (Bakker & De Graaf 2010)⁶. Maar zelfs met deze bedenkingen is het een nuttige oefening.

Brainstorm (te verkiezen methode indien tijd en middelen beperkt zijn, met een voorkeur voor het gebruik van een gestructureerde brainstorm via één van de variaties): er wordt interne expertise gebruikt om hetzelfde te doen als een systematische

review, maar dit gebeurt op een minder uitputtende manier, gebaseerd op beschikbare kennis (terwijl systematische reviews en meta-analyses bijkomende kennis vergaren). Om de beschikbare kennis te versterken, kunnen externe deskundigen ook worden gevraagd om deel te nemen. Een aantal variaties van een brainstorm is hier specifiek op gericht: de root cause analyse/probleemboom, het Ishikawa diagram, en de 5x waarom methode.

Kwalitatieve inhoudsanalyse (vooral geschikt indien er voldoende beleidsdocumenten rond het onderwerp bestaan, zoals wanneer een reconstructie wordt gemaakt): bestaande beleidsdocumenten over het uitgevoerde contraterrorismebeleid worden gecodeerd, gebruik makende van trefwoorden die “oorzaak” en “gevolg” aanduiden⁷. Dit is vaak een retroactieve benadering: het onderzoek vindt plaats in de fase van de beleidsuitvoering of beleidsbeoordeling, waarbij wordt getracht om een reconstructie te maken hoe men had geredeneerd aan het begin van de beleidscyclus. Indien reeds tijdens de agendavormingsfase beleidsdocumenten beschikbaar zijn, kan deze methode ook in deze fase worden gebruikt worden.

Voorbeeld vaststellen van het op te lossen probleem binnen de Nationale Contraterrorismestrategie 2016-2020.

4 <https://prohic.nl/de-parels-van-jaap-de-waard/>

5 www.start.umd.edu

6 De *Global Terrorism Database* heeft het bijvoorbeeld over een totaal van 3.698 terroristische events in Noord-Amerika, en 17.033 events in West-Europa, maar de database heeft een zeer ruime interpretatie van een terroristisch event (in de woorden van de onderzoekers: “We err on the side of inclusiveness”, dus er moet voorzichtig worden omgesprongen met deze cijfers.

7 Zoek op synoniemen (bv.: motief, beweegredenen, aanleiding, etc. voor oorzaak, en resultaat, effect, opbrengst, etc. voor gevolg), en maak gebruik van het asterisk-teken (*), bijvoorbeeld door te zoeken op “oorz*” om zowel oorzaak als oorzaken te vinden, oorzakelijk, etc.

VRAAG 3 IAK: WAT RECHTVAARDIGT OVERHEIDSINTERVENTIE?

→ Stap 3: Vaststellen van de redenen voor overheidsoptreden

Nadat in stap 2 de oorzaken en gevolgen van een specifiek fenomeen binnen het terrorisme domein worden geduid, kan in stap 3 worden uitgewerkt waarom overheidsoptreden noodzakelijk is om oorzaken aan te pakken, gevolgen te minimaliseren, of beide. Terroristische activiteiten hebben namelijk een grote impact op onze maatschappij, hoewel niet noodzakelijk op een manier die door de plegers bedoeld wordt. Zo duidt recent onderzoek aan dat het narratief van plegers van terroristische activiteiten niet zomaar wordt overgenomen door de media, maar dat een eigen verhaal ontstaat dat slachtoffers veel meer centraal stelt (de Roy van Zuijdewijn 2021). Er is tevens discussie in welke mate overheidsoptreden dat zich richt op het verstoren van terroristische activiteiten, zonder daarbij de oorzaken van deze activiteiten echt aan te pakken, een invloed heeft op het bestaan en de frequentie van terroristische activiteiten (Nalbandov 2017). Daarom net dat in stap 2 aandacht wordt besteed aan het identificeren van de oorzaken van het probleem, gezien dit de argumentatie in stap 3 vergemakkelijkt.

Te beantwoorden vragen:

1. Waarom moet het aanpakken van terrorisme als een overheidstaak worden gezien?
2. Zijn er andere actoren die deze taak op zich zouden nemen indien de overheid niet optreedt?

Mogelijk geschikte onderzoeksmethoden

[Systematische review](#) & [meta-analyse \(te verkiezen methode indien voldoende tijd wordt voorzien\)](#): een systematische review van evaluatiestudies kan argumenten aanleveren voor de overheid om op te

treden. Meta-analyses kunnen cijfermatig aantonen dat overheidsoptreden te verkiezen is boven geen overheidsoptreden. De Nederlandse overheid, en meer bepaald NCTV, heeft in 2018 de opdracht gegeven tot een geïntegreerde risicoanalyse Nationale Veiligheid (RIVM 2019). Deze analyse gaat in op onder andere de dreiging die uitgaat van terroristische activiteiten, en kan als basis dienen voor een onderbouwing van overheidsoptreden. Ook een analyse van de verschillende rapporten over het [Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland](#) kunnen als ondersteunende redenering worden gebruikt.

[Brainstorm \(te verkiezen methode indien tijd en middelen beperkt zijn\)](#): in een interne gesprekssessie kan gesproken worden over de vraag of terrorismebestrijding een taak is van de overheid, bijvoorbeeld door de impact van de gevolgen op de maatschappij te bekijken. Men kan zich ook afvragen of er scenario's zijn waarbij andere actoren zouden ingrijpen indien de overheid dit niet doet.

[Kwalitatieve inhoudsanalyse \(vooral geschikt indien er voldoende beleidsdocumenten rond het onderwerp bestaan, zoals wanneer een reconstructie wordt gemaakt\)](#): bestaande beleidsdocumenten over het uitgevoerde contraterrorismebeleid worden gecodeerd, gebruik makende van trefwoorden die "reden" aanduiden⁸. Dit kan tevens als retroactieve benadering in de fase van de beleidsuitvoering of beleidsbeoordeling, in de vorm van een reconstructie van de gedachtegang die men aan het begin van de beleidscyclus maakte.

⁸ Zoek op synoniemen (bv.: argument, drijfveer, etc.), en maak gebruik van het asterisk-teken (*), bijvoorbeeld door te zoeken op "reden*" om zowel reden als redenen te vinden, redenering, etc.

VRAAG 4 IAK: WIE ZIJN BETROKKEN?

→ *Stap 4: Identificeren van actoren die kunnen betrokken worden bij de beleidsuitvoering*

Als in stap 2 en 3 het probleem respectievelijk is gedefinieerd en overheidsoptreden beargumenteerd, moet in kaart worden gebracht wie men potentieel kan betrekken bij de beleidsuitvoering. Dat kan gaan om specifieke overheidsinstanties, burgers, bedrijven, alsook deskundigen en gemeenschappen. In module C stap 7 worden later specifieke actoren gelinkt met specifieke beleidsmaatregelen en beleidsinstrumenten.

Te beantwoorden vragen:

1. Welke overheidsorganisaties kunnen ingeschakeld worden om terrorisme te bestrijden?
2. Welke bedrijven en maatschappelijke organisaties kunnen potentieel helpen bij het bestrijden van terrorisme?
3. Welke rol kunnen burgers en gemeenschappen potentieel spelen bij het bestrijden van terrorisme?
4. Wie kan er als deskundige worden gezien over het fenomeen terrorisme?

Mogelijk geschikte onderzoeksmethoden

Brainstorm (te verkiezen methode indien tijd en middelen beperkt zijn, met een voorkeur voor het gebruik van een gestructureerde brainstorm via één van de variaties): er wordt intern samen gezeten om lijsten op te stellen van mogelijke actoren. Elk van de actoren wordt geëvalueerd op basis van de mogelijke interesse die zij hebben in het deel uitmaken van beleidsimplementatie, en de invloed die zij potentieel kunnen uitoefenen op dit proces. Deze stakeholder analyse met een invloed-interesse matrix is een variatie op de klassieke brainstorm. Hetzelfde geldt voor een krachtenveldanalyse, waarbij betrokkenheid en invloed ook een grote rol spelen. Andere variaties zijn mogelijk, maar het basisidee is om samen te zitten en actoren in kaart te brengen.

Kwalitatieve inhoudsanalyse (vooral geschikt indien het bekend is dat er reeds voldoende beleidsdocumenten rond het onderwerp bestaan, zoals wanneer een reconstructie wordt gemaakt): bestaande beleidsdocumenten over het uitgevoerde contraterorismebeleid worden gecodeerd, gebruik makende van de trefwoorden die “organisaties” en “actoren” aanduiden⁹. Dit kan tevens als retroactieve benadering in de fase van de beleidsuitvoering of beleidsbeoordeling, in de vorm van een reconstructie van de gedachtegang die men aan het begin van de beleidscyclus maakte. Het doel van deze analyse is derhalve om te weten te komen welke organisaties effectief betrokken zijn geweest bij het beleid.

Voorbeeld identificatie van actoren binnen de Nationale Contraterorismestrategie 2016-2020.

9 Zoek op synoniemen (bv.: unit, eenheid, departement, etc.), en maak gebruik van het asterisk-teken (*), bijvoorbeeld door te zoeken op “organisa*” om zowel organisatie als organisaties te vinden, organisatoren, etc.

MODULE B: PLANEVALUATIE

Bij een planevaluatie worden beleidsdoelen vastgelegd (stap 5), voor zover mogelijk SMART-C geformuleerd (stap 6), en wordt een logische redenering opgebouwd waarom een overheidsinterventie effect heeft, en binnen welke context deze logica zich afspeelt (stap 7). Dit vormt de basis voor de interventielogica van de te ontwikkelen beleidsmaatregelen en beleidsinstrumenten in module C. In deze handreiking wordt een raamwerk aangereikt voor de ontwikkeling van een interventielogica voor contraterrorebeleid.

VRAAG 5 IAK: WAT IS HET DOEL?

→ Stap 5: Vastleggen van de beleidsdoelen en SMART-C formuleren

In module A werd het maatschappelijk probleem reeds opgedeeld in oorzaken en gevolgen. De beleidsdoelen kunnen daaraan worden gerelateerd door ofwel de oorzaken van het probleem aan te pakken, de gevolgen te minimaliseren, of beide. Het gaat er hier dus om wat het beleid concreet beoogt te bereiken.

Vervolgens moeten deze beleidsdoelen ook SMART-C geformuleerd worden. SMART-C slaat op de volgende kenmerken (van der Knaap, Pattyn & Hanemaayer 2020):

- **Specifiek:** de doelen zijn op een voldoende duidelijke manier omschreven.
- **Meetbaar:** de doelen zijn verbonden aan indicatoren die eenduidig en telbaar zijn. Hierbij is “telbaar” wel een rekbaar begrip. Een betere omschrijving zou wellicht “identificeerbaar” zijn, omdat veelal op kwalitatieve manier zal worden “gemeten”. Dit doet echter niets af aan het principe zelf: er moet op één of andere manier vastgesteld kunnen worden of doelen worden bereikt.
- **Acceptabel:** de omschrijving en meetbaarheid van de doelen zijn doorgesproken met de stakeholders, in de eerste plaats de organisaties die verantwoordelijk zullen zijn voor de uitvoering.
- **Realistisch:** de verschillende doelen moeten als haalbaar worden gezien, zelfs indien het om ambitieuze doelen gaat.
- **Tijdgebonden:** er kunnen tussentijdse doelen worden gesteld, net als doelstellingen op korte en op langere termijn. Deze moeten duidelijk worden onderscheiden van elkaar, en in elk geval is elk doel begrensd in de tijd, zodat er kan worden gecontroleerd of het doel wel of niet werd bereikt.
- **Consistent:** hierbij wordt naar tijdsconsistentie verwezen, de doelen worden niet gewijzigd tijdens de uitvoering van het beleid, de indicatoren voor deze doelen ook niet, en evenmin de manier waarop deze indicatoren worden gemeten. Verder in de handreiking wordt verwezen naar andere vormen van consistentie, namelijk interne en externe. Hoewel deze begrippen tevens van belang zijn, gaat het in dit geval niet hierover.

Het SMART-C formuleren van de beleidsdoelen is belangrijk om ex post te kunnen evalueren of doelen al dan niet werden behaald, of om ex durante, dus al tijdens de uitvoering van de maatregelen, in te kunnen grijpen indien er wordt geconstateerd dat beleidsdoelen niet of onvoldoende worden behaald. Maar ook voor de ex ante evaluatie zelf is een SMART-C formulering van belang: beleidsmaatregelen en beleidsinstrumenten moeten een duidelijke relatie hebben met het behalen van één of meerdere beleidsdoelen en indien de beleidsdoelen niet SMART-C werden geformuleerd, of op zijn minst SMART, wordt het moeilijk om deze relatie goed te beschrijven. In het hoofdstuk “vervolgstappen” op het einde van de handreiking wordt geduid waarom het nuttig kan zijn om bij ex durante en ex post evaluaties de tijdsconsistentie toch los te laten.

In een volgende module zullen de te behalen doelen ook op tactisch (concreter dan strategisch, maar nog niet volledig operationeel uitgewerkt) niveau aan beleidsmaatregelen en op operationeel niveau aan beleidsinstrumenten worden verbonden. Ook hier is het de bedoeling dat deze SMART-C worden geformuleerd. Hoe meer wordt afgedaald naar het operationele niveau, hoe meer specifiek en meetbaar de beschrijving wordt. Tevens wordt de termijn korter: beleidsdoelen hebben de langste termijnhorizon, die van beleidsmaatregelen zijn korter, de beleidsinstrumenten op het operationele niveau hebben de kortste termijn om doelen te behalen.

Te beantwoorden vragen:

1. Welke strategische doelen kunnen worden vastgesteld om het fenomeen terrorisme aan te pakken, gebaseerd op de geïdentificeerde oorzaken en gevolgen?
2. Hoe kunnen de strategische doelen SMART-C worden geformuleerd?

Mogelijk geschikte onderzoeksmethoden

[Brainstorm \(te verkiezen methode indien tijd en middelen beperkt zijn, met een voorkeur voor het gebruik van een gestructureerde brainstorm via één van de variaties\)](#): de beleidsdoelen zijn een logisch uitvloeisel van de identificatie van oorzaken en gevolgen van het maatschappelijk probleem. Het [opstellen van een doelenboom](#) is het logische vervolg op de [root cause analyse/probleemboom](#), die reeds eerder besproken werd. Voor elk van de doelen kan

dan in de brainstorm tot een SMART-C formulering worden gekomen. Dit kan ook retroactief gebeuren, in de vorm van een reconstructie van de gedachtegang die men aan het begin van de beleidscyclus maakte.

Kwalitatieve inhoudsanalyse (vooral geschikt indien er voldoende beleidsdocumenten rond het onderwerp bestaan, zoals wanneer een reconstructie wordt gemaakt): bestaande beleidsdocumenten over het uitgevoerde contraterrorismebeleid worden gecodeerd, gebruik makende van trefwoord die “doel” aanduiden, en trefwoorden die corresponderen met SMART-C, bijvoorbeeld: “omschrijving”, “indicator”, “overleg”, “haalbaarheid”, “termijn”, en “tijdsconsistent”¹⁰. Dit kan tevens als retroactieve benadering in de fase van de beleidsuitvoering of beleidsbeoordeling, als reconstructie van de gedachtegang die men aan het begin van de beleidscyclus maakte. Het is mogelijk dat de conclusie is dat de doelen niet SMART-C werden opgesteld. In dat geval kan getracht worden om de doelen te herformuleren naar de SMART-C principes, via een brainstorm.

Voorbeeld identificatie van doelen binnen de Nationale Contraterrorismestrategie 2016-2020.

Voorbeeld SMART-C formulering van het beleidsdoel “voorkomen” binnen de Contraterrorismestrategie 2016-2020.

¹⁰ Zoek op synoniemen (bv.: oogmerk, focus, ambitie, etc.), en maak gebruik van het asterisk-teken (*), bijvoorbeeld door te zoeken op “* doel*” om zowel doel als doelen, bedoeling, etc. te vinden.

→ Stap 6: Uitwerking van het raamwerk voor de interventielogica

Het raamwerk voor de interventielogica maakt duidelijk wat de aannames zijn waar men zich op baseert om beleidsmaatregelen en beleidsinstrumenten te ontwikkelen in module C. Een duidelijke interventielogica voor de maatregelen en instrumenten versterkt de coherentie van het beleid. Het is mogelijk om bijvoorbeeld via [systematische reviews & meta-analyses](#) of via interne [brainstormsessies](#) op zoek te gaan naar verschillende interventielogica's voor contraterrorismebeleid. Belangrijk is dat er een omvattende visie is over contraterrorismebeleid. De huidige visie binnen NCTV richt zich op het belemmeren van handelen van (potentieel) terroristische individuen.^{11,12} Evenzeer is het belangrijk om te schetsen binnen welke context deze interventielogica geldt. De realistische benadering van Pawson & Tilley (1997) schetst dat men niet zomaar kan aannemen dat een succesvolle interventie in een bepaalde context ook succesvol zal zijn indien dezelfde contextuele voorwaarden niet vervuld zijn.

In deze handreiking wordt een raamwerk voor een mogelijke interventielogica gepresenteerd, via onderstaande matrix. Op de verticale as wordt beschreven waar een beleidsmaatregel of beleidsinstrument zich op richt om te trachten gedrag te beïnvloeden. De horizontale as toont hoe de publieke sector deze gedragswijziging kan bewerkstelligen. Door deze twee samen te nemen, ontstaat een *theory of change*¹³.

Een beleidsmaatregel kan zich richten op één of verschillende soorten impact op het gedrag van een individu, gebruik makend van verschillende methoden. Een beleidsinstrument concentreert zich op één methode, en vaak ook op één soort impact. Zie daarvoor het voorbeeld.

	INFORMATIE	CONTROLE	FINANCIËN	DIENSTEN
WIL VAN HET INDIVIDU				
CAPACITEIT VAN HET INDIVIDU				
OMSTANDIGHEDEN VAN HET INDIVIDU				

Figuur 2: soort impact en methode

- 11 Men kan zich afvragen of dit de juiste aanpak is, en in stap 5 is er ruimte voor deze vraag. Deze handreiking gaat er van uit dat de visie van NCTV niet gewijzigd is. Indien op basis van stap 5 andere doelen gelegd worden, die zich niet langer richten op het belemmeren van handelingen, wijzigt ook het raamwerk voor de interventielogica.
- 12 Binnen NCTV spreekt men over een “actorbenadering”, maar in deze handreiking kan dit tot verwarring leiden, omdat hier actoren worden gedefinieerd als organisaties, groepen of individuen die (potentieel) betrokken zijn bij de uitvoering van beleid.
- 13 Het gaat om een combinatie van de Triade-benadering van Poesz (1999) en de NATO-benadering (Hood 1986; Howlett et al. 2009; Fobé et al. 2014). Beide benaderingen leggen de nadruk op gedragswijziging van individuen. De Triade-benadering beschrijft waar invloed kan op worden uitgeoefend om gedrag te wijzigen, terwijl de NATO-benadering de middelen schetst die een overheid ter beschikking heeft om invloed uit te oefenen.

Verticale as:

- Invloed op de wil van het individu om te handelen: hier gaat het om de mentale toestand en motivatie, in hoeverre is het individu van plan om te handelen? Een voorbeeld: indien iemand niet meer gelooft dat handelen de gewenste resultaten zal leveren, verlaagt dit de wil tot handelen. Ook als een individu niet langer overtuigd is dat handelen in lijn ligt met de eigen waarden, wordt het onwaarschijnlijker dat de handeling zal plaats vinden.
- Invloed op de capaciteiten van het individu om te handelen: dit gaat over middelen. Dit kan financieel zijn, kennis-gerelateerd, beschikkend over specifieke instrumenten om te kunnen handelen, enz. Een voorbeeld: indien iemand geen toegang heeft tot wapens, beperkt dit de mogelijkheden om te handelen. Als het moeilijker wordt voor een individu om te leren hoe een explosief gemaakt wordt, beperkt dit de mogelijkheid tot handelen.
- Invloed op de omstandigheden die de handeling mogelijk maken: dit is gerelateerd aan de gelegenheid waardoor het mogelijk is om de handelingen uit te voeren. Stel dat een aanval voorbereid wordt op een festival. Het afschaffen van het festival elimineert de gelegenheid tot handelen. Gelegenheid kan ook slaan op maatschappelijke en sociale omstandigheden (indien de overheid in grotere mate vertrouwd wordt, beperkt dit de gelegenheid om terroristische activiteiten uit te voeren, want er is een grotere kans dat verdachte handelingen zullen gemeld worden), of de tijdspanne waarbinnen handelen mogelijk is (hoe meer tijd nodig is om een terroristische activiteit uit te voeren, hoe meer kans dat iets verkeerd zal gaan).

Horizontale as:

- Informatie verspreiden: het verstrekken van informatie om te overtuigen op een bepaalde manier te handelen. Hoewel mogelijk succesvol, is het noodzakelijk voor de overheid om over heel veel informatie te beschikken, zodat overtuigende argumenten kunnen ontwikkeld worden. Anders zal men niet geneigd zijn om gedrag te veranderen. En soms zijn zelfs goede argumenten niet genoeg om mensen te overtuigen.
- Controle uitoefenen: de overheid legt gedrag op of verbiedt gedrag, en bestraft als de regels niet nageleefd worden. Het kan gaan om zowel bestuurlijke (vergunningen intrekken, paspoort afnemen, etc.) als strafrechtelijke regels (beboeten, detentie, etc.). De overheid hoeft op die manier niet over veel kennis te beschikken om te overtuigen, maar moet wel veel energie steken in controle en vervolging. Zonder bestraffing bij overtreding van de regels, zal men minder geneigd zijn om zich aan de regels te houden.
- Financiële prikkels geven: het verschaffen van financiële incentives en disincentives indien bepaald gedrag getoond wordt, waarbij het recht om de handelingen uit te voeren niet in twijfel getrokken wordt (dit is het essentiële verschil met controle, waar handelingen wel verplicht of verboden worden), maar wel een financiële prijs tegenover staat. Bestuurlijk gebeurt dit via het al dan niet verlenen van subsidies. Het verschaffen van disincentives is binnen contraterrorisme waarschijnlijk van minder belang, gezien het meer wordt toegepast op bijvoorbeeld milieuvervuiling, waarbij uitstoot zwaarder belast wordt in de verwachting dat dit de uitstoot zal verkleinen tot een "optimaal" niveau. Financiële prikkels zien we wel terug bij contraterrorismebeleid, zoals het financieren van (private) veiligheidspartners in het kader van de Wet Justitiesubsidies.
- Diensten aanbieden: het uitvoeren van een aantal handelingen (bv. diensten aanbieden) door de overheid zelf om zo gedrag te beïnvloeden. Om mensen aan het werk te krijgen, kan de overheid bijvoorbeeld beroepsopleidingen organiseren. Wat betreft contraterrorisme, kan de overheid inzetten op bijvoorbeeld kennisvergroting bij gemeenten om de oorzaken van terrorisme aan te pakken.

Het is de bedoeling dat de beleidsmaatregelen en beleidsinstrumenten die in module C worden ontwikkeld het hier uitgewerkte raamwerk voor de interventielogica volgen, om zo tot een specifieke interventielogica te komen voor elke maatregel, en daaruit afgeleid voor elk instrument, rekening houdende met de specifieke context/randvoorwaarden. De te beantwoorden vragen en mogelijk geschikte onderzoeksmethoden hieronder, concentreren zich op de reconstructie van de interventielogica indien de beleidsmaatregelen en beleidsinstrumenten reeds gekend zijn.

Te beantwoorden vragen (enkel indien men zich reeds in de beleidsuitvoeringsfase bevindt):

1. Hoe kan de beleidsmaatregel of het beleidsinstrument worden geherformuleerd zodat het duidelijk maakt op welke manier gedrag wordt beïnvloedt, en op welke wijze deze beïnvloeding wordt bewerkstelligd?
2. In welke context is het meest waarschijnlijk dat deze interventielogica tot de gewenste resultaten zal leiden?

Mogelijk geschikte onderzoeksmethoden

Brainstorm (vooral geschikt indien er weinig beleidsdocumenten bekend zijn, en men zich hier dus niet op kan baseren om de logica te reconstrueren):

retroactief kan een reconstructie gemaakt worden van de interventielogica die gebruikt werd voor elke ontwikkelde beleidsmaatregel en elk beleidsinstrument, en in welke context deze interventielogica ook zal leiden tot het bereiken van de doelen.

Kwalitatieve inhoudsanalyse (vooral geschikt indien er voldoende beleidsdocumenten rond het onderwerp bestaan):

relevante documenten kunnen gecodeerd worden om een reconstructie te maken van de gedachtegang die men aan het begin van de beleidscyclus voor ogen had. Er kan gebruik gemaakt worden van trefwoorden die verwijzen naar “wil/motivatie”, “capaciteiten”, “omstandigheden”, “context”, “informatie”, “controle”, “financiën” en “diensten/dienstverlening”.

Voorbeeld interventielogica
 Contraterrorismestrategie 2016-2020,
 het beleidsdoel “voorkomen”,
 beleidsmaatregel “weerbaarheid van
 kwetsbare groepen verhogen”.

MODULE C: ONTWIKKELEN VAN BELEIDSMAATREGELEN EN BELEIDSINSTRUMENTEN VOOR HET BEREIKEN VAN DE BELEIDSDOELEN

In module B werden op strategisch niveau de beleidsdoelen vastgesteld (verwerven, voorkomen, verdedigen, etc.), in module C worden daar op tactisch niveau beleidsmaatregelen (binnen het beleidsdoel voorkomen: weloverwogen overheidscommunicatie, weerbaarheid kwetsbare groepen verhogen, etc.) en op operationeel niveau beleidsinstrumenten (binnen de beleidsmaatregel weerbaarheid kwetsbare groepen verhogen: versterkingsgelden, ondersteunings-aanbod ontwikkelen, deskundigheidsbevordering, etc.) aan verbonden.

Met operationeel niveau wordt bedoeld dat men bepaalt welke organisatie of organisaties verantwoordelijk zullen zijn voor de in- en uitvoering van een beleidsinstrument, welke middelen ingezet moeten worden, welke prestaties

moeten worden gerealiseerd, en hoe de combinatie van middelen en prestaties zal leiden tot een bepaalde output en effecten. Daarbij moet rekening worden gehouden met de context waarin het beleid zal uitgezet worden, zoals in stap 6 reeds werd geschetst. Daar kan door randvoorwaarden op te stellen, die vervuld moeten zijn om te kunnen stellen dat bepaalde middelen en prestaties tot een bepaalde output en effecten zullen leiden. Het gaat dus om het uitwerken van een interventielogica, gebaseerd op het raamwerk in stap 7, gekoppeld aan specifieke organisaties, middelen en prestaties. Het is nuttig om dit ook te visualiseren. Dit kan op verschillende manieren gebeuren, voorbeelden zijn [hier](#) te vinden.

VRAAG 6 IAK: WAT IS HET BESTE INSTRUMENT?

→ *Stap 7: Ontwikkelen van mogelijke beleidsmaatregelen en beleidsinstrumenten*

Het raamwerk voor de interventielogica in stap 6 vormt de leidraad voor het uitwerken van de verschillende mogelijke beleidsmaatregelen en beleidsinstrumenten. Aan elk beleidsdoel kunnen één of meer beleidsmaatregelen worden gerelateerd, en verschillende beleidsmaatregelen kunnen hetzelfde beleidsdoel dienen¹⁴. Aan de beleidsmaatregelen worden dan beleidsinstrumenten gekoppeld. Deze moeten uitgevoerd worden door specifieke organisaties. De stakeholderanalyse in module A, stap 4 geeft reeds een eerste idee over de mogelijke actoren die kunnen ingezet worden, maar in deze stap is het nodig om tot een welbepaalde keuze te komen. Stap 7 maakt een eerste selectie in mogelijke beleidsmaatregelen en beleidsinstrumenten door hen in een logische structuur te plaatsen (maatregelen gekoppeld aan doelen, instrumenten gekoppeld aan maatregelen), hun interventielogica uit te werken op basis van het raamwerk in stap 6, en randvoorwaarden te koppelen die vervuld moeten worden om hun kans op succes te maximaliseren. In stap 8 wordt de definitieve keuze gemaakt op basis van efficiëntie, aanvaardbaarheid en robuustheid, gecombineerd met het checken in hoeverre de randvoorwaarden vervuld zijn.

Beleidsimplementatie staat niet op zichzelf, als het ware geïsoleerd van een beleidscontext (McLaughlin 1987). Zelfs als de doelen SMART-C worden geformuleerd, is het bij ex ante evaluaties nog steeds nodig de randvoorwaarden te inventariseren, waaronder men verwacht dat de doelen gehaald worden. Pawson en Tilley (1997) hebben duidelijk gemaakt hoezeer de sociale mechanismen, waar alle beleid in feite gebruik van maakt, slechts werken in sommige en niet in andere contexten. Daarom benadrukken zij dat men het beste kan denken in context-mechanisme-uitkomstconfiguraties, en niet in termen van beleidsuitkomsten zonder meer. Bijvoorbeeld, maatregelen op het gebied van onderwijs om religieuze radicalisering te voorkomen zullen onder mensen met een groot wantrouwen tegen onze maatschappij niet werken. Relevante randvoorwaarden kunnen dus betrekking hebben op het handelingsperspectief van het beleid, maar ook op hun democratische legitimiteit (Hemerijck 2003). We onderscheiden de volgende relevante categorieën:

- **Haalbaarheid:** is er politiek gezien voldoende wil om over te gaan tot het inzetten van het beleidsinstrument? Voorbeelden van randvoorwaarden binnen deze categorie zijn “Heeft het inzetten van dit beleidsinstrument voldoende steun bij de bevolking of bij een specifieke groep?” en “Is er binnen de politieke partijen huidig aan de macht een draagvlak voor het inzetten van dit beleidsinstrument?” Verwacht wordt dat als deze randvoorwaarden niet vervuld zijn, het inzetten van het beleidsinstrument een dode letter zal blijven.
- **Uitvoerbaarheid:** is het praktisch bestuurlijk mogelijk om het beleidsinstrument in te zetten? Voorbeelden van randvoorwaarden binnen deze categorie zijn “Is er voldoende expertise aanwezig binnen de uitvoerende organisatie om dit beleidsinstrument in te zetten?”, “Kunnen voldoende mensen vrijgemaakt worden om de uitvoering in goede banen te leiden?”, maar ook “Heeft de organisatie voldoende vertrouwen van de burger, of meer specifiek van de gemeenschappen waar de individuen waar het beleid zich op richt, deel van uitmaken?” Verwacht wordt dat als deze randvoorwaarden niet vervuld zijn, het beleidsinstrument slechts gedeeltelijk zal geïmplementeerd kunnen worden.
- **Overeenstemming met grondrechten:** vooral bij contraterrorismebeleid is er de vrees dat beleidsinstrumenten een negatieve impact kunnen hebben op grondrechten (Boutin 2016; Boekestijn & de Groot 2019). Het is daarom belangrijk overeenstemming hiermee expliciet mee te nemen. Voorbeelden van randvoorwaarden binnen deze categorie zijn “Is er een risico dat de inzet van het beleidsinstrument zal leiden tot discriminatie?”, “Wordt de privacy op voldoende wijze gerespecteerd?”, en “Worden de verschillende grondwettelijke vrijheden gerespecteerd?”. Verwacht wordt dat als deze randvoorwaarden niet vervuld zijn, juridische geschillen de inzet van het beleidsinstrument zullen beletten.

14 In een eerste fase van de evaluatie van de Nationale Contraterrorismestrategie 2016-2020 werd deze oefening gemaakt en werden beleidsdoelen aan beleidsmaatregelen en beleidsinstrumenten gekoppeld (Pro Facto 2021)

De laatste randvoorwaarde, de overeenstemming met grondrechten, vertaalt zich tevens in de nood tot een juridische toets van de beleidsmaatregelen en beleidsinstrumenten. Tegelijk is bij het uitwerken van de randvoorwaarden een juridische toets niet het eindpunt. De toets kan enkel aanduiden of een beleidsmaatregel of beleidsinstrument *in de huidige vorm* kan/mag uitgevoerd worden. De randvoorwaarden gaan een stap verder, zij geven aan wat er nodig is om er voor te zorgen dat een beleidsmaatregel of beleidsinstrument de juridische toets doorstaat.

Te beantwoorden vragen:

1. Welke beleidsmaatregelen en beleidsinstrumenten kunnen ontwikkeld worden op basis van het raamwerk voor de interventielogica in module B, stap 6?
2. Welke actoren kunnen verantwoordelijk worden gesteld om de ontwikkelde beleidsinstrumenten te implementeren?
3. Welke middelen, prestaties en effecten kunnen verbonden worden aan de ontwikkelde beleidsinstrumenten?
4. Aan welke randvoorwaarden moet voldaan worden om de kans dat de beleidsinstrumenten succesvol (wat betreft uitwerking en wat betreft impact) geïmplementeerd worden, te maximaliseren?

Mogelijk geschikte onderzoeksmethoden

[Systematische review of meta-analyse \(goede methode om vragen 1, 3 en 4 te beantwoorden indien er voldoende tijd kan voorzien worden voor de analyse, in combinatie met een brainstorm om de geschikte actoren te identificeren\)](#): hier kan geanalyseerd worden welke beleidsmaatregelen in het verleden wel en niet gewerkt hebben, en welke randvoorwaarden meespeelden, door naar ex post evaluaties te kijken van vergelijkbaar beleid in het verleden en/of in andere landen. Er kan ook gebruik gemaakt worden van studies binnen aanpalende beleidsvelden. Deze studies gaan dan niet direct over hetzelfde probleem, maar kunnen wel inzicht bieden in de werking van specifieke instrumenten (denk bijvoorbeeld aan succesvolle voorlichtingscampagnes elders, en de randvoorwaarden daaraan verbonden).

[Community scoping \(zeer geschikte methode om gerichte maatregelen en instrumenten te ontwikkelen, maar arbeids- en tijdsintensief, en](#)

[behoefte aan combinatie met brainstorm om de geschikte actoren te identificeren\)](#): de behoeften van een gemeenschap worden in kaart gebracht, om zo betere beleidsinstrumenten te ontwikkelen die werken in de context van deze gemeenschap (bepaling van de randvoorwaarden, in het bijzonder naar uitvoerbaarheid toe). Zo wordt de context waarin het beleid tot uitvoering gebracht moet worden, centraal gezet.

[Kritische systeem heuristics \(zeer geschikte methode om gerichte maatregelen instrumenten te ontwikkelen en geschikte actoren te identificeren, maar arbeids- en tijdsintensief\)](#): er wordt een referentiesysteem uitgewerkt. Binnen dat referentiesysteem worden stakeholders geïdentificeerd, waarbij wordt aangegeven welke gevolgen de stakeholders willen zien van het beleid, en ook expliciet welke gevolgen zij niet willen zien. Dit leidt tot het ontwikkelen van beleidsinstrumenten in samenspraak met de stakeholders, waarbij ook randvoorwaarden worden geïdentificeerd.

[Outcomes Logic Model \(specifieke vorm van een brainstorm waarbij alle vier vragen behandeld worden, maar de moeilijkheid is wel hoger gezien er meer kennis nodig is, en een specifieke methodologie wordt gebruikt\)](#): deel van een participatieve impact analyse. Directe stakeholders worden in kaart gebracht, er wordt een analyse gemaakt hoe een beleidsinstrument tot gedragswijzigingen kan leiden (inclusief randvoorwaarden daartoe), en hoe het beleidsinstrument ook op langere termijn gevolgen kan hebben.

[Brainstorm \(te verkieszen methode om de geschikte actoren te identificeren, in combinatie met één van de vorige methoden\)](#): het uitwerken van beleidsmaatregelen en beleidsinstrumenten kan moeilijk in een brainstorm gebeuren, daarvoor is deze methode te beperkt. Wanneer een beleidsinstrument wordt geselecteerd, kan men in een brainstorm wel een [SWOT analyse](#) maken van mogelijke organisaties die verantwoordelijk kunnen zijn voor de uitvoering van het beleid, om zo tot een keuze te komen. In de SWOT analyse staan vragen rond de uitvoerbaarheid door de organisatie centraal.

[Kwalitatieve inhoudsanalyse \(vooral geschikt indien er voldoende beleidsdocumenten rond het onderwerp bestaan\)](#): relevante beleidsdocumenten kunnen gecodeerd worden om te weten te komen welke organisatie(s) verantwoordelijk waren

voor de uitvoering van een beleidsmaatregel of beleidsinstrument, welke middelen werden ingezet, welke prestaties werden geleverd, welke effecten gesorteerd, en welke voorwaarden al dan niet vervuld waren. Dit kan tevens als retroactieve benadering in de fase van de beleidsuitvoering of beleidsbeoordeling, in de vorm van een reconstructie van de gedachtegang die men aan het begin van de beleidscyclus maakte.

Voorbeeld uitwerken beleidsinstrument
Contraterrorismestrategie 2016-2020, het
beleidsdoel “voorkomen”, beleidsmaatregel
“weerbaarheid van kwetsbare groepen
verhogen”, specifieke beleidsinstrument
“Deskundigheidsbevordering”.

VRAAG 7 IAK: WAT ZIJN DE GEVOLGEN?

→ *Stap 8: Keuze maken welke beleidsmaatregelen en beleidsinstrumenten uitgevoerd zullen worden*

Het resultaat van stap 7 is dat een overzicht werd gecreëerd van beleidsmaatregelen en beleidsinstrumenten die men potentieel kan implementeren, maar het is nog nodig een selectie te maken welke uiteindelijk uitgevoerd zullen worden. Dat betekent dat het nodig is om op basis van een aantal criteria een vergelijking te maken tussen de situatie indien de beleidsmaatregel of het beleidsinstrument niet wordt geïmplementeerd (het nulalternatief) en als dit wel zou gebeuren. Dit kan ook breder getrokken worden, en verschillende alternatieven kunnen met elkaar vergeleken worden om te evalueren in hoeverre elk van hen aan de doelen bijdragen, om zo tot een keuze te komen welke uitgevoerd zullen worden. Indien mogelijk, leidt dit tot een selectie van de beste alternatieven. Maar een vergelijking tussen implementatie en nulalternatief geeft ook reeds waardevolle informatie.

In deze handreiking stellen we drie toetsingscriteria voor, gebaseerd op de waarden die uitgedragen moeten worden door beleid (Hood 1991): kostenefficiëntie van beleid, aanvaardbaarheid van beleid, en robuustheid van beleid. Het is aan de beleidsmaker om te bepalen welke waarden als prioritair moeten gezien worden. Naast deze drie criteria weegt ook de vervulling van de randvoorwaarden, beschreven in stap 7, mee.

- **Kostenefficiëntie:** wat zijn de kosten van het beleidsinstrument, bestaande uit zowel administratiekosten als administratieve lasten¹⁵, en wat zijn de baten? Bij de beschrijving is het aan te raden om kosten en baten in aparte kolommen te behandelen. Administratiekosten zijn intern, en vallen samen met de in te zetten middelen. Administratieve lasten zijn extern aan de overheid, en daarom (nog) complexer om in te schatten, maar voor een goede vergelijking is dit wel noodzakelijk. Ook de inschatting van de baten is een complexe oefening. Wat betreft contraterrorisme, zijn er weinig handvaten te vinden in de internationale literatuur. Er is een artikel rond [vitale infrastructuur](#), en er is in het verleden geprobeerd om de baten in te schatten van contraterrorismebeleid in het algemeen (voorbeelden zijn [hier](#) en [hier](#) te vinden).

- **Aanvaardbaarheid:** in hoeverre wordt het beleidsinstrument als rechtvaardig ervaren door relevante actoren en gemeenschappen? Het is niet eenvoudig om aanvaardbaarheid te conceptualiseren. Het hangt samen met een moreel oordeel over het beleidsinstrument, in hoeverre het procedureel correct toegepast wordt, en de mate van transparantie, en deze indicatoren worden dan weer beïnvloedt door de sociale context en culturele normen. [Dit artikel](#) geeft aan hoe via bevragingen en etnografisch onderzoek toch een beeld kan gevormd worden over de aanvaardbaarheid.
- **Robuustheid:** kan het beleidsinstrument ook onder veranderende omstandigheden voortgezet worden? Dit is extra belangrijk indien het gaat over langdurend/niet eindigend beleid, zoals veiligheidsbeleid. Robuustheid kan op verschillende manieren worden gemeten, [dit artikel](#) geeft een aantal mogelijkheden, met suggesties rond de meetmethode. Er moet wel mee rekening worden gehouden dat de mate van robuustheid ook ingeschat kan worden in plaats van precies berekend. Dan is het vooral belangrijk om de redenering goed uit te werken.

Te beantwoorden vragen:

1. Aan welke criteria moet prioriteit worden gegeven?
2. Afhankelijk van de prioriteit die aan de verschillende criteria gegeven wordt en de kans dat de randvoorwaarden voor succesvolle implementatie worden vervuld, welke beleidsmaatregelen en beleidsinstrumenten moeten uiteindelijk worden geselecteerd voor implementatie?

Mogelijk geschikte onderzoeksmethoden
[Multi criteria analyse \(een meer gebruikte methode, waarbij zowel kwalitatieve als kwantitatieve analyses mogelijk zijn\):](#) een benadering waarbij de verschillende criteria en randvoorwaarden voor zowel

15 Administratiekosten zijn kosten gemaakt door publieke diensten om het beleid te implementeren, administratieve lasten zijn kosten die het gevolg zijn van de negatieve impact van de interventie op de maatschappij, zoals bijvoorbeeld financiële kosten gemaakt door een bank om zich in orde te stellen met de regelgeving rond financieel verdachte transacties (Matthys & Rommel 2017). Administratiekosten kunnen verder opgedeeld worden in structurele kosten en incidentele kosten. Structurele kosten blijven lopen doorheen de implementatie van de maatregel of het instrument. Incidentele kosten zijn eenmalig, en worden gemaakt om de maatregel of het instrument op te zetten.

implementatie als nulalternatief tegenover elkaar worden gezet. Daarbij wordt rekening gehouden met hoe elk criterium en elke randvoorwaarde van belang is in de beslissing om al dan niet tot implementatie over te gaan. Indien enkel het criterium van de kostenefficiëntie gebruikt wordt, spreekt men over een (maatschappelijke) kosten-baten analyse.

[Simulatie \(minder gebruikte methode, maar wint wel in populariteit door het gebruik van computersimulaties. Deze kunnen zowel kwalitatieve als kwantitatieve gegevens produceren\)](#): een scenario wordt ofwel in real life ofwel via een computermodel nagespeeld om te analyseren wat de gevolgen zijn van de implementatie van dit scenario in de echte wereld.

Voorbeeld MCA bij Contraterrorismestrategie 2016-2020, het beleidsdoel “voorkomen”, beleidsmaatregel “weerbaarheid van kwetsbare groepen verhogen”, specifieke beleidsinstrument “Deskundigheidsbevordering”.

Voorbeeld simulatie bij Contraterrorismestrategie 2016-2020, het beleidsdoel “voorkomen”, beleidsmaatregel “weerbaarheid van kwetsbare groepen verhogen”, specifieke beleidsinstrument “Deskundigheidsbevordering”.

→ Stap 9: Controleren van de interne en externe consistentie van de gekozen beleidsmaatregelen en beleidsinstrumenten

Interne consistentie betekent dat de beleidsmaatregelen en beleidsinstrumenten niet leiden tot gevolgen en effecten die elkaar tegenwerken (May et al. 2006). Tot op zekere hoogte wordt dit voorkomen doordat de interventielogica van de beleidsmaatregelen vertrekken vanuit dezelfde principes, zoals geschetst in stap 6. Toch kunnen nog steeds contradicties ontstaan. Gedragsverandering door informatievoorziening is niet intern consistent met het opleggen van regels aan hetzelfde individu. Er kunnen beleidsmaatregelen zijn die de bedoeling hebben om de capaciteit om te handelen te verlagen, door bijvoorbeeld bewegingsvrijheid te limiteren, maar die tegelijkertijd mogelijk de motivatie om te handelen vergroten, omdat de limitatie als ongeoorloofd wordt gezien en een individu daardoor verder radicaliseert. Concreet: het afpakken van de internationale reispas van een individu beperkt wel de handelingscapaciteiten, maar kan de motivatie ook sterk vergroten. Ook de randvoorwaarden voor de geselecteerde beleidsmaatregelen moeten gecontroleerd worden op consistentie.

Naast de interne consistentie, is er ook behoefte aan een controle op externe consistentie: zijn de beleidsmaatregelen en interventies binnen het beleidsdomein contraterorisme ook consistent met andere beleidsdomeinen, zoals sociale zaken, economie, werkgelegenheid, etc? Interventies in één beleidsdomein kunnen negatieve gevolgen hebben voor een aanpalend beleidsdomein, zodat interventies in beide domeinen eigenlijk op elkaar zouden moeten afgestemd worden. Dat betekent dat er overleg nodig is met aanpalende beleidsdomeinen om maatregelen op elkaar af te stemmen. Dat betekent niet noodzakelijk dat het contraterorismebeleid afgestemd moet worden op deze aanpalende domeinen. Het is evenzeer mogelijk dat er nood is aan wijzigingen in de gekozen maatregelen en instrumenten binnen deze andere domeinen, zodat deze meer afgestemd zijn op het contraterorismebeleid. Het is voornamelijk belangrijk om op regelmatige basis overleg te plegen.

Te beantwoorden vragen:

1. Zijn de gekozen beleidsmaatregelen en beleidsinstrumenten intern consistent?
2. Zijn de gekozen beleidsmaatregelen en beleidsinstrumenten extern consistent?

Mogelijk geschikte onderzoeksmethoden

Brainstorm: zowel proactief als retroactief kan de interne consistentie gecontroleerd worden door alle maatregelen en beleidsinstrumenten aan elkaar te relateren. Deze oefening kan wat betreft externe consistentie herhaald worden door beleidsmedewerkers uit aanpalende beleidsdomeinen te betrekken.

Voorbeeld bekijken interne en externe consistentie Contraterorismestrategie 2016-2020.

VERVOLGSTAPPEN: VOORBEREIDING OP LATERE EVALUATIES IN DE BELEIDSCYCLUS

Tijdens de beleidsuitvoeringsfase kan er gemonitord worden, en/of kan het beleid tussentijds worden geëvalueerd (ex durante evaluatie). Bij de beleidsbeoordeling vindt een ex post evaluatie plaats. Deze kunnen zowel kwalitatief als kwantitatief uitgevoerd worden, en bij een kwantitatieve evaluatie kan er getoetst worden op de Maryland Scientific Methods Scale (MSMS) (Farrington et al. 2002).

Monitoring, ex durante en ex post evaluaties bouwen in essentie verder op de ex ante evaluatie. Daar wordt namelijk een aantal aannames gemaakt, op basis van een onderbouwde interventielogica, over de kosten die zullen gemaakt worden, de verwachte baten, en hoe de beleidsmaatregelen en beleidsinstrumenten gedrag zullen beïnvloeden. In latere monitoring en evaluaties kunnen deze aannames gecontroleerd worden. Dit kan op drie mogelijk manieren, zie ook de [Toolbox Beleidsevaluaties](#):

- Door gebruik te maken van een doeltreffendheid/effectevaluatie: hier staat de causaliteit/attribution centraal. Is het aannemelijk dat beleidsmaatregelen en beleidsinstrumenten de effecten hebben genereerd? Wordt/werd het beleid ook als

effectief gezien, en is de inschatting van de vereiste randvoorwaarden wel correct?

- Door gebruik te maken van een doelmatigheidsevaluatie: hier gaat het vooral over de vraag of de middelen wel op de juiste manier zijn ingezet. Is de verhouding tussen de middelen die zijn ingezet en de prestaties (kleine doelmatigheid) of effecten (grote doelmatigheid) optimaal?
- Door gebruik te maken van een verklarende (proces)evaluatie: hier wordt op zoek gegaan naar verklaringen voor het goed gaan of minder goed gaan van de implementatie, doeltreffendheid en/of doelmatigheid. Kan het implementatieproces worden verbeterd om doelmatigheid en/of doeltreffendheid te verhogen? Welke neveneffecten zijn uit de implementatie gekomen die niet initieel werden verwacht?

Hoewel ex durante en ex post evaluaties niet het onderwerp uitmaken van deze handreiking, is het belangrijk om bij de ex ante evaluatie al te gaan nadenken over het type evaluatie die men na de ex ante evaluatie wil uitvoeren, omdat dit invloed heeft op de



Figuur 3: een visualisering van de Maryland Scientific Methods Scale.

data die men zal verzamelen¹⁶. Dit heeft tevens invloed op stap 8, waarbij voor doelmatigheidsevaluaties meer kwantitatieve gegevens zullen moeten verzameld worden, terwijl dit minder noodzakelijk is voor effectevaluaties of verklarende procesevaluaties. Het is daarom belangrijk om in het begin vast te leggen wat de beoogde doelen zijn van de verschillende evaluaties, om zo te kunnen bepalen welke data men moet bijhouden, en om er voor te zorgen dat er voldoende commitment is bij de actoren om mee te werken aan deze evaluaties¹⁷.

Welke data er bijgehouden moet worden, heeft dan weer een invloed op de keuze welke onderzoeksmethoden gebruikt zullen worden voor toekomstige evaluaties. Indien gebruik wordt gemaakt van kwantitatieve onderzoeksmethoden kan de evaluatie, zoals hierboven gesteld, worden getoetst op de MSMS. Deze bestaat uit vijf niveaus. Niveau vijf betreft een experiment in laboratorium-setting, waar zo veel mogelijk variabelen constant worden gehouden, er willekeurig wordt geselecteerd wie zich in een controlegroep bevindt, en statistische technieken worden gebruikt om niet-relevante variabelen uit de resultaten te filteren. Op niveau 4 wordt nog steeds gebruik gemaakt van één of meerdere controlegroepen, maar men tracht niet langer alle variabelen constant te houden. Wel worden controlevariabelen gebruikt (leeftijd, gender, etc.) om de invloed van deze variabelen uit de resultaten te filteren. Ook op niveau 3 worden controlevariabelen gebruikt, maar wordt de situatie vóór beleidsimplementatie vergeleken met de situatie na beleidsimplementatie, en is er een controlegroep waar het beleid niet op werd toegepast. Niveau twee vergelijkt enkel een situatie vóór en na een beleidsimplementatie, of vergelijkt tussen groepen waar het beleid wel en waar het beleid niet op is toegepast (zonder te kunnen spreken over een echte controlegroep). Er wordt wel nog steeds gebruik gemaakt van controlevariabelen. Op het laagste niveau wordt nog steeds in de tijd of tussen groepen vergeleken, maar ontbreken de controlevariabelen.

In essentie is de hoogste schaal van de MSMS een experimentele setting en de laagste schaal observaties in een natuurlijke omgeving. Dit legt onmiddellijk ook een kritiek bloot op het gebruik van deze schaal: gezien de kwantitatieve insteek, geeft het meer waarde aan experimentele settings, maar deze zijn niet noodzakelijk realistisch. Dat is van belang omdat in de handreiking verschillende keren wordt verwezen naar de context waarbinnen beleidsimplementatie plaats vindt, en de randvoorwaarden die daar gepaard mee gaan. Aan welke minimumeisen moet de context voldoen om een nieuwe interventie een kans te geven op succes? Om die vraag te beantwoorden, is inzicht noodzakelijk in het samenspel tussen context en mechanisme (Khosrowi (2019)), en dit inzicht volgt vaker wel dan niet uit kwalitatieve studies, die niet voldoen aan de hoge eisen van de MSMS, maar die wel een antwoord geven op de vragen die van belang zijn om te leren uit evaluaties.

Bij beleidsevaluatie rond contraterroreisme is het tevens om praktische of ethische redenen vaak niet eenvoudig om op een hoog niveau te raken in MSMS. Indien gebruik kan gemaakt worden van case studies waarbij beleidsmaatregelen of beleidsinstrumenten bewust slechts op een deel van de populatie worden toegepast, is het mogelijk een vergelijking te maken tussen een groep waar het beleid op wordt toegepast en een groep waar dit niet het geval is, plus een vergelijking voor de implementatie van het beleid en nadien. Dat betekent dat MSMS schaal drie of zelfs vier wordt behaald. Indien dit niet mogelijk is, kan men bij dataverzameling controlevariabelen meenemen, zodat toch niveau twee behaald kan worden. Dat betekent niet dat deze evaluaties daarom minder bruikbaar of nuttig zijn (Hope 2005), zoals hierboven aangegeven. Systematische reviews van (verklarende) evaluaties, zelfs evaluaties die relatief laag scoren op de MSMS, kunnen een even goed of zelfs beter beeld bieden van wat men wil meten (hoge validiteit) (Mevissen 2018).

16 Wordt er bijvoorbeeld geopteerd voor een effectevaluatie, dan hoeft er minder geconcentreerd te worden op het bijhouden van de middelen die ingezet worden tijdens het beleid. Bij een doelmatigheidsevaluatie is het net zeer belangrijk om dat te gaan doen, en meer kwantitatief te gaan werken. Bij een kleine doelmatigheidsevaluatie kan er geconcentreerd worden op middelen en prestaties, bij grote doelmatigheidsevaluaties, effectevaluaties en verklarende evaluaties moet men data bijhouden over de gegenereerde effecten. Grote doelmatigheidsevaluaties en effectevaluaties vragen vooral aandacht naar het al dan niet genereren van verwachte effecten. Die zijn bij verklarende evaluaties ook belangrijk, maar bijkomend moet men bijhouden wat de niet-verwachte effecten waren.

17 De Toolkit Evidence Based Werken Preventie Radicalisering heeft een matrix uitgewerkt met nuttige tips hierover: <https://www.socialestabiliteit.nl/si-toolkit>

Hetzelfde geldt voor de consistentie in meetmethode en doelen van beleid bij SMART-C: dit biedt goede handvaten, maar het gaat niet om een absoluut gebod. Een meetmethode kan in de loop van beleid wijzigen, bijvoorbeeld omdat er in de loop van het proces tot het besluit gekomen wordt dat de meetmethode gebreken vertoont. Tijdens een ex durante of ex post evaluatie is de *most significant change* techniek (voor een methodologie daarvan, zie [hier](#)) er op gericht om te weten te komen waar het meest belang aan gehecht wordt bij de beleidsuitvoering, wat een invloed heeft op de wegging van de criteria van een multi-criteria analyse. Idealiter wordt (een deel van) de ex ante evaluatie dan herhaald met de gecorrigeerde meetmethode. Ook de beleidsmaatregel zelf kan worden aangepast tijdens de beleidsuitvoering, op basis van bijvoorbeeld tegenvallende resultaten in de monitoring of ex durante evaluatie. Deze flexibiliteit zal een negatieve invloed hebben op de externe validiteit van de beleidsevaluatie (de beleidsmaatregel wordt aangepast aan de context waarin het gebruikt wordt, en is dus mogelijk niet generaliseerbaar naar een andere context), maar het nut voor beleid wordt verhoogd, wat uiteindelijk het meest belangrijk is.

Tenslotte nog deze opmerking: de aandacht voor ex ante evaluaties heeft zich initieel ontwikkeld in

een breder kader van evidence based werken en prestatiemetingen. Dit heeft vele voordelen, maar er moet ook gewaarschuwd worden voor mogelijke perverse effecten, die vooral tot uiting komen indien evaluaties (ex ante, monitoring, ex durante en ex post) op een te rigide manier gebruikt worden. Een voorbeeld hiervan is wanneer men gaat vasthouden aan de oorspronkelijke verwachtingen gesteld in een ex ante evaluatie, terwijl het duidelijk is dat deze verwachtingen niet corresponderen met de bereikte resultaten tijdens ex durante en ex post evaluaties. Indien alle aandacht gaat naar het bereiken van verwachte prestaties, kunnen uitvoerende organisaties uit het oog verliezen dat beleid een aantal doelen heeft, en dat die prestaties slechts een manier zijn om die doelen te bereiken. Zij moeten ambitieuzer zijn dan het tellen van de prestaties, wat enkel tot bureaucratiesering leidt (de Bruijn 2006). Indien verwachtingen en resultaten niet overeen komen, mag de eerste reactie niet zijn “wat is er verkeerd gelopen?”, maar “kan dit worden verklaard?” en “Hoe kan hier uit geleerd worden?”. Ex ante evaluaties moeten het vertrouwen dat aan uitvoerende organisaties werd gegeven completeren, niet er in competitie mee treden (Pollitt 2013).

REFERENTIES

- Bakker, E. & de Graaf, B. (2010). "Lone Wolves: How to Prevent this Phenomenon?" *The International Centre for Counter-Terrorism* 1(2). Online Publication: <http://www.icct.nl/app/uploads/download/file/ICCT-Bakker-deGraaf-EM-Paper-Lone-Wolves.pdf>
- Bakker, E. (2012). "Forecasting Terrorism: The Need for a More Systematic Approach.", *Journal of Strategic Security* 5(4), 69-84. DOI: 10.5038/1944-0472.5.4.5
- Bakker, E. (2015), *Terrorism and Counterterrorism Studies: Comparing Theory and Practice*. Leiden, NL: Leiden University Press
- Boekestein, T.L. & de Groot, G.-R. (2019). "Discussing the Human Rights Limits on Loss of Citizenship: a Normative-legal Perspective on Egalitarian Arguments regarding Dutch Nationality Laws Targeting Dutch-Moroccans", *Citizenship Studies* 23(4), 320-337, DOI: 10.1080/13621025.2019.1616448
- Boutin, B (2016). "Administrative Measures against Foreign Fighters: In Search of Limits and Safeguards", *The International Centre for Counter-Terrorism* 7(12), Online publication. DOI: 10.19165/2016.1.15
- Bovens M.A.P, 't Hart, P. & van Twist, M.J.W. (2012). *Openbaar bestuur. Beleid, Organisatie en Politiek*. Deventer, NL: Kluwer
- Crenshaw, M. (1981). "The Causes of Terrorism", *Comparative Politics* 13(4), 379-399
- de Bruijn, J.A. (2006). *Prestatiemeting in de Publieke Sector. Tussen Professie en Verantwoording*. Amsterdam, NL: Boom Lemma Uitgevers
- de Roy van Zuijdewijn, J.H. (2021). *The aftermath: meaning-making after terrorist attacks in Western Europe*. Leiden, NL: Leiden University Press. Persistent url: <https://hdl.handle.net/1887/3209224>
- Farrington, D.P., Gottfredson, D.C., Sherman, L.W., & Welsh, B.C. (2002). "The Maryland Scientific Methods Scale.", in: Sherman, L.W. Farrington, D.P., Welsh, B.C. & MacKenzie, D.L. (Eds.), *Evidence-based crime prevention*. London, UK: Routledge
- Fobé, E., Brans, M., & Wayenberg, E. (2014). *Beleidsinstrumenten: theoretische perspectieven en keuzemodellen*. Brussel, BE: SBOV. Online publicatie: <http://hdl.handle.net/1854/LU-5967164>
- Hemerijck, A. (2003). "Vier Kernvragen van Beleid", *Beleid en Maatschappij* 30(1), 3-19. DOI: Hood, C. (1986). *The Tools of Government*. Chatham, N.J., USA: Chatham House.
- Hood, C. (1991). "A Public Management for all seasons?", *Public Administration* 69(1), 3-19
- Hoogerwerf, A., & Herweijer, M. (2014). *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap*. Deventer, NL: Kluwer.
- Hope, Tim. (2005). Pretend It Doesn't Work: The 'Anti-Social' Bias In The Maryland Scientific Methods Scale. *European Journal on Criminal Policy and Research* 11, 275-296. DOI: 11.275-296.10.1007/s10610-005-9000-1.
- Howlett, M., Ramesh, M. & Perl, A. (2009). *Studying public policy: Policy cycles & policy subsystems. Third Edition*. Don Mills, CA: Oxford University Press
- Khosrowi, D. (2019). "Extrapolation of causal effects – hopes, assumptions, and the extrapolator's circle". *Journal of Economic Methodology* 26(1), 45-58
- Matthys, J. & Rommel, J. (2017). "Reguleren", in: Hondeghem, A., Van Dooren, W., De Rynck, F., Verschuere, B. & Op de Beeck S. *Handboek Bestuurskunde*. Brugge, BE: Vanden Broele
- May, P.J., Sapotichne, J. & Workman, S. (2006). "Policy Coherence and Policy Domains", *Policy Studies Journal* 34, 381-403. DOI: 10.1111/j.1541-0072.2006.00178.x
- McLaughlin, M.W. (1987). "Learning From Experience: Lessons From Policy Implementation", *Educational Evaluation and Policy Analysis* 9(2), 171-178
- Mevisen, J. (2018). *Maryland 2.0: Evidence-based onderzoek en de Maryland-schaal*. Online publicatie: <https://didactiefonline.nl/blog/blonz/maryland-20-evidence-based-onderzoek-en-de-maryland-schaal>
- Nalbandov, R. (2017). "Evaluating the 'Success' and 'Failure' of Counterterrorism." In: Romaniuk, S.N., Grice, F., Irrera, D. & Webb, S. *The Palgrave Handbook of Global Counterterrorism Policy*. London, UK: Palgrave Macmillan
- NCTV (2016). *Nationale Contraterrorismestrategie 2016-2020*. Den Haag, NL: NCTV. Online publicatie: <https://www.nctv.nl/binaries/nctv/documenten/rapporten/2016/07/11/nationale-contraterrorismestrategie-2016-2020/CT-strategie+2016-2020.pdf>
- Nelen, H., F. Leeuw, F. & Bogaerts, S. (2010). *Antiterrorismebeleid en evaluatieonderzoek; Framework, toepassingen en voorbeelden*. Den Haag, NL: WODC
- Newman, E. (2006). "Exploring the 'root causes' of terrorism.", *Studies in Conflict and Terrorism* 29(8)2, 749-772. DOI: 10.1080/10576100600704069

Samset, K. & Christensen, T. (2017). “Ex ante project evaluation and the complexity of early decision-making”, *Public Organization Review* 17, 1–17

Pawson, R. & Tilley, N. (1997). *Realistic Evaluation*. London, UK: Sage.

Poiesz, T.B.C. (1999). *Gedragsmanagement. Waarom mensen zich (niet) gedragen*. Wormer, NL: Inmerc B.V.

Pollitt, C. (2013). “The logics of performance management.”, *Evaluation* 19(4), 346-363. DOI:10.1177/1356389013505040

Pro Facto (2021). *Rapportage Evaluatie Nationale Contraterrorismestrategie 2016-2020 fase 1: analyse en meetbaarheid beleidsmaatregelen*. Den Haag, NL: WODC

RAND (2018). *Counterterrorism evaluation, taking stock and looking ahead*, Den Haag, NL: WODC

van der Knaap, P., Pattyn, V. & Hanemaayer, D. (2020). *Beleidsevaluatie in theorie en praktijk*. Den Haag, NL: Boom Bestuurskunde

ANNEX METHODEN EN TECHNIKEN

Methode	Beschrijving	Dataverzameling	Moeilijkheid	Validiteit	Bron / Bijkomende uitleg
Systematische review Meta-analyse	<p>Systematische review: gestructureerde analyse van wetenschappelijke artikelen met inclusie en exclusiecriteria en analyse van de kwaliteit van de artikelen.</p> <p>Meta-analyse: statistische methode uitkomsten van meerdere studies te vergelijken/combineren.</p>	Documenten- en literatuuronderzoek	<p>Hoog.</p> <p>Zware eisen aan literatuur. Groot aantal relevante artikelen noodzakelijk.</p>	Hoog. Door een uitgebreide dataverzameling is er een grote waarschijnlijkheid dat de verkregen informatie valide is.	<p>Toolbox Beleidsevaluatie: onderzoeksmethoden</p> <p>Klik hier voor een voorbeeld van een systematische review in het kader van een WODC-onderzoek van re-integratie van gedetineerden.</p> <p>Klik hier voor een Campbell systematic review over de effectiviteit van contraterrorisme-strategieën.</p>
Brainstorm	Gesprekstechniek in groep om snel nieuwe ideeën in beeld te krijgen.	<p>Initieel: geen, focus ligt op de discussie.</p> <p>Groepsgesprekken kunnen worden aangevuld met interviews met deskundigen of focusgroepen (gebruik makende van de Delphi-methode), en kwalitatieve literatuurstudies.</p> <p>Er is geen eenvormige manier om brainstormsessies te organiseren, door de tijd heen is hier een proliferatie ontstaan van verschillende vormen. Zolang er discussie ontstaat, is het minder van belang welke methode precies wordt gevolgd.</p>	<p>Laag tot gemiddeld</p> <p>Bij enkel groepsgesprek lage moeilijkheid.</p> <p>Bijkomende dataverzameling kan de moeilijkheid verhogen.</p>	Variërend: een eenmalige brainstorm tussen collega's heeft een vrij lage validiteit, en is vooral geschikt om initiële ideeën op te doen. Het betrekken van experts kan de validiteit verhogen. Indien de brainstorm deel uitmaakt van een iteratief proces, verhoogt de validiteit verder. Belangrijk is om op kennis voort te bouwen: de deelnemers kunnen wijzigen (ook om verschillende standpunten te verkrijgen), maar kennis uit vorige brainstormen moet behouden kunnen worden, anders verhoogt de validiteit van het instrument niet.	<p>Integraal Afwegingskader: Praktisch aan de slag (p. 35)</p>

Methode	Beschrijving	Dataverzameling	Moeilijkheid	Validiteit	Bron / Bijkomende uitleg
Brainstorm variatie: 5x waarom methode	Er wordt gevraagd waarom een probleem zich voordoet, de opgegeven oorzaak wordt dan als een nieuw probleem gezien, waar opnieuw de vraag wordt gesteld waarom dit probleem zich heeft voorgedaan. Dit moet vijf maal worden herhaald.	Idem	Idem	De validiteit ligt hoger dan bij een “gewone” brainstorm, omdat er meer gericht wordt gewerkt.	Lean 6 Sigma Tools, 5x waarom methode
Brainstorm variatie: root cause analyse / probleemboom	Oorzaken en gevolgen worden in kaart gebracht, zo wordt een model gebouwd. Van daaruit worden verklaringen gezocht.	Idem	Idem	De validiteit ligt hoger dan bij een “gewone” brainstorm, omdat er meer gericht wordt gewerkt.	Root cause analysis for beginners Integraal Afwegingskader: Praktisch aan de slag (p. 36)
Brainstorm variatie: Doelenboom	Vervolg van de probleemboom. Er wordt verder geredeneerd naar oplossingen toe.	Idem	Idem	De validiteit ligt hoger dan bij een “gewone” brainstorm, omdat er meer gericht wordt gewerkt.	Integraal Afwegingskader: Praktisch aan de slag (p. 36)
Brainstorm variatie: Opstellen van een Ishikawa diagram	Het probleem wordt op een bord geschreven, en er wordt een lijn getrokken met vier vertakkingen: omgeving, organisaties / individuen, systemen, technologie. Bij elk van de vertakkingen wordt gebrainstormd welke oorzaken verbonden kunnen worden aan die vertakking.	Idem	Idem	De validiteit ligt hoger dan bij een “gewone” brainstorm, omdat er meer gericht gewerkt wordt .	Six Sigma, Ishikawa diagram

Methode	Beschrijving	Dataverzameling	Moeilijkheid	Validiteit	Bron / Bijkomende uitleg
Brainstorm variatie: SWOT analyse	Analyse van de interne en externe omgeving van een organisatie, om van daaruit sterktes en zwaktes af te leiden (intern), en kansen en bedreigingen (extern).	Idem	Deze oefening is intenser, en vraagt meer dataverzameling om een goed beeld te krijgen van het veld en van de actoren in dat veld.	De validiteit ligt hoger dan bij een “gewone” brainstorm, omdat er meer gericht wordt gewerkt.	SWOT Analysis
Brainstorm variatie: Stakeholder analyse met een invloed-interesse matrix	Identificatie van de verschillende stakeholders door alle relevante organisaties op een bord te schrijven. Plaatsen van de stakeholders op een invloed-interesse matrix om te identificeren welke stakeholders een positieve of negatieve invloed kunnen en willen uitoefenen op de beleidsimplementatie, en in hoeverre zij interesse hebben in het deel uitmaken van de beleidsimplementatie.	Idem	Deze oefening is intenser, en vraagt meer dataverzameling om een goed beeld te krijgen van het veld en van de actoren in dat veld.	De validiteit ligt hoger dan bij een “gewone” brainstorm, omdat er meer gericht wordt gewerkt.	Artikel: Ackermann, F. & Eden, C. (2011). “Strategic Management of Stakeholders: Theory and Practice”, Long Range Planning 44(3), 179-196. DOI : 10.1016/j.lrp.2010.08.001

Methode	Beschrijving	Dataverzameling	Moeilijkheid	Validiteit	Bron / Bijkomende uitleg
Brainstorm variatie: Krachtenveldanalyse	Sterk vergelijkbaar met een stakeholder-analyse, maar naast informatie over hoe de actoren zich verhouden tegenover beleidsimplementatie, wordt tevens informatie verzameld hoe de stakeholders zich verhouden tegenover elkaar. Op basis daarvan kan worden beslist hoe de verschillende actoren mogelijk benaderd kunnen worden.		Deze oefening is intenser, en vraagt meer dataverzameling om een goed beeld te krijgen van het veld en van de actoren in dat veld.	De validiteit ligt hoger dan bij een “gewone” brainstorm, omdat er meer gericht wordt gewerkt.	Toolbox Zorgalliantie: Krachtenveldanalyse
Brainstorm variatie: Outcomes logic model	Directe stakeholders worden in kaart gebracht, en er wordt geanalyseerd hoe een beleidsmaatregel tot gedragswijzigingen kan leiden, en hoe de beleidsmaatregel ook op langere termijn gevolgen kan hebben.	Idem	Er wordt een specifieke methodologie gebruikt (invullen van matrices), wat de moeilijkheid verder verhoogt.	Hoog in vergelijking met de “gewone” brainstorm. Participanten worden via de methodologie gedwongen om dieper door te gaan. http://pipamethodology.pbworks.com/w/page/70345723/Develop an Outcomes Logic Model (OLM)	PIPA Methodology: develop an Outcomes Logic Model
Kwalitatieve inhoudsanalyse	De inhoud van documenten, speeches, beeldmateriaal, etc. wordt geanalyseerd via het gebruik van trefwoorden.	Documentenstudie	Gemiddeld. Het gebruik van software kan de moeilijkheid verlagen.	Indien er een reconstructie kan gemaakt worden van de impliciete ideeën over beleidskeuzes aan het begin van de beleidscyclus, ligt de validiteit vrij hoog.	Content analysis: Method, applications, and issues Kwalitatieve inhoudsanalyse met Nvivo

Methode	Beschrijving	Dataverzameling	Moeilijkheid	Validiteit	Bron / Bijkomende uitleg
Community scoping	Via contacten met gatekeepers worden de noden van een gemeenschap in kaart gebracht om beleidsmaatregelen uit te werken die werken in de context van die specifieke gemeenschap om zo betere beleidsinstrumenten te ontwikkelen die werken in de context van de specifieke gemeenschap.	Interviews met gatekeepers Participerende observaties (onderzoekers helpen met het opzetten van community meetings en doen hier ook zelf aan mee, of zijn aanwezig op meetings georganiseerd door de gemeenschap).	Gemiddeld tot hoog. Onderzoekers moeten het vertrouwen winnen van de gatekeepers en de gemeenschap. Relatief lange doorlooptijd.	Hoog, maar zeer specifiek gericht op een bepaalde omgeving. Resultaten zijn niet valide voor andere contexten.	Better Evaluation Framework
Kritische systeem heuristics	Aan verschillende actoren en gemeenschappen waar de individuen waar het beleid zich op richt, deel van uitmaken, worden vragen gesteld rond motivatie over het beleid, macht en middelen nodig om het beleid uit te voeren, kennis en aanvaardbaarheid van beleid. Hierdoor wordt een referentiesysteem uitgewerkt. Binnen dat referentiesysteem kunnen stakeholders worden gelinkt aan motivatie, controle, kennis, en legitimiteit	Interviews met stakeholders Surveys	Hoog. Iteratief proces waarbij verschillende keren terug moet worden gegrepen naar dataverzameling bij stakeholders. Opstellen van een referentiesysteem is complex.	Hoog, maar zeer specifiek gericht op een bepaalde omgeving. Resultaten zijn niet valide voor andere contexten.	Artikel: Ulrich, W., & Reynolds, M. (2010). "Critical Systems Heuristics." In: Reynolds, M. & Holwell, S. Systems Approaches to Managing Change. London, UK: Springer Concreet uitgewerkt voorbeeld: Unicef Evaluation for Equitable Development Results (p. 115 e.v.)

Methode	Beschrijving	Dataverzameling	Moeilijkheid	Validiteit	Bron / Bijkomende uitleg
Multi criteria analyse	De beleidsmaatregelen worden gescoord op verschillende criteria. Elk van de criteria krijgt een performantiescore, een gewicht, en een richting. De performantiescore duidt aan hoe goed er gescoord wordt voor het criterium, het gewicht duidt aan hoe belangrijk het criterium is, en de richting toont of het criterium op een positieve of negatieve manier impact heeft.	Literatuurstudies. Interviews en focusgroepen met deskundigen. Surveys naar de bevolking in het algemeen of naar specifieke stakeholders.	Gemiddeld tot hoog. Een zekere mate van subjectiviteit is steeds aanwezig bij het inschatten van de criteria. Belangrijk is vooral om consistent te blijven in deze inschatting.	Hoog	EU Better Regulation Toolbox, multi-criteria analysis De toolbox geeft een meer cijfermatige benadering van een multi criteria analyse, maar de kwantitatieve benadering kan ook worden vervangen door een meer beschrijvende benadering
Simulatie	Een model of scenario wordt gebruikt om een verwachte werkelijkheid te schetsen. Simulaties kunnen uitgewerkt worden via computermodellen of via spelontwikkeling. In dit laatste geval spelen personen situaties na in een vereenvoudigde werkelijkheid, en wordt daaruit geleerd. Combinaties zijn mogelijk waarbij eerst via spelsimulatie gedragspatronen in kaart worden gebracht, die dan verder worden ontwikkeld in een computermodel.	Literatuurstudies Macro-economische modellen	Hoog. Specifieke expertise is noodzakelijk om een simulatie te ontwikkelen en verder uit te werken, zowel spelsimulaties als software. Moet bijna noodzakelijk worden uitbesteed indien specifieke simulaties ontwikkeld moeten worden.	Dit hangt af van de input, zeker in het geval van computersimulaties. Spelsimulaties kunnen ook een hoge validiteit hebben indien het spel vele keren wordt herhaald, en een trend kan worden geobserveerd. Een eenmalig doorlopen van de simulatie heeft een lage validiteit.	Toolbox Beleidsevaluatie: onderzoeksmethoden Klik hier voor een voorbeeld van het gebruik van computersimulaties door het Centraal Planbureau om de effecten te bekijken van verschillende maten van keuzevrijheid bij de pensioenkeuze.

ANNEX VOORBEELDEN

1 *Voorbeeld vaststellen van het op te lossen probleem binnen de Nationale Contraterrorismestrategie 2016-2020*

Hoofdstuk 1.1 van de Nationale Contraterrorismestrategie 2016-2020 identificeert de scope en definities van de fenomenen “extremisme” en “terrorisme”. Extremisme is het fenomeen waarbij personen of groepen vanuit ideologisch motief (oorzaak) bereid zijn in ernstige mate de wet te overtreden (gevolg) of activiteiten te verrichten die de democratische rechtsorde ondermijnen (gevolg). Terrorisme is het uit ideologische motieven (oorzaak) plegen van op mensenlevens gericht geweld (gevolg), dan wel het aanrichten van maatschappij-ontwrichtende zaakschade (gevolg), met als doel maatschappelijke ondermijning en destabilisatie te bewerkstelligen (gevolg), de bevolking ernstige vrees aan te jagen (gevolg) of politieke besluitvorming te beïnvloeden (gevolg).

Uit het document is niet duidelijk welke onderzoeksmethoden werden gebruikt om tot een vaststelling van oorzaken en gevolgen van de twee fenomenen te komen. Een [meer recent onderzoeksrapport](#) in opdracht van het WODC toont wel dat literatuurstudies gebruikt kunnen worden als input voor NCTV.

2 *Voorbeeld identificatie van actoren binnen de Nationale Contraterrorismestrategie 2016-2020*

Een veelheid van actoren werd uiteindelijk betrokken bij de Nationale Contraterrorismestrategie 2016-2020. In de eerste evaluatie van deze strategie (Pro Facto 2021) werden deze allen in kaart gebracht door middel van een kwalitatieve inhoudsanalyse van alle beleidsmaatregelen en beleidsinstrumenten (dus retroactief). Er werden organisaties betrokken op zowel het Rijks-, provinciaal als gemeenteniveau, alsook individuen, gemeenschappen en bedrijven.

De Nationale Contraterrorismestrategie 2016-2020 gaat tevens in op een aantal mogelijk te betrekken actoren bij het beleid, maar het document zelf bevat geen systematische analyse van alle mogelijke actoren. Wel worden een aantal brede categorieën geschetst: lokale overheden, nationale overheden, internationale overheden, maatschappelijke organisaties, bedrijven en sleutelfiguren.

3 Voorbeeld identificatie van doelen binnen de Nationale Contraterrorismestrategie 2016-2020

De Nationale Contraterrorismestrategie 2016-2020 heeft het over vijf interventiegebieden: verwerven, voorkomen, verdedigen, voorbereiden en vervolgen. Aan elk van deze interventiegebieden wordt een specifieke doelstelling opgehangen:

1. het tijdig zicht krijgen op en duiden van (potentiële) dreigingen in of tegen Nederland en de Nederlandse belangen in het buitenland;
2. het voorkomen en verstoren van extremisme en terrorisme en het verijdelen van aanslagen;
3. het beschermen van personen, objecten en vitale processen tegen extremistische en

terroristische dreigingen, zowel fysiek als online;

4. het optimaal voorbereid zijn op extremistisch en terroristisch geweld en de gevolgen daarvan; en
5. handhaving van de democratische rechtsstaat tegen extremisme en terrorisme.

In het document wordt vermeld hoe bij het opstellen van de doelstellingen gebruik werd gemaakt van verschillende andere beleidsdocumenten, de evaluatie van de vorige contraterrorismestrategie door deskundigen, en opgebouwde interne expertise. Naar alle waarschijnlijkheid vormden deze dus de input van een verdere brainstormsessie.

4 Voorbeeld SMART-C formulering van het beleidsdoel “voorkomen” binnen de Contraterrorismestrategie 2016-2020

In het strategisch document is het beleidsdoel “voorkomen” gedeeltelijk SMART-C geformuleerd.

- SPECIFIEK: voorkomen wordt beschreven en onderverdeeld in het voorkomen van angst, voorkomen van aanwas, verstoren van de toegang tot aanslagmiddelen en geld, het tegengaan van de reisbewegingen van potentiële extremisten en terroristen, het verstoren van online (verspreiders van) extremisme en terrorisme, het verstoren van netwerken, en het vergroten van handelingsperspectieven van organisaties. Dat geeft een voldoende duidelijke beschrijving om verder op te bouwen.
- MEETBAAR: de telbaarheid van het beleidsdoel roept vragen op. Verhinderde aanslagen kunnen wel “geteld” worden, maar daar gaat het enkel om aanslagen die in een vrij laat stadium nog opgemerkt werden en uiteindelijk verhinderd. Het beleidsdoel voorkomen heeft de bedoeling om in een veel eerder stadium reeds in te grijpen. Een alternatief zou zijn om het te hebben over het verminderen van het aantal aanslagen, om zo met verschillende meetpunten te werken om zo verschillende periodes te vergelijken. Dan is er wel nog steeds het probleem van attributie: is het aannemelijk dat het effect (minder aanslagen in een bepaalde periode) kan toegeschreven worden aan het beleid?
- ACCEPTABEL: gezien de meetbaarheid problematisch is, geldt dit ook voor het acceptabel zijn van de meetbaarheid. Het strategisch document biedt geen houvast in hoeverre dit doorgesproken is met gemeenschappen waar de individuen waar het beleid zich op richt, deel van uitmaken. Het acceptabel zijn van het beleidsdoel zelf is niet problematisch: het voorkomen van terroristische dreigingen is een legitieme aanpak.
- REALISTISCH: literatuur rond het voorspellen van terroristische acties is niet eenduidig (Bakker 2012), maar er zijn voldoende indicaties dat aanslagen voorkomen kunnen worden.
- TIJDGEBONDEN: het strategisch document bestrijkt een periode van vier jaar.
- CONSISTENT: het gaat hier om consistent in de tijd, en dit kan pas gemeten worden bij een ex durante en ex post evaluatie.

5 Voorbeeld interventielogica Contraterrorismestrategie 2016-2020, het beleidsdoel “voorkomen”, beleidsmaatregel “weerbaarheid van kwetsbare groepen verhogen”

De verschillende beleidsinstrumenten onder het beleidsdoel “voorkomen”, beleidsmaatregel “weerbaarheid van kwetsbare groepen verhogen” zijn de volgende: verstrekken van versterkingsgelden, aanduiding van geprioriteerde gemeenten, stellen van beleidsprioriteiten, landelijke ondersteuning, deskundigheidsbevordering, onderzoek naar weerbaarheid, en betrekken van lokale partners. Het verhogen van de weerbaarheid van kwetsbare groepen is een vorm van het beïnvloeden van de wil van een (potentieel) terroristisch individu. Alle beleidsinstrumenten verbonden aan deze beleidsmaatregel richten zich tevens op de interne dienstverlening van de overheid (zie figuur 2). Dat is wat betreft beleidsinstrumenten waar het NCTV bij betrokken is, vaak het geval: er wordt niet rechtstreeks invloed uitgeoefend op een potentieel terroristisch individu, er worden middelen ter beschikking gesteld aan andere publieke of private organisaties die hen in staat stellen om invloed uit te oefenen. Deze organisaties zullen wel rechtstreeks middelen inzetten om invloed uit te oefenen op het gedrag van individu, dus er zit meer verscheidenheid in de beleidsinstrumenten die zij inzetten.

Per beleidsinstrument ziet de logica er zo uit:

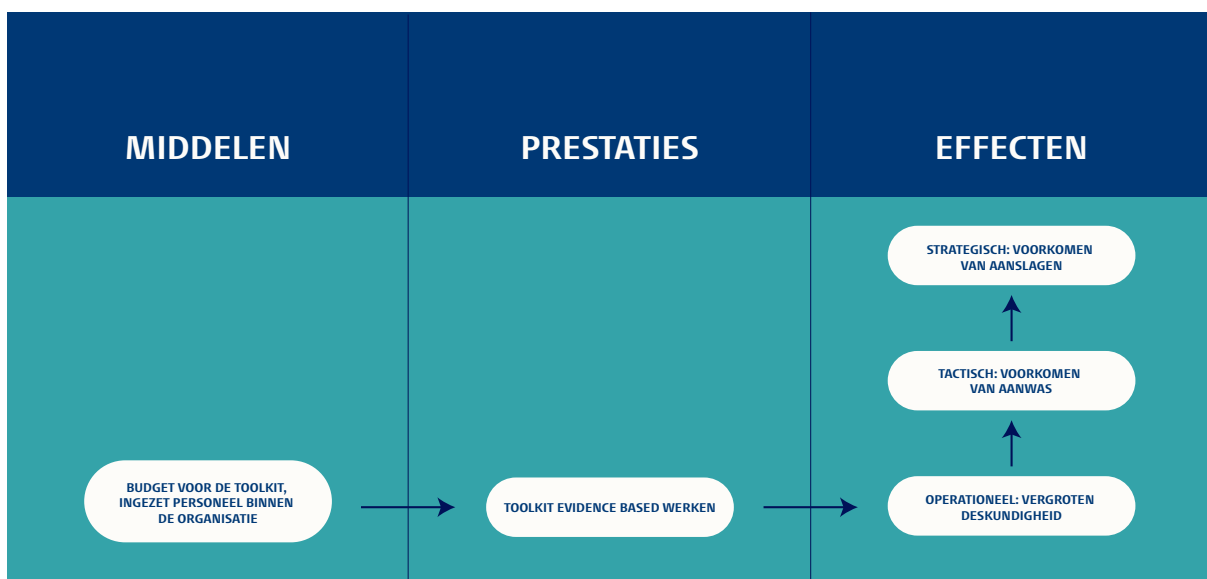
- Verstrekken van versterkingsgelden: aan gemeenten worden meer middelen ter beschikking gesteld om de wil van individuen te beïnvloeden.
- Aanduiding van geprioriteerde gemeenten: de geprioriteerde gemeenten krijgen meer steun vanuit het Rijksniveau om de wil van een individu te beïnvloeden.
- Stellen van beleidsprioriteiten: de beleidsprioriteiten zijn concreet “wegnemen van voedingsbodems” en “vergroten van de weerbaarheid van kwetsbare individuen”. Beide zijn in de Nationale Contraterrorismestrategie 2016-2020 gerelateerd aan de wil van een individu. Beleidsprioriteiten kanaliseren waar aandacht aan moet besteed worden, en zijn dus een vorm van intern organiseren.
- Landelijke ondersteuning: aan gemeenten worden meer middelen ter beschikking gesteld om de wil van individuen te beïnvloeden.
- Deskundigheidsbevordering en onderzoek naar weerbaarheid: het onderzoek spitst zich toe op het beïnvloeden van de wil van het individu, en stelt gemeenten beter in staat om deze wil te beïnvloeden.
- Betrekken van lokale partners: de organisatie wordt zo ingericht dat de partners mogelijkheden krijgen om de motivatie/wil van een individu te wijzigen.

6 Voorbeeld Contraterrorismestrategie 2016-2020, het beleidsdoel “voorkomen”, beleidsmaatregel “weerbaarheid van kwetsbare groepen verhogen”, specifieke beleidsinstrument “Deskundigheidsbevordering”

Het beleidsinstrument “Deskundigheidsbevordering” omvatte onder andere in de ontwikkeling van de [Toolkit Evidence Based Werken](#) die gemeenten in staat stellen om interventies die radicalisering proberen tegen gaan, te evalueren. Het budget, de mensen en de uitvoerende organisaties verbonden aan de ontwikkeling van de toolkit vormen een deel van de middelen besteed aan het beleidsinstrument “Deskundigheidsbevordering”, de toolkit is één van de prestaties van het beleidsinstrument, en het beoogde effect is, zoals de naam van het beleidsinstrument laat zien, het vergroten van deskundigheid, in dit geval van gemeenten om radicaliseringsinterventies te evalueren.

De denkoefening die ex ante gemaakt moet worden, is inschatten welke middelen ingezet zouden moeten worden om tot een prestatie te komen, en hoe de prestatie leidt tot de beoogde effecten. De uitwerking zou er zo kunnen uitzien (het cijfermateriaal is een fictieve inschatting):

- Te besteden middelen: €100.000, uitbesteed aan een externe actor om het instrument op te zetten. Geen doorlopende kosten voor het gebruik van het instrument, omdat het geïncorporeerd wordt in het bestaand instrumentarium.
- Prestatie: toolkit Evidence Based Werken
- Looptijd: één jaar om de toolkit te ontwikkelen, één jaar testfase
- Effect: het vergroten van deskundigheid van gemeenten om radicaliseringsinterventies te evalueren
- Randvoorwaarden: reeds bestaande basis van kennis in gemeenten om de toolkit te kunnen gebruiken (uitvoerbaarheids criterium) / voldoende wetenschappelijke inzichten om zo een toolkit uit te bouwen (uitvoerbaarheids criterium) / vertrouwen in het wetenschappelijk niveau van de toolkit (haalbaarheids criterium).



Figuur 4: voorbeeld van de toolkit Evidence Based Werken

7 Voorbeeld uitwerken beleidsinstrument MCA bij Contraterrorismestrategie 2016-2020, het beleidsdoel “voorkomen”, beleidsmaatregel “weerbaarheid van kwetsbare groepen verhogen”, specifieke beleidsinstrument “Deskundigheidsbevordering”

De MCA wordt door middel van een tabel gevisualiseerd, om zo een vergelijking te maken met het nulalternatief. Eventueel is het ook mogelijk verschillende beleidsinstrumenten die hetzelfde doel hebben te vergelijken met elkaar. Varianten van een beleidsinstrument kunnen aangeduid worden als

variant a, variant b, etc. De tabel hieronder vergelijkt enkel implementatie tegenover geen implementatie. De informatie over de belangrijkheid van elk criterium is fictief: er werd niet onderzocht in welke mate elke criterium van belang is geweest.

	Belangrijkheid	Inschatting implementatie	Inschatting nulalternatief
Criterium 1: Kostenefficiëntie, onderverdeeld in kosten en baten	Belang van het behalen van baten is relatief groot ten opzichte van het beperkt houden van de kosten.	Kosten: vrijmaken van budgetten voor deskundigheidsbevordering, meer werkzaamheden verricht door organisaties die meer deskundig zijn geworden. Baten: een grotere mate van deskundigheid om beleid te maken, te implementeren, en te evalueren.	Kosten: geen Baten: geen
Criterium 2: transparantie	Groot, men besteedt veel aandacht aan het onboarden van actoren.	Actoren ervaren het beoogde effect als legitiem.	Geen actie ondernemen wordt als een tekortkoming gezien
Criterium 3: Robuustheid	Gering, op voorhand werd vastgesteld dat terugkerende investeringen nodig zullen zijn.	Kennis is in constante flux, deskundigheid kan na een tijd achterhaald zijn. Dan moet men opnieuw investeren in het beleids-instrument.	Het niet investeren in kennisopbouw wordt niet gezien als een houdbare situatie.
Randvoorwaarden rond haalbaarheid	Groot. Indien niet politiek haalbaar, kan deze keuze niet worden geselecteerd.	Vertrouwen in academisch onderzoek is vrij groot.	Zeer klein, geen actie ondernemen wordt niet als politiek haalbaar geacht.
Randvoorwaarden rond uitvoerbaarheid	Gemiddeld. Nood aan bijkomende investeringen indien de uitvoerbaarheid laag is, wat een impact heeft op de kosten. Maar zoals hierboven gesteld, wordt het behalen van de baten belangrijker geacht dan de kosten.	Er is voldoende wetenschappelijk onderzoek rond het verhogen van de weerbaarheid van kwetsbare groepen om tot deskundigheidsbevordering te komen. Er is capaciteit aanwezig om gebruik te maken van meer deskundigheid, eens die opgebouwd is.	Er hoeft niets uitgevoerd te worden.
Randvoorwaarden rond overeenstemming met grondrechten	Gering, het gevaar van aantasting van grondrechten voor dit specifieke instrument lijkt heel klein te zijn	Geen aantasting van grondrechten.	Geen aantasting van grondrechten.

Bij het vergelijken van de verschillende criteria, komt men hier tot de conclusie dat het meer nut heeft om de beleidsinstrument te implementeren.

8 Voorbeeld simulatie bij Contraterrorismestrategie 2016-2020, het beleidsdoel “voorkomen”, beleidsmaatregel “weerbaarheid van kwetsbare groepen verhogen”, specifieke beleidsinstrument “Deskundigheidsbevordering”

Spelsimulaties zijn geschikt om beleidsinstrumenten te testen in een vereenvoudigde omgeving of via computermodellen. Bij het beleidsinstrument “Deskundigheidsbevordering” kan de prestatie “betrekken lokale partners” bijvoorbeeld via een spelscenario worden uitgewerkt. Eerst wordt een vergadering gesimuleerd waarbij enkel de huidige netwerkpartners worden betrokken. In een tweede simulatie worden personen toegevoegd die de nieuwe partners vertegenwoordigen. Wat zijn de positieve en negatieve wijzigingen in de dynamiek van deze vergaderingen?

Deze simulaties kunnen dan verschillende keren worden herhaald, om te kijken of men uit de verschillen in gedragingen een patroon kan identificeren. Door herhaling verhoogt de waarschijnlijkheid dat de gedragingen in de simulatie ook tot uiting komen in de werkelijke wereld. Door het gebruik van computermodellen kan de herhaling geautomatiseerd worden.

9 Voorbeeld bekijken interne en externe consistentie Contraterrorismestrategie 2016-2020

In het strategisch document zijn geen duidelijke interne tegenstellingen te identificeren. Een fictief voorbeeld zou zijn dat binnen de beleidsmaatregel “verhogen weerbaarheid kwetsbare personen” men de nadruk legt op informatievoorziening naar kwetsbare personen toe, maar bij de beleidsmaatregel “tijdig ingrijpen radicalisering individuen” men overwegend vanuit het controleren van gedrag denkt, terwijl het over dezelfde individuen gaat.

Een ander fictief voorbeeld is dat er voor de beleidsmaatregel “verstoren van netwerken” als randvoorwaarde wordt bepaald dat ook ex-verdachten onderdeel uitmaken van de individuen waar men zich op richt. De achtergrond van deze randvoorwaarde is dat men er rekening mee houdt dat ex-verdachten nog steeds geradicaliseerd zijn. Iets verder staat bij

de beleidsmaatregel “re-integratie van ex-verdachten” als randvoorwaarde dat voldoende vertrouwen geschonken moet worden aan ex-verdachten. Het schenken van vertrouwen is niet intern consistent met het nog steeds verdenken van de ex-verdachten dat ze geradicaliseerd zijn.

Dezelfde fictieve voorbeelden kunnen ook gebruikt worden voor externe consistentie. Een beleidsmaatregel zoals het verhogen van de weerbaarheid van kwetsbare personen is wellicht gedoemd te mislukken indien tegelijkertijd in de gezondheidssector bespaard zou worden op mentale hulpverlening. Hetzelfde geldt voor de re-integratie van ex-verdachten indien het reclasseringsapparaat onvoldoende middelen ter beschikking heeft om haar taken uit te voeren.



**Universiteit
Leiden**

Institute of Security
and Global Affairs

Discover the world at Leiden University