

Vergaderjaar 2017–2018

33 199

Beleidsdoorlichting Justitie en Veiligheid

Nr. 24

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 april 2018

In het kader van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) 2014 van de Minister van Financiën wordt het beleid dat onder de beleidsartikelen in de begroting valt periodiek geëvalueerd. Mijn ambtsvoorganger heeft u eerder geïnformeerd over de opzet van de beleidsdoorlichting van artikel 36.2 (nationale veiligheid en terrorismebestrijding) van de begroting van het Ministerie van Justitie en Veiligheid.¹ Bijgaand ontvangt u het eindrapport van de beleidsdoorlichting², waarop ik hieronder mijn beleidsreactie geef.

Opzet beleidsdoorlichting

De doelstelling van artikel 36.2 is bij te dragen aan een veilig en stabiel Nederland door dreigingen van vitale belangen te onderkennen en de weerbaarheid en bescherming van die belangen te versterken. Hoofddoel is het voorkomen en beperken van maatschappelijke ontwrichting. Onder artikel 36.2 vallen alle budgetten die binnen het Ministerie van Justitie en Veiligheid zijn ondergebracht bij de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV). Het gaat dan ook om een beleidsdoorlichting van alle NCTV-beleidsterreinen. Het budget van artikel 36.2 wordt ingezet om de coördinatie te vervullen op de bescherming van de nationale veiligheid en het verhogen van de weerbaarheid dienaangaande in de samenleving.

De beleidsdoorlichting ziet op de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid in de periode 2011–2015. Deze tijdspanne is gekozen in verband met het besluit van het toenmalige kabinet Rutte I om de veiligheidsportefuille te concentreren bij de Minister van Veiligheid en Justitie. Begin 2011 zijn de eerste (organisatorische) contouren zichtbaar geworden van de nieuwe integrale benadering van de veiligheidsvraagstukken en zijn de desbetreffende begrotingsartikelen (de voorlopers van het huidige

¹ Kamerstuk 33 199, nrs. 11 en 12.

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

artikel 36.2) geïntegreerd in de begroting van het Ministerie van Veiligheid en Justitie.

Voor wat betreft het onderzoek naar de doeltreffendheid van het beleid is ervoor gekozen dit toe te spitsen op dat wat de NCTV vanuit haar coördinerende functie bij de publieke en private partners wil bereiken. Het directe causaal verband tussen de door de NCTV ingezette beleidsinstrumenten en de maatschappelijke impact waaronder het voorkomen van aanslagen en het digitaal veilig houden van Nederland is vanwege de veelheid aan interventies en maatregelen van diverse partijen en externe factoren immers moeilijk te bepalen en om die reden in de beleidsdoorlichting buiten beschouwing gebleven.

De beleidsdoorlichting is uitgevoerd door de Auditdienst Rijk (ADR), bijgestaan door een begeleidingscommissie samengesteld uit vertegenwoordigers van de NCTV, de directie Financieel-Economische Zaken van het Ministerie van Justitie en Veiligheid, de Inspectie der Rijksfinanciën en een onafhankelijk deskundige namens het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC).

Uitkomsten

De ADR constateert dat in de periode 2011–2015 veel werk is verzet door de NCTV. Het gevoerde beleid op het gebied van contraterrore, nationale veiligheid en crisisbeheersing en cybersecurity is veelomvattend geweest; de NCTV heeft veel beleidsinstrumenten ingezet om het beleid op deze taakvelden over deze periode vorm te geven. Het merendeel van de beoogde beleidsinstrumenten is gerealiseerd. In alle drie de taakdomeinen zijn evaluaties uitgevoerd. Wel verschilt per taakdomein in hoeverre de uitgevoerde evaluaties inzicht geven in de plausibiliteit en effectiviteit van het gevoerde beleid. Hoewel met name ten aanzien van de taakvelden contraterrore en nationale veiligheid en crisisbeheersing over de periode 2011–2015 de nodige evaluaties zijn uitgevoerd, zijn deze onderzoeken veelal algemeen van aard en/of evalueren de ingezette beleidsinstrumenten in gezamenlijkheid. De doeltreffendheid en doelmatigheid van de afzonderlijke beleidsinstrumenten kan op basis van het beschikbare onderzoek veelal niet worden aangetoond.

Daarnaast ontbreekt het aan onderzoek naar wat de NCTV vanuit haar coördinerende rol wil bereiken. Wel doen enkele evaluaties uitspraken over de rolinvulling van de NCTV, waaruit blijkt dat de coördinerende rol in de terrorismebestrijding en de kennis en expertise op het terrein van cybersecurity door de publieke en private partners worden gewaardeerd. De uitgevoerde evaluaties doen echter geen uitspraken over wat de NCTV wil bereiken bij haar partners, maar zijn meer gericht op de maatschappelijke impact van instrumenten die door de publieke en private partners in gezamenlijkheid zijn ingezet.

Ten aanzien van de doelmatigheid van de afzonderlijke beleidsinstrumenten of het gevoerde beleid in bredere zin geldt voor alle drie de taakdomeinen dat het op basis van de beschikbare evaluaties niet mogelijk is hier uitspraken over te doen.

De ADR is van mening dat er meer mogelijk is dan op dit moment gebeurt om effecten van het beleid van de NCTV inzichtelijk te maken. De ADR adviseert de NCTV explicieter uit te werken wat de NCTV vanuit haar rol bij ketenpartners wil bereiken. Dit betekent dat de NCTV vanuit de verschillende ketenbrede strategieën per taakdomein een vertaling zal moeten maken naar wat de NCTV vanuit haar rollen bij haar partners wil realiseren. Op deze wijze zal de NCTV beter in staat zijn haar eigen beleid te laten evalueren en zal een onderzoek ook specifiek inzicht kunnen geven in het functioneren en het effect van het beleid van de NCTV. Een dergelijk inzicht is van belang om als organisatie (beter) te kunnen leren

en te verbeteren, maar ook om beter te kunnen verantwoorden over inspanningen die zijn geleverd.

Oordeel onafhankelijk deskundige

De Regeling periodiek evaluatieonderzoek bepaalt dat bij de uitvoering van de beleidsdoorlichting een onafhankelijke deskundige wordt betrokken, die een oordeel geeft over de kwaliteit van het uitgevoerde onderzoek. Hiertoe is een onderzoeker van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Justitie en Veiligheid lid geweest van de begeleidingscommissie en heeft als zodanig deelgenomen aan de discussies tijdens de vergaderingen. Gedurende de looptijd van de beleidsdoorlichting zijn er enkele conceptteksten en conceptrapporten gepasseerd, waarop de onafhankelijke deskundige commentaar heeft gegeven. Ook is er in de eindfase een keer een separaat overleg met de hoofdonderzoeker van de ADR geweest ter bespreking van het conceptrapport en het proces tot afronding van de beleidsdoorlichting.

De onafhankelijk deskundige geeft als oordeel dat het eindrapport langs een systematisch proces tot stand is gekomen en een uitgebreide weergave bevat van de door de NCTV ingezette instrumenten op de terreinen van contraterrorisme, nationale veiligheid en crisisbeheersing en van cybersecurity in de periode 2011–2015. De onafhankelijke deskundige van het WODC onderschrijft zowel de analyse als het advies van de ADR.

Beleidsreactie

In reactie op het rapport van de ADR wordt hieronder eerst ingegaan op de beperkte beschikbaarheid van evaluaties en vervolgens op de conclusies en aanbevelingen. Tot slot wordt in de bijlage een beschrijving gegeven van beleidsopties indien er significant minder middelen (-/- 20%) beschikbaar zijn.

Het gebrek aan beleidsevaluaties over de periode 2011–2015 kan deels verklaard worden door het feit dat de NCTV nog een jonge organisatie is, in 2012 ontstaan bij departementale herindeling. Ook zijn enkele beleids-terreinen waarvoor zij verantwoordelijk is, in het bijzonder cybersecurity, pas in de afgelopen jaren tot wasdom gekomen. De coördinerende rol van de NCTV is bovendien vaak niet wettelijk verankerd, maar uit de behoefte in de beleidspraktijk ontstaan. Wetsevaluaties zien daardoor niet op de rol van de NCTV. Daar komt bij dat de coördinerende rol van de NCTV in de beheersing van specifieke crises buiten de meer generieke beleidsevaluaties valt. De beschikbare evaluatieonderzoeken zijn dan ook vooral gericht op de effectiviteit van de ingezette beleidsinstrumenten en beperkt of niet op de rol van de NCTV.

De komende jaren zal met de verdere ontwikkeling van beleidsterreinen als cybersecurity en hybride conflictvoering het aantal evaluatieonderzoeken in opdracht van de NCTV en op initiatief van toezichthoudende instanties naar verwachting toenemen. Ook is bijvoorbeeld in de Tijdelijke Wet Bestuurlijke Maatregelen Terrorismebestrijding voorzien in een evaluatie binnen drie jaar na inwerkingtreding (per 1 maart 2017) van de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk.

Wat betreft het advies van de ADR om de rol van de NCTV explicieter uit te werken kan in algemene zin worden opgemerkt dat de afgelopen jaren ontwikkelingen in het veiligheidsdomein, zoals de opkomst van nieuwe dreigingen, hebben geleid tot groei van de NCTV-organisatie. Om hierbij als coördinator optimaal te kunnen blijven functioneren tussen een

veelheid aan spelers, heeft de NCTV zelf focus en scherpheid nodig. De NCTV wil compact en wendbaar zijn en beschikken over kennis, slagkracht en gezag. Daarom kijkt de NCTV terugkerend kritisch naar de eigen taken, om te bepalen of ze (nog) binnen de NCTV horen, of elders beter tot hun recht komen. Deze exercitie leidt vanaf 2018 tot verzelfstandiging dan wel overdracht van een aantal taken die tot op heden binnen de NCTV werd uitgevoerd. Het gaat dan om de uitvoeringstaken van de PNR-richtlijn, de verantwoordelijkheid voor het stelsel van de veiligheidsregio's, een aantal uitvoerende taken op het gebied van contra-terrorisme en (de taken van) het Nationaal Cyber Security Centrum.³ In 2018 legt de NCTV zich toe op de uitwerking van nieuwe samenwerkingsarrangementen met partners. Want ook al worden taken overgedragen aan andere partijen of gaan onderdelen zelfstandig verder, de NCTV blijft met de partners samenwerken aan de maatschappelijke opgaven waar zij in het veiligheidsdomein samen voor staan.

Aan de hand van de maatschappelijke opgaven met betrekking tot de nationale veiligheid zal binnen de toekomstige programma's en projecten expliciet de rol van de NCTV en datgene wat de NCTV vanuit haar coördinerende rol wil bereiken bij haar partners worden benoemd. Dit is ook onderwerp van sturing en interne reflectie. Een voorbeeld daarvan is de vorig jaar opgestelde Nationale Contraterrorismestrategie 2016–2020. Hierin is bevestigd dat de NCTV fungeert als de coördinator van het nationale CT-beleid. Ook bij de evaluatie van het Actieprogramma integrale aanpak jihadisme is nadrukkelijk de aanjagende en coördinerende rol die de NCTV vervult benoemd en is geconcludeerd dat partners uit de veiligheidsketen en het sociale domein mede door die aanpak beter in staat waren om effectiever samen te werken en nieuwe initiatieven te ontplooiën. De integrale samenwerking die in de periode 2011–2015 tot stand is gekomen wordt de komende periode voortgezet, waarbij iedere speler in het CT-domein verantwoordelijk blijft voor zijn eigen beleids-terrein.⁴ De NCTV initieert en faciliteert informatiedeling en samenwerking en coördineert de hoogambtelijke overleg- en besluitvormingsstructuur. Ook stelt de NCTV op basis van het Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland periodiek het dreigingsniveau terrorisme vast. Voorts coördineert de NCTV de totstandkoming van de in het regeerakkoord aangekondigde cybersecurity-agenda en de daaraan verbonden investering van € 95 miljoen.

Ook bij de ontwikkeling van nieuwe strategieën en programma's zal de NCTV haar rol in relatie tot de publieke en private netwerkpartners expliciteren. Dit maakt het tevens mogelijk om, zoals de ADR adviseert, toekomstig evaluatieonderzoek nadrukkelijk mede te richten op de bijdrage van de NCTV aan de realisering van de beleidsdoelen. Een beschrijving op welke wijze strategieën, programma's en ingezette beleidsinstrumenten kunnen worden geëvalueerd op doeltreffendheid en doelmatigheid zal vast onderdeel uitmaken van de ontwikkeling ervan. Daarbij zal ex ante op basis van wetenschappelijke inzichten beredeneerd worden waarom verwacht kan worden dat de in te zetten instrumenten zullen bijdragen aan de realisering van het beoogde maatschappelijk effect. Vervolgens kan ex post getoetst worden of de instrumenten op de juiste wijze zijn ingezet en, zo mogelijk, of deze inzet aan de realisering van het beoogde maatschappelijk effect heeft bijgedragen.

³ Zie ook de Voortgangsrapportage VenJ-verandert in de Rijksbegroting 2018, VI Veiligheid en Justitie, Kamerstuk 34 775 VI, nr. 1, Kamerstuk 34 775 VI, nr. 1 pp. 216–224, in het bijzonder met betrekking tot de NCTV p. 221.

⁴ Zie de Kamerbrief van 24 november 2017 over de integrale aanpak terrorisme, Kamerstuk 29 754, nr. 436.

Ingevolge de regeling periodiek evaluatieonderzoek dient een beleidsdoorlichting tevens een beschrijving te bevatten van beleidsopties indien er significant minder middelen (-/- 20%) beschikbaar zijn. In de bijlage bij deze brief is hieraan gevolg gegeven. Daarbij zijn enkele theoretische beleidsopties bij een dergelijke reductie van het budget genoemd, waarbij moet worden aangetekend dat in het regeerakkoord 2017–2021 terecht is gekozen voor aanvullende financiële investering ter versterking van cybersecurity en terrorismebestrijding.

Tot slot wil ik benadrukken dat periodieke evaluaties van het gevoerde beleid op doeltreffendheid en doelmatigheid van groot belang zijn om te kunnen vaststellen wat goed gaat en waar verbetering nodig is in beleidsontwikkeling en uitvoering. Ook draagt onafhankelijk evaluatieonderzoek bij aan de kwaliteit van de beleidsverantwoording. Zoals hiervoor gesteld zal de komende jaren met de verdere ontwikkeling van de beleidsterreinen van de NCTV en een actieve en gerichte benutting van het evaluatie-instrument meer onderzoek beschikbaar komen over de doeltreffendheid en mogelijk ook doelmatigheid van het gevoerde beleid en de coördinerende rol van en wettelijke taakuitvoering door de NCTV. Daarmee zal een volgende beleidsdoorlichting dan ook verrijkt worden.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus

Bijlage

Besparingsvariant -20%

Ingevolge de regeling periodiek evaluatieonderzoek dient een beleidsdoorlichting tevens een beschrijving te bevatten van beleidsopties indien er significant minder middelen (-/- 20%) beschikbaar zijn.

Begrotingsartikel 36.2 op de begroting Veiligheid en Justitie 2017 telt op tot ca. € 250 mln. Dit budget betreft projecten en programma's van de NCTV (in samenwerking met partners), bijdragen aan medeoverheden, ZBO's en agentschappen en subsidies aan private organisaties. De apparaatskosten van de NCTV vallen buiten dit begrotingsartikel en zijn derhalve niet in de besparingsanalyse meegenomen.

De project- en programmagelden beslaan slechts een klein deel van het budget van dit begrotingsartikel. Het overgrote deel bestaat uit bijdragen en subsidies aan derde organisaties, in het bijzonder de Brede Doeluitkering Rampenbestrijding (ca. € 177 mln) ten behoeve van de veiligheidsregio's en de bijdrage aan het Instituut Fysieke Veiligheid (ca € 29 mln). Deze twee bijdragen maken samen ongeveer 80% uit van de begroting van de NCTV, waarbij het begrotingsartikel als vehikel fungeert voor de toedeling van deze gelden aan de veiligheidsregio's en het IFV en de besteding niet nader is gespecificeerd.

Zoals uit de beleidsdoorlichting blijkt is geen doelmatigheidsonderzoek beschikbaar dat aanknopingspunten zou kunnen bieden voor besparingsopties. Ook is in het onderhavige begrotingsartikel geen sprake van pxq-financiering van op te leveren producten waarbij aanpassing van prijs of kwantiteit tot besparing kan leiden. Bovendien is in het regeerakkoord 2017–2021 van VVD-CDA-D66-CU juist gekozen voor aanvullende financiële investeringen in cybersecurity en terrorismebestrijding. Bij een 20% reductie van het budget zijn de beleidsopties in theorie de volgende (zie de tabel na de tekst voor de bijbehorende budgettaire reeks):

- a. Evenredige toepassing op alle posten van het begrotingsartikel (kaasschaafmethode)
- b. Korting op de grootste post (Brede Doeluitkering Rampenbestrijding aan de Veiligheidsregio's)
- c. Evenredige of variërende korting op alle bijdragen en subsidies aan medeoverheden, ZBO's, agentschappen en private partijen
- d. Ponds-pondsgewijze korting op de onder c. genoemde bijdragen en subsidies alsmede op de eigen projectgelden van de NCTV (NB Met enkel een korting op de projectgelden kan niet tot het totale kortingsbedrag worden gekomen).

De BDUR en de bijdrage IFV zijn ter bekostiging van de uitvoering van wettelijk verplichte taken op grond van de Wet Veiligheidsregio's, zoals brandweezorg, geneeskundige hulpverlening, rampenbestrijding en crisisbeheersing. Indien als beleidsoptie een korting op deze bijdragen zou worden overwogen betekent dit dat genoemde wettelijke taken moeten worden verminderd dan wel dat hier in beperktere mate uitvoering aan kan worden gegeven hetgeen ten koste gaat van de operationele slagkracht.

De project- en programmagelden bestaan uit meerdere afzonderlijke stimuleringsbudgetten binnen de kernbeleidsterreinen van de NCTV: contraterrorisme, cybersecurity en crisisbeheersing.

Indien een korting op het budget (mede) op deze gelden zou worden toegepast, dan zijn de beleidsopties om één of meer posten te schrappen, de posten gelijkelijk te minderen dan wel stimulering vanuit het Rijk versneld af te bouwen.

Een dergelijke besparing zou het beleid van de NCTV sterk raken juist omdat dat deel van het budget al relatief beperkt is. Enkele posten worden hieronder uitgelicht.

Een korting op de posten *terrorismebestrijding* (ca. € 14 mln) heeft als impact:

- in het kader van de aanpak van harde kern extremisten/terroristen en de kring van kwetsbare/vatbare personen om hen heen minder specialistische hulp voor complexe sociale problematiek, analyse en duiding, persoons- en gezinsgerichte aanpak van radicalisering en jihadisme, trainen van professionals en sleutelfiguren;
- minder opleiding van personeel op de terroristenafdeling van de PI en het team TER van de Reclassering en verminderde inzet van experts ten behoeve van duiding van gedrag van gedetineerden en resocialisatie na detentie;
- minder mogelijkheden tot het faciliteren van alternatieve geluiden tegen extremisme, radicalisering en spanningen.

Een korting op het budget voor *cybersecurity* (ca. € 6 mln) heeft gevolgen voor de uitvoering van de operationele taken van het Nationaal Cyber Security Centrum, de ontwikkeling van het Nationaal Detectie Netwerk en voor onderzoek en innovatie, welke nodig zijn om uitvoering te geven aan de wettelijke taken op grond van de Wet gegevensverwerking en meldplicht cybersecurity, die op 1 oktober jl. in werking is getreden.

Een bezuiniging op de gelden voor *crisisbeheersing* (ca. € 6 mln) betekent een vertraging in de inzet van nieuwe vormen van waarschuwen en alarmeren in het kader van NL-Alert, passend bij de technologische ontwikkelingen en het vergroten van het bereik naar onder andere kwetsbare groepen als doven en slechthorenden, mensen met een verstandelijke beperking of met een taalbarrière. Daarbij gaat het onder meer om de ontwikkeling van een app en het projecteren van berichten op schermen in publieke ruimtes. Met deze verbeteringen wordt uitvoering gegeven aan de motie Wolbert.⁵

Er zijn geen specifieke bevolkingsgroepen die rechtstreeks budgettair getroffen zouden worden door een korting. Indirect wordt echter de samenleving als geheel geraakt. De uitgaven ten behoeve van nationale veiligheid en terrorismebestrijding zien immers op het voorkomen van maatschappelijke ontwrichting door de bescherming tegen de aantasting van de veiligheid van Nederland door opzettelijk menselijk handelen (*security*) en door rampen, systeem- of procesfouten, menselijk falen of natuurlijke anomalieën zoals extreem weer (*safety*).

⁵ Kamerstuk 29 517, nr. 122.

Tabel besparingsvarianten beleidsdoorlichting 36.2 NCTV

scenario	bedragen x 1 mln euro											
	2017		2018		2019		2020		2021		2022	
Uitgaven	budget	20%	budget	20%	budget	20%	budget	20%	budget	20%	budget	20%
a												
(alle	Crisisbeheersing	223	45	225	45	224	224	224	224	224	224	45
posten)	Conraterrorisme	21	4	30	6	35	40	40	40	40	40	8
	Cybersecurity	6	1	12	2	12	12	12	12	12	12	2
b												
(grootste	BDUR/IFV	207	50	209	53	208	208	208	208	208	208	55
post)	Crisisbeheersing	16	-	16	-	16	16	16	16	16	16	-
	Conraterrorisme	21	-	30	-	35	40	40	40	40	40	-
	Cybersecurity	6	-	12	-	12	12	12	12	12	12	-
c												
(bijdr/	Crisisbeheersing	223	47	225	47	224	224	224	224	224	224	47
subs)	Conraterrorisme	21	3	30	6	35	40	40	40	40	40	8
	Cybersecurity	6	-	12	-	12	12	12	12	12	12	-
d												
(50% bijdr/	Crisisbeheersing	223	36	225	35	224	224	224	224	224	224	35
50% opdr)	Conraterrorisme	21	8	30	6	35	40	40	40	40	40	8
	Cybersecurity	6	6	12	12	12	12	12	12	12	12	12
	Grondslag art 36.2	250		267		271	276	276	276	276	276	
	20% be sparing		50		53		54		55		55	55