

Vergaderjaar 2020–2021

27 925

Bestrijding internationaal terrorisme

Nr. 768

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 februari 2021

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken en het Ministerie van Justitie en Veiligheid hebben van het in Den Haag gevestigde International Centre for Counter Terrorism (ICCT) een nieuw subsidievoorstel voor de periode 2021–2025 ontvangen. ICCT richt zich op preventie van gewelddadig extremisme en terrorismebestrijding, met daarbij een speciale focus op het respect voor de mensenrechten en de *rule of law*. De afgelopen 10 jaar heeft ICCT zich ontwikkeld tot een gerespecteerde en gerenommeerde internationale *think-and-do tank* die nationaal en internationaal om raad en daad wordt gevraagd. Daarom is besloten om positief te reageren op dit voorstel. In deze brief informeer ik, mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid, uw Kamer nader over hoe wij tot dit besluit zijn gekomen.

ICCT – Een terugblik

Naar aanleiding van de motie-Çörüz¹ is in 2010 een Nederlands antiterrorisme instituut in het leven geroepen onder de naam van het International Centre for Counter Terrorism (ICCT). Er werd destijds voor gekozen om geen zelfstandige rechtspersoon op te richten, maar het instituut onder te brengen bij Instituut Clingendael, het T.M.C. Asser Instituut en Universiteit Leiden. Voorts werd vastgelegd dat het Instituut «zich met name zou richten op preventie van terrorisme, op versterking en aanvulling van het internationaal-juridisch kader voor de bestrijding van terrorisme en op de relatie tussen terrorismebestrijding en de rechten van de mens, de *rule of law* en het humanitair oorlogsrecht». ² Met deze focus vulde ICCT een lacune binnen het contra terrorisme-werkerrein. De onderzoek- en publieke platformactiviteiten van ICCT waren bovendien van toegevoegde waarde voor het (inter)nationale contraterrorisme-veld. Gevestigde internationale instellingen waren destijds voornamelijk gericht op repressie, terwijl de strijd tegen terrorisme ook gebaat is bij programma's,

¹ Kamerstuk 31 263, nr. 14

² Kamerstukken 27 925 en 31 263, nr. 367

projecten en analyses ter preventie van terrorisme en gewelddadig extremisme.

Bij de oprichting van ICCT in 2010 ontving het instituut via penvoerder Instituut Clingendael een jaarlijkse subsidie van € 500.000 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken voor een periode van vijf jaar in de verwachting dat ICCT daarna financieel op eigen benen zou kunnen staan. Hoewel ICCT zich snel ontwikkelde tot veel gevraagde denk-tank en programma-uitvoerder op het CT-gebied, bleken de inkomsten die hiermee werden gegenereerd onvoldoende om zelfvoorzienend te kunnen opereren, en de publieke platform- en kennisdelingsfunctie uit te voeren. Daarom is door het Ministerie van Buitenlandse Zaken in 2015 besloten een vervolgsubsidie te verstrekken voor een periode van nog eens vijf jaar. In 2016 besloot het Ministerie van Justitie en Veiligheid ook een subsidie toe te kennen, waaruit het salaris van de directeur van ICCT werd bekostigd. Daarmee is over een periode van 11 jaar door beide Ministeries een bedrag van € 6.364.489 aan subsidie verstrekt. Beide subsidies zijn van contractwege op 31 december 2020 beëindigd.

Evaluatie ICCT

Naast de jaarlijkse inhoudelijke en financiële verrichte voortgangscotroles door beide ministeries, zijn in 2016 en 2020 door adviesbureaus KPMG³ en TwynstraGudde⁴ twee onafhankelijke evaluaties uitgevoerd om de voortgang en ontwikkeling van het instituut te beoordelen. Hieronder volgen kort de bevindingen van de voortgangscotroles en evaluaties over de (1) inhoudelijke meerwaarde, (2) de organisatiestructuur, en (3) de financiële duurzaamheid van het instituut.

Inhoudelijke meerwaarde van ICCT

Beide evaluaties zijn positief over de snelheid en de manier waarop ICCT zich na oprichting nationaal en internationaal in de markt heeft gezet als expertisecentrum op CT-gebied, en deze rol de afgelopen jaren verder heeft weten uit te bouwen. Waar andere kennisinstellingen zich in de regel op bredere veiligheidsvraagstukken richten, is ICCT juist een van de weinige kennisinstellingen die zich enkel focust op het CT-domein en gedegen onderzoek combineert met de uitvoering van projecten gebaseerd op datzelfde onderzoek. Daar bestaat een internationale markt voor, aldus KPMG, en ICCT is er in geslaagd deze succesvol aan te boren. Zo heeft ICCT de afgelopen jaren veelvuldig gelezen en gedownloade onderzoeksrapporten uitgebracht over onder meer preventie van gewelddadig extremisme⁵, de problematiek rondom ISIS en *Foreign Terrorist Fighters*⁶, en de rol van het leger in CT en bewijsvergaring ten behoeve van strafrechtelijke vervolging.⁷ Daarnaast heeft ICCT, los van de subsidie, ook studies uitgevoerd ten behoeve van de Nationale Coördinator voor Terrorismebestrijding en Nationale Veiligheid (NCTV), het

³ KPMG – «Progress Review of the International Centre for Counter Terrorism final report (2017)»

⁴ TwynstraGudde – «Progress Review 2020 of the International Centre for Counter Terrorism report (2020)»

⁵ Bijvoorbeeld: «Prevention of Radicalization to Terrorism in Prisons: A Practical Guide (2020)», «Incitement to Terrorism: A Matter of Prevention or Repression?» (2011), «At the Crossroads: Rethinking the Role of Education in Preventing and Countering Violent Extremism (2020)»

⁶ Bijvoorbeeld: «FTF Phenomenon in the European Union (2016)»; «Children of the Caliphate (2017)» «Providing Psychosocial Care to Child Soldiers Living in Post-IS Iraq (2019)»

⁷ Bijvoorbeeld: «The Role of the Military in Securing Suspects and Evidence in the Prosecution of Terrorism Cases before Civilian Courts: Legal and Practical Challenges (2015)», «Transitioning From Military Interventions to Long-Term Counter-Terrorism Policy (2016)»

Ministerie van Buitenlandse Zaken⁸, en de Tweede Kamer⁹. Verder publiceert ICCT veelvuldig (gemiddeld 50x per jaar) in verschillende binnenlandse media zoals NPO Radio 1, Pauw, RTL Nieuws¹⁰ en buitenlandse media waaronder de *Washington Post*, *Foreign Policy*, en de *New York Times*. Daarmee heeft de ICCT-expertise online ook veel invloed. Zo werd de website in het afgelopen jaar 660.000 keer bezocht, ICCT-onderzoek ruim 280.000 keer bekeken en namen aan recente – wegens COVID-19 – online briefings meer dan 4300 mensen uit 66 landen deel.

De groeiende naamsbekendheid heeft ertoe geleid dat ICCT ook steeds vaker wordt gevraagd om zijn kennis en expertise te delen in multilaterale fora, zoals in de Verenigde Naties, de Europese Unie, het Global Counterterrorism Forum en de Anti-ISIS Coalitie. De groeiende naamsbekendheid bleek ook uit toenemende projectenportefeuille met diverse donoren uit o.a. Zwitserland, Nigeria, Australië, Denemarken en de Verenigde Staten. Zo voerde ICCT voor de Verenigde Staten een project uit gericht op rehabilitatie en re-integratie van gewelddadige extremisten in de Sahel, Hoorn van Afrika en Zuidoost-Azië. Het maatschappelijk middenveld werd nadrukkelijk betrokken bij de ontwikkeling van adequaat beleid.¹¹ En in Mali wordt door ICCT samengewerkt met o.a. de Verenigde Staten en Denemarken om gewelddadig extremisme te voorkomen en religieuze leiders, jongerenleiders en gevangenisbewaarders te trainen.¹² ICCT is ook in EU-kader actief en heeft verschillende onderzoeken voor de Europese Commissie uitgevoerd.¹³ ICCT is bovendien recent verkozen om de komende jaren in consortiumverband een project uit te voeren voor de Commissie gericht op bestrijding van radicalisering.¹⁴

Organisatiestructuur

De evaluatie in 2016 door KPMG en de eindevaluatie in 2020 door TwynstraGudde hebben ook ruim aandacht geschonken aan de organisatiestructuur en financiële duurzaamheid van ICCT. Bij de oprichting van ICCT werd er destijds bewust voor gekozen om geen eigenstandige rechtspersoon op te richten, maar het bestuur en management te laten uitvoeren door drie consortiumpartners, te weten Instituut Clingendael, het T.M.C. Asser Instituut en Universiteit Leiden. Dit om «zo spoedig mogelijk concrete resultaten te boeken, de noodzaak van een kosteneffi-

⁸ Bijvoorbeeld: door het duiden van (potentiële) dreigingen t.b.v. Madrid Groep en het European Expert Network on Terrorism Issues (EENeT) van input te voorzien op het vraagstuk rondom Europese dreigingsanalyses en de rol van fusion centres;

⁹ ICCT heeft in 2019 bovendien een studie uitgevoerd t.b.v. de Tweede Kamer over de evenredigheidsvraag: in hoeverre kan een staat het recht op vrijheid van meningsuiting op legitieme en gerechtvaardigde wijze beperken in de belangen van nationale veiligheid?

¹⁰ Bijvoorbeeld: ICCT-directeur Mark Singleton werd in 2015 door de Nederlandse radiozender NPO Radio 1 geïnterviewd over de Europese beleidsreacties op de terreuraanslagen en de dreiging van terrorisme van eigen bodem.

¹¹ Titel van dit project is «Engaging Civil Society in Rehabilitation» gericht op het voorkomen en bestrijden van gewelddadig extremisme en de onmisbare rol van het maatschappelijk middenveld. Het project liep van 2016 tot 2028 en werd geïmplementeerd door het Global Centre on Cooperative Security en gefinancierd door de US Department of State.

¹² Titel van dit project is «Countering Violent Extremism in Mali (MERIT)» Het MERIT-project loopt van augustus 2018 tot maart 2021. Het wordt geleid door ICCT en het Interregional Crime Research Institute van de Verenigde Naties (UNICRI) en wordt gefinancierd door de Koninklijke Deense Ambassade in Bamako.

¹³ Bijvoorbeeld het Europese project voor CT-MORSE gericht op het verrichten van onderzoek naar «Monitoring, Reporting and Support Mechanism» voor terrorismebestrijding.

¹⁴ Het project zal worden uitgevoerd onder «HOME/2019/ISFP/PR/RADX/0075 – Technical Support to Prevent and Counter Radicalisation, for Policy Makers and Researchers: Support and Exchanges on Radicalisation».

ciënte oplossing, en het belang van toegevoegde waarde ten opzichte van, en synergie met, bestaande instellingen actief op dit werkterrein».¹⁵

In 2016 concludeerde KPMG dat deze bestuurs-, management en administratieve-structuur eigenlijk niet goed meer paste bij het alsnog complexer wordende werkterrein van ICCT. Met name de gelaagdheid van de organisatiestructuur, vormgegeven door de drie consortiumpartners, stond snelle, strategische besluitvorming in de weg, aldus KPMG. Hierop is een aantal aanbevelingen gepresenteerd om deze structuur te vereenvoudigen. De drie consortiumpartners hebben na eigenstandig onderzoek geconcludeerd dat de oprichting van een zelfstandige rechtspersoon het beste tegemoet komt aan de wens tot vereenvoudiging van de bestuursstructuur. Per 1 december 2020 is dan ook de stichting ICCT opgericht. De consortiumpartners blijven inhoudelijk wel nauw betrokken om zodoende de reeds aanwezige kennis en expertise niet verloren te laten gaan.

Financiële duurzaamheid

Hoewel de afgelopen 10 jaar de bijdrage van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en het Ministerie van Justitie en Veiligheid ten opzichte van de totale inkomsten in verhouding is afgenomen (van 80% in 2010 naar 32% in 2020), moet worden geconcludeerd dat financiële zelfstandigheid voor ICCT niet haalbaar is gebleken. Zoals gesteld in het rapport van TwynstraGudde is de voornaamste reden hiervoor dat de noodzakelijke, indirecte kosten (kosten voor bijvoorbeeld overhead, publiciteit, fondsenwerving en marketing) die worden gemaakt ten behoeve van de acquisitie van projecten, vanwege de voorwaarden die donoren hanteren, niet of slechts zeer beperkt kunnen worden doorberekend in de programma's die ICCT uitvoert voor deze donoren. Daarnaast vervult ICCT een publieke platformfunctie en kennis(delings)functie, gericht op preventie van gewelddadig extremisme en terrorismebestrijding, met een speciale focus op het respect voor de mensenrechten en de *rule of law*. Dit onderdeel van de missie van ICCT met een publiek karakter, en de genoemde indirecte kosten moeten langs andere wegen dan financiering op de internationale markt worden gefinancierd. Hoewel de verwachting is dat ICCT als stichting lagere overhead kosten zal hebben, stelt TwynstraGudde in haar eindevaluatie dat financiële betrokkenheid vanuit de overheid op de lange termijn een vereiste zal blijven om ICCT's toekomst zeker te stellen. De overheid waarborgt op deze wijze een Nederlandse kennisinfrastructuur en publiek platform vanuit bovengenoemde missie.

Besluit tot vervolgsamenwerking ICCT 2021–2025

Mede gelet op de uitkomsten van de evaluaties en het belang van de activiteiten voor het Nederlandse beleid op het gebied van contraterro-risme, hebben het Ministerie van Buitenlandse Zaken en het Ministerie van Justitie en Veiligheid besloten om een nieuw subsidieverzoek voor de periode 2021–2025 te honoreren. Het gaat in totaal om een bedrag van € 3,4 miljoen. Dit stelt het instituut in staat haar publieke platformfunctie verder te versterken door haar rol als contraterro-risme-kennisknooppunt voor experts, beleidsmakers en specialisten uit te bouwen. Daarnaast wil ICCT blijvend nieuwe trends signaleren en methoden ontwikkelen om de dreiging van terrorisme en gewelddadig extremisme te duiden, en om nationale en internationale spelers en beleidsmakers te ondersteunen in hun strijd tegen beide. Hierdoor zullen, zo is de verwachting, meer externe donoren worden aangetrokken, hetgeen een positief effect sorteert op de financiële onafhankelijkheid van ICCT. De jaarlijks aflopende bijdrage van beide ministeries over de gehele subsidieperiode weerspiegelt deze

¹⁵ Kamerstukken 27 925 en 31 263, nr. 367

verwachting. Aan het eind van de nieuwe subsidieperiode zal op basis van een onafhankelijke evaluatie opnieuw worden beoordeeld of een vervolgsubsidie in de rede ligt.

Tot slot

ICCT heeft zich de afgelopen jaren ontwikkeld tot toonaangevend Nederlands antiterrorisme instituut dat onderzoek koppelt aan de uitvoer van projecten op CT-gebied. ICCT wijst er bovendien consequent op dat contraterorisme-beleid alleen duurzaam is als dit geschiedt op basis van respect voor mensenrechten en de *rule of law*. Deze boodschap wordt door veel partners internationaal herkend en gewaardeerd en past bovendien goed bij het imago van Den Haag als stad van vrede en recht, waardoor ICCT voor Nederland ook een belangrijk uithangbord is geworden. Met de toekenning van de nieuwe subsidie zal ICCT deze belangrijke rol kunnen blijven vervullen.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok