

**NATIONALE VEILIGHEID**

**Nationale  
Risicobeoordeling  
Bevindingen-  
rapportage 2008**



# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>9</b>
1.1	Aanleiding	11
1.2	Strategie Nationale Veiligheid	11
1.3	Doelstelling	12
1.4	Leeswijzer	12
<b>2</b>	<b>Methodiek: van scenario's tot capaciteiten</b>	<b>13</b>
2.1	Inleiding	15
2.2	Scenario's	15
2.3	Nationale Risicobeoordeling	16
2.4	Oriëntatie op capaciteiten	17
<b>3</b>	<b>Scenario's en uitkomsten Nationale Risicobeoordeling</b>	<b>19</b>
3.1	Inleiding	21
3.2	Samenvatting scenario's 2008	21
3.2.1	Nieuwe scenario's Klimaat	22
3.2.2	Nieuwe scenario's Energie	23
3.2.3	Scenario's ICT	24
3.2.4	Nieuwe scenario's Polarisatie en radicalisering	24
3.2.5	Scenario's Verwevenheid onder- en bovenwereld	25
3.2.6	Grote ongevallen (chemisch, nucleair, natuurbranden)	25
3.3	Uitkomsten Nationale Risicobeoordeling	26
<b>4</b>	<b>Oriëntatie op capaciteiten</b>	<b>31</b>
4.1	Inleiding	33
4.2	Klimaat	33
4.3	Energie	36
4.4	ICT	38
4.5	Polarisatie en Radicalisering	39
4.6	Verwevenheid onder- en bovenwereld	42
4.7	Grote ongevallen (chemisch, nucleair, natuurbranden)	45
4.8	Conclusie	50
<b>5</b>	<b>Agenderingsadvies</b>	<b>51</b>
5.1	Inleiding	53
5.2	Agenda 2008	53
5.2.1	Generiek	53
5.2.2	Specifiek	54
5.3	Agendering 2009: specifieke capaciteiten	55
5.3.1	ICT en Energie	55
5.3.2	Klimaat	56
5.3.3	Grote ongevallen (natuurbranden, chemisch, nucleair)	56
5.3.4	Verwevenheid onder- en bovenwereld	57
5.4	Agendering 2009: generieke capaciteiten	57
5.4.1	Integriteit	57
5.4.2	Daadkrachtig leiderschap	58
5.4.3	Risico- en crisiscommunicatie	58
	<b>Bijlage overzicht waarschijnlijkheid en impactscores van de scenario's</b>	<b>61</b>



# 1 Inleiding



## 1.1 Aanleiding

Risico's zijn in ons dichtbevolkte land, met zijn open karakter, industrieën en drukke transportroutes niet uit te sluiten. Niemand kan een garantie krijgen op 100 procent veiligheid. Ons land kan op talloze manieren worden bedreigd, bijvoorbeeld door overstromingen, vogelgriep en terrorisme. De risico's van dreigingen kunnen worden beperkt en mensen kunnen zich ook voorbereiden op mogelijke dreigingen.

Het doel van het interdepartementale programma Nationale Veiligheid sluit hierop aan: het beschermen van de vitale belangen van Nederland en het voorkomen van maatschappelijke ontwrichting.

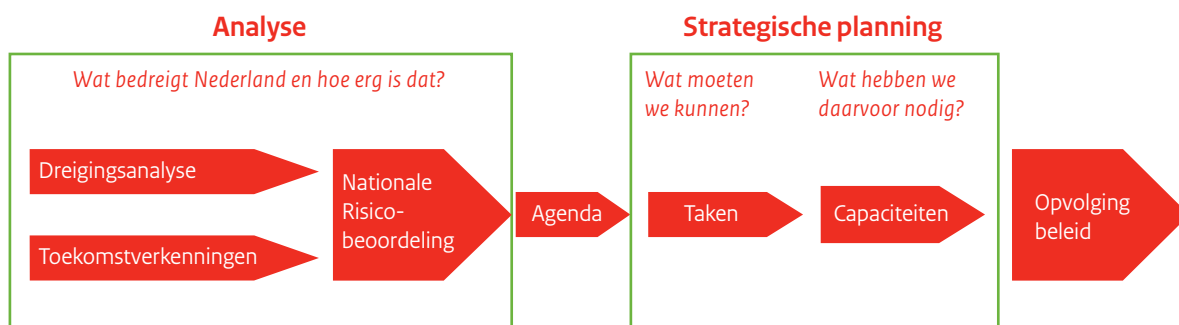
Wat zijn de meest urgente dreigingen voor Nederland? Wat moeten we doen om deze te voorkomen en hoe moet ons land reageren als het toch misgaat? Welke investeringen moeten we doen om dreigingen te voorkomen of de gevolgen ervan te beperken: inkopen van vaccins, bestrijding van computercriminaliteit of aanpak van achterstandswijken? Om deze vragen te kunnen beantwoorden is een meetlat ontwikkeld waarlangs verschillende dreigingen kunnen worden gelegd. Zo ontstaat een totaaloverzicht van de dreigingen die de nationale veiligheid kunnen aantasten. Dit overzicht vormt de basis van mogelijk te nemen beslissingen.

De verantwoordelijkheid voor het voorkomen van dreigingen en het beperken ervan kan niet alleen bij de overheid worden gelegd. Om risico's te beperken en voorbereid te zijn op rampen en crises is ook een inspanning nodig van bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en burgers. De strategie Nationale Veiligheid (mei 2007) biedt een kader voor die gemeenschappelijke inspanning<sup>1</sup>.

## 1.2 Strategie Nationale Veiligheid

In april 2007 heeft het kabinet de Strategie Nationale Veiligheid vastgesteld. Aanleiding voor de strategie was de constatering dat bedreigingen van onze veiligheid veranderen en steeds meer met elkaar verweven raken. Een aanpak moet integraal zijn, samenhang waarborgen en over dreigingen heen kijken. Hierbij blijft de primaire verantwoordelijkheid voor maatregelen bij die partijen liggen die er nu ook al verantwoordelijk voor zijn: het vakdepartement, de decentrale overheid, de private sector of de burger. De werkwijze voor de versterking van de nationale veiligheid is een voortdurend proces en bestaat uit de volgende onderdelen (zie figuur 1):

Figuur 1: grafische weergave van de werkwijze Nationale Veiligheid



<sup>1</sup> TK 2006-2007, 30 821, nr. 3.

### **1. analyse van dreigingen en beoordeling van risico's**

Om de vitale belangen goed te kunnen beschermen is het van belang continu te beschikken over een scherp beeld van potentiële dreigingen. De werkwijze begint dan ook met het analyseren van de dreigingen die op Nederland af komen. Vervolgens worden de dreigingen in termen van risico's (impact en waarschijnlijkheid) beoordeeld. Ten slotte behelst ze het ten opzichte van elkaar positioneren (prioriteren) van de verschillende dreigingen.

### **2. strategische planning**

In deze fase wordt bepaald wat Nederland (overheid, burger en bedrijfsleven) moet kunnen om risico's te beperken, wat zij al kan, en wat hiertoe nog nodig is.

### **3. opvolging beleid**

Hier worden de politiek-bestuurlijke keuzes uitgewerkt in bijvoorbeeld beleid, wetgeving en concrete maatregelen.

## **1.3 Doelstelling**

In deze rapportage worden dreigingen langs één meetlat gelegd op basis van een vooraf overeengekomen model. Dreigingsscenario's voor bijvoorbeeld overstromingen, pandemieën en langdurige uitval van nutsvoorzieningen alsook voor incidenten met een moedwillige oorzaak worden op een eenduidige manier beschreven, onderbouwd met cijfers en geaggregeerd (de scenario's zijn verkennend van aard en doen geen voorspelling van de toekomst). Op deze manier worden de risico's voor de nationale veiligheid vergelijkbaar en wordt agendering van maatregelen mogelijk.

Doel is het beschermen van de vitale belangen<sup>2</sup> van Nederland en het voorkomen van maatschappelijke ontwrichting door rijksbrede regievoering. De nationale veiligheid is in het geding als vitale belangen van de Nederlandse staat en samenleving zo worden geschaad dat er maatschappelijke ontwrichting kan optreden. Het uiteindelijke doel is te komen tot een selectie van capaciteiten die zowel kunnen worden ingezet ter vermindering van de waarschijnlijkheid van dreigingen als van de gevolgen ervan (zowel ter voorkoming van een dreiging als in de responsfase).

In 2007 zijn risico's op de drie thema's – klimaatverandering, energievoorzieningszekerheid, polarisatie en radicalisering – beoordeeld. Dit heeft in het voorjaar van 2008 geleid tot de eerste bevindingenrapportage in het kader van de Nationale Risicobeoordeling<sup>3</sup>. In deze tweede bevindingenrapportage zijn niet alleen extra scenario's voor de drie genoemde thema's opgenomen, maar is ook een aantal thema's toegevoegd. Het gaat om de thema's verwevenheid boven- en onderwereld, ICT-uitval en ernstige ongevallen.

## **1.4 Leeswijzer**

In dit rapport worden de bevindingen van de Nationale Risicobeoordeling (NRB) gepresenteerd. Het betreft een beschrijving van de gehanteerde methodiek (hoofdstuk 2), de scenario's die input waren voor de NRB en de uitkomsten van de NRB (hoofdstuk 3). In hoofdstuk 4 is een eerste oriëntatie van benodigde capaciteiten uitgewerkt. Dit resulteert in hoofdstuk 5 in een agenda voor te versterken (specifieke en generieke) capaciteiten.

<sup>2</sup> Vitale belangen: territoriale veiligheid, fysieke veiligheid, economische veiligheid, ecologische veiligheid en sociaal politieke stabiliteit.

<sup>3</sup> Kamerstukken II, 2007-2008, 30821, nr. 6.



## **2 Methodiek: van scenario's tot capaciteiten**

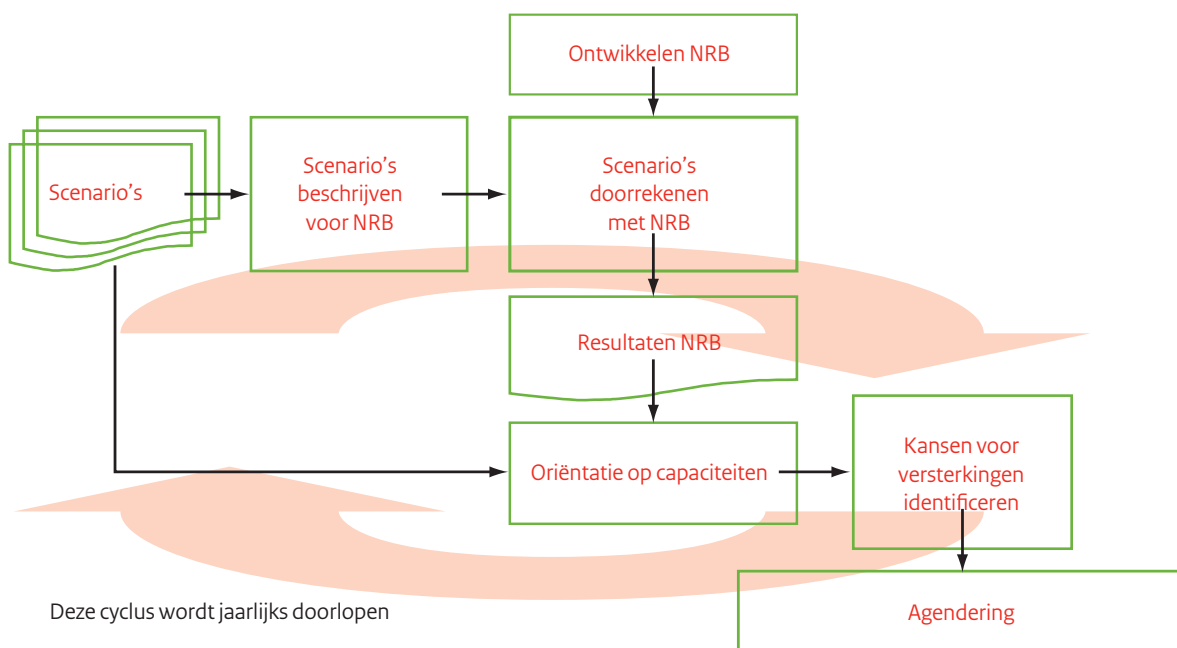


## 2.1 Inleiding

In deze paragraaf wordt de methodiek van de onderdelen van de bevindingenrapportage beschreven (zie onderstaande figuur 2). De belangrijkste onderdelen zijn:

- Scenario's (2.2)
- Nationale Risicobeoordeling (NRB) (2.3)
- Oriëntatie op capaciteiten (2.4)

Figuur 2: het totstandkomingsproces van het NRB-advies



Een meer uitgebreide beschrijving van de methodiek staat in het document 'Nationale Risicobeoordeling Leidraad Methode 2008'.

## 2.2 Scenario's

Een scenario biedt een manier om te communiceren over- en een (gezamenlijk) gevoel te krijgen voor toekomstige onzekerheden en factoren die van invloed zijn op beslissingen van nu. De scenario's zijn echter geen toekomstvoorspellingen. Een scenario is in de context van de Nationale Risicobeoordeling een beschrijving van één of meer met elkaar verbandhoudende gebeurtenissen (incidenten) die consequenties hebben voor de nationale veiligheid.

Voor de ontwikkeling van scenario's gelden de volgende uitgangspunten. Alle scenario's zijn in beginsel mogelijk ('het kan gebeuren') maar niet met dezelfde waarschijnlijkheid. Er wordt rekening gehouden met bestaande maatregelen voor preventie, preparatie en repressie. Scenario's moeten een impact hebben op nationale schaal en op minstens een van de vitale belangen (territoriale veiligheid, fysieke veiligheid, economische veiligheid, ecologische veiligheid, sociale en politieke stabiliteit).

## 2.3 Nationale Risicobeoordeling

De NRB-methode is een wetenschappelijk verantwoorde multicriteria-analyse die is ontwikkeld in een werkgroep met deelnemers uit de wetenschappelijke wereld<sup>4</sup>. In deze methode worden incidentscenario's beoordeeld aan de hand van tien impactcriteria en de waarschijnlijkheid van het scenario. De NRB-methode is geschikt voor alle typen scenario's en biedt de ingrediënten en de werkwijze om scenario's vanuit een multidisciplinair perspectief naar impact en waarschijnlijkheid te beoordelen. De methode kan jaarlijks worden aangepast aan nieuwe inzichten en ontwikkelingen.

### Impactbeoordeling

De impactcriteria voor de Nationale Risicobeoordeling zijn de directe vertaling van de vitale belangen van Nederland. De tien gekozen criteria worden samen representatief geacht voor het kunnen beoordelen en rangschikken van alle mogelijke incidentscenario's op basis van impact (schade, verlies, kosten e.d.).

Territoriale veiligheid	1.1 Aantasting van de integriteit van het grondgebied 1.2 Aantasting van de integriteit van de internationale positie van Nederland
Fysieke veiligheid	2.1 Doden 2.2 Gewonden en chronisch zieken 2.3 Gebrek aan primaire levensbehoeften
Economische veiligheid	3.1 Kosten
Ecologische veiligheid	4.1 Langdurige aantasting van milieu en natuur (flora en fauna)
Sociale en politieke stabiliteit	5.1 Verstoring van het dagelijks leven 5.2 Aantasting van de democratische rechtstaat 5.3 Sociaalpsychologische impact: angst en woede

De scores van een scenario op alle impactcriteria worden geaggregeerd tot een eindscore.

### Waarschijnlijkheidsbeoordeling

Waarschijnlijkheid is de verwachting over het optreden van het scenario-incident met zijn gevolgen in de komende vijf jaar. Voor alle scenario's geldt dat zij voorstelbaar zijn. De vijfjaartermijn is in deze definitie een belangrijk element. Door voor alle scenario's dezelfde tijdshorizon te gebruiken wordt de vergelijkbaarheid van scenario's bevorderd.

### Het resultaat

De scenario's worden uitgezet in een risicodiagram. Dit diagram heeft respectievelijk 'impact' en 'waarschijnlijkheid' als y- en x-as. Uit de plaats van een scenario in dit diagram, gecombineerd met de onderliggende analyse, kan een prioriteit van aanpak of analyse van capaciteiten worden afgeleid. In de fase van de strategische planning wordt met behulp van deze prioritering bekeken welke capaciteiten moeten worden versterkt ter voorkoming van deze dreigingen, of voor een adequate bestrijding van de gevolgen.

<sup>4</sup> Technische Universiteit Delft, het Sociaal en Cultureel Planbureau, TNO Defensie en Veiligheid, AON Global Risk Consulting, het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, het Milieu en Natuur Planbureau, de AIVD en het ministerie van BZK.

## 2.4 Oriëntatie op capaciteiten

Om te kunnen bepalen welke risico's met voorrang moeten worden aangepakt en welke capaciteiten<sup>5</sup> daarvoor moeten worden versterkt, worden de scenario's met behulp van de uitkomsten van de NRB geanalyseerd. De analyse richt zich vooral op aanknopingspunten voor vermindering van de waarschijnlijkheid op de omvang (preventie) en op mogelijkheden om de crisis succesvol aan te pakken (preparatie, respons). In deze oriëntatie op capaciteiten (capaciteitenanalyse) gaat het niet alleen om (versterking van) capaciteiten van de rijksoverheid, maar ook om die van medeoverheden, burgers en maatschappelijke instellingen en bedrijven (met name bedrijven in vitale sectoren). Doel van de capaciteitenanalyse is te komen tot een agenda voor mogelijk te versterken capaciteiten. De capaciteitenanalyses zijn uitgewerkt door thematische expertgroepen.

---

<sup>5</sup> Een capaciteit is het vermogen van de (rijks)overheid en private partners om taken uit te voeren op het gebied van nationale veiligheid. Het gaat hierbij om bepaalde combinaties van middelen (bijv. materiaal of informatiesystemen), mensen (civiel, militair, et cetera) en methoden (zoals procedures, plannen, oefeningen, PPS-verbanden).



# 3 Scenario's en uitkomsten Nationale Risicobeoordeling





### 3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staan de scenario's centraal die zijn 'doorgerekend' met de Nationale Risicobeoordeling. In paragraaf 3.2 worden de dit jaar nieuw uitgewerkte scenario's kort samengevat weergegeven. Alle 33 complete scenario's zijn opgenomen in de rapportage 'Nationale Risicobeoordeling: scenario's 2008'. In paragraaf 3.3 wordt een overzicht gegeven van de waarschijnlijkheid ervan en van de impactscores van de 33 scenario's.

### 3.2 Samenvatting scenario's 2008

De scenario's zijn beschrijvingen van incidenten die voorstelbaar en herkenbaar zijn en die zich op de beschreven wijze zouden kunnen ontwikkelen. De scenario's worden (indien nodig) elk jaar geactualiseerd. Hierbij kunnen recente gebeurtenissen als referentie worden gebruikt (zoals de ervaringen met de film *Fitna*, de stroomuitval in de Bommelerwaard, of de gevolgen van het optreden van dierenrechten-extremisten in Venray).

De 33 scenario's die tot op heden zijn ontwikkeld, kunnen worden onderverdeeld over zes verschillende thema's, namelijk:

- klimaatverandering (in totaal 9 scenario's);
- energievoorzieningszekerheid (in totaal 5 scenario's);
- polarisatie en radicalisering (in totaal 11 scenario's);
- verwevenheid onder- en bovenwereld (in totaal 3 scenario's);
- ICT-uitval (in totaal 2 scenario's);
- ernstige ongevallen (in totaal 3 scenario's).

De scenario's kennen verschillende gradaties van ernst. Het ernstige grippandemiescenario is een voorbeeld van een scenario met een catastrofale impact en een hoge waarschijnlijkheid. Sommige scenario's (zoals de 'ergst denkbare overstroming') zijn zogenaamde worstcasescenario's met een catastrofale impact in combinatie met een lage waarschijnlijkheid. Andere scenario's (zoals het *black-out*-scenario of het rechts-extremismescenario) zijn minder ernstig wat betreft impact, maar scoren hoger op waarschijnlijkheid.

Op de thema's klimaat, energievoorzieningszekerheid (d.w.z. gas en elektriciteit) en polarisatie en radicalisering wordt een representatief beeld gepresenteerd van mogelijke dreigingen. De andere thema's zijn dit jaar voor het eerst uitgewerkt. Mogelijk dat in een volgende bevindingenrapportage extra scenario's worden ontwikkeld op deze thema's. Het komende jaar wordt in elk geval extra inzet gepleegd op ICT-scenario's en wordt een verdere verbinding gelegd met het onderwerp terrorismebestrijding<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Voor een analyse van de nationale en internationale terroristische dreiging tegen Nederland en Nederlandse belangen in het buitenland verwijzen wij u naar het Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland (DTN) van de NCTb en de dreigingsanalyses ten behoeve van het Alerteringsstelsel Terrorismebestrijding. De samenvatting van het DTN 16 is de Kamer in april toegezonden (Tweede Kamer, 2008-2009, 29754 nr. 150). Over de voortgang van terrorismegerelateerde projecten wordt de Kamer met de Voortgangsrapportages Terrorismebestrijding geïnformeerd. De meest recente rapportage is van december 2008.

### Oude scenario's

In de vorige bevindingenrapportage zijn 13 scenario's uitgewerkt. Deze scenario's worden hier niet verder uitgewerkt. Het betreft:

- Klimaatverandering:
  - scenario westelijke kust (EDO);
  - scenario dijkkring 14 (EDO);
  - extreme droogte-hitte;
  - griep pandemie mild;
  - griep pandemie ernstig.
- Energievoorzieningszekerheid:
  - moedwillige verstoring elektriciteit;
  - oliescenario geopolitiek;
  - landelijke black-out elektriciteit.
- Polarisatie en radicalisering:
  - dierenactivisten – vreedzaam massaal protest;
  - politiek salafisme;
  - extreem rechts – grootschalige rel op lokaal niveau;
  - extreem links – grootschalige rellen;
  - moslimextremisten – ernstige rellen.

De 20 nieuwe scenario's worden in de volgende paragraaf (kort) beschreven.

### 3.2.1 Nieuwe scenario's Klimaat

#### Extreemweerscenario's

##### Zware sneeuwstorm

Een sneeuwstorm kan leiden tot stroomuitval en stagnatie van voedselvoorziening, (spoedeisende) zorg, handhaving openbare veiligheid. Er zullen geen slachtoffers vallen door de sneeuwstorm zelf, wel door de extreme kou. Er zal sprake zijn van veel waterschade. Een deel van het openbare leven komt een aantal dagen stil te liggen. Men realiseert zich dat er sprake is van overmacht en dat de situatie binnen enkele dagen weer normaal is. Men zit de tijd dus uit zonder in paniek te raken.

##### IJzel

IJzel is heel moeilijk te voorspellen. Dit geldt ook voor de mate waarin het ijzelt. Regionaal kan stagnatie optreden van elektriciteit, voedselvoorziening, (spoedeisende) zorg, handhaving openbare veiligheid. Aangezien veel mensen niet de weg op gaan, overlijden er weinig mensen door verkeersongevallen (gladheid). IJzel levert vooral veel gewonden op door botbreuken. Een deel van het openbare leven komt een aantal dagen stil te liggen. Men realiseert zich dat er sprake is van overmacht en dat de situatie binnen enkele dagen weer normaal is. Men zit de tijd uit zonder in paniek te raken.

##### Zeer zware storm

Bij deze storm wordt ervan uitgegaan dat ze niet leidt tot dijkdoorbraken en overstromingen. Een dag van tevoren kan de storm al worden voorspeld. De storm duurt hooguit een dagdeel. De vitale diensten elektriciteit, (spoedeisende) zorg en handhaving openbare veiligheid kunnen uitvallen. Er zullen doden en gewonden vallen. De schade komt boven de 1 miljard euro uit. Het dagelijks leven kan enkele dagen verstoord worden door o.a. blokkade van wegen.

## Overstromingsscenario

### Scenario Rijn-IJssel (Ergst Denkbare Overstroming)

In dit scenario overstroomt de Niederrhein in Duitsland. Dit water stroomt bij Brummen de IJssel in waardoor deze overstroomt. Er is een waarschuwingstijd van enkele dagen waardoor de bevolking bijtijds kan worden geëvacueerd. In het overstroomde gebied vallen elektra, gas, rioolstelsel, drinkwatervoorziening, ICT en telecom uit. Bevoorrading, zorgverlening, handhaving openbare veiligheid zijn knelpunten. Er is geen sprake van aantasting integriteit grondgebied. Wel van tijdelijk functioneel verlies. Onze goede reputatie in waterbeheer kan tijdelijk worden geschaad. Er zullen doden en gewonden vallen. Er zullen veel mensen zijn met psychische klachten (depressiviteit, angst en posttraumt. Ook kunnen besmettelijke ziekten uitbreken. De maximale schade bedraagt naar verwachting 9 miljard euro. Verstoring van het dagelijks leven zal enkele maanden duren. Meer dan 100.000 mensen voelen zich één tot twee weken onveilig.

## Droogtescenario

### Extreme droogte-hitte 2050

Dit scenario beschrijft een situatie waarbij extreme droogte en extreme hitte samenvallen. De vitale diensten beheer waterkwaliteit en het hoofdvaarwegennet kunnen uitvallen. Drinkwatervoorziening komt niet in de knel. Doden worden veroorzaakt door hitte, niet door droogte. De grootste schade wordt geleden in de scheepvaart en landbouw. Er kunnen bosbranden ontstaan. Het dagelijks leven wordt niet verstoord. Minder dan 1000 mensen doen in paniek aankopen (inslaan van water). Er zal geen publieke angst ontstaan. De herhalingsstijd van het neerslagtekort van 1976 (90 jaar) wordt 45-60 jaar in 2050 (mogelijk zelfs 14 jaar volgens het meest droge KNMI-scenario). Omdat het scenario uitgaat van de situatie in 2050 en het risicodiagram een kortere tijdshorizon kent, is dit scenario niet in het risicodiagram opgenomen. Overigens zou de plek van dit scenario ongeveer gelijk blijven met het huidige hitte-droogtescenario.

## 3.2.2 Nieuwe scenario's Energie

### Langdurige verstoring elektriciteit

Als gevolg van een terroristische aanslag op het elektriciteitsnetwerk valt in een deel van Nederland de stroom uit. Het dagelijks leven komt abrupt tot stilstand. Veel mensen stranden in de ochtendspits. Computers vallen uit, vaste en mobiele telefonie raken ontregeld, betaalautomaten werken niet meer, de verwarming en radio en tv doen het niet meer, productieprocessen worden onderbroken, et cetera. Herstel van de stroomlevering zal in het getroffen gebied enkele dagen tot enkele weken duren. Na ongeveer drie à vier weken is er weer volledige levering van stroom.

### Moedwillige verstoring gaslevering

In een winterse nacht vindt een bomaanslag plaats op de gasinfrastructuur. De gastoevoer naar de Randstad wordt onderbroken. Circa honderdduizend huishoudens komen zonder gas te zitten. Ook de gaslevering aan verschillende elektriciteitscentrales in de omgeving wordt onderbroken. De industrie krijgt te maken met minder levering van gas. Herstel van gaslevering aan huishoudens heeft prioriteit. Vanuit noodvoorraden wordt binnen een dag levering van gas weer mogelijk gemaakt. Vijf dagen na het incident is ook het laatste gedeelte van de gasinfrastructuur provisorisch hersteld en kan de levering van gas naar de Randstad volledig worden hervat.

### 3.2.3 Scenario's ICT

#### Verstoring IP-netwerk

Eind 2012 wordt besmette netwerkkapitaal door een antiglobaliseringsgroep op afstand uitgeschakeld. Het Nederlandse IP-netwerk is direct buiten werking. Internet, telecomverkeer en dataverkeer raken buiten werking. Hierdoor vallen ook allerlei andere vitale voorzieningen uit. De fout is zeer moeilijk op te sporen. Het resultaat is grote maatschappelijke onrust en zeer grote economische schade. Het duurt twee dagen tot een week om de storing op te lossen.

#### Moedwillige verstoring ICT van vitale sector

Dit scenario beschrijft een moedwillige verstoring van ICT-voorzieningen in de energiesector op een winterse dag. Een groep milieuterroristen weet met behulp van een zogeheten insider binnen te dringen in de SCADA/ procescontrolesystemen van een energiebedrijf. Hierdoor worden grote delen van Nederland, met name de regio Rotterdam, getroffen door een stroomstoring. Deze stroomstoring duurt van minimaal 6 uur tot twee dagen in bepaalde delen van het land.

### 3.2.4 Nieuwe scenario's Polarisation en radicalisering

#### Enclavevorming

De polarisation in Nederland neemt toe. Er ontstaan wijken die in grote meerderheid uit radicale moslims bestaan die weliswaar niet kiezen voor geweld, maar wel een grote onverdraagzaamheid tentoonspreiden. Gematigde moslims en andere bevolkingsgroepen worden stilaan uit deze wijken weggepest. Binnen deze enclaves lijkt men zich aan de wet te houden, maar de autoriteiten vermoeden dat in gesloten kring zo veel mogelijk wordt uitgedragen de sharia voorop te stellen. De autoriteiten hebben echter geen concrete aanleiding om met justitiële middelen in te grijpen.

#### Onrust in probleemwijken

Probleemjongeren maken misbruik van de machteloosheid van de politie en buurtwerkers in hun buurten en terroriseren de buurt. Winkelcentra huren steeds vaker particuliere beveiligers in om de orde te bewaren. In één wijk schiet een beveiligers bij rellen een jongen neer, wat leidt tot oplopende spanningen. Binnen een paar dagen breken ook elders in het land ongeregelheden uit.

#### Dierenrechtenextremisme

In de loop van 2009 worden acties van radicale dierenrechtenextremisten steeds talrijker. Het is een eenling die een explosie veroorzaakt bij een centrum voor onderzoek naar dierziekten. Gevolg: drie doden en veel gewonden. Bij de ontploffing ontsnappen enkele virussen uit het laboratorium, die (zo blijkt na drie dagen) niet gevaarlijk zijn voor de mens.

#### Massapolarisation

Voor de vervroegde verkiezingen in 2009 behalen de nieuw rechtse partijen 45 zetels. Dat is ongekend, maar minder dan verwacht. De nieuwe partijen zeggen dat er sprake is van fraude. Er is geen regering te formeren en er ontstaat een complete verlamming in de besluitvorming. Er volgt een grote chaos waarbij iedereen (ook de media) moet kiezen voor de oude politiek van het Binnenhof of de nieuwe politiek van de straat.

#### Confrontaties

Extreem rechts profiteert van de groeiende populariteit van populistisch rechts en organiseert zich beter en krijgt een paar sterke leiders. Er komen steeds meer gewelddadige confrontaties tussen extreem rechtse en allochtone jongeren met als toppunt een ware veldslag in Amsterdam. Dat leidt ertoe dat in heel Nederland gewelddadige schermutselingen ontstaan.

#### Politiek salafisme met geweld

Het Nederlandse klimaat polariseert. Een tot de islam bekeerde Nederlander steekt tijdens een televisie-debat de voorman van een extreem rechtse partij neer. Gevolg is een hysterisch publiek debat maar ook een toenemende discussie binnen het politiek salafisme over de afwijzing van geweld.

### 3.2.5 Scenario's Verwevenheid onder- en bovenwereld

#### Criminele inmenging in vitale bedrijven

In dit scenario verwerven buitenlandse criminele ondernemers via *hedge funds*, *private equity*- en investeringsmaatschappijen (meerderheids)belangen in gerenommeerde Nederlandse vitale bedrijven. Uiteindelijk komen deze belangen in handen van een buitenlandse mogendheid.

#### Beïnvloeding aandelenmarkt

In dit scenario is sprake van systematisch grootschalige handel met voorkennis op de Nederlandse beurs door een toonaangevend internationaal optiebedrijf. Hierbij wordt onder meer gebruik gemaakt van bedrijfsspionage, omkoping, *hacking*, *botnets* en infiltratie.

#### Beïnvloeding openbaar bestuur

In dit scenario komt een nieuwe politieke partij op. Deze partij belandt in de regering en tijdens haar regeerperiode stort een ROC in. Een parlementaire enquête brengt een stelselmatige verwevenheid tussen regeringspartij en criminele elementen uit de bouwsector aan het licht.

### 3.2.6 Grote ongevallen (chemisch, nucleair, natuurbranden)

#### Chemisch scenario

Op een industrieterrein van een chemieconcern vindt een ongeluk plaats met een tankauto met diesel en er breekt brand uit. Als gevolg van het ongeluk gebeurt een (gekoelde atmosferische) ammoniaktank het en komt er een enorme ammoniakwolk vrij. Op 300 meter van de ongevallocatie ligt een woonwijk met 5.000 inwoners en op 5 km een dorp met 3.000 inwoners. Er vallen enkele tientallen doden. Enkele duizenden mensen worden blootgesteld aan schadelijke concentraties ammoniak. Hierbij wordt aangenomen dat dit scenario is gebaseerd op een bedrijf vallend onder de BRZO-regelgeving.

#### Nucleair scenario

In de kerncentrale in Borssele ontstaat door een keten van gebeurtenissen een lozing van radioactief materiaal. Door uitval van de koeling smelten de brandstofstaven gedeeltelijk, radioactieve stoffen komen in het koelsysteem en vervolgens in de veiligheidsinsluiting (*containment*) van de kerncentrale. Dit leidt 24 uur nadat de koeling faalde tot de lozing van een grote hoeveelheid radioactief materiaal.

Het gebied binnen 2 kilometer rond om de kerncentrale wordt geëvacueerd; in het gebied tot 20 kilometer benedenwinds van de centrale moet binnenshuis worden geschild. In deze sectoren, maar dan tot 10 kilometer benedenwinds, moeten de aanwezige personen jodiumtabletten innemen. Ter bescherming van de voedselketen ('indirecte maatregelen') zijn daarbij ook landbouwmaatregelen noodzakelijk over een aanzienlijk gebied van Nederland.

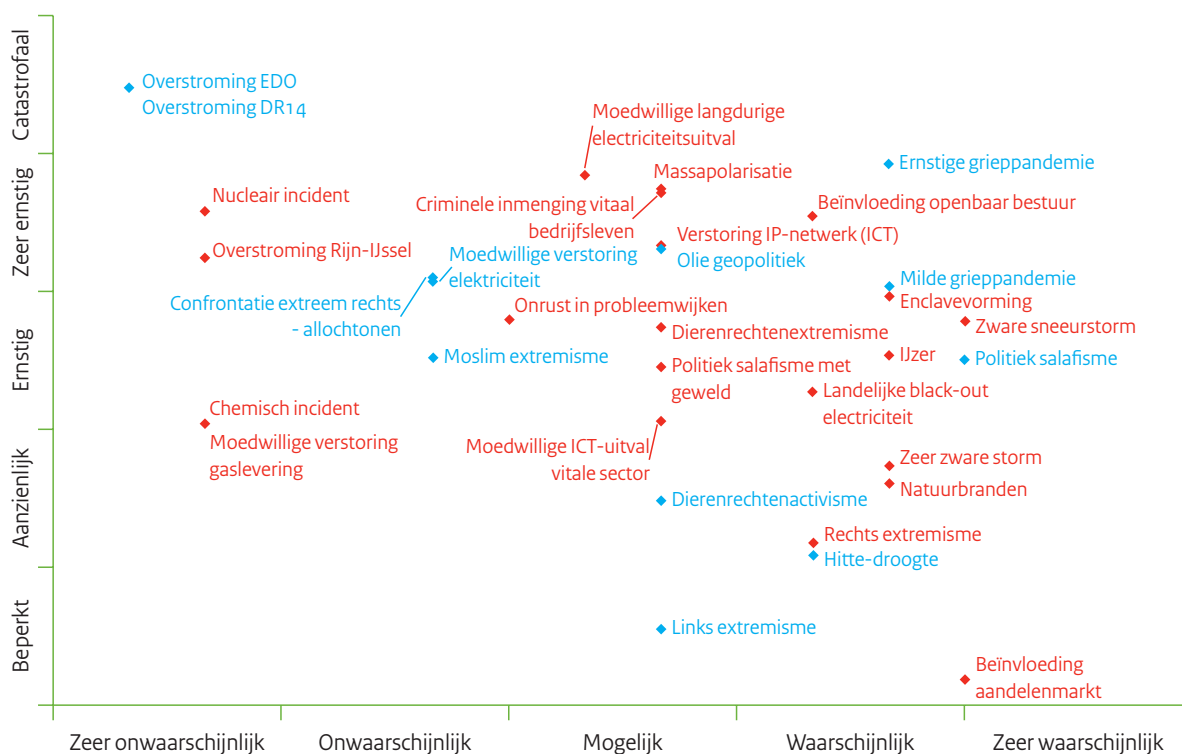
#### Natuurbrandscenario

In een droge zomer groeit een caravanbrand op een recreatieterrein uit tot een felle bosbrand die zich al snel uitbreidt naar de campings ernaast. De inmiddels onbeheersbare natuurbrand vindt vervolgens zijn weg over het naastgelegen spoor en snelweg in zuidwestelijk richting waar zich een naaldbos bevindt. In het effectgebied bevinden zich onder andere een verzorgingstehuis, een waterpompstation met bovengrondse opslagtank en een transformatorstation die één tot enkele uren later onder vuur komen te liggen. In totaal worden ongeveer 10.000 mensen geëvacueerd vanwege direct brandgevaar en enorme rookontwikkeling. Het is niet uitgesloten dat er slachtoffers vallen. De nablissing duurt een week. Snelweg en spoor zijn een aantal dagen afgesloten en hebben schade opgelopen. De campings zijn compleet verwoest. Voorzieningen voor elektriciteit en drinkwater zijn beschadigd. De brandschade aan het bos zal jaren zichtbaar zijn.

### 3.3 Uitkomsten Nationale Risicobeoordeling

De NRB levert een uitkomst voor zowel de impact als de waarschijnlijkheid. Deze uitkomst is grafisch weergegeven in het risicodiagram (figuur 4).

Figuur 4: Het risicodiagram



EDO = ergst denkbare overstroming; DR14 = dijkkring 14  
 Scenario's uitgewerkt in 2007-2008 zijn in blauw gedrukt

Op de verticale as is de impact uitgezet. De maximale waarde van de as komt overeen met een (fictief) scenario dat op alle tien criteria de maximale score (catastrofaal) oplevert (100 procent). De indeling van de verticale as in categorieën is logaritmisch van aard en zo gekozen dat iedere volgende categorie drie keer zo hoog scoort op impact als de vorige.

Op de horizontale as is de waarschijnlijkheid<sup>7</sup> van het scenario weergegeven. De indeling van deze as is zo dat iedere volgende categorie een tien keer hogere waarschijnlijkheid aangeeft dan de vorige.

Het kleurverloop in het diagram geeft aan dat scenario's van de linker benedenhoek naar rechts en naar boven steeds ernstiger worden (in impact en in waarschijnlijkheid). De scenario's kunnen globaal in vier kwadranten van zwaarte of ernst worden ingedeeld.

<sup>7</sup> Zie voor een uitgebreide beschrijving voor de bepaling van waarschijnlijkheid de Nationale Risicobeoordeling Leidraad Methode 2008, blz. 49 t/m 58.

### Hoge waarschijnlijkheid en hoge impact

In deze categorie vallen alle scenario's waarvan de impact 'zeer ernstig tot catastrofaal' en de waarschijnlijkheid 'mogelijk tot zeer waarschijnlijk' wordt geacht. De scenario's die hieronder vallen zijn o.a. ernstige en milde griep пандemie; enclavevorming en beïnvloeding openbaar bestuur.

### Lage waarschijnlijkheid en hoge impact

Deze groep bestaat uit de scenario's met een 'zeer ernstige tot catastrofale impact en een lage waarschijnlijkheid (onwaarschijnlijk tot zeer onwaarschijnlijk). In deze categorie vallen de overstromingsscenario's, moedwillige elektriciteitsverstoring, confrontaties tussen extreem rechts en allochtone groepen en een nucleair incident.

### Hoge waarschijnlijkheid en (relatief) lage impact

Een derde groep wordt gevormd door scenario's die minder hoog scoren op impact (aanzienlijk tot ernstig) dan de scenario's in categorie I. De waarschijnlijkheid van deze scenario's is echter vergelijkbaar met die van de eerste groep. De scenario's in deze categorie zijn bijvoorbeeld sneeuwstormen, natuurbranden en ijzel.

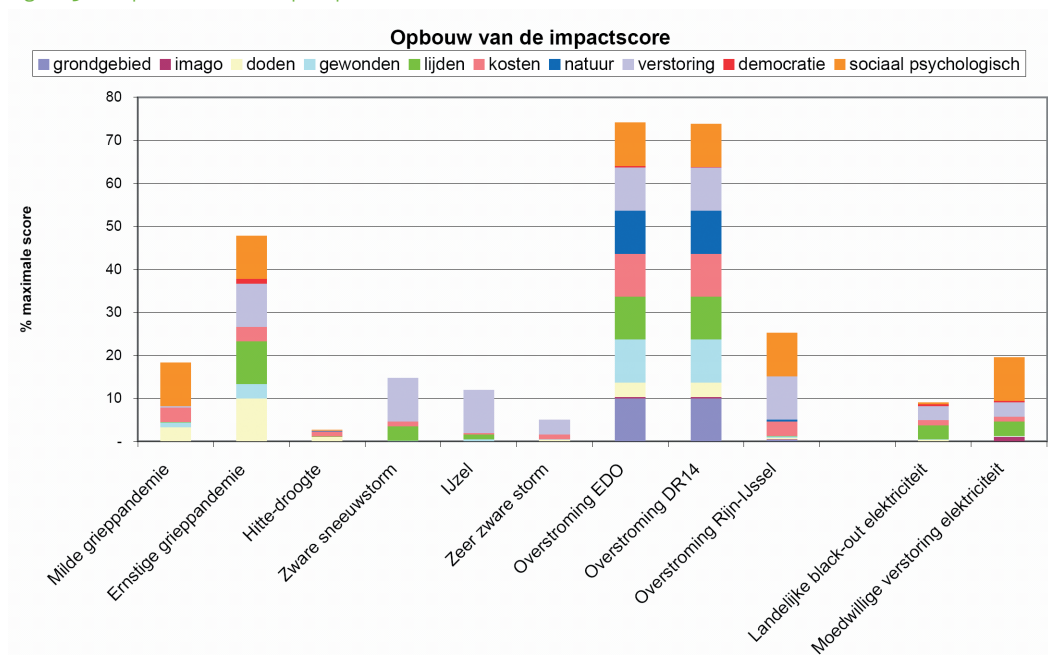
### Lage waarschijnlijkheid en/ of beperkte impact

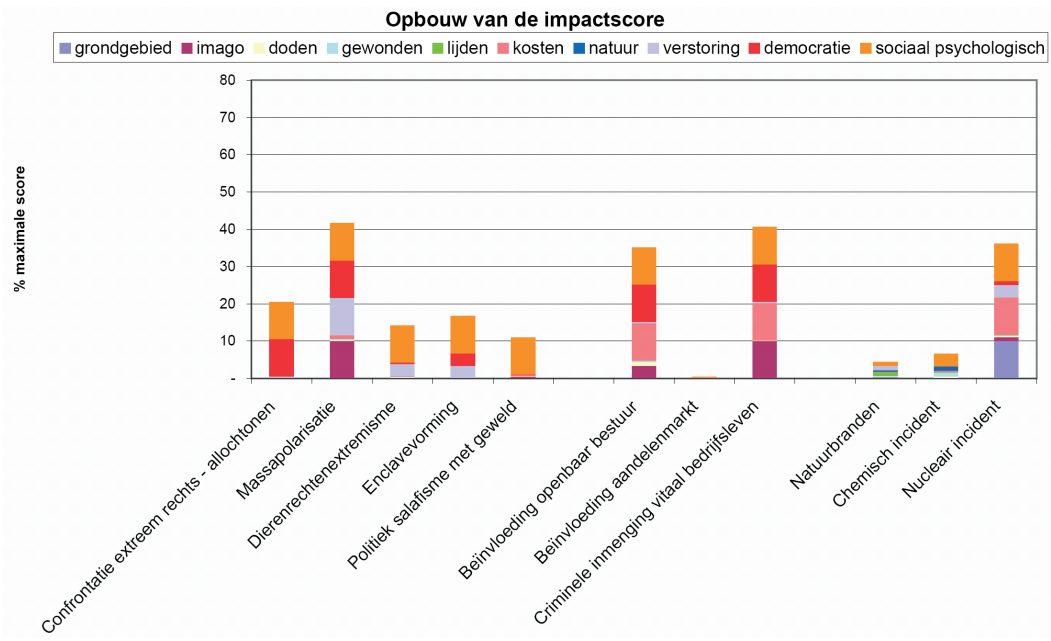
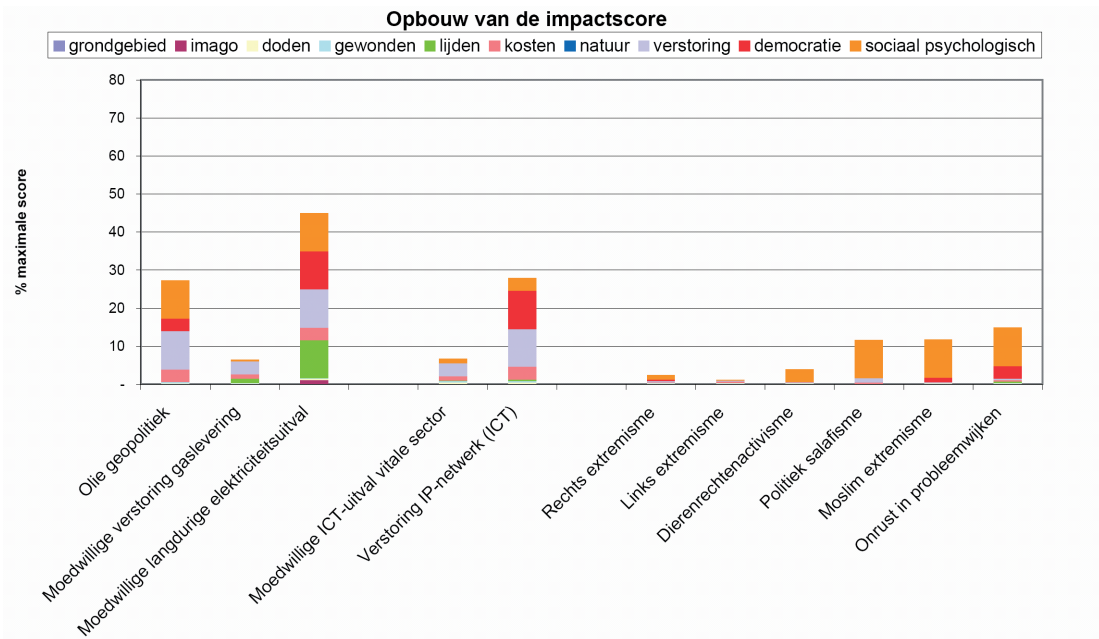
De scenario's met relatief beperkte impact, ongeacht de waarschijnlijkheid en de scenario's die als 'onwaarschijnlijk' zijn betiteld, met beperkte tot ernstige impact vallen buiten de drie categorieën. Dit zijn o.a. de scenario's chemisch incident, beïnvloeding aandelenmarkt en moedwillige uitval gas.

### Overzicht impactscores van de scenario's

In figuur 5 is aangegeven hoe de impact van alle scenario's is opgebouwd (zie ook volgende pagina). Dit inzicht biedt aanknopingspunten voor de versterking van capaciteiten.

Figuur 5: de opbouw van de impact per scenario







In figuur 5 valt op dat bij de overstromingsscenario's vrijwel alle impactcriteria hoog scoren. Bij de meeste scenario's wordt de impactscore voor een belangrijk deel bepaald door hoge scores op slechts een beperkt aantal criteria. Zo is de impact bij de energiscenario's voornamelijk bepaald door verstoring van het dagelijks leven en bij scenario's op het gebied van polarisatie en radicalisering scoren sociaalpsychologische impact en aantasting van de democratie hoog.

De drie meest dominante impactcriteria zijn sociaalpsychologische impact, verstoring van het dagelijks leven en kosten. De aantasting van de rechtstaat scoort hoog bij scenario's over verwevenheid, polarisatie en radicalisering, energievoorzieningszekerheid en ICT-verstoring. Bij de laatste twee thema's heeft dat te maken met het gegeven dat de scenario's gepaard gaan met moedwillige aanslagen.

In de *bijlage* is een tabel opgenomen met een overzicht van de waarschijnlijkheid en de verschillende impactscores van de 33 scenario's.

Bij de uiteindelijke agendering van te versterken capaciteiten is het met name van belang om in te zetten op die capaciteiten waarmee de impact op bovengenoemde criteria kan worden verminderd. Op deze wijze kan de totale impact van meerdere dreigingen worden beperkt. In hoofdstuk 4 en 5 wordt de oriëntatie op capaciteiten en de agendering beschreven.



# 4 Oriëntatie op capaciteiten



## 4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk is een eerste oriëntatie op capaciteiten. In paragraaf 4.2 tot en met 4.7 wordt op basis van de scenarioanalyses en de scoring in de Nationale Risicobeoordeling de analyse weergegeven van mogelijk te versterken capaciteiten per thema, zoals die door de experts zijn geïdentificeerd. Waar nodig wordt binnen een thema onderscheid gemaakt naar verschillende scenario's. Daarnaast is bij het beschrijven van de capaciteiten een onderverdeling gemaakt naar de fasen uit de veiligheidsketen (proactie, preventie, preparatie, respons, nafase). In paragraaf 4.8 wordt het hoofdstuk afgesloten met een conclusie. In hoofdstuk 5 wordt vervolgens op basis van verschillende criteria, bijvoorbeeld kosten-baten, een voorstel gedaan voor een keuze van de meest kansrijke te versterken capaciteiten.

## 4.2 Klimaat

### Extreem weer: Sneeuw, storm en ijzel

De zware storm langs de Nederlandse kust in januari 2007 heeft geleid tot minimaal 330 miljoen euro schade<sup>8</sup>. Het openbare leven in Londen en andere delen van zuidoost Engeland is in februari jl. stilgelegd door extreme sneeuwval<sup>9</sup>. In december 2008 zijn meer dan één miljoen mensen in het noordoosten van de VS zonder stroom komen te zitten, nadat door ijzel de bovenleidingen van het elektriciteitsnet waren bevroren en knapten<sup>10</sup>. Zomaar wat voorbeelden van de gevolgen die extreem weer met zich kan meebrengen.

In de Nationale Risicobeoordeling scoren de extreemweersscenario's vrij hoog op de indicator 'verstoring van het dagelijks leven'. Mensen kunnen niet meer naar het werk, geen onderwijs volgen, er is verminderde bereikbaarheid door blokkades van wegen en uitval van openbaar vervoer. De extreemweersscenario's scoren ook alle (maar in mindere mate) op het criterium kosten.

### Te versterken capaciteiten

#### Preventie/preparatie

Extreem weer is niet te voorkomen. Wel is het mogelijk om voorbereid te zijn op de gevolgen van extreem weer. Extreem weer heeft een direct effect op verkeer en vervoer<sup>11</sup>. Met name bij sneeuw en ijzel kan de reguliere *bevoorrading* van winkels, ziekenhuizen en zorginstellingen meerdere dagen ernstig verstoord raken (o.a. doordat gebieden geïsoleerd zijn geraakt). Hiermee komt het functioneren van *vitale bedrijven*, *ziekenhuizen* en *zorginstellingen* en de *thuiszorg* (aan kwetsbare groepen) in gevaar. Voor een goede voorbereiding is het van belang dat wordt onderzocht of Nederland (overheid en bedrijfsleven) in staat is de taak (nood)bevoorrading uit te voeren. Het gaat daarbij om (nood)bevoorrading (levensmiddelen, brandstof voor aggregaten, medicijnen) van geïsoleerde gebieden, in het bijzonder vitale bedrijven, ziekenhuizen, zorginstellingen en thuiszorg.

Voor het voorbereiden op rampen en crises trekt de minister van VWS structureel 10 miljoen per jaar uit voor het stimuleren van het Opleiden, Trainen en Oefenen (OTO) in de Zorg. In het Regionaal Overleg Acute Zorg (ROAZ) maken de zorgpartijen onder voorzitterschap van het traumacentrum gezamenlijke jaarlijkse plannen voor de besteding van deze gelden op basis van risicoanalyses. Aan de hand van de prioriteiten en thema's spelen hierbij de eigen voorbereiding van de zorginstellingen een belangrijke rol in aansluiting op de gezamenlijke ketenzorg.

<sup>8</sup> [http://www.knmi.nl/cms/content/9236/de\\_zware\\_storm\\_van\\_18\\_januari\\_2007](http://www.knmi.nl/cms/content/9236/de_zware_storm_van_18_januari_2007).

<sup>9</sup> Slipping up? Impact of the extreme weather on London transport, London Assembly Transport Committee, march 2009.

<sup>10</sup> [http://www.weer.nl/nl/home/weer/weer\\_in\\_het\\_nieuws/weernieuws/archive/2008/december/ch/8571cfe3dd/article/zware\\_ijzel\\_in\\_noordoosten\\_vs.html](http://www.weer.nl/nl/home/weer/weer_in_het_nieuws/weernieuws/archive/2008/december/ch/8571cfe3dd/article/zware_ijzel_in_noordoosten_vs.html).

<sup>11</sup> Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid, Effecten van klimaatverandering op verkeer en vervoer, april 2008.

### Respons

Om overheid, burger en bedrijfsleven te alarmeren zijn *weersverwachtingen* met daarop aansluitend een tijdig, betrouwbaar en eenduidig afgegeven *weeralarm* nodig. Dit om problemen op de weg en bij het openbaar vervoer zo veel mogelijk te beperken of te voorkomen.

Daarnaast is het van belang dat het bedrijfsleven in staat is de *energievoorziening* naar burgers, zorginstellingen en bedrijven binnen enkele dagen (provisoirisch) te *herstellen*. Bij extreem weer zal de schade groot zijn (o.a. door beschadigde kabels) en herstel worden bemoeilijkt door de geringe bereikbaarheid (gladheid van wegen). In het geval van de kabelbreuk in de Bommeler- en Tielerwaard duurde het herstel van enkele kabels (die in het water waren gevallen) twee dagen<sup>12</sup>. Ook is te verwachten dat bij extreem weer op verschillende plaatsen herstelwerkzaamheden moeten worden verricht waardoor een tekort aan monteurs ontstaat. Het is dan ook zeer de vraag of uitgevallen elektriciteitsvoorzieningen snel kunnen worden hersteld.

### Nazorg

Bij grote rampen kan, indien er geen sprake is van verzekerbare schade of aansprakelijkheid, een beroep worden gedaan op de Wet Tegemoetkoming Schade bij rampen. Echter, op dit moment geldt dat materiële schade door storm, ijzel en sneeuw, en extreme neerslag (sinds 2000) redelijkerwijs verzekeraar is. Het gaat hier bijvoorbeeld om inboedel-, opstal- en opruimkosten. Dit betekent dat burgers en bedrijven inschattingen moeten maken van risico's en zich waar nodig zullen moeten verzekeren (bijvoorbeeld tegen storm, hagel, neerslag). In het bijzonder bedrijven die door de aard van hun werkzaamheden een extra groot risico lopen, moeten adequaat verzekerd zijn.

### Overstroming

In 2007 is het westelijk kustscenario (Ergst Denkbare Overstroming) uitgewerkt in de Nationale Risicobeoordeling. Dit jaar is ervoor gekozen een relatief mild scenario uit te werken: het Rijn-IJsselscenario. Kenmerk van dit scenario is: meer waarschuwingstijd en 99 procent evacuatie. In de Nationale Risicobeoordeling scoort het Rijn-IJsselscenario vooral op kosten, verstoring van het dagelijks leven en sociaalpsychologische impact. Mensen zijn geëvacueerd, ze wonen tijdelijk ergens anders, kunnen niet meer naar hun werk en moeten elders naar school. Daarbij voelen mensen zich onveilig (niet alleen in het getroffen gebied maar ook elders in het land).

### Te versterken capaciteiten

#### Pro-actie en preventie

De gevolgen van een overstroming kunnen worden beperkt door de mate van *overstromingbestendig* zijn van het landschap (waaronder de standzekerheid van (spoor)wegen, het netwerk van elektriciteit, gas en drinkwater, zendmasten).

#### Preparatie/ respons

Bij overstromingen kan de elektriciteit zowel binnen als buiten het getroffen gebied uitvallen. Er zijn onvoldoende noodaggregaten beschikbaar om al degenen die zonder stroom komen te zitten te kunnen bedienen. *Noodstroomvoorzieningen* voor ziekenhuizen, zorginstellingen en bedrijven zijn in het bijzonder van belang. Als er een noodstroomvoorziening aanwezig is, zal de *bevoorrading* ervan problemen geven. Afhankelijk van de aanwezige voorraad diesel valt noodstroom na ca. 24 uur uit. Daarom zijn *plannen* nodig voor de bevoorrading van primaire levensbehoeften (voedsel, medicijnen, brandstof voor aggregaten) voor evacués en achterblijvers. Defensie kan hierbij een rol vervullen, o.a. door luchtondersteuning met helikopters.

<sup>12</sup> dr. A. Scholtens en prof. Dr. I. Helsloot, Stroomstoring Bommeler- en Tielerwaard december 2007, een evaluatie van de hoofdstructuur van de rampenbestrijdingsorganisatie in de regio Gelderland Zuid in termen van effect, p. 5.

Ook is een snel herstel van uitgevallen energie- en telecommunicatievoorzieningen belangrijk. De verwachting is echter dat herstel weken tot maanden kan duren. Bij gas en elektriciteit volgt na het herstel van de hoofdinfrastructuur de controle op de 'haarvaten' van het systeem: de meterkasten in huizen en bedrijven. Pas daarna kunnen netwerken weer worden aangeschakeld en kunnen mensen veilig terug naar huis of aan het werk<sup>13</sup>.

Als wordt overgegaan tot evacuatie is het cruciaal snel *opvangcapaciteit* buiten het getroffen gebied te organiseren. Via een *registratiesysteem* moet dan zo snel mogelijk bekend zijn wie eventueel slachtoffer van de overstroming is geworden en waar mensen zich bevinden voor nazorg.

In geval van een grootschalige overstroming kan de *uitvoerbaarheid* van registratie een probleem zijn omdat gemeenten en regio's zelf door de overstroming zijn getroffen. In de veiligheidsregio Utrecht wordt aan een Slachtoffervolgsysteem gewerkt, een methodiek waarmee de slachtoffers van een incident kunnen worden geregistreerd en gevolgd in de keten (rampsterrein, ambulances, ziekenhuizen, opvangcentra)<sup>14</sup>. Aandachtspunt is de *traceerbaarheid* van slachtoffers die niet naar opvangcentra of ziekenhuizen gaan maar naar familie en vrienden. Voor *registratie* bij grootschalige incidenten bestaat op dit moment binnen het Nederlandse Rode Kruis een systeem (I-RIS) voor het registreren van de zoekvraag van (mogelijk) verwanten van (mogelijke) slachtoffers van een ramp.

#### Nazorg

Overstromingsschade is tot op heden niet *verzekeraar*. Na de ramp moeten waterkeringen worden hersteld, water weggepompt, het gebied bewoonbaar gemaakt en de infrastructuur worden hersteld. De te betalen *schade* kan voor de getroffen burgers/ bedrijven enorm zijn. De Wet tegemoetkoming schade bij rampen (WTS) voorziet in een structurele regeling waarmee het Rijk een tegemoetkoming kan geven aan gedupeerden voor de zaakschade die ontstaat door overstromingen. De publiek-private Task Force verzekeraarbaarheid overstromingen onderzoekt hoe overstromingsschade verzekeraar te maken is.

#### Huidig beleid (extreem weer en overstromingen)

In Nederland moeten de waterkeringen voldoen aan de normen van de *Wet op de waterkering*. Voorzien wordt dat de keringen in 2015 aan de wettelijke normen kunnen voldoen. Voor de langetermijnwaterveiligheid heeft de Deltacommissie in 2008 advies uitgebracht aan het kabinet<sup>15</sup>.

Het nationaal beleid voor waterveiligheid is vastgelegd in het ontwerp Nationaal Waterplan dat nu ter inspraak ligt. Dit plan vertaalt de veiligheidsketen voor overstromingen naar *meerlaagsheid*, waarmee naast waterkeren (preventie) en duurzame inrichting ook rampenbeheersing<sup>16</sup> een integraal onderdeel van waterveiligheid wordt. Zo onderzoekt het kabinet of het zinvol is om bij ontwerp en aanleg van weg- en spoorverbindingen in laaggelegen gebieden rekening te gaan houden met overstromingsrisico's. Inzet is om met een AMvB onder de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (WRO) eisen te stellen aan de ruimtelijke inpassing van vitale functies om schade bij overstromingen te voorkomen of te beperken.

Het kabinet geeft de samenwerking tussen partners in de veiligheidsketen een structureel karakter met de implementatie van de Europese Richtlijn Overstromingsrisico's 2007/60/EG (ROR). Deze Richtlijn verplicht de lidstaten tot actieve communicatie over overstromingsrisico's, het opstellen van plannen voor het beheer van deze risico's en het maken van risicokaarten.

Het KNMI heeft een belangrijke rol in het voorspellen van extreme weersomstandigheden. Het draagt met behulp van *weersverwachtingen* en *weeralarm* zorg voor alarmering van overheid, burger en bedrijfsleven.

<sup>13</sup> Eindrapportage TMO, deelrapport Nafase, februari 2009.

<sup>14</sup> Nationale Veiligheid, capaciteitanalyse voor de taak grootschalige evacuatie bij overstromingen, ministerie van BZK, mei 2007, p. 82.

<sup>15</sup> Samen werken met water, een land dat leeft, bouwt aan zijn toekomst. Bevindingen van de Deltacommissie 2008, januari 2009. <http://www.deltacommissie.com/advies>.

<sup>16</sup> De invulling voor de rampenbeheersingslaag in het ontwerp-Waterplan is mede bepaald door tussentijdse inzichten van de Task Force Management Overstromingen (TMO), met als belangrijkste maatregelen de verbetering van informatievoorziening vanuit "de waterkolom" (waterschappen en Rijkswaterstaat) en de samenwerking tussen veiligheidsregio's en die waterkolom.

## Conclusie

Extreem weer leidt tot een verstoring van het dagelijks leven. Overstromingen gaan gepaard met hoge kosten en sociaalpsychologische impact. Extreme weergebeurtenissen kunnen niet worden voorkomen. Daarom is het van belang goed voorbereid te zijn op extreem weer en overstromingen. Een aantal capaciteiten kan worden versterkt. Van burgers, overheid en bedrijfsleven wordt verwacht dat ze gedurende enige dagen zelfredzaam zijn. Daarna is *noodbevoorrading* nodig. Het is niet duidelijk of Nederland hiertoe in staat is. In 2007 is een aantal capaciteiten geïdentificeerd en geagendeerd (voor de stand van zaken van deze onderwerpen wordt verwezen naar *paragraaf 5.2* van dit rapport):

- het versterken van de continuïteit van de vitale producten en diensten;
- (geoefende) *evacuatieplannen*;
- een goed *informatiesysteem*;
- robuustheid *crisiscommunicatie*;
- *pandemie*: de uitwerking van het nationaal crisisplanplan griep pandemie, voorbereiding door bedrijven en medeoverheden op een griep pandemie, de organisatie van een internationale pandemieoefening in 2009.

Dit jaar zijn geen capaciteiten geagendeerd met betrekking tot een griep pandemie en hitte-droogte.

## 4.3 Energie

De energiesector (olie, gas en elektriciteit) wordt van oudsher gekenmerkt door een goed ontwikkelde veiligheidscultuur. Betrouwbaarheid van de levering van elektriciteit en gas is een belangrijk criterium voor de kwaliteit van deze vormen van energievoorziening. Toch is uitval, als gevolg van moedwillige verstoring of door een andere oorzaak, mogelijk. De twee uitgewerkte scenario's hebben een moedwillige verstoring als oorzaak.

Het Nederlandse elektriciteitsnetwerk is robuust, voor een belangrijk deel door de ringstructuur van grote delen van het netwerk. Vanwege het open karakter van het netwerk als geheel, is beveiliging tegen moedwillige verstoring moeilijk. Extra maatregelen zijn getroffen ter bescherming van kritieke plekken in het net. De kans op een moedwillige verstoring van het elektriciteitsnet is 'onwaarschijnlijk'. Vanwege de grote afhankelijkheid van elektriciteit is de impact 'zeer ernstig'. Vooral de kosten, met name als gevolg van verlies aan economische productie, de verstoring van het dagelijks leven en de sociaalpsychologische impact scoren hoog.

Ook het Nederlandse gasnetwerk is robuust. Het kent een grote redundantie in de infrastructuur en in de voorraad en de productie van gas. Vandaar dat de kans op het scenario 'zeer onwaarschijnlijk' is. De verstoring van het dagelijks leven scoort in dit scenario wel hoog.

### Te versterken capaciteiten

Een aantal maatregelen kan de bescherming van het elektriciteitsnetwerk en het gasnetwerk tegen moedwillige verstoring wellicht verbeteren.

### Preventie

Bij de aanleg van nieuwe onderdelen van het elektriciteitsnetwerk of het gasnetwerk wordt op dit moment nog onvoldoende het belang van veiligheid afgewogen tegen het belang van openbaarheid van informatie, bijvoorbeeld in de vergunningaanvraag. De overheid en de energiesector zouden bewust moeten afwegen welke informatie, die kwaadwillenden kunnen gebruiken, *vertrouwelijk* kan blijven.

In een gezamenlijk project onderzoeken het ministerie van EZ, TenneT en het Nationaal Adviescentrum Vitale Infrastructuur (NAVI) de stand van *beveiliging van het elektriciteitsnetwerk* tegen moedwillige verstoringen. Naar aanleiding van de uitkomsten van dit onderzoek kan worden besloten tot aanvullende beveiligingsmaatregelen. Een vergelijkbaar onderzoek heeft al binnen de gasector plaatsgevonden. Aanvullende maatregelen zijn getroffen. Wellicht is het zinvol om voor de gasector een minimum beveiligingsniveau op te stellen ter bevordering van de *integriteit* van het personeel. *Screening* kan hiervan onderdeel uitmaken.



Langdurige stroomuitval is voor grote delen van onze samenleving een probleem. Het is onduidelijk of de vitale sectoren voldoende maatregelen hebben getroffen om hun kwetsbaarheid bij uitval van elektriciteit te verkleinen. Het is belangrijk dat vitale sectoren de uitval van elektriciteit in hun *continuïteitsplanning* opnemen als een van de mogelijke risico's waarop maatregelen moeten worden getroffen. De afhankelijkheid van vitale sectoren van gas is veel kleiner. Het meenemen van uitval van gas als een mogelijk risico in de continuïteitsplanning van vitale sectoren behoeft geen brede aandacht. Het is uiteraard verstandig dat individuele bedrijven en sectoren bij grote afhankelijkheid van gas dit wel in hun plannen opnemen.

### Preparatie

De elektriciteitssector en de gasector zijn van mening dat de afspraken die nu met de NCTb zijn gemaakt over *alertering* verbeterd kunnen worden. De sector als geheel wil eerder signalen ontvangen en worden gealerteerd als sprake is van een dreiging voor een van haar organisaties. Ook kan de samenwerking van de elektriciteitssector met de (regionale) operationele overheidsdiensten verbeterd worden.

Langdurige uitval van stroom of gas kan leiden tot schaarste, bijvoorbeeld *schaarste* aan brandstof voor hulpdiensten, een tekort aan vitaal personeel (bijvoorbeeld reparatieteams, distributie van schaarse goederen en bewaken en beveiligen). Het is wenselijk vooraf af te spreken waaraan prioriteit wordt gegeven.

Geadviseerd wordt om een *nationaal responsplan energie* op te stellen waarin is vastgelegd hoe op te treden om de gevolgen van uitval van stroom of gas zo veel mogelijk te beperken. Onderdeel van het responsplan moet zijn een beschrijving van de crisisorganisatie van overheid en de vitale sectoren, de rol van de overheid, bestaande internationale afspraken over de bestrijding van uitval, prioritering van schaarse middelen, opleiden, trainen en oefenen, en de publieks- en perscommunicatie tijdens een verstoring.

### Huidig beleid

De voorzieningszekerheidsstrategie van dit kabinet voor olie, gas en elektriciteit bestaat, naast energiebesparing en verduurzaming, uit het stimuleren van diversificatie van fossiele energiebronnen, het bevorderen van goed functionerende (inter)nationale energiemarkten en het versterken van relaties met landen die relevant zijn voor de Nederlandse energievoorziening.

Voor wat betreft de leveringszekerheid zijn in de Elektriciteitswet en de Gaswet bepalingen opgenomen. De netbeheerders voor elektriciteit en gas hebben een belangrijke rol bij het garanderen van de leveringszekerheid. Zij dienen te zorgen voor de veiligheid en betrouwbaarheid van de netten en voor voldoende capaciteit voor het transport. Zij doen dit onder meer door de zogenaamde systeembalans te handhaven. Netbeheerders hebben ook in buitengewone omstandigheden de taak te zorgen voor transport van elektriciteit en gas. TenneT kan als netbeheerder van het elektriciteitsnet reserve- en noodvermogen inzetten en in het uiterste geval afnemers in een in de regelgeving vastgelegde volgorde afschakelen. De minister van Economische Zaken monitort de leverings- en voorzieningszekerheid en kan de netbeheerders investeringsverplichtingen opleggen. De Energiekamer van de NMa ziet toe op de sectoren gas en elektriciteit.

Inmiddels heeft de NCTb overleg gestart om de (afspraken over) *alertering* met de Gasunie en met TenneT te verbeteren.

Internationaal bestaan er crisisbeheersingsmechanismen voor olie (binnen het International Energy Agency), olie en gas (EU) en elektriciteit (EU). Doel van deze mechanismen is de gevolgen van een crisis te beperken door onder andere de inzet van nationale noodvoorraden olie en gas, en solidariteitsafspraken tussen landen.

### Conclusie

Hoewel de Nederlandse netwerken voor transport van elektriciteit en gas robuust zijn, is een verstoring niet uit te sluiten. Een aantal maatregelen is wenselijk. Een responsplan energie en prioritering van gebruik van schaarse middelen bij uitval van elektriciteit of gas helpen een verstoring sneller en beter te herstellen. Vitale organisaties kunnen wellicht meer doen om hun weerbaarheid tegen uitval van elektriciteit te vergroten.

## 4.4 ICT

Het gebruik van telecommunicatie en ICT is in de afgelopen jaren sterk toegenomen, voor een belangrijk deel door nieuwe ontwikkelingen en toepassingen. De Nederlandse samenleving is in hoge mate afhankelijk geworden van de beschikbaarheid en betrouwbaarheid van telecommunicatie en ICT. Het behoort tot de vitale infrastructuur van onze samenleving. Dat geldt internationaal: ICT en telecommunicatie maken wereldwijde informatieverspreiding, communicatie en zakendoen gemakkelijk. Tegelijkertijd is het een interessant werkterrein voor criminele activiteiten.

ICT en telecommunicatie blijven zich snel ontwikkelen. De voortdurende vernieuwing van ICT, de toenemende complexiteit en de steeds bredere toepassingen kunnen leiden tot nieuwe risico's. Kwaadwillenden gaan steeds meer gebruikmaken van ICT om schade aan de samenleving toe te brengen (denk aan terrorisme, *cyber-warfare* en cyberspionage).

De twee uitgewerkte scenario's – een moedwillige verstoring van het IP-netwerk en een moedwillige ICT-uitval in een vitale sector – scoren beide hoog op de verstoring van het dagelijks leven. Het scenario van moedwillige verstoring van het IP-netwerk scoort daarnaast hoog op de kosten, op de aantasting van de democratische rechtstaat en op de sociaalpsychologische gevolgen.

### Te versterken capaciteiten

ICT en veiligheid hebben de aandacht. De ministeries van BZK, Justitie en EZ hebben eerder in de Herijking ICT en veiligheid een aanpak en maatregelen opgenomen ter versterking van de veiligheid. Om tot een verdere professionalisering van het beleidsterrein te komen is een aantal verdere maatregelen nodig.

### Randvoorwaarden

Veel partijen hebben een rol bij het voorkomen of de bestrijding van ICT-verstoringen. Van belang is dat partijen weten wie welke *taak en verantwoordelijkheid* heeft en dat zij bij onduidelijkheid hierover helderheid scheppen en afspraken maken.

Verschillende partijen doen aan kennisontwikkeling op het terrein van *ICT-security*. Die kennis wordt onder andere gedeeld via de Nationale infrastructuur ter bestrijding van Cybercrime (NICC) in de informatie-knooppunten. Een stevige *borging van die kennisontwikkeling en kennisdeling* is nodig, ook door bijvoorbeeld training van ICT-medewerkers en internationaal uitwisselen van kennis.

### Preventie

De *betroikbaarheid van hard- en software* is internationaal onderwerp van discussie. Die discussie verdient het internationaal te worden geïntensiveerd, gegeven het risico van misbruik.

De afhankelijkheid van Nederlandse vitale sectoren van ICT en telecommunicatie is in de afgelopen jaren toegenomen. De negatieve effecten van uitval worden steeds groter. Het wordt daarom steeds belangrijker de *weerbaarheid van andere vitale sectoren* op ICT-verstoringen te vergroten.

### Preparatie en respons

Veel ICT-incidenten hebben een internationale oorzaak of effect. Het ontbreekt nog aan voldoende aansluiting van de voorbereiding en respons door landen en door internationale organisaties zoals NATO en EU. Gestreefd moet worden naar een verbetering van de *samenwerking* bij ICT-incidenten tussen landen en *tussen internationale organisaties*. Deelnemen aan internationale oefeningen is een van de instrumenten om dit te realiseren.

Nederland kan nog niet snel genoeg optreden bij grote ICT-verstoringen. Daarom is het van belang te komen tot een *nationaal responsplan ICT-verstoring*, waarin ook aandacht wordt besteed aan opleiden, trainen en oefenen van de responsorganisatie bij vitale sectoren en de overheid. Ook wordt in dit plan aandacht besteed aan de organisatorische inbedding van een zogenaamd *ICT-alertboard*, waarin vertegenwoordigers van bestaande netwerken en organisaties zitting hebben om te adviseren over maatregelen bij een dreigende verstoring.

### Huidig beleid

Om de risico's en de gevolgen van ICT-verstoringen te verkleinen, zijn in de afgelopen jaren al diverse maatregelen genomen in Nederland. Zo maken teleco**aanbieders en internetproviders** in het Nationaal Continuïteitsoverleg Telecom (NCO-T) afspraken met de overheid over de beschikbaarheid van vitale ICT-diensten. Govcert, het Nederlandse Computer Emergency Response Team, zorgt voor snelle respons bij ICT-incidenten en geeft overheidsorganisaties en andere vitale sectoren gerichte informatie over (operationele) kwetsbaarheden bij het gebruik van ICT. Het NAVI voorziet vitale bedrijven van security adviezen, onder andere om de weerbaarheid tegen digitale dreigingen te vergroten. Het Team High Tech Crime van het KLPD is in het leven geroepen om het mogelijk te maken complexe computergerelateerde criminele activiteiten op te sporen en te vervolgen. Verschillende marktpartijen en bijvoorbeeld AIVD, KLPD en Govcert wisselen in de Nationale Infrastructuur Cybercrime (NICC) informatie uit over nieuwe dreigingen en mogelijke maatregelen om de weerbaarheid te verhogen.

Vanuit het NCO-T is een proces in gang gezet van aansluiting op het alterteringsysteem terrorisme-bestrijding van de NCTb.

Ook internationaal gezien worden er initiatieven genomen om te komen tot een verbetering van de weerbaarheid tegen ICT-verstoringen. Zeer recentelijk nog heeft de Europese Commissie een Mededeling uitgedaan over de bescherming van de vitale informatie-infrastructuren in Europa<sup>17</sup>. De EC zet zich ervoor in om in de komende jaren te komen tot een betere samenwerking binnen de Europese Unie en met andere internationale en nationale partijen op het gebied van preventie en respons tegen ICT-dreigingen. Daarmee sluiten de nationale initiatieven, zoals hierboven genoemd, naadloos aan bij deze mededeling.

### Conclusie

De snelle ontwikkeling van ICT-toepassingen en -gebruik maken constante aandacht voor de risico's van ICT nodig. Meer internationale samenwerking is vereist om de veiligheid van hard- en software te verhogen en om kennis en informatie uit te wisselen vóór en tijdens een verstoring. De weerbaarheid van andere vitale sectoren tegen ICT-uitval moet worden opgepakt. Tenslotte zijn nationale en internationale inspanningen nodig om een goede respons te waarborgen.

## 4.5 Polarisatie en Radicalisering

Polarisatie en radicalisering hebben vergaande gevolgen voor de samenleving en kunnen de democratische rechtstaat ernstig aantasten. Burgers kunnen zich bijvoorbeeld onveilig voelen bij etnische spanningen en conflicten, gewelddadige aanvallen of extremistische uitingen en daardoor bepaalde mensen, groeperingen of locaties mijden. Wanneer incidenten plaatsvinden, kan die angst zich omzetten in woede en die woede kan zich zowel richten op de relschoppers of extremisten als op de overheid.

Vertrouwen speelt een belangrijke rol: het vertrouwen van burgers in 'andere groepen', de overheid en de politiek. Burgers houden de overheid en politiek vaak verantwoordelijk voor incidenten die plaatsvinden. Dit kan weer leiden tot verhitte discussies en ophef in de media.

### Te versterken capaciteiten

#### Preventie en preparatie

Op het terrein van polarisatie en radicalisering wordt nu veel geïnvesteerd in expertise en het kennen van de belangrijkste partijen. Wat vooral moeilijk blijkt, is het creëren van bewustzijn bij partners op lokaal niveau (bijvoorbeeld gemeenten, veiligheidsdiensten, professionals en maatschappelijke organisaties), gekoppeld aan inzicht in handelingsperspectieven. Er is dan ook behoefte aan een *beter*e samenwerking tussen alle betrokken partijen. Op dit moment vindt samenwerking vooral plaats rond om een (aankomend) incident. Het is juist belangrijk om buiten incidenten om (structureel) te *netwerken* met bijvoorbeeld allochtone zelforganisaties of dierenrechtenorganisaties. Vertrouwen moet al zijn opgebouwd voordat een incident plaatsvindt.

Polarisatie en radicalisering zijn problematisch omdat de verscherping van tegenstellingen tussen groeperingen en de steun voor antidemocratische doelen en middelen de democratische rechtsorde

<sup>17</sup> Communication on Critical Information Infrastructure Protection, 30 maart 2009.

ondermijnen. Voor politici en bestuurders (zowel lokaal als landelijk) is het daarom van belang *daadkrachtig leiderschap*<sup>18</sup> te tonen door problemen tijdig te herkennen, te benoemen en aan te pakken. Aan de andere kant is het ook van belang oog te blijven houden voor de *nuance* en kansen te benutten om positieve voorbeelden uit te dragen. Zowel de *beeldvorming in de media* als de media zelf zijn belangrijk voor bestuurders en politici. De media zijn het middel voor het uitdragen van een standpunt of voor de confrontatie met mensen die het radicale gedachtegoed uitdragen. Daarom is het belangrijk dat politici/ bestuurders zich bewust zijn welk effect hun uitspraken, houding en gedrag in de media hebben (op de burger).

Daarnaast kunnen *bindende elementen en symbolen* tegengewicht bieden aan polarisatie en radicalisering. Bindende factoren (bijvoorbeeld sport) versterken het nationale gevoel en vergroten de loyaliteit aan en de lotsverbondenheid met de Nederlandse samenleving. Daarmee groeit de weerbaarheid van de samenleving en wordt de sociale cohesie sterker. De huidige aanpak is vooral gericht op het versterken van de sociale cohesie op buurniveau en minder op nationaal niveau. Onderzoek<sup>19</sup> toont namelijk aan dat nadruk op Nederlanderschap vooral het patriotisme/ nationalisme van autochtone jongeren versterkt. Bij allochtone jongeren werkt stimulering van identificatie met de stad of met de rechtsstaat veel beter. Op korte termijn wordt daarom vooral op lokaal niveau geïnvesteerd. Op langere termijn is het wel zinvol te bekijken wat het overkoepelend kader is boven alle landelijke actieplannen op dit terrein en of er voorbeelden uit andere landen zijn om op nationaal niveau de binding te versterken.

Ook bedrijven kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan het voorkomen van incidenten, onder andere door *veiligheidsmaatregelen te nemen*. Hierbij kan worden gedacht aan het beperkt toegankelijk stellen van gevoelige informatie of het beveiligen van objecten. De overheid (o.a. de AIVD en de NCTb) faciliteert het bedrijfsleven met advies hoe het best te handelen. Voor de vitale sectoren kan het NAVI advies geven over de te nemen beveiligingsmaatregelen. Daarnaast neemt een selecte groep bedrijven actief preventieve maatregelen, omdat ze mogelijk doelwit zijn van activisten en extremisten. Voor deze specifieke groepen zijn/ worden informatiebrochures en een trainingsmodule opgesteld. De samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven vindt al plaats, maar heeft nog extra aandacht nodig.

### Respons

Het is van belang dat bestuurders en politieke leiders (zowel lokaal als landelijk) *daadkrachtig* kunnen optreden als een incident heeft plaatsgevonden. Met *daadkrachtig* leiderschap wordt bedoeld:

- het nemen van de juiste maatregelen en besluiten;
- betrokkenheid verkrijgen van de juiste bestuurlijke en maatschappelijke partners;
- het doorhakken van knopen en het helder communiceren van de inzet van diensten en;
- de aanpak van het incident. Aandachtspunt: als een incident heeft plaatsgevonden, moeten personen of gebouwen vaak extra worden beveiligd (voor het geval ze doelwit zijn van nieuwe acties).

### Nafase

Het is als overheid (zowel lokaal als landelijk) belangrijk om niet alleen tijdens, maar ook na afloop van een incident te investeren in het verkrijgen van *vertrouwen van burgers*. Hierbij gaat het niet alleen om een goede schadeafhandeling en opvang van slachtoffers en familie, maar ook om het goed aanvoelen en omgaan met gevoelens van angst en woede onder de bevolking.

<sup>18</sup> Informatiegestuurd en invoelend leiderschap dat vaardig is in social engineering kan ook relevant zijn in het kader van het hier bedoelde leiderschap.

<sup>19</sup> Entzinger en Douelijin. (2008). De lat steeds hoger.

## Huidig beleid

Het kabinet ziet polarisatie en radicalisering als een breed maatschappelijk probleem en wil dit voorkomen, beperken en bestrijden. Het tegengaan van radicalisering is te meer van belang omdat daarmee in preventieve zin ook kan worden voorkomen dat personen of groepen naar terroristische middelen grijpen. Daarom werken acht ministeries samen aan het *Actieplan Polarisation en Radicalisering*<sup>20</sup>. Het Actieplan is gericht op het herstellen van het vertrouwen in de rechtstaat, het verbeteren van de relatie tussen bevolkingsgroepen en het tegengaan van islamitisch-, rechts- en dierenrechtenextremisme. De lokale regierol staat centraal. De aanpak is gericht op preventie (bijvoorbeeld via verhogen van weerbaarheid), signaleren (informatie-uitwisseling en bewustwording van signalen) en interveniëren (bijvoorbeeld in de vorm van deradicaliseringstrajecten). Al deze aspecten worden uitgewerkt in jaarlijkse Operationele Actieplannen, voortgangsrapportages en trendanalyses<sup>21</sup>. Daarnaast is op 2 maart 2009 een brief naar de Tweede Kamer verstuurd waarin de intensivering van de aanpak van dierenrechtenextremisme wordt beschreven<sup>22</sup>. De NTCb geeft vorm aan de brede benadering die het Nederlandse contraterrorismebeleid kenmerkt. Hij draagt er zorg voor dat gewelddadige radicalisering en terrorisme in samenhang worden gezien en bestreden (zie ook de opeenvolgende voortgangsrapportages terrorismebestrijding). Het ministerie van BZK geeft vorm aan de brede benadering in het Nederlandse contraradicaliseringsbeleid. Dit heeft niet alleen betrekking op vormen van radicalisme die uitmonden in geweld, maar is ook gericht op het terugdringen van niet-gewelddadige vormen van radicalisme die antidemocratisch of democratieverstorend zijn in de nagestreefde doelen of gehanteerde middelen.

Andere relevante programma's op dit terrein zijn het *Actieplan Democratische Rechtstaat* en het *Handvest Verantwoordelijk Burgerschap* (BZK), het beleidsplan *De gemeenschappelijke integratieagenda Rijk en Gemeente: Datgene wat ons bindt* (WWI), de *Integratienota 2007-2011: Zorg dat je erbij hoort* (WWI) en het actieprogramma *Iedereen Doet Mee* (SZW). Daarnaast is in 2009 de nota *Burgemeester en Veiligheid* uitgebracht (BZK).

Het door het Rijk recent opgericht Kennis- en Adviescentrum Polarisation en Radicalisering *Nuansa* verstrekt informatie, zorgt voor kennisuitwisseling en geeft voorlichting over het opbouwen van een lokaal netwerk. Verder is het mogelijk via *Nuansa* in contact te komen met andere professionals en goede lokale praktijken.

**Conclusie** Polarisation en radicalisering hebben grote gevolgen voor de Nederlandse samenleving en kunnen de democratische rechtsorde aantasten. Het huidige nationaal beleid zet in op kennisuitwisseling en financiële ondersteuning van lokale plannen. Het beleid kan op enkele punten worden versterkt:

- nog meer uitwisselingen van kennis en inzicht op lokaal niveau ter vergroting van bewustzijn en alertheid;
- inzetten op verbindende elementen en symbolen (zoals sportevenementen en lokale en landelijke feestdagen);
- politici en bestuurders (zowel lokaal als landelijk) ondersteunen bij het verbeteren van daadkrachtig leiderschap en media-inzicht door middel van goede communicatiestrategie en het aanbieden van concrete handelingsperspectieven.

<sup>20</sup> Actieplan Polarisation en Radicalisering 2007-2011, augustus 2007. Kamerstuk 2006-2007, nr. 103.

<sup>21</sup> Verschenen zijn: Operationeel Actieplan 2008, Voortgangsverslag 2008, Trendanalyse 2008 en Operationeel Actieplan 2009.

<sup>22</sup> Kamerstukken II, 2008-2009, 29 754, nr. 143.

## 4.6 Verwevenheid onder- en bovenwereld

In de scenario's van verwevenheid onder- en bovenwereld<sup>23</sup> wordt het vertrouwen in de Nederlandse overheid en het bedrijfsleven aangetast. Meer specifiek gaat het om:

1. het schaden van de integriteit van de internationale positie van Nederland (de naam van Nederland als betrouwbare handelspartner);
2. het afnemen van de economische groei (en de kosten die dat met zich meebrengt) door een crisis in het consumenten- en producentenvertrouwen;
3. de aantasting van de democratische rechtsstaat doordat de normen en waarden die ten grondslag liggen aan de Nederlandse samenleving eroderen. Hierdoor wordt het dagelijks functioneren van overheid en bestuur bemoeilijkt.

### Te versterken capaciteiten

#### Preventie/preparatie

Voor een adequate preventie en aanpak van de problematiek van de verwevenheid van onder- en bovenwereld is tijdige *uitwisseling van informatie, kennis en ervaring* tussen autoriteiten met een toezicht-, controle-, vervolging- of opsporingstaak en het bedrijfsleven nodig. Op dit moment is er een onvolledig beeld, omdat er verschillende organisaties zijn die informatie verzamelen en het probleem versnipperd aanpakken. De informatievoorziening zou meer integraal moeten worden aangepakt, waarbij uniformiteit en transparantie van informatie centraal staat. Om versterking van de bestuurlijke aanpak ter bestrijding van de georganiseerde misdaad op lokaal niveau te faciliteren zijn Regionale Informatie en Expertise Centra's (RIEC's) ingesteld.

Een goede balans tussen *toezicht en risicomanagement* is belangrijk. Uit de capaciteitenanalyse komt naar voren dat vooral risicomanagement kan worden verbeterd door verdere professionalisering. Hierbij zijn twee aspecten van belang:

1. Benoemen en aanpak risico's: zijn de juiste risico's benoemd en worden die adequaat beoordeeld? Wat zijn de bestaande maatregelen en zijn aanvullende maatregelen gewenst? Worden de maatregelen en de risico's verder gemonitord?
2. Reageren op incidenten en risico's: zien dat iets fout gaat en daar tijdig op acteren (hoe langer het duurt voordat een organisatie een concreet incident in de gaten heeft, hoe groter de schade). Kern is het hebben van goede controle- en monitoringmechanismen (mankracht en techniek); het ministerie van BZK heeft bijvoorbeeld – met vertegenwoordigers van gemeenten, provincies, ministeries, waterschappen en politie – een landelijk model ontwikkeld voor de registratie van de afhandeling van (vermoedens van) integriteitschendingen<sup>24</sup>. Het is belangrijk dat organisaties hier goed zicht op hebben en informatie ook kunnen gebruiken als input voor risicomanagement.

Uit de scenario's blijkt dat de beveiliging van informatie nauwelijks/ niet te beheersen is met informatie-systemen. Bij het weglekken van informatie betreft het vaak vertrouwelijke mondelinge informatie (bijvoorbeeld over fusies of overnames). Deze informatie is vaak niet op papier of in systemen vastgelegd. Daarom is het voor organisaties van belang zich (ook) te richten op de solidariteit/ integriteit van haar medewerkers. De *integriteit* van medewerkers kan op verschillende manieren worden bevorderd:

- gericht op de persoon door een kritische selectie van (ingehuurde) medewerkers op kwetsbare posities in de organisatie. Het gaat daarbij om de controle van gegevens (diploma's, identiteit, referenties) en om de screening variërend van een verklaring omtrent het gedrag tot aan een veiligheidsonderzoek door de AIVD<sup>25</sup>;
- gericht op de organisatiecultuur door de aandacht voor integriteit levend te houden. Het management van de organisatie speelt hierin een belangrijke (voorbeeld)rol. Duidelijkheid bieden over de gewenste

<sup>23</sup> De scenario's zijn: criminele inmenging in vitale bedrijven, beïnvloeding aandelenmarkt en beïnvloeding openbaar bestuur.

<sup>24</sup> Registratie integriteitschendingen openbaar bestuur en politie, Ministerie van BZK, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Interprovinciaal Overleg, Unie van Waterschappen, vts Politie Nederland, Den Haag, oktober 2008.

<sup>25</sup> Zie voor een overzicht van mogelijkheden: 'Handreiking Integriteitaspecten van werving en selectie', Bureau Integriteitbevordering Openbare Sector, augustus 2008. [www.integriteitoverheid.nl](http://www.integriteitoverheid.nl).

gedragsregels hoort hier ook bij. Voor ambtenaren geldt bijvoorbeeld dat het bestuur op grond van de Ambtenarenwet verplicht is om een gedragscode op te stellen.

Het uitbesteden van functies of afdelingen kan negatieve gevolgen hebben op het zicht op de integriteit van medewerkers of de informatiehuishouding.

Voor een goede aanpak van de verwevenheid van onder- en bovenwereld is een *internationale aanpak* van belang. Binnen deze context kan o.a. aan onderstaande verbeterpunten worden gedacht:

- versterking/ versnelling internationale samenwerking en gegevensuitwisseling tussen autoriteiten. Indien geheimhoudingsbepalingen de gegevensuitwisseling onnodig belemmeren is het van belang te bezien of aanpassing noodzakelijk is. Belangrijk is hierbij de samenwerking op Europees niveau. Een voorbeeld van de inzet tot verbetering van de internationale samenwerking en de gegevensuitwisseling is het tegengaan van 'belastingparadijzen'. Dit zijn onder andere landen waar het bankgeheim de fiscus verhindert toegang te krijgen tot bankrekeningen;
- bevorderen van transparantie van rechtspersonen in internationaal verband. Nederland besteedt de nodige aandacht aan het voorkomen van misbruik van rechtspersonen. In Nederland bestaat bijvoorbeeld de verplichting tot het kennen van (groot)aandeelhouders – Wet melding zeggenschap (Wmz) – en een publicatieplicht jaarstukken. Getracht wordt dergelijke verplichtingen in internationaal verband te bewerkstelligen;
- in internationaal verband bevorderen van integriteit. Bij de verschillende internationale fora zal aandacht worden gevraagd voor de noodzaak om in alle lagen van een organisatie integriteitsbesef te borgen.

### Respons

Uit de capaciteitanalyses is naar voren gekomen dat financiële fraude moeilijk is aan te pakken met strafrechtelijke opsporing en vervolging alleen. De aanpak van complexe financiële constructies en het misbruiken van rechtspersonen kan (bewijstechnisch) ingewikkeld zijn.

Een aanvullende maatregel die een afschrikkende werking kan hebben is de bestuurlijke boete. Zo heeft het kabinet op 30 januari 2009 het nieuwe besluit 'Bestuurlijke boetes financiële sector' aangenomen. De hoogte van de boetes komt hiermee meer in lijn met de ons omringende landen.

In het proces van opsporing en vervolging is informatie-uitwisseling van groot belang. Het proces moet zo worden ingericht dat informatie-uitwisseling mogelijk is met behoud van bescherming van natuurlijke- en rechtspersonen. Daarbij kan zich spanning voordoen tussen de belangen van opsporing- en vervolginginstanties en de belangen van financiële instellingen of andere instanties met een geheimhoudingsplicht.

Tevens dient de kennis/ capaciteit t.a.v. financiële criminaliteit bij het OM en de zittende magistratuur (ZM) te worden vergroot. Door een beter evenwicht tussen het proces van opsporing en vervolging, zal een toename van het aantal strafzaken kunnen volgen.

Ten slotte is het belangrijk om het melden van vermoedens van misstanden door ambtenaren en werknemers te bevorderen en daarmee de pakkans te verhogen. Hierbij is een goede 'klokkenluideregeling' van belang met daarin aandacht voor de bescherming van de positie van de melder.

### Huidig beleid

Op het gebied van integriteit doet Nederland het in internationaal perspectief goed. Zo zal Nederland in juni het voorzitterschap van de *Financial Action Task Force* (FATF) opnemen. De FATF is een intergouvernementeel samenwerkingsverband van landen met belangrijke financiële centra dat zich bezighoudt met de bestrijding van witwassen en de financiering van terrorisme. Hiervoor zijn in totaal 49 aanbevelingen geformuleerd (40 aanbevelingen tegen witwassen en 9 speciale aanbevelingen tegen de financiering van terrorisme), waaraan Nederland en de andere leden zich hebben gebonden en aan de hand waarvan de FATF-landen en derde landen worden beoordeeld.



Nationaal zijn er drie belangrijke programma's (waarbij een combinatie van voorkómen en repressie centraal staat) op dit terrein te noemen. De eerste twee programma's zijn Versterking Aanpak Georganiseerde Misdadaad (PVAGM) en het Programma financieel-economische criminaliteit<sup>26</sup>. Deze programma's voorzien in:

- gerichte versterkingen van organisatie, capaciteit en deskundigheid bij OM en politie;
- het verbeteren van informatie-uitwisseling<sup>27</sup>;
- het versterken van de internationale samenwerking door onder meer een verbeterde implementatie van EU-prioriteiten uit het OCTA, verbetering van de samenwerking tussen politie/ OM en Europol, het versterken van de internationale rechtshulp, het uitbouwen van samenwerkingsmogelijkheden met zogenaamde derde landen en het vergemakkelijken van internationale uitwisseling van politiegegevens via Interpol;
- de aanpak van gelegenheidsstructuren;
- het weerbaarder maken van kwetsbare beroepsgroepen of dienstverleners tegen misbruik door criminelen;
- het afnemen van crimineel vermogen.

Het derde programma is het actieprogramma Bestuurlijke aanpak georganiseerde misdaad, dat in belangrijke mate uitvoering geeft aan de eerste pijler van het PVAGM, het versterken van de bestuurlijke aanpak<sup>28</sup>. Dit programma richt zich op het verhogen van de bewustwording voor risico's van innesseling van georganiseerde misdaad op lokaal niveau. Daarnaast staat het vergroten van de slagkracht centraal en het versterken van de informatiepositie van het lokale bestuur via de oprichting van elf Regionale Informatie- en Expertisecentra. Deze centra faciliteren ook een effectievere samenwerking tussen gemeenten en onder meer politie en justitie, Belastingdienst, fiscale en sociale opsporingsdiensten.

Andere maatregelen dan wel initiatieven in dit kader zijn:

- de samenwerking tussen autoriteiten met een toezicht-, controle-, vervolging- of opsporingstaak in de financiële sector in het FEC (Financieel Expertise Centrum). Het gezamenlijke doel van de FEC-partners is het versterken van de integriteit van de financiële sector. De samenwerking tussen de partners vindt plaats op basis van een convenant<sup>29</sup>;
- de invoering van de WWFT (Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme) per 1 augustus 2008. Het cliëntenonderzoek en de meldingsplicht vormen de kern van de WWFT. Een belangrijk (nieuw) onderdeel van het cliëntenonderzoek is de verplichting omtrent het kennen van de uiteindelijk belanghebbende (*ultimate beneficial owner*);
- de Wet op het financieel toezicht (Wft) met verplichtingen ten aanzien van de integriteit zoals de betrouwbaarheidstoetsing voor bestuurders en (mede)beleidsbepalers van instellingen in de financiële sector (TK 29 078);
- de versterking van de aanpak van misbruik en criminaliteit rond vastgoed (TK 2008-2009, 29 911, nr. 16);
- het Programma Herziening Toezicht Rechtspersonen (HTR) waarmee een doorlopend toezicht op rechtspersonen (risicomanagement) wordt geïntroduceerd. HTR treedt naar verwachting in 2010 in werking. Het doorlopende toezicht komt in de plaats van het huidige preventieve toezicht, waarin de oprichter van een onderneming vóór oprichting een verklaring van geen bezwaar moet aanvragen bij de Minister van Justitie. Dit dient nu ook bij een statutenwijziging te geschieden;
- het uitbreiden van de werkingssfeer van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet BIBOB) tot, onder meer, de vastgoedsector;
- het instellen van een Nationale Regiegroep Aanpak Misbruik Vastgoed op 25 maart 2009;
- de Ambtenarenwet, Gemeentewet, Provinciewet et cetera waarin onder andere regels zijn opgenomen over nevenfuncties;
- bestrijding georganiseerde misdaad en verbetering informatie-uitwisseling bij verwevenheid onderwereld-bovenwereld (TK 2008-2009, 29911, nr. 23).

<sup>26</sup> Kamerstukken II, 2007-2008, 29 911, nr. 10.

<sup>27</sup> Informatie uit opsporingsonderzoeken naar witwassen door politie en FIOD-ECD worden na analyse systematisch teruggekoppeld naar onder meer financiële instellingen en bestuursorganen (bestuurlijke rapportages).

<sup>28</sup> Kamerstukken II, 2007-2008, 29 911, nr. 11.

<sup>29</sup> Convenanthehoudende afspraken over de samenwerking in het kader van het Financieel Expertise Centrum, Stcrt 2009, nr. 71.



## Conclusies

De verwevenheid tussen onder- en bovenwereld kan het vertrouwen in de overheid en het bedrijfsleven aantasten. Deze verwevenheid kan onder meer worden tegengegaan door een betere uitwisseling van informatie, kennis en ervaring tussen autoriteiten met een toezicht-, controle-, vervolging- of opsporing-taak en het bedrijfsleven, en door middel van integriteitbevorderende maatregelen.

Het pakket aan maatregelen zoals beschreven in de vorige paragraaf (huidig beleid) draagt bij aan verbetering van het vertrouwen in overheid en bedrijfsleven.

## 4.7 Grote ongevallen (chemisch, nucleair, natuurbranden)

### Chemisch en nucleair

In het chemische en nucleaire scenario wordt ontwrichting van de samenleving vooral bepaald door de volgende factoren:

- angst onder de bevolking voor straling, radioactieve stoffen en (gevaarlijke) chemische stoffen;
- de verstoring van het dagelijks leven: bij een nucleaire ramp ("Borssele") wordt het gebied van 2 km rond om de kerncentrale geëvacueerd en mensen zo km rond om de centrale moeten binnen blijven (schuilen). Het herstel en de gevolgen na een werkelijke lozing kunnen ingrijpend en langdurig zijn;
- de kosten voor de direct betrokkenen die binnen het gebied wonen of een bedrijf hebben. Daarnaast de kosten voor de inzet rond om de crisis- en rampenbestrijding (hulpdiensten, leger, et cetera). Voor de directe kosten die door schade binnen het gebied zijn ontstaan, zijn er financiële regelingen voor aansprakelijkheid en schadevergoeding.

Op het terrein van chemie en nucleair is al decennialang beleid ontwikkeld, in het bijzonder op het gebied van preventie. Hierbij kan worden gedacht aan veiligheidsvoorzieningen, vergunningenbeleid en toezicht. Ondanks dat er geen majeure beleidsontwikkelingen op het terrein van chemisch en nucleair spelen, zijn er aandachtspunten ter verbetering van de huidige praktijk.

### Te versterken capaciteiten chemisch

#### Proactie & Preventie

Bedrijven en overheden zijn zich in toenemende mate bewust van de relevantie van *proactie*. Onder andere in het kader van de ruimtelijke ordening wordt gestreefd om wonen gescheiden te houden van opslag/ productie/ transport van gevaarlijke stoffen en/ of risicovolle bedrijven. Waar dat onmogelijk blijkt, worden aanvullende (stede)bouwkundige oplossingen geïntroduceerd. Ook dienen inrichtingen de meest actuele stand der techniek te hanteren. Verder moet de infrastructuur zodanig zijn ingericht – of zeer snel kunnen worden ingericht – dat mensen het gebied snel kunnen ontvluchten en de hulpverleners snel toegang hebben tot het gebied, zonder dat deze verkeersstromen elkaar hinderen (of althans zo min mogelijk). Bij het *ontwikkelen van proactief beleid* worden dan ook, meer dan voorheen, belangrijke *responsorganisaties als de brandweer* betrokken. Het betrekken van responsorganisaties bij de ontwikkeling van proactief beleid moet verder worden versterkt.

#### Preparatie

Op basis van diverse wet- en regelgeving dient een bedrijf te zorgen voor actuele informatie over de aanwezige gevaarlijke en/ of risicovolle stoffen. De *informatievoorziening* is na de introductie van het Register Risicosituaties Gevaarlijke Stoffen (RRGS) en met de operationalisering van de provinciale risicokaarten in vergaande mate verbeterd. Deze digitale kaarten laten een zo compleet mogelijke overzicht zien van gevaarlijke en risicovolle stoffen<sup>30</sup>. Daarnaast geldt dat op basis van de vergunningsgegevens over de aanwezige stoffen in de rampenbestrijdingsplannen is aangegeven welke mogelijke effecten zich in bedrijven kunnen voordoen als gevolg van een ongeval.

<sup>30</sup> Deze kaarten beperken zich niet uitsluitend tot de BRZO-bedrijven. Op grond van onder meer deze internetkaarten, maar ook van multidisciplinair overleg op lokaal/ regionaal niveau wordt kennis gedeeld met relevante actoren over de omstandigheden op de locatie en over stoffen in het algemeen.

De operationele hulpverleningsdiensten moeten bij (transport)ongevallen zo snel mogelijk weten om welke stof(fen) het gaat. Dit om beslissingen te kunnen nemen over bijvoorbeeld de manier van blussen of het evacueren van mensen. Het verder verbeteren van de kwaliteit van informatie is daarom van belang. Zo is bijvoorbeeld in algemene zin bekend welke gevaarlijke stoffen over een weg worden vervoerd, maar kost het tijd om te achterhalen of, en zo ja welke, gevaarlijke stof zich op een bepaald moment op een auto-, spoor- of waterweg bevindt.

De respons is gebaat met een adequaat ingericht (*netcentrisch*) systeem voor informatievoorziening. Op deze wijze kunnen alle actoren gelijktijdig worden voorzien van informatie over de aard, omvang en ontwikkeling van het ongeval. Hierdoor wordt een snelle besluitvorming over bestuurlijke en operationele maatregelen bevorderd.

Daarnaast dient de alarmering bij ongevallen op een adequate manier te zijn geborgd. Hierbij is het van belang dat bedrijven en overheden (lokaal, nationaal en internationaal) gezamenlijk de *risicocommunicatie/voorlichting* naar burgers geven (met dezelfde boodschap en zo visueel mogelijk). Bedrijven dienen zich niet alleen voor te bereiden op ongevallen op hun eigen terrein maar moeten ook weten wat te doen als er een ongeval is bij een nabijgelegen bedrijf. In het kader van het BRZO worden naastgelegen bedrijven ook geïnformeerd over mogelijke risico's om zo de noodzakelijke maatregelen te betrekken.

#### Respons

Wanneer een incident heeft plaatsgevonden dient adequaat te worden gealarmeerd. Na alarmering vindt opschaling plaats van de verschillende responsorganisaties binnen de regionale rampenbestrijding. De regionale opschaling is afhankelijk van de aard en de omvang van het ongeval (GRIP 1 tot en met GRIP 4). In beginsel is de verantwoordelijkheid voor de rampenbestrijding van chemische ongevallen belegd bij het lokaal/ regionaal bevoegd gezag<sup>31</sup>. Daarnaast kan ook nationale opschaling en/ of coördinatie plaatsvinden.

Voor een adequate rampenbestrijding en crisisbeheersing dient voldoende, snel inzetbare en *geavanceerde meetcapaciteit* beschikbaar te zijn. Het is van belang inzichtelijk te maken of dit momenteel afdoende is.

#### Huidig beleid

Op het gebied van gevaarlijke stoffen is veel wetgeving ingesteld die adequate voorwaarden stelt aan de situering van bedrijven en de opslag, productie en transport van gevaarlijke en risicovolle stoffen. Het betreft de Wet milieubeheer, het Besluit risico's zware ongevallen, de Wet vervoer gevaarlijke stoffen en de Wet ruimtelijke ordening. Hierin is ook internationale regelgeving geïmplementeerd.

De VROM-Inspectie, Inspectie Verkeer en Waterstaat, Arbeidsinspectie en het bevoegd gezag houden stelselmatig toezicht/ controle. Dit toezicht wordt in toenemende mate multidisciplinair uitgevoerd.

#### Te versterken capaciteiten nucleair

##### Proactie & Preventie

Bedrijven dienen zich bewust (*awareness*) te zijn van het belang van *adequate veiligheidsvoorzieningen* en te beschikken over een parate responsorganisatie. De kwaliteit van technische veiligheidsvoorzieningen en van de bedrijfsvoering moet mede daarom een blijvende prioriteit zijn. Daarbij is een kwaliteitszorgsysteem een belangrijke randvoorwaarde.

Goede wet- en regelgeving zijn van belang om vergunningvoorschriften te kunnen opleggen zodat de veiligheid kan worden gewaarborgd. Bovendien dient er adequaat toezicht, op zo hoog mogelijk niveau, op de naleving van die voorschriften te zijn. Zowel een adequate vergunningverlening als het toezicht op

<sup>31</sup> Ten behoeve van de voorbereiding van de bestuurlijke maatregelen, besluiten en communicatie door de lokale en regionale beleidsteams, kan een beroep worden gedaan op crisisadviesentiteiten (zoals het BOT-mi). Voor de operationele uitvoering kan een beroep worden gedaan op het LOCC voor extra capaciteit.

de naleving van die voorschriften zijn gewaarborgd. Blijvende aandacht voor het functioneren van een samenhangend systeem (van vergunning, naleving en toezicht) is van belang.

#### Preparatie

In het NPK (*Nationaal Plan voor de Kernongevallenbestrijding*) en de daarop gebaseerde *planvorming* zijn de taken en bevoegdheden vastgelegd. Planvorming vindt multidisciplinair plaats en er wordt rekening gehouden met (sociaalpsychologische) menselijke reacties naar aanleiding van nucleaire ongevallen. Het is van belang dat er continu aandacht is voor de implementatie van de lokale, regionale of nationale NPK-rampenbestrijdingsplannen.

Uitgangspunt bij het opstellen van regionale plannen is dat wordt aangesloten bij de generieke rampenbestrijding (capaciteiten, processen en procedures). Waar nodig worden specifieke capaciteiten ingezet (bijvoorbeeld voor het doen van stralingsmetingen). De lokale rampenbestrijdingsplannen zijn beschikbaar voor burgers en betrokken bedrijven, en moeten regelmatig worden beoefend. Onderdeel van planvorming is (doelgroepgerichte) *risicocommunicatie*. Hierbij wordt onder meer ingegaan op de vraag welke maatregelen in welke gebieden zijn te verwachten. Het is daarbij van belang dat de *bevolking een duidelijk handelingsperspectief krijgt* van de overheid.

#### Respons

Na alarmering (door de exploitant) van een nucleair ongeval (kerncentrale), vindt altijd opschaling plaats naar het nationale niveau. Onder nationale regie<sup>32</sup> zullen verschillende responsorganisaties in actie komen (conform het NPK en de daaraan gerelateerde responsplannen). Belangrijke aspecten zijn dan deskundige advisering, modelberekeningen of metingen ten behoeve van een snelle besluitvorming, effectieve samenwerking en duidelijke communicatie naar de verschillende doelgroepen (bijvoorbeeld over evacuatie of bescherming van de voedselketen). Het Nationaal Meetnet Radioactiviteit maakt onderdeel uit van de responsorganisatie. Voor de samenwerking met meetdiensten van kennisinstituten, de brandweer en Defensie wordt een integrale, eenduidige meetstrategie geïmplementeerd.

#### Nafase

Bij nucleaire ongevallen waarbij een aanzienlijke lozing van radioactief materiaal heeft plaatsgevonden, volgt na de responsfase een nazorgfase. Op basis van de (radiologische en psychosociale) gevolgen van het ongeval voor de mens en de omgeving (milieu) worden maatregelen getroffen om de schade zo veel mogelijk te beperken. Crisiscommunicatie zal gedurende een lange(re) tijd plaatsvinden.

### Huidig beleid nucleair

#### Veiligheid en beveiliging kerncentrales

De veiligheid en beveiliging van kerncentrales is in Nederland geregeld in de *Kernenergiewet*. In deze wet zijn ook de internationale verplichtingen geïmplementeerd. Op basis van de Kernenergiewet zijn de nucleaire installaties vergunningplichtig.

#### Kernongevallenbestrijding

Na de ramp in Tsjernobyl in 1986 is door de Nederlandse overheid in 1989 het *Nationaal Plan voor de Kernongevallenbestrijding* (NPK) uitgebracht en geïmplementeerd. In het kader van de revitalisatie van het NPK<sup>33</sup> (RNPK), afgerond in 2002, is de kernongevallenbestrijding in lijn gebracht met de algemene crisisbeheersing en rampenbestrijding. Het RNPK heeft geleid tot een aantal concrete producten, zoals:

- de instelling van de *Eenheid Planning en Advies nucleair* (EPAN). Deze groep deskundigen adviseert het bevoegde gezag (beleidsteams) zowel op lokaal als op rijksniveau bij een (dreigende) crisis;
- de *Leidraad kernongevallenbestrijding*: deze leidraad beschrijft welke partij (publiek, privaat), welke maatregelen moet voorbereiden en kan nemen in de beschreven voorbeeldscenario's voor kernongevallen.

<sup>32</sup> De tijdsfactor en het ongevalverloop van een nucleair ongeval zijn bepalend voor het niveau waarop beslissingen moeten worden genomen en de samenhang tussen de lokale coördinatie en de nationale regievoering.

<sup>33</sup> Het NPK wordt actueel gehouden door nationaal en lokaal verantwoordelijke overheden.

De rampbestrijdingsplannen zijn in 2007 geactualiseerd en worden in 2009 opnieuw bijgesteld. Na de grootschalige Nationale Stafoefening nucleair (NSOn) in 2005 en tussentijdse kleinere oefeningen en trainingen is voor 2010 opnieuw een grootschalige stafoefening voorzien.

In internationale overeenkomsten van het Internationaal Atoomenergie Agentschap (IAEA), de EU en bilateraal met België en Duitsland zijn afspraken vastgelegd over alarmering, informatie-uitwisseling, afstemming van maatregelen en bijstand.

### Conclusie nucleair en chemisch

Op het terrein van chemie en nucleair is al decennialang beleid ontwikkeld (en geïmplementeerd). Ondanks dat er geen majeure beleidsontwikkelingen op het terrein van chemisch en nucleair spelen, zijn er aandachtspunten ter verbetering van de huidige praktijk. Hierbij kan worden gedacht aan actualisatie van planvorming, meetcapaciteit en informatievoorziening(systeem) en risico- en crisiscommunicatie (waaronder het eigen handelingsperspectief van bevolking en overheid).

### Natuurbranden

Natuurgebieden in Nederland kennen een intensieve verwevenheid met andere gebruiksfuncties, in het bijzonder bewoning, recreatie en (vitale) infrastructuur. Diverse gemeenten met risicovolle natuurgebieden ontvangen vooral gedurende de zomer veel recreanten binnen hun verzorgingsgebied. Wanneer zich onder die omstandigheden een situatie van een onbeheersbare natuurbrand met snelle brandverspreiding voordoet is de responscapaciteit onvoldoende om alle mensen in het gebied te redden.

Belangrijke variabelen die de impact van een natuurbrand bepalen zijn:

- aanwezigheid van mensen, kwetsbare objecten (campings en verzorgingstehuizen), vitale infrastructuur, natuurwaarden, recreatie (pretparken, dierentuin, hotels) en cultuurhistorie;
- de aanwezigheid van gevaarlijke stoffen, zoals brandbare stoffen op recreatieterreinen, munitiedepots en LPG-tankstations;
- de bereikbaarheid voor hulpdiensten, voldoende bluswater, de mogelijkheid van veilig optreden door de hulpverlening, de aanwezigheid van vluchtwegen;
- de mate van aandacht van media en publiek (ramptoerisme);
- de beschikbare tijd voor evacuatie (uren in plaats van dagen, zoals bij overstromingen);
- de mate van zelfredzaamheid van bewoners en recreanten in het gebied (onbekendheid met het risico).

### Te versterken capaciteiten

De risico's en effecten van een onbeheersbare natuurbrand in een droge periode zijn in meerdere natuur- en recreatiegebieden gemeentegrensoverschrijdend, bovenregionaal en multidisciplinair (o.a. brandweer, politie, GHOR en Defensie) van aard. Verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn verdeeld over diverse publieke en private partijen met een verscheidenheid aan belangen. Daarnaast raakt de problematiek van onbeheersbare natuurbranden in Nederland aan diverse beleidsdomeinen: ruimtelijke ordening, (vitale) infrastructuur, natuur en recreatie, milieu, bouwen en wonen, water en veiligheid. Bovenstaande maakt duidelijk dat (*publiek-private*) *samenwerking* van essentieel belang is voor het omgaan met onbeheersbare natuurbranden.

Samenwerking kan worden verbeterd door:

- de inzet van Defensie in bijvoorbeeld de *Landelijk Operationele Staf*;
- het uitvoeren van een pilotproject *Zelfredzaamheid bij natuurbranden*. De waardevolle ervaringen die het afgelopen jaar zijn opgedaan, dienen als startpunt;
- het verkennen van Europese samenwerking. De internationale contacten van enkele veiligheidsregio's op dit gebied bieden hiervoor een interessante basis.

Planvormers, beleidsmakers, hulpdiensten, terreineigenaren en recreatieondernemers hebben actuele kennis nodig over maatregelen om risico's van natuurbranden te verlagen. Deze kennis is onvoldoende ontsloten, ondanks de beschikbaarheid van internationaal onderzoek.

Kennis kan worden verbeterd door:

- het versterken van onderzoek bij het Nederlands Instituut voor Fysieke Veiligheid (NIFV);
- het samenbrengen van kennis bij de samenwerkende (internationale) partners;
- het aansluiten van de bestaande systemen van waarschuwing en detectie van natuurbranden op de landelijk systemen van *alertering*;
- de doorontwikkeling van een landelijk eenduidig gehanteerde gegevensbasis over natuurbranden;
- het ontwikkelen van een landelijke natuurbrandindex op de *provinciale risicokaart* en in het regionale *risicoprofiel*;
- het ontwikkelen door brancheorganisaties van een *leidraad brandveiligheid in natuurterreinen*.

Natuurbrandrisico's worden doorgaans niet meegenomen in de plannen (multidisciplinaire crisis-coördinatieplannen, calamiteitenplannen, rampenbestrijdingsplannen, draaiboeken en bedrijfshulpverleningsorganisaties) van publieke en private partijen. *Planvorming* kan worden verbeterd door het ontwikkelen van evacuatie- en ontruimingsplannen voor risicovolle natuurgebieden met voldoende mogelijkheden voor bereikbaarheid en ontsluiting van kwetsbare objecten en personen, zoals woonkernen, recreatieterreinen en verzorgingstehuizen. Landelijk worden hieraan geen eisen gesteld.

### Huidig beleid

Er zijn goede praktijkvoorbeelden van publiek-private samenwerking bij natuurbranden, zoals tussen brandweer, provincie, recreatieondernemers (Recron) en terreinbeheerders (Bosschap, Defensie) in de Commissie Risicobeheersing Natuurbranden Veluwe.

Ook zijn er verschillende internationale onderzoeken op het gebied van natuurbranden. In Nederland is er nog weinig onderzoek gedaan. Positieve uitzondering vormt het onderzoek naar natuurbrandverspreiding door het NIFV.

*Vertrouwen op veerkracht* lijkt de basis te vormen van de voorbereiding op scenario's met natuurbranden in Nederland. Het voorkomen en beperken van natuurbranden in Nederland is tot op heden regionaal opgepakt. Er bestaan geen landelijk erkende kaders voor de beleidsvoorbereidende en bestuurlijke afweging van natuurbrandrisico's en maatregelen.

### Conclusie

Veel terrein kan worden gewonnen door te investeren in *publiek-private samenwerking*. Hierbij kan worden gedacht aan verbetering van de *planvorming* (bijvoorbeeld evacuatie- en ontruimingsplannen ontwikkelen voor risicovolle natuurgebieden) en risicocommunicatie.

Daarnaast is het van belang kennis over natuurbranden samen te brengen met gebruikmaking van al aanwezige expertise van (inter)nationale partners (het NIFV/ Wageningen Universiteit/ Alterra/ Hogeschool Van Hall Larenstein).

## 4.8 Conclusie

In de voorgaande paragrafen is themagewijs weergegeven welke capaciteiten de experts hebben geïdentificeerd die zouden kunnen worden versterkt om de waarschijnlijkheid van een dreiging en de gevolgen ervan te beperken. Hiervoor is een inspanning nodig van de overheid, het bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en de burger.

In dit hoofdstuk valt een aantal dingen op:

- In meerdere scenario's komt naar voren dat publiek-private samenwerking verder kan worden versterkt. Naast de overheid is het ook een verantwoordelijkheid van private partijen – en burgers – om maatregelen te treffen tegen de dreigingen voor onze nationale veiligheid.
- Oplossingen voor bedreigingen van onze nationale veiligheid kunnen in een aantal gevallen alleen in samenwerking met andere landen en internationale organisaties worden gevonden.
- De onderwerpen integriteit, daadkrachtig leiderschap en risico- en crisiscommunicatie zijn bij veel dreigingen relevant.

Op grond van een aantal criteria wordt in het volgende hoofdstuk een selectie gemaakt van de hier geïnventariseerde te versterken capaciteiten. De score in de NRB, de kansrijkheid en de politieke urgentie zijn drie belangrijke criteria.

# 5 Agenderingsadvies





## 5.1 Inleiding

In hoofdstuk 4 is per thema weergegeven welke capaciteiten volgens de experts zouden kunnen worden versterkt om de waarschijnlijkheid van een dreiging en de mogelijke gevolgen ervan te beperken. In dit hoofdstuk wordt een keuze gemaakt in de in hoofdstuk 4 benoemde mogelijke te versterken capaciteiten. De keuze voor capaciteiten kan afhangen van verschillende criteria, zoals:

- 'score' op de NRB (waarschijnlijkheid en impact);
- trendmatige ontwikkeling van een dreiging;
- de mate waarin een capaciteit gerelateerd is aan impactcriteria;
- *quick-win*/ laaghangend fruit;
- politieke urgentie/ haalbaarheid;
- aansluiting op het huidige beleid.

Eerst zal in hoofdstuk 5.2 worden teruggekeken op de bevindingenrapportage van vorig jaar. Bekeken wordt welke acties vorig jaar zijn benoemd en wat de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering is. In paragraaf 5.3 en 5.4 wordt de agendering voor 2009 weergegeven. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt naar specifieke (5.3) en generieke (5.4) capaciteiten. Hiervoor is een inspanning nodig van zowel overheid als burger en bedrijfsleven.

## 5.2 Agenda 2008

In de eerste bevindingenrapportage is op basis van de uitgewerkte scenario's, de bijbehorende Nationale Risicobeoordeling en de capaciteitanalyses geadviseerd een aantal generieke en specifieke capaciteiten te agenderen. Hieronder de stand van zaken.

### 5.2.1 Generiek

#### Landelijke regie bij nationale crises

##### Schaarste(strategie)

De bestaande strategieën voor de verdeling van schaarste (wie krijgt als eerste wat) op het terrein van bewaken en beveiligen, nood(drink)water en energie zijn in kaart gebracht. Op basis van deze verkenning is een plan van aanpak opgesteld, voor de tweede helft van 2009, met als doel inzichtelijk te maken of schaarste leidt tot een bestuurlijk probleem. M.a.w.: is bestuurlijk Nederland in staat te beslissen wie wat krijgt? Uitgangspunt bij het plan van aanpak is een ernstige crisissituatie zoals een overstroming, elektriciteitsuitval of een griepdemonie.

##### Landelijk systeem voor uniforme informatievoorziening

Om de operationele en bestuurlijke informatievoorziening bij rampen en crises tussen de regionale en landelijke crisiscentra te verbeteren, is vorig jaar het project netcentrisch werken gestart. Het Veiligheidsberaad heeft netcentrisch werken tot prioriteit gemaakt. De minister van BZK draagt de initiële landelijke kosten van het netcentrisch werken. In elf regio's is de implementatie gestart of wordt aan een plan van aanpak gewerkt. Eind 2010 moet het mogelijk zijn om de basis voor netcentrisch werken klaar te hebben.

##### Landelijke Operationele Staf en Landelijk evacuatieplan

Bij rampen en crises waarbij bovenregionale of nationale belangen (dreigen te) worden geschaad, moeten besluiten op nationaal politiek-bestuurlijk niveau snel en zo eenduidig mogelijk operationeel kunnen worden uitgevoerd.

Tijdens de oefening Waterproef is met een landelijke operationele staf geëxperimenteerd. Een aantal veiligheidsregio's, bestuurders en operationele diensten heeft baat gehad bij een dergelijke landelijke afstemming. Zonder landelijke aanpak is een grootscheepse evacuatie bijvoorbeeld niet goed mogelijk. Het kabinet zal de landelijke operationele staf een formele plaats geven in het systeem van crisisbeheersing bij het Landelijk Operationeel Coördinatie Centrum te Driebergen en kwalitatief verder versterken. Hiervoor zullen de rol, taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de staf interdepartementaal verder

worden uitgewerkt en afgestemd met de decentrale bestuurders en operationele diensten. In september 2009 wordt de landelijke operationele staf opnieuw beoefend in oefening FLOODDEX.

Een concept Landelijk operationeel plan evacueren, waarin naast evacueren ook aandacht is voor redden en achterblijvers, is tijdens de oefening Waterproef geoefend. In april is een advies geformuleerd over te versterken capaciteiten bij grootschalige evacuaties.

#### **Robuustheid (crisis)communicatiemiddelen**

Een onderzoek is afgerond naar de robuustheid van (crisis)communicatiemiddelen. Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat bijna alle crisiscommunicatiemiddelen (C2000, internet, telefonie, mobiele telefonie, Nationaal Noodnet, OOV-Net) vaak van dezelfde onderliggende systemen gebruikmaken. Dit is kostenefficiënt, maar zorgt tegelijkertijd voor dezelfde robuustheidsrisico's in geval van een ernstige crisissituatie (zoals bij grootschalige overstromingen en langdurige elektriciteitsuitval).

Eind 2009 zal een keuze worden gemaakt voor een aantal concrete aanvullende (fall back) maatregelen ter verbetering van de robuustheid van crisiscommunicatie. Hierbij is het advies om één of meerdere crisiscommunicatiemiddelen (los van de bestaande grondgebonden netwerken/ onafhankelijk van het elektriciteitsnet) te versterken waarop kan worden teruggevallen (o.a. radionetwerken en satellietcommunicatie).

#### **Zelfredzaamheid en burgerparticipatie**

Vanuit BZK is het project 'zelfredzaamheid bij rampen en crises' gestart. Het project heeft als doel het versterken van zelfredzaamheid van burgers en het versterken van de mogelijkheden voor redzaamheid (burgerparticipatie). Aangezien burgers het risico op een ramp laag inschatten, zijn zij moeilijk te motiveren tot voorbereiding. Daarnaast is nog niet altijd duidelijk welke instrumenten de (zelf) redzaamheid het meest effectief versterken.

Het project kent drie sporen:

Allereerst wordt door middel van de landelijke Denk Vooruit-campagne, gecombineerd met enkele doelgroepgerichte activiteiten en een pr-campagne, geprobeerd het risicobewustzijn te vergroten en de voorbereiding op rampen en crises te stimuleren. De doelgerichte campagnes zijn gericht op verminderd-zelfredzamen en scholieren.

Ten tweede wordt van april 2009 tot mei 2010 in een aantal gebiedsgerichte pilots op lokaal niveau geëxperimenteerd met nieuwe manieren om zelfredzaamheid te versterken. In Amsterdam-Amstelland wordt bijvoorbeeld geëxperimenteerd met het vergroten van kennis en vaardigheden van burgers, en het opleiden van professionals om effectief te leren omgaan met (zelf)redzaamheid van burgers en bedrijven. Hierbij wordt samengewerkt met partijen als het Rode Kruis, het Oranje Kruis, thuiszorgorganisaties en bedrijfshulpverleningsorganisaties. Op de Veluwe wordt onder andere onderzocht welke handelingsperspectieven burgers hebben bij een natuurbrand. Ook wordt samen met campinghouders, landgoedeigenaren en gemeenten in kaart gebracht hoe publieke en private partijen moeten handelen als zij bij reële dreiging van natuurbrand overgaan tot het ontruimen en/ of evacueren van terreinen. Medio 2010 kan worden gestart met een bredere uitrol van succesvolle instrumenten.

Ten slotte wordt in het project onderzoek gestimuleerd naar best practices op het gebied van zelfredzaamheid. Ook zullen de uitkomsten van gedragsstudies worden benut om meer kennis te krijgen over de manier waarop mensen omgaan met crisissituaties en de wijze waarop de gewenste gedragsverandering (een betere voorbereiding op rampen en crises) kan worden bereikt.

## 5.2.2 Specifiek

### Griep pandemie

Om de inzet van het kabinet te realiseren dat 80 procent van de vitale organisaties het scenario van een griep pandemie in haar continuïteitsplannen heeft verwerkt, zijn verschillende afspraken gemaakt. Bij de rijksoverheid moet de voorbereiding zelfs 100 procent zijn, niet alleen bij alle ministeries, maar ook bij uitvoeringsorganisaties met kritieke processen. De lokale overheden en de vitale sector openbare orde en veiligheid zijn opgeroepen om tijdig continuïteitsplannen gereed te hebben. In samenwerking met de VNG wordt richting de gemeenten ondersteuning geboden door regionale bijeenkomsten en opleidingsmogelijkheden. Ook de overige vitale sectoren ontvangen een vergelijkbare oproep. Op basis van een sectorgewijze analyse van de mate van voorbereiding wordt eind 2009 beoordeeld of de vitale organisaties voldoende zijn gevorderd. Tevens wordt een nationaal crisisplan griep pandemie opgesteld. In het komende najaar organiseren VWS en BZK drie griep pandemieoefeningen. De oefening op regionaal niveau vindt begin oktober plaats. De oefening op internationaal niveau vindt plaats op 18 en 19 november, en de oefening op nationaal niveau zal op 10 december worden gehouden.

### Vitale sectoren en hun continuïteit

In de afgelopen jaren zijn verschillende onderzoeken gedaan naar de afhankelijkheidsrelaties tussen vitale sectoren en de betekenis hiervan voor de continuïteit van hun dienstverlening. De komende tijd zal worden bekeken op welke wijze meer inzicht in de continuïteit ten tijde van crisissituaties kan worden verkregen. Bovendien wordt gekeken naar de wijze waarop de systematiek van het Alerteringssysteem voor Terrorismebestrijding kan worden toegepast voor andere dreigingen, zoals een griep pandemie- en een overstromingsdreiging.

### Waterveiligheid

Het nationaal beleid voor waterveiligheid is vastgelegd in het ontwerp Nationaal Waterplan waarmee naast preventie ook rampenbeheersing een integraal onderdeel van waterveiligheid wordt. De belangrijkste maatregelen voor de rampenbeheersing in dit plan zijn, naast voorschriften uit de EU-richtlijn Overstromingsrisico's, de verbetering van informatievoorziening vanuit de waterkolom en de samenwerking met de veiligheidsregio's. Verder is het doel te komen tot risicozonering voor kwetsbare gebieden. Het kabinet onderzoekt of het zinvol is om bij de aanleg van laaggelegen weg- en spoorverbindingen rekening te houden met overstromingsrisico's. De bevindingen van de Taskforce Management Overstromingen tonen verder aan dat binnen de waterkolom de krachten nog meer kunnen worden gebundeld.

### Energievoorzieningszekerheid

Naar aanleiding van de bevindingen van de *Emergency Response Exercise 4* van het *International Energy Agency* (IEA) zal een aantal zaken in het IEA-werkprogramma van dit jaar nader worden opgepakt. Een van de onderwerpen is de onderlinge afhankelijkheid van de gas- en oliemarkt.

In de loop van 2009 wordt in EU-kader gekeken naar de mogelijke verbeteringen in het oliecrisisstelsel en de noodzakelijke aanpassingen van de Oliecrisis Richtlijn. Het doel is onder meer om de IEA en EU-systemen beter op elkaar af te stemmen. Over de stand van het Nederlandse voorzieningszekerheidsbeleid is uitgebreid verslag gedaan in het onlangs door de regering uitgebrachte Energierapport.

## 5.3 Agendering 2009: specifieke capaciteiten

De capaciteitanalyses uit hoofdstuk 4 hebben veel mogelijk te versterken capaciteiten opgeleverd. In deze en de volgende paragraaf wordt een voorstel gedaan om een aantal capaciteiten daadwerkelijk te versterken. Allereerst wordt in deze paragraaf ingegaan op capaciteiten die een bijdrage leveren aan het terugbrengen van het risico op een specifiek incidentscenario. In de volgende paragraaf (5.4) worden capaciteiten voorgesteld die op meerdere incidentscenario's effect hebben.

### 5.3.1 ICT en Energie

In de afgelopen jaren is de rol van ICT in de Nederlandse samenleving sterk toegenomen. Ook in de toekomst blijft ICT zich snel ontwikkelen en tot nieuwe toepassingen en afhankelijkheden leiden. De afhankelijkheid van de vitale sectoren van ICT is groot. Een versterking van maatregelen om de uitval van ICT, door moedwillige of niet-moedwillige oorzaak, te voorkomen is gewenst. Hoewel de Nederlandse netwerken voor transport van elektriciteit en gas robuust zijn is een aantal maatregelen mogelijk.

#### Agenda

De *rijksoverheid*<sup>34</sup> zal in 2009 een generiek crisisplan opstellen. Aansluitend op dit generieke plan worden specifieke crisisplannen opgesteld voor onder meer Energie en ICT (onder verantwoordelijkheid van EZ). Hierin wordt ook aandacht besteed aan het herstel van de vitale infrastructuur en de prioritering van het gebruik van schaarse middelen. De werking van de responsplannen zal in een oefening worden getoetst.

1. Meer aandacht voor continuïteitsmanagement om onze *vitale sectoren* beter weerbaar te maken tegen verstoring van elektriciteit en ICT. Het kabinet zet zich ervoor in dat de vitale sectoren zich eind 2010 volledig bewust zijn van de mate van afhankelijkheid van energie (m.n. elektriciteit) en ICT. Bij die sectoren waar deze afhankelijkheid van wezenlijk belang is voor het kunnen blijven leveren van hun vitale diensten is dan in continuïteitsplannen aandacht gegeven aan de weerbaarheid tegen verstoring van elektriciteit en ICT.
2. Op het gebied van ICT meer internationale samenwerking bevorderen, zodat de veiligheid van hard- en software verbetert en kennis en informatie kan worden uitgewisseld vóór en tijdens een verstoring. De beschikbare kennis moet hierbij ook beter worden ontsloten en gedeeld.
3. De uitkomsten van de doorlichting van het elektriciteitsnetwerk op beveiligingsrisico's indien nodig vertalen tot aanvullende maatregelen in de beveiliging van het elektriciteitsnetwerk.
4. Aansluiting van de telecommunicatiesector op het alerteringssysteem voor terrorismebestrijding.

<sup>34</sup> In het jaarprogramma van Interdepartementaal Overleg Crisisbeheersing (IOCB) is de generieke planvorming opgenomen.

### 5.3.2 Klimaat

Extreem weer verstoort het dagelijks leven en overstromingen gaan bovendien gepaard met hoge kosten en sociaalpsychologische impact. Het klimaat is niet te veranderen, los van eventueel klimaatbeleid. Daarom is het van belang goed te zijn voorbereid op extreem weer en overstromingen. Omdat al veel voorbereidingen worden getroffen, wordt één capaciteit geagendeerd. (Nood)bevoorrading van geïsoleerde gebieden is een aandachtspunt. Het is niet duidelijk of Nederland (*overheid en bedrijfsleven*) een geïsoleerd gebied kan bevoorraden in dit soort omstandigheden.

#### Agenda

5. In mei 2010 is een capaciteitanalyse van de taak '(nood)bevoorrading' uitgevoerd waarbij aan de hand van een sneeuwscenario in enkele representatieve regio's in kaart wordt gebracht:
- om hoeveel geïsoleerde mensen het gaat en hoeveel daarvan verminderd zelfredzaam zijn (denk aan zorginstellingen, ziekenhuizen, thuiszorg, gevangenen);
  - wat nodig is (voedsel, medicijnen, brandstof voor aggregaten);
  - hoe het benodigde in hoeveel tijd ter plaatse te krijgen (van waar naar waar);
  - welke capaciteiten daarvoor nodig zijn (bijv. rupsvoertuigen);
  - welke capaciteiten beschikbaar zijn;
  - aanbevelingen.

### 5.3.3 Grote ongevallen (natuurbranden, chemisch, nucleair)

#### Natuurbranden

Natuurgebieden in Nederland kennen een intensieve verwevenheid met andere gebruiksfuncties, in het bijzonder bewoning, recreatie en (vitale) infrastructuur. De belangrijkste verbeterpunten ten aanzien van natuurbranden hebben betrekking op planvorming en informatie-uitwisseling/ kennisdeling. Met het initiatief bij de Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland in samenwerking met BZK, wordt de planvorming en informatie-uitwisseling/ kennisdeling op het gebied van natuurbranden verbeterd.

#### Chemisch en nucleair

#### Agenda

6. Mede in het licht van de toenemende aandacht voor kernenergie in Europa, onderzoekt VROM in 2009 of de huidige structuur en het systeem van kernongevalbestrijding nog verder moeten worden ontwikkeld. Hierbij wordt o.a. ingegaan op de volgende aspecten:
- de hernieuwde introductie van jodiummaatregelen (predistributie en voorlichting aan de bevolking). Dit naar aanleiding van de aangepaste beleidsuitgangspunten en interventiewaarden;
  - de implementatie van de geactualiseerde lokale, regionale en nationale NPK rampenbestrijdingsplannen;
  - de vernieuwing van stralingsmeetapparatuur en bijbehorende oefenmodules voor de brandweerorganisaties;
  - voorlichting aan bevolking over bewustwording, het eigen handelingsperspectief en tevens inzicht waarvoor de overheid zorgt;
  - nieuwe (politieke) ontwikkelingen inzake kernenergie.

### 5.3.4 Verwevenheid onder- en bovenwereld

De verwevenheid onder- en bovenwereld kan het vertrouwen in overheid en bedrijfsleven aantasten. Het tegengaan van verwevenheid tussen onderwereld en bovenwereld vindt via verschillende wegen plaats (zie kopje huidig beleid in paragraaf 4.6). In aanvulling hierop kan het bevorderen van integriteit ook worden ingezet als maatregel. Integriteit is verder uitgewerkt als generieke capaciteit in paragraaf 5.4.1.

## 5.4 Agendering 2009: generieke capaciteiten

Naast capaciteiten die bijdragen aan het beperken van specifieke scenario's, zijn er capaciteiten die breed toepasbaar zijn<sup>35</sup>. In deze paragraaf staan de volgende te versterken generieke capaciteiten centraal: integriteit, daadkrachtig leiderschap en risico- en crisiscommunicatie. Deze capaciteiten verlagen met name de impact op angst en woede (psychosociale impact), verstoring van het dagelijks leven en aantasting van de democratische rechtstaat. Versterking van deze capaciteiten zal de impact van verschillende type dreigingen kunnen verminderen.

### 5.4.1 Integriteit

Voor bedrijven en de overheid is het van belang om hun eigen veiligheid te waarborgen. Dit kan bijvoorbeeld door de toegankelijkheid van gevoelige informatie beperkt te houden, objecten goed te beveiligen of (ingehuurde) werknemers (op kwetsbare posities) te screenen. Deze maatregelen kunnen bijdragen aan het voorkomen van het lekken van informatie over aanbestedingen, (industriële) spionage, of acties van radicale belangengroeperingen (bijvoorbeeld dierenrechtenactivisten).

Er zijn twee momenten waarop integriteit kan worden bewaakt. Ten eerste bij de werving en selectie door het toepassen van controle en screening. Screening bij de poort heeft als beperking dat het een momentopname is, omdat niet alle controle- en screeningsmechanismen bij iedere functionaris mogen worden toegepast (bijvoorbeeld bij volksvertegenwoordigers). Ten tweede kan integriteit worden bewaakt als men al binnen is. Dan gaat het om het bevorderen van bewustwording, sensitiviteit en integer gedrag. Zo is het van belang dat werknemers zich bewust zijn van de vertrouwelijkheid van informatie, en integer met vertrouwelijkheid omgaan. Integriteit behoeft structurele aandacht, ook van ambtsdragers (politici en bestuurders). Zij dienen zelf integer te zijn. Daarnaast zijn zij verantwoordelijk voor de integriteit van hun (ambtelijke) organisatie.

#### Agenda

Verbeter de selectie aan de poort bij bedrijven en de overheid. Hiermee wordt zicht verkregen op de betrouwbaarheid van aanstaand personeel. Heb daarnaast structureel aandacht voor integriteit binnen de organisatie. Daarvoor worden de volgende acties ondernomen:

#### 7. De integriteit van het lokale bestuur wordt versterkt door:

- het bieden van handvatten en middelen aan burgemeesters om integer gedrag van wethouders en raadsleden aan te kaarten en aan te pakken. Een voorbeeld is het opzetten van intervisieclubs voor burgemeesters, zodat ze elkaar kunnen raadplegen en adviseren hoe om te gaan met bepaalde zaken die niet integer lijken. In 2009 zal BZK met het Nederlands Genootschap van Burgemeesters vaststellen hoe dit het best kan worden vormgegeven;
- het informeren en scholen van wethouders en raadsleden over vraagstukken van integriteit en over de bestaande regelgeving en integriteitsgedragscodes voor politieke ambtsdragers bij gemeenten.

<sup>35</sup> Deze generieke capaciteiten kunnen breder zijn dan het terrein van Nationale Veiligheid, bijvoorbeeld integriteit.

### 5.4.2 Daadkrachtig leiderschap

Crises hebben een grote sociaalpsychologische impact en kunnen de democratische rechtsorde aantasten. Daarmee hebben ze ook invloed op het vertrouwen van *burgers* in de samenleving, overheid en politici. Er is daadkrachtige leiding nodig voor, tijdens en na incidenten. De nadruk ligt op leiderschap van bestuurders en politici van de lokale *overheid*, maar er wordt ook aandacht gevraagd voor leiderschap binnen het *bedrijfsleven*. Met daadkrachtig leiderschap wordt bedoeld dat problemen worden erkend en hier proactief op wordt gereageerd. Een daadkrachtige leider durft knopen door te hakken, de juiste maatregelen te nemen en zijn verantwoordelijkheid te nemen. Ook is hij in staat het vertrouwen van *burgers* te (her)winnen tijdens of na een incident. De daadkracht moet tijdig worden ingezet, waardoor de schade zo veel mogelijk wordt beperkt.

#### Agenda

8. In 2009 gaat BZK in samenwerking met onder andere het Nederlands Genootschap van Burgemeesters bekijken in hoeverre een programma, cursus of bijeenkomst kan worden opgezet over 'daadkrachtig leiderschap bij crises', met gebruikmaking van de uitkomsten van de NRB. De 'cursus' richt zich niet alleen op formele bevoegdheden, maar ook op communicatievaardigheden (beeldvorming in de media en voorlichting; hierbij wordt aangesloten bij de punten die in paragraaf 5.4.2 aan de orde komen) en uitstraling (gezag). In de 'cursus' wordt aandacht geschonken aan daadkracht in de periode voorafgaand aan een incident of crisis (probleem herkennen en hierop acteren), de periode tijdens het incident of de crisis en de periode erna. Ook wordt er veel ruimte vrijgemaakt voor oefeningen en intervisie (uitwisselen van ervaringen). De ervaring leert (o.a. rondom het thema school *shooting*) dat intervisie erg goed werkt.

### 5.4.3 Risico- en crisiscommunicatie

Communicatie is belangrijk voor het versterken van het vertrouwen van de burger in de overheid en de politiek. Het voorbereiden van burgers op een crisis is van groot belang, evenals de beeldvorming in de media. Bestuurders hebben hierin een belangrijke rol en moeten proactief acteren en professioneel reageren bij incidenten. Op het gebied van communicatie wordt al veel gedaan, maar de *publiek-private samenwerking* en afstemming kan worden verbeterd, vooral wat betreft de boodschap die wordt uitgedragen. Daarnaast kan de overheid beter duidelijk maken wat zij wel en niet kan (*verwachtingenmanagement*). Ten slotte kan de overheid nog meer investeren in het bieden van een helder en uitvoerbaar handelingsperspectief aan de burger. Dat is een lastige rol, mede omdat communicatie steeds complexer is geworden. Zo wordt beeldvorming ook bepaald door informatie via moderne ICT-middelen vanuit het buitenland (via bijvoorbeeld websites en chatrooms).

#### Agenda

9. Verbeter de *publiek-private* samenwerking en afstemming inzake communicatie. Laat alle betrokkenen zo veel mogelijk dezelfde boodschap (helder, transparant en eenduidig) uitdragen naar de omgeving (*burger, bedrijf, buitenland*). Geef daarbij aan wat de *overheid* kan en ook niet kan (en waarom zij dat niet kan). Ten slotte, bied een helder en uitvoerbaar handelingsperspectief aan de *burger*. M.a.w.: wat kunnen *burgers* en *bedrijfsleven* zelf doen om een probleem te voorkomen. De volgende activiteiten worden hiertoe opgepakt:
- Denk Vooruit-campagne: in 2009 en 2010 wordt expliciet aandacht besteed aan de stimulering van zelfredzaamheid via boodschappen over het noodpakket en de rampenzender. Ook minder zelfredzamen en scholieren blijven een belangrijke doelgroep;
  - in 2009 wordt onderzoek gedaan naar de betekenis van de theorieën Copycat en Crying Wolf voor risico- en crisiscommunicatie;
  - in samenwerking met o.a. het Veiligheidsberaad en het Nationaal Genootschap voor Burgemeesters worden in 2009 de relevante adviezen in de publicatie van het Genootschap "Als het op communiceren aankomt" vertaald naar basisvereisten voor risico- en crisiscommunicatie. Deze basisvereisten worden uiterlijk in 2010 opgenomen in het Nationaal en Regionaal Crisisplan;
  - in 2009 wordt bezien hoe bestuurders de uitkomsten van de NRB kunnen communiceren met *burgers* en *bedrijven*.





**Bijlage: overzicht  
waarschijnlijkheid  
en impactscores  
van de scenario's**



Scenario	Impactscores [ <sup>36</sup> ]										
	Waarschijnlijkheid <sup>37</sup>	Integriteit grondgebied	Integriteit internationale positie	Doden	Gewonden en chronische ziekten	Gebrek primaire levensbehoeften	Kosten	Milieu en natuur	Verstoring dagelijks leven	Democratische rechtstaat	Sociaalpsychologisch
Griep pandemie mild	D	-	-	D	C	A	D	-	B	-	E
Griep pandemie ernstig	D	-	-	E	D	E	D	-	E	C	E
Hitte-droogte	D	-	-	C	-	A	C	A	A	-	A
Zware sneeuwstorm	E	-	-	A	A	D	C	-	E	-	-
IJzel	D	-	-	A	B	C	B	-	E	-	-
Zeer zware storm	D	-	-	B	A	-	C	-	D	-	-
Overstroming Westelijke kust (EDO)	A	E	B	D	E	E	E	E	E	B	E
Overstroming Dijkkring 14	A	E	B	D	E	E	E	E	E	A	E
Overstroming Rijn-IJssel	A	B	A	B	B	A	D	B	E	A	E
Landelijke black-out elektriciteit	D	-	-	B	A	D	C	-	D	B	B
Moedwillige verstoring elektriciteit	B	-	C	A	A	D	C	-	D	B	E
Oliegeopolitiek	C	-	A	A	B	-	D	-	E	D	E
Moedwillige verstoring gaslevering	A	-	A	A	A	C	C	-	D	A	B
Moedwillige langdurige elektriciteitsuitval	C	-	C	B	A	E	D	-	E	E	E
Moedwillige verstoring ICT vitale sector	C	A	-	B	B	A	C	-	D	A	C
Verstoring IP-netwerk	C	A	-	B	B	B	D	-	E	E	D
Rechts-extremisme	D	-	A	A	A	-	A	-	B	B	C
Links-extremisme	C	-	A	A	A	-	B	-	A	A	A
Dierenrechtenactivisme	C	-	A	A	A	-	A	-	A	-	D
Politiek salafisme	E	-	A	-	-	-	B	-	C	-	E
Moslimextremisme	B	-	A	A	A	-	A	-	A	C	E
Onrust in probleemwijken	C	A	-	A	A	B	B	-	B	D	E
Confrontaties allochtonen – extreem rechts	B	-	-	A	A	-	A	-	A	E	E
Massapolarisatie	C	-	E	B	A	-	C	-	E	E	E
Dierenrechtenextremisme	C	-	A	A	A	-	A	-	D	B	E
Enclavevorming	D	-	-	-	-	-	-	-	D	D	E
Politiek salafisme met geweld	C	-	B	A	-	-	B	-	-	A	E
Beïnvloeding openbaar bestuur	D	-	D	C	B	-	E	-	B	E	E
Beïnvloeding aandelenmarkt	E	-	A	-	-	-	A	-	-	-	A
Criminele inmenging in vitaal bedrijfsleven	C	-	E	A	A	-	E	-	B	E	E
Natuurbranden	D	B	-	A	A	C	A	B	C	-	C
Chemisch incident	A	A	-	B	C	A	B	C	-	-	D
Nucleair incident	A	E	C	B	A	A	E	-	D	C	E

<sup>36</sup> A: beperkt gevolg; B: aanzienlijk gevolg; C: ernstig gevolg; D: zeer ernstig gevolg; E: catastrofaal gevolg.

<sup>37</sup> A: zeer onwaarschijnlijk; B: onwaarschijnlijk; C: mogelijk; D: waarschijnlijk; E: zeer waarschijnlijk.

