

STRATEGIE NATIONALE VEILIGHEID

Voorwoord Minister-president

Veiligheid, een zaak van ons allen!

Veiligheid ligt aan de basis van een samenleving waarin mensen zich vrij, vertrouwd en verbonden voelen. In ons dichtbevolkte land kunnen calamiteiten gemakkelijk voor een sneeuwbaaleffect zorgen, met alle maatschappelijke gevolgen van dien. Garanties voor veiligheid zijn niet te geven. Maar met een goede analyse van mogelijke dreigingen, stevige afspraken vooraf en een heldere rolverdeling kunnen we veel leed en schade voorkomen. De regie voor versterking van de nationale veiligheid ligt bij de rijksoverheid. Maar voor een veilig leefklimaat in Nederland is de inzet van iedereen nodig: niet alleen van de overheid in al haar geledingen, maar ook van bedrijven en maatschappelijke organisaties. Aan veel dreigingen kunnen we bovendien alleen samen met onze internationale partners het hoofd bieden.

Om zo goed mogelijk voorbereid te zijn op dreigingen, heeft het kabinet deze strategie nationale veiligheid vastgesteld. In de strategie zijn de rollen en verantwoordelijkheden van alle betrokkenen in een samenhangend kader gebracht. Centraal staat een gezamenlijke benadering van onze nationale veiligheid. Zo'n benadering zorgt ervoor dat al het nodige wordt gedaan om Nederland een land te laten blijven waarin mensen met een gerust hart kunnen leven en werken. Veiligheid is een zaak van ons allen. Deze strategie laat zien hoe we er samen vorm en inhoud aan kunnen geven.

J.P. Balkenende,
minister-president

INHOUD

Samenvatting

1. Inleiding – waarom deze strategie?	6
2. Definitie – wat houdt nationale veiligheid in?	9
3. Werkwijze nationale veiligheid – hoe te komen tot versterking?	13
3.1 De werkwijze schematisch weergegeven	13
3.2 Fase 1: rijksbrede analyse van dreigingen en beoordeling van risico's	15
3.3 Fase 2: strategische planning	17
3.4 Fase 3: opvolging	18
4. Rolverdeling – hoe de strategie te verwezenlijken?	20
4.1 Rol van de rijksoverheid.....	20
4.2 Regie en aansturing	20
4.3 Rolverdeling met andere partijen	22
5. Internationale context – wat kan Nederland in groter verband doen?	24

Samenvatting

Bedreigingen van onze veiligheid veranderen en raken steeds meer met elkaar verweven. Relatief simpele bedreigingen kunnen door toenemende afhankelijkheden leiden tot maatschappelijke ontwrichting. Het antwoord op bestaande en nieuwe dreigingen kan mede daardoor steeds minder door één ministerie of organisatie worden geformuleerd en uitgevoerd. Er is een aanpak nodig die integraliteit en samenhang waarborgt, die over de dreigingen heen kijkt: niet langer moeten specifieke (bekende) dreigingen ten grondslag liggen aan planning en beleid, maar moet de mate waarin de nationale veiligheid wordt bedreigd of kan worden bedreigd als uitgangspunt worden genomen.

Om deze aanpak te kunnen realiseren heeft het kabinet de strategie nationale veiligheid vastgesteld. De strategie richt zich op de bescherming van de samenleving en bevolking op eigen grondgebied tegen interne en externe dreigingen. Onze nationale veiligheid kan niet los worden gezien van de veiligheid van andere landen, in het bijzonder van onze Europese partners en NAVO-bondgenoten. Mede daarom zijn het binnenlandse veiligheidsbeleid waarop deze strategie vooral betrekking heeft en het Nederlandse internationale veiligheidsbeleid nauw met elkaar verbonden.

De nationale veiligheid is in het geding als vitale belangen van de Nederlandse staat en/of samenleving zodanig bedreigd worden dat sprake is van – potentiële – maatschappelijke ontwrichting. Als vitale belangen zijn gedefinieerd: territoriale veiligheid (in gevaar bij aantasting van ons grondgebied), economische veiligheid (ongestoord handelsverkeer), ecologische veiligheid (leefomgeving), fysieke veiligheid (volksgezondheid) en sociale en politieke stabiliteit (bijvoorbeeld respect voor kernwaarden als vrijheid van meningsuiting).

Met de werkwijze die in de strategie wordt beschreven, kan het kabinet beter dan voorheen bepalen welke dreigingen de nationale veiligheid in gevaar kunnen brengen en hoe te anticiperen op die dreigingen, ongeacht de herkomst en de aard ervan. Daarnaast maakt de werkwijze het voor het kabinet niet alleen mogelijk om beter onderbouwde keuzes te maken waar de prioriteiten liggen en hoe die te effectueren, maar ook om die keuzes in onderlinge samenhang te bezien.

De werkwijze als zodanig is nieuw maar maakt gebruik van bestaande, meer sectoraal georiënteerde processen; deze komen samen in de werkwijze waardoor informatie en inzichten worden verrijkt en er verbreding en verdieping van kennis ontstaat. Het toepassen van de werkwijze mag uiteraard niet leiden tot dubbel werk ten opzichte van de bestaande processen.

Met ingang van 2009 zal de werkwijze over de volle reikwijdte van de nationale veiligheid functioneren. De periode tot 2009 is nodig om de werkwijze in te voeren. In het los bijgevoegde werkprogramma 2007-2008 wordt de gefaseerde invoering beschreven.

De werkwijze leidt ertoe dat er tweejaarlijks strategische verkenningen (lange termijn) worden uitgebracht, dat jaarlijks dreigingsthema's worden gekozen voor een analytische verdieping en dat twee keer per jaar een rijksbrede scan wordt uitgevoerd van dreigingen op korte termijn. Deze scan resulteert in de rapportage 'Dreigingsbeeld Nederland'. Eenmaal per jaar worden bovendien de resultaten van de nationale risicobeoordeling opgenomen in de rapportage 'Risicobeeld Nederland'.

Om dit alles mogelijk te maken begint de werkwijze met het analyseren van de dreigingen die op Nederland afkomen, het beoordelen van de dreigingen in termen van risico's voor de vitale belangen en deze risico's te positioneren ten opzichte van elkaar, de nationale risico-beoordeling. In de ministerraad wordt vervolgens besloten welke risico's prioriteit krijgen om in de fase van de strategische planning te worden uitgewerkt. In die fase wordt bepaald wat de overheid moet kunnen met het oog op de geprioriteerde risico's en wat de overheid al kan en/of van andere partijen kan verwachten, onder meer het bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en internationale organisaties. De ministerraad besluit vervolgens of, en zo ja waar en hoe de nationale veiligheid moet worden versterkt. De politiek-bestuurlijke keuzes worden daarna uitgewerkt in beleid, wetgeving en concrete maatregelen.

Het uitwerken van de keuzes die in de ministerraad worden gemaakt, geschiedt niet alleen door de rijksoverheid. Ook andere overheden, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties hebben een rol. Om een integrale aanpak mogelijk te maken moeten alle betrokken partijen elkaars rol bij de versterking van de nationale veiligheid kennen en respecteren, één doctrine hanteren, hun werkwijzen op elkaar afstemmen en aangesloten zijn op hetzelfde communicatienetwerk. Het kabinet komt in 2007 met concrete voorstellen voor het optimaliseren van deze aspecten van regie en aansturing door de overheid op het terrein van nationale veiligheid.

Een ander essentieel onderdeel van de integrale aanpak is structurele uitwisseling van kennis en informatie en afstemming tussen de publieke en private partijen – ook in internationaal verband – die een rol hebben bij het beschermen van de nationale veiligheid.

Omdat veel bedreigingen van de nationale veiligheid geen oorsprong op ons grondgebied hebben maar daar wel hun gevolgen kunnen hebben, is een uitsluitend nationale aanpak niet voldoende. Landen zijn van elkaar afhankelijk als ze hun weerstand willen vergroten. Internationale samenwerking, zowel op bilateraal als multilateraal niveau, is onmisbaar voor versterking van de nationale veiligheid. Het kabinet gaat veiligheidsthema's agenderen die een internationale aanpak vragen, werkt waar relevant in internationaal verband aan de totstandkoming van de noodzakelijk geachte capaciteiten om dreigingen het hoofd te bieden en benut Europese programma's. Het kabinet streeft naar een intensivering van de betrekkingen met die landen die vergelijkbare werkwijzen hanteren om de nationale veiligheid te waarborgen.

1. INLEIDING – waarom deze strategie?

Onze samenleving is kwetsbaar. Dat blijkt als we geconfronteerd worden met dreigingen als vogelgriep, klimaatverandering en terrorisme. Het antwoord op bestaande en nieuwe dreigingen kan niet door één ministerie of organisatie worden geformuleerd. Versterking van de nationale veiligheid vraagt om een gezamenlijke, integrale aanpak waarbij ook internationale samenwerking onmisbaar is. De strategie beschrijft hoe het kabinet deze aanpak gaat realiseren.

De nationale veiligheid is in het geding als vitale belangen van onze samenleving en/of staat zodanig worden bedreigd dat sprake is van (potentiële) maatschappelijke ontwrichting. Het begrip nationale veiligheid wordt uitgewerkt in hoofdstuk 2.

Aanleiding: diffusere dreigingen, grotere gevolgen

SARS, vogelgriep, overstromingen, terrorisme; het zijn voorbeelden van dreigingen die de laatste jaren meer en meer aandacht zijn gaan vragen en die het besef hebben opgeleverd van onze (toenemende) kwetsbaarheid. Ontwikkelingen die ons land bedreigen, veranderen en raken steeds meer met elkaar verweven. Denk aan het verband tussen klimaatverandering en pandemieën, en tussen ICT-uitval en een haperende energievoorziening. Veel van deze dreigingen hebben geen oorsprong op het grondgebied van Nederland, maar kunnen daar wel hun gevolgen hebben. Onze mogelijkheden om zelfstandig deze dreigingen tegen te gaan zijn daarmee beperkt: een uitsluitend nationale aanpak is vaak niet afdoende. De zeespiegelstijging is daar een evident voorbeeld van.

Het rapport van de Britse regeringsadviseur Stern toont aan dat klimaatverandering niet op zich staat, maar ook gevolgen heeft voor de gezondheid van mens en dier, de economie, de migratiestromen en daarmee voor de kloof tussen arm en rijk.¹ Ook in het rapport van het World Economic Forum wordt een verwevenheid van dreigingen geconstateerd. Dit rapport benadrukt het belang van een integrale aanpak om dreigingen het hoofd te kunnen bieden.²

De impact van verstoringen neemt bovendien toe. Dat komt doordat de Nederlandse samenleving de afgelopen decennia complexer is geworden en afhankelijker van vitale systemen, zoals ICT-technologieën. Dat merken we direct als er iets misgaat. Bovendien veroorzaken crises en rampen door de grotere bevolkingsdichtheid al snel een groot aantal slachtoffers.

Overheden en private partijen zijn uiteraard al actief om de veiligheid te vergroten. Om de inspanningen effectief te kunnen richten is nu meer dan ooit samenwerking nodig tussen alle organisaties die verantwoordelijk zijn voor de nationale veiligheid: rijksoverheid, medeoverheden, maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven. Een benadering die integraliteit en samenhang waarborgt over de veiligheidsterreinen heen, is daarbij gewenst.

Daarom heeft het kabinet besloten een rijksbrede veiligheidsstrategie op te stellen. Ook andere landen hebben al een dergelijke strategie ontwikkeld of zijn daar mee bezig: on-

¹ Rapport 'The Economics of Climate Change', 30 oktober 2006 van Sir Nicholas Stern.

² Rapport 'Global Risks 2007', januari 2007, van het World Economic Forum.

der meer Duitsland, Finland en Canada. Omdat internationale samenwerking nodig is voor versterking van de nationale veiligheid, is het belangrijk te beschikken over een eigen referentiekader. De voorliggende strategie betreft vooral de binnenlandspolitieke aspecten van het Nederlandse veiligheidsbeleid.

Strategieën van andere landen

Duitsland : 'Neue Strategie zum Schutz der Bevölkerung in Deutschland' (Bundesverwaltungsamt – Zentralstelle für Zivilschutz, Bonn-Bad Godesberg, 2003).

Finland: 'Finnish Security and Defence Policy 2004' (Prime Minister's Office: Publications 18/2004).

Canada: 'Securing an Open Society: Canada's National Security Policy' (Privy Council Office, 2004).

Doelstelling: meer samenhang in de aanpak van nationale veiligheid

Het kabinet wil de nationale veiligheid versterken via een samenhangende aanpak. De strategie beschrijft de werkwijze om die aanpak te realiseren; een werkwijze die bovendien de mogelijkheid biedt in te spelen op (steeds) wisselende risico's. Met de integrale werkwijze kan het kabinet beter onderbouwd kiezen welke risico's moeten worden teruggedrongen en voor welke prioriteiten de schaarse (financiële) middelen moeten worden aangewend. Deze strategie geeft niet aan wat de belangrijkste prioriteiten zijn, maar beschrijft de werkwijze om tot die prioriteiten te komen. Overigens kan het toepassen van de werkwijze ook inzicht geven in kansen om de nationale veiligheid te versterken. Te denken valt aan nieuwe technologieën die Nederland veiliger kunnen maken.

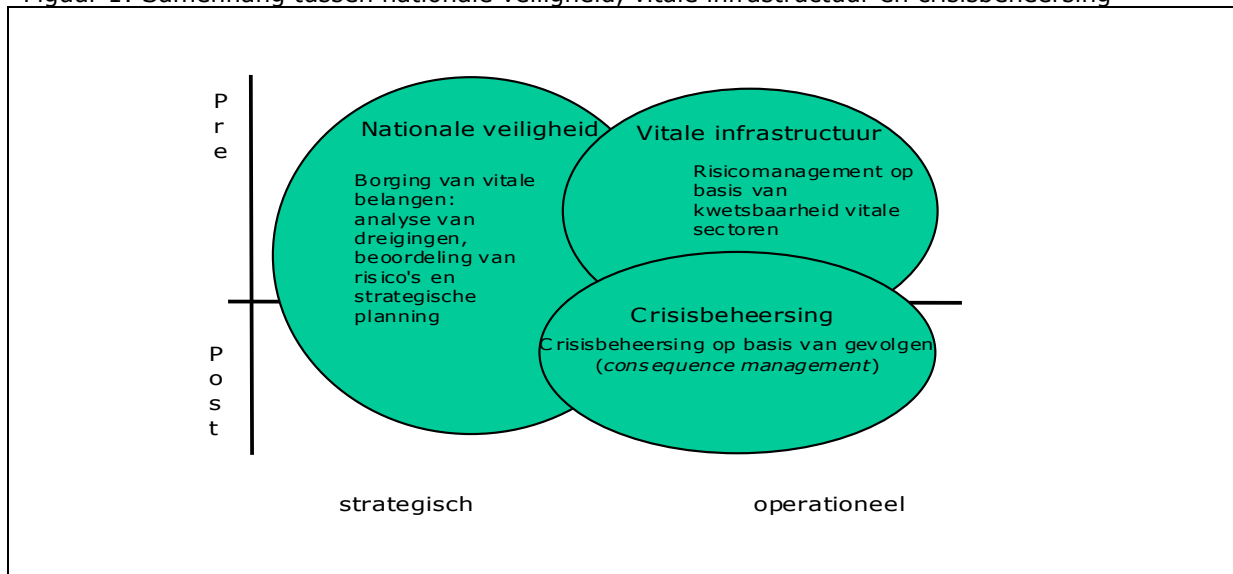
De keuzes die het kabinet maakt, vormen vervolgens een leidraad voor de acties van ministeries, decentrale overheden, het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties. Op deze manier ontstaat een gezamenlijke benadering van de nationale veiligheid. Bovendien bepalen de gemaakte keuzes de Nederlandse inbreng bij internationale samenwerking.

Op het terrein van (nationale) veiligheid is al veel in gang gezet (en gerealiseerd). Als voorbeelden kunnen worden genoemd: de intensivering van de civiel-militaire samenwerking (ICMS), de instelling van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb), publiekscampagnes antiterreur (zoals de campagne 200.000 professionals), bescherming van de vitale infrastructuur, het beleidsplan Crisisbeheersing 2004-2007, het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming, de revitalisatie Nationaal Plan Kernongevallenbestrijding, de Stuurgroep Veiligheid, Samenwerking en Wederopbouw, het project Herijking ICT-veiligheidsbeleid, het voorstel voor de Wet op de veiligheidregio's, de publiekscampagnes zelfredzaamheid (zoals de campagne Denk vooruit), het Interdepartementaal Overleg Energievoorzieningszekerheidsbeleid, de Nationale Defensie Doctrine, de Taskforce Management Overstromingen en het project Het Rijk en evacuatie.

De werkwijze voor nationale veiligheid geeft richting aan deze trajecten en projecten: resultaten van de werkwijze, bijvoorbeeld geanalyseerde dreigingen en geprioriteerde risico's, zijn uitgangspunt voor de verschillende trajecten en projecten en de planvorming van bijvoorbeeld de veiligheidsregio's. Andersom leveren de trajecten bouwstenen die kunnen worden gebruikt in onderdelen van de werkwijze voor versterking van de nationale veiligheid. Zo kunnen bijvoorbeeld de regionale risico-inventarisaties dienen als input voor de werkwijze.

Door deze wisselwerking worden kolommen doorsneden, interdependenties in beeld gebracht en informatie uitgewisseld. Aldus ontstaat een integrale benadering van de nationale veiligheid.

Figuur 1: Samenhang tussen nationale veiligheid, vitale infrastructuur en crisisbeheersing



Versterking van de nationale veiligheid richt zich op de hele veiligheidsketen – van proactie en preventie, via preparatie tot respons en nazorg – en is strategisch van aard. Via de werkwijze voor nationale veiligheid wordt richting gegeven aan de bescherming van de vitale infrastructuur en aan crisisbeheersing. Bovendien richten deze thema's zich op één of enkele schakels van de veiligheidsketen: bij de vitale infrastructuur ligt het accent vooral op preventie (maatregelen voor een betere beveiliging van de vitale sectoren), en bij crisisbeheersing op preparatie (voorbereiding op incidenten), respons (als zich een incident heeft voorgedaan) en nazorg.

De strategie wil zo volledig mogelijk bescherming bieden tegen aantasting van de nationale veiligheid maar kan aantasting niet uitsluiten. Immers, absolute veiligheid is ook in de wereld van vandaag een illusie. De strategie maakt Nederland weerbaarder voor het geval de nationale veiligheid onverhoopt in het geding mocht komen. Bovendien stelt de werkwijze de overheid in staat om helder te communiceren over de (on)mogelijkheden om de nationale veiligheid te versterken.

Werkprogramma 2007-2008

Mede gebaseerd op ervaringen in het buitenland beseft het kabinet dat het ontwikkelingstijd vergt om de werkwijze in te voeren. In het los beschikbare 'Werkprogramma 2007-2008' wordt de gefaseerde invoering beschreven. Met ingang van 2009 moet de werkwijze over de volle reikwijdte van de nationale veiligheid functioneren. Vervolgens wordt periodiek een werkprogramma opgesteld.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 volgt allereerst de definitie van het begrip 'nationale veiligheid'. Welke reikwijdte heeft het? Hoofdstuk 3 presenteert de werkwijze om de nationale veiligheid te versterken eerst schematisch; daarna worden de onderdelen (van dreigingsanalyse tot opvolging) uitgewerkt. Hoofdstuk 4 gaat in op de rolverdeling bij de uitvoering van de werkwijze. Hoofdstuk 5 bekijkt tot slot wat Nederland in internationaal verband kan doen.

2. DEFINITIE – wat houdt nationale veiligheid in?

De strategie richt zich op het voorkomen van maatschappelijke ontwrichting. Daarbij worden vitale belangen, kernwaarden en verschillende soorten dreigingen onderscheiden.

De nationale veiligheid is in het geding als vitale belangen van onze staat en/of onze samenleving zodanig bedreigd worden dat sprake is van – potentiële – maatschappelijke ontwrichting. Nationale veiligheid omvat zowel aantasting van de veiligheid door opzettelijk menselijk handelen (*security*) als aantasting door rampen, systeem- of procesfouten, menselijk falen of natuurlijke anomalieën zoals extreem weer (*safety*).

Het gaat in deze strategie om de bescherming van de samenleving en bevolking op eigen grondgebied tegen interne en externe dreigingen. Er bestaan uiteraard directe verbanden tussen nationale veiligheid en internationale veiligheid. In het Nederlands buitenlands beleid is de bevordering van de nationale veiligheid daarom van een zeer zwaarwegend belang, maar spelen ook andere belangen en doelstellingen een rol, zoals het streven naar een rechtvaardige wereldorde en naar bondgenootschappelijke solidariteit.

Nationale veiligheid als begrip in de Nederlandse en Europese regelgeving

Het begrip 'nationale veiligheid' komt al voor in onze regelgeving. Zo wordt het gebruikt om het werkkterrein van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten mee aan te duiden.³ De reikwijdte van het begrip wordt in de WIV 2002 vooral bepaald door de nadere omschrijving van de werkzaamheden van deze diensten in de taakartikelen zelf.

In het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM) vormt het begrip nationale veiligheid één van de doelcriteria die een inbreuk op een aantal grondrechten legitimeert. Het begrip nationale veiligheid wordt in het EVRM en in de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) niet als zodanig gedefinieerd. Wel is uit de jurisprudentie een aantal gevallen af te leiden waarin is geaccepteerd dat de nationale veiligheid in het geding was. De uitleg van het begrip is ruim: nationale veiligheid wordt omlijnd door wat noodzakelijk geacht kan worden in een democratische samenleving.

Het begrip nationale veiligheid in het EVRM heeft ten grondslag gelegen aan hetzelfde begrip in het voorstel van de Wet bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid.⁴ Ook voor het wetsvoorstel geldt dat het begrip niet vast omlijnd is; het moet niet te beperkt worden uitgelegd.⁵ Dit laatste is ook van toepassing op het begrip nationale veiligheid dat in de Vreemdelingenwet 2000 is opgenomen.

Beschermen van vitale belangen

De strategie voor de nationale veiligheid heeft tot doel de vitale belangen van Nederland te beschermen om maatschappelijke ontwrichting te voorkomen. Deze belangen worden dan ook nadrukkelijk betrokken bij onder meer de risicobeoordeling zoals die in het volgende hoofdstuk wordt beschreven.

³ Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten 2002 (WIV 2002).

⁴ Regels inzake het opleggen van beperkende maatregelen aan personen met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid en inzake het weigeren of intrekken van beschikkingen met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid (Kamerstukken II, 2005-2006, 30566, nr. 2).

⁵ Kamerstukken II, 2005-2006, 30566, nr. 3, blz. 18.

De vijf vitale belangen zijn:

1. Territoriale veiligheid

Het ongestoord functioneren van Nederland als onafhankelijke staat, en specifiek de territoriale integriteit van ons land. De territoriale integriteit is in gevaar bij bijvoorbeeld een dreigende bezetting van het grondgebied van het rijk door een andere mogendheid, maar ook door een terroristische aanslag.

2. Economische veiligheid

Het ongestoord functioneren van Nederland als een effectieve en efficiënte economie. De economische veiligheid kan bijvoorbeeld aangetast worden als het handelsverkeer met een belangrijke buitenlandse partner uitvalt.

3. Ecologische veiligheid

Het beschikken over voldoende zelfherstellend vermogen van de leefomgeving bij aantasting. De ecologische veiligheid kan in het geding komen door bijvoorbeeld verstoringen in het beheer van het oppervlaktewater, maar ook door klimaatveranderingen.

4. Fysieke veiligheid

Het ongestoord functioneren van de mens in Nederland en zijn omgeving. De fysieke veiligheid staat bijvoorbeeld onder druk als de volksgezondheid wordt bedreigd door de uitbraak van een epidemie, maar ook bij een grootscheepse dijkdoorbraak of een ongeluk in een chemische fabriek.

5. Sociale en politieke stabiliteit

Het ongestoorde voortbestaan van een maatschappelijk klimaat waarin groepen mensen goed met elkaar kunnen samenleven binnen de kaders van de democratische rechtsstaat en gedeelde kernwaarden. De sociale en politieke stabiliteit kan in het geding zijn als veranderingen optreden in de demografische opbouw van de samenleving (bijvoorbeeld solidariteit tussen generaties), de sociale cohesie en de mate van deelname van de bevolking aan maatschappelijke processen.

De vijf belangen zijn met elkaar verweven; aantasting van één ervan kan leiden tot aantasting van andere belangen. Zo kan een inbreuk op de fysieke veiligheid (het vierde belang) het vijfde belang onder druk zetten: de sociale en politieke stabiliteit. Dit belang kan echter ook rechtstreeks worden bedreigd. Bijvoorbeeld door aantasting van de sociale cohesie. De mate van sociale cohesie is de resultante van de (samen)bindende kracht van de zogeheten kernwaarden van de Nederlandse samenleving. Aantasting van deze waarden staat gelijk aan aantasting van de kern van de Nederlandse samenleving. Door het beschermen van de vitale belangen wordt de context gewaarborgd waarbinnen deze waarden tot hun recht kunnen komen.

Maar bescherming van de nationale veiligheid raakt die kernwaarden ook op een andere manier. Zo kunnen vrijheden en rechten (bijvoorbeeld privacy) in het gedrang komen door beleid ter versterking van de nationale veiligheid. In die zin is sprake van een dilemma: de bescherming van vitale belangen voor de samenleving vraagt om beleid, terwijl datzelfde beleid de kernwaarden voor individuen en groepen in die samenleving kan aantasten. Bij het toepassen van de werkwijze voor nationale veiligheid moet daarin dan ook een balans worden gevonden.

Wat zijn de kernwaarden van de Nederlandse samenleving?

In het rapport 'Waarden, normen en de last van het gedrag' van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeeringsbeleid⁶ zijn de kernwaarden van onze samenleving verwoord. Het gaat hierbij allereerst om de waarden van de democratische rechtsstaat, zoals:

- gelijke behandeling en het verbod op discriminatie
- vrijheid van belijdenis van godsdienst en levensovertuiging
- vrijheid van meningsuiting
- vrijheid van vereniging, vergadering en betoging
- eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer
- onaantastbaarheid van het menselijk lichaam

Ook een aantal maatschappelijke waarden, noodzakelijk voor een goed functionerende rechtsstaat, vallen onder de kernwaarden. Denk aan onder meer waarheidsgetrouwheid, empathie en sympathie voor anderen, respect voor de mening van anderen en de bereidheid tot het (laten) corrigeren van de eigen oordeelsvorming, maar ook aan sociale vaardigheden als flexibiliteit, responsiviteit en verantwoordelijkheidszin, een zeker pragmatisme en het kunnen verdragen van onzekerheid en ambivalenties.

Beschermen tegen dreigingen

Er zijn op dit moment negen dreigingen geïdentificeerd⁷ die kunnen leiden tot maatschappelijke ontwrichting (zie kader hierna). Maar wat op dit moment een dreiging is, kan over een paar jaar geneutraliseerd zijn. Wat nu latent is, kan op korte termijn transformeren tot acuut gevaar. Bovendien moet rekening worden gehouden met dreigingen die nu (nog) niet worden voorzien. Het is dus noodzakelijk een werkwijze te hebben die tegenwicht biedt aan 'de waan van de dag'.

De werkwijze kijkt daartoe over dreigingen heen: niet langer liggen specifieke (bekende) dreigingen ten grondslag aan planning en beleid, maar wordt de mate waarin de nationale veiligheid wordt bedreigd of kan worden bedreigd als uitgangspunt genomen. Het 'over dreigingen heen kijken' veronderstelt een aanpak waarbij de grenzen tussen deelterreinen van nationale veiligheid (die tussen ministeries, medeoverheden en andere organisaties zijn afgebakend) vervagen, zodat wordt voorkomen dat onderwerpen dubbel worden behandeld of juist onbehandeld blijven.

⁶ Zie het WRR-rapport 'Waarden, normen en de last van het gedrag', Amsterdam University Press, Amsterdam, 2003.

⁷ In 2005 heeft een interdepartementale inventarisatie plaatsgevonden naar het proactieve rijksoverheidsbeleid om maatschappelijke ontwrichting te voorkomen. Hiervoor zijn negen dreigingen geïdentificeerd die kunnen leiden tot maatschappelijke ontwrichting. Iedere dreiging is vervolgens onderverdeeld in een aantal incidentcategorieën.

Dreigingen en incidentcategorieën

Dit overzicht is aan verandering onderhevig: het toepassen van de werkwijze die in hoofdstuk 3 wordt beschreven, kan leiden tot nieuwe inzichten.

Dreigingen	Incidentcategorieën
<i>'Klassieke' dreigingen</i>	
1. Aantastingen van de internationale vrede en veiligheid ⁸	- falende staten - risicolanden
2. CBRN (chemisch, biologisch, radiologisch, nucleair)	- verspreiding CBRN-wapens
3. Terrorisme	- catastrofaal terrorisme - radicalisering
4. Internationale georganiseerde criminaliteit	- toenemende verwevenheid onder- en bovenwereld - wereldwijde handel in drugs
<i>Sociaal-economische dreigingen</i>	
5. Sociale kwetsbaarheid	- toenemende (interetnische) spanningen en afnemend burgerschap - radicalisering ⁹
6. Digitale onveiligheid	- digitale verlamming
7. Economische onveiligheid	- extreme schaarste van energiedragers en grondstoffen
<i>Natuurlijke dreigingen</i>	
8. Klimaatverandering en natuurrampen	- toenemend overstromingsrisico - toenemende kans op extreme droogte/hitte - plaagorganismen
9. Uitbraak infectieziekten en dierziekten	- pandemieën van reeds bekende ziekten voor de mens - virussen die van dieren op mensen kunnen overgaan (zoönosen)

⁸ De hier bedoelde aantasting kan ook het gevolg zijn van burgeroorlogen en regionale oorlogen.

⁹ Radicalisering kan in het uiterste geval tot terrorisme leiden, maar bedreigt ook de sociale cohesie in de Nederlandse samenleving, zonder dat er sprake hoeft te zijn van terrorisme. Vandaar dat de incidentcategorie radicalisering is ondergebracht bij twee verschillende dreigingen.

3. WERKWIJZE NATIONALE VEILIGHEID - hoe te komen tot versterking?

De werkwijze voor versterking van de nationale veiligheid bestaat uit drie fasen: (1) een rijksbrede analyse van dreigingen en beoordeling van risico's (wat komt op Nederland af?), (2) strategische planning (heeft Nederland de daarvoor benodigde capaciteiten?) en (3) opvolging (hoe en waar wordt de nationale veiligheid versterkt?). Deze werkwijze stelt het kabinet in staat gefundeerde, politiek-bestuurlijke keuzes te maken en prioriteiten te stellen voor het (te ontwikkelen) beleid. Door een rijksbrede toepassing ontstaat tot slot ook een gemeenschappelijke taal voor nationale veiligheid.

3.1 De werkwijze schematisch weergegeven

De werkwijze voor versterking van de nationale veiligheid (zie figuur 2) is een voortdurend proces. De werkwijze bestaat uit:

- Fase 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 afkomen, het beoordelen van de dreigingen in termen van risico's voor de vitale belangen en deze risico's te positioneren ten opzichte van elkaar. In de ministerraad wordt vervolgens besloten welke risico's prioriteit krijgen om in de fase van de strategische planning te worden uitgewerkt.
- Fase 2: strategische planning
In deze fase bepaalt de overheid wat zij moet kunnen met het oog op de geprioriteerde risico's en wat zij al kan en/of van partijen buiten de overheid kan verwachten, zoals het bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en internationale organisaties. De ministerraad krijgt vervolgens een advies over onder meer de volgende vragen: waarop gaat de overheid inzetten (en waarop dus niet) en in welke fase van de veiligheidsketen? Ook de aanvaardbaarheid van keuzes weegt mee.
- Fase 3: opvolging
Hier worden de politiek-bestuurlijke keuzes uitgewerkt in bijvoorbeeld beleid, wetgeving en concrete maatregelen.

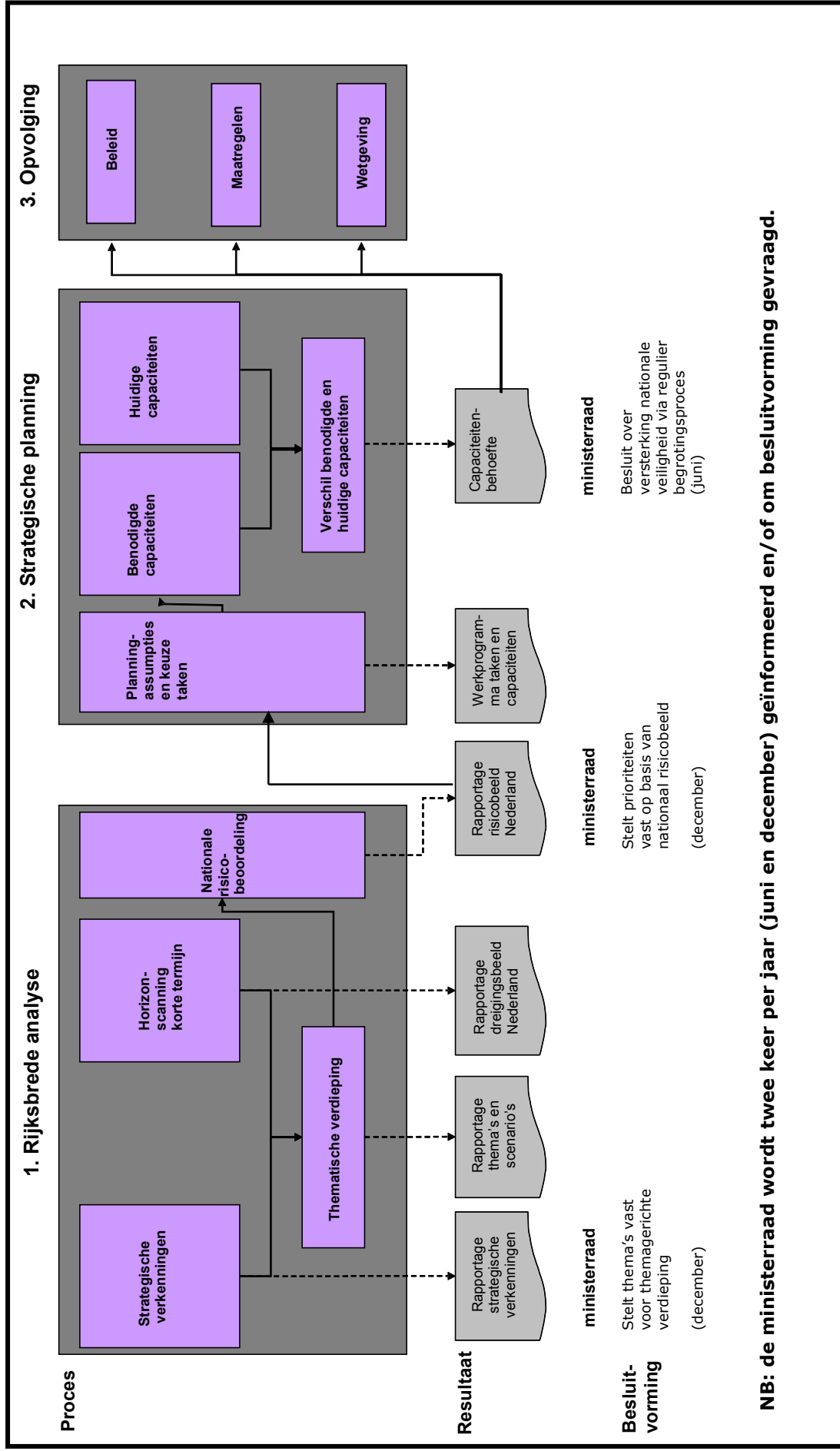
Per (onderdeel van een) fase wordt steeds de afweging gemaakt welke (delen van) rapportages openbaar zijn. Uitgangspunt is een zo groot mogelijke mate van openbaarheid.¹⁰

De ministerraad zal op twee momenten per jaar worden geïnformeerd of om besluitvorming worden gevraagd.

In de volgende paragrafen worden de drie fasen toegelicht.

¹⁰ De grenzen aan de openbaarheid worden onder meer bepaald naar analogie van artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur.

Figuur 2: Werkwijze nationale veiligheid



3.2 Fase 1: rijksbrede analyse van dreigingen en beoordeling van risico's

In de eerste fase van de werkwijze wordt onderscheid gemaakt tussen analyse en beoordeling. Tijdens het analyseren worden bekende en nieuwe dreigingen geïdentificeerd en uitgewerkt. Door een integrale analyse van dreigingen wordt bovendien de gevoeligheid voor vroege en zwakke signalen verbeterd. Bij de risicobeoordeling wordt de kans of waarschijnlijkheidsfactor toegevoegd: $\text{risico} = \text{kans} \times \text{effect}$.

De analyse heeft betrekking op drie periodes: lange termijn (vanaf ongeveer 5 jaar), middellange termijn (tot ongeveer 5 jaar) en korte termijn (tot ongeveer 6 maanden). Het perspectief van de analyses verandert daarmee van explorerend (lange termijn), naar beleidsmatig (middellange termijn) en handelingsgericht (korte termijn).

Bij de analyse en de risicobeoordeling wordt gebruik gemaakt van bestaande, meer sectoraal georiënteerde processen; deze worden bijeengebracht om een integrale benadering mogelijk te maken. Kennis wordt gedeeld, zowel door binnenlandse als buitenlandse overheidsorganisaties, het bedrijfsleven en de academische wereld. Hierdoor ontstaat verbreding en verdieping van deze kennis. Bovendien kan Nederland hierdoor niet alleen leren van ervaringen van anderen, maar ook effectiever (internationaal) kennis en informatie uitwisselen.

Het kabinet hecht eraan dat het analyse- en beoordelingsproces objectief wordt getoetst om de kwaliteit te waarborgen. Hiervoor overweegt het kabinet (internationale) personen en instituten in te schakelen die zelf niet de analyses en beoordelingen uitvoeren, maar wel vergelijkbare deskundigheid hebben als de partijen die dat wel doen (een *review* door *peers*).

Strategische verkenningen en prognoses (lange termijn)

Doel van de strategische verkenningen en de prognoses is te bepalen welke (nieuwe) dreigingen nader onderzocht moeten worden op hun gevolgen voor de nationale veiligheid. Daarbij wordt bijvoorbeeld ook rekening gehouden met geopolitieke ontwikkelingen.

De verkenningen en prognoses geven allereerst inzicht in nieuwe dreigingen die over vijf jaar of later de nationale veiligheid kunnen beïnvloeden. Daarnaast signaleren ze mogelijke trends in bekende dreigingen. Hierbij wordt gebruikt gemaakt van kennis die op nationaal en internationaal niveau beschikbaar is over mogelijke toekomstige situaties en de dreigingen die daaruit voortvloeien voor de nationale veiligheid. Te denken valt aan publicaties van planbureaus en adviesorganen¹¹, en aan studies van bijvoorbeeld universiteiten, het bedrijfsleven en internationale organisaties. Hierop worden cross-analyses uitgevoerd.

Het kabinet ontvangt elke twee jaar het resultaat van de verkenningen in de vorm van een rapport 'Strategische verkenningen nationale veiligheid'. Op basis daarvan stelt het vast voor welke (nieuwe) dreigingen nader onderzoek is vereist. De uitkomsten bepalen

¹¹ Zoals het Centraal Bureau voor de Statistiek, het Sociaal Cultureel Planbureau, het Milieu- en Natuurplanbureau, het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, de Raad voor Ruimtelijk, Milieu- en Natuuronderzoek en de Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling.

de agenda voor de themagerichte analyses en risicobeoordeling op de middellange termijn. Ook kunnen geconstateerde ontwikkelingen op lange termijn een zodanig ernstige bedreiging van de nationale veiligheid vormen dat nu al beleidsmaatregelen moeten worden overwogen. Denk aan de gevolgen van klimaatverandering. Binnen de strategische planning wordt vervolgens onderzocht welke beleidsmaatregelen zijn vereist.

Thematische verdieping (middellange termijn)

Dit onderdeel van de werkwijze leidt tot een zo volledig mogelijk beeld van bekende en nieuwe dreigingen die op een termijn tot vijf jaar gevolgen kunnen hebben voor de nationale veiligheid.

Een thematische aanpak maakt het mogelijk verbindingen te leggen tussen verschillende invalshoeken. Zo kan het thema klimaatverandering worden benaderd vanuit de invalshoek van extreem weer (overstromingen, droogte) maar ook vanuit de invalshoek van infectieziekten en dierziekten (pandemieën, zoönosen). De thematische verdieping levert hiermee extra kennis over bestaande en nieuwe dreigingen.

De resultaten van de thematische verdieping kunnen qua vorm verschillen: het kunnen scenario's zijn voor de middellange termijn (bijvoorbeeld: hoe gaan sociale spanningen zich in de Nederlandse samenleving manifesteren?) maar ook geïdentificeerde trends.

Horizonscanning (korte termijn)

Dit onderdeel leidt tot versterking van de signaleringsfunctie voor concrete dreigingen voor de nationale veiligheid op korte termijn (binnen ongeveer zes maanden). Signalen voor mogelijke dreigingen worden tijdig gedeeld (bijvoorbeeld door (bestaande) alerteringssystemen te gebruiken) binnen de hele overheid, zodat verantwoordelijke partijen in samenhang – en met inachtneming van ieders eigen verantwoordelijkheid – maatregelen kunnen treffen. Zo draagt horizonscanning korte termijn bij aan het versterken van de collectieve aanpak van mogelijke dreigingen. Bovendien kunnen gebeurtenissen van vandaag aanleiding geven tot strategische discussies over de inrichting van Nederland op de lange termijn.

Horizonscanning korte termijn zal, twee keer per jaar, resulteren in een 'Dreigingsbeeld Nederland'.

Nationale risicobeoordeling

Geanalyseerde dreigingen worden vervolgens langs één meetlat gelegd overeenkomstig een vooraf overeengekomen model. De risicobeoordeling kent een *all hazard*-aanpak. Scenario's voor bijvoorbeeld overstromingen, pandemieën en langdurige uitval van nutsvoorzieningen en voor incidenten met een moedwillige oorzaak worden op een eenduidige manier beschreven, onderbouwd met cijfers en gewogen. Op deze manier worden de risico's voor de nationale veiligheid vergelijkbaar.

Er wordt gekeken naar de kans dat een scenario zich voordoet en de impact ervan, vooral op de vitale belangen zoals deze zijn beschreven in hoofdstuk 2. De impact valt uiteen in een objectieve component (bijvoorbeeld verstoring van essentiële voorzieningen, materiële schade, aantal slachtoffers) en een subjectieve component (de psychologische uitwerking op de bevolking, en bijvoorbeeld de publieke verontwaardiging die een - dreigende - gebeurtenis veroorzaakt). Bij de risicobeoordeling wordt de belevingsfactor dus nadrukkelijk meegewogen.

Jaarlijks verschijnen de resultaten van de nationale risicobeoordeling in een rapportage 'Risicobeeld Nederland'. De risicoprioritering bepaalt welke risico's onderdeel gaan uitmaken van de strategische planning (zie fase 2).

3.3 Fase 2: strategische planning

De besluiten van de ministerraad naar aanleiding van de risicobeoordeling zijn het startpunt voor de strategische planning. Deze fase van de werkwijze heeft tot doel inzichtelijk te maken in welke mate Nederland het hoofd kan bieden aan de geprioriteerde risico's. De strategische planning neemt daarbij de gehele veiligheidsketen in ogenschouw.

De capaciteitenbenadering

Voor de strategische planning wordt gebruik gemaakt van de zogeheten capaciteitenbenadering, ook wel bekend als *capabilities based planning (CBP)*. Deze benadering richt zich niet op een specifieke dreiging of risico. Onderzocht wordt wat nodig is om de gevolgen van dreigingen of risico's zoveel mogelijk te voorkomen (preventie) en/of om erop voorbereid te zijn (preparatie en respons). Het is een flexibele aanpak: taken en capaciteiten zijn in deze benadering inzetbaar om in te spelen op verschillende dreigingen.

Ontstaan capaciteitenbenadering

De capaciteitenbenadering ontleent haar bestaansrecht aan de toegenomen variëteit in het dreigingsbeeld. Zo was het veranderende en diffusere dreigingsbeeld voor het ministerie van Defensie aanleiding om niet langer te werken met specifieke dreigingen, maar de defensieplanning te baseren op de methode van CBP. Landen als Canada, de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en Australië passen deze methode toe bij de uitwerking van hun strategisch veiligheidsbeleid; internationaal wordt de capaciteitenbenadering gezien als een beproefde methode om overheidsbreed, sectoroverstijgend en flexibel te anticiperen op uiteenlopende dreigingen.

De capaciteitenbenadering houdt in dat de overheid, uitgaande van de besluitvorming over de nationale risicobeoordeling:

- bepaalt, met behulp van planningassumpties, aan welke taken zij prioriteit moet geven;
- nagaat over welke capaciteiten zij moet beschikken om die taken te kunnen uitvoeren (de gewenste situatie);
- vaststelt waartoe zij nu al in staat is (de huidige situatie);
- beide situaties vergelijkt en leemtes of doublures identificeert.

Voorbeelden van rijkstaken en capaciteiten

Bij de capaciteitenbenadering is geen sprake van een één-op-éénrelatie tussen dreigingen, taken en capaciteiten. De uitvoering van één taak kan bij verschillende dreigingen nodig zijn. De taak 'grootschalige evacuatie' zal bijvoorbeeld bij zowel een kernongeval als bij een overstroming moeten worden uitgevoerd. Evenzo kan een capaciteit worden ingezet voor taken die voortvloeien uit verschillende typen dreigingen. Denk aan de capaciteit nooddrinkwatervoorziening die kan worden ingezet bij aantasting van de kwaliteit van drinkwater als gevolg van een ecologische dreiging, maar ook als gevolg van een terroristische aanslag. Een ander voorbeeld van een capaciteit is het beschikken over een opschalingsmodel; voor de crisisbesluitvorming is dit vastgelegd in het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming.

Bij het uitvoeren van de strategische planning wordt in eerste instantie gekeken naar de aanwezigheid van capaciteiten op rijks- en decentraal niveau. De huidige structuur van

(preparatie op) crisisbeheersing door het lokale en regionale niveau wordt daarbij als uitgangspunt genomen. Aanwezige middelen bij andere partijen kunnen deel uitmaken van het 'nationaal potentieel' om op een bepaalde dreiging te reageren.

Wat levert de strategische planning op?

Op basis van de resultaten van de strategische planning zal de ministerraad besluiten of versterking van capaciteiten moet plaatsvinden gezien de geprioriteerde risico's, en zo ja op welk terrein en in welke fase van de veiligheidsketen. Die versterking kan de verantwoordelijkheid zijn van een vakministerie of van partijen buiten de (rijks)overheid, maar ook van het rijk als geheel (bijvoorbeeld een nationale reserve van middelen voor het bestrijden van een pandemie). De strategische planning maakt het dus mogelijk dwarsverbanden te leggen, niet alleen binnen de overheid maar ook tussen de overheid en partijen daarbuiten; hierdoor kunnen beschikbare middelen effectief worden ingezet.

Ook maakt de ministerraad keuzes over h oe de nationale veiligheid wordt versterkt: door beleid te ontwikkelen of te intensiveren, het wettelijk instrumentarium aan te passen of feitelijke maatregelen te treffen. Steeds wordt de noodzaak van versterking van de nationale veiligheid afgewogen tegen de gevolgen daarvan voor andere belangen, bijvoorbeeld de rechten van individuen. De voorgestelde maatregelen en beleidsintensivering moeten daarnaast in verhouding staan tot het doel, zowel qua doelmatigheid als doeltreffendheid. Met andere woorden, de proportionaliteit van de maatregelen ter versterking van de nationale veiligheid wordt nadrukkelijk meegewogen.

De strategische planning maakt verder inzichtelijk hoe de taken optimaal kunnen worden verdeeld tussen rijksoverheid, medeoverheden, maatschappelijke organisaties en de private sector. In sommige sectoren hebben bedrijven de opdracht om de continuïteit te borgen en een toereikende respons te bieden bij allerlei mogelijke dreigingen. Voorbeeld is de telecommunicatiesector. De strategische planning is een instrument om het samenspel tussen deze partijen helder te maken en te optimaliseren; het brengt mensen, middelen, plannen en procedures systematisch bijeen en maakt duidelijk wat men van elkaar mag verwachten. Bovendien ontstaat daardoor een gemeenschappelijk referentiekader.

3.4 Fase 3: opvolging

De besluitvorming in de ministerraad naar aanleiding van de strategische planning wordt gebruikt door de publieke en private instanties die deze besluiten moeten uitwerken. Dat doen ze onder meer binnen bestaande trajecten en beleidscycli gericht op versterking van de nationale veiligheid, zoals de bescherming van de vitale infrastructuur en het beleidsplan crisisbeheersing. Bovendien wordt de uitwerking gekoppeld aan de reguliere begrotingscyclus. Het volgende hoofdstuk gaat in op de rolverdeling bij versterking van de nationale veiligheid.

Ambitie

Met ingang van 2009 moet de werkwijze volwaardig functioneren. Dat wil zeggen:

- *dat er tweejaarlijks strategische verkenningen (op de lange termijn) plaatsvinden vanuit de invalshoek van nationale veiligheid;*
- *dat jaarlijks thema's worden gekozen waarop verdieping plaatsvindt vanuit een middellangetermijnperspectief. Deze thema's worden medebepaald door de resultaten van de strategische verkenningen;*
- *dat er jaarlijks een nationale risicobeoordeling plaatsvindt waarin alle relevante risico's voor de nationale veiligheid met eenzelfde model worden beoordeeld;*
- *dat de resultaten van deze risicobeoordeling gebruikt worden voor strategische planning van taken en capaciteiten;*
- *dat twee keer per jaar een rijksbrede horizonscanning korte termijn wordt uitgevoerd, waarbij mogelijke dreigingen op de korte termijn worden uitgewisseld tussen betrokkenen en waarin eventuele maatregelen voor een adequate collectieve aanpak op elkaar worden afgestemd;*
- *dat de strategische planning in de loop van 2008 systematisch wordt gebruikt om de vraag te beantwoorden of de overheid is voorbereid op een verscheidenheid aan dreigingen. Hiertoe wordt in 2007-2008 de capaciteitenbenadering nader uitgewerkt als planningmethodiek;*
- *dat de ministerraad op basis van de uitkomsten van de strategische planning onderbouwde politiek-bestuurlijke keuzes maakt om de nationale veiligheid te versterken.*

4. ROLVERDELING – hoe de strategie te verwezenlijken?

De regie voor versterking van de nationale veiligheid ligt bij de rijksoverheid. Maar ook andere publieke en private partijen dragen eraan bij. Om effectief te kunnen optreden voor, tijdens en na een crisis zijn afspraken nodig over regie en aansturing. Denk bijvoorbeeld aan een snelle uitwisseling van informatie via eenzelfde communicatienetwerk.

4.1 Rol van de rijksoverheid

Veiligheid is een zaak van ons allen. De rijksoverheid, decentrale overheden, het bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en burgers leveren alle hun bijdragen om de nationale veiligheid te versterken. De rijksoverheid voert de regie over de activiteiten ter waarborging van de nationale veiligheid.

Binnen de rijksoverheid zijn de hoofdlijnen van de rolverdeling als volgt:

- het programma nationale veiligheid is een interdepartementale verantwoordelijkheid waarbij bestaande verantwoordelijkheden niet worden aangetast, bijvoorbeeld ten aanzien van het buitenlands beleid¹²;
- er is een programmamanager voor het uitvoeren en evalueren van de strategie nationale veiligheid. Deze bewaakt ook de samenhang in de uitvoering. Deze regisserende taak is belegd bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties;
- de programmamanager wordt ondersteund door een secretariaat met een sterk interdepartementaal karakter. Het programmasecretariaat stimuleert de betrokkenheid van nationale en internationale partijen (publiek en privaat), coördineert het proces van politieke besluitvorming en faciliteert de rijksbrede werkwijze voor versterking van de nationale veiligheid;
- voor elk inhoudelijk thema wordt bepaald welk ministerie eerstverantwoordelijk is;
- agendering in de ministerraad loopt via een ambtelijk en ministerieel voorportaal waarin alle beleidsterreinen zijn vertegenwoordigd die nodig zijn om recht te kunnen doen aan de *all hazard*-aanpak.

4.2 Regie en aansturing

In nationale veiligheid is niet optimaal te voorzien zonder heldere afspraken over regie en aansturing. De regie *voorafgaand* aan en *na afloop* van een crisis heeft hierbij andere kenmerken dan de aansturing *tijdens* een crisis.

Regie voorafgaand aan en na afloop van een crisis

De preventieve inspanningen in het kader van de nationale veiligheid zijn gericht op het voorkomen van maatschappelijke ontwrichting of het herstel van de gevolgen hiervan. De nadruk ligt op de oplossing van grote beleidsvraagstukken. Daarbij spelen zeer veel actoren een rol. Denk aan vaak diffuse conglomeraten van belanghebbenden, zoals burgers (al dan niet verenigd in actiegroepen), bedrijfsleven en bestuurders. Daarnaast is er een complex veld van verantwoordelijke autoriteiten en instanties. Om belangen af te

¹² Deze relatie wordt expliciet gelegd omdat nationale veiligheid ook direct raakvlakken heeft met het buitenlands beleid. Dit blijft de verantwoordelijkheid van de minister van Buitenlandse Zaken.

wegen en met alle actoren tot een oplossing te komen, wordt gestreefd naar consensus, waarna de verantwoordelijke partijen een besluit nemen. De regie in deze fase is hoofdzakelijk gericht op het ontwikkelen van beleid. Er moet consensus zijn over de aandachtsggebieden voor nationale veiligheid die in beschouwing worden genomen. Denk ook aan het stellen van voorwaarden waaraan de beleidsontwikkeling voor nationale veiligheid moet voldoen.

Aansturing tijdens een crisis

Als een inbreuk op de nationale veiligheid ontstaat of dreigt te ontstaan, verandert de situatie. In deze fase bestaat een gebrek aan tijd; er moet zonder uitstel worden gehandeld. Bovendien ontbreekt het meestal aan voldoende mensen en middelen om de situatie te beheersen. Daarom moeten prioriteiten worden gesteld. Hierbij wordt ook een afweging gemaakt over de inzet van geweldsmiddelen. Cruciaal voor een adequate beheersing van de situatie zijn een snelle informatieuitwisseling, de validatie en analyse van informatie en het management van grote hoeveelheden informatie. Als er sprake is van een crisis moet voorkomen worden dat berichten elkaar tegenspreken. Daarvoor is het nodig dat de communicatie tussen regio en rijksoverheid en tussen de betrokken sector en het vakdepartement gesloten is.

De gang van zaken bij respons is van een heel andere aard dan die in de overige fasen. Een consensusmodel tijdens een crisis is dan ook onmogelijk. Voor de coördinatie van informatievoorziening en andere activiteiten zal een eenduidig aansturingsconcept moeten worden ontwikkeld.

Eén proces voor regie en aansturing in alle fasen

Ondanks de verschillende kenmerken kennen alle fasen van de veiligheidsketen één proces voor regie en aansturing. Dit proces bestaat uit vier stappen:

- informatie verzamelen en analyseren;
- informatie bewerken tot voorstellen voor de besluitvorming;
- besluiten nemen;
- besluiten doen uitvoeren en toezicht houden op de uitvoering.

Het hanteren van één proces zowel voorafgaand aan als tijdens een crisis is van groot belang. Voor het adequaat handelen tijdens een crisis, is het namelijk essentieel dat mensen die betrokken zijn bij het crisismanagement gebruik maken van dezelfde werkroutines als in de voorafgaande fasen.

Vier beginselen van regie en aansturing

Om het proces van regie en aansturing effectief te kunnen doorlopen, is het nodig dat alle betrokken partijen één hoofddoelstelling hebben. Dat wil zeggen dat ze een gelijkgerichte en gesynchroniseerde gezamenlijke inspanning verrichten om de nationale veiligheid te versterken. Om dit mogelijk te maken, is het wenselijk dat alle betrokkenen de volgende vier beginselen onderschrijven en toepassen.

1. Heldere rolverdeling en rolvastheid

Er is tussen de betrokken partijen een heldere rolverdeling en zij houden zich ook aan hun rol. Anders gezegd: partijen zijn goed op de hoogte van elkaars verantwoordelijkheden en bevoegdheden, en respecteren die, ongeacht de fase van de veiligheidsketen. In de responsfase zal overigens de aansturing van het proces noodzakelijker-

wijs een meer dwingend karakter moeten hebben.

2. *Unité de doctrine*

Alle betrokken partijen hanteren één doctrine voor alle soorten van dreigingen. Deze doctrine bevat een gezamenlijk begrippenkader en regelt onder meer de informatie-uitwisseling en de modulaire inzet van generieke capaciteiten die – afhankelijk van de aard van de dreiging – noodzakelijk zijn (bijvoorbeeld brandbestrijding, decontaminatie, *crowd & riot control* en evacuatie).

3. *Op elkaar afgestemde werkwijzen*

Alle betrokken publieke en private partijen hebben hun werkwijzen op elkaar afgestemd. Een aantal punten is hierbij bijzonder van belang:

- de besluitvormingsprocedures moeten op elkaar aansluiten. Dit is niet alleen nodig om het besluitvormingsproces met zo veel partijen snel te kunnen doorlopen, maar ook om technische concepten voor informatieuitwisseling te kunnen toepassen, zoals *network enabled capabilities*;
- verzekering van een gemeenschappelijke communicatiestrategie door alle betrokken partijen;
- synchronisatie van de planvorming: lokale, regionale en nationale plannen moeten op elkaar zijn afgestemd. Ook plannen van de private sector moeten hierop aansluiten;
- ten behoeve van (multidisciplinaire) operationele inzet tijdens een crisis dient een professionele éénhoofdige leiding aanwezig te zijn. Dit is mede noodzakelijk om de modulaire inzet van generieke capaciteiten mogelijk te maken;
- een adequaat multidisciplinair optreden wordt bevorderd door regelmatig gezamenlijk te oefenen en waar mogelijk gezamenlijk op te leiden.

4. *Uniform informatienetwerk*

Alle betrokken partijen moeten aangesloten zijn op hetzelfde communicatienetwerk. Dit is zowel noodzakelijk voor de adequate informatieuitwisseling, als voor de toepassing van concepten als de genoemde *network enabled capabilities*.

4.3 Rolverdeling met andere partijen

Voor een integrale benadering van de nationale veiligheid is een helder beeld nodig van internationale, regionale en (semi)private rollen en taken. Bovendien is het van belang te beseffen dat alle partijen elkaar nodig hebben, als gevolg van de toenemende complexiteit van dreigingen en interdependenties tussen sectoren. Uit de analyses rond vitale infrastructuur is duidelijk geworden dat sectoren van elkaar afhankelijk zijn: zo kan ICT-uitval of energiestoring vele sectoren treffen.

De uitkomsten van de capaciteitenbenadering maken het mogelijk om de grenzen te verkennen van de eigen rol van (veiligheids)regio's en (semi)private instellingen: wat doen ze zelf, waar moet de rijksoverheid faciliteren en waarvoor zijn anderen verantwoordelijk?

In sommige sectoren, bijvoorbeeld de telecommunicatie, is het bedrijfsleven er primair verantwoordelijk voor de continuïteit te borgen en te reageren op allerlei mogelijke dreigingen. Vanaf een vastgelegde mate van verstoring wordt de rijksoverheid betrokken en

wordt de samenhang met nationale veiligheid bezien, waaronder de mogelijke effecten op andere vitale sectoren.

Bedrijven opereren vaak in internationaal verband, bijvoorbeeld als multinational of in een internationale branchevereniging. Maar ook ministeries zijn internationaal actief. En (veiligheids)regio's aan de landsgrenzen hebben vaak contacten met de buurregio's net over de grens. Afstemming, samenwerking en kennisuitwisseling tussen deze partijen is een randvoorwaarde voor effectieve versterking van de nationale veiligheid. Daarbij spelen de vier beginselen voor regie en aansturing een belangrijke rol.

Bovendien moet voortdurend de vraag worden gesteld welke schaalgrootte het meest effectief is voor de beoogde versterking van de nationale veiligheid: kan de voorgestelde aanpak worden gevonden binnen Nederland of is er ook, of juist, internationale samenwerking nodig, met buurlanden of omliggende landen (bijvoorbeeld bi- of trilaterale allianties), op regionaal niveau (EU, OVSE), op transatlantisch niveau (NAVO), mondiaal niveau (VN) of op meerdere niveaus tegelijk? Denkbaar is dat een afgestemde aanpak op meerdere niveaus tegelijk de meest wenselijke is: een én-én-aanpak.

De schaalgrootte is ook binnen Nederland relevant; zo stellen de veiligheidsregio's de gemeenten beter in staat zich voor te bereiden op (nieuwe) dreigingen. De veiligheidsregio's vergroten bovendien de bestuurlijke en operationele slagkracht van partijen die betrokken zijn bij de regionale rampenbestrijding en crisisbeheersing: de organisatie van de brandweerzorg, de geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen, de rampenbestrijding en crisisbeheersing worden namelijk onder één slagvaardige regionale bestuurlijke regie gebracht. Ook wordt eenheid, eenduidigheid en eenvoud in de aanpak bereikt.

Ambitie

De rijksoverheid kan niet alleen de nationale veiligheid versterken; afstemming en samenwerking met de andere partijen in de publieke sector en tussen de publieke en private sector zijn van groot belang. Het kabinet streeft het volgende na:

- *alle betrokken partijen – overheden, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties – onderschrijven de beginselen van regie en aansturing en passen ze toe: het kennen en respecteren van elkaars rol bij versterking van de nationale veiligheid, het toepassen van één doctrine, het afstemmen van werkwijzen op elkaar en het met elkaar verbonden zijn via hetzelfde communicatienetwerk;*
- *kennis en informatie wordt structureel uitgewisseld:*
 - *met overkoepelende organisaties uit het bedrijfsleven, zoals VNO-NCW. Hiertoe agendaert het kabinet veiligheidsthema's die ook een aanpak van de private sector vergen. Deze vorm van afstemming sluit aan op bestaande contacten tussen vakdepartementen en delen van het bedrijfsleven;*
 - *binnen de publieke sector: horizontaal (binnen de rijksoverheid) en verticaal (vooral met de veiligheidsregio's).*

Het kabinet doet in 2007 concrete voorstellen voor optimalisering van de regie en aansturing door de overheid op het terrein van nationale veiligheid.

5. INTERNATIONALE CONTEXT – wat kan Nederland in groter verband doen?

Nationale veiligheid vraagt internationale samenwerking. Als lidstaat van onder meer de EU, de NAVO en de VN sluit Nederland aan bij en schrijft mee aan de veiligheidsstrategieën van internationale organisaties en benut ons land de mogelijkheden die de bilaterale, regionale en mondiale samenwerkingsverbanden bieden.

Nederland in de mondiale gemeenschap

De nationale veiligheid kan niet alleen met nationale maatregelen worden gewaarborgd. Voortgaande mondialisering heeft immers tot gevolg dat ontwikkelingen die zich ver buiten onze landsgrenzen voordoen, direct of indirect onze veiligheid kunnen raken. Bovendien zijn er vraagstukken waar alleen in internationaal verband een antwoord op kan worden gegeven; denk aan de klimaatverandering. De bestuursniveaus op nationaal, regionaal en mondiaal niveau zijn van elkaar afhankelijk. Deze onderlinge afhankelijkheid vergt intensieve internationale samenwerking en afstemming.

Internationale samenwerking onmisbaar

Internationale samenwerking stelt Nederland in staat invloed uit te oefenen op ontwikkelingen waar het zonder die samenwerking geen greep op heeft. Dit kan door middel van bilaterale (bijvoorbeeld in geval van overstromingsrisico) of multilaterale (bijvoorbeeld in geval van ICT-veiligheid) afspraken. Ook kan Nederland inhoud geven aan het beleid van internationale organisaties dat relevant is voor zowel de internationale als de nationale veiligheid. Nederland onderschrijft het belang van internationale samenwerking en zal de mogelijkheden die daardoor worden geboden, optimaal benutten en zich daartoe actief opstellen in internationale organisaties en fora.

Aansluiten bij strategieën van internationale organisaties

Als lidstaat van onder meer de Europese Unie (EU), de Verenigde Naties (VN), de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO), en de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) sluit Nederland aan bij en schrijft Nederland mee aan de veiligheidsstrategieën van deze organisaties. De bedoelde strategieën beschrijven vooral de mogelijkheden van internationale samenwerking en de rol daarin van de internationale organisaties, en laten ruimte aan de lidstaten voor de invulling van hun eigen nationale beleid ter versterking van de veiligheid.

Ambitie

Versterking van de nationale veiligheid vereist dat Nederland zich er voortdurend van bewust is dat het op dit terrein geen individuele speler is en dat dreigingen grenzen overschrijden. De nationale aanpak moet op die van andere staten en organisaties afgestemd worden.

Het kabinet:

- *agendeert veiligheidsthema's die een internationale aanpak vergen. Hiertoe worden de resultaten van de nationale risicobeoordeling en de strategische planning gebruikt;*

- *beoordeelt in hoeverre internationaal in de capaciteitenbehoefte kan worden voorzien en hoe dat vervolgens te organiseren is. Daarbij wordt zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij bestaande internationale initiatieven.*
Voor bijvoorbeeld de responsfase bestaan zowel binnen de EU als de NAVO coördinatiemechanismen¹³ om, in geval van een ramp of crisis, internationale bijstand te kunnen organiseren en zo nationaal ontbrekende of beperkt beschikbare capaciteiten aan te vullen;
- *ondersteunt en benut Europese programma's zoals het European Programme for Critical Infrastructure Protection (EPCIP) en het European Security Research Programme (ESRP). Dit kan doublures in aanpak voorkomen en geld besparen;*
- *ondersteunt initiatieven die een versterking van de internationale samenwerking en afstemming nastreven;*
- *wisselt internationaal structureel kennis en informatie uit en deelt best practices op het gebied van de nationale veiligheid. Gestreefd wordt naar een intensivering van de betrekkingen met die landen die vergelijkbare werkwijzen hanteren om de nationale veiligheid te waarborgen;*
- *spant zich in – zeker als de samenwerking in internationale organisaties niet goed verloopt – om met individuele landen de oplossingen te realiseren die noodzakelijk worden geacht om de nationale veiligheid te versterken. Gezocht wordt naar oplossingen die tegelijkertijd de internationale veiligheidsvraagstukken helpen beantwoorden. Zo draagt Nederland ook bij aan het versterken van de internationale samenwerking.*

¹³ EU: Monitoring and Information Centre (MIC); NAVO: Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre (EADRCC).