

# **WERKPROGRAMMA NATIONALE VEILIGHEID**

**2007-2008**

# Inhoud

1.	Doel en opbouw werkprogramma nationale veiligheid 2007-2008 .....	3
1.1	Doel werkprogramma nationale veiligheid.....	3
1.2	Opbouw werkprogramma nationale veiligheid .....	3
2.	Themakeuze .....	4
2.1	Verantwoording.....	4
2.2	Themabeschrijving en afbakening.....	4
3.	Productbeschrijvingen .....	7
3.1	Strategische verkenningen en prognoses.....	7
3.2	Analyses middellange termijn .....	7
3.3	Nationale risicobeoordeling .....	7
3.4	Horizonscanning korte termijn .....	8
3.5	Strategische planning .....	8
4.	Nationale en internationale netwerken.....	8
4.1	Nationaal netwerk .....	8
4.2	Internationaal netwerk.....	8
5.	Programma-activiteiten .....	9
5.1	Regie en aansturing.....	9
5.2	Evaluatie .....	9
5.3	Kwaliteits- en beleidstoets .....	9

# **1. Doel en opbouw werkprogramma nationale veiligheid 2007-2008**

## **1.1 Doel werkprogramma nationale veiligheid**

Met de uitvoering van het werkprogramma nationale veiligheid 2007-2008 worden de noodzakelijke stappen gezet voor de invoering van de werkwijze zoals die beschreven staat in de strategie nationale veiligheid. De invoering vereist een groeimodel. De doelstelling is de werkwijze aan het eind van dit werkprogramma (december 2008) zodanig ingericht te hebben dat deze met ingang van 2009 kan worden toegepast over de volle reikwijdte van de nationale veiligheid. Daarnaast wordt gestart met het toepassen van de werkwijze.

Versterking van de nationale veiligheid vereist een integrale benadering over alle dreigingen heen (*all hazard*), zodanig dat ook *crosslinks* tussen de verschillende dreigingen kunnen worden meegenomen. Hier zit een belangrijke meerwaarde van de werkwijze. Dit betekent dat een succesvolle uitvoering staat of valt met een brede betrokkenheid van partijen. Dit geldt op rijksniveau, maar ook op het niveau van medeoverheden, voor de internationale omgeving, private partijen, kennisinstellingen en de wetenschap.

Behalve om betrokkenheid van deze partijen vraagt een goede analyse ook om hoogwaardige inbreng. Partijen moeten niet alleen in staat en bereid zijn tot informatie- en kennisuitruil, er moet bovendien sprake zijn van kennisvermeerdering. Het potentieel aanwezige kritisch vermogen moet zo goed mogelijk worden benut om tot kwalitatief hoogwaardige analyseresultaten en planningadviezen te komen. Dit betekent ook dat bij de invoering en uitvoering van de werkwijze onder meer gebruik wordt gemaakt van denktanks waarin experts met gezag vanuit wetenschap, bedrijfsleven, overheid maar ook internationaal, kritisch meedenken over het desbetreffende onderwerp. Bepalend voor de kwaliteit van de op te leveren producten is de wisselwerking tussen enerzijds de doorontwikkeling van de werkwijze en anderzijds de toepassing daarvan op enkele thema's.

Vanwege de benodigde brede én hoogwaardige betrokkenheid van partijen is een belangrijke (flankerende) doelstelling van het werkprogramma, het mobiliseren van het (inter)nationale netwerk rond nationale veiligheid. Hier geldt de ambitie om aan het eind van het werkprogramma te kunnen uitgaan van een bestendig netwerk. Het netwerk nationale veiligheid heeft een verbindend karakter waardoor relaties worden gelegd tussen bestaande activiteiten van diverse nationale en internationale partners en activiteiten van nog ontbrekende partners en nieuwe inzichten.

## **1.2 Opbouw werkprogramma nationale veiligheid**

Het werkprogramma nationale veiligheid bestaat uit drie onderdelen.

- 1) Het inrichten en toepassen van de werkwijze nationale veiligheid (hoofdstuk 2 en 3)  
Er is voor gekozen om hiervoor drie thema's te agenderen:
  - klimaatverandering;

- polarisatie en radicalisering;
- energievoorzieningszekerheid.

Daarnaast zal de methodiek van strategische planning worden verdiept op de taak grootschalige evacuatie. Bij de betrokken partijen bestaat behoefte te onderzoeken of de huidige capaciteiten voldoen om deze taak uit te kunnen voeren of dat versterking van capaciteiten nodig is.

2) Het opbouwen van het (inter)nationaal netwerk nationale veiligheid (hoofdstuk 4)

3) Het uitvoeren van een aantal programma-activiteiten (hoofdstuk 5).

## 2. Themakeuze

### 2.1 Verantwoording

De genoemde thema's zijn geagendeerd om de volgende redenen:

- Relevantie: het zijn thema's die op dit moment sterk in de belangstelling staan en waarvan ook met zekerheid valt te zeggen dat deze op de (middel)lange termijn om aandacht blijven vragen.<sup>1</sup> Dit houdt ook in dat aangesloten kan worden bij lopende trajecten, waardoor dubbel werk wordt voorkomen;
- Integrale karakter: het zijn thema's die vanuit meerdere inhoudelijke invalshoeken benaderd worden. De potentiële meerwaarde van rijksbrede strategische analyse én planning kan op deze manier in praktijk gebracht worden;
- Draagvlak bij partijen: de betrokken partijen zien meerwaarde bij de keuze van deze thema's.

### 2.2 Themabeschrijving en afbakening

Aan het eind van het werkprogramma is op de drie thema's een:

- rijksbrede analyse uitgevoerd, zodat een zo volledig mogelijk beeld ontstaat van de problematiek: stand van zaken, verwachtingen, integrale effectanalyse op diverse termijnen plus risicobeoordeling om ook de relatieve ernst van de problemen te kennen;
- rijksbreed strategisch planningadvies uitgebracht met het oog op politiek-bestuurlijke besluitvorming over (extra) benodigde capaciteiten.

#### **Thema: Klimaatverandering**

In 2006 werden vele studies naar buiten gebracht waaruit bleek dat de verandering in het klimaat een feit is. Zo publiceerde het KNMI in mei de nieuwe klimaatscenario's. Kort samengevat is de verwachting tot 2050 dat de zomers warmer worden en de winters natter. De warme herfst van 2006 is daar een goed voorbeeld van, niet eerder werd een gemiddelde temperatuurstijging van meer dan 1 graad gemeten. In de film van Al Gore ('An inconvenient truth') en de recente studie van de Britse wetenschapper Stern ('Stern Review: the economics of Climate Change', 2006) wordt bovendien nog eens helder geschetst dat klimaatverandering geen dreiging op zich is maar zeer uiteenlopende effecten met zich meebrengt. Van nieuwe ontwikkelingen in mens- en dierziekten (de verschuiving van de vindplaats van de malariamug en tijgermug, de komst van de

---

<sup>1</sup> Zie hiervoor ook het rapport: Global Risks 2007, World Economic Forum, januari 2007. Hierin worden *oil price shock/energy supply interruptions, international terrorism, climate change and pandemics* als de belangrijkste risico's geïdentificeerd.

blauwtong), de invloed op de verdeling van de welvaart in de wereld (economische consequenties van klimaatwijzigingen) tot de gevolgen voor de migratiestromen in de wereld.

Er wordt aangesloten bij bestaand onderzoek en lopende trajecten zoals de klimaatscenario's van het KNMI, effecten van klimaatverandering in Nederland van het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP), het Adaptatieprogramma Ruimte en Klimaat (ARK), het verbeterprogramma organisatorische voorbereiding op overstromingen, de Taskforce Management Overstromingen (TMO), Water veilig 21e eeuw (WV21), VWS-onderzoek klimaat en gezondheid, de Nederlandse uitwerking van het draaiboek griep-pandemie van de World Health Organization (WHO).

Voor de kortetermijnanalyse zal de nadruk komen te liggen op extreem weer (en de daarmee samenhangende dreiging van overstromingen, hitte/droogte) en gezondheid (mens, dier). Voor de middellange termijn wordt met behulp van een literatuurstudie onderzocht of alle mogelijke gevolgen van klimaatverandering in beeld zijn. Doorwerking van langetermijntoewijzingen op de middellange termijn wordt hierin meegenomen. Op basis daarvan zal worden besloten of nadere verdieping op onderdelen wenselijk is. Vanuit klimaatverandering worden incidentscenario's aangeleverd voor de nationale risicobeoordeling. Het gaat vooralsnog om grootschalige overstromingsscenario's zoals die in het kader van de draaiboeken hoogwater en overstromingen van BZK zijn gebruikt, om scenario's voor infectieziekten van VWS en om scenario's voor dierziekten van LNV.

#### **Thema: Polarisatie/radicalisering in de samenleving**

Polarisatie- en radicaliseringprocessen onder in het bijzonder moslims en rechtsextremistische jongeren lijken in omvang, snelheid en intensiteit toe te nemen. De AIVD schrijft hierover: "De grootste dreiging voor de Nederlandse democratische rechtsorde is momenteel het bestaan van een breed sociaal-maatschappelijk probleem waar in een sfeer van frustratie over de Nederlandse 'multiculturele' samenleving zowel van autochtone als van allochtone zijde interetnische confrontaties worden uitgelokt. Aanhoudende interetnische confrontaties kunnen op termijn de cohesie in de Nederlandse samenleving bedreigen." <sup>2</sup>

Tendensen van polarisatie zijn met andere woorden een minstens zo grote dreiging voor ons land als de mogelijkheid van een terroristische aanslag. Het Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement (COT) heeft polarisatie omschreven als "de verscherping van tegenstellingen tussen groepen in de samenleving die resulteert of kan resulteren in (een toename van) spanningen tussen deze groepen en in risico's voor de sociale veiligheid en veiligheidsbeleving"<sup>3</sup>. Het betreft hier bijvoorbeeld toenemende afstand tussen groepen, segregatie, negatieve beeldvorming en een negatieve houding over en weer. Uitingen die kunnen duiden op polarisatie, zijn: pesten, discriminatie, vandalisme, intimidatie, racisme en geweld.

Verschuiven van polarisatie hangen nauw samen met tendensen van radicalisering, maar moeten hier wel van worden onderscheiden. Radicalisme voegt een aparte ideologische en doelgerichte dimensie toe. De AIVD omschrijft radicalisering als "het (actief) nastreven en/of ondersteunen van diep ingrijpende veranderingen in de samenleving, die een gevaar kunnen opleveren voor (het voortbestaan van) de democratische rechtsorde (doel), eventueel met het hanteren van ondemocratische methodes (middel), die afbreuk kunnen doen aan het functioneren van de democratische rechtsorde (effect)". <sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> 'Jaarverslag AIVD 2005', blz. 50, AIVD, Den Haag, 2006.

<sup>3</sup> 'Handvatten voor gemeenten bij aanpak polarisatie en radicalisering', COT, Den Haag, 2006.

<sup>4</sup> 'Van dawa tot jihad', AIVD, Den Haag, 2004.

Radicalisme komt voort uit een geesteshouding die zich kenmerkt door een denken en doen dat wordt beheerst door een ideaal, een geloof, een doel of een belang dat alles overheerst. Radicalisering betreft de groeiende bereidheid zelf bovengenoemde verandering na te streven en/of te ondersteunen, dan wel om anderen daartoe aan te zetten<sup>5</sup>. Deze kenmerken wijzen erop dat de doelgroep, motivatie en (groeps)dynamiek anders kunnen liggen bij radicalisering dan bij algemene polarisatieprocessen en dan ook een aparte aanpak vergen.

Er wordt aangesloten bij lopende trajecten zoals het actieplan Polarisatie en Radicalisering 2007-2011<sup>6</sup> en het programma Maatschappelijke Onrust. Voor de horizonscan op korte termijn zal het dreigingsbeeld terrorismebestrijding Nederland als uitgangspunt dienen. Voor de middellange termijn zullen scenario's worden ontwikkeld die zowel oorzaken als manifestatievormen van polarisatie en radicalisering zichtbaar zullen maken. Voor de nationale risicobeoordeling zullen polarisatiescenario's worden ontwikkeld.

### **Thema: Energievoorzieningszekerheid**

Binnen dit thema ligt de focus op de leveringszekerheid van elektriciteit. Elektriciteit wordt steeds belangrijker voor de samenleving. Zowel burgers, organisaties, bedrijven als overheid zijn voor hun functioneren voor een groot deel afhankelijk geworden van elektriciteit. Leveringszekerheid van elektriciteit is van vitaal belang en kent vele potentiële risico's. Recente voorbeelden van (relatief kleinschalige) stroomuitval, waardoor de stroomvoorziening op lokaal niveau enige tijd onderbroken werd, tonen aan dat het systeem kwetsbaar kan zijn. De vraag is hoe kwetsbaar het systeem precies is en wat de kans is op storingen die tot grootschalige maatschappelijke ontwrichting kunnen leiden. Een ander aspect is de stijgende vraag naar elektriciteit. Is Nederland hier voldoende op voorbereid? Wordt er voldoende geïnvesteerd in uitbreiding van productie en netcapaciteit? Bovendien is de productie van elektriciteit in Nederland grotendeels afhankelijk van de beschikbaarheid van grondstoffen als gas en kolen. De eigen gasvoorraad van Nederland raakt langzaam uitgeput, waardoor we afhankelijk worden van import uit andere, deels niet-Westerse landen. Welke risico's voor de toekomst brengt dit met zich mee?

Tenslotte geldt dat ook de *safety* en *security* aspecten als het (on)bewust menselijk handelen en (natuur)rampen van grote invloed op deze sector zijn en dat ook andere (vitale) sectoren en processen zeer afhankelijk zijn van elektriciteit.

Het is daarom van belang om:

1. een goed inzicht te krijgen in de specifieke dreigingen die leveringszekerheid van elektriciteit op korte, middellange en lange termijn beïnvloeden;
2. vast te stellen welke van deze dreigingen een risico vormen die tot maatschappelijke ontwrichting kunnen leiden.

Er wordt aangesloten bij lopende trajecten zoals bescherming vitale infrastructuur, het Interdepartementaal Overleg Energievoorzieningszekerheid en bij het buitenlands beleid.

Voor alle drie thema's geldt dat door het bijeenbrengen van binnen- en buitenlandse overheidsorganisaties, wetenschappers en private instellingen met diverse invalshoeken

---

<sup>5</sup> 'Aanpak polarisatie en radicalisering', CCV, Utrecht, 2007.

<sup>6</sup> Nationale veiligheid heeft als focus het nationale schaalniveau; in het actieplan ligt de focus op (ondersteuning van) het lokale bestuur (en daarmee het lokale niveau). Het programma nationale veiligheid levert inzichten over de mogelijke manifestatievormen van polarisatie in Nederland, ook op de (middel)lange termijn. Met deze inzichten kunnen gemeenten anticiperen op hun aanpak van (bovenregionale) risico's. De uitvoering van het actieplan genereert inzichten en informatie over lokale dreigingen en weerstand, die input vormen voor de rijksbrede analyse als onderdeel van de werkwijze nationale veiligheid. Bovendien sluiten de indicatoren voor de monitor polarisatie en radicalisering (onderdeel van het actieplan) aan op de indicatoren die worden gebruikt in de onderdelen analyse en risicobeoordeling van de werkwijze nationale veiligheid.

kennis gedeeld kan worden en er verbreding en verdieping ontstaat van deze kennis. Dit resulteert in rapportages over de stand van zaken, de te verwachten situatie en effecten (op korte, middellange en lange termijn) van de thema's. Kwalitatief hoogwaardige bevindingen uit deze analyses zijn van grote waarde voor de uitwerking van de risicobeoordeling, strategische planning en voor opvolging.

### **3. Productbeschrijvingen**

Mede aan de hand van de geagendeerde thema's worden de volgende producten opgeleverd.

#### **3.1 Strategische verkenningen en prognoses**

In 2007 wordt de eerste rapportage 'Strategische verkenningen nationale veiligheid' opgeleverd. Hierin wordt een beeld geschetst van ontwikkelingen op de lange termijn met mogelijke consequenties voor de nationale veiligheid. Hierbij wordt expliciet gekeken naar het opsporen van mogelijke nieuwe, voor de nationale veiligheid relevante thema's die op termijn een dreiging kunnen zijn, of naar kansen die benut kunnen worden om dreigingen te voorkomen.

Voor het opstellen van deze rapportage wordt gebruik gemaakt van input van prognoses en trendanalyses door planbureaus als het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP), het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP), het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), en adviesorganen zoals de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), de Raad voor Ruimtelijk, Milieu- en Natuuronderzoek (RMNO) en de Sociaal-Economische Raad (SER).

Om de ontwikkelingen te kunnen beoordelen in het licht van de nationale veiligheid wordt een denktank samengesteld bestaande uit vooraanstaande deskundigen vanuit de diverse terreinen van nationale veiligheid.

#### **3.2 Analyses middellange termijn**

In 2007 wordt door middel van middellangetermijnanalyses inzicht opgedaan in trends en ontwikkelingen op middellange termijn vanuit de thema's klimaatverandering, polarisatie/radicalisering en energievoorzieningszekerheid. Doel is kennis over de thema's te verdiepen, tot dan toe onbekende dwarsverbanden te ontdekken en nieuwe dreigingen te identificeren.

#### **3.3 Nationale risicobeoordeling**

De nationale risicobeoordeling levert in 2007 een vergelijking op van de verschillende risico's die de nationale veiligheid bedreigen binnen de gekozen thema's. Hierbij wordt zowel de kans op een gebeurtenis als het effect meegewogen. De ambitie voor 2008 is een nationale risicobeoordeling over de volle breedte van nationale veiligheid; dit resulteert in de rapportage 'Risicobeeld Nederland'.

### **3.4 Horizonscanning korte termijn**

In 2007 wordt tweemaal een rapportage 'Dreigingsbeeld Nederland' opgesteld met daarin minimaal aandacht voor de onderwerpen klimaatverandering, polarisatie/ radicalisering en energievoorzieningszekerheid. Vanaf 2008 wordt het 'Dreigingsbeeld Nederland' over de volle breedte van nationale veiligheid opgesteld.

De rapportage geeft een overzicht van de belangrijkste ontwikkelingen zoals die de voorgaande drie maanden hebben plaatsgevonden evenals een vooruitblik (wat komt er op Nederland af?). Verder vindt er over de verschillende onderwerpen een cross-analyse plaats.

### **3.5 Strategische planning**

Op basis van de uitkomsten van de risicobeoordeling wordt met behulp van planningassumpties een advies gegeven óf en op welke onderdelen capaciteiten versterkt moeten worden. In 2007 en 2008 worden de drie geagendeerde thema's hiermee geborgd.

Ook wordt advies gegeven over het al dan niet versterken van capaciteiten behorend bij de taak grootschalige evacuatie. Dit is een meer oplossingsgerichte uitwerking van een al eerder gedefinieerde taak waarbij de overheid en/of het bedrijfsleven een rol spelen. Het product uit deze uitwerking is een overzicht van huidige en gewenste capaciteiten op dit onderdeel. Het overzicht zal eind 2007 gereed zijn.

## **4. Nationale en internationale netwerken**

### **4.1 Nationaal netwerk**

Het realiseren van een nationaal netwerk is een continu proces. Hiertoe wordt aangesloten bij bestaande netwerken, maar ook nieuwe netwerken worden opgericht. Er wordt structureel kennis en informatie uitgewisseld en afgestemd met nog nader te bepalen doelgroepen zoals de overkoepelende organisaties uit het bedrijfsleven en binnen de publieke sector.

Aan de ene kant worden netwerken gemobiliseerd die behoren bij de diverse thema's en taken. Met het oog op de beoogde hoogwaardige interactie tussen experts is het van belang 'originele denkers' vanuit aanpalende terreinen daarbij niet te vergeten. Aan de andere kant zal op een niveau dat de thema's overstijgt, worden geïnvesteerd in het betrekken van deskundigen. Om een en ander te ondersteunen zal een communicatiestrategie (inclusief plan en activiteiten) worden opgesteld.

### **4.2 Internationaal netwerk**

Er wordt internationaal informatie uitgewisseld over de Nederlandse aanpak voor versterking van de nationale veiligheid. Voor dit doel wordt onder meer een internationale conferentie georganiseerd (eind 2007). Daarnaast worden specifieke kennis en expertise op het gebied van onder meer risicobeoordeling, analyse en strategische planning uitgewisseld met landen met een vergelijkbare aanpak. Ten slotte

worden in 2007 bilaterale expertmeetings georganiseerd met bestaande internationale contacten.

## **5. Programma-activiteiten**

### **5.1 Regie en aansturing**

In 2007 worden concrete verbetervoorstellen gedaan voor regie en aansturing op het terrein van nationale veiligheid. Daartoe zullen in overleg met de meest betrokken publieke en private partijen de beginselen van regie en aansturing uit de strategie verder worden uitgewerkt. Het accent ligt in 2007 op de toepasbaarheid van deze beginselen binnen de overheid. Meer specifiek zal de toepasbaarheid van regie- en aansturingsconcepten worden getoetst aan één of meerdere van de geagendeerde thema's en aan de taak grootschalige evacuatie.

### **5.2 Evaluatie**

Evaluatie geschiedt aan het einde van het werkprogramma en is de opmaat voor het vervolgp programma 2009 en verder. Bij de evaluatie wordt in ieder geval aandacht besteed aan:

- kwaliteit van informatie, van de informatie-uitwisseling en van tussenproducten;
- vertrouwelijkheid informatie (noodzakelijkheid en praktische invulling);
- helderheid rolverdeling en inzet mensen;
- bruikbaarheid voor follow-up;
- meerwaarde van de werkwijze ten opzichte van onder meer huidige, meer sectoraal ingerichte processen (toetsing aan uitgangssituatie);
- aansluiting (in de tijd) van - onderdelen van - de werkwijze op de reguliere begrotingsprocessen; relatie tussen strategische planning en VBTB.

De evaluatie kan leiden tot bijstelling (op onderdelen) van de werkwijze voor versterking van de nationale veiligheid.

### **5.3 Kwaliteits- en beleidstoets**

Tot slot wordt in 2007 onderzocht hoe de kwaliteit van het analyse- en beoordelingsproces kan worden gewaarborgd door een *peer review*, en wordt de noodzaak verkend van een beleidstoets op nationale veiligheidsimplicaties.