

# NATIONALE VEILIGHEID

*Nationale Risicobeoordeling (NRB)  
bevindingenrapportage*

### ***Uitgave***

Programma Nationale Veiligheid  
p/a Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties  
Directoraat-generaal Veiligheid  
Postbus 20011  
2500 EA Den Haag  
www.minbzk.nl

### ***Productiebegeleiding***

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties  
Directie Communicatie en Informatie/Grafische en Multimediale Diensten

### ***Ontwerp***

Grafisch Buro van Erkelens, Den Haag

### ***DTP***

Formzet, Rijswijk

### ***Druk***

Koninklijke Broese en Peereboom, Breda

### ***ISBN***

ISBN 978.90.5414.153.2

Aan deze publicatie kunnen geen rechten worden ontleend.  
Vermenigvuldigen van informatie uit deze publicatie is toegestaan,  
mits deze uitgave als bron wordt vermeld.

Juni 2008  
25889/2006-GMD132

# INHOUDSOPGAVE

	<b>SAMENVATTING</b>	<b>5</b>
<b>1</b>	<b>INLEIDING</b>	<b>11</b>
	1.1 Strategie nationale veiligheid	11
	1.2 Beschrijving proces nationale risicobeoordeling	13
	1.3 Leeswijzer	14
<b>2</b>	<b>BESCHRIJVING METHODE NATIONALE RISICOBEOORDELING</b>	<b>15</b>
	2.1 Algemene kenmerken	15
	2.2 Scenario's	16
	2.3 Beoordeling van impact en waarschijnlijkheid	17
	2.4 Conclusies ten aanzien van methode	19
<b>3</b>	<b>SCENARIO'S EN UITKOMSTEN NATIONALE RISICOBEOORDELING</b>	<b>21</b>
	3.1 Inleiding	21
	3.2 Scenarioset 2007	21
	3.2.1 Scenario's vanuit het thema klimaatverandering	22
	3.2.2 Scenario's vanuit het thema energievoorzieningszekerheid	25
	3.2.3 Scenario's vanuit het thema polarisatie en radicalisering	28
	3.2.4 Overzicht waarschijnlijkheid en impactscores	35
	3.3 Uitkomsten nationale risicobeoordeling	35
	3.3.1 Presentatie uitkomsten NRB	35
	3.3.2 Robuustheid resultaten	39
	3.4 Conclusies	40
<b>4</b>	<b>CAPACITEITENANALYSE EN -AGENDERING</b>	<b>43</b>
	4.1 Inleiding	43
	4.2 Capaciteitenanalyse scenario's klimaatverandering	44
	4.3 Capaciteitenanalyse scenario's energievoorzieningszekerheid	50
	4.4 Capaciteitenanalyse polarisatie en radicalisering	59
	4.5 Conclusies	63

<b>5</b>	<b>AGENDERING VAN GENERIEKE CAPACITEITEN</b>	<b>65</b>
5.1	Verantwoordelijkheid overheid: landelijke regie bij nationale crises	65
5.2	Verantwoordelijkheid bedrijfsleven: het voorkomen van discontinuïteit tijdens crisis	66
5.3	Verantwoordelijkheid burger: zelfredzaamheid en burgerparticipatie	67
<b>6</b>	<b>BIJLAGE</b>	<b>71</b>



## SAMENVATTING

Nederland kan op vele manieren worden bedreigd. De inspanningen van de overheid zijn er op gericht ontwrichting van de samenleving te voorkomen. Een garantie voor veiligheid kan echter niet worden gegeven. Risico's zijn in ons dichtbevolkte land, met zijn open karakter, industrieën en transportroutes, immers nooit uit te sluiten. Wel kunnen we de risico's beperken en ons zo goed mogelijk voorbereiden voor het geval de nationale veiligheid daadwerkelijk in het geding is.

### *Strategie nationale veiligheid*

Het doel van het nationale veiligheidsbeleid is voorkomen dat dreigingen werkelijkheid worden en ervoor zorgen dat de Nederlandse maatschappij zo min mogelijk ontwricht raakt wanneer die dreigingen zich onverhoopt toch voordoen. De verantwoordelijkheid voor het voorkomen en het beperken van de impact van deze dreigingen kan niet aan één minister en zelfs niet alleen aan de hele overheid worden toebedeeld. Om risico's te beperken en ons voor te bereiden op rampen en crises is een gezamenlijke inspanning nodig van de overheid, het bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en burgers. Daarbij moet de overheid wel een regisserende en aanjagende rol hebben.

De strategie nationale veiligheid biedt het kader voor die gemeenschappelijke inspanning.<sup>1</sup> Toepassing van de strategie resulteert in een goed inzicht in ernst en waarschijnlijkheid van bepaalde dreigingen. Dit stelt het kabinet in staat te bepalen wat de meest urgente bedreigingen van de nationale veiligheid zijn, wat we moeten doen om deze te voorkomen en hoe ons land moet reageren als het toch misgaat.

De werkwijze nationale veiligheid bestaat de volgende fasen:

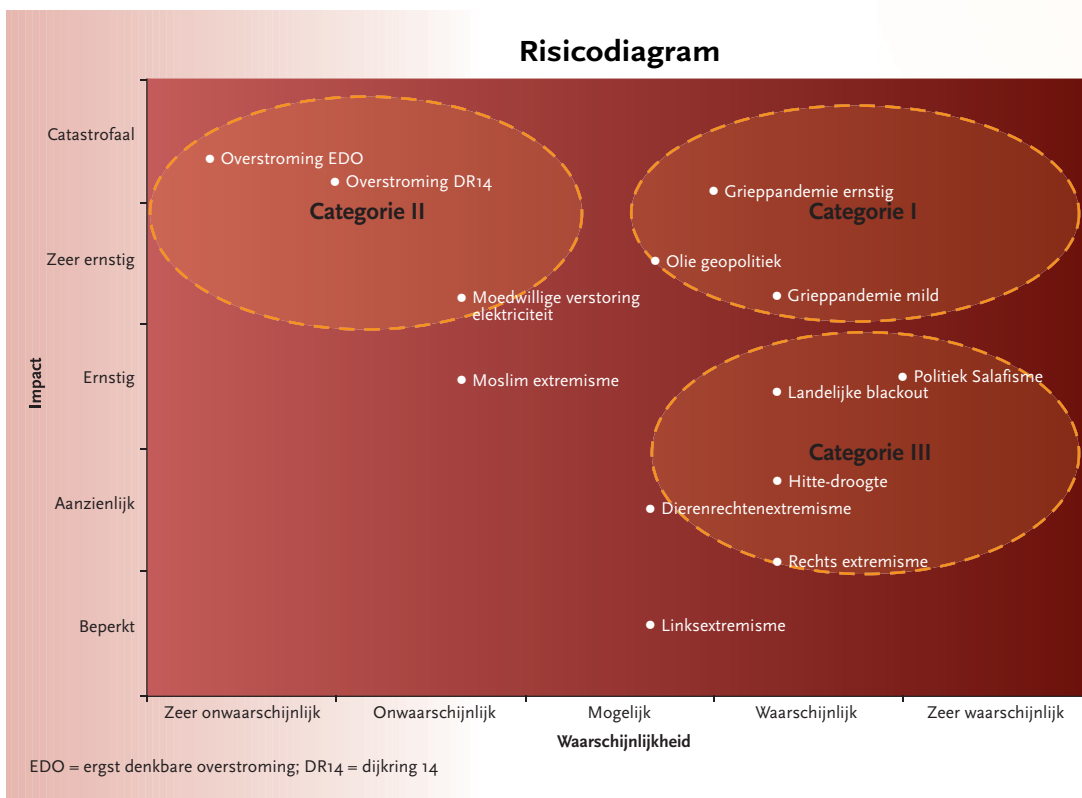
Figuur 1: grafische weergave van de werkwijze Nationale Veiligheid



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

### Proces nationale risicobeoordeling

Voor de thema's klimaatverandering, energievoorzieningszekerheid en polarisatie en radicalisering zijn, in overeenstemming met het werkprogramma 2007-2008, (mogelijke) risico's voor de nationale veiligheid geïdentificeerd. Op deze risico's zijn vervolgens, met behulp van overheid, bedrijfsleven, kennisinstituten en wetenschap incidentscenario's opgesteld. Elk scenario is beoordeeld op waarschijnlijkheid en impact. Voor deze beoordeling is een wetenschappelijk verantwoord instrument opgesteld: de nationale risicobeoordeling. De waarschijnlijkheid wordt ingedeeld in een van de klassen 'zeer onwaarschijnlijk' tot 'zeer waarschijnlijk'. De impactscore is de geaggregeerde score van het scenario op tien criteria die gezamenlijk de vijf vitale belangen van de Nederlandse samenleving beslaan. In navolgende figuur is het resultaat van die beoordeling weergegeven.



Vervolgens is aan de hand van een (globale) analyse geïnventariseerd welke capaciteiten extra versterking behoeven. Dit is gebeurd door per scenario de sleutelvariabelen te benoemen die een grote bijdrage leveren aan de waarschijnlijkheid of de impact van het scenario. De analyse richtte zich vervolgens op capaciteiten die belangrijk zijn voor deze sleutelvariabelen. Gekeken is wat nodig is en wat de huidige inzet van partijen (overheid, maatschappelijke organisaties, bedrijven en burgers) kan bieden.

Navolgende bevindingen gelden voor de drie vastgestelde thema's. De komende periode wordt gewerkt aan uitbreiding van het aantal scenario's en thema's, zodat een meer representatieve scenario'set ontstaat. Naast nieuwe

scenario's op de huidige thema's, worden in 2008 ook dreigingen op het nieuwe thema ICT-verstoring uitgewerkt. Voor het thema verwevenheid van boven- en onderwereld wordt momenteel een verkenning uitgevoerd, op basis waarvan wordt besloten of het dit jaar verder wordt uitgewerkt. Op basis van een uitgebreidere set scenario's kunnen mogelijk breder geldende conclusies worden getrokken.

### ***Bevindingen risicobeoordeling***

De afgelopen decennia is veel geïnvesteerd in het voorkomen van dreigingen. Desondanks is de kans op crises met zeer grote gevolgen voor Nederland reëel. Een uitbraak van griep пандemie is hiervan een voorbeeld, maar ook een oliecrisis.

Er zijn ook crises met catastrofale gevolgen, die zeer onwaarschijnlijk zijn, zoals de ergst denkbare scenario's voor overstromingen. Bij deze scenario's – waar de preventieve aanpak klaarblijkelijk succesvol is, gegeven de zeer lage waarschijnlijkheid – speelt nadrukkelijk de politieke vraag in hoeverre we ons extra moeten voorbereiden op de respons. Er is weliswaar sprake van een zeer lage waarschijnlijkheid, maar dat sluit niet uit dat de ramp ook morgen kan plaatsvinden. De vraag is hier dan ook: wat zijn de mogelijkheden om de gevolgen op effectieve wijze te verminderen?

Daar staan dreigingen tegenover met een hoge waarschijnlijkheid en minder grote gevolgen (sommige van de polarisatiescenario's, het extreme droogte-hittescenario). Dit zijn scenario's van het type waarbij het niet de vraag is óf, maar vooral wanneer ze zullen plaatsvinden.

Voor alle dreigingen is gekeken welke variabelen bepalend zijn voor waarschijnlijkheid en impact. Een beperkt aantal impactcriteria blijkt in veel scenario's bepalend voor de uiteindelijke impact. Het gaat om kosten, verstoring van het dagelijks leven en de sociaal-psychologische impact (angst en woede). In de overstromings- en pandemiescenario's is ook het aantal doden een bepalend criterium voor de impact. Bij de agendering van te versterken capaciteiten is met name gekeken naar capaciteiten waarmee de impact op deze criteria verminderd kan worden.

### ***Bevindingen capaciteitanalyse***

Gebleken is dat bij scenario's waarin de oorzaak van de gebeurtenis gelegen is in extreme omstandigheden waartegen de fysieke infrastructuur niet is opgewassen (overstroming en elektriciteit) veel wordt ingezet op preventie. Voor scenario's waar de oorzaak gelegen is in een samenspel van politieke en/of maatschappelijke factoren is preventie veel moeilijker. Zeker bij die laatste groep moeten de capaciteiten om op te treden als de dreiging werkelijkheid wordt goed op orde zijn. Die capaciteiten moeten echter ook voor de eerste categorie niet worden verwaarloosd: hoewel de kans daarop niet zo groot is, kunnen die gebeurtenissen ook morgen in Nederland plaatsvinden.

De samenleving zal bij crises met een (zeer) grote impact al snel tegen de grenzen van haar eigen kunnen aanlopen. Er zal schaarste ontstaan aan

allerlei vitale producten en diensten, zoals openbare orde en veiligheids- en beveiligingscapaciteit, drinkwater, elektriciteit, vervoerscapaciteit en communicatiemiddelen. Dit betekent dat veel gevraagd wordt van het vermogen tot het managen van deze schaarste. Dit stelt hoge eisen aan de informatievoorziening, aan de preparatie op de verdeling van de schaarste en op de besluitvorming daarover. Wat geldt voor de overheid geldt ook voor het vitale bedrijfsleven. Ook deze bedrijven hebben een groot eigen belang in de voorbereiding op deze crises.

Tevens impliceert dit dat de overheid, door de schaarste aan allerlei middelen die benodigd zijn voor hulpverlening, niet iedereen kan helpen. In de acute fase zal derhalve veel neerkomen op het zelfreddende vermogen van burgers. De overheid zal haar, door de omstandigheden beperkte, mogelijkheden eerst inzetten voor hulp aan de niet- of verminderd zelfredzamen.

### ***Agendering te versterken capaciteiten***

Op basis van de capaciteitenanalyse op de thema's zullen de volgende specifieke capaciteiten (die steeds betrekking hebben op één dreigings-categorie) versterkt worden:

- **pandemie:** eind 2008, als het project Griep en maatschappij afloopt, zal worden beslist over verdere inspanningen tegen de maatschappelijke gevolgen. Op basis van een advies van de Gezondheidsraad over de haalbaarheid van het zogenoemde pre-pandemisch griepvaccin (eind 2008), wordt besloten over de aanschaf van dat vaccin.
- **energievoorzieningszekerheid:** de huidige crisismechanismen worden in IEA-verband, op hun toereikendheid beoordeeld. Deze review en de jaarlijkse IEA-oefening zullen uitwijzen of, en zo ja, in hoeverre het huidige oliecrisisbeleid moet worden aangepast. De inzet op structurele oplossingen als energiebesparing en de transitie naar duurzame energiebronnen (kabinetsprogramma 'Schoon en zuinig') en op een toenemende diversificatie van de herkomst van olie (energievoorzieningszekerheid als onderdeel van het buitenlands beleid) wordt met kracht voortgezet.
- **polarisatie en radicalisering:** met het Actieplan Polarisatie en Radicalisering presenteert dit kabinet een aanpak gericht op voorkomen, signaleren en interveniëren. Het lokaal bestuur speelt in de aanpak een centrale rol en wordt vanuit het actieplan zo goed mogelijk geholpen.
- **waterveiligheid:** de verkenning 'Waterveiligheid 21<sup>e</sup> eeuw' richt zich op de vraag of het huidige beschermingsbeleid tegen grootschalige overstromingen nog volstaat. Naast een actualisatie van het preventiebeleid wordt onderzocht of de gevolgen van een eventuele overstroming kunnen worden beperkt, bijvoorbeeld door compartimentering van gebieden. Vervolgens zal worden bezien welke maatregelen gericht nodig zijn voor het vergroten van de responscapaciteit (evacuatiecapaciteit, zelfredzaamheid en schuilcapaciteit).

Behalve bovengenoemde specifieke capaciteiten zijn ook breder toepasbare (generieke) capaciteiten geïdentificeerd. Deze capaciteiten verlagen de impact op de dominante criteria kosten, verstoring van het dagelijks leven en de



sociaal-psychologische impact (angst en woede). Versterking van deze capaciteiten zal de impact van dreigingen binnen meerdere thema's kunnen verminderen. Op basis van analyse van de dertien scenario's wordt versterking van onderstaande capaciteiten aanbevolen.

- **Zelfredzaamheid.** In veel van de scenario's zijn burgers gedurende enige tijd op zichzelf aangewezen. Eind 2008 zal een plan van aanpak voor het vergroten van de zelfredzaamheid gereed zijn. Daarmee zal de verstoring van het dagelijks leven beperkt worden. Het plan zal voor diverse gebieden die als urgent worden aangemerkt op maat gesneden maatregelen bevatten. Uitgangspunt voor het plan van aanpak is dat burgers gestimuleerd worden tot het daadwerkelijk treffen van maatregelen ter vergroting van hun zelfredzaamheid en van hun inzet voor het redden van anderen. Een tweede uitgangspunt is dat in de benadering van zelfredzaamheid rekening wordt gehouden met het risicoprofiel van een bepaald gebied ('hot spot'-benadering).
- **Het voorkomen van discontinuïteit tijdens crises.** De uitval van vitale sectoren (keteneffecten) veroorzaakt hoge kosten en heeft verstoring van het dagelijks leven tot gevolg. Door de continuïteit tijdens crises te verhogen wordt de impact op deze criteria verminderd. Hiertoe zal het kabinet met de publieke en private vitale sectoren afspraken maken. Hierbij zal ook aandacht worden besteed aan de robuustheid van (crisis)communicatiemiddelen.
- **Landelijke regie.** Door de landelijke effecten in veel scenario's is landelijke operationele regie al snel aangewezen voor een adequate afwikkeling. Versterking zal plaatsvinden door het ontwikkelen van landelijke strategieën voor het verdelen van schaarse middelen, het opstellen van een landelijk evacuatieplan, een landelijk systeem voor uniforme informatievoorziening en -uitwisseling en het opzetten van een waarschuwings- en alarmeringssysteem. Op het punt van operationele organisatie ligt de vraag voor naar de noodzakelijkheid van en de mogelijkheden voor het opzetten van een landelijke operationele staf, die ten tijde van een nationale crisis inzetbaar is.

### ***Vervolg programma nationale veiligheid***

Met deze agenda van te versterken capaciteiten is de eerste fase van de werkwijze nationale veiligheid (risicoanalyse en -beoordeling) afgerond. In de volgende fase (strategische planning) zal een uitgebreide capaciteitanalyse worden uitgevoerd. Daarin wordt gezien welke capaciteiten nodig zijn om de beschreven dreigingen het hoofd te bieden (Soll-situatie) en in welke mate die capaciteiten reeds beschikbaar zijn (Ist-situatie). De analyse resulteert eind 2008 in een advies met concrete maatregelen ter versterking van die capaciteiten.





# 1 INLEIDING

## 1.1 Strategie nationale veiligheid

Overstromingsgevaar, vogelgriep, terreur, ... Overall om ons heen zijn risico's en gevaren. Risico's kunnen we in ons dichtbevolkte land, met zijn open karakter, industrieën en drukke transportroutes nooit uitsluiten. Niemand kan een garantie krijgen op 100% veiligheid. Ons land kan op talloze manieren worden bedreigd. Wel kunnen we met zijn allen proberen de risico's te beperken. Ook kunnen we ons zo goed mogelijk voorbereiden op mogelijke dreigingen. Als deze dan plaatsvinden kunnen we proberen het menselijk leed en de materiële schade zo klein mogelijk te houden.

Dat is het doel van het programma nationale veiligheid: het beschermen van de vitale belangen van Nederland en het voorkomen van maatschappelijke ontwrichting. De nationale veiligheid is in het geding als vitale belangen van de Nederlandse staat en samenleving zo geschaad worden dat er maatschappelijke ontwrichting kan optreden. De verantwoordelijkheid voor het voorkomen en het beperken van de impact van deze dreigingen kan niet aan één minister en zelfs niet alleen aan de hele overheid worden toebedeeld. Om risico's te beperken en ons voor te bereiden op rampen en crises is een inspanning nodig van de overheid, het bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en burgers. Daarbij moet de overheid wel een regisserende en aanjagende rol hebben.

De strategie nationale veiligheid (mei 2007) biedt een kader voor die gemeenschappelijke inspanning.<sup>2</sup> Toepassing van de strategie resulteert in een goed inzicht in ernst en waarschijnlijkheid van bepaalde dreigingen. Dit stelt het kabinet in staat te bepalen wat de nationale veiligheid in gevaar kan brengen. Wat zijn de meest urgente dreigingen, wat moeten we doen om deze te voorkomen en hoe moet ons land reageren als het toch misgaat? Met de nieuwe werkwijze zijn signalen van potentiële dreigingen eerder op te pikken door informatiestromen systematisch bij elkaar te brengen en door dwarsverbanden te leggen tussen ontwikkelingen.

De strategie beschrijft een werkwijze om verschillende belangen af te wegen en prioriteiten te stellen in de aanpak. Geld is tenslotte maar één keer uit te geven. Welke investering moet prioriteit krijgen: voorbereiding van vaccinaties, bestrijding van computercriminaliteit of aanpak van achterstandswijken? Met de nieuwe werkwijze kunnen verschillende dreigingen langs dezelfde meetlat worden gelegd, en kunnen beslissingen worden genomen vanuit een overzicht over de nationale veiligheid als geheel.

<sup>2</sup> TK 2006-2007, 30 821, nr. 3

De werkwijze volgens de strategie nationale veiligheid is in te delen in twee hoofdactiviteiten/fasen, namelijk de analyse en de strategische planning (zie figuur 1). De nationale risicobeoordeling (NRB) is onderdeel van de analysefase. In deze fase worden dreigingen geïnventariseerd, geanalyseerd en geformuleerd in de vorm van (één of meerdere) scenario's, voorafgaand aan de beoordeling van de onderscheiden risicotypen. Een beschrijving van dit proces wordt in de volgende paragraaf gegeven.

Figuur 1: grafische weergave van de werkwijze Nationale Veiligheid



### **Doelstelling en context risicobeoordeling**

In de risicobeoordeling worden de geanalyseerde dreigingen langs één meetlat gelegd op basis van 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 geaggregeerd. Op deze manier worden de risico's voor de nationale veiligheid vergelijkbaar en wordt prioritering van maatregelen mogelijk. In 2007 zijn risico's op de drie thema's klimaatverandering, energievoorzieningszekerheid en polarisatie en radicalisering beoordeeld.

In de risicobeoordeling wordt gekeken naar de waarschijnlijkheid dat een scenario zich voordoet en naar de impact ervan op de vitale belangen territoriale veiligheid, fysieke veiligheid, economische veiligheid, ecologische veiligheid en sociaal politieke stabiliteit. De impact valt uiteen in een objectieve component (bijvoorbeeld materiële schade, aantal slachtoffers) en een subjectieve component (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. De Ministerraad bepaalt vervolgens, op basis van de bevindingen over de ernst van de risico's, voor welke onderwerpen nader moet worden onderzocht of er – voldoende – capaciteiten beschikbaar zijn en waar eventueel versterking moet plaatsvinden. De risicobeoordeling geeft dus inzicht in de risico's waarop de inzet van capaciteiten (in aard en omvang) in de strategische planning wordt gebaseerd.

## 1.2 Beschrijving proces nationale risicobeoordeling

In deze paragraaf wordt het proces dat is gevolgd tot het opstellen van het advies beschreven. Schematisch is dit weergegeven in figuur 2.

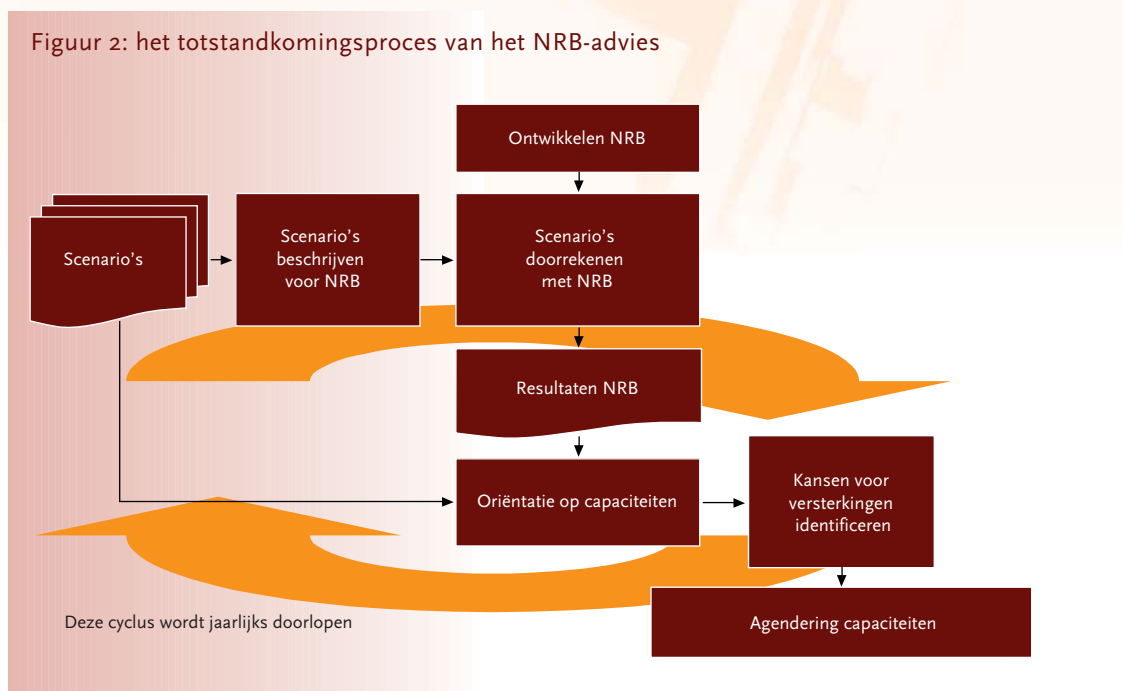
### *Ontwikkeling methode*

De NRB-methode is een wetenschappelijk verantwoorde multicriteria-analyse die resulteert in onderbouwde uitkomsten. De methode is ontwikkeld in een werkgroep met deelnemers vanuit de Technische Universiteit Delft (Faculteit Techniek, Bestuur en Management sectie beleidsanalyse), 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. In hoofdstuk 2 wordt nader op de methode ingegaan.

### *Ontwikkeling scenario's*

De Ministerraad heeft voor 2007 en 2008 prioriteit gegeven aan het uitwerken van scenario's voor de drie thema's klimaatverandering, polarisatie en radicalisering in de samenleving en energievoorzieningszekerheid. Deze scenario's worden in paragraaf 3.2 nader toegelicht.

Figuur 2: het totstandkomingsproces van het NRB-advies



### ***Oriëntatie op capaciteiten***

Om te kunnen bepalen welke risico's met voorrang moeten worden aangepakt en welke capaciteiten daarvoor moeten worden versterkt, worden de scenario's met behulp van de uitkomsten van de NRB geanalyseerd op aangrijpingspunten voor vermindering van de waarschijnlijkheid of de omvang (preventie) en op mogelijkheden om de crisis succesvol aan te kunnen (preparatie, respons). In deze oriëntatie op capaciteiten (capaciteitenanalyse) gaat het niet alleen om (versterking van) capaciteiten van de rijksoverheid, maar ook die van medeoverheden, die van burgers en maatschappelijke instellingen en bedrijven, met name die in de vitale sectoren.

### **1.3 Leeswijzer**

In dit rapport worden de eerste bevindingen van de nationale risico-beoordeling 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 wordt op basis van sleutelvariabelen in de scenario's bekeken welke capaciteiten nodig zijn om kans en/of impact van het scenario te verminderen (capaciteitenanalyse). Dit resulteert per thema daar waar nodig in een agenda voor te versterken specifieke capaciteiten. In hoofdstuk 5 wordt een aantal te versterken generieke capaciteiten benoemd, die op meerdere thema's toepasbaar zijn.



## 2 BESCHRIJVING METHODE NATIONALE RISICOBEOORDELING

### 2.1 Algemene kenmerken

In de NRB-methode worden bedreigingen van de nationale veiligheid in de vorm van incidentscenario's beoordeeld. De scenario's vormen de belangrijkste informatie voor de toepassing van de methode; aan de scenario's worden dan ook eisen gesteld.

Naast de oriëntatie op scenario's bezit de methode nog de volgende eigenschappen:

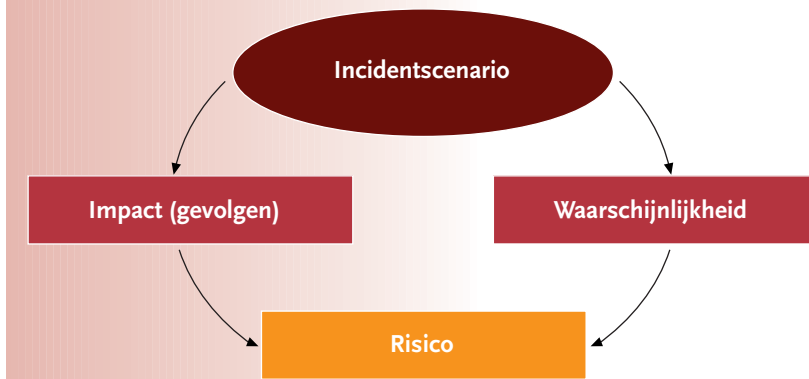
- de methode is geschikt voor de 'all hazard'-benadering;
- de methode is wetenschappelijk verantwoord, en bestaat uit een samenstel van enerzijds bestaande en bewezen deelmethodeën en anderzijds nieuwe elementen die zijn ontwikkeld om aan de eisen van de nationale risicobeoordeling tegemoet te komen;
- de methode is zo transparant mogelijk, waarbij gezocht is naar een evenwicht tussen enerzijds begrijpelijkheid en eenvoud, en anderzijds het vermogen om een op zichzelf complexe beoordeling verantwoord te faciliteren;
- de methode biedt de ingrediënten en de werkwijze om scenario's vanuit een multidisciplinair perspectief te beoordelen naar risico. De ernst van scenario's wordt weergegeven met een score op tien criteria;
- een analyse van de gevoeligheid van de resultaten voor wijzigingen van ernst en belangrijkheidsoordelen is onderdeel van de NRB.

Omdat in het bijzonder de wetenschappelijkheid en de transparantie belangrijke, maar potentieel ook aan kritiek onderhevige kenmerken zijn, is de methode tijdens de ontwikkeling ervan enige malen aan een 'review door derden'<sup>3</sup> onderworpen. Deze reviews hebben tot aanpassingen geleid. De methode kan jaarlijks worden aangepast aan nieuwe inzichten en ontwikkelingen. In hoofdstuk 5 worden enkele aandachtspunten ten aanzien van de huidige versie van de methode kort besproken.

Het begrip 'risico' wordt gedefinieerd als een samenstel van 'impact' (het totaal van de gevolgen van het scenario-incident) en 'waarschijnlijkheid' (een verwachting omtrent het optreden van het scenario-incident met zijn gevolgen). Door de hele methode heen worden deze twee dimensies apart behandeld en uiteindelijk ook twee-dimensionaal gepresenteerd.

<sup>3</sup> Op 20 juli 2007 is een review gehouden met experts van o.a. TNO, RIVM, KIWA, VU, Stichting Impact, RPB. Op 2 november is een review gehouden, specifiek voor het criterium sociaal-psychologische impact. Deelnemers waren o.a. Universiteit Twente, VU, Universiteit Tilburg, Stichting Impact, BZK-ERC, SCP, RIVM. Hiernaast is de methode gepresenteerd op de conferentie van de Society for Risk Analysis in Den Haag en op een conferentie over Multi Criteria Analyses in Auckland, Nieuw Zeeland.

Figuur 3: Risico



Bewust wordt het traditionele 'risico is kans maal gevolg' vermeden omdat dit teveel een strikt kwantitatieve invulling suggereert. Zowel de waarschijnlijkheid van optreden van een incident als de impact daarvan kan immers vaak niet op grond van historische gegevens worden geschat omdat deze ontbreken of onvoldoende betrouwbaar zijn. In die gevallen is een meer kwalitatieve invulling nodig, op basis van 'intelligence' of 'expert judgement'.

## 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 verband houdende gebeurtenissen ('incidenten') die consequenties hebben voor de nationale veiligheid;
- de aanloop tot het incident, bestaande uit de (achterliggende) oorzaak en de 'trigger' die het incident feitelijk doet ontstaan;
- de context van de gebeurtenissen, met een aanduiding van algemene omstandigheden en de mate van kwetsbaarheid en weerstand van mens, object en maatschappij;
- de consequenties van het incident, met aanduiding van aard en omvang;
- de effecten van het incident op de continuïteit van de vitale infrastructuur.

Voor een representatief beeld van de (potentiële) dreigingen van de nationale veiligheid moeten de scenario's onderscheidend zijn in de mate van waarschijnlijkheid en impact. Dit kan onder meer bereikt worden door per subthema een aantal voldoende van elkaar verschillende varianten te bedenken. Deze verschillen bijvoorbeeld van elkaar naar omvang en intensiteit van de gebeurtenissen of naar geografische locatie.

Voor de ontwikkeling van scenario's geldt een aantal belangrijke uitgangspunten.



1. Alle scenario's zijn in beginsel mogelijk ('het kan gebeuren') maar niet met dezelfde waarschijnlijkheid.
2. Er wordt rekening gehouden met bestaand beleid rond maatregelen voor preventie, preparatie en repressie. Dat wil echter niet zeggen dat alle beleid perfect is of feilloos is geïmplementeerd; met in de praktijk geconstateerde of verwachte tekortkomingen moet rekening gehouden worden.
3. Scenario's moeten een impact hebben op nationale schaal en op minstens één van de vitale belangen (territoriale veiligheid, fysieke veiligheid, economische veiligheid, ecologische veiligheid, en sociale en politieke stabiliteit). Inhoudelijk verantwoordelijke ministeries selecteren de scenario's.

## 2.3 Beoordeling van impact en waarschijnlijkheid

### *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	Sociaal-psychologische impact: angst en woede

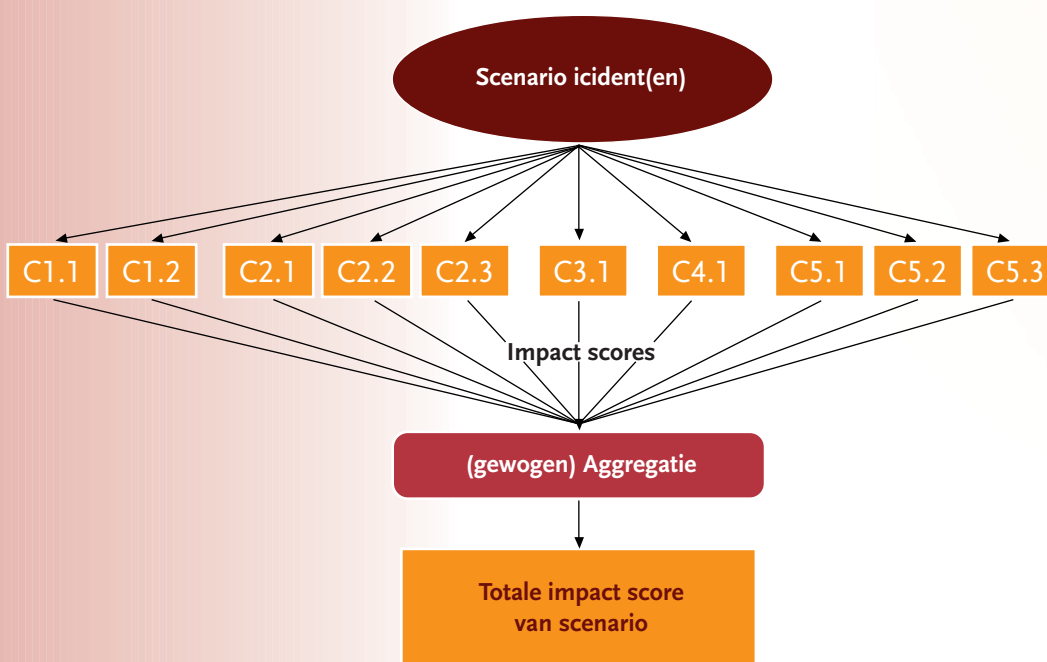
Voor elk van de tien criteria geldt dat de impact meetbaar wordt gemaakt op basis van een indeling naar vijf klassen: A – B – C – D – E. Daarbij geldt de volgende indeling:

A	<i>Beperkt gevolg</i>
B	<i>Aanzienlijk gevolg</i>
C	<i>Ernstig gevolg</i>
D	<i>Zeer ernstig gevolg</i>
E	<i>Catastrofaal gevolg</i>

Het werken met klassen maakt het omgaan met onzekerheid over de data eenvoudiger. Het is bijvoorbeeld niet nodig om exact te weten of er 516 of 620 doden zullen vallen. Het is voldoende om met zekerheid te kunnen zeggen dat het aantal doden in de klasse van 100 tot 1000 doden valt.

De scores van een scenario op alle impactcriteria worden geaggregeerd tot een eindscore (zie figuur 4). Omdat ieder individu een ander belang kan hechten aan de verschillende criteria, wordt bij de aggregatie met meerdere gewichten-sets gewerkt.

Figuur 4: Het bepalen van de impact van een scenario



### **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 vijf jaartermijn is in deze definitie een belangrijk element. Door voor alle scenario's dezelfde tijdshorizon te gebruiken wordt de vergelijkbaarheid van scenario's bevorderd.

Voor het bepalen van de waarschijnlijkheid wordt net als voor impact een indeling in vijf klassen gehanteerd (klassen A t/m E). Klasse A representeert een incidentscenario waarvan de waarschijnlijkheid van optreden als zeer onwaarschijnlijk wordt ingeschat, klasse E representeert een incidentscenario waarvan de waarschijnlijkheid als zeer hoog wordt ingeschat. Net als bij impact geldt dat het gebruik van klassen recht doet aan de onnauwkeurigheid van de kansschatting die onvermijdelijk is bij het beoordelen van waarschijnlijkheid.

Voor gevaarscenario's en dreigingscenario's wordt een verschillende aanpak gebruikt. Dit gebeurt omdat voor dreigingscenario's meer rekening moet worden gehouden met de intenties van mensen. Het verschil in aanpak wordt uitgedrukt in verschillende kolommen voor de betekenis van A-E. De waarschijnlijkheid van de scenario's is als volgt ingedeeld:

Klasse	Kwantitatieve (%) omschrijving gevaar (natuurverschijnselen, ongelukken, ...)	Kwalitatieve omschrijving gevaar (natuurverschijnselen, ongelukken, ...)	Kwalitatieve omschrijving dreiging (moedwillige verstoring: terreur, sabotage, ...)
A	< 0,05	zeer onwaarschijnlijk	geen concrete aanwijzingen en gebeurtenis wordt nauwelijks voorstelbaar geacht
B	0,05 – 0,5	onwaarschijnlijk	geen concrete aanwijzingen, maar gebeurtenis wordt enigszins voorstelbaar geacht
C	0,5 – 5	mogelijk	geen concrete aanwijzingen, gebeurtenis is voorstelbaar
D	5 – 50	waarschijnlijk	de gebeurtenis wordt zeer voorstelbaar geacht.
E	50 – 100	zeer waarschijnlijk	concrete aanwijzingen dat de gebeurtenis geëffectueerd zal worden

### Het resultaat

De scenario's worden uitgezet in een risicodiagram. Dit diagram heeft 'impact' en 'waarschijnlijkheid' als y- en x-as. Uit de plaats van een scenario in dit diagram, gecombineerd met de onderliggende analyse van sleutelvariabelen, 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 versterkt moeten worden ter voorkoming van deze dreigingen, of voor een adequate bestrijding van de gevolgen.

## 2.4 Conclusies ten aanzien van methode

De NRB-methodiek (het raamwerk) voldoet goed voor het beoordelen van de huidige dertien scenario's. Belangrijk daarbij is dat er op hoofdlijnen consensus bestaat over de criteria en indicatoren waarmee de nationale veiligheid en haar vitale belangen geoperationaliseerd zijn. Op een aantal punten kan de methodiek nog worden verfijnd. Naar verwachting zullen de huidige uitkomsten van de NRB (beschreven in hoofdstuk 3) niet wezenlijk wijzigen als gevolg van de verfijning.

De criteria en indicatoren die gehanteerd zijn bij het toekennen van scores aan de scenario's blijken niet allemaal even handzaam te zijn. Bekeken wordt of de

gehanteerde criteria voldoende helder gedefinieerd en qua scorebepaling uitgewerkt zijn. De huidige set is wel voldoende overdekkend. Er is ook sprake van enkele afhankelijkheidsrelaties, deze zullen nog nader worden onderzocht.

Om toch ook inzicht te krijgen in de (ontwikkeling van de) waarschijnlijkheid op de langere termijn wordt in de volgende NRB-cyclus ook een oordeel gegeven over een vijf jaarperiode over 20-25 jaar. Tevens zal worden gezien of de huidige methodiek ook geschikt is voor het beoordelen van scenario's die zich gedurende een langere periode afspelen.



## 3 SCENARIO'S EN UITKOMSTEN NATIONALE RISICOBEOORDELING

### 3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de scenario's die zijn doorgerekend met de nationale risicobeoordeling (NRB) toegelicht. Bij elk van de scenario's wordt ingegaan op de zogenoemde sleutelvariabelen. Een sleutelvariabele is een aanwijsbaar belangrijk en beïnvloedbaar element voor de omvang van de waarschijnlijkheid of de impact van betreffend scenario. Per thema wordt ook aangegeven welke aanvullende scenario's wenselijk geacht worden (paragraaf 3.2). Vervolgens worden in paragraaf 3.3 de uitkomsten van de doorrekening van de scenario's met de NRB toegelicht. Het hoofdstuk wordt afgesloten met enkele conclusies (paragraaf 3.4).

### 3.2 Scenarioset 2007

De scenarioset 2007 bestaat uit dertien scenario's op de inmiddels bekende thema's.

<b>Klimaatverandering:</b> Griep пандemie mild Griep пандemie ernstig Hitte-droogte Overstroming EDO Overstroming DR 14	<b>Energievoorzieningszekerheid:</b> Landelijke black-out Moedwillige verstoring elektriciteit Olie geopolitiek	<b>Polarisatie en radicalisering:</b> Rechtsextremisme Links-extremisme Dierenrechtenactivisme Politiek salafisme Moslim extremisme
--	--	--

Geen van deze scenario's mag worden opgevat als een toekomstvoorspelling. Het zijn beschrijvingen van incidenten die voorstelbaar en herkenbaar zijn en die zich op de beschreven wijze zouden kunnen ontwikkelen. Het is de bedoeling dat de huidige scenario's (indien nodig) elk jaar worden geactualiseerd. Hierbij kunnen recente gebeurtenissen (zoals bijvoorbeeld de ervaringen met de film Fitna, de stroomuitval in de Bommelerwaard, of de gevolgen van het optreden van dierenactivisten in Venray) als referentie worden gebruikt.

De huidige scenario's kennen verschillende gradaties van ernst. Sommige scenario's (zoals de 'ergst denkbare overstroming' of het ernstige griep пандemiescenario) zijn zogenoemde 'worst case scenario's' met een catastrofale impact in combinatie met een lage waarschijnlijkheid; andere (zoals het black-out scenario of het rechtsextremisme scenario) zijn minder

ernstig wat betreft impact, maar scoren hoger op waarschijnlijkheid. Voor nu zijn de verschillen in gekozen gradaties simpelweg te verklaren door prioriteitstelling: welke scenario's gaan we als eerste uitwerken? Zoals aangegeven in de strategie nationale veiligheid zal de NRB jaarlijks uitgevoerd worden; elk jaar zullen dus nieuwe scenario's worden toegevoegd. Deze scenario's zullen aan de ene kant varianten (ernstiger, minder ernstig) van de huidige scenario's zijn en aan de andere kant echt nieuwe scenario's (zowel binnen de huidige thema's, als op nieuwe thema's). Op deze manier zal het risicodiagram in de loop der jaren meer punten bevatten en ontstaat een actueel en steeds beter inzicht in het scala aan bedreigingen voor de nationale veiligheid en de wijze waarop we daar mee om kunnen gaan.

### 3.2.1 Scenario's vanuit het thema klimaatverandering

#### *Scenario 1. Griep pandemie*

#### *Scenario 2. Griep pandemie ernstig*

In de beide griep pandemiescenario's is sprake van een wereldwijde uitbraak van griep, veroorzaakt door een voor de (meerderheid van de) mensheid nieuw influenzavirus. Er is gebruik gemaakt van onder meer historische gegevens, scenario's van de World Health Organization (WHO) en het Europese Centrum voor Infectieziektepreventie en -bestrijding (ECDC) en modellen van het RIVM/CIB.

Gedurende de pandemie zal 30% van de wereldbevolking ziek worden; dit zijn in Nederland ca. 5 miljoen mensen. De gemiddelde ziekteduur zal acht dagen zijn in het milde scenario, in het ernstige 14 dagen. In het ernstige scenario zullen ca. 80.000 mensen overlijden, in het milde scenario ca. 5.000. Tussen de 14.000 en 32.000 hospitalisaties worden verwacht. De verschillen in slachtoffers tussen het milde en het ernstige scenario laten zich ten dele verklaren doordat in het ernstige scenario de effecten van gebruik van antivirale middelen buiten beschouwing wordt gelaten. De pandemie kan uit meerdere griepgolven bestaan. Een griepgolf duurt 9 tot 12 weken. Voor beide scenario's geldt de aanname dat het vanaf het bekend maken van een pandemisch virus door de WHO zes tot acht maanden zal duren voordat een zogenoemd pandemisch vaccin op grote schaal beschikbaar is. Het vaccin komt daardoor pas na de eerste griepgolf beschikbaar. Zowel de economische gevolgen (terugval BBP met 5,3%) als de sociaal-psychologische impact (paniek, dalend vertrouwen) van de scenario's zijn enorm.

#### *Sleutelvariabelen in de griepscenario's*

De eerste bepalende factor voor het ontstaan van een pandemie zijn de eigenschappen van het influenzavirus. Deze eigenschappen zijn door de mens niet te beïnvloeden.

Een pandemie komt in drie fasen tot stand. De eerste fase is de verspreiding van een influenzavirus binnen de dierenwereld, de tweede fase is de transmissie van dieren- naar mensenwereld en de derde fase is de verdere verspreiding binnen de mensen wereld.

Om een pandemie te voorkomen (de waarschijnlijkheid terug te dringen) is het daarom zaak:

- de verspreiding van een influenzavirus binnen de dierenwereld zoveel mogelijk te voorkomen (o.a. ruimen van dieren, verminderen transport, vaccins, ophokken);
- de transmissie van dieren- naar mensenwereld te voorkomen (o.a. hygiëne, beperking in omgang).

Om het effect van de pandemie te verkleinen moet(en):

- de verspreiding van het virus binnen de mensenwereld worden tegengegaan (o.a. isolatie in begin, hygiëne, inzet virale middelen, vaccins);
- de gevolgen van de verspreiding worden beperkt door onder meer registratie, 1<sup>e</sup> en 2<sup>e</sup> lijns verzorging (inclusief gebruik van antivirale middelen en vaccin), voorbereiding op volgende golf, continuïteitsmanagement.

### Doorontwikkeling van de pandemiescenario's

De sleutelvariabelen voor griepandemieën zijn met behulp van beide scenario's afdoende in beeld gebracht. Er is dan ook geen reden om aanvullend op deze scenario's nog scenario's te ontwikkelen in een ernstigere of minder erge variant.

### *Scenario 3. Periode van extreme droogte-hitte*

Referentiescenario is de zomer van 1976. Op vijftien opeenvolgende dagen wordt een maximum temperatuur boven de 30°C gemeten. Het Rijnwater is gedurende vier weken warmer dan 23°C, met maxima van ruim 25°C. Het zogenoemde neerslagtekort (neerslag minus verdamping) neemt toe van 100 mm eind mei tot de extreme waarde van 320 mm half augustus. De Rijnafvoer neemt over deze periode af tot minder dan 700 m<sup>3</sup>/s. Ten gevolge van de hitte/droogte sterven ongeveer 700 mensen.<sup>4</sup> De geschatte economische schade (scheepvaart en landbouw) bedraagt tussen de 1 miljard en 10 miljard euro.

### Sleutelvariabelen in dit scenario

De waarschijnlijkheid van extreme droogte is afhankelijk van het weer en het klimaat. De herhalingsperiode van een dergelijke mate van droogte wordt geschat op ongeveer eens in de 100 jaar. Vanwege de klimaatverandering neemt de kans in de toekomst toe, zowel vanwege de verwachte temperatuurstijging als vanwege de verwachte afname van de neerslag.

Hoe langer de periode van hoge temperaturen duurt, en hoe langer de periode waarin de verdamping groter is dan de hoeveelheid neerslag, des te extremer de droogte zal zijn. Langdurige hoge temperaturen leiden tot hoge watertemperaturen. Afhankelijk van de neerslag in het stroomgebied van de grote rivieren kan er ook sprake zijn van (zeer) lage rivierafvoeren.

<sup>4</sup> Uitgaande van 16,8 extra sterfgevallen per °C per week, gecorrigeerd voor ondersterfte in het volgende koelere seizoen.

### Doorontwikkeling van het droogte-hitte scenario

Met name vanwege de verwachte toename van de waarschijnlijkheid van dit scenario als gevolg van klimaatverandering is het wenselijk een droogte-hitte scenario te ontwikkelen met een lange termijn perspectief (lees 2050). De ernst zou in dit geval bij voorkeur een gradatie hoger moeten liggen om ook aan de gevolgenkant tot nieuwe inzichten te komen.

### **Scenario 4. Ergst denkbare overstroming**

#### **Scenario 5. Overstroming dijkkring 14**

De overstroming langs de westelijke kust (Zeeland t/m Noord-Holland) wordt opgewekt door een extreem zware storm. Gedurende de anderhalve dag voor de doorbraak tot en met de dag na de doorbraak moet er rekening gehouden worden met extreme wind die kan oplopen tot windkracht 12 Beaufort. Door de combinatie van golven en waterstanden breken de dijken door. Als aanname geldt dat er geen evacuatie heeft plaats gevonden, aangezien de korte waarschuwingstijd minder is dan de benodigde tijd voor een evacuatie. Na de dijkdoorbraken staat 3900 km<sup>2</sup> onder water en ruim 2 miljoen mensen zijn door de overstroming getroffen. Er vallen tussen de 8.500 en 10.400 doden. De verwachte economische schade is 105 miljard euro. De natuur zal als gevolg van het zoute water voor enkele jaren zijn aangetast. De sociaal-psychologische impact is groot en mede afhankelijk van de wijze waarop de overheid optreedt. Er zal naasten hulp en saamenhorigheid ontstaan, terwijl het aantal plunderingen juist meevalt en mensen niet meedoen aan moedwillige vernielingen. Wel verliezen meer dan 100.000 mensen voor langere tijd het vertrouwen in de overheid en financiële markten.

Het scenario 'Dijkkring 14' is onderdeel van het EDO-scenario en scoort slechts op drie impactcriteria één klasse lager dan de EDO: aangetast grondgebied, het aantal doden en aantasting van de democratische rechtsstaat.

### Sleutelvariabelen in de overstromingssscenario's

Voor het kustscenario is er van uitgegaan dat de waterkeringen op meerdere plaatsen bezwijken bij extreme omstandigheden (weer en getij) die naar verwachting met een kans van 1 op 100.000 jaar voorkomen. De omvang van het overstromingssscenario wordt dus met name bepaald door de aanname van de extreme belasting van de waterkering (1 op 100.000 jaar) en het aantal plaatsen waar de waterkering doorbreekt. Omdat we niet weten op hoeveel plaatsen de waterkeringen onder die extreme omstandigheden bezwijken, is niet te zeggen hoe groot de kans op een dergelijk scenario is. Aangenomen wordt dat die kans in ieder geval niet groter is dan 1 op 100.000 jaar.

De belangrijkste factoren die bepalend zijn voor het effect van een overstroming zijn:

- de hoogte en de duur van de waterstand;
- het aantal doorbraken;
- de omvang van de doorbraken;



- de locaties van de doorbraken en de morfologie van het landschap (achterland en ligging (en sterkte) van lijnelementen zoals waterkeringen en wegen);
- soort en hoeveelheid bebouwing;
- aantal inwoners;
- de beschikbare tijd voor evacuatie;
- de mate van zelfredzaamheid van mensen.

#### Doorontwikkeling van overstromingsscenario's

Met beide overstromingsscenario's is het palet aan voorstelbare overstromingsscenario's voor Nederland nog niet compleet. Bezien wordt welke scenario's nog zullen worden toegevoegd om voor overstromingen tot een representatieve scenarioset te komen.

#### Doorontwikkeling scenario's vanuit de thematiek van klimaatverandering

Het ligt in de rede om vanuit de thematiek van klimaat(verandering) verdere scenario-ontwikkeling te realiseren op extreem weersituaties. Het kan dan gaan om gevolgen van extreme neerslag (waarschijnlijk toenemend als gevolg van klimaatverandering) en de gevolgen van (zeer zware) storm – waarvan de toename als gevolg van klimaatverandering nog onzeker is.

### 3.2.2 Scenario's vanuit het thema energievoorzieningszekerheid

Voor elektriciteitleveringszekerheid is gekozen voor twee scenario's met een duidelijk verschil in waarschijnlijkheid en oorzaak. Het eerste scenario is een 24 uur durende landelijke black-out als gevolg van Europese verstoring in balans (relatief hoge waarschijnlijkheid en hoge impact). In het tweede scenario wordt een regionale, 48 uur durende stroomuitval veroorzaakt door een terroristische aanslag, hetgeen een extra dimensie toevoegt aan de impact.

Bij het geopolitieke oliescenario raakt de toevoer van olie vanuit het Midden-Oosten ernstig verstoord (relatief hoge waarschijnlijkheid en hoge impact). Door de hoge olieprijs worden veel producten duurder, wat tot grote economische schade leidt. Ook het dagelijks leven van veel mensen raakt verstoord.

#### **Scenario 6. Landelijke black-out**

In grote delen van Europa (waaronder heel Nederland) valt de stroom uit. Door complicaties duurt het 24 uur voordat het net weer is 'opgebouwd'. De gevolgen voor bedrijven, instellingen en burgers zijn groot doordat allerlei voorzieningen geheel of gedeeltelijk uitvallen (zoals openbaar vervoer (trein, tram, metro), medische thuisapparatuur, betalingsverkeer, tankstations, communicatie (vast, mobiel, internet), winkels blijven dicht, e.d.). Aanname is dat de meeste onderdelen van de vitale infrastructuur (op noodstroom) blijven functioneren.

### Sleutelvariabelen in landelijk black-outs scenario

Een black-out van deze omvang kan ontstaan (inschatting 'waarschijnlijk') wanneer er sprake is van een plotselinge te grote onbalans tussen vraag en aanbod in het Europese elektriciteitsnet. Een dergelijke onbalans kan vele oorzaken hebben: natuurlijke oorzaken (zoals slecht weer, veel wind(energie)), menselijke fouten, schade aan of inrichting van de fysieke infrastructuur. Het Nederlandse elektriciteitsnet is onder andere door middel van contractueel vastgelegd regelvermogen, noodvermogen, het afschakelen van vermogen, technische beveiligingen in netten en automatische afschakeling beveiligd tegen verstoringen in de balans.

De impact wordt voor een groot deel bepaald door de uitval van delen van andere vitale sectoren als gevolg van de stroomuitval. Dit leidt tot verstoring van het dagelijks leven van burgers en tot hoge kosten voor het bedrijfsleven.

### *Scenario 7. Moedwillige verstoring elektriciteit*

Als gevolg van een terroristische aanslag valt de stroom uit in een grote stad en een groot gebied daar omheen. Herstel van de stroomvoorziening vindt al snel plaats, maar het duurt 48 uur voordat die weer op orde is. De gevolgen voor bedrijven, instellingen en burgers zijn groot doordat allerlei voorzieningen geheel of gedeeltelijk uitvallen (zoals openbaar vervoer (trein, tram, metro), medische thuisapparatuur, pinautomaten, tankstations, communicatie (vast, mobiel, internet), winkels blijven dicht, e.d.). Aanname is dat de meest vitale onderdelen van de vitale infrastructuur (op noodstroom) blijven functioneren. Het feit dat de stroomuitval is veroorzaakt door een terroristische aanslag leidt, ondanks het geringe aantal doden en gewonden, in het hele land tot angst onder de bevolking.

### Sleutelvariabelen

De waarschijnlijkheid van een terroristische aanslag wordt in het algemeen bepaald door de volgende variabelen:

- intentie: is in principe aanwezig en dat zal de komende jaren waarschijnlijk zo blijven. Het is denkbaar dat de elektriciteitsector een doelwit kan vormen; maar er zijn op dit moment geen aanwijzingen dat er hier in Nederland groepen zijn met plannen voor een aanslag op de elektriciteitsector;
- zekerheid van het resultaat: als terroristen weten welke plekken in het elektriciteitsnet kritiek zijn en op welke wijze ze deze plekken kunnen beschadigen is het resultaat zeker;
- ter beschikking staande middelen: in het algemeen zijn middelen om schade toe te brengen aan het elektriciteitsnet relatief gemakkelijk te verkrijgen. De in dit scenario gekozen middelen zijn onwaarschijnlijker;
- kennis: er is geen indicatie dat de kennis van het elektriciteitsnetwerk onder terroristische groeperingen groot is.

De andere bepalende component voor de waarschijnlijkheid van dit scenario is gelegen in de kwetsbaarheid van het netwerk. Het elektriciteitsnetwerk is

moeilijk te beveiligen; er zijn en worden wel maatregelen getroffen om de kritieke plekken zo goed mogelijk te beveiligen.

De impact van dit scenario komt in zijn aard voor een belangrijk deel overeen met die van het scenario landelijke black-out. Groot verschil is natuurlijk het terroristische karakter wat leidt tot woede en angst onder burgers. Daarnaast heeft het tot gevolg dat er capaciteit nodig is voor beveiliging van vitale objecten.

### **Scenario 8. Olie geopolitiek**

Het aanbod van olie op de wereldmarkt neemt af door het wegvallen van een deel van de productie uit het Midden-Oosten, als gevolg van een intern conflict. Het wegvallen van een aanzienlijk deel van de wereldproductie zal onmiddellijk leiden tot zeer forse prijsstijgingen van olie en olieproducten. Een oliecrisis heeft, ondanks inzet van het IEA-oliecrisismechanisme, de nodige gevolgen voor de wereldeconomie en dus ook voor de Nederlandse economie. Daarnaast zijn gevolgen te verwachten op de sociale en politieke stabiliteit in Nederland.

#### **Sleutelvariabelen**

De inschatting van de waarschijnlijkheid van een dergelijk scenario in een sterk door internationale krachten beheerst veld is moeilijk te maken. Er zijn op dit moment geen aanwijzingen voor een dergelijk scenario, maar daarmee wordt het niet als onvoorstelbaar beschouwd. Daarbij spelen de volgende variabelen een rol:

- instabiliteit van het Midden Oosten: onder meer kunnen fundamentele tegenstellingen tussen bevolkingsgroepen rationeel-economische motieven (olieproducerende landen zijn afhankelijk van olie-inkomsten en dus zal olie blijven stromen) tijdelijk naar de achtergrond verdringen;
- de toenemende krapte op de oliemarkt maakt dat verstoringen een grotere invloed zullen gaan hebben op olieprijs en dat de waarschijnlijkheid van dit scenario in de nabije toekomst zal toenemen;
- de kans dat dit scenario deze impact op Nederland heeft, wordt mede bepaald door mondiale reacties binnen en buiten IEA-verband.

De impact van dit scenario is ook sterk afhankelijk van de wijze waarop in internationaal verband zal worden gereageerd. Onafhankelijk hiervan is in Nederland in ieder geval grote economische schade te verwachten. De belangrijkste impactvariabelen zijn:

- de duur en omvang van de verstoring, met de onzekerheid die over de duur van de verstoring bestaat;
- de wijze waarop de inzet van het IEA-crisismechanisme effecten kan dempen;
- de afhankelijkheid van de economie van olie (onder meer transportsector);
- de wijze waarop onrust bij de Nederlandse bevolking over het verloop van dit conflict kan toenemen (in termen van potentiële schaarste van bepaalde goederen, de onzekerheid over de afloop en toenemend wantrouwen

richting bevolkingsgroepen in Nederland van een afkomst uit het Midden Oosten).

### Doorontwikkeling van de scenario's energievoorzieningszekerheid

Vanuit de wens de scenarioset evenwichtiger en representatiever te maken, zullen voor stroomuitval aanvullende scenario's worden ontwikkeld:

- scenario's moedwillige verstoring elektriciteit: (a) terroristische aanslag met hogere waarschijnlijkheid, (b) idem maar met zeer hoge impact;
- een hackingscenario van een beheerssysteem;
- stroomuitval in extreme weersomstandigheden;
- langdurige regionale verstoring van de gaslevering.

Op de voorzieningszekerheid van olie zijn scenario's denkbaar met een iets langere tijdshorizon (10 jaar), waarin een kleinere verstoring al dezelfde gevolgen kan hebben als de nu gebruikte grote verstoring: de waarschijnlijkheid van het scenario wordt dan groter.

### 3.2.3 Scenario's vanuit het thema polarisatie en radicalisering

Op basis van een inschatting van de relevante trends en ontwikkelingen op het gebied van polarisatie en radicalisering zijn vier archetypische scenario's geformuleerd die te plaatsen zijn op wat men een escalatieladder zou kunnen noemen. Deze vier archetypische scenario's zijn:

1. in een weerbare samenleving worden spanningen besproken, wordt naar alle partijen geluisterd en komt men gezamenlijk tot een oplossing. Polarisation is hier geen probleem, maar een gezonde uitlaatklep om problemen te benoemen en vervolgens tot een oplossing te komen;
2. de samenleving verhardt, het maatschappelijk klimaat wordt onaangenaam, maar partijen lossen hun conflicten nog steeds op binnen de grenzen van de democratische rechtstaat. Polarisation en radicalisering nemen meer problematische vormen aan, maar spelen zich af binnen bestaande en door alle partijen geaccepteerde kaders;
3. op lokaal niveau overschrijden groepen de grenzen van de rechtstaat. Partijen spelen voor eigen rechter. Het kost de autoriteiten steeds meer moeite de controle te behouden. Polarisation en radicalisering laten zich alleen nog onderdrukken. Partijen zijn niet langer vatbaar voor argumenten;
4. partijen laten zich op nationaal niveau weinig meer gelegen liggen aan de democratische rechtsorde en zijn steeds vaker bereid tot het gebruik van geweld. De rechtstaat dreigt in te storten. Polarisation en radicalisering zijn de norm geworden.

Vervolgens zijn verschillende incidentscenario's bedacht, die op een van de treden van de escalatieladder kunnen worden geplaatst. Het betreft geen van alle worst case scenario's die eindigen met de ondergang van Nederland, omdat dit de geloofwaardigheid niet ten goede komt. In de praktijk mondt een conflict in de samenleving zelden uit in chaos en anarchie waarbij op nationaal niveau de democratische rechtsorde wordt aangetast. Daarnaast

is het in het huidige politieke klimaat in Nederland goed om te laten zien dat processen van polarisatie niet per definitie een bedreiging voor de staatsveiligheid vormen; in een weerbare samenleving kan een polarisatieproces als katalysator dienen om een bepaald onderwerp op de (publieke of politieke) agenda te krijgen, waarna de kwestie volgens de democratische spelregels wordt geregeld.

### ***Scenario 9. Dierenrechtenactivisme***

#### ***Vreedzame acties tegen bio-industrie zijn groot succes.***

Omdat dieren door hitte en gebrek aan water tijdens een veetransport zijn gestorven ontstaat een rel onder aanvoering van een politieke partij in samenwerking met dierenrechtenactivisten. Het is niet de eerste keer dat zoiets gebeurt en al snel blijkt dat de maatschappelijke verontwaardiging breed wordt gedragen en de roep om maatregelen wordt harder. 29 juli wordt uitgeroepen tot nationale (geweldloze) actiedag. Ook op lokaal niveau worden actieplannen gemaakt. De autoriteiten worden over alle plannen ingelicht. Veel BN-ers sluiten zich aan. Dit alles leidt tot veel media-aandacht, al dagen voor de actie begint. Aan de actiedag zelf nemen tienduizenden actievoerders deel. Door het hele land worden slachthuizen, transportbedrijven en boerderijen geblokkeerd. Na een uur sommeert de politie de demonstranten de blokkades op te heffen. Deze weigeren dat en zij worden, tot groot genoegen van de massaal uitgerukte media, weggedragen. Acties van extremisten blijven uit. De grote media-aandacht en het vreedzame verloop van de actie bezorgen de zaak veel goodwill en de minister kondigt onderzoek naar nieuwe maatregelen aan. De veesector komt nauwelijks aan bod, zij zit in het beklagdenbankje.

Het dierenrechtenactivismescenario speelt zich af binnen een weerbare samenleving. Parlementaire en (legale) buitenparlementaire middelen worden gebruikt om een doel te bereiken. De polarisatie is gelegen in het feit dat de agrarische sector, met name de bio-industrie, en de voorvechters van dierenrechten steeds scherper tegenover elkaar komen te staan. Hun 'gevecht' speelt zich geheel binnen de normen en spelregels van de rechtsstaat af, wat betekent dat dit scenario een lage impact heeft op de nationale veiligheid. Het scenario wordt als 'waarschijnlijk' gekwalificeerd.

### ***Scenario 10. Politiek salafisme***

#### ***Moslims keren zich af van samenleving na rel rond imam***

Naar aanleiding van een artikel in een regionale krant komt naar voren dat een imam gelovigen vaak oproept zich niet teveel in te laten met ongelovigen. Hierbij blijft achterwege dat in de moskee al enige tijd sprake is van een richtingenstrijd en dat de imam niet representatief is voor de meerderheid van de bezoekers. Het artikel leidt tot vragen in de gemeenteraad en langzaam ontstaat in de stad, maar ook daarbuiten, het idee dat de moslimgemeenschap gevaarlijk radicaliseert. Dit leidt ertoe dat de imam zijn gelijk bevestigd ziet en zijn aanhang juist groeit. De zaak krijgt snel nationale dimensies. De landelijke pers stort zich op de zaak en een deel van de media ziet door de gepolariseerde verhoudingen haar vooroordelen bevestigd. De Tweede Kamer

dringt aan op (harde) maatregelen. Salafistische predikers in Nederland grijpen de anti-islamstemming aan om volgelingen te werven en moslims los te weken van de Nederlandse samenleving.

In de daaropvolgende periode trekt een steeds grotere groep moslims zich terug in eigen kring; hoofddoekjes worden meer gedragen, moskeeën meer bezocht en islamitische scholen worden met inschrijvingen overstelpt. Op scholen wordt opgemerkt dat er een steeds radicalere interpretatie wordt gegeven aan het islamitische geloof; meisjes dragen op steeds jongere leeftijd hoofddoekjes, worden soms zelfs van school gehaald en sommige jongens lopen weg bij vrouwelijke leraressen. Sommige islamitische instellingen worden overgenomen door politieke salafi's. In sommige steden trekken moslimorganisaties zich terug uit overlegorganen. Zij verklaren zich wel aan de wet te houden en zich niet in te laten met gewelddadige extremisten.

Dit scenario staat een trede hoger op de escalatieladder vergeleken met het dierenrechtenactivisme-scenario. De politieke salafi's in het scenario houden zich echter wel aan de normen en regels van de rechtsstaat. Toch is onderzoek gerechtvaardigd naar de vraag of zij wellicht dubbele agenda's hanteren en of zij ook in de toekomst binnen de rechtsorde zullen blijven opereren of dat zij op termijn wellicht toch een gevaar voor de nationale veiligheid zullen vormen. Onzekerheid over de gevolgen van het polariserende proces wakkert maatschappelijke en politieke tegenstellingen verder aan, wat zich onder andere kan uiten in toenemende angst of woede onder delen van de bevolking. Dit scenario wordt door deskundigen als 'zeer waarschijnlijk' geduid omdat een groeiende aanhang van het politieke salafisme is waargenomen in Nederland.

### ***Scenario 11. Extreemlinks: grootschalige rellen***

#### ***Linkse woede richt zich op symbolen van kapitalisme***

In de zomer van 2008 spoelt een golf van anti-Amerikanisme en anti-globalisme door de wereld. Een vergissingbombardement in Bagdad eist vele (Shiitische) levens en wordt door shiitische partijen gezien als opzet.

Extreemlinks in Nederland maakt zich hier boos over. Daarnaast veroorzaken de aankomende miljoenennota, die – zo menen linkse activisten te weten – plannen bevat die niets doen aan de problemen van armoede, globalisering, allochtonen, vluchtelingen, klimaatverandering en topinkomens, alsook de Nederlandse aanwezigheid in Afghanistan meer onvrede.

Radicaallinkse organisaties besluiten samen een grote demonstratie te organiseren op de dag voor Prinsjesdag op een plein in de hoofdstad, om zich uit te spreken tegen de VS, de globalisering, de kabinetsplannen en voor linkse solidariteit. De agenda voor de demonstratie is, voor zover die bekend is, zo radicaal dat de vakbonden, linkse politieke partijen, Amnesty en ontwikkelingsorganisaties afzien van deelname.

Drie dagen voor de demonstratie besluit de gemeente de demonstratie te verbieden op grond van te verwachten ongeregelheden. De extreemlinkse organisatie is verontwaardigd en kondigt toch acties aan op de dag voor Prinsjesdag. Via internet en mobiele telefoon worden aanhangers opgeroepen



acties in de eigen provinciehoofdstad voor te bereiden. Het lukt de plaatselijke autoriteiten niet goed om afspraken te maken met de organisatoren en daarom bereidt de politie zich, ook door verwachte confrontaties met extreemrechts, voor op het ergste.

Op de dag zelf blijft het in vijf provinciehoofdsteden rustig. In de andere hoofdsteden en vele andere steden is er sprake van vernielingen van winkels, een politiebureau en stadhuis en kantoren, waaronder de hoofdkantoren van enkele multinationals. In één provinciehoofdstad raakt extreemlinks slaags met extreemrechtse tegendemonstranten. Tijdens de acties en in gevechten met de politie vallen gewonden onder de actievoerders, politie en werknemers van de belaagde bedrijven. Eén demonstrant overlijdt aan zijn verwondingen. 's Avonds is de rust in het land hersteld, maar de materiële schade is enorm.

Van het scenario met extreemlinkse rellen kan gezegd worden dat het op lokaal niveau buiten de grenzen van de rechtstaat treedt. Hier zijn groepen in actie die zich, vanwege een 'hoger doel', niet aan de regels van de rechtstaat wensen te houden. De nationale veiligheid is op deze trede van de escalatieladder in het geding. De kans dat extreemlinkse demonstraties op zoveel plaatsen tegelijk plaatsvinden en ook nog uit de hand lopen, lijkt niet bijzonder groot, maar op kleinere schaal en in iets minder steden is dit goed denkbaar. In de huidige situatie is het meestal zo dat extreemlinks reageert op extreemrechts. De vraag is echter of dit scenario uitgesloten moet worden geacht. De waarschijnlijkheid wordt dan ook beoordeeld als: geen concrete aanwijzingen, wel voorstelbaar.

### ***Scenario 12. Rechtsextremisme: Grootschalige rel op lokaal niveau Extreemrechtse rellen teisteren provinciehoofdstad***

De aanleiding is een woordenwisseling en enig duw- en trekwerk tussen een groepje skinheads en Marokkaanse jongeren uit een volksbuurt in een provinciehoofdstad. Direct daarna worden zoveel mogelijk extreemrechtse jongeren gemobiliseerd via internet en mobiele telefonie om wraak te nemen. Hierbij wordt gesuggereerd dat een grote groep Marokkanen zonder aanleiding een paar weerloze skinheads heeft mishandeld. De oproep verspreidt zich als een lopend vuur via extreemrechtse websites. Rechtsextremisten uit het hele land mobiliseren zich, waaronder vertegenwoordigers van rechtsradicale groeperingen. Die avond verzamelen de rechtsextremisten zich vlakbij een moskee in de wijk, waar zij leuzen scanderen en moskeegangers bekogelen met eieren en stenen. De moskeegangers laten zich niet provoceren en wachten de komst van de politie af. Groepen Marokkaanse jongeren uit de buurt verzamelen zich echter iets verderop om de rechtsextremisten de wijk uit te slaan. Op het moment dat de jongeren echter op willen trekken richting de moskee arriveert de politie, die een goede band heeft met de islamitische jongeren in de wijk, op volle sterkte. De politie weet de jongeren te overtuigen dit aan hen over te laten. De rechtsextremisten keren zich tegen de politie die zij zien als landverraders en moslimvriendjes en er breekt een veldslag uit waarbij tientallen relschoppers worden opgepakt. De gevechten duren uren voort en aan beide kanten vallen gewonden. Sommige autochtone wijkbewoners sluiten zich aan bij de rechtsextremisten. Het optreden van de

politie laat weinig aan duidelijkheid te wensen over en de allochtone bevolking houdt zich dan ook afzijdig.

In dit scenario wordt er op lokaal niveau buiten de grenzen van de rechtsstaat getreden. De extreemrechtse hoofdrolspelers zeggen het principe van de rechtsstaat wel te erkennen, maar zij vinden dat die door de huidige machthebbers gecorrumpeerd wordt. De meeste mensen vinden dat er wel degelijk grenzen zijn overschreden en dat het beroep op de rechtsstaat door rechtsextremisten daarmee hypocriet is geworden. Het is een scenario waarin geen dodelijke slachtoffers vallen. Mocht dat wel gebeuren dan zou het scenario wel verder kunnen escaleren. Gelet op de toch betrekkelijk grote omvang van de groep demonstranten wordt dit scenario als 'waarschijnlijk' en niet als 'zeer waarschijnlijk' beschouwd. De impact is relatief gering, omdat de rel beperkt blijft tot één wijk en van korte duur is.

### ***Scenario 13. Moslim extremisme***

#### ***Vreedzame demonstratie loopt uit op drama***

Na een bomaanslag op 10 oktober 2008 op een grote moskee in een Europese hoofdstad waarbij tientallen doden vallen, gaan moslims wereldwijd de straat op. In veel steden breken gevechten uit tussen moslims en de politie. Een aantal westerse ambassades in de islamitische wereld moet het ontgelden. In Nederland wordt door islamitische en maatschappelijke organisaties en politieke partijen een betoging in Den Haag georganiseerd om afschuw uit te spreken en om alle Nederlanders op te roepen de kalmte te bewaren. In de aanloop naar de betoging raken de gemoederen onder radicale moslims verder verhit. In enkele islamitische landen zijn bij een bestorming en een demonstratie tientallen moslimdoden gevallen. In Nederland zijn verschillende internationale bedrijven beklad of met eieren bekogeld. Op radicaal-islamitische websites verschijnen steeds meer oproepen om de betoging te verstoren. Er is sprake van bedreigingen tegen rechtse publicisten, politici in het algemeen en allochtone politici die als verraders worden gezien. Ook zijn er oproepen tot het plegen van aanslagen op internationale bedrijven en Nederlandse politiebureaus of andere bastions van de macht. In de nacht voor de betoging wordt een benzinstation van een oliemaatschappij getroffen door een bom die grote schade aanricht. Het gaat om een aanslag door moslim-extremisten of mensen die zich zo voordoen. Bij een treinstation worden explosieven gevonden die tijdig onschadelijk kunnen worden gemaakt. De organisatoren besluiten de betoging door te laten gaan omdat een zeer grote opkomst wordt verwacht en veel demonstranten al onderweg zijn. Het begin van de betoging verloopt vreedzaam, maar na een tijdje weet een gedeelte van een groep moslimextremisten die zich elders in de stad heeft verzameld de betoging te bestormen. In de paniek die uitbreekt worden vele demonstranten onder de voet gelopen en er vallen twee doden. In gevechten met de politie raakt een moslimextremist levensgevaarlijk gewond en overlijdt later. De betoging wordt hierna gelijk beëindigd, maar in de stad blijven nog een tijdlang relletjes uitbreken en is sprake van vernielingen en plunderingen.



In dit scenario lijkt zelfs de rechtsstaat op nationaal niveau in het geding. Er vallen doden, er worden verschillende aanslagen gepleegd, een aanslag wordt verijdeld en de daders zeggen de regels van de rechtsstaat niet te erkennen. Het scenario is opgebouwd uit een aantal min of meer waarschijnlijke deelscenario's. De combinatie maakt het geheel 'onwaarschijnlijk'. De impact van het scenario op het sociaal-psychologische criterium is bijzonder groot, vooral waar het gaat om angst en publieke woede.

### **Sleutelvariabelen in de polarisatie en radicalisering scenario's**

Navolgende sleutelvariabelen zijn in meer dan 1 van de scenario's bepalend voor de waarschijnlijkheid dan wel impact van het scenario.

#### *1. Regie vanuit de overheid*

Er zijn verschillende variabelen die gaan over regie vanuit de overheid:

- spontane incidenten zijn moeilijker te regisseren dan aangekondigde evenementen;
- regie door de overheid, waaronder het optreden van OOV-diensten, is van groot belang voor het vertrouwen in overheid. Regie op de communicatie, resulterend in een eenduidige boodschap, is ook belangrijk voor het vertrouwen;
- meerdere incidenten met dezelfde aanleiding bevestigen in toenemende mate de regievraag; landelijke tolerantiegrenzen komen al snel in beeld voor eenduidig overheidsoptreden;
- een goede kennispositie van de overheid is een kritische voorwaarde voor regie;
- voor de kennispositie is het van belang sleutelfiguren uit radicale groeperingen te kennen en met hen in contact te zijn. Dit voor het signaleren van mogelijke acties, het eventueel kunnen de-escaleren, dan wel om afspraken te maken over tolerantiegrenzen.

Regie kent ook duidelijk zijn grenzen. Omdat niet alles valt te plannen of te voorspellen is het van belang aan verwachtingenmanagement te doen: burgers mogen van de overheid verwachten dat deze goed geïnformeerd is en op basis daarvan juiste keuzen ten aanzien van de inzet van middelen kan maken. Het moet duidelijk zijn waar de overheid voor verantwoordelijk is en waarvoor niet. De overheid zou aan 'impact- management' moeten doen, wat inhoudt dat zij door doelgerichte communicatie de impact op de brede samenleving tracht te beïnvloeden.

#### *2. Wel of geen geweld*

Gebruik van geweld überhaupt, maar vooral wanneer dat leidt tot dodelijke slachtoffers, is een bepalende factor voor de sociaal-psychologische impact en voor de mate van woede en angst – en daarmee ook het vertrouwen in overheidsoptreden – die gebeurtenissen oproepen.

#### *3. Beeldvorming en rol media*

De media spelen een grote rol in de beeldvorming over bepaalde minderheids-groepen en over bepaalde incidenten. Deze kan sterk bijdragen aan (wederzijdse)

opvattingen over groepen (polariserende werking) en aan mogelijke (de)escalatie van gebeurtenissen. Politici, bestuurders en de media willen allemaal graag 'scoren'. Dit kan leiden tot polariserende en depolariserende uitspraken. Overigens hoeft niet alles via de media te lopen. (On)juiste beeldvorming ontstaat natuurlijk ook door bijvoorbeeld de preken van een imam.

#### *4. Mobiliserend effect van (inter)nationale aansturing*

Mede door de media en toegenomen technologische mogelijkheden kunnen buitenlandse gebeurtenissen en oproepen in Nederland snel gehoor krijgen en effect sorteren. Daarnaast is van belang dat de solidariteit binnen de moslimgemeenschap grensoverschrijdend en wereldwijd is. Ditzelfde geldt in mindere mate voor rechts- en linksextremisten en voor dierenrechten-activisten.

#### *5. Publieke status groeperingen*

De publieke status van een radicale groepering kan invloed hebben op de houding van de overheid in geval van een demonstratie of incident. In het extreemrechtse scenario wordt er bijvoorbeeld eenduidiger opgetreden dan in het extreemlinkse scenario. Dit heeft ook te maken met het feit dat in het extreemlinkse scenario weinig mogelijkheid was voor regie en dat het rellen op verschillende plekken door het hele land betrof. De publieke status van een radicale groepering kan ook een aanzuigende werking hebben op de achterban van deze groepering. Dit leidt weer toch een sterker mobiliserend vermogen.

#### *6. Organiserend en mobiliserend vermogen van groeperingen*

Dit is een bepalende factor bij of voor:

- het mobiliseren van aantallen mensen;
- de actiebereidheid en het soort acties (geweld of niet);
- het gebruik maken van de beeldvorming in de media/ beïnvloeden beeldvorming;
- het gebruik van moderne ICT-middelen. Dit vergroot het (spontane) mobiliserende vermogen. Het organiseren van evenementen of demonstraties en het mobiliseren van groepen gaat veel sneller en effectiever met behulp van mobiele telefoons en internet. Deze technieken kunnen echter ook door de overheid worden ingezet als contra-mobilisatie- of als waarschuwingmiddel.

#### **Doorontwikkeling scenario's polarisatie en radicalisering**

Er bestaat de wens om de huidige scenarioset voor polarisatie en radicalisering uit te breiden met scenario's die hoger uitkomen op de treden van de escalatieladder. Dit betekent aan de ene kant dat er op de scenario's die zich nu op een zekere trede bevinden, meer extreme varianten ontwikkeld gaan worden. Anderzijds zal een aantal extra scenario's worden ontwikkeld op de bovenste trede. De radicale groeperingen die nu in de scenario's voorkomen blijven gehandhaafd.

### 3.2.4 Overzicht waarschijnlijkheid en impactscores

Scenario	Waarschijnlijkheid	Impactscores <sup>5</sup>									
		Integriteit van het grondgebied	Integriteit internationale positie	Doden	Gewonden en chronisch zieken	Gebrek primaire levensbehoeften	Kosten	Milieu en natuur (flora en fauna)	Verstoring van het dagelijks leven	Democratische rechtstaat	Psychosociale impact
1 Milde griep пандemie	waarschijnlijk	-	-	D	C	A	E	-	A	A	E
2 Ernstige griep пандemie	mogelijk	-	-	E	D	E	E	-	E	C	E
3 Hitte-droogte	waarschijnlijk	-	-	C	-	A	D	A	A	-	A
4 Overstroming EDO	zeer onwaarschijnlijk	D	A	E	E	D	E	E	E	B	E
5 Overstroming DR14	zeer onwaarschijnlijk	C	A	D	E	D	E	E	E	A	E
6 Landelijke black-out	waarschijnlijk	-	-	B	A	D	D	-	D	B	A
7 Moedwillige verstoring elektriciteit	onwaarschijnlijk	A	D	A	A	D	D	A	D	B	E
8 Olie geopolitiek	mogelijk	-	A	A	A	A	E	-	E	D	E
9 Rechts extremisme	waarschijnlijk	-	A	A	A	-	A	-	B	B	C
10 Links extremisme	mogelijk	-	A	A	A	-	B	-	A	A	A
11 Dierenrechtenactivisme	mogelijk	-	A	A	A	-	A	-	A	-	D
12 Politiek salafisme	waarschijnlijk	-	A	-	-	-	C	-	C	-	E
13 Moslim extremisme	onwaarschijnlijk	-	A	A	A	-	B	-	A	C	E

Bovenstaande tabel maakt inzichtelijk dat de impact van de dertien beoordeelde scenario's voor een belangrijk deel wordt bepaald door hoge scores op slechts een beperkt aantal impactcriteria. Deze dominante criteria zijn kosten (5 x E, 3 x D), verstoring van het dagelijks leven (5 x E, 2 x D) en psychosociale impact (8 x E, 1 x D). In de overstromings- en pandemie-scenario's is ook het aantal doden een bepalend criterium (2 x E, 2 x D). Bij de agendering van te versterken capaciteiten is met name gekeken naar capaciteiten waarmee de impact op deze criteria verminderd kan worden. Op deze wijze kan de totale impact van meerdere dreigingen beperkt worden.

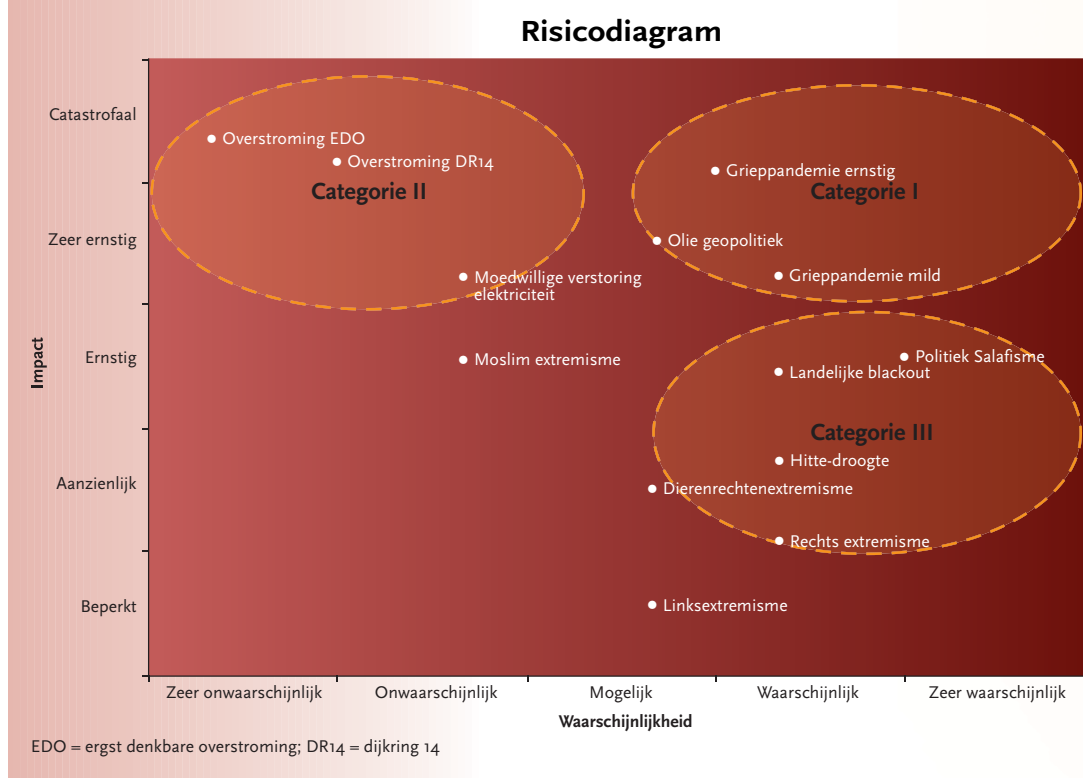
## 3.3 Uitkomsten nationale risicobeoordeling

### 3.3.1 Presentatie uitkomsten NRB

De NRB levert een uitkomst voor zowel de impact als de waarschijnlijkheid. Deze uitkomst is grafisch weergegeven in het logaritmisch risicodiagram (figuur 5). Op de verticale as is de impact uitgezet. De maximale waarde van de as komt overeen met een (fictief) scenario dat op alle criteria een E (catastrofaal) scoort (100%). Alle punten zijn in het diagram geplaatst op basis van het percentage van de maximale score dat zij halen.

5 A: beperkt gevolg; B: aanzienlijk gevolg; C: ernstig gevolg; D: zeer ernstig gevolg; E: catastrofaal gevolg

Figuur 5: Het risicodiagram



### Hoe het diagram te lezen?

Op basis van de uitkomsten van de NRB kunnen de scenario's in drie categorieën van zwaarte of ernst worden ingedeeld.

#### **Categorie I: 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 beide griep pandemiescenario's en het 'olie geopolitiek'-scenario. Het ernstige griep pandemiescenario steekt met kop en schouders boven de andere uit omdat dit het enige scenario met catastrofale impact in deze categorie is. Als gevolg van de toenemende krapte op de oliemarkt is het aannemelijk dat de waarschijnlijkheid van het oliescenario de komende jaren zal toenemen.

#### **Categorie II: lage waarschijnlijkheid en hoge impact**

Categorie II 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 overstromingssscenario's 'ergst denkbare overstroming (kust)' en 'dijkkring 14' en het scenario over moedwillige verstoring van elektriciteit. Dit laatste is van deze drie het minst ernstig, maar wel het meest waarschijnlijk.

### **Categorie III: hoge waarschijnlijkheid en (relatief) lage impact**

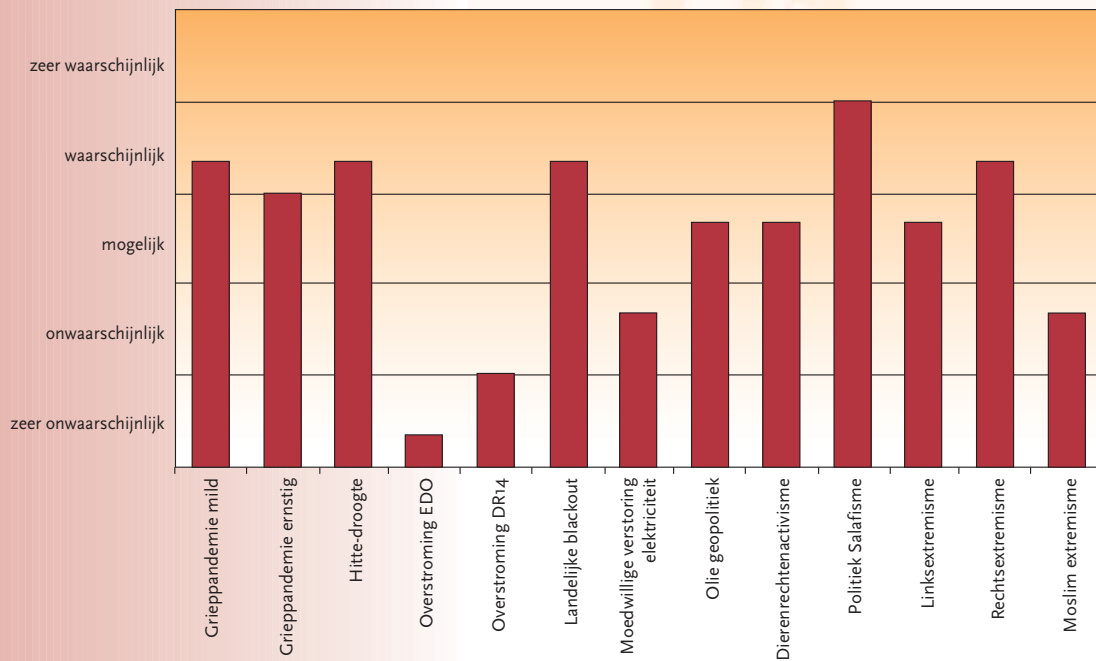
Categorie III bevat scenario's die minder hoog scoren op impact (aanzienlijk tot ernstig) dan de scenario's in categorie I. De waarschijnlijkheid van deze scenario's is echter vergelijkbaar met die van categorie I. De scenario's in deze categorie zijn hitte-droogte, landelijke blackout, politiek salafisme, rechtsextremisme en dierenrechtenactivisme.

Deze laatste wordt in deze categorie het minst waarschijnlijk geacht. De waarschijnlijkheid van het droogte/hitte-scenario is nu bepaald op 'waarschijnlijk', maar zal de komende decennia verschuiven naar 'zeer waarschijnlijk', als gevolg van de klimaatverandering.

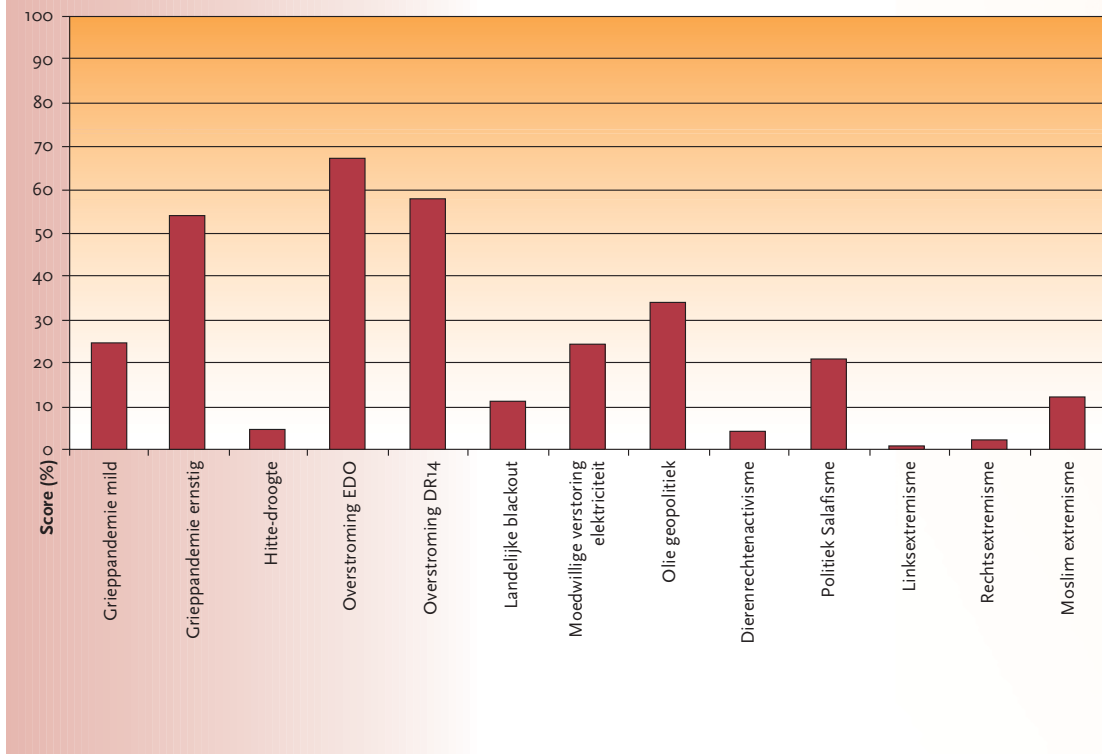
De scenario's met relatief beperkte impact, ongeacht de waarschijnlijkheid en de scenario's die als 'onwaarschijnlijk' zijn betiteld, met beperkte tot ernstige impact vallen buiten de drie categorieën. Dit zijn de scenario's moslimextremisme en links extremisme.

In de figuren 6 en 7 zijn de waarschijnlijkheid en de impact apart uitgezet. Ook dan zijn qua impact duidelijk een kopgroep, een middengroep en een groep met lage score te onderscheiden.

Figuur 6: Waarschijnlijkheid per scenario

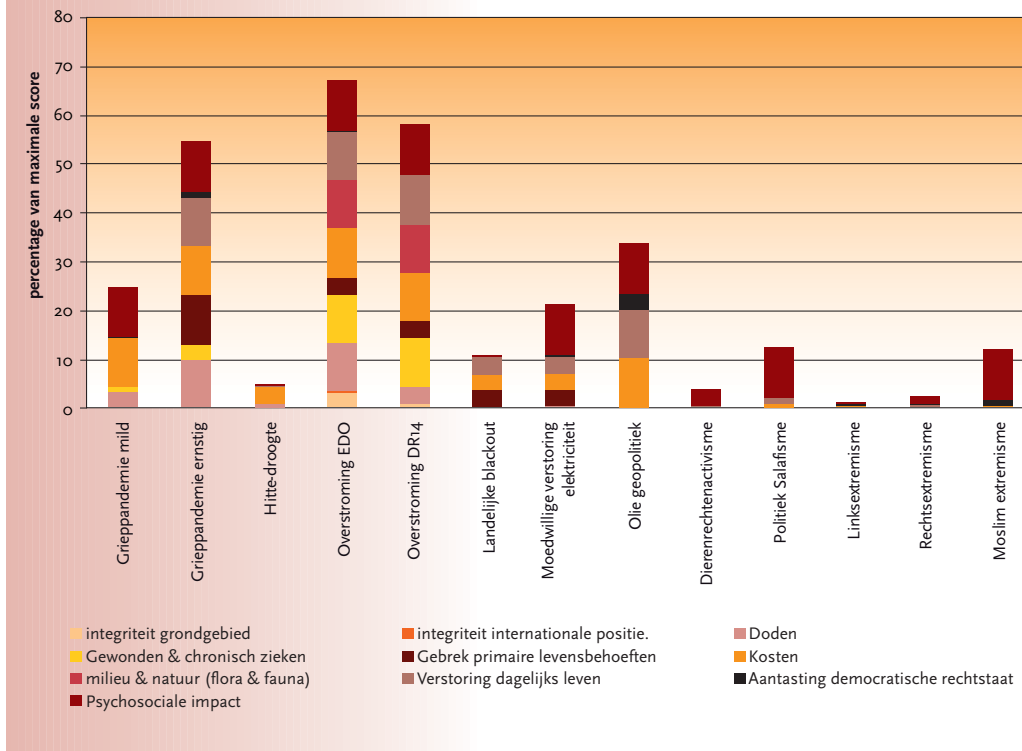


Figuur 7: Impact per scenario



In figuur 8 is aangegeven hoe de impact van alle scenario's is opgebouwd (zie ook pagina 35). Dit inzicht biedt aanknopingspunten voor de versterking van capaciteiten.

Figuur 8: de opbouw van de impact per scenario



### 3.3.2 Robuustheid resultaten

Bij een multicriteria-analyse als de nationale risicobeoordeling wordt ongelijksoortige informatie 'opgeteld' om tot een score te komen. De manier van optellen kan van invloed zijn op de uitkomsten. Daarom is voor de NRB een gevoeligheidsanalyse uitgevoerd, die iets zegt over de robuustheid van de resultaten.

Allereerst is er gebruik gemaakt van drie verschillende methoden.

1. Een puur kwantitatieve methode. Deze manier van beoordelen is transparant en wordt vaak toegepast, maar vereist een vertaling van alle informatie naar getallen.
2. Een puur kwalitatieve methode. Deze is eenvoudiger van aard doordat vertaling naar getallen niet noodzakelijk is, maar vereist afwegingen vooraf omtrent samenvoeging in categorieën van waardering en belang.
3. Een methode die de scores puur kwalitatief behandelt maar een kwantitatieve weging nodig heeft. Deze is sterk gebaseerd op onderlinge vergelijking van scores van verschillende scenario's.

Het gebruik van de verschillende methoden heeft niet geleid tot andere uitkomsten voor de NRB. Daarmee kunnen de uitkomsten van de verschillende wijzen van aggregatie robuust worden genoemd.

Het risicodiagram is een weergave van een berekening waarin alle impactcriteria even zwaar meetellen. In werkelijkheid zal deze gelijke verdeling van gewichten op bezwaren kunnen stuiten. Ieder mens heeft namelijk zijn eigen waardenverdeling. Het is echter niet mogelijk om in de NRB al deze individuele wegingen op te nemen. Om toch de invloed van andere waardeverdelingen op de uiteindelijke impactscores te kunnen beoordelen is, naast het profiel met gelijke verdeling van gewichten, ook gekeken naar vier profielen waarin de gewichten anders zijn verdeeld. Deze zijn vrij gebaseerd op de vier perspectieven/ levenswijzen beschreven in de Culturele Theorie<sup>6</sup>, de vier wereldbeelden van het IPCC<sup>7</sup>, en de waardenoriëntaties uit het WIN-model van TNS-NIPO<sup>8</sup>.

Het gebruik van de verschillende profielen heeft niet geleid tot andere uitkomsten voor de NRB. Daarom zijn de resultaten van de gevoeligheidsanalyse op weging van het onderlinge belang van de impactcriteria robuust te noemen.

Door het toepassen van klassen (bijvoorbeeld 0-100 miljoen euro kosten) wordt voorkomen dat informatie te ongelijksoortig in detail is. Detail is ook niet nodig. 81 miljoen of 82 miljoen euro krijgt eenzelfde waarde toegekend in

- 6 De vier perspectieven/levenswijzen beschreven in de Culturele Theorie zijn het individualistische perspectief, het egalitaire perspectief, het fatalistische perspectief en het hiërarchische perspectief.
- 7 De vier wereldbeelden van het IPCC zijn het 'A1' wereldbeeld 'de mondiale markt', het 'B1' wereldbeeld 'de mondiale solidariteit', het 'A2' wereldbeeld 'de veilige regio', en het 'B2' wereldbeeld 'de zorgzame regio'.
- 8 Vier gestileerde versies van de archetypische scenariowereldbeelden van het IPCC (2000) zijn in de Duurzaamheidsverkenning (RIVM 2004, p48) in verband gebracht met de WIN-waardenoriëntaties van TNS-NIPO (ruimdenkers, geëngageerden, zorgzamen, behoudenden, genieters, luxezoekers, zakelijken en evenwichtigen).

de NRB. Wanneer de kosten echter tussen 90 en 120 miljoen euro geschat worden, komen meerdere klassen in aanmerking. In die gevallen is de berekening twee maal uitgevoerd. Eenmaal met de meest waarschijnlijke score en eenmaal met de alternatieve score.

Voor het berekenen van de resultaten zijn dus:

- verschillende aggregatiemethoden gebruikt;
- verschillende gewichtenprofielen gebruikt;
- verschillende scores gebruikt wanneer groepen een alternatieve score hadden aangegeven.

Deze leiden allemaal tot de weergave in het risicodiagram zoals hierboven weergegeven. Soms zijn punten hierbij iets anders gepositioneerd, maar ze komen niet op een volledig andere plaats in het diagram terecht (in een volledig andere categorie), met andere woorden: het beeld is stabiel. De resultaten zijn daarom robuust te noemen.

### 3.4 Conclusies

#### *Conclusies analyse sleutelvariabelen*

De impactcriteria kosten, verstoring van het dagelijks leven en sociaal-psychologische impact (angst en woede) slaan hoog uit in veel van de huidige scenario's. In de overstromings- en pandemiescenario's is ook het aantal doden een bepalend criterium voor de impact. Bij de agendering van te versterken capaciteiten (zowel private als publieke) is met name gekeken naar capaciteiten waarmee de impact op deze criteria verminderd kan worden.

De samenleving zal bij crises met een (zeer) grote impact al snel tegen de grenzen van het eigen kunnen aanlopen. Er zal schaarste ontstaan aan allerlei vitale producten en diensten, zoals openbare orde en veiligheids- en beveiligingscapaciteit, elektriciteit, drinkwater, vervoerscapaciteit en communicatiemiddelen. Dit betekent dat veel gevraagd wordt van het vermogen tot het managen van schaarste. Dit stelt hoge eisen aan de informatievoorziening, aan de preparatie op de verdeling van de schaarste en op de besluitvorming daarover. Tevens impliceert dit dat in de acute fase relatief veel zal neerkomen op het zelfreddend vermogen van burgers. Aandacht voor de niet- of verminderd zelfredzamen is geboden.

#### *Conclusies NRB-methode*

De NRB-methode is een goed hanteerbaar instrument gebleken waarmee risico's van verschillende dreigingen met elkaar op transparante wijze vergeleken kunnen worden.

De dertien gebruikte scenario's zijn verspreid over het risicodiagram. Op de thema's en binnen de dreigingen is echter nog onvoldoende sprake van representativiteit. Daarom zal de scenarioset al in 2008 en volgende jaren worden uitgebreid, zodat op termijn een actuele all hazardset met scenario's ontstaat.



De scenario's zijn geen toekomstvoorspellingen. Het zijn beschrijvingen van fictieve maar voorstelbare gebeurtenissen. Samen met de uitkomsten van de NRB vormen ze een middel om onszelf de vraag te stellen: beschikken we in voldoende mate over de juiste capaciteiten om de in de scenario's beschreven gebeurtenissen te voorkomen en om goed voorbereid te zijn op het moment dat die zich onverhoopt toch voordoen. In de hoofdstukken 4 en 5 worden de capaciteiten geanalyseerd en worden aanbevelingen voor versterking gedaan.





## 4 CAPACITEITENANALYSE EN -AGENDERING

### 4.1 Inleiding

De uitkomsten van de nationale risicobeoordeling en de daarmee samenhangende analyse op sleutelvariabelen (zie vorige hoofdstuk) is bedoeld om de eventuele noodzaak tot versterking van capaciteiten te identificeren. Sleutelvariabelen definieerden we eerder als een aanwijsbaar belangrijk en beïnvloedbaar element voor de omvang van de waarschijnlijkheid of de impact van betreffend scenario. Een capaciteit is het vermogen bepaalde taken uit te voeren die een invloed kunnen hebben op deze sleutelvariabelen. Als voorbeeld van een capaciteit geldt de kwaliteit van kustverdediging. Deze is namelijk in belangrijke mate bepalend voor de kans op een overstroming.

Het is van belang bij capaciteiten onderscheid te maken naar:

- preventieve capaciteiten: gericht op het voorkomen van de dreiging; grijpen dus vooral in op de waarschijnlijkheid van optreden; variant daarop zijn capaciteiten die gericht zijn op het mitigeren van de impact (voorkomen van verdere uitbraken van griep, voorkomen van escalatie van onrust);
- preparatiecapaciteiten: gericht op het signaleren en analyseren van dreigingen en de voorbereiding op de respons (competenties, plannen middeleninzet e.d.);
- responscapaciteiten: gericht op de daadwerkelijke inzet van middelen in de acute fase;
- nafasecapaciteiten: gericht op zorg aan de getroffen (nazorg) en het herstel en de wederopbouw. Hier geldt nadrukkelijk dat eventuele lessen uit de crisis moeten worden verdisconteerd.

Daarnaast is het van belang te constateren dat capaciteiten zoals hierboven benoemd in handen liggen van verschillende actoren die daarin een eigen verantwoordelijkheid hebben (zie onderstaande figuur). Het gaat dus niet alleen over de vraag 'Wat kan worden versterkt?' maar ook 'Over wiens capaciteit hebben we het precies?'.



Voor veel van de taken en de daarbij benodigde capaciteiten geldt dat meerdere partijen hun capaciteiten moeten inzetten, ieder vanuit een eigen verantwoordelijkheid. Het is van belang zo scherp mogelijk af te bakenen hoe deze verantwoordelijkheden zich tot elkaar verhouden.

Dit hoofdstuk is de weerslag van de capaciteitenanalyse zoals deze naar aanleiding van de scenario's en de uitkomsten van de NRB heeft plaatsgevonden. Alle bovengenoemde aandachtspunten ten aanzien van de capaciteiten zijn daarin verwerkt. Per thema worden de benodigde capaciteiten geanalyseerd. Vervolgens worden deze afgezet tegen de huidige beleidsinzet. De vraag is dan of er in de huidige beleidsinzet sprake is van lacunes of witte vlekken op deze capaciteiten, dan wel of deze beleidsinzet reeds voorziet in versterking. De beantwoording van deze vragen resulteert in de agenda van te versterken capaciteiten. In het volgende hoofdstuk zullen de agenda's vanuit de drie thema's naast elkaar worden gelegd en zal de vraag worden beantwoord: welke kansen zijn er voor versterking van de generieke capaciteiten? Deze agenda geeft richting aan de fase van de strategische capaciteitenplanning. Daarin wordt een uitgebreide analyse uitgevoerd die een antwoord zal geven op de vragen in welke mate die capaciteiten benodigd zijn om de kans op en impact van de in de scenario's beschreven gebeurtenissen te verkleinen (Soll-situatie) en in welke mate deze capaciteiten reeds beschikbaar zijn (Ist-situatie). Eind 2008 zal deze analyse resulteren in een advies met concrete maatregelen ter versterking van capaciteiten.

## 4.2 Capaciteitenanalyse scenario's klimaatverandering

### *Capaciteiten en huidig beleid - griepandemie*

Het is van belang te beseffen dat aan een pandemie zowel nationale als internationale aspecten zitten. De internationale aspecten en de internationaal benodigde capaciteiten zijn minstens zo belangrijk als de capaciteiten die in Nederland aanwezig zijn, terwijl Nederland niet volledige invloed heeft op de internationale capaciteiten en op het daarmee internationaal verkleinen van de kans en het effect.

#### Preventie

Ter voorkoming van een pandemie draagt Nederland (vooral vanuit het ministerie van LNV) bij aan de inspanningen van de Wereldgezondheidsorganisatie om uitbraken van vogelgriep onder pluimvee in vooral Azië tegen te gaan en besmetting van mensen te voorkomen. Voor het geval van een dreigende uitbraak van vogelgriep onder pluimvee in Nederland zijn er draaiboeken en andere maatregelen, zoals de ophokplicht en dergelijke.

#### Preparatie

Het **monitoren en alerteren** van een potentieel gevaarlijk influenzavirus is een capaciteit die internationaal op orde moet zijn. De WHO, FAO en IEO zijn hier internationaal verantwoordelijk voor. De internationale surveillance-capaciteit moet gericht zijn op virussen onder dieren, de transmissie van dier naar mens en de mens op mens-transmissie.

De Nederlandse overheid is verantwoordelijk voor de **risicocommunicatie** naar en de **voorlichting** van haar burgers. Het is belangrijk dat de burger beseft dat zijn eigen gedrag van grote invloed is op het effect van de pandemie. Als de bevolking na overheidsvoorlichting maatregelen neemt als mondkapjes, social distancing, zakdoekjes, handen wassen en andere hygiënische maatregelen treft, dan zal het effect vele malen kleiner zijn dan wanneer zij dit niet doet. Het is essentieel de burger correct en met de juiste toon voor te lichten om dit wenselijke gedrag te bewerkstelligen. Een zekere mate van **zelfredzaamheid** van de bevolking is noodzakelijk.

Ten behoeve van **kennisontwikkeling, advisering aan overheden** en laboratoriumcapaciteit is enkele jaren geleden het Centrum Infectieziektebestrijding (CIb) opgericht.

Om gedurende een pandemie de economische schade zoveel mogelijk te beperken is **bedrijfscontinuïteit** essentieel. De continuïteit van de overheid en andere maatschappelijke organisaties is net zo belangrijk. Er moeten dus continuïteitsplannen voor elk type organisatie zijn. In het kader van het project 'Griep en Maatschappij' worden bedrijven, andere organisaties, de vitale sectoren en overheden gewezen op risico's en mogelijke maatregelen ten behoeve van de bedrijfscontinuïteit.

### Respons

Om een pandemie te bestrijden moet de overheid verder beschikken over draaiboeken met een heldere **besluitvormingsstructuur**, die zorgen voor een goede **informatie-uitwisseling** en die de voorbereiding actueel houden. Dit zijn generieke capaciteiten waar de overheid verantwoordelijk voor is. In 2004 zijn modeldraaiboeken voor de bestrijding van een griep pandemie geschreven. De GHOR-regio's hebben deze draaiboeken in 2004 geïmplementeerd. De Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) heeft dat in 2005 en 2006 getoetst. De eindconclusie van de IGZ is dat alle GHOR-regio's voldoende zijn voorbereid.

Om de rijksoverheid de mogelijkheid te geven de regie te voeren bij een grootschalige infectieziekte zoals een griep pandemie is de Wet publieke gezondheid opgesteld.

De overheid moet de bevolking door **crisiscommunicatie** exact kunnen vertellen wat zij wel of niet moet doen. Dit betekent het bieden van het juiste handelingsperspectief. Het is de kunst het midden te vinden tussen zorgen dat mensen zo min mogelijk elkaar besmetten en het draaiende houden van de economie. De overheid moet weten welke informatie de bevolking nodig heeft. Onder burgers is sociale controle nodig op wenselijk gedrag tijdens een pandemie, omdat de overheid nooit in staat is te controleren of iedereen zich aan de gegeven adviezen/richtlijnen houdt.

Nederland heeft voor de bestrijding van een pandemie een voorraad aangelegd van vijf miljoen kuren **virusremmers**. Naar verwachting is dit voldoende om

iedereen te behandelen die tijdens een pandemie griep krijgt. Ook heeft Nederland een contract gesloten met een vaccinproducent voor de levering tijdens een pandemie van het specifieke **pandemische vaccin**. Nederland krijgt de eerste acht productieweken van dat nieuwe vaccin. Dat is volgens de huidige inzichten voldoende om de hele Nederlandse bevolking in te enten. De ontwikkeling van zo'n vaccin duurt overigens minstens zes maanden vanaf het moment dat bekend is welk virus de pandemie veroorzaakt. Het vaccin kan dus – net zoals in beide scenario's het geval was – (te) laat komen. Er zijn hoopgevende ontwikkelingen bij de onderzoeken naar een vaccin dat een brede werking heeft en al vóór of bij de start van de pandemie kan worden toegediend. De Minister van VWS heeft de Gezondheidsraad gevraagd om een advies over dit pre-pandemisch vaccin. De Gezondheidsraad brengt dit advies naar verwachting eind 2008 uit. Daarna neemt het kabinet een besluit over de aanschaf van een dergelijk **pre-pandemisch vaccin**.

#### Nafase

Na afloop van een pandemie is de overheid verantwoordelijk voor de **nazorg** en eventuele **schadevergoedingen**.

### **Capaciteiten en huidig beleid – droogte-hitte**

#### Preventief

De kans op extreme droogte is op de korte termijn niet beïnvloedbaar. Op de lange termijn is zij wellicht beïnvloedbaar door **klimaatbeleid**. De gevolgen van extreme droogte zijn te beperken/beheersen door een goed(e) waterhuishouding/waterbeheer, waarbij in situaties van (dreigende) droogte bewust wordt omgegaan met (toenemende) schaarste. Het ministerie van V&W, de waterschappen en de provincies zijn voor het waterbeheer verantwoordelijk.

Als gevolg van klimaatverandering neemt in de toekomst de kans op langdurige droogte/hitte waarschijnlijk toe. De vraag die dat oproept is of, en zo ja hoe, we daar op dit moment op moeten anticiperen. Sectoren die sterk afhankelijk zijn van het water hebben daarin een eigen verantwoordelijkheid. Het toepassen van **oppervlaktewater als koelmiddel** bij bepaalde sectoren zoals de elektriciteitsvoorziening is kwetsbaar en wordt strategisch herbezien door positionering van nieuwe elektriciteitproductie-installaties aan de kust. Wat daarin kwetsbaar is, is of dit ook op tijd gerealiseerd wordt. De binnenvaartsector zal in staat moeten zijn om ook op rivieren met minder diepgang te varen.

#### Preparatie

Om in een periode van droogte op nationaal niveau afwegingen te kunnen maken over de verdeling van water is de **verdringingsreeks** opgesteld. In de verdringingsreeks ligt de prioriteit bij veiligheid, het voorkomen van onomkeerbare schade aan de natuur, nutsvoorzieningen en kleinschalig hoogwaardig gebruik. Mensen met een zwakke gezondheid moeten zo min mogelijk aan de hitte worden blootgesteld. De behoefte aan koelcapaciteit zal toenemen.

## Respons

Bij langdurige droogte zal een beperking van het watergebruik nodig zijn. Te denken valt hierbij o.a. aan een **sproeiverbod**.

In deze fase is **landelijke coördinatie** van de responsactiviteit nodig. De landelijke alarmering van incidenten als gevolg van de droogte en de respons daarop moeten goed zijn.

Gedurende een periode van extreme droogte neemt de druk op de **ziekenhuis- en mortuariumcapaciteit** toe. Via **risicocommunicatie** moet de burger een duidelijk handelingsperspectief gegeven worden. In het geval van een extreme droogte moet de burger zelfredzaam zijn. De overheid heeft een verantwoordelijkheid voor het waarschuwen van de burger tegen de gevaren van extreme droogte/hitte. Het gaat hier vooral om kwetsbare groepen. In het kader van het Hitteplan (ministerie van VWS) zijn de waarschuwing en de verzorging van kwetsbare groepen in instellingen geregeld. De **kwetsbare groep** die over blijft zijn ouderen die thuis wonen. Deze doelgroep zou via de 'Denk vooruit' campagne in combinatie met het gebruik van de middelen van het hitteplan benaderd kunnen worden.

Hoewel in het scenario natuurbrand niet als onderwerp wordt behandeld, is het denkbaar dat bij langdurige droogte de blus- en brandbestrijdingscapaciteit een schaars goed wordt. De **regie** op de verdeling van deze schaarse capaciteit zal op landelijk niveau moeten liggen, evenals het laten benutten van de mogelijkheden voor **militaire of internationale bijstand**. Het is van belang na te gaan of in de voorbereiding op deze situatie landelijk alles op orde is.

## **Capaciteiten en huidig beleid – overstromingen**

### Preventie

De belangrijkste capaciteit om een overstroming te voorkomen is de sterkte van de **waterkeringen**. De normen waaraan de waterkeringen moeten voldoen zijn vastgelegd in de Wet op de waterkering. De verantwoordelijkheid voor de vijfjaarlijkse toetsing ligt in handen van de waterschappen, de provincies en het rijk. Het op peil houden van de kwaliteit van het merendeel van de waterkeringen en het zonodig versterken is een verantwoordelijkheid van de waterschappen; ook het rijk (en in zeer beperkte mate enkele gemeenten) heeft een deel van de waterkeringen in beheer.

Bij de meest recente toetsing is gebleken dat de waterkeringen niet op alle plekken aantoonbaar aan de norm voldoen.

In het kader van het programma Waterveiligheid 21<sup>e</sup> eeuw wordt de vraag beantwoord in hoeverre de huidige normstelling nog voldoet. De basis daarvan is ruim vijftig jaar geleden door de Deltacommissie gelegd. Er is reden om deze normstelling tegen het licht houden met het oog op de enorme waardegroei van het te beschermen goed zoals deze in de afgelopen decennia heeft plaatsgevonden<sup>9</sup>. Toename van de kans op extreme omstandigheden als gevolg van klimaatverandering leidt in het Nederlandse beleid niet tot aanpassing van de normen maar wel tot aanpassing van de maatgevende omstandigheden die bij die normen horen (zie bijlage). Aanpassing van de maatgevende omstandigheden leidt tot aanpassing van de waterkeringen.

9 Vgl. WRR 2007 Waterbeheer en waterveiligheid, webpublicatie nr. 39.

## Preparatie

Door **ingrepen in het landschap en ruimtelijke ordening** kunnen de gevolgen van een eventuele overstroming worden beperkt. Te denken valt aan het compartimenteren van dijkringen, overstromingsbestendig bouwen en het beperken van bouwen in uiterwaarden en riviervalleien. Men dient zich echter te realiseren dat ingrepen de veiligheid juist ook kunnen verkleinen: compartimentering kan dijkringen zodanig verkleinen dat deze bij een overstroming sneller vollopen en er meer slachtoffers vallen. Het gaat dus om maatwerk. Het richting geven aan de besluitvorming omtrent deze processen is een taak van de ministeries van VROM en V&W, provincies, gemeenten en waterschappen. Overstromingsbestendigheid wordt ook meegenomen in de afwegingen omtrent een nieuwe normstelling voor de sterkte van de waterkeringen (project Waterveiligheid 21<sup>e</sup> eeuw). Ook in het kader van ARK is de overstromingsbestendigheid van het landschap onderwerp van aandacht.

Een goed **informatiesysteem** is essentieel om de effecten van een overstroming zoveel mogelijk te beperken. De informatie uit het systeem vormt de basis voor risicocommunicatie, planvorming en ontwikkeling van draaiboeken; waarschuwen en alerteren; crisiscommunicatie en operationeel optreden na de overstroming. Betrouwbare en accurate informatie ondersteunt een goed besluitvormingsproces in de preparatie en respons op een overstroming. Geographical Information Systems (GIS) kunnen hierbij zeer bruikbaar zijn. Op dit moment is de informatie versnipperd over meerdere systemen die in beheer zijn bij meerdere eigenaren.

Op alle niveaus dient de **planvorming** op orde te zijn. Men dient te beschikken over goede calamiteitenplannen, rampbestrijdingsplannen en draaiboeken, waarin de verantwoordelijkheden zijn vastgelegd. Het Rijk en de Veiligheidsregio's hebben bij het opstellen en het beheer van de plannen en draaiboeken primaire taken.

Voor het tijdig waarschuwen voor hoogwater op rivieren of stormvloed voor de kust moet er een goed alarmerings- en alerteringssysteem zijn. Hiervoor zijn bijdragen van veel organisaties nodig (KNMI, SVSD, ministerie van V&W, provincies, waterschappen, gemeenten). Deze systemen zijn operationeel voor de kust, de rivieren en het IJsselmeergebied.

Er heeft de afgelopen jaren een omslag in denken plaats gevonden: de boodschap is niet langer dat een overstroming als in 1953 zich nooit meer zal voordoen. Nu wordt de boodschap dat de overheid er alles aan doet om een overstroming te voorkomen, maar dat zij dit niet 100% kan garanderen. Via **risicocommunicatie** moet de bevolking verteld worden dat zij bepaalde risico's loopt en hoe zij zich daartegen kan weren. Zoals uit het advies grootschalige evacuatie blijkt, zijn de mogelijkheden tot evacuatie in het kustscenario (mede vanwege de beperkte waarschuwingstijd bij een dreigende overstroming vanuit zee en de zeer slechte weersomstandigheden) zeer beperkt. Wanneer mensen



en masse het gebied willen ontvluchten, komen ze vast te staan in de file en zijn ze kwetsbaarder dan wanneer ze naar de bovenverdieping of een hoger gelegen locatie in de directe omgeving gaan. De **zelfredzaamheid** van de bevolking zal dus versterkt moeten worden, zodat zij in staat is zichzelf in veiligheid te brengen. Hiervoor moet de overheid gerichte informatie verstrekken: welke delen van de wijk overstromen; hoe diep (informatie per postcodegebied te vinden op [www.risicokaart.nl](http://www.risicokaart.nl)); waar moeten inwoners naar toe; waar zijn opvanglocaties; welke voorzieningen moeten getroffen zijn (voorraad e.d.); etc. Belangrijk aandachtspunt is hoe burgers er toe kunnen worden bewogen zich ook daadwerkelijk voor te bereiden. Bij het vervolg van de 'Denk vooruit' campagne wordt gewerkt aan verbetering op dit punt. De overheid zal haar inspanningen richten op het redden van **niet-zelfredzamen**. Hiertoe moet zij weten wie dit zijn en waar zij zich bevinden. Het gaat hierbij niet alleen om mensen met een handicap, maar bijvoorbeeld ook om mensen in instellingen als ziekenhuizen en gevangenissen.

Voor, tijdens en na de overstroming is het belangrijk dat de **continuïteit** van een aantal processen in de samenleving zo lang mogelijk gehandhaafd blijft of zo spoedig mogelijk wordt hersteld. Dat betreft de continuïteit van de (vitale) infrastructuur, communicatiemiddelen, de voedselvoorziening en de economische productie. De samenleving moet door blijven draaien en hiervoor zijn continuïteitsplannen voor overheid, bedrijven en andere organisaties nodig. Om goede plannen te kunnen opstellen moeten bedrijven kunnen beschikken over gedetailleerde informatie over het overstromingsrisico voor hun bedrijfslocaties. De provincies werken hieraan. De overheid moet over schaduwcrisiscentra beschikken, bedrijven moeten zo lang mogelijk economisch productief blijven en ook andere organisaties (ziekenhuizen, nutsvoorzieningen, gevangenissen) moeten hun maatschappelijke functie blijven vervullen. In het kader van de bescherming van de vitale infrastructuur wordt met de vitale sectoren het project continuïteit tijdens crisis opgestart om hieraan invulling te geven.

De kans op deze overstromingsscenario's is klein. Maar vanwege de catastrofale gevolgen als het zich toch voordoet, moet de **voorbereiding** op overstromingen actueel gehouden worden.

### Respons

Gedurende de crisis is het essentieel dat de bevolking zo snel en goed mogelijk van **informatie** wordt voorzien over actuele gebeurtenissen, de huidige stand van zaken en over wat zij dient te doen. Probleem hierbij is dat de informatievoorziening vanuit het overstroomde gebied de eerste tijd als gevolg van het uitvallen van allerlei vitale producten en diensten (waaronder (nood)communicatiemiddelen) zeer gebrekkig tot non-existent zal zijn. Het project Netcentric biedt mogelijk oplossingen.

In een ramp/crisis met de omvang van dit scenario is er een grote behoefte aan hulpverleningscapaciteit binnen een kort tijdsbestek. De verdeling van de schaarse capaciteit en de wijze van optreden tijdens de respons dienen bij een

dergelijke nationale crisis op **nationaal niveau geregisseerd** en gecoördineerd te worden. De mogelijkheden tot het voeren van regie worden echter drastisch beperkt door de gebrekkige informatievoorziening vanuit het overstromde gebied.

Bezien zal moeten worden of de noodwetgeving toereikend is voor dit scenario.

Op basis van dit scenario is het **advies grootschalige evacuatie** opgesteld. Daaruit blijkt dat de mogelijkheden tot evacuatie in de omstandigheden van dit scenario (zeer zware storm (orkaankracht)) zeer beperkt zijn. Voor een uitgebreid overzicht van benodigde capaciteiten voor evacuatie wordt verwezen naar het advies.

Andere capaciteiten waarop in de responsfase een beroep wordt gedaan zijn het redden van **niet-zelfredzamen**, het **handhaven van de openbare orde en rechtsorde** (o.a. tegengaan plunderingen), het **redden** van mensen na de ramp en het **voorzien in primaire levensbehoeftes** van mensen in het rampgebied. Via een registratiesysteem moet zo snel mogelijk bekend zijn wie waar zit en wie eventueel slachtoffer van de overstroming is geworden. De **hospitaisatie- en mortuariumcapaciteit** moeten groot genoeg zijn om het grote aantal gewonden en doden te behandelen.

#### Herstelfase

Na de ramp moeten de waterkeringen worden hersteld en het water weggepompt. Vervolgens moet het gebied weer bewoonbaar worden gemaakt en de infrastructuur worden hersteld. Mogelijk moeten schadevergoedingen worden uitbetaald. In het kader van de TMO worden te maken keuzes inzichtelijk gemaakt.

#### Algemeen

Bij dit scenario speelt het klassieke crisisbeheersingsdilemma: in hoeverre moeten we ons voorbereiden op de respons op het ergst denkbare. Aan de ene kant is het niet reëel of rationeel (en vooral ook niet betaalbaar) om onze capaciteiten volledig te dimensioneren op het ergst denkbare. Daar staat tegenover dat dit weliswaar onwaarschijnlijke, maar wel denkbare scenario zulke catastrofale gevolgen heeft dat we ook niet onvoorbereid kunnen zijn.

### 4.3 Capaciteitenanalyse scenario's energievoorzieningszekerheid

#### *Capaciteiten en huidig beleid – Elektriciteit*

##### Preventie

Nederland is de laatste decennia steeds afhankelijker geworden van elektriciteit. Er wordt ter voorkoming van uitval veel geïnvesteerd in redundantie en daarmee in de betrouwbaarheid van het elektriciteitsnetwerk: n-1-zekerheid, ringstructuur.

Daarnaast zijn in Europees verband (UCTE) bindende preventieve afspraken gemaakt tussen de nationale netbeheerders (TSO's).<sup>10</sup> Principe hierbij is dat

<sup>10</sup> Technische voorwaarden en afspraken zijn vastgelegd in het *Operational Handbook*, dat een bijlage is bij de *Multilateral Inter TSO agreement*.

iedere TSO verantwoordelijk is voor zijn eigen controle area en als hij een probleem heeft, bijvoorbeeld productie-uitval, dan helpen de andere TSO's gezamenlijk met automatisch opregelende primaire reserve om de eerste 15 minuten door te komen. Daarna moet de TSO met het probleem zijn zaakjes weer op orde hebben (herstelde balans dus). Aanvullende maatregelen die in UCTE-verband in gang gezet zijn, zijn meer coördinatie en realtime gegevensuitwisseling tussen TSO's.

In technische codes als uitwerking van de bestaande Elektriciteitswet zijn de instrumenten geregeld die TenneT heeft om een verstoring in de elektriciteitsbalans in Nederland te herstellen: gecontracteerd regelvermogen, reservevermogen, gecontracteerd afschakelbare industriële vraag, annuleren van export, imperatief laten opregelen van nog beschikbaar vermogen en tenslotte afschakelen van belasting.

De diverse maatregelen hebben het Nederlandse elektriciteitsnetwerk tot een hoog niveau van bedrijfszekerheid gebracht. De robuustheid van het netwerk verdient echter blijvende aandacht. Onder bijzondere omstandigheden zal langdurige uitval immers altijd mogelijk blijven. Hoewel ze niet hoog zouden scoren in de NRB, tonen de storingen in de Bommelerwaard (december 2007) en Haaksbergen (november 2005) aan dat de kwetsbaarheid op de uitlopers van het elektriciteitsnet hoger is dan voor gebieden op de ringstructuur. Onlangs is de afweging gemaakt of de kosten van versterking van de uitlopers opwegen tegen de schade die optreedt bij uitval van elektriciteit op de uitlopers. Die kosten bleken onevenredig hoog te zijn.

**Beveiliging** van (kritieke plekken in) de elektriciteitsector (zowel netwerk als personeel) levert een bijdrage aan het voorkomen van een terroristische aanslag. De kritieke plekken in het netwerk zijn vastgesteld (Alerterings-systeem Terrorismebestrijding en Bescherming Vitale Infrastructuur). Er wordt een minimum beveiligingsniveau voor de elektriciteitsector opgesteld. De voorbereiding van een aanslag wordt bemoeilijkt wanneer informatie over (kritieke plekken in het) elektriciteitsnetwerk niet via internet toegankelijk is. Dan is immers fysieke verkenning van het doelwit nodig; die verkenning is makkelijker te herkennen en onderkennen dan voorbereidingen op internet. Het afschermen van informatie is vooral van toepassing op nieuwbouw; informatie die nu al beschikbaar is, is niet meer terug te halen.

### Preparatie

Het bedrijfsleven is in hoge mate afhankelijk van elektriciteit voor het realiseren van toegevoegde waarde. De uitval van elektriciteit veroorzaakt dan ook een grote schadepost voor het bedrijfsleven.

Deze schade wordt voor een groot deel veroorzaakt door het **uitvallen van vitale producten en diensten** (electriciteit, ICT, openbaar vervoer). Bedrijven kunnen zich hierop voorbereiden door (gedeeltelijk) zelfvoorzienend te zijn in hun vraag naar elektriciteit (bijvoorbeeld door middel van warmtekrachtkoppelingen) of door noodstroomvoorzieningen te treffen. Dit is de eigen

verantwoordelijkheid van bedrijven. Om een goede afweging te kunnen maken is kennis van het risico op stroomuitval nodig. Hierin wordt onder meer voorzien door het project Bescherming Vitale Infrastructuur. In dat verband wordt onderzoek gedaan naar de afhankelijkheden tussen de vitale sectoren en wordt gewerkt aan de continuïteit van de levering van vitale producten en diensten tijdens crises.

Energiebedrijven en crisisbeheersingsorganisaties (en ook Defensie) beschikken over een beperkte hoeveelheid noodaggregaten. Daarmee kan echter, zelfs wanneer de particuliere verhuur van noodaggregaten wordt meegerekend, slechts in een zeer gering deel van de vraag die in dit scenario zal ontstaan worden voorzien. Zelfs bij de stroomstoringen in Haaksbergen en de Bommelerwaard was de vraag al groter dan het aanbod. Gelet op de kleine kans dat dit scenario zich voordoet en de hoge kosten die gemaakt moeten worden om voldoende noodaggregaten beschikbaar te hebben, is versterking niet zinvol. Het opstellen van een prioritering voor de verdeling van de beperkte hoeveelheid noodaggregaten (en communicatie over die prioritering) creëert duidelijkheid vooraf en draagt bij aan goede risico-inschatting door burgers en bedrijfsleven.

De schade voor burgers wordt vooral veroorzaakt door bederf van voedingsmiddelen en door verstoring van hun dagelijks leven. De **zelfredzaamheid van burgers** kan met noodstroomvoorzieningen of decentrale energieopwekking worden vergroot. Net als het bedrijfsleven moeten burgers zelf een afweging maken of ze dergelijke voorzieningen treffen. Vanuit het oogpunt van (brand-) veiligheid is het niet wenselijk dat burgers op grote schaal noodaggregaten (en de bijbehorende voorraad diesel) aanschaffen. Decentrale energieopwekking (door bijvoorbeeld micro-warmtekrachtkoppelingen) kan wel kansen bieden om de afhankelijkheid te verkleinen. Het werkprogramma 'Schoon en zuinig' voorziet in maatregelen om de aanschaf van micro-WKK's te stimuleren. Toepassing op grote schaal van micro-WKK's introduceert echter een grotere afhankelijkheid van gas. De micro-WKK's kunnen niet overschakelen op andere brandstoffen. De gevolgen van deze afhankelijkheid bij grootschalige toepassing zullen in kaart gebracht worden.

Burgers hebben informatie nodig over het risico dat zij lopen om bovenstaande afweging op goede gronden te kunnen maken. In het kader van de landelijke campagne 'Denk vooruit' wordt een specifieke campagne over stroomuitval opgezet, waarin wordt ingegaan op voorbereidingen die burgers kunnen treffen voor een stroomstoring (handelingsperspectief). Belangrijk aandachtspunt bij **risicocommunicatie** is hoe de bevolking bewogen kan worden die voorbereiding ook op te pakken.

Door communicatie van de boodschap dat Nederland doelwit kan zijn van terroristische aanslagen, en dat er veel gebeurt ter voorkoming daarvan (zoals nu in de campagne Nederland tegen terrorisme), wordt het bewustzijn van dit risico onder de bevolking vergroot. De bevolking wordt mentaal voorbereid op een mogelijke aanslag, waardoor de sociaal-psychologische impact mogelijk in enige mate beperkt wordt.

Er zijn groepen in de samenleving die verminderd of **niet-zelfredzaam** zijn (bijvoorbeeld personen die afhankelijk zijn van medische thuiszorg of mensen in een sociaal isolement). De verantwoordelijkheid voor hulp aan deze kwetsbare groepen is op dit moment niet duidelijk belegd. Hierover moeten afspraken gemaakt worden tussen betrokken partijen.

Defensie heeft capaciteiten beschikbaar voor ondersteuning van de medische sector (geneeskundige hulpposten, noodhospitaal, ziekenautopedeloton). In het kader van de civiel-militaire samenwerking zijn afspraken gemaakt over de inzet daarvan.

Het **oefenen** van grootschalige scenario's met elektriciteitsuitval (en terrorisme) door veiligheidsregio's en de keten van afhankelijke vitale sectoren (en interventie-eenheden) vergroot het bewustzijn van afhankelijkheden en risico's en brengt de witte vlekken in kaart. De intensiteit van publiek-private oefeningen kan hoger. Een van de gebleken witte vlekken is dat de **coördinatie** in geval van een grootschalige stroomstoring niet helder lijkt te zijn.

Afspraken hierover kunnen worden vastgelegd in het Nationaal Crisisplan Stroomuitval dat door het Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum wordt opgesteld.

Om goed voorbereid te zijn op het terrorismescenario zullen maatregelen ter vermindering van spanningen tussen bevolkingsgroepen voorbereid moeten worden (zie ook polarisatie en radicaliseringsscenario's).

### Respons

In de responsfase zijn twee zaken van cruciaal belang: herstel van de elektriciteitslevering en crisiscommunicatie.

Bij black-start scenario's coördineert TenneT de wederopbouw van het net via plannen voor het **herstel van de elektriciteitslevering** onder andere via de inzet van gecontracteerde black-start eenheden of met behulp van de misschien nog aanwezige spanning in de directe buurlanden.

Om de leveringszekerheid van elektriciteit te bevorderen is het huidige beleid gericht op het beter op elkaar aansluiten van de Noordwest-Europese deelmarkten voor elektriciteit, met voldoende transportcapaciteit om regionale variaties in vraag en aanbod te kunnen opvangen. Een randvoorwaarde voor voldoende productiecapaciteit is daarbij een 'level playing field' in Europa: de regelgeving in Nederland voor productiebedrijven moet niet onevenredig zwaar zijn in vergelijking met andere Europese landen. De rolverdeling hierbij is: de rijksoverheid voor regelgeving; het bedrijfsleven voor de bouw van voldoende productievermogen, waarbij TenneT vraag en aanbod ook op de langere termijn monitort.

Nederland zet in op een meer duurzame elektriciteitsvoorziening. Zowel in het kader van het kabinetsprogramma 'Schoon en zuinig' als in het licht van de constatering van de Algemene Energie Raad, dat de Nederlandse elektriciteitsvoorziening in hoge mate afhankelijk is van gas en kolen en daarom op de langere termijn minder betrouwbaar.

Voor een spoedig herstel van de elektriciteitslevering zijn voldoende en kwalitatief goede mogelijkheden voor **crisiscommunicatie** van cruciaal belang. Hierbij gaat het zowel om communicatie tussen elektriciteitsbedrijven en de overheid als om communicatie tussen overheden onderling en tussen vitale sectoren. Hiervoor moeten in voldoende mate robuuste communicatiemiddelen beschikbaar zijn. Bij het opstellen van het plan van eisen voor de opvolging van het nationaal noodnet wordt hiermee rekening gehouden. Ook de bestendigheid van de opvolging van het noodnet tegen elektriciteitsuitval wordt daarin meegenomen.

Defensie beschikt over een back-up voorziening voor ondersteuning van bestuurlijke en operationele centra bij uitval van bestaande verbindingsmiddelen (telefoon, transmissie, netwerk) voor maximaal drie locaties. In het kader van civiel-militaire samenwerking zijn afspraken gemaakt over de inzet daarvan.

Met goede crisiscommunicatie kan de overheid veel onrust wegnemen bij burgers en bedrijfsleven. Wat is er aan de hand en wanneer is de elektriciteitslevering weer hersteld? De regionale omroepen fungeren als crisiszenders en beschikken over noodstroomvoorzieningen. In de landelijke campagne 'Denk vooruit' worden burgers opgeroepen een radio op batterijen in huis te hebben (en die af te stemmen op de crisiszender), zodat ze de informatie ook kunnen ontvangen bij stroomuitval.

Door de uitval van elektriciteit zal schaarste ontstaan, bijvoorbeeld aan brandstof voor hulpverleningsdiensten en aan middelen voor herstelwerkzaamheden door vitale bedrijven. Defensie beschikt over capaciteiten voor distributie en bewaking en beveiliging daarvan. Over **prioritering** van de toedeling van schaarse middelen zijn nog geen afspraken gemaakt.

### ***Capaciteiten en huidig beleid – Olie geopolitiek***

#### **Preventie**

Olie is al sinds lange tijd werelds belangrijkste energiedrager, en zal dat voor de komende decennia naar verwachting ook blijven, ook voor Nederland. Het olieverbruik vindt met name plaats in de sector transport en in de sector petrochemie. Nederland speelt een sleutelrol in de Noordwest Europese olievoorziening. Het grootste deel van de olie wordt geïmporteerd en al dan niet na verwerking weer geëxporteerd.

De aanwezigheid van een redelijk niveau aan reservecapaciteit in de mondiale markt (met name in Saoedi-Arabië) heeft de afgelopen decennia ervoor gezorgd dat menige aanvoerverstoring redelijk snel en zonder al te veel problemen door de wereldoliemarkt kon worden opgevangen. Voor de komende tijd lijkt deze reservecapaciteit nauwelijks meer aanwezig, en is het zaak voor het Internationaal Energie Agentschap (IEA) om snel en adequaat op te treden in geval van een aanvoerverstoring om onnodige schade aan de wereldeconomie te voorkomen. Zoals recentelijk nog ten tijde van orkaan Katrina is aangetoond lijkt het IEA uitstekend in staat om in korte tijd



adequaat tot internationale besluitvorming en activering van het oliecrisismechanisme te komen.

Na de oliecrisis van 1973 is er (inter)nationaal oliecrisisbeleid tot stand gekomen, met name in IEA-kader. Daarnaast zijn er ook enige EU-Richtlijnen van kracht. Pijlers van dit oliecrisis beleid zijn:

- het opzetten van een nationale oliecrisisorganisatie (NESO);
- een goed informatiesysteem, met onder andere een maandelijkse oliebalans;
- het aanhouden van een verplichte voorraad aardolie(-producten) van minimaal 90 dagen netto import (na aftrek van 10% tankbottoms/unavailables);
- het gereed hebben van een pakket vraagbeperkende maatregelen om 10 tot 12% van de vraag mee te kunnen reduceren.

Daarnaast zijn zowel in Europees verband (EU) als in IEA-verband bindende afspraken gemaakt tussen de betrokken lidstaten om te zorgen voor een adequaat informatiesysteem voor een zo transparant mogelijke beeldvorming van de ontwikkelingen in de oliemarkt. In principe is het de verantwoordelijkheid van de landen zelf om er voor te zorgen dat de bovengenoemde verplichtingen op een adequate wijze worden ingevuld. Periodiek worden de IEA-landen door reviewteams geëxamineerd om te zien of aan de verplichtingen wordt voldaan. Daarnaast wordt zowel in EU- als in IEA-kader maandelijks door de lidstaten gerapporteerd over de stand van de voorraadposities.

De wijze waarop in Nederland de **voorraadverplichtingen** in IEA- en EU-kader worden afgedekt (momenteel ca. 5 miljoen ton olie equivalenten) wordt geregeld in de WVA 2001 (Wet voorraadvorming aardolieproducten 2001). Het grootste deel van de verplichtingen in Nederland (ca. 85%) wordt aangehouden/afgedekt door de speciaal daartoe opgerichte Stichting COVA (Centraal orgaan Voorraadvorming Aardolieproducten).

Hoewel de strategische olievoorraden in eerste instantie worden aangehouden voor een periode van olieaanvoerverstoring, heeft de aanwezigheid van die olievoorraad ook altijd een sterk preventieve uitwerking gehad richting landen die eventueel voornemens zijn geweest om het oliewapen te hanteren. In de Wet uitvoering IEP (Internationaal Energie Programma) is geregeld op welke wijze invulling wordt gegeven aan de internationale verplichtingen.

De wijze waarop Nederland zijn strategische voorraadverplichtingen heeft ingevuld is van een internationaal hoog niveau. Het minimaal verplicht aan te houden volume staat in principe 100% ter beschikking van de minister van EZ, en is van hoge kwaliteit (gereed product en lichte crude). De robuustheid van de olievoorziening is meer flexibel dan bij leidinggebonden energiedragers als gas en elektriciteit. Onder bijzondere omstandigheden zal lokaal uitval uiteraard mogelijk blijven, maar in principe kan per tankauto elke hoek van het land binnen redelijke tijd bereikt worden.

Van oudsher is het oliecrisisbeleid met name georiënteerd geweest op een internationale aanvoerverstoring, zoals in 1973. En nog steeds liggen daar de grootste risico's. In het kader het project Bescherming Vitale Infrastructuur zijn inmiddels ook de binnenlandse risico's voor de oliesector in beeld gebracht. De vitale knooppunten in de sector zijn vastgesteld. **Beveiliging** van (kritieke plekken in) de oliesector (zoals raffinaderijen en depots) levert een bijdrage aan de voorzieningszekerheid van olie(-producten) en helpt o.a. bij het voorkomen van een terroristische aanslag. De sector olie is met een kopgroep van bedrijven aangesloten op het Alerteringssysteem Terrorismebestrijding van de NCTb. De voornaamste bedrijven in de sector olie zullen binnenkort het convenant security sector Chemie en sector Olie ondertekenen. In dat kader zullen zij in samenwerking met het NAVI en het NICC binnen hun bedrijf een Security Management System tot stand brengen, waarmee aan het beoogde beveiligingsniveau zal worden voldaan. Voor de meeste bedrijven zullen er overigens nauwelijks of geen aanvullende maatregelen nodig zijn, en geldt dat de beveiliging al goed is geregeld.

Om de kwetsbaarheid verder omlaag te brengen dient de inzet op structurele oplossingen als **energiebesparing en de transitie naar duurzame energiebronnen** (kabinetsprogramma 'Schoon en zuinig') en op een toenemende diversificatie van de herkomst van olie als onderdeel van het buitenlands beleid met kracht te worden voortgezet.

#### Preparatie

De economie en de maatschappij zijn in hoge mate afhankelijk van olie voor het realiseren van toegevoegde waarde. Een verstoring van de olieaanvoer veroorzaakt dan ook een grote schadepost voor de economie. Deze schade wordt voor een groot deel veroorzaakt door de sterke olieprijsstijgingen die zullen optreden en de economische effecten die als gevolg daarvan in werking treden (inflatie, inkomensoverdracht naar olieproducerende landen, verlies aan economische groei en werkgelegenheid, etc.). De doorwerking van de olieprijsstijgingen naar andere energiedragers (gas, elektriciteit en kolen) zal deze effecten in het algemeen versterken. Een compenserende factor voor de Nederlandse betalingsbalans vormen de sterk stijgende baten uit de export van aardgas.

De sectoren die andere **vitale producten en diensten** leveren, die in hoge mate afhankelijk zijn van olie, kunnen zich op een oliecrisis voorbereiden door (gedeeltelijk) zelfvoorzienend te zijn in hun vraag naar olieproducten, bijvoorbeeld door eigen voorraden voor de noodstroomvoorzieningen. Dit is de eigen verantwoordelijkheid van bedrijven. Om een goede afweging te kunnen maken is **kennis van het risico** op stroomuitval nodig. Hierin wordt onder meer voorzien door het project Bescherming Vitale Infrastructuur. In dat verband wordt onderzoek gedaan naar de afhankelijkheden tussen de vitale sectoren en wordt gewerkt aan de continuïteit van de levering van vitale producten en diensten tijdens crises. Vanuit het oliecrisisbeleid is het te allen tijde mogelijk een deel van de strategische olievoorraden toe te wijzen aan



prioritaire verbruikers en of vitale sectoren. In het algemeen zal de olievoorziening echter via de normale logistieke kanalen van de oliemarkt lopen, en zullen motorbrandstoffen via de pompstations worden gedistribueerd.

Tijdens een oliecrisis kan worden ingezet op (een grote mate van) vraagbeperking. Dat gedrag zal dan door de overheid via publiciteit en voorlichting met specifieke campagnes dienen te worden ondersteund en gestimuleerd. Te denken valt daarbij aan alle gedrag dat leidt tot olieconsumptievermindering in het transport, zoals aanpassing rijgedrag, autogebruik voorkomen (bijv. fietsen, carpoolen, openbaar vervoer), etc. Hiermee wordt een beroep gedaan op de **zelfredzaamheid van de bevolking**. Er zijn groepen in de samenleving die verminderd of **niet-zelfredzaam** zijn, bijvoorbeeld personen die afhankelijk zijn van medische thuiszorg of mensen in een sociaal isolement. Sterk gestegen kosten van motorbrandstoffen zullen de voorzieningen voor deze groepen onder druk kunnen zetten. De verantwoordelijkheid voor hulp aan deze kwetsbare groepen is op dit moment niet duidelijk belegd. Hierover moeten afspraken gemaakt worden tussen betrokken partijen.

Bij **oefeningen** van grootschalige scenario's met olieaanvoerverstoringen worden in IEA-kader zowel de besluitvormingsprocedures, de communicatiemiddelen, de informatiesystemen als de inzet en activering van maatregelen betrokken. Ook de grote oliemaatschappijen houden regelmatig rampen- en crisisoefeningen. In NAVO-verband wordt nagedacht over de rol van de NAVO in de energievoorzieningszekerheid, bijvoorbeeld voor het bewaken van olietransporten over zee. In de scenario's voor NAVO-oefeningen spelen olieaspecten vaak een rol. De intensiteit van publiek-private oefeningen in het binnenland kan hoger, zodat beter zicht wordt verkregen op en nadere afspraken gemaakt kunnen worden over de voorzieningszekerheid van vitale sectoren c.q. prioritaire verbruikers. Dit geldt vooral voor de invulling van maatregelen met betrekking tot rantsoenering c.q. gerichte toedeling van motorbrandstoffen, bijvoorbeeld voor de identificatie van de onderscheiden groepen prioritaire verbruikers.

### Respons

In de responsfase zijn drie zaken van cruciaal belang: goede internationale afstemming, nationale implementatie van de afgesproken maatregelen en een goede crisiscommunicatie daarover naar de onderscheiden doelgroepen.

1. De **internationale afstemming** is geconcentreerd in IEA-kader. Op basis van de ontwikkelingen op de oliemarkt maakt het IEA-secretariaat een assessment en doet een voorstel, op basis waarvan de IEA-landen besluiten tot een Initial Response Contingency Plan. Ieder land bepaalt vervolgens hoe het zijn aandeel in het plan invult: voorraadinzet, vraagbeperkende maatregelen of overige (waaronder in surge productie). Daarnaast wordt de EU actief om te waken over de interne markt. Immers niet alle EU-landen zijn lid van het IEA. In eerste instantie zullen de meeste landen ertoe

overgaan hun aandeel in het IEA-pakket in te vullen door inzet van een deel van de strategische olievoorraden. Als de crisis langer gaat duren zullen naar verwachting steeds meer landen voor een deel ook vraagbeperkende maatregelen nemen om hun strategische voorraden te sparen.

De NAVO bestudeert de meerwaarde die de organisatie kan hebben in de bescherming van vitale energie-infrastructuur, in aanvulling op de inspanningen van landen en andere internationale organisaties. Het betreft inlichtingen- en informatie-uitwisseling, het ondersteunen van de bescherming van de vitale infrastructuur (o.a. om de maritieme omgeving), het versterken van de dialoog met en assistentie en advies voor partnerlanden, het ondersteunen van rampenbestrijding en het bevorderen van regionale en internationale samenwerking. Nederland steunt deze ontwikkeling.

2. **Nationale implementatie.** Nederland kan zijn verplichtingen vrij lang invullen met inzet van een deel van de strategische voorraden. In eerste instantie worden de COVA-voorraden ingezet. De inzet van de strategische noodvoorraden wordt maximaal ondersteund met vrijwillige maatregelen om het verbruik te reduceren, gericht op de transportsector c.q. het autogebruik.

Afhankelijk van het beloop van de internationale economie en de onzekerheid over het verdere beloop van de crisis, zijn op een gegeven moment zwaardere maatregelen geboden om de noodvoorraad te sparen. Mogelijke maatregelen zijn het invoeren van een maximumsnelheid en een verbod op autorijden op bepaalde momenten (autoloze zondag) of voor bepaalde categorieën (pleziervaart, delen luchtvaart, etc.)

Nederland heeft momenteel geen uitgewerkt rantsoeneringsstelsel. Daartoe is besloten na de evaluatie van het Nederlandse beleid na de Golfoorlog. Indien gewenst zouden opzet en invulling van vrijwillige of wettelijke afleveringsbeperkingen nog nader dienen te worden ingevuld.

3. **Crisiscommunicatie.** Alle doelgroepen moeten goed geïnformeerd worden over de ontwikkelingen op de oliemarkt en over de genomen maatregelen. De oliemarkt moet weten wat overheden van plan zijn te doen en hoe de maatregelen uitgevoerd worden. De consumenten dienen geïnformeerd te worden over de ontwikkelingen en over de wijze waarop eenieder kan bijdragen om de situatie zo goed mogelijk het hoofd te bieden. Tevens zal de voorlichting erop gericht dienen te zijn om paniekaankopen en hamsteren te voorkomen. Met goede crisiscommunicatie kan de overheid in eigen land veel onrust wegnemen bij burgers en bedrijfsleven. Ook al kunnen we zelf aan onze verplichtingen voldoen en over voldoende olieproducten beschikken, dan nog zijn de (prijs)effecten voor de Nederlandse economie groot. Deze effecten zijn echter niet te voorkomen. Nederland heeft immers een open, energie-intensieve economie, waardoor de olieprijs effecten op allerlei wijze doorwerken. Internationaal zal er naar verwachting veel onrust ontstaan omdat veel landen (met name ontwikkelingslanden) nauwelijks of geen noodvoorraden hebben en zij geconfronteerd zullen worden met relatief grote kostenstijgingen.

Voor herstel van de oliemarkt op een nieuw evenwicht tussen vraag en aanbod zal de olieprijs waarschijnlijk sterk stijgen, en voor zeer lange tijd zeer hoog blijven.

Mocht het in internationaal of nationaal kader nodig zijn om een verdelingssysteem te activeren binnen de oliesector dan zal daaraan nog het nodige voorbereidingswerk gedaan moeten worden alvorens dat kan worden geactiveerd. Een allocatie via marktprijzen heeft ook in crisistijden de voorkeur.

#### 4.4 Capaciteitenanalyse polarisatie en radicalisering

##### Preventie

Ter voorkoming van polarisatie en radicalisering wordt het vergroten van de **weerbaarheid** van de bevolking als zeer belangrijke capaciteit aangemerkt. Onderdeel hiervan is verbetering van de sociaal-economische positie van burgers door verbetering van onderwijs, de positie op de arbeidsmarkt en de woonomstandigheden. Meer specifiek gaat het om het stimuleren van interculturele dialoog gericht op vergroting van onderlinge kennis en begrip en vermindering van angst.

Met het **Actieplan Polarisation en Radicalisering**<sup>11</sup> voorziet dit kabinet in een zeer actueel en verbindend element op dit dossier waarop al jaren wordt ingezet<sup>12</sup>. In het actieplan wordt het vergroten van de weerbaarheid benadrukt. Voorbeelden van te nemen acties zijn weerbaarheidstrainingen, inzet van rolmodellen, stageplaatsen en stimulering van interetnische en interreligieuze dialoog. Aangezien in het actieplan de weerbaarheid al uitgebreid aan de orde komt en het actieplan momenteel wordt uitgevoerd, is daar nu weinig aan toe te voegen. Wel is het belangrijk in de gaten te houden of en hoe het actieplan in de praktijk wordt uitgevoerd, of de doelen en vooral ook alle doelgroepen worden bereikt en of er voldoende snelheid zit in de uitvoering. Aangezien het actieplan net van start is gegaan, kan hierover nog niets worden geconcludeerd.

Een andere capaciteit die in het Actieplan aandacht krijgt is het **confronteren en delegitimeren**. Dit kan door de autoriteiten gedaan worden, of in persoonlijke aanpak door 'peer'-bereik. Confrontatie houdt in dat de niet-gewelddadige radicale bewegingen steeds opnieuw in de schijnwerpers dienen te worden gezet bij omstrede uitlatingen of gedragingen die raken aan onze democratische rechtsorde, individuele vrijheden en/of grondrechten.

<sup>11</sup> Actieplan Polarisation en Radicalisering 2007-2011, augustus 2007. TK 2006-2007, 29 754, nr. 103. Als in de tekst wordt gesproken over het actieplan, wordt verwezen naar het Actieplan Polarisation en Radicalisering.

<sup>12</sup> De geest en uitwerking van dit actieplan is gebaseerd op het coalitieakkoord en op de eerder opgedane kennis en ervaringen op dit dossier verwoord in de navolgende rapportages en kamerstukken: TK 2004-2005, 29 754, nr. 4 Nota 'Van Dawa tot Jihad'; TK 2004-2005, 29 754, nr. 26 Nota 'Radicalisme en radicalisering'; TK 2004-2005, 29 754, nr. 27 Nota 'Weerbaarheid en Integratiebeleid'; TK 2005-2006, 29 754, nr. 30 Nota 'Lokale en justitiële aanpak van radicalisme en radicalisering' TK 2004-2006, 29 754, nrs. 5, 24, 60, 73, 94 Voortgangsrapportages terrorismebestrijding. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, rapport nr. 73: 'Rapportage Dynamiek in islamitischactivisme. Aanknopingspunten voor democratisering en mensenrechten (2006)' en verkenning nr. 13: 'Geloven in het publieke domein: verkenningen van een dubbele transformatie (2006)'.

Capaciteiten die – in lijn ook met het actieplan – niet genoeg onder de aandacht kunnen worden gebracht zijn communicatie, monitoring en analyse en de signaleringscapaciteiten van eerstelijns professionals.

**Communicatie** is niet alleen randvoorwaardelijk voor de interculturele dialoog tussen burgers, maar ook voor de ‘bestuurlijke weerbaarheid’. Dit laatste heeft betrekking op de communicatie met de media. De scenario’s leren dat beeldvorming in de media een sleutelvariabele is. Het is van belang dat de politici en bestuurders de media benutten voor het uitdragen van een standpunt, voor de confrontatie met mensen die het radicale gedachtegoed uitdragen en mogelijk voor delegitimering. Benutting van de media voor deze doeleinden vraagt heel veel van (met name landelijke) politici, bestuurders en eerstelijns werkers. Zij zullen hiertoe geëquipeerd moeten worden. Gezien het belang van deze vorm van communicatie, kan er niet genoeg in geïnvesteerd worden. Overigens geldt dit ook voor de rol van journalisten die zich met polarisatie en radicalisering bezighouden.

Tevens wordt er met rede veel belang gehecht aan de **monitoring- en analysecapaciteiten**. In het kader van het operationeel actieplan *Polarisatie en Radicalisering 2008* wordt een monitor polarisatie en radicalisering opgesteld. Het belang van een dergelijke monitor is dat die lokale organisaties steun kan bieden bij het identificeren van bepalende landelijke trends en ontwikkelingen. Op basis daarvan kunnen inzichten worden verkregen over succes- en faalfactoren in de aanpak van polarisatie en radicalisering.

Analyse is belangrijk voor duiding van de ernst van concrete gevallen. Dit is vaak niet eenvoudig, onder andere vanwege het heimelijke karakter van radicaliseringsprocessen. Tegelijk kan het om uitingen gaan waar wel een dreiging van uitgaat (of als zodanig ervaren wordt) maar die niet of nauwelijks strafbaar zijn. Er zijn in het actieplan verschillende activiteiten genoemd om de regels te handhaven indien strafbare feiten worden gepleegd<sup>13</sup>. Voorbeelden zijn het uitzetten van predikers of het invoeren van een preekverbod. Het gegeven dat het lastig is de aard en omvang van het probleem in kaart te brengen is een extra reden om het **krachtenveld en de sleutelfiguren** van radicale groeperingen goed te kennen en hierin een netwerk op te bouwen.

Aan burgers en maatschappelijke instellingen wordt vanuit het actieplan gevraagd een **signaalfunctie** te vervullen. Deze vraag past ook in de opvatting van het huidige kabinet dat burgers en instellingen hierin een eigen verantwoordelijkheid hebben in het oplossen van problemen met radicaliserende jongeren. Belangrijk is dat vooral eerstelijns professionals signalen leren herkennen, dat signalen gemakkelijk gemeld kunnen worden en dat duidelijk is wat ermee gedaan wordt/kan worden. Hierbij wordt wel gedacht aan het oprichten van een meldpunt voor eerstelijns werkers. In het actieplan wordt gesproken over de handreiking weerwoord die in maart van

<sup>13</sup> In de brief van de minister van BZK aan de Tweede Kamer van 17 oktober 2007 (TK 29 754, nr. 103) staan de concrete uitwerkingen van het versterken van de weerbaarheid, het confronteren en delegitimeren en de handhaving beschreven.

start is gegaan. Uit twee onderzoeken van het COT<sup>14</sup> komt naar voren dat zowel gemeenten als eerstelijns medewerkers behoefte hebben aan handvatten en voorbeelden van projecten om radicalisering tegen te gaan. Op lokaal niveau is nog te weinig kennis over identificatie en signalering van radicalisering. De kennis op landelijk niveau moet worden vertaald in concrete handvatten en voorbeelden van aanpakken voor mensen die op lokaal niveau de eerste signalen moeten herkennen.

### Preparatie

Voor de voorbereiding op mogelijke escalatie van de polarisatie tussen bevolkingsgroepen of radicalisering van individuen is een aantal belangrijke capaciteiten benoemd. Opnieuw gaat het om:

- het **kennen van het krachtenveld**, de sleutelpartijen en -figuren van de radicale groeperingen. Van belang zijn de verhoudingen en mogelijke coalities tussen partijen, de inschatting van de kans op geweld en de gevoerde mediastrategieën, etc. In geval van geplande demonstraties of bijeenkomsten is het belangrijk organisatoren te kennen, zodat vooraf afspraken gemaakt kunnen worden over locatie, duur, mediacontacten, en het vaststellen van tolerantiegrenzen.
- het **verzamelen van informatie** over de radicale groeperingen. Dit geschiedt door monitoring (o.a. op websites en -communities) van de ontwikkeling van de groep in aanhang, ideologie, uitlatingen etc. (extra na een gebeurtenis). Ook infiltratie is een middel om informatie te vergaren.
- ervoor te zorgen dat radicale opvattingen en/of gedrag op eerste lijnsniveau **herkend** kunnen worden, door middel van informatie, aanreiken van handvatten en training (zie ook eerder onder signaalfunctie).

Er is een aantal capaciteiten die in het kader van de preparatie in het bijzonder om aandacht vraagt.

Ten eerste gaat het om de **planvorming**. Scenario's waarbij vanuit eenzelfde aanleiding op meerdere plekken tegelijk sprake is van (dreigende) rellen en vragen om landelijke (interbestuurlijke) regie op het vaststellen van beleidsuitgangspunten, tolerantiegrenzen, het verdelen van schaarse middelen, de communicatie e.d. Momenteel bestaat er géén landelijk draaiboek voor (de dreiging) van dergelijke grootschalige onrust situaties. Dit zou er wel moeten komen.

Een tweede capaciteit die in het bijzonder om aandacht vraagt is de **pre-crisis scenario-ontwikkeling** en de eventuele pre-crisiscommunicatie vanuit de overheid. Een voldoende brede betrokkenheid maar ook de beschikbaarheid van (crisis)experts (kennisfunctie) is hierbij van belang. Wat betreft de woordvoering is het belangrijk dat de regering op tijd een duidelijk standpunt inneemt en zich uitspreekt over een kwestie.

<sup>14</sup> Zannoni. M. en L. Van der Varst (oktober 2007). *Ondersteuning bij de lokale aanpak van polarisatie en radicalisering. De gemeentelijke behoefte(n) verklaard*. En COT (september 2007). *Meer dan partners tegen wil en dank (?)*. Verslag van een verkennend onderzoek naar de rol van eerstelijns werkers bij het tegengaan van polarisatie en radicalisering (conceptrapport).

Tenslotte vraagt de **interbestuurlijke informatie-uitwisseling en alertering** op internationaal, rijks-, gemeentelijk en lokaal niveau om aandacht. Dit in het kader van preparatie en het stellen van tolerantiegrenzen. In die zin is een paradigmawisseling nodig van 'need to know' naar 'need to share'. Hierin zijn binnen de veiligheidsdiensten al goede ontwikkelingen zichtbaar. Wanneer naar regionale en lokale overheden wordt gekeken, is nog het nodige te ontwikkelen. Vragen als: hoe delen we de informatie, met wie, onder welke voorwaarden, waar liggen de grenzen, etc. staan hierbij centraal. Daarnaast kunnen bestaande uitwisselingstrajecten van lokaal tot en met internationaal niveau nog steeds worden verbeterd.

### Respons

Veel van de eerder genoemde capaciteiten zijn ook in de fase van respons van belang. Het gaat dan om:

- interbestuurlijke regie en operationele informatie-uitwisseling en -coördinatie. Het gaat ook om de regie op landelijke tolerantiegrenzen en ondersteuning van regionale en lokale overheden;
- confrontatieaanpak (zie ook onder preventie) gericht op delegitimeren;
- verzamelen van informatie over de radicale groepering, door monitoring (o.a. op websites en communities) van de ontwikkeling van de groep in aanhang, ideologie, uitlatingen etc. (extra na een gebeurtenis), of infiltratie;
- het kennen van het krachtenveld, sleutelpartijen en -figuren op het gebied van de radicale groepering door overheid en crisisorganisaties op nationaal en lokaal niveau (verhoudingen en mogelijke coalities tussen partijen, inschatting kans op geweld, mediastrategieën etc).

Ook hier geldt weer een aantal capaciteiten dat in het bijzonder om aandacht vraagt. Ten eerste de externe **communicatie** vanuit de overheid. Het gaat hier om voorlichting via de media over een eventueel regeringsstandpunt en over de situatie (crisiscommunicatie). Actieve onderlinge afstemming van de berichtgeving in de media is van groot belang voor een eenduidige boodschap en het behoud van het vertrouwen onder de bevolking. Hierbij kan worden gedacht aan een gezamenlijk mediaoptreden met sleutelpartijen. De media kunnen ook worden ingezet om een depolariserend effect te bewerkstelligen. Ook hier geldt het belang van beschikbaarheid van (crisis)experts (kennisfunctie).

Aansluitend verdient de **beveiligingscapaciteit** waarover Nederland beschikt aandacht. Het is de vraag of we in voldoende mate in staat zijn alle gevoelige gebouwen en personen te beveiligen als de situatie dreigend wordt, of als de situatie reeds is geëscaleerd.

### Nafase

In de nafase gaat het 'in enge zin' om de eventuele schadeafhandeling en de opvang van slachtoffers en familie. Vanwege de potentiële grote impact op de gevoelens van angst en woede onder bevolking die het gevolg kan zijn van polarisatie en radicaliseringsscenario's moet de nafase echter veel breder worden opgevat. Eigenlijk gelden in deze fase meteen alweer de capaciteiten



die ook voor de preventie en preparatie van belang zijn. Een grote valkuil is dat er van de incidenten die er zijn onvoldoende wordt geleerd óf dat de lessen slechts in beperkte kring worden gedeeld. Het gevolg is dat de noodzakelijke en vaak nuttige doorvertaling achterwege blijft. Op het gebied van **evaluatie en doorvertaling** is nog veel winst te verwachten. Op dit punt kan het actieplan polarisatie en radicalisering een nuttige rol vervullen.

#### 4.5 Conclusies

In veel scenario's is het huidige beleid gericht op preventie. Dit is met name het geval in die scenario's waar de oorzaak van de gebeurtenis is gelegen in extreme omstandigheden waartegen de fysieke infrastructuur niet is opgewassen (overstroming en elektriciteit). Voor scenario's waar de oorzaak en de omvang van de impact is gelegen in een samenspel van politieke en/of maatschappelijke factoren is preventie veel moeilijker. Zeker bij die laatste groep moeten de preparatieve en responsieve capaciteiten op orde zijn. Maar ook voor de eerste groep mogen die niet worden verwaarloosd. Hoewel de waarschijnlijkheid van die scenario's klein is, kunnen die gebeurtenissen ook morgen in Nederland plaatsvinden. Hieronder worden aanbevelingen gedaan voor versterking van capaciteiten op de thema's. De aanbevelingen zijn gerangschikt naar de ordening van dreigingen in het risicodiagram (zie paragraaf 3.3.1).

De beleidsvorming en uitvoering worden opgepakt door de beleidsverantwoordelijken.

##### **Griep­pandemie**

De uitbraak van een griep­pandemie vormt één van de grootste risico's voor de Nederlandse samenleving<sup>15</sup>. Dit geldt overigens wereldwijd. Nederland heeft de afgelopen jaren veel gedaan om een griep­pandemie te voorkomen, zich te prepareren op een mogelijke uitbraak en er goed op te kunnen reageren. De ernst en de omvang van dit scenario vraagt echter continue aandacht en de voorbereiding is nog niet klaar. In dit licht is het advies van de Gezondheidsraad eind 2008 over de haalbaarheid van een pre-pandemisch vaccin van groot belang. Dit vaccin kan wellicht al vroeg tijdens een pandemie of wellicht zelfs vóór het uitbreken van de pandemie beschikbaar zijn, waardoor het aantal slachtoffers van een griep­pandemie (sterk) kan worden beperkt.

Het nationaal crisisplan griep­pandemie dient, op basis van de scenario's uit de nationale risicobeoordeling, met voorrang te worden uitgewerkt. Het kabinet wordt geadviseerd blijvend in te zetten op voorbereiding door bedrijven op een griep­pandemie. De inzet van het kabinet is dat 80% van de vitale organisaties het scenario van een griep­pandemie in hun continuïteitsplannen heeft verwerkt. Daarnaast wordt geadviseerd ook met medeoverheden en het overige bedrijfsleven (waaronder VNO-NCW) in 2008 soortgelijke afspraken te maken. Hierbij kunnen deze organisaties gebruik maken van het ondersteunende materiaal dat het programma Griep en maatschappij heeft gemaakt. In april zijn bijeenkomsten georganiseerd voor provincies en gemeenten.

<sup>15</sup> TK 2007-2008, 22 894, nr. 164

Besluitvorming en samenwerking zijn in internationaal verband beoefend in 2005 en in 2009 organiseert het ministerie van VWS een vervolgoefening.

### ***Energievoorzieningszekerheid***

Tegen de achtergrond van de toenemende schaarste op de oliemarkt acht het kabinet het van belang de huidige crisismechanismen, in IEA-verband, maar ook de nationale invulling daarvan, op hun toereikendheid te beoordelen. De review van het oliecrisisbeleid door het IEA en de jaarlijkse IEA-oefening, waarin Nederland actief participeert, zullen uitwijzen of, en zo ja, in hoeverre het huidige oliecrisisbeleid zal moeten worden aangepast. De resultaten worden eind 2008 verwacht.

Nog belangrijker is de inzet op structurele oplossingen. Dan gaat het om de inzet op besparing op grondstoffen en de verduurzaming daarvan (kabinetsprogramma 'Schoon en zuinig') en op een toenemende diversificatie van herkomstlanden als onderdeel van het buitenlands beleid.

Om de leveringszekerheid van elektriciteit te bevorderen wordt ingezet op het beter op elkaar aansluiten van de Noordwest-Europese deelmarkten voor elektriciteit, met voldoende transportcapaciteit om regionale variaties in vraag en aanbod te kunnen opvangen.

### ***Polarisatie en radicalisering***

Polarisatie en radicalisering zijn bij uitstek processen die van invloed zijn op de veiligheidsbeleving van grote groepen mensen en op hun vertrouwen in de overheid om deze, soms moeilijk grijpbare processen, aan te pakken. Met het actieplan Polarisatie en Radicalisering presenteert dit kabinet een aanpak gericht op voorkomen, signaleren en interveniëren. Het lokaal bestuur speelt in de aanpak een centrale rol en wordt vanuit het actieplan zo goed mogelijk geholpen.

### ***Waterveiligheid***

Overstromingen kunnen catastrofale gevolgen hebben voor Nederland. De verkenning 'Waterveiligheid 21<sup>e</sup> eeuw' (WV21) richt zich op de vraag of het huidige beschermingsbeleid tegen grootschalige overstromingen nog volstaat. Recente inzichten in kansen op en gevolgen van overstromingen zijn daarvoor aanleiding. Sinds de basis van het huidige beschermingsbeleid is gelegd is ons land erg veranderd. De economische waarde achter de dijken en het aantal bewoners van laaggelegen gebieden zijn de afgelopen decennia aanzienlijk toegenomen. Naast een actualisatie van het preventiebeleid wordt onderzocht of de gevolgen van een eventuele overstroming kunnen worden beperkt, bijvoorbeeld door compartimentering van gebieden. Vervolgens zal worden bezien welke maatregelen gericht nodig zijn voor het vergroten van de responscapaciteit (evacuatiecapaciteit, zelfredzaamheid en schuilcapaciteit). Deze integrale afweging over waterveiligheid vindt nog deze kabinetsperiode plaats in het kader van WV21.

Uit de thema's komen ook generieke te versterken capaciteiten naar voren. Hierop wordt in hoofdstuk 5 ingegaan.





## 5 AGENDERING VAN GENERIEKE CAPACITEITEN

Op basis van de capaciteitanalyse per thema, wordt in dit hoofdstuk de agenda opgesteld voor generieke capaciteiten. Bij generieke capaciteiten gaat het om capaciteiten die voor meerdere dreigingen (scenario's) nodig zijn en die meerdere beleidsverantwoordelijken aangaan.

### 5.1 **Verantwoordelijkheid overheid: landelijke regie bij nationale crises**

#### **Probleem**

Veel van de scenario's voor nationale veiligheid hebben effecten op een landelijk schaalniveau. Dit vraagt om die reden al snel om landelijke operationele regie voor een adequate afwikkeling. Waar deze op gericht dient te zijn is mede afhankelijk van het scenario. Het kan dan gaan om de verdeling van schaarse hulpbronnen (bijvoorbeeld voedsel, opvang of vervoer), prioriteitstelling in de inzet (beveiliging, aanschakelen elektriciteit) of bijvoorbeeld om de totstandkoming van landelijke uniforme beleidsuitgangspunten ten aanzien van de inzet (voorbeeld ten aanzien van de inzet OOV diensten of evacuatie).

We kennen in Nederland nu slechts landelijk operationele regie in zeer lichte vorm: het Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum dat faciliterend optreedt bij bijstandaanvragen in internationaal, landelijk (civiel-militaire samenwerking) of interregionaal verband. Een andere vorm die sinds kort bestaat, zijn de nationale crisisplannen.

Voor scenario's met tegelijkertijd grote impact in verschillende delen van Nederland is deze uiterst lichte vorm van landelijke operationele regie ontoereikend. In die gevallen moet je kunnen terugvallen op een robuuste landelijke operationele regie, met daarbij passend niveau van voorbereiding (plannen en draaiboeken, oefenen), organisatie (informatiepositie, deskundigheid) en bestuurlijk mandaat.

#### **Agenda**

Landelijk operationele regie moet voor een aantal middelen beter worden voorbereid. Geadviseerd wordt om opdracht te geven tot:

- landelijke strategieën voor de verdeling van schaarse middelen: drinkwater, communicatiemiddelen, bewakings- en beveiligingscapaciteit;
- het met voorrang opstellen van een landelijk evacuatieplan met afspraken over onder andere landelijk verkeersmanagement, (eerste) opvang en verzorging, redding van slachtoffers, etc.;
- het onderzoeken van noodzakelijkheid van en mogelijkheden voor het opzetten van een landelijke operationele staf die ten tijde van een nationale crisis inzetbaar is;

- een landelijk systeem voor uniforme informatievoorziening en -uitwisseling tussen alle niveaus en bestuurlijke en functionele kolommen (Netcentric);
- early warning, waarschuwen en alarmeren (interbestuurlijk en intersectoraal).

## 5.2 **Verantwoordelijkheid bedrijfsleven: het voorkomen van discontinuïteit tijdens crisis**

### **Probleemstelling**

Uit de overstromings-, griep- en elektriciteitsuitvalscenario's blijkt dat de ramp groter wordt als gevolg van de verstoring of uitval van sectoren, zoals financiën, drinkwater, brandweer en telecom, die onderdeel zijn van de vitale infrastructuur<sup>16</sup>. Verstoring of uitval van vitale producten en diensten leidt tot ernstige verstoring van het dagelijks leven en tot hoge kosten. Het staat vast dat wanneer een crisis een van de vitale sectoren zelf treft, het niveau van levering van producten en diensten door deze sector zal dalen. Omdat sectoren onderling afhankelijk zijn kan ook het leveringsniveau van producten en diensten van andere vitale sectoren dalen. Hoe groot die daling precies zal zijn, is echter de vraag. Het is over het algemeen niet bekend in welke mate sectoren nog kunnen leveren bij een specifiek crisisscenario. Daardoor is ook onvoldoende bekend wat dat betekent voor de sectoren onderling, de eindgebruikers en de overheid (nationaal en regionaal). Een maatschappelijke afweging 'hoe goed is goed genoeg' kan daarom nog niet plaatsvinden.

### **Strategie**

Het kabinet zal met de vitale sectoren (zowel publieke als private) een publiek-private samenwerking (PPS) aangaan om het niveau van levering van vitale producten en diensten bij grootschalige verstoring of uitval transparant te maken. Hiermee wordt de continuïteit tijdens crisis voorspelbaar en communiceerbaar naar sectoren onderling, kabinet, veiligheidsregio's en eindgebruikers. In dialoog met de sectoren kan de overheid vervolgens afwegen of dit niveau van continuïteit tijdens crisis 'goed genoeg is', met andere woorden maatschappelijk acceptabel.

### **Agenda**

- Het kabinet neemt het initiatief voor een PPS om het niveau van continuïteit bij crisis uiterlijk in 2009 in kaart te brengen en zonodig te verhogen. Het kabinet en het bedrijfsleven (VNO-NCW) zullen de afspraken hierover vastleggen.
- Het kabinet zal er voor zorgen dat voor de publieke sectoren (m.n. politie, brandweer, GHOR, civiel-militaire samenwerking, transport en waterkering) en voor de systemen die daaraan ten dienste staan (112-meldkamers, crisiscentra en verkeersleiding) het niveau van continuïteit bij crisis in elk dreigingsscenario regiospecifiek wordt vastgelegd.
- Om goed inhoud te kunnen geven aan continuïteit van de vitale

<sup>16</sup> Een aantal andere scenario's die van invloed zijn op de vitale sectoren, zoals ergst denkbare droogte en hitte, ICT-uitval en uitval van gas of drinkwater zullen in de komende jaren worden ontwikkeld.

infrastructuur zullen vitale sectoren geïnformeerd worden over de risico's die ze lopen (risicocommunicatie). Het kabinet zal de NRB beschikbaar maken voor de vitale bedrijven. Van vitale sectoren wordt verwacht dat ze ook aan andere bedrijven en kwetsbare maatschappelijke ondernemingen informatie verstrekken over het leveringsniveau in de verschillende crisissituaties.

- Het gezamenlijk opleiden, trainen, oefenen van publieke (veiligheidsregio's) en private (vitale sectoren) partijen kan vaker en beter plaatsvinden. Aandachtspunt hierbij is de belasting voor landelijk opererende vitale bedrijven.

### **Robuustheid communicatiemiddelen**

#### ***Probleemstelling***

In de overstromingsscenario's en in de scenario's die grootschalige stroomstoringen tot gevolg hebben, komt de communicatie (met behulp van noodnet, C2000 en OOV-net) tussen hulpverleners en meldkamers en die tussen crisiscentra (van overheid en vitale sectoren) sterk onder druk te staan. Hetzelfde geldt voor het doorfunctioneren van de rampenzenders voor de communicatie naar burgers.

#### ***Agenda***

- In 2008 zal een keuze worden gemaakt voor de vervanging van het huidige Nationaal Noodnet (inwerkingtreding per 31 december 2009). In het Programma van Eisen dat in de eerste helft van 2008 wordt uitgewerkt wordt expliciet rekening gehouden met de NRB-scenario's.
- Daarnaast zal bezien worden in hoeverre de huidige communicatiemogelijkheden (op zowel operationeel als bestuurlijk niveau) tussen overheden en vitale sectoren ten tijde van crisis voldoen en hoe die versterkt kunnen worden.
- Vastgesteld wordt hoe groot de uitval van regionale rampenzenders is voor de communicatie naar burgers. Daarnaast wordt bepaald wat er voor nodig is (maatregelen/kosten) om deze uitval te beperken tot een aanvaardbaar niveau.
- Ook voor C2000 zal worden bezien in welke mate het systeem kan doorfunctioneren in de scenario's en wat er voor nodig is (maatregelen/kosten) om deze uitval te beperken tot een aanvaardbaar niveau.

## **5.3 Verantwoordelijkheid burger: zelfredzaamheid en burgerparticipatie**

#### ***Probleemstelling***

Een aantal scenario's (EDO's, grootschalige stroomstoringen) legt bij uitstek bloot dat de inzet van de hulpdiensten in die situaties sterk begrensd is. Als gevolg daarvan komt in de acute fase veel neer op de zelfredzaamheid van de bevolking. Uit onderzoek (Helsloot e.a., 2004) weten we dat burgers in crisissituaties goed in staat zijn tot handelen en weloverwogen beslissingen kunnen nemen over hun eigen veiligheid, en ook zeer veel kunnen betekenen

voor het bieden van hulp aan de medemens. Wat we ook weten is dat de bevolking maar moeilijk te bewegen is zich daadwerkelijk voor te bereiden op crisissituaties. Het risicobewustzijn is als gevolg van vele inspanningen (provinciale risicokaart, landelijke 'Denk vooruit' campagne) groeiende, maar de concrete voorbereiding niet of nauwelijks. Zie ook hier de calculerende burger die denkt: 'dat risico is zo klein...', terwijl een goede voorbereiding een verstoring van het dagelijks leven minder ingrijpend kan maken. Ten slotte is de constatering van belang dat er in de preparatie op crises eigenlijk geen rekening wordt gehouden met zelfredzaamheid van burgers en de mogelijkheden die dit biedt in situaties waarin sprake is van schaarste aan hulpbronnen. Het zelfredzame vermogen van burgers, maar ook burgerparticipatie in de hulpverlening, kunnen en moeten verbeterd worden.

In veel van de scenario's wordt kwetsbaarheid van de niet of verminderd zelfredzamen, bijvoorbeeld ouderen en zieken, als apart punt opgevoerd. Verder blijkt uit de capaciteitanalyse dat voor sommige (maar zeker niet alle) scenario's in de preparatie al aandacht wordt besteed aan deze groepen. Dit geldt vooral op instellingenniveau (denk aan hitteplan voor zorginstellingen). Veel lastiger om zicht op te krijgen is de doelgroep verminderd zelfredzamen die thuis wonen. Bovendien speelt hier de privacybescherming mogelijk een belemmerende rol.

### **Agenda**

Burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en overheidsinstellingen zijn zich meer bewust geworden (zijn, en blijven) van het feit dat risico's niet altijd zijn te voorkomen en dat de mogelijkheden van hulpverleningsdiensten in sommige situaties beperkt zijn. De volgende stap is de daadwerkelijke versterking van de zelfredzaamheid van burgers en bedrijven. Hiervoor is een gedragsverandering nodig, die door de overheid gestimuleerd moet worden. Dit in combinatie met het beter benutten (en dus versterken) van de mogelijkheden van burgerparticipatie bij grote crises. Belangrijk gegeven is dat door meer zelfredzaamheid en betere benutting van burgerparticipatie de schaarse hulpmiddelen met voorrang kunnen worden ingezet voor de niet- en verminderd zelfredzamen (ethisch verantwoord omgaan met schaarse middelen).

Eind 2008 zal een plan van aanpak voor het vergroten van de zelfredzaamheid gereed zijn. Het plan zal voor diverse gebieden die als urgent worden aangemerkt op maat gesneden maatregelen bevatten. Ook de financiering van deze maatregelen moet dan duidelijk zijn.

Uitgangspunt voor het plan van aanpak is dat versterking van de zelfredzaamheid zo dicht mogelijk bij de burger wordt georganiseerd. Dit stelt de burger het beste in staat ook daadwerkelijk zijn eigen verantwoordelijkheid te nemen. Hierin is een centrale rol weggelegd voor medeoverheden, die daarbij door het rijk zullen worden ondersteund.

Een tweede uitgangspunt is dat gebieden sterk kunnen verschillen qua

risicoprofiel. Zo zijn er gebieden aan te wijzen met een hoger risico op overstromingen (de zogenaamde badkuipen), stroomstoringen of ongevallen met gevaarlijke stoffen. Dit vereist maatwerk in de benadering van zelfredzaamheid. Hierbij wordt voorrang gegeven aan gebieden met bovengemiddelde risico's ('hot spot'-benadering).

Naast het vergroten van het risicobewustzijn gaat het er vooral om dat burgers daadwerkelijk voorbereidingen treffen om zichzelf enige tijd te redden en om anderen te kunnen helpen. De overheid, zowel lokaal, regionaal als landelijk, zal burgers hiertoe actief moeten faciliteren en stimuleren. In het bijzonder zal de overheid aandacht besteden aan de hulpverlening aan niet- en verminderd zelfredzamen.





## 6 BIJLAGE

### Veiligheidsnormen voor de bescherming tegen overstromingen

(Bijlage bij pag. 47)

Onze waterkeringen moeten voldoen aan veiligheidsnormen die in de Wet op de waterkering (1996) zijn vastgelegd. Deze normen zijn kansen op bepaalde waterstanden die de waterkeringen veilig moeten kunnen keren. Zo moeten de rivierdijken hoogwaterstanden kunnen keren die met een kans van 8% in een gemiddeld mensenleven kunnen voorkomen. Die kans van 8% in een mensenleven komt neer op een kans van 1/1.250 per jaar: de veiligheidsnorm voor de rivierdijken is dus 1/1.250 per jaar. De rivierdijken moeten zo hoog en sterk gebouwd zijn dat zij de waterstanden die bij deze norm horen, de zogenaamde maatgevende hoogwaterstanden, veilig kunnen keren.

Ongeveer 2/3 deel van Nederland is bedijkt. Hiervoor geldt niet overal dezelfde veiligheidsnorm. We hebben in Nederland vijf verschillende normen. De verschillen in de hoogte van de normen worden bepaald door verschillen in de waarde van te beschermen belangen achter de dijk, verschillen in de schade door zoet versus zout water, en verschillen in de mogelijkheid om de bevolking achter de dijk tijds te kunnen evacueren. Voor (het grootste deel van) Noord- en Zuid-Holland geldt de strengste norm, een norm van 1/10.000 per jaar: hier bevindt zich relatief veel kapitaal achter de dijken, zijn de mensen bij een dreigende overstroming niet of nauwelijks te evacueren en is de schade door een overstroming met zout water groter dan bij het zoete water van een rivieroverstroming.

De normen in Nederland variëren van 1/10.000 voor een aantal gebieden langs de kust, 1/4.000 voor de andere gebieden langs de kust (met relatief minder kapitaal en bevolking achter de dijken) en voor het IJsselmeergebied, 1/2.000 voor het overgangsg gebied van de rivieren naar de zee (de benedenrivieren), 1/1.250 voor de bovenrivieren en 1/250 voor de kades rond een aantal stads- en dorpskernen langs de onbedijkte Maas (de zogenaamde Maaskades).

Het beleid voor de bescherming tegen overstromingen in Nederland is er tot nu toe op gericht de veiligheid tot het niveau van de normen te garanderen. Dit betekent dat als, bijvoorbeeld, de inzichten rond de gevolgen van klimaatverandering laten zien dat extreme stormvloeden of rivier hoogwaters vaker voorkomen dan vroeger, de maatgevende waterstanden voor de waterkeringen naar boven worden bijgesteld zodat de veiligheidsnormen gehandhaafd blijven. Volgens dit beleid leiden grotere kansen op stormvloeden of hoogwaters niet tot hogere overstromingskansen.

De hierboven genoemde kansen zijn kansen op het overschrijden van de maatgevende waterstanden: overschrijdingskansen. Het zijn geen overstromingskansen. De kans op een overstroming wordt namelijk niet alleen bepaald door de kans dat het water de hoogte van de dijk overschrijdt, maar ook door andere faalmechanismen van de waterkeringen.