

Vergaderjaar 2006–2007

**30 821**

**Nationale Veiligheid**

**Nr. 1**

## **BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 oktober 2006

Mede namens mijn collega's van het kabinet stel ik u met deze brief op de hoogte van de aanpak en stand van zaken met betrekking tot een strategie voor nationale veiligheid.

### **1. Inleiding**

Nederland kent tot op heden geen strategie voor nationale veiligheid. Daarin zijn we niet uniek, maar de internationale ontwikkelingen op dit vlak gaan snel. Voor ons land is dit tevens van belang omdat ook de Nederlandse samenleving in de afgelopen decennia steeds complexer is geworden en onze afhankelijkheid van een aantal vitale (technische) systemen voortdurend toeneemt. Ook leidt de toenemende bevolkingsdichtheid in stedelijke concentraties eerder tot een hoog aantal slachtoffers bij incidenten en rampen.

Bovendien is sprake van een sterk veranderend en diffuser dreigingsbeeld. Terrorisme, verwevenheid van onder- en bovenwereld, digitale verlamming en energieleveringszekerheid vragen nu meer aandacht dan een aantal jaren geleden. Tegelijkertijd zijn onze mogelijkheden om zelfstandig deze dreigingen tegen te gaan beperkt, omdat veel dreigingen een internationale dimensie kennen. Zeespiegelstijging en pandemieën zijn voorbeelden van dreigingen waarbij evident is dat een uitsluitend nationale aanpak niet afdoende kan zijn. Ook neemt de verwevenheid tussen de verschillende dreigingen toe (bijvoorbeeld tussen ICT-uitval en een haperende energievoorziening).

Om het hoofd te bieden aan dergelijke dreigingen, zowel in de preventie als de respons, is daarom meer dan ooit samenwerking nodig tussen alle organisaties die voor aspecten ervan verantwoordelijk zijn: diverse ministeries, verschillende bestuurslagen, bedrijfsleven, oftewel beleid en uitvoering, handhaving en inspectie.

Onder dit kabinet is een aantal innoverende ontwikkelingen op veiligheidsgebied in gang gezet of gecontinueerd die het overheids-

optreden in crisis, dan wel de preparatie daarop, moet verbeteren. Voorbeelden zijn de intensivering van de civiel-militaire samenwerking, de samenhang die wordt gecreëerd tussen beleid op het terrein van pandemieën en vogelgriep maar ook het beleidsplan Crisisbeheersing 2004–2007 en Bescherming Vitale Infrastructuur met aandacht voor onderlinge interdependenties tussen vitale processen. Op de relatie tussen deze trajecten en nationale veiligheid kom ik later in deze brief terug.

Het project Nationale Veiligheid waarin interdepartementaal op ambtelijk niveau al enige tijd wordt samengewerkt, beoogt systematisch en op strategisch niveau het overheidshandelen rond nationale veiligheid te stroomlijnen en interdepartementaal te coördineren. Dit niet alleen in de fasen aan het eind van de veiligheidsketen maar ook nadrukkelijk vóórdat een incident plaatsvindt, bijvoorbeeld door het systematisch inventariseren van dreigingen. Hierbij ligt de focus zowel op de inhoudelijke als de bestuurlijke kant van Nationale Veiligheid. Niet dat het op dit moment allemaal mis is met het huidige veiligheidsbeleid, maar de inspanningen kunnen (nog) beter gericht worden.

Op dit moment wordt door alle departementen samengewerkt aan een strategie voor nationale veiligheid. De strategie moet richting geven aan een zogenaamde «all-hazard approach»: een integrale aanpak en werkwijze die ad-hoc incidentmanagement en monofocus voorkomt. Bovendien moet de strategie ervoor zorgen dat we de capaciteiten<sup>1</sup> die nodig zijn voor het borgen van nationale veiligheid, op een effectieve gerichte wijze inzetten en daar waar nodig versterken. De strategie maakt daarmee een gezamenlijke werkwijze mogelijk, gericht op het omgaan met steeds wisselende onzekerheden.

Bij brief van 22 april 2005 (29 800 X, nr. 84) en brief van 24 mei 2006 (30 300 X, nr. 106) bent u geïnformeerd over de wijze waarop de ministeries van Defensie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties samenwerken om de nationale veiligheid te vergroten (intensivering van de civiel-militaire samenwerking).

Bij de behandeling van de Defensiebegroting in de Eerste Kamer in maart van dit jaar zijn vragen gesteld over de wenselijkheid van een nationale veiligheidsstrategie. Deze brief kan tevens worden beschouwd als een nadere beantwoording van die vragen.

In de Ministerraad van 6 juli jl. is groen licht gegeven voor de aanpak rondom nationale veiligheid. In diezelfde Ministerraad is afgesproken om vroeg in het najaar de Kamer te informeren over dit onderwerp en werkwijze.

In deze brief wordt eerst het begrip «nationale veiligheid» (paragraaf 2) toegelicht. Het begrip «nationale veiligheid» bepaalt de reikwijdte van de strategie nationale veiligheid. Mede in het licht van de toekomstige strategie is een interdepartementale inventarisatie, naar beleid om maatschappelijke ontwrichting te voorkomen, uitgevoerd (Paragraaf 3). De uitkomsten van deze interdepartementale inventarisatie zijn mede bepalend voor de wijze waarop de strategie wordt vormgegeven. Paragraaf 4 geeft dan ook kort samengevat de belangrijkste punten aan waar een strategie inhoudelijk een oplossing voor moet bieden. In paragraaf 5 wordt ingegaan op de ambitie: een integrale strategie voor nationale veiligheid. Paragraaf 6 gaat vervolgens in op de verhouding met andere (inter)nationale trajecten. Paragraaf 7 ten slotte gaat in op de vervolgaanpak.

---

<sup>1</sup> Onder capaciteiten wordt niet alleen fysiek materieel verstaan maar al dat wat benodigd is om een taak goed uit te kunnen voeren: personeel, middelen, procedures, plannen maar ook opleiding en training.

## 2. Nationale veiligheid

Nationale veiligheid heeft betrekking op de bescherming van de Nederlandse staat en samenleving en de kernwaarden die wij met elkaar delen zoals vrijheid van meningsuiting en godsdienstvrijheid<sup>1</sup>. De nationale veiligheid is in het geding als vitale belangen van onze staat en/of onze samenleving zodanig bedreigd worden dat sprake is van (potentiële) maatschappelijke ontwrichting.

Die vitale belangen zijn:

- **territoriale veiligheid:** Het ongestoord functioneren van Nederland als onafhankelijke staat in brede zin, dan wel de territoriale integriteit in enge zin. De territoriale integriteit is in het geding bij bijvoorbeeld een dreigende bezetting van het grondgebied van het Rijk door een andere mogendheid, maar ook door een terroristische aanslag.
- **economische veiligheid:** Het ongestoord functioneren van Nederland als een effectieve en efficiënte economie. De economische veiligheid kan bijvoorbeeld aangetast worden in geval van een grootschalige ICT uitval waardoor het betalingsverkeer wordt lamgelegd.
- **ecologische veiligheid:** Het beschikken over voldoende zelfherstellend vermogen van de leefomgeving bij aantasting. De ecologische veiligheid kan in het geding komen door bijvoorbeeld verstoringen in het beheer van het oppervlaktewater, maar ook door klimaatveranderingen.
- **fysieke veiligheid:** Het ongestoord functioneren van de mens in Nederland en zijn omgeving. De fysieke veiligheid komt bijvoorbeeld in het geding als de volksgezondheid wordt bedreigd door de uitbraak van een epidemie, maar ook bij een grootscheepse dijkdoorbraak of een ongeluk in een chemische fabriek.
- **sociale en politieke stabiliteit.** Het ongestoord voortbestaan van een maatschappelijk klimaat waarin groepen mensen goed met elkaar kunnen samenleven binnen de kaders van de democratische rechtsstaat en gedeelde waarden. De sociale en politieke stabiliteit kan in het geding komen als veranderingen optreden in de demografische opbouw van de samenleving (solidariteit tussen generaties), de sociale cohesie en de mate van deelname van de bevolking aan maatschappelijke processen.

De rijksoverheid is eerstverantwoordelijk voor de nationale veiligheid. Deze verantwoordelijkheid houdt niet in dat de rijksoverheid alle activiteiten in dit kader zelf uitvoert. Decentrale overheden, private ondernemingen en burgers leveren alle hun eigen bijdrage aan nationale veiligheid. De verantwoordelijkheid van de rijksoverheid voor nationale veiligheid houdt wel in dat zij de regie voert over het nationaal veiligheidsbeleid. Daarnaast heeft de rijksoverheid een stimulerende en faciliterende rol richting decentrale overheden, private ondernemingen en burgers.

### 3. Interdepartementale inventarisatie

Eind 2005 heeft interdepartementaal een inventarisatie plaatsgevonden naar het totale proactieve rijksoverheidsbeleid om maatschappelijke ontwrichting te voorkomen. Deze inventarisatie vond plaats door middel van interdepartementale zelfevaluaties en collegiale toetsen. Als uitgangspunt hiervoor dienden de vijf vitale belangen en een aantal geïdentificeerde dreigingen<sup>2</sup>, te weten:

<sup>1</sup> Het begrip «Nationale Veiligheid» zoals opgenomen in de wettelijke taakstelling van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (Wiv 2002), is ontleend aan het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en wordt in zijn reikwijdte mede bepaald door de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM).

<sup>2</sup> De dreigingen zijn vastgesteld tbv de uitvoering van het onderzoek. In de toekomst zal (ook dmv scenario-ontwikkeling en trendanalyse) regelmatig beoordeeld moeten worden welke dreigingen de nationale veiligheid aantasten.

#### **I. «Klassieke» dreigingen**

Aantastingen van de internationale vrede en veiligheid

CBRN

Terrorisme

Internationale georganiseerde criminaliteit

#### **II. Sociaal-economische dreigingen**

Sociale kwetsbaarheid

Digitale onveiligheid

Economische onveiligheid

#### **III. Natuurlijke dreigingen**

Klimaatverandering en natuurrampen

Pandemieën

Uit de inventarisatie komt duidelijk naar voren dat voor een effectieve (proactieve) aanpak een rijksbrede analysefunctie essentieel is. Een dergelijke functie moet zorgen voor een logische en consistente aansluiting tussen de «schakels» informatie, analyse en beleid. Er vindt thans wel analyse plaats, maar veelal vanuit een enkelvoudige invalshoek, terwijl een meervoudig perspectief van belang is om een goede afweging in het kader van nationale veiligheid te maken (bijv. ICT uitval in relatie tot energievoorziening).

Een andere belangrijke conclusie is dat het ontbreekt aan een afwegingskader voor nationale veiligheid dat richting geeft aan de vraag welk belang in welke situatie prevaleert.

#### **4. Versterken van de nationale veiligheid**

Er gebeurt op dit moment al het nodige om mogelijke aantastingen van de nationale veiligheid te voorkomen en zonodig te bestrijden, maar het gaat daarbij vaak om deelaspecten en deelterreinen van nationale veiligheid. We kennen de Raad voor de Nationale Veiligheid; deze richt zich onder meer op terrorismebestrijding. Ook wordt er veel gedaan op functionele gebieden van nationale veiligheid zoals grootschalige overstromingen, energieleveringszekerheid en griep pandemieën. Incidenteel wordt onderling – over de functionele grenzen heen – samengewerkt, maar dit kan structureler.

De huidige aanpak van nationale veiligheid biedt bovendien onvoldoende mogelijkheden om vooraf te kunnen komen tot een gefundeerde politieke afweging van risico's en een daarop gebaseerde prioriteitstelling en toedeling van schaarse (financiële) middelen. Hoe essentieel een systeem is dat de politiek in staat stelt tot gefundeerde risicoafwegingen en beslissingen te nemen over investeringen, onderschrijft ook de Amerikaanse Rekenkamer in haar observaties met betrekking tot de voorbereiding en respons op orkaan Katrina. Uit internationale vergelijking is te concluderen dat de aandacht voor nationale veiligheid in het buitenland toeneemt en dat er steeds meer maatregelen worden genomen om deze te versterken, ook door het opstellen van integrale nationale veiligheidsstrategieën waarin safety en security vraagstukken samenkomen. Voorbeelden hiervan zijn de «Neue Strategie zum Schutz der Bevölkerung in Deutschland» en «Securing an Open Society: Canada's National Security Policy».

Bovenstaande samengevat zijn er vijf gebieden waarop de mogelijkheid zich voordoet om de borging van nationale veiligheid te versterken:

- *De aanwezigheid van een kader voor nationale veiligheid (mede gereleerd aan inzet van capaciteit)*  
Een kader biedt departementen de mogelijkheid om te toetsen of zij alle relevante taken uitvoeren en vervolgens of in de daarvoor benodigde capaciteiten is voorzien. Bovendien maakt het rijksbreed (over alle dreigingen heen) inzichtelijk of voldoende kwantitatieve en kwalitatieve capaciteit beschikbaar is, of er geen sprake is van onnodige doublures en of de beschikbare capaciteit op het cruciale moment ook wel daadwerkelijk kan worden ingezet.
- *Het herkennen van zwakke of vroege signalen («early warning»)*  
Signalen met betrekking tot een potentiële aantasting van de nationale veiligheid kunnen uit een onverwachte hoek komen en daardoor niet als zodanig worden herkend. Hoewel dit laatste nooit geheel uit te sluiten is, kan de capaciteit om te onderkennen en te herkennen wel worden vergroot.
- *(risico)Analyse en betekenisgeving*  
De bedreiging van één of meerdere vitale belangen kan zich in een onverwachte vorm voordoen, en daarom niet als risico worden gezien. Er wordt niet noodzakelijk vanuit het nationaal veiligheidsperspectief naar huidige of nog te ontwikkelen beleid gekeken.
- *De mogelijkheid om te komen tot prioriteitstelling*  
Het voorkomen van risico's en het voorbereiden op het bestrijden van gevolgen kost geld, mens- en denkracht. Er moeten dus keuzes gemaakt worden. Het is nu moeilijk om tot een gefundeerde prioriteitstelling te komen.
- *Aansturing en Regie*  
Principes van aansturing en regie en helderheid over taken en verantwoordelijkheden zijn nodig om ervoor te zorgen dat alle partijen de inspanningen gelijk richten.

Nationale veiligheid speelt zich tot slot af in een internationale omgeving. Het is zaak hier binnen de Nederlandse context vorm aan te geven.

## **5. Naar een strategie voor nationale veiligheid**

Eerdergenoemde ontwikkelingen en de mogelijkheden die zijn onderkend om op een aantal punten de borging te verbeteren, zijn aanleiding om een overkoepelende strategie voor de nationale veiligheid te ontwikkelen. Het gaat hierbij niet om een gedetailleerd uitgewerkte en uniforme blauwdruk – dat zou ook onverstandig zijn omdat de bedreigingen in essentie onvoorspelbaar zijn – maar om algemeen geldende uitgangspunten en een manier van kijken en denken. Een dergelijke strategie tast bestaande verantwoordelijkheden niet aan, maar stelt de overheid beter in staat om verantwoordelijkheden te *delen*, de gezamenlijke inspanningen beter te richten en zo de nationale veiligheid te versterken.

De strategie voor Nationale Veiligheid wordt opgebouwd in twee onderdelen:

- A. De strategische benadering (werkwijze) van Nationale Veiligheid (capaciteitenbenadering)
- B. Toepassing van de benadering en mogelijkheden tot versterking van de nationale veiligheid

### *A. De strategische benadering (werkwijze) voor Nationale Veiligheid (capaciteitenbenadering)*

Nationale veiligheid heeft een werkwijze die tegemoet komt aan een de wens om integraal en over dreigingen heen een beeld te geven. Als

uitgangspunt voor de inrichting van een strategie voor nationale veiligheid is daarom gekozen voor de capaciteitenbenadering (capability based planning). De capaciteitenbenadering is afkomstig uit de militaire wereld, maar wordt inmiddels ook steeds meer in het civiele domein toegepast. Deze benadering is internationaal beproefd. Landen als Canada, de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en Australië werken volgens deze benadering hun strategisch veiligheidsbeleid uit met een doorvertaling naar het operationele domein.

De capaciteitenbenadering houdt in dat de overheid:

- vaststelt wat de te beschermen (vitale) belangen zijn (zie paragraaf 2);
- op basis van scenario's bepaalt welke taken zij heeft bij het beschermen van die vitale belangen (enkele voorbeelden van taken zijn integrale risicoanalyse, evacueren van slachtoffers of het beschermen van het luchtruim);
- aan de hand daarvan nagaat over welke capaciteiten (vermogens tot handelen) zij moet beschikken om die taken te kunnen uitvoeren;

Door het gezamenlijk toepassen van de capaciteitenbenadering wordt de valkuil van de verkokering zo veel mogelijk voorkomen. Er wordt niet uitsluitend geredeneerd vanuit de eigen verantwoordelijkheid (en het specifieke) van departementen, maar vanuit de verantwoordelijkheid van de overheid in algemene zin. Het is een logische manier van redeneren: wat moet de overheid kunnen en wat hebben we daarvoor nodig. Het levert een «gemeenschappelijke taal» op en stelt het elkaar faciliteren van de verschillende overheidsniveaus centraal.

Tegen de achtergrond van de hiervoor geschetste risico's beoogt de capaciteitenbenadering de volgende voordelen op te leveren:

- de prioriteitstelling wordt vereenvoudigd en verbeterd doordat de benodigde capaciteiten vanuit één analysekader zichtbaar worden gemaakt;
- de gevoeligheid voor zwakke en vroege signalen wordt vergroot door structureel te werken met scenario's;
- de risicoanalyse en betekenisgeving worden eenduidiger gemaakt doordat vanuit één referentiekader wordt gewerkt;
- de beschikbaarheid en inzetbaarheid van capaciteiten wordt beter gewaarborgd doordat deze centraal staan in de gekozen benadering;
- rijks- en uitvoeringsniveau worden aan elkaar gekoppeld hetgeen tot eenduidiger aansturing leidt.

#### *B. Toepassing van de benadering en mogelijkheden voor verbetering van de nationale veiligheid.*

Op het moment dat in deel A van de strategie is vastgesteld over welke capaciteiten de overheid dient te beschikken kan daarna gekeken worden naar de feitelijke situatie. Aan de hand daarvan kan zonodig een plan opgesteld worden om het verschil tussen de gewenste en feitelijke situatie op te heffen (versterking van de capaciteiten).

Eerder in deze brief is aangegeven dat er mogelijkheden zijn om de nationale veiligheid te versterken. Met name de invulling van een rijksbrede integrale analysefunctie («over de dreigingen heen») en het daarbij vroegtijdiger herkennen van dreigingen (*early warning*) is een essentiële voorwaarde voor de versterking van het nationaal veiligheidsbeleid. Dit is dan ook de reden waarom hier interdepartementaal met voorrang aan wordt samengewerkt. Gekoppeld aan de rijksbrede analysefunctie is de functie

van rijksbrede risicobeoordeling, waarbij verschillende belangen ten opzichte van elkaar worden afgewogen. Ook de belevingsfactor van risico's is hierbij van belang.

Dit zijn aspecten die in het tweede gedeelte van de strategie aan bod komen. Daarnaast wordt gekeken naar kennisontwikkeling (ook bijvoorbeeld in het kader van de lange termijn horizonsscanning en trendanalyse) en een beleidstoets op nationale veiligheidsimplicaties<sup>1</sup>.

De toepasbaarheid van deze capaciteitenbenadering wordt op dit moment getoetst aan de hand van drie dreigingen, te weten CBRN (Chemisch, Biologisch, Radiologisch en Nucleair), digitale verlamming en overstromingsrisico.

Dit betekent dat bewust gekozen is voor een gefaseerde aanpak. In een later stadium dient ook gekeken te worden naar de toepasbaarheid op andere dreigingen maar ook naar de toepasbaarheid van de benadering naar het operationele domein, private sector en andere bestuurslagen. In het buitenland zijn hier overigens positieve ervaringen mee opgedaan.

## 6. Relatie met andere trajecten

Een aantal internationale organisaties (Verenigde Naties, Navo, OVSE, EU) heeft eigen strategieën ontwikkeld, waar Nederland als lidstaat zich aan heeft gecommitteerd. Deze internationale strategieën bepalen de kaders voor de nationale aanpak en dus de nationale strategie, maar Nederland kan tegelijkertijd vanuit de nationale strategie via zijn deelname aan de internationale organisaties die strategieën beïnvloeden. Bovendien is in paragraaf 2 al aangegeven dat dreigingen steeds vaker internationaal dienen te worden aangepakt. Internationale samenwerking en *global governance* zijn dan ook van groot belang.

De strategie is richtinggevend en creëert een samenhangend kader voor een effectieve en doelmatige inrichting van het nationaal veiligheidsbeleid. Binnen dit kader kunnen departementen, private sectoren en decentrale overheden eigen afgeleide strategieën ontwikkelen (een voorbeeld hiervan is de defensiedoctrine).

Onderstaand schema geeft in grote lijnen de samenhang aan tussen nationale veiligheid, bescherming vitale infrastructuur en crisisbeheersing. Nationale veiligheid richt zich op de vijf vitale belangen. Deze belangen omvatten in elk geval de twaalf vitale sectoren, met daarachter de vitale producten en diensten. De bescherming van deze sectoren, producten en diensten is het aandachtsgebied van Bescherming vitale infrastructuur. Als de beveiliging niet afdoende blijkt en een (dreigende) aantasting zich voordoet, is sprake van crisisbeheersing. Nationale veiligheid en bescherming vitale infrastructuur richten zich met name op de voorkant van de veiligheidsketen («pre» in het navolgende schema), crisisbeheersing vooral op het incident en de fase erna («post»). Nationale veiligheid is vooral strategisch van aard (biedt de grote lijnen) waar Bescherming Vitale Infrastructuur en crisisbeheersing concreter en operationeler van aard zijn (bieden de maatregelen).

---

<sup>1</sup> Deze lijst van capaciteiten is nu opgesteld aan de hand van een aantal (ook interne) onderzoeken. In de toekomst zal aan de hand van een systematische analyse tussen gewenste en feitelijke capaciteiten in kaart worden gebracht, waar de inspanningen op gericht moeten worden.





## 7. Hoe verder

Naar verwachting kan begin 2007 de strategie voor nationale veiligheid worden vastgesteld. Tevens wordt u dan nader geïnformeerd over de uitwerking van de onderwerpen zoals die in deze brief zijn benoemd; de ontwikkeling en inrichting van een rijksbrede analysefunctie en early-warning systematiek, een functie voor rijksbrede risicobeoordeling en prioritering, kennisontwikkeling en een beleidstoets op nationale veiligheidsimplicaties. Zoals gemeld is dit een eerste stap in een gefaseerde aanpak om de nationale veiligheid te verbeteren.

Zoals eerder in deze brief gemeld zal de strategie niet datgene vervangen wat er op het terrein van nationale veiligheid gebeurt. Maar ik ben ervan overtuigd dat met deze strategie en de bijbehorende aanpak weer stappen voorwaarts gezet worden om ons te beschermen tegen een aantasting van de nationale veiligheid. Met deze aanpak wordt de basis gelegd tot een meer integrale besluitvorming en verbeterde prioriteitstelling tussen de verschillende veiligheidsdomeinen die thans nog gescheiden worden benaderd en behandeld in de politieke arena. Ik verwacht met een strategie op langere termijn een verzakelijking en verbreding van het risico-debat te bereiken en een effectievere benutting van beschikbare overheids capaciteiten te bewerkstelligen.

Uiteraard blijft investeren in veiligheid een kwestie van keuzes maken. Niet alles kan, tegen elke prijs, beschermd worden. Kosten en baten zullen daarin tegenover elkaar afgezet moeten worden zodat de beperkt beschikbare (financiële) middelen op de juiste plaats ingezet worden.

Tot slot kent ook een strategie zijn beperkingen: het hebben van een strategie is geen garantie dat de nationale veiligheid nooit zal worden aangetast. De strategie voor nationale veiligheid neemt niet alle risico's weg. Het is echter wel onze verantwoordelijkheid om op die terreinen waar mogelijkheden zijn tot verbetering, die met spoed op te pakken. Bovendien stelt een strategie ons als overheid ook beter in staat om helder te communiceren over de mogelijkheden en onmogelijkheden om de nationale veiligheid te borgen.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
J. W. Remkes