

Vergaderjaar 2007–2008

30 821

Nationale Veiligheid

Nr. 6

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 mei 2008

Namens het Kabinet bied ik u hierbij de eerste voortgangsbrief Nationale Veiligheid en onderliggende analyses aan.

1. Inleiding

In mei 2007 heb ik namens het kabinet de strategie Nationale veiligheid aangeboden aan de Tweede Kamer.¹ Aanleiding voor het opstellen van de strategie was de behoefte om beter zicht te krijgen op wat Nederland bedreigt (en hoe erg dat is) en vervolgens de vraag te kunnen beantwoorden óf we beschikken over de juiste capaciteiten om die dreigingen te voorkomen dan wel er op te kunnen reageren. Met de strategie nationale veiligheid wil het kabinet zoveel als mogelijk voorkomen dat de maatschappij ontwricht raakt als gevolg van een ramp of crisis.

Nederland sluit met deze aanpak aan bij internationale ontwikkelingen. Internationaal leeft breed het besef dat dreigingen meer en meer met elkaar verweven zijn en op elkaar in werken. Bovendien is binnen- en buitenlandse veiligheid daarbij ook steeds moeilijker van elkaar te scheiden. Steeds meer partijen (binnen en buiten de overheid, nationaal en internationaal) moeten daardoor een bijdrage leveren aan die (inter)nationale veiligheid en dat maakt het er in de aanpak niet eenvoudiger op. In meerdere landen wordt dan ook nagedacht over de aanpak van de bedreigingen van de (inter)nationale veiligheid. Zo heeft het Verenigd Koninkrijk onlangs «The National Security Strategy of the United Kingdom (Security in an interdependent World)»² uitgebracht en is daarvoor in Frankrijk een eerste stap gezet met de installatie van een commissie die een «livre blanc sur la défense et la sécurité nationale» zal opstellen³. Het «Protective Security Coordination Centre» van Australië heeft een vergelijkbare opdracht. Ook de Europese Unie is actief en heeft, onder regie van dhr. Solana, in maart een rapport uitgebracht over de bedreigingen van klimaatverandering voor de internationale veiligheid.⁴ Migrantenstromen, voedselwatertekorten, (politieke) conflicten over oliewinning en nieuwe

¹ TK 2006–2007, 30 821, nr. 3.

² Cabinet Office, London, maart 2008.

³ Installatie van de commissie heeft plaatsgevonden op 23 augustus 2007 door de president van Frankrijk.

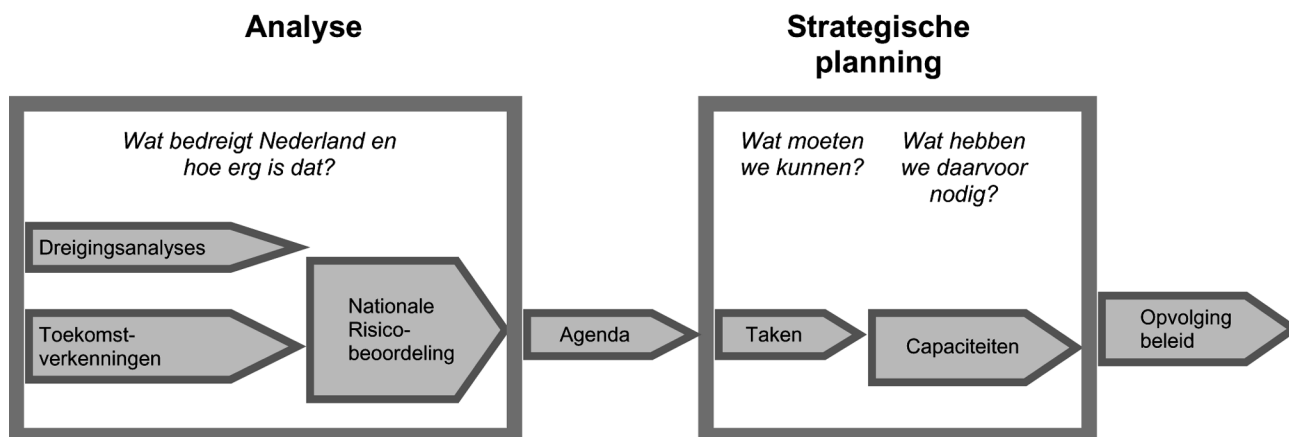
⁴ Paper from the High Representative and the European Commission to the European Council concerning «Climate change and international security», Brussel, document 7249/08, maart 2008.

doorvaarten zijn enkele van de nijpende thema's die in deze rapportage worden geadresseerd.

Het is niet zo dat al deze analyses leiden tot nieuwe typen van dreigingen. Pandemieën, terrorisme of natuurdreigingen staan in bijna elk rapport genoemd. Wat wel belangrijk is, is de vertaling van deze dreigingen naar de specifieke context van het desbetreffende land of gebied. Voor Nederland geldt daarbij bijvoorbeeld de geografische ligging (in relatie tot overstroming) of al dan niet de importafhankelijkheid van grondstoffen. Ook is het nodig de specifieke Nederlandse beleidsinzet (tot dusver) op het tegengaan van dreigingen mee te nemen in beschouwing over de vraag «doen we genoeg op de goede dingen».

De daarbij leidende werkwijze nationale veiligheid is in onderstaande figuur gevisualiseerd:

Figuur 1: werkwijze nationale veiligheid



In het werkprogramma 2007–2008 is vastgelegd dat de strategie in 2007 met voorrang zal worden toegepast op een drietal thema's: klimaatverandering, energievoorzieningszekerheid en polarisatie en radicalisering én dat er een analyse wordt uitgevoerd op de taak grootschalige evacuatie. De analyses hebben als doel om het kabinet, beter dan voorheen, in staat te stellen om te bepalen welke dreigingen de nationale veiligheid in gevaar kunnen brengen en hoe te anticiperen op die dreigingen, ongeacht de herkomst en aard ervan. Daarnaast maakt de werkwijze het voor het kabinet niet alleen mogelijk om beter onderbouwd prioriteiten te kiezen en te bepalen hoe die te effectueren, maar ook om die keuzes in onderlinge samenhang te zien.

Met deze voortgangsbrief informeer ik u over de voortgang van het programma, de eerste uitkomsten en het vervolg. Achtereenvolgens wordt aandacht besteed aan:

- de uitkomsten van de nationale risicobeoordeling 2007 en de inzet van het kabinet op specifieke dreigingen (paragraaf 2);
- de aanbevelingen op generieke capaciteiten (paragraaf 3);
 - verantwoordelijkheid overheid: versterking van de landelijke regie bij nationale crises (paragraaf 3.1);
 - verantwoordelijkheid bedrijfsleven: versterking van de continuïteit van de vitale infrastructuur (paragraaf 3.2);
 - verantwoordelijkheid burger: versterking van zelfredzaamheid (paragraaf 3.3);

- de resultaten van de analyse op de taak grootschalige evacuatie en aanbevelingen (paragraaf 4);
- de voortgang op de overige onderwerpen binnen het werkprogramma (paragraaf 5);
- samenvattend: te nemen maatregelen (paragraaf 6).

In de bijgevoegde rapporten «Nationale risicobeoordeling 2007»¹ en «Capaciteitenanalyse grootschalige evacuatie»¹ zijn de onderliggende analyses weergegeven die ten grondslag liggen aan de bevindingen en maatregelen zoals in deze voortgangsbrief verwoord.

2. Uitkomsten nationale risicobeoordeling 2007 en inzet Kabinet op specifieke dreigingen

Wat bedreigt ons en hoe erg is dat?

Met behulp van overheid, bedrijfsleven, kennisinstituten en wetenschap is geïdentificeerd wat mogelijke dreigingen zijn binnen de thema's klimaatverandering, energievoorzieningszekerheid en polarisatie en radicalisering. Op deze dreigingen zijn vervolgens scenario's ontwikkeld op een tijdshorizon van maximaal vijf jaar². In diezelfde periode is met inbreng van kennisinstituten en wetenschap de integrale beoordelingsmethodiek nationale veiligheid ontwikkeld waarin elk scenario beoordeeld wordt op waarschijnlijkheid en impact. De nationale risicobeoordeling geeft daarmee dus voor de eerste keer inzicht in hoe verschillende dreigingen en risico's in Nederland zich tot elkaar verhouden. Voor 2008 wordt deze set van scenario's uitgebreid, zowel binnen de huidige thema's³ als met andere thema's op het terrein van nationale veiligheid; in ieder geval voor ICT-verstoring⁴. 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. Zoals vastgelegd in de strategie wordt in 2009 de nationale risicobeoordeling over de volledige breedte van dreigingen nationale veiligheid uitgevoerd⁵. De beoordeling van de huidige dertien scenario's leidt tot het overzicht in figuur 2.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

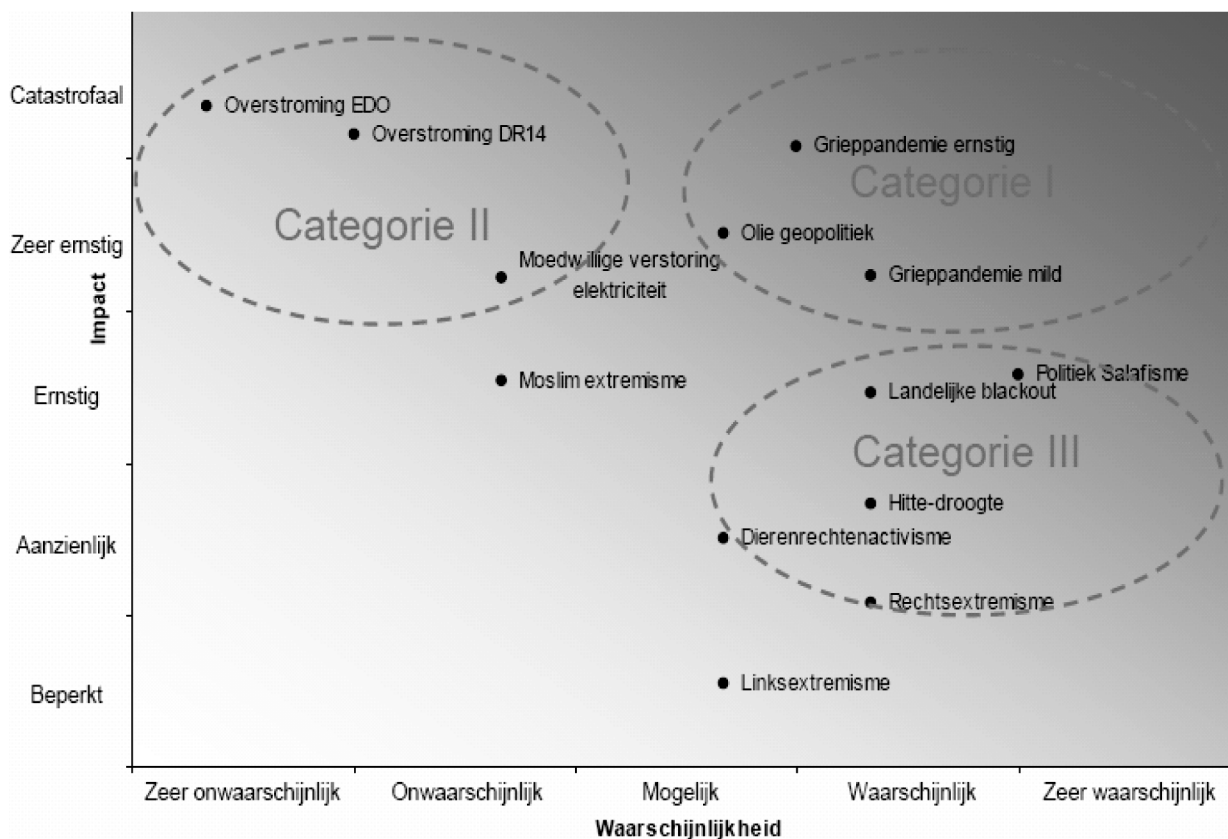
² In 2008 wordt ook gewerkt met scenario's met een tijdshorizon 20–25 jaar bijv. ten behoeve van droogte-hitte. Daarbij zal dan ook gekeken worden hoe langdurige ontwikkelingen (met name op het terrein van energie) meegenomen kunnen worden in de nationale risicobeoordeling.

³ In 2008 worden de volgende scenario's geanalyseerd en beoordeeld: extreem weer, uitbreiding overstromingsscenario's zoals rivieren, verstoring gaslevering, terrorisme tegen elektriciteitssector en een uitbreiding van de polarisatie en radicaliseringsscenario's.

⁴ Toezegging minister BZK in AO Nationale veiligheid (31 oktober 2007).

⁵ Aantasting van de internationale vrede en veiligheid, verspreiding van CBRN wapens, Terrorisme, Internationaal georganiseerde criminaliteit, Sociale kwetsbaarheid, digitale onveiligheid, economische onveiligheid, klimaatverandering en natuurrampen en uitbraak infectieziekten en dierziekten (strategie NV; pag. 19).

Risicodiagram



Analyse uitkomsten nationale risicobeoordeling

In de analyse is niet alleen de *positie* van het risico in het diagram (en de verklarende factoren voor die positie) van belang, maar ook de eventueel te verwachten *dynamiek*. Zo zal het droogte-hitte-scenario op de lange termijn verschuiven richting een hogere waarschijnlijkheid en wellicht ook richting een hogere impact. Datzelfde zou kunnen gelden voor het geopolitieke oliescenario, vanwege de toenemende krapte op de oliemarkt. Op basis van deze ordening van risico's en bijbehorende verklaringen, kan de analyse plaatsvinden naar de mogelijkheden om de verschillende risico's te voorkomen of om om te gaan met de effecten daarvan. Dit langs de lijn van de veiligheidsketen (voorkomen, verminderen effect, preparatie voor als het toch gebeurt, respons en herstel). Hierbij is altijd een kosteneffectiviteitsafweging noodzakelijk in relatie tot de beoordeling van kans en effect.

Categorie 1: Hoge waarschijnlijkheid¹ en hoge impact

Griep pandemie

De uitbraak van een griep pandemie vormt één van de grootste risico's voor de Nederlandse samenleving. Dit geldt overigens wereldwijd. In het ernstige griep pandemiescenario zullen ca. 80 000 mensen overlijden. Nederland heeft de afgelopen jaren veel gedaan om een griep pandemie te

¹ Van hoge waarschijnlijkheid is sprake wanneer de waarschijnlijkheid is beoordeeld als «mogelijk», «waarschijnlijk» of «zeer waarschijnlijk».

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 onze open samenleving zijn de mogelijkheden om de kans op en de gevolgen van een griep Pandemie effectief te beperken gering.

Er zijn hoopgevende ontwikkelingen bij de onderzoeken naar een pre-pandemisch vaccin. Hierdoor zou zo'n vaccin wellicht sneller beschikbaar kunnen komen dan tot nu toe wordt aangenomen. De gezondheidsraad zal hierover aan het einde van 2008 een advies uitbrengen. Ook zal het nationaal crisisplan griep Pandemie, op basis van de scenario's¹ uit de nationale risicobeoordeling, met voorrang worden uitgewerkt. Besluitvorming en samenwerking zijn in 2005 beoefend. Eind 2009 wordt opnieuw een grootschalige oefening gehouden om de stand van voorbereidingen te toetsen. Het kabinet acht een goede voorbereiding door bedrijven op een griep Pandemie van groot belang. De inzet van het kabinet is dat 80% van de vitale organisaties het scenario van een griep Pandemie in hun continuïteitsplannen heeft verwerkt. Daarnaast zal het kabinet in 2008 ook met medeoverheden en het overige bedrijfsleven soortgelijke afspraken maken. Hierbij kunnen deze organisaties gebruik maken van het ondersteunende materiaal van het programma «Griep en maatschappij».

Oliecrisis

Nederland speelt een sleutelrol in de Noordwest-Europese olievoorziening. Van oudsher is het oliecrisisbeleid vooral georiënteerd op een internationale aanvoerverstoring, zoals in 1973. En nog steeds liggen daar de grootste risico's. Door de toenemende krapte op de oliemarkt zou een verstoring in de aanvoer van olie al op korte termijn kunnen leiden tot een oliecrisis. Belangrijk gegeven is dat er op dit moment nauwelijks reservecapaciteit aanwezig is op de mondiale markt. Daarnaast is de politieke situatie in enkele olieproducerende landen niet stabiel. Gevolg hiervan kan zijn dat de waarschijnlijkheid van dit scenario, nu ingeschat op «mogelijk», de komende jaren zal toenemen. Dit kan niet alleen tot schaarste leiden, maar ook tot een tweedeling in de maatschappij tussen degenen die de hoge olieprijs (en de stijgende prijzen van producten waarin olie is verwerkt) nog wel kunnen opbrengen en degenen die dat niet meer kunnen.

Nederland geeft loyaal invulling aan zijn internationale verplichtingen om te zorgen voor een adequaat oliecrisisinstrumentarium, waaronder het aanhouden van strategische noodvoorraden. Nederland doet mee aan de periodieke IEA-oliecrisisoefeningen, waarvan er ook dit jaar weer een wordt gehouden. Tevens zal in de loop van dit jaar een IEA-reviewteam het Nederlandse oliecrisisbeleid beoordelen. De uitkomsten van de oefening en de review (eind 2008) zullen laten zien of het huidige oliecrisisbeleid van de IEA-lidstaten en Nederland volstaat, of dat eventueel aanpassingen nodig zijn. Om de Nederlandse kwetsbaarheid verder te verkleinen zet het kabinet onverminderd in op structurele oplossingen als energiebesparing, de ontwikkeling van duurzame alternatieve energiebronnen, en diversificatie van de herkomst van olie.

Categorie 2: Lage waarschijnlijkheid²

Overstromingsrisico's

De overstromingssscenario's³ zijn zeer onwaarschijnlijk, gecombineerd met, wanneer ze zich zouden voordoen, catastrofale gevolgen voor Nederland. Bij deze scenario's speelt nadrukkelijk de politieke vraag in hoeverre we aanvullende maatregelen moeten treffen voor de respons op dit type scenario's. Er bestaat een risico met mogelijk catastrofale gevolgen, waarvoor de capaciteiten volstrekt ontoereikend zijn. Dit betekent dat preventieve maatregelen van groot belang zijn. Deze analyse laat zien dat de programma's «Zwakke schakels kust», «Ruimte voor de rivier» en het

¹ TK 2007–2008, 22 894, nr. 164.

² Van lage waarschijnlijkheid is sprake wanneer de waarschijnlijkheid is beoordeeld als «onwaarschijnlijk» of «zeer onwaarschijnlijk», maar hoge impact.

³ Uitgangspunt voor deze scenario's zijn de EDO's: ergst denkbare overstromingssscenario's. Deze scenario's zijn uitgangspunt voor de taskforce management overstromingen (TMO) en door deskundigen geïdentificeerd als realistische scenario's.

«Hoogwaterbeschermingsprogramma» onmisbaar zijn om de nationale veiligheid te versterken. De verkenning «Waterveiligheid 21e eeuw» 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. Dit zal nader worden uitgewerkt in het Nationaal Waterplan dat de staatssecretaris van V&W nog voor het einde van het jaar zal uitbrengen. Vervolgens zal worden gezien welke maatregelen gericht nodig zijn voor het vergroten van de responscapaciteit (evacuatiecapaciteit, zelfredzaamheid en schuilcapaciteit). De Taskforce Management Overstromingen voert de regie over uitvoering van het verbeterprogramma om op organisatorisch vlak beter voorbereid te zijn op een overstroming. Aan het eind van 2008 vindt de oefening Waterproef plaats. Hierop wordt in paragraaf 4 nader ingegaan.

Moedwillige verstoring elektriciteit (regionaal)

De kans op dit scenario is als «onwaarschijnlijk» beoordeeld. Er zijn op dit moment geen aanwijzingen voor moedwillige verstoring van elektriciteitsproductie of -distributie. Er worden veel maatregelen getroffen ter beveiliging van het elektriciteitsnetwerk, om een aanslag te voorkomen. De aard van de gevolgen van dit scenario is, voor zover het de uitval van elektriciteit betreft, vergelijkbaar met die in het landelijke black-outs scenario. De omvang van die gevolgen is kleiner omdat het een regionaal scenario is. Dit scenario scoort toch hoger dan het black-outs scenario, omdat, naast de gevolgen van elektriciteitsuitval, er ook sprake is van een hoge psychologische impact van een terroristische aanslag.

Categorie 3: Hoge waarschijnlijkheid en lage impact

Polarisatie en radicalisering¹

Polarisatie en radicalisering zijn processen die van invloed zijn op de veiligheidsbeleving van groepen mensen en op hun vertrouwen in de overheid om deze moeilijk grijpbare processen aan te pakken. Met het «Actieplan polarisatie en radicalisering» heeft dit kabinet een aanpak gepresenteerd, gericht op het voorkomen en signaleren van en het interveniëren op polarisatie en radicalisering. Het lokaal bestuur speelt in de aanpak een centrale rol en wordt vanuit het actieplan zo goed mogelijk geholpen. Van belang is nauwlettend te blijven volgen of de doelgroep in voldoende mate wordt bereikt en of de geboden handvatten toereikend zijn.

De polarisatiescenario's waarin vanuit één aanleiding op meerdere plekken tegelijk in Nederland de confrontatie dreigt, tonen aan dat landelijke regie bij de voorbereiding en in de respons nodig is. Het gaat dan bijvoorbeeld om het formuleren van beleidsuitgangspunten en tolerantiegrenzen, afspraken over woordvoering en over welke bijstand met voorrang wordt verleend en welke niet.

Landelijke black-out elektriciteit

In dit scenario valt gedurende 24 uur de stroom in geheel Nederland uit. Nederland is de laatste decennia steeds afhankelijker geworden van elektriciteit. Het Nederlandse elektriciteitsnetwerk heeft, door alle maatregelen die zijn genomen, een zeer hoge mate van bedrijfszekerheid. 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.

¹ Dit betreft de scenario's links-extremisme, dierenrechtenactivisme, rechts-extremisme, politiek salafisme.

Droogte/hitte

Als gevolg van klimaatverandering neemt in de toekomst de kans op langdurige droogte/hitte toe. De vragen die dat oproept zijn óf, en zo ja hoe, we daar op dit moment op zouden moeten anticiperen. Sectoren die sterk afhankelijk zijn van 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 elektriciteitscentrales aan de kust. De transportsector zal in moeten spelen op situaties waarin de bevaarbaarheid van de grote rivieren door de geringe waterdiepte beperkt is. Tevens is het van belang na te gaan of Nederland voldoende geprepareerd is op het voorkomen en het bestrijden van grootschalige natuurbranden. Toenemende recreatiedruk en bebouwing, aard van de begroeiing, de bereikbaarheid voor hulpdiensten en bijvoorbeeld de aanwezigheid van bluswater en vluchtwegen zijn een aantal van de factoren die van invloed zijn op de mogelijkheden ter voorkoming dan wel de bestrijding van grootschalige natuurbranden.

Overall analyse:

- Er wordt veel gedaan om te voorkomen dat de beschreven dreigingen werkelijkheid worden en om goed voorbereid te zijn mocht dat onverhoopt toch gebeuren.
- Desondanks slaan de impactcriteria kosten, verstoring van het dagelijks leven en psychologische impact (angst en woede) 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 in het bijzonder gekeken naar capaciteiten waarmee de impact op deze criteria verminderd kan worden.
- De maatschappij zal bij crises met een (zeer) grote impact al snel tegen de grenzen van het eigen kunnen aanlopen. Er zal onmiddellijk 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 en maatschappelijke organisaties. Het is daarbij van belang aandacht te besteden aan de niet- of verminderd zelfredzamen.

3. Maatregelen op generieke capaciteiten

Bovenstaande conclusies leiden tot een drietal te versterken capaciteiten die voor meerdere scenario's relevant zijn (de zogenoemde generieke capaciteiten). Voor het realiseren van deze versterkingen is nadrukkelijk de samenwerking rijksbreed, interbestuurlijk en die tussen overheid en bedrijfsleven een harde randvoorwaarde. Iedereen heeft hierin zijn eigen verantwoordelijkheid.

3.1. De verantwoordelijkheid van de overheid: versterken van landelijke regie bij nationale crises

Voor de scenario's met landelijke impact is nodig dat er, in afstemming met medeoverheden en anders crisispartners, op rijksniveau regie wordt gevoerd. Daarvoor dient de informatiepositie op rijksniveau op orde te zijn (bruikbare en toegankelijke informatie) en dient er zo integraal mogelijk inzicht te bestaan in de gevolgen van de beslissingen (strategieën). Uit

meerdere scenario's blijkt dat de regie op de verdeling van schaarse middelen een aandachtsgebied is dat landelijk nadere invulling verdient. Dit geldt bijvoorbeeld voor situaties waarbij zich vanuit één aanleiding een dreigende situatie manifesteert voor meerdere steden in Nederland tegelijkertijd. Wie kan welke eventuele tekorten opvullen? Meest pregnant echter komt het schaarstevraagstuk naar voren in de overstromings-scenario's en de beperkte mogelijkheden daarin voor grootschalige evacuaties. 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.

3.2. De verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven: versterken van de continuïteit van vitale producten en diensten

Ook de vitale sectoren hebben een verantwoordelijkheid bij het voorkomen van de in de scenario's beschreven gebeurtenissen en bij het beperken van de gevolgen daarvan. Uit de nationale risicobeoordeling blijkt immers dat keteneffecten van vitale sectoren (zowel publiek als privaat) van grote invloed zijn op de impact van de scenario's. Op dit moment is onvoldoende duidelijk op welk niveau vitale producten en diensten geleverd worden in de omstandigheden van de verschillende scenario's. In de vorm van een publiek-private samenwerking (rijk, vitale sectoren en VNO-NCW) zal het gewenste en beschikbare leveringsniveau onder crisissomstandigheden inzichtelijk worden gemaakt voor de sectoren onderling, het kabinet, de veiligheidsregio's en de eindgebruiker. Vervolgens zullen afspraken gemaakt worden om dat leveringsniveau te realiseren, met als doel het verhogen van de continuïteit en daarmee het verminderen van schade.

In het bijzonder verdient de communicatie-infrastructuur aandacht. In de stroomuitval- en overstromingssscenario's is het namelijk onzeker gebleken in hoeverre de communicatie-infrastructuur blijft functioneren. Daar zal met voorrang nader onderzoek naar worden gedaan (waaronder C2000, Cell Broadcasting, het noodnet, de meldkamers/uitwijklocaties en regionale rampenzenders). Hierbij zal ook aandacht worden besteed aan de mogelijkheden tot communicatie tussen overheid en vitale sectoren en tussen sectoren onderling (zowel op operationeel als op bestuurlijk niveau). Deze contacten zijn tijdens de responsfase van een crisis van groot belang. De resultaten van het onderzoek zijn voor eind 2008 gereed. Dan zal duidelijk worden wat nodig is (en hoeveel dit aan middelen vraagt) om de robuustheid op een acceptabel niveau te brengen.

3.3. De verantwoordelijkheid van de burger: versterken zelfredzaamheid en burgerparticipatie

Ondanks de inspanningen van de overheid en de vitale sectoren zal bij meerdere dreigingen, als het echt misgaat, een flink beroep gedaan worden op de eigen verantwoordelijkheid van de burger. Als elke seconde telt is het van groot belang dat die zelfredzaam is en dat burgers en maatschappelijke organisaties zich inzetten om medeburgers te helpen. Uit onderzoek naar de campagne *Denk vooruit* blijkt dat burgers zich bewust zijn van de campagne en risico's, dit ook belangrijk vinden, maar daar niet of nauwelijks naar handelen. Verbreding en intensivering van een aanpak om zelfredzaamheid te versterken is nodig. Uitgangspunt zal zijn dat zelfredzaamheid zo dicht mogelijk bij de burger wordt georganiseerd, zodat deze eerder geneigd is de eigen verantwoordelijkheid daadwerkelijk te nemen. Naast het rijk spelen daarom de medeoverheden een centrale rol in het concreet motiveren van de burger. De medeoverheden moeten daarvoor vanuit het rijk ondersteund worden. Een tweede uitgangspunt is dat gebieden sterk kunnen verschillen op hun risicoprofiel

en dat prioriteit moet worden gegeven aan gebieden met bovengemiddelde risico's («hot-spot»-benadering) die samenhangen met verschillende dreigingen¹. Een derde uitgangspunt heeft betrekking op de breedte van de aanpak. Met alleen communicatie komen we er niet. Bewustwording van en kennis over de handelsperspectieven zijn randvoorwaardelijk. Het is echter het gedrag van burgers waar het uiteindelijk om gaat, zowel in de voorbereidende zin als tijdens de crisis zelf. De overheid maar zeker ook maatschappelijke organisaties kunnen een belangrijke stimulerende en ondersteunende rol vervullen. Zowel de voorkant van het vraagstuk (voldoen de wijken en infrastructuur aan voorwaarden voor zelfredzaamheid?) als de achterkant (benutten we burgers voldoende bij de bestrijding van de calamiteit?) moeten worden betrokken.

Zo laten bijvoorbeeld de stroomstoringen in de Bommelerwaard (december 2007) en Haaksbergen (november 2005) zien dat de kwetsbaarheid op de uitlopers van het elektriciteitsnet hoger is dan in de gebieden die zijn aangesloten op de ringstructuur. Burgers en bedrijven in deze gebieden moeten een reële perceptie hebben van hun risico op stroomuitval en de consequenties daarvan. Verder geeft de website www.crisis.nl duidelijke voorbeelden hoe ze hun zelfredzaamheid kunnen verbeteren. Dit zal, mede op basis van de uitkomsten van de Nationale Risicobeoordeling, nog verder gespecificeerd worden.

Landelijk zou de inzet, in aanvulling op de bestaande landelijke Denk vooruit campagne, zich verder kunnen verbreden door meer prikkels te ontwikkelen die burgers aanzetten tot daadwerkelijk voorbereidend gedrag. Daarin past bijvoorbeeld onderzoek naar de mogelijkheden die verzekeringen kunnen bieden en om de aanschaf van noodpakketten te stimuleren. Ook kunnen werkgevers gestimuleerd worden om hun medewerkers een overlevingspakket aan te bieden.

4. De beperkte mogelijkheden voor grootschalige evacuaties

De capaciteitanalyse is gestart met een analyse (bijlage 2) aan de hand van twee overstromingsscenario's: een voor de kust en een voor rivieren. Bij beide scenario's gaat het om een zeer groot gebied met veel inwoners waarbij het belangrijkste verschil is dat er in het kustscenario (zeer) weinig tijd is en in het rivierenscenario relatief veel tijd.

In het vervolg van het project zullen verdere capaciteitanalyses voor grootschalige evacuaties worden uitgevoerd op basis van scenario's als bosbranden en CBRN-incidenten.²

Uit de capaciteitanalyse voor grootschalige evacuaties bij overstromingen blijkt dat preventieve evacuatie bij een ergst denkbaar *rivierenscenario* haalbaar is³. Voorwaarde is wel dat bestuurders en operationele diensten tijdig informatie/adviezen ontvangen op basis waarvan zij besluiten kunnen nemen. Gegeven de aanname dat er in het *kustscenario* slechts 24 uur beschikbaar is voor evacuatie, kan de conclusie worden getrokken dat preventief evacueren in de Randstad geen reële optie is. De evacuatieopgave is daar zó omvangrijk door de grote aantallen mensen dat er altijd een tekort aan tijd zal zijn voor volledige evacuatie. Bovendien bemoeilijken de extreme weersomstandigheden (windkracht 12) de evacuatie. Alle mensen, zowel zelfredzame, als niet zelfredzame, moeten binnen het bedreigde gebied in veiligheid worden gebracht. Voor de in de analyse onderscheiden deelgebieden⁴ Zeeland en de Zuid-Hollandse eilanden, Zeeuws-Vlaanderen en Flevoland lijken er wel mogelijkheden te zijn om de niet-zelfredzame mensen preventief te evacueren. Het besluit hiertoe moet dan wel vroegtijdig, als de onzekerheid over het plaatsvinden van de overstroming nog vrij groot is, genomen worden.

¹ Zoals voor overstromingen: bewoonde gebieden die snel en diep onder water komen te staan; voor stroomuitval: de uitlopers van het net; voor gevaarlijke stoffen: bij inrichtingen en transportroutes; en voor veel mensen tegelijkertijd bijeen: vervoersknooppunten.

² De keuze voor overstromingsscenario is ingegeven door het feit dat de kans op overstromingen weliswaar klein is maar dat de gevolgen zodanig zijn dat er maatschappelijke ontwrichting ontstaat. De gekozen scenario's hebben bovendien onderling verschillende kenmerken waardoor een grote bandbreedte in het handelen van de overheid, het bedrijfsleven en de burger en in de daarvoor benodigde capaciteiten in beeld komt. Door die bandbreedte ontstaat naar verwachting een generiek model dat ook voor andere scenario's toepasbaar is maar waarbij nadrukkelijk ook moet worden gekeken naar verschillen in aanpak (bijv. voor CBRN-dreigingen).

³ Uit de analyse van grootschalige evacuatie komt naar voren dat er met betrekking tot een bevel tot evacuatie, een leemte is in de wetgeving. Er is strikt genomen geen wettelijke basis, anders dan noodwetgeving. Noodwetgeving (noodrecht) is enkel inzetbaar op het moment van een daadwerkelijke calamiteit (overstroming). Dit past niet in het licht van een preventieve evacuatie waarbij er wellicht achteraf geredeneerd geen evacuatie nodig was.

⁴ Pag. 27 van de capaciteitanalyse grootschalige evacuatie.

Om beide strategieën (rivier en kust) uit te kunnen voeren zijn extra maatregelen nodig. Hier speelt de politiek-bestuurlijke afweging in hoeverre we moeten investeren in de versterking van responscapaciteiten voor ergst denkbare overstromingsscenario's met een geringe kans. Er zijn drie mogelijkheden:

1. Inzetten op een zo maximaal mogelijke voorbereiding (uitvoeren van alle aanbevelingen uit de analyse; dit vraagt zeer hoge investeringen)
2. Geen extra voorbereiding (ingecalculeerd risico)
3. Voorbereiden op een aantal onderdelen dat voor meerdere dreigingen toegevoegde waarde heeft.

Het kabinet zet in op de derde mogelijkheid en sluit daarmee aan op de aanbevelingen die voortkomen uit de nationale risicobeoordeling (zie paragraaf 3 en 6). Een aantal van de beleidsopties zoals geformuleerd in het rapport capaciteitanalyse grootschalige evacuatie komt daarmee te vervallen, zoals ten aanzien van opvanglocaties, de aanschaf van extra middelen (verkenningshelikopters, vletten, transportcapaciteit) of inzet van extra personeel (voor bijvoorbeeld «crowd control»). De kosten verhouden zich niet tot de zeer lage waarschijnlijkheid van optreden.

5. Voortgang bij de invoering van de strategie nationale veiligheid

5.1 Een eerste jaar met tastbare resultaten

Als iets duidelijk is geworden dit jaar, is het dat er veel wordt geïnvesteerd in het tegengaan van dreigingen voor de nationale veiligheid. Cruciaal is nu dat met de strategie nationale veiligheid blinde vlekken zichtbaar worden gemaakt en dat dwarsverbanden worden gelegd. Dit door integraal en vanuit verschillende disciplines gelijktijdig en systematisch dreigingen te analyseren en de vraag te stellen: Doen we wel genoeg om deze het hoofd te bieden? Maken we ons terecht ongerust over een aantal van de dreigingen of kan het ook wel wat minder?

In dit eerste jaar van invoering van de strategie lag het accent enerzijds op de uitwerking van de methodiek en op de opbouw van het deskundigen-netwerk dat nodig is om de analyses uit te voeren. In beide is rijksbreed veel geïnvesteerd. Tevens is een begin gemaakt met de vertaalslag en samenwerking naar en met het bedrijfsleven en lokale overheid. Dit zal in 2008 verder worden uitgebouwd, deels bijv. via de convenanten met de veiligheidsregio's, deels ook via het project bescherming vitale infrastructuur en de samenwerking met VNO-NCW. Anderzijds hebben we in dit eerste jaar de methodiek ook al voor de eerste keer kunnen toepassen. De nationale risicobeoordeling 2007 en het advies voor de taak grootschalige evacuatie zijn de eerste tastbare resultaten van de strategie nationale veiligheid.

De ervaringen met de gevolgde werkwijze en de genoemde resultaten stimuleren om door te gaan op de ingeslagen weg. Er kan nu al geleerd worden van de eerste ervaringen. Eind 2008 vindt een evaluatie plaats over de werkwijze (zowel inhoudelijk als procesmatig) zodat ook dan verbeteringen meegenomen kunnen worden in het werkprogramma voor 2009 en verder. De Tweede Kamer wordt hierover begin 2009 geïnformeerd.

5.2 Korte termijn analyses van dreigingen en risico's

Op het gebied van korte termijnanalyses (in de strategie «horizon-scanning» genaamd) is in de afgelopen periode het mechanisme van risicosignalering ontwikkeld. De risicosignalering voor alle *natuurdreigingen* is op dit moment al operationeel voor een besloten groep

crisisbeheerders in de vorm van een actuele webtoepassing. Het streven is erop gericht de risicosignalering voor klassieke dreigingen (o.a. terrorisme, internationaal georganiseerde criminaliteit, verspreiding van CBRN-wapens) en economische dreigingen (ICT-verstoring, schaarste grondstoffen en uitval voorzieningen) eind 2008 operationeel te hebben.

5.3 Strategische verkenningen

De methodiek voor de lange termijn analyse («strategische verkenningen») is klaar en wordt op dit moment toegepast. In het najaar van 2008 wordt de eerste rapportage over mogelijke bedreigingen op de lange termijn opgeleverd, die mede als input dient voor de selectie van uit te werken dreigingen voor het werkprogramma 2009 en verder.

5.4 Regie en aansturing

In de strategie nationale veiligheid is vastgelegd dat het kabinet met concrete voorstellen komt voor het optimaliseren van de aspecten van regie en aansturing door de overheid op het terrein van nationale veiligheid. In het algemeen overleg van 31 oktober 2007 heeft de Tweede Kamer hier expliciet aandacht voor gevraagd. Op korte termijn zal ik een beleidsverkenkende notitie met een voorstel over regie en aansturing indienen voor bespreking in de Ministerraad.

5.5 Internationaal

Zoals in de strategie is vastgelegd streeft het kabinet naar een intensivering van de internationale samenwerking op het gebied van nationale veiligheid met die landen die vergelijkbare werkwijzen hanteren om de nationale veiligheid te waarborgen. Deze intensivering heeft gestalte gekregen in een intensief contact met het Verenigd Koninkrijk en heeft onder meer geleid tot een eerste internationale conferentie «National Safety & Security; responding to risks to citizens, communities and the nation» die in januari in Den Haag plaatsvond. Dit heeft geleid tot de opbouw van een internationaal netwerk waarin structureel kennis en informatie wordt uitgewisseld. Inmiddels zijn er ook intensievere bilaterale contacten met onder meer Duitsland en Frankrijk en vindt er in september 2008 een werkbezoek aan Singapore plaats.

6. Samenvattend: te nemen maatregelen

Uit bovenstaande beschrijvingen blijkt dat er veel inspanningen geleverd worden ter voorkoming van en voorbereiding op de bestrijding van dreigingen voor de nationale veiligheid. De uitkomsten van de nationale risicobeoordeling en het advies grootschalige evacuatie bij overstromingen laten echter ook zien dat er nog ruimte is voor verbeteringen en bieden daar veel aanknopingspunten voor. In beide rapporten wordt daar bij stil gestaan. Op basis van het voorgaande zal het kabinet met voorrang maatregelen treffen op of aandacht blijven besteden aan onderstaande onderwerpen.

1. *Vorbereiding griep pandemie:* Intensivering van de voorbereiding op de gevolgen van griep pandemie voor vitale sectoren, bedrijven en overheden. Voor eind 2009 is de continuïteitsplanning voor een situatie met griep pandemie gereed. Hierover worden afspraken gemaakt met VNO-NCW, medeoverheden en andere ministeries. Ook wordt eind 2009 een grootschalige oefening griep pandemie georganiseerd.
2. *Oliecrisismechanismen:* Nederland neemt actief deel aan de review van de IEA-mechanismen om te bezien of, en zo ja, in hoeverre de huidige oliecrisismechanismen toereikend zijn alsook de nationale

- invulling daarvan. Om de Nederlandse kwetsbaarheid verder te verkleinen zet het kabinet onverminderd in op structurele oplossingen als energiebesparing, de ontwikkeling van duurzame alternatieve energiebronnen, en diversificatie van de herkomst van olie.
3. *Landelijk evacuatieplan*: Medio 2009 is een landelijk operationeel evacuatieplan gereed met afspraken over ondermeer de invulling van de landelijke operationele regie, het landelijk verkeersmanagement en de (eerste) opvang en verzorging.
 4. *Schaarste*: Fasegewijs wordt invulling gegeven aan de ontwikkeling van landelijke strategieën voor de verdeling van schaarste op het terrein van bewaken en beveiligingen, (drink)water en energie (gereed eind 2009). Eind 2008 bestaat inzicht in nut en noodzaak van een landelijke operationele staf en de inrichtingsmogelijkheden.
 5. *Robuustheid communicatiemiddelen*: Nog dit jaar wordt een onderzoek afgerond naar de robuustheid van de communicatiemiddelen (C2000, cell broadcasting, regionale rampenzenders, noodnet, meldkammers en uitwijkmogelijkheden) in situaties met grootschalige overstromingen, langdurige uitval van de stroomvoorziening en uitval van personeel als gevolg van een griep пандemie.
 6. *Uniforme informatievoorziening*: Door middel van een fasegewijze uitrol wordt een landelijk systeem gerealiseerd (medio 2010) voor uniforme informatievoorziening en -uitwisseling tussen alle regionale en landelijke crisiscentra (NETCENTRIC).
 7. *Continuïteit vitale infrastructuur*: Eind 2009 is er een volledig inzicht in de continuïteit van de levering van vitale producten en diensten bij de scenario's van nationale veiligheid zodat besloten kan worden wat nodig is om die continuïteit op een aanvaardbaar niveau te krijgen.
 8. *Vergroten van de zelfredzaamheid*: Eind 2008 is een plan van aanpak gereed voor een aantal gebieden die als urgent worden aangemerkt vanuit het oogpunt van zelfredzaamheid. Tevens wordt hierin aandacht besteed aan het omgaan met de niet-zelfredzame mensen in die gebieden (met inachtneming van privacy wetgeving). Op landelijk niveau wordt onderzoek gedaan naar effectieve prikkels ter stimulering van zelfredzaam gedrag.
 9. *Civiel-militaire samenwerking*: In het interdepartementale traject «defensieverkenningen» wordt op grond van op langere termijn te verwachten ontwikkelingen en mogelijke scenario's onder meer bezien welke capaciteiten in het kader van de civiel-militaire samenwerking benodigd zijn op het gebied van nationale veiligheid. In deze verkenningen wordt mede gebruik gemaakt van de bevindingen van de door BZK uitgevoerde verkenningen. De defensieverkenningen zullen in september 2009 zijn afgerond.
 10. *Verbreiding analyse op evacuatie*: De analyse grootschalige evacuatie wordt tevens uitgevoerd op nog te bepalen scenario's voor nucleaire, biologische en chemische incidenten en voor grootschalige natuurbranden, zodat accentverschillen duidelijk worden en een integraal advies kan worden opgesteld. Deze scenario's worden tevens in de nationale risicobeoordeling doorgerekend (gereed eind 2008).

7. Tot slot

Het kabinet is van mening dat met de resultaten van het programma nationale veiligheid voldoende basis is gelegd voor verbreding van de aanpak en is er van overtuigd dat de genomen maatregelen zullen bijdragen aan het vergroten van de nationale veiligheid.

Begin 2009 ontvangt de Tweede Kamer de tweede voortgangsbrief over het programma nationale veiligheid met onder meer de uitkomsten van de nationale risicobeoordeling 2008 en de resultaten van de strategische verkenningen.

