

Vergaderjaar 2015–2016

33 199

Beleidsdoorlichting Veiligheid en Justitie

Nr. 11

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 september 2015

Met deze brief informeer ik uw Kamer over de voorgenomen opzet en vraagstelling van de voor 2016 voorziene beleidsdoorlichting van begrotingsartikel 36.2 Nationale veiligheid en terrorismebestrijding. Hiermee doe ik ten aanzien van die doorlichting de toezegging gestand die de Minister van Financiën heeft gedaan ter uitwerking van de motie-Harbers¹.

Reikwijdte

De doelstelling van artikel 36.2 is bij te dragen aan een veilig en stabiel Nederland door dreigingen van vitale belangen te onderkennen en de weerbaarheid en bescherming van die belangen te versterken. Hoofddoel is het voorkomen en beperken van maatschappelijke ontwrichting. Onder artikel 36.2 vallen alle budgetten die binnen het Ministerie van Veiligheid en Justitie zijn ondergebracht bij de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV). Het gaat dan ook om een beleidsdoorlichting van alle NCTV-beleidsterreinen. Het budget van artikel 36.2 wordt ingezet om de coördinatie te vervullen op de bescherming van de nationale veiligheid en het verhogen van de weerbaarheid dienaangaande in de samenleving.

Artikel 36.2 bekostigt de volgende hoofdtaken:

- het zorgdragen voor bewaken en beveiligen van personen, objecten, diensten en evenementen, alsmede vitale sectoren;
- het zorgdragen voor de beveiliging van de burgerluchtvaart; de taak van het Ministerie van Veiligheid en Justitie op dit gebied concentreert zich op beveiliging van de burgerluchtvaart in Nederland «op de grond», dus in luchthavens. De taak van het Ministerie van Veiligheid en Justitie strekt zich niet uit over de veiligheid van het luchtruim;
- het versterken van de cybersecurity;

¹ Kamerstuk 34 000, nr. 52 en Kamerstuk 34 000, nr. 59.

- het versterken van de weerbaarheid van burgers, bedrijven, objecten, (infra)structuren, overheden en andere instellingen ten aanzien van dreigingen voor de nationale veiligheid;
 - het zorgen voor een optimaal functionerende rampenbestrijding en brandweezorg en het functioneren van de veiligheidsregio's in dat kader;
 - het zorgen voor een optimaal functionerende crisisstructuur en respons op (dreigende) cyberincidenten, calamiteiten en crises. Crisiscoördinatie vindt plaats bij nationale crises of serieuze dreigingen. De NCTV neemt dan, in samenwerking met de vakdepartementen en veiligheidsregio's, de rol van crisismanager op zich;
 - het duiden en (doen) reduceren van geïdentificeerde dreigingen ten aanzien van de hiervoor genoemde veiligheidsaangelegenheden.
- In 2012 is de huidige organisatie van de NCTV gevormd om de optimale samenhang te realiseren tussen de samenhangende domeinen: crisisbeheersing, rampenbestrijding, aanpak fysieke onveiligheid, cybersecurity, bestrijding terrorisme en extremisme en crisiscoördinatie en -communicatie.

Terrorismebestrijding

Wat betreft het onderdeel terrorismebestrijding wijs ik erop dat de komende anderhalf jaar de uitvoering van het Actieprogramma Integrale aanpak jihadisme nog gaande is. Voor de uitvoering van dit actieprogramma is samen met het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een projectorganisatie voor terrorismebestrijding opgericht. In februari 2015 heeft het kabinet aan de ketenorganisaties die terrorisme bestrijden (onder andere politie, Koninklijke marechaussee, inlichtingen- en veiligheidsdiensten, Openbaar Ministerie, gemeenten) 129 miljoen euro ter beschikking gesteld om de benodigde inzet langdurig te kunnen volhouden. Delen van dit budget zijn bij Voorjaarsnota 2015 aan de betrokken organisaties ter beschikking gesteld; de resterende financiering komt vanaf 1 januari 2016 beschikbaar. Een aantal van de betrokken organisaties zijn nog doende de benodigde versterkingen te realiseren of implementeren.

Gelet op het bovenstaande zal de beleidsdoorlichting worden ingezet om bruikbare informatie te genereren voor de aanpak van terrorisme in de periode na het lopende actieprogramma en over de organisatie die daarbij nodig is.

Overigens is onlangs, zoals besproken met uw Kamer, de vijfjaarlijkse evaluatie van de Nationale Contraterrorisme Strategie 2011–2015 gestart. De evaluatie omvat de volledige contraterrorisme-strategie en zal naar verwachting in het tweede kwartaal van 2016 inzicht bieden in de werking van de strategie en het daaruit voortvloeiende beleid en de inzet van beleidsinstrumenten. De inzichten die deze evaluatie oplevert, worden bij de beleidsdoorlichting betrokken.

Cybersecurity

Ten aanzien van het verbeteren van de cybersecurity geldt dat dit beleidsterrein vanaf 2012 is opgenomen binnen de VenJ-organisatie en de VenJ-begroting. Het betreft een relatief jong beleidsterrein waar nog een aantal relatief grote ontwikkeltrajecten lopen, zoals het wetsvoorstel gegevensverwerking en meldplicht cybersecurity. Het is wenselijk om deze fundamentele onderdelen onder de Nederlandse cybersecurity aanpak deel te kunnen laten zijn van de evaluatie.

Dit neemt voor de korte termijn niet weg dat de evaluatie van de operationele activiteiten van het NCSC een onderwerp is waar consequent aandacht aan wordt besteed. Daarom is de Inspectie Veiligheid en Justitie

(IvenJ) verzocht een onderzoek uit te voeren naar de wijze waarop publieke en private organisaties omgaan met de beveiligingsadviezen van het NCSC.

Crisisbeheersing, rampenbestrijding en brandweezorg

Bij de uitwerking van de beleidsdoorlichting op het onderdeel van crisisbeheersing, rampenbestrijding en brandweezorg is het van belang om de bijzondere positie van de veiligheidsregio's in ogenschouw te nemen. Het bestuur van de veiligheidsregio is gebaseerd op het principe van verlengd lokaal bestuur. Dat betekent dat de deelnemende gemeenten het beleid van «hun» veiligheidsregio (met inbegrip van de begroting) bepalen. De beleidsruimte van de veiligheidsregio en dus van de aangesloten gemeenten, is wel aan beperkingen onderhevig. De Wet veiligheidsregio's en de daarop gebaseerde regelingen bevatten wettelijke eisen met betrekking tot de inrichting en het functioneren van regio's. Ik ben als Minister van Veiligheid en Justitie onder meer verantwoordelijk voor het goed functioneren van het gehele stelsel van crisisbeheersing, rampenbestrijding en brandweezorg en gedeeltelijke² financiering van de veiligheidsregio's in dit kader.

Gegeven deze staatsrechtelijk bijzondere positie van de veiligheidsregio's richt de beleidsdoorlichting van het begrotingsartikel zich met name op mijn verantwoordelijkheid voor het stelsel. Die stelselverantwoordelijkheid komt met name tot uitdrukking in de visie, de financiering en de wetgeving ten aanzien van de veiligheidsregio's.

Doeltreffendheid

Onderzoek naar de doeltreffendheid (effectiviteit) is, naast doelmatigheid (efficiëntie), het sleutelwoord waar de beleidsdoorlichting om draait. In dit verband vraag ik aandacht voor het feit dat verschillende wetenschappers³ er op hebben gewezen dat de effecten van maatregelen om fenomenen als terrorisme te bestrijden zich maar moeilijk laten bepalen. Dat geldt ook voor andere dreigingen voor de nationale veiligheid waarbij het beleid een groot aantal voornemens, interventies en maatregelen omvat en waarbij vele partijen betrokken zijn. Deze complexiteit volgt onder meer uit het inherent verborgen karakter van handelingen die de nationale veiligheid bedreigen en het gebrekkige zicht op de betrokken actoren. Ook de causaliteitsvraag is van belang: indien er al veranderingen in aard en omvang van bedreigingen voor de nationale veiligheid kunnen worden vastgesteld, dan is nog steeds ongewis of deze veranderingen aan de genomen maatregelen kunnen worden toegeschreven. Er zijn immers nog vele andere factoren die van invloed (kunnen) zijn. Daarom wordt bij studies veelal gesproken over de *bijdrage* die beleidsmaatregelen leveren aan de veiligheid en niet zozeer over directe *effecten*.

Aanpak

De budgettaire omvang van het begrotingsartikel 36.2 in 2016 is circa € 245,6 mlj. De doorlichting betreft het totale budget van het beleidsartikel.

In de beleidsdoorlichting zal de periode 2011–2015 in beschouwing worden genomen. Deze tijdspanne is gekozen in verband met het besluit van het toenmalige kabinet Rutte I om de veiligheidsportefeuille te concentreren bij de Minister van Veiligheid en Justitie. Begin 2011 zijn de eerste (organisatorische) contouren zichtbaar geworden van de nieuwe

² Circa 90% van de financiering van de veiligheidsregio's verloopt via het Gemeentefonds.

³ Nelen, Leeuw, Bogaerts.

integrale benadering van de veiligheidsvraagstukken en zijn de desbetreffende begrotingsartikelen (de voorlopers van het huidige artikel 36.2) geïntegreerd in de begroting van het Ministerie van Veiligheid en Justitie.

Bij het beantwoorden van de vragen zal gebruik worden gemaakt van de relevante studies die recent zijn verricht. Als input voor de beleidsdoorlichting zijn in elk geval de volgende evaluaties relevant:

- Evaluatie van de contraterrorisme-strategie (publicatie tweede kwartaal 2016)
- Algemene Rekenkamer, Zicht overheden op beschermen burgers en bedrijven (2015)
- Evaluatie van de Wet veiligheidsregio's en het stelsel van crisisbeheersing en rampenbestrijding (september 2013)
- IVJ-rapportages met betrekking tot de staat van de rampenbestrijding (maart 2010, mei 2013)
- Vele evaluatierapporten van de IVJ en de OvV met betrekking tot crisisbeheersing⁴.

Ten behoeve van deze beleidsdoorlichting zal opdracht worden gegeven voor een extern onderzoek. Bij de uitvoering van de beleidsdoorlichtingen worden de regels van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) gevolgd. Daartoe wordt de beleidsdoorlichting voorzien van een onafhankelijk oordeel door een onafhankelijk deskundige. Deze deskundige beoordeelt de kwaliteit van de beleidsdoorlichting en de betrokkenheid en inbreng van deskundigen bij de totstandkoming van deze beleidsdoorlichting. Dit onafhankelijk oordeel wordt gegeven door het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC).

Ten aanzien van de rapportage van deze beleidsdoorlichting aan uw Kamer merk ik op dat onderzoek naar beleidseffecten van het treffen van bewakings- en beveiligingsmaatregelen, mogelijk inzicht kan geven in de aard van de getroffen maatregelen. Aangezien het ongewenst is dergelijk inzicht te verwerken in een openbaar rapport, zal ik dit element van de beleidsdoorlichting buiten de rapportage houden. Overigens heeft in 2014 een uitvoerige evaluatie plaatsgevonden van het stelsel van bewaken en beveiligen. De daarbij aangetroffen verbeterpunten zijn geïmplementeerd⁵.

De beleidsdoorlichting zal inzicht geven in de mate waarin het onderzochte beleid doeltreffend en doelmatig is, alsmede een verklaringen geven, wanneer blijkt dat de doeltreffendheid en doelmatigheid tekortschiet. Gelet op het bovenstaande zal deze beleidsdoorlichting met nadruk worden gericht op het beantwoorden van de volgende vragen:

- welke aanpak van terrorisme is het meest effectief en efficiënt na afronding van het Actieprogramma Integrale aanpak jihadisme?
- zijn de instrumenten die ingezet worden voor de cybersecurity in Nederland effectief en doelmatig of is versterking nodig, dan wel een verbeterde doelmatigheid mogelijk?
- is er sprake van een effectieve sturingsrelatie van de Minister van Veiligheid en Justitie ten opzichte van de organisaties die een rol

⁴ O.a. Q-koorts 2005–2009 (rapport 2011), Crash van Turkish Airlines februari 2009, Koninginnedag 2009, Griep пандemie 2009, Brand Chemiepack Moerdijk januari 2011 (IVJ augustus 2011; OvV juni 2013), Schietincident Alphen aan den Rijn april 2011, IT-crisis (DigiNotar) september 2011, Treinbotsing Amsterdam april 2012, Facebook-rellen («Project X») Haren (rapport maart 2013), MH17 juli 2014 (OvV, rapport te verschijnen in 2015).

⁵ Circulaire bewaking en beveiliging van personen, objecten en diensten 2015, Staatscourant 2015, nr. 18913.

hebben in het stelsel van de crisisbeheersing, de rampenbestrijding en de brandweezorg en is er tevens sprake van een effectieve bekostigingssystematiek?

De Minister van Veiligheid en Justitie,
G.A. van der Steur