

Nationale veiligheid Sinds de terroristische aanslagen in de Verenigde Staten en Madrid, de moord op Theo van Gogh en bedreigingen aan het adres van Tweede Kamerleden en andere publieke gezagsdragers staat de nationale veiligheid hoog op de agenda. Nationale veiligheid is echter meer dan terrorismebestrijding. Ronald Ulrich en Sanne Lohman

Dreigingen, zoals industriële ongevallen en grootschalige epidemieën, zijn sluipender, maar bedreigen onze veiligheid minstens even zeer. Dit soort bedreigingen zijn niet door burgers onderling op te lossen; het is bij uitstek een taak van de overheid om haar burgers hiertegen beschermen.

Veiligheid is in een risicosamenleving als Nederland echter nooit voor 100% te garanderen. Welke maatregelen kan en moet de overheid nemen om de nationale veiligheid adequaat te beschermen? Tot hoever reiken de beschermingsmogelijkheden van de overheid en waar begint de eigen verantwoordelijkheid van de burger?

#### Concept nationale veiligheid

Traditioneel wordt bij nationale veiligheid gedacht aan bedreigingen van het Nederlandse territorium, de verspreiding van massavernietigingswapens of spionageactiviteiten. In de huidige discussie over nationale veiligheid overheersen vaak onderwerpen als terrorisme, radicalisering en extremisme. Anderen vinden dat ook sluipende dreigingen als de stijging van de zeespiegel of segregatie van bevolkingsgroepen een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid en benadrukken dat juist dergelijke – meer sluipende – dreigingen in de huidige aanpak onderschat worden. Nog weer anderen zijn van mening dat ook pandemieën (grootschalige epidemieën) en zoönosen (dierziekten die overslaan op mensen), natuur-rampen en industriële ongevallen kunnen leiden tot aantasting van de nationale veiligheid.

Of bij een bepaalde dreiging of gebeurtenis de nationale veiligheid in het geding is, hangt af van de volgende dreigingfactoren (zie hiernaast).

Op basis van deze factoren kunnen geen harde drempelwaarden worden geformuleerd die aangeven wanneer er sprake is van een bedreiging van de nationale veiligheid. Wel kunnen de factoren een indicatie geven of de nationale veiligheid in het geding is. Bepalend voor de vraag of de nationale veiligheid in het geding is, is dat er bij de dreiging of gebeurtenis sprake is van aantasting van vitale belangen en dat het risico bestaat van een massa 'psychose' onder de bevolking.

Complicerende factor is dat een omvattend beeld van bedreigingen voor de nationale veiligheid ontbreekt en dat een deel van de bedreigingen voor de nationale veiligheid niet als zodanig wordt herkend, tot het moment dat de situatie zich voordoet. Zo werden bijvoorbeeld aanslagen op politici en mensen die deelnemen aan het publieke debat tot enkele jaren geleden niet als serieuze bedreiging voor de nationale veiligheid gezien. Bij sluipende dreigingen – die langzaam groter worden en vaak pas na lange tijd manifest zijn – speelt dit nog sterker. Als bijvoorbeeld de huidige stijging van de zeespiegel zich doorzet, neemt het risico van zeer ernstige overstromingen sterk toe. Pas in een (te) laat stadium zal breed erkend worden wat de werkelijke omvang van de dreiging is.

Nationale veiligheid is niet zozeer een (nieuw) beleidsthema, maar eerder een perspectief dat bij de ontwikkeling en beoordeling van al het overheidsbeleid moet worden meegenomen. Het beleidsperspectief valt uiteen in drie logische stappen. Allereerst is het van belang om de mogelijke bedreigingen en risico's voor de nationale veiligheid systematisch in beeld te brengen. De hierboven genoemde factoren kunnen daarbij als beoordelingskader worden gehanteerd. Vervolgens moet bekeken worden of de huidige maatregelen om deze bedreigingen te voorkomen adequaat zijn en, als derde stap, welke aanvullende maatregelen of verbeteringen noodzakelijk zijn.

Het vaststellen van de juiste maatregelen of verbeteringen is niet eenvoudig. Burgers hebben hoge verwachtingen van de overheid wat betreft de bescherming van hun veiligheid. Maar in een risicosamenleving kan de overheid burgers niet tegen elke mogelijke bedreiging beschermen. Burgers willen maximale bescherming van hun veiligheid, maar vinden tegelijkertijd dat dit niet ten koste mag gaan van hun grondrechten en de leefbaarheid van de samenleving.

Er zijn vier belangrijke opgaven, waarmee de aanpak van dreigingen voor de nationale veiligheid kan worden geëffectueerd.

#### Informatiepositie

Er is een beter inzicht nodig in de voor de nationale veiligheid relevante ontwikkelingen en dreigingen. Daarbij gaat het zowel om feitelijke dreigingen en risico's als om potentiële dreigingen die zich in de toekomst mogelijk zullen voordoen. Er bestaat nog teveel onduidelijkheid over welke informatie nodig is om een goed beeld van dreigingen voor de nationale veiligheid te krijgen. Ook de rol- en verantwoordelijkheidsverdeling op het gebied van informatievoorziening moet worden aangescherpt, zowel tussen departementen onderling, als tussen het

#### Dreigingfactoren Nationale Veiligheid

- aard van de dreiging/gebeurtenis
- aard van het object waarop de dreiging/gebeurtenis zich richt (sectoren/gebieden/objecten, waarvan het uitvallen een nationaal probleem vormt)
- schaal waarop de dreiging/gebeurtenis zich voordoet
- impact van de dreiging op de sociale en politieke stabiliteit (hevige onrust onder de bevolking en in de media en/of ernstige ondermijning van de legitimiteit van de overheid)
- noodzaak tot opschaling in de aanpak bij het voorkomen van de dreiging, het beschermen van de vitale belangen (bijv. drinkwatervoorziening, energie, voedsel, transport) tegen de dreiging en het bestrijden van de effecten daarvan.

rijk, de gemeenten, de diverse opsporings- en inlichtingendiensten en de wetenschap. Pas dan is het mogelijk om een gemeenschappelijk beeld te verkrijgen van de dreigingen voor de nationale veiligheid – een beeld gebaseerd op risicoanalyses met daarin de belangrijkste dreigingen, de onderliggende mechanismen, interdependenties en relevante trends – en kunnen de verworven inzichten in de beleidsvorming worden meegenomen.

#### Gedeelde visie op aanpak nationale veiligheid

Het ontbreekt aan een gedeelde visie op de aanpak van nationale veiligheid. Dat heeft als risico dat de aanpak teveel verzandt in een eindeloos debat. Over de vraag wat nationale veiligheid is, wat de rol- en verantwoordelijkheidsverdeling moet zijn bij de bescherming van de nationale veiligheid. Of vooral gekozen moet worden voor een repressieve benadering of dat juist meer aandacht besteed moet worden aan preventie. Of de nadruk moet liggen op nieuwe inhoudelijke maatregelen of juist op de aanpak van knelpunten in de uitvoeringspraktijk, zoals de kwaliteit van de preparatie (oefenen en competenties), informatie-uitwisseling, samenwerking op operationeel niveau en communicatie met burgers. Over de vraag of bescherming van de nationale veiligheid vraagt om versterking van de politieke en ambtelijke coördinatie of dat de veelheid aan bestaande coördinatiemechanismen juist deel van het probleem is en een effectieve aanpak eerder in de weg staat. En niet in de laatste plaats leidt het ontbreken van een gedeelde visie er toe dat de huidige aanpak te versnipperd en te projectmatig is, te veel gericht op symptoombestrijding en te zeer incidentgestuurd.

Op basis van deze visie en de informatie over relevante ontwikkelingen en dreigingen moeten de doelstellingen van het nationale veiligheidsbeleid worden vastgesteld. Daarbij gaat het om het bepalen wat de belangrijkste dreigingen zijn, hoe deze dreigingen worden aangepakt en tot welke resultaten deze aanpak moet leiden. Daarbij is het enerzijds van belang focus aan te brengen. Anderzijds moet ook aandacht besteed worden aan sluipende dreigingen.

#### Sectoroverstijgende aanpak

De meeste dreigingen voor de nationale veiligheid hebben betrekking op verschillende vitale belangen, al of niet in de vorm van een kettingreactie. Reductie van (de kwetsbaarheid voor) deze dreigingen vraagt vaak een sectoroverstijgende aanpak. Het blijkt in de praktijk moeilijk om te zorgen voor samenhang tussen de maatregelen van de betrokken partijen: verschillende departementen, lagere overheden, maatschappelijke organisaties en ondernemingen. Dat kan geïllustreerd worden aan de hand van de ervaringen met het project Vitale infrastructuur. Bij de bescherming van de vitale infrastructuur worden met name maatregelen genomen om de bedreigingen per afzonderlijke sector aan te pakken. Er is echter sprake van belangrijke interdependenties tussen de sectoren. Zo is de financiële sector sterk afhankelijk van de energiesector, de ICT-sector en de telecomsector. Bij bescherming van de nationale veiligheid gaat het om veel meer dan vitale infrastructuur. Het aantal potentiële dreigingen en

betrokken partijen is veel groter en daarmee het risico van verkokering en gebrek aan samenhang.

Bij de aanpak van sectoroverstijgende risico's of interdependenties is afstemming nodig tussen de betrokken departementen en organisaties.

Dat vereist meer duidelijkheid over de rollen en verantwoordelijkheden en het doorbreken van verkokering en competentiegeschillen.

Voorkomen moet worden dat de discussie over nationale veiligheid verzandt in een eindeloos debat over de vraag wat wel en wat niet onder dit concept moet worden verstaan en wie waarvoor bevoegd is. Daarom worden hieronder de contouren van een pragmatische benadering geschetst, die zijn opgetrokken uit drie peilers:

- analyse van de top 10 dreigingen en vaststellen beleidsdoelen
- doorlichten van het beleid
- coördinatie.

### Analyse top 10 dreigingen

Om discussies over het concept nationale veiligheid te voorkomen, wordt uitgegaan van de belangrijkste dreigingen voor de nationale veiligheid, die in samenspraak met experts, beleidsmakers worden bepaald. Daarbij moet ook het oordeel van de Nederlandse burgers worden meegewogen.

Voor deze tien dreigingen worden scenariostudies uitgevoerd, om mogelijke effecten in beeld te brengen. Dat vereist extra aandacht voor de bedreigingen van de nationale veiligheid in de informatievoorziening, monitoring en analyses *binnen* de relevante beleidssectoren. Maar het vereist ook de verbetering van de samenwerking *tussen* de betrokken partijen – lokaal, regionaal, nationaal en internationaal – en scherpere sectoroverstijgende analyses van dreigingen voor de nationale veiligheid. Op die manier kan een gemeenschappelijk en adequaat beeld van risico's en dreigingen voor de nationale veiligheid worden gekregen.

Op basis van de dreigingsanalyse worden de beleidsdoelen voor het nationale veiligheidsbeleid bepaald.

### Doorlichten beleid

Op basis van de top 10 dreigingen wordt een lijst opgesteld van door te lichten beleidsonderwerpen. Daarbij kan een aanpak worden gevolgd analoog aan de analyses in het kader van het project Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit. Daarbij wordt het beleid doorgezicht op respectievelijk doelmatigheid en de effecten op marktwerking en deregulering. Voor de geselecteerde beleidsonderwerpen wordt een nadere analyse gemaakt van hun effect op de dreigingen. Vervolgens wordt vastgesteld wat een aanvaardbaar risico is (risiconorm). In dat licht wordt nagegaan wat knelpunten zijn in de huidige aanpak en welke aanvullende maatregelen genomen moeten worden om de nationale veiligheid beter te kunnen garanderen. Daarbij kan gedacht worden aan informatievoorziening, regelgeving, samenwerking en informatie-uitwisseling, inhoudelijke maatregelen, verheldering van taken, rollen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden, coördinatie, communicatie en verbetering van de kwaliteit van de uitvoering.

Op deze wijze krijgt de beleidsontwikkeling op het gebied van de nationale veiligheid het karakter van een strategisch debat. In dat debat wordt voor verschillende beleidsonderwerpen nagegaan of er aanvullende maatregelen nodig zijn voor het vergroten van de nationale veiligheid, en zo ja welke.

### Rollen

De derde pijler bestaat uit de coördinatiestructuur. Voor crisisbeheersing en terrorismebestrijding is die er al. Een zware coördinatiestructuur vanuit het perspectief van nationale veiligheid leidt tot coördinatie op coördinatie. Wel is een lichte overkoepelende landelijke coördinatiefunctie nodig, die de volgende rollen omvat:

1

strategische informatievoorziening en analyses en initiëren van strategische besluitvorming over te bereiken doelen, op basis van de dreigingsanalyses

2

stimuleren en organiseren van samenwerking, informatie-uitwisseling en samenhang in de aanpak tussen de betrokken partijen om de beoogde doelstellingen te realiseren. Een belangrijke opgave ligt daarbij in het goed organiseren van de coördinatie tussen het lokale niveau (gemeente, wijk) en het centrale niveau waarop nationale veiligheid wordt gecoördineerd. Het gaat daarbij om uiteenlopende beleidsonderwerpen (zie hiernaast). Belangrijkste activiteiten hierbij zijn:

- monitoren van de voortgang in de uitvoering (toetsen aan realisatie van de doelen)
- signaleren en agenderen van knelpunten in de aanpak
- bieden van ondersteuning
- stimuleren van informatie-uitwisseling
- aanjagen en zo nodig interveniëren in de activiteiten van de betrokken partijen.

3

versterken van het risicobewustzijn bij de betrokken partijen en zorgen voor 'sense of urgency'.

### Differentiatie in aanpak

- 
- Terrorismebestrijding
  - Bescherming vitale infrastructuur
  - Crisisbescherming
  - Veiligheidsprogramma
  - Aanpak radicalisering
-