

Vergaderjaar 2015–2016

30 821

Nationale Veiligheid

Nr. 32

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 september 2016

Iedere samenleving kent risico's. Niet elk risico of dreiging kan worden uitgesloten. Behoud van de democratische rechtstaat staat daarbij centraal. Het kabinet speelt in op de veranderende situatie in de wereld en de voortschrijdende techniek. Het kabinet doet dit samen met alle partners in de veiligheidsketen. Veiligheid is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van burgers, bedrijven overheden en maatschappelijke organisaties. We moeten nadenken wat ons handelen voor de korte termijn betekent voor de lange termijn. Dat is sturen in onzekerheid. Zo beschermen we onze samenleving en bewaren we het evenwicht tussen veiligheid en vrijheid.

In deze brief informeer ik u over diverse met elkaar samenhangende ontwikkelingen die tot doel hebben onze samenleving nog beter te beschermen.

Verbeteren crisisbeheersing

Ik benoem een aantal verbeteringen in de nationale crisisorganisatie, zowel in de structuur als op de terreinen van planvorming en bevoegdheden.

Daarna schets ik verschillende ontwikkelingen op het gebied van de samenwerking tussen de publieke en private (crisis)partners. Veiligheid is immers een gezamenlijk belang en vereist gezamenlijke inspanning.

Effectieve crisisbeheersing vereist gedegen opleidingen, trainingen en oefeningen.

Op rijksniveau levert de Nationale Academie voor Crisisbeheersing een belangrijke bijdrage. Ik zal kort ingaan op haar werkzaamheden en leerprogramma.

Duidelijk is dat nationale en internationale veiligheid steeds meer met elkaar verweven raken. Aan het eind van deze paragraaf ga ik dan ook in

op enkele internationale ontwikkelingen die van belang zijn voor de crisisbeheersing in Nederland.

Flexibilisering nationale crisisorganisatie

De structuur en werkwijze van de onderdelen binnen de nationale crisisorganisatie zijn vanaf de initiële respons nadrukkelijk gefocust en ingericht op een intensieve samenwerking en afstemming met het netwerk van de betrokken publieke en private partners met als doel relevante kennis en expertise in de structuur te verankeren en te ontsluiten.

De continue aan verandering onderhevige risico's en dreigingen op het domein van nationale veiligheid vragen om een optimaal flexibele en wendbare crisisorganisatie die in alle situaties bestuurlijk en operationeel snel en slagvaardig kan handelen. Dit is ook de hoofdlijn van de kabinetsreactie op het WODC evaluatieonderzoek naar de crisisbeheersingsorganisatie MH17 van 20 januari 2016.¹

Het kabinet heeft de volgende aanpassingen doorgevoerd om de nationale crisisorganisatie meer flexibel te laten functioneren om in crises maatwerk te kunnen bieden.

- De coördinatie en besluitvorming zijn verruimd naar situaties waarbij niet alleen de nationale veiligheid in het geding is, maar zien zo nodig ook op andere situaties die een grote uitwerking op de maatschappij (kunnen) hebben, bijvoorbeeld een lokaal of regionaal incident met veel slachtoffers, een incident in het buitenland met een groot aantal Nederlandse slachtoffers, of internationale evenementen met uitstraling naar Nederland.
- De Interdepartementale en Ministeriële Commissies Crisisbeheersing (ICCb/MCCb), de kern van de structuur, worden naar de aard van de crisis ingezet en flexibel samengesteld. Het hoofd van het Nationaal Crisiscentrum wordt de vaste secretaris van ICCb en MCCb. Expliciet dan voorheen is vastgelegd dat deskundigen vergaderingen van ICCb én MCCb kunnen bijwonen. Daarbij valt te denken aan deskundigen op een specifiek crisisgebied of aan vertegenwoordigers van betrokken andere overheden, overheidsdiensten of (vitale) sectoren.
- ICCb en MCCb worden ondersteund door een Interdepartementaal Afstemmingsoverleg en een multidisciplinaire staf. Naar behoefte kan worden besloten tot een nadere, op de situatie toegesneden inrichting en werkwijze van de ondersteuning en advisering van de crisisbesluitvorming. Onder regie van ICCb en MCCb kunnen processen in multidisciplinair interdepartementaal (team)verband worden opgepakt zoals informatievoorziening, crisiscommunicatie, de inzet van een Crisis Expert Team (CET) of verantwoording.
- Voor alle overleggen binnen de structuur geldt: maatwerk per crisistype en zo nodig per bijeenkomst.
- Het Nationaal Crisiscentrum (NCC) informeert bij een crisis de betrokken partners, waaronder de veiligheidsregio's, zoveel als mogelijk en nodig over welke rollen het Rijk vervult, welke relevante besluiten zijn genomen, welke adviezen worden verstrekt, etc. Wanneer het Rijk gaat sturen door het toepassen van bevoegdheden communiceert het Rijk hierover via het NCC c.q. het verantwoordelijk Departementaal Coördinatiecentrum (DCC) direct expliciet aan het lokaal en/of regionaal bevoegd gezag en aan de betrokken private partijen die daar gevolgen van ondervinden. Met deze werkwijze wordt nadrukkelijk tegemoet gekomen aan een behoefte vanuit het veld. Het gebruik van sec de term «GRIP Rijk», als aanduiding voor situaties

¹ Kamerstuk 33 997, nr. 65.

- waarin het Rijk op basis van regelgeving op deelaspecten stuurt, wordt aldus overbodig geacht en derhalve geschrapt.
- De verantwoordelijkheidsverdeling van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en de andere ministeries binnen de nationale crisisorganisatie zijn verhelderd ten aanzien van situaties in het buitenland met gevolgen voor Nederland, alsmede bij situaties in een conflictgebied met gevolgen voor Nederland. Deze verheldering is in lijn met de kabinetsreactie op de WODC-evaluatie MH17.

Bovengenoemde aanpassingen zijn uitgewerkt in het aangepaste Instellingsbesluit Ministeriële Commissie Crisisbeheersing 2016 (Stcrt. 2016, nr. 48258) en in het aangepaste Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming (NHC). Dit handboek is als bijlage bij deze brief gevoegd².

Het NHC is het beleidskader en richtsnoer voor alle crisisplanvorming en voorbereiding door de rijksoverheid op specifieke situaties. De flexibilisering van de nationale crisisorganisatie zal ook worden geïmplementeerd in departementale handboeken en nationale crisisplannen. In de loop van dit jaar worden herziene versies opgeleverd van de nationale crisisplannen met betrekking tot hoogwater en overstromingen, stralingsincidenten en ICT. Ook de planvorming en voorbereiding door derden voor zover relevant dient in overeenstemming te zijn met de inhoud van het NHC.

Het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming wordt aangeboden aan alle ministeries, bestuurders, voorzitters veiligheidsregio's en betrokken koepelorganisaties met de aanbeveling om de herziene afspraken door te vertalen in de plannen binnen de eigen organisatie.

Nationaal Crisisplan Luchtvaartongevallen Burgerluchtvaart

In de beleidsreactie van 8 december 2015³ op het rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid over Passagiersinformatie MH17 is toegezegd een Nationaal Crisisplan op te stellen voor luchtvaartongevallen. Het opgestelde Nationaal Crisisplan Luchtvaartongevallen Burgerluchtvaart (NCP-L) is als bijlage bij deze brief gevoegd⁴. Met dit plan wordt ook voldaan aan de Europese verplichting om op nationaal niveau een dergelijk plan te hebben.

Het plan heeft betrekking op de burgerluchtvaart en wordt het komende half jaar aangevuld met inhoud die van toepassing is op militaire luchtvaartongevallen.

Het NCP-L is bedoeld voor alle publieke en private organisaties die bij een luchtvaartongeval een rol spelen. Het NCP-L schetst de samenhang tussen taken van deze partijen in de verschillende situaties met als doel een betere gezamenlijke aanpak. Het crisisplan vervangt de bestaande plannen van individuele organisaties of afspraken tussen organisaties niet.

Het NCP-L bevat een beschrijving van mogelijke scenario's, van de taken van betrokken partijen en van de belangrijkste hoofdprocessen. Bij het opstellen van het Nationaal Crisisplan Luchtvaartongevallen Burgerluchtvaart is bijzondere aandacht besteed aan het proces van validatie en verificatie van passagiersgegevens, de identificatie van overleden slachtoffers en het informeren van verwanten. Bij luchtvaartongevallen in het buitenland waarbij de nationale crisisorganisatie is geactiveerd is het

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

³ Kamerstuk 33 997, nr. 56.

⁴ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Ministerie van Buitenlandse Zaken onder regie van ICCb/MCCb verantwoordelijk voor het functioneren van het verificatieteam dat zorgt voor verificatie van de gegevens van Nederlandse passagiers.

Civiel-militaire samenwerking

Defensie heeft als één van haar hoofdtaken het ondersteunen van de civiele autoriteiten bij rampen en crises en is daarmee een structurele partner op het veiligheidsdomein. Defensie is recentelijk en in overleg met publieke en private veiligheidspartners een onderzoek gestart naar de mogelijkheden om de rol van de krijgsmacht bij de nationale veiligheid verder te verstevigen. In dat kader werkt mijn ministerie vanuit de verantwoordelijkheid voor het stelsel van rampenbestrijding en crisisbeheersing met het Ministerie van Defensie aan een herijking van het systeem van civiel-militaire samenwerking. Hierbij wordt gekeken naar de samenwerking in de veiligheidsketen. De positie van Defensie op nationaal niveau, op regionaal niveau en in multidisciplinair verband wordt in ogenschouw genomen. Specifiek wordt aandacht besteed aan inzet van de expertise van Defensie op het terrein van operationele coördinatie, van cybersecurity en van hybride dreigingen. Uw kamer wordt in 2017 geïnformeerd over de uitkomsten van deze herijking.

Gezamenlijke doelstellingen met veiligheidsregio's

In 2015⁵ heb ik u geïnformeerd over de start van drie doelstellingen die gezamenlijk met het Veiligheidsberaad zijn ontwikkeld om zowel de veiligheidsregio's als de samenwerking tussen het Rijk en de regio's te versterken. Het betreft de doelstellingen:

- Water en Evacuatie: om bij dreigende overstromingen beter te kunnen handelen wordt in dit traject gewerkt aan een verbetering van de informatie uitwisseling tussen de verschillende partners, in het bijzonder de waterschappen en de veiligheidsregio's;
- Stralingsincidenten: dit traject zet in op de (grensoverschrijdende) samenwerking tussen veiligheidsregio's en rijkspartijen en de noodzakelijke informatievoorziening. Een behoefte die recent tijdens het Algemeen Overleg Nucleaire Veiligheid (24 mei 2016) door uw Kamer is benadrukt;
- Continuïteit van de samenleving: begin 2016 is de Handreiking «De Veiligheidsregio bij dreigende verstoring of uitval van vitale voorzieningen» voor veiligheidsregio's en vitale partners gereed gekomen. Via interregionale netwerken tussen veiligheidsregio's en vitale partners vindt een inventarisatie plaats van de behoefte om landelijk onderwerpen op te pakken. Deze inventarisatie is gericht op het opleveren van een actieplan in 2017.

De gebeurtenissen zoals de grootschalige stroomuitval in Noord-Holland in maart 2015, de wateroverlast in Noord-Brabant en Limburg in mei en juni van dit jaar en de kritische geluiden over de veiligheid van de kerncentrales vlak over de grens in België en Duitsland tonen het belang aan van de gekozen doelstellingen.

Ik constateer dat de samenwerking tussen de veiligheidsregio's, tussen het Rijk en de regio's en tussen publieke en private partijen wordt verstevigd door het delen van kennis en ervaringen en het bundelen van beschikbare kennis en krachten. De taken, verantwoordelijkheden en rollen tijdens crisis zijn inzichtelijker geworden voor alle betrokken partners, waardoor de samenwerking tussen de crisispartners verder verbeterd.

⁵ Kamerstuk 29 517, nr. 101 en Kamerstuk 30 821, nr. 23.

Weerbaarheid vitale infrastructuur

Naast samenwerking tussen overheden, zoals hiervoor beschreven, is samenwerking met private partners een cruciale randvoorwaarde voor een veilige samenleving. In de vorige voortgangsbrief heb ik u geïnformeerd over de resultaten van de herijking vitaal, daarbij is gemeld dat de herijking van de sectoren Defensie en de Telecom- en ICT in 2015 zou worden uitgevoerd. Deze herijking is inmiddels afgerond.

Na intensief overleg met de Telecom- en ICT sector is bepaald dat de volgende processen of segmenten in deze sector vitaal zijn en gecategoriseerd kunnen worden als categorie B:

- 1 Internet- en datadiensten
- 2 Internettoegang en dataverkeer
- 3 Spraak en SMS

Voor deze processen geldt dat deze zowel via vaste als mobiele aansluitingen en infrastructuur worden verzorgd.

Uit de herijking van Defensie is gekomen dat de inzet van Defensie als waarborg voor de nationale veiligheid als vitaal categorie B beoordeeld kan worden. Defensie inzet voor de nationale veiligheid wordt hiermee toegevoegd aan de lijst van vitale processen.

Het kabinet houdt continu, samen met de vitale sectoren, zicht op de weerbaarheid van de vitale infrastructuur. Hierbij is expliciet aandacht voor de dreigingen, het weerbaarheidsniveau van de processen en eventuele weerbaarheidsverhogende maatregelen. Intersectorale informatie-uitwisseling is en blijft daarbij van groot belang. In deze context heb ik in mei 2016 de internationale tabletop oefening VITEX georganiseerd. In deze oefening hebben 22 Europese lidstaten samengewerkt aan hoe te handelen als een vitale infrastructuur uitvalt. Overheidspartijen en landelijke netbeheerders gingen met elkaar in discussie aan de hand van een grensoverschrijdend scenario over energie-tekorten. VITEX heeft daarmee een nieuw oefen- en trainingsconcept opgeleverd voor publieke en private partijen in de vitale infrastructuur waarin samenwerking centraal staat. Vanwege het grote succes van dit concept en het belang van continue samenwerken met de vitale infrastructuur, ben ik voornemens om dit concept in 2017 op nationaal niveau toe te passen.

Nationale Academie voor Crisisbeheersing

De Nationale Academie voor Crisisbeheersing (NAC) richt zich op de kwaliteit van de nationale crisisorganisatie; een ad hoc organisatie die het grootste deel van een jaar niet in actie is en daarmee de mogelijkheid ontbeert van het dagelijks leren. De crisisorganisatie zal dus extra inspanning moeten leveren om voldoende professioneel en met kwaliteit te kunnen optreden.

De NAC betreft bij het opstellen van haar leerprogramma niet alleen de hierboven genoemde flexibilisering van structuur en werkwijze van de nationale crisisorganisatie, maar ook de intensivering van de samenwerking en afstemming met het netwerk van de betrokken publieke en private partners. Omdat voorbereiding meer is dan het houden van (grote) oefeningen richt de NAC zich sinds enige jaren op het stelselmatig opleiden en trainen alvorens te gaan oefenen.

De leercyclus is pas gesloten indien de opleidings-, trainings- en oefensessies gevolgd worden door evalueren en leren. Er wordt gewerkt met korte en heldere evaluaties waarbij een aantal zaken benoemd worden die

goed zijn gegaan en behouden dienen te blijven en zaken die verbetering behoeven. Deze laatste worden gelijktijdig toebedeeld aan een verantwoordelijke eigenaar. Dit evalueren en leren strekt zich ook uit naar werkelijke situaties waar gebruik gemaakt wordt van (delen) van de crisisorganisatie.

De NAC draagt de komende jaren zorg voor het verder ontwikkelen en inbedden van dit evalueren en leren. Daartoe worden interdepartementaal meer evaluatoren opgeleid en wordt ervaring opgedaan tijdens oefen- en werkelijke situaties om het evalueren gericht op leren op een hoger plan te brengen.

In 2015 is er in de thematische leerprogramma's aandacht besteed aan Vitaal, Cyber Security en Terrorismegevolgbestrijding. In 2016 staat het thema Overstromingen op de agenda gevolgd door Nucleair in 2017. Actuele thema's kunnen zo nodig worden toegevoegd.

Crisisbeheersing in internationaal perspectief

Nationale en internationale veiligheid zijn steeds meer verweven. Veiligheid is al lang niet meer de aangelegenheid van één organisatie, één land of van één domein. Nederland vertrouwt naast haar eigen weerbaarheid op de kracht van het civiele beschermingsmechanisme⁶ van de Europese Unie en op andere internationale samenwerkingsverbanden.

Binnen het Europese civiele beschermingsmechanisme stellen de 28 Lidstaten en andere partners⁷ op vrijwillige basis capaciteiten ter beschikking voor landen in nood via de zogeheten *voluntary pool*. Deze capaciteiten zijn door lidstaten vooraf aangemeld. Zo heeft Nederland USAR als *Search and Rescue* module aangemeld; daarnaast zijn er extreem hoge capaciteit waterpompen, de «Environmental Assessment Unit», de «Maritime Incident Response Groups» (MIRG) voor incidentbestrijding op schepen op zee en het Technical Assistance Support Team (TAST) aangemeld.

In maart 2016 heeft Griekenland het Europese civiele beschermingsmechanisme geactiveerd en om noodhulp gevraagd voor de hoge instroom van vluchtelingen en asielzoekers. Dit heeft geleid tot een bijdrage van Nederland met o.a. tenten, bedden, medische middelen en ambulances.

De samenleving vertrouwt op een goed functionerende vitale infrastructuur: op elektriciteit, gas, drinkwater, betalingsverkeer e.d. Deze vitale infrastructuur kenmerkt zich door onderlinge verwevenheid in netwerken. Deze stoppen niet bij de grens. Daarom is het voor het functioneren van de Nederlandse samenleving cruciaal dat een heel netwerk op orde is, ook al ligt dit voor een deel in een ander land. Dit vraagt internationale samenwerking voor de bescherming van onze vitale infrastructuur. In Europees verband gebeurt dit al sinds 2007 op basis van een Europese richtlijn en binnen het Europese programma vitale infrastructuur. Nederland heeft het voorzitterschap van de Europese Unie benut om dit onderwerp expliciet te agenderen vanuit het besef dat nationale veiligheid/civiele bescherming en risicoreductie staan of vallen met een goed functionerende vitale infrastructuur.

Daarnaast heeft Nederland tijdens het voorzitterschap extra aandacht besteed aan *good practices* over het reduceren van overstromingsrisico's.

⁶ De Europese wetgeving waar het Europese civiele beschermingsmechanisme op gebaseerd is (Besluit 1313/2013/EU), is sinds 1 januari 2014 in werking.

⁷ Noorwegen, IJsland, Macedonië, Montenegro, Servië en Turkije nemen ook deel aan het Europese Civiele Beschermingsmechanisme.

Het opvolgende Slowaaks voorzitterschap van de EU heeft – vanwege het belang van het beschermen van vitale infrastructuur en het reduceren van overstromingsrisico's – aangegeven deze twee onderwerpen ook te agenderen.

In de vorige voortgangsbrief heb ik melding gemaakt van de afspraken die zijn gemaakt voor een nieuw wereldwijd raamwerk risico- en rampenreductie, het «Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030». Voor de implementatie in Europa is – in samenwerking met de Europese Commissie, de Raad van Europa en met UNISDR – een actieplan op een aantal thema's tot 2020 in voorbereiding. Dit actieplan zal aansluiten bij al lopende ontwikkelingen en projecten in lidstaten en Europese instituties en deze versterken. Daarbij wordt rekening gehouden met de VN-overeenkomsten over de te bereiken doelen voor duurzame ontwikkeling, klimaat, humanitaire zaken en stedelijke ontwikkeling, waarbij risico- en rampenreductie de rode draad vormen.

Strategie Nationale Veiligheid

De Strategie Nationale Veiligheid biedt een methode om voor alle dreigingen afwegingen te kunnen maken zodat de meest dringende en effectieve maatregelen kunnen worden getroffen om de nationale veiligheid te beschermen.

Ik heb u met de Voortgangsbrief Nationale Veiligheid van 12 mei 2015⁸ geïnformeerd dat de Strategie Nationale Veiligheid zou worden gewijzigd. De jaarlijkse Nationale Risicobeoordelingen (NRB) worden vervangen door het Nationaal VeiligheidsProfiel (NVP), dat iedere vier jaar zal worden uitgebracht. Momenteel wordt er gewerkt aan het eerste NVP. Naar verwachting zal ik deze aan het eind van dit jaar aan uw Kamer zenden.

In het NVP worden risico's en dreigingen voor de nationale veiligheid geclusterd in thema's (bijvoorbeeld cyberdreigingen, geopolitieke dreigingen, verstoring vitale voorzieningen, natuurrampen). Per thema wordt op basis van achtergrond, casuïstiek en (autonome) ontwikkelingen het risico/de dreiging beschreven en beoordeeld met behulp van de criteria uit de methodiek nationale risicobeoordeling. Eerder ontwikkelde NRB-scenario's worden geactualiseerd en relevante ontwikkelingen worden in beeld gebracht, om zo ook een inschatting van de risico's van rampen, dreigingen en crises richting de toekomst te kunnen geven. Tot slot wordt een globaal beeld geschetst van wat er al aan het risico wordt gedaan. De vraag of dit voldoende is om de dreiging het hoofd te bieden, wordt beantwoord in de capaciteitanalyse. Voor deze analyse wordt mede gebruikt gemaakt van informatie uit het NVP en uit de Bevindingenrapportages van de afgelopen jaren. De uitkomsten over de te versterken capaciteiten, zullen, zoals gebruikelijk, aan uw Kamer worden gemeld. Ik verwacht dit uiterlijk begin 2017 te kunnen doen.

Mede op basis van het definitieve NVP en met input vanuit de capaciteitanalyse, zal een strategische visie voor de komende jaren worden gemaakt waarin we vastleggen op welke manier de nationale veiligheid zo goed mogelijk kan worden versterkt.

Afrondend

Het kabinet is voortdurend actief om de weerbaarheid van de Nederlandse samenleving tegen maatschappelijke ontwrichting te versterken. Belangrijk is om daarbij helder te stellen dat nationale veiligheid een

⁸ Kamerstuk 30 821, nr. 23.

vraagstuk is waarbij veel aankomt op het adequaat kunnen omgaan met onzekerheden. Dit doen we door optimaal gebruik te maken van de kennis, expertises en vaardigheden in de samenleving en door publieke en private partijen aan te spreken op hun eigen verantwoordelijkheid voor veiligheid. Ik zal dit, namens het kabinet, mijn volle aandacht blijven geven.

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