



Inspectie Justitie en Veiligheid
Ministerie van Justitie en Veiligheid

Onderzoek Nationale Veiligheid Strategie

Plan van aanpak

Inhoudsopgave

1. Inleiding.....	2
1. Aanleiding.....	2
2. Rijksbrede aanpak dreigingen.....	2
3. De Nationale Veiligheid Strategie.	3
2. Doelstelling, centrale vraag en afbakening.....	5
1. Doelstelling	5
2. Centrale vraag en deelvragen	5
3. Afbakening.....	5
3. Onderzoekaanpak.....	6
1. Operationalisering.....	6
2. Methode	6
4. Rapportage en communicatie	7
Bijlage afkortingen.....	8

1. Inleiding

1. Aanleiding

De veiligheid in ons land kan door verschillende soorten gebeurtenissen worden bedreigd. Voorbeelden van dergelijke gebeurtenissen zijn een pandemie (zoals Covid-19), een grote overstroming (zoals de doorbaak van een zeedijk), de grootschalige uitval van energievoorzieningen etc.

De impact van dit soort gebeurtenissen kan, zoals we bij bijvoorbeeld de pandemie hebben gezien, groot zijn. Ze kunnen leiden tot (dodelijke) slachtoffers, tot aanzienlijke schade aan het milieu en natuur, tot omvangrijke economische schade, etc.

De overheid waakt over de veiligheid van de burgers en bedrijven in ons land. Het is daarom van belang dat de overheid de dreigingen en de consequenties hiervan, zo goed als mogelijk probeert tegen te gaan. Dit vereist samenwerking tussen de verschillende overheden.

In dit plan van aanpak licht de Inspectie Justitie en Veiligheid (hierna: de Inspectie) toe hoe zij met dit onderzoek een bijdrage levert aan de wijze waarop de overheid zorg draagt voor de veiligheid van de samenleving.

2. Rijksbrede aanpak dreigingen

In 2006 kondigde de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties een rijksbrede aanpak aan voor het onderkennen van dreigingen en het treffen van maatregelen tegen dreigingen¹. Voor de minister waren de toenemende complexiteit van de Nederlandse samenleving, de afhankelijkheid van een aantal (technische) systemen en de stijging van de bevolkingsdichtheid in stedelijke concentraties waardoor bij incidenten en rampen eerder een hoog aantal slachtoffers zou kunnen vallen, aanleiding om met de strategie te starten.

Deze rijksbrede aanpak moest de basis leggen voor: *“een meer integrale besluitvorming en verbeterde prioriteitsstelling tussen de verschillende veiligheidsdomeinen die nog gescheiden worden benaderd en behandeld in de politieke arena”*.² Dit zou bijdragen aan een verzakelijking van het risicodebat, waardoor:

1. de beschikbare overheidscapaciteiten effectief werden benut; en
2. de overheid kon communiceren over de mogelijkheden en onmogelijkheden om de nationale veiligheid te borgen.

In de periode van 2007 tot heden zijn diverse keren strategieën voor de nationale veiligheid opgesteld en heeft het instrument zich ontwikkeld. Met de vorming van het

¹ Op 21 mei 2007 verscheen de strategie voor de nationale veiligheid voor de eerste keer (Kamerstuk 2006-2007, 30821 nr. 3).

² Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2006), Nationale Veiligheid, Brief minister over de aanpak en stand van zaken met betrekking tot een strategie voor nationale veiligheid. (Kamerstuk 2006-2007, 30821 nr. 1).

ministerie van Veiligheid en Justitie in 2010 (vanaf 2017: het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV), kwam de verantwoordelijkheid voor én de regie over de strategie voor de nationale veiligheid bij dit ministerie te liggen.

In 2013 nam de Europese Unie het besluit om een Uniemechanisme voor civiele bescherming in te stellen.³ Het Uniemechanisme bevat een algemeen beleidskader voor acties van de Unie die zich richten op: 1. het beheersen van risico's op rampen en meer in het bijzonder het verhogen van het beschermingsniveau; 2. het vergroten van de rampbestendigheid door het voorkomen of beperken van gevolgen van rampen, en 3. het bevorderen van een preventiecultuur.

Dit betekent dat bescherming tegen grote rampen en crises niet alleen een nationale aangelegenheid is, maar dat Nederland daarmee ook in Europees verband een opgave heeft.

3. De Nationale Veiligheid Strategie.

In 2019 stelde het ministerie van JenV, onder regie van de NCTV, de meest recente strategie voor de nationale veiligheid – de Nationale Veiligheid Strategie (NVS) – op. Met de NVS geeft Nederland ook vorm aan het EU-besluit uit 2013.⁴

Volgens de NVS is de nationale veiligheid in het geding wanneer één of meerdere nationale veiligheidsbelangen zodanig bedreigd worden, dat er sprake is van (potentiële) maatschappelijke ontwrichting. Hierbij onderscheidt de NVS de volgende veiligheidsbelangen, dat wil zeggen terreinen waarop die ontwrichting zich voor kan doen:

1. Territoriale veiligheid;
2. Fysieke veiligheid;
3. Economische veiligheid;
4. Ecologische veiligheid;
5. Sociale en politieke stabiliteit; en
6. Internationale rechtsorde.

Datgene wat met de NVS wordt aangeduid is een periodiek strategisch plan van de regering waarin maatregelen staan die de regering wil uitvoeren om dreigingen op deze veiligheidsbelangen tegen te gaan. Dit plan met maatregelen wordt iedere drie jaar opgesteld en vormt een cyclisch proces.

De cyclus om tot een nieuwe NVS te komen, startte met het opstellen van een geïntegreerde risicoanalyse door het Analistennetwerk Nationale Veiligheid (ANV)⁵. In deze analyse wordt beschreven welke risico's/dreigingen de analisten zien en welke impact deze mogelijk hebben op de samenleving. Deze analyse vormt de basis voor de NVS. In de NVS wordt aangegeven voor welke dreigingen een versterkte

³ BESLUIT Nr. 1313/2013/EU VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD van 17 december 2013 betreffende een Uniemechanisme voor civiele bescherming.

⁴ Ministerie van Justitie en Veiligheid (2019), Aanbieding Nationale Veiligheid Strategie 2019.

⁵ Het ANV bestaat uit een vaste kern van zes organisaties (RIVM, TNO, Clingendael, WODC, AIVD en Erasmus Universiteit Rotterdam). Specifieke aanvullende kennis kan door andere organisaties worden geleverd. Kennisinstellingen, bedrijven en onderzoeksbureaus kunnen, afhankelijk van de kennisvraag, worden ingeschakeld bij het opstellen van (specifieke) analyses.

aanpak nodig is en waar deze eventuele versterkte aanpak uit bestaat. Tussentijds wordt de ontwikkeling van de dreigingen geëvalueerd. Dat kan leiden tot aanpassingen. Na drie jaar start het ANV opnieuw met de geïntegreerde risicoanalyse.

Figuur 1: Schematische weergave cyclus Nationale Veiligheid Strategie



Waarom dit onderzoek?

De Inspectie houdt toezicht op de voorbereiding op en bestrijding van crises. De NVS is een belangrijk nationaal instrument voor de overheid om zich daarop voor te bereiden.

Op dit moment laten de Covid-19 pandemie, de extreme droogte door klimaatverandering, de stroom vluchtelingen en de energiecrisis door de oorlog in de Oekraïne, zien dat de nationale veiligheid op diverse manieren onder druk staat. Wat tot voor kort nog mogelijk een dreiging was, blijkt inmiddels een realiteit te zijn. Dit versterkt de noodzaak om te bezien of ons nationale instrument om dreigingen te identificeren en waar mogelijk te voorkomen en/of de gevolgen hiervan te beperken, werkt zoals oorspronkelijk werd beoogd.

Met dit onderzoek beoogt de Inspectie bij te dragen aan de werking van de NVS en aan het vergroten van de veiligheid van burgers en bedrijven.

2. Doelstelling, centrale vraag en afbakening

1. Doelstelling

De Inspectie wil bijdragen aan de weerbaarheid van Nederland tegen grote dreigingen voor de nationale veiligheid door de NVS te onderzoeken en waar mogelijk suggesties voor versterking te doen.

2. Centrale vraag en deelvragen

De Inspectie zal nagaan in hoeverre de werking van de NVS, zoals oorspronkelijk beoogd, leidt tot een integrale afweging van de risico's en maatregelen. Daarbij zal worden onderzocht hoe burgers worden geïnformeerd over risico's die mogelijk niet (geheel) door de overheid kunnen worden afgedekt.

Centrale vraag:

In hoeverre werkt de NVS zoals oorspronkelijk beoogd?

Voor het beantwoorden van de centrale vraag, zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Op welke wijze is de strategie voor de nationale veiligheid van 2019 tot stand gekomen?
2. Op welke wijze wordt binnen de strategie voor veiligheid 2019 – de NVS - een integrale afweging en prioritering van de risico's en maatregelen gemaakt?
3. Worden burgers geïnformeerd over de (on)mogelijkheden om de nationale veiligheid te borgen?

3. Afbakening

In 2007 werd de eerste strategie voor de nationale veiligheid opgesteld. Daarna is het proces diverse malen doorlopen. Voor het beantwoorden van de hoofdvraag wordt uitgegaan van de NVS 2019.

3. Onderzoekaanpak

1. Operationalisering

De oorspronkelijke doelstellingen voor de strategie voor de nationale veiligheid, zijn:

1. Een integrale besluitvorming en prioriteitsstelling tussen de verschillende veiligheidsdomeinen;
2. Het effectief benutten van de beschikbare overheidscapaciteiten; en
3. Communiceren over de mogelijkheden en onmogelijkheden om de nationale veiligheid te borgen.

In het onderzoek worden deze oorspronkelijke doelstellingen op de volgende manier geoperationaliseerd:

- Ad. 1. Een integrale besluitvorming en prioriteitsstelling vereist:
 - a. Een integraal overzicht van de verschillende dreigingen. Een overzicht is nodig, zodat een besluit kan worden genomen over de geïdentificeerde dreigingen; en
 - b. Een beoordeling van de verschillende dreigingen. Een beoordeling is nodig om de prioriteiten te bepalen.
- Ad. 2. Het effectief benutten van de overheidscapaciteiten vereist:
 - a. Dat bestaande capaciteiten inzichtelijk zijn; en
 - b. Dat inzichtelijk is welke capaciteiten nodig zijn om dreigingen of de gevolgen hiervan tegen te gaan.
- Ad. 3. Communiceren over mogelijkheden en onmogelijkheden vereist:
 - a. Dat inzichtelijk wordt gemaakt welke bedreigingen met maatregelen worden tegengegaan en wat de (rest)risico's zijn die de burger bedreigen; en
 - b. Eventueel dat inzichtelijk wordt gemaakt waar de burger zich op moet voorbereiden

2. Methode

De hierboven beschreven vragen zal de Inspectie beantwoorden door in het onderzoek (openbare en interne) documenten op te vragen en te analyseren en door gesprekken met betrokkenen (met name medewerkers van de NCTV, vertegenwoordigers van betrokken departementen en vertegenwoordigers van het analistennetwerk die een rol hebben bij het opzetten van de geïntegreerde risicoanalyse).

4. Rapportage en communicatie

Na vaststelling van dit plan van aanpak, kondigt de Inspectie haar onderzoek schriftelijk aan bij de NCTV. Het directoraat-generaal Politie en Veiligheidsregio's ontvangt een afschrift van het plan van aanpak.

Onder regie van de NCTV wordt een nieuwe NVS, onder de naam Rijksbrede veiligheidsstrategie opgesteld. Naar verwachting zal deze in het najaar 2022 aan de ministerraad worden voorgelegd ter vaststelling.

Indien haalbaar zal de Inspectie de NCTV gaandeweg voorzien van bevindingen uit het onderzoek, zodat daarmee rekening kan worden gehouden bij het opstellen van de komende Rijksbrede veiligheidsstrategie.

Mede in samenhang hiermee zal de Inspectie, op basis van de bevindingen, zich tussentijds beraden over de wijze waarop wordt gerapporteerd over dit onderzoek. Dit kan, zoals gebruikelijk een rapport of een brief zijn, maar indien zinvol kan dit ook (nog) een presentatie of rondetafelgesprek met betrokkenen zijn.

Bijlage afkortingen

ANV	Analisten Netwerk Veiligheid
EU	Europese Unie
JenV	Justitie en Veiligheid
NCTV	Nationaal Coördinator Terrorisme en Veiligheid
NVS	Nationale Veiligheid Strategie

Inspectie Justitie en Veiligheid

*Toezicht, omdat rechtvaardigheid en veiligheid
niet vanzelfsprekend zijn.*

Dit is een uitgave van:

Inspectie Justitie en Veiligheid
Ministerie van Justitie en Veiligheid
Turfmarkt 147 | 2511 DP Den Haag
Postbus 20301 | 2500 EH Den Haag
[Contactformulier](#) | www.inspectie-jenv.nl

8 Augustus, 2022

*Aan deze publicatie kunnen geen rechten worden ontleend.
Vermenigvuldigen van informatie uit deze publicatie is toegestaan,
mits deze uitgave als bron wordt vermeld.*