



Algemene Bestuursdienst
Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Rapportage omtrent nut en noodzaak van een Planbureau voor de Veiligheid



ABDTOPConsult

Dichtbij en onafhankelijk

Colofon

Muzenstraat 97
2511 WB DEN HAAG
www.abdtopconsult.nl

Bernard te Haar
Dick Heerschop

ABDTOPConsult
Dichtbij en onafhankelijk

De consultants van ABDTOPConsult zijn lid van de topmanagementgroep (TMG) van de Algemene Bestuursdienst en worden benoemd door de Ministerraad. Ze zijn rijksbreed en interbestuurlijk inzetbaar voor interimopdrachten, projecten en onafhankelijke advisering bij complexe en (politiek) gevoelige zaken.

Onderzoek naar nut en noodzaak van een planbureau voor de veiligheid

Versie 1.01

9 juli 2021

Voorwoord

Voor u ligt een rapportage van het onderzoek naar nut en noodzaak van een planbureau voor de veiligheid. In 2017 lanceerde de WRR het oorspronkelijke idee voor zo'n planbureau, als gezaghebbend ondersteunend lichaam voor een eveneens op te richten Nationale Veiligheidsraad. Het idee is wederom gelanceerd bij de Algemene Politieke Beschouwingen in september 2020, hetgeen geleid heeft tot de opdracht aan ABDTOPConsult om nut en noodzaak van een dergelijk planbureau te onderzoeken in de context van 2021. De gedachte daarbij was dat de Nederlandse overheidsinstanties zich veel van het gedachtegoed van de WRR uit 2017 inmiddels eigen hebben gemaakt, zodat het logisch zou zijn om de aanbevelingen van de WRR te herijken. De opdracht was tweeledig. In een eerste rapportage werd ABDTOPConsult gevraagd nut, noodzaak en mogelijke ophanging van een planbureau te onderzoeken, en in een tweede rapportage de inrichting en benodigde capaciteit van een planbureau te schetsen. Wij hebben deze opdracht met veel plezier opgepakt, veel mooie teksten gelezen en veel boeiende gesprekken gevoerd. In deze rapportage zijn we echter niet verder gekomen dan het allereerste deel van onze opdracht, namelijk nut en noodzaak van een planbureau te onderzoeken. Wij menen dat het nuttig is eerst onze bevindingen op dit punt met meest betrokkenen te bespreken alvorens het vervolg van de opdracht op te pakken, mits daar nog behoefte toe zou bestaan. Bij deze willen wij al onze gesprekspartners bedanken voor de openhartige en constructieve gesprekken. Een bijzonder woord van dank betreft ook onze ondersteuners die ons enorm hebben geholpen bij de voorbereiding van de literatuurstudie en de gesprekken. Wij denken zelf dat met deze rapportage een goede indicatie wordt gegeven op welke terreinen het Nederlandse veiligheidsstelsel verder kan worden versterkt en hopen ook dat het met die intentie zal worden gelezen. Hoe die versterking moet worden vormgegeven vereist een nadere uitwerking.

Bernard ter Haar
Dick Heerschop
ABDTOPConsult

Juli 2021

Inhoudsopgave

0	Samenvatting	6
1	Inleiding	9
2	Aanleiding	10
3	De opdracht	11
3.1	Aanpak	11
4	Ontwikkelingen in het Veiligheidsstelsel sinds 2017	13
4.1	Het WRR-rapport	13
4.2	De opbouw van het veiligheidsstelsel	13
4.2.1	De Raad voor Veiligheid en Inlichtingen (RVI)	14
4.2.2	De Ministeriele Commissie Economie en Veiligheid (MCEV)	14
4.2.3	De Raad Defensie en Internationale Aangelegenheden (RDIA)	15
4.2.4	De analisten	15
4.2.5	De analyseproducten	16
4.2.6	Huidige ontwikkelingen	17
5	Bevindingen	19
5.1	Inleiding	19
5.2	Signalering en Analyse	19
5.3	Politieke sturing en regie	21
5.4	Concluderende bevindingen	22
6	Aanbevelingen	266
Bijlage 1	Beschikbare documenten	299
Bijlage 2	Samenvatting WRR-rapport	300
Bijlage 3	Afkortingen	311

0 Samenvatting

Aanleiding

In een wereld van grote dynamiek en toenemende complexiteit is veiligheid een belangrijk thema. In 2017 pleitte de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) voor een meer integrale benadering van binnenlandse en buitenlandse veiligheid die zowel de elementen security als safety omvat. Ter versterking van het Nederlandse veiligheidsstelsel beval de WRR aan om een politieke Nationale Veiligheidsraad op te richten, ondersteund door een gezaghebbend Planbureau voor de Veiligheid. In de analyse van de WRR werd geconstateerd dat de diverse strategieën die in Nederland waren ontwikkeld op het gebied van veiligheid die integraliteit niet afdekten, en te weinig verbinding hadden met de politieke beleids- en besluitvorming.

Stand van zaken

In deze rapportage wordt het beeld van de WRR herijkt. Ook schetst deze rapportage een beeld van het huidige functioneren van het Nederlandse stelsel van nationale veiligheid in zijn elementen van signalering, analyseren en managen van dreigingen en risico's voor de nationale veiligheid. Daartoe is in kaart gebracht welke ambtelijke gremia en kennisinstellingen zich binnen de Rijksoverheid met binnen- en buitenlandse veiligheid bezighouden, welke producten zij opleveren, hoe de politieke en/of ambtelijke regievoering tot stand komt, en hoe de beleidsmatige implementatie van de veiligheidsstrategieën gestalte krijgt. In ambtelijk Den Haag bestaat de overtuiging dat veel van de adviezen van de WRR op het gebied van integrale strategievorming uit 2017 zijn overgenomen. Dat blijkt onder andere uit de ontwikkeling van de diverse interdepartementale strategische producten van de afgelopen jaren. Verdiepende kennis is nog steeds schaars ondanks recente investeringen van de diensten. Ook bij de politieke behandeling van nationale veiligheidsthema's constateren we een meer integrale benadering, hoewel er drie verschillende onderraden met verschillende facetten van de binnen- en buitenlandse veiligheid belast zijn (namelijk de RVI, MCEV en RDIA). Het thema economische veiligheid heeft recent een prominente plek in de aandacht verworven, hetgeen ook tot uitdrukking komt in deze onderradenstructuur en een intensievere betrokkenheid van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK). Recent is ook verkend in welke mate de bestaande planbureaus een ondersteunende rol in de analyse van de economische veiligheidsthema's zouden kunnen vervullen. Dit rapport gaat niet in op de opbouw en werking van de nationale crisisorganisatie en het decentrale bestel met de centrale positie van de veiligheidsregio's daarbinnen maar richt zich met name op de nationale strategievorming en sturing daarop.

Bevindingen

Gevoed door de inhoud van talrijke documenten die vanaf 2017 over het thema (inter)nationale veiligheid zijn geopenbaard hebben wij, als opdrachtnemers een reeks gesprekken gevoerd met de bestuurders van de meest betrokken organisaties in het veiligheidsstelsel. Daarbij constateerden wij samen met onze gespreksgenoten dat er goede slagen zijn gemaakt op de integraliteit van de

signalering en analyse van veiligheidstrends en –bedreigingen. De ambtelijke netwerken die deze integraliteit moeten borgen zijn aanzienlijk versterkt en functioneren grotendeels tot tevredenheid van de rechtstreeks betrokkenen. Vooral de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) heeft zich als centrale speler in het veiligheidsstelsel kunnen ontwikkelen. Daarbij is het optimum overigens nog niet bereikt. De gerealiseerde veiligheidsissues waren niet alle gesignaleerd. Vooral de meer sluimerende vormen van dreigingen voor de nationale veiligheid in binnen- en buitenland (dreigingen die niet direct waarneembaar zijn, maar die meer ‘gestapeld’ tot een potentiële aantasting van de nationale veiligheid leiden), zijn niet altijd scherp in beeld gebracht. Sommige gesprekspartners pleitten voor meer creativiteit in analyse en opvolging. Ook kwantitatieve analyses van scenario’s voor veiligheidsmanagement (preventief en reactief) worden zelden gemaakt. Een adequate opvolging van de strategische inzichten wordt vaak gemist. Verder valt het veel betrokkenen op dat zij in verschillende gremia vaak met dezelfde personen in onderscheiden agenda’s toch vaak over dezelfde thema’s spreken. Op dit moment worden de voorbereidingen getroffen om tot een integratie te komen van de binnenlandse en de buitenlandse veiligheidsstrategie. Zo komen de Nationale Veiligheid Strategie (NVS) en Geïntegreerde Buitenland- en Veiligheidsstrategie (GBVS) samen in een rijksbrede veiligheidsstrategie (RbVs), die de interne en externe veiligheid en ‘safety’ en ‘security’ onderwerpen met elkaar zal verbinden. Dit is nog niet politiek voorgelegd.

Er is niet met leden van het kabinet gesproken, maar ambtelijk bestaat tevredenheid over het functioneren van de onderraden, met name de Raad voor Veiligheid en Inlichtingen (RVI). De RVI toont zich besluitvaardig als het om actuele thema’s rond nationale veiligheid gaat. Toch constateren wij dat de vaststelling van de WRR omtrent het gebrek van aansluiting tussen strategie en politieke beleidsvorming niets aan actualiteit heeft ingeboet. De geformuleerde strategieën zijn vooral verhalend, de implementatie van de strategieën wordt niet vanuit de politiek geregisseerd, en zonder veel verdere monitoring aan de individuele departementen overgelaten. In de praktijk zien we vervolgens dat deze implementatie het dikwijls aflegt tegen andere korte-termijn beleidswensen in de betrokken departementen.

Concluderend beeld

Vanuit bovenstaand beeld denken wij niet dat het inbrengen van een nieuwe speler als een planbureau voor de veiligheid het bestaande stelsel van nationale veiligheid verder zal versterken.

Zo’n planbureau zou wellicht nog kunnen bijdragen aan een versterking van de analyserende rol in het veiligheidsstelsel. Maar de analysecapaciteit is al positief in ontwikkeling en tendeert steeds meer naar nationale geïntegreerde periodieke analyses. Daarin worden in samenwerking met alle betrokken partijen zowel ‘safety’ als ‘security’ vraagstukken geadresseerd in rijksbrede risico- en dreigingsanalyses. Het toevoegen van een planbureau zou vooral een concurrerend effect hebben op het bestaande netwerk, en het zou ook nog jaren duren voordat zo’n planbureau het gezag heeft verworven dat voor een effectieve positie in het stelsel is vereist. Wij menen dat versterking van bestaande organisaties in het veiligheidsnetwerk en het

toekennen van meer gezag aan onderdelen van dat netwerk, vooral op de regiefunctie, voldoende kunnen voorzien in adequate planvorming en analyse. Ook zal het systematisch inzetten van de bestaande planbureaus in het veiligheidsdomein kunnen bijdragen aan de integraliteit van de veiligheidsanalyse met meer aandacht voor kwantitatieve doorrekening van preventieve en reactieve scenario's.

In aanvulling op bovenstaande ten aanzien van een eventueel planbureau voor de veiligheid merken wij nog het volgende op. Veel van onze gesprekspartners constateren dat de politieke regie onvolledig is en dat daardoor de opvolging van de strategievorming onvoldoende tot zijn recht komt. Het nut van een sterkere verbinding tussen de strategievoorbereiding en de politieke aansturing is thans even groot, zo niet groter dan ten tijde van de rapportage van de WRR in 2017. Ook de geconstateerde verbreding van het begrip veiligheid en de nog steeds toenemende verwevenheid van nationale en internationale veiligheid onderstrepen het belang van het hebben en uitvoeren van een geïntegreerd veiligheidsbeleid van de Rijksoverheid. Om een adequate opvolging van de integrale strategieën te borgen dient daarbij vooral de focus te liggen op een versterking van de politieke regierol ten aanzien van de strategievorming, de beleidsvertaling en de controle op de implementatie daarvan. Daarin zal een planbureau voor de veiligheid, vanwege diens vereiste onafhankelijkheid, niet voorzien.

Daarom vraagt, wat ons betreft, de regiefunctie zelf versterking zowel qua capaciteit als wat betreft erkend gezag. Ook hier pleiten wij niet voor het inbrengen van een nieuwe speler maar vooral om door te bouwen op het al bestaande fundament. Daarom adviseren wij om de huidige RVI verder uit te bouwen tot een volwaardige Nationale Veiligheidsraad (NVR). Deze NVR, in wellicht wisselende samenstelling en verschillende veiligheidsniveau's, kan effectief belast worden met de sturing en regie op het gehele veiligheidsstelsel, met een versterking in de capaciteit van het ministerie van Algemene Zaken en een verder uitbouwen van de centrale rol die de NCTV in de borging van de strategievorming al ontwikkelt. Onze aanbevelingen in deze rapportage geven dit weer.

Dit rapport geeft daarmee aanbevelingen op welke terreinen het nationale veiligheidsstelsel kan worden versterkt. Hoe dit zou moeten worden vormgegeven, inclusief de inpassing van de huidige planbureaus vereist een nadere uitwerking, die een vervolg zou kunnen vormen op deze rapportage.

1 Inleiding

De veiligheidsomgeving is complex en verandert snel. Het karakter van de internationale verhoudingen en de verschijningsvormen van conflict en oorlog zijn onmiskenbaar aan het veranderen. Conflicten tussen staten en de wedijver over het mondiale of regionale leiderschap voltrekken zich steeds meer in alle domeinen, ook niet-militaire. Dreigingen nemen toe in aantal, complexiteit en variëteit. Globalisering is niet alleen een economisch, maar ook een maatschappelijk fenomeen. Na enkele eeuwen van Westerse economische suprematie zal over enige tijd Azië (en dan met name China en India) grotere economische dominantie aan de dag leggen en mogelijk het economische zwaartepunt van de wereld gaan vormen. Daarbij heeft de digitale techniek een vierde industriële revolutie ontketend. Aandacht voor de veiligheid van onze samenleving is in deze complexe veiligheidsomgeving geen luxe, maar noodzaak. Veiligheid is immers geen vanzelfsprekendheid. De coronacrisis heeft zowel de kracht als de kwetsbaarheid van onze samenleving laten zien en illustreert dat een crisis of dreiging zelden alleen komt. Deze crisis gaat gepaard met geopolitieke spanningen, desinformatiecampagnes en cyberaanvallen. Veiligheid wordt een steeds breder begrip en raakt in toenemende mate ook de niet klassieke veiligheidsministeries. Denk bijvoorbeeld aan Onderwijs Cultuur en Wetenschap (OCW) als het gaat over ongewenste kennisoverdracht naar buitenlandse studenten of aan Economische Zaken en Klimaat (EZK) als het gaat over ongewenste buitenlandse investeringen in of overnames van vitale bedrijven, waardoor op termijn de zeggenschap of autonomie onder druk komen te staan. Nationale en internationale veiligheid zijn daarnaast sterk verweven. De verbreding van het begrip veiligheid en de verwevenheid van nationale en internationale veiligheid onderstrepen het belang van een geïntegreerd veiligheidsbeleid van de Rijksoverheid.

Dit rapport geeft antwoord op de vraag of een planbureau voor de veiligheid of een vergelijkbare instelling toegevoegde waarde zou hebben, met inachtneming van de bestaande coördinatiestructuren op nationale veiligheid en de reeds lopende ontwikkelingen op het gebied van geïntegreerde analyse- en strategievorming binnen de (rijks-)overheid. Hiertoe wordt eerst een beschrijving gegeven van het veiligheidsstelsel en de ontwikkelingen sinds 2017 en worden vervolgens de hoofdlijnen van de interviews met betrokken stakeholders geschetst. Tot slot volgt een overzicht van de belangrijkste bevindingen en enkele aanbevelingen.

2 Aanleiding

In het rapport 'Veiligheid in een wereld van verbindingen' uit 2017 bepleitte de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) onder andere de instelling van een Algemene Raad voor de Veiligheid (ARV), alsmede een Planbureau voor de Veiligheid, beide aan te sturen door het ministerie van Algemene Zaken (AZ). Beide institutionele oplossingen zouden een antwoord zijn op de constatering van de WRR dat de interdepartementale analyse- en strategievorming op het gebied van nationale veiligheid verdere versterking behoefde, mede vanwege de toenemende verwevenheid tussen de interne en externe veiligheidsdimensie. De opvatting van het kabinet toen was dat een nieuwe bestuurlijke entiteit niet nodig was.

Bij de algemene politieke beschouwingen in september 2020 vragen de heren Heerma en Seegers:

..... Wij zouden beiden aan het kabinet willen vragen om een van de belangrijkste adviezen uit dit rapport alsnog op te volgen: het instellen van een planbureau voor de veiligheid. Er is in 2018 een briefje gekomen dat het kabinet dit niet van plan was. De WRR zegt dat we, omdat we te kortzichtig zijn geworden, een planbureau nodig hebben, niet alleen om uit te rekenen wat onze banengroei in 2040 of 2045 zal zijn, maar om te bekijken wat nou echt de ontwrichtende zaken zijn waarvan we weten dat ze eraan komen en waar we niet voldoende op voorbereid zijn, zodat we bijvoorbeeld over die afhankelijkheid van China en India, waarmee we nu geconfronteerd worden, aan de voorkant praten en aan de achterkant. Mede namens de ChristenUnie zou ik dus aan het kabinet willen vragen of het alsnog aan de slag wil gaan met het advies van de WRR om een planbureau voor de veiligheid op te richten

In de door de kamer aangenomen motie verzoeken zij de regering het WRR-voorstel voor een planbureau voor de veiligheid vorm te geven, en voor 1 januari een uitwerking aan de Kamer te sturen en tevens in deze uitwerking de nadruk te leggen op een betere verbinding tussen internationale en nationale veiligheid, waaronder de bestrijding van georganiseerde criminaliteit en het beter anticiperen op kwetsbare afhankelijkheidsrelaties ten aanzien van goederen, producten en diensten.

Bij monde van de minister-president, minister van Algemene Zaken, heeft het kabinet tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen in september 2020 toegezegd de aanbeveling van het WRR opnieuw te zullen wegen.

Reactie op motie:

Dan motie op stuk nr. 17. Wat ons betreft krijgt die oordeel Kamer. Ik verwijs wel naar mijn woorden in eerste termijn. Wij kijken hoe zo'n planbureau van toegevoegde waarde kan zijn en hoe dat georganiseerd kan worden. Dat doen we bij de midterm review van de Nationale Veiligheid Strategie.

3 De opdracht

De toezegging van de regering, zoals hiervoor beschreven, is omgezet in een opdracht aan ABDTOPConsult. De opdrachtgever voor deze opdracht is de NCTV, mede namens Buitenlandse Zaken (BZ) en Defensie. Zij zorgen tevens voor de bemensing van het secretariaat.

Het verzoek is het onderzoek in twee delen uit te voeren:

- Onderzoek of en waar een planbureau voor de veiligheid of vergelijkbare instelling toegevoegde waarde zou hebben, met inachtneming van de bestaande coördinatiestructuren op nationale veiligheid en de reeds lopende ontwikkelingen op het gebied van geïntegreerde analyse- en strategievorming binnen de (rijks)overheid. Werk daartoe de voor- en nadelen van een planbureau voor de veiligheid in hun onderlinge samenhang uit en geef een onderbouwd advies over de toegevoegde waarde, de wenselijkheid en de gewenste scope van een dergelijke instelling. Betrek daarbij de impact op de bestaande rolverdeling tussen de spelers in het nationale veiligheidsveld, inclusief de verhouding tussen een mogelijk planbureau en reeds bestaande (interdepartementale) analysenetwerken t.b.v. de nationale veiligheid. Dit deel van het onderzoek is medio mei 2021 gereed.
- Werk op basis van het eerdere advies ook de wenselijke ophanging van het planbureau of vergelijkbare instelling uit. Breng tot slot onderbouwd de kosten in beeld (incidenteel en structureel) die met de instelling van een planbureau gemoeid zijn in een minimaal en een maximaal scenario. Dit deel van het onderzoek kan rond de zomer van 2021 gereed zijn.

Voor de uitvoering van het onderzoek heeft de opdrachtgever de volgende aandachtspunten meegegeven:

- Inventariseer tevens de concrete impact op de huidige taakverdeling van de spelers in het veld van de nationale veiligheid. Betrek die impact op de gewenste scope van de planbureau-functie.
- Houd interviews met alle betrokken stakeholders in het veld van de nationale veiligheid (departementen, diensten, inspecties, externe onderzoeksinstituten, ANV).
- Verken ook bij de bestaande planbureaus wat hun werkwijze is en hoe deze toegepast zou kunnen worden op nationale veiligheid.
- Lever een beknopt rapport dat ook deelbaar zal zijn met parlement en publiek.

3.1 Aanpak

Voor het onderzoek is een documentstudie uitgevoerd en zijn interviews gehouden met de betrokken stakeholders, de indieners van de motie, de heren Seegers en Heerma en met een van de opstellers van het WRR-rapport uit 2017, de heer Hirsch Ballin.

Daarnaast is een overzicht opgesteld van de opbouw en werking van het veiligheidsstelsel zoals dat vandaag de dag functioneert.

Op grond van de literatuurstudie, het overzicht van de gremia, de producten van het huidige veiligheidsstelsel en de gevoerde gesprekken zijn voorlopige bevindingen vastgelegd ten aanzien van de gewenste versterking van het stelsel en in welke mate de oprichting van een planbureau voor de veiligheid in die versterking zou kunnen voorzien. Met die bevindingen hebben wij ervoor gekozen om nu eerst deze rapportage op te leveren, alvorens desgewenst de opdracht verder ten uitvoer te brengen.

4 Ontwikkelingen in het Veiligheidsstelsel sinds 2017

4.1 Het WRR-rapport

In haar rapport *Veiligheid in een wereld van verbindingen: een strategische visie op het defensiebeleid* signaleert de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid dat de veiligheid in en rond Nederland is verslechterd. Conflicten elders werken in eigen land door. Veiligheid kan niet meer worden gevonden in verschansing tegen agressie van buitenaf, maar vereist beleid dat berust op inzicht in de vele verbindingen tussen 'binnen' en 'buiten'.

De WRR benadrukt dat de toenemende samenhang tussen de externe en interne veiligheid consequenties heeft voor de manier waarop Nederland zijn veiligheidsbeleid organiseert. In haar aanbiedingsbrief schrijft zij daarover:

De WRR adviseert om de toekomst van de krijgsmacht te ontwikkelen vanuit een geïntegreerde veiligheidsstrategie die interne en externe veiligheid omvat. Binnenlandse en buitenlandse veiligheid zijn in toenemende mate verstrengeld. Ten behoeve van deze strategie beveelt de WRR de instelling van een Algemene Raad voor de Veiligheid (ARV) aan en een planbureau voor de Veiligheid.

De WRR constateert in haar rapport dat er belangrijke stappen zijn gezet om te komen tot een geïntegreerde aanpak voor het ontwikkelen en uitvoeren van veiligheidsbeleid maar dat een permanente, gestructureerde verbinding op hoog ambtelijk en politiek niveau tussen interne en externe veiligheid ontbreekt. Bovendien is in de verkokerde en gefragmenteerde overheidsorganisatie het in onderling verband plaatsen van veiligheidsaangelegenheden in hoge mate afhankelijk van personen (bewindslieden en ambtenaren), niet van structuren en procedures.¹

De officiële beknopte samenvatting, zoals de WRR die heeft uitgegeven, is via de in de bijlage opgenomen hyperlink te lezen.

4.2 De opbouw van het veiligheidsstelsel

In dit onderzoek wordt het veiligheidsstelsel onderscheiden in de verschillende fases van management van de veiligheid. Deze fases betreffen de signalering van trends en risico's, de analyse van deze trends en risico's, mede in hun onderlinge samenhang, en de opvolging van die analyses in strategieën en beleidsimplementatie. In de onderstaande beschrijving begint de analyse met de politieke aansturing van het veiligheidsstelsel.

De besluitvorming over veiligheidsvraagstukken vindt plaats in verschillende onderraden van de ministerraad. In haar rapport uit 2017 benadrukte de WRR dat

¹ WRR Veiligheid in een wereld van verbindingen pag. 93-94

de toenemende samenhang tussen de externe en interne veiligheid consequenties heeft voor de manier waarop Nederland zijn veiligheidsbeleid organiseert. Mede in het licht van de aanbeveling van de WRR voor een Algemene Raad voor de Veiligheid, heeft het kabinet in 2017 besloten om de toen bestaande onderradenstructuur aan te passen. In 2017 is de Raad voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (RIV) en de Ministeriele Commissie Veiligheid (MCV) samengevoegd tot de Raad voor Veiligheid en Inlichtingen (RVI). De RVI is een invulling van het advies van de WRR om te komen tot een nationale veiligheidsraad.

De drie belangrijkste onderraden op het gebied van veiligheid zijn nu:

- De Raad voor Veiligheid en Inlichtingen (RVI);
- De Ministeriele Commissie Economie en Veiligheid (MCEV).
- De Raad Defensie en Internationale Aangelegenheden (RDIA);

4.2.1 De Raad voor Veiligheid en Inlichtingen (RVI)

De Vaste leden van de RVI zijn de Minister-President, de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de minister van Buitenlandse Zaken, de minister van Defensie, de minister van Justitie en Veiligheid. Verder zijn de Secretarissen-Generaal van genoemde departementen en de NCTV, AIVD, MIVD, CDS (zie bijlage voor uitleg van de afkortingen) en de Korpschef van de nationale politie uitgenodigd om aan te schuiven ter ondersteuning van hun ministers. Het secretariaat wordt gevoerd door het ministerie van Algemene Zaken; deze zorgt voor het opstellen en verspreiden van de agenda, en voor het verspreiden van het verslag en de conclusies. Hierbij inventariseert AZ bij ambtelijke deelnemers welke onderwerpen of thema's zij willen inbrengen. Ook is het mogelijk dat AZ aan deelnemers vraagt om een specifiek onderwerp of thema proactief voor te bereiden. Het centrale selectiecriterium voor agendering in de RVI is dat het om onderwerpen moet gaan waarbij het voor de bespreking noodzakelijk is om gebruik te maken en te kunnen spreken over gerubriceerde informatie van de AIVD, MIVD, politie, het OM of de NCTV. De RVI bestaat uit twee delen: een deel waarin de actualiteiten worden besproken en een deel waarin beleid aan de orde komt. Het actualiteitendeel vindt wekelijks plaats, de beleidsstukken worden maandelijks behandeld zodat afstemming en voorbereiding voor alle departementen mogelijk is. De onderwerpen die besproken worden in de RVI zijn divers en raken aan de nationale veiligheid of de veiligheid van Nederland in het buitenland, variërend van contraterroreisme, tot cybersecurity tot de deelname aan militaire missies. Beleidsstukken die in de RVI worden besproken zijn bijvoorbeeld de jaarverslagen van de diensten en het Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland (DTN). In principe is de RVI de enige onderraad waar wordt gesproken over staatsgeheim gerubriceerde stukken. Ook stelt de RVI eens in de vier jaar de Geïntegreerde Aanwijzing voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (GA) vast. Het ambtelijk voorportaal van de RVI is de Commissie Veiligheid en Inlichtingendiensten Nederland (CVIN).

4.2.2 De Ministeriele Commissie Economie en Veiligheid (MCEV)

Daarnaast is in april 2019 de Ministeriële Commissie Economie en Veiligheid (MCEV) ingesteld. Deze komt eens per maand samen. Het doel van de MCEV is om als kabinet een congruent beleid te voeren op dossiers die vereisen dat zowel economische als veiligheidsbelangen worden afgewogen op zowel nationaal,

Europees als internationaal niveau. Economische belangen worden in dit verband breed opgevat: het kan ook gaan om onderwijs en wetenschap. Voor de MCEV worden onderwerpen geagendeerd waarbij de balans moet worden gezocht tussen brede economische belangen en veiligheidsbelangen. Leden van de MCEV zijn de Minister-President, de minister voor Basis- en Voortgezet onderwijs en Media, de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, de minister van Buitenlandse Zaken, de minister van Defensie, de minister van Economische Zaken en Klimaat, de staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat, de minister van Financiën, de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, de minister van Justitie en Veiligheid en de NCTV. De overige leden van het kabinet zijn agenda-lid. Het voorportaal van de MCEV is de Ambtelijke commissie Economische Veiligheid (ACEV). Het secretariaat van de MCEV ligt bij Algemene Zaken.

4.2.3 De Raad Defensie en Internationale Aangelegenheden (RDIA)

Naast de RVI vindt er ook besluitvorming over veiligheidsvraagstukken plaats in de RDIA. De RDIA is eind 2017 ingesteld en vergadert eens per maand. De RDIA is bedoeld voor de integrale afstemming van het veiligheids- en defensiebeleid. De focus van deze raad ligt op buitenlands beleid (niet EU), buitenlandse handel, ontwikkelingssamenwerking, Defensiebeleid en exportkredietverzekering. Leden zijn de Minister-President, de minister van Buitenlandse Zaken, de minister van Defensie, de minister van Financiën, de minister van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, de minister van Justitie en Veiligheid en de minister van Economische Zaken en Klimaat. In de RDIA worden bijvoorbeeld de Geïntegreerde Buitenland- en Veiligheidsstrategie (GBVS) en de Defensienota besproken. Het secretariaat wordt gevoerd door Defensie en Buitenlandse Zaken.

De conclusies van de drie onderraden worden uiteindelijk geagendeerd in de ministerraad. Daar vindt dus formeel (definitieve) besluitvorming plaats.

4.2.4 De analisten

Het signaleren van trends en risico's vindt allereerst plaats bij de inlichtingen- en veiligheidsdiensten: de MIVD en AIVD. Vraagstelling voor de diensten komt tot stand via de Geïntegreerde Aanwijzing Inlichtingen en Veiligheid (GA I&V). De GA I&V geeft richting aan de werkplannen van de diensten en wordt iedere vier jaar vastgesteld door de behoeftestellers in de RVI, en ieder jaar geëvalueerd. De diensten produceren op basis van de GA I&V signalerende en informerende berichten die de basis voor het actualiteitendeel van de RVI vormen. Ook de signalering van trends en risico's door de andere betrokkenen in het stelsel, de kennisinstellingen en (buitenlandse) denktanks worden in de veiligheidsanalyses betrokken.

De NCTV is in 2004 opgericht na de terroristische aanslagen in Madrid en de breed gevoelde noodzaak om op een informatie-gestuurde, samenhangende en effectieve wijze het contra-terrorismebeleid in Nederland vorm te geven. De NCTV kreeg de taak om de samenwerking op het gebied van terrorismebestrijding te verbeteren, om dreigingsinformatie op hoofdlijnen bijeen te brengen en het beleid en de

uitvoering daarvan te coördineren. Daarom heeft de NCTV een zelfstandige analyse eenheid.

Daarnaast maakt de NCTV gebruik van het Analistennetwerk Nationale Veiligheid (ANV). Het ANV bestaat uit een vaste kern van zes organisaties: RIVM, TNO, Clingendael, WODC, AIVD en ISS/Erasmus Universiteit Rotterdam. Deze zes instellingen dragen gezamenlijk verantwoordelijkheid voor de periodieke totstandkoming en de inhoudelijke kwaliteit van een Geïntegreerde Risicoanalyse (GRA). Aanvullende expertise kan worden geleverd door andere organisaties in het netwerk, die niet tot de vaste kern behoren. Dat zijn kennisinstellingen, diensten, bedrijven en onderzoeksbureaus die, afhankelijk van de kennisvraag, worden ingeschakeld bij de productie van (specifieke) analyses van nationale veiligheidsonderwerpen. Het ANV werkt in opdracht van het ministerie van Justitie & Veiligheid. Het RIVM voert het secretariaat van het ANV.

Verder hebben de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie ook zelfstandige analysecapaciteit, al is deze niet strak gescheiden van beleidswerk; een ambassademedewerker stelt analyses op in de vorm van diplomatieke codes, maar schrijft ook mee aan Kamerbrieven. Op het ministerie van Algemene Zaken heeft de Secretaris-Generaal ook de taak coördinator I&V-diensten, in welke hoedanigheid hij bijvoorbeeld de hierboven beschreven RVI voorbereidt.

Naast losse inlichtingenberichten, publiceren de diensten elk jaarverslagen vanuit hun eigen perspectief, met zowel openbare versies als geheime (die worden behandeld in de RVI).

4.2.5 De analyseproducten

De geïntegreerde Risicoanalyse

De door het Analistennetwerk opgestelde Geïntegreerde Risicoanalyse beziet in welke mate nationale en internationale dreigingen en risico's de zes nationale veiligheidsbelangen kunnen raken (dit zijn de territoriale, fysieke, economische en ecologische veiligheid, de politieke/sociale stabiliteit en de internationale rechtsorde). Hierbij worden zogenoemde 'safety' risico's als pandemieën en overstromingen meegewogen, maar ook 'security' dreigingen zoals cyberdreigingen, statelijke dreigingen, polarisatie, terrorisme en georganiseerde criminaliteit.

De Nationale Veiligheid Strategie

De Geïntegreerde Risicoanalyse vormt de basis voor de Nationale Veiligheid Strategie (NVS), die tot stand komt onder coördinatie van de NCTV. De NVS richt zich op alle strategische inzet die nodig is om de nationale veiligheidsbelangen te beschermen en adresseert dus zowel safety- als securityvraagstukken.

Dreigingsbeelden

Naast de Nationale Veiligheidsstrategie wordt onder coördinatie van de NCTV over drie belangrijke onderwerpen regelmatig een dreigingsbeeld geschreven:

- Het Dreigingsbeeld Statelijke Actoren,
- Het Dreigingsbeeld Terrorismen Nederland
- Het Cybersecuritybeeld Nederland.

Deze dreigingsbeelden komen in samenwerking met de ketenpartners, zoals AIVD, MIVD, politie, OM en beleidsdepartementen, tot stand. Ook het diplomatieke postennet publiceert berichten over belangrijke ontwikkelingen in het buitenland, al vallen dezen niet onder de GA. Regelmatig worden ook berichten van bondgenoten verspreid, bijvoorbeeld NAVO-dreigingsanalyses of berichten van de Europese Dienst voor Extern Optreden.

Geïntegreerde Buitenland- en veiligheidsstrategie

Onder coördinatie van BZ komt de Geïntegreerde Buitenland- en Veiligheidsstrategie (GBVS) tot stand. Deze richt zich op de gehele Nederlandse veiligheidsinzet in het buitenland. De eerste GBVS uit 2018 is voortgekomen uit de wens in het WRR-rapport 'Veiligheid in een wereld van verbindingen' uit 2017 om een geïntegreerd antwoord te maken op vervlechting van binnenlandse en internationale veiligheidsproblemen. Tevens was een 'veiligheidsstrategie waarin binnen- en buitenlandse dreigingen het hoofd worden geboden en die de huidige Internationale Veiligheidsstrategie vervangt' een wens uit het Regeerakkoord 'Vertrouwen in de toekomst' van het kabinet Rutte II. De GBVS adresseert uitsluitend 'security dreigingen' en de bijbehorende strategische aanpak, zoals terrorisme, cyberdreigingen, ongewenste buitenlandse inmenging en militaire dreigingen.

Defensienota

In de Defensienota staan de concrete plannen die het kabinet heeft voor de krijgsmacht. De Defensienota is leidend voor de samenstelling en de toerusting van de krijgsmacht. De maatregelen worden afgestemd met de GBVS van BZ.

Overige producten

Naast de hierboven beschreven producten zijn ook de volgende veiligheidsproducten van belang: het Cybersecuritybeeld Nederland, de Nationale Contraterrorisme-strategie, fenomeenanalyses, Nederlandse Cybersecurity Agenda, de Defensievisie 2035, WRR-rapporten en diverse Cyber Security Raad-adviezen.

4.2.6 Huidige ontwikkelingen

De Geïntegreerde Buitenland- en Veiligheidsstrategie ziet niet op zogenoemde 'safety' onderwerpen, zoals overstromingen, pandemieën, grootschalige ongevallen, etc.

In de tussenrapportage van de GBVS, die op 17 april 2020 aan TK werd aangeboden, constateert BZ dat de GBVS niet ingaat op de mogelijkheid van een pandemie en de veiligheidsrisico's die daarmee samenhangen. Dit is momenteel een van de belangrijkste voorbeelden van een dreiging die zonder enige twijfel geadresseerd had kunnen worden. De internationale aspecten van de huidige COVID-19 crisis zijn dermate evident en hebben bovendien een dusdanig serieuze impact op 'security' gerelateerde onderwerpen, dat het kabinet nu van mening is dat bij een update van de verschillende veiligheidsstrategieën, waaronder de GBVS en de NVS (maar ook de Internationale Cyberstrategie, de Defensienota en de CT-strategie), de basis moet liggen in een daadwerkelijk geïntegreerde risico- en dreigingsanalyse die zowel natuurlijke dreigingen ('safety') als man-made dreigingen ('security') in een totaalbeeld meeneemt en met elkaar verbindt.

Deze daadwerkelijk geïntegreerde risico- en dreigingsanalyse (de zogenoemde periodiek geïntegreerde analyse – PGA) gaat in juni 2021 van start en zal naar verwachting begin 2022 worden opgeleverd.

Mogelijk vormt een dergelijke periodieke rijksbrede, geïntegreerde risico- en dreigingsanalyse tevens de basis voor een daadwerkelijk geïntegreerde rijksbrede veiligheidsstrategie, die de interne en externe veiligheidsdimensie, maar ook 'safety' en 'security' onderwerpen, aan elkaar verbindt.

Als logische volgende stap is reeds hoog ambtelijk besloten om het nieuwe kabinet te adviseren om de NVS en de GBVS samen te voegen tot een Rijksbrede Veiligheidsstrategie (RbVs). Naast dat intern en extern, safety en security, in samenhang worden gezien, zal ook meer aandacht zijn voor de lange-termijn en opkomende dreigingen als economische veiligheid en cyber. De Periodieke Geïntegreerde Analyse (PGA), die aan de RbVs ten grondslag zal liggen, zal waarschijnlijk een tijdshorizon van tenminste zes en mogelijk twintig jaar beslaan. Het ANV zal deze analyse uitvoeren, maar wordt daarvoor uitgebreid met de nodige inhoudelijke en methodologische kennis. Sturing op dit proces vindt plaats door een stuurgroep op directeursniveau en een klankbordgroep om beleidsrelevantie te toetsen, die voor de voorbereiding van RbVs is opgezet. Overigens houdt de RbVs ruimte voor aanvullende strategieën en analyses. De Defensienota blijft bijvoorbeeld leidend voor concrete plannen die het kabinet heeft voor de krijgsmacht.

5 Bevindingen

5.1 Inleiding

In ons onderzoek omtrent nut en noodzaak van een planbureau voor de veiligheid hebben wij ons vooral gericht op de vraag hoe het huidige nationale veiligheidsstelsel functioneert en of dat functioneren hiaten bevat. Daartoe hebben wij in kaart gebracht welke instanties zich met de nationale veiligheid bezighouden, en welke producten dit oplevert. Het vorige hoofdstuk doet hier verslag van. Daarnaast hebben wij met veel mensen gesproken die op hoog ambtelijk niveau de medeverantwoordelijkheid dragen voor het nationale veiligheidsstelsel en ook hen bevraagd op het functioneren van dit stelsel en de mogelijke tekortkomingen. Deze gesprekken leveren een scherp inzicht omtrent de stand van de borging van onze nationale veiligheid. Wij hebben doelbewust de vraag naar nut en noodzaak van een planbureau voor de veiligheid in elk gesprek op het tweede plan gezet.

In het veiligheidsstelsel hebben wij in het vorige hoofdstuk een onderscheid gemaakt tussen de signalering van veiligheidsrisico's, het analyseren van die risico's en het managen van die risico's.

Uit de breedte van het stelsel, de thema's die worden behandeld en het groot aantal spelers binnen het veiligheidsstelsel blijkt dat nationale veiligheid een veelkoppig fenomeen is. Internationale en nationale veiligheid zijn daarbij zo nauw verweven dat het weinig toegevoegde waarde meer heeft deze te onderscheiden. Al onze gesprekspartners constateren dan ook met tevredenheid dat inmiddels wordt gewerkt aan de huidige integratie van de nationale en internationale veiligheidsstrategie, om -als daar politieke dekking voor wordt gekregen- volgend jaar uit te monden in een rijksbrede geïntegreerde veiligheidsstrategie. Dat wil niet zeggen dat er ook een eenduidige definitie van het begrip nationale veiligheid bestaat. Zoiets is wellicht ook nooit sluitend te geven. Over het begrip economische veiligheid begint zich pas recent een zekere mate van consensus te ontwikkelen.

5.2 Signalering en Analyse

Veel gesprekspartners menen dat Nederland de signalering van veiligheidsrisico's goed op orde heeft. De trends worden goed gevolgd op de thema's die extra inzet vergen voor de nationale veiligheid, namelijk statelijke dreigingen, polarisatie, beschermen van vitale infrastructuur, terrorisme en extremisme, militaire dreigingen, criminele ondermijning en digitale dreiging. Signalen worden ingebracht door de NCTV, de Nationale Politie, de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, Defensie, het postennet van Buitenlandse Zaken, de private partijen Clingendael en HCSS. Wel bestaat er twijfel over de efficiency van deze samenwerkingsverbanden. Er vindt veel overleg plaats in verschillende gremia, maar vaak met (deels) dezelfde mensen en (deels) over dezelfde onderwerpen.

Niet iedereen is ervan overtuigd dat de signalering volledig dekkend of voldoende creatief is. Er zijn verschillende voorbeelden van gedrag van buitenlandse mogendheden dat zich niet langs voorspelde patronen ontwikkelde. Ook ontwikkelingen die onderhuids broeien in de Nederlandse samenleving komen soms moeizaam aan het licht. Dat geldt temeer voor vergelijkbare ontwikkelingen elders in de wereld, met name in instabiele landen in Afrika en het Midden-Oosten. Naast het feit dat dergelijke onvoorspelbare en vaak volatiele dreigingen sowieso moeilijk traceerbaar zijn (daarin vormt Nederland geen uitzondering), lijkt gebrek aan menskracht hiervoor een belangrijke reden.

Signalering en analyse gaan veelal hand in hand. Het is ons gebleken dat het analyselandschap nog vrij veel versnippering vertoont, met eigenstandige analyses van onder andere Defensie, de NCTV, de inlichtingendiensten en anderen, maar wel een toenemende bundeling laat zien. Bij BZ is geen eigenstandige analysecapaciteit ingericht. Signalering en analyse van dreigingen maken integraal onderdeel uit van het dagelijkse beleidswerk binnen BZ, waardoor het regelmatig (door de beleidsmatige en politieke waan van de dag) naar de achtergrond dreigt te verdwijnen. De veelheid en samenhang van de (dreigings)ontwikkelingen in de wereld vragen echter om borging van kennis, expertise en capaciteit op dit gebied. De noodzaak om het analisten netwerk nationale veiligheid (ANV), waarvan het secretariaat bij het RIVM is belegd, uit te breiden, is reeds onderkend. Zo is recent de MIVD toegevoegd aan de vaste kern van ANV. Voor het thema economische veiligheid is ook deelname van het economisch onderzoeksbureau SEO verzekerd. De analyses monden uit in een beschrijving van de veiligheidsrisico's, en leveren het voorwerk voor de totstandkoming van een strategie. In de ogen van veel van onze gesprekspartners vertoont het stelsel op dit punt haperingen. De analyses zijn soms eenzijdig, en strategieën vaak op een hoog abstractieniveau geformuleerd, zodat er weinig handelingsperspectief aan is verbonden. Soms lijkt dit ook een keuze van beleidsdepartementen, die er daarbij vanuit lijken te gaan dat op hun beleidsterrein weinig handelingsperspectief is vereist. Dit duidt er op dat de vertaling van de analyses en strategische formuleringen, naar politieke aansturing van de implementatie, en wellicht ook de empirische en wetenschappelijke onderbouwing van de strategieën, onvoldoende is geborgd. Het voornemen is dat de Periodiek Geïntegreerde Analyse (PGA) en de Rijksbrede Veiligheidsstrategie (RbVs) hierin verandering gaan brengen. De toekomst zal uitwijzen of dit ook daadwerkelijk het geval is.

De verbreding van het veiligheidsbegrip betekent dat er steeds meer betrokken departementen zijn (SZW, OCW, EZK) en onderwerpen die niet natuurlijk hun weg vinden in bestaande structuren. Dit geldt vooral voor dreigingen die niet klassiek zijn, zoals ongewenste buitenlandse overnames van vitale bedrijven en ongewenste overdracht van kennis en technologie. Ook de zoönose-pandemie is hier een voorbeeld van. Preventief of vroegtijdig ingrijpen is lastig wanneer de kans dat het zich voordoet nog relatief klein is en de impact nog wordt onderschat.

Er worden zelden kwantitatieve maatschappelijk-economische analyses gemaakt van de gevolgen als een risico zich werkelijk manifesteert of van kosten en baten van preventie, en er worden zelden scenario's breed maatschappelijk uitgewerkt. De

bestaande planbureaus (CPB, PBL en SCP) hebben (nog) geen positie in het huidige veiligheidsstelsel. Zij zouden wellicht in deze leemte kunnen voorzien en lijken daartoe in principe ook bereid. Verder valt op dat de strategieën niet *evidence based* worden geformuleerd, en dat de implementatie wordt overgelaten aan de afzonderlijke departementen, met veel versnippering en een slechte monitoring als resultaat. Er wordt in het algemeen geen aanvullende budgettaire ruimte geschapen voor een effectief risicomanagement. In onze gesprekken hebben wij enkele thema's veelvuldig als toets gebruikt. Cyberveiligheid was er daar één van. Op het gebied van cyberveiligheid constateren al onze gesprekspartners (met de erkenning dat recent verbeterende stappen zijn gezet) grote versnippering aan de kant van de implementatie, waarbij vrijwel elke organisatie een eigen veiligheidssysteem probeert te implementeren. Ook de Covid-9 pandemie wordt veel genoemd als voorbeeld van een partiële analyse en gebrek aan serieus (preventief) risicomanagement.

5.3 Politieke sturing en regie

Bij de rol van de politieke sturing van de nationale veiligheid wordt door onze gesprekspartners versnippering geconstateerd, onder andere vanuit het bestaan van diverse onderraden over het thema veiligheid: de RVI, de RDIA en de MCEV. Toch wordt ook in de gesprekken gememoreerd dat er wel een logica achter deze indeling van onderraden schuilt. De veiligheidsthema's zijn verschillend belegd, en het feit dat er meer onderraden bestaan maakt het ook mogelijk dat de samenstelling van de RVI, waar de meeste geclassificeerde informatie wordt behandeld ook klein gehouden kan worden. Ondanks deze logica wordt een vrij grote overlap in behandelingen geconstateerd. Opvallend is dat er vrijwel geen regie op de agenda's van de onderraden te worden gevoerd die er voor zorgt dat de samenhang van de veiligheidsstrategieën ook voldoende geborgd wordt in een systematische behandeling van de verschillende onderdelen van die strategieën. Bij het ministerie van AZ lijkt hiervoor ook te weinig capaciteit beschikbaar te zijn. Als effectief belangrijkste sturingsvehikel wordt de RVI genoemd, die zich veelal met veiligheidsincidenten bezighoudt, maar ook meer strategische onderwerpen behandelt. In dit gremium worden ook de belangrijkste prioriteiten voor het werk van de inlichtingendiensten geformuleerd. De politieke sturing lijkt helder daar waar de dreiging acuut is en concrete actie is vereist, maar blijft voor lange-termijndreigingen en op de strategievorming abstract en verhalend. Het gebrek aan regie op de agendavorming mondt ook uit in gebrek aan een overkoepelende politieke regie. Gesprekspartners zien heel weinig sturing op de implementatie. De monitoring daarop is ook op zijn best partieel. Dat wordt mede in de hand gewerkt door de beperkte rol die het parlement vervult. De nationale en internationale veiligheidsstrategieën die de afgelopen jaren aan het parlement zijn verzonden hebben niet tot een eigenstandige behandeling geleid. Op het punt van preventie en bescherming acteert het parlement voornamelijk op incidenten. De elementen van internationale actie tot versterking van de internationale veiligheid krijgen weinig ruimte vanuit een vrij breed parlementair wantrouwen tegen de bundelende rol die de EU en de NAVO hierin zouden kunnen spelen.

5.4 Concluderende bevindingen

Hiaten in het stelsel

Het bovenstaande beeld levert een aantal bevindingen op. Zo constateren wij dat het nationale veiligheidsstelsel verder kan worden versterkt. Er wordt ruimschoots gesignaleerd en geanalyseerd, maar vervolgens ontbreekt het aan opvolging. Pas na incidenten of een veiligheids crisis wordt de opvolging serieus ter hand genomen. Een voorbeeld van dit laatste is de uitzonderlijke positie van de waterveiligheid in het gehele veiligheidsdenken in Nederland, waar veel aandacht, organisatiekracht en financiële middelen naar toe gaan vanwege serieuze crises in het verleden. De politieke aandacht voor het veiligheidsmanagement is veelal ad hoc, en ten aanzien van de lange termijn risico's ontbreekt zowel sturing als regie. Dat gebrek aan regie leidt tot underperformance en versnippering bij de implementatie in de departementen. De verleidelijkheid van korte termijn prioriteiten wint het van de lange termijn risico's. Dat is een fenomeen dat we in het private domein ook veelvuldig hebben erkend, en ook dikwijls via wetgeving hebben ondervangen. Voorbeelden daarvan zijn de verplichte opstalverzekering of oudedagsvoorziening. In het publieke domein is inmiddels ook gekozen voor een klimaatwet en een stikstofwet, vanuit hetzelfde belang om voldoende gewicht te borgen voor de lange termijn dreigingen. Dit belang van de lange termijn krijgt volgens velen een onvoldoende krachtige stem vanuit de voorbereidende gremia richting het openbaar bestuur.

Ondanks het besef dat internationale en nationale veiligheid verweven zijn, en er in de praktijk op operationeel niveau veel uitwisseling plaatsvindt, werd in de gesprekken vrijwel geen aandacht gegeven aan het verbinden van Nederlandse strategievorming met Europese en andere bondgenootschappelijke processen. Dit is zorgwekkend, omdat de borging van Nederlandse veiligheidsbelangen grotendeels gezamenlijk wordt aangepakt, zowel op klassieke veiligheidsthema's als grensbewaking en terrorismebestrijding als opkomende dreigingen als ondermijning, cyber en economische veiligheid. Door Haagse processen niet te verbinden met internationale, dreigt Nederland onvoldoende op de hoogte, betrokken en sturend te zijn.

Weinig evidence-based maatregelen

Een ander element is dat de politiek-bestuurlijke gremia onvoldoende gevoed worden met adequate kennis om de veiligheidsstrategie-opvolging te kunnen vaststellen. Het ontbreekt aan een evidence-based palet van maatregelen.

In dat licht is het relevant terug te verwijzen naar de aanbevelingen van de WRR in 2017, die betrekking hadden op de instelling van een Nationale Veiligheids (advies)Raad, ondersteund door een deskundig planbureau voor de veiligheid. Wij achten deze aanbevelingen in die zin essentieel, dat wanneer alleen de analytische kant van de strategievorming zou worden versterkt, maar de

politieke sturing niet intrinsiek beter op het managen van de veiligheidsrisico's wordt gericht, die analytische versterking een zinloze inspanning zou zijn.

Een planbureau voor de Veiligheid is geen oplossing

In het bovenstaande is beschreven dat er in het Nederlandse brede veiligheidsstelsel versterking gewenst is op het vlak van de concretisering van de integrale veiligheidsanalyses naar handelingsperspectieven die kwantitatief en evidence-based zijn onderbouwd. Ook is in veel gesprekken de behoefte geuit voor een krachtiger en gezaghebbender stem richting de politieke oordeelsvorming en de publieke opinie. De gedachte dat de oprichting van een planbureau voor de veiligheid hierin zou kunnen voorzien is alleszins begrijpelijk. De bestaande planbureaus hebben immers een gezaghebbende stem richting de politiek en het bredere publiek, en hun advisering telt zwaar bij de departementale voorbereiding van nieuw beleid. Vooral het CPB en het PBL komen met analyses omtrent concrete handelingsperspectieven op de beleidsterreinen die zij bestrijken. Het SCP analyseert de dynamiek van de samenleving in al zijn schakeringen en de kwetsbaarheden die daaruit opdoemen.

Overigens zou een planbureau voor de veiligheid wel een ander operationeel model kennen dan de bestaande planbureaus, omdat de informatie waarop de analyses moeten worden gebouwd veelal geclassificeerd vanuit de inlichtingendiensten afkomstig is. Een planbureau voor de veiligheid zou dus onvermijdelijk meer een schakelfunctie hebben in een breder netwerk en ook afhankelijk zijn van de kwaliteit van dat netwerk, vooral aan de signalerende kant.

De vraag is of een planbureau de meest geschikte oplossing is. Nadeel van de oprichting van een nieuw instituut is dat het in de ogen van velen vrijwel onvermijdelijk schade zal doen aan het netwerk van veiligheidssignalering en – analyses zoals zich dat de afgelopen jaren heeft opgebouwd en nog steeds in ontwikkeling is, overigens ernstig gehinderd door aanzienlijke bezuinigingen van een aantal jaren geleden die zowel de inlichtingendiensten als ook bijvoorbeeld het instituut Clingendael hebben getroffen. We hebben dikwijls de verzuchting gehoord dat Nederland niet veel geld over heeft voor zijn veiligheid. De vrees bestaat daarom dat de kosten van de oprichting van een planbureau, met een taakopdracht die zou voldoen aan de hierboven geschetste versterking van het veiligheidsstelsel ten koste zou gaan van andere onderdelen van het kennis- en analyzenetwerk. Daarbij zou het ongetwijfeld nog jaren duren voordat een nieuw planbureau voor de veiligheid het gezag zou hebben opgebouwd dat vergelijkbaar is met het gezag van de bestaande planbureaus.

Een Nationale Veiligheidsraad als volgende stap?

Anderzijds is er weinig zicht op dat het bestaande netwerk zich voldoende in de hier geschetste versterking zal ontwikkelen zonder dat daar stevige (politieke en ambtelijke) regie op wordt gevoerd. Dat geldt voor de versterking van de analyse- en strategievorming, maar ook zeker voor de versterking van de implementatie en opvolging van de strategieën. In onze opvatting is het daarom verstandig de benodigde versterking vanaf de politieke kant te benaderen. Hierboven is reeds gememoreerd dat de WRR voorstelde om (met een iets andere naamgeving en inbedding) tot een Nationale Veiligheidsraad (NVR) te komen. Het lijkt ons

verstandig dit voorstel te volgen. De huidige RVI zou hiertoe kunnen worden uitgebouwd, deels door de taken hiervan integraler te formuleren zodat ook de economische veiligheid hierin een plek krijgt. Veel andere landen hebben een dergelijke raad, soms ook in het afgelopen decennium opgericht (bijvoorbeeld het VK en Italië), zodat ook de internationale herkenbaarheid en aansluiting van ons rijksbrede veiligheidsstelsel zou worden vergroot. Wij verwijzen hierbij ook graag naar de recent uitgebrachte Defensienota in Duitsland, waaruit wij deze treffende passage citeren:

Nationaler Sicherheitsrat

Wir werden uns in der Regierung weiterhin für die Einrichtung eines Nationalen Sicherheitsrats einsetzen, der das Fachwissen der Ressorts zu Sicherheitspolitik bündelt und unsere strategischen Instrumente verlässlich koordiniert. Vernetzte Sicherheit kann nicht einem Politikfeld, einer Fachkompetenz oder einem einzelnen Ressort zugeschrieben werden. Für ein umfassendes Lagebild und abgestimmte Handlungsoptionen über alle zur Verfügung stehenden Instrumente des Regierungshandelns hinweg braucht es die Expertise, die Daten und Fakten, die Analyse sowie die Bewertung aller relevanten Ressorts und Akteure. Insgesamt könnte ein solcher Nationaler Sicherheitsrat somit die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers zur Verbesserung der strategischen Koordinierung, zur Erhöhung der operativen Führungsfähigkeit und zur ressortübergreifenden Koordination in Krisenlagen effektiv nutzen.

Een NVR zou, wederom conform de gedachtegang van de WRR, goed ondersteund moeten worden. In het VK wordt de National Security Council voorgezeten door de premier, ondersteund door een National Security Advisor, op het hoogste ambtelijke niveau, met een eigen office. In die ondersteuning zitten verschillende elementen. De voorbereiding en uitvoering van de politieke veiligheidsagenda moet adequaat zijn geborgd. Daarnaast moet de integrale veiligheidsanalyse, inclusief de handelingsperspectieven voor preventie, bescherming en versterking van hoge kwaliteit zijn en onafhankelijk van politieke voorkeuren zijn opgesteld. Het gaat dus om een regiefunctie die nauw op de politieke agenda aansluit, en een onafhankelijke integraal analytische functie. Twee functies die ook sterk overeenkomen met de behoefte aan versterking van het veiligheidsstelsel zoals wij die in en op basis van onze gesprekken hebben opgetekend. Een planbureau in de betekenis zoals wij die in Nederland kennen zou beide functies niet kunnen verenigen. Een planbureau staat juist op gepaste afstand van de politieke agenda. In het Nederlandse stelsel heeft de NCTV zich in de richting van deze beide functies ontwikkeld. Ook voor de NCTV bestaat de worsteling tussen de functies van politiek-ambtelijke regie en onafhankelijkheid in het analysewerk. De naamgeving "planbureau voor de veiligheid" zou gemakkelijk tot veel verwarring over de juiste bepaling van diens functionaliteit kunnen leiden. Dit alles in beschouwing nemend achten wij een versterking binnen het huidige stelsel van met name de regiefunctie op het functioneren van het veiligheidsstelsel gepaster dan de oprichting van een nieuwe organisatie in de vorm van een planbureau. Dit vraagt om een versterking van de capaciteit van het ministerie van AZ, om meer regie op de politieke agenda te

kunnen borgen, en een versterking van de centrale rol van de NCTV in de borging van de strategievorming. Ook vraagt dit om een versterking van de monitoring van de beleidsimplementatie in de verschillende overheidsorganisaties.

6 Aanbevelingen

Concluderend komen wij tot een zestal aanbevelingen die voortvloeien uit onze bevindingen. Deze gaan verder dan de aan ons gestelde vraag omtrent nut en noodzaak van een planbureau voor de veiligheid. Wij hopen dat het behulpzaam is om onze bredere bevindingen ten aanzien het functioneren van het veiligheidsstelsel ook een plek te geven in deze aanbevelingen:

1. **Ga niet over tot de oprichting van een planbureau voor de veiligheid, maar kies voor versterking van het veiligheidsstelsel vanuit de bestaande instituties en samenwerkingsverbanden. Betrek ook de bestaande planbureaus in het veiligheidsstelsel en voorzie deze daartoe van de benodigde middelen.** Wij denken dat het stelsel niet gebaat is met de komst van een nieuwe speler, die onvermijdelijk zal leiden tot schade aan de bestaande samenwerkingsarrangementen. Beter is het om de aanwezige potentie van de bestaande instituties uit te bouwen. Daar is ook zeker reden toe, die is weergegeven in de volgende aanbevelingen.
2. **Ontwerp strategieën die concrete handelingsperspectieven bevatten op basis van evidence-based scenario's en kwantitatieve onderbouwing, en borg voor deze strategieën een gezaghebbende stem richting politiek en het bredere publiek.** Als er meer aandacht komt voor de handelingsperspectieven en de beleidsimplementatie behorend bij de strategische inzichten zal ook de behoefte ontstaan aan meer wetenschappelijke en kwantitatieve onderbouwing van de onderscheiden handelingsmogelijkheden. Het is belangrijk dat in die behoefte adequaat kan worden voorzien.
3. **Versterk de integraliteit van het veiligheidsstelsel, vooral op het punt van de opvolging van signalen en analyses, en doorbreek daarmee de versnippering en vrijblijvendheid van de departementale implementaties.** Wij verwachten dat door een integrale politieke regie ook meer aandacht binnen de departementen zal worden gegenereerd om serieus werk te maken van de beleidsmatige opvolging van de integrale strategische analyses. Dit leidt dan ook tot de volgende aanbeveling:
4. **Versterk de integrale politieke sturing en regie. Dit zou kunnen via de oprichting van een nationale veiligheidsraad op het hoogste politieke niveau.** Wij hebben geconstateerd dat signalering en strategievorming weinig opvolging krijgen in daadwerkelijke beleidsvorming en –implementatie, vooral door de beperkte aansluiting van de politiek verantwoordelijken op het proces van strategievorming. Wij adviseren als meest praktische stap om de RVI uit te bouwen tot een dergelijke NVR, wellicht met wisselende samenstelling en verschillende veiligheidsniveau's, en daarmee de bestaande structuur van de verschillende onderraden (RVI, MCEV en RDIA) te vervangen.
5. **Borg zowel inhoudelijk als organisatorisch een adequate ondersteuning van het politieke functioneren.** Wij constateren dat voor een goede secretariële ondersteuning van een politieke veiligheidsraad, die

ook de regiefunctie kan bewaken, een versterking van de capaciteit van het ministerie van AZ benodigd is. Daarnaast zien wij als meest praktisch en wenselijk het verder uitbouwen van de inmiddels vrij centrale rol die de NCTV in het veiligheidsstelsel heeft ingenomen.

- 6. Overweeg of een wet op de borging van veiligheid een nuttige rol kan vervullen in het afdwingen van voldoende aandacht en capaciteit voor de preventieve en reactieve acties van met name de lange-termijn veiligheidsrisico's.** Wij constateren dat de lange-termijn risico's in het veiligheidsdomein het in de praktijk vaak afleggen tegen korte-termijn prioriteiten. Zoals er voor een vergelijkbare zorg omtrent het klimaat- en stikstofbeleid inmiddels in wetgeving is voorzien om de lange-termijn belangen effectief te borgen zou dit ook voor de veiligheidsrisico's kunnen worden overwogen.

Met deze aanbevelingen hopen wij een aanzet te geven voor besluitvorming gericht op een verdere versterking van het Nederlandse veiligheidsstelsel. Die versterking zal uit moeten gaan van de integraliteit van het veiligheidsvraagstuk, zowel waar het gaat om preventie als om reactievermogen, en gericht moeten zijn op de concrete handelingsperspectieven als opvolging van de geïntegreerde signalering en strategievorming, Veiligheid is tegelijk 'chefsache' en van alle betrokkenen samen. Dat dient zowel in de politieke als ambtelijke structuur tot uitdrukking te worden gebracht.

Wij zien goede mogelijkheden voor een vervolgtraject, zowel in de dialoog met het parlement over deze bevindingen die uiteindelijk ook zijn opgesteld naar aanleiding van de motie Heerma/Segers, als in het proces van de formatie van een nieuw kabinet, als ook in de ambtelijke gremia die zich richten op de verdere versterking van het nationale veiligheidsstelsel. Dit rapport geeft aanbevelingen op welke terreinen het nationale veiligheidsstelsel kan worden versterkt. Hoe dit zou moeten worden vormgegeven, inclusief de inpassing van de huidige planbureaus vereist een nadere uitwerking, die desgewenst een vervolg zou kunnen vormen op deze rapportage.

Bijlagen

Bijlage 1 Beschikbare documenten

Nationale Veiligheid Strategie 2019 (NCTV)
NVS midterm review 2021 (NCTV)
Bijlage NVS midterm review 2021: Horizonscan Nationale Veiligheid 2020
Geïntegreerde Buitenland- en Veiligheidsstrategie (GBVS) 2018 BZ
Dreigingsbeeld Terrorisme (DTN) 50 (juni 2019) NCTV
DTN 51 (december 2019) NCTV
DTN 52 (mei 2020) NCTV
DTN 53 (oktober 2020) NCTV
Nationale Contraterrorisme-strategie 2016-2020 NCTV
Dreigingsbeeld statelijke actoren (NCTV-MIVD-AIVD) (februari 2020)
Kamerbrief met beleidsreactie Dreigingsbeeld Statelijke Actoren en voortgang aanpak statelijke dreigingen (3 februari 2020)
Cybersecuritybeeld Nederland (CSBN) 2020 NCTV
Nederlandse Cybersecurity Agenda 2019 NCTV
Beleidsreactie CSBN 2020 en voortgangsrapportage Nederlandse Cybersecurity Agenda juni 2020
WRR-rapport 'Voorbereiden op digitale ontwrichting' (2019)
Kamerbrief evaluatie citrix-problematiek en kabinetsreactie WRR-rapport Voorbereiden op digitale ontwrichting - NCTV
RAND Europe – Comparative Study on National Security Studies, December 2020
Fenomeenanalyse 'De verschillende gezichten van coronaprotesten' (2021) NCTV
Kamerbrief kabinetsstandpunt evaluatie Wet veiligheidsregio's, 3 februari 2021
Vertrouwelijk: verslag stuurgroep NVS oktober 2019, december 2019, februari 2020, mei 2020, juli 2020, oktober 2020, januari 2021

Bijlage 2 Samenvatting WRR-rapport

Een synopsis van het WRR-rapport is te vinden door op onderstaande hyperlink te klikken of naar het opgegeven adres te gaan.

[Veiligheid in een wereld van verbindingen. Een strategische visie op het defensiebeleid | Rapport | WRR](https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2017/05/10/veiligheid-in-een-wereld-van-verbindingen)

<https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2017/05/10/veiligheid-in-een-wereld-van-verbindingen>

Bijlage 3 Afkortingen

ACEV	Ambtelijke Commissie Economie en Veiligheid
AIVD	Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
AIV	Adviesraad Internationale Vraagstukken
ANV	Analistennetwerk Nationale Veiligheid
BZ	Ministerie van Buitenlandse Zaken
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CDIA	Commissie Defensie en Internationale Aangelegenheden
CDS	Commandant der Strijdkrachten
CVIN	Comité Verenigde Inlichtingendiensten Nederland
DTN	Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland
EU	Europese Unie
GA	Geïntegreerde Aanwijzing
GBVS	Geïntegreerde Buitenland- en Veiligheidsstrategie
GGD	Gemeentelijke Gezondheidsdienst
GRA	Geïntegreerde Risicoanalyse
MCEV	Ministeriële Commissie Economie en Veiligheid
MIVD	Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
NAVO	Noord-Atlantische Verdragsorganisatie
NCTV	Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid
NVS	Nationale Veiligheid Strategie
OCW	Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap
OM	Openbaar Ministerie
RBVS	Rijksbrede Veiligheidsstrategie
RDIA	Raad Defensie en Internationale Aangelegenheden
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
RVI	Raad voor Veiligheid en Inlichtingen
VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

Dit is een uitgave van:

ABDTOPConsult

Postbus 20011

2500 EA Den Haag

abdtc@minbzk.nl

www.abdtopconsult.nl