

Vergaderjaar 2020–2021

30 821

Nationale Veiligheid

Nr. 127

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 februari 2021

Nationale veiligheid vraagt om een integrale aanpak. De belangen die worden beschermd in het kader van de nationale veiligheid zijn immers breed: het gaat om de territoriale, fysieke, economische en ecologische veiligheid, sociale en politieke stabiliteit en de internationale rechtsorde¹. Hierbij informeer ik u over de intensiveringsslag die het kabinet in de afgelopen jaren heeft gemaakt op het gebied van interdepartementale analyse- en strategievorming ten behoeve van bescherming van de nationale veiligheid. Een en ander mede in het licht van de recent aangenomen motie van de leden Pieter Heerma (CDA) en Segers (CU)². Deze motie verzoekt het kabinet nader onderzoek te doen naar strategische afhankelijkheden ten aanzien van medische voorzieningen, voedselveiligheid, cyber, energie en defensiematerieel en voorts een in 2017 door de WRR voorgesteld planbureau voor de veiligheid vorm te geven en daarvan een uitwerking aan de Kamer te sturen.

Integrale aanpak

Het kabinet stelde in 2018 zich te herkennen in de aanbevelingen van het rapport «Veiligheid in een wereld van verbindingen» van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) uit 2017. De WRR wees hierin op de noodzaak van een toekomstbestendig Nederlands veiligheids- en defensiebeleid, op grond van de verslechterde veiligheids-situatie van Nederland. Tegen deze achtergrond adviseerde de WRR om een geïntegreerde veiligheidsstrategie te ontwikkelen, waarin interne en de externe veiligheid met elkaar zouden worden verbonden. Uw Kamer is op 28 maart 2018 geïnformeerd over de manier waarop het kabinet deze aanbevelingen ging opvolgen³. Inmiddels zijn we ruim tweeënhalf jaar verder en wil het kabinet u graag informeren over de stand van zaken.

¹ Kamerstuk 30 821, nr. 81.

² Kamerstuk 35 570, nr. 17.

³ Kamerstuk 33 763, nr. 141.

Conform de aanbeveling van de WRR uit 2017 en de bijbehorende kabinetsreactie uit maart 2018 onderschrijft het kabinet het nut en de noodzaak om de interne en externe veiligheidsdimensie nog meer met elkaar te verbinden, met aandacht voor zowel natuurlijke/onbedoelde (*safety*) als moedwillige (*security*) bedreigingen voor de (inter-)nationale veiligheid. Daartoe heeft het kabinet ook, onder coördinatie van de NCTV, in 2019 de Nationale Veiligheid Strategie (NVS) uitgebracht. In de NVS staat wat de belangen zijn die we moeten beschermen, hoe die belangen op dit moment worden bedreigd en op welke wijze we deze dreigingen of risico's het hoofd bieden. Binnenkort stuur ik u, namens het kabinet, de lichte evaluatie van de NVS 2019, waarbij de ontwikkelingen van de dreigingen, de weerbaarheid en de aanpak tegen het licht worden gehouden en we indien nodig kunnen bijsturen: de NVS *midterm review*.

Nederland is een open en internationaal georiënteerde samenleving. Als open economie bepalen handel en investeringen ons verdienvermogen en onze welvaart. Onze welvaart is ook gebaat bij open wetenschap, waarvoor internationale gerichtheid eveneens onmisbaar is.

Onze openheid brengt ons veel en maakt ons kwetsbaar tegelijk. Zo heeft het verharderen van de geopolitieke verhoudingen – nog eens aange-wakkerd door Covid-19 – gevolgen voor onze veiligheid. Sommige landen aarzelen niet langer om uit eigenbelang onze openheid tegen onszelf te gebruiken en om politieke of economische druk op ons uit te oefenen. Dat kan negatief uitpakken, bijvoorbeeld omdat onze economie sterk is verweven met de rest van de wereld. Bijgevolg is zij erg gevoelig voor invloeden van buitenaf, bijvoorbeeld voor onderbrekingen in mondiale logistieke ketens. Los daarvan biedt moderne technologie de mogelijkheid om over grenzen heen te beïnvloeden, te verstoren of te spioneren. Over de voortgang van de aanpak van statelijke dreigingen heb ik u onlangs een separate brief gestuurd.

Onze samenleving is zo sterk gedigitaliseerd, en de afhankelijkheid van digitale middelen is inmiddels dermate groot, dat geavanceerde technieken allerlei vitale processen korter of langer kunnen verlammen. Covid-19 heeft aangetoond hoe gevoelig onze gedigitaliseerde samenleving is voor verstoring van de gewone gang van zaken. Over de thematiek van cyberveiligheid, meer in het bijzonder over de uitkomst van de verkenning naar wettelijke taken en bevoegdheden digitale weerbaarheid en beleidsreacties WODC-rapporten, heb ik u onlangs een separate brief gestuurd.

Net als tastbaar geweld kunnen «onzichtbare» infectieziekten, desinformatie of cyberaanvallen ons welzijn, onze vrijheid of onze welvaart aantasten. Daarnaast is Nederland alleen al door zijn ligging kwetsbaar voor bijvoorbeeld zeespiegelstijging, terwijl onze waterkeringen dat zijn voor cyberaanvallen. Dit onderstreept de noodzaak tot een *all-hazard*-aanpak.

Strategische afhankelijkheden

Het kabinet realiseert zich dat in een wereld die zich kenmerkt door toenemende complexiteit en onvoorspelbaarheid, er sprake is van sterke, vaak toenemende wederzijdse internationale afhankelijkheden. Nederland is hierin vanzelfsprekend geen uitzondering, mede vanwege het open karakter van onze samenleving en onze economie.

Niettemin is tegelijk een nieuwe ontwikkeling gaande de laatste jaren via geopolitisering van de economie. Met andere woorden: landen buiten Europa maken soms ten nadele van Nederland en de EU om

(geo-)politieke redenen gebruik van hun economische macht. Verwevenheid van economie, geopolitiek en veiligheid is zeker niet nieuw maar bijvoorbeeld wel nog eens onderstreept met de Covid-19-crisis. De veranderende geopolitieke verhoudingen, het belang van technologieontwikkeling daarin en de afhankelijkheid van digitale systemen – ook in het kader van aanvoerlijnen – kan zorgen voor kwetsbaarheid voor niet-EU landen waarvan afhankelijkheden bestaan. In antwoord op de vraag welke afhankelijkheden er zijn die Nederland (al dan niet geopolitiek) kwetsbaar maken lopen momenteel meerdere initiatieven bij verschillende departementen. Het onderwerp hangt samen met het vraagstuk betreffende de kwetsbaarheden van het Nederlandse bedrijfsleven voor verstoringen binnen mondiale waardeketens (naar aanleiding van een motie van het lid Weverling)⁴. Over dit vraagstuk en de motie zal het kabinet u een separate beantwoording doen toekomen.

Er is daarom meer beleidsaandacht voor de geopolitieke relevantie van (ogenschijnlijk) private activiteiten. Wat voorheen voor louter private activiteit doorging, kan mogelijk negatieve effecten hebben als hiermee geopolitiek kwetsbare afhankelijkheden ontstaan die derde landen in staat stellen (landen in) Europa te benadelen. Dit onderstreept ook het belang van de lopende beleidsontwikkeling op het vlak van economische veiligheid.

Daarnaast is het belangrijk om economische afhankelijkheden in beeld te krijgen die Nederland geopolitiek kwetsbaar maken. Met economische openheid als uitgangspunt, omdat inperking van afhankelijkheden vanuit welvaartsoogpunt duur kan zijn en ook weer ongewenst strategisch gedrag van derde landen kan uitlokken. Daarnaast gaat het om het behouden van een solide economische en technologische positie die Nederland in de toekomst weerbaar houdt tegen schadelijke geopolitieke invloeden en gedragingen, met onderliggend oog voor de kwetsbaarste afhankelijkheden van kritische technologieën en grondstoffen. Hiertoe ontwikkelt het kabinet een monitor die geopolitiek kwetsbare economische afhankelijkheden systematisch in beeld gaat brengen op basis van een uniforme leidraad. Het voortouw ligt hierbij bij het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat.

Het kabinet beziet momenteel of en hoe een monitor kan helpen bij het bepalen wanneer sprake is van ongewenste economische afhankelijkheden voor Nederland en hoe deze te adresseren. Inzet op strategische autonomie kan in dit kader in uitzonderlijke situaties noodzakelijk zijn, bijvoorbeeld wanneer een (economische) activiteit de nationale veiligheidsbelangen in ernstige mate raakt. De maatschappelijke baten van deze inzet, ook in termen van nationale veiligheid, moeten dan aantoonbaar hoger liggen dan de kosten ervan en er mogen geen doelmatiger alternatieve beleidsinstrumenten voorhanden zijn.

Er zullen evenwel altijd kwetsbare economische afhankelijkheden blijven bestaan. Dit betekent dat er altijd gelegenheid zal zijn om hier geopolitiek misbruik van te maken. Van situatie tot situatie moet worden bepaald wat dan de verstandigste strategie is. Daarbij valt te denken aan uitstellen, alsnog (op korte termijn) de uitgespeelde afhankelijkheid afbouwen, óf tegenmacht uitoefenen om de externe druk af te wenden. Hiervoor kan ook het Europees geopolitiek handelingsvermogen worden aangewend.

Ook in Europees verband heeft dit vraagstuk de aandacht. De Europese raad heeft de Commissie begin oktober 2020 verzocht om «strategische afhankelijkheden in kaart te brengen, met name in de meest gevoelige

⁴ Kamerstuk 35 470 XVII, nr. 11.

industriële ecosystemen, zoals inzake gezondheidszorg, en maatregelen voor te stellen om deze afhankelijkheden te verminderen, onder meer door de productie- en toeleveringsketens te diversifiëren, voor strategische voorraden te zorgen en productie en investeringen in Europa te bevorderen⁵». Nederland participeert hier uiteraard in.

In dit licht worden de kwetsbaarste economische afhankelijkheden en zeker die in vitale sectoren in het ideale geval structureel beheerst, omdat dit derde landen de gelegenheid ontnemt om Nederland of de EU onder druk te zetten. Daarmee zijn we in staat onze eigen publieke belangen beter te borgen. We moeten hierbij zorgvuldig en proportioneel te werk gaan met economische openheid als uitgangspunt, omdat inperking van afhankelijkheden vanuit welvaartsoogpunt duur kan zijn en ook weer ongewenst strategisch gedrag van derde landen kan uitlokken. Daarnaast gaat het om het behouden van een solide economische en technologische positie die ons in de toekomst weerbaar houdt tegen schadelijke geopolitieke invloeden en gedragingen, met onderliggend oog voor de kwetsbaarste afhankelijkheden van kritische technologieën en grondstoffen. Hiertoe wordt momenteel gewerkt aan een leidraad/standaardmethode om geopolitiek kwetsbare afhankelijkheden systematisch in beeld te krijgen.

Het kabinet beziet momenteel of en hoe een afwegingskader kan helpen bij het bepalen wanneer sprake is van ongewenste economische afhankelijkheden voor Nederland en hoe deze te adresseren. Zelfvoorziening kan in dit kader in uitzonderlijke situaties noodzakelijk zijn, bijvoorbeeld wanneer een (economische) activiteit de nationale veiligheidsbelangen in ernstige mate raakt. De maatschappelijke baten van zelfvoorziening, ook in termen van nationale veiligheid, moeten dan aantoonbaar hoger liggen dan de kosten ervan en er mogen geen doelmatiger alternatieve beleidsinstrumenten voorhanden zijn.

Er zullen evenwel altijd kwetsbare economische afhankelijkheden blijven bestaan. Dit betekent dat er altijd gelegenheid zal zijn om hier geopolitiek misbruik van te maken. Van situatie tot situatie moet worden bepaald wat dan de verstandigste strategie is. Daarbij valt te denken aan uitstellen, alsnog (op korte termijn) de uitgespeelde afhankelijkheid afbouwen, óf tegenmacht uitoefenen om de externe druk af te wenden. Hiervoor kan ook het Europees geopolitiek handelingsvermogen worden aangewend.

Want ook in Europees verband heeft dit vraagstuk de aandacht. De Europese raad heeft de Commissie begin oktober 2020 verzocht om «strategische afhankelijkheden in kaart te brengen, met name in de meest gevoelige industriële ecosystemen, zoals inzake gezondheidszorg, en maatregelen voor te stellen om deze afhankelijkheden te verminderen, onder meer door de productie- en toeleveringsketens te diversifiëren, voor strategische voorraden te zorgen en productie en investeringen in Europa te bevorderen⁶». Nederland participeert hier uiteraard in.

Verder vinden er in het kader van het onderzoeksprogramma *Progress* (BZ-DEF) onderzoeken plaats naar strategische afhankelijkheden. In 2020 zijn twee onderzoeken uitgevoerd; een naar Europese strategische autonomie op het gebied van Defensie en een naar *flow security*. Momenteel worden binnen ditzelfde onderzoeksprogramma nieuwe onderzoeksvoorstellen uitgewerkt. Zo gaat een daarvan over de aanpak van economische veiligheid, waarbij onder andere de kwetsbare afhankelijkheid in kaart gebracht wordt van buitenlandse invoer van

⁵ Conclusie 5 van de Europese Raad van 1 en 2 oktober 2020. (Kamerstuk 21 501-20, nr. 1610)

⁶ Conclusie 5 van de Europese Raad van 1 en 2 oktober 2020.

Nederland en Europa. Een ander voorstel gaat over Defensiematerieelsamenwerking.

Voorts is een traject opgezet in het kader van nationale veiligheid om eventuele zwakheden binnen LNV-sectoren te analyseren. In dit traject wordt eveneens gekeken naar strategische afhankelijkheden binnen de voedselwaardeketen.

Periodieke geïntegreerde analyse ten behoeve van rijksbrede strategische inzet

Om de interne en externe veiligheidsdimensie optimaal aan elkaar te kunnen verbinden, werkt het kabinet momenteel aan het vormgeven van een zogenoemde «periodieke geïntegreerde analyse». Deze gezamenlijke veiligheidsanalyse ten behoeve van coherente strategiebepaling heeft het kabinet eerder aangekondigd bij het verschijnen van de tussenrapportage over de Geïntegreerde Buitenland- en Veiligheidsstrategie (GBVS)⁷.

De periodieke geïntegreerde analyse zal rijksbreed de relevante risico's en dreigingen voor de (inter-)nationale veiligheid in kaart brengen. De periodieke geïntegreerde analyse zal dus recht doen aan de interne en externe veiligheidsdimensie, zal de (raakvlakken tussen) moedwillig en niet-moedwillig veroorzaakte veiligheidsrisico's en -dreigingen adresseren en zal, waar relevant, de eventuele actoren benoemen die deze (potentiële) risico's en dreigingen veroorzaken. Hiertoe wordt een analysesysteem ontwikkeld met de ervaringen die zijn opgedaan met de analyse-instrumenten ten behoeve van de NVS en de GBVS als vertrekpunt⁸. Zoals de WRR in zijn rapport ook al aangaf, is een netwerkbenadering noodzakelijk om de brede reeds aanwezige kennis te verbinden. De periodieke geïntegreerde analyse beoogt aan dat doel te voldoen door alle aanwezige kennis over risico's, dreigingen en actoren die de (inter-)nationale veiligheid kunnen bedreigen samen te brengen. Zoals gezegd is deze methodiek op dit moment in ontwikkeling, met medewerking van alle betrokken departementen en kennisinstituten, alsmede het Analisten-netwerk Nationale Veiligheid (ANV).

De periodieke geïntegreerde analyse zal naar verwachting in het tweede kwartaal van 2021 voor de eerste keer worden opgestart en in het vierde kwartaal van 2021 worden afgerond. De uitkomsten van de periodieke geïntegreerde analyse dienen als voeding voor de rijksbrede strategische inzet op het gebied van interne en externe veiligheid en de optimale verbinding tussen die twee. Het kabinet kan zich voorstellen dat de rijksbrede strategische inzet in binnen- en buitenland ten behoeve van de (inter-)nationale veiligheid op termijn vorm krijgt in een daadwerkelijk geïntegreerde, rijksbrede veiligheidsstrategie, die de bestaande strategieën op dit gebied (de NVS en de GBVS) gaat vervangen. Vanzelfsprekend is dit besluit aan een nieuw kabinet, dat na de Tweede Kamerverkiezingen zal aantreden.

Planbureau voor de veiligheid

In zijn rapport «Veiligheid in een wereld van verbindingen» uit 2017 bepleitte de 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.

⁷ Tweede Kamer 2019–2020, 33 694, nr. 57.

⁸ De Geïntegreerde Risicoanalyse (GRA) van het Analisten-netwerk Nationale Veiligheid en de Strategische Monitor van HCSS en Clingendael.

De opvatting van het kabinet toen was dat een nieuwe bestuurlijke entiteit niet nodig was. Bij monde van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken heeft het kabinet tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen in september 2020 toegezegd deze aanbeveling opnieuw te zullen wegen.

De WRR zag voor zich dat het planbureau de ARV zou ondersteunen en daarnaast zelfstandige taken voor onderzoek, reguliere rapportage, strategische analyses en scenariovorming zou kennen. Het planbureau zou de samenvoeging van de twee veiligheidsstrategieën (tegenwoordig de NVS en GBVS) voorbereiden en zorgen voor de opstelling van een nieuw strategisch veiligheidsdocument, dat verder door de Algemene Raad voor de Veiligheid zou worden vormgegeven. Het planbureau moest zich volgens de WRR naast het opbouwen en ontwikkelen van eigen expertise ter ondersteuning van de Algemene Raad voor de Veiligheid uitdrukkelijk als een netwerkmodel manifesteren, om zo optimaal gebruik te maken van de vele al aanwezige kennis en deze te verbinden. Het planbureau zou geen vervanging worden voor de bestaande kennisinstellingen, de strategievorming binnen ministeries of periodieke rapportages, maar een aanvulling daarop vormen. Een planbureau moest zich naar het oordeel van de WRR richten op de verbinding met de Nederlandse kennisagenda en de wetenschapsagenda en de betrokkenheid bij het maatschappelijke debat zoeken.

Sinds 2018 heeft het kabinet gewerkt aan doorontwikkeling van de nationale kennisinfrastructuur op het terrein van en (inter-)nationale veiligheid. Deze infrastructuur berust op het interdisciplinaire Analisten-netwerk Nationale Veiligheid (ANV), het gezamenlijke onderzoeksprogramma *Progress* van de Ministeries van BZ en Defensie en de gezamenlijke onderzoeksportefeuille naar de «nexus tussen interne en externe veiligheid», die de Ministeries van BZ en Defensie en de NCTV in 2018 ter hand hebben genomen. Deze onderzoekprogramma's worden uitgevoerd door een netwerk van gespecialiseerde onderzoeksinstellingen. Daarmee is het kabinet, conform de aanbeveling van de WRR, op het gebied van nationale veiligheid aangesloten op de wetenschap en wordt het strategisch veiligheidsbeleid van impulsen voorzien.

Het kabinet ziet zeker de voordelen van een planbureau. Zo kan de vorming van een planbureau leiden tot meer aandacht voor het brede thema (inter-)nationale veiligheid, hetgeen welkom is in een wereld waarin de veiligheidssituatie voor Nederland steeds complexer en onvoorspelbaarder wordt. Nationale veiligheid raakt de hele samenleving. Een planbureau zou dit in zijn integraliteit kunnen bezien. Een dergelijk instituut zal ook de meer complexe vraagstukken als bijvoorbeeld keteneffecten binnen de vitale structuren, (ongewenste) afhankelijkheden binnen mondiale waardeketens of ondermijnende criminaliteit of meervoudige, door staten georkestreerde ongewenste activiteiten kunnen bestuderen. Tot slot kan een planbureau gevraagd worden om periodieke studies te verrichten ter verbetering en borging van de gehanteerde rijksbrede analysemethodiek (zoals de genoemde periodieke geïntegreerde analyse).

Nadelen zijn er evenwel ook. Het kabinet is van oordeel dat een groot aantal functies die de WRR in 2017 aan het planbureau toeschreef in de bovengeschetste netwerkbenadering reeds worden uitgevoerd of opgezet. Dit wordt versterkt door de eerdergenoemde ontwikkeling van een periodieke, rijksbrede, geïntegreerde analyse ten behoeve van eenduidige strategievorming op het gebied van nationale veiligheid, mogelijk resulterend in een periodieke rijksbrede nationale veiligheidsstrategie ter verbinding van de strategische inzet in binnen- en buitenland. De vraag

kan dus worden gesteld of een aparte organisatie echt waarde toevoegt. Daarnaast kost een planbureau structureel geld. Het opzetten van een planbureau vraagt niet alleen om een investering in personeel en organisatie, maar ook in kennis. De financiering en realisatie hiervan kan binnen de huidige kaders niet worden gerealiseerd zonder afbreuk te doen aan de lopende inzet op nationale veiligheidsinitiatieven.

De bestaande planbureaus kunnen ook een belangrijke rol vervullen op het gebied van onderzoek naar de zes nationale veiligheidsbelangen ten behoeve van beleids- en strategievorming. Zo doet het Sociaal en Cultureel Planbureau periodiek onderzoek naar de oorzaken van maatschappelijke onrust en zou het Planbureau voor de Leefomgeving onderzoek kunnen doen naar de effecten van klimaatadaptatie met oog op (voorkomen van) maatschappelijke ontwrichting. De meer geopolitieke en moedwillige bedreigingen voor de nationale veiligheid, zoals criminele ondermijning en ongewenste buitenlandse inmenging, worden door de bestaande planbureaus nog niet bestreken. Hier steunt het kabinet op eigen analyses, die worden gemaakt door de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, de NCTV, het postennetwerk van Buitenlandse Zaken, de analyse-eenheden binnen de vakdepartementen en externe kennisinstellingen.

Om de bovengenoemde voor- en nadelen nader uit te diepen en in hun onderlinge samenhang te bezien, laat het kabinet onderzoek doen naar de vraag waar een planbureau of een vergelijkbare instelling voor de bovengenoemde taken toegevoegde waarde zou hebben, met inachtneming van de bestaande coördinatiestructuren op nationale veiligheid en voor de hierboven geschetste ontwikkelingen op het gebied van geïntegreerde analyse en strategievorming binnen de overheid. De beoordeling van de resultaten van dit onderzoek is aan het volgende kabinet.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus