

- De toenemende verbondenheid en onderlinge afhankelijkheid van systemen kan leiden tot het sneller optreden van (grotere) ketteneffecten. Naast de onderlinge verwevenheid van diverse vitale infrastructuur gaat het om de digitalisering met daarbij de cyberdreigingen.
- Vanuit de internationale en geopolitieke ontwikkelingen komt het fenomeen hybride dreiging naar voren als een relevant risico voor ons land.

Het overzicht vanuit het risicodiagram gecombineerd met de inzichten uit de analyses van de context en ontwikkelingen, zoals de verwevenheid en dwarsverbanden tussen de risico's en thema's, zijn relevant voor de capaciteitanalyse en de verdere beleidsontwikkeling. Wat dat betreft is het Nationaal Veiligheidsprofiel veeleer bedoeld als startpunt dan als eindpunt.



Nationaal Veiligheidsprofiel verdient diepgaande discussie door politiek

In mei 2015 kondigde de minister van Veiligheid en Justitie aan dat de Strategie Nationale Veiligheid (SNV) wordt herijkt. Er werd gekozen voor een nieuwe aanpak waarvan het nieuwe Nationaal Veiligheidsprofiel een belangrijk zichtbaar resultaat is. Dit veiligheidsprofiel is inderdaad een breuk met het verleden en vormt een nieuwe start voor de verdere ontwikkeling van de SNV.



■ **Dr. Rob de Wijk**
Den Haag Centrum voor Strategische Studies en hoogleraar internationale betrekkingen en veiligheid, Institute of Security and Global Affairs, Universiteit Leiden

De SNV zelf stamt uit 2007 en was een van de eerste gestructureerde aanpakken om van een analyse van de dreigingen naar concrete capaciteiten voor rampenbestrijding en crisisbeheersing te komen en de continuïteit van de vitale infrastructuur te waarborgen. De oorspronkelijke opzet voorzag in een jaarlijks Nationaal Risicoprofiel, dat nu vervangen wordt door een vierjaarlijks Nationaal Veiligheidsprofiel. Dit biedt een overkoepelende analyse voor de belangrijkste risico's en dreigingen voor de nationale veiligheid.

Waarom voor de nieuwe aanpak wordt gekozen blijkt niet uit de brief van de minister.¹ Enerzijds lijkt het jammer dat niet elk jaar een stevig debat plaatsvindt over risico's en bedreigingen. Immers, de dreigingen en risico's veranderen razendsnel en dan lijkt een vierjaarlijkse reportage een forse stap terug. Anderzijds wordt dit ondervangen door naast de nieuwe, overkoepelende analyse

“tussenproducten” naar de Kamer te sturen. Die kunnen dan separaat worden besproken.

Het Nationaal Veiligheidsprofiel is ook het startpunt om via scenarioanalyse de capaciteiten te bepalen waarover Nederland wil beschikken. De minister heeft herhaaldelijk toegezegd dat hij zal sturen op het versterken van capaciteiten. Dat is inderdaad noodzakelijk omdat de SNV feitelijk zelden of nooit in zijn geheel doorlopen wordt. Het lijkt doenbaar om het eens te worden over de analyse, maar het wordt lastig als financiële afwegingen moeten worden gemaakt en prioriteiten moeten worden gesteld ten aanzien van investeringen in die capaciteiten. Daarom is het goed dat de minister in 2015 een capaciteitenprogramma heeft aangekondigd dat op het Nationaal Veiligheidsprofiel moet aansluiten. De term “capaciteit” moet overigens breed worden opgevat en kan bij wijze van spreken gaan over aantallen ziekenwagens en vaccins tot beleidsmaatregelen om extremisme tegen te gaan.

VERSIMPELD

Opvallend aan de nieuwe aanpak is dat het nieuwe risicodiagram ten opzichte van de oude versimpeld en veranderd is. Het oude risicoprofiel bevatte concrete dreigingen en risico's als “moslim-extremisme”, “confrontatie allochtonen extreem rechts”, “onrust in probleemwijken” en “rechts-extremisme”. Nu bevat het risicodiagram een beperkt aantal zogenaamde scenario's, zoals “meervoudige terroristische aanslag” en “gewelddadige eenling”, die vervolgens weer binnen thema's passen. Onder het thema “ondermijning, extremisme en terrorisme” worden dan bijvoorbeeld ook grootschalige ordeverstoringen en de ondermijning van de democratische rechtstaat beschreven, maar die zijn weer niet in het risicodiagram terug te vinden.

¹ Minister van Veiligheid en Justitie, Voortgangsbrief nationale veiligheid, Den Haag, TK 2014-2015, 12 mei 2015.



Naast dit thema is in het nieuwe Veiligheidsprofiel voor de volgende thema's gekozen waarbinnen dus specifiekere risico's, dreigingen en scenario's zijn aangeven:

- natuurrampen;
- bedreigingen voor gezondheid en milieu;
- zware ongevallen;
- verstoring van de vitale infrastructuur;
- cyberdreigingen;
- ondermijning, extremisme en terrorisme;
- geopolitieke dreigingen;
- financieel-economische dreigingen.

Over deze nieuwe aanpak zijn wel enkele kanttekeningen te maken. Op zich is het jammer dat een risicodiagram waarin alle risico's en dreigingen naar kans en impact zijn geplotted, is verdwenen. Dat maakt het lastig om snel overzicht te hebben over wat Nederland bedreigt en het risicodiagram te gebruiken voor externe communicatie. Al die risico's en dreigingen staan wel in de tekst. Maar omdat het risicodiagram niet meer kan worden gehanteerd zonder de tekst zelf te lezen, diagrammen in de praktijk een eigen leven gaan leiden en er in het debat geen onderscheid wordt gemaakt tussen thema's, scenario's, dreigingen en risico's zal dit tot verwarring leiden.

FINANCIËEL-ECONOMISCHE DREIGINGEN

In de praktijk zal veel aandacht uitgaan naar het thema "ondermijning, extremisme en terrorisme". Interessant is ook het thema "financieel-economische dreigingen". De financiële crisis was een van de grootste naoorlogse crises, die opmerkelijk genoeg niet in de oude Nationale Risicobeoordeling te vinden was. Zo is het aantal zelfdodingen volgens de cijfers van het CBS sinds het uitbreken van de crisis in Nederland gestegen. In andere landen is deze trend ook waarneembaar. Het meest geruchtmakende was een Amerikaans onderzoek van Anne Case en Angus Deaton.² Zij vonden dat, in tegenstelling tot andere groepen van de bevolking, de levensverwachting van blanke, niet-Spaanse Amerikaanse mannen in de leeftijdscategorie van 45 tot 54 jaar geleidelijk afnam. Dit gold in het bijzonder voor blanke mannen met de laagste opleidingen. Deze groep bleek het hardste door de crisis te zijn getroffen en het was deze groep die de basis voor de overwinning van Donald J. Trump vormde. De lagere levensverwachting werd vooral veroorzaakt door de toename van sterfgevallen als gevolg van drank-, drugsgebruik en zelfmoord.

Het is lastig om de effecten van een financiële crisis bij een risicobeoordeling te betrekken. Maar het is evident dat door bezuinigingen, dreigingen en risico's in het risicodiagram zowel qua impact als qua waarschijnlijkheid zijn gaan verschuiven. Als er door bezuinigingen onvoldoende wordt geïnvesteerd in bijvoorbeeld de vitale infrastructuur, wordt deze kwetsbaarder. Langdurige economische stagnatie heeft bovendien al een aantoonbaar effect op de sociale en politieke stabiliteit gehad. Deze notie werd destijds

niet opgetekend in het risicoprofiel, maar wordt nu wel genoemd in het veiligheidsprofiel.

Belangrijk is dat de opstellers van de analyse stellen dat de stabiliteit van de financiële sector niet gegarandeerd is. De kans op een nieuwe crisis wordt nadrukkelijk erkend en geconcludeerd wordt dat er weinig ruimte is om nieuwe schokken op te vangen omdat er geen extra crisisinstrumentarium meer voor handen is.

Bovendien wordt een relatie gelegd tussen financieel-economische bedreigingen en een van de nationale veiligheidsbelangen van ons land, namelijk de sociale en politieke stabiliteit. Volgens het nieuwe veiligheidsprofiel kan sprake zijn van een "structurele aantasting van de democratische rechtstaat" bij financieel-economische bedreigingen. Dat geldt volgens het veiligheidsprofiel overigens ook voor geopolitieke dreigingen in de risicocategorie "cyberspionage".

Feitelijk is de sociaal-maatschappelijk stabiliteit al ondermijnd, omdat de naschokken van de crisis van 2008 nog voelbaar zijn. Economische stagnatie in combinatie met vluchtelingenstromen en terroristische aanslagen zet in talloze Westerse landen het sociale contract tussen leider en volk onder druk en resulteert in veel landen, ook in Nederland, in de opkomst van radicale, populistische partijen en politieke instabiliteit. Was 2008 een keerpunt voor de economie, 2015 was dat voor de veiligheid. De aanslagen die dat jaar in Frankrijk plaatsvonden en het feit dat het migratievraagstuk een vluchtelingencrisis werd, heeft bij grote groepen het gevoel van onveiligheid vergroot.

De erkenning dat het sociale contract de afgelopen jaren al op de proef is gesteld, is van groot belang voor de beoordeling van de dreigingen en risico's die in het Nationaal Veiligheidsprofiel worden genoemd. Doordat de sociale en politieke stabiliteit de afgelopen jaren aantoonbaar is aangetast, is het weerstandsvermogen van de maatschappij als geheel verminderd. Dit rechtvaardigt de conclusie dat alle dreigingsthema's een grotere impact kunnen hebben dan bijvoorbeeld vijf jaar geleden. Voor beleidsmakers is dat een belangrijk gegeven. Het meest pregnant is uiteraard het thema ondermijning, extremisme en terrorisme. Maar ook zullen geopolitieke ontwikkelingen – die als gevolg van verschuivende machtsverhoudingen al hebben geleid tot spanningen tussen de grote mogendheden – het gevoel dat "de politiek" de wereld niet meer onder controle heeft, bij grote groepen versterken.

SLOT

Al met al verdient deze bijna 200 pagina's tellende analyse een diepgaande discussie door de politiek. Die discussie schiet zijn doel voorbij als te veel wordt gefocust op geïsoleerde dreigingen en risico's. Van groot belang is de integrale aanpak waarin vooral wordt gekeken naar de sociaal-politieke effecten van de verschillende thema's en categorieën.

² Anne Case en Angus Deaton, *Rising Morbidity and Mortality in Midlife among White Non-Hispanic Americans in the 21st Century*, PNAS Early Edition, 17 september 2015, <http://www.pnas.org/content/112/49/15078.full.pdf>.