



Nationaal Coördinator  
Terrorismebestrijding en Veiligheid  
Ministerie van Veiligheid en Justitie

jaargang 11 | nummer 6 | december 2013

*Magazine*

# nationale veiligheid en crisisbeheersing

*Thema: Cyber security*

*Veiligheid en de Grondwet*

*Mondiale strategie voor terrorismebestrijding onmogelijk*

*Wie heeft de leiding bij voedselbesmetting?*



# Inhoud

## THEMA: CYBER SECURITY

- 03 | Van bewust naar bekwaam (voorwoord Dick Schoof, NCTV)
- 04 | Een beeld zegt meer dan duizend woorden
- 06 | De Nationale Cyber Security Strategie 2
- 09 | AIVD en MIVD starten Joint Sigint Cyber Unit
- 10 | Cyber security onderzoek
- 12 | ICT-crisisbeheersing: nieuwe loot aan de stam binnen de NCTV
- 14 | “We hebben hackers nodig”
- 16 | Op het hoogste niveau aandacht voor Cyber Resilience
- 17 | Digitale veiligheid krijgt topprioriteit
- 56 | Vier vragen aan: Ben Voorhorst, lid Raad van Bestuur TenneT, lid Cyber Security Raad namens de vitale infrastructuur

## OVERIGE ONDERWERPEN

- 18 | Veiligheid als sociaal contract (Beatrice de Graaf en Marjolein van Asselt)
- 21 | Veiligheid moet in Grondwet (Erwin Muller)
- 22 | Waarom een grondrecht op veiligheid onwenselijk is (Rik Peeters)
- 24 | De onmogelijkheid van een mondiale strategie voor terrorismebestrijding
- 27 | Twitter aan de basis van aardbevingsalarm
- 28 | Verbeteringen veiligheidsregio's binnen huidige stelsel
- 30 | Wie heeft de leiding in geval van voedselbesmetting?
- 32 | Welke risico's vragen onze aandacht?
- 34 | Kabinet versterkt capaciteiten ten behoeve van de nationale veiligheid?
- 35 | Ingrijpende gebeurtenissen, bestuurlijke ervaringen bij crises met lokale impact
- 36 | Een veilige nucleaire top voor een veilige wereld
- 38 | Nuchter omgaan met risico's of Bewust omgaan met veiligheid?
- 42 | ISADE
- 43 | XXplosive 2013
- 44 | Zelfredzaamheid, veiligheid en de Doe-democratie
- 45 | Toolbox extremisme
- 46 | Crisismanagement en de EU – een boekbespreking
- 48 | Engagement bezorgde burgers bij plaatsen zendmasten voor mobiele telefonie
- 50 | Praktische BHV-voorbeelden gebundeld
- 51 | Vijfde druk Bestuurlijke Netwerkkarten Crisisbeheersing verschenen
- 52 | Twintig jaar na dato: overstromingscultuur in het Maasgebied
- 54 | [Veilig] door innovatie

Het Magazine nationale veiligheid en crisisbeheersing is een tweemaandelijks uitgave van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid van het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Het blad informeert, signaleert en biedt een platform aan bestuurders en professionals over beleidsontwikkeling, innovatie, uitvoering en evaluatie ten aanzien van nationale veiligheid en crisisbeheersing. De uitgever is het niet noodzakelijkerwijs eens met de inhoud van gepubliceerde bijdragen. De verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid voor de inhoud van de artikelen berust bij de auteurs.

“Veiligheid terug in onze Grondwet”. Onder die kop publiceerden wij afgelopen zomer, dinsdag 13 augustus, een artikel op de opiniepagina van het NRC Handelsblad. Op de zondagavond daaraan voorafgaande had Beatrice de Graaf die publicatie in Zomergasten aangekondigd. Wat bracht ons ertoe om gezamenlijk een artikel te schrijven? En wat beogen wij met ons pleidooi voor een grondwetswijziging?

# Veiligheid als sociaal contract



**Beatrice de Graaf**,  
hoogleraar Conflict en  
veiligheid, Universiteit  
van Leiden



**Marjolein B.A. van Asselt**,  
raadslid Wetenschappelijke  
Raad voor het Regeringsbeleid  
(WRR) en hoogleraar Risk  
governance, Universiteit  
Maastricht

## Sociale en fysieke veiligheid

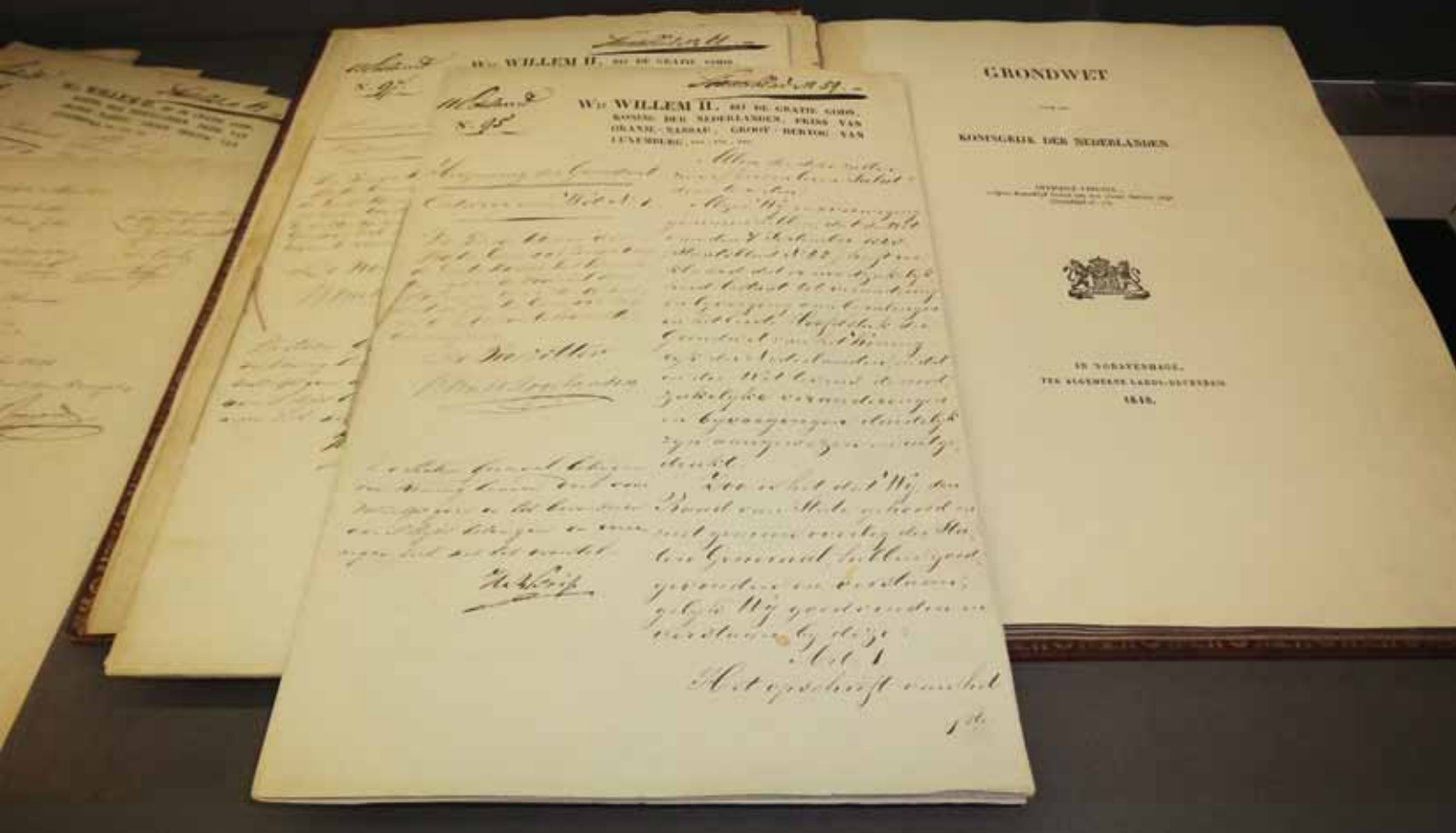
In het Nederlands is veiligheid een breed begrip. Het heeft betrekking op terroristische aanslagen, criminaliteit en andere moedwillige aantastingen van de veiligheid (in het Engels aangeduid als security). Maar het verwijst ook naar gevaren die primair een natuurlijke of technologische oorzaak hebben (in het Engels: safety). In het Nederlands wordt het eerste vaak ‘sociale veiligheid’ genoemd en het tweede ‘fysieke veiligheid’. In beleid en politiek zijn het ook verschillende domeinen geworden, met andere woordvoerders en netwerken, ondanks pogingen – zoals de Strategie Nationale Veiligheid – om verschillende soorten veiligheidsvraagstukken met elkaar in verband te brengen. Ook in wetenschappelijke kringen zijn ‘safety’ en ‘security’ verschillende werelden, met hun eigen tijdschriften en fora. Van uitwisseling, laat staan interdisciplinair onderzoek waarmee bruggen geslagen worden tussen onderzoeksgemeenschappen, is eigenlijk geen sprake.

Meestal worden als gevolg van deze verkaveling de verschillen tussen sociale en fysieke veiligheid benadrukt. Met het artikel in de NRC wilden wij juist

aandacht vragen voor de overeenkomsten, die volgens ons minstens zo belangrijk zijn. Het is niet toevallig dat in het dagelijkse taalgebruik zowel voor doelbewust als voor onbedoeld gevaar de term (on)veiligheid wordt gehanteerd. In alle gevallen geldt dat (on)veiligheid het resultaat is van het handelen van heel veel verschillende partijen, die er hun eigen belangen en logica's op na houden. Vaak is sprake van internationaal vertakte ketens en netwerken, waar een nationale overheid hooguit beperkt grip op heeft. De veiligheid komt in het geding als materiële en immateriële zaken die de maatschappij waardevol acht bedreigd worden. Dan gaat het over mensenlevens, gezondheid, private bezittingen, publieke belangen, economische activiteiten en de kwaliteit van de leefomgeving, maar ook over de integriteit van de persoonlijke levenssfeer (privacy). Mensen, de omgeving, private en publieke zaken kunnen op allerlei manieren beschadigd worden, moedwillig of, letterlijk en figuurlijk, per ongeluk, door een samenloop van omstandigheden. De fundamentele vraag is in alle gevallen of we – overheid, bedrijfsleven, burgers – het goede doen om schade te voorkomen, te beperken of af te dekken. Bij alle veiligheidsvraagstukken gaat het uiteindelijk om het omgaan met risico's en onzekerheden en het maken van lastige afwegingen.

## Noodzaak van een kader

Juist omdat die afwegingen zo lastig zijn, is een meer strategisch gesprek over veiligheid, waarin de overeenkomsten tussen uiteenlopende veiligheidsvraagstukken centraal staan, noodzakelijk. Het aangaan van een dossieroverstijgend, bovenpartijdig gesprek over veiligheid kan helpen om een kader te ontwikkelen, waarbinnen specifieke veiligheidskwesties kunnen worden afgewogen. Zo'n kader moet meer zijn dan een afwegingskader voor ambtenaren en politici. Het gaat bij veiligheid immers zowel om een klassiek grondrecht (de burger moet worden beschermd) als om een sociaal grondrecht (de overheid moet de veiligheid collectief bevorderen). Uit de Grondwet en internationale verdragen vloeien positieve verplichtingen voort om garant te staan voor een bepaald niveau van veiligheid en risicoafdekking. Juist in die combinatie van recht op en plicht tot bescherming zit de angel.



Ten aanzien van veiligheid is een bepaald verwachtingsniveau over de overheid dus gerechtvaardigd. De legitimiteit van de overheid kan onder druk komen te staan als de overheid tekort schiet in de zorg voor veiligheid. Verwachtingen over de zorg voor veiligheid kunnen echter ook overspannen zijn. Dat de overheid geen absolute veiligheid kan garanderen is intussen een open deur. De rechtstaat legt bovendien ook beperkingen op aan de mogelijkheden van de overheid om de veiligheid te garanderen. De rechtstaat en de persoonlijke levenssfeer van burgers mogen immers niet bezwijken door veiligheidsbevorderende maatregelen. Dus het gaat om een subtiel evenwicht tussen rechten en plichten van overheid, bedrijfsleven en burgers.

Het is een stap in de goede richting om in de politiek-bestuurlijke wereld te werken aan een dossieroverstijgend kader voor veiligheid. Dat is de inzet van de Strategie Nationale Veiligheid, en de daaraan gekoppelde Nationale Risicobeoordeling en ook van het BZK-programma Risico's en verantwoordelijkheden (River). De staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu (IenM), mevrouw Mansveld, heeft onlangs in de Eerste Kamer toegezegd te gaan werken aan een dossieroverstijgend kader voor de IenM veiligheidsvraagstukken.<sup>1</sup> Daaruit blijkt dat de door ons geschetste noodzaak van een overkoepelend kader een behoefte is die in ambtelijke en politieke kringen steeds nadrukkelijker wordt gevoeld, geagendeerd en opgepakt. Maar wij willen graag benadrukken dat we er daarmee nog niet zijn.

<sup>1</sup> Zie artikel Jung en Molenaar in dit nummer (p. 38 e.v.).

### Veiligheidsartikel in de Grondwet

Tussen 1798 en 1983, dus bijna tweehonderd jaar lang, stond er een passage in de Grondwet, die luidde: "Het oogmerk der maatschappelijke vereeniging is beveiliging van persoon, leven, eer en goederen, en beschaaving van verstand en zeden" (Artikel 1). Ook in de Grondwet van 1815 keerde die bescherming van personen en goederen terug als oogmerk van de nieuwe staat – een passage die in de Grondwet van 1848 werd herhaald. Veiligheid was sinds de Verlichting officieel de basis onder het sociale contract waarmee de centrale natiestaat grondwettelijk werd gevestigd. De metafoor van het 'sociale contract' hield in dat burgers aan gezag en geweldsmonopolie werden onderworpen en in ruil daarvoor bescherming kregen.

In 1983 werd die veiligheidspassage echter geschrapt. De vraag die wij ons gesteld hebben is of het een idee zou zijn om veiligheid weer in de Grondwet op te nemen. En dan niet op een simplistische manier zoals de Duitse minister van Binnenlandse Zaken Friedrich het voorstelde, om met een *Supergrundrecht Sicherheit* eenzijdig als overheid allerlei grondrechten buiten spel te kunnen zetten. Nee, het zou een passage moeten zijn waarin het idee van veiligheid als sociaal contract, dus als tweezijdige overeenkomst, wordt afgestoft. Zodat het een kader kan bieden waarbinnen veiligheid en vrijheid weer met elkaar in verband kunnen worden geplaatst en waarmee alle huidige en toekomstige veiligheidskwesties van een nieuw kader worden voorzien.

Natuurlijk zijn er Europese en andere internationale bepalingen, maar een nationaal, constitutioneel ijkpunt als pijler onder terugkerende debatten over veiligheid zou kunnen helpen. Het kan houvast bieden op momenten dat ten aanzien van veiligheid beslissingen worden genomen. Er staat een voortdurende druk op autoriteiten en overheidsorganisaties om veiligheid en voorzorg tot oogmerk van beleid en protocollen te maken en om risico's zo veel mogelijk in te perken. Zeker als zich aantastingen van de veiligheid voordoen, wordt over veiligheid in absolute termen gesproken, terwijl tegelijkertijd waarschuwingen klinken voor overhaaste en disproportionele reacties. Onder de noemer van veiligheid worden allerlei maatregelen genomen die niet alleen de vrijheidsgrondrechten en gelijkheid (kunnen) ondergraven, maar die ook onveiligheid in de hand kunnen werken. DigiNotar is daarvan een voorbeeld: bedoeld om digitale veiligheid te bevorderen, maar het bleek te leiden tot toegenomen kwetsbaarheid. De Onderzoeksraad voor Veiligheid liet in de metastudie "Veiligheid in perspectief" zien dat de institutionele arrangementen voor veiligheid vaak zo complex zijn geworden, dat ze bijdragen aan het ontstaan en optreden van risico's. Hierbij past ook de vraag hoe inbreuken op burgerrechten en privacy zich verhouden tot de veronderstelde veiligheidswinst. Al die tegenstrijdigheden en verwarring verdienen een grondiger afweging. Veiligheidsbeleid gaat nooit alleen over de dreiging, maar over mensen en zaken die beschermd moeten worden. Tegen invallen en aanvallen van andere personen, tegen natuurgeweld, tegen grote ongelukken, maar ook tegen al te drieste inbreuken van de overheid of marktpartijen.

Een Grondwetwijziging vergt een publieke discussie, die zou moeten gaan over de vraag hoe de tweezijdigheid van het sociale contract in de huidige tijd gestalte moet krijgen. Hoe ziet de balans tussen preventie en reactie, tussen zelfregulering en voorzorgsmaatregelen, tussen eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven en overheidsinterventies eruit? Volksvertegenwoordigers zouden gesteund door wetenschappers en ambtenaren dit fundamentele debat moeten durven aangaan. In ons opinieartikel stelden we "Met de ambitie van een nieuw veiligheidsartikel in de Grondwet kunnen we voorbij symboolpolitiek en gemakkelijke opwinding komen. Daarmee wordt de veiligheid pas echt gediend".

### **Symboolpolitiek?**

Voor ons staat een veiligheidsartikel in de Grondwet symbool voor het feit dat het benodigde kader voor veiligheid meer is dan een beleidsinstrument. Het gaat niet alleen en ook niet primair om het afwegen en

communiceren van vaak ongelijksoortige risico's. De tweezijdigheid van het sociale contract, dus het feit dat het om zowel rechten als plichten van overheid, burgers en bedrijfsleven gaat en de erkenning dat het niveau van veiligheid het resultaat is van gezamenlijke inspanningen, verdient veel meer aandacht. De Grondwet is weliswaar geen echte wet, omdat het geen bindende regeling is en Artikel 120 ook uitsluit dat de rechter over de toepassing van de Grondwet een oordeel mag geven<sup>2</sup>, maar het is toch de plek waar het sociale contract expliciet onder woorden wordt gebracht. Het is niet zonder betekenis dat een veiligheidsartikel gedurende twee eeuwen expliciet onderdeel uitmaakte van de Grondwet. Dat is dus volgens ons ook de plek waar het resultaat van het fundamentele debat over veiligheid en vrijheid zou kunnen neerslaan.

Wij zien een veiligheidsartikel in de Grondwet niet als een doel, maar als een middel om aandacht te vragen voor het fundamentele karakter van het dossieroverstijgende en bovenpartijdige debat dat volgens ons over veiligheid gevoerd moet worden. Een publieke discussie over een veiligheidsartikel in de Grondwet zou daar een platform voor kunnen bieden en zou de primair politiek-ambtelijke pogingen die nu worden ondernomen om te komen tot een breder kader van de benodigde maatschappelijke en normatieve dimensie voorzien.

Een wijziging van de Grondwet is per definitie een langdurig proces. De impliciete boodschap van ons pleidooi is dan ook dat het veel tijd en moeite zal kosten om bruggen te slaan tussen overheid, burgers en bedrijfsleven, tussen departementen en tussen onderzoeksgemeenschappen. Oog hebben voor de overeenkomsten tussen uiteenlopende veiligheidsvraagstukken is veel moeilijker dan het unieke van een dossier tot uitgangspunt nemen. Het reduceren van veiligheidsvraagstukken tot overzichtelijke dossiers is veel gemakkelijker dan het stellen van fundamentele, en dus abstracte en strategische, vragen. Het is eenvoudiger om na een incident maatregelen af te kondigen, dan het bredere onbehagen en ongemak over lastige afwegingen onder ogen te zien. Maar dat het ontwikkelen van een nieuw kader voor veiligheid moeilijk en tijdrovend zal zijn, mag geen excuus zijn. Ook daarom hebben we een wijziging van de Grondwet als kapstok voor ons opinieartikel genomen: ondanks de moeite die het kost, is de Grondwet in het verleden aangepast, gewijzigd en herzien en is die ook nu niet in beton gegoten. Met die analogie willen wij benadrukken dat een algemeen kader voor veiligheid geen utopie is, maar een realiseerbare toekomst, als er voldoende bereidheid is om er gezamenlijk de schouders onder te zetten. De tijd lijkt daar rijp voor...

<sup>2</sup> Met dank aan Gerrit van der Meij, in het verleden gelieerd aan de Raad van State, email 10 september aan de auteurs.