

FOCUSONDERZOEK

Focus op strategische voorraden

2022



Algemene
Rekenkamer

Inhoud

1. Inleiding | 3

2. Water | 7

3. Voedsel | 15

4. Medische voorraden | 20

5. Olie | 29

6. Gas | 39

7. Contant geld | 47

8. Ter afronding | 52

Reactie | 54

Bijlagen | 55

1. Inleiding

Tussen 1952 en 1986 had de organisatie Bescherming Bevolking (B.B.) als taak om de bevolking te beschermen tegen de onmiddellijke gevolgen van oorlogsgeweld gedurende de Koude Oorlog. Die taak is later uitgebreid door de B.B. ook in te zetten bij rampen in vreedstijd. De organisatie was verantwoordelijk voor het blussen van branden, het redden van mensen en het ondersteunen van de bevolking ten tijde van oorlogsdreiging.

De B.B. was opgericht door de rijksoverheid (Wet bescherming bevolking, 1952) en was een organisatie van burgers om de bevolking hulp te verlenen. Op het hoogtepunt waren 165.000 mensen betrokken bij de activiteiten van de B.B. De B.B. is in 1986 opgeheven als gevolg van de reorganisatie van de rampenbestrijding. De taken zijn overgedragen aan onder meer de brandweer en het Rode Kruis. De B.B. beschikte onder andere over voorraden medische hulpmiddelen en over gereedschappen, bijvoorbeeld om mensen uit ingestorte gebouwen te halen. Na de Koude Oorlog was er in Nederland lange tijd weinig aandacht voor crisisgereedheid en strategische voorraden. Mede naar aanleiding van de coronapandemie en de oorlog in Oekraïne komt hier de laatste jaren verandering in. Dit onderzoek is een bijdrage daar aan.

Op het moment van ons onderzoek heeft de oorlog in de Oekraïne in Europa tot een 'gascrisis' geleid. Gasleveranties van Rusland aan Europa via de Nord Stream 1-pijpleiding zijn in 2022 gedeeltelijk of geheel stilgevallen. Dit geeft krapte op de gasmarkt. Europese landen zijn op zoek naar alternatieven. Europese wetgeving schrijft voor dat de gasvoorraden per 1 november 2022 voor minimaal 80% gevuld moeten zijn. Het kabinet heeft dit doel, door het nemen van maatregelen, behaald. In 2022 komt er ook aanzienlijk meer LNG (vloeibaar gas) naar Nederland. Gasunie heeft 2 LNG-schepen gecontracteerd die in Eemshaven zijn aangemeerd. De krapte op de gasmarkt heeft directe gevolgen voor burgers en bedrijven in Nederland. Huishoudens zien hun maandelijkse rekening met tientallen en zelfs honderden euro's omhoog gaan. Bedrijven die afhankelijk zijn van gas zien zich gedwongen om hun productie af te schalen of soms zelf (tijdelijk) helemaal te stoppen met produceren, simpelweg omdat het niet meer rendabel is om op volle kracht door te gaan.

Dit soort crises kunnen aanleiding zijn om strategische voorraden te heroverwegen. Met ons onderzoek brengen wij in beeld wat de rijksoverheid op dit moment aan voorraden aanhoudt en welke (her)overwegingen er plaatsvinden.

1.1 Wat zijn strategische voorraden?

De rijksoverheid houdt op verschillende gebieden strategische voorraden aan, of laat die aanhouden door anderen. Zo is er wat 'achter de hand' in het geval de aanvoer stopt. Omdat we geen definitie op rijksniveau hebben aangetroffen van wat een strategische voorraad is, hebben wij een eigen definitie geformuleerd. Onder een strategische voorraad verstaan wij een extra voorraad of reserve van grondstoffen of producten die achter de hand wordt gehouden van normaal gebruik en aangewend kan worden in het geval van een onderbreking van de aanvoer door een crisis. We richten ons onderzoek op strategische voorraden die:

- (deels) onder de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid vallen;
- voorzien in onmisbare basisbehoeften van burgers of bedrijven;
- volgens de rijksoverheid bij een crisissituatie beschikbaar zouden moeten blijven.

Een strategische voorraad die we – gezien bovenstaande definitie – niet behandelen in dit rapport is de strategische voorraad goud. De Nederlandsche Bank (DNB) houdt een voorraad goud aan met een waarde van circa € 35 miljard. De overweging om deze voorraad aan te houden is dat dit bijdraagt aan financiële stabiliteit. Anders dan de andere strategische voorraden die we in dit rapport behandelen is dit niet een voorraad die voor gebruik van burgers en bedrijven bedoeld is. Ook is het geen voorraad die beschikbaar gesteld moet kunnen worden ten tijde van crisis.

Met een crisissituatie bedoelen wij een situatie die ingrijpen van de overheid vereist, omdat zij een ernstige bedreiging vormt voor het leven of de gezondheid van mensen of die grote materiële en maatschappelijke impact kan hebben.

Strategische voorraden en crisisgereedheid gaan dus hand in hand. In dit rapport focussen we op strategische voorraden, maar wel in de context van hun belang voor de bredere crisisgereedheid. De minister van Justitie en Veiligheid (JenV) is coördinerend minister op het gebied van crisisbeheersing. De Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) geeft invulling aan deze coördinerende verantwoordelijkheid van de minister.

1.2 Wat hebben we onderzocht?

We zoomen in op verschillende producten en grondstoffen, bekijken of de rijksoverheid hiervoor een strategische voorraad aanhoudt (of door anderen laat aanhouden) en wat de overwegingen zijn om die wel of juist niet op voorraad te houden. Ook brengen we in kaart in hoeverre de voorraden gevuld zijn en kunnen worden aangewend in een crisissituatie.

Focusonderzoek

We hebben dit onderzoek uitgevoerd in de vorm van een focusonderzoek. Een focusonderzoek is een type onderzoek van de Algemene Rekenkamer dat zich onderscheidt door een aanzienlijk kortere doorlooptijd, aansluiting bij de actualiteit en een scherpe en afgebakende vraagstelling. Een focusonderzoek leidt tot een heldere, bondige publicatie zonder oordelen en aanbevelingen. Zie <https://www.rekenkamer.nl/over-de-algemene-rekenkamer/werkwijze/innovatie/focusonderzoeken>.

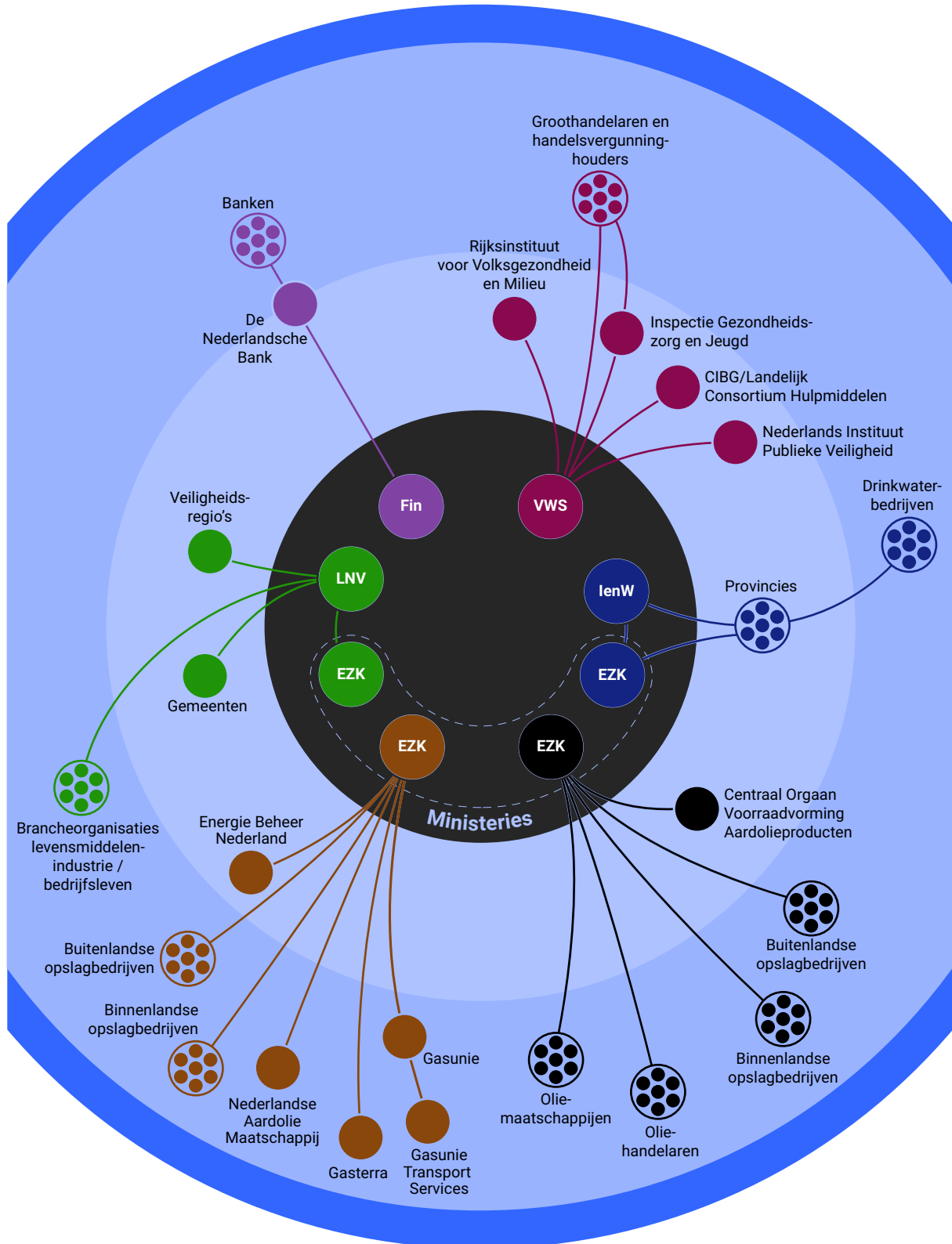
We hebben niet álle mogelijke strategische voorraden meegenomen in ons onderzoek. Een voorbeeld is defensiematerieel. Dit is een terrein waarop (strategische) voorraden een cruciale rol spelen. In de afgelopen jaren hebben wij hierover diverse onderzoeksrapporten gepubliceerd (bijvoorbeeld Algemene Rekenkamer, 2021b en Algemene Rekenkamer, 2022). Daarom hebben wij defensiematerieel buiten het voorliggende onderzoek gehouden. Ook hebben we om pragmatische redenen keuzes moeten maken. We richten ons op producten waarmee burgers en bedrijven direct te maken hebben en waar (veel) aandacht voor is in het publieke debat.

In de volgende hoofdstukken gaan we in op de 6 deelterreinen waarvan we voorraden hebben onderzocht (water, voedsel, medische voorraden, gas, olie en contant geld). In het afrondende hoofdstuk 8 delen wij een aantal algemene beelden en observaties uit ons onderzoek.

In bijlage 1 hebben wij een overzicht opgenomen van terreinen waarop strategische voorraden volgens ons zoal denkbaar zijn. In figuur 1 laten we de focus van ons onderzoek zien, gekoppeld aan de verantwoordelijke ministeries.

Figuur 1 Focus onderzoek

De focus van dit onderzoek



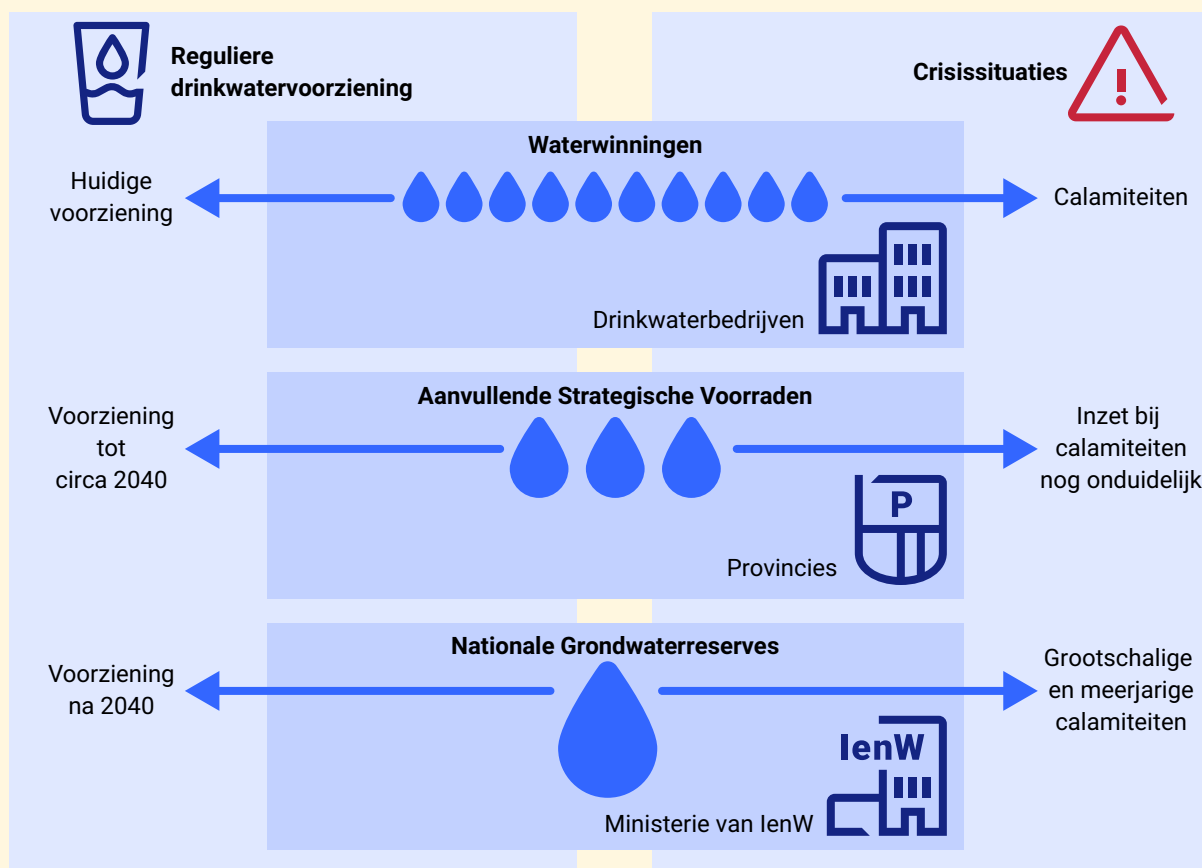


2. Water

In de Drinkwaterwet wordt de openbare drinkwatervoorziening gedefinieerd als een “vitale publieke dienst van groot algemeen belang”. Drinkwater is een eerste levensbehoefte. Het is dus belangrijk om over voldoende drinkwater te beschikken. Veel van onze drinkwatervoorraden zitten diep in de grond. In de draaiboeken die de rijksoverheid maakt, moet daar rekening mee gehouden worden. De verantwoordelijkheden rondom continuïteit van de drinkwatervoorziening zijn op verschillende niveaus belegd, zoals afgebeeld in figuur 2.

Figuur 2 Verantwoordelijkheden drinkwater

Verantwoordelijkheden voor drinkwatervoorziening op 3 niveaus



Drinkwaterbedrijven zijn volgens de Drinkwaterwet verantwoordelijk voor de continuïteit van de drinkwatervoorziening en hebben diverse voorzieningen tot hun beschikking in geval van nood. Provincies wijzen Aanvullende Strategische Voorraden (ASV's) aan om de drinkwatervoorziening tot 2040 te waarborgen. De minister van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) heeft daarnaast al sinds 2014 het doel om Nationale Grondwaterreserves (NGR's) aan te wijzen voor grootschalige, meerjarige calamiteiten en voor de drinkwatervoorziening tot 2100. Medio 2022 stellen wij met ons onderzoek vast dat hier weinig vooruitgang mee is geboekt, mede door verschillende visies op nut en noodzaak van NGR's.

2.1 Beleid drinkwater

De minister van IenW is op grond van de Drinkwaterwet verantwoordelijk voor het opstellen van “de hoofdlijnen en beginselen van het beleid, ter uitvoering van deze wet, met betrekking tot de productie en distributie van deugdelijk drinkwater en de duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening” (artikel 6, lid 2a).

Drinkwaterbedrijven hebben volgens de Drinkwaterwet een zorgplicht om de levering van drinkwater in hun distributiegebied te waarborgen. Drinkwaterbedrijven zorgen ook bij onderbrekingen voor de continuïteit van de openbare drinkwatervoorziening. Provincies en waterbeheerders zijn verantwoordelijk voor het beschermen van drinkwaterbronnen.

De Europese Kaderrichtlijn Water (2000/60/EG) schrijft voor dat alle EU-lidstaten (grond)watervoorraden voor de drinkwatervoorziening aanwijzen en dat die voorraden moeten worden beschermd. Daarnaast moeten alle lidstaten op grond van de Europese Drinkwaterrichtlijn (Richtlijn (EU) 2020/2184) voor al hun drinkwater-voorraden de risico's en het beheer daarvan in kaart hebben. Deze risicogebaseerde benadering moet toegepast worden op de levering, behandeling en distributie van drinkwater. Doel is uiteindelijk de volksgezondheid te beschermen tegen de schadelijke gevolgen van verontreiniging van drinkwater.

Drinkwaterbedrijven: leveringsplicht

In Nederland zijn 10 drinkwaterbedrijven waarvan aandelen in publieke handen zijn (provincies en gemeenten). Zij zijn verantwoordelijk voor de inrichting van de infrastructuur voor de productie en levering van drinkwater. Bij crises en incidenten (zoals verontreiniging) zijn drinkwaterbedrijven verantwoordelijk voor de leveringszekerheid van drinkwater. Drinkwaterbedrijven zijn volgens de Drinkwaterwet verplicht om risico's op verstoringen te analyseren. Het gaat dan bijvoorbeeld om natuurbranden, overstromingen of moedwillige verstoring van de drinkwatervoorziening. Deze analyse en eventuele daaruit volgende maatregelen moeten worden opgenomen in de leveringsplannen van het waterbedrijf. De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) houdt volgens de Drinkwaterwet toezicht op drinkwaterbedrijven en beoordeelt leveringsplannen (met ondersteuning van het RIVM).

Drinkwaterbedrijven zijn op basis van het Drinkwaterbesluit verplicht om binnen 24 uur na een verstoring 75% van de maximale dagcapaciteit te blijven leveren. Als het niet lukt om de maximale dagcapaciteit te leveren, zijn drinkwaterbedrijven verplicht

om nooddrinkwater uit te gaan delen vanuit watertanks op distributiepunten. Iedere burger krijgt minimaal 3 liter nooddrinkwater per dag (2 liter voor consumptie en 1 liter voor voedselbereiding), zoals voorgeschreven in het Drinkwaterbesluit. In sommige situaties kan het zijn dat er nog water uit de kraan komt dat niet geschikt is om te drinken, maar wel geschikt is voor de douche of de was. Dit water wordt noodwater genoemd. Ter illustratie: het reguliere verbruik is zo'n 130 liter per persoon per dag (CBS, 2021).

Provincies: Aanvullende Strategische Voorraden

Aanvullende Strategische Voorraden (ASV's) zijn gebieden in Nederland die door de provincies worden aangewezen als mogelijke locatie voor drinkwaterproductie. Dit gaat om voorraden van grond- en oppervlaktewater. De provincies zijn ook verantwoordelijk voor het opstellen van een passend beschermingsregime op grond van de Wet Milieubeheer (EZK & IenW, 2018). Een ASV is in eerste instantie bedoeld voor de bestendigheid van de drinkwatervoorziening tot 2040.

Sommige provincies hebben inmiddels ASV's aangewezen en opgenomen in omgevingsplannen, sommige nog niet (Royal HaskoningDHV, 2021a). Het is onduidelijk op welke termijn water onttrokken kan worden uit de ASV's in het geval van nood. Gebiedsvergunningen voor de ASV's ontbreken nog, evenals plannen voor zuivering en distributie van drinkwater.

Per provincie verschilt de drinkwatervraag en productiecapaciteit. Sommige provincies lopen nu al tegen de maximale productiecapaciteit aan. Dat betekent dat er niet meer water gewonnen kan worden dan nu gebeurt, in verband met de gevolgen die dat zou hebben voor bijvoorbeeld de natuur. In die provincies kunnen drinkwaterbedrijven verzoeken van bijvoorbeeld bedrijven, om extra drinkwater te leveren, weigeren. Het betekent ook dat in bepaalde gebieden geplande nieuwbouwwoningen met de huidige drinkwaterwinning niet voorzien kunnen worden van water. Sommige provincies zijn al tientallen jaren bezig met het aanwijzen van extra wingebieden voor drinkwater.

Minister van IenW: Nationale Grondwaterreserves

Vanwege de potentieel verstrekkende gevolgen van extreme (crisis)scenario's (zoals overstromingen, kernongevallen en microbiologische besmettingen) voor de openbare drinkwatervoorziening, heeft de minister van IenW zich als doel gesteld om op nationale schaal grondwaterreserves aan te wijzen als extra strategische voorraad (IenM, 2014). De minister van IenW werkt daarom sinds 2014 aan beleid om Nationale Grondwaterreserves (NGR's) aan te wijzen. De NGR's worden aangeduid

als 'diep gelegen, zeer oude en schone grondwatervoorraden, die eeuwenlang goed bewaard zijn gebleven' (IenW, 2021a).

Grondwater en oppervlaktewater

Ongeveer 60% van ons drinkwater wordt gewonnen uit grondwater, de overige 40% is afkomstig uit oppervlaktewater (RHDHV, 2021a). (Grond)watervoorraden zijn niet oneindig: in principe hebben we genoeg, maar meer onttrekken dan natuurlijk aangevuld wordt, heeft schadelijke gevolgen voor onder andere de natuur.

Overlap Nationale Grondwaterreserves en Aanvullende Strategische Voorraden

De minister van IenW heeft verschillende doelen geformuleerd voor potentiële NGR's. In 2014 was 'het beschermen van diep grondwater bestemd als nationale reserve voor de lange termijn' (IenM, 2014) een doel. Het Ministerie van IenW houdt momenteel de volgende drie doelen aan (RHDHV, 2021b):

1. Behoud van natuurlijk kapitaal (reserves beschermen voor toekomstige generaties);
2. Opvang van groei van de drinkwatervraag na 2040 (tot ongeveer 2100);
3. Reservebron bij grootschalige calamiteiten.

In opdracht van de minister van IenW voert onderzoeksbureau Deltares in 2022 onderzoek uit naar de 'onderbouwing van noodzaak voor aanwijzing en mogelijke omvang' van Nationale Grondwaterreserves. Hierin worden calamiteitenscenario's uitgewerkt waarvoor de NGR's ingezet zouden kunnen worden, zoals een grote overstroming of aanval op olieterminals en kerncentrales waardoor (grote) delen van het drinkwater verontreinigd raken. In 2021 stelde onderzoeksbureau Royal HaskoningDHV namelijk dat het nog onduidelijk was voor welke calamiteiten NGR's zouden moeten worden ingezet. Een van de voorlopige criteria is dat het moet gaan om een grootschalige calamiteit die minimaal 2 jaar duurt. Na het aanwijzen van een gebied als NGR is er niet direct drinkwater uit te halen. Er moeten eerst installaties, zoals pompen en pijpen, aangelegd worden. 2 jaar is een globale inschatting van de tijd die het kost om de benodigde infrastructuur aan te leggen om de NGR's daadwerkelijk te kunnen gaan gebruiken, zo blijkt uit onze gesprekken met Deltares.

Uit ons onderzoek blijkt dat medewerkers van diverse provincies behoefte hebben aan duidelijkheid vanuit de rijksoverheid over de doelen van de NGR's. Er is medio 2022 geen overeenstemming tussen betrokken partijen over de noodzaak van het aanwijzen van NGR's. Provincies geven aan dat gebieden waar ASV's zijn aangewezen, ook gezien worden als potentiële NGR-gebieden en dat het hier dus niet

om ‘ander’ grondwater gaat. Medio 2022 is het Ministerie van IenW nog aan het bekijken of een overlap tussen ASV’s en NGR’s al dan niet wenselijk is. Daarnaast bekijkt het ministerie of het mogelijk is om onderscheid te maken tussen NGR’s die geschikt zijn voor reguliere drinkwaterwinning op de lange termijn en NGR’s voor inzet bij calamiteiten (of voor beide).

In de Drinkwaterwet wordt de openbare drinkwatervoorziening gedefinieerd als een “vitale publieke dienst van groot algemeen belang”. De noodzaak om iedereen te allen tijde van voldoende schoon drinkwater te voorzien, is evident. Het beschermen van onze bodem waaruit drinkwater onttrokken wordt, staat daarentegen soms op gespannen voet met andere belangen. Bij provincies, gemeenten en andere betrokkenen (zoals landbouwbedrijven) spelen tegengestelde belangen tussen gebruik en bescherming van de ondergrond, zoals het beschermen van drinkwater-reserves versus het toestaan van boringen voor geothermie (Algemene Rekenkamer, 2021). Daar komt bij dat veel drinkwaterwinningen dicht bij Natura 2000-gebieden liggen. Hierdoor kunnen grondwateronttrekkingen ten koste gaan van de natuur.

Om de beschikbaarheid van drinkwater te waarborgen, moet rekening gehouden worden met onzekere toekomstige ontwikkelingen. Zo kan klimaatverandering leiden tot verzilting, verdroging en grootschalige overstromingen. Leveringszekerheid is een belangrijk aandachtspunt bij de drinkwatervoorziening. Ook op de lange termijn moet er voldoende water beschikbaar zijn en in crisissituaties of bij calamiteiten moet – net als nu het geval is – waar nodig overgeschakeld kunnen worden op reservebronnen.

2.2 Omvang van de voorraad drinkwater

Drinkwaterbedrijven die oppervlaktewater winnen, houden een buffercapaciteit aan, zowel boven- als ondergronds. Deze is direct inzetbaar, het water is al gezuiverd. De omvang van deze buffers wisselt per waterbedrijf van weken tot maanden. De buffer zal langer gebruikt kunnen worden indien burgers en bedrijven minder water verbruiken.

Voor opvang van schommelingen in de drinkwatervraag en voor kortdurende calamiteiten beschikken drinkwaterbedrijven (zowel grond- als oppervlaktewater-bedrijven) ook over een operationele reserve die meteen of op korte termijn inzetbaar is: de benodigde productiemiddelen zijn aanwezig en er is ruimte in de onttrekkingsvergunning (die provincies afgeven). Daarnaast zijn er niet-operationele reserves, deze zijn niet direct te gebruiken en dienen om onzekerheden op te vangen die niet te

voorzien zijn: een pompstation moet bijvoorbeeld nog (uit)gebouwd worden maar de onttrekkingsvergunning is al wel verleend. Het duurt in dit soort gevallen gemiddeld 5 jaar voordat deze reserves kunnen worden ingezet.

Volgens de eigen brancheorganisatie hebben sommige drinkwaterbedrijven aanvullende zekerheden in de vorm van strategische grondwaterreserves. Dit zijn ook potentiële grondwaterwingebieden waarvoor de provincie al wel een winvergunning heeft afgegeven, maar waar nog geen bedrijfsmiddelen zijn geïnstalleerd. De strategische grondwaterreserves van de drinkwaterbedrijven zijn bedoeld om binnen enkele jaren te kunnen benutten, als vermindering van de capaciteit van bestaande winningen daartoe aanleiding geeft, bijvoorbeeld vanwege verontreiniging en/of verzilting van de huidige bronnen (Vewin, 2019).

Het RIVM heeft berekend dat de totale drinkwatervraag in 2040 met 30% zal toenemen ten opzichte van het niveau in 2015 volgens het maximumscenario (RIVM, 2015). Recente cijfers lopen in lijn met dit scenario. In diverse regio's heeft de drinkwatervraag zich de afgelopen jaren ontwikkeld conform dit maximumscenario (RHDHV, 2021a). Aanvullende Strategische Voorraden dienen deze toename op te vangen. Omdat nog niet overal ASV's zijn aangewezen en worden beschermd, is het onduidelijk of hierin voldoende kan worden voorzien.

Deze ontwikkelingen maken dat Nederland steeds minder ruim zit in de reguliere capaciteit voor drinkwatervoorziening. Dit vergroot de urgentie om maatregelen te treffen ter voorbereiding op een mogelijke crisis.

De inzet van de minister van IenW is dat NGR's kunnen dienen voor opvang van de drinkwatervraag na 2040 en kunnen worden ingezet bij grootschalige calamiteiten (Deltares, 2021). De voorziene toename van de drinkwatervraag met 30% zegt nog niets over de hoeveelheid water die nodig is in het geval van een calamiteit. Die is mede afhankelijk van de omvang, de duur en de ernst van de calamiteit. In het onderzoek van Deltares worden berekeningen van voorraadvolumes, toekomstige drinkwatervraag en (mogelijke) tekorten meegenomen bij verschillende denkbare noodscenario's waarbij NGR's ingezet kunnen worden. Hierbij geeft Deltares aan dat de berekeningen moeilijk zijn door veel onzekerheden en aannames (blijkt uit het conceptrapport van Deltares en uit onze gesprekken met Deltares).

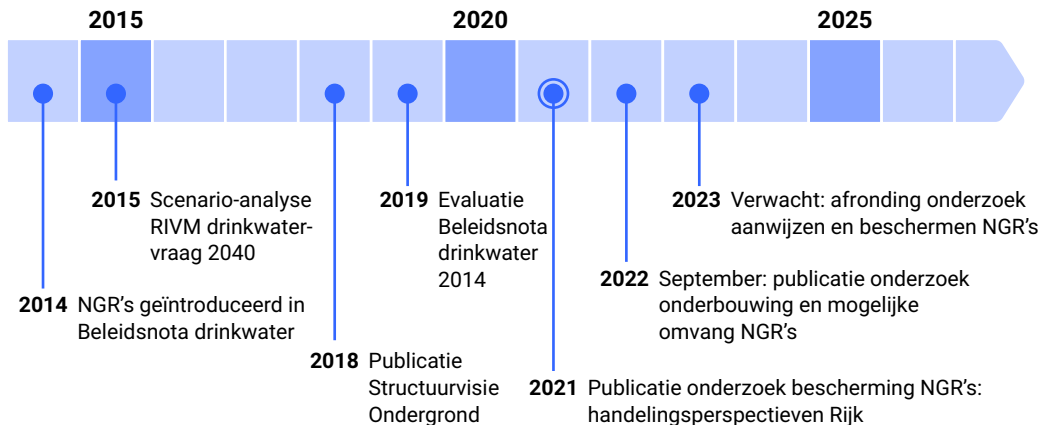
Proces van aanwijzen NGR's duurt lang

Het kabinet zou in 2015 in het kader van de Structuurvisie Ondergrond de Nationale Grondwaterreserves aanwijzen en zou richtlijnen geven voor de bescherming hiervan. Dit proces heeft meermaals vertraging opgelopen. Uiteindelijk zijn in de

Structuurvisie Ondergrond uit 2018 de potentiële Nationale Grondwaterreserves aangewezen (IenW en EZK, 2018). De tijdlijn in figuur 3 toont de verschillende stappen in het proces.

Figuur 3 Tijdlijn aanwijzen Nationale Grondwaterreserves

Het proces van aanwijzen van Nationale Grondwaterreserves duurt lang



Er zijn verschillende oorzaken waardoor het proces zo lang duurt. Bij het Ministerie van IenW speelde capaciteitsgebrek een rol vanwege personele inzet op andere dossiers die als urgenter werden ervaren. Daarnaast kostte het het Ministerie van IenW tijd om belanghebbenden mee te krijgen met de plannen van het Ministerie van IenW.

2.3 Aanwenden voorraad drinkwater in een crisissituatie

De omvang van een crisis bepaalt wie verantwoordelijk is voor de beschikbaarheid van voldoende drinkwater. Allereerst zijn drinkwaterbedrijven op basis van de Drinkwaterwet verantwoordelijk bij crises. Drinkwaterbedrijven hebben plannen uitgewerkt om burgers in crisissituaties binnen 24 uur van nooddrinkwater te kunnen voorzien. Zij hebben hiervoor materieel zoals tankwagens, waterzakken, leidingen en kranen om dit op centrale punten (aangewezen door gemeenten) uit te delen. Bij extreme calamiteiten zouden in de toekomst mogelijk NGR's ingezet kunnen worden onder verantwoordelijkheid van het Rijk (IenM, 2014). Ook ASV's van provincies zouden in de toekomst kunnen worden ingezet bij calamiteiten, maar het is onduidelijk onder welke criteria.

Drinkwaterbedrijven zijn bij wet verplicht om bij nood 10 dagen zelfvoorzienend te zijn in het proces om drinkwater te leveren. Daarvoor houden ze ook diesel,

noodaggregaten, en bijvoorbeeld chemicaliën om het water te zuiveren aan. Wat betreft waterbronnen heeft Nederland geen afhankelijkheid van andere landen, maar dat geldt wel voor materialen en chemicaliën die nodig zijn, bijvoorbeeld voor zuivering.

Voor langdurige, extreme crisissituaties werkt het Ministerie van IenW aan NGR's. Omdat deze NGR's voorlopig nog niet aangewezen zijn, zijn er nog geen concrete noodplannen voor inzet van NGR's. Bij het gereedmaken van een gebied voor waterwinning duurt het normaal gesproken zo'n 7 tot 10 jaar voordat alle vergunningen rond zijn, de bronnen, zuiveringsinstallaties en infrastructuur zijn aangelegd en er water geleverd kan worden. In het geval van een crisis waarbij inzet van een NGR noodzakelijk wordt geacht, zou waarschijnlijk over de reguliere procedures heen gestapt moeten worden, zo geven medewerkers van het Ministerie van IenW aan. Bij de eerder genoemde 2 jaar waarna een NGR operationeel zou kunnen zijn in geval van crisis, is dat al ingecalculeerd.

2.4 Actualiteiten en uitdagingen toekomst

De Beleidsnota drinkwater 2021-2026 stelt dat de vraag naar drinkwater toeneemt en dat tegelijkertijd de natuurlijke beschikbaarheid van drinkwaterbronnen afneemt. Op jaarbasis is er in Nederland voldoende (drink)water, maar regionaal of afhankelijk van het seizoen kunnen watertekorten ontstaan. Het is daarom de vraag in hoeverre huidige voorraden voldoende zijn om ook in geval van crisis mensen en bedrijven van voldoende water te voorzien en voor welke termijn. Ook toenemende droogte speelt hierbij een rol. Het gebruik van meerdere waterbronnen maakt Nederland minder kwetsbaar. Diverse drinkwaterbedrijven experimenteren hiermee en overwegen bijvoorbeeld het ontziltten van brak water.

In het verlengde daarvan staat waterbesparing al een tijd op de politieke agenda. In Nederland kunnen, anders dan in veel andere EU-landen, van overheidswege geen wettelijke drinkwaterrestricties worden opgelegd. In opdracht van het Ministerie van IenW zijn in een verkenning de handelwijze en samenwerking bij een tekort aan drinkwater onderzocht, evenals de juridische basis voor een uitvoerbaar en handhaafbaar stelsel (Infram, 2021). Er is een aanpassing nodig van de Drinkwaterwet om drinkwaterrestricties mogelijk te maken.



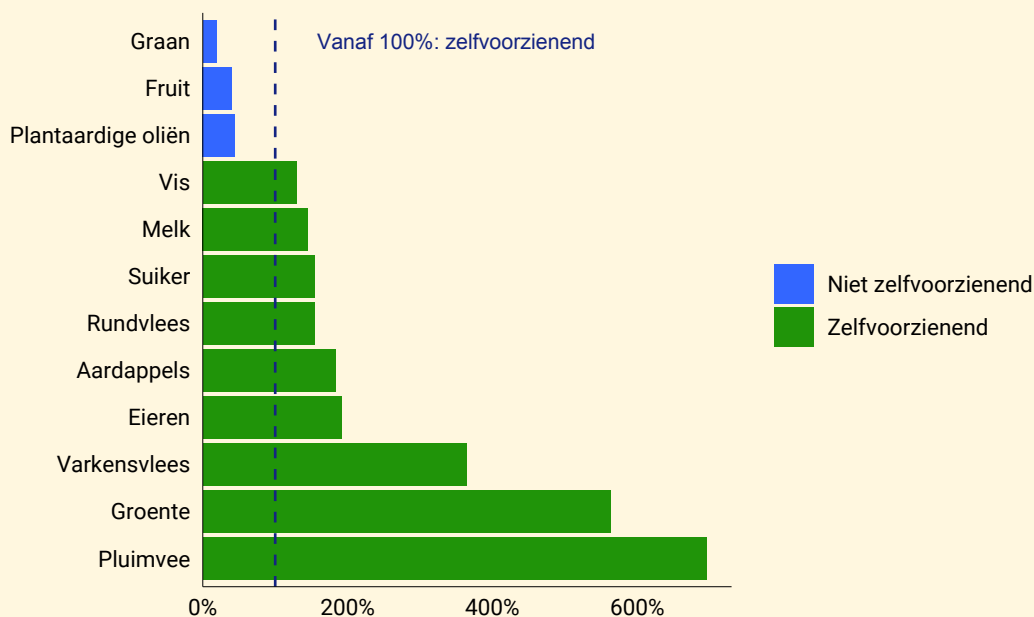
3. Voedsel

De minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) is verantwoordelijk voor het stimuleren van een adequate en duurzame voedselvoorziening, voedselzekerheid en voedselkwaliteit op Europees niveau (LNV, 2022).

Er wordt geen strategische voedselvoorraad aangehouden in Nederland die ingezet kan worden bij een voedselcrisis. Uit onderzoek van Wageningen Universiteit blijkt dat Nederland voldoende voedsel produceert om zelfvoorzienend te zijn, ook in geval van crisis (Wageningen Universiteit, 2013). Figuur 4 laat zien dat dit nu nog steeds het geval is.

Figuur 4 De mate van zelfvoorzienendheid van Nederland

Met een aanpassing in dieet kan Nederland zonder voedselimport



Bron data: <https://www.fao.org/faostat/en/#data/FBS>

Het Ministerie van LNV is wel bezig met voedselcrisisgereedheid. Medewerkers van het ministerie geven aan dat er nog veel gedaan moet worden om een eventuele voedselcrisis het hoofd te kunnen bieden. Handboeken en convenanten zijn sinds 2018 in voorbereiding bij het ministerie. Wat er in de eerste dagen van een crisis qua voedselnoodhulp moet gebeuren, is onduidelijk. De rijksoverheid, veiligheidsregio's en gemeenten hebben een taak, maar wie precies wat moet doen in het geval van een voedselcrisis moet volgens medewerkers van het Ministerie van LNV worden vastgelegd in het handboek dat in voorbereiding is.

3.1 Beleid voedselvoorziening

Onder gewone omstandigheden heeft de minister van LNV een kleine taak in de voedselvoorziening. Wanneer er in geval van crisis een tekort aan voedsel dreigt, draagt de minister de zorg voor de voorziening van essentiële levensmiddelen aan burgers, zo stelt het handboek waar medewerkers van het Ministerie van LNV naar eigen zeggen sinds enkele jaren aan werken.

Nederland heeft geen centrale, vanuit de rijksoverheid aangestuurde of georganiseerde strategische voedselvoorraad. Dat is niet nodig, zo stellen medewerkers van het Ministerie van LNV, omdat Nederland voldoende voedsel produceert, zie figuur 4 in het beginkader van dit hoofdstuk.

Internationaal beleid

Het waarborgen van voedselvoorziening en voedselzekerheid is op Europees niveau vastgelegd in artikel 39 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. De Europese Commissie (EC) wil in geval van crisis de coördinatie op Europees niveau versterken om voedseltekorten te voorkomen. De EC heeft hiervoor een noodplan vastgesteld. Het plan heeft als doel om te allen tijde voldoende, gevarieerd, voedzaam, betaalbaar en veilig voedsel te verzekeren voor inwoners van de EU. Dit noodplan moet nog verder uitgewerkt worden op Europees en nationaal niveau (Europese Commissie, 2021).

Naar aanleiding van de oorlog in Oekraïne heeft de EC maatregelen vastgesteld die lidstaten verplichten om maandelijks over de voorraden rijst, graan en oliehoudende zaden aan de EC te rapporteren (Uitvoeringsverordening (EU) 2022/791). Zo wil de EC zicht houden op de aanwezige voorraden in de lidstaten en waar nodig maatregelen nemen. Overigens schrijft de EU niet voor dat lidstaten voorraden moeten aanhouden of juist niet mogen aanhouden. Binnen de Wereldhandelsorganisatie (WTO) hebben landen – ook Nederland – afspraken gemaakt over de grenzen van de maximale voorraden. De gedachte hierachter is dat het aanleggen van voedselvoorraden – door de overheid of met overheidssteun – de markt niet mag verstoren.

3.2 Nederland produceert voldoende voedsel

Een strategische voedselvoorraad is in Nederland niet noodzakelijk volgens de minister van LNV. Het ministerie baseert zich voor deze afweging op diverse studies van de Wageningen Universiteit waaruit blijkt dat Nederland voldoende voedsel produceert om de eigen bevolking – met voorgeschreven aanpassingen in het dieet

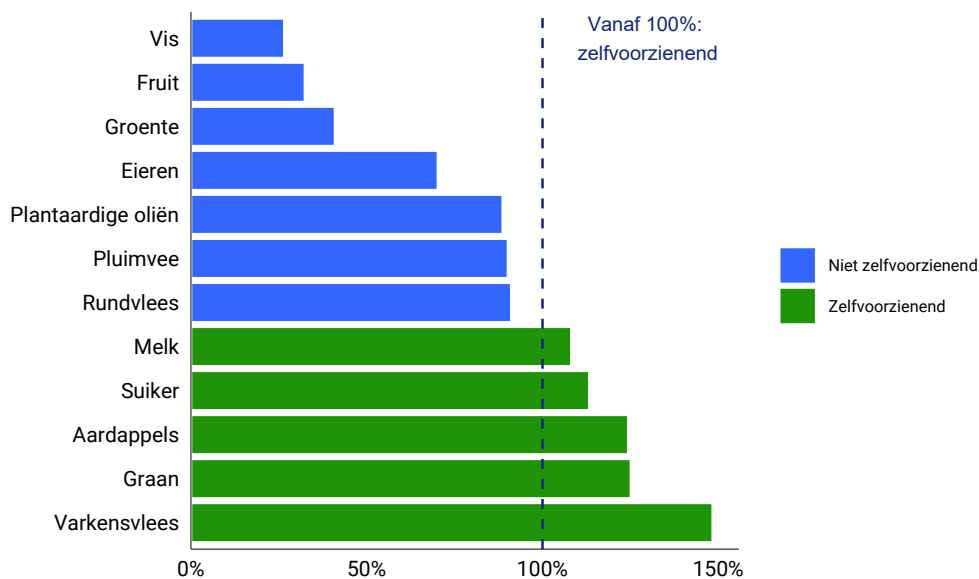
– te kunnen voeden (onder andere Wageningen Universiteit, 2013 en 2022). Dat blijkt ook uit de data van het statistiekbureau van de Food and Agriculture Organization (FAO, onderdeel van de Verenigde Naties). Figuur 4 (in het beginkader van dit hoofdstuk) laat zien dat Nederland van bepaalde voedingsmiddelen minder produceert dan dat het verbruikt. Met aanpassing van het dieet van inwoners en een aanvullende productie van plantaardige oliën (bijvoorbeeld koolzaadolie) hoeft Nederland geen voedsel te importeren bij een voedselcrisis.

Voedselvoorraad in andere landen

Andere landen kiezen er soms wel voor om voedselvoorraden aan te houden. Dit geldt bijvoorbeeld voor Duitsland en Zwitserland. Deze landen zijn in mindere mate zelfvoorzienend dan Nederland. Onderstaand figuur laat de zelfvoorzienendheid van Duitsland zien.

Figuur 5 De mate van zelfvoorzienendheid van Duitsland

Duitsland is minder zelfvoorzienend dan Nederland



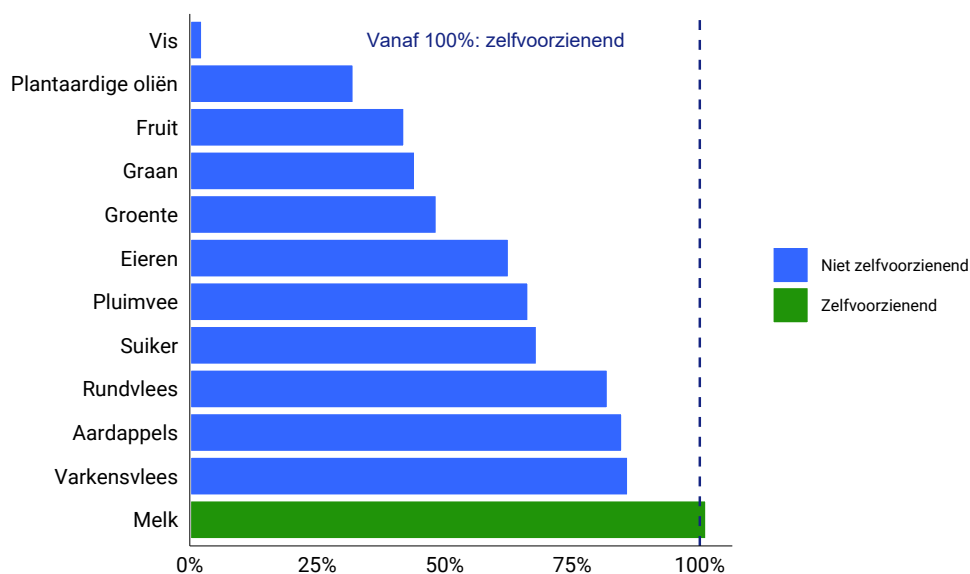
Bron data: <https://www.fao.org/faostat/en/#data/FBS>

In Duitsland heeft de federale regering strategische voedselvoorraden aangelegd. Snel reageren op voedseltekorten is volgens de Duitse overheid alleen mogelijk als er altijd een voorraad beschikbaar is. Het Federaal Bureau voor Landbouw en Voedsel is verantwoordelijk voor de aankoop, verkoop en controle van nationale crisisvoorraden. De reservevoorraden bestaan uit gebruiksklare producten als rijst, peulvruchten, melkpoeder en gecondenseerde melk, en nog te bewerken producten zoals tarwe, rogge en haver. Deze reservevoorraad aan

basisvoedsel is bedoeld om de Duitse bevolking gedurende een crisissituatie van minstens één maaltijd per dag te voorzien.

Figuur 6 De mate van zelfvoorzienendheid van Zwitserland

Zwitserland is sterk afhankelijk van import



Bron data: <https://www.fao.org/faostat/en/#data/FBS>

Zwitserland is na de Eerste Wereldoorlog begonnen met het aanleggen van een strategische voorraad voedsel die gebruikt kan worden ten tijde van schaarste. Zwitserland is sterk afhankelijk van import. Bedrijven die essentiële levensmiddelen produceren en/of importeren, kunnen verplicht worden om een strategische voorraad aan te houden. Réservesuisse ziet als organisatie toe op het aanhouden van strategische voedselvoorraden. Zwitserland houdt onder andere voorraden rijst, suiker, eetbare oliën en vetten, koffie, granen en veevoer aan. De voorraad bestaat uit genoeg essentiële levensmiddelen voor twee tot vier maanden.

De minister van LNV laat geen analyses uitvoeren waarbij de risico's van grote droogte of een overstroming op voedselzekerheid wordt bekeken. Als Nederland bijvoorbeeld onder water zou staan dan zijn de inwoners afhankelijk van buitenlandse (nood)hulp voor voedsel.

3.3 Crisisgereedheid

Handboek Voedselzekerheid in de maak

Het ministerie van LNV werkt sinds 2018 aan het handboek *Voedselzekerheid: Essentiële levensmiddelen in crisissituaties*. Het concepthandboek beschrijft de verantwoordelijkheden, procedures, rollen en werkwijze bij voedselzekerheids crises. In crisissituaties moeten de betrokken partijen bepalen wanneer intensivering en opschaling van afstemming en samenwerking tussen overheden, marktpartijen en andere partijen wenselijk is. Bij het beschrijven van de rollen van verschillende partijen bij het beheersen van een voedselvoorzieningscrisis worden in het handboek 4 fasen gehanteerd. Bij de crisisaanpak ligt de nadruk op het, in samenwerking met marktpartijen en medeoverheden, samenstellen en distribueren van noodvoedselpakketten aan burgers in getroffen gebieden.

Convenant Voedseldistributie in de maak

De minister van LNV kan in geval van uitzonderlijke crisisomstandigheden gebruik maken van de Noodwet voedselvoorziening om bij private partijen grondstoffen, levensmiddelen of logistieke diensten te vorderen. Dit is een weg die bij voorkeur niet bewandeld wordt. Daarom werken medewerkers van het Ministerie van LNV (sinds 2018) aan een convenant. Dit Publiek-privaat convenant *Voedseldistributie crisissituaties* moet het mogelijk gaan maken dat overheden en brancheverenigingen zonder de noodwetgeving toch zorgen voor (distributie van) voldoende voedsel in geval van nood.

Veel zaken nog niet geregeld

Het Ministerie van LNV geeft aan dat er nog veel gedaan moet worden om de crisisgereedheid echt op orde te krijgen. De medewerkers van het Ministerie verwachten dat zowel het handboek als het convenant eind 2022 afgerond en ondertekend wordt. Er worden geen crisisoefeningen gehouden op het gebied van essentiële levensmiddelen en er wordt geen overleg gevoerd met de partijen die betrokken zijn bij de crisisaanpak zoals beschreven in het concepthandboek. Over de eerste dagen voedselnoodhulp is veel onduidelijk: de rijksoverheid, veiligheidsregio's en gemeenten hebben een taak, maar wie precies wat moet doen op welk moment, moet nog in het handboek worden vastgelegd.



4. Medische voorraden

Een belangrijke beleidsopgave van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) is het beschermen en bevorderen van de gezondheid van burgers (VWS, 2022a). In het kader hiervan laat hij veel verschillende soorten strategische medische voorraden aanhouden. Het zicht hierop is verspreid over onderdelen van het ministerie. Verschillende (overheids)organisaties en marktpartijen houden de voorraden aan. In figuur 7 laten we zien welke strategische medische voorraden er volgens het Ministerie van VWS zijn.

Figuur 7 De medische voorraden

Het beheer van de medische voorraden is bij verschillende partijen belegd



De voorraden die onder de verantwoordelijkheid van de minister van VWS worden aangehouden zijn in 3 categorieën te verdelen:

1. Receptgeneesmiddelen.
2. Persoonlijke beschermingsmiddelen en medische hulpmiddelen.
3. Overig.

Onder de categorie overig scharen wij voorraden van specifieke vaccins en geneesmiddelen die de rijksoverheid laat aanhouden door het RIVM en het Nederlands Instituut Publieke Veiligheid (NIPV).

4.1 Introductie op medische voorraden

Veel medicijnen en bijvoorbeeld medische hulpmiddelen worden geïmporteerd. Bij diverse soorten crises, zoals een pandemie, moet de reguliere zorg, bijvoorbeeld het voorschrijven van medicijnen, desondanks door kunnen gaan. Daarnaast kunnen (op grote schaal) specifieke medische middelen nodig zijn. Een strategische voorraad kan hierbij helpen. Ook wanneer in Nederland geen sprake is van een crisis, maar in landen waar wij producten vandaan halen wel, kan een voorraad van pas komen.

In dit hoofdstuk komen verschillende soorten medische voorraden aan bod die de minister van VWS laat aanhouden. Het is niet zeker dat we met dit onderzoek alle medische voorraden in beeld hebben, omdat we bij het Ministerie van VWS geen totaaloverzicht hebben aangetroffen. Vanwege de diversiteit in de soorten medische voorraden, wijken we in dit hoofdstuk af van de structuur die in andere hoofdstukken wordt toegepast en beschrijven we de diverse soorten medische voorraden. Hieronder gaan we als eerste in op de categorie geneesmiddelen, in het bijzonder geneesmiddelen die mensen op recept krijgen. Daarna staan we stil bij de categorie persoonlijke beschermingsmiddelen en medische hulpmiddelen. Dit zijn bijvoorbeeld mondkapjes, handschoenen en injectienaalden. Het zijn producten die nodig zijn bij bijvoorbeeld het uitbreken van een pandemie zoals de coronapandemie. Ten slotte zijn er nog diverse middelen die de minister van VWS door bijvoorbeeld het RIVM laat aanhouden. Het gaat onder andere om een voorraad pokkenvaccins, voor het geval deze ziekte op grote schaal uitbreekt. En om een voorraad van de vaccins uit het Rijksvaccinatieprogramma, vooral bedoeld voor als de aanlevering stopt.

4.2 Categorie 1: Receptgeneesmiddelen

Beleid en onderbouwing

De huidige Geneesmiddelenwet schrijft voor dat bedrijven die vergunning hebben om te handelen in geneesmiddelen (handelsvergunninghouders) deze 'in voldoende mate' op voorraad moeten hebben. Aan het begrip 'in voldoende mate' is in de Geneesmiddelenwet echter geen voorraadtermijn verbonden. Hierdoor verschillen de interpretaties over de benodigde omvang van een voorraad.

Toenemende tekorten van geneesmiddelen in de afgelopen 10 jaar, vaak veroorzaakt door leveringsproblemen, waren voor het Ministerie van VWS aanleiding om te laten onderzoeken of er een verplichte voorraadtermijn moet komen. Onderzoeksbureau Gupta concludeerde in 2019 dat zo'n 85% van de tekorten opgevangen kan worden

door handelsvergunninghouders en groothandelaren te verplichten een voorraad van 5 maanden aan te houden.

Nadat de minister aangaf een voorraadverplichting van 5 maanden op te gaan leggen, kwam er veel kritiek vanuit onder andere de handelsvergunninghouders en groothandelaren. Het hanteren van deze voorraadtermijn zou te veel afwijken van het beleid in andere Europese landen en zou kunnen leiden tot verspilling (VWS, 2021a). De kosten voor het aanleggen van een voorraad van 5 maanden zijn aanzienlijk hoger dan voor het aanleggen van een kleinere voorraad, stelden deze partijen. Volgens de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) zou een voorraadplicht van 5 maanden ook tot logistieke uitdagingen leiden vanwege de uitbreiding van magazijnen met bijbehorende vergunningen.

Omvang voorraad

Op 30 juni 2022 heeft de minister van VWS verplichte voorraadtermijnen vastgelegd in de *Beleidsregel aanhouden geneesmiddelenvoorraden* (VWS, 2022). Het gaat om kortere termijnen dan in eerste instantie de bedoeling was.

Handelsvergunninghouders moeten een voorraad van minimaal 6 weken aanhouden, voor groothandelaren geldt een termijn van 2 weken. Per 1 juli 2023 wordt die laatste termijn verhoogd naar 4 weken. In totaal moet er dan dus voor circa 10 weken aan voorraad worden aangehouden. De oorspronkelijk geplande inwerkingtreding was op 1 juli 2022.

Kosten voorraadverplichting moeilijk te ramen

In het onderzoek dat Gupta uitvoerde zijn de kosten van een verplichte voorraad van 5 maanden geraamd op € 100 miljoen per jaar (Gupta, 2019). Naar aanleiding hiervan heeft de minister van VWS het Uitgaven Plafond Zorg met € 25 miljoen opgehoogd (€ 45 miljoen voor extra kosten minus € 20 miljoen aan destijds verwachte besparingen). Zo ontstaat meer ruimte om binnen de bestaande financierings-systematiek rekening te houden met eventuele aanvullende kostenstijgingen als gevolg van de voorraadverplichting. Na de bijstelling van de termijn naar 10 weken is vastgehouden aan het oorspronkelijk budget, omdat er signalen waren dat € 25 miljoen te weinig zou zijn voor een voorraadverplichting van 5 maanden. De minister geeft aan dat het lastig is om vanuit de overheid te bepalen wat de exacte kosten zijn voor voorraadbeheer. Uit een pilot die in 2021 is uitgevoerd, kwamen wisselende beelden (VWS, 2022b). De variatie in de gerapporteerde kosten binnen die pilot was te groot om tot een goede nadere inschatting te komen, zo gaven medewerkers van het ministerie bij ons aan in een gesprek.

Vorraadtermijn gaat niet gelden voor geneesmiddelen zonder recept

Volgens de minister van VWS is een voorraadtermijn voor geneesmiddelen zonder recept niet nodig. Het ministerie gaat ervan uit dat zelfzorggeneesmiddelen een andere marktwerking kennen met een sterk commercieel karakter en een andere distributieketen dan geneesmiddelen die alleen op recept verkrijgbaar zijn. Beschikbaarheidsproblemen in deze segmenten komen volgens het ministerie slechts zeer incidenteel voor. Voor deze geneesmiddelen blijft de huidige algemene voorraadverplichting ('in voldoende mate') uit de Geneesmiddelenwet wel gelden (VWS, 2021a).

Aanwenden in geval van nood

Medio 2022 geldt voor handelsvergunningshouders nog de niet-toetsbare wettelijke verplichting om 'voldoende voorraad' te hebben. Die verplichting wordt door verschillende partijen wisselend ingevuld (VWS, 2022b). Daardoor is er nu nog geen vaste, afgebakende voorraad waar op kan worden teruggevallen. Na 1 januari 2023 zou er in ieder geval een voorraad van 8 weken en per 1 juli 2023 10 weken moeten zijn van de geneesmiddelen die op recept worden verstrekt.

Actualiteiten en uitdagingen toekomst

Het 'Meldpunt geneesmiddeltekorten en -defecten', opgericht door de minister van VWS, is bedoeld als instrument om zicht te houden op mogelijke tekorten aan geneesmiddelen. Hier kunnen handelsvergunninghouders tekorten melden. Volgens de IGJ doen ze dit vaak niet of te laat.

De IGJ moet toezicht houden op de aanwezigheid van de voorraden, maar voorziet handhavingsproblemen bij de nieuwe verplichte voorraadtermijnen. Zo heeft de IGJ vooralsnog geen specialistische kennis in huis om het toezicht op het voorraadbeheer in te richten. Ook is een deel van de voorraden opgeslagen in andere Europese landen. De IGJ geeft aan dat dit uitdagingen gaat opleveren voor het toezicht. Zo is de capaciteit bij IGJ beperkt en kost reizen naar het buitenland veel tijd. Ook is het de vraag hoe de IGJ kan controleren of de voorraden elders daadwerkelijk zijn toegewezen aan Nederland.

Binnen de bestaande wetten heeft de IGJ deze toezichtstaak ook al. Maar de IGJ heeft nog nooit boetes uitgedeeld, mede omdat het begrip 'in voldoende mate' niet was geconcretiseerd. Naast deze handhavingsproblemen voorziet de IGJ nog een ander risico bij de verplichte voorraadtermijn. Groothandelaren en handelsvergunninghouders zouden niet-rendabele geneesmiddelen uit de handel kunnen nemen om zo niet aan de verplichte voorraadtermijn te hoeven voldoen. Dit kan tot

gevolg hebben dat sommige, niet-winstgevende, geneesmiddelen in geval van nood beperkt of niet beschikbaar zijn.

De minister van VWS verwacht dat de Europese Commissie eind 2022 met concrete wetsvoorstellen komt die volgen uit een grote herziening van EU-wetgeving (VWS, 2022). Een mogelijke uitkomst is de introductie van Europese monitoring van voorraden en/of een geharmoniseerde Europese voorraadverplichting. Mogelijk leidt dit tot de noodzaak om het Nederlandse beleid weer aan te passen, zo lichtten medewerkers van het ministerie ons toe in een gesprek.

Crisisvoorraden COVID-geneesmiddelen

In opdracht van de minister van VWS houden ziekenhuizen sinds 2020 tijdelijk crisisvoorraden van 14 COVID-geneesmiddelen aan voor gebruik op de intensive care. In overleg met het Landelijk Coördinatiecentrum Geneesmiddelen (LCG) zijn een groep geneesmiddelen en een formule vastgesteld (5 maanden + 3 maanden piekgebruik) waarmee ziekenhuizen zelf de omvang kunnen berekenen die ze op voorraad moeten hebben. De voorraad is dynamisch: ziekenhuizen gebruiken middelen uit de voorraad en vullen deze weer aan en voorkomen daarmee verspilling.

De subsidieregeling waarmee deze voorraden gefinancierd zijn, stopt na 2022.

De minister van VWS beziet momenteel hoe deze voorraden in ieder geval voor de korte termijn toch in stand kunnen blijven.

4.3 Categorie 2: Persoonlijke beschermingsmiddelen en medische hulpmiddelen

Beleid en onderbouwing

Het aanhouden van een voorraad persoonlijke beschermingsmiddelen en medische hulpmiddelen is geen wettelijke taak van de rijksoverheid. Aan het begin van de coronapandemie ontstonden er grote tekorten op de markt en om die reden is besloten om toch een noodvoorraad persoonlijke beschermingsmiddelen en medische hulpmiddelen (zoals mondkapjes, handschoenen, desinfectiemiddel en injectienaalden) aan te leggen. Hiervoor werd het Landelijke Consortium Hulpmiddelen (LCH) opgericht, een samenwerking tussen het Ministerie van VWS en private partijen. De noodvoorraad werd aan het begin van de coronapandemie aangelegd door de coöperatieve inkooporganisatie Mediq. Per 1 december 2021 heeft het CIBG, een agentschap van het Ministerie van VWS, de voorraden van Mediq overgenomen en opdracht gekregen om de continuïteit van de activiteiten van het

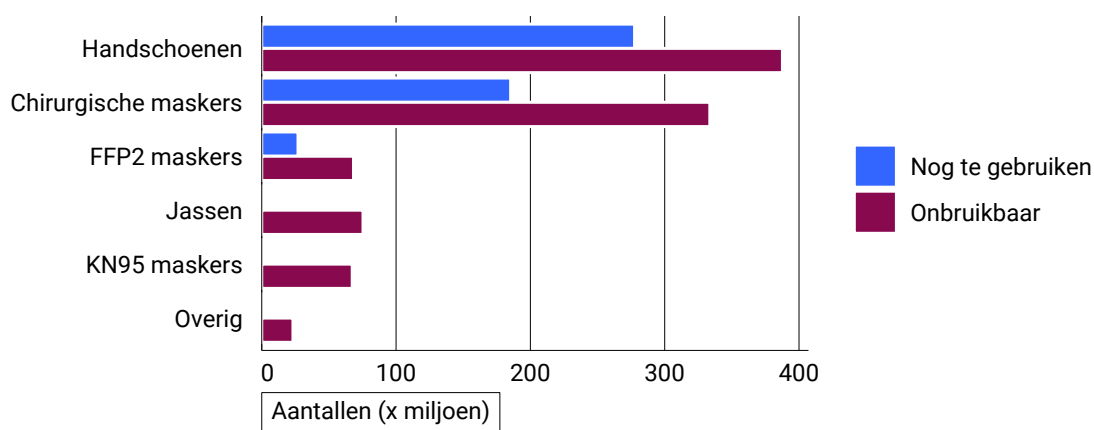
LCH te garanderen en waar nodig te verbeteren. Wij hebben binnen dit focus-onderzoek geen nader onderzoek gedaan naar het inkoopbeleid van het CIBG (bureau LCH).

Het CIBG (bureau LCH) houdt in opdracht van de minister van VWS tenminste tot en met 2023 een noodvoorraad mondkapjes (chirurgische maskers en FFP2-maskers) en handschoenen aan. Deze voorraad is bedoeld voor zorgverleners in geval van eventuele pieken van coronabesmettingen.

In april 2021 heeft de minister voor Medische Zorg een plan gepresenteerd om zorginstellingen en leveranciers een voorraadplicht op te leggen voor medische hulpmiddelen en beschermingsmiddelen. Volgens de minister zou die strategische voorraad in het tweede kwartaal van 2022 gereed kunnen zijn (VWS, 2021b). Ook werd een stand-by productiecapaciteit in Nederland voorgesteld. Medio 2022 is dit plan echter nog niet doorgevoerd. De minister van VWS laat onderzoek uitvoeren naar onder andere de vraag of er binnen de huidige wet- en regelgeving een wettelijke verplichting kan worden ingevoerd.

Figuur 8 Noodvoorraad CIBG

Groot deel van voorraad beschermingsmiddelen is onbruikbaar verklaard



Bron data: <https://www.lchulpmiddelen.nl/beschermingsmiddelen-en-medische-hulpmiddelen/actuele-voorraden-voor-de-zorg>.

Op de website is de categorie 'onbruikbaar' in figuur 8 bestempeld als 'overige voorraad'. Dit gedeelte van de voorraad is echter niet meer te gebruiken in Nederland, onder andere vanwege het ontbreken van een CE-certificaat en aflopende houdbaarheidsdata. Deze producten worden vernietigd of indien mogelijk verkocht of gedoneerd.

Voor het bepalen van de omvang van de voorraad mondkapjes en handschoenen die het CIBG tot en met 2023 moet aanhouden, heeft het ministerie gekeken naar de piek in de vraag bij het CIBG tijdens de eerste golf van de coronapandemie. Daarop is een extrapolatie uitgevoerd naar 26 weken. Harde cijfers over het daadwerkelijke totale verbruik in de Nederlandse zorg ontbreken, omdat zorginstellingen niet alleen bij het CIBG producten inkopen, maar ook bij andere partijen. Die inkoop wordt niet centraal bijgehouden. Daarom is het onzeker of een voorraad van 26 weken genoeg zal zijn bij een opleving van het coronavirus (of een ander virus).

Ook het RIVM houdt een strategische voorraad medische hulpmiddelen aan in opdracht van de minister van VWS. Hieronder vallen bijvoorbeeld spuiten, naalden en oplosvloeistof. Deze voorraad moet worden vernieuwd om ook in de toekomst snelle inzet te kunnen realiseren. De voorbereiding voor het vernieuwen van de voorraden staat op de planning voor 2022, maar is ten tijde van deze publicatie nog niet gestart.

Actualiteiten en uitdagingen toekomst

Ondanks voornemens die de minister met de Tweede Kamer deelde (VWS, 2021b), is de overgang naar een vaste, meer preventieve en over de zorg verdeelde verplichte voorraad nog niet gerealiseerd. De minister van VWS is wel bezig met het ontwikkelen van beleid voor een strategische voorraad, maar op dit moment is dat er niet. Ook binnen de EU wordt nagedacht over het aanleggen van voorraden van onder andere mondkapjes.

4.4 Categorie 3: Overig

Onder deze categorie scharen wij specifieke vaccins en geneesmiddelen die onder andere het RIVM aanhoudt in opdracht van de minister van VWS. De voorraad coronavaccins en coronatesten laten we in dit onderzoek buiten beschouwing. Deze komen aan bod in andere onderzoeken van de Algemene Rekenkamer (Algemene Rekenkamer, 2020 en lopend onderzoek naar coronavaccins). Uit ons onderzoek uit 2020 naar testcapaciteit bleek dat in de eerste maanden van de coronacrisis waarschijnlijk een groter aantal mensen op het nieuwe coronavirus getest had kunnen worden.

Pokkenvaccin

“Voor een mogelijke (moedwillige of niet-moedwillige) herintroductie van de ziekte pokken is het Ministerie van VWS in Nederland beleidsverantwoordelijk” schreef de minister voor Medische Zorg in 2019 aan de Tweede Kamer (VWS, 2019). Het RIVM beschikt in opdracht van de minister van VWS over een strategische voorraad

pokkenvaccins. Een deel van deze voorraad betreft het eerste generatie pokkenvaccin waarmee de gehele bevolking kan worden gevaccineerd indien er een pokkenuitbraak van pandemische omvang zou plaatsvinden. Onderdeel van deze strategische voorraad is ook de voorraad van 100.000 vaccins met de merknaam Imvanex, aangeschaft in 2019 (VWS, 2019). Dit derde generatievaccin is in 2022 gebruikt bij een vaccinatiecampagne tegen apenpokken.

Antiviraal middel

Tot de strategische voorraad die het RIVM in opdracht van de minister van VWS aanhoudt, behoort ook een grondstof voor een antiviraal middel dat kan worden ingezet bij een grote griepuitbraak. Deze voorraad bestaat al sinds de uitbraak van de Mexicaanse griep in 2009. Er vinden regelmatig kwaliteitscontroles op plaats.

Kritische producten

De *voorraad kritische producten* die het RIVM in opdracht van de minister van VWS aanhoudt, bestaat uit producten waarvan het RIVM de enige leverancier is in Nederland. Aan deze voorraad kunnen producten worden toegevoegd die schaars zijn. Deze producten kunnen zowel niet als wel geregistreerd zijn (vergunning voor het in handel brengen). Momenteel bestaat de voorraad kritische producten uit een tuberculostest en het BCG-vaccin (tegen tuberculose).

Rijksvaccinatieprogramma

Van de vaccins uit het Rijksvaccinatieprogramma, houdt het RIVM een veiligheidsvoorraad aan van 3 tot 6 maanden, de leveranciers worden gevraagd dit ook te doen. Deze voorraad wordt aangehouden bovenop de gebruiksvoorraad, voor het geval de aanlevering stopt. De omvang van deze voorraad is deels gebaseerd op de grootte van de doelgroepen en deels gebaseerd op prognoses (onder andere het verwachte aantal zwangerschappen en de inschatting van het jaarlijkse verbruik van een middel).

Individuele calamiteiten

Onder de voorraad voor *individuele calamiteiten* vallen onder andere medicijnen tegen acute vergiftigingen door radioactieve straling en door natuurlijke en chemische toxinen, zoals paddenstoelen, zware metalen en bepaalde medicijnen. Ook houdt het RIVM een voorraad anti-rabiës en antivirale middelen aan. Daarnaast beheert het Nationaal Serum Depot ongeveer 30 verschillende antisera tegen beten en steken van bijvoorbeeld slangen, spinnen, schorpioenen en een enkele vis. De omvang van de voorraad van producten voor individuele calamiteiten varieert van behandeling van 1 tot enkele tientallen volwassenen.

Jodiumtabletten

De minister van VWS is medeverantwoordelijk voor de besluitvorming rondom stralingsbeschermende maatregelen (IenW, 2021) en is in dat kader verantwoordelijk voor de distributie van jodiumtabletten (VWS, 2021c). Het ministerie maakt gebruik van een combinatie tussen het preventief uitdelen van tabletten en uitdelen op het moment van een verwachte uitstoot van radioactief jodium (nooddistributie). Het Nederlands Instituut Publieke Veiligheid (NIPV) beheert een centrale voorraad jodiumtabletten in opdracht van VWS.

Het Ministerie van VWS heeft in 2017 op grote schaal preventief tabletten uitgedeeld aan specifieke doelgroepen die in een bepaalde straal rondom kernenergiecentrales wonen. Daarbij ontvingen 1,2 miljoen huishoudens een doosje tabletten. In de zomer van 2021 is opnieuw predistributie uitgevoerd vanwege de verlopen houdbaarheidsdatum van bepaalde doosjes die in een kleinere straal rondom kernenergiecentrales al voor 2017 waren uitgedeeld (VWS, 2021c).

Het preventief uitdelen is in 2019 geëvalueerd. In die evaluatie wordt aanbevolen om te bezien hoe personen die de tabletten niet ontvangen hebben, deze alsnog kunnen krijgen en om te kijken naar de gebreken in de aangeboden informatie over het gebruik van de jodiumtabletten en over stralingsincidenten (VWS, 2021c). De minister van VWS en de minister van IenW (verantwoordelijk voor de Kernenergiewet) hebben aangegeven om in samenwerking met de veiligheidsregio's met de aanbevelingen aan de slag te gaan. De uitvoering van eventuele nooddistributie is namelijk belegd bij de veiligheidsregio's.

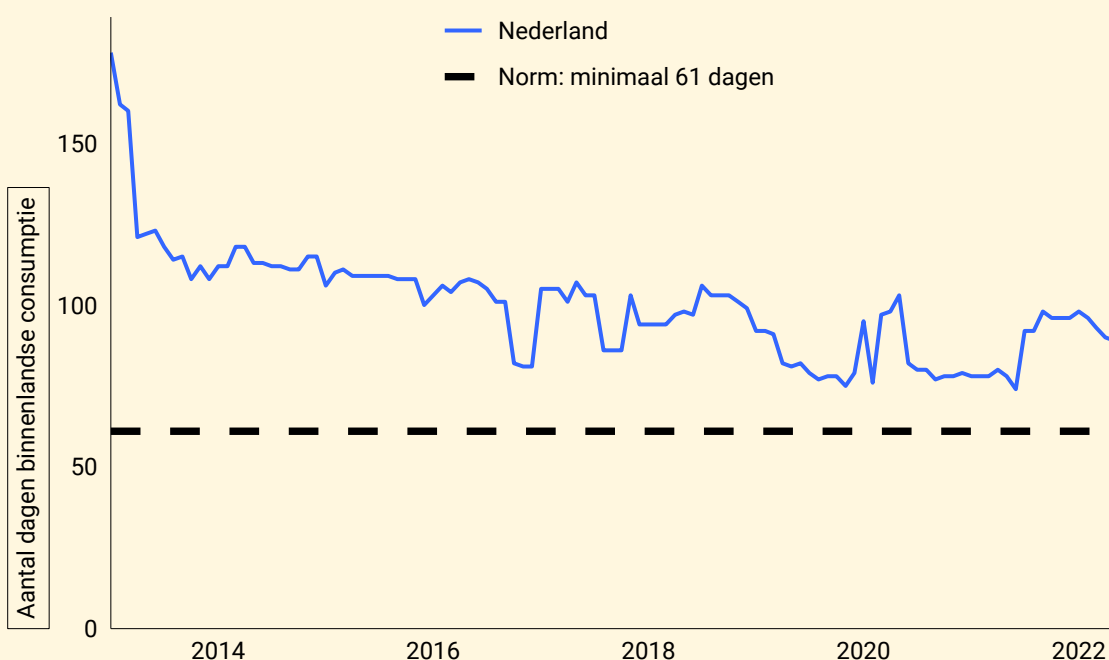


5. Olie

In opdracht van de minister voor Klimaat en Energie houdt Nederland een strategische olievoorraad aan. Met circa 90 dagen van het binnenlands verbruik voldoet de voorraad ruim aan de door de EU-gestelde ondergrens van 61 dagen binnenlandse consumptie. **Figuur 9** laat dit zien.

Figuur 9 Olievoorraad Nederland

De olievoorraad van Nederland daalt, maar voldoet aan 61 dagen norm



Bron data: https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/nrg_143m

De strategische voorraden kunnen worden ingezet bij een relatief kortdurend (inter)nationaal tekort aan olie of olieproducten. Het Internationaal Energieagentschap (IEA) en de EU kunnen lidstaten vragen om een deel van de strategische reserves op de markt te brengen bij een aanzienlijke verstoring van het wereldwijde olieaanbod. Dit is in 2022 2 keer gebeurd naar aanleiding van de Russische inval in Oekraïne. Olie die uit de Nederlandse strategische voorraden aan de markt wordt aangeboden gaat naar de hoogste bidder en komt niet noodzakelijkerwijs (ook) in Nederland terecht.

Vanaf december 2022 wordt het 6e EU-sanctiepakket tegen Rusland uitgevoerd, onder meer gericht tegen de import van ruwe olie en olieproducten uit Rusland. Daardoor kan met name een tekort aan diesel ontstaan. Het Ministerie van EZK beschikt niet over een nationaal crisisplan olie. Ook is niet vastgesteld wie 'beschermde gebruikers' zijn, zoals dat voor de gasvoorziening wel is gedaan. Dat betekent dat er geen afspraken zijn gemaakt over welke sector als eerste wordt bediend.

5.1 Beleid

Naar aanleiding van de wereldwijde oliecrisis in 1973-1974 besloot de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) het Internationaal Energie Agentschap (IEA) op te richten. Alle aangesloten landen – waaronder Nederland – zijn overeengekomen om een noodvoorraad olie aan te houden voor crisissituaties. De samenstelling van de strategische olievoorraden in Nederland is gericht op het wegtransport en luchtverkeer. De voorraden zijn expliciet niet bedoeld voor de (chemische) industrie en de zeevaart.

De internationale verplichtingen voor het aanhouden en aanwenden van strategische olievoorraden vloeien voort uit het verdrag over het Internationale Energie Programma (IEP) en de EU Richtlijn (2009/119/EG). Deze internationale verplichtingen zijn in Nederland vastgelegd in de Wet voorraadvorming aardolieproducten 2012 (Wva 2012). In de wet is onder andere vastgelegd:

- De minimale omvang van de strategische olievoorraad wordt berekend aan de hand van internationale methoden van het IEA en de EU. De hoogste uitkomst is bepalend. De maatstaf is bij de ene methode het verschil tussen olie-import en olie-export (90 dagen netto-import); bij de andere de ontwikkeling van de binnenlandse consumptie (61 dagen binnenlandse consumptie).
- Ook oliebedrijven zijn verplicht voorraden aan te houden. Die tellen mee in de wettelijke verplichte nationale voorraad. In de praktijk wordt circa 80% van de strategische voorraad beheerd door het Rijk en circa 20% door marktpartijen.
- De totale voorraad bestaat voor ten minste een derde uit benzine, diesel/gasolie en kerosine en het overige deel uit ruwe olie.
- De voorraad kerosine is vastgesteld op 15 dagen binnenlands verbruik.

5.2 Onderbouwing

Een ongestoorde aanvoer van ruwe olie en olieproducten is essentieel voor het functioneren van de Nederlandse samenleving en economie. Een verstoring kan grote economische schade aanrichten en de maatschappij ontwrichten. Zonder brandstof kunnen bijvoorbeeld vrachtwagens de supermarkten niet meer bevoorraden en kunnen hulpdiensten (politie, brandweer en ambulances) niet meer uitrijden. Een oliecrisis kan veroorzaakt worden door bijvoorbeeld geopolitieke spanningen, oorlog en/of natuurrampen.

5.3 Omvang van de voorraad

Bij het aanhouden van strategische olievoorraden zijn het Ministerie van EZK, stichting Centraal Orgaan Voorraadvorming Aardolieproducten (COVA) en voorraadplichtige marktpartijen betrokken. Die laatste zijn alle oliebedrijven (zoals Shell, Zeeland Refinery en BP) die meer dan 100 kiloton aan olie(producten) verkopen op de binnenlandse markt (Wva 2012). Volgens de wet stelt de minister van EZK jaarlijks de omvang van de strategische olievoorraad vast. In het kabinet-Rutte IV is die taak belegd bij de minister voor Klimaat en Energie (KE). De minister stelt jaarlijks de nationale voorraadplicht vast van de ruwe olie en olieproducten op basis van cijfers van het CBS over het binnenlandse verbruik in het vorige kalenderjaar.

COVA – een rechtspersoon met een wettelijke taak (rwt) zonder winstoogmerk – beheert de olievoorraden die vanuit de rijksoverheid worden aangehouden en opereert in opdracht van de minister voor KE. Op verzoek van het Ministerie van EZK voert COVA ook analyses uit. De organisatie deelt ook kennis over de oliemarkt met het ministerie.

Berekening voorraadplicht

De Nederlandse voorraadplicht is gebaseerd op de netto-importmethode, die het IEA en de EU hanteren, en de consumptie-methode die alleen de EU hanteert. Sinds 2019 is de uitkomst van die berekeningsmethoden dat Nederland minstens 61 dagen van de binnenlandse consumptie moet kunnen afdekken met de strategische oliereserves. De werkelijke strategische olievoorraad is veel groter dan deze berekende voorraadplicht: circa 90 dagen binnenlandse consumptie. Daarmee voldoet Nederland ruim aan de gestelde ondergrens, zie figuur 9 in het beginkader van dit hoofdstuk.

Voorraad bij marktpartijen

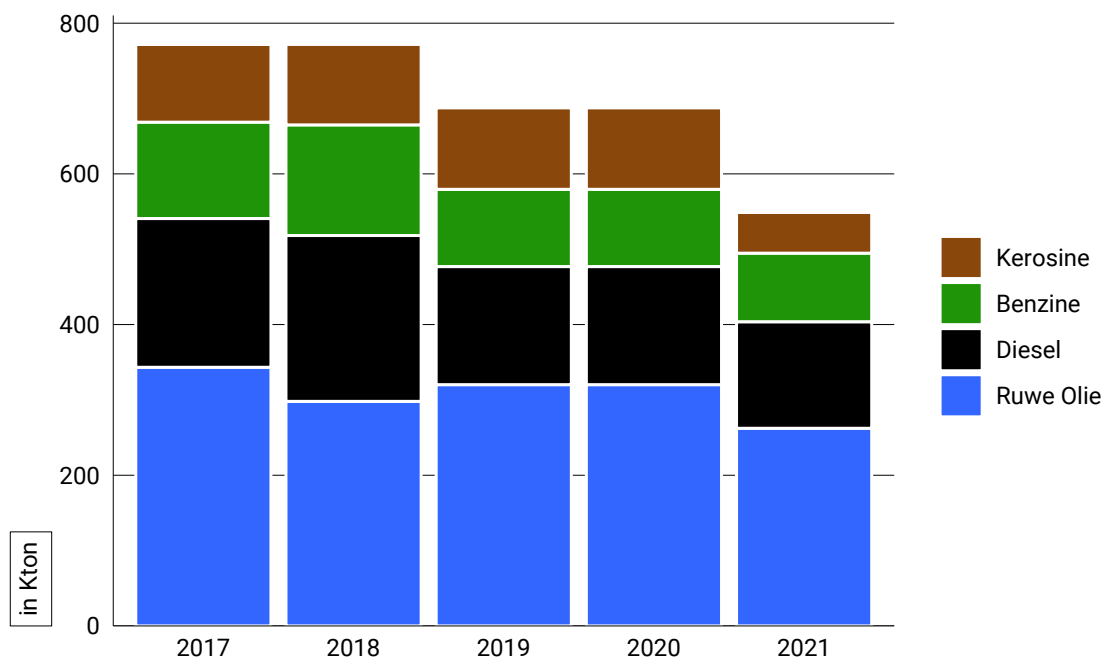
Voorraadplichtige marktpartijen zijn wettelijk verplicht om 12% van hun binnenlands verkochte olieproducten boven de drempelwaarde van 100 kiloton aan te houden als strategische voorraad (Wva 2012). Het gaat dus alleen om 12% van het deel dat boven de 100 kiloton uitkomt. Minstens de helft van de strategische olievoorraad belegd bij marktpartijen dient te bestaan uit benzine, diesel/gasolie en kerosine, het overige deel uit ruwe olie. Bedrijven moeten maandelijks de omvang van hun strategische voorraad en de opslaglocatie rapporteren aan de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO). De kosten voor het aanhouden van de strategische reserves is voor de meeste oliebedrijven verwaarloosbaar door het gebruik van eigen voorraden (Trinomics, 2018). Bedrijven ontvangen geen financiële compensatie voor

het aanhouden van reserves. De minister kan op verzoek van een marktpartij ontheffing verlenen van de voorraadplicht als die leidt tot een onevenredig zware financiële belasting.

De omvang van de strategische olievoorraad bij marktpartijen is sinds 2018 gedaald. Voor individuele bedrijven geldt immers dat een lagere afzet van olieproducten voor binnenlandse consumptie in het ene jaar leidt tot een lagere voorraadplicht in het daaropvolgende jaar. De afgelopen jaren daalde de binnenlandse olieconsumptie als gevolg van maatregelen ter bestrijding van de coronapandemie en daarmee daalde ook de voorraadplicht voor marktpartijen. In figuur 10 laten we deze ontwikkeling zien.

Figuur 10 Olievoorraad bij bedrijven

De voorraadplicht van de oliebedrijven is gedaald



Bron data: ontvangen van RVO

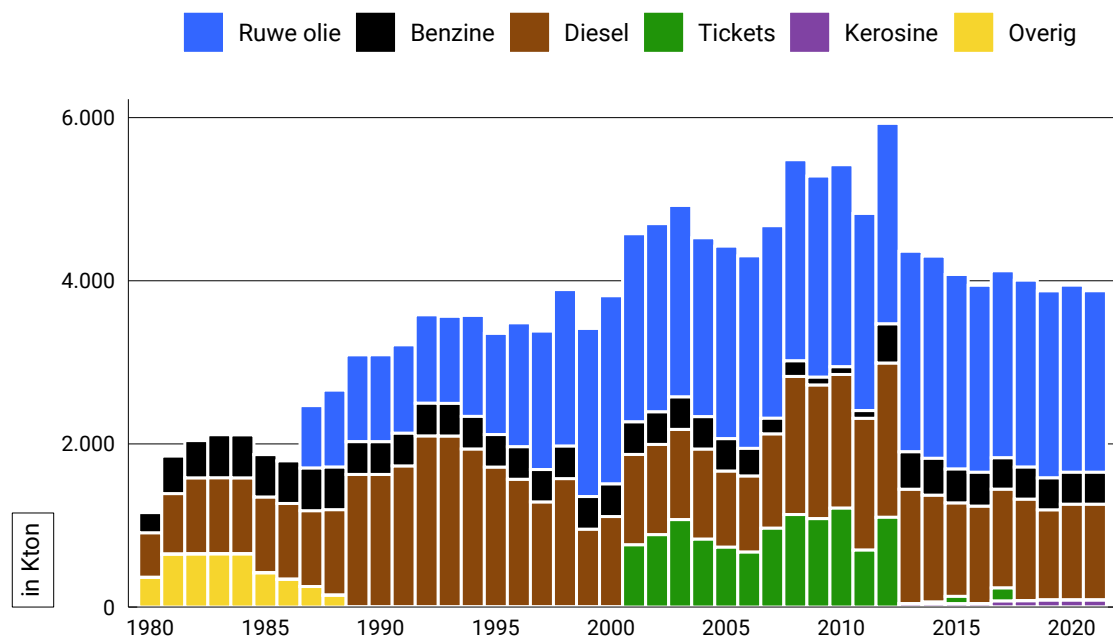
Voorraad bij COVA

Nadat berekend is hoe groot de nationale strategische voorraad moet zijn en wat het aandeel daarin van marktpartijen is, wordt het restant van de voorraadplicht bij COVA belegd. De exploitatiekosten van COVA worden gedekt uit een wettelijke voorraadhoeffing voor consumenten aan de pomp van € 8 per 1000 liter (€ 0,008 per liter) getankte brandstof. In 2021 bedroegen deze baten van COVA € 95 miljoen. De vaste lasten, voor het merendeel bestaande uit de huur van opslagplaatsen, bedroegen in 2021 € 67 miljoen.

De strategische olievoorraad belegd bij COVA bestaat voor het grootste deel uit ruwe olie en diesel. Tussen 2001 en 2018 heeft COVA gebruik gemaakt van zogenoemde tickets om fluctuaties in de voorraad af te dekken. Met tickets wordt de voorraad niet fysiek opgeslagen, maar koopt COVA bij marktpartijen een plicht om te leveren. Tickets bieden minder zekerheid dan fysieke voorraden en daarom is COVA terughoudend in het gebruik ervan. Sinds 2018 heeft COVA geen tickets meer gekocht. Figuur 11 laat de omvang en samenstelling van de voorraad van COVA sinds 1980 zien.

Figuur 11 *Olievoorraad bij COVA*

De omvang van de olievoorraad van COVA sinds 1980

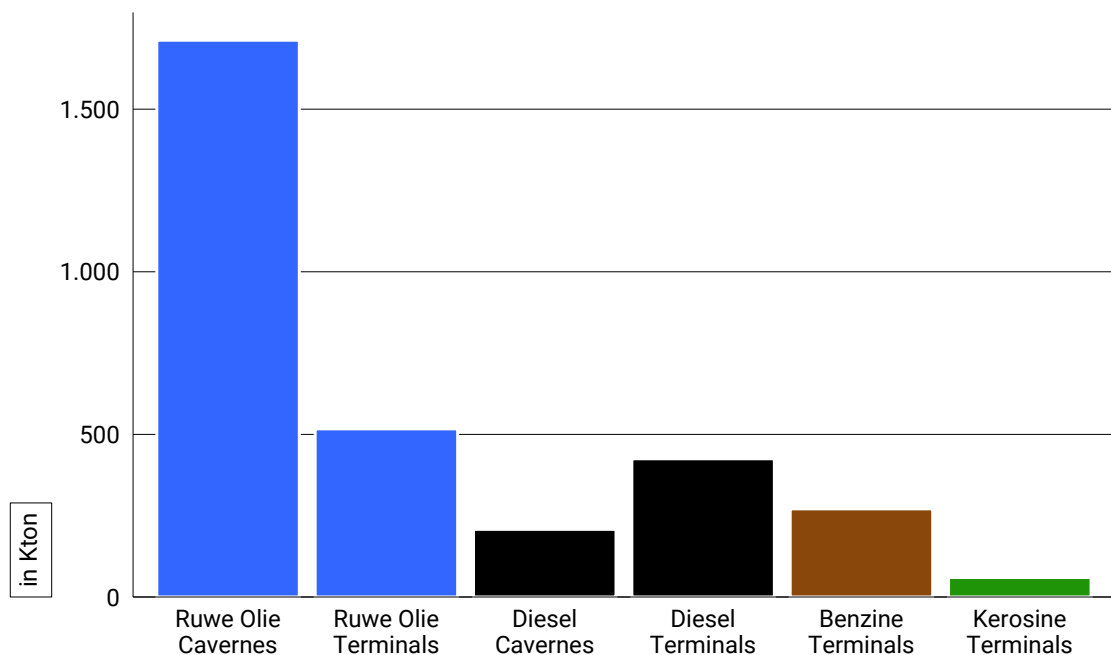


Bron data: ontvangen van COVA

Het grootste deel van de voorraad is langjarig opgeslagen. De voorraden maken geen onderdeel uit van de commerciële olievoorraden maar worden 'boven de markt' aangehouden. COVA heeft zo'n twee derde van de olievoorraad opgeslagen in zoutcavernes (ondergrondse holtes) in Oost-Nederland en Duitsland. De overige voorraden zijn opgeslagen in gehuurde bovengrondse opslagplaatsen verspreid over Nederland en België. COVA slaat olie in of dichtbij Nederland op zodat er snel over beschikt kan worden in tijden van crisis.

Figuur 12 Samenstelling olievoorraad COVA

De olievoorraad van COVA per mei 2022

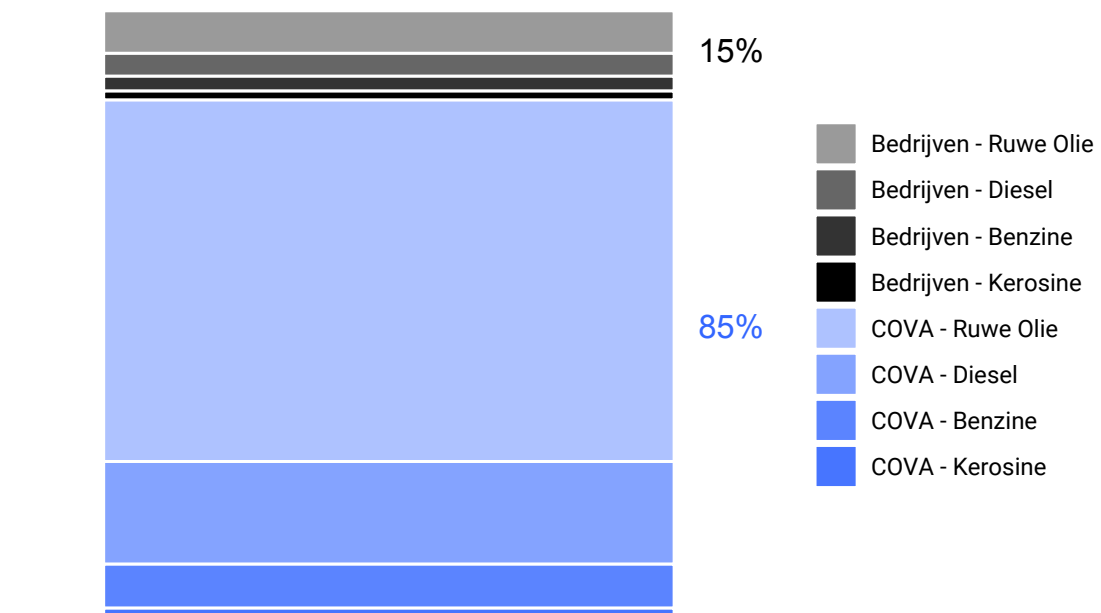


Bron data: ontvangen van COVA

De omvang van de strategische olievoorraad die COVA dient aan te houden is sinds 2019 ongewijzigd en vastgesteld op 3.500 kiloton ROE¹ onder andere ter compensatie van de lage berekende voorraadplicht. De berekende voorraadplicht kwam in 2022 neer op 2.020 kiloton ROE. Bovendien daalde tijdens de coronapandemie de consumptie van olieproducten. De minister van EZK wilde voorkomen dat COVA door schommelingen van het binnenlandse verbruik een deel van de strategische voorraad zou moeten verkopen en bij stijgend verbruik na de coronapandemie weer moest aanvullen met waardeverlies en kosten als gevolg. De voorraadplicht van marktpartijen is de afgelopen jaren wel gedaald en daardoor is de verhouding van de strategische voorraad bij COVA en marktpartijen anno 2022 respectievelijk 85% en 15%.

Figuur 13 Verdeling olievoorraadplicht COVA en bedrijven 2021-2022

De olievoorraadplicht: 85% bij COVA, 15% bij bedrijven



Bron data: data ontvangen van COVA en RVO

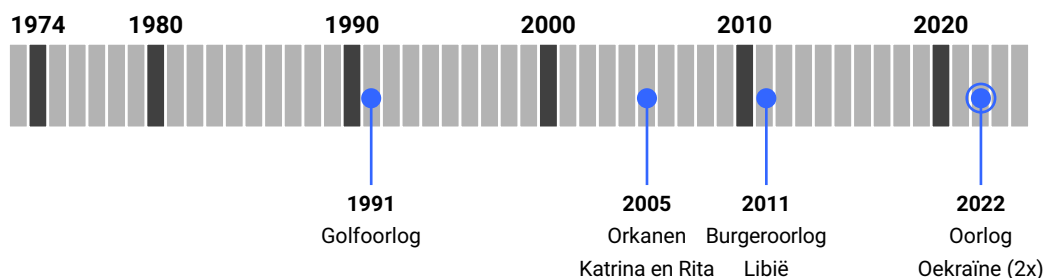
5.4 Aanwenden voorraad in een crisissituatie

Het IEA en/of de EU kunnen lidstaten vragen om deel te nemen aan een collectieve actie om strategische voorraden op de markt te brengen. Een vereiste hiervoor is dat sprake is van een aanzienlijke verstoring van het wereldwijde olieaanbod. Bij een verstoring van meer dan 7% van de wereldwijde olietoevoer treedt automatisch het crisismechanisme van het IEA in werking en kunnen de leden besluiten om olie op de markt te brengen vanuit hun strategische voorraden. Ook bij een kleiner tekort kunnen crisismaatregelen worden genomen, bijvoorbeeld het beperken van binnenlandse vraag naar olie. De Europese Commissie adviseert de EU-lidstaten over de te nemen maatregelen.

De lidstaten bepalen zelf of ze al dan niet meedoen aan een internationale collectieve actie. Ook kunnen lidstaten zelfstandig besluiten om strategische voorraden in te zetten in het geval van een dreigend nationaal tekort aan olieproducten (bijvoorbeeld op basis van de Distributiewet). Tot op heden heeft Nederland alleen meegedaan aan collectieve acties in IEA-verband. De Nederlandse strategische olievoorraad is sinds de jaren 70 5 keer aangesproken, waarvan 2 keer in het voorjaar van 2022 door onrust op de oliemarkt na de Russische inval in Oekraïne.

Figuur 14 Tijdslijn aanspreken olievoorraden

De Nederlandse strategische olievoorraad is 5 keer aangesproken



Collectieve actie in maart 2022

In maart 2022 gingen de leden van het IEA en de EU-lidstaten over tot een collectieve actie naar aanleiding van de Russische inval in Oekraïne. In Nederland werden marktpartijen ontheven van 20% van hun voorraadplicht. Daarmee kwamen er direct meer olieproducten op de markt beschikbaar. Het doel van het tijdelijk verhogen van het aanbod was het wegnemen van onrust op de markt en het uitstralen van solidariteit. Dit heeft overigens geen effect gehad op de prijzen, die bleven stijgen. Per 1 juli 2022 is het bedrijfsleven verplicht om de voorraden weer aan te vullen.

Collectieve actie in april 2022

In april 2022 gingen de leden van het IEA en de EU-lidstaten opnieuw over tot een collectieve actie. Het IEA verwachtte een significante verstoring van de Russische toevoer naar Europa, met name van diesel. Daardoor zou er in het tweede kwartaal van 2022 wereldwijd een tekort aan diesel kunnen ontstaan. Tegelijkertijd waren twee raffinaderijen in Nederland in onderhoud. In Nederland leidde een fysiek tekort aan diesel tot hoge prijzen en tot problemen bij de (internationale) binnenvaart. Sommige schippers moesten soms weken wachten om hun brandstoftanks te vullen.

Nadat de meeste leden van het IEA instemden met een tweede collectieve actie, gaf de minister COVA de opdracht om 1,6 miljoen vaten (215.000 ton) diesel uit de strategische voorraad op de markt te brengen wat neerkomt op 25% van de COVA- dieselvoorraad.

COVA kreeg de opdracht van de minister voor KE om de diesel zoveel mogelijk op de Nederlandse markt beschikbaar te stellen. COVA heeft de diesel daarom in 3 openbare tenders op de markt gebracht, waarvan 1 opgedeeld in kleinere 'batches', om te voorkomen dat 1 partij de diesel in een keer opkocht en zou exporteren. Dit is ten dele gelukt. Bij de verkoop in april 2022 hebben ook grote, internationale partijen

de diesel gekocht. De oliemarkt is immers internationaal, de hoogste bidder bemachtigt de olie(producten). Omdat de hoogste prijs het enige criterium is bij de verkoop en er wettelijk geen mogelijkheden zijn te sturen op bestemming van de olie, bestaat er geen zekerheid dat de Nederlandse strategische olievoorraden ook op de Nederlandse markt terechtkomen.

5.5 Importverbod Russische olie

Op 3 juni 2022 heeft de EU het 6^e sanctiepakket tegen Rusland aangenomen. De sancties zijn onder andere gericht tegen de import van ruwe olie en olieproducten uit Rusland. De boycot van aankoop, invoer en overdracht van ruwe olie gaat 5 december 2022 in, voor olieproducten uit Rusland gaan de sancties in op 5 februari 2023. IEA, COVA en het Ministerie van EZK verwachten dat de oliemarkt onder druk komt te staan en dat er een tekort van met name diesel kan ontstaan.

De potentiële impact van de sancties op EU-lidstaten is op dit moment niet geheel duidelijk. Het Ministerie van EZK heeft een impactanalyse aangevraagd bij de Europese Commissie, maar deze is niet uitgevoerd. EZK heeft aangegeven dat zo'n analyse belangrijk is om een goed inzicht te krijgen in de mogelijke effecten van de sancties op Nederland en ter voorbereiding op het treffen van mogelijke maatregelen.

Russische olie speelt een grote rol in de Nederlandse olie-industrie

In 2021 kwam 34% van de ruwe olie, die in Nederlandse raffinaderijen werd verwerkt, uit Rusland. In de eerste helft van 2022 is dit aandeel afgenomen. Nederlandse raffinaderijen zijn op de zware ruwe olie uit Rusland afgesteld. De Russische ruwe olie speelt een belangrijke rol in de productie van diesel. Het vervangen van de Russische ruwe olie door olie uit andere producerende landen kan ten koste gaan van de productiecapaciteit van diesel, kost tijd en vergt investeringen. De druk op de Nederlandse oliesector en de vraag naar Nederlandse olieproducten zoals diesel zal veel groter worden bij uitvoering van het 6^e sanctiepakket tegen Rusland. Het is volgens COVA en het Ministerie van EZK sterk de vraag of Nederlandse raffinaderijen in staat zijn genoeg zware ruwe olie te bemachtigen om in de Europese en binnenlandse dieselvraag te voorzien. Daarnaast zijn bedrijven in de Nederlandse havens mogelijk niet meer voldoende in staat om brandstof (stookolie) te leveren aan de internationale scheepvaart, blijkt uit analyses van COVA in opdracht van het Ministerie van EZK.

Hogere dieselprijzen

Het Ministerie van EZK houdt in ieder scenario rekening met stijgende energieprijzen, met name voor diesel. Minder productie in Nederland in een toch al krappe dieselmarkt zal het aanbod verder beperken met forse prijsstijgingen als gevolg. Het opnieuw aanspreken van strategische olievoorraden heeft alleen voor een korte periode effect. Bovendien is het volgens het ministerie onverstandig om de strategische voorraden snel uit te putten omdat deze in tijden van schaarste niet eenvoudig zijn aan te vullen.

Verhogen van strategische voorraad

De minister voor KE kan met het oog op een dreigende oliecrisis bepalen dat de voorraad van COVA wordt vergroot. Het Ministerie van EZK onderzoekt of het mogelijk is om na de zomer van 2022 de COVA-voorraad uit te breiden met extra diesel. De voorwaarde is dat dit kan zonder de dieselmarkt te verstoren.

Geen crisisplan olie

Cruciale onderdelen van de Nederlandse economie verbruiken diesel: bestelbusjes die pakketjes bezorgen, vrachtwagens die supermarkten bevoorraden, personenvervoer, de landbouw en de bouw. Zouden er door een oliecrisis fysieke tekorten ontstaan, dan zijn er geen sectoren die als eerste worden bediend. Dat komt doordat de minister voor KE nu niet heeft vastgesteld wie 'beschermde gebruikers' zijn, zoals dat voor de gasvoorziening wel is gedaan. Wel houdt COVA 20.000 ton diesel op een dusdanige manier in opslag zodat die direct beschikbaar is in nationale noodgevallen, bijvoorbeeld voor noodstroomaggregaten 'tijdens een langdurige black-out'.

Het Ministerie van EZK beschikt over nationale crisisplannen voor een elektriciteits- of gascrisis, maar een dergelijk plan voor een oliecrisis is er nog niet. Dit wordt na de zomer van 2022 opgesteld en zou uiterlijk begin 2023 gereed moeten zijn. Wel beschikt het ministerie over een 'Handboek oliecrisisbeheersing' dat dateert uit 2016 en uitsluitend voor intern gebruik is. Het is niet gedeeld met het parlement.

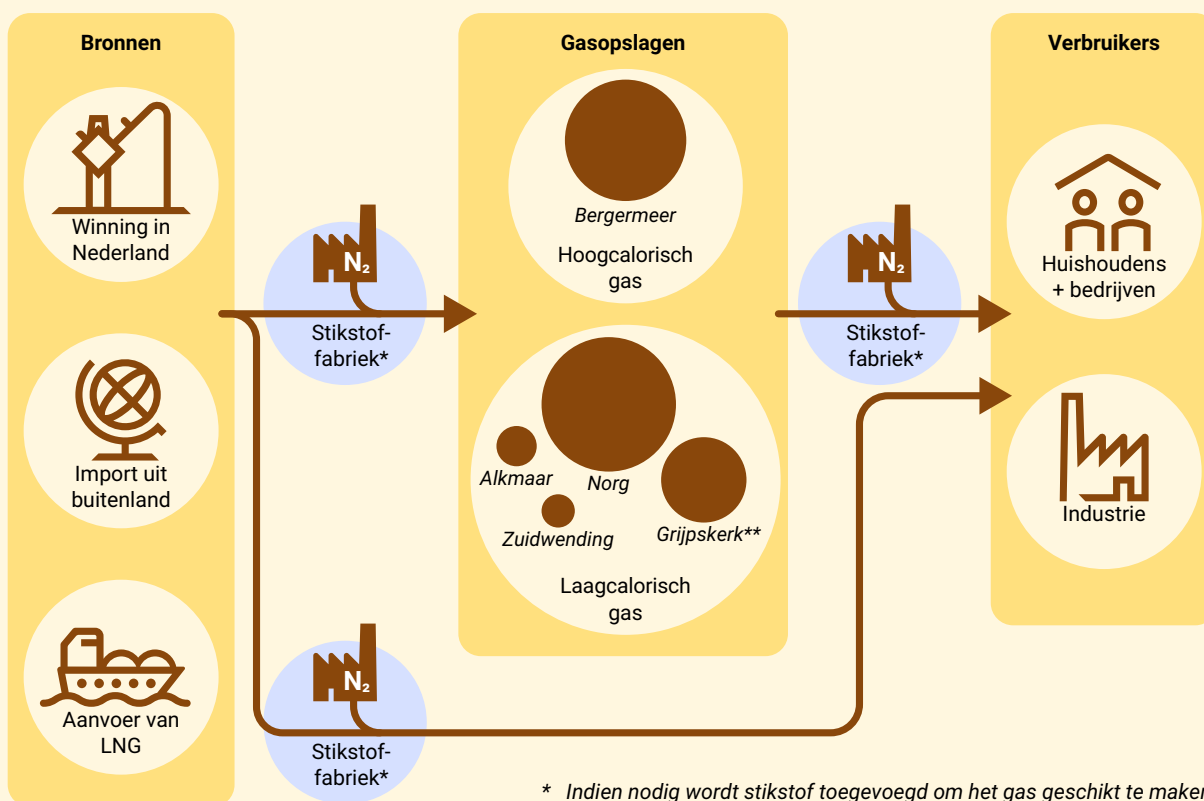


6. Gas

In de Gaswet zijn de verantwoordelijkheden van de minister van EZK opgenomen voor wat betreft de levering en transport van gas. Hier valt onder andere het verzamelen van informatie over de gasvoorraden onder en het nemen van maatregelen op dat gebied. De minister voor Klimaat en Energie (KE) is terughoudend om een strategische gasvoorraad aan te leggen, onder andere vanwege de hoge kosten ervan (EZK, 2021a). In de Nederlandse bodem liggen wel 5 'operationele' gasvoorraden die de schommelingen in de gasvraag tussen de zomer en winter opvangen. Dit gas is voor het overgrote deel eigendom van marktpartijen en wordt op de Europese markt verkocht.

Figuur 15 De Nederlandse gasopslagen

5 opslagen leveren gas aan huishoudens en bedrijven in Nederland en buitenland



De 5 gasopslagen in Nederland zijn niet strategisch; het gas wordt niet 'achter de hand gehouden'. De minister voor KE heeft medio 2022 een subsidieregeling opgezet om de opslagen gevuld te krijgen. Marktpartijen zijn namelijk niet meer in voldoende mate bereid om de opslagen te vullen, vanwege te grote financiële risico's. Het Ministerie van EZK en Gasunie verwachten dat de komende jaren structurele maatregelen vanuit de rijksoverheid nodig zijn om de opslagen voldoende gevuld te krijgen. De minister voor KE moet de plannen hiervoor nog uitwerken. Het is dan ook onduidelijk hoe een gascrisis in de toekomst kan worden voorkomen.

6.1 Beleid

Nederland is voor zijn energievoorziening voor ruim 35% afhankelijk van aardgas, een van de hoogste percentages binnen de EU. De grote hoeveelheid gas onder de Groningse bodem heeft onze afhankelijkheid van deze energiebron veroorzaakt. Vanaf de jaren 60 kregen alle huishoudens een gasaansluiting en ook de industrie ging voor een belangrijk deel over op gas. Dit was geen probleem omdat het Groningenveld en de kleine velden in Nederland voldoende produceerden om nog decennialang te voldoen aan de vraag. Een deel van het gas werd ook geëxporteerd. Het aanhouden van een strategische gasvoorraad lag daarom lange tijd niet voor de hand.

Vanaf de jaren 90 ontstond de behoefte aan buffercapaciteit. Een belangrijke oorzaak was de afgenomen druk in het Groningenveld, als gevolg van de afgenomen reserves. Hierdoor werd het moeilijker om flexibel, op basis van de vraag, te produceren (EZK, 2021b). Om toch in de flexibele vraagbehoefte te voorzien zijn in 1997 gasopslagen Norg en Grijskerk in gebruik genomen. Later zijn daar gasopslagen Zuidwending, Alkmaar en Bergermeer bijgekomen. Met name in de winter voorzien deze opslagen in een belangrijk deel van de gasbehoefte in Nederland en andere Europese landen. In 2022 hadden de 5 opslagen een totale maximale opslagcapaciteit van 14 miljard kubieke meter, ongeveer 35% van de totale jaarlijkse Nederlandse gasconsumptie (AGSI, 2022).

Nederland heeft geen strategische gasvoorraad

In de Gaswet zijn de verantwoordelijkheden van de minister van EZK opgenomen voor wat betreft de levering en transport van gas. Hier valt onder andere het verzamelen van informatie over de gasvoorraden onder en het nemen van maatregelen op dat gebied. In het kabinet-Rutte IV zijn deze taken belegd bij de minister voor Klimaat en Energie (KE).

De rijksoverheid houdt geen strategische gasvoorraad aan. Een aantal landen binnen Europa heeft wel een dergelijke voorraad: Italië, Hongarije, Portugal en Zweden (ACER, 2022). Ook heeft Oostenrijk medio 2022 besloten om een strategische gasvoorraad aan te gaan houden. De EU heeft in wetgeving opgenomen dat lidstaten een strategische gasopslag kunnen aanhouden als preventieve maatregel ten behoeve van leveringszekerheid (Verordening (EU) 2017/1938). Ook het gasveld in Groningen kan volgens de minister voor KE niet ingezet worden als strategische opslag, onder andere omdat injectie van gas niet mogelijk is. Wel blijft het veld tijdelijk en voor uitzonderlijke situaties beschikbaar als reservemiddel (EZK, 2020).

Internationale verplichtingen om een strategische gasopslag aan te houden zijn er – in tegenstelling tot olie – niet.

De bestaande, operationele gasvoorraden zijn echter in de winter van 2022-2023 essentieel voor de leveringszekerheid geworden. Het grotendeels wegvallen van het Russische gas heeft tot gevolg dat EU-lidstaten afhankelijker zijn geworden van goedgevulde opslagen. Al voorafgaand aan de oorlog, in 2021, heeft Gazprom geen gebruikgemaakt van het recht om 40% van de gasopslag Bergermeer te vullen. Het hoogcalorische gas in deze opslag is met name bestemd voor de industrie. Om gasopslagen, ten behoeve van leveringszekerheid, voldoende gevuld te krijgen heeft de EU medio 2022 de verplichting opgelegd aan lidstaten om de gasvoorraden in 2022 tot minimaal 80% te vullen. Voor de jaren vanaf 2023 geldt een vulverplichting van 90%.

Aardgas wordt op basis van vraag en aanbod verkocht op de Europese markt

Gas wordt op de Europese markt verkocht op basis van vraag en aanbod. Deze marktwerking moet volgens EU-richtlijn (2009/73/EG) zo min mogelijk verstoord worden. Toch heeft de minister in 2022 ingegrepen (onder andere met subsidies) om gasopslagen voldoende gevuld te krijgen en te voldoen aan de vulverplichting vanuit de EU (EZK, 2022). Marktpartijen vonden de financiële risico's te groot. Medewerkers van EZK geven aan dat het op de langere termijn, als de vraag naar gas sterk is afgenomen, het de bedoeling is om geen vulverplichting meer op te leggen aan marktpartijen.

Met figuur 16 illustreren we de voorlopig blijvende noodzaak voor de rijksoverheid om opslagen gevuld te krijgen.

Figuur 16 Ingrijpen rijksoverheid bij tekorten aan gas

Maatregelen om opslagen gevuld te krijgen blijven komende jaren nodig



Verbonden Europese gasmarkt

Zoals gezegd heeft Nederland geen strategische gasvoorraad. Zouden we zulke reserves wel aanhouden, dan moet het gas bij verkoop toegankelijk zijn voor alle EU-lidstaten. Nederland mag op basis van EU-wetgeving geen strategische gasopslag aanhouden voor (enkel) eigen gebruik. EU-richtlijn (2009/73/EG) schrijft namelijk voor dat gas vrij over het Europese continent moet kunnen stromen als dit fysiek (met het pijpleidingennetwerk) mogelijk is. In het geval van een ernstige verstoring van de gasvoorziening mag de gasstroom op de interne EU-markt niet beperkt worden tot afnemers in eigen land. In de praktijk betekent dit dat gas dat in Nederlandse opslagen ligt wordt verkocht (via langlopende contracten of op een virtuele gasmarktplaats) aan de hoogste bidder in binnen- of buitenland. Dit geldt dus ook voor gas uit een strategische gasopslag.

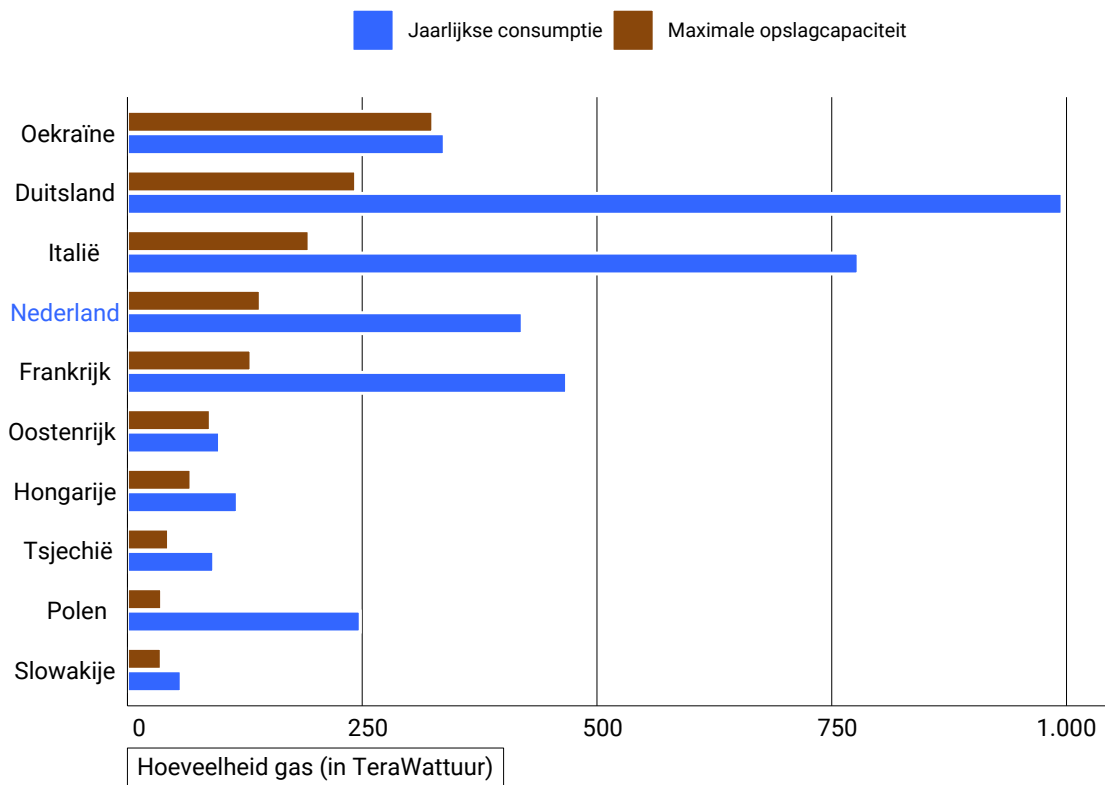
Lidstaten van de EU die een strategische voorraad hebben mogen dit in een nood-situatie op de markt brengen, met inachtneming van de geldende mededingingsregels. In tegenstelling tot de strategische olievoorraad zijn er geen strikte condities die voorschrijven wat een 'noodsituatie' precies is.

Figuur 17 laat zien dat Nederland relatief veel opslagcapaciteit heeft ten opzichte van andere landen in Europa. Om te zorgen dat de opslagen gevuld worden, heeft het kabinet kosten moeten maken, onder andere door opslagbedrijven te subsidiëren.

Deze kosten zijn onevenredig verdeeld over de Europese lidstaten, omdat lidstaten met weinig opslagcapaciteit ook minder kosten hoeven te maken om te voldoen aan de norm van 80%.

Figuur 17 Omvang consumptie gas en opslagcapaciteit gas per land

Nederland is relatieve grootverbruiker en heeft ook relatief veel opslagcapaciteit



Bron data: <https://agsi.gie.eu/>

6.2 Onderbouwing

De minister voor KE heeft geen plannen voor een strategische gasopslag. Nadelen zijn volgens de minister de hoge kosten en het marktversturende effect van een nationale strategische opslag (EZK, 2021a). Bovendien is het moeilijk om gas, in tegenstelling tot olie, langjarig op te slaan.

Kosten van strategische gasopslag

Het Ministerie van EZK heeft nooit een kosten-batenanalyse voor een strategische gasopslag uitgevoerd. Wel heeft het ministerie, op basis van ervaringen met gasopslag Bergermeer, een ruwe inschatting gemaakt van de benodigde investering voor de aanleg van een strategische voorraad van 5 miljard kubieke meter. Hiervoor

zijn installaties benodigd, evenals kussengas (voor voldoende druk in de opslag) en werkgas. De verwachte realisatietijd is 5 jaar. De totale investering hiervoor werd in september 2021 door de minister ingeschat op € 3 tot € 5 miljard (EZK, 2021a). Hierbij is uitgegaan van een gasprijs van 20 eurocent per kubieke meter. Medio 2022 ligt de gasprijs per kubieke meter aanzienlijk hoger, waardoor de investering voor het aanleggen van een strategische voorraad ook aanzienlijk groter zou zijn. Daar tegenover staat dat die voorraad bij stijgende prijzen ook in waarde meestijgt.

De berekening van de minister voor KE is gebaseerd op de aanleg van een nieuwe strategische opslag met een grote omvang, vergelijkbaar met gasopslag Bergermeer. Het is echter ook mogelijk om een (deel van) een bestaande opslag in te zetten als strategische opslag. Hiervoor dient een overheidspartij de beschikking te hebben over opslagcapaciteit, die gekocht of gehuurd zal moeten worden van de huidige eigenaar. Energie Beheer Nederland (EBN), een staatsdeelneming, geeft bijvoorbeeld in een gesprek met ons aan dat grotere (seizoens)bergingen niet geschikt zijn als strategische opslag, maar dat een kleinere berging zoals Alkmaar wel geschikt is. Deze opslag heeft een capaciteit van circa 500 miljoen kubieke meter en is uit te breiden naar circa 800 miljoen kubieke meter. Met een opslag van 800 miljoen kubieke meter aardgas kan een acuut tekort van 2 tot 4 weken worden opgevangen.

Tegengeluiden

De Mijnraad heeft het kabinet in het voorjaar van 2022 geadviseerd om voor de leveringszekerheid van energie verschillende scenario's te ontwikkelen. Het kabinet zou moeten streven naar meer bergingscapaciteit, die ook ingezet kan worden als strategische gasopslag. Ook eerder al, in 2014, gaf de Adviesraad Internationale Vraagstukken het advies aan het kabinet om geopolitiek (meer) te laten meewegen in beslissingen omtrent gasopslag en een strategische gasopslag te overwegen.

6.3 Aanwenden voorraad in een crisissituatie

De rijksoverheid bezat tot 2022 zelf geen gas. Medio 2022 heeft de minister voor KE wel de opdracht gegeven aan EBN om gas in te kopen voor het vullen van een deel van opslag Bergermeer. Het gas in de voorraden, ook het gas van EBN, wordt in de regel verkocht aan de hoogste bidder op de Europese markt. Hierbij dient wel rekening te worden gehouden met het bestaande pijpleidingennetwerk en een technisch maximaal haalbare doorvoercapaciteit. Een (dreigend) tekort in Duitsland kan daarom tot gevolg hebben dat gas van Nederland naar Duitsland zal stromen.

Wat kan de rijksoverheid doen in het geval van een crisis?

Bij een dreigend gastekort kan de rijksoverheid een aantal maatregelen nemen. In het Bescherm- en Herstelplan gas (BH-G) van het Ministerie van EZK zijn maatregelen uitgewerkt die de levering van gas in een crisissituatie moeten garanderen. Ook is er een Nationaal Crisisplan Gas waarin de crisisaanpak op rijksniveau is beschreven. De maatregelen in het BH-G hebben veelal geen betrekking op voorraden, maar wel op besparings- of afschakelmogelijkheden, vrijwillig en verplicht. In het geval van buitengewone omstandigheden heeft de minister voor KE op grond van de Distributiewet (een wet uit 1939) de bevoegdheid om verdelingsmaatregelen treffen.

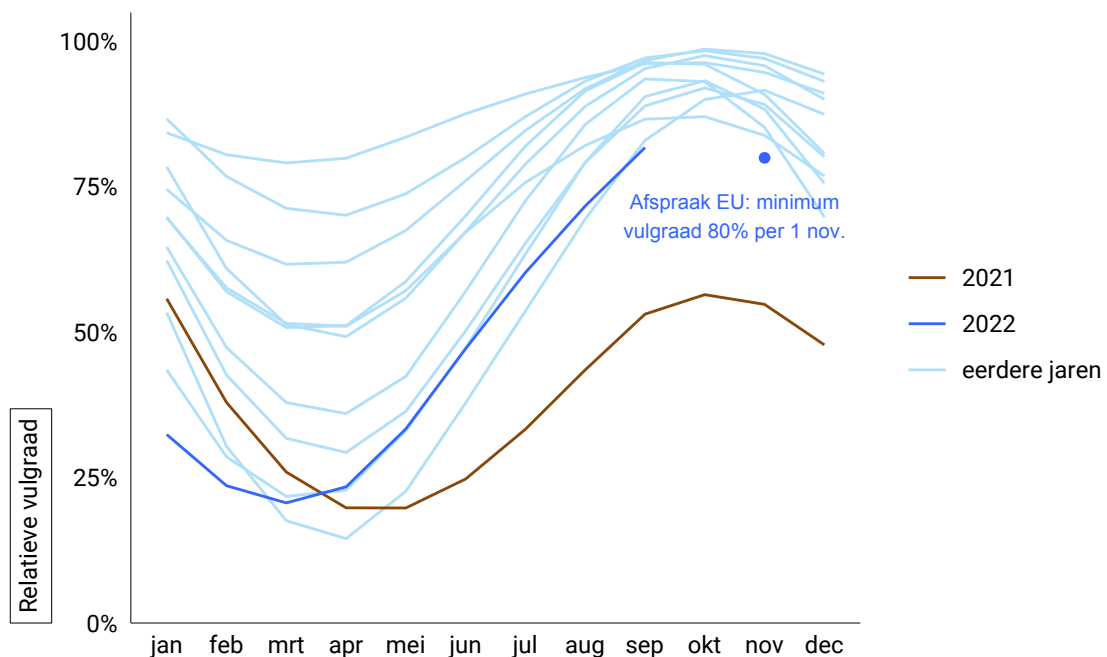
Een beroep doen op onderlinge solidariteit tussen lidstaten is een van de maatregelen uit het BH-G. Energiesolidariteit is een afspraak tussen EU-lidstaten om gas aan elkaar te leveren in het geval van nood, indien de gasnetten met elkaar of via een derde land met elkaar verbonden zijn. Dit is een verplichting en de wettelijke basis hiervoor blijkt ook uit een uitspraak van het Hof van Justitie in 2021. Het Hof oordeelde namelijk dat solidariteit moet worden meegenomen in de besluitvorming over gas. Hieraan is wel een voorwaarde verbonden: alleen een lidstaat die over te weinig gas beschikt om te voorzien in de vraag van aangewezen geprioriteerde afnemers (met name huishoudens), kan hier een beroep op doen. Andere afnemers, zoals de gasintensieve industrie, moeten dan al zijn afgeschakeld. Nederland is voor solidariteit verbonden met België, Duitsland en Ierland, maar heeft geen solidariteitsafspraken gemaakt met deze landen. Het is daarom niet duidelijk hoe de energiesolidariteit er in de praktijk uit zal zien.

6.4 Vulgraad winter 2022/2023 en jaren daarna

Voorafgaand aan de winter van 2021/2022 bleek dat de gasopslagen voor slechts 60% gevuld waren, ver onder het langjarig gemiddelde. Om dit in de winter daarop te voorkomen, heeft de minister voor KE vanaf medio 2022 beleid gevoerd om de opslagen gevuld te krijgen. In 2022 heeft Nederland de gemiddelde vulgraad van minimaal 80% behaald, in lijn met de vulverplichting vanuit de EU en de wens van de Tweede Kamer om de opslagen maximaal te vullen.

Figuur 18 Gasvoorraden per maand en per jaar

Vulgraad van de gasopslagen in Nederland ligt in 2022 boven de 80%



Bron data: <https://agsi.gie.eu/>

Voor de jaren vanaf 2023 geldt vanuit de EU een vulverplichting van 90%. Nu de EU de afhankelijkheid van Russisch gas wil verminderen moeten nieuwe toeleveranciers en aanvoerroutes gezocht worden. Dit brengt onzekerheid met zich mee op de gasmarkten. Medewerkers van het ministerie van EZK en van Gasunie geven in gesprekken met ons aan te verwachten dat de komende jaren structurele maatregelen vanuit de rijksoverheid nodig zijn om de opslagen voldoende gevuld te krijgen. De plannen hiervoor moeten nog uitgewerkt worden door het ministerie.

Gasopslag op de middellange termijn

De rijksoverheid heeft geen uitgewerkte plannen over de beoogde inzet van (strategische) opslagcapaciteit. Momenteel ligt de focus van het ministerie van EZK op het beheersen van de huidige crisis. De vraag naar gas neemt af en er wordt in het klimaatbeleid van het kabinet ingezet op een verdere reductie. Toch zal opslagcapaciteit nog vele jaren nodig zijn om aan de schommelingen in de energievraag in Nederland te voldoen. Het perspectief op een afnemende gasvraag maakt het voor bedrijven minder aantrekkelijk om in gasopslagen te investeren.

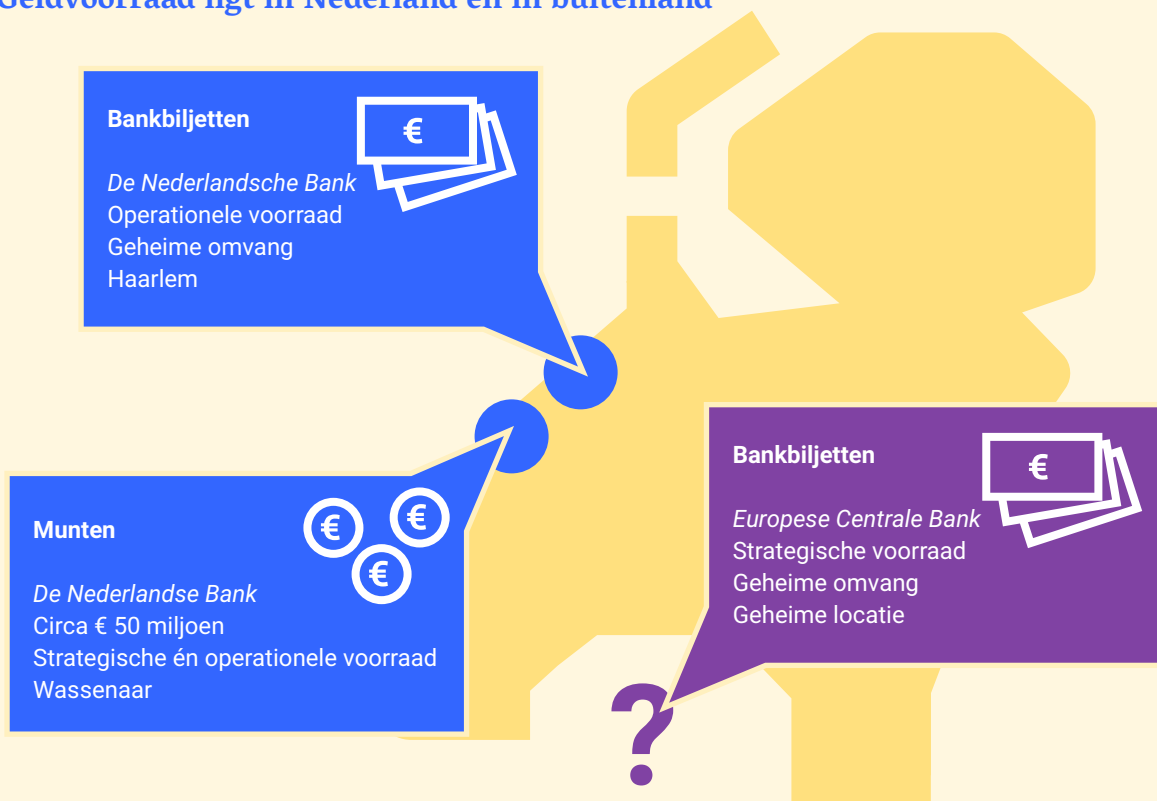


7. Contant geld

De Nederlandsche Bank (DNB) houdt een voorraad contant geld aan in de vorm van muntstukken. De streefwaarde is € 50 miljoen, waarvan een deel operationeel is en een deel strategisch. DNB heeft ook een operationele voorraad bankbiljetten.² Daarnaast houdt de Europese Centrale Bank (ECB) een strategische voorraad bankbiljetten aan. De waarde en opslaglocaties daarvan zijn geheim. Figuur 19 laat de locaties en kenmerken van de operationele en strategische geldvoorraden zien.

Figuur 19 Locaties en kenmerken van opslagen van geld

Geldvoorraad ligt in Nederland en in buitenland



De operationele voorraden zijn bedoeld onder normale omstandigheden aan de vraag naar contant geld te voldoen. De strategische voorraden zijn bedoeld om te worden gebruikt in uitzonderlijke omstandigheden, bijvoorbeeld als pinbetalingen niet meer mogelijk zijn in geval van een crisis (denk aan stroomuitval). Contant geld kan dan als terugvaloptie dienen. Het is onduidelijk of Nederlanders genoeg contant geld kunnen krijgen in het geval van een pinstoring. DNB en de minister van Financiën denken na over digitale betaalalternatieven voor noodsituaties.

7.1 Beleid

De verantwoordelijkheid voor de uitgifte van munten ligt bij het Ministerie van Financiën, maar de uitvoering is grotendeels belegd bij DNB. Dit is vastgelegd in de Bankwet 1998 en het besluit *Overdracht van publieke taken betreffende munten* (Staatsblad 2016, 508). Bij de productie en uitgave van bankbiljetten werken de ECB en de nationale centrale banken samen.

7.2 Omvang van de voorraad

Munten

DNB houdt zowel een operationele als een strategische voorraad munten aan. De streefwaarde voor de aan te houden voorraad is op dit moment circa € 50 miljoen. De precieze omvang van de strategische muntvoorraad op enig moment is niet bekend omdat DNB geen 'hard' onderscheid maakt tussen operationele en strategische voorraden. De muntvoorraad ligt opslagen in Wassenaar.

Biljetten

DNB houdt geen strategische voorraad bankbiljetten aan. De ECB doet dat wel. De omvang van de voorraad en de opslaglocaties zijn geheim. DNB houdt wel een operationele voorraad bankbiljetten aan voor 3 tot 4 maanden.

De levering van bankbiljetten is vraaggestuurd. Hiertoe monitort DNB de geldomloop. Het monitorsysteem geeft aan waar tekorten dreigen (en bij welke biljetsoorten). Als de voorraden bij een nationale centrale bank te klein worden, dan worden ze aangevuld uit de voorraden van andere nationale centrale banken of uit de strategische voorraad van de ECB. Door de open grenzen van de eurolanden is het echter onmogelijk te bepalen hoeveel contant geld zich in de afzonderlijke landen bevindt.

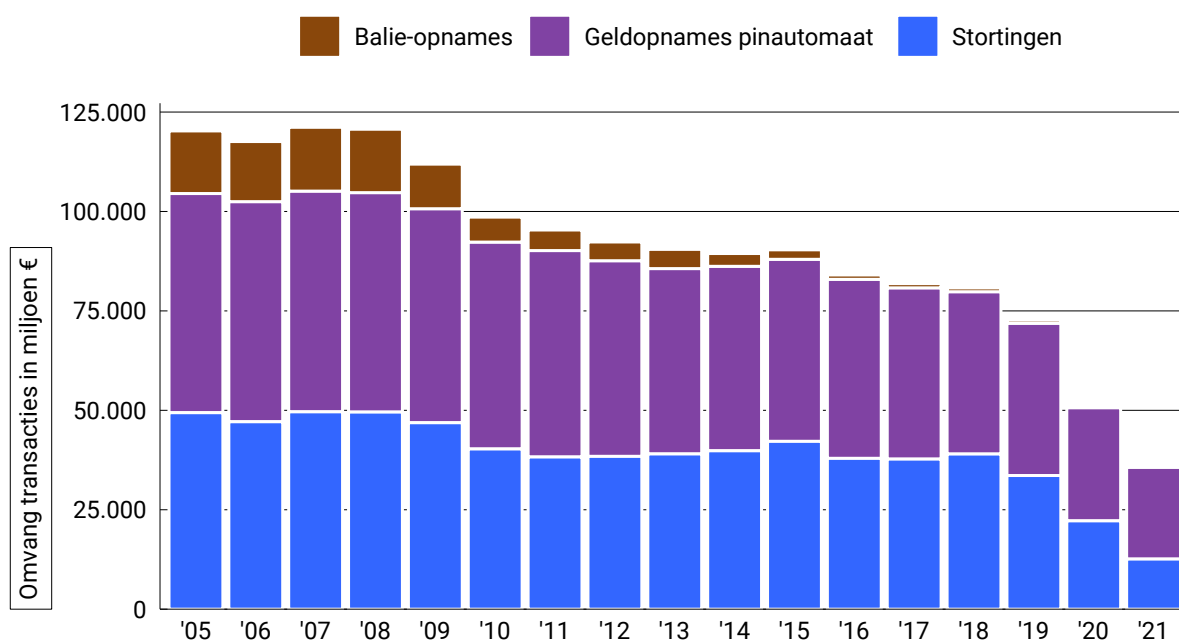
7.3 Onderbouwing

In geval van noodsituaties – variërend van een storing van uitgifteapparaten van banken tot het uitbreken van een oorlog – is het van belang dat burgers betaalmiddelen voorhanden hebben om aan (primaire) levensbehoeften contant te voldoen. Daarom worden de eerdergenoemde voorraden aangehouden (operationeel en strategisch, nationaal en Europees, biljetten en munten).

Tegelijkertijd is duidelijk dat contant geld in Nederland een steeds kleinere rol gaat spelen in het betalingsverkeer, zie figuur 20.

Figuur 20 Omvang transacties contant geld

We gebruiken steeds minder contant geld



Bron data: <https://www.dnb.nl/statistieken>

Zeker de laatste jaren is de daling groot. Dit kwam mede door de coronapandemie, waarin meer online, en minder fysiek in de winkel geld werd uitgegeven.

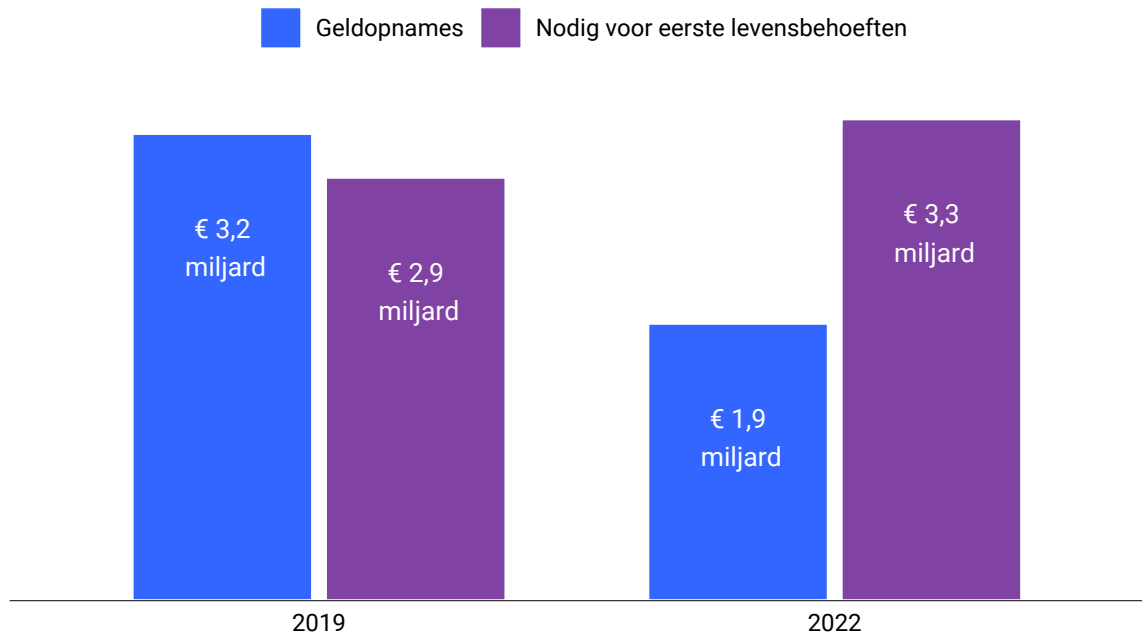
7.4 Aanwenden voorraad in een crisissituatie

In noodsituaties moet contant geld snel en voor alle burgers beschikbaar zijn. Om deze reden speelt distributie – naast de omvang van de voorraden – een belangrijke rol. Doordat het aantal contante transacties in het dagelijkse betaalverkeer al jaren afneemt is de distributiecapaciteit de afgelopen jaren ook afgebouwd. Zo waren er in 2010 nog zo'n 8.500 geldautomaten in Nederland. In 2020 is dat aantal afgenomen tot 5.000 (McKinsey, 2021). Uit het rapport van McKinsey blijkt ook dat het in een noodsituatie moeilijk kan worden om mensen snel genoeg van contant geld te voorzien.

De afbouw van geldautomaten hangt samen met de afname van geld dat contant wordt opgenomen. In figuur 21 is die afname zichtbaar, afgezet tegen een toename van geld dat nodig is om te voorzien in eerste levensbehoeften.

Figuur 21 Hoeveelheid geld nodig voor eerste levensbehoeften per maand, in 2019 en in 2022

Minder contant geld in omloop, meer geld nodig voor eerste levensbehoeften



Bron data: Berekening AR, op basis van <https://factsheet.betalvereniging.nl/>,
<https://www.nibud.nl/onderwerpen/uitgaven/huishoudelijke-uitgaven/> en
<https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-bevolking>

In 2019 werd er per maand voor € 3,2 miljard aan contant geld opgenomen. In dat jaar bestond de Nederlandse bevolking uit 17,3 miljoen mensen die, volgens een berekening van het Nibud, elk zo'n € 5,64 per dag nodig hadden voor de eerste levensbehoeften: oftewel maandelijks was er € 2,9 miljard nodig. Er werd meer contant geld opgenomen dan er nodig was voor de primaire levensbehoeften. De capaciteit van de distributie was dus – landelijk gezien – voldoende om iedereen in staat te stellen de primaire levensbehoeften te kunnen kopen, ook als andere betaalmiddelen niet meer zouden functioneren.

In 2022 ziet dit beeld er anders uit. De kosten van primaire levensbehoeften en de omvang van de bevolking zijn licht gestegen (€ 6,29 aan dagelijkse primaire levensbehoeften voor 17,7 miljoen mensen waarvoor € 3,3 miljard nodig is). Tegelijkertijd wordt er per maand nog maar voor € 1,9 miljard aan contant geld opgenomen. Er is dus een verschil van € 1,4 miljard. De omvang van het distributiesysteem van contant geld is aangepast aan de reguliere vraag naar contant geld. Pinautomaten die te weinig gebruikt worden, zijn niet meer rendabel en worden opgeheven. Dit kan leiden

tot onvoldoende capaciteit van de distributiesystemen in geval van nood. Dit sluit aan bij de constatering van McKinsey, dat er een onbalans is ontstaan tussen de voorzieningen voor uitgifte en distributie van contant geld enerzijds en de behoefte in geval van nood anderzijds (McKinsey, 2021).

7.5 Betalingsalternatieven

DNB en het Ministerie van Financiën zien voor de toekomst vooral oplossingen in het verbeteren van digitale betalingsalternatieven, zoals betaalverzoeken, QR-codes, tikkies en de digitale euro (DNB, 2021 en Financiën, 2022b). Maar voorlopig moet ook de infrastructuur voor contante betalingen op peil worden gehouden, mede op aandringen van de Tweede Kamer (uitgesproken in diverse debatten en moties over de afgelopen jaren). Dit heeft mede geleid tot het Convenant Contant Geld, aangeboden door de minister van Financiën aan de Tweede Kamer in april 2022 (Financiën, 2022a). In het convenant hebben 23 partijen – waaronder 4 grote banken (ABN AMRO, ING, SNS en de Rabobank) – vastgelegd dat contant geld goed beschikbaar en bruikbaar blijft in het reguliere betalingsverkeer. Ook is afgesproken dat er terugvalopties moeten zijn mocht het pinverkeer uitvallen.

Offline betaalalternatief: de digitale euro

Op 5 juli 2022 heeft de minister van Financiën haar visie gegeven op de invoering van een digitale euro die offline beschikbaar zou moeten zijn. Volgens de minister kan zo'n digitale euro dienen als alternatief voor contant geld. Hiermee kunnen betalingen worden gedaan zonder internet- of elektriciteitsaansluiting (Financiën, 2022b). Dit alternatief is qua techniek vergelijkbaar met de chipknip die in 1996 in Nederland zijn intrede deed en in 2013 ophield te bestaan. Het idee is dat een saldo van een bankrekening overgeheveld wordt op een betaalkaart (of andere vorm). Anders dan bij andere digitale betaalmiddelen is er daarna geen dataoverdracht meer nodig tussen de bank en de betaalmachine (op het moment van betalen). Dit maakt deze digitale betaalvorm beter inzetbaar dan bijvoorbeeld de huidige pinpas.

8. Ter afronding

In de vorige hoofdstukken hebben we beschreven welke voorraden al dan niet strategisch worden aangehouden. Het is een aanzet tot een inventarisatie op rijksniveau aangezien uit ons onderzoek volgt dat het nu aan een totaaloverzicht van strategische voorraden op rijksniveau ontbreekt. Er is ook geen definitie van wat een strategische voorraad is. Bij een totaaloverzicht hoort naar onze mening een duidelijke definitie.

Een grote gemene deler van de onderwerpen die we onderzocht hebben, is dat er op verschillende plekken binnen bij de betrokken ministeries wel wordt nagedacht over de noodzaak om strategische voorraden aan te houden, maar dat de plannen om de voorraad in geval van nood aan te wenden nog niet volledig uitgewerkt en gefinaliseerd zijn.

8.1 Geen totaaloverzicht strategische voorraden

Uit ons onderzoek blijkt dat er geen totaaloverzicht is van de strategische voorraden die de rijksoverheid aanhoudt en zou willen aanhouden. Door het ontbreken van een totaaloverzicht is het daarmee niet zeker dat de Algemene Rekenkamer alle strategische voorraden in beeld heeft gekregen. Tegen een zelfde probleem liepen we ook aan bij ons onderzoek *Zicht op rijksbezit* (Algemene Rekenkamer, 2021c), waarin we concludeerden dat het Rijk geen volledig overzicht heeft van haar bezittingen.

8.2 Strategische voorraden in de context van crisisgereedheid

Strategische voorraden worden aangehouden met het oog op mogelijke crises. Voorraden zijn vaak onderdeel van crisisplannen, waarin een hele reeks aan stappen, bevoegdheden en maatregelen zijn opgenomen. Om in geval van een crisis deze voorraden ook daadwerkelijk te kunnen benutten, moet bedacht worden hoe en door wie dat gebeurt. Om een voorbeeld te geven: Nederland beschikt op diverse niveaus over strategische voorraden drinkwater. Maar is het ook goed geregeld dat elke burger binnen afzienbare tijd een paar liter water in huis krijgt? In theorie is dat wel het geval, maar tegelijkertijd zien we dat distributie van water sterk afhankelijk is van elektriciteit en diesel, waarvoor nog gewerkt wordt aan noodplannen om dit in het geval van een

crisis beschikbaar te hebben. Ook een voorraad medicijnen kan energie nodig hebben, bijvoorbeeld om op een bepaalde temperatuur bewaard te blijven teneinde bederf te voorkomen.

In diverse denkbare noodsituaties wordt tegelijkertijd een beroep gedaan op meerdere strategische voorraden en meerdere logistieke processen. Om bijvoorbeeld nooddrinkwater te vervoeren, hebben drinkwaterbedrijven tankwagens tot hun beschikking die rijden op diesel. Maar als de stroom op grote schaal is uitgevallen en diesel-aggregaten worden ingezet, kan een tekort aan diesel ontstaan. Een dergelijk cascade-effect ontstond na een stroomuitval in 2017 Amsterdam (reconstructie in NRC, 2017). De Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) en het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) werken aan een plan voor noodstroomaggregaten en diesellevering bij stroomuitval.

Ook op terreinen waar weloverwogen géén strategische voorraad wordt aangehouden – zoals bij voedsel – is crisisgereedheid geen gegeven. Ook al produceren we als land ruim voldoende voedsel, in geval van nood (bijvoorbeeld bij een grote overstroming) moet het voedsel gedistribueerd worden. De plannen hiervoor is de minister van LNV nog aan het uitwerken.

8.3 Toenemende aandacht voor strategische voorraden

We zien een toenemende aandacht bij de rijksoverheid voor crisisgereedheid en strategische voorraden. Ook medewerkers van de NCTV geven aan dat er sinds een jaar of 5 een kentering zichtbaar is in het 'crisisdenken' bij de rijksoverheid, inclusief de rol van strategische voorraden daarbij. De coronapandemie en de oorlog in Oekraïne vormen hierbij een katalysator voor de toenemende aandacht.

Zo heeft ook de Europese Raad de Europese Commissie verzocht om strategische afhankelijkheden in kaart te brengen en die te verminderen (Europese Raad, 2020). Het aanhouden van strategische voorraden kan helpen om voor een bepaalde termijn de voorzieningszekerheid te garanderen. Op de langere termijn kan afhankelijkheid onder andere verminderd worden door bijvoorbeeld het product te vervangen door een alternatief of door op zoek te gaan naar andere of meer toeleveranciers (diversificatie). Het kabinet heeft tegen de achtergrond van bovenstaand verzoek van de Europese Raad de ambitie uitgesproken om in kaart te brengen welke strategische afhankelijkheden Nederland kent op de verschillende beleidsterreinen: *“Hiertoe ontwikkelt het kabinet een monitor die geopolitieke kwetsbaarheden en 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.”* (JenV, 2021). Het Ministerie van EZK en het Ministerie van BZ zijn met deze monitor bezig en verwachten deze monitor eind 2022 te publiceren.³

Reactie

Wij hebben ons conceptrapport toegezonden aan de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), de minister van Infrastructuur en Waterstaat (IenW), de minister van Financiën, de minister van Justitie en Veiligheid (JenV), de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en de minister voor Klimaat en Energie (KE).

De minister van LNV, de minister van IenW, de minister van JenV en de minister voor KE hebben gereageerd op ons conceptrapport. Gezien hun reacties zien we geen aanleiding tot een nawoord.

De brieven van de ministers staan op onze website (www.rekenkamer.nl).

Bijlagen

Bijlage 1 Bronnen

- ACER (2021). *Report on Gas Storage Regulation and Indicators*.
- Adviesraad Internationale Vraagstukken (2014). *De EU-gasafhankelijkheid van Rusland. Hoe een geïntegreerd EU-beleid dit kan verminderen*.
- Algemene Rekenkamer (2020). *Testen op Corona*.
- Algemene Rekenkamer (2021a). *Bescherming ondergrondse drinkwaterbronnen*.
- Algemene Rekenkamer (2021b). *Uit het vizier*.
- Algemene Rekenkamer (2021c). *Zicht op rijksbezit*.
- Algemene Rekenkamer (2022). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2021 Ministerie van Defensie*.
- Buitenlandse Zaken (2021). *Strategische afhankelijkheden in het energie-domein*.
- BZK (2020). *Nationale Omgevingsvisie: duurzaam perspectief voor onze leefomgeving*.
- DNB (2021). Brief met kenmerk T042-1000851934-1730.
- Europese Commissie (2021). *Noodplan voor het waarborgen van de voedselvoorziening en voedselzekerheid in tijden van crisis*.
- Europese Raad (2020), EUR 13/20, CO EUR 10, CONCL 6, ("Conclusions").
- EZK & IenW (2018). *Structuurvisie Ondergrond*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 33 136 nr. 16.
- EZK (2013). *Wet voorraadvorming aardolieproducten 2012*.
- EZK (2014). *Kamerbrief Voorzienings- en leveringszekerheid energie*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 29 023, nr. 176.
- EZK (2020). *Wetsvoorstel 'Wat na nul' – wetswijzigingen in verband met de definitieve sluiting van het Groningenveld*. Vergaderjaar 2020-2021.
- EZK (2021a). *Antwoorden op Kamervragen over hoge aardgasprijzen en leveringszekerheid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, Kenmerk DGKE-E / 21218829. 23 september 2021.
- EZK (2021b). *Delfstoffen en aardwarmte in Nederland, jaarverslag 2021*.
- EZK (2022). *Kamerbrief Onafhankelijkheid van Russische olie, kolen en gas met behoud leveringszekerheid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 29 023, nr. 302.

- Gupta Strategist (2019). *Onderzoek naar de gevolgen van het vergroten van de voorraden van geneesmiddelen.*
- Hof van Justitie van de Europese Unie (2021). *Arrest in Zaak C-848/19 P.*
- IEA (2018). *Agreement on an international energy program (IEP).*
- IenM (2014). *Beleidsnota Drinkwater; Schoon drinkwater voor nu en later.*
- IenW (2021a). *Beleidsnota drinkwater 2021-2026.* Bijlage bij Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 27 625, nr. 530.
- IenW (2021b). *Landelijk crisisplan straling. Bijlage bij Slotbrief Agenda risico- en crisisbeheersing 2018-2021.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 30 821, nr. 129.
- JenV (2021). Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 30 821 nr. 127.
- LNV (2021), Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 35 925 XIV, nr. 2, *Vaststelling van de begrotingsstaat/staten van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (XIV) en het Diergezondheidsfonds (F) voor het jaar 2022.*
- McKinsey (2021). *De toekomst van de chartale infrastructuur in Nederland.*
- Mijnraad (2022). *Mijnraadadvies borgen van leveringszekerheid in actuele gascrisis.*
- NRC (2017). *Hoe een verroest draadje de halve randstad platlegt.*
- RIVM (2015). *Scenario's drinkwatervraag 2040 en beschikbaarheid bronnen: Verkenning grondwatervoorraden voor drinkwater.*
- Royal HaskoningDHV (2021a) *Eindrapportage Verkenning robuuste drinkwatervoorziening 2040.*
- Royal HaskoningDHV (2021b) *Bescherming Nationale Grondwater Reserves: Handelingsperspectieven voor het Rijk.*
- Staatsblad van het koninkrijk der Nederlanden (nr. 404, 1952 Wet tot bescherming van de bevolking tegen de gevolgen van oorlogsgeweld. (Wet bescherming bevolking.)
- Task Force Monitoring L-gas Market Conversion (2021). *L-gas Market Conversion Review, summer report 2021.*
- Trinomics (2018). *Evaluatie Wet voorraadvorming aardolieproducten (Wva 2012).*
- Tweede Kamer (2020). *Verslag van een schriftelijk overleg.* Vergaderjaar 2019–2020, 33 694, nr. 58.
- Tweede Kamer (2022). *Nader gewijzigd amendement van de leden Erkens en Grinwis ter vervanging van dat gedrukt onder nr. 24. Amendement bij de Wijziging van de Mijnbouwwet, vergaderjaar 2021-2022, 35 531. Nr. 39.*
- Financiën (2022a). *Brief van de minister van Financiën, vergaderjaar 2021-2022, 27 863, Nr. 100.*

- Financiën (2022b). *Brief van de minister van Financiën, vergaderjaar 2021-2022*, 27 863, Nr. 103
- Universiteit Wageningen (2013). *Voedselvoorziening in Nederland onder buitengewone crisisomstandigheden*.
- Universiteit Wageningen (2022). *Knelpuntenanalyse conflict Oekraïne*.
- Vewin (2019). *Continu betrouwbaar drinkwater leveren, hoe doen we dat?*
- VWS (2019). *Kamerbrief preventieve gezondheidszorg over strategische voorraad*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 32 793, nr. 398.
- VWS (2021a). Beslisnota GMT. *Besluitvorming ijzeren voorraad geneesmiddelen*. Bijlage bij Kamerstuk 29 477, nr. 735. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022.
- VWS (2021b). *Kamerbrief IJzeren voorraad persoonlijke beschermingsmiddelen en medische hulpmiddelen bij crises*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 32 805 / 25 295, nr. 114.
- VWS (2021c). *Kamerbrief over reactie op RIVM-evaluatierapport predistributie jodiumtabletten*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 32 645, nr. 95.
- VWS (2022a). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport voor het jaar 2022. Memorie van Toelichting*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 35 925 XVI, nr. 2.
- VWS (2022b). *Kamerbrief over beschikbaarheid geneesmiddelen en geneesmiddelentekorten*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 29 477, nr. 758.

Bijlage 2 Potentiële strategische voorraden

Categorie	Voorraad
Energie	Olie (incl. benzine, diesel, kerosine)
	Gas
	Uranium
	Metalen
Levensmiddelen	Voedsel
	Water
Industrie	Papier / hout
	IJzer / staal
	Plastic / kunststof
	Bouwmaterialen (glas, cement e.d.)
Medisch	Medisch materieel
	Geneesmiddelen
	Vaccins
	Bloed
Landbouw	Zaden
	Kunstmest / fosfor
	Bestrijdingsmiddelen
Oorlog, natuurramp, klimaat	Materieel defensie
	Strooizout
	Zand
Financieel	Goud
	Contant geld

Bijlage 3 Eindnoten

1. De voorraadplicht wordt uitgedrukt in kiloton ruwe olie equivalent (Kton ROE).
2. De omvang van de voorraad biljetten hebben we op verzoek van DNB en het Ministerie van Financiën verwijderd uit dit rapport, omdat er goede gronden zijn om deze informatie vertrouwelijk te laten blijven.
3. Deze zin is aangepast na het bestuurlijk wederhoor.

Algemene Rekenkamer

Afdeling Communicatie
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
telefoon (070) 342 44 00
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

De tekst in dit document is vastgesteld op 22 september 2022. Dit document is op 29 september aangeboden aan de Tweede Kamer.

Foto omslag: Shutterstock/
BestPhotoPlus

Den Haag, september 2022