

RAPPORT BESCHERMING VITALE INFRASTRUCTUUR

Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties
16 september 2005

Inhoudopgave

Hoofdstuk 1: Introductie Vitaal	pag. 3
1.1 Doelstelling en aanpak Vitaal	
1.2 Rolverdeling betrokken partijen	
1.3 Voor Vitaal relevante dossiers	
1.4 Bescherming Vitale infrastructuur in internationale context	
1.5 Leeswijzer	
Hoofdstuk 2: Rapportages Vitale sectoren	pag. 9
2.1 Inleiding	
2.2 Sector Energie	
2.3 Sector Telecommunicatie en ICT	
2.4 Sector Drinkwatervoorziening	
2.5 Sector Voedsel	
2.6 Sector Gezondheid	
2.7 Sector Financieel	
2.8 Sector Keren en beheren oppervlaktewater	
2.9 Sector Openbare orde en veiligheid	
2.10 Sector Rechtsorde	
2.11 Sector Openbaar bestuur	
2.12 Sector Transport	
2.13 Sector Chemische en nucleaire industrie	
Hoofdstuk 3: Thematische analyse en sectoroverstijgende maatregelen	pag. 57
3.1 Inleiding	
3.2 'Wie zijn' of 'wat is' de vitale infrastructuur	
3.3 Het huidige beschermingsniveau	
3.4 Intensivering van de aandacht voor security	
3.5 Intersectorale agenda	
3.6 Financiering	
Hoofdstuk 4: Volgende beleidscyclus bescherming vitale infrastructuur	pag. 66
Bijlage A: Lijst van Afkortingen	pag. 68

Hoofdstuk 1 Introductie Vitaal

1.1 Doelstelling en aanpak vitaal

Aanleiding

Met de motie van het lid Wijn c.s.¹ verzocht de Tweede Kamer in het voorjaar van 2001 de regering om een sectoroverschrijdend plan van aanpak op te stellen voor de bescherming van de vitale infrastructuur. Kort na deze motie vonden op 11 september 2001 de aanslagen op onder meer het World Trade Center in New York plaats. Deze aanslagen zijn de aanleiding geweest voor het Actieplan Terrorismebestrijding en Veiligheid. Actiepunt 10 van dit plan bevat de bescherming van de vitale infrastructuur.

Aanpak

In de brief van 9 juli 2004² is de aanpak van de analyse van de vitale infrastructuur uitvoerig geschetst. Hierbij de hoofdzaken.

In april 2002 is het project Bescherming Vitale Infrastructuur ingesteld³. Het ambitieniveau van het project is drieledig:

- grootschalige uitval of verstoring van de vitale infrastructuur wordt zoveel mogelijk voorkomen;
- overheid en bedrijfsleven bereiden zich adequaat voor op de gevolgen van uitval of verstoring;
- effectieve repressieve maatregelen kunnen worden genomen om schade van uitval of verstoring zo veel mogelijk te minimaliseren.

De analyse van de vitale infrastructuur moet leiden tot een samenhangend pakket van maatregelen. Deze maatregelen moeten worden verankerd binnen de reguliere bedrijfsvoering van overheid en bedrijfsleven.

Voordat de sectoren met de analyse van de eigen sector konden beginnen is een quick-scan uitgevoerd naar vitale producten en diensten. Deze quick-scan heeft geleid tot de indeling in 12 vitale sectoren⁴ die verder zijn uitgesplitst in 35 (nu 33) vitale producten en diensten.

Infrastructuur wordt als vitaal beschouwd als tenminste één van de volgende criteria van toepassing is:

- verstoring of uitval van een vitale sector, dienst of product veroorzaakt economische of maatschappelijke ontwrichting op (inter-)nationale schaal;
- verstoring of uitval leidt direct of indirect tot veel slachtoffers;
- de ontwrichting is van lange duur, het herstel kost relatief veel tijd en gedurende het herstel zijn vooralsnog geen reële alternatieven voorhanden.

De inventarisatie is vervolgens door de sectoren als basis gebruikt voor hun vervolganalyse. In sommige gevallen hebben de sectoren de indeling in producten en diensten nog verder uitgewerkt.

¹ Kamerstukken II, 2001-2002, 26 643, nr. 20.

² Kamerstukken II, 2003-2004, 26 643 nr. 56.

³ Het project BVI is sinds 1 september 2004 opgeheven en de activiteiten zijn binnen het Ministerie van BZK als een regulier beleidsdossier in de lijn opgenomen.

⁴ In de analyse was sprake van 11 sectoren. Later is daar nog de sector chemische en nucleaire industrie aan toegevoegd. Door herschikking binnen de sector Transport gaat het nu nog om 33 producten.

Voor de analyse hebben de sectoren het zogenaamde stappenplan gebruikt. Het stappenplan is opgesteld in overleg met de AIVD. Het bevat drie kernvragen:

- wat zijn de vitale producten, diensten, processen of knooppunten?
- wat zijn realistische bedreigingen?
- zijn extra beschermende maatregelen noodzakelijk?

Om realistische dreigingen vast te stellen, zijn (dreigings-)scenario's opgesteld door de sectoren en vervolgens uitgewerkt.

Voor het bepalen van het soort dreiging is uitgegaan van de volgende begingebourtenissen:

- technische oorzaken en organisatorisch falen (waaronder onbewust menselijk handelen);
- natuurrampen;
- bewust menselijk handelen.

Bij de analyse is ook betrokken het uitvallen van een vitaal product of een vitale dienst waarvan men afhankelijk is.

1.2 Rolverdeling betrokken partijen

Elk van de vitale sectoren is zelf verantwoordelijk geweest voor de analyses zoals die zijn uitgevoerd in het kader van Vitaal. De analyses hebben plaatsgevonden onder leiding van de navolgende betrokken ministeries. In alle gevallen was sprake van een samenspel tussen het beleidsmatig verantwoordelijke vakministerie en de eigenaren/beheerders van de vitale infrastructuur.

Ministeries	Sectoren
Verkeer en Waterstaat	Transport Keren en beheren oppervlaktewater
Economische Zaken	Energie Telecommunicatie/ICT
Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	Voedsel
Financiën	Financieel
Justitie	Rechtsorde
Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	Drinkwater Chemie en nucleair
Volksgesondheid, Welzijn en Sport	Gezondheid
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (plus Defensie en Buitenlandse zaken)	Openbare orde en veiligheid Openbaar bestuur

De rollen van de ministeries verschillen. De vitale infrastructuur zelf is vaak in handen van het bedrijfsleven. In die gevallen is de overheid sterk afhankelijk van het vermogen en de inzet van het bedrijfsleven zelf. Soms echter gaat het om typische overheidssectoren (Openbare Orde en Veiligheid, Openbaar Bestuur, Rechtsorde). In die gevallen is de overheid zelf verantwoordelijk voor de analyse en de implementatie van de aanvullende maatregelen. Bij het beter borgen van de veiligheid zijn partijen vaak van elkaar afhankelijk. Veel maatregelen vereisen daarom samenwerking tussen alle betrokken partijen.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft een tweeledige rol. Ten eerste is hij verantwoordelijk voor de sector Openbare Orde en Veiligheid en - samen met de ministers van Defensie en Buitenlandse Zaken - voor de sector Openbaar Bestuur. Daarnaast heeft hij als coördinerend minister voor crisisbeheersing een coördinerende verantwoordelijkheid ten aanzien van de bescherming van de vitale infrastructuur. Deze coördinatie is als volgt ingevuld:

- BZK zorgde voor een stappenplan waarmee de kwetsbaarheid en de weerstand in kaart is gebracht.
- BZK bood hulp bij onderwerpen die de sectoren overstijgen en een gemeenschappelijke aanpak vergden.
- BZK bezag of de intersectorale afstemming heeft plaatsgevonden en of de maatregelen die zijn voorgesteld ook gedragen worden door de andere sector die van het product of dienst afhankelijk is.

De AIVD is betrokken bij de aanpak van de analyses vanwege zijn wettelijke beveiligingsbevorderende taak ten aanzien van vitale infrastructuur. In eerste instantie heeft de dienst kennis overgedragen over de methodiek risicoanalyse en sectoren ondersteuning geboden bij de uitvoering ervan. In een latere fase is de AIVD bij meerdere sectoren betrokken bij de uitvoering van de analyses. De dienst heeft met betrekking tot bewust menselijk handelen (waaronder terrorisme) dreigingsinformatie verstrekt en dreigingsscenario's opgesteld. Tevens is op basis van de analyses geadviseerd over te treffen beveiligingsmaatregelen.

Het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu heeft ten behoeve van de sectoren een rapport opgesteld over de kans op diverse natuurrampen. Dit rapport kan in de vervolgfase een uitgebreide rol spelen.

1.3 Voor Bescherming Vitale Infrastructuur relevante dossiers

Veiligheid is een speerpunt van het kabinetsbeleid. De inspanningen in het kader van de bescherming van de vitale infrastructuur kunnen dan ook niet losgezien worden van navolgende initiatieven.

Nationale veiligheid

Doel van het project Nationale Veiligheid is het op strategisch niveau identificeren van mogelijke blinde vlekken in het nationaal veiligheidsbeleid. Hierbij wordt een breed scala aan dreigingen tegen het licht gehouden, variërend van terrorisme tot pandemieën. De nadruk ligt op het identificeren van nieuwe dwarsverbanden in de samenleving en hun eventuele betekenis voor de beleidsontwikkeling op rijksniveau. Voorzover relevant zullen resultaten van dit project worden meegenomen in de tweede beleidscyclus bescherming vitale infrastructuur (2006-2009).

Alerteringssysteem Terrorismebestrijding

Zoals in eerdere brieven is aangekondigd, is onder regie van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb) het Alerteringssysteem Terrorismebestrijding geïmplementeerd voor vier sectoren⁵. Doel van het Alerteringssysteem Terrorismebestrijding is om overheidsinstanties, operationele diensten, vitale bedrijven en (overige) publieke en bedrijfssectoren in voorkomend geval snel en eenduidig te informeren over welke staat van alertheid en maatregelen zijn geboden, om het risico en het potentiële effect van een terroristische aanslag te reduceren. Het systeem is niet gericht op burgers maar op het alerteren van zakelijke beheerders.

De invalshoeken van de bescherming van vitale infrastructuur en het alerteringsysteem zijn verschillend. De bescherming van de vitale infrastructuur gaat primair over het borgen van continuïteit. Het alerteringssysteem is een communicatiemiddel tussen de overheid en het bedrijfsleven over de ernst van een dreiging en voorziet in afspraken over het nemen van maatregelen.

⁵ Kamerstukken II, 2004-2005, 29 754, nrs. 1, 2, 3, 5 en 6.

Nationaal stelsel bewaken en beveiligen

Bewaking en beveiliging van vitale infrastructuur is een primaire verantwoordelijkheid van de eigenaar en beheerder van het desbetreffende object en van het decentrale gezag. De taak om te bewaken en te beveiligen maakt onderdeel uit van de politietaak om zorg te dragen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde (artikel 2 van de Politiewet 1993). Tot inzet van extra veiligheidsmaatregelen wordt, buiten de vitale objecten die vallen in het Rijksdomein, besloten door de lokale gezagsdriehoek. Voor vitale objecten die vallen onder het Rijksdomein draagt het Rijk bijzondere verantwoordelijkheid. Het Rijk heeft ten aanzien van objecten, personen en goederen vermeld in het Rijksdomein een speciale verantwoordelijkheid ten aanzien beveiligingsmaatregelen en adviseert daarover. In de Nota nieuw stelsel van bewaken en beveiligen⁶ is limitatief aangegeven welke objecten onder het Rijksdomein vallen.

Wetgeving over crisisbeheersing

In het Beleidsplan Crisisbeheersing 2004-2007⁷ en in de eerder genoemde brief van 9 juli 2004 heb ik een studie aangekondigd naar de wetgeving over crisisbeheersing. Het onderzoek is in opdracht van mijn ministerie uitgevoerd door de heer E.T. Brainich von Brainich Felth.⁸ In het onderzoek wordt het huidige wetgevingsinstrumentarium doorgelicht op bruikbaarheid bij crisisbeheersing in het algemeen en op bruikbaarheid bij de bescherming van de vitale infrastructuur in het bijzonder. Het rapport bevat een inventarisatie van de voor crisisbeheersing relevante wet- en regelgeving. Het rapport zal u samen met een brief worden aangeboden.

Grondroerdersregeling

In zijn brief⁹ van 23 november 2004 heeft de Minister van Economische Zaken aangekondigd met wetgeving voor een grondroerdersregeling te komen. De regeling is nodig omdat nog te veel en onnodig schade ontstaat door het graven in de grond. De regeling heeft ten doel graafincidenten te voorkomen door de informatievoorziening tussen alle betrokken partijen te verbeteren. Deze regeling zal tot gevolg hebben dat er minder kans op uitval zal zijn ten gevolge van graafwerkzaamheden en zal daarom een belangrijke bijdrage leveren aan de beperking van de uitval van delen van de vitale infrastructuur.

1.4 Bescherming Vitale infrastructuur in internationale context

Internationaal algemeen

Op Europees en mondiaal niveau is het onderwerp bescherming van de vitale infrastructuur een prioriteit. Als vitaal bestempelde infrastructuren houden vaak niet op bij de grens. Zo is een aantal landen voor de aanvoer van olie en gas afhankelijk van een grensoverschrijdend stelsel van buisleidingen die beginnen in Nederland en wordt het tegengaan van pandemieën bemoeilijkt door het intensieve internationale verkeer van personen. Voor Nederland zijn in dit verband de Europese Unie (EU), het IEA (Internationaal Energie Agentschap) en de NAVO de belangrijkste organisaties. Deze organisaties hebben hun eigen beleid en maatregelen op dit terrein. Ontwikkelingen en capaciteitsopbouw zoals die vanuit de NAVO en de EU plaats vinden moeten elkaar versterken en niet dupliceren.

Daarnaast is een aantal, vooral internationaal opererende industrieën en bedrijven uit oogpunt van continuïteit van het bedrijfsproces al lang bezig met het nemen van vergaande

⁶ Kamerstukken II, 2002-2003, 28 974, nr. 2.

⁷ Beleidsplan Crisisbeheersing 2004-2007 29668 nr. 1

⁸ "Het systeem van crisisbeheersing. Bevoegdheden en verplichtingen bij de voorbereiding op en het optreden tijdens crises"

⁹ Kamerstukken II, 2004-2005, 29 387, nr. 6.

beschermende en voorzorgsmaatregelen. Voorbeelden hiervan zijn de luchtvaartindustrie, de energiesector en de financiële instellingen. Voor een aantal sectoren geldt dat deze maatregelen zijn geïndiceerd vanuit de Verenigde Naties.

Het belang van een Europese benadering bij het beschermen van de vitale infrastructuur wordt door Nederland onderstreept. Transport- en bijvoorbeeld energie-infrastructuren zijn immers ook in belangrijke mate internationaal van karakter. Hetzelfde geldt voor onderdelen van de financiële infrastructuur en ICT-infrastructuren. Een deel van de beschermingsmaatregelen wordt dan ook in internationale context genomen.

Gebaseerd op de Nederlandse ervaring met het dossier bescherming vitale infrastructuur is een aantal uitgangspunten belangrijk voor internationale initiatieven zoals die in EU- en in NAVO-verband worden ondernomen. Ten eerste pleit Nederland voor een brede benadering. Bescherming van vitale infrastructuur moet in breder verband worden gezien dan alleen in het kader van terrorismebestrijding, wat slechts een van de elementen is in de categorie bewust menselijk handelen. Ten tweede is het van belang duidelijk vast te stellen welke problemen om een Europese aanpak vragen en welke door de lidstaten zelf het beste kunnen worden aangepakt. De bescherming van de vitale infrastructuur is naar de mening van het kabinet allereerst een nationale verantwoordelijkheid. Slechts in die gevallen waar onvoldoende bescherming is en waar meerdere lidstaten bij verstoring nadelige effecten kunnen ondervinden, is een Europese aanpak wenselijk. Ten derde zal eerst vastgesteld moeten worden waar de kwetsbaarheid onaanvaardbaar hoog is voordat ingestemd kan worden met allerlei oplossingen die worden aangedragen. Ten vierde is de samenwerking met de private sector van essentieel belang om tot een effectieve bescherming te kunnen komen. Ten slotte is het van belang dat ook vitale infrastructuur in niet-EU landen worden geïdentificeerd die een effect hebben op meerdere lidstaten van de Europese Unie.

De EU

Tijdens het Nederlands EU-voorzitterschap is het EU-meerjarenprogramma voor de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht aangenomen. Dit zogenaamde "Haagse Programma" geeft vorm aan het EU-beleid op het terrein van veiligheid, vrijheid en recht en gaat ook in op het beheersen van crises met grensoverschrijdende effecten. Een effectieve beheersing van grensoverschrijdende crises binnen de EU vereist naast versterking van de huidige initiatieven ook een effectieve aanpak en coördinatie op het gebied van civiele bescherming en openbare orde en veiligheidsaspecten én bescherming van onze vitale infrastructuur.

De Europese Raad heeft de Raad voor Justitie en Binnenlandse Zaken en de Commissie van de EU verzocht om uiterlijk 1 juli 2006 een geïntegreerde EU-regeling te implementeren voor de beheersing van crises binnen de EU met grensoverschrijdende effecten. Op verzoek van de Europese Raad heeft de Europese Commissie een voorstel gedaan voor het nemen van maatregelen voor de bescherming van vitale infrastructuur in de strijd tegen het terrorisme. Dit voorstel bevat twee initiatieven. Enerzijds het opstellen van een Europees programma (European Programme Critical Infrastructure Protection, EPCIP). Uitgangspunten voor dit programma zijn onder andere dat het subsidiariteitsbeginsel in acht wordt genomen, en dat het programma ziet op de bescherming van vitale infrastructuur met grensoverschrijdende effecten.

Anderzijds zal een Critical Infrastructure Warning Information Network (CIWIN) worden opgericht. Dit netwerk zal bestaan uit vertegenwoordigers uit de lidstaten op het gebied van bescherming vitale infrastructuur en zal de Commissie bijstaan bij het opstellen van het EPCIP-programma.

Het voornaamste doel van dit netwerk is het uitwisselen van informatie over dreigingen en zwakke punten van grensoverschrijdende vitale infrastructuur en de formulering van passende maatregelen en strategieën ter beperking van de risico's bij de bescherming van

vitale infrastructuur. De Commissie heeft ook het voornemen een waarschuwingssysteem te operationaliseren en te koppelen aan het Europese alerteringssysteem ARGUS. Vooral nog betreft het voorstellen van de Commissie, de precieze betekenis voor het dossier bescherming vitale infrastructuur in Nederland is op dit moment nog moeilijk in te schatten. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zorgt voor nationale vertegenwoordiging in het CIWIN-netwerk en de interdepartementale afstemming hieromtrent. Dit netwerk is per 1 juni 2005 operationeel.

De NAVO

Sinds de oprichting van de NAVO wordt al aandacht besteed aan de bescherming van de vitale infrastructuur. De doelstellingen van de NAVO zijn erop gericht om de lidstaten te faciliteren in het voorbereiden op, beschermen van, reageren op en herstellen van de vitale infrastructuur met grensoverschrijdende effecten bij langdurige verstoring of uitval.

Het NAVO-programma "bescherming vitale infrastructuur" bevat de volgende onderdelen: vergroten van de bewustwording van bescherming vitale infrastructuur, opleiding en training, informatie-uitwisseling, identificeren van vitale infrastructuur en de onderlinge afhankelijkheden, verbeteren van de internationale samenwerking bij incidenten, research en development en het houden van oefeningen. De NAVO biedt de lidstaten een forum voor de uitwerking van gezamenlijke projecten op deze terreinen.

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is ook vertegenwoordigd in de NAVO-werkgroep "bescherming vitale infrastructuur". Tevens wordt door dit ministerie de samenhang tussen EU- en NAVO-initiatieven bewaakt.

1.5 Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 vindt u de samenvattingen van de analyses van de 12 onderscheiden vitale sectoren. Daarop volgt in hoofdstuk 3 een thematische analyse, inclusief een beschrijving van de noodzakelijk geachte bovensectorale maatregelen. In het afsluitende hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de vervolgcyclus bescherming vitale infrastructuur.

Hoofdstuk 2 Rapportages vitale sectoren

2.1 Inleiding

Hieronder treft u de samenvattende rapportages van de twaalf vitale sectoren aan. Er is gekozen voor samenvattende rapportages omdat de concrete knooppunten tot op objectniveau – die op need-to-know basis wel bekend zijn bij de desbetreffende ministeries of bedrijfssectoren – veelal gerubriceerd zijn. Uiteraard liggen aan de samenvattingen uitgebreide (vertrouwelijke) analyses en gedetailleerde werkdocumenten ten grondslag.

De samenvattingen zijn alle opgebouwd volgens eenzelfde stramien, namelijk:

- (1) introductie van de sector;
- (2) bevindingen uit kwetsbaarheidsanalyse;
- (3) bestaande maatregelen
- (4) nieuwe maatregelen, vervolgvactiteiten en consequenties

In de samenvattingen worden de begrippen safety, security en veiligheid veelvuldig gebruikt. Zij verdienen nadere uitleg. In de eerste plaats zijn er ongewenste gebeurtenissen die kunnen ontstaan door een veelheid van oorzaken. De meeste zijn toe te schrijven aan natuurlijke anomalieën of rampen, systeem- of procesfouten of menselijk falen. Het streven om deze zaken (zoveel mogelijk) te voorkomen wordt aangeduid met safety. Ten tweede zijn er ongewenste gebeurtenissen die kunnen ontstaan door opzettelijk menselijk handelen, waarbij er diverse gradaties mogelijk zijn, in ernst oplopend van overlast en vandalisme tot criminele handelingen en terrorisme. Het (preventief) weerstand bieden aan opzettelijke verstoring wordt aangeduid met security. Veiligheid ten slotte is de som van safety- en security-inspanningen, een toestand waarin systemen, processen, personen of objecten (redelijkerwijs) beschermd zijn tegen ongeluk, aantasting of schade of de dreiging daarvan.

2.2 Sector Energie

Inleiding

Een zekere voorziening van energie is voor de maatschappij van groot belang. Binnen de sector energie is gekeken naar de voorzieningszekerheid van aardgas, elektriciteit en olie. De leveringszekerheid en beschikbaarheid van deze energiedragers is voor zowel burgers, overheid als bedrijfsleven van groot belang. Vrijwel alle vitale producten en diensten hebben een hoge mate van afhankelijkheid van een of meer van deze energiedragers. De voorziening via de netwerken en infrastructuur van de sector energie is niet alleen belangrijk voor de nationale voorziening, maar ook van groot internationaal belang.

Kwetsbaarheidsanalyse en bevindingen

De kwetsbaarheidsanalyse van de knooppunten binnen de sector energie is uitgevoerd aan de hand van een breed pakket van realistisch geachte gebeurtenissen en oorzaken van problemen, die voor de betreffende vitale energie deelsector het meest relevant zijn. De analyse heeft tot een ordening van vitale knooppunten naar restryco geleid, waarbij onder andere een onderscheid kon worden gemaakt tussen olie, gas en elektriciteit en tussen de verschillende regio's. Gebleken is dat de energiesector al in grote mate bestand is tegen dreigingen. Er is een zeer hoog niveau van continuïteit en leveringszekerheid in ons land. Desondanks zijn er enkele knelpunten geïdentificeerd. Om die in de toekomst weg te nemen zijn zowel preventieve als in repressieve sfeer maatregelen geïnventariseerd. Het betreft maatregelen die door de publieke sector of door de private sector, dan wel door beide getroffen moeten worden. Knelpunten en maatregelen zijn ondergebracht in een lijst met verbeterthema's. Het betreft in de preventieve sfeer onder andere: de harmonisatie van het veiligheidsbeleid over alle sectoren, het beveiligingsbeleid met betrekking tot de energiesector, de toegang die derden hebben ten gevolge van outsourcing, de beveiliging van objecten, het personeels- en aannamebeleid en het vrije verkeer rond vitale knooppunten.

In de repressieve sfeer zijn genoemd: de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van betrokken partijen, de informatievoorziening, de gezamenlijke voorbereiding en de communicatiemiddelen.

Aanwezige maatregelen en (beleids-)activiteiten

Zoals gezegd is er al een hoog niveau van leveringszekerheid en continuïteit in de energiesector als gevolg van bestaande beschermingsmaatregelen binnen ieder van de energiedeelsectoren.

Zowel in de Elektriciteitswet als in de Gaswet en de daarop gebaseerde secundaire regelgeving zijn tal van bepalingen opgenomen met het oog op het garanderen van de leveringszekerheid van gas en elektriciteit. Zo monitort de Minister van Economische Zaken de leverings- en voorzieningszekerheid. En in dit verband kijkt hij ook naar maatregelen in geval van piekbelasting of het in gebreke blijven van één of meerdere leveranciers.

Daarnaast is vooral voor de netbeheerders een belangrijke rol weggelegd voor het garanderen van de leveringszekerheid. Zo worden er in de wet- en regelgeving allerlei eisen gesteld waaraan de netbeheerders moeten voldoen en indien noodzakelijk kan de minister hen investeringsverplichtingen opleggen. Ook hebben de netbeheerders de taak om de veiligheid en betrouwbaarheid van de netten te waarborgen en dienen zij voorzieningen te treffen in het kader van de leveringszekerheid. Daarnaast moeten zij beschikken over een kwaliteitsbeheersingssysteem dat onder andere betrekking heeft op de veiligheid en betrouwbaarheid van de transportdienst en moeten zij over voldoende capaciteit voor dit transport beschikken.

De landelijke netbeheerders, TenneT voor elektriciteit en Gas Transport Services B.V. (GTS) voor gas, hebben in de wet- en regelgeving extra taken en verantwoordelijkheden gekregen om voorzieningen te treffen in het kader van de leveringszekerheid. Zo is TenneT belast met

de handhaving van de systeembalans en alles wat daar bij komt kijken. En GTS dient het gastrapportnet in evenwicht te houden en indien nodig, maatregelen te treffen. Naast deze reguliere taken en verantwoordelijkheden dienen alle netbeheerders samen te werken om ook het transport van gas en elektriciteit in buitengewone omstandigheden te waarborgen. Ook dienen de netbeheerders voor elektriciteit te beschikken over een calamiteitenplan en voor gas ligt momenteel een voorstel van de netbeheerders waarin dit geregeld wordt.

Tot slot zijn er vooral voor elektriciteit voorzieningen opgenomen voor noodsituaties. Zo kan TenneT onder andere reservevermogen en noodvermogen inzetten, en een oproep doen aan producenten om nog niet beschikbaar gesteld vermogen in te zetten. En uiteindelijk kunnen afnemers zelfs worden afgeschakeld. Hiervoor is overigens in de wet- en regelgeving een prioriteitsvolgorde opgenomen.

De Dienst uitvoering en Toezicht energie (DTe) ziet toe op de naleving en uitvoering van de wet- en regelgeving in de sector elektriciteit en gas.

Met betrekking tot ondergrondse infrastructuur is in 2004 het beleid verder uitgewerkt. Gewerkt wordt aan een meldingsplicht voor een ieder die een ondergrondse infrastructuur aanlegt om storingen als gevolg van beschadigde kabels bij grondwerkzaamheden te voorkomen.

De oliesector kent al sinds de jaren zeventig een sterk internationaal georiënteerde crisissystematiek die onder andere is vastgelegd in de Wet voorraadvoorziening aardolieproducten 2001 (Wva 2001) en de Wet uitvoering Internationaal Energieprogramma (WuIEP). Daarnaast zijn er ook diverse Europese Richtlijnen van kracht die gericht zijn op het realiseren van de gewenste mate van voorzieningszekerheid in de EU.

Vervolgactiviteiten

Een aantal bevindingen uit de gehouden kwetsbaarheidsanalyses zal worden omgezet in aanvullende maatregelen. Voor een deel zullen deze worden opgepakt door de energiesector zelf, voor een deel vallen ze onder de beleidsverantwoordelijkheid van het Ministerie van Economische Zaken, en voor een deel vallen ze onder het beleidsterrein van andere ministeries. De volgende punten vergen bijzondere aandacht:

- Het veiligheids- en crisisbeheersingsbeleid wordt nog eens tegen het licht gehouden en zonedig verder verbeterd, onder andere wat het up to date houden betreft van beschrijvingen van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden en de communicatie tussen alle betrokkenen.
- De afhankelijkheid die andere vitale sectoren hebben van energie is in intersectoraal verband duidelijk naar voren gekomen, maar leidt niet direct tot aanvullende maatregelen binnen de sector energie. Wel vindt er nadere studie plaats op een aantal onderdelen. Daarnaast is er nog een aantal aanvullende bevindingen en aanbevelingen die liggen op het beleidsterrein van andere ministeries, en die kunnen leiden tot een verdere verbetering van de voorzieningszekerheid van de sector energie.
- Nadere afstemming is bijvoorbeeld nog nodig over de mogelijkheden om te komen tot een aanpassing van het luchtverkeer boven vitale locaties. Hierbij zal het Ministerie van Verkeer en Waterstaat worden betrokken.
- Er zal in de volgende beleidscyclus van vitaal ook gewerkt worden aan een verdere harmonisatie van het veiligheidsbeleid onder coördinatie van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Een aantal maatregelen dat een versteviging van het veiligheidsbeleid voor de sector energie zal gaan bewerkstelligen, ligt op het terrein van andere ministeries en sluit aan of valt samen met andere dossiers, zoals het Beleidsplan Crisisbeheersing en het Alerteringssysteem Terrorismebestrijding. In het kader van het stelsel bewaken en beveiligen kan dat bijvoorbeeld gaan inhouden dat de minister van Economische Zaken

voor een aantal vitale knooppunten binnen de sector energie de mogelijkheid van het aanwijzen van vertrouwensfuncties beziet.

- Er zal samen met alle betrokkenen gekeken worden op welke wijze de meest efficiënte invulling gegeven kan worden aan de behoefte om te komen tot een systeem voor de gewenste invulling van een noodcommunicatiesysteem binnen de Rijksoverheid, het overige openbaar bestuur en binnen en tussen de diverse vitale sectoren en de rampenorganisaties. Als een van de mogelijke opties daartoe zal gekeken worden naar aansluiting van de sector energie op C2000.

2.3 Sector Telecommunicatie/ICT

Introductie sector Telecommunicatie/ICT

Telecommunicatie en Informatie- en Communicatie Technologie nemen een steeds grotere plaats in het dagelijkse leven in. Deze sector betreft een breed scala aan diensten, processen en infrastructuren. De toegankelijkheid en kwaliteit van deze sector is voor zowel burger, overheid als bedrijfsleven van belang. Daarnaast dient Telecommunicatie/ICT betrouwbaar en beschikbaar te zijn en veilig gebruikt te kunnen worden. Daarbij geldt tevens dat netwerken en diensten zich niet beperken tot nationaal gebruik.

Kwetsbaarheid

Uit gehouden onderzoeken en kwetsbaarheidsanalyses is gebleken dat veel diensten, processen en onderliggende infrastructuren in hoge mate afhankelijk zijn van de vitale sectoren "Energie" en "Keren en Beheren Oppervlaktewater". Uitval of verstoring van deze vitale diensten kan een grote bedreiging vormen ongeacht de oorzaak die daaraan ten grondslag ligt. Daarnaast is gebleken dat bewust menselijk handelen, technisch falen en natuurrampen een belangrijke impact kunnen hebben op de sector Telecommunicatie/ICT.

Bevindingen

De liberalisering van de telecommunicatiemarkt heeft geleid tot meer en redundante verbindingscapaciteit (verschillende operators voor zowel vaste als mobiele telefonie). Een duidelijke verantwoordelijkheid is bij de aanbieders van telecommunicatiediensten aanwezig om zorg te dragen voor een goede continuïteit. Vanwege een commercieel belang zijn deze aanbieders ook zelf in hoge mate gebaat bij een instandhouding van "hun" telecommunicatievoorzieningen. Dit betekent dat ze zelf actief waar nodig maatregelen nemen. Daardoor lopen de belangen van de aanbieders in hoge mate samen met het publieke belang. Bedrijven die internettoegang bieden (onder andere internetproviders) hebben een hoog besef van risico's vanwege de vele dagelijkse aanvallen op het systeem. Partijen hebben onderling veel geregeld om mogelijke schade aan systemen in te dammen.

Aanwezige maatregelen en (beleids-)activiteiten:

Met het bestaande pakket aan maatregelen en activiteiten ligt er al een goede basis voor continuïteit van vitale diensten. Dit pakket bestaat o.a. uit de volgende elementen:

De Telecommunicatiewet besteedt op het gebied van veiligheid met name aandacht aan continuïteit en crisis tijdens buitengewone omstandigheden. In een dergelijke situatie is bij Koninklijk Besluit de minister van Economische Zaken bevoegd aanwijzingen te geven aan onder meer aanbieders van openbare telecommunicatienetwerken en -diensten. Tevens is een aantal van deze aanbieders gehouden bijzondere voorzieningen te treffen ter voorbereiding op een situatie van buitengewone omstandigheden, waarover jaarlijks wordt gerapporteerd.

In het verlengde van de Telecommunicatiewet is in de vorm van een Publiek Private Samenwerking het Nationaal Continuïteitsplan Telecommunicatie (NACOTEL) opgesteld. Het doel van NACOTEL is structuur aan te brengen in het continuïteitsbeleid en het te voeren crisismanagement in de telecommunicatiesector met de zeven grootste aanbieders. Hiertoe zijn audits uitgevoerd bij elk van de partijen. Positief aan het samenwerkingsverband is niet alleen de eigen interne focus van betrokken partijen op continuïteit, maar ook de pogingen om, voor het geval zich calamiteiten voordoen, gezamenlijke oplossingen te vinden. Tevens wordt de laatste hand gelegd aan een handboek waarin afspraken zijn vastgelegd. Op dit moment wordt gewerkt aan de structurele belegging van NACOTEL en een uitbreiding van het aantal telecommunicatie- en internetaanbieders.

Het Agentschap Telecom is verantwoordelijk voor de uitvoering van het beleid op het gebied van elektronische communicatie, waaronder draadloze telecommunicatie en het toezicht daarop. Het wijst daarbij frequenties toe en beschermt het frequentiespectrum en andere telecommunicatie-infrastructuren. Deze bescherming vindt o.a. plaats via monitoring en inspecties van het frequentiespectrum en door toezicht op de naleving van de telecommunicatiewetgeving. Daarnaast kan zij, indien noodzakelijk, handhavend optreden.

Om de betrouwbaarheid van het Internet te vergroten, is in de beleidsnota Kwetsbaarheid op Internet (KWINT) een aantal actielijnen benoemd. Vanaf 2002 is gewerkt aan de actielijnen "Voorlichting, Research & Development, Beveiligingsbeleid, Transparantie, Alarmering, Integriteit en Cybercrime".

Uitwerkingen van deze actielijnen zijn bijvoorbeeld de bewustwording- en voorlichtingscampagne Surf op Safe, de oprichting van het Computer Emergency Response Team (CERT) en de nationale Waarschuwingsdienst voor het snel en adequaat informeren over ICT gerelateerde veiligheidsincidenten. Met deze zaken worden burgers en bedrijven alert gemaakt op hun eigen verantwoordelijkheid.

Tevens is in 2004 gestart met het opzetten van een platform continuïteit vitale ICT-bedrijven. Dit platform beoogt informatie uit te wisselen over problemen op het terrein van ICT en om oplossingen aan te dragen met betrekking tot het gebruik daarvan.

M.b.t. ondergrondse infrastructuur is in 2004 het beleid verder uitgewerkt. Gewerkt wordt aan een meldingsplicht voor een ieder die een ondergrondse infrastructuur aanlegt teneinde storingen als gevolg van beschadigde kabels bij grondwerkzaamheden te voorkomen.

Vervolgactiviteiten

Een aantal bevindingen uit de gehouden kwetsbaarheidsanalyses kan worden omgezet in maatregelen die onder de beleidsverantwoordelijkheid van het Ministerie van Economische Zaken vallen. Een groot deel van deze te nemen maatregelen past in het huidige ter beschikking staande instrumentarium binnen het vigerende beleid. Met name gaat het hier om specifieke onderwerpen die geheel binnen de sector vallen, zoals het verkrijgen van (meer) transparantie in het gebruik van infrastructuur, het verhogen van awareness over Telecommunicatie/ICT gebruik en het continuïteitsbeleid zoals Nacotel.

De overige bevindingen zoals het inventariseren van wensen, c.q. eisen voor toekomstige noodcommunicatievoorzieningen, het invoeren van audits en het houden van testen, c.q. oefeningen zullen worden besproken met en overgedragen aan andere ministeries en het bedrijfsleven.

2.4 Sector Drinkwatervoorziening

Introductie

Drinkwater is voor de mens een primaire levensbehoefte. Drinkwater wordt naast consumptie voor de mens tevens gebruikt voor andere huishoudelijke doeleinden, proceswater, bluswater en consumptiewater voor dieren. De continuïteit en kwaliteit van de levering van drinkwater zijn sinds jaren goed geregeld. De Leveringsplannen van de waterbedrijven zijn hiervoor het beleidskader en in de praktijk is er zelden sprake van langdurige uitval van de drinkwaterlevering.

Bewust menselijk handelen kan leiden tot een ernstige verstoring van de kwaliteit of een gehele of gedeeltelijke uitval van de drinkwatervoorziening op lokale of regionale schaal. Dit kan de maatschappij aanzienlijk ontwrichten. Bij niet tijdig onderkende besmetting zou een (groot) aantal slachtoffers kunnen vallen.

Op initiatief van twee waterbedrijven, de koepelorganisatie (VEWIN) en de rijksoverheid (zowel VROM als BZK/AIVD) is begin 2002 het project Beveiliging Nederlandse Watersector (Benewater) gestart. Aanleiding hiertoe waren de gebeurtenissen op 11 september 2001. Dit heeft ertoe geleid dat binnen de sector een basisniveau van beveiliging is afgesproken. Binnen het project Vitaal is beoordeeld of de Leveringsplannen en het afgesproken niveau van beveiliging de vitale belangen van de drinkwatervoorziening voldoende afdekken.

Bedreigingen en kwetsbaarheden

De sector is getoetst op de begingebourtenissen natuurrampen, technisch-organisatorisch falen en bewust menselijk handelen en verder op intersectorale afhankelijkheden. Op de eerste twee begingebourtenissen is de sector goed voorbereid. De voorbereiding op bewust menselijk handelen zal worden verbeterd.

Een doelgerichte terrorist is niet tegen te houden, zelfs als hij geen gebruik maakt van extreme middelen. Maatregelen om de gehele infrastructuur afdoende tegen terroristen te beschermen zijn feitelijk niet te implementeren.

Het gaat om een enkelvoudige of meervoudige bedreiging of daadwerkelijke besmetting van drinkwater op regionale of landelijke schaal waarbij er paniek zou kunnen ontstaan met als effect dat mensen drinkwater niet durven te drinken of te gebruiken terwijl de waterbedrijven geen absolute garantie kunnen geven over de betrouwbaarheid van het drinkwater. De kans hierop wordt door de AIVD als klein ingeschat.

De huidige kennis omtrent de beveiliging van de drinkwatersector in de ons omringende landen is beperkt. Bekend is dat in het Verenigd Koninkrijk een hoog niveau van beveiliging is gerealiseerd. Dit is grotendeels terug te voeren op de ervaringen met de IRA. Tevens is bekend dat in de Scandinavische landen marginaal aandacht aan het aspect beveiliging wordt besteed.

Bestaande maatregelen

Door middel van het Leveringsplan wordt veilig gesteld dat onder alle omstandigheden drinkwater wordt geleverd. Bij ontwrichting op regionale schaal kan binnen 24 uur worden overgeschakeld op de levering van nooddrinkwater. Er is sprake van een hoge mate van redundantie.

Het afgesproken niveau van beveiliging weerspiegelt een landelijk evenwichtig en proportioneel niveau van beveiliging. Hieronder zijn maatregelen afgesproken op het gebied van personeel, organisatie, technische voorzieningen en informatie ter bescherming van de levering van drinkwater. Daarover is afgesproken dat het gehele pakket van maatregelen eind 2006 is doorgevoerd. Inmiddels zijn veel maatregelen geïmplementeerd. De organisatorische en personele maatregelen waarvoor een cultuuromslag noodzakelijk is, zoals bewustwording van risico's, vergen tijd.

De vastgestelde maatregelen zijn inclusief ICT-beveiliging en bevatten ook maatwerkoplossingen daar waar dat noodzakelijk wordt geacht. Met het oog op hun cruciale (boven-)regionale betekenis is binnen de sector een aantal vitale kwetsbaarheden aangewezen. De uitgevoerde kwetsbaarheidsanalyses voor deze kwetsbaarheden geven, gezien het huidige dreigingsbeeld, geen aanleiding tot het nemen van verdergaande beveiligingsmaatregelen ten opzichte van de reeds uitgevoerde en geplande maatregelen. Voor deze vitale knooppunten is het niveau van beveiliging al hoog, voor het gehele net logisch veel lager. Zowel VEWIN als de VROM-Inspectie monitoren de implementatie van de vastgestelde maatregelen.

Nieuwe maatregelen

In de nieuwe drinkwaterregelgeving zal het afgesproken niveau van beveiliging juridisch worden vastgelegd. De bedrijven dienen hieraan invulling te geven via het Leveringsplan. Naast de reeds genoemde elementen zal hierbij aandacht moeten worden besteed aan het oefenen en aan de afstemming met andere regionale (rampen-)plannen.

De afhankelijkheid die andere vitale sectoren hebben van drinkwater is door VROM in intersectoraal verband onderzocht. De reacties van andere sectoren kunnen mogelijk leiden tot de aanwijzing van extra vitale kwetsbaarheden binnen de sector met eventueel noodzakelijke extra beveiligingsmaatregelen ten aanzien van die locaties. Hiertoe wordt momenteel nader onderzoek uitgevoerd.

Drinkwater was één van de pilots van het Alerteringssysteem Terrorismebestrijding (ATb). In juni 2005 heeft het kabinet het ATb formeel in werking gesteld en drinkwater is als één van de eerste vier sectoren aangesloten. In het ATb wordt geregeld dat in geval van verhoogde dreiging de sector tijdig wordt geïnformeerd. De drinkwatersector stemt de wijze van opschaling af op het ATb. De drinkwaterbedrijven maken kenbaar bij welke dreiging er ondersteuning van de overheid is gewenst. De overheid maakt hierover afspraken met de drinkwaterbedrijven. BZK zorgt voor de regie naar de Veiligheidsregio's.

De drinkwatersector kan goed aansluiten bij de opmerkingen die in de sectorrapportage Chemische en Nucleaire industrie worden gemaakt over de rijksbrede initiatieven met betrekking tot security-expertise en informatie vanuit intelligence (zie pagina 53).

Personele, financiële en organisatorische consequenties

De kosten voor het realiseren van het afgesproken niveau van beveiliging worden door de VEWIN op circa vijftig miljoen euro geschat. Zoals gebruikelijk bij alle investeringen in de drinkwatersector wordt dit doorberekend in de prijs per m³ drinkwater. De extra structurele personele inzet van de drinkwaterbedrijven wordt geraamd op ca. 20 fte.

Voor de sector drinkwater van Vitaal is binnen VROM structureel capaciteit nodig voor de beleidsmatige beoordeling van de actualisatie van de dreiging, de vertaling naar beleid en indien nodig wetgeving, overleg met de sector en internationale afstemming. Voor beleid, handhaving en crisismanagement gaat het om totaal circa 3 fte. Voor beveiliging ruim een verdubbeling van de huidige capaciteit. Verder zijn er nog kosten voorzien voor onderzoek, opleiding en oefeningen. De verankering in de organisatie van VROM gebeurt door opnemen van Vitaal vanaf 2006 in de werkplannen en de verantwoording.

De AIVD inzet voor de actualisatie van de dreiging twee maal per jaar wordt als gegarandeerd beschouwd. Omdat de sector drinkwatervoorziening is aangesloten bij het ATb werken ook de MIVD en de KLPD mee aan de actualisatie van de dreiging.

2.5 Sector Voedsel

Inleiding

De Quick Scan uitgevoerd door TNO heeft de voedselsector als vitaal aangemerkt in die zin dat de voedselvoorziening en meer specifiek de beschikbaarheid van een of meer basisvoedingsmiddelen en de voorziening van een of meer essentiële voedingsstoffen in Nederland, veilig dient te worden gesteld. Elementen die bijdragen aan het zeker stellen van de voedselvoorziening zoals voedselproductie en –distributie zijn dermate geografisch gespreid dat specifieke maatregelen niet nodig lijken. In geen van de branches zal door het uitvallen van de grootste productielocatie de voedselvoorziening in gevaar komen en veel voedingsmiddelen kunnen in geval van nood vervangen worden door andere. Een speciaal punt van aandacht hierbij is de samenhang tussen voedselvoorziening en voedselveiligheid. De kwetsbaarheid van de voedselsector ligt vooral in onveilig voedsel dat door veel mensen wordt gebruikt waardoor maatschappelijke ontwrichting kan ontstaan.

Kwetsbaarheid

Veel branches in de voedselsector zijn in hoge mate afhankelijk van dezelfde vitale producten en diensten, waarvan de belangrijkste zijn drinkwater, energie en wegtransport. Grootschalige uitval van deze vitale producten en diensten vormen de grootste bedreiging, ongeacht de oorzaak die daaraan ten grondslag ligt.

De tweede groep begingebourtenissen die een belangrijke impact zouden kunnen hebben bestaat uit bewust menselijk handelen in de vorm van een terroristische aanslag of van sabotage gericht op het contamineren van voedsel of voedingsmiddelen.

Bestaande maatregelen

Van oudsher is er al veel aandacht voor de voedselveiligheid van levensmiddelen. Dit heeft geleid tot veel maatregelen om te voorkomen dat levensmiddelen schadelijk kunnen zijn voor de gebruiker of dit kunnen worden na een verkeerde behandeling. De laatste tijd is in toenemende mate ook het besef gegroeid dat security-aspecten belangrijk zijn: producten of productieprocessen moeten worden beschermd tegen bewust menselijk handelen vanuit kwade intenties.

Het belangrijkste instrument dat wordt ingezet om te proberen te voorkomen dat bepaald menselijk falen de voedselveiligheid (safety) nadelig beïnvloedt, zijn maatregelen gebaseerd op het HACCP systeem (Hazard Analysis and Critical Control Points). Het HACCP is een preventief systeem dat structureel de handelswijze van de producent bewaakt.

Als achtervang functioneert het systeem van “tracking en tracing” (verplichte traceerbaarheid levensmiddelen(-ingrediënten), diervoeders, voedselproducerende dieren, grondstoffen) dat met ingang van 2005 verplicht is gesteld door EU-wetgeving. Tot slot zijn er de eventuele recall-maatregelen (melden en terughalen van levensmiddelen). Daarnaast heeft de EU een waarschuwingssysteem opgezet, het Rapid Alert System for Food and Feed (RASFF) waarmee de lidstaten en de Commissie elkaar informeren over risico's. Contactpunt in Nederland daarvoor is de meldkamer van de Voedsel en Waren Autoriteit (VWA).

Aanvullende maatregelen

Naast de bestaande maatregelen zijn de volgende acties voorzien:

- het uitvoeren van oefeningen en het open en actief houden van netwerken;
- het opschalen en treffen van bespoedigingsmaatregelen van laboratorium en andere activiteiten binnen VWA en haar kennisinstituten;
- security-maatregelen inbedden in het HACCP systeem en de resultaten van het tracking- en tracingproject implementeren;

- vergroten bewustwording van, en aandacht voor nucleair, biologisch en chemisch terrorisme (NBC-terrorisme) in de sector;
- intensiveren van de handhaving ten aanzien van security-maatregelen op het gebied van (NBC)-terrorisme;
- reorganisatie van de Voedsel en Waren Autoriteit (VWA) waardoor intensiever gewerkt kan worden aan zoonosen (ziekten die kunnen worden overgebracht van dieren op mensen) en dierziekten.

De borging van de aandacht voor vitale aspecten in de voedselketen is verzekerd. Voor het beleid is de directie Industrie en Handel van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit verantwoordelijk in het kader van het veiligstellen van de voedselvoorziening. De Voedsel- en Warenautoriteit is onder meer verantwoordelijk voor de voedselveiligheidsaspecten. Daarvoor worden voldoende capaciteit en bijbehorende financiële middelen ingezet.

2.6 Sector Gezondheid

Inleiding

De sector gezondheidszorg kan problemen ondervinden door uitval in andere sectoren¹⁰ (energie, drinkwater, communicatie, transport) of door bewust menselijk handelen (terreur). Het uitvallen van de gezondheidszorg heeft niet direct gevolgen op het niveau van "vitaal" voor de overige sectoren. De gezondheidszorg is maatschappelijk wel van belang. Daarom worden onder meer aanvullende maatregelen ter beveiliging genomen. Voor drie deelprocessen te weten spoedeisende medische hulpverlening, essentiële medische producten en sera en vaccins, worden de bevindingen van de analyses hieronder weergegeven.

Spoedeisende medische hulpverlening

De geneeskundige hulpverlening is verdeeld over een groot aantal particuliere ondernemingen en private beroepsbeoefenaars, zoals ziekenhuizen en huisartsen. Door de kwantiteit en spreiding zal uitval van één instelling of enkele beroepsbeoefenaars voldoende opgevangen kunnen worden binnen de sector. De instellingen zijn zelf primair verantwoordelijk voor de risicobeheersing binnen het eigen bedrijf. Grootschalige uitval van spoedeisende medische hulp en overige ziekenhuiszorg zal in de regel het gevolg zijn van het (deels) uitvallen van een andere vitale sector.

Kwetsbaarheid

De belangrijkste kwetsbaarheid ligt in de afhankelijkheid van andere sectoren zoals energie (elektriciteit en olie) en drinkwater en de beschikbaarheid van voldoende (personeel voor) opvang van veel slachtoffers. Of de bestaande maatregelen afdoende zijn is afhankelijk van de aard en omvang van de calamiteit, de mate van blootstelling en uitwijkmogelijkheden.

Bestaande maatregelen

Voor de opvang van uitval van elektriciteit beschikt elk ziekenhuis over een noodgenerator die de vitale functies van het ziekenhuis enkele dagen van stroom kan blijven voorzien. Opdat over voldoende personeel kan worden beschikt bij een calamiteit is een aantal voorzieningen getroffen. Zo is er het zogenaamd gewondenspreidingsplan, het ambulancespreidingsplan, en de inzet van een calamiteitenhospitaal en kan een beroep worden gedaan op buitenlandse bijstand. Voorts zijn er draaiboeken voor uitval bij een pandemie en plannen voor verschuiving van vervoer naar triage (dynamisch beslisproces dat de behoefte aan zorg van een patiënt prioriteert bij binnenkomst op de Spoedeisende Hulp Afdelingen) op het rampenterrein.

Aanvullende maatregelen

Om de kwetsbaarheid ten aanzien van drinkwater (kwaliteit en kwantiteit) te verlagen kan drinkwater op meerdere plaatsen in het ziekenhuis toegevoerd worden. Er wordt nog onderzocht of het opnemen in de bouwvoorschriften van de inzet van reinwaterkelders¹¹ effectief is.

Als terugvalsysteem voor de uitval van meldkamer(s) wordt gedacht aan het instellen van één landelijke meldkamer. De werkgroep Fall back van de GHOR¹² voert hier een onderzoek naar uit. De personele kosten voor het realiseren van een extra meldkamer worden geschat op ongeveer één miljoen euro.

¹⁰ Kamerstukken II, 2003-2004, 26 643, nr. 56.

¹¹ Watervoorraad waaruit kan worden geput wanneer de vraag in het net groter is dan de capaciteit van de waterproductiecentra.

¹² Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen

Het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport neemt in samenwerking met het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Raad van RGF-en¹³ het initiatief om de bemensing bij verregaande opschaling van het calamiteitenhospitaal via een landelijke pool te verankeren in de GHOR-scenario's.

Essentiële medische producten

Langdurige uitval van essentiële medische producten (deel van de geneesmiddelen, deel van de medische hulpmiddelen, bloedproducten en huid) zal leiden tot levensbedreigende situaties of tot ernstig en blijvend letsel onder burgers. Denk daarbij aan het uitvallen van de beschikbaarheid van insuline.

Kwetsbaarheid

Voor de meeste medische producten is Nederland internationaal afhankelijk. De kwetsbaarheid ligt in de uitval van productie in het buitenland (technisch of door personele capaciteit) dan wel problemen bij de aanvoer. De sector gezondheid is afhankelijk van de sector energie (elektriciteit en olie), water en van de vervoersinfrastructuur. Indien producten die voor de sector gezondheid belangrijk zijn niet kunnen worden vervoerd om wat voor reden dan ook, kan dat leiden tot het niet op tijd ter beschikking komen van de producten.

Bestaande maatregelen

Er bestaat een voorraad van essentiële geneesmiddelen voor ongeveer drie maanden. Voor de opslag hiervan zijn noodgeneratoren beschikbaar. Bij nucleaire ongevallen is jodiumprofylaxe beschikbaar voor de gehele Nederlandse bevolking. Het Nationaal Vergiftigingen Informatie Centrum (NVIC) en het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) hebben op verzoek van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport een advies opgesteld voor jodiumprofylaxe bij kernongevallen. GGD-NL heeft voor juli 2005 samen met de Raad van RGF-en opslag- en distributieplannen opgesteld voor de aangewezen gebieden rond kerncentrales in Nederland en langs onze landsgrenzen. Voor kort houdbare (bloed-)producten zijn geen alternatieven voorhanden, maar ook niet nodig. De productie is in Nederlands beheer en vindt verspreid over Nederland plaats.

Aanvullende maatregelen

De problemen rondom beschikbaarheid en de voorziening van essentiële medische producten is onderzocht door TNO. Eind dit jaar wordt op basis van dit onderzoek besloten over een voorstel voor eventueel aanvullende maatregelen op het gebied van onder andere de opslagcapaciteit en voorraadbeheer.

Sera en vaccins

Binnen de reguliere situatie biedt het systeem voldoende mogelijkheden om infectieziekten te bestrijden. Bij een grootschalige uitbraak van een onbekende infectieziekte zal er in de regel al snel sprake zijn van een crisissituatie. Niet alleen de gezondheidszorg heeft last van (de gevolgen van) bijvoorbeeld een griep пандemie. Door ziekte of de zorg voor zieke naasten kunnen mensen hun rol in het dagelijkse leven niet meer (geheel) vervullen. Dit kan leiden tot ontwrichting van de maatschappij. Bovendien kunnen de angst en zorgen over de griep пандemie leiden tot maatschappelijke onrust. Hier ligt ook de relatie met de inzet van OOV-diensten. Bij een mogelijke pokkenuitbraak beschikt Nederland over voldoende vaccins voor de gehele bevolking.

Kwetsbaarheid

De kwetsbaarheid wordt bepaald door de schaarste dan wel het ontbreken van personeel en vaccins in combinatie met het feit dat een uitbraak van infectieziekten moeilijk te voorspellen

¹³ Regionaal geneeskundig functionarissen.

is. De dreiging met betrekking tot sera en vaccins bestaat eruit dat de micro-organismen worden ingezet voor terroristische doeleinden. Thans is de (wettelijke¹⁴) basis voor het grootschalig en landelijk optreden (de lokale autoriteiten zijn op dat punt verantwoordelijk) niet sluitend. Verder is er afhankelijkheid van andere sectoren als energie (elektriciteit en olie), vervoer en opslag.

Bestaande maatregelen

Bij het RIVM is een centrum voor infectieziekten gestationeerd van waaruit invulling wordt gegeven aan monitoring en ontwikkeling van protocollen en draaiboeken. In de draaiboeken wordt een doelmatige rantsoenering en distributie (onder andere prioritering) van sera en vaccins vastgelegd.

Om terroristische dreiging te verminderen zijn fysieke beveiligingsmaatregelen getroffen op plaatsen waar de productie en het onderzoek naar sera en vaccins plaatsvindt. Er is een pokkenvaccin opgeslagen en beschikbaar dat voldoende is voor de gehele Nederlandse populatie. Op dit moment zijn er 225.000 kuren antivirale middelen ter bescherming van groepen opgeslagen. Voor de geconditioneerde opslag zijn noodstroomvoorzieningen getroffen.

Aanvullende maatregelen

De Wet collectieve preventie volksgezondheid en de Infectieziektewet (WCPV) worden aangepast om de bevoegdheden van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport in de infectieziektebestrijding goed te verankeren en grootschalig (nationaal) optreden zonodig af te kunnen dwingen. De GGD'en zullen zich organiseren op het niveau van de veiligheidsregio. Bovenregionale samenwerkingsverbanden moeten tot een 7x24 uren beschikbaarheid gaan leiden en het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport kijkt naar de mogelijkheden voor het oprichten van meerdere expertisecentra bij het RIVM voor een optimale samenwerking.

De Inspectie voor de gezondheidszorg heeft dit jaar getoetst of de vertaalslag van landelijke draaiboeken naar de regio's efficiënt plaatsvindt. Door middel van het vernieuwd in te zetten oefenbeleid moet voorkomen worden dat draaiboeken tot papieren tijgers verworden. Het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is bezig dit oefenbeleid zowel centraal als decentraal vorm te geven.

De opslag van tamiflu (middelen om griep te voorkomen en te behandelen) wordt uitgebreid tot 5 miljoen kuren. Ten slotte wordt gewerkt aan het instellen van één loket voor het interdepartementaal landelijk laboratoriumnetwerk waar informatie kan worden uitgewisseld met het oog op de beveiliging tegen terroristische aanslagen.

¹⁴ Wet collectieve preventie volksgezondheid en de Infectieziektewet

2.7 Sector Financieel

Inleiding

Voor het onderzoek naar de vitale infrastructuur in de financiële sector is een werkgroep ingesteld onder voorzitterschap van de directie Financiële Markten van het Ministerie van Financiën. Deze werkgroep heeft een analyse uitgevoerd waarbij is gekeken naar de afhankelijkheden en kwetsbaarheden en de beschermingsmaatregelen in deze sector. Vanwege de hoge bedragen en de grote hoeveelheden transacties die in de financiële sector plaatsvinden, kunnen de financieel-economische gevolgen en het maatschappelijke ongemak bij uitval al vrij snel zeer hoog oplopen.

Anders dan in bijvoorbeeld de drinkwater- of de elektriciteitssector zijn niet direct mensen- of dierenlevens betrokken bij uitval of verstoring van de financiële sector. De keteneffecten van uitval van de financiële sector zijn ook beperkter dan bij uitval van netwerkinfrastructuren als bijvoorbeeld de elektriciteitssector of de telecomsector het geval zou zijn. Keteneffecten treden vooral op bij grootschalige uitval van de pinfaciliteit in het toonbankbetalingsverkeer. Ook bij langer durende uitval van het massaal giraal betalingsverkeer kunnen keteneffecten optreden. Bedrijven kunnen dan problemen krijgen met hun kredietpositie. Ook zal een toenemende groep burgers hun saldolimiet bereiken en niet meer aan hun betalingsverplichtingen kunnen voldoen.

De financiële sector is onder te verdelen in vier vitale diensten: toonbankbetalingsverkeer, massaal giraal betalingsverkeer, hoogwaardig betalingsverkeer tussen banken en effectenverkeer. In het onderstaande worden deze kort toegelicht;

- *Toonbankbetalingsverkeer*
Onder het toonbankbetalingsverkeer (contant en elektronisch) vallen chartale betalingen (betalingen met bankbiljetten en munten) en elektronische betalingen met de pinpas (debitcard), creditcard- en chipknipbetalingen. Consumenten vertrouwen op een soepel lopend betalingsverkeer in supermarkten, de horeca en tankstations.
- *Massaal giraal betalingsverkeer*
Tot het massale girale betalingsverkeer ('betalen op afstand') dat door de financiële sector wordt afgewikkeld behoren crediteurenbetalingen (overschrijvingen, acceptgiro's), incasserende instrumenten (incasso's) en salarisbetalingen. Ook het toonbankbetalingsverkeer en de geldopnamen bij geldautomaten en aan de balie worden in de massale girale systemen verwerkt.
- *Hoogwaardig betalingsverkeer tussen banken*
Hieronder valt het betalingsverkeer tussen banken en andere kapitaal- en geldmarktbetalingen (waaronder treasuryverkeer van grote bedrijven). Voorts valt hieronder de afwikkeling van valutatransacties.
- *Effectenverkeer*
Onder het effectenverkeer valt de handel, de verevening en de afwikkeling van effecten- en derivatentransacties. Voorts valt hieronder de buitenbeurshandel (Over-The-Counter-handel) die zich vooral in het wholesale segment afspeelt.

Bij (gedeeltelijke) uitval van het toonbankbetalingsverkeer is direct sprake van maatschappelijke ontwrichting, omdat betalingen niet kunnen plaatsvinden of vertraging oplopen. Als transacties niet kunnen plaats vinden zal bovendien financieel-economische schade optreden in de vorm van omzetsderving voor het bedrijfsleven. Het toonbankbetalingsverkeer wordt echter gekarakteriseerd door een grote mate van substitutie,

waardoor gedurende uitval van korte duur een betaalmiddel over het algemeen vrij gemakkelijk kan worden vervangen door een ander betaalmiddel.

Als de verwerking van het massale betalingsverkeer langere tijd stilligt, leidt dit minder direct tot maatschappelijke ontwrichting, maar kan dit naarmate de uitval langer duurt tot financieel-economische schade leiden.

Bij uitval van het hoogwaardige betalingsverkeer tussen banken en het effectenverkeer zijn de maatschappelijke gevolgen minder prominent, maar kan aanzienlijke financieel-economische schade optreden, vanwege de zeer hoge bedragen die daarin omgaan. Uiteindelijk kan bij uitval van het betalingsverkeer ook immateriële schade optreden in de vorm van vermindering of verlies van vertrouwen in (onderdelen van) de financiële sector. Dit laatste kan bovendien economische gevolgen op langere termijn hebben.

Vitale knooppunten

Binnen de financiële sector is een aantal vitale knooppunten onderscheiden.

Afhankelijkheden

De vitale infrastructuur waarvan de financiële sector een afhankelijkheid kent, zijn elektriciteit, vaste telecom, mobiele telecom, internet en post- en koeriersdiensten. De belangrijkste afhankelijkheden in de financiële sector zijn elektriciteit (voor het betalingsverkeer) en vaste telecom (voor alle processen in de financiële sector).

De dienst 'massaal giraal betalingsverkeer' is het meest gevoelig voor uitval van andere sectoren. Die dienst ondervindt gevolgen van uitval van vrijwel alle onderliggende infrastructuur. Ook het toonbankbetalingsverkeer is in grote mate afhankelijk van andere infrastructuur. Het hoogwaardig betalingsverkeer en het effectenverkeer kent minder afhankelijkheden. Die diensten zijn vooral afhankelijk van vaste telecom.

Uitval van elektriciteit zal vooral impact hebben voor consumenten en bedrijven, omdat de instellingen in de financiële sector zelf vrijwel allemaal zijn voorzien van no-break-installaties. Uitval van telecom kan wel grote gevolgen hebben voor de financiële sector. Het is echter niet waarschijnlijk dat die uitval zich grootschalig en langdurig zal voordoen.

Uitval van internet heeft vooralsnog beperkte gevolgen, maar het belang ervan is groeiende.

Kwetsbaarheden

Er kan best wat mis gaan in de financiële sector. Dat blijkt ook uit voorbeelden uit het buitenland. De werking van de ICT-infrastructuur, het data- en gegevensverkeer en de elektronische dienstverlening in de financiële sector is potentieel kwetsbaar voor computerstoringen, virussen, cybercriminaliteit en hacking. Over het algemeen is de impact van dergelijke incidenten voor de vitale processen in de financiële sector vrij beperkt en komt de vitale dienstverlening hierdoor niet langdurig in gevaar.

Fraude en criminaliteit kunnen leiden tot verschuivingen in de mate waarin diensten in de financiële sector als vitaal moeten worden aangemerkt. Ze hebben bijvoorbeeld invloed op het vertrouwen dat mensen hebben in elektronische dienstverlening of betalen via internet. Er is hierbij echter geen sprake van verstoringen op macro-schaal.

Voor de financiële sector geldt dat het risico slachtoffer te worden van terrorisme steeds belangrijker wordt. Ervaringen in de Verenigde Staten, Turkije en Spanje hebben uitgewezen dat de financiële sector een serieus doelwit voor terroristen kan vormen. Een grote terroristische aanslag in Nederland zal mogelijk een zeer hoge impact op de Nederlandse maatschappij hebben. De financiële sector zal vooral worden geraakt als daardoor het personeel wegvalt. Terroristische aanslagen kunnen bovendien gevolgen hebben voor (het vertrouwen in) de economie en daarmee ook de financiële sector treffen.

Gebeurtenissen als natuurrampen, oorlog en politieke onrust kunnen potentieel een grote impact op de Nederlandse vitale sectoren – waaronder de financiële sector – hebben. De kans dat deze zich in Nederland voordoen is echter zeer klein. De impact van rampen (vliegtuigongelukken, ontploffingen) is veelal plaatselijk, zonder gevolgen voor de vitale

diensten in de financiële sector. Uiteraard kunnen dergelijke rampen wel een economische impact hebben.

Maatregelen

In de financiële sector is het risicobewustzijn hoog en is de institutionele inbedding van de borging van business continuity en crisismanagement goed geregeld. Dat is inherent aan de sector. Instellingen in de financiële sector hebben een groot belang bij continuïteit van hun bedrijfsvoering. Iedere financiële instelling heeft technische en organisatorische maatregelen genomen om de eigen bedrijfsactiviteiten zoveel mogelijk voort te zetten en is zelf verantwoordelijk voor de eigen systemen en producten. Elke financiële instelling heeft een eigen business continuitystrategie en –plan, dat regelmatig wordt getest. Er zijn goede uitwijk- en backupmaatregelen genomen.

Nieuwe ontwikkelingen

Bij de ontwikkeling van nieuwe producten wordt rekening gehouden met de gevolgen voor de vitale infrastructuur in de financiële sector. Voorts is het van belang om de afhankelijkheden en kwetsbaarheden in de financiële sector periodiek te toetsen.

Lessen uit het buitenland

In de Verenigde Staten is na 11 september 2001 gebleken dat de persoonlijke contacten tussen centrale bankiers, toezichthouders en particuliere banken van grote waarde waren, waardoor flexibel kon worden gereageerd. Een les uit de Verenigde Staten is bovendien dat er voldoende afstand moet zijn tussen de vitale knooppunten en de locatie van uitwijkcentra, zodat de kans kleiner is dat ze door dezelfde crisis worden getroffen.

Conclusie en aanbevelingen

Uit het onderzoek blijkt dat het beschermingsniveau voor de vitale infrastructuur in de financiële sector hoog te noemen is. De sector is op serieuze wijze bezig met maatregelen in het kader van business continuity en crisismanagement. Zo voert iedere financiële instelling regelmatig risicoanalyses uit, waarin de te beschermen belangen en de dreigingen ten opzichte van deze belangen, worden meegenomen. Het resultaat van een dergelijke risicoanalyse vindt o.a. zijn weerslag in beveiligingsplannen. Op het beschermingsniveau van vitale infrastructuur in de financiële sector vindt onafhankelijk toezicht plaats. Op sectoraal niveau zijn er voor de vitale producten en diensten in het betalings- en effectenverkeer noodscenario's opgesteld voor de situatie waarin zich een grootschalige calamiteit zou voordoen. Voorts is een escalatiecommissie betalings- en effectenverkeer ingesteld, die in actie komt in geval van acute problemen in het betalings- en effectenverkeer.

Bij massaal giraal betalingsverkeer zullen de verwerkingssystemen van banken bij elektriciteitsuitval gewoon kunnen doorfunctioneren, omdat gebruik wordt gemaakt van noodgeneratoren (zgn. no-break-installaties). De aanlevering van transacties kan daarentegen als gevolg van elektriciteitsuitval wel stil komen te vallen.

Van belang is dat er een goede en duidelijke crisiscommunicatie plaatsvindt bij storingen in de vitale infrastructuur waarvan de financiële sector afhankelijk is. Om de juiste maatregelen te kunnen nemen moet de financiële sector zo snel mogelijk kunnen weten hoe lang een bepaalde storing gaat duren.

Bij grootschalig terrorisme is de continuïteit van de financiële sector niet volledig gegarandeerd. Wel zijn in de financiële sector back-up-maatregelen getroffen en uitwijkcentra ingericht. Risico's zijn echter nooit geheel uit te sluiten. Bovendien is de financiële sector een dynamische sector, waarin zich snelle ontwikkelingen voordoen.

Scenario-analyses vormen een goede methode om de weerstand van de sector te testen en zo nodig te verbeteren. Daarom zal de werkgroep een programma opstellen om specifieke scenario-analyses uit te voeren, waar het gaat om de afhankelijkheid van de financiële sector van de telecomsector en de afhankelijkheid van de financiële sector van de elektriciteitssector. Ook kan worden gedacht aan het uitvoeren van een scenario-analyse voor de situatie waarin zich twee calamiteiten tegelijk voordoen of wanneer er een langdurige storing van het massaal betalingsverkeer is. Crisiscommunicatie – ook in internationaal perspectief - zal een expliciet aandachtspunt zijn bij deze scenario-analyses. Het is de bedoeling om eind van dit jaar deze scenario-analyses uit te voeren.

Voorts zal de sector aandacht besteden aan het Alerteringsstelsel Terrorismebestrijding om te beoordelen of aansluiting hierop wenselijk is.

De analyse van de financiële sector zal, nu de andere sectoranalyses gereed zijn, nog eens worden bezien. Hierbij zal specifieke aandacht worden gegeven aan de interrelaties met andere sectoren rond de geïdentificeerde knooppunten van de financiële sector. Ten behoeve van de structurele inbedding van het project zal de analyse van de financiële sector ook periodiek worden bezien op actualiteit en nieuwe ontwikkelingen.

Belastingdienst

Naast de analyse van de financiële sector c.q. de financiële infrastructuur is ook gekeken naar de kwetsbaarheid van de Belastingdienst.

De Belastingdienst zorgt voor de heffing en inning van het belastinggeld (en daarmee het grootste deel van de overheidsinkomsten) en speelt daarmee een belangrijke rol binnen de financiële overdracht Overheid.

Aan de hand van een aantal gebeurtenissen dat een bedreiging kan vormen voor de continuïteit van de bedrijfsvoering een inschatting gemaakt van de gevolgen van een mogelijke uitval van de Belastingdienst. Ook en vooral de afhankelijkheid van andere sectoren was daarbij een punt van aandacht. De conclusie luidt dat de Belastingdienst als geheel geen vitaal knooppunt is. Een eventuele uitval van de Belastingdienst, zeker als daarbij sprake is van een uitval van enige uren, dagen of zelfs beperkt aantal weken, zal niet leiden tot het uitvallen van andere sectoren, noch de bevolking en/of het bestuur op nationale schaal ernstig schaden. Voor de verwerving van de algemene middelen kan (in essentie) worden gesteld dat het (tijdelijk) uitvallen van de Belastingdienst de belastingplichtige niet ontslaat van de verplichting de verschuldigde belasting tijdig te voldoen. Deze intermediaire rol van de Belastingdienst voldoet niet aan de definitie zoals binnen Vitaal wordt gebruikt. Bij het (periodiek) terugbetalen van belasting of uitbetalen van voorlopige teruggaven en in de toekomst het uitkeren van toeslagen is het actief handelen van groter belang. Voor deze belangrijke werkstroom is dan ook een aantal noodscenario's voorhanden of zullen (in het geval van toeslagen) worden opgesteld. Dit laat onverlet dat de Belastingdienst doordrongen blijft van zijn belangrijke positie en aandacht besteedt aan zijn kwetsbaarheid. Voor de fysieke kwetsbaarheid wordt in het bijzonder aandacht gegeven aan de ICT(-lokalities) van de Belastingdienst. Hierbij spelen met name ketenrelaties zoals deze reeds zijn geschetst in de sectorrapportage over de Vitale infrastructuur van de Financiële sector. Business Continuity Management is bestaand onderdeel van het beleid van de Belastingdienst, zo is voor de verschillende processen de maximaal toelaatbare uitval bepaald en zijn uitwijkmogelijkheden gecreëerd.

Verder voert de Belastingdienst een strategisch informatiebeveiligings- en integriteitsbeleid en heeft het daaruit voortvloeiende beleidsplannen met betrekking tot de risicobeheersing rond informatiebeveiliging en integriteitsaspecten. Op basis van het Handboek Calamiteitenplan Belastingdienst stellen alle afzonderlijke onderdelen hun preventie-, crisis- en

continuïteitsplannen op. Op basis van een toets van de plannen en maatregelen vindt uiteindelijk certificering van die onderdelen plaats. Deze certificering wordt periodiek herbeoordeeld. Er wordt actief getoetst op de deugdelijkheid en de naleving van de getroffen maatregelen. Tot slot kan worden gewezen op de Crisisbeheersorganisatie directoraat generaal Belastingdienst.

2.8 Sector Keren en beheren oppervlaktewater

Algemeen

Een belangrijke zorg van de overheid is de bescherming tegen overstroming en de aanwezigheid van schoon en voldoende water voor alle gebruikers. Bescherming tegen overstroming wordt gerealiseerd door het aanleggen in stand houden van waterkeringen. Er wordt onderscheid gemaakt in vier categorieën:

1. primaire keringen: bescherming tegen overstromingen vanuit de grote rivieren, IJsselmeer, Markermeer en de zee;
2. regionale waterkeringen: bescherming tegen overstromingen vanuit regionale wateren;
3. bemaling: bemalen het achterland ten behoeve van beschermen tegen wateroverlast;
4. waterkwaliteit: voorkomen van grootschalige vervuiling van oppervlaktewater.

Een object is als vitaal aangemerkt wanneer bij falen een gevolgschade ontstaat groter dan 5 miljard euro of een groot aantal dodelijke slachtoffers zal vallen.

Vitale kenmerken van de sector keren en beheren oppervlaktewater

De vitaliteit van de sector keren en beheren is door middel van inventarisatie en workshops in kaart gebracht. Daarbij is onderscheid gemaakt in de vier genoemde categorieën. Analyse van de categorieën leidt tot de volgende conclusies:

- Primaire waterkeringen: het merendeel van de primaire keringen (ca 75%) wordt als vitaal aangeduid.
- Regionale waterkeringen: een klein percentage van de regionale keringen (ca 10%) wordt als vitaal aangeduid.
- Gemalen: slechts een klein aantal (maximaal 10) gemalen moet als vitaal worden beschouwd.
- Waterkwaliteit: wordt niet als vitaal aangemerkt.

Kwetsbaarheid

De sector keren is in de eerste plaats gevoelig voor natuurrampen: het hele stelsel van waterkeringen is erop gericht om overstromingen door extreem hoogwater al dan niet gecombineerd met hevige storm te voorkomen. Er is een kleine kans dat een waterkering bezwijkt omdat de belasting hoger is dan waaraan de waterkering volgens de wettelijke eisen moet voldoen. Het bezwijken van waterkeringen door andere oorzaken (al dan niet bewust menselijk handelen) en technische en organisatorische oorzaken mag niet helemaal worden uitgesloten. Met vandalisme worden beheerders regelmatig geconfronteerd. Ook een terroristische aanslag is niet geheel ondenkbaar. Deze zal echter alleen effect hebben in een scenario met een zelden voorkomende hoge waterstand. Vanwege deze noodzakelijke combinatie wordt de waarschijnlijkheid van terroristische verstoring met vitale gevolgen niet hoog geacht. Achterstallig onderhoud, en constructie- en ontwerpfouten zijn mogelijke oorzaken, en hebben in de sector al aandacht gekregen. In de normale bedrijfsvoeringprocessen is kwaliteitsborging ingebouwd. De kans dat technisch falen met vitale gevolgen optreedt wordt klein geacht.

Bestaande maatregelen

De Wet op de waterkering is een belangrijk instrument om calamiteiten door overstroming (natuurrampen) te voorkomen. De normering voor de primaire keringen is in deze wet opgenomen. De keringen worden elke vijf jaar getoetst op sterkte en hoogte. Wanneer na toetsing de keringen niet blijken te voldoen worden maatregelen genomen: de keringen worden versterkt of er worden maatregelen genomen die de waterstand verlagen (ruimte voor de rivier).

Omdat het aanpassen van een waterkering pas gebeurt nadat deze in de toetsing onveilig is gebleken zal er altijd een periode bestaan waarin deze niet aan de wettelijke normen voldoet.

Deze situatie is inherent aan de systematiek van de Wet op de waterkering. Het voorbereiden en uitvoeren van projecten kost tijd, daarbij moeten ook wettelijke procedures worden doorlopen. Waterschappen geven daarnaast aan dat het op orde krijgen van de waterkeringen in de praktijk sneller kan als er eerder financiële middelen beschikbaar worden gesteld door het Rijk. Het Rijk vergoedt 100% van de kosten van de versterkingswerken en heeft daarbij te maken met budgettaire beperkingen.

Veel kunstwerken zijn afhankelijk van elektriciteit als energiebron. Bij de belangrijke kunstwerken zijn noodvoorzieningen uitgevoerd in de vorm van noodaggregaten en/of dubbele systemen met verschillende energiebronnen. Veel kunstwerken kunnen ook handmatig worden bediend.

De overheid heeft bestaande procedures met betrekking tot het aannemebeleid voor wat betreft het screenen van personeel. Dit om te voorkomen dat potentieel onbetrouwbare medewerkers worden aangenomen.

Sinds 1995 is er veel verbeterd ten aanzien van de rampenbestrijding, waaronder de frequentie van oefeningen, calamiteitenbestrijdingsplannen, verbeteren van de communicatie tussen waterkeringbeheerders en calamiteitenorganisatie. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is verantwoordelijk voor beleid ten aanzien van de rampenbestrijdingsplannen. De verantwoordelijkheid voor de implementatie van dit beleid ligt bij de mede-overheden.

In geval van een bijna overstroming zijn er noodmaatregelen voorhanden om extra bescherming te bieden, zoals het aanbrengen van zandzakken.

Mocht het tot een daadwerkelijke overstroming komen dan kunnen compartimenten (door secundaire dijken in het achterland) de schade mogelijk beperken. Een aantal belangrijke compartimenteringdijken wordt voor dit doelonderhouden maar er zijn ook veel oude in onbruik geraakte dijken die niet worden onderhouden.

Aanvullende maatregelen

De huidige veiligheidsnormen voor primaire waterkeringen zijn afkomstig uit de jaren vijftig van de vorige eeuw. In de tussentijd zijn de bevolkingsdichtheid en de te beschermen economische waarden sterk toegenomen. Daarmee is het risico (kans x gevolg) van overstroming sterk toegenomen. Een onderzoek naar de vraag in hoeverre de normen beter kunnen aansluiten op de risico's is al gestart ("veiligheid Nederland in kaart").

Als vervolg van de inventarisatie in het kader van Vitaal zal een gebiedsgericht traject in gang worden gezet, waarbij een koppeling wordt gelegd tussen de gebieden die potentieel overstroomd kunnen worden en de gevolgen daarvan voor andere vitale sectoren. Daarbij kunnen specifieke maatregelen voor specifieke locaties worden benoemd. In dit kader zal onder andere bekeken worden, mede op basis van de uitkomsten van het bestaande project Rampenbeheersingsstrategie Overstromingen Rijn en Maas, of een nadere inventarisatie naar het functioneren van compartimenteringdijken nodig is. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zal dit traject coördineren.

Gezien de lage waarschijnlijkheid van al dan niet moedwillige verstoringen met vitale gevolgen ziet het kabinet geen directe aanleiding voor aanvullende maatregelen. Mocht in de toekomst de maatschappij dusdanig veranderen dat de waarschijnlijkheid van moedwillige verstoring toeneemt dan zal opnieuw worden nagegaan of aanvullende maatregelen nodig zijn. Daarnaast staat het individuele beheerders vrij waar zij dat gewenst achten verbeteringen te implementeren, bijvoorbeeld in de beveiliging van specifieke objecten of het screenen van personeel met specifieke gevoelige taken.

2.9 Sector Openbare Orde en Veiligheid

Introductie

De disciplines die betrokken zijn bij de handhaving van de Openbare Orde en Veiligheid (brandweer, politie en geneeskundige hulpverlening) zijn er op ingericht om incidenten te bestrijden en de schadelijke gevolgen van deze incidenten tot een minimum te beperken. De operationele en bestuurlijke aansturing (lokaal, regionaal, provinciaal en nationaal) bij de handhaving van de openbare orde en veiligheid zijn vastgelegd in wet- en regelgeving (onder andere de Politiewet 1993, de Brandweerwet 1985 en de Wet rampen en zware ongevallen). De primaire taak van de OOV-sector is het handhaven van de openbare orde, het verlenen van hulp in noodsituaties en het zorgdragen voor de veiligheid in Nederland. Grootschalige en langdurige uitval van de sector of delen daarvan kan leiden tot ontwrichting van de Nederlandse samenleving. Alternatieven voor deze diensten die langdurig en op grote schaal inzetbaar zijn, zijn beperkt¹⁵ beschikbaar. Om deze redenen wordt de OOV-sector als vitaal beschouwd.

Vitale aspecten

Voor een adequate taakuitoefening is de OOV-sector afhankelijk van een drietal vitale hoofdaspecten:

- Menskracht (inzet van OOV-personeel).
- Materieel (Vaar-, voer- en vliegtuigen en de werkprocesondersteunende voorzieningen).
- Communicatievoorzieningen (meldkamers, inclusief de in de meldkamers gebruikte informatie- en communicatiesystemen zoals C2000, GMS, alarmnummer 112 en telefonie, WAS en OMS).

Kwetsbaarheid van de OOV-sector

Voor de OOV-sector geldt met name dat zij optimaal en maximaal moet presteren onder omstandigheden die worden veroorzaakt door het uitvallen van vitale onderdelen van de maatschappij. Daarom is bij de beoordeling van de kwetsbaarheid van de OOV-sector met deze noodzaak nadrukkelijk rekening gehouden. Daarnaast geldt voor de OOV-sector als geen andere sector dat zij is opgeleid en getraind om onder extreme omstandigheden mogelijkheden dient en weet te vinden om zo goed mogelijk te functioneren. Voor de beoordeling van de kwetsbaarheid is uitgegaan van de interdepartementaal vastgestelde lijst begingebourtenissen. De resultaten van de beoordeling zijn hierna beknopt weergegeven.

Organisatorische en technische oorzaken

Een organisatorische oorzaak waardoor een belangrijk deel van de OOV-sector niet meer functioneert is niet aan te wijzen. De hoge mate van georganiseerdheid in de sector maakt het weliswaar mogelijk op grote schaal het stakingsrecht uit te oefenen, maar zal onder geen enkele omstandigheid de inzetbaarheid van grote delen van de OOV-sector blokkeren als er sprake is van aantoonbare noodzaak. Aanvullende maatregelen om dit te voorkomen zijn dan ook niet noodzakelijk.

Verder maken opschalingafspraken de OOV-sector kwetsbaar, vooral daar waar er onduidelijkheid bestaat over de wijze van opschalen met andere sectoren en daarmee de (tijds) inzet van middelen. Van belang is daarom dat opschalingsscenario's goed worden afgestemd met andere sectoren, zoals de sector gezondheidszorg van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Anders dan een goede afstemming zijn ook hier echter geen aanvullende maatregelen nodig.

¹⁵ Krijgsmacht.

Zowel onder normale omstandigheden als in situaties waarbij sprake is van buitengewone omstandigheden, zoals bij crises, is voor het functioneren van de OOV-sector de aansturing door het Openbaar Bestuur (OB) van belang. Uitval van deze OB-sector zal echter het functioneren van de OOV-sector onder al die omstandigheden op zich niet ernstig belemmeren hoewel op den duur het gebrek aan aansturing zich zal laten gelden.

Het materieel is door de geografische spreiding niet kwetsbaar voor storingen. Technische storingen vormen wel een bedreiging voor de meldkamer en de systemen daarin. Fallback voorzieningen moeten daarom goed zijn geregeld. Op dit terrein zijn aanvullende maatregelen in gang gezet. Naar verwachting zullen die in de loop van 2006 leiden tot een afdoende situatie.

Natuurrampen

Door de geografische spreiding van de OOV-diensten en het bijbehorende personeel en materieel zijn deze diensten minder kwetsbaar voor natuurrampen.

(On-)bewust menselijk handelen

Onbewust menselijk handelen veroorzaakt door de geografische spreiding van de OOV-organisaties geen risico voor de sector als geheel.

Het risico van bedreiging door bewust menselijk handelen door eigen personeel is zo veel mogelijk beperkt omdat hiervoor beveiligingsmaatregelen zijn getroffen (personeel, fysiek, ICT) en het personeel is gescreend. Het grootste risico wordt dan gevormd door menselijk handelen van buitenaf (terrorisme). In de huidige situatie is hier door het nemen van goede toegangsprocedures en fysieke beveiligingsmaatregelen voor vitale delen van de OOV-sector het maximale gedaan om dit risico te verminderen.

Afhankelijkheid en uitval van andere sectoren

Door de afhankelijkheid van de OOV-sector van andere sectoren kan uitval van (een van) deze sectoren een bedreiging vormen voor de OOV-sector. Van belang is dat (dreigende) uitval van een sector snel wordt gecommuniceerd met de OOV-diensten. Deze kunnen zich dan tijdig voorbereiden en zondig aanvullende maatregelen nemen. Hieronder volgt een aantal sectoren die voor de OOV-diensten van belang zijn:

Drinkwater

Grootschalige uitval van de drinkwatervoorziening heeft als gevolg dat drinkwater wordt gerantsoeneerd. In dat geval is speciale aandacht nodig om OOV-personeel ook tijdens de hulpverlening van voldoende drinkwater te voorzien.

Voor bluswerkzaamheden wordt vaak gebruik gemaakt van het drinkwaterleidingnet. Bij uitval hiervan zijn er voldoende alternatieve mogelijkheden om de afhankelijkheid hiervan als een laag risico te beschouwen.

Energie

De afhankelijkheid van de stroomvoorziening is voor de OOV-sector gering doordat alle vitale objecten binnen de sector (meldkamers en C2000) zijn voorzien van noodstroomaggregaten of no-break installaties.

De inzetbaarheid van het materieel van de OOV-diensten is afhankelijk van een ongestoorde brandstofvoorziening. Nederland heeft een noodvoorraad voor 90 dagen brandstof. Het Ministerie van Economische Zaken zal in overleg met de vitale sectoren de logistieke plannen met betrekking tot de maatregel voorziening prioritaire olieverbruikers verder uitwerken.

Gezondheidszorg

Op het terrein van de gezondheidszorg bestaat het risico van een pandemie waardoor ook het personeel van de OOV-diensten wordt getroffen en niet inzetbaar is, terwijl de hulpvraag onder die omstandigheden toeneemt.

Telecom

De afhankelijkheid van private telefonie-operators is door de invoering van het C2000 Systeem sterk verminderd. Daarnaast zijn binnen de OOV-sector noodprocedures voorhanden om ook bij uitval van belangrijke delen van de communicatievoorzieningen (onder andere spreidingsplannen personeel) de operationele inzet te kunnen voortzetten. Aanvullende maatregelen worden daarom niet voorzien.

Aanvullende maatregelen

Als aanvulling op de al genomen of in gang gezette maatregelen worden de volgende maatregelen aanbevolen:

- Afstemmen van de wijze van opschalen met andere sectoren.
- Zorgen voor planmatige distributie van drinkwater voor hulpverleners van de OOV-diensten bij uitval van de drinkwatervoorziening.
- Afstemmen met de overige sectoren voor het snel verkrijgen van informatie over (dreigende) uitval van of verstoringen in de betreffende sector.
- Actief bijdragen aan de ontwikkeling van een distributieplan van de sector energie (met name elektriciteit en motorbrandstoffen) voor de levering van brandstof aan de OOV-diensten bij uitval van de brandstofvoorziening.
- Afstemmen met het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport over mogelijke prioritering van de vaccinatie van OOV-personeel.

Implementatie en Financiering

Uit de risico-analyse is gebleken dat noodzakelijke maatregelen om de kwetsbaarheid te verminderen al zijn genomen of in gang zijn gezet. De voorgestelde maatregelen betreffen voornamelijk het maken en uitwerken van diverse nadere afspraken. Dit wordt binnen diverse beleidsterreinen opgepakt. Aanvullende financiering wordt dan ook niet voorzien.

2.10 Sector Rechtsorde

Introductie

In geval van een calamiteit bestaat de justitiële verantwoordelijkheid daaruit dat de rechtsgang in voldoende mate kan plaatsvinden en dat 'gesloten' inrichtingen niet toch 'een beetje' open blijken te zijn. In de rapportage wordt specifiek ingegaan op de drie subsectoren van de sector Rechtsorde: het Openbaar Ministerie (OM), de Raad voor de Rechtspraak en de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI).

Openbaar Ministerie

Het Openbaar Ministerie is een landelijke organisatie met in totaal een honderdtal vestigingen in Nederland. Op de 19 arrondissementsparketten beoordelen officieren van justitie, ondersteund door administratieve en juridische specialisten, de enkele honderdduizenden zaken die jaarlijks binnenkomen. De zaken waarin hoger beroep wordt aangetekend komen bij een van de vijf ressortparketten. De parketten worden geleid door hoofdofficieren van justitie en hoofdadvocaten-generaal. De landelijke leiding van het OM berust bij het College van procureurs-generaal in Den Haag. De minister van Justitie is politiek verantwoordelijk voor het OM.

De vitale belangen van het OM kunnen worden onderverdeeld in de volgende categorieën:

- het proces van strafvervolgning en rechtspraak (rechtshandhaving);
- de informatie die daarvoor benodigd is;
- de (keten-)partijen waarmee een afhankelijkheid bestaat;
- de OM-medewerkers die het geheel mogelijk maken.

Voor het verkrijgen van inzicht in kwetsbaarheid zijn van elk van deze categorieën de vitale diensten en producten beschreven, het gebruik ervan en de koppelvlakken en knooppunten ertussen. Deze resultaten leveren een overzicht op van vitale elementen behorend tot het Openbaar Ministerie. Een element kan hierbij zowel een dienst, een proces, een object, een locatie of een netwerk/infrastructuur zijn. Vitale elementen zijn:

- procureurs-generaal, hoofdadvocaten-generaal, (hoofd-)officieren van justitie;
- ICT-infrastructuur;
- essentiële applicaties (primaire processensystemen);
- fysieke kantooromgeving (gebouwen);
- archieven (fysieke dossiers);
- derden, tevens knooppunten met andere sectoren (de Zittende Magistratuur (ZM), DJI, de [parket-]politie, de advocatuur, partijen in een zaak etc.).

In aanvulling op het bovenstaande is het OM voor (de continuïteit van) haar bedrijfsvoering tevens afhankelijk van andere vitale sectoren voor wat betreft:

- transport (van medewerkers, gehechten/gedaagden, advocatuur en andere partijen);
- energie;
- telecommunicatie;
- drinkwater;
- Openbaar Bestuur (besluitvorming).
- Openbare Orde en Veiligheid.

Van veel begingebourtenissen is de dreiging door het OM reeds onderkend. Voor vele van de mogelijke verstoringen zijn dan ook adequate maatregelen getroffen. Dat geldt vooral voor de begingebourtenissen waarbij organisatorische en technische oorzaken ('normale' schade en/of falen van technische systemen en mensen) een rol spelen, waarbij onbewust menselijk

handelen in het spel is (fouten en ongevallen) en, in beperkte mate, als er sprake is van een natuurramp.

De mogelijke kwetsbaarheid wordt verminderd door middel van gebruikelijke maatregelen zoals continuïteitsplannen en –voorzieningen, crisis- en calamiteitenplannen, het redundant uitvoeren van potentiële ‘single points of failure’, het zeer regelmatig maken van back-ups etc. De bestaande maatregelen zijn vooral preventief van aard maar bestaan daarnaast ook uit repressieve en correctieve maatregelen.

Er zijn echter ook dreigingen waarop het OM minder goed voorbereid kan zijn en waar de vitale belangen toch kwetsbaar zijn. Deze lijken te liggen bij grootschalige aanslagen (op gebouwen, rekencentra, ICT-infrastructuur, vergaderingen van top-management), grootschalige uitval van personeel (door aanslag of pandemie) en bij uitval van een vitaal product of dienst (zoals transport, energie en telecommunicatie).

In redelijkheid treft het OM binnen de reikwijdte van zijn gezag en mogelijkheden maatregelen om hier weerstand tegen op te bouwen. Gelet op de aard van de bedreigingen is het OM daarbij afhankelijk van informatie van de AIVD, de Nationale Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb), de coördinator bewaken & beveiligen (onderdeel van NCTb) en tenslotte de vitale sectoren Transport, Energie, Telecommunicatie, Voedselvoorziening en Gezondheid.

Raad voor de Rechtspraak

De rechtspraak is voor haar normale functioneren vooral afhankelijk van de vitale sectoren: energie, telecommunicatie, drinkwater. Uit de sector Rechtsorde gaat het om de onderdelen; het Openbaar Ministerie, de Dienst Justitiële Inrichtingen (onder andere aan/afvoer gerechten en dossiers) en (parket)Politie voor men name strafzaken.

Daarnaast bestaat, afhankelijk van het type zaak, een afhankelijkheid van advocaten, deurwaarders en/of notarissen, tolken en niet in de laatste plaats van partijen. Zowel zij als het gerechtelijke personeel is afhankelijk van de sector Transport om op de “rechtbank” te komen.

Voor de eigen bedrijfsvoering wordt gebruik gemaakt van een 19-tal hoofdlocaties en circa 60 kleinere eenheden. De bedrijfscontinuïteit is voor de sectoren energie en telecommunicatie ten behoeve van de informatievoorziening per hoofdlocatie geborgd via back-upvoorzieningen.

De rechtspraak is voorts bezig haar informatievoorziening te moderniseren door onder andere de informatieverwerking te centraliseren. Ook hierbij is rekening gehouden met een opvangmogelijkheid indien de beschikbaarheid wordt verstoord.

Bij een grootschalige verstoring, waarbij een hoofdlocatie/rechtbank in het ongerede is geraakt, kunnen de activiteiten, met operationeel- en juridisch aanvaardbare vertraging, op andere locatie(s) worden voortgezet.

In zeer dringende gevallen waarin recht wordt gezocht tijdens bijzondere omstandigheden zoals maatschappelijke ontwrichting, kan doorgaans –mits partijen en hun eventuele juridische vertegenwoordigers aanwezig zijn- uitspraak worden gedaan op een niet formele locatie. In het geval van onvoldoende beschikbare rechtsprekende capaciteit, laat de wet toe zonnodig rechters van buiten het getroffen gebied toe te voegen aan de betrokken rechtszaak.

De grootste bedreiging die de continuïteit van het rechtspreken kan verstoren moet worden gezocht in de uitschakeling van de gehele rechtelijke macht door bijvoorbeeld pandemie. De kans dat procespartijen dan niet gelijktijdig getroffen zijn, wordt als zeer klein in geschat.

Dienst Justitiële Inrichtingen

Het vitale belang van DJI bestaat uit het gegeven dat het ontwrichtend zou zijn als de justitiële inrichtingen uit zouden vallen. Een deel van de gedetineerden vormt een gevaar voor onze samenleving en kan grote problemen veroorzaken als zij niet gedetineerd zijn. Een aantal processen is cruciaal. Deze processen zijn geanalyseerd. Vervolgens is geconcludeerd dat vele maatregelen reeds zijn genomen en de gevolgen niet het niveau van "vitaal" bereiken. De kwetsbaarheid is beperkt.

Iedere locatie binnen de DJI moet voorbereid zijn op incidenten, dit in kader van de gebruiksvergunning. Zij moeten een bedrijfshulpverleningsorganisatie hebben en de daarbijbehorende noodprocedures¹⁶, een calamiteitenplan, ontruimingsplan en dergelijke. Inrichtingen hebben een noodstroomvoorziening die voor tenminste drie dagen ondersteuning moet bieden.

Het (gedeeltelijk) uitvallen van een inrichting leidt niet tot maatschappelijke ontwrichting. Het is wel lastig en zeker niet a la minuut op te lossen. Er zal dan een verdeling over de andere inrichtingen kunnen gaan plaatsvinden. Het wordt anders als er gelijktijdig een aantal inrichtingen uitvallen (pandemische problematiek). Daarmee worden de opvangmogelijkheden van gedetineerden zeer moeilijk zonet onmogelijk.

Voor DJI is het goed functioneren van de gemeenschappelijke computervloeren en de daarbij behorende lijnverbindingen voor de informatievoorzieningen en het berichtenverkeer van essentieel belang. Het terrein van de informatiebeveiliging heeft dan ook een zeer hoge prioriteit binnen DJI.

Zonder het vervoer komen er geen gedetineerden in inrichtingen en bij rechtbanken. Grote stagnaties hebben direct consequenties voor de rechtsgang. Het uitvallen van een rit of een voertuig of enkele voertuigen is lastig maar niet desastreus. Er zijn alternatieven denkbaar.

Net als het OM heeft ook DJI zijn vitale belangen en elementen zoals daar bijvoorbeeld zijn:

- de beschikbaarheid van medewerkers
- informatieverstrekking
- ICT-infrastructuur
- Essentiële applicaties

Ook is er een afhankelijkheid van andere vitale sectoren zoals daar zijn:

- Energie
- Telecommunicatie
- Drinkwater

Raakvlakken met andere sectoren en mogelijke intersectorale maatregelen

De sector rechtsorde is niet essentieel voor het functioneren van de andere sectoren. Tijdens de gezamenlijke sessies en uit de rapportages van andere sectoren zijn wel relaties met de activiteiten van de sector Rechtsorde aan het licht gekomen. Deze relaties worden de komende tijd verder uitgewerkt. Binnen de sector Rechtsorde zijn de drie subsectoren overigens ook van elkaar afhankelijk.

Conclusie

Als men de bevindingen van de subsectoren in samenhang leest, mag geconcludeerd worden dat wat de sector Rechtsorde betreft, uitval in de definitie van het project Bescherming Vitale

¹⁶ in het kader van de millenniumproblematiek zijn vele noodscenario's opgesteld

Infrastructuur, niet zal leiden tot een schadeniveau van meer dan 1000 doden of meer dan 10.000 gewonden of meer dan 5 miljard euro schade.

Hiermee is niet gezegd dat de sector geen ernstige hinder zal ondervinden van het voordoen van een calamiteit in het uitoefenen van haar publieke taak. Ten tijde van een voorval, maar ook in de periode daaropvolgend, zullen de primaire processen vertraagd zijn. De mate waarin hangt van vele factoren af en laat zich slecht becijferen.

Een volgende stap zal zijn het bepalen van de termijnen van implementatie, verantwoordelijkheden en financiële consequenties van de mogelijke extra bovensectorale en intersectorale maatregelen. Dit zal vanzelfsprekend in nauw overleg met de overige sectoren plaatsvinden. Op dit moment zijn hiervoor echter geen extra middelen gereserveerd, noch door het Ministerie van Justitie noch door de sector Rechtsorde zelf.

2.11 Sector Openbaar Bestuur

1. Inleiding

Het openbaar bestuur vervult een bijzondere positie in het project Bescherming Vitale Infrastructuur. Bij grootschalige calamiteiten als catastrofale terroristische aanslagen, natuur- en industriële rampen heeft de overheid – in casu het openbaar bestuur – de integrale zorg voor de openbare orde en veiligheid. De effecten van een verstoring in een willekeurige vitale sector raken daarmee per definitie aan de verantwoordelijkheid van het openbaar bestuur. Gelet op het feit dat in bijna alle crises er ook een directe relatie is met het openbaar bestuur en/of de openbare orde en veiligheid, is altijd afstemming noodzakelijk met de (vak-)minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.¹⁷

Vitaal Openbaar Bestuur betekent in de kern:

- a. het beschermen van de continuïteit van besluitvorming tijdens de respons op en herstel na uitval van vitale infrastructuur en
- b. het beschermen van de communicatiemiddelen voor de noodzakelijke informatie-uitwisseling tijdens (de dreiging van) ernstige calamiteiten tussen overheden en voor communicatie naar de bevolking.

Het is evident dat de bescherming van het openbaar bestuur vitaal is voor de continuïteit van het functioneren van de democratische rechtsstaat. De vastgestelde bevoegdheden en gezagsverhoudingen dienen – zeker in onze risicosamenleving – te kunnen blijven functioneren en dat dient gecommuniceerd te worden ten tijde van ernstige dreigingen of, erger nog, in crisissituaties.

De vier onderdelen die de afbakening van Vitaal Openbaar Bestuur vormen zijn de volgende:

- Bestuurders: functionarissen met nationale politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheden en bevoegdheden (kabinet(-sleden), leden van de Staten-Generaal, Koninklijk Huis, Raad van State, decentrale gezagsdragers¹⁸)
- Bestuurlijke crisiscentra (nationale crisiscentra, decentrale crisiscentra¹⁹);
- Overheidscommunicatie intern: communicatieverbindingen tussen genoemde functionarissen en nationale/regionale/lokale crisiscentra (vaste en mobiele telefonie, internet, e-mail)
- Overheidscommunicatie met bevolking: communicatieverbindingen tussen genoemde functionarissen en de bevolking (televisie, radio, nationale, regionale en lokale dagbladen).

De sectorrapportage brengt de genoemde onderdelen in relatie met kwetsbaarheden die samenhangen met de vastgestelde begingebourtenissen. Als voorbeeld kan gelden dat hoewel de afwezigheid van een of enkele bestuurlijke besluitvormers voor korte tijd als zodanig niet als vitaal hoeft te worden beschouwd, de beschikbaarheid van het openbaar bestuur wel vitaal is in het geval van een ernstige calamiteit. Dan is immers besluitvorming en

¹⁷ Beleidsplan Crisisbeheersing 2004-2007, p. 19.

¹⁸ Hierbij geldt een situatie-afhankelijkheid. Bij grootschalige calamiteiten en bedreiging van de vitale infrastructuur zijn in het bedreigde geografische gebied decentrale bestuurders onmisbaar vanwege de specifieke bevoegdheden en verantwoordelijkheden. De beoogde personen zijn (loco-)burgemeesters, voorzitters van waterschappen en rijksheren. Niet bedoeld zijn inhoudelijk deskundigen als brandweercommandanten, korpschefs, regionaal geneeskundig functionaris, hoofdingenieur-directeur Rijkswaterstaat, directeurs van energiebedrijven of waterleidingbedrijven. Deze vallen in het domein van andere sectoren.

¹⁹ Hierbij geldt eenzelfde situatie-afhankelijkheid als genoemd onder 'decentrale gezagsdragers'.

communicatie met de bevolking direct vereist. Zichtbaar openbaar bestuur dient dan mogelijke publieke onrust en collectieve stress te kanaliseren.

Deze rapportage inventariseert de bestaande kwetsbaarheden over de gehele breedte van het openbaar bestuur. Dit is niet eerder op deze integrale wijze gedaan. Daarmee vormt deze sectorrapportage tevens een nulmeting voor de stand van zaken binnen het openbaar bestuur. In het vervolg van het project Vitaal zal meer diepte gezocht worden op vastgestelde kwetsbaarheden.

1.1 Afhankelijkheden van andere vitale sectoren

In het samenspel met andere sectoren heeft het openbaar bestuur zowel een afhankelijke als een bepalende functie. Deze ogenschijnlijk paradoxale situatie vloeit voort uit de scheiding tussen bestuurlijke bevoegdheden en inhoudelijke deskundigheid.

Eenzijds is de sector Openbaar Bestuur voor besluitvorming en het proces en inhoud van de communicatie met de bevolking hoofdzakelijk afhankelijk van inhoudelijke informatie, adviezen en logistieke ondersteuning vanuit andere sectoren. Deze afhankelijkheid geldt in relatie met de sectoren energie, telecom, drinkwater en OOV.

Anderzijds heeft het openbaar bestuur in veel gevallen een bepalende functie op basis van (nood-)wet- en regelgeving. In (dreigende) crisissituaties van lokale, regionale en nationale omvang zullen – mede gezien de bijzondere bevoegdheden – andere vitale sectoren derhalve in veel gevallen een beroep (moeten) doen op het openbaar bestuur voor cruciale beslissingen. Ook voor de communicatie met de bevolking over bijvoorbeeld handelingsadviezen zullen andere sectoren een beroep willen doen op het openbaar bestuur.

De afstemming van verwachtingen tussen het openbaar bestuur en andere vitale sectoren is daarmee een essentiële schakel.

2. Kwetsbaarheidsanalyse

In de kwetsbaarheidsanalyse worden de vier onderdelen die de continuïteit van bestuur moeten garanderen uitgewerkt. Hierbij is uitgegaan van twee scenario's:

1. Een ernstige calamiteit die een of meerdere sectoren raakt en besluitvorming door en informatievoorziening vanuit het openbaar bestuur vereist. Hieronder vallen vrijwel alle vastgestelde begingebourtenissen waarmee binnen het project Bescherming Vitale Infrastructuur wordt gewerkt.
2. Een ernstige calamiteit die het functioneren van het openbaar bestuur direct aantast of dreigt aan te tasten. Dit betekent dat op eerdergenoemde vier onderdelen problemen ontstaan (uitval bestuurders / niet beschikbare locaties / interne en externe communicatieproblemen). Realistische begingebourtenissen liggen daarbij vooral in het (on-)bewust menselijk handelen.

Een afgeleid effect van scenario 1 kan zijn dat door de betreffende calamiteit ook het functioneren van het openbaar bestuur zelf wordt aangetast – waardoor beide scenario's relevant zijn. Te denken valt bijvoorbeeld aan een grote elektriciteitsstoring.

Tot op heden is van scenario 1 zelden sprake geweest. Er is geen onderzoek beschikbaar dat de afbakening van aantasting van vitale infrastructuur toetst aan daadwerkelijke crises. Het openbaar bestuur heeft wel in diverse crises, zoals de Spaanse griep in 1918, de Oliecrisis in

1973, wateroverlast in 1995 en 1998, varkenspest in 1998 en MKZ-besmetting in 2001 haar verantwoordelijkheid uitgeoefend ten aanzien van besluitvorming en informatieverstrekking.

Tevens hebben zich de afgelopen vijf jaar twee bedreigingen van de vitale infrastructuur voorgedaan die voorbereidingen van - onder andere - het openbaar bestuur vereisten (de millenniumwisseling, de terreurdreiging vanaf juli 2004).

Van scenario 2 is de afgelopen 100 jaar tweemaal sprake geweest:

- Tweede Wereldoorlog, waarbij het de regering in mei 1940 heeft moeten uitwijken naar het Verenigd Koninkrijk;
- Watersnoodramp 1953, waarbij nationaal, maar in de provincie Zeeland in het bijzonder, geruime tijd het openbaar bestuur niet beschikbaar was door beperkte beschikbaarheid van bestuurders en falende communicatiesystemen.

Voor de vier benoemde cruciale aspecten van het openbaar bestuur zijn beide scenario's uitgewerkt. Onderstaand worden de kwetsbaarheden vermeld en in paragraaf 3 worden de aanvullende maatregelen voorgesteld.

2.1 Algemene kwetsbaarheid

Op dit moment richten kwetsbare locaties (onder andere ziekenhuizen, bejaardenhuizen, gevangenissen) zich bij schaarstevraagstukken op veiligheidsgebied (energie, drinkwater, communicatie) binnen afzienbare tijd op het openbaar bestuur. Het openbaar bestuur heeft noch de middelen, noch de expertise om op zeer korte termijn adequate voorzieningen te treffen. Dit legt een onrealistische druk op de schouders van het openbaar bestuur.

2.2 Kwetsbaarheden ten aanzien van bestuurders

1. De wederzijdse verwachtingen van de bescherming van vitale infrastructuur ten aanzien van ieders taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen het openbaar bestuur en andere sectoren – met uitzondering van OOV – zijn niet volledig wederzijds bekend. Hierdoor bestaan over en weer onrealistische verwachtingspatronen.
2. Veiligheidsafspraken over het al dan niet bijeenkomen van het voltallige vitale openbaar bestuur op nationaal niveau (kabinet, parlementsleden, het Koninklijk Huis, leden Raad van State) bij bijzondere gebeurtenissen (Prinsjesdag, staatsbegrafenissen, presentaties kabinetten, troonrede, bijzondere evenementen) worden nu zonodig op ad hoc basis gemaakt en zijn niet structureel verankerd.
3. Veiligheidsafspraken tussen Defensie, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, EBB²⁰, Rijksgebouwendienst en Algemene Zaken over beschermde uitwijklocaties en transportfaciliteiten voor het kabinet en andere vitale personen binnen het openbaar bestuur op rijksniveau in situaties van acute ernstige dreiging zijn niet structureel geregeld.
4. Bestuurders hebben over het algemeen beperkte ervaring met omvangrijke crises. De frequentie van oefenen ligt daarbij op enkele specifieke onderwerpen vast. De inhoud van de gehouden oefeningen waaraan het openbaar bestuur deelneemt is in het algemeen gericht op de samenwerking met OOV-diensten en vindt nauwelijks plaats met andere vitale sectoren waarbij sprake is van een belangrijke afhankelijkheidsrelatie (met name energie, drinkwater, telecom).
5. Er zijn geen afspraken die vervanging op nationaal niveau regelen bij uitval van het voltallige kabinet.

²⁰ EBB: Eenheid Bewaken en Beveiligen; onderdeel van de NCTb.

6. De beide kamers der Staten-Generaal mogen alleen vergaderen als meer dan de helft van het aantal leden ter vergadering aanwezig is (art. 67 Grondwet). Er zijn geen uitzonderingstoestanden vastgelegd. In het wetsvoorstel voor tussentijdse vervanging bij ziekte of zwangerschap is geen aandacht voor vervanging in buitengewone omstandigheden.
7. De verhouding tussen de rijksheren en de in ontwikkeling zijnde veiligheidsregio's ligt nog niet vast. Evenmin is er sprake van geografische congruentie. Beide ontlenen aan (nood-)wetgeving specifieke bevoegdheden en verantwoordelijkheden.

2.3 Kwetsbaarheden ten aanzien van objecten

8. Er zijn meerdere lijsten van vitale objecten die vanuit verschillende oogmerken zijn ontwikkeld. Deze lijsten hebben een verschillende status en worden vanuit verschillende invalshoeken gebruikt. Er is geen actueel vastgestelde overzichtslijst van vitale objecten.
9. Door de gebruiker van een rijksgebouw of de gemeente waarin dat rijksgebouw staat kunnen aanvullende brandpreventieve eisen worden gesteld als aanvulling op de standaard, wettelijk vereiste, brandpreventieve voorzieningen die zijn aangebracht door de Rijksgebouwendienst. De toegenomen algemene dreiging van risico's van bewust menselijk handelen (van gefrustreerde medewerker tot (bio-)terroristische aanslag) maakt het nodig meer aandacht te besteden aan de veiligheidseisen aan gebouwen – anders dan alleen brandpreventief (bijvoorbeeld de onwenselijkheid van openbare parkeergarages onder vitale objecten).
10. De gebruiker van een rijksgebouw bepaalt binnen de wettelijke kaders welke mate van bedrijfshulpverlening gewenst is. De uitgangspunten tussen de gebruikers van rijksgebouwen lopen uiteen. Over het algemeen geldt een redelijk niveau van bedrijfshulpverlening. Er is geen onderscheid tussen reguliere overheidsgebouwen en vitale rijksgebouwen.
11. De gebruiker van een rijksgebouw bepaalt het beveiligingsniveau en regelt zelfstandig beveiliging. De beveiligingsniveaus tussen rijksgebouwen lopen uiteen. Niet alle gebruikers van vitale rijksgebouwen hebben een eigen kwetsbaarheidsanalyse uitgevoerd. Er worden op ad hoc basis afspraken met de AIVD gemaakt over dreigingsanalyses op vitale rijksgebouwen. Een structureel kader ontbreekt nog. Wel zullen het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (AIVD) en de Rijksgebouwendienst een veiligheidsscan voor overheidsgebouwen ontwikkelen.
12. In Den Haag zijn twee noodzetels direct inzetbaar voor het openbaar bestuur op nationaal niveau. Deze noodzetels bevinden zich op beveiligde locaties en zijn voorzien van moderne communicatieapparatuur. Op dit moment is buiten Den Haag geen noodzetel direct beschikbaar voor het openbaar bestuur op nationaal niveau. Er zijn bij dreigingen of calamiteiten die het centrum van Den Haag onbereikbaar maken geen structurele voorzieningen die het kabinet in staat stellen vanaf een andere locatie tot besluitvorming te komen en naar de bevolking te communiceren.

2.4 Kwetsbaarheden ten aanzien van communicatie tussen overheden

13. Vertrouwelijke communicatie wordt in hoge mate over niet-beveiligde lijnen gevoerd (mobiele telefonie). Encryptie van mobiele telefoons is in beperkte mate beschikbaar.
14. De mogelijkheden en functies van het noodnet zijn ongewijzigd ten opzichte van 1990. De communicatie-eisen zijn sindsdien echter fors gewijzigd, met name ten aanzien van dataverkeer en mobiele telecommunicatie.

2.5 Kwetsbaarheden ten aanzien van communicatie naar de bevolking

15. Er wordt niet structureel gebruik gemaakt van moderne communicatietechnieken (SMS, Internet) om informatie over noodsituaties publiek te maken.
16. De vigerende wet- en regelgeving over het informeren van de bevolking over risico's wordt slechts in beperkte mate getoetst op hun actieve toepassing en toepasbaarheid door het openbaar bestuur. Met name voor het informeren van de bevolking over de van hen verwachte zelfredzaamheid is risicocommunicatie van belang.
17. Regionale radiozenders zijn aangewezen als rampenzender. In de praktijk nemen regionale televisiezenders deze rol ook op zich.
18. Regionale radio- en/of televisiezenders worden vrijwel niet bij rampenoefeningen betrokken. Tegelijk vervullen ze een cruciale rol in de overdracht van informatie tussen het bevoegd gezag en de bevolking.

3. Aanvullende maatregelen

Cumulatie van de te verwachten kosten van de aanvullende maatregelen levert een bandbreedte op van 12 miljoen euro in het laagste geval tot ten hoogste 40 miljoen euro. De nummering van de aanvullende maatregelen correspondeert met de vastgestelde kwetsbaarheden.

3.1 Algemene aanvullende maatregel

Nadere beschouwing van de wenselijkheid van de ontwikkeling van een landelijke regeling waarin kwetsbare locaties (onder andere ziekenhuizen, bejaardentehuizen, gevangenissen) verplicht worden voor tenminste 24 uur de eigen zelfredzaamheid te realiseren waar het gaat om energievoorziening, drinkwater en interne communicatie. Het uitgangspunt voor de afbakening van kwetsbare locaties is de mate van zelfredzaamheid van degenen die zich in de locaties bevinden. In de beschouwing worden de kwetsbare locaties bepaald, het huidige beschermingsniveau vastgesteld en noodzakelijke kosten in beeld gebracht bij eventuele implementatie van deze maatregel.

3.2 Aanvullende maatregelen ten aanzien van bestuurders

1. Per vitale sector worden taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden in noodsituaties geïnventariseerd. Dit mondt uit in een handzaam document dat ruim verspreid wordt binnen de sectoren. Aanvullend worden themabijeenkomsten georganiseerd. Hiermee worden onrealistische verwachtingen tegengegaan. Vanuit de sector Openbaar Bestuur staat hierbij het uitgangspunt centraal dat bestuurders adviezen van inhoudelijke deskundigen uit andere sectoren verwachten over effecten, te nemen beslissingen en inhoudelijke communicatie naar burgers.
2. Het koppelen van veiligheidsniveaus aan de wenselijkheid van bijeenkomsten waarbij het voltallige nationale openbaar bestuur aanwezig is of samen reist. Daarbij wordt beoordeeld of aansluiting bij het Alerteringsstelsel Terrorismedebestrijding gevonden kan worden.
3. Het ontwikkelen van een procedure voor bescherming van het kabinet in bijzondere omstandigheden (in het bijzonder: adequate uitwijkmogelijkheden en transportfaciliteiten). Hierbij wordt gebruik gemaakt van de in de Verenigde Staten opgedane ervaringen met het plan 'Continuity of Government' naar aanleiding van 11/9.
4. De ervaring van bestuurders wordt versterkt door breed geldende afspraken te maken over de frequentie en focus van oefeningen. Hierbij is vooral ook aandacht voor de vervangers van de eerstverantwoordelijke bestuurders.

5. Het bij wet vastleggen van de vervanging op nationaal niveau bij uitval van het voltallige kabinet.
6. Beoordelen op welke wijze vervangingsarrangementen voor leden van de Staten-Generaal in buitengewone omstandigheden vormgegeven kunnen worden.
7. De veiligheidsregio geldt als uitgangspunt bij crisisbeheersing. De huidige verantwoordelijkheden en bevoegdheden van rijksheren worden daarop aangepast.

3.3 Aanvullende maatregelen ten aanzien van objecten

8. Het vaststellen van een uniforme lijst van objecten met een vitale functie via een Geografisch Informatie Systeem (GIS). In dit systeem worden vanuit de sectoren van het project BVI vitale objecten ingevoerd. Ten aanzien van de sector Openbaar Bestuur heeft dit systeem een belangwekkende functie: het bepaalt welke locaties voor de onderstaande aanvullende maatregelen (9, 10 en 11) in aanmerking komen.
9. Het uniformeren van veiligheidseisen aan vitale rijksgebouwen en hierin zonodig gradaties in aanbrenge. Hierbij gaat het met name om bouwtechnische en installatietechnische aanpassingen.
10. Het uniformeren van de eisen aan bedrijfshulpverlening en het vaststellen van een basisniveau en eventuele hogere niveaus van bedrijfshulpverlening in vitale rijksgebouwen – vastgesteld op basis van actiepunten 8.
11. Een te ontwikkelen veiligheidsscan zal worden toegepast op alle vitale rijksgebouwen. Hierin stellen de diverse vitale locaties de eigen kwetsbaarheden en weerbaarheid vast. Aanvullend wordt het bestaande beveiligingsniveau zonodig aangepast en worden hogere beveiligingsniveaus vastgesteld om bij dreigingen adequaat de beveiliging op te kunnen voeren (bijvoorbeeld aangepaste procesvoering voor poststukken, aanvullende fysieke toegangsbeveiligingsmaatregelen). Daarbij worden vitale rijksgebouwen – vastgesteld op basis van actiepunten 8 – jaarlijks onderworpen aan een dreigingsanalyse. Bij dreigingen worden zonodig de beveiligingsmaatregelen verhoogd. Daarbij wordt beoordeeld of aansluiting bij het Alerteringsstelsel Terrorismedreiging gevonden kan worden.
12. Het herinrichten op kwalitatief voldoende niveau (met name de voorzieningen ten aanzien van communicatie) van tenminste één noodzetel ten behoeve van de rijksoverheid buiten Den Haag. Concreet betekent dit: locatiekeuze, het vaststellen van een programma van eisen en het implementeren van de eisen.

3.4 Aanvullende maatregelen ten aanzien van communicatie tussen overheden

13. Vaststellen in welke functies binnen de rijksoverheid de nu nog beperkt beschikbare mobiele telefonie met encryptie-systematiek moet worden gebruikt.
14. Het huidige contract van het ministerie van Economische Zaken met KPN voor beheer van het Nationaal Noodnet loopt tot 2008. Voor de periode na 2008 zal een programma van eisen voor een noodcommunicatievoorziening moeten worden vastgesteld (in het bijzonder voor een mobiele component en dataverkeer). Op basis daarvan volgt de keuze voor een aanbieder van een dergelijke voorziening en de implementatie van deze voorziening.

3.5 Aanvullende maatregelen ten aanzien van communicatie naar de bevolking

15. Implementatie van moderne communicatietechnieken in noodsituaties en verder onderzoek naar mogelijkheden, beperkingen en kosten van moderne communicatietechnologieën.

16. Het toetsen op toepassing en toepasbaarheid van de informatieplicht vanuit het openbaar bestuur naar burgers over risico's en mogelijke beschermende maatregelen (nu vooral formeel in Bir en Wkr geregeld).
17. Het formaliseren van de beschikbaarheid van regionale televisiezenders als rampenzender naast de huidige regionale radiozenders.
18. Het bevorderen van jaarlijkse actieve deelname aan een crisisoefening van rampenzenders op de geëigende bestuurlijke niveaus.

Deelsector Defensie

Het project Vitaal beoogt de vitale sectoren van de samenleving minder kwetsbaar te maken. Het Ministerie van Defensie vervult in het project Vitaal haar rol als deel van het openbaar bestuur. Het is duidelijk dat de bescherming van het openbaar bestuur vitaal is voor de continuïteit van het functioneren van de democratische rechtsstaat. Hoewel Defensie als geheel onmisbaar en in de afzonderlijke delen ook vaak uniek is voor het functioneren van de samenleving, is zij niet kwetsbaar en wordt daarom niet als vitaal bestempeld.

Relatie Defensie en Vitaal.

De Nederlandse krijgsmacht heeft drie hoofdtaken:

1. bescherming van de integriteit van het eigen en bondgenootschappelijk grondgebied;
2. bevordering van de internationale rechtsorde en stabiliteit;
3. ondersteuning van civiele autoriteiten bij rechtshandhaving, rampenbestrijding en humanitaire hulp, zowel nationaal als internationaal.

De nationale taken van de krijgsmacht vloeien voort uit een deel van de eerste hoofdtaak (bescherming integriteit grondgebied) en de derde hoofdtaak (ondersteuning civiele autoriteiten). Het gaat daarbij in beginsel om alle taken die de krijgsmacht op het eigen grondgebied uitvoert in overleg met of ter ondersteuning van nationale civiele autoriteiten, zowel in Nederland als in de Nederlandse Antillen en Aruba. Hieruit vloeit voort dat Defensie op het gebied van de nationale veiligheid wordt betrokken bij nationale veiligheidsaangelegenheden, waaronder de bescherming van vitale infrastructuur.

Bijstand en steunverlening.

In eerste instantie zijn de verschillende vitale sectoren zelf verantwoordelijk voor de eigen veiligheidsmaatregelen. Bij verhoogde dreiging of bij grootschalige calamiteiten als terroristische aanslagen, natuur- en industriële rampen zal het decentrale gezag zich geconfronteerd zien met situaties waarin eigen middelen ontoereikend zijn. Via het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties of via het ministerie van Justitie kan een beroep op bijstand aan de krijgsmacht worden gedaan. Militaire bijstand wordt doorgaans geleverd in het kader van de handhaving van de openbare orde, in het kader van de handhaving van de strafrechtelijke rechtsorde of bij rampen of zware ongevallen dan wel de vrees voor het ontstaan ervan. Dit gebeurt op basis van de Politiewet 1993, de Wet Rampen en Zware Ongevallen of de regeling Militaire Steunverlening.

Relevant in het kader van Vitaal zijn in dit verband de Civiel-Militaire Bestuursafspraken (CMBA) waarin de mogelijkheden voor een structurele samenwerking tussen Defensie en de civiele hulpverleningsdiensten zijn onderzocht. Vastgesteld is onder andere dat – los van een eventuele behoeftestelling van de vitale sectoren en ook los van enige dreigingssituatie – Defensie te allen tijde 3000 militairen kan inzetten ter ondersteuning van civiele autoriteiten. Dit kunnen ook bewakings- en beveiligingstaken zijn. Voorwaarde is dat civiele diensten eerst zijn uitgeput, voordat een beroep op Defensie wordt gedaan.

Deze inzet kan Defensie langere tijd leveren zonder dat de bedrijfsvoering ernstig wordt geschaad. Het is duidelijk dat met bovengenoemd aantal militairen niet alle vitale sectoren optimaal bediend zullen kunnen worden. Het aantal van 3000 militairen kan in extreme gevallen worden verhoogd. Hiervoor zal in veel gevallen politieke besluitvorming voorafgaan, aangezien dit niet zonder gevolgen zal blijven voor de interne bedrijfsvoering van Defensie.

Defensie en nationale crisisbeheersing

Voortbouwend op CMBA is het project "Intensivering civiel – militaire samenwerking" gestart. Binnen dit project zal de rol van Defensie als structurele veiligheidspartner in Nederland verder worden uitgewerkt. December 2005 zullen de Ministers van Defensie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de uitkomsten van het project aan de Tweede Kamer berichten.

Capaciteit en prioriteit.

Bij een algemene dreiging zal de roep om extra beveiligingsmaatregelen uit vele lagen van de samenleving komen. Vele zo niet alle vitale sectoren zullen aanvullende veiligheidsmaatregelen vragen. Dit zal een grote inspanning vergen van de sectoren zelf, maar ook van de ondersteunende diensten.

Wanneer de dreiging meer concreet wordt, zullen de beveiligingsmaatregelen zich meer specifiek op het bedreigde object / persoon kunnen richten. De gevolgen zullen voor het betreffende object of de persoon steeds intensiever zijn, maar uiteindelijk landelijk voor de ondersteunende diensten minder capaciteit vergen.

Gezien het feit dat dreigingen vaak algemeen van aard zijn en slechts in een beperkt aantal gevallen concreet worden, zal er landelijk al snel een capaciteitsprobleem ontstaan. Het is van belang dat alle vitale sectoren beveiligingsplannen kennen voor alle gradaties van mogelijke dreigingsscenario's. Hiermee wordt al in de preparatieve fase duidelijk hoe groot de capaciteitsvraag landelijk is en of er tekorten zijn. Ook kan aan de hand daarvan een prioriteitsstelling worden gedaan met betrekking tot welke vitale dienst of sector als eerste (of als enige) militaire bijstand kan verwachten.

Uitwijkmogelijkheid.

Defensie heeft voor haar eigen bestuur uitwijkmogelijkheden voorzien. Overleg voor wederzijds gebruik door andere ministeries is recent gestart.

Deelsector Buitenlandse Zaken

Het ministerie van Buitenlandse Zaken vervult in het project Vitaal haar rol in de sector Openbaar Bestuur. Het gaat hier om de diplomatieke communicatie, de communicatie met andere landen en internationale organisaties (onder andere NAVO, VN, COREU/ESDP) via het postennetwerk.

Het ministerie heeft in 2004 nieuwe datacommunicatieverbindingen met de posten gerealiseerd via een contract met een telecomleverancier, waarbij zéér hoge beschikbaarheidsgaranties overeen zijn gekomen. Op deze verbindingen is in noodgevallen ook spraakcommunicatie mogelijk via de meldkamer van het ministerie van Buitenlandse Zaken (24 uur per dag, 7 dagen per week). Met de leverancier wordt continue gesproken over de mogelijkheden ter verbetering en optimalisering van de verbindingen.

Uitwijkmogelijkheid:

Het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft met de Europese partners afspraken gemaakt over het gebruik van elkaars communicatiemiddelen in nood- of crisissituaties.

2.12 Sector Transport

Inleiding

Transport is een noodzakelijke voorwaarde voor de economie: personen reizen van en naar locaties waar economische activiteiten plaatsvinden. Toelevering van grondstoffen en distributie van producten vormen de bloedsomloop van de samenleving. Langdurige uitval van (belangrijke elementen binnen) de transportfunctie zou leiden tot grootschalige economische verstoring en daarmee tot maatschappelijke ontwrichting. Bovendien kan uitval van transport van bijvoorbeeld brandstoffen, voedsel en medicijnen, maar ook van personeel in vitale functies leiden tot ernstige keteneffecten.

Over het algemeen is transport niet als kwetsbaar te beschouwen: het bestaan van dichte netwerken en verschillende modaliteiten naast elkaar maakt verstoring van de functionaliteit als geheel moeilijk voorstelbaar. Bij verstoring van enkele schakels in de netwerken zal de hinder in eerste instantie groot zijn; voor specifieke transportstromen voor vitale functies zullen echter snel alternatieven voor handen zijn.

Vier specifieke elementen uit het transportsysteem vragen echter bijzondere aandacht in het kader van Bescherming van Vitale Infrastructuur:

- Mainport Schiphol
- Mainport Rotterdam
- Hoofdwegennet en het Hoofdvaarwegennet, in beheer bij Rijkswaterstaat: deze vormen de ruggengraat van het landzijdige transportsysteem. Daarbinnen zijn specifieke schakels te onderscheiden die aanleiding kunnen vormen voor verstoring op 'vitale' schaal. Door het Rijk beheerde infrastructuur met een waterkerende functie wordt in de zelfde beschouwing meegenomen.
- Spoor: het aandeel van het spoorstelsel in de transportfunctie is weliswaar beperkt, maar door de inherente toegankelijkheid en de concentraties van personen is een verstoring met impact op 'vitale' schaal denkbaar.

Algemeen geldt dat 'Vitaal' een permanent traject met vele betrokken partijen is. Voor de verankering daarvan zullen de sectoren samen met het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een kader moeten ontwikkelen. Met name voor de beide mainports is speciale aandacht vereist voor de regionale invalshoek naast de thans gehanteerde sectorale.

Mainport Schiphol

Introductie vitale sector

Schiphol vervult een spilfunctie in het vervoer door de lucht van onder andere passagiers en hoogwaardige en/of bederfelijke goederen. De economische bedrijvigheid die dit genereert in het omliggende complex van handel en (hoogwaardige) industrie is voor de Nederlandse economie van wezenlijk belang. De economische spin-off van de Mainport is direct te relateren aan de ongehinderde voortgang van een aantal vitale diensten en processen. De reikwijdte van het project Vitaal voor de Mainport betreft:

- Het luchtvaartbedrijf inclusief de (grond-)afhandeling van het luchtverkeer, de afhandeling van passagiers en vracht en de daarbij behorende logistieke processen.
- De kritische bedrijfsprocessen en diensten van de Luchtverkeersleiding (LVNL) en de KLM/Air France op en rond Schiphol en bijbehorende infrastructuur.
- De overige kritische bedrijvigheid en bijbehorende infrastructuur op en rond Schiphol zoals een aantal vitale kantoorcomplexen en brandstofdistributiepunten.

Er is een kritische relatie met de ontsluitende infrastructuur op en rond Schiphol zoals het Rijks-, provinciaal- en gemeentelijk wegennet, het spoor en de (internationale) luchtwegen.

De inventarisatie is tot stand gekomen in nauw overleg met onder andere:

- De Ministeries van Verkeer en Waterstaat, Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Het Openbaar ministerie en de Koninklijke Marechaussee.
- De gemeente Haarlemmermeer en het Hoogheemraadschap Rijnland.
- Vertegenwoordigers van de Schipholgroep, de LVNL, de KLM en het overige bedrijfsleven op de luchthaven.

Ook het project Mainport Schiphol Vitaal heeft niet tot doel alle geconstateerde risico's tot nul te reduceren. Van belang is dat het voor betrokken partijen inzichtelijk wordt hoe de resterende risico's er uit zien en hoe deze partijen (bedrijven, overheidsinstellingen etc.) zich in het kader van goed huisvaderschap zo goed mogelijk kunnen voorbereiden.

Afhankelijkheden

Gezien de aard van de kritische processen op de luchthaven zijn er voor de hand liggende afhankelijkheden van de vitale sectoren en diensten:

- Energievoorziening, zowel elektriciteit als brandstoftoevoer
- Telecommunicatie/ICT
- Drinkwatervoorziening en riolering
- Waterkeren c.q. peilbeheer Haarlemmermeer
- Internationale verkeersleiding

Bestaande maatregelen

De luchtvaart wordt van oudsher gekenmerkt door een nadrukkelijke aandacht voor het beperken van risico's, met nadruk op het veiliger maken van het vliegen (flight safety), het beveiligen van de luchtvaart (security) en het omgaan met restrisico's op de grond (externe veiligheid en rampenbestrijding).

Op verschillende manieren wordt door de betrokken partijen uit de overheid en de luchtvaartsector permanent geïnvesteerd in een scala aan maatregelen. Deze betreffen onder andere het borgen van de veiligheid, de beveiliging, brandpreventie en brandbestrijding van de luchtvaartgerelateerde bedrijfsprocessen en het georganiseerd omgaan met restrisico's in het kader van bijvoorbeeld de rampenbestrijding en crisisbeheersing op en rond Schiphol. Kenmerkend voor de luchtvaart is ook dat de door de betrokken partijen genomen maatregelen meestal zijn gebaseerd op (inter-)nationaal vastgestelde wet- en regelgeving (ICAO, ECAC, EU verordening 2320/2002) en onderhevig zijn aan inspectie. Deze wettelijke normen leggen aan de betrokken partijen verregaande verplichtingen op. Ter illustratie het gegeven dat alleen al de NV Luchthaven Schiphol jaarlijks circa € 150 mln securitykosten maakt en via de zogenoemde security service charge doorberekent aan de luchtvaartmaatschappijen. Daarnaast plegen partijen omvangrijke inspanningen in het kader van bijvoorbeeld:

- het bewaken en beveiligen van het buitengebied van de luchthaven;
- het organiseren en instandhouden van rampenbestrijdingsorganisaties;
- het weerbaar maken van bedrijfsprocessen via certificering en kwaliteitszorg;
- het organiseren binnen de bedrijfsvoering van crisis- en contingency management.

In Nederland is de luchtvaartsector verantwoordelijk voor de uitvoering van de verplichte beveiligingsmaatregelen. De Koninklijke Marechaussee houdt namens de minister van Justitie toezicht op de uitvoering door de sector. De actuele beveiligingssituatie op Schiphol wordt maandelijks met alle betrokken partijen besproken in de beveiligingscommissie van Schiphol, het Security Handling Committee.

Voor Schiphol is, in het kader van de beveiliging van de burgerluchtvaart, een alerteringssysteem (interne kleurencode) aanwezig dat grotendeels voorziet in maatregelen in geval van een terreurdreiging. Voor het overige deel, waaronder de openbare orde en veiligheid, is dit in ontwikkeling. Deze delen van het alerteringssysteem voor Schiphol worden op elkaar afgestemd.

Bij een ramp of ongeval op Schiphol gelden de procedures van het door de burgemeester van Haarlemmermeer vastgestelde Rampbestrijdingsplan Schiphol. Bij de uitvoering daarvan is een groot aantal partijen betrokken. De procedures worden periodiek door deze partijen geoefend. Bij een (dreigende) terreuraanslag gelden de procedures uit het Terrorismebestrijdingsplan Schiphol, dat thans nader wordt uitgewerkt. Hierbij heeft de Koninklijke Marechaussee de leiding.

Aanvullende maatregelen

De analyse van de Mainport Schiphol heeft, mede aan de hand van de reikwijdte en uitgangspunten van het project Vitaal, geresulteerd in een overzicht van extra aandachtspunten. Deze aandachtspunten of potentiële kwetsbaarheden kunnen, na verder onderzoek naar inhoud en strekking, nut, noodzaak en financieel-economische haalbaarheid aanleiding gaan geven tot het uitvoeren van aanvullende maatregelen. Deze hebben betrekking op onder andere gecoördineerde bescherming van vitale objecten binnen het systeem Mainport Schiphol, landzijdige ontsluiting, de borging van utiliteitsvoorzieningen, leidingenbeheer, regionale afstemming met onder andere gemeenten en waterschap. In alle gevallen vindt uitwerking en waar van toepassing, implementatie plaats in samenwerking met de betrokken publieke en private stakeholders.

Mainport Rotterdam

Introductie vitale sector

Mainport Rotterdam is een wereldhaven met een spilfunctie in de overzeese handel. Deze spilfunctie is niet alleen van wezenlijk belang voor de Nederlandse economie, doch ook voor een aanzienlijk gedeelte van het Europese achterland en voor mondiale goederenstromen. Naast logistiek knooppunt (incl. handels- en distributiecentra) vormt de Mainport Rotterdam tevens een belangrijk (petro-)chemisch/ industrieel complex. Naar schatting 80% van de olie voor de EU-markt gaat via Rotterdam, meer dan 50% van de strategische Europese olievoorraden bevinden zich in het mainportgebied en 18% van de Amerikaanse olie-importen komt uit Rotterdam.

Voor de analyse in het kader van Vitaal wordt de volgende afbakening gehanteerd: Mainport Rotterdam is het hele havengebied van de Van Brienoordbrug tot de Maasmond, dus inclusief het hele gebied langs de Nieuwe Waterweg. Dit minus de in het havengebied gelegen woonkernen Heiplaat en Rozenburg. Elementen die beschouwd zijn als relevant voor het functioneren voor de Mainport zijn:

- ontsluiting/beschikbaarheid infrastructuur: landzijdige en zeezijdige;
- ontsluiting, tunnels en andere kunstwerken, waterkeringen, verkeerscentrales, radar;
- energievoorziening waaronder elektriciteit (gas is niet kritisch voor processen), buisleidingen;
- ICT: Internet, data, voice, noodnet;
- gevaarlijke stoffen.

Analyses ten behoeve van Vitaal zijn uitgevoerd door een werkgroep van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en het Havenbedrijf Rotterdam, evenals via Expertsessies met betrokken partijen in de Mainport Rotterdam, onder andere het Havenbedrijf, de Bestuursdienst, Rijkswaterstaat Zuid-Holland, DCMR Milieudienst Rijnmond, Politie Rotterdam-Rijnmond, Zeehavenpolitie, Brandweer, Openbaar Ministerie, Hoogheemraadschap Schieland, Gezondheidsdiensten Rotterdam en Rotterdam-Rijnmond.

Bij de kwetsbaarheidsanalyse voor de Mainport Rotterdam is de nadruk gelegd op verstoring ten gevolge van bewust menselijk handelen. Daarbij is zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij de recente en nu nog lopende ontwikkelingen op het gebied van de bescherming van zeevaart, havens en transportketens bij VN en EU.

Afhankelijkheden

De haven kent duidelijke wederzijdse afhankelijkheden met de vitale sectoren:

- Energie, zowel schakel in productieketen als afnemer
- Openbare orde en veiligheid, met name in relatie tot incidenten met chemische stoffen
- Telecommunicatie, in relatie tot zowel procesbesturing chemie en transport als rampenbestrijding
- Transport
- Voedsel
- Nucleaire en chemische industrie
- Internationale afhankelijkheid

Bestaande maatregelen en internationale context

Zeegaande schepen en bedrijven met eigen havenfaciliteiten voldoen per 1 juli 2004 aan de International Ship en Port Facility Security Code (ISPS) en beschikken daarmee over een goedgekeurd beveiligingsplan met opschalingsmogelijkheid volgens drie beveiligingsniveau's: 1, 2 en 3. Over enige tijd (uiterlijk eind 2006, er wordt gestreefd naar een implementatiedatum van eind 2005) wordt de Europese Richtlijn Havenbrede Beveiliging van kracht en beschikt de hele haven (inclusief de petrochemische industrie, pijpleidingen, toe- en afvoerwegen etc.) over een beveiligingsplan, een Port Security Plan. In het door de EU vereiste Port Security Plan worden de hoofdlijnen van de organisatie, de taken, bevoegdheden, verantwoordelijkheden en maatregelen in het kader van havenbeveiliging uiteen gezet. Bovendien wordt een Europese Verordening ontwikkeld voor het beveiligen van de gehele logistieke keten, en zijn er initiatieven tot stand gekomen die in lijn zijn met internationale ontwikkelingen op dit gebied, zoals het plaatsen door de douane van detectoren voor radiologische straling.

Vooruitlopend op de introductie van de EU-Richtlijn Havenbrede Beveiliging en in samenspraak met het Ministerie van Verkeer en Waterstaat als coördinator voor de sector binnen Vitaal en de Port Security Policy Board²¹ is in 2004 een risico-analyse gemaakt van de vitale objecten in de Rotterdamse haven. Een integraal onderdeel van dit plan vormt een lijst met ca 300 objecten. Alle objecten zijn gecategoriseerd waarbij is gekeken naar effecten bij een mogelijk incident op mens, milieu en economie. Voor alle relevante objecten worden, naar gelang de categorie en met de betreffende beheerder, passende maatregelen uitgewerkt (risico-analyses, beveiligingsplannen, incidentmanagement en calamiteitenplannen, opschaling, contactpersonen etc.), aanvullend op eventuele verplichtingen als voorgeschreven in bestaande (inter-)nationale regelgeving. De gemeente Rotterdam heeft de wens te kennen gegeven de risico-analyse zoals die nu is gemaakt voor het havengebied uit te breiden naar de stad Rotterdam of zelfs de veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond.

De autoriteiten in de regio hebben een Multidisciplinair Plan bij Terroristische Dreiging ontwikkeld waarin afspraken zijn gemaakt over opschaling in geval van een terroristische dreiging.

De verschillende regionale systemen van opschaling waren al aan elkaar gekoppeld en zijn onlangs verbonden aan de alerteringsniveau's van het Alerteringsstelsel Terrorismebestrijding.

²¹ Een gremium waarbinnen alle betrokken partijen (overheid en bedrijfsleven) in de regio Rotterdam-Rijnmond op directieniveau maandelijks overleggen over zaken aangaande havenbeveiliging en de betrokken burgemeesters in de regio adviseren.

Aanvullende maatregelen

Organisatorische maatregelen als het Port Security Plan zijn al besproken; havenbrede aanvullende maatregelen betreffen bijvoorbeeld de introductie van de Port Key, een biometrisch toegangsbewijs voor haventerreinen. Ook het convenant dat de Zeehavenpolitie en het Havenbedrijf hebben gesloten over gezamenlijk patrouillevervoer en het uitwisselen van informatie door middel van gezamenlijke briefings in geval van dreiging valt hier onder. Welke maatregelen per object gevraagd gaan worden is sterk afhankelijk van de aard en het karakter van het desbetreffende object. Wel zullen gevraagde maatregelen proportioneel moeten zijn en gebaseerd op een grondige risico-analyse. Waar een bestaand beveiligingsregime van toepassing is kan wellicht eenvoudig aansluiting worden gezocht zonder dat nieuwe plannen vereist zijn.

Om maatregelen van bedrijven in het havengebied te kunnen vragen zal de EU-Richtlijn Havenbrede beveiliging opgenomen moeten worden in de Nederlandse wetgeving. Hoe dit precies zal gaan gebeuren is vooralsnog onduidelijk, voorlopig wordt gerekend op medewerking van de overheid en het bedrijfsleven zonder juridisch dwangmiddel.

Vervolg in het kader van Vitaal

Belangrijk voor de Rotterdamse haven is dat de samenhang wordt gezien tussen verschillende (inter-)nationale initiatieven, waarvan de belangrijkste zijn:

- Het project bescherming vitale infrastructuur
- De EU-Richtlijn Havenbrede Beveiliging
- Het Alerteringssysteem
- Het European Critical Infrastructure Protection Programme

Hoofdwegen- en Hoofdvaarwegennet (Rijksinfrastructuur)

Introductie

Wegen en vaarwegen, met de Rijksinfrastructuur als ruggengraat vormen in Nederland een fijnmazig systeem, dat door de veelheid aan alternatieve routes over het algemeen robuust is tegen grootschalige verstoring op vitale schaal. De concentratie van vitale functies rond beide mainports en de afhankelijkheid van transportverbindingen maakt een specifieke analyse wenselijk. Door Rijkswaterstaat is een uitvoerige inventarisatie gemaakt van potentieel kwetsbare objecten in de transportinfrastructuur. Door het Rijk beheerde infrastructuur met een waterkerende functie is in dezelfde analyse meegenomen. Op grond van dit onderzoek is door RWS een lijst van prioritaire vitale en kwetsbare objecten samengesteld, bestaande uit specifieke objecten met een primaire waterkerende functie, sluisen, tunnels en bruggen en verkeerscentra. Per object zijn specifieke maatregelen aanbevolen aan de betreffende beheerder. Hierbij is rekening gehouden met kwetsbaarheid als gevolg van afhankelijkheid van derden. Ook zijn relevante "contingency"-maatregelen in kaart gebracht, evenals de relevante derde partijen, die bijdragen aan het waarborgen van de vitale dienstverlening.

Bestaande maatregelen

Het beheer van Rijksinfrastructuur is er van oudsher op gericht om duurzame maatregelen te treffen. De dijken, wegen, kanalen, bruggen, etc. zijn dan ook robuust, degelijk en duurzaam met het oog op een langdurig gebruik en de veiligheid van de constructies. Hoewel de bescherming tegen het moedwillig verstoren weinig specifieke aandacht heeft gehad zijn deze constructies door hun aard en degelijkheid in hoge mate bestand tegen moedwillige verstoringen. Daarbij komt dat sommige beschadigingen of vernielingen niet direct ernstige gevolgen hoeven te hebben, dan wel snel en eenvoudig te herstellen zijn.

Zowel voor de dagelijkse taken als bij de voorbereiding op rampen en ongevallen wordt nauw samengewerkt door RWS als beheerder en de hulpdiensten van politie, brandweer, GHOR. Daarnaast worden de gebouwen en bedieningsorganen steeds beter beschermd tegen

onbevoegde toegang en oneigenlijk gebruik en is de bescherming van informatie en van informatiesystemen onder de recente regelgeving (VIR-BI) op een hoger plan gebracht. Tenslotte is een goed functionerend, Verkeer en Waterstaatbreed werkend, crisiscoördinatiecentrum bij RWS ondergebracht. Bij schade aan waterkeringen kan, ongeacht de oorzaak, voor het beperken van gevolgschade en eventueel herstellen van vitale infrastructuur een beroep worden gedaan op maatregelen voor dijk- en kustbewaking en de daaraan verbonden organisatie en reparatiekracht.

Aanvullende maatregelen Rijksinfrastructuur

Hoewel het grootste deel van de Rijksinfrastructuur bestand is tegen een veelheid van mogelijke verstoringsoorzaken zijn er objecten en systemen aan te wijzen die bij uitval kunnen leiden tot grote aantallen slachtoffers, materiele en economische schade en maatschappelijke onrust. Het gaat dan veelal om scenario's waarin een combinatie van verstoringsoorzaken optreedt (cf uitval van verkeersleiding en uitzonderlijke natuurlijke omstandigheden). Maatregelen ter verdergaande bescherming liggen op het gebied van de bescherming van informatie over kwetsbaarheden in het algemeen en van de prioritair objecten in het bijzonder, van fysieke beveiligingsmaatregelen bij objecten zoals bedieningscentrales, kritische ruimten bij tunnels en sluizencomplexen, en van ICT-systemen. Ook aspecten van kennismanagement, personeelsbeleid etc. rondom de systemen en de objecten (onder andere tunnels, stormvloedkeringen) die zijn onderzocht en de kwetsbaarheden die daarbij zijn geconstateerd worden onder de loep genomen. Het behoud van kennis en ervaring is in een aantal gevallen kritisch voor de veiligheid van objecten. Ook zal het personeelsbeleid (aanneem; verhouding zelf doen versus uitbesteden) mede gericht moeten worden op selectie en behoud van personeel dat in voldoende mate gescreend is. De toegang tot informatie, locaties, etc. die iemand in relatie tot de genoemde objecten en hun kwetsbaarheden krijgt kan dus bepalend zijn voor de vraag of personeel wordt ingehuurd, en taken worden uitbesteed, of niet.

Spoor

Introductie vitale sector

Binnen de Vitale sector Transport heeft het spoor als deelsector een plaats gekregen onder andere vanwege de gebleken (maatschappelijke) kwetsbaarheid na de aanslag van 11 maart 2004 in Madrid. Ten behoeve van de inbreng in Vitaal is een Platform Security Spoor in het leven geroepen, bestaande uit vertegenwoordigers van het ministeries van Verkeer en Waterstaat, Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de spoorsector (NS en ProRail) en de AIVD. Dit platform zal, ook buiten Vitaal om regulier bijeen blijven komen. De spoorsector zorgt voor vervoer van reizigers en goederen per trein. Grote aantallen mensen worden vervoerd, vooral in de Randstad. De belangrijke goederenstromen liggen vooral naar onze buurlanden. Naast 1) deze vervoersfunctie van het spoor sec, zijn van belang 2) de veiligheid van mensen (reizigers, personeel) en goederen die zich in het systeem bevinden en 3) de verknoping van het systeem met zijn omgeving.

Ad 1. Uit de optiek van de vervoersfunctie kan spoor in beperkte mate vitaal worden genoemd voor de samenleving. De reden hiervoor is met name gelegen in het beperkte aandeel van het spoor in het totale vervoer en het feit dat er – mede daardoor – bij uitval van (delen van) het spoorstelsel meestal op andere wijzen van transport kan worden terug gevallen. Wel zijn er specifieke vitale locaties denkbaar waar het relatieve aandeel van spoor in de bereikbaarheid groot is.

Ad 2. De veiligheid van reizigers, personeel en goederen is enerzijds gediend met de klassieke spoorwegveiligheid (safety) en anderzijds met de bescherming tegen moedwillig menselijk handelen (security). In het kader van de analyse voor Vitaal is primair aandacht

besteed aan het tweede aspect, security. Voor concrete maatregelen wordt deels verwezen naar het Alerteringssysteem.

Ad 3. Naast een functionele relatie met andere sectoren speelt ook de ruimtelijke verknoping: kruisingen met wegen, waterkeringen, leidingen, externe veiligheid in relatie tot vervoer gevaarlijke stoffen.

Afhankelijkheden

Het goed functioneren van het spoor is afhankelijk van:

- elektriciteitsvoorziening: tractie voor treinen en voeding andere systemen;
- mobiele telefonie voor de communicatie tussen rijdend personeel en wal;
- diesel voor de locomotieven in het goederenvervoer.

Er is geen situatie geïdentificeerd waarbij een vitale sector voor haar transportbehoeften uitsluitend afhankelijk is van het spoor. Voor de chemie is echter de capaciteit van vrachtwagen en binnenvaartschip beperkt, zodat uitval van het vervoer per spoor hard aankomt. Ook de hoogovens zullen aanzienlijke hinder ondervinden wanneer vervoer van kalk per spoor niet meer mogelijk is.

In het goederenvervoer is de internationale dimensie belangrijk: ca. 80% van de over het spoor vervoerde lading is bestemd voor het buitenland. De belangrijkste bestemmingen zijn Duitsland en België. In 2003 reden er ruim 23.000 treinen naar Duitsland en 12.000 naar België. Het gaat vooral om vervoer vanuit Rotterdam en in tweede instantie uit Vlissingen en Amsterdam. In het reizigersvervoer is het internationale vervoer relatief gering in omvang.

Bestaande maatregelen

Van veel begingebourtenissen is de dreiging door de spoorsector onderkend. Voor vele van de mogelijke verstoringen zijn al afhandelsscenario's vastgesteld. Dat geldt vooral voor de begingebourtenissen waarbij organisatorische en technische oorzaken ('normale' schade en/of falen van technische systemen en mensen) een rol spelen, waarbij onbewust menselijk handelen in het spel is (fouten en ongevallen) en, in beperkte mate, als er sprake is van een natuurramp. De spoorsector kan dan ook gekenschetst worden als een lerende, operationele crisisorganisatie.

Er zijn echter ook dreigingen waarop de spoorsector minder goed voorbereid is en waar het systeem kwetsbaar is. Deze lijken te liggen bij grootschalige aanslagen, grootschalige uitval van personeel en bij uitval van een vitaal product of dienst (zoals elektriciteit, diesel of mobiele communicatie). Met name ten aanzien van moedwillige schade en terrorisme is het beschermingsniveau laag. Dat is inherent aan de aard van het systeem (een kwetsbare open infrastructuur). Aan de andere kant is de sector deskundig in het mitigeren van verstoringen en voorkomen van domino-effecten daarbij.

Er is vooral veel geregeld met betrekking tot bijzonder vervoersaanbod. Deze maatregelen gelden voor bestaande geïdentificeerde dreigingen. Oplossingsrichtingen omvatten vooral het mitigeren van de effecten van de verstoringen door middel van het aanbieden van alternatief vervoer, omleiding, etc. Business continuïteit is hierbij een belangrijk aspect.

Geïdentificeerde maatregelen in kader van de pilot Alerteringssysteem Terrorismedbestrijding

Op basis van de pilot Alerteringssysteem Terrorismedbestrijding heeft de spoorsector een projectteam samengesteld om de verdere uitwerking te coördineren. Het team is vanaf 1 februari 2005 operationeel. Dit team zal in 2005 een aantal maatregelen uitwerken die te beschouwen zijn als de invulling van 'goed huisvaderschap'. De uitvoering wordt vormgegeven in afstemming met alle andere partijen in de spoorsector. Aanvullend hierop zullen in de tweede fase (2006-2007) maatregelen van meer ingrijpende aard worden genomen. Dit zal gebeuren in samenspraak met de spoorbranche en de Rijksoverheid. De nadruk ligt hierbij op:

- preventieve bouwkundige voorzieningen (fysieke drempels);

- technologische voorzieningen (uitbreiding en intelligente camera's, opslagcapaciteit etc.);
- back-up systemen (cameracentrale, bijsturing, organisatie, etc);
- organisatorische maatregelen (indeling locaties in Observatie-, Beveiligd- en Vitaalgebied).

Aanvullende maatregelen

Naast het invoeren en toepassen van aanvullende maatregelen is besluitvorming nodig ten aanzien van het gewenste beschermingsniveau. Vanwege de open structuur is het spoor niet tegen alle onheil in te dekken. Er is een groot aantal maatregelen genomen en op korte termijn zal een aantal quick wins worden doorgevoerd. Aanvullend zijn de volgende stappen nodig:

- Voortgaande scenario-uitwerking met de spoorsector.
- In aansluiting daarop kritische toets op (bestaande en beschikbare) maatregelen. Langs de hele keten en in samenhang met andere sectoren en maatregelen.
- Nader onderzoek naar mogelijkheden de weerstand verder te vergroten. Bezien moet worden welke scenario's een acceptabel risico opleveren, dan wel welke aanvullende maatregelen in nauw overleg met de spoorsector getroffen moeten te worden.

2.13 Sector Chemische en Nucleaire industrie

a. chemische industrie: productie, transport en grootschalig gebruik van gevaarlijke stoffen

Introductie

Door doelbewuste verstoring van de productie, opslag en transport van gevaarlijke stoffen of van grootschalige toepassingen kan de maatschappij ontwricht worden. Door deze verstoring kunnen bijvoorbeeld gifwolken ontstaan waardoor overal in het land vele slachtoffers kunnen vallen en stadsdelen tijdelijk onbewoonbaar zijn.

Bedreigingen en kwetsbaarheden

Het Besluit risico's zware ongevallen (Brzo) regelt externe veiligheid (safety) en daarmee technisch-organisatorisch falen. Hoe bedrijven voorbereid zijn op natuurrampen wordt eind 2005 onderzocht, maar verwacht wordt dat de bedrijven hiermee voldoende rekening houden. Prioriteit had de analyse van risico's van bewust menselijk handelen (security). Uit de kwetsbaarheidsanalyse is gebleken dat de kans dat terroristen de chemische sector als doelwit voor een aanslag zullen kiezen zeer klein is. Het weerstandsvermogen van het reguliere externe veiligheidsbeleid is ruim voldoende, maar biedt onvoldoende waarborgen bij een terroristische aanslag zoals in juli 2005 in Londen.

Mochten terroristen toch besluiten een aanslag te plegen dan is een aantal dreigingen met calamiteuze effecten voorstelbaar. Het gaat om *bedrijven* met installaties en opslagtanks, om *transporten* per spoor, weg of binnenvaart van gevaarlijke stoffen. Daarnaast gaat het om diefstal van chemicaliën die als grondstof voor explosieven kunnen worden gebruikt. Andere bedreigende groepen kunnen zijn hackers, vandalen en eigen medewerkers. Het gaat dan om cybercrime, vandalistische acties bij spoorlijnen, rangeerterreinen en parkeerplaatsen of sabotage van een chemische installatie door een eigen medewerker.

Bestaande maatregelen

Circa 160 Brzo *bedrijven* zijn verplicht een Veiligheidsrapport te maken. Uit een analyse van RIVM zijn circa veertig bedrijven geselecteerd met de grootste risico's voor de omgeving. Bij een quick scan van deze bedrijven bleek dat de afgelopen jaren de bedrijfsbeveiliging wel is geïntensiveerd, maar de genomen maatregelen sterk verschillen in kwaliteit. Een aantal multinationals is al op het niveau van de VS, maar er lopen ook bedrijven achter. De beveiliging tegen cybercrime is in het algemeen matig. Bedrijven hebben wel security managers, maar die zitten vaak te laag in de organisatie.

Daarnaast is voor *transport* - het wegvervoer, spoorvervoer en de binnenvaart - in 2005 specifieke security regelgeving van kracht geworden in respectievelijk het RID, ADR en ADN en inmiddels geïmplementeerd in nationale regelgeving op basis van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen. De zeescheepvaart en havenfaciliteiten moeten sinds 1 juli 2004 voldoen aan de International Ship and Port Security Code (ISPS Code). De ISPS-Code is door Europese Verordening 725/2004 onderdeel geworden van Europees recht en in Nederland geïmplementeerd in de Havenbeveiligingswet. Intersectorale afhankelijkheid is voor een deel al geregeld door bijvoorbeeld noodaggregaten.

Vergelijking met het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en de VS

In het Verenigd Koninkrijk wordt bij chemie bedrijven sinds 30 jaren structureel rekening gehouden met terrorisme vanwege de IRA. Daarbij adviseert de overheid de bedrijven actief over de security. In Duitsland wordt sinds enkele jaren bij de security regelgeving rekening gehouden met terrorismedreiging in de chemische sector, al wordt in Duitsland die dreiging laag ingeschat.

In Nederland is de security primair gericht tegen diefstal en vandalisme en bij de aardoliebedrijven ook tegen terrorisme. De Amerikaanse olie-industrie heeft recent een managementsysteem voor security geïntroduceerd, vergelijkbaar met kwaliteitssystemen. Per land verschilden de afgelopen decennia de bedreigingen en dientengevolge de bedrijfsbeveiliging. De Nederlandse beveiligingssituatie heeft (nog) niet het Britse niveau.

Nieuwe maatregelen

De circa 40 *bedrijven* met gevaarlijke stoffen met de grootste risico's voor de omgeving zullen op basis van een convenant tussen de overheid en het bedrijfsleven periodiek risicoanalyses moeten uitvoeren voor gerichte geactualiseerde beveiligingssystemen. Aanbevolen wordt om voor security een managementsysteem per bedrijf te gebruiken. Dat past bij de wereldwijde ontwikkelingen op het gebied van responsible care. In de VS is de security daar reeds een onderdeel van, in Europa nog niet. Bewustwording van risico's moet deel gaan uitmaken van de cultuur.

De keten productie, opslag en distributie van ammoniumnitraat en ammoniumnitraat-houdende producten zal aan een intensief bewakingssysteem worden onderworpen ter voorkoming van diefstal, analoog aan de huidige systematiek in de VS en het Verenigd Koninkrijk.

Aan de opzet en inrichting van bewaakte parkeerplaatsen voor *transporten* zal worden meegewerkt. De beveiligingsmaatregelen voor rangeerterreinen zullen eveneens worden verbeterd.

De beveiliging van buisleidingen wordt nader onderzocht en zonodig verbeterd.

Bij kunstijsbanen met ammoniakkoeling worden de beveiligingsmaatregelen verder geïntensiveerd. Bij nieuwe kunstijsbanen zal ammoniak uitsluitend in de primaire koelinstallatie worden toegepast en wordt onder de ijsvloer en nabij publieksruimten met andere koudedragers gewerkt.

Met het oog op uniformiteit van aanpak van security op objectniveau, het voorkomen van duplicatie daarbij van werk bij (risico-)analyses, fysieke beveiliging, personele aspecten van beveiliging en cybercrime wordt aanbevolen op korte termijn rijksbreed initiatieven te nemen die ertoe leiden dat security-expertise en informatie vanuit intelligence gedeeld kan worden met de betrokken sectoren en overheden. Het gaat om laagdrempelige advisering en ondersteuning aan vitale bedrijven en overheidsdiensten. De daarbij behorende audit-respectievelijke inspectiefunctie moet elders gepositioneerd worden. Daarbij zou geput kunnen worden uit ervaringen in onder andere het Verenigd Koninkrijk. Voor de ontwikkelkosten ten behoeve hiervan kan overwogen worden daarvoor de extra FES-gelden te besteden.

In de relevante *wetgeving* voor het omgaan met gevaarlijke stoffen zal de bevoegdheid van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer ten aanzien van inrichtingen en van de Minister van Verkeer en Waterstaat ten aanzien van transport, worden opgenomen om maatregelen te treffen in bijzondere omstandigheden bij terreurdreiging. Naast de bestaande mogelijkheid van geheimhouding van vertrouwelijke bedrijfsgegevens zal een voorziening worden getroffen tot geheimhouding van bepaalde informatie op grond van beveiligingsoverwegingen. Er zullen eisen kunnen worden gesteld aan de beperking van de toegankelijkheid van bepaalde tot nu toe openbare informatie. Het gaat dan om verplichte legitimatie bij het inzien, of het niet meer tonen van kwetsbare informatie op internet. Periodiek zal door het ministerie VROM en het ministerie van V&W worden geëvalueerd welke informatie en risicokaarten via vergunningen vertrouwelijk dienen te blijven, dan wel beperkt toegankelijk moeten zijn.

Personele, financiële en organisatorische consequenties

Het ministerie van VROM zal Vitaal structureel opnemen in de werkplanning en in de verantwoording in de jaarverslagen. Daarmede is Vitaal structureel verankerd in de organisatie.

Het instellen van een nationaal security instituut vergt 15-20 fte voor de sector chemische industrie met bovenomschreven taken. Hiervoor is nog geen capaciteit beschikbaar. De haalbaarheid van een dergelijk instituut wordt onderzocht.

De AIVD zal de actualisatie van de dreiging twee maal per jaar uitvoeren.

Dit betekent dat er structurele capaciteit nodig is voor de beoordeling van die actualisatie, de vertaling in beleid en indien nodig wetgeving, overleg met de sector, afstemming internationaal en aansluiting bij het Alerteringsstelsel Terrorismebestrijding en verder voor de handhaving bij de bedrijven. Daarvoor is bij het ministerie van VROM circa 8 fte nodig (beleid en inspectie) en nog eens 3 fte bij de Inspectie V&W. Het ministerie van VROM en het ministerie van V&W beraden zich over een personele en materiële claim voor veiligheid in brede zin, zoals ten behoeve van deelname aan het Alerteringsstelsel Terrorismebestrijding en het project Nationale Veiligheid.

De kosten voor beveiliging die door het bedrijfsleven moeten worden gedragen, worden vastgesteld op basis van het ALARA principe, waarbij in ieder geval voldaan moet worden aan het criterium van goed huisvaderschap.

Daarnaast zullen de taken bij gemeenten, provincies en brandweer die met de veertig bedrijven te maken hebben iets worden uitgebreid. Voorlopig ruwweg begroot op 6 fte.

De kosten verbonden aan het inrichten van bewaakte parkeerplaatsen en verbetering van security aspecten van de rangeerterreinen zijn hier niet in begrepen.

b. nucleaire industrie: nucleaire bedrijven en transporten en grote radioactieve bronnen

Introductie

Aanslagen op nucleaire installaties of met radioactief materiaal kunnen de maatschappij ontwrichten. Internationaal verlangt men een hoger niveau van beveiliging van de nucleaire sector getuige de verklaring van de International Atomic Energy Agency (IAEA - M. Elbaradei, Directeur-generaal, 16 maart j.l.).

Bedreigingen en kwetsbaarheden

Aanslagen door kwaadwillenden op nucleaire installaties of inrichtingen waar grote hoeveelheden radioactief materiaal voorhanden zijn of met radioactief materiaal zijn de belangrijkste bedreigingen van de nucleaire sector. Bij radioactieve besmetting van de omgeving kan sprake zijn van langdurige, economische en gezondheidsschade alsook maatschappelijke ontwrichting. Voorbeelden zijn aanslagen op nucleaire installaties of transporten, ontvreemding van nucleair of radioactief materiaal (vuile bom), of aanslagen op inrichtingen voor de productie van radiopharmica, met als gevolg onrust en eventueel overlijden van patiënten. Samenwerking met de AIVD bestaat al jaren.

Bestaande maatregelen

Het beleid in Nederland is gericht op het voorkomen van aanslagen en het beperken van effecten. Dit laatste kan door optimalisatie van het ontwerp van installaties en door een goed ingerichte rampenbestrijding. Beveiliging (security) en veiligheid (safety) zijn dwingend geregeld in de Kew-vergunningen. Veel maatregelen vloeien voort uit internationale

verdragen en richtlijnen²². Voor bouwkundige ontwerpen wordt gekeken naar het buitenland, daarnaast worden voorzieningen doorgevoerd bij de evaluatieprogramma's van de Nederlandse installaties. Bij het bouwen wordt tevens rekening gehouden met scenario's voor natuurrampen.

De Kernfysische Dienst van het ministerie van VROM, Euratom en IAEA houden toezicht op de veiligheids- en beveiligingsaspecten. Voor de beveiliging (dreigingsanalyses) wordt nauw samengewerkt met de AIVD.

Bij een verstoring kan een zware claim komen te liggen op verschillende sectoren van de maatschappij. Dit is geregeld in het Nationaal Plan Kernongevallenbestrijding (NPK). Het NPK is onlangs geactualiseerd en intersectoraal zijn er veel afspraken op het gebied van crisisbeheersing. Een Nationale Stafoefening nucleaire crisisbeheersing vond plaats op 25 mei 2005 in samenwerking met de kerncentrale te Borssele. Daarbij waren veel van de sectoren van Vitaal vertegenwoordigd.

Voor nucleaire inrichtingen zijn de beveiligingsafspraken tussen bedrijf en lokale driehoek vastgelegd in het zogenaamde IBO/EBO systeem (Interne en Externe Beveiligings Organisatie). Deze afspraken zijn in lijn met de recente wet- en regelgeving zoals het stelsel Bewaken en Beveiligen en de sector kan snel worden aangesloten worden op het Alerteringssysteem Terrorismebestrijding (ATb). Dit soort afspraken zullen worden gemaakt voor alle sectoren van Vitaal rijksbreed. Het ministerie van BZK zal zorgen dat de veiligheidsregio's gecoördineerd worden benaderd.

Nieuwe maatregelen

De AIVD geeft evenals de IAEA aan dat vergeleken met andere bedrijfstakken, er een noodzaak is van een hoog niveau van beveiliging (security) voor nucleaire inrichtingen en transporten. Dit betekent het volgende.

- Intensivering van inzet voor de implementatie van (internationale) maatregelen.
- (Inter)nationaal onderzoek naar effectbeperkende maatregelen.
- Aanvullende regelgeving op het gebied van Non-proliferatie van radioactieve stoffen (zie hiervoor ook de 'Code of conduct on the safety and security of radioactive sources' van de IAEA).
- Ratificatie van de in juli 2005 aangescherpte afspraken van het "Verdrag fysieke beveiliging nucleair materiaal". Het verdrag is nu naast internationale transporten ook van toepassing op inrichtingen en nationale transporten.
- Internationale afstemming van de beveiligingsmaatregelen van transporten.
- Intensivering van het toezicht op boekhouding, transport en Non-proliferatie door IAEA en Euratom.
- Regeling oefening en opleiding op het gebied van beveiliging.
- Internationale harmonisatie in verband met het Alerteringssysteem terrorismebestrijding.

Verder zullen naar aanleiding van de actie van Greenpeace in mei 2005 de beveiliging en de beveiligingssystematiek bij de kerncentrale Borssele in overleg met het lokaal bevoegd gezag, het ministerie van BZK en de NCTb worden geëvalueerd. De sector is zich al zeer bewust van de mogelijke risico's. De evaluatie moet duidelijk maken in hoeverre extra maatregelen wenselijk zijn.

De nucleaire industrie kan ook aansluiten bij het in de chemische industrie voorgestelde nationaal security instituut.

Uitgangspunt is dat de sector de kosten van maatregelen draagt op grond van de wettelijke verplichtingen.

²²zoals het 'Verdrag Fysieke beveiliging nucleair materiaal' en 'De beveiligingsrichtlijnen' van de IAEA.

Personele, financiële en organisatorische consequenties

Voor de uitvoering van het werk voor Vitaal is structureel drie fte nodig voor beleid en handhaving. Het gaat om de beoordeling van de actualisatie van de dreiging en de vertaling daarvan in beleid en waar nodig regelgeving, overleg met de sector, afstemming internationaal en aansluiting bij het Alerteringsstelsel Terrorismebestrijding. En er zijn kosten voor onderzoek, opleiding en oefeningen. De problematiek rond misbruik van radioactieve bronnen voor vuile bommen zal verder worden uitgewerkt en is nog niet bij de schatting van structureel benodigde capaciteit meegenomen. De AIVD heeft voldoende capaciteit om tenminste twee maal per jaar een actualisatie van de dreiging te geven. Het ministerie van VROM zal het vervolg van Vitaal structureel opnemen in de werkplanning en de verantwoording in jaarverslagen. Daarmee is Vitaal structureel verankerd in de organisatie.

Voor 2006 en verder moet worden bezien of er een claim komt voor de extra capaciteit voor alle zaken op het gebied van veiligheid en beveiliging.

Hoofdstuk 3. Thematische analyse en sectoroverstijgende maatregelen

3.1 inleiding

Gebaseerd op de samenvattende sectorrapportages (en achterliggende documenten) vindt u in dit hoofdstuk een thematische analyse. Daar waar uit de analyse blijkt dat meerdere vitale sectoren met dezelfde vraagstukken worstelen zijn maatregelen geformuleerd, logischerwijs met een sectoroverstijgend karakter. Op deze wijze wordt de gewenste samenhang verkregen. De analyse is het product van een gezamenlijk denkproces tussen sectoren gericht op zinvol geachte aanvullende maatregelen ter bescherming van de vitale infrastructuur. Ter ondersteuning van deze analyse zijn onder andere zogenoemde intersectorale toetsingsbijeenkomsten georganiseerd waarin, geredeneerd vanuit één centraal gestelde sector, de probleemstelling werd geformuleerd en werd gediscussieerd over de voorgestelde maatregelen, dan wel over 'tegenmaatregelen'.

De thema's zijn:

- 3.2 'Wie zijn' of 'wat is' de vitale infrastructuur?
- 3.3 Het huidige beschermingsniveau.
- 3.4 Intensivering van de aandacht voor security.
- 3.5 Intersectorale agenda.
- 3.6 Financiering.

3.2 'Wie zijn' of 'wat is' de vitale infrastructuur?

Voortbouwen op bestaande inzichten

De eerder gememoreerde quick-scan (2003) naar vitale producten en diensten vormde een goed vertrekpunt voor de kwetsbaarheidsanalyses. De meeste sectoren konden voor de uitvoering van hun belangenanalyse voortbouwen op datgene wat op dat moment was aangeduid als zijnde 'vitaal'. Veelal zijn producten of diensten nader uitgewerkt in zogenoemde vitale knooppunten of vitale elementen. Bijvoorbeeld de sector 'Gezondheid' had aanvankelijk slechts één vitale dienst. In de huidige inventarisatie is de sector verder opgesplitst in de genoemde vier aparte producten/diensten. Vitale knooppunten variëren sterk in aard en omvang. Voorbeelden van vitale knooppunten zijn gebouwen, installaties, functionarissen, systemen of geografische gebieden.

Tabel: Vitale sectoren, producten en diensten²³

Sector	Product of dienst
Energie	1 Elektriciteit
	2 Aardgas
	3 Olie
Telecommunicatie	4 Vaste telecommunicatievoorziening
	5 Mobiele telecommunicatievoorziening
	6 Radiocommunicatie en navigatie
	7 Satellietcommunicatie
	8 Omroep
	9 Internet-toegang
	10 Post- en koeriersdiensten
Drinkwater	11 Drinkwatervoorziening
Voedsel	12 Voedselvoorziening/ -veiligheid
Gezondheid	13 Spoedeisende zorg/overige ziekenhuiszorg
	14 Geneesmiddelen
	15 Sera en vaccins
	16 Nucleaire geneeskunde
Financieel	17 Betalingsdiensten / betalingstructuur
	18 Financiële overdracht overheid
Keren en beheren oppervlaktewater	19 Beheren waterkwaliteit
	20 Keren en beheren waterkwantiteit
Openbare Orde en Veiligheid (OOV)	21 Handhaving openbare orde
	22 Handhaving openbare veiligheid
Rechtsorde	23 Rechtspleging en detentie
	24 Rechtshandhaving
Openbaar bestuur	25 Diplomatieke communicatie
	26 informatieverstrekking overheid
	27 Krijgsmacht
	28 Besluitvorming openbaar bestuur
Transport	29 Mainport Schiphol
	30 Mainport Rotterdam
	31 Hoofdwegen- en Hoofdvaarwegennet (Rijksinfrastructuur)
	32 Spoor
Chemische en Nucleaire industrie	33 Vervoer, opslag en productie/verwerking van chemische en nucleaire stoffen

In april 2004 is de sector Chemische en Nucleaire industrie toegevoegd aan het rijtje van vitale sectoren. Omdat voor de veiligheid van deze industrie al een geheel eigen regime bestaat, is tijdens de quick-scan besloten om 'externe veiligheid' niet mee te nemen als

²³ Over de bijbehorende knooppunten is de Kamer eerder geïnformeerd.

aparte sector. In de vervolgfase is hierop teruggekomen. De criteria waarmee een sector als 'vitaal' is te karakteriseren (zie hoofdstuk 1), gelden immers ook voor de sector Chemie en Nucleair, zij het, dat hierbij het accent ligt op het slachtoffercriterium.

Binnen de sector Transport is vanaf de eerste Voortgangsrapportage de analyse toegespitst op in de tabel genoemde als "vitaal" aangemerkte deelsystemen. De verandering ten opzichte van de quick-scan betreft de mainportbenadering. Op de meerwaarde van een gebiedsgerichte benadering, zoals deze analyse op het niveau van beide mainports, wordt nader ingegaan in paragraaf 3.4.

Complex geheel van intersectorale verbanden

Ook constateren we op basis van de sectorrapportages dat de afhankelijkheden van andere vitale sectoren in kaart zijn gebracht. We zien het onderscheid in de positie van 'aanbieder' (bijvoorbeeld van drinkwater) van vitale producten en diensten en de positie van 'vrager'. Bijna alle vitale infrastructuren vervullen binnen het geheel van de vitale infrastructuur zowel de positie als vrager als die van aanbieder. Dat maakt de onderlinge relaties tot een complex geheel. Identificatie van dit complex aan relaties doet op zichzelf niets af aan de complexiteit, maar maakt deze wel beter hanteerbaar.

De conclusie is dat de vitaalanalyse eerdere inzichten over wat als vitaal moet worden beschouwd verder heeft aangescherpt, en dat nu kan worden gezegd dat sprake is van een voldoende scherpe foto van de nul-situatie om systematisch hierop te kunnen voortbouwen.

3.3 Het huidige beschermingsniveau

Positief beeld ten aanzien van de mogelijkheden eigen verstoringen tegen te gaan

Het geheel van de sectorrapportages overziend kan gezegd worden dat Nederland redelijk goed beschermd is tegen de uitval van (delen van de) de vitale infrastructuur. Wat blijkt is dat sectoren positief aankijken tegen de mogelijkheden om binnen de eigen sector technisch-organisatorisch falen en verstoringen in de levering en de beschikbaarheid van diensten tegen te gaan. Bovendien blijkt dat voor allerlei vitale onderdelen van de infrastructuur bewust redundantie is georganiseerd om mogelijke verstoringen (tijdelijk) te kunnen opvangen. Ook geografische spreiding van diensten en productieprocessen is een belangrijk gegeven in het verminderen van kwetsbaarheden. Daarnaast wordt door sectoren veel geïnvesteerd in de voorbereiding op calamiteiten, het oefenen van verstoringssituaties en het op een adequaat niveau houden van de responsorganisatie.

Van belang is tegelijkertijd te constateren dat ondanks dit positieve beeld ten aanzien van het tegengaan van verstoringen binnen de eigen sector, absolute garanties door sectoren niet worden afgegeven. Het gaat meer om de aanvaardbaarheid van de (rest)risico's. Daarnaast hebben vrijwel alle sectoren aangekondigd aanvullende maatregelen te treffen om het huidige niveau van kwetsbaarheid te handhaven dan wel te verminderen. Deze zijn op hoofdlijnen beschreven in de samenvattende sectorrapportages. In veel gevallen gaat het om zeer specifieke maatregelen die vanwege het vertrouwelijke karakter niet in de samenvattingen zijn opgenomen.

Het bedrijfsleven beheert het overgrote deel (70 à 80%) van de vitale infrastructuur. Omdat het uitvallen van (bedrijfs-)processen grote economische schade en imagoschade oplevert hebben bedrijven vanuit hun eigen belang veelal al maatregelen getroffen. Maar bij ditzelfde bedrijfsleven wordt ook een maatschappelijke verantwoordelijkheid gevoeld, die wordt vertaald in (extra) maatregelen ten behoeve van de vitale infrastructuur.

De bescherming van de vitale infrastructuur is geborgd in wet- en regelgeving die aan de ene kant dikwijls al een lange historie kent. Dit geldt ook voor de uitvoering hiervan (vooral door

het bedrijfsleven) en het toezicht op de bescherming van de vitale infrastructuur, in de vorm van kwaliteitssystemen en/of overheidstoezicht. Aan de andere kant valt uit de sectorrapportages op te maken dat ter bescherming van de vitale infrastructuur ook in het recente verleden nog aanvullende maatregelen zijn genomen. Dit past in het beeld van sectoren die van oudsher de 'verplichting tot continue verbetering' als handelsmerk gebruiken.

Het belang van een Europese benadering

Een ander kenmerk van het huidige beschermingsniveau is dat dit steeds vaker internationaal wordt geborgd. Dit geldt in het bijzonder voor de sectoren Energie, Chemie en Nucleair, Transport, Telecommunicatie, Gezondheid, Voedsel en de Financiële sector. Dit is verklaarbaar omdat deze vitale infrastructuren bij verstoring of uitval ook grensoverschrijdende effecten kunnen hebben. Bijvoorbeeld een langdurige verstoring van de import of export van grondstoffen of andere producten via de Rotterdamse haven leidt tot problemen in een aantal sectoren. Andere Europese landen hebben vaak ook een sterke afhankelijkheid van de Nederlandse infrastructuur. Uit de sectorrapportages blijkt overigens ook dat een aantal sectoren (tot een bepaalde schaalgrootte) geen internationale afhankelijkheden kent zoals openbaar bestuur en bepaalde delen van de Nederlandse agro-sector. Nederland is op die terreinen zelfvoorzienend.

Grensoverschrijdende effecten vragen om een internationale aanpak, hetzij door middel van bilaterale verdragen hetzij via een Europese aanpak als meerdere lidstaten betrokken zijn. Het in hoofdstuk 1 genoemde EU-initiatief om te komen tot een "European Programme Critical Infrastructure Protection" beoogt te voorzien in een Vitaalaanpak zoals in Nederland wordt gevolgd. Het kabinet juicht dit toe.

Belangrijke te nemen stappen zijn het identificeren van de vitale infrastructuren met grensoverschrijdende effecten in de EU en het vaststellen van de kwetsbaarheid hiervan. De eerder bepleitte zorgvuldigheid waarmee deze kwetsbaarheidsanalyses moeten worden uitgevoerd maakt dat dit enige tijd zal vergen. Nederland is bereid, mede gebaseerd op de eigen ervaringen, hierin een voortrekkersrol te vervullen. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zal de Nederlandse inbreng coördineren, in samenwerking met de NCTb als het aan terrorisme gerelateerde aspecten betreft.

Veel sectoren vragen aandacht voor intersectorale kwetsbaarheden

Een belangrijke nuancering op het positieve beeld over de eigen mogelijkheden om verstoringen tegen te gaan, is dat veel sectoren wijzen op de kwetsbaarheden die het gevolg zijn van afhankelijkheidsrelaties met andere sectoren. Zoals eerder aangeven heeft de vitaalanalyse wat dit betreft inzichten opgeleverd in die afhankelijkheden (foto nul-situatie). Wat blijkt is dat die afhankelijkheden relatief vaak worden onderkend in relatie tot de 'klassieke' aanbodsectoren zoals Drinkwater, Energie (vooral elektriciteit), Transport en Telecommunicatie. Waar het gaat om economische schade als gevolg van natuurrampen worden vooral relaties gezien met de sector Keren en beheren van oppervlaktewater. In paragraaf 3.4 gaan wij nader in op de probleemstelling hieromtrent en de zinvol geachte 'intersectorale agenda'.

Beveiliging tegen moedwillige verstoring staat hoog op de agenda

Een ander punt uit de sectorrapportages is het belang dat sectoren hechten aan het tegengaan van moedwillige verstoring. In relatie tot het huidige beschermingsniveau geven veel sectoren aan dat dit een onzekere factor is. Het gaat hierbij, in tegenstelling tot technisch-organisatorisch falen, om moeilijk calculeerbare risico's. De vitaalanalyses hebben een belangrijke bijdrage geleverd aan vergroting van het inzicht en de bewustwording op het punt van moedwillige verstoring en de mogelijkheden daar zowel preventief als repressief (alertering en repons) maatregelen op te nemen. Binnen de categorie moedwillige verstoring is het van grote waarde gebleken dat er verschillende subcategorieën te onderkennen zijn,

variërend van de hacker, de activist, de gefrustreerde werknemer, de 'gewone' crimineel (die uit is op geldelijk gewin), tot aan de terrorist. De effectiviteit van beschermingsmaatregelen varieert al naar gelang de subcategorie, maar deze maatregelen hebben ook een duidelijke overlap. Uit de sectorrapportages blijkt dat alle vitale infrastructuren het tegengaan van moedwillige verstoring hoog op hun agenda hebben staan. Voor een groot aantal sectoren geldt tevens dat zij vinden dat intensivering van inspanningen op dit gebied noodzakelijk is.

3.4 Intensivering van de aandacht voor security

Door de vitaalanalyse is men zich in een aantal sectoren bewuster geworden van security-aspecten en de lacunes hierin en van de noodzaak op dat punt (meer) maatregelen te treffen.

Probleemstelling

Gebaseerd op datgene wat naar voren is gebracht in de sectorrapportages komen wij ten aanzien van de beveiliging van de vitale infrastructuur met een drieledige probleemstelling.

Ten eerste zien wij dat over het noodzakelijke beveiligingsniveau van vitale infrastructuren op dit moment onvoldoende duidelijkheid bestaat. Wij constateren tevens dat sommige sectoren duidelijk verder zijn dan andere waar het gaat om het vaststellen van het basisbeveiligingsniveau (goed huisvaderschap). Tot op zekere hoogte is het onvermijdelijk dat bij een beleidsterrein dat sterk in ontwikkeling is, volledige duidelijkheid ontbreekt. Onduidelijkheid over de (mogelijk hoge) kosten van aanvullende maatregelen speelt hierbij mogelijk een rol. Toch is het gelet op het feit dat Vitaalbreed de belangstelling voor het onderwerp beveiliging hoog op de agenda staat en er in tal van sectoren vorderingen worden gemaakt, van belang een – samenhangende – doorontwikkeling te bevorderen.

Ten tweede zien wij een te beperkte beschikbaarheid van 'kennis en kunde' op het gebied van beveiliging. Aan de beantwoording van de vraag: 'Wat is het noodzakelijke beveiligingsniveau voor de vitale infrastructuur?' dienen gedegen risicoanalyses ten grondslag te liggen die betrokkenheid vragen van aanvullende disciplines zoals politie, justitie, beveiligingsdeskundigen (drie componenten: fysiek, personeel & organisatie en ICT) en inlichtingendiensten. Wij constateren enerzijds dat in de huidige situatie de vraag naar deskundigheid het aanbod overstijgt en anderzijds dat op diverse plekken gelijktijdig initiatieven ontstaan (ook in de markt) om aan dit aanbod invulling te geven. Het is in dit stadium moeilijk grip krijgen op de discrepantie tussen vraag en aanbod en het ontbreekt aan samenhang tussen velerlei initiatieven.

Ten derde zien wij een hiaat in de wijze waarop private en publieke partijen hun beveiligingsinspanningen op elkaar afstemmen. Vanuit de optiek van goed huisvaderschap is primair de betreffende eigenaar en beheerder verantwoordelijk voor de beveiliging van de vitale infrastructuur. De overheid heeft een rol wanneer als gevolg van een dreiging of responsituatie maatregelen moeten worden genomen die de mogelijkheden van de eigenaar en beheerder te boven gaan. In die situaties draagt de overheid verantwoordelijkheid voor het nemen van aanvullende beveiligingsmaatregelen. Voor objecten in het Rijksdomein is een en ander geregeld in het Stelsel bewaken en beveiligen. Voor de andere vitale infrastructuur zijn de lokale overheden verantwoordelijk en die nemen veelal ook het initiatief om tot afspraken met eigenaren van de vitale infrastructuur te komen. Geconstateerd wordt dat er nog teveel een situatie bestaat dat lokale overheden ieder voor zich het wiel uitvinden en dat het vitale

bedrijfsleven wordt geconfronteerd met verschillende eisen die de verschillende overheden stellen terwijl soms de situatie gelijk is. Anderzijds kunnen de lokale overheden niet altijd beschikken over de juiste informatie met betrekking tot de vitale infrastructuur en vitale knooppunten die zich in hun regio bevinden. Kortom: een gezamenlijk en eenduidig kader waarbinnen afspraken worden gemaakt tussen private en publieke partijen over de wederzijdse beveiligingsinspanning ontbreekt.

Rijksbreed initiatief gericht op versnellen en verbinden van het beveiligingsinspanningen

Gelet op bovenstaande probleemstelling is over de volle breedte van de vitale infrastructuur draagvlak voor een versnellend en verbindend initiatief gericht op de beveiliging van de vitale infrastructuur. Gedacht wordt aan de oprichting van een multi-disciplinaire task force onder regie van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De opdracht kan als volgt worden geformuleerd:

1. Het bevorderen dat voor vitale infrastructuur duidelijk is welk niveau van beveiliging adequaat genoeg is, inclusief de mogelijkheid tot verankering daarvan in wet- en regelgeving. (denk aan: methodeontwikkeling, benchmarking, uitwisseling best practices, expert-judgement).
2. Het bevorderen dat tussen eigenaren/beheerders van vitale infrastructuur en publiek verantwoordelijken voor de openbare orde en veiligheid goede afspraken worden gemaakt over ieders bijdrage aan de beveiliging; voor de hand ligt te kijken naar de mogelijkheden die bestaande afsprakenstelsels kunnen bieden (zoals prestatiecontracten van de politie en/of de crisisplanvorming op het niveau van de veiligheidsregio's).
3. Inzicht geven in de eventuele financiële obstakels voor aanvullende beveiligingsmaatregelen voor zowel publieke als private partijen, en oplossingen hiervoor aandragen.
4. Het faciliteren van kennisuitruil en (voor zover dit voorziet in een behoefte) het fungeren als één loket voor vragen over de beveiliging voor bedrijven en overheden.
5. Het bijdragen aan oplossingen die de bestaande discrepantie tussen vraag en aanbod naar kennis en kunde op het gebied van beveiliging kan wegnemen.

Het streven is er op gericht voor het einde van dit jaar het initiatief concreet handen en voeten te geven. Vast staat dat meerdere partijen zullen moeten samenwerken om het geheel tot een succes te maken. In concreto zal die samenwerking vorm moeten krijgen tussen vakministeries (verantwoordelijk voor sectorale beveiligingswet- en regelgeving), de NCTb, de AIVD, het National High Tech Crime Centre (NHTCC) en de regionale politiekorpsen.

Rol AIVD vanuit beveiligingsbevorderende taak en uitvoering veiligheidsonderzoek

Om de informatiepositie te borgen zal de AIVD met de sectoren afspraken maken over de frequentie van de te leveren dreigingsinformatie. De behoefte aan dreigingsinformatie kan per sector verschillen. Dit kan bijvoorbeeld bepaald worden door de relatieve kwetsbaarheid van de sector en het dreigingsbeeld. Voor het leveren van dreigingsinformatie is het van belang dat sectoren inzichtelijk hebben wat de te beschermen belangen zijn: hoe specifiek deze belangen geïdentificeerd zijn, des te beter kunnen dreigingen voor een sector in kaart worden gebracht. De frequentie van het leveren van dreigingsinformatie wordt afgestemd met de frequentie van dreigingsproducten ten behoeve van het Alerteringssysteem Terrorismebestrijding, waarvoor de AIVD dreigingsinformatie levert aan de NCTb. Indien in voldoende mate beveiligingsmaatregelen van organisatorische, personele, bouwkundige en elektronische aard en ICT-maatregelen zijn getroffen, en er alsnog ontoelaatbare restryco's bestaan, kan de mogelijkheid van het aanwijzen van vertrouwensfuncties worden gezien. Aan een aanstelling van personen op een dergelijke

functie gaat een door de AIVD in te stellen veiligheidsonderzoek vooraf, dat dient uit te monden in een verklaring van geen bezwaar.

Relatie tot de aansluiting op het Alerteringssysteem Terrorismebestrijding

Met vertegenwoordigers van elk van de aangesloten sectoren en de betrokken ministeries heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gesprekken gevoerd waarbij de werking van het alerteringssysteem, de specifieke aspecten daarvan voor de sector, de communicatieaspecten en de bevestiging van de gemaakte afspraken ten behoeve van de aansluiting op het alerteringssysteem aan de orde zijn geweest. De volgende vier infrastructuren zijn (worden) aangesloten op het Alerteringssysteem Terrorismebestrijding:

- de Luchthaven Schiphol (zowel land- als airside);
- drinkwater (waterleidingbedrijven);
- spoor (personenvervoer en stations);
- haven Rotterdam en petrochemische industrie aldaar.

De volgende bedrijfssectoren waarvan aansluiting op het Alerteringssysteem Terrorisme is voorzien betreffen elektriciteit, gas en nucleair. Op dit moment wordt door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties onderzocht of naast het Alerteringssysteem Terrorismebestrijding een verbreding kan plaatsvinden naar de overige crisistypen en begingebourtenissen.

3.5 Intersectorale agenda

Nog niet alle intersectorale afhankelijkheden zijn tussen de betreffende sectoren voldoende uitgediept en in een aantal gevallen is pas recent begonnen met het ontwikkelen van daarop betrekking hebbende maatregelen. Gebleken is dat de afstemming daarover complex is en de nodige tijd vergt.

Achterliggend probleem: gebrek aan eenduidig analysekader

Het is nog niet mogelijk gebleken om in deze cyclus eenzelfde eenduidige methodiek voor alle analyses bij alle sectoren te hanteren. In de komende jaren zal het een punt van aandacht moeten zijn om te bezien welke methodische randvoorwaarden er dienen te gelden bij de volgende reeks sectoranalyses teneinde een slag verder te komen met de analyse van domino-effecten. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan zaken als uniforme regio-indeling en uniforme effectencriteria. Pas dan is een goede koppeling van (domino-)effecten en daarvan afgeleide prioritering van aanvullende maatregelen mogelijk.

Het belang van een intersectoraal netwerk: Oprichting Strategisch Overleg Vitale Infrastructuur

Aangezien de intersectorale verbanden voor een belangrijk deel de kwetsbaarheid van de vitale infrastructuur bepalen, is het van belang dat sectoren elkaar kunnen aanspreken op prestaties. Eén van de belangrijke opbrengsten van het Vitaalproces tot nu toe is dat het heeft bijgedragen aan ontschotting. Sectoren zijn met elkaar in gesprek geraakt en hebben elkaars mogelijkheden en behoeften beter leren kennen. Er is brede steun onder sectoren dit met elkaar vast te houden en uit te breiden met een intersectoraal overleg op het niveau van bestuurders en managers. Het initiatief daartoe is, in overleg met VNO-NCW, al in gang gezet. De oprichting van het Strategisch Overleg Vitale Infrastructuur (SOVI) wordt breed ondersteund. In dit overleg is zowel de overheid als het bedrijfsleven vertegenwoordigd. Enerzijds is het een overleg tussen het bedrijfsleven en de overheid. Anderzijds is het een overleg tussen de vitale sectoren.

Het SOVI zal een platform bieden voor overkoepelende, strategische onderwerpen die alle partijen aangaan. Het SOVI is geen formeel besluitvormend overleg. Deelnemers komen uit

de top van het bedrijfsleven en overheid en staan onder leiding van een onafhankelijke voorzitter.

Nut en noodzaak van een Gebiedgerichte benadering

In het kader van het dossier vitale infrastructuur is tot nog toe een analyselijn gevolgd waarbij per sector is bekeken hoe het gesteld is met de kwetsbaarheid en welke de benodigde maatregelen zijn. Op basis van deze sectoranalyse is vervolgens ook gekeken hoe het gesteld is met intersectorale afhankelijkheden, maar duidelijk vanuit het perspectief van de sector.

Mede op basis van de ervaringen die zijn opgedaan bij de twee mainports (Haven Rotterdam en Schiphol) is gebleken dat er zowel vanuit het perspectief van de verschillende vitale sectoren als vanuit het bestuurlijk perspectief (openbare orde en veiligheid) behoefte bestaat aan meer inzicht in de geografische spreiding van vitale elementen.

Op dit moment is er geen volledig beeld hoe de verschillende vitale elementen zijn verspreid over het land en valt dus moeilijk te bepalen in hoeverre ze elkaar zouden kunnen beïnvloeden. Zo is het op dit moment voor de sector Keren en beheren oppervlaktewater niet duidelijk in welke gebieden zich vitale elementen bevinden en welke (economische) betekenis zij hebben. Het is voor deze sector dan ook niet mogelijk om een gedegen afweging te maken ten aanzien van de vraag of de huidige normen (en hieraan gerelateerde maatregelen) voor wat betreft bescherming tegen overstromingen afdoende zijn vanuit vitaaloptiek.

Voorts willen vitale sectoren ten aanzien van beveiliging, alertering en hulpverlening afspraken maken met decentrale overheden over de inzet van publieke middelen. Om een goede afweging te kunnen maken is het voor decentrale overheden noodzakelijk om duidelijkheid te krijgen over de totaalvraag die ze op dit vlak kunnen verwachten. Centrale elementen bij een gebiedsgerichte aanpak zijn onder meer een geografisch inzicht, kwetsbaarheidsanalyses op gebiedsniveau, hulpvraag op gebiedsniveau, eventuele aanvullende maatregelen en borgingsmechanismen voor maatregelen en afspraken op gebiedsniveau.

Nut en noodzaak van intersectoraal visitatieprogramma

Er bestaat vitaalbreed draagvlak voor een Visitatieprogramma (2006-2009) om de kwaliteit van de maatregelen ter bescherming van de vitale infrastructuur te toetsen. Visitatie kan sectoren helpen bij het krijgen van overzicht hoe het is gesteld met het beschermingsniveau van de vitale infrastructuur. De bedoeling is dat vertegenwoordigers van sectoren bij elkaar een visitatie uitvoeren. Het visitatieprogramma wordt opgesteld in overleg met het in te stellen Strategisch Overleg Vitale Infrastructuur. Hiermee wordt een impuls gegeven aan het maken van intersectorale afspraken.

Oefenen op basis van verdelingsplannen in geval van schaarste

Olie, motorbrandstoffen, vaccins, elektriciteit, gas en drinkwater zijn producten die in het geval van een ernstige crisis schaars kunnen worden. Vitale diensten moeten in geval van een crisis echter wel daarover kunnen beschikken. Daarvoor zijn of worden verdelingsplannen opgesteld. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zal ervoor zorgen dat er op basis van die verdelingsplannen wordt geoefend, ook op regionaal niveau. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties neemt dat op in de plannen met betrekking tot multidisciplinair oefenen.

Crisiscommunicatie

Het feit dat de verschillende sectoren met elkaar in contact zijn gekomen is al als belangrijke meerwaarde van dit dossier genoemd. Deze communicatie tussen sectoren is ook vooral bij een crisis met sectoroverstijgende effecten zeer belangrijk. Het gaat erom, dat de sectoren elkaar kunnen vinden om antwoord te krijgen op de primaire vraag 'wat is de ernst van de situatie?' maar met name op de vraag 'hoe lang zal deze crisis duren'? Het antwoord op deze

laatste vraag bepaalt namelijk of de getroffen vitale objecten verdere maatregelen zouden moeten treffen om de continuïteit te blijven garanderen. In diverse sectorrapportages (bijvoorbeeld Energie, Openbare Orde en Veiligheid en de Financiële sector) is de behoefte aan afspraken tussen sectoren over informatie, opschaling en communicatie geagendeerd. Het initiatief daartoe ligt primair bij de sectoren zelf. Daarnaast mag verwacht worden dat de gebiedsgerichte benadering ook op dit punt resultaten oplevert.

De communicatie over risico's, security-aspecten, de rol van het bedrijfsleven en van mede-overheden hierin met betrekking tot bescherming van de vitale infrastructuur zal geïntensiveerd worden. Voorstellen daartoe zullen worden ontwikkeld en op hun kansrijkheid worden beoordeeld. Een inventariserend en vergelijkend onderzoek naar de huidige wijze van communicatie van en tussen vitale infrastructuren over hun risico's en over verstoringen die hebben plaatsgevonden, kan waardevol zijn voor vinden van best practices. Samenwerking tussen overheid en vitaal bedrijfsleven is ook hier het vertrekpunt.

Overigens is het van belang hierbij op te merken dat er in de communicatie naar de burger geen onderscheid gemaakt kan worden tussen algemene risico- en crisiscommunicatie en communicatie over Vitaal. Het sinds mei 2005 bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bestaande Expertisecentrum Risico- en Crisiscommunicatie (ERC) zal in de verdere uitwerking van vitaal een ondersteunende rol vervullen. Ook medeoverheden kunnen in deze een beroep doen op het ERC.

Het verbeteren van de middelen voor noodcommunicatie

Tijdens crises kan het openbaar bestuur gebruik maken van het Nationaal Noodnet. Het contract met KPN omtrent het huidige noodnet loopt eind 2008 af. Het noodnet biedt momenteel alleen telefonie (op sommige punten wordt een inbelmodem gebruikt) en faxservice, waar de behoefte lijkt te ontstaan om ook datadiensten via dit net te kunnen bieden. Aangezien de beleidsverantwoordelijkheid voor noodcommunicatie bij mijn departement ligt, zal ik binnenkort bezien welke functionaliteiten rond noodcommunicatie gewenst zijn en of het huidige noodnet daaraan kan bijdragen. Een vraag daarbij is bijvoorbeeld of de robuustheid van het net in tact blijft als hier andere randapparatuur op wordt aangesloten. In dat kader zal ook worden bezien welke behoefte bestaat aan mobiele noodcommunicatie en welke operationele diensten hiervan gebruik kunnen maken.

3.6 Financiering

Onvoldoende eenduidig beeld

Ten aanzien van de financiering van aanvullende maatregelen ter bescherming van de vitale infrastructuur bestaat nog een onvoldoende eenduidig beeld. Vooralsnog is het uitgangspunt dat financiering van aanvullende maatregelen binnen sectoren moet plaatsvinden. De sectorrapportages laten een grillig beeld zien, want tussen sectoren bestaan grote verschillen in aard en omvang van voorgestelde aanvullende maatregelen, daarmee tevens ten aanzien van de financieringsbehoefte en idem ten aanzien van de voorgestelde financieringswijze. De verwachting is dat wanneer maatregelen volledig op hun merites zijn beoordeeld – waaronder financiële consequenties – het beeld eenduidiger zal worden.

Voor de economische structuur van Nederland is bescherming van de vitale infrastructuur cruciaal. In het geval dat de overheid zelf eigenaar van vitale infrastructuur is zal zij in die hoedanigheid extra maatregelen treffen. Voor deze maatregelen wordt 30 miljoen euro ter beschikking gesteld (FES-gelden).

Hoofdstuk 4. Volgende beleidscyclus Bescherming Vitale Infrastructuur

Actualisering en Rapportering

Het belang van de bescherming van de vitale infrastructuur in Nederland is een gezamenlijke opgave van de overheid en het bedrijfsleven. De afspraken daarover gaan in de kern over het structureel borgen van de aandacht voor de bescherming van de vitale infrastructuur. Het doorlopen van de vitaalcyclus is dus geen eenmalige exercitie. Daarom zal jaarlijks over de voortgang van de implementatie van de extra maatregelen worden gerapporteerd aan de Tweede Kamer.

Gedurende een periode van telkens vier jaar zal een nieuwe actualisering plaatsvinden. Hierdoor ontstaat over een periode van vier jaar een geactualiseerd beeld hoe het is gesteld met de bescherming van de vitale infrastructuur in Nederland. Het heeft geen zin deze actualisering frequenter uit te voeren omdat de aanvullende maatregelen eerst moeten zijn geëffectueerd. Bovendien zal een dergelijke exercitie die te kort op de vorige is uitgevoerd nauwelijks tot nieuwe inzichten leiden. Bij elke actualisering zal bekeken worden wat de impact is geweest van de implementatie van de extra maatregelen en of er sprake is van nieuwe dreigingen. In de eerstvolgende actualisering zal extra gekeken worden naar de internationale aspecten, de vitale knooppunten in relatie tot hun omgeving (zie maatregelen intensivering securitybeleid en gebiedsgerichte benadering) en de intersectorale afhankelijkheden (onder andere via de visitatiecommissies). Over de uitkomst hiervan zal in het najaar van 2009 aan de Tweede Kamer worden gerapporteerd.

In de jaarlijkse voortgangsrapportage Beleidsplan Crisisbeheersing zal de voortgang van dit dossier meegenomen worden. Alle ministeries zullen voorts de voortgang in het treffen van maatregelen in hun sectoren meenemen in de eigen jaarrapportage en begroting.

Ondersteunende rol AIVD

De wijze waarop de AIVD betrokken is geweest bij de aanpak van de bescherming vitale infrastructuur zal worden voortgezet. Van de AIVD kan verwacht worden dat hij kennis van de methodiek risicoanalyse beschikbaar stelt, ondersteuning geeft bij het uitvoeren van de analyses en informatie verstrekt over dreigingen met betrekking tot bewust menselijk handelen. Op basis van de uitgevoerde analyses kan de AIVD adviseren over eventueel noodzakelijke, extra te treffen beveiligingsmaatregelen. De rol van de AIVD in de bescherming van vitaal is adviserend van aard. De sectoren zijn zelf primair verantwoordelijk voor het op orde hebben van de beveiliging.

Evaluatie

Het onderwerp Bescherming van de vitale infrastructuur is pas recent (2001) echt op de politieke en beleidsagenda gekomen. In die beperkte tijd is geconcludeerd dat het een onderwerp is dat door zijn complexiteit, maar ook door de (on-)voorstelbaarheid van de scenario's, vaak moeizaam vooruit leek te komen.

Eén van de conclusies is, dat het een onderwerp is dat op sommige momenten een andere vorm van denken c.q. aanpak nodig had dan die vaak in algemene zin wordt gebruikt als we het hebben over potentiële risico's.

In de periode sinds 2001 is echter wel veel kennis opgedaan, maar zijn tegelijkertijd ook veel vraag- en aandachtspunten boven water gekomen die mogelijk uitdieping behoeven.

Aan het einde van deze eerste beleidscyclus Vitaal, die in de periode 2001-2005 is doorlopen, is het goed om ook terug te kijken op de opgedane ervaringen in de analysefase. Om de opgedane ervaringen vast te kunnen houden en belangrijke leer- en vraagpunten ten aanzien van de gevolgde procedure helder te krijgen zal een evaluatie worden uitgevoerd. Deze evaluatie zal door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties worden

geëntameerd en moet voor het einde van het eerste kwartaal 2006 zijn uitgevoerd. De andere ministeries en de betrokken sectoren zullen daarbij uiteraard worden betrokken.

Afkortingen

AIVD	Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
AZ	Ministerie van Algemene Zaken
Benewater	Beveiliging Nederlandse Watersector
Bir	Besluit informatie inzake rampen en zware ongevallen
BVI	Bescherming Vitale Infrastructuur
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CERT	Computer Emergency Resposn Team
CIWIN	Critical Infrastructure Warning Information Network
DGV	Directoraat-Generaal Veiligheid, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
DTe	Dienst uitvoering en Toezicht energie
EBB	Eenheid Bewaken en Beveiligen
EBO	Externe beveiligingsorganisatie
ECAC	European Civil Aviation Conference
EPCIP	European Programme for Critical Infrastructure Protection
ERC	Expertisecentrum Risico-en Crisiscommunicatie
EU	Europese Unie
EZ	Ministerie van Economische Zaken
GGD	Gemeentelijke Gezondheidsdienst
GHOR	Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen
GIS	Geografisch Informatie Systeem
GMS	Geïntegreerd Meldkamer Systeem
GTS	Gas Transport Services B.V.
HACCP	Hazard Analysis and Critical Control Points
IAEA	International Atomic Energy Agency
IBO	Interne Beveiligingsorganisatie
ICAO	International Civil Aviation Organization
ICT	Informatie- en Communicatie Technologie
ISPS Code	International Ship and Port Facility Security Code
JBZ-raad	Raad Justitie en Binnenlandse Zaken
Kew	Kernenergiewet
KWINT	beleidsnota Kwetsbaarheid op Internet
LVNL	Luchtverkeersleiding
MKZ	Mond- en Klauwzeer
NACOTEL	Nationaal Continuïteitsplan Telecommunicatie
NAVO	Noord Atlantische Verdrags Organisatie
NBCterrorisme	Nucleair, Biologisch en Chemisch terrorisme
NCTb	Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding
NHTCC	National High Tech Crime Center
NPK	Nationaal Plan Kernongevallenbestrijding
NVIC	Nationaal Vergiftigingen Informatie Centrum
OB	Openbaar Bestuur
OMS	Openbaar Meld Systeem
OOV	Openbare Orde en Veiligheid
RASFF	Rapid Alert System for Food and Feed
RGD	Rijksgebouwendienst
RGF-en	Regionaal Geneeskundige functionarissen
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
RWS	Rijkswaterstaat
SAS	Stoffen, Afvalstoffen en Straling

SOVI	Strategisch Overleg Vitale Infrastructuur
TNO	Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek
VEWIN	Vereniging van Waterbedrijven in Nederland
VI/KFD	VROM-Inspectie/Kern Fysische Dienst
VIR-BI	Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst- Bijzondere Informatie
VN	Verenigde Naties
VNO-NCW	De Vereniging VNO-NCW
VWA	Voedsel en Waren Autoriteit
WAS	Waarschuwings- en Alarmeringssysteem
WKR	Wet Kwaliteitsbevordering Rampenbestrijding
WuIEP	Wet uitvoering Internationaal Energieverdrag