Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2003–2004

26 643 Informatie- en communicatietechnologie (ICT)

Nr. 56

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 juli 2004

Hierbij bied ik u de laatste projectmatige rapportage Bescherming Vitale Infrastructuur aan. Deze rapportage is eerder aangekondigd in mijn brief van 19 maart 2004 (TK, 2003–2004, 26 643, nr. 48).

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. W. Remkes

KST78463
0304tkkst26643-56
ISSN 0921 - 7371
Sdu Uitgevers
's-Gravenhage 2004

Laatste Projectmatige Rapportage

Bescherming Vitale Infrastructuur

Hoofdstuk 1 Algemeen 3
1.1 Aanleiding en doelstelling project Bescherming Vitale Infrastructuur 3
1.2 Schaalgrootte, reikwijdte en ambitieniveau 4
1.3 Relatie Vitaal en Crisisbeheersing 5
1.4 Vitaal in internationaal verband 5
1.5 Praktische toepassing Vitaal 5

Hoofdstuk 2 Beginfase Vitaal; de Quickscan **6**

Hoofdstuk 3 Vervolgfase Vitaal **7**
3.1 Vervolgfase Vitaal onderverdeeld in drie trajecten 7
3.2 Nadere uitwerking van de drie trajecten 7
3.3 Scenarioanalyses als leerproces 9

Hoofdstuk 4 Verantwoordelijkheden **9**

Hoofdstuk 5 Conclusies **11**

Bijlage A Tussenstappen en toelichting 12
Bijlage B Aanleverdata tussenstappen 15

HOOFDSTUK 1 ALGEMEEN

1.1 Aanleiding en doelstelling project Bescherming Vitale Infrastructuur

Door middel van de motie van het lid Wijn c.s. (TK, 2001–2002, 26 643, nr. 20) is de regering in het voorjaar van 2001 verzocht een sectoroverschrijdend plan van aanpak inzake de bescherming van de vitale infrastructuur op te stellen. Dit verzoek kwam voort uit het feit dat vitale maatschappelijke diensten steeds vaker afhankelijk zijn van de beschikbaarheid van andere vitale maatschappelijke diensten, waaronder ook ICT. Het besef over de complexiteit, veelomvattendheid en verwevenheid van de vitale infrastructuur is met name gegroeid rond de millenniumovergang. Kort na de motie Wijn volgden de dramatische gebeurtenissen van 11 september 2001 in de Verenigde Staten. Deze aanslagen bevestigden nog eens nadrukkelijk hoe afhankelijk en kwetsbaar de infrastructuur van overheid, bedrijfsleven en (internationale) samenleving is. De gebeurtenissen in de Verenigde Staten zijn daarmee van grote invloed (geweest) op het Nederlandse beleid op het terrein van crisisbeheersing. De aanslagen op het World Trade Center en het Pentagon leidden tot het opstellen van het Actieplan Terrorismebestrijding en Veiligheid[1], waarin de bescherming van de vitale infrastructuur is ondergebracht als actiepunt 10. Bij de bescherming van de vitale infrastructuur in Nederland gaat het echter ook om de bescherming tegen andersoortige calamiteiten, als natuurgeweld, organisatorische en technische gebreken en onbewust menselijk handelen. Recente calamiteiten zoals de grootschalige stroomuitval in de Verenigde Staten en in Italië, maar ook de terroristische aanslagen in Madrid benadrukken het belang om zowel preventief als repressief aandacht te schenken aan oorzaken die de stabiliteit van fundamentele belangen van een land in gevaar kunnen brengen. Op dit moment wordt dan ook gewerkt aan het leggen van structurele verbanden tussen de vitale infrastructuur, de zogenaamde «soft targets» en de concrete invulling van het te implementeren alerteringSsysteem.

In april 2002 is het project Bescherming Vitale Infrastructuur (hierna kortweg: project Vitaal) ingesteld. Doelstelling van het project is het behalen van de volgende eindresultaten:

1. De ontwikkeling en instandhouding van een samenhangend pakket van maatregelen ter bescherming van de vitale infrastructuur, waaronder ICT;
2. De verankering van deze maatregelen binnen de reguliere bedrijfsvoering van overheid en bedrijfsleven.

De ontwikkeling van het samenhangende pakket van beschermingsmaatregelen is op dit moment nog niet afgerond[2]. Dit vindt zijn oorzaak met name in de complexiteit van de materie en de zorgvuldigheid waarmee een en ander moet worden vormgegeven. Bovendien is gebleken dat de bescherming van de vitale infrastructuur geen eenmalige (projectmatige) inspanning moet zijn, maar permanent dient plaats te vinden. Een structurele aanpak van de bescherming van de vitale infrastructuur is van groot belang om snel te kunnen inspelen op de actualiteit. Als coördinerend minister voor crisisbeheersing investeert BZK dan ook veel om de samenhang en integrale aanpak van het dossier Vitaal, waarin veel actoren van overheid en bedrijfsleven een deelverantwoordelijkheid hebben, te waarborgen. De Nationaal Coördinator Crisisbeheersing van BZK wordt met de ambtelijke regie belast. Met alle betrokkenen binnen de overheid en het bedrijfsleven zijn afspraken gemaakt om het dossier na juni 2004 structureel voort te zetten. Deze afspraken geven invulling aan de doelstellingen van het project en waarborgen de verdere ontwikkeling

[1] TK, 2001–2002, 27 925, nr. 21.
[2] Zie ook TK, 2003–2004, 26 643, nr. 48.

van samenhangende beschermingsmaatregelen. BZK zal de concrete invulling van de verdere voortgang van het dossier Vitaal blijven coördineren.

Onderhavige rapportage betreft de laatste rapportage over Vitaal in oorspronkelijke projectvorm. De organisatie is inmiddels belegd in de reguliere bedrijfsvoering en daarmee is de projectorganisatie ontbonden. De rapportage beschrijft de tot nu toe geleverde inspanningen van de bij het project betrokken departementen en bedrijfssectoren om de bovengenoemde eindresultaten te behalen. Het geeft een overzicht van de gehanteerde aanpak en de tot nu toe behaalde resultaten. Daarnaast geeft de rapportage aan welke resultaten nog niet zijn behaald en via welke weg deze in de nabije toekomst alsnog worden bereikt.

1.2 Schaalgrootte, reikwijdte en ambitieniveau

Het dossier Vitaal beoogt de kwetsbaarheid van de vitale infrastructuur in Nederland waar mogelijk en nodig te verminderen met realiseerbare en handhaafbare maatregelen. Een infrastructuur wordt als vitaal gekenschetst 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.*

Vitaal bevindt zich daarmee dus aan de bovenkant van het calamiteitenspectrum.

Vitaal maakt gebruik van een brede lijst van vitale producten en diensten. Door deze brede – en verder niet geprioriteerde – aanpak is een zo volledig mogelijk inzicht gekregen in de afhankelijkheden binnen en tussen vitale producten en diensten. Gelet op de belangrijke consequenties van onderlinge verwevenheden is deze werkwijze ook in de vervolgfase van het project voortgezet. Om de gekozen aanpak beheersbaar te houden, zijn wel keuzes gemaakt over de diepgang. Zo heeft het project zich niet gericht op het taakgebied van de toezichthouders met betrekking tot de continuïteit binnen overheid en bedrijfsleven onder normale omstandigheden. Uitval en verstoring op kleinere schaal zijn ook buiten beschouwing gelaten. Desondanks vormt de aanpak van crises door het bedrijfsleven een belangrijk fundament voor dossier Vitaal; de bescherming tegen uitval en verstoring van vitale sectoren, diensten en producten vanuit de meer «bottom-up»-aanpak van het bedrijfsleven is van groot belang.

De overheid kan nooit garanderen dat vitale infrastructuren op zijn tijd niet zullen uitvallen of verstoord raken. Daarvoor is de maatschappij te risicovol geworden. Wel is al komen vast te staan dat de opgedane kennis binnen Vitaal en de vertaling daarvan in praktische maatregelen bijdraagt aan de vermindering van de gevolgen van uitval of verstoring. Het ambitieniveau bij de structurele samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven met betrekking tot het beschermen van de vitale infrastructuur luidt dat:

1. Grootschalige uitval of verstoring van de vitale infrastructuur beter kan worden voorkomen (pro-actie en preventie);
2. Overheid en bedrijfsleven zich adequaat hebben voorbereid op de gevolgen van uitval of verstoring (preparatie); en
3. Effectieve maatregelen kunnen worden genomen om schade van uitval of verstoring zo veel mogelijk te minimaliseren (repressie).

1.3 Relatie Vitaal en Crisisbeheersing

Onlangs is het beleidsplan Crisisbeheersing 2004–2007 aan de Kamer aangeboden. Crisisbeheersing beoogt vitale belangen van de samenleving te waarborgen. Deze belangen worden voor een belangrijk deel door vitale sectoren en diensten behartigd. Daarmee is de bescherming van vitale sectoren, producten en diensten – en daarmee van de vitale infrastructuur – een essentiële voorwaarde voor crisisbeheersing. Met de binnen Vitaal gegenereerde kennis over kwetsbaarheden, risico's en daarop toegesneden maatregelen heeft het dossier betrekking op alle schakels van de veiligheidsketen, van proactie tot nazorg, en heeft daarmee ook implicaties voor de beleidsontwikkeling buiten de crisisbeheersing. Waar deze en toekomstige kennis aanleiding geeft voor versterking en aanpassing van crisisbeheersing zal dit worden meegenomen in het crisisbeheersingsbeleid.

1.4 Vitaal in internationaal verband

Binnen het dossier Vitaal wordt structureel kennis uitgewisseld in internationaal verband. Deels is daarbij aangesloten op de bestaande overlegkanalen en op de contacten in EU- en NAVO-verband. Daarnaast wordt ook in bilateraal verband kennis uitgewisseld zoals met de Verenigde Staten en Zweden. Uit de internationale kontakten blijkt dat er veel overeenkomsten bestaan in de beleidsmatige vraagstukken en in de gehanteerde (brede) aanpak. In vergelijking met andere landen blijft Nederland wat voortgang en resultaten betreft een goede positie behouden.

1.5 Praktische toepassing Vitaal

Hoewel de ontwikkeling van het samenhangende pakket van beschermingsmaatregelen nog niet is afgerond, zijn de bestaande inzichten over de vitale infrastructuur al van nut gebleken voor de gedachteen besluitvorming rondom een aantal actuele beleidsvraagstukken. Zo is op basis van de kennis over afhankelijkheden een (gerubriceerde) lijst van vitale objecten in Nederland opgesteld, die in het kader van de oorlog in Irak voor bewaking en beveiliging in aanmerking kwamen. Mede naar aanleiding van de aanslagen in Madrid wordt deze lijst op dit moment gecompleteerd en geactualiseerd. Onder bepaalde omstandigheden zouden één of meerdere vitale objecten van de geactualiseerde lijst deel kunnen uitmaken van het zogenaamde «rijksdomein» waar het om bewaking en beveiliging gaat.

Een ander voorbeeld van een praktische toepassing van Vitaal is het draaiboek influenzapandemie. Bij de besluitvorming over de beroepsgroepen die in aanmerking komen voor antivirale middelen zal gebruik worden gemaakt van de kennis over vitale productieprocessen en de beroepsgroepen die deze beheren.

Tot slot kan ook nog worden genoemd de problematiek van elektriciteitsvoorziening. Onder ander naar aanleiding van het dossier over de aanhoudende droogte van 2003 worden de inzichten van Vitaal betrokken bij de vraagstelling omtrent de prioritering in afschakelplannen bij elektriciteitsschaarste.

HOOFDSTUK 2 BEGINFASE VITAAL; DE QUICKSCAN

Binnen het dossier Vitaal zijn twee fasen te onderscheiden: de Quickscan-fase en de vervolgfase. In de Quickscan-fase is een inventarisatie gemaakt van de vitale sectoren, producten en diensten en van hun onderlinge samenhang. Met de aanbieding van een rapport aan de Tweede Kamer[1] is de Quickscan-fase beëindigd.

In de Quickscan-fase is in samenwerking met TNO inzicht verkregen in de vitale sectoren, producten en diensten en in hun onderlinge samenhang. De belangrijkste doelstelling van de Quickscan was om zo volledig mogelijk te inventariseren waaruit de vitale infrastructuur in Nederland bestaat en uit welke elementen – en in welke samenhang – deze structuren zijn opgebouwd en hoe hun onderlinge afhankelijkheid is vormgegeven. Door experts van marktpartijen, brancheorganisaties en overheden zijn op basis van millenniuminventarisaties vitale producten en diensten in kaart gebracht. Dit heeft de onderstaande inventarisatie van vitale sectoren en vitale producten en diensten opgeleverd[2, 3].

Sector	Product of dienst
I Energie	1 Elektriciteit
	2 Aardgas
	3 Olie
II Telecommunicatie	4 Vaste telecommunicatievoorziening
	5 Mobiele telecommunicatievoorziening
	6 Radiocommunicatie en navigatie
	7 Satellietcommunicatie
	8 Omroep
	9 Internet-toegang
	10 Post- en koeriersdiensten
III Drinkwater	11 Drinkwatervoorziening
IV Voedsel	12 Voedselvoorziening/-veiligheid
V Gezondheid	13 Spoedeisende zorg/overige ziekenhuiszorg
	14 Geneesmiddelen
	15 Sera en vaccins
	16 Nucleaire geneeskunde
VI Financieel	17 Betalingsdiensten/betalingstructuur (privaat)
	18 Financiële overdracht overheid
VII Keren en beheren oppervlaktewater	19 Beheren waterkwaliteit
	20 Keren en beheren waterkwantiteit
VIII Openbare Orde en Veiligheid (OOV)	21 Handhaving openbare orde
	22 Handhaving openbare veiligheid
IX Rechtsorde	23 Rechtspleging en detentie
	24 Rechtshandhaving
X Openbaar bestuur	25 Diplomatieke communicatie
	26 informatieverstrekking overheid
	27 Krijgsmacht
	28 Besluitvorming openbaar bestuur
XI Transport	29 Wegverkeer
	30 Railverkeer
	31 Luchtverkeer
	32 Binnenscheepvaart
	33 Zeescheepvaart
	34 Leidingenbeheer
XII Chemische en nucleaire industrie	35 Vervoer, opslag en productie/verwerking van chemische en nucleaire stoffen

Ook is er een eerste inzicht gekregen in vormen van schade die kunnen ontstaan door (ver)storing of uitval van een vitaal product of dienst (schade-impact). Tenslotte is de bijdrage in kaart gebracht die een vitaal product/dienst levert aan andere vitale producten en diensten.

In de Quickscan wordt het beeld bevestigd dat de Nederlandse vitale infrastructuur zeer complex is en dat er vele afhankelijkheidsrelaties zijn. Ook is onderkend dat de verantwoordelijken voor vitale producten en

[1] TK, 2002–2003, 26 643, nr. 39.

[2] In april 2004 is «chemische en nucleaire industrie» toegevoegd onder de noemer «externe veiligheid». Omdat voor de beveiliging van deze industrie al een geheel eigen regiem bestaat, is tijdens de Quickscan besloten om externe veiligheid niet mee te nemen als aparte sector. Tijdens de vervolgfase is hierop terug gekomen. De criteria waarmee een sector als Vitaal is te karakteriseren (zie p. 3), gelden immers ook voor deze sector. De aard van de sector «chemische en nucleaire industrie» brengt wel met zich mee dat de gehanteerde aanpak om te komen tot eventuele gewenste extra beschermingsmaatregelen afwijkt van de aanpak in andere vitale sectoren. In de benodigde analyses zal minder de nadruk liggen op de kwetsbaarheid als gevolg van keteneffecten. De aanpak zal zich met name concentreren op het reduceren van de kwetsbaarheid van de sector voor moedwillige verstoring. Het beschermen tegen (natuur)rampen en onbewust menselijk handelen behoren onder de noemer «externe

[3] De sector Gezondheid had aanvankelijk slechts één vitale dienst. In de huidige inventarisatie is de sector verder opgesplitst in vier aparte producten/diensten.

diensten onvoldoende inzicht hebben in welke andere vitale producten en diensten in welke mate van hen afhankelijk zijn.
Zonder backup- of beschermingsmaatregelen kunnen verstoring of uitval van een vitaal product of dienst leiden tot keteneffecten met aanzienlijke gevolgen voor de Nederlandse samenleving en die van de ons omliggende landen. De Quickscan heeft draagvlak gecreëerd bij de betrokkenen van de overheid en het bedrijfsleven. Door de brede aanpak is gestructureerd inzicht verschaft in de afhankelijkheden binnen en tussen vitale producten en diensten. Dit inzicht vormt een duidelijke meerwaarde ten opzichte van uitkomsten van onderzoeken in het verleden. Tevens is bewustwording gegenereerd, die leidt tot inzicht dat beschermingsmaatregelen noodzakelijk zijn en dat partijen daarvoor zelf verantwoordelijk zijn. Nadere beschouwingen door COT en Berenschot bevestigden dat de betrokken partijen van de overheid en het bedrijfsleven overtuigd zijn van nut en noodzaak van een systematische aandacht voor de bescherming van de vitale infrastructuur.

HOOFDSTUK 3 VERVOLGFASE VITAAL

3.1 Vervolgfase Vitaal onderverdeeld in drie trajecten

De vervolgfase van Vitaal dient duidelijkheid te verschaffen over de kwetsbaarheden en risico's die de beschikbaarheid en de continuïteit van de levering van de vitale producten en diensten in gevaar kunnen brengen. Daarnaast dienen de reeds getroffen beschermende maatregelen systematisch in kaart te worden gebracht en op hun effectiviteit te worden bezien. Deze kennis is noodzakelijk om beslissingen te kunnen nemen over eventuele aanvullende beschermingsmaatregelen. De vervolgfase van Vitaal is opgedeeld in drie trajecten, die tevens de drie pijlers van het cyclische beleidsproces Vitaal vormen:
Traject I
Vaststellen van vitale belangen en van vitale knooppunten binnen en tussen vitale sectoren en diensten en van geografische knooppunten.
Traject II
In kaart brengen van de kwetsbaarheid en risico's van de sectoren en van de vitale knooppunten, waarbij inzicht wordt verschaft in de reeds getroffen beschermingsmaatregelen en de effectiviteit daarvan; en
Traject III
Ontwikkelen van een samenhangend pakket van beschermingsmaatregelen, inclusief eventuele aanvullende beschermingsmaatregelen.

3.2 Nadere uitwerking van de drie trajecten

Ter uitvoering van de drie trajecten van Vitaal is een stappenplan vastgesteld. Het stappenplan en een toelichting daarop is opgenomen als bijlage A.
De verantwoordelijkheid van het uitvoeren van deze stappen ligt bij de vakdepartementen. Bij de uitwerking van dit stappenplan wordt gebruik gemaakt van een methodiek waarbij belangen, bedreigingen en weerstandsvermogen in hun onderlinge samenhang worden beschouwd. De AIVD hanteert deze methodiek voor het uitvoeren van risicoanalyses met betrekking tot bewust menselijk handelen en biedt de departementen ondersteuning bij het uitvoeren van kwetsbaarheidanalyses op dit terrein. Er is voor gekozen om deze methodiek ook te gebruiken voor het uitvoeren van kwetsbaarheidanalyses met betrekking tot onbewust menselijk handelen, technisch/organisatorisch falen en natuurgeweld.

Om maximaal van elkaar te leren en ervaringen uit te wisselen, worden, georganiseerd door BZK, per kwartaal intercollegiale toetsingsbijeenkom-

sten gehouden. Door deze vorm van collegiale coaching en toetsing ondersteunen de departementen en sectoren elkaar, zonder dat dit het individuele traject belemmert. Generieke en specifieke leerpunten worden verwerkt in de afzonderlijke trajecten. De collegiale toetsing is tevens een middel waarmee BZK invulling geeft aan haar coördinerende, monitorende en toetsende rol bij dit dossier.

Stand van zaken traject I

Twee onderdelen van traject I zijn inmiddels door de betrokken vitale sectoren doorlopen.
In de eerste plaats heeft het benoemen van de vitale belangen plaatsgevonden in de Quickscan. De omschrijving van de deelprocessen, ofwel de onderdelen waarin de vitale productieprocessen uiteenvallen, gelden als een eerste omschrijving van de door de sector te behartigen vitale belangen[1]. Zo zal bijvoorbeeld Justitie zo lang mogelijk de vervolging van strafbare feiten en de geschillenbeslechting door de rechter op een zo laag mogelijk minimum niveau moeten kunnen waarborgen. En zal BZK zo lang mogelijk de handhaving van de openbare orde en veiligheid en de bestuurlijke besluitvorming op alle niveaus moeten continueren.

In de tweede plaats zijn ook de knooppunten vastgesteld. Een beknopte samenvatting van de knooppuntenlijst is in maart 2004 naar de Tweede Kamer verstuurd[2]. De resultaten uit de knooppuntenanalyse moeten worden gekenschetst als een eerste begin en vormen de voorlopige basis voor de geplande kwetsbaarheidanalyses. De huidige geïnventariseerde knooppunten zijn niet uitputtend en definitief. De *intersectorale* knooppunten (ofwel de knooppunten die voortvloeien uit de afhankelijkheden met andere sectoren) moeten grotendeels nog worden vastgesteld, mede aan de hand van de uit toe voeren kwetsbaarheidanalyses. Dit traject zal voor de eerste keer op hoofdlijnen zijn doorlopen in april 2005.

Stand van zaken traject II

De stappen die in het tweede traject dienen te worden doorlopen, zijn in uitvoering. De departementen hebben zich gecommitteerd aan strikte aanleverdata. De planning is opgenomen als bijlage B. Deze afspraken waarborgen dat dit traject op tijd kan worden afgerond. Inmiddels is een basislijst met begingebeurtenissen in interdepartementaal verband vastgesteld. Iedere sector zal bepalen welke van deze begingebeurtenissen relevant zijn als dreiging voor uitval of verstoring van de sector. Voor minimaal deze begingebeurtenissen zal de sector vervolgens de kwetsbaarheid gaan bepalen. De AIVD biedt de departementen actief ondersteuning aan bij het uitvoeren van kwetsbaarheidanalyses op het gebied van bewust menselijk handelen[3]. Dit traject zal volgens planning gefaseerd zijn afgerond uiterlijk december 2004.

Stand van zaken traject III

De uitkomsten van de eerste twee trajecten vormen de basis voor de vaststelling van het samenhangende pakket van beschermingsmaatregelen. De drie trajecten vormen tezamen de beleidscyclus Vitaal. Volgens planning wordt de Tweede Kamer over de resultaten van het voor de eerste keer doorlopen van deze beleidscyclus vóór het einde van het tweede kwartaal van 2005 geïnformeerd. In deze rapportage zal ook worden ingegaan op de toekomstige frequentie van het doorlopen van de beleidscyclus.

[1] Zie tabel 2.1 op p. 16, 17 en 18 van de Quickscan van TNO van januari 2003, FEL-03-C002; TK, 2002–2003, 26 643, nr. 39.
[2] TK, 2003–2004, 26 643, nr. 48.
[3] Met betrekking tot deze inzet dienen de ministeries rekening te houden met de beschikbare capaciteit van de AIVD.

3.3 Scenarioanalyses als leerproces

Tijdens het tweede traject wordt ook op een andere wijze de kwetsbaarheid van de vitale infrastructuur in beeld gebracht. Praktische inzichten in de kwetsbaarheid worden verkregen door het uitvoeren van scenarioanalyses. In de eerste plaats geven de scenarioanalyses inzicht in de kwetsbaarheden en domino-effecten. Daarnaast brengen de analyses de werking van het beoogde systeem van crisisbeheersing in beeld. Tot slot fungeren de ervaringen van de deelnemende sectoren als input, die meegenomen worden in de kwetsbaarheidanalyses van de eigen sector. De scenarioanalyses benaderen de vitale infrastructuur niet vanuit de separate vitale sectoren, maar benadrukken juist de samenhang tussen deze sectoren.

Eind mei 2004 heeft een eerste scenarioworkshop onder leiding van BZK en TNO plaatsgevonden. Daarbij is een scenario doorlopen waarin de uitval van elektriciteit centraal stond. Voor Vitaal is dit een zeer relevante casus, aangezien vrijwel alle sectoren in hoge mate afhankelijk zijn van elektriciteit en stroomuitval daarmee relatief veel keteneffecten heeft. Tijdens de workshop is een groot aantal kritische factoren naar voren gekomen. Het betreft hier met name de volgende thema's.

a) de informatievoorziening en het creëren van gemeenschappelijke en feitelijk juiste beelden van een situatie ten behoeve van bestuurlijke coördinatie- en beleidsteams;
b) de eenduidige aansturing van coördinatie en besluitvorming over de grenzen van de verschillende ministeries heen;
c) de noodzakelijke afstemming tussen overheid en betreffende sectoren waar het gaat om het stellen van prioriteiten bij het af- of bijschakelen van voorzieningen;
d) de te besteden aandacht aan de consequenties van privatisering van vitale (deel)sectoren, aan de juiste werking van noodvoorzieningen en aan de voorbereiding van logistieke operaties ter bevoorrading van deze noodvoorzieningen.

In het vervolgtraject van Vitaal zal aan deze thema's als onderdeel van de beleidscyclus extra aandacht worden besteed.

Geconcludeerd kan worden dat de scenarioanalyse een waardevolle aanvulling is op de andere analysetrajecten binnen Vitaal. Het beoefenen van een casus is een bruikbaar middel gebleken om integraal de robuustheid van de vitale infrastructuur te beoordelen. Juist door een integrale benadering worden afhankelijkheden en daarmee eventuele kwetsbaarheden tussen vitale sectoren beter zichtbaar. Daarnaast leidt deze analysemethode tot snelle en concrete resultaten. Bevindingen en inzichten uit de workshop worden gebruikt in de sectorale kwetsbaarheidanalyses. De publieke en private sector zijn voorts tot gezamenlijke inzichten gekomen, hetgeen het draagvlak voor een gezamenlijk aanpak van de bescherming van de vitale infrastructuur vergroot. Deze methode zal in de nabije toekomst wederom gebruikt worden om de kennis over de kwetsbaarheden verder te verdiepen.

HOOFDSTUK 4 VERANTWOORDELIJKHEDEN

Algemeen

Een zo goed mogelijke bescherming van processen, producten en diensten binnen de vitale sectoren is in veel gevallen primair een verantwoordelijkheid van de private sector. Aan beheerders en eigenaren zullen eisen moeten worden gesteld bijvoorbeeld op het terrein van geoefendheid en actualisatie van calamiteitenplannen. Uitgangspunt daarbij is dat eisen

functioneel zijn en geen onnodige bestuurlijke lasten met zich brengen. De overheid zal toezicht uitoefenen op de uitvoering van de gestelde eisen en, in het uiterste geval, ingrijpen in de betreffende sector. De overheid zal het bedrijfsleven ondersteunen bijvoorbeeld door het maken van afspraken voor het gezamenlijk ontwikkelen van detectiemethoden, het uitvoeren van dreigingsanalyses op basis waarvan het bedrijfsleven continuïteitsplannen kan ontwikkelen, alsmede het organiseren van simulaties en gezamenlijke oefeningen. Vitale bedrijven hebben recht op een zekere bescherming daar waar aard en omvang van de crisis daartoe aanleiding geeft.

Ministeries en bedrijfssectoren

Vitaal is omgevormd van een tijdelijk project tot een continu beleidsdossier. Voor de uitvoering van de deeltrajecten binnen het dossier Vitaal en voor het tijdig behalen van de beoogde resultaten blijven de ministeries en bedrijfssectoren zelf verantwoordelijk. Dit geldt zowel voor het in kaart brengen van (inter)sectorale knooppunten, (inter)sectorale kwetsbaarheden en risico's, als voor de (inter)sectorale beschermingsmaatregelen. Niettegenstaande het feit dat het overgrote deel (70 à 80%) van de vitale infrastructuur in eigendom dan wel beheer van het bedrijfsleven is, is in alle gevallen één van de ministeries politiek en bestuurlijk aanspreekbaar op de behaalde resultaten.

Coördinatie, monitoring en toetsing

Naast de rol als vakministerie voor de vitale sectoren «openbare orde en veiligheid» en «openbaar bestuur» zal de minister van BZK blijven functioneren als coördinerend bewindspersoon voor het dossier Vitaal. BZK is daarmee belast met de coördinatie, monitoring en toetsing van het dossier en is aanspreekbaar op de integrale aanpak en samenhang van de interdepartementale en intersectorale aspecten en van het totale pakket van beschermingsmaatregelen.

Organisatie Vitaal

De continuïteit van Vitaal wordt gewaarborgd doordat alle bij Vitaal betrokken partijen van overheid en bedrijfsleven het dossier blijvend hebben ingebed in hun organisatiestructuur. In overleg met alle betrokken partijen beziet BZK in de komende tijd of de huidige organisatievormen voldoende adequaat zijn om de bescherming van de vitale infrastructuur zowel in nationaal als in internationaal verband voortvarend te continueren.

Publiek-private samenwerking

Zoals hierboven al gememoreerd, is de meerderheid van de vitale infrastructuren in beheer van het bedrijfsleven en een minderheid van de medeoverheden. Voor het maken van afspraken over de bescherming van de vitale infrastructuur is daarom een goede samenwerking tussen de rijksoverheid het bedrijfsleven en de medeoverheden noodzakelijk. De inbreng van het bedrijfsleven wordt in dezen gecoördineerd door de centrale werkgeversorganisatie VNO-NCW. De medeoverheden worden vertegenwoordigd door de VNG, het IPO en de Unie van Waterschappen. De vakministeries die uitvoering geven aan Vitaal onderhouden rechtstreekse contacten met de betreffende brancheorganisaties en bedrijfssectoren.

Een belangrijk element ten aanzien van de uiteindelijk te treffen beschermingsmaatregelen in het kader van Vitaal zal de adequate verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden ten tijde van crises zijn. In opdracht van BZK wordt op dit moment het onderzoek[1] afgerond naar de juridische aspecten op het brede terrein van crisisbeheersing in het algemeen en op het gebied van de bescherming van de vitale infrastructuur in het bijzonder. Dit onderzoek beoogt door middel van een inventarisatie te bezien in hoeverre de huidige wet- en regelgeving afdoende is, geeft hiaten in de wetgeving aan en doet eventuele verbeteringsvoorstellen. Het externe rapport met de bevindingen van de juridische analyse zal in concept in het najaar van 2004 gereed zijn. Aansluitend zal het kabinet samen met de betrokken bedrijfssectoren een standpunt opstellen. De uitkomsten van het rapport vormen een integraal onderdeel van de eerste beleidscyclus Vitaal.

HOOFDSTUK 5 CONCLUSIES

Deze rapportage is het eindproduct van Vitaal als project. Op het terrein van de bescherming van de vitale infrastructuur is de afgelopen twee jaar veel bewerkstelligd. Een Quickscan heeft samenhangend inzicht gegeven in de vitale sectoren, diensten en producten. De integrale vervolgaanpak is vormgegeven in drie analysetrajecten, verder onderverdeeld in verschillende tussenstappen. Een aantal uitkomsten van de tussenstappen is gerealiseerd.

Ondanks de geleverde inspanningen van departementen en bedrijfsleven zijn de doelstellingen van het project vanwege de complexiteit van de materie en de zorgvuldigheid waarmee een en ander moet worden vormgegeven nog niet worden afgerond; een deel van de resultaten moet nog worden behaald. Mede daarom is Vitaal omgevormd van een project tot een structureel beleidsdossier dat stevig verankerd is binnen de betrokken overheden en bedrijfssectoren. Dit schept waarborgen dat de bescherming van de vitale infrastructuur structureel getoetst en geactualiseerd kan worden. Aan de verdere voortgang zal onder coördinatie van BZK in de komende periode verdere invulling worden gegeven.

De minister van BZK zal de Tweede Kamer over de bescherming van de vitale infrastructuur integraal blijven rapporteren als onderdeel van de vierjaarlijkse rapportagecyclus met betrekking tot crisisbeheersing. Waar gewenst zal de Tweede Kamer tussentijds worden bericht over relevante onderdelen; een concreet voorbeeld daarvan zijn de resultaten van het voor de eerste keer doorlopen van de beleidscyclus Vitaal voor het eind van het tweede kwartaal van 2005.

De bescherming van de vitale infrastructuur is een belangrijk onderdeel van crisisbeheersingsbeleid. Het bedrijfsleven noch de overheid kunnen zich permitteren de aandacht voor dit dossier te laten verslappen. Zowel het bedrijfsleven als de overheid hebben er veel in geïnvesteerd om dit complexe dossier structureel te waarborgen en met daadkracht voort te zetten. BZK heeft intern geïnvesteerd in de nieuwe organisatie van Openbare Orde en Veiligheid om de samenhang en integrale aanpak van het dossier Vitaal blijvend te kunnen managen. Het gecreëerde draagvlak binnen de betrokken overheden en binnen het bedrijfsleven biedt daaromtrent goede vooruitzichten.

[1] Het onderzoek wordt uitgevoerd door de heer E. T. Brainich von Brainich Felth.

Bijlage A

Stappenplan Vitaal

Traject I

Stap -1 Benoemen van de (vitale) belangen
- Benoem de belangen die u binnen uw sector ten aanzien van uw vitale producten en diensten wilt zekerstellen.

Stap 0 Vervolmaken knooppuntenanalyse
- Waar nodig dienen de vitale knooppunten te worden getoetst op de criteria van Vitaal ((inter)nationale impact etc.) en te worden gecompleteerd met de afhankelijkheden.

Resultaat: Inzicht in sectorale knooppunten en vitale belangen. Gereed; 1 juni 2004[1]

Traject II

Stap 1 Beschrijven realistische begingebeurtenissen (dreigingen)
- Interdepartementaal wordt de totaallijst van begingebeurtenissen vastgesteld.
- Bepaal welke realistische begingebeurtenissen zich kunnen voordoen ten aanzien van uw geïdentificeerde vitale knooppunten.

NB! Ook de uitval van ieder vitaal product of dienst maakt deel uit van de totaallijst begingebeurtenissen.

Stap 2 Benoemen beschermingsmaatregelen (weerstand)
- Geef aan welke maatregelen de sector al heeft getroffen («ist-situatie») tegen de voor de sector realistische dreigingen. Neem hierin de maatregelen als gevolg van afhankelijkheden mee.

NB! De uitkomsten van stap 1 en 2 bepalen de kwetsbaarheid. Gedefinieerd als: «de gevoeligheid van een systeem voor een nadelige gebeurtenis»

Stap 3 Benoem de risico's
- Bepaal de risico's van de knooppunten en de sectoren. Het risico wordt bepaald door:
  a) de realistische begingebeurtenissen en de kans dat deze zich voordoen;
  b) het effect wanneer zich de begingebeurtenis (dreiging) voordoet.

Stap 4 Opstellen sturingsmodel
- In een model worden de risico's van de vitale knooppunten/sectoren en de mate van beheersing van deze risico's tegen elkaar afgezet. Onder beheersing wordt verstaan: de effectiviteit van de al getroffen beschermingsmaatregelen.

Resultaat: Inzicht in de (inter)sectorale kwetsbaarheid

Traject III

Stap 5 Vaststellen maatregelen ter bestendiging of verbetering beheersing kwetsbaarheden
- Welke (aanvullende) maatregelen moeten worden genomen voor een optimale beheersing van de risico's en een vermindering van de kwetsbaarheid (beschrijf de «soll-situatie»).
- Maatregelen zullen tot meetbare resultaten moeten leiden.

[1] De intersectorale knooppunten moeten voor een groot deel nog worden vastgesteld, mede aan de hand van de uit te voeren kwetsbaarheidanalyses.

Resultaat: samenhangend pakket van maatregelen. Gereed 1 mei 2005

TOELICHTING STAPPENPLAN VITAAL

Traject I

Benoemen van (vitale) belangen

Door de vitale belangen te definiëren, benoemt de betreffende sector welk doel wordt bewerkstelligd met het beschermen van de vitale sector of het vitale knooppunt. De uitkomsten van stap -1 vervullen met name een toetsingsfunctie.

Vervolmaken knooppuntenanalyse

Bij het onderzoeken van de kwetsbaarheid van de vitale infrastructuur is het van groot belang te kijken naar de samenhang tussen de verschillende vitale sectoren. Deze samenhang maakt de vitale infrastructuur tot een complex geheel. Om de complexiteit te kunnen ordenen is overeengekomen om vitale knooppunten binnen en tussen de vitale sectoren vast te stellen. Vitale knooppunten zijn gedefinieerd als onderdelen van netwerken van bedrijfs- en beleidsprocessen waar verschillende vitale producten of diensten samenkomen die hoog of totaal afhankelijk van elkaar zijn. Bij de bepaling van de vitale knooppunten is door de sectoren gebruik gemaakt van de notie dat Vitaal betrekking heeft op macroverstoringen. Inzicht in vitale knooppunten leidt tot een representatief beeld van de elementen uit de vitale infrastructuur die in ieder geval op hun kwetsbaarheid moeten worden onderzocht.

Traject II

Beschrijven realistische begingebeurtenissen (dreigingen)

De kwetsbaarheidanalyses starten met het bepalen en uitwerken van de begingebeurtenissen, ofwel *bedreigingen die voor de vitale sector of voor het vitale knooppunt relevant zijn. Met behulp van dit inzicht zal in de volgende stappen bepaald kunnen worden a) in hoeverre de sector vatbaar is voor deze dreigingen, b) welke beschermingsmaatregelen getroffen zijn c) wat de kans is op deze gebeurtenissen en d) welke effecten de gebeurtenissen teweegbrengen.*

Benoemen beschermingsmaatregelen

Om te kunnen bepalen hoe vatbaar een vitale sector of een knooppunt is voor de door de sector onderkende begingebeurtenissen, dient inzicht te worden verkregen in de *weerstand* van de betreffende vitale sector of het knooppunt. Na het bepalen van de realistische begingebeurtenissen zal de sector dus een inventarisatie moeten maken van de al getroffen beschermingsmaatregelen die het hoofd bieden aan de door de sector onderkende dreigingen.

Benoemen van de risico's

Een ander noodzakelijk element voor de bepaling van de kwetsbaarheid is het verkrijgen van inzicht in het *risico* van een begingebeurtenis. Het risico wordt bepaald door de kans op een bepaalde bedreiging en het effect van deze gebeurtenis, beiden afgezet tegen de zeker te stellen belangen

Opstellen sturingsmodel

De kwetsbaarheid van een vitale sector of van een knooppunt zal uiteindelijk in beeld worden gebracht door middel van een sturingsmodel. De per sector en per knooppunt in kaart gebrachte risico's van de realistische begingebeurtenissen (het zogenaamde risicoprofiel) zullen worden afgezet tegen het weerstandsvermogen, ofwel de getroffen beschermingsmaatregelen. Op basis van het sturingsmodel zullen door het kabinet keuzen moeten worden gemaakt of, en zo ja welke, aanvullende beschermingsmaatregelen moeten worden getroffen. Als voorbeeld zullen vitale knooppunten met een hoog risicoprofiel en een lage mate van beheersing eerder om aanvullende bescherming vragen dan vitale knooppunten waarbij het tegenovergestelde het geval is.

Traject III

Vaststellen maatregelen ter bestendiging of verbetering beheersing kwetsbaarheden

Op basis van het sturingsmodel zullen eventuele tekortkomingen in het huidige pakket van beschermingsmaatregelen zichtbaar worden. Ten aanzien van deze tekortkomingen zullen de departementen in overleg met betrokken overheden, maatschappelijke partners en het bedrijfsleven voorstellen van oplossingen uitwerken. Aan de hand van deze voorstellen zal besluitvorming door het kabinet plaats kunnen vinden. Integraal onderdeel van de voorstellen van de departementen vormt de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden op het terrein van de bescherming van de vitale infrastructuur en de bekostiging van de te nemen (aanvullende) maatregelen.

Bijlage B Aanleverdata tussenstappen*

	Benoemen vitale belangen (stap -1)	Vervolmaken knooppuntenanalyse (stap 0)	Bepalen en uitwerken realistische begingebeurtenissen (stap 1)	Benoemen beschermingsmaatregelen (stap 2)	Benoemen van de risico's (stap 3)	Opstellen sturingsmodel (stap 4)	Vaststellen maatregelen ter bestendiging of verbetering beheersing kwetsbaarheden (stap 5)
Energie	A	B	Juli 2004	November 2004	November 2004	C	D
Drinkwater	A	B	02-07-2004	01-10-2004	01-11-2004	C	D
Voedsel	A	B	November 2004	November 2004	November 2004	C	D
Gezondheidszorg	A	B	01-12-2004	01-12-2004	01-02-2005	C	D
Financieel	A	B	Najaar 2004	Najaar 2004	Najaar 2004	C	D
Keren en beheren oppervlaktewater	A	B	01-12-2004	01-12-2004	02-01-2005	C	D
OOV	A	B	01-12-2004	01-12-2004	01-02-2005	C	D
Telecom en ICT	A	B	Juli 2004	Januari 2005	December 2004	C	D
Rechtsorde	A	B	01-12-2004	01-12-2004	01-02-2005	C	D
Openbaar Bestuur	A	B	01-12-2004	01-12-2004	01-02-2005	C	D
Transport 1. Goederen incl. Rotterdam 2. Luchtvaart incl. Schiphol 3. Personen incl. rail 4. Weg-infra 4. 01-02-2005	A C	B D	1. 01–12-2004 2. 01-12-2004 3. 01-12-2004 4. 01-12-2004	1. 01-12-2004 2. 01-12-2004 3. 01-12-2004 4. 01-12-2004	1. 01-02-2005 2. 01-02-2005 3. 01-02-2005		
Chemische en nucleaire industrie	A	B	01-12-2004	01-12-2004	01-02-2005	C	D

* Bovenstaande aanleverdata zijn bedoeld als uiterste data.
A = 10 mei 2004
B = 10 mei 2004
C = 01 februari 2005
D = 01 april 2005