

Vergaderjaar 2008–2009

29 668

Beleidsplan Crisisbeheersing 2004–2007

Nr. 26

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 november 2008

Uw kamer wordt periodiek geïnformeerd over de voortgang van de bescherming van vitale infrastructuur in Nederland. Mede namens de ministers van Defensie, Economische Zaken, Financiën, Justitie, Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Verkeer en Waterstaat, Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, wil ik u met deze brief de huidige stand van zaken rondom dit onderwerp geven. Het kabinet heeft overigens de intentie om vanaf 2009 de voortgangsrapportages in het kader van crisisbeheersing, bescherming vitale infrastructuur en nationale veiligheid te bundelen, zodat uw kamer samenhangend geïnformeerd wordt. Deze voortgangsrapportage gaat echter nog expliciet in op het beleid rondom de bescherming van vitale infrastructuur.

Er is het afgelopen jaar een aantal goede stappen gezet. Zo zijn onder andere:

- de afhankelijkheden tussen vitale sectoren verder in beeld gebracht;
- is de betekenis van specifieke dreigingen als griep пандemie en ICT-uitval voor de vitale infrastructuur bezien; en
- zijn door verschillende sectoren afspraken gemaakt met de overheid over verbetering van de bescherming tegen moedwillig menselijk handelen.

Ook is een duidelijke positieve ontwikkeling te zien in de relatie tussen beheerders en eigenaren van vitale infrastructuur en politie- en veiligheidsregio's. Ik heb hierover onder meer afspraken gemaakt met de veiligheidsregio's. Verder zijn er bijeenkomsten geweest met vertegenwoordigers van politie- en veiligheidsregio's over vitale infrastructuur in algemene zin of ten aanzien van het Alerteringssysteem Terrorismedebestrijding (ATb) in het bijzonder. Ook het gezamenlijke overleg tussen de verschillende vitale sectoren in het Strategisch Overleg Vitale Infrastructuur (SOVI)¹ draagt in steeds sterkere mate bij aan de ontwikkeling van een stevig netwerk van vitale partijen die gezamenlijk hun verantwoordelijk willen en kunnen nemen, zoals uit deze brief blijkt.

¹ In het SOVI zijn de twaalf (zowel publieke als private) vitale sectoren vertegenwoordigd om op strategisch niveau overleg te voeren over de bescherming van vitale infrastructuur.

Voor 2009 en daarna blijft het versterken van de relatie tussen de lokale, nationale en internationale crisisorganisaties enerzijds en de beheerders en eigenaren van vitale infrastructuur anderzijds een punt van aandacht. Het blijvend tot stand brengen van institutionele samenwerking op lokaal, regionaal, provinciaal, nationaal en (voor Europese vitale infrastructuur) internationaal vlak is het doel waarnaar toegewerkt wordt. Het gaat daarbij zowel om de fase dat er nog geen crisis is, als om de fase tijdens een crisis en daarna.

Wat is vitale infrastructuur?

De bescherming van de vitale infrastructuur is een specifiek aandachtsgebied in het kader van de Nationale Veiligheid. Vitale infrastructuren zijn die producten en diensten die, als zij uitvallen, maatschappelijke of economische ontwrichting kunnen veroorzaken, veel slachtoffers eisen of omdat het herstel zeer lang gaat duren en er geen reële alternatieven voorhanden zijn, terwijl we deze producten en diensten niet kunnen missen. Omdat de gevolgen van de uitval van (delen van de) vitale infrastructuur voor grote delen van de Nederlandse samenleving zeer ernstig kunnen zijn, vergt de bescherming daarvan extra aandacht. Overigens blijft hierbij gelden dat honderd procent veiligheid niet te realiseren is en dat naast bescherming, het voorbereid zijn op mogelijke uitval voor overheid en bedrijfsleven veel aandacht vergt.

Verantwoordelijkheden

Er zijn in algemene zin drie groepen te benoemen die moeten samenwerken aan de bescherming van de vitale infrastructuur:

- de eigenaren en beheerders van de vitale infrastructuur,
- de decentrale overheid inclusief politie- en veiligheidsregio's, en
- de nationale overheid.

Elke groep kent zijn eigen verantwoordelijkheid bij dit vraagstuk.

Eigenaren en beheerders zijn in de eerste plaats zelf verantwoordelijk voor het realiseren van continuïteit en bescherming van hun product, dienst of proces.

De decentrale overheid en de politie- en veiligheidsregio's dragen een verantwoordelijkheid voor de openbare orde en de rampen- en crisisbeheersing in ons land. In die hoedanigheid steunen zij de vitale infrastructuur waar nodig.

Tenslotte draagt de nationale overheid vanuit haar algemene maatschappelijke verantwoordelijkheid er zorg voor dat de bescherming van de vitale infrastructuur voldoende aandacht krijgt bij alle partijen. Ook ondersteunt zij waar nodig partijen bij het nemen van hun verantwoordelijkheid. Doel van het Kabinetsbeleid op het gebied van vitale infrastructuur is dan ook om de betrokken partijen met elkaar te verbinden en samen aan de slag te laten gaan met dit onderwerp.

Destabiliserende factoren in beeld

Binnen het kader van de strategie Nationale Veiligheid worden sinds medio 2007 voor de Nationale Risicobeoordeling (NRB) dreigingsscenario's ontwikkeld¹. De belangrijkste hieruit, griep en overstroming, zijn gebruikt om de betekenis van deze dreigingen voor individuele sectoren en de afhankelijkheden tussen vitale sectoren verder in beeld te brengen (hierover later meer). Deze inventarisatie is onder meer gebruikt om in nauwe samenwerking tussen de ministeries van VWS en BZK en de ondernemingsorganisaties VNO-NCW en MKB Nederland, informatiemateriaal t.b.v. het bedrijfsleven over griepandemie te ontwikkelen. Ook is de inventarisatie input voor de voorbereiding van alle ministeries op de gevolgen van een griepandemie voor de continuïteit van de eigen organisaties.

¹ TK 2007–2008, 30 821, nr. 6.

De informatie over de gevolgen van een overstroming voor de vitale infrastructuur heeft een belangrijke rol gespeeld bij de werkzaamheden van de Taskforce Management Overstromingen.

Op dit moment wordt met publieke en private partijen vanuit diverse vitale sectoren samen aan de uitwerking van enkele ICT-dreigingsscenario's gewerkt en aan de beoordeling van de gevolgen ervan. Op basis van bovenstaande ontwikkelingen zal bezien worden hoe tegen deze ICT-dreigingen kan worden opgetreden. De mogelijke invoering van een meldplicht voor bedrijven en/of overheden bij verlies van privacygevoelige gegevens, waar ik recent nog met uw Kamer over sprak, speelt hierbij natuurlijk een rol.

Parallel en in afstemming hiermee heeft het SOVI, met ondersteuning van het Nationaal Adviescentrum Vitale Infrastructuur (NAVI) en de brancheorganisatie ICT-office, zich gericht op het verder uitdiepen van deze dreiging en de gevolgen daarvan voor de vitale infrastructuur. Het kabinet vindt het belangrijk dat meerdere partijen zich richten op de door het kabinet vastgestelde dreigingen, waardoor de essentiële samenwerking van de bescherming van vitale infrastructuur steeds meer tot stand zal komen.

Afhankelijkheden in beeld

Naast de bovenstaande ontwikkelingen is één van de in potentie grootste destabiliserende factor de afhankelijkheidsrelatie die tussen verschillende vitale sectoren onderling en/of met de overheid bestaat. Uitval van de ene sector kan leiden tot uitval van (delen van) de andere sector. Met vertegenwoordigers van een groot aantal vitale partijen en medeoverheden is tijdens een aantal workshops aan de hand van griep- en overstromingsscenario's gesproken over wat potentiële afhankelijkheidsrelaties betekenen en in hoeverre partijen zich daar op voorbereid hebben. Gebleken is dat veel partijen zich bewust zijn van hun afhankelijkheden en zich hier onder meer met contractuele afspraken tegen beschermd hebben. In de dagelijkse situatie lijken deze maatregelen toereikend te zijn. Voor veel partijen is het echter onduidelijk of deze maatregelen ook toereikend zullen zijn op het moment dat er sprake is van een (dreigende) crisissituatie. Op basis van de uitkomst van de afhankelijkhedenworkshops is er dan ook voor gekozen om voor een aantal potentiële crisissituaties (o.a. griep- en overstroming) dieper in te gaan op deze afhankelijkheidsrelaties, bijvoorbeeld door te kijken naar de invloed van (dreigende) uitval van een vitale sector tijdens een griep- en overstromingscrisis op de hulpverleningsbehoefte.

Een ander aandachtspunt dat naar boven kwam is de afhankelijkheid die veel partijen voelen met het optreden van overheidspartijen tijdens een (dreigende) crisis. Gebleken is dat er sprake is van onvoldoende kennis van elkaar en met name van de verantwoordelijkheden van de overheid tijdens een crisis. In samenwerking met onder meer het SOVI en VNO-NCW wordt op dit moment dan ook gekeken hoe deze kennis van «het overheidshandelen» vergroot kan worden bij de vitale sectoren.

Een laatste constatering uit het gevoerde beleid rond intersectorale afhankelijkheden is dat vanuit het perspectief van afhankelijkheden er een aantal vitale producten en diensten is, die randvoorwaardelijk zijn voor bijna alle andere vitale producten en diensten. Hierbij gaat het om:

- **elektriciteit**, aangezien alle vitale producten en diensten hiervan afhankelijk zijn;
- **gas**, aangezien met name de elektriciteitssector hier sterk van afhankelijk is en deze, gezien het bovenstaande, weer veel effect op andere sectoren heeft;

- **drinkwater**, aangezien mens en dier maar heel kort zonder kunnen;
- **telecom/ICT**, aangezien een zeer groot deel van de huidige technische systemen vervlochten zijn met telecom- en ICT verbindingen;
- **keren en beheren oppervlaktewater**, aangezien grootschalige overstromingen desastreus zijn voor de vitale infrastructuur;
- **(weg)transport tijdens crisissituaties**, aangezien bijna alle vitale sectoren in sterke mate afhankelijk zijn van aanen afvoer van producten en diensten.

Vanwege het belang van deze sectoren voor het functioneren van het netwerk van vitale infrastructuren als geheel zal extra aandacht aan de robuustheid van deze sectoren worden besteed. Dit onder meer door het belang van deze afhankelijkheid te benadrukken richting o.a. veiligheidsregio's en deze sectoren intensief te betrekken bij het verder in kaart brengen van de betekenis van de afhankelijkheden tijdens crisissituaties, zoals eerder in deze brief vermeld. Bij de voorbereiding van de veiligheidsregio's op uitval van vitale infrastructuur zullen vooral de randvoorwaardelijke sectoren aan bod komen. Het kabinet zet er verder op in dat de veiligheidsregio's en deze sectoren goede werkrelaties opbouwen. Hiertoe wordt onder meer op verzoek van het SOVI een in opdracht van het SOVI uitgevoerd onderzoek naar de afhankelijkheid van de vitale sectoren van elektriciteit verspreid onder de veiligheidsregio's. Dit rapport geeft uitgebreide informatie aan alle partijen over de betekenis van de uitval van elektriciteit voor andere vitale sectoren, en met name voor de benodigde hulpverleningscapaciteit.

Overigens blijven alle twaalf vitale sectoren en de hierbinnen vallende vitale producten, diensten en processen van cruciaal belang voor de Nederlandse maatschappij.

Bewustwording en «netwerkontwikkeling»

Het belang van vitale producten en diensten voor de Nederlandse maatschappij is in algemene zin voor de betrokken partijen duidelijk. Wat specifieke partijen daarbij kunnen betekenen, is echter niet altijd helder. Dit heeft onder andere te maken met onbekendheid met elkaar en elkaars processen. Via verschillende initiatieven wordt hieraan gewerkt. Zo is de relatie tussen medeoverheden (in het bijzonder de veiligheids- en politieregio's) en vitale infrastructuur versterkt door op vertrouwelijke basis deze overheidspartijen te informeren over de aanwezigheid van vitale objecten op hun grondgebied. Het doel hiervan is onder meer het contact tussen deze overheidspartijen en eigenaren van deze vitale objecten te versterken en het belang van deze vitale producten en diensten te onderstrepen. Verder zijn met het merendeel van de veiligheidsregio's i.o. middels convenanten afspraken gemaakt over de versterking van de rampenbestrijding en crisisbeheersing. Belangrijk onderdeel daarbij is de afspraak dat regio's bij het in kaart brengen van risico's en het opstellen van regionale crisisplannen belangrijke dreigingen zoals overstromingen en griepvloed en het belang van vitale infrastructuur meenemen. Met deze stap wordt het belang van samenwerking op lokaal en regionaal niveau tussen overheidspartijen en eigenaren en beheerders van vitale infrastructuur nog eens onderstreept. Ik ben blij te kunnen melden dat dit nu al tot concrete resultaten heeft geleid, zowel waar het gaat om afspraken over rampenbestrijding en crisisbeheersing tussen regio's en vitale organisaties, als ook op het terrein van terrorismebestrijding in het kader van het Alerteringssysteem Terrorismebestrijding. Zo heeft de drinkwatersector contact gezocht met diverse veiligheidsregio's en loopt er in de regio Zuid-Holland-Zuid een publiek-private samenwerking met de veiligheidsregio en een aantal nutsvoorzieningen.

Het Nationaal Adviescentrum Vitale Infrastructuur (NAVI) heeft in 2008 de samenwerkingsrelaties met overheden en het bedrijfsleven verder versterkt. Bij de vitale sectoren is nader verkend welke kennisbehoefte er is. Het aantal sectoren waarmee het NAVI samenwerkt, is uitgebreid met onder meer de financiële sector en gezondheidszorg. Daarnaast heeft het NAVI in de energiesector gewerkt aan de totstandkoming van een handreiking Security Management, voortvloeiend uit het security-convenant tussen de overheid en de olie- en (petro)chemische industrie. In dit convenant (afgesloten op 27 mei 2008) tussen vertegenwoordigers uit de olie- en chemische industrie en de ministers van VROM en EZ en de staatssecretaris van BZK is afgesproken dat de deelnemende bedrijven een security managementsysteem invoeren. Hierdoor zijn deze bedrijven in staat hun weerstandsvermogen te verhogen. De sectoren olie en chemie zullen naar aanleiding van het convenant realistische dreigingsscenario's ontwikkelen. De deelnemende bedrijven dienen dan in elk geval beveiligingsmaatregelen te treffen om optreden van deze dreigingen zo veel als mogelijk tegen te gaan. De overheid verplicht zich ondersteuning te bieden en dreigingsinformatie te delen. Verder heeft het NAVI in opdracht van de ministers van VROM en EZ een risicoanalyse uitgevoerd naar de beveiligingssituatie van buisleidingen in Nederland.

Vergroot weerstandsvermogen

In de sector Drinkwater is fors geïnvesteerd om het basis beveiligingsniveau te verhogen. De sector voorziet daarmee in een totale beveiligingsaanpak, waarbij een samenhangend pakket van technische, personele, organisatorische en ICT-maatregelen is geïmplementeerd. Concreet betekent dit dat de drinkwaterbedrijven zich hebben aangesloten bij het Informatieknooppunt Cybercrime van het NICC. Zij vormen daarbinnen een afzonderlijk informatieknooppunt, het zogenaamde Water-ISAC. Verder is de Drinkwaterwet door de Tweede Kamer aangenomen. In het hoofdstuk Leveringszekerheid zijn de kaders gegeven voor leveringszekerheid en continuïteit. Het Drinkwaterbesluit, dat deze kaders nader concretiseert, zal begin 2009 gereed zijn.

Binnen verschillende sectoren wordt gewerkt aan het publiek-privaat uitwerken van het securitybeleid. Een duidelijk voorbeeld hiervan is de Kadernota over de aanpak van security op en rond het spoor, die naar verwachting begin 2009 aan uw Kamer zal worden aangeboden. Uit onderzoek van het ministerie van LNV blijkt dat de sector voedsel minder risico loopt op het gebied van security dan andere sectoren. Desondanks zal het NAVI gesprekken voeren met deze sector om te bekijken of er zaken zijn op dit vlak die aandacht verdienen. Het Kabinet ondersteunt dit soort initiatieven, omdat ze het belang van publiek-private samenwerking en intensivering op het gebied van security en vitale infrastructuur benadrukken. Dit jaar is daarom ook het interdepartementale document «Bouwstenen voor security in vitale infrastructuur» uitgekomen als handreiking voor partijen, die werk willen maken van securitybeleid. Hiermee wil de overheid iedereen ondersteunen die het securitybeleid in de eigen vitale sector wil intensiveren.

Alerteren

Om de informatiepositie van vitale infrastructuur t.a.v. dreigende crises te versterken wordt op dit moment gekeken naar mogelijk verdere uitwerking van het huidige Alerteringsstelsel Terrorismebestrijding naar een bredere alertering voor een beperkt aantal nationale dreigingen (zoals griep-pandemie en overstroming). De achterliggende gedachte hierbij is het streven om de informatie uitwisseling tussen overheid en vitale

sectoren ten aanzien van verschillende dreigingstypen en crises zoveel mogelijk via één duidelijk herkenbare systematiek vorm te geven. Hierdoor zal het voor vitale organisaties mogelijk zijn om in samenwerking met de partners van de veiligheidsregio en de nationale overheid snel en efficiënt te reageren op dreigingen, zodat de continuïteit van dienstverlening zoveel mogelijk intact blijft. Het gaat hier nadrukkelijk niet om een nieuw systeem, maar om een uitbreiding van het al bestaande Alarmeringssysteem Terrorismebestrijding naar andere dreigingen. Hierbij wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van reeds bestaande alarmeringsmechanisme voor de betreffende dreigingen, zoals bijvoorbeeld die van de World Health Organization (WHO) voor wat betreft griep пандеміе.

Noodcommunicatievoorziening

Een andere belangrijke ontwikkeling die bijdraagt aan het veiligstellen van de informatie-uitwisseling tussen overheden en vitale organisaties tijdens een crisis is de opvolging van het huidige Nationaal Noodnet (NN). Eind 2009 eindigt het huidige contract betreffende de instandhouding van het NN. Dit contract dat oorspronkelijk tot eind 2008 liep, is begin dit jaar met één jaar verlengd, zodat zorgvuldig naar een mogelijk vervolg gekeken kan worden. In het afgelopen jaar heeft een consultatie plaatsgevonden binnen de vitale sectoren teneinde de behoefte aan een opvolger van het NN vast te kunnen stellen. Unaniem is aangegeven dat een dergelijke noodcommunicatievoorziening noodzakelijk is op het moment dat de reguliere communicatievoorzieningen zijn uitgevallen. De minimumeisen voor deze voorziening zijn vastgesteld. In juli is een Europese aanbesteding voor de levering van een Noodcommunicatievoorziening (NCV) gestart. Verwacht wordt dat begin 2009 een overeenkomst gesloten kan worden met de geselecteerde aanbieder.

Oefenen

Het weerstandsvermogen wordt verder in belangrijke mate bepaald door de geoefendheid van de betrokken partijen. In toenemende mate worden oefeningen in publiek-private samenwerking uitgevoerd. Zo ook tijdens de recent gehouden oefening Waterproef, waar private organisaties op verschillende manieren en tijdens verschillende deeloefeningen betrokken zijn geweest. Door het grote bereik van de voorbereiding van Waterproef is het bewustzijn van de gevolgen van een grote overstroming op vitale bedrijven gegroeid.

Ook op andere terreinen is veel geoefend. Zo hebben bijvoorbeeld de drinkwatersector en de nucleaire sector in het afgelopen jaar deelgenomen aan oefeningen in het kader van het Alteringsysteem Terrorismebestrijding (ATb). Verder is er binnen de sector Voedsel een oefening uitgevoerd waarbij diverse destabiliserende factoren (samengevoegd in één scenario) doorlopen zijn in relatie tot voedselzekerheid in Nederland. Voor volgend jaar staat een nationale oefening «griep пандеміе» gepland. Voor deze oefening zullen ook een aantal private organisaties en bedrijven worden uitgenodigd om mee te oefenen.

Internationale ontwikkelingen

In Nederland zijn we niet alleen afhankelijk van de vitale bedrijven en organisaties in ons eigen land. De verwevenheid van de infrastructuur is dermate groot, dat we ook afhankelijk zijn van vitale bedrijven en organisaties in andere landen. Dit jaar is politiek akkoord bereikt over een richtlijn die het mogelijk maakt Europese Vitale infrastructuur in de sectoren transport en energie te identificeren en vast te stellen. De implementatie van deze richtlijn in Nederland wordt in 2009 uitgevoerd. Deze richtlijn leidt er toe dat nationale overheden van verschillende lidstaten met elkaar

het gesprek aan kunnen gaan over afhankelijkheden die tussen lidstaten bestaan op het terrein van de vitale infrastructuur. In het verlengde hiervan zal Nederland in samenwerking met de Europese commissie en andere lidstaten, zich de komende jaren actief opstellen in de contacten met landen buiten de EU (waaronder de Verenigde Staten) over mogelijke afhankelijkheden en dreigingen voor de vitale infrastructuur.

Doorkijk naar de 2e integrale analyse Bescherming Vitale Infrastructuur in 2009

Het Kabinet is voornemens om u eind 2009 de tweede integrale beleidsbrief over de stand van de bescherming van vitale infrastructuur in ons land toe te zenden. In de vorige integrale beleidsbrief uit 2005¹ heeft het Kabinet toegezegd deze exercitie elke vier jaar te herhalen. Deze tweede integrale beleidsbrief zal een verschuiving van aandacht betekenen voor het programma Bescherming Vitale Infrastructuur. Het bewustzijn zal aanwezig zijn, de verantwoordelijkheden zullen bekend zijn en de randvoorwaarden voor een goede en structurele bescherming van de vitale infrastructuur zijn dan geschapen. De intensieve aandacht van de afgelopen jaren voor dit onderwerp zal blijven, maar deze aandacht zal zich verleggen naar het structureel in stand houden van het bewustzijn en de randvoorwaarden, inclusief de internationale aspecten volgende uit onder meer de Europese richtlijn.

Inhoudelijk zal deze analyse zich meer toespitsen op doorsnijdende thema's, die recht doen aan de afhankelijkheidsrelaties die bestaan tussen de vitale sectoren en aan de dreigingen die als «belangwekkend» worden getypeerd. Dit laatste zal in belangrijke mate gebaseerd zijn op de uitkomsten van de dreigingsanalyses die in het kader van de Strategie Nationale Veiligheid worden uitgevoerd.

Resumé

Sinds de eerste integrale rapportage van eind 2005 is een aantal essentiële stappen gezet voor de bescherming van de vitale infrastructuur. Te noemen zijn de volgende:

- Sectoraal zijn vele maatregelen geïmplementeerd. In de bijlage² vindt u hiervan een overzicht voor het afgelopen jaar.
- Er is meer aandacht voor security gekomen.
- Partijen betrokken bij de bescherming van vitale infrastructuur weten elkaar beter te vinden, hebben meer kennis van elkaars belangen en werken structureel samen.
- De koppeling tussen crisisorganisaties binnen de overheid en vitale infrastructuren is versterkt, dit onder andere door dat de gegevens over de vitale objecten in het land in vertrouwen kenbaar zijn gemaakt aan de burgemeesters en voorzitters van de veiligheidsregio's.

In het voorgaande heeft u hiervan kennis kunnen nemen.

Toch is het beleid op dit terrein nog niet afgerond. Bescherming van de vitale infrastructuur is een zaak van vele partijen, om te beginnen de vitale infrastructuren zelf, het lokale bestuur en hun uitvoeringsorganisaties, de nationale overheid en in toenemende mate andere landen en internationale organisaties. De afgelopen jaren heeft het kabinet veel energie gestoken in het laten landen van het belang van de bescherming van de vitale infrastructuur bij de vitale infrastructuren zelf en bij de lokale overheden. De verdergaande globalisering en vervlechting van vitale infrastructuren en de veranderende dreigingen leiden tot de conclusie dat

¹ TK 2004–05, 26 643, nr. 75.

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

bescherming van de vitale producten, diensten en processen nu en in de toekomst blijvende aandacht heeft. Het Kabinet zal zich daar samen met haar partners publiek en privaat voor blijven inzetten.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
G. ter Horst