

Samenvatting

Aanleiding en onderzoeksvragen

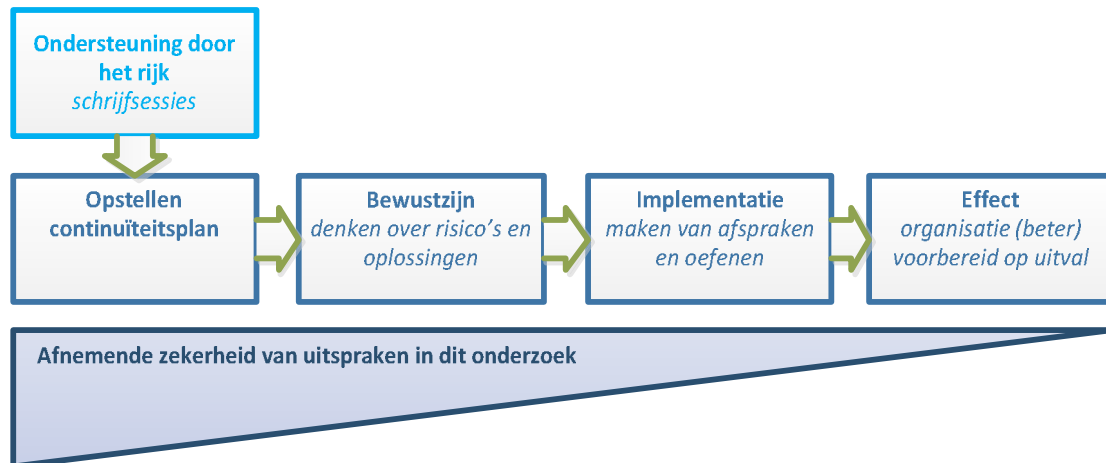
ICT en elektriciteit spelen een steeds grotere rol bij het dagelijks functioneren van de maatschappij. Het Ministerie van Veiligheid en Justitie (hierna: Ministerie van VenJ) onderkent dat een scenario, waarbij Nederland te maken krijgt met uitval van ICT en/of elektriciteit, reëel is. Dat heeft mede invulling gekregen in het project Digitale Veiligheid¹. Binnen dit project is als streven gesteld dat uiterlijk in december 2011 80% van de organisaties binnen de sector Openbaar Bestuur (OB) en Openbare Orde en Veiligheid (OOV) de uitval van ICT en/of elektriciteit hebben verwerkt in de continuïteitsplannen. Bij deze sectoren gaat het om provincies, politieregio's, veiligheidsregio's, waterschappen en gemeenten. Om in kaart te brengen of de doelstelling is gehaald, heeft het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (hierna: WODC) een onderzoek laten uitvoeren door Berenschot en I&O Research, aan de hand van de volgende onderzoeksvragen:

1. Hoeveel procent van de organisaties binnen de sectoren OB en OOV beschikt eind 2011 over een (vastgesteld) continuïteitsplan voor de uitval van ICT of elektriciteit?
2. Wat zijn per sector/doelgroep de algemene inzichten ten aanzien van de inhoud van de continuïteitsplannen?

Focus van het onderzoek

De rijksoverheid wil het opstellen van continuïteitsplannen door lagere overheden bevorderen vanuit de veronderstelling dat het continuïteitsplan een effectief instrument is om toekomstige situaties met grootschalige uitval van ICT en/of elektriciteit te beheersen en de continuïteit van primaire dienstverlening van de betreffende organisaties te borgen. De aanname is dat een continuïteitsplan toegevoegde waarde heeft omdat de opsteller zich (meer) bewust wordt van de problematiek en inzicht krijgt in de risico's en consequenties. Dit biedt vervolgens de mogelijkheid om afspraken te maken met partners en in praktijk te testen of te oefenen hoe het werkt. Vanuit deze optiek heeft het ministerie van VenJ in 2011 per organisatietype een modelplan laten ontwikkelen en schrijfsessies laten organiseren waaraan gemeenten, veiligheidsregio's, politieregio's, provincies en waterschappen konden deelnemen. Tijdens de schrijfsessies werden deelnemers bekend gemaakt met onderdelen van en begrippen in het modelcontinuïteitsplan en de wijze waarop het model gebruikt kon worden bij het opstellen van een continuïteitsplan. De focus van het onderzoek is weergegeven in de hiernavolgende afbeelding.

¹ Kamerstukken II, 2009-2010, 30821, 10

Focus van het onderzoek

Centraal in het onderzoek staat de mate waarin en de redenen waarom organisaties in de sectoren OOV en OB een continuïteitsplan hebben opgesteld en hebben geïmplementeerd. Hierbij is ook vastgesteld of deze organisaties dat hebben gedaan zonder of met ondersteuning in de vorm van schrijfsessies. Daarnaast zijn indicatoren verzameld over de mate waarin er sprake is van (gegroeid) bewustzijn over de risico's van uitval en de oplossingen daarvoor. Tot slot is op hoofdlijnen de inhoud van enkele plannen geanalyseerd en zijn er vragen gesteld over de implementatie en het eigen oordeel van organisaties over de mate waarin zij voorbereid zijn op langdurige uitval van elektriciteit en ICT.

Uitvoering van het onderzoek

- Fase A: Inventarisatie. Deze fase is uitgevoerd in de maanden maart en april 2011 door middel van een telefonische enquête onder alle provincies, gemeenten, politieregio's en veiligheidsregio's. Het doel van deze inventarisatiefase is het geven van een eerste beeld van de mate waarin de sectoren OB en OOV bezig zijn met het onderwerp uitval van ICT of elektriciteit c.q. daarvoor al een vastgesteld plan hebben. Daarnaast is door middel van deze inventarisatieronde een bestand opgebouwd met namen en contactgegevens van personen die namens hun organisatie als contactpersoon kunnen optreden. De uiteindelijke respons bedroeg 77%.
- Fase B: Eindmeting. De eindmeting bestond uit twee onderdelen: een online enquête onder organisaties in de sectoren OOV en OB en een kwalitatieve analyse van een aantal continuïteitsplannen.
 - De online-enquête had als doel inzicht te krijgen in het aantal organisaties (gemeenten, politieregio's, provincies, veiligheidsregio's en waterschappen) dat inmiddels een continuïteitsplan had opgesteld. In totaal hebben 344 contactpersonen deelgenomen aan het onderzoek, een respons van 72%.

- De inhoudelijke analyse van enkele plannen is uitgevoerd in aanvulling op de webenquête. In totaal zijn 14 plannen geanalyseerd². De analyse is uitgevoerd aan de hand van tien kwaliteitscriteria. Deze criteria zijn gebaseerd op de modelcontinuïteitsplannen die centraal stonden in de schrijfsessies.

Resultaten

Belangrijkste uitkomst van de inventarisatie (Fase A, uitgevoerd in april 2011) is dat bijna de helft van de organisaties over een (bijna) vastgesteld continuïteitsplan zegt te beschikken, dat organisaties de kans op uitval van ICT en/of elektriciteit als (zeer) klein inschatten en dat de helft van de organisaties behoefte heeft aan ondersteuning.

Belangrijkste resultaten van de eindmeting (Fase B, uitgevoerd in januari 2012) zijn:

- *Status van het plan en deelname schrijfsessies*: Twee op de tien organisaties beschikten in januari 2012 over een continuïteitsplan; ruim de helft is er mee bezig. Ongeveer de helft van de organisaties bezocht schrijfsessies. De helft van de organisaties ziet de meerwaarde van schrijfsessies.
- *Redenen waarom organisaties (nog) geen continuïteitsplan hebben*: Gebrek aan tijd en capaciteit zijn de meest genoemde redenen waarom organisaties (nog) geen continuïteitsplan hebben. Ruim de helft van de organisaties is bezig met het opstellen van een continuïteitsplan en verwacht het plan in 2012 vast te stellen.
- *Implementatie van continuïteitsplannen*: De helft van de voltooide plannen (10%) is bestuurlijk vastgesteld. Ongeveer driekwart van de continuïteitsplannen wordt besproken met het MT. Een derde van de organisaties met een (bijna) voltooid continuïteitsplan (ook 10%) hebben daarmee geoefend. Bij de meeste organisaties is iemand verantwoordelijk voor het continuïteitsplan.
- *Perceptie van risico's en mate van eigen voorbereiding op uitval*: De inschatting van de kans op grootschalige uitval van ICT en/of elektriciteit is over het algemeen laag, de inschatting van de impact ervan op primaire dienstverlening is verdeeld. Twee derde van de organisaties heeft risico's geïnventariseerd (ten aanzien van ICT, elektriciteit of beide), maar ook zonder risico-inventarisatie zegt men inzicht te hebben in de kritieke processen. Het opstellen van het continuïteitsplan wordt door de meerderheid als nuttig ervaren.
- *Inhoud van continuïteitsplannen*: Voor de meeste plannen wordt uitgegaan van grootschalige uitval van ICT én elektriciteit. De meeste continuïteitsplannen verwijzen naar andere plannen of procedures, bevatten een beschrijving van de kritieke processen/activiteiten en gaan in op de rol van externe partijen. De plannen houden vooral rekening met benodigde middelen voor locatie, noodstroom en ICT; meest genoemde maatregel is een uitwijklocatie.

² De organisaties zijn in het onderzoekstraject twee maal gevraagd medewerking te verlenen door het aanleveren van een continuïteitsplan. Uiteindelijk hebben 14 organisaties daaraan gehoor gegeven.

Naast de webenquête is een inhoudelijke analyse van enkele plannen uitgevoerd. De belangrijkste uitkomsten daarvan zijn: Op drie plannen na, wordt in de plannen een beperkte toelichting gegeven op de drie belangrijkste aspecten van het plan (te weten continuïteitsmanagement, crisismanagement en herstel). Op twee plannen na wordt in de plannen geen beschrijving gegeven van de doelgroepen die geïnformeerd zouden moeten worden. Op twee plannen na, wordt in de plannen beperkt of niet inzichtelijk wat de kritieke processen zijn, wat de consequenties van uitval zijn en welke maatregelen de organisatie treft.

Conclusie en beschouwing

De resultaten van Fase A en Fase B leiden tot de volgende conclusies en beschouwing:

- *Aantal organisaties met voltooid plan blijft aanzienlijk achter bij het streefcijfer.* In januari 2012 had 20% van de organisaties binnen de sectoren OB en OOV de beschikking over een (bijna) voltooid continuïteitsplan voor de uitval van ICT of elektriciteit. Dit percentage is aanzienlijk lager dan het streefcijfer van 80% dat door het Ministerie van VenJ werd beoogd. Wel was meer dan de helft van de organisaties ten tijde van het onderzoek bezig met het opstellen van een plan of met het treffen van voorbereidingen daarvoor. De meeste organisaties verwachten het plan nog in 2012 te kunnen voltooien en vast te stellen.
- *Er is wel enige vooruitgang in de bewustwording wat betreft inhoud continuïteitsplan.* Ondanks het niet halen van het streefcijfer van 80% is er in het afgelopen jaar in de sectoren wel vooruitgang geboekt in het denken over mogelijke risico's van uitval van ICT en/of elektriciteit. In april 2011 zei ongeveer de helft van de organisaties in de sectoren OOV en OB nog dat ze over een plan beschikten, maar inmiddels hebben de meeste organisaties het besef dat er nog een weg te gaan is nu ze – mede door de schrijfsessies georganiseerd door het Ministerie van VenJ – beter inzicht hebben in de inhoud van het plan. Dit is te beschouwen als een stap van 'onbewust onbekwaam' naar 'bewust(er) onbekwaam'.
- *De inschatting van de kans op uitval is zeer laag bij het merendeel van de organisaties.* Zowel bij de eerste inventarisatie in april 2011 als bij de enquête in januari 2012 bleek dat verreweg de meeste organisaties de kans op een grootschalige uitval van ICT en/of elektriciteit als (zeer) klein beschouwen. Ongeveer de helft van de organisaties denkt dat zij in geval van uitval nog steeds de primaire diensten kunnen leveren.
- *De organisatorische inbedding van vastgestelde plannen is grotendeels op orde.* Bij de meeste organisaties zijn de plannen op het niveau van de bestuurder en/of het managementteam vastgesteld en is een verantwoordelijke aangewezen voor het beheer van het plan (implementatie, updaten, enzovoorts). Slechts bij een beperkte groep is onduidelijkheid over de verantwoordelijkheid voor het beheer. Positief punt is dat een derde van de organisaties met een continuïteitsplan, het plan in de praktijk heeft geoefend. Er is niet onderzocht op welke wijze dat is gebeurd.

- *Het urgentiegevoel bij organisaties zonder continuïteitsplan is laag.* Voor een kwart van de organisaties was het opstellen van een continuïteitsplan elektriciteit en ICT in januari 2012 nog niet aan de orde: men is nog niet begonnen met het opstellen en de planvorming staat ook niet op de agenda. Als voornaamste redenen worden genoemd het gebrek aan tijd en capaciteit. Het urgentiegevoel bij deze organisaties ten aanzien van de continuïteit bij uitval van ICT en/of elektriciteit is laag. De door organisaties aangegeven verwachting, namelijk in 2012 een plan vast te kunnen stellen, is waarschijnlijk (te) optimistisch.
- *De organisaties die wel beschikken over een continuïteitsplan, zijn in meerderheid positief over hun eigen plan.* Vrijwel alle contactpersonen zien in hun eigen plan een relatie met operationele plannen of meer gedetailleerde procedures. De helft van de plannen heeft betrekking op zowel grootschalige uitval van ICT als uitval van elektriciteit. Volgens de organisaties gaan de meeste plannen in op: de kritieke processen of activiteiten in geval van grootschalige uitval, externe partijen van wie de kritieke processen en activiteiten afhankelijk zijn, het paraat hebben van noodstroom en ICT.
- *Inhoudelijke analyse van enkele continuïteitsplannen geeft een veel minder positief beeld.* Een inhoudelijke analyse van veertien individuele plannen levert echter een beduidend minder positief beeld op. Slechts enkele plannen bevatten de benodigde informatie om te kunnen spreken van een volwaardig continuïteitsplan ICT en/of elektriciteit. In het merendeel van de plannen wordt beperkt of helemaal niet inzichtelijk wat de kritieke processen zijn, wat de consequenties van uitval zijn en welke maatregelen de organisatie treft. Vooral het ontbreken van een goede beschrijving van de kritieke processen is cruciaal. Zonder inzicht hierin is het lastig een realistisch beeld te vormen van de effecten van grootschalige uitval van ICT en/of elektriciteit op de primaire dienstverlening van een organisatie. Iedere voorbereiding op grootschalige uitval van ICT en/of elektriciteit zonder inzicht in de kritieke processen is willekeurig en niet effectief.

De discrepantie tussen het zelfbeeld van de organisaties over hun plannen en de externe analyse van de inhoud kan twee dingen betekenen: de selectie van veertien plannen die inhoudelijk zijn geanalyseerd zijn niet representatief voor de andere plannen of de eigen beoordeling van het plan door de organisaties is te positief. Signalen van een (te) positieve inschatting van organisaties kwamen we al eerder tegen: bijvoorbeeld ten aanzien van de risico's van langdurige uitval van ICT en/of elektriciteit, die organisaties doorgaans onderschatten. Ook zagen we dat in april 2011 aanvankelijk veel organisaties meenden over een continuïteitsplan te beschikken, maar dat zij dat positieve beeld toch moesten bijstellen naarmate men meer inzicht kreeg in het begrip 'continuïteitsplan bij uitval van ICT en/of elektriciteit'.

Op basis van de grote discrepantie tussen het zelfbeeld van organisaties en de feitelijke inhoud van de plannen, is geen definitieve conclusie te trekken over de mate waarin de organisaties zicht hebben in hoeverre de kritieke processen gevoelig zijn voor uitvalrisico's.

Tot slot

De opdracht in dit onderzoek was overzichtelijk: breng in kaart hoeveel organisaties in de sectoren OOV en OB over een continuïteitsplan beschikken en geef een beeld van de inhoud van deze plannen. Een kort en bondig antwoord daarop is: er zijn weinig organisaties met een vastgesteld continuïteitsplan en de inhoud valt in kwalitatieve zin tegen. De uitkomsten van dit onderzoek wijzen op een lage mate van voorbereiding van organisaties bij grootschalige uitval van ICT en/of elektriciteit en scheppen lage verwachtingen ten aanzien van de continuïteit van primaire dienstverlening van de organisaties.

Ten aanzien van het planvormingsproces maken de onderzoeksuitkomsten duidelijk dat er in 2011 stappen zijn gezet. Er is sprake geweest van een groeiend bewustzijn en besef van continuïteitsmanagement in het geval van grootschalige uitval van ICT en/of elektriciteit. De organisaties zijn in januari 2012 over het algemeen beter op de hoogte van de inhoud van een goed continuïteitsplan dan in april 2011 en een groot deel is bezig om een plan op te stellen. De schrijfsessies van het Ministerie van VenJ hebben aan deze positieve ontwikkeling een bijdrage geleverd.

Dit is van belang omdat we weten dat er geen *tight coupling* bestaat tussen plannen en de praktijk: het kunnen twee verschillende werelden zijn³. Een plan is dan ook geen doel op zich, maar het resultaat van een aantal samenhangende activiteiten waarmee organisaties zich voorbereiden op uitval van ICT en/of elektriciteit. Als het plan eenmaal gereed is gekomen vraagt dit blijvende betrokkenheid van organisaties, bijvoorbeeld om het plan actueel en 'levend' te houden.

³ Zie daarvoor bijvoorbeeld *Plannen in de praktijk, praktijk in de plannen, drie benaderingen van de kloof tussen plan en praktijk in de crisisbeheersing*, een uitgave van Berenschot en Nicis institute, 2010