

VITAALBEOORDELING WATERSCHAPPEN EN ROADMAP KEREN EN BEHEREN WATERKWANTITEIT

Portefeuillehouder: Rogier van der Sande / steller: Aart Los

BESPREEKSTUK (ADVISEREND)

GEVRAAGD BESLUIT

De ledenvergadering wordt gevraagd:

1. Kennis te nemen van de herijking van het regionale deel van het vitale proces Keren en Beheren waterkwantiteit;
2. Te concluderen dat waterschappen net als Rijkswaterstaat vitale aanbieders zijn, gezien het aantal vitale objecten en hun aandeel in het vitale proces Keren en Beheren waterkwantiteit;
3. De conclusies te bevestigen zoals opgenomen in de 'Roadmap Vitaal proces: Keren en beheren waterkwantiteit' (bijlage LV 8b) waarin wordt geconcludeerd dat de weerbaarheid van het proces keren en beheren verhoogd kan worden om de impact van risico's en bedreigingen te beperken en dat daarin ook een rol is weggelegd voor de waterschappen;
4. Dat nog nader onderzocht en geduid moet worden wat de exacte consequenties zijn van het zijn van een vitale aanbieder en wat dit financieel betekent;
5. Deze conclusies en vragen in een zienswijze in te brengen in het Bestuurlijk Overleg Water van 12 april 2023, zodat de minister van IenW hierop zijn besluit kan baseren of waterschappen een vitale aanbieder zijn;
6. In te stemmen met het opstellen van het vierjarige actieprogramma in samenwerking met het ministerie van IenW om de hiaten in het vitale proces keren en beheren te adresseren.

DE KERN VAN HET ADVIES

a. Aanleiding en context

Bepaalde processen zijn zo essentieel voor de Nederlandse samenleving dat uitval of verstoring tot ernstige maatschappelijke ontwrichting leidt en een bedreiging vormt voor de nationale veiligheid. Deze processen vormen de Nederlandse vitale infrastructuur.¹ Het proces 'keren & beheren waterkwantiteit' is sinds 2005 geïdentificeerd als een vitaal proces (<https://www.nctv.nl/onderwerpen/vitale-infrastructuur/overzicht-vitale-processen>) en daarmee onderdeel van het Rijksbrede Programma Vitale infrastructuur, onderdeel van de Nationale Veiligheid Strategie waar de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) de regievoerder van is. Het proces keren & beheren waterkwantiteit is onderdeel van het proces waterbeheer dat daarnaast bestaat uit het beheer van de afvalwaterketen en het waterkwaliteitsbeheer.

Elke vier jaar vindt een herijking plaats van de als vitaal geclassificeerde processen en infrastructuur. De voorlaatste beoordeling van dit proces dateert uit 2015 en dit heeft er destijds toe geleid dat alleen een aantal objecten van Rijkswaterstaat vitaal zijn verklaard. Het proces van keren en beheren bij waterschappen is destijds als vitaal beoordeeld maar dat is toen niet bekrachtigd door de waterschappen en het ministerie van IenW. De herijking die heeft plaatsgevonden n.a.v. het Bestuursakkoord Water heeft laten zien dat ook de waterschappen vitale objecten in beheer hebben. Om die reden wil de minister van IenW ook overgaan tot een vitaal verklaring van dit proces voor de waterschappen. Voor die tijd wil de minister graag van de waterschappen een zienswijze ontvangen hoe zij hier tegenover staan.

¹ <https://www.nctv.nl/onderwerpen/vitale-infrastructuur>



In het 'Addendum Bestuursakkoord Water'² van 2018 is afgesproken een herbeoordeling uit te voeren van het regionale proces 'keren en beheren waterkwantiteit' met als doel een uitspraak te kunnen doen over het belang van deze regionale processen (en actoren) in het licht van het vitale proces.

In 2019 is het ministerie van IenW gestart met dit project door een identificatie van missiekritieke³ objecten binnen het regionale deel van het vitale proces 'keren en beheren waterkwantiteit' uit te voeren. Door missiekritieke processen en objecten te identificeren, kon een beeld worden verkregen over het belang van de rol van de waterschappen bij het vitale proces keren en beheren waterkwantiteit. Op 6 december 2019 heeft het Bestuur van de Unie ingestemd met de start en voorgestelde aanpak van dit traject. Begin 2020 is dit traject afgerond en werd, met instemming van de begeleidingsgroep vanuit de waterschappen, geconcludeerd dat minimaal 80% van de waterschappen missiekritieke objecten beheert. In 2020 en 2021 heeft vervolgens de herbeoordeling van het proces op objectniveau plaatsgevonden. De conclusie daaruit was dat het proces nog steeds vitaal is en dat de objecten van waterschappen daarbij ook een cruciale rol spelen. In dit kader is een vitale aanbieder een organisatie die objecten in beheer heeft die bij falen ernstige gevolgen hebben voor fysieke veiligheid, economische veiligheid, sociale stabiliteit en ecologische veiligheid⁴.

Vervolgens is in 2022, conform de methodiek voor bescherming van vitale processen en infrastructuur, een weerbaarheidsanalyse uitgevoerd (opgenomen in de Roadmap) die moet leiden tot een 4-jarig actieprogramma waarin eventuele hiaten in de bescherming van het vitale proces worden geadresseerd. Dit traject is begeleid door een begeleidingsgroep met deelnemers vanuit de waterschappen, de Unie, het Waterschapshuis, Rijkswaterstaat en het ministerie van IenW. Het actieprogramma zal worden ontwikkeld ná instemming van de Unie met de conclusies uit de herbeoordeling van het vitale proces en de conclusies uit de Roadmap en zal bekrachtigd worden in het Bestuurlijk Overleg Water⁵. Hiervoor zal het actieprogramma nog ter goedkeuring aan de CBCF worden voorgelegd.

Nieuwe Europese vitaal regelgeving met effect op de waterschappen

Sinds 2020 zijn er nieuwe initiatieven om de Europese vitale infrastructuur beter te beschermen. Op Europees niveau zijn recent de richtlijn betreffende maatregelen voor een hoog gezamenlijk niveau van cyberbeveiliging (de NIS2 richtlijn⁶) en de richtlijn betreffende de weerbaarheid van kritieke entiteiten (de CER-richtlijn⁷) actief geworden.

De eisen uit de NIS2 richtlijn hebben vooral betrekking op informatiebeveiliging/cybersecurity met daarin een zorgplicht en een meldplicht ten aanzien van incidenten. De eisen gaan verder dan de eisen uit de NIS1 richtlijn, die nu in Nederland is vertaald in de Wet beveiliging netwerk- en informatiesystemen (Wbni). Hoe de eisen uit NIS2-richtlijn zich exact verhouden tot die uit de Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO) wordt momenteel onderzocht.

De eisen uit de CER richtlijn hebben met name betrekking op het uitvoeren van all hazard risicomanagement en het inrichten van fysieke, technische en organisatorische veiligheidsmaatregelen die zijn gericht op het voorkomen van verstoring of uitval. Daarnaast kent de CER-richtlijn ook een meldplicht van incidenten richting de daarvoor aangewezen toezichthouder. Er gaan ook rechten gelden vanuit deze richtlijnen, zoals bijvoorbeeld op het gebied van ondersteuning. Die ondersteuning kan onder meer bestaan uit het laten uitvoeren van onderzoek, informatievoorziening (dreigingsinformatie), het ontwikkelen van richtsnoeren en methodologieën, hulp bij de organisatie van oefeningen om de weerbaarheid van de kritieke entiteiten te testen en het verstrekken van advies en opleiding aan personeel van kritieke entiteiten. Indien nodig en gerechtvaardigd door doelstellingen van algemeen

² "Voor de processen waterschappen keren en waterschappen beheren voeren we in 2019 een update uit van de vitaliteitsbeoordeling voor regionale wateren" [Addendum Bestuursakkoord Water, 2018]

³ Een missiekritiek object is een object (het betreft kunstwerken, grondlichamen vallen niet binnen de gehanteerde definitie) dat essentieel is voor de werking van een missiekritiek proces of deelproces binnen een waterschap.

⁴ Ernstig wordt gedefinieerd als 1000+ gewonden/250 miljoen schade of meer.

⁵ Hierin zitten: minister van IenW, Voorzitter Unie, bestuurslid Unie, Directeur Unie, IPO, VNG, Evides, Vewin, Voorzitter Regionaal bestuurlijk overleg en Deltacommissaris.

⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2020%3A823%3AFIN>

⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020PC0829>



belang, kan ook financiële steun worden gegeven, onverminderd de toepasselijke regels inzake staatssteun.

b. Belang

Hieronder volgen de belangrijkste uitkomsten uit de verschillende onderzoeken.

Traject 'Selectie missiekritieke objecten binnen het regionale deel van het vitale proces 'keren en beheren waterkwantiteit'

- Van alle 21 waterschappen die zijn gevraagd deel te nemen aan de beoordeling van de missiekritieke objecten (kunstwerken) door de Unie hebben er 20 gereageerd op de uitvraag en gerapporteerd. Waterschap Hollandse Delta heeft geen rapportage ingediend.
- Van deze 20 waterschappen hebben - volgens eigen opgave - 16 waterschappen (80%), volgens de gehanteerde definitie, missiekritieke waterkerende objecten in beheer. Vier waterschappen geven aan geen missiekritieke objecten in beheer te hebben.
- Uit deze opgave en analyse is duidelijk geworden dat door deze 16 waterschappen minimaal 152 missiekritieke objecten in of nabij primaire keringen worden beheerd. Daarmee bevestigen deze waterschappen hun cruciale rol bij het keren van water.
- De schade die kan ontstaan door uitval/falen van deze objecten is aanzienlijk en kan zelfs leiden tot schade aan onze nationale veiligheidsbelangen⁸. In sommige gevallen overschrijdt de schade die potentieel kan optreden bij het falen van deze objecten de drempelwaarden⁹ die worden gehanteerd binnen de aanpak bescherming vitale infrastructuur.
- Van de door de waterschappen beheerde objecten is gebleken dat het merendeel afhankelijk is van elektriciteit en ICT. De afhankelijkheid van ICT voor de bediening van de missiekritieke objecten varieert. Door een aantal waterschappen wordt, naast de afhankelijkheid van ICT voor de besturing van missiekritieke objecten, ook aangegeven dat de organisatie voor andere relevante processen (waaronder beheer en onderhoud en crisismanagement) een hoge afhankelijkheid kent van ICT.
- Wat ook duidelijk is geworden is dat binnen de beheergebieden van de waterschappen er missiekritieke objecten met kerende functies te vinden zijn die eigendom zijn van andere organisaties. Dit betreft bijvoorbeeld objecten die worden beheerd door Rijkswaterstaat, provincies, gemeenten, ProRail en een drinkwaterbedrijf. Nader onderzoek is hier noodzakelijk om te kunnen bepalen of deze organisaties (m.u.v. Rijkswaterstaat) als vitale aanbieders dienen te worden beschouwd.

Herbeoordeling van het vitale proces Keren en beheren waterkwantiteit

Na de inventarisatie van missiekritieke objecten is gestart met de formele herbeoordeling van het vitale proces Keren en beheren waterkwantiteit. Deze herbeoordeling is in opdracht van het ministerie van IenW door adviesbureau International Safety and Research (ISR) uitgevoerd. In 2022 is de rapportage van deze herbeoordeling opgeleverd aan het ministerie van IenW. Deze herbeoordeling heeft geleid tot aanvullende inzichten over de regionale processen keren en beheren die van invloed zijn op het vitale proces Keren en beheren waterkwantiteit. De belangrijkste inzichten uit de herbeoordeling zijn:

- Dat het proces Keren en beheren waterkwantiteit nog steeds als een vitaal proces gezien moet worden. Het proces waterbeheer oppervlaktewater bestaat uit de subprocessen keren en beheren waterkwantiteit en beheren waterkwaliteit. De beoordeling en roadmap is alleen gericht op het subprocessen keren en beheren waterkwantiteit.
- Dat een groot deel (90%) van de belangrijkste (primaire) waterkerende en waterkwantiteitsbeherende objecten wordt beheerd door waterschappen en dat waterschappen daarnaast de belangrijkste beheerders zijn van regionale keringen en kerende objecten. Door deze rollen zijn zij dus een cruciale partij binnen het vitale proces en moeten zij worden aangemerkt als vitale aanbieders¹⁰.

⁸ <https://www.nctv.nl/documenten/publicaties/2019/6/07/nationale-veiligheid-strategie-2019>

⁹ De drempelwaarden gaan over economische gevolgen, fysieke gevolgen (doden en gewonden), maatschappelijke gevolgen (overlevingsproblemen) en cascade effecten (andere vitale processen die kunnen uitvallen). Bron: Handleiding JenV vitaliteitsbeoordeling

¹⁰ Vitale aanbieders zijn partijen die een dienst aanbieden waarvan de continuïteit van vitaal belang is voor de Nederlandse samenleving. Bron: NCTV



Roadmap

Na de herbeoordeling is een weerbaarheidsanalyse uitgevoerd van het proces en de organisaties die de processen uitvoeren. Deze analyse wordt een roadmap genoemd binnen de vitaalaanpak van de NCTV. Door een weerbaarheidsanalyse uit te voeren, wordt duidelijk of het vitale proces voldoende beschermd is tegen diverse risico's die kunnen ontstaan. De Rijksbrede Risicoanalyse Nationale Veiligheid vormt de basis voor deze beoordeling. De roadmap (en het daaraan gekoppelde actieprogramma) bevat een aantal conclusies over de weerbaarheid, ook van de waterschappen. De roadmap vormt de basis voor het actieprogramma dat zorgt voor een nog betere bescherming van het vitale proces keren & beheren waterkwantiteit voor de komende vier jaar. De roadmap zorgt ervoor dat de juiste beschermingsmaatregelen worden genomen en de juiste instrumenten worden ingezet om de veiligheid van het vitale proces keren en beheren waterkwantiteit te waarborgen. De roadmap houdt rekening met bestaand beleid en bestaande programma's gericht op de veiligheid van het proces keren en beheren waterkwantiteit en versterkt ook de aanpak vanuit de Beleidstafel Wateroverlast inzake bescherming van vitale en kwetsbare infrastructuur. Met deze roadmap worden tevens acties in gang gezet gericht op de implementatie van de NIS2 richtlijn en de CER-richtlijn.

Een aantal van de belangrijkste aandachtspunten uit de roadmap (weerbaarheidsanalyse van de belangrijkste vitale aanbieders) zijn:

1. Het ministerie van IenW dient een duidelijker vitaalbeleid te ontwikkelen, in samenwerking met de vitale aanbieders, met aandacht voor specifieke dreigingen en risico's zoals cybersecurity, buitenlandse inmenging, economische dreigingen en supply chain risico's (afhankelijkheden).
2. De waterschappen moeten, na aanmerking als vitale aanbieders, worden aangesloten op het Alerteringssysteem Terrorismebestrijding (ATb) en worden aangesloten op het Nationaal Respons Netwerk (NRN) van het Nationaal Cybersecurity Centrum (NCSC). Het NRN is een samenwerkingsverband waarin deelnemende partijen bereid zijn om elkaar te ondersteunen met personeel en expertise bij het oplossen van cybersecurity-incidenten wanneer nodig.
3. Het toezicht op de vitale aanbieders zal door de aanvullende eisen (NIS2 / CER) aan vitale aanbieders ook moeten wijzigen. Hiervoor zal onderzocht moeten worden hoe dit toezicht plaats dient te vinden.

De consequenties zijn:

- Dat alle waterschappen als vitale aanbieders worden aangemerkt vanwege hun rol bij het vitale proces keren en beheren waterkwantiteit door de minister van IenW. Zij worden nog niet direct aangewezen als 'andere aangewezen vitale aanbieder' (AAVA) in het kader van de Wet beveiliging netwerk- en informatiesystemen (Wbni). Dit vanwege het feit dat deze wet op korte termijn wordt gewijzigd vanwege de invoering van de nieuwe Europese richtlijn cyberveiligheid (de NIB2-richtlijn).
- Dat voor de waterschappen voor de overgangperiode tot zij wettelijk zijn aangewezen, alleen rechten ontstaan vanwege deze aanmerking als vitale aanbieder, (o.a. bijstand van het Nationaal Cyber Security Centrum en deelname aan het Nationaal Respons Netwerk cybersecurity) maar nog geen (meld)plichten.
- Dat het ministerie van IenW, Rijkswaterstaat, de waterschappen, de Unie en het Waterschapshuis een bijdrage moeten gaan leveren aan een 4-jarig actieprogramma Vitaal Keren en Beheren om de weerbaarheid van waterschappen tegen dreigingen die de continuïteit kunnen verstoren verder te verhogen. Onderdeel daarvan is het aansluiten van de waterschappen op het Alerteringssysteem Terrorismebestrijding (ATb) en verdere intensivering van samenwerking met het Nationaal Cybersecurity Centrum (NCSC).

Het toezicht op de vitale aanbieders zal door de aanvullende eisen (NIS2 / CER) aan vitale aanbieders ook moeten wijzigen. Hiervoor zal door het ministeries van IenW samen met de ministeries van BZK en JenV onderzocht moeten worden hoe dit toezicht plaats dient te vinden.

ARGUMENTEN

1. Te concluderen dat waterschappen net als Rijkswaterstaat vitale aanbieders zijn, gezien het aantal vitale objecten en hun aandeel in het vitale proces keren en beheren waterkwantiteit;



Uit het onderzoek blijkt dat de waterschappen in dezelfde mate als Rijkswaterstaat een bijdrage leveren aan het vitale proces keren en beheren en dat in dit proces volgens dezelfde normen en eisen gewerkt moet worden. Dit bevestigt de conclusie dat waterschappen een vitale aanbieder zijn.

2. De conclusies te bevestigen zoals opgenomen in de 'Roadmap Vitaal proces: Keren en beheren waterkwantiteit' waarin wordt geconcludeerd dat de weerbaarheid van het proces keren en beheren verhoogd kan worden om de impact van risico's en bedreigingen te beperken en dat daarin ook een rol is weggelegd voor de waterschappen;
In de roadmap staat opgenomen wat de grootste risico's van vitale objecten bij waterschappen zijn. Dit bevestigt de conclusie dat waterschappen een vitale aanbieder zijn.
3. Dat nog nader onderzocht en geduid moet worden wat de exacte consequenties zijn van het zijn van een vitale aanbieder en wat dit financieel betekent;
Op dit moment is nog niet nader gekwalificeerd en gekwantificeerd wat de consequenties zijn van het zijn van een vitale aanbieder. De waterschappen vragen in hun zienswijze aan de minister om dit beter in beeld te brengen, zodat zij weten waarop zij zich moeten voorbereiden.
4. Deze conclusies en vragen in een zienswijze in te brengen in het Bestuurlijk Overleg Water van 12 april 2023, zodat de minister van IenW hierop zijn besluit kan baseren of waterschappen een vitale aanbieder zijn.
De minister van IenW heeft de waterschappen om hun zienswijze gevraagd ten aanzien van het zijn van een vitale aanbieder.
5. Het opstellen van het vierjarige actieprogramma in samenwerking met het ministerie van IenW om de hiaten in het vitale proces keren en beheren te adresseren.
Het opstellen van een actieprogramma draagt bij aan het oplossen van hiaten die nog in het proces keren en beheren zitten. Hiermee wordt dit proces nog veiliger.

BESTUURLIJKE AANDACHTPUNTEN/ANDERE PARTIJEN

De herijking van de vitaalbeoordeling en de roadmap zijn tot stand gekomen in samenwerking met de Unie, het Waterschapshuis, Rijkswaterstaat en DG Water en Bodem (DGWB) van het ministerie van IenW. De vervolgacties dienen in gezamenlijkheid uitgewerkt te worden in het actieprogramma. Hierbij zal uitdrukkelijk rekening gehouden worden met de uitvoerbaarheid. Waterschappen zullen hiervoor worden uitgenodigd door DGWB om de uitvoerbaarheid vorm te geven.

Door het worden van vitale aanbieder zullen de waterschappen ook te maken krijgen met de informatiestructuren en governancestructuren vanuit het ministerie van IenW, de NCTV en het NCSC richting vitale aanbieders. De consequenties van deze structuren zullen in kaart worden gebracht door het ministerie van IenW.

De waterschappen moeten op relatief korte termijn aan de eisen uit de NIS2 richtlijn voldoen en mogelijk ook aan de eisen vanuit de CER-richtlijn. Vooruitlopend op de implementatie van deze eisen in Nederlandse regelgeving is het van belang dat waterschappen zich gaan voorbereiden.

Op dit moment wordt er gewerkt aan de Nederlandse wetten waarin de eisen uit deze Europese richtlijnen worden overgenomen door het ministerie van JenV. De invoeringstermijn van deze wetten is kort. Naar verwachting zullen deze wetten dit jaar gereed zijn en aangenomen worden. De waterschappen zullen binnen 10 maanden na publicatie van de Nederlandse wettelijke vertaling van de eisen uit deze richtlijnen dan aan de eisen moeten voldoen. De Unie heeft op 15 februari jl. in samenwerking met het ministerie van IenW een webinar gehouden over de gevolgen van de NIS2- en de CER-richtlijn. De relatie tussen de NIS2-, CER en Vitaal heeft betrekking op het verbeteren van bedrijfscontinuïteit en cyberweerbaarheid.

BESPROKEN IN

- Informatiebijeenkomst voor alle waterschappen op 9 december 2021.



- Adviesgroep Crisisbeheersing van januari 2022.
- Begeleidingsgroep roadmap keren en beheren van 17 februari, 3 oktober en 28 november 2022.
- Mededelingen in de WBDD van 14 oktober 2021 van 2 september 2022 en CBCF-vergaderingen van 10 maart en 23 september 2022
- De WBDD van 10 februari jl. onderschreef de vitaalkwalificatie van de waterschappen en heeft als aandachtspunten meegegeven dat de (financiële) consequenties duidelijk in kaart gebracht moeten worden en dat waterschappen nog beter betrokken moeten worden bij dit proces.
- De CBCF van 9 maart heeft positief geadviseerd ten aanzien van de aanwijzing van waterschappen als vitale sector. Wel heeft de CBCF meegegeven dat kosten en effecten op termijn echt duidelijker moeten worden. In eerste instantie krijgen waterschappen vooral de rechten als vitale aanbieder en nog niet de plichten.

VERVOLG/COMMUNICATIE

1. Besluitvorming door het Bestuurlijk Overleg Water (onder voorzitterschap van de minister van IenW) is voorzien op 12 april 2023, waarbij de Unie haar zienswijze zal inbrengen.
2. Daar waar de weerbaarheid verbeterd kan worden dienen de waterschappen, eventueel gezamenlijk met andere stakeholders, aanvullende beschermingsmaatregelen te treffen. Deze acties worden voor alle waterschappen gezamenlijk opgenomen in het actieprogramma. Het ministerie van IenW zal het actieprogramma samen met de Unie opstellen. Dit actieprogramma wordt in de CBCF separaat vastgesteld en daarna in het bestuurlijk overleg water.