

Weerbaarheid van de sector **Rechtsorde** tegen uitval van elektriciteit en telecommunicatie

Rapportage

In opdracht van de ministeries van
Veiligheid en Justitie/DG Veiligheid en
Economische Zaken, Landbouw en Innovatie/DG Energie, Telecom en
Mededinging

Rubricering: TLP geel

Capaciteitsadvies Elektriciteit en Telecom

December 2011

Het Traffic Light Protocol (TLP) is ontworpen om sensitieve informatie op basis van vertrouwen te delen met andere personen en organisaties. Uitgangspunt is dat de eigenaar van de informatie bepaalt in welke mate de ingebrachte informatie geopenbaard mag worden door de ontvangende personen c.q. organisaties.

De rubricering **TLP GEEL** geeft een beperkte distributie aan. Op basis van **need-to-know** mag informatie binnen een **beperkte kring** gedeeld worden. De eigenaar van de informatie kan eventueel extra beperkingen aangeven betreffende de verspreiding.

Versie	Datum	Auteur	Opmerkingen
0.6	3/11/2011	CPNI.NL	
0.7	4/11/2011	CPNI.NL	
0.8	11/11/2011	CPNI.NL	
0.85	1/11/2011	CPNI.NL	
0.9	2/12/2011	CPNI.NL	Aanvullingen n.a.v. workshop 1/12
1.0	21/12/2011	CPNI.NL	Aanvullingen n.a.v. opmerkingen respondenten

INHOUDSOPGAVE

MANAGEMENTSAMENVATTING	3
1 TOELICHTING ONDERZOEK	5
1.1 INLEIDING EN ACHTERGROND	5
1.2 DOELSTELLING.....	5
1.3 VRAAGSTELLING	5
1.4 UITGANGSPUNTEN.....	5
1.5 ONDERZOEKSMETHODEN	6
1.6 AFBAKENING	6
1.7 VERTROUWELIJKHEID	6
1.8 LEESWIJZER.....	7
2 TYPERING VAN DE SECTOR RECHTSORDE	8
3 KRITISCHE PROCESSEN	10
3.1 INLEIDING.....	10
3.2 OPENBAAR MINISTERIE	10
3.3 RECHTSPRAAK	11
3.4 DIENST JUSTITIËLE INRICHTINGEN	11
4 WEERBAARHEID TEGEN UITVAL TELECOMMUNICATIE EN ELEKTRICITEIT	12
4.1 INLEIDING.....	12
4.2 OPENBAAR MINISTERIE.....	12
4.3 RECHTSPRAAK	13
4.4 DIENST JUSTITIËLE INRICHTINGEN	14
5 MOGELIJK AANVULLENDE MAATREGELEN	16
5.1 OPENBAAR MINISTERIE	16
5.2 RECHTSPRAAK	16
5.3 DIENST JUSTITIËLE INRICHTINGEN	17
5.4 MINISTERIE VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE.....	17
6 CONCLUSIE	18
BIJLAGEN	19
I. RESPONDENTEN INTERVIEWS	19
II. AANWEZIGEN WORKSHOP OM/ZM N.A.V. CAET 1/12/2011	19

Managementsamenvatting

Elektriciteit en telecommunicatie vormen het motorblok van de Nederlandse samenleving. Vanuit het programma Nationale Veiligheid van de rijksoverheid is het project Capaciteitsadvies Elektriciteit en Telecom/ICT (CAET) gestart met als doel de weerbaarheid van vitale sectoren tegen uitval van elektriciteit en/ telecommunicatie inzichtelijk te maken en zo nodig te vergroten. Aanvullend dient het project inzicht te geven in kansrijke aanvullende maatregelen. Opdrachtgevers zijn de ministeries van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I) en Veiligheid en Justitie (VenJ). Opdrachtnemer is Centre for the Protection of National Infrastructure NL (CPNI.NL). Het projectteam van CPNI.NL voert samen met de sectoren het project uit.

Deze rapportage richt zich op de weerbaarheid van de sector Rechtsorde. De vitale sector Rechtsorde is verantwoordelijk voor het adequaat functioneren van de strafrechtsketen en bestaat uit het Openbaar Ministerie (OM), de Rechtspraak en Dienst Justitiële Inrichtingen. Het vakdepartement Veiligheid en Justitie (VenJ) heeft op het gebied van continuïteit en crisisbeheersing een coördinerende en adviserende rol. In eerder onderzoek zijn de vitale belangen van OM, de Rechtspraak en DJI reeds geformuleerd.¹

Organisatie	Vitale belangen
Openbaar Ministerie (OM)	<ul style="list-style-type: none"> • Het proces van strafvervolgning en rechtspraak • De informatie die daarvoor benodigd is • De (keten)partners waarmee de afhankelijkheidsrelatie bestaat • Het personeel
Rechtspraak	<ul style="list-style-type: none"> • Andere organisaties/ onderdelen binnen de strafrechtsketen (OM/DJI) • Afhankelijkheidsrelaties van derden (o.a. advocatuur, gerechtsdeurwaarders, tolken)
Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI)	<ul style="list-style-type: none"> • Een deel van de gedetineerden vormt een gevaar voor onze samenleving en kan grote problemen veroorzaken wanneer hun detentie als gevolg van een crisissituatie (tijdelijk) niet kan worden geëffectueerd.

Deze drie organisaties kennen elk een grote mate van autonomie maar zijn tegelijkertijd sterk afhankelijk van elkaar. In 2011 is bij deze organisaties continuïteitsmanagement geagendeerd en zijn bezig met het doorontwikkelen hiervan. De eerste stap die sector nu aan het zetten is, is de formulering van de kritische processen. Het verschilt op dit moment per regioparket van het OM, per rechtbank en per justitiële inrichting welke processen als kritisch zijn aangemerkt met als gevolg dat de genomen maatregelen ook verschillen.

Elektriciteitsuitval is voor een groot deel op te vangen door de aanwezige noodstroomaggregaten. Telecommunicatie-uitval is echter meer ingewikkeld. Nog niet goed is doordacht wat dit voor de organisaties betekent en hoe hierop te reageren. De te volgen procedures bij incident- en crises gaan ervan uit dat de organisatie over telecommunicatiemiddelen beschikt.

De volgende mogelijk aanvullende maatregelen zijn op basis van de bevindingen geformuleerd.

Openbaar Ministerie

- Ga door met de verdere ontwikkeling van het continuïteitsplan en bijbehorend Business Continuity Management (BCM) als standaard voor alle regioparketten.
- Neem in de blauwdruk de standaard kritische processen op die voor ieder parket gelden; schrijf hierbij uit wat er onder het proces wordt verstaan en waarom het kritisch is.
- Maak onderscheid tussen continuïteitsmanagement en crisismanagement. Het nemen van continuïteitsmaatregelen verschilt van het inrichten van een crisisorganisatie.
- Oefen met het crisismanagementteam met het scenario telecommunicatie uitval.
- Stem de continuïteitsplanning af met ketenpartners zoals de politie en de rechtspraak.
- Stimuleer alle regioparketten uitwijklocaties vast te leggen en (voor zover nog niet is gedaan) te overwegen een noodstroomaggregaat aan te schaffen.

¹ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2009). 2de inhoudelijke analyse bescherming vitale infrastructuur

- Overweeg een landelijke uitrol van de crisiskoffer en bijbehorende piketlaptop.
- Ga na hoe de telecom aanbieder van het landelijk OM netwerk de hoge beschikbaarheid (97%) garandeert.
- Voorkom papieren exercities en bevorder bewustwording ten aanzien van continuïteitsmanagement.
- Leer van de resultaten van het Project Continuïteit Rijk.

Rechtspraak

- Werk continuïteitsmanagement verder uit in samenwerking en afstemming met de ketenpartners.
- Bespreek de continuïteitseisen van een rechtbank met Spir-it en maak hier afspraken over.
- Overweeg, naar voorbeeld van het Openbaar Ministerie, het aanschaffen van een 'crisiskoffer' en piketlaptop.
- Continueer het bewustmaken van het management ten aanzien van continuïteitsplanning.
- Houd bij de verdere digitalisering van de rechtspraak rekening met mogelijke uitval van de ondersteunende systemen.
- Stimuleer alle rechtbanken (voor zover nog niet is gedaan) noodstroomaggregaten aan te schaffen.
- Stem de continuïteitsplanning af met de ketenpartners zoals OM, DJI en de advocatuur.

Dienst Justitiële Inrichtingen

- Bevorder bewustwording ten aanzien van continuïteitsplanning bij het management van de inrichtingen.
- Formuleer DJI Centraal, gebaseerd op de vitale belangen van DJI, per soort inrichting de kritische processen binnen de instroom, het verblijf en de uitstroom.
- Vraag aan VenJ om onderzoek naar de weerbaarheid en afhankelijkheid van Justitienet en neem hier maatregelen op.
- Benadruk het belang van (crisis)communicatie aspect en geef kaders voor weerbaarheidsmaatregelen om (crisis)communicatie te borgen bij uitval van telecommunicatie (bijvoorbeeld het op papier beschikbaar hebben van NAW gegevens van personeel, ketenpartners en leveranciers van goederen en/of diensten of het hebben van een digitaal alternatief hiervoor)
- Maak centraal duidelijke afspraken over de beschikbaarheid van (mobiele) noodstroomaggregaten en de levering van bijbehorende dieselolie.
- Stem de continuïteitsplanning af met de ketenpartners zoals OM en de Rechtspraak.
- Geef verder invulling aan continuïteitsmanagement zoals in de resultaten aan het Project Continuïteit Rijk is vermeld.

Ministerie van VenJ

- Bevorder continuïteitsmanagement in de sector Rechtsorde door de aanpak en resultaten van het OM, Rechtspraak en DJI op elkaar aan te laten sluiten. Een volgende stap is om het continuïteitsmanagement ook met andere partners af te stemmen zoals de politie en de advocatuur. De koppelpunten tussen de ketenpartners zijn cruciaal en wordt op dit moment nog onvoldoende opgepakt door betrokken partijen. De partijen hebben bijvoorbeeld nog niet afgesproken hoe elkaar te bereiken bij uitval van telecommunicatie.
- Steun de bestaande BCM werkgroepen in hun werkzaamheden en help hen bij het vergroten van management awareness en het aanstellen van een portefeuillehouder Continuïteit op bestuursniveau. De betrokken partijen hebben de ervaring dat het betrekken van externe partijen positieve effecten heeft.
- Breng samen met de betrokken partijen de ontwikkelingen, zoals digitalisering (o.a. invoering van het digitale dossier), de herziening van de gerechtelijke kaart en Het Nieuwe Werken (HNW), in kaart en anticipeer op de veranderingen die dit met zich meebrengt ten aanzien van continuïteitsmanagement in de sector Rechtsorde.
- Zorg voor monitoring op 'check' en 'act'. In de Plan Do Check Act (PDCA) cyclus is onvoldoende aandacht voor 'check' en 'act'.

Het ministerie van Veiligheid en Justitie en het OM, de Rechtspraak en DJI hebben de opdracht te bespreken of en hoe opvolging te geven aan de aanbevelingen.

1 Toelichting onderzoek

1.1 Inleiding en achtergrond

Elektriciteit en telecommunicatie vormen het motorblok van de Nederlandse samenleving. Zonder een adequate werking van beide of één van beide diensten werkt er in Nederland niet veel meer. Dit betekent dat de beide sectoren zelf én andere vitale sectoren zich terdege moeten voorbereiden op een mogelijke grootschalige uitval van elektriciteit en/of telecommunicatie.

Vanuit het programma Nationale Veiligheid van de rijksoverheid is het project Capaciteitsadvies Elektriciteit en Telecom/ICT (CAET) gestart. Het CAET project heeft als doel de weerbaarheid van alle vitale sectoren tegen verstoringen in elektriciteitsvoorziening respectievelijk de telecommunicatie voorzieningen inzichtelijk te maken en zo nodig te vergroten. Aanvullend dient het project inzicht te geven in kansrijke aanvullende maatregelen.

Opdrachtgevers zijn de ministeries van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I) en Veiligheid en Justitie (VenJ). Opdrachtnemer is CPNI.nl. Het projectteam van CPNI.nl voert samen met de sectoren het project uit.

Deze rapportage richt zich op de weerbaarheid van de sector Rechtsorde tegen ernstige verstoringen in de elektriciteit- en telecommunicatievoorziening. De sector Rechtsorde is verantwoordelijk voor het adequaat functioneren van de strafrechtsketen.

1.2 Doelstelling

De ministeries van EL&I en VenJ hebben de doelstelling als volgt geformuleerd: de weerbaarheid van de vitale sector rechtsorde tegen ernstige verstoringen in de elektriciteit respectievelijk de telecommunicatie sector inzichtelijk maken en zo nodig te vergroten². Na fase 1 is een tweede doelstelling toegevoegd: 'een proces op gang brengen'. Het is belangrijk dat vitale sectoren zich bewust zijn van hun afhankelijkheden van elektriciteit en telecommunicatie, nadenken over de reeds genomen maatregelen en in discussie gaan over mogelijke aanvullende maatregelen.

1.3 Vraagstelling

De centrale vragen van het CAET onderzoek zijn:

1. Wat zijn de kritische processen binnen een vitale dienst in de sector Rechtsorde waarvoor het gebruik van elektriciteit en/ telecommunicatie van wezenlijk belang is?
2. Zijn er voor deze processen maatregelen getroffen bij uitval van elektriciteit en/ of telecommunicatie?
3. Zo ja, hoelang wordt het volgehouden?
4. Welke aanvullende maatregelen kunnen worden getroffen?

Hierbij wordt uitgegaan van totale uitval van elektriciteit en/of telecommunicatie voor drie dagen.

1.4 Uitgangspunten

Bij de uitvoering van dit project zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

Maatwerk per sector

Niet elke sector is op dezelfde manier georganiseerd en niet elke sector is op dezelfde manier met businesscontinuïteit bezig. Daarom is binnen dit project gekozen voor maatwerk per sector. Maatwerk betekent in de praktijk vooral het vinden van de juiste aanspreekpunten en sleutelpersonen binnen een sector en het afstemmen van de relevantie van de onderzoeksvragen met deze sleutelpersonen.

² In de voortgangsbrief Nationale Veiligheid aan de Tweede Kamer van 5 juni 2009 is de volgende passage opgenomen: "Het kabinet zet zich er voor in dat de vitale sectoren eind 2010 zich volledig bewust zijn van de mate van afhankelijkheid van energie (m.n. elektriciteit) en ICT. Bij die sectoren waar deze afhankelijkheid van wezenlijk belang is voor het kunnen blijven leveren van hun vitale diensten is dan in continuïteitsplannen aandacht gegeven aan de weerbaarheid tegen verstoring van elektriciteit en ICT."

Aansluiting bij bestaande structuren

Voor het verkrijgen van draagvlak binnen de sectoren en het beperken van de belasting voor de sectoren is er in dit project voor gekozen om zoveel als mogelijk gebruik te maken van bestaande (overleg)structuren.

Betrokkenheid bronsectoren telecommunicatie en elektriciteit

Belangrijk voor dit traject is de betrokkenheid van de sectoren elektriciteit en telecommunicatie. De detailkennis van deze sectoren helpt bij het verkrijgen van inzicht in de weerbaarheid van vitale sectoren tegen de uitval van elektriciteit en/ of telecommunicatie.

Intersectorale aanpak

Dit project is er nadrukkelijk op gericht om sectoren met elkaar in contact te brengen en informatie-uitwisseling te stimuleren met als doel de weerbaarheid tegen uitval te vergroten. Veel kennis over weerbaarheid is aanwezig binnen een sector maar ook de bronsectoren (electriciteit en telecommunicatie) kunnen een rol spelen bij het vergroten van het inzicht in vitale afhankelijkheden en in het vergroten van de weerbaarheid.

Sector-sector benadering

Er is gekozen voor een sector-sector benadering. Dat betekent dat het contact tussen sectoren wordt gestimuleerd. Specifieke klant-leverancier gesprekken vallen hierbuiten. De consequentie van een sector-sector benadering is dat niet altijd de benodigde diepgang kan worden bereikt. Daarom is er daarnaast de ruimte om overleg tussen klanten en leveranciers verder te faciliteren als wordt geconstateerd dat meer diepgang is vereist. Het faciliteren van klant-leverancier overleg valt echter buiten de scope van het CAET-project.

1.5 Onderzoeksmethoden

Het plan van aanpak is gezamenlijk Departementaal CrisisCentrum (DCC) van het ministerie van VenJ opgesteld. Met behulp van een bureaustudie en interviews is de weerbaarheid van sector Rechtsorde tegen uitval van elektriciteit en/of telecommunicatie in kaart gebracht.

Relevante documenten betreffen handboeken, beleidsstukken en eerdere onderzoeken naar wederzijdse afhankelijkheden tussen vitale sectoren. Interviews zijn gehouden met drie regioparketten van het OM, de Raad voor de Rechtspraak, drie rechtbanken en met verschillende partijen binnen DJI (zie bijlage 1).

Deze rapportage is gedeeld met het Departementaal CrisisCentrum (DCC) van VenJ. Voorts zijn de resultaten door de opdrachtgevers (EL&I en VenJ) gedeeld met de Stuurgroep Nationale Veiligheid onder waarborging van de rubricering TLP GEEL. Het DCC VenJ bespreekt met OM, de Rechtspraak en DJI hoe opvolging te geven aan de aanbevelingen.

1.6 Afbakening

De sector Rechtsorde is verantwoordelijk voor het adequaat functioneren van de strafrechtsketen. Binnen de strafrechtsketen worden drie vitale organisaties onderscheiden die samen de vitale sector Rechtsorde vormgeven. Deze organisaties zijn:³

- Openbaar Ministerie (OM)
- Rechtspraak (ook wel de Zittende Magistratuur (ZM))
- Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI)

1.7 Vertrouwelijkheid

Vanwege het onderwerp van dit project 'de weerbaarheid van een vitale sector' verdient het thema vertrouwelijkheid van informatie extra aandacht.

Rapportage met hoog abstractieniveau

In verband met veiligheidseisen heeft de rapportage een hoog abstractieniveau. Gegevens die betrekking hebben op het voorkomen van een verstoring, de voorbereiding op een verstoring dan wel het optreden in geval van een verstoring is informatie die de veiligheid van de Staat kan schaden. Een aanvraag op basis van de Wet Openbaar Bestuur zou dergelijke schade kunnen opleveren. Om die reden bevat deze rapportage geen sensitieve detailinformatie.

Borging vertrouwelijkheid projectteam

³ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2009). 2de inhoudelijke analyse bescherming vitale infrastructuur.

CPNI.NL borgt de vertrouwelijkheid van de gedeelde informatie door middel van screening en een geheimhoudingsverklaring van de bij het project betrokken medewerkers.

Borging vertrouwelijkheid workshop

Het Traffic Light Protocol (TLP) wordt gehanteerd tijdens de workshop(s). Het TLP is een geaccepteerd informatie-uitwisselingsprotocol bij publiek-private informatiedeling. De informatieverstrekker bepaalt welke kleur de informatie heeft: rood, geel, groen of wit.⁴

Rubricering: TLP Geel

Deze rapportage is gerubriceerd als TLP Geel. Dit houdt in dat dit rapport **op need-to-know basis** mag worden gedeeld binnen een **beperkte kring** van de organisatieonderdelen van de deelnemende bedrijven (hetzij directe medewerkers, adviseurs, opdrachtnemers, hetzij binnen de organisatie werkzaam, gedetacheerd personeel) die deze informatie uit hoofde van hun werkzaamheden nodig hebben om maatregelen te treffen. De toegangverleners verzekeren zich van de juiste wijze van omgaan met en bescherming en opslag van de gedeelde sectorbrede informatie.

1.8 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 typeert de sector Rechtsorde. Hierbij wordt ingezoomd op de drie vitale organisaties, namelijk het Openbaar Ministerie, de Rechtspraak en de Dienst Justitiële Inrichtingen.

Hoofdstuk 3 beschrijft de kritische processen die afhankelijk zijn van telecommunicatie en/of elektriciteit.

De weerbaarheid van de sector Rechtsorde en de genomen maatregelen tegen uitval van telecommunicatie en/of elektriciteit is in hoofdstuk 4 uiteengezet.

In hoofdstuk 5 zijn mogelijke aanvullende maatregelen geïdentificeerd en hoofdstuk 6 beschrijft de conclusies.

⁴ **Rode informatie** betreft geheime informatie uitsluitend ter kennisname van de aanwezigen. **Gele informatie** betreft informatie dat door de aanwezigen mag worden gedeeld binnen hun organisatie (hetzij directe medewerkers, adviseurs, opdrachtnemers, hetzij binnen de organisatie werkzaam, gedetacheerd personeel) die deze informatie nodig hebben om maatregelen te treffen. **Groene informatie** is informatie die met andere organisaties, informatiefora of personen werkzaam in netwerkbeveiliging, informatiebeveiliging of de vitale infrastructuurgemeenschap in bredere zin, mag worden gedeeld, maar die niet op andere wijze mag worden geopenbaard of op het web geplaatst. **Witte informatie** is bedoeld voor publieke, onbeperkte verspreiding, publicatie, plaatsing op het web of uitzending. Elke aanwezige mag witte informatie openbaar maken, met inachtneming van het auteursrecht.

2 Typering van de sector Rechtsorde

Rechtsorde binnen drie vitale organisaties

De sector Rechtsorde is verantwoordelijk voor het adequaat functioneren van de strafrechtsketen. Binnen de strafrechtsketen worden drie vitale organisaties onderscheiden die samen de vitale sector Rechtsorde vormgeven. Deze organisaties zijn:⁵

- Openbaar Ministerie (OM)
- Rechtspraak (ook wel Zittende Magistratuur (ZM))
- Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI)

Deze drie organisaties kennen elk een grote mate van autonomie maar zijn tegelijkertijd sterk afhankelijk van elkaar. Het vakdepartement Veiligheid en Justitie (VenJ) heeft op het gebied van continuïteit en crisisbeheersing een coördinerende en adviserende rol. Hieronder wordt uiteen gezet welke vitale belangen de drie organisaties kennen en wordt enige achtergrondinformatie gegeven omtrent deze organisaties.

Openbaar Ministerie

Het Openbaar Ministerie is belast met de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Het OM kent hierin drie taken: opsporing van strafbare feiten, vervolging van strafbare feiten en toezicht houden op de uitvoering van strafvonnissen. De landelijke leiding van het OM berust bij het College van procureurs-generaal in Den Haag. Dit college bepaalt het landelijke opsporings- en vervolgingsbeleid van het OM. De minister van Veiligheid en Justitie is politiek verantwoordelijk voor het handelen van het OM. Hij bepaalt samen met het College van procureurs-generaal de prioriteiten in de opsporing en vervolging.

Het OM is een landelijke organisatie met vestigingen in alle regio's. De opbouw van het OM is gekoppeld aan de verschillende soorten gerechten in Nederland. Bij het OM werken ongeveer 5000 mensen, waaronder circa 800 officieren van justitie. Deze beoordelen de strafzaken die binnenkomen. Zij worden ondersteund door administratieve en juridische specialisten. Het twintigste parket, het Landelijk Parket is belast met de aanpak van internationale vormen van georganiseerde misdaad. Het behandelen van zaken in hoger beroep is voorbehouden aan een vijftal gerechtshoven. De cassatieverzoeken worden behandeld door de Hoge Raad.

Elk parket staat onder leiding van een hoofdofficier van justitie. Binnen het Openbaar Ministerie is ieder parket integraal verantwoordelijk voor de continuïteit van de bedrijfsvoering. Alhoewel de gerechtelijke kaart zal gaan veranderen, wordt in dit onderzoek van de huidige situatie uit gegaan⁶.

In eerder onderzoek⁷ zijn voor het OM de volgende vitale belangen gedefinieerd:

- het proces van strafvervolging en rechtspraak (rechtshandhaving)
- de informatie die daarvoor benodigd is (ICT)
- de (keten) partners waarmee een afhankelijkheidsrelatie bestaat
- het personeel

Rechtspraak

De rechtspraak wordt gevormd door de met rechtspraak belaste leden van de rechterlijke macht, oftewel kantonrechters, rechters en raadsheren. Zij spreken recht in de 19 rechtbanken, de 5 gerechtshoven en de Hoge Raad die Nederland rijk is. De Hoge Raad der Nederlanden is de hoogste rechtsprekende instantie in Nederland. De Raad voor de Rechtspraak (RvR) is het overkoepelende bestuur van de Rechtspraak, die verder bestaat uit de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het Bedrijfsleven en de Hoge Raad. De Raad voor de Rechtspraak hoort bij de rechterlijke macht, maar spreekt zelf geen recht⁸. De rechtspraak en de RvR hebben samen circa 14.000 medewerkers⁹

In eerder onderzoek¹⁰ zijn voor de rechtspraak, naast het rechtspreken de volgende vitale belangen gedefinieerd:

⁵ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2009). 2de inhoudelijke analyse bescherming vitale infrastructuur.

⁶ <http://www.om.nl/organisatie/@143323/brochure-beeld/>

⁷ Zie o.a. Ministerie van BZK (2010), 2^e analyse bescherming vitale infrastructuur, Den Haag.

⁸ <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/rechtspraak-in-nederland/opbouw-rechtspraak-in-nederland>

¹⁰ Zie o.a. Ministerie van BZK (2010), 2^e analyse bescherming vitale infrastructuur, Den Haag.

- andere organisaties / onderdelen binnen de strafrechtsketen, te weten het Openbaar Ministerie en de Dienst Justitiële Inrichtingen;
- afhankelijkheidsrelaties van derden, zoals de advocatuur maar ook gerechtsdeurwaarders, tolken en andere partijen die de rechtspraak ondersteunen.

Dienst Justitiële Inrichtingen

Met meer dan 100 inrichtingen zorgt de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) namens de Minister van Veiligheid en Justitie voor de tenuitvoerlegging van straffen en vrijheidsbenemende maatregelen, die na uitspraak van een rechter zijn opgelegd. DJI is een agentschap van het Nederlandse Ministerie van Veiligheid en Justitie. Deze status geeft de DJI een zekere mate van zelfstandigheid in de uitvoering van het beleid. De DJI beschikt over 29 penitentiaire vestigingen, 11 jeugdinstellingen, 2 forensisch psychiatrische centra, 4 detentiecentra en 1 uitzetcentrum. Ook kent DJI vier landelijke diensten, te weten de Dienst Vervoer en Ondersteuning (DV&O), Dienst Geestelijke verzorging (DGV), het Opleiding Instituut en Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie (NIFP).

In eerder onderzoek¹¹ is voor DJI detentie als vitaal belang gedefinieerd. Een deel van de gedetineerden vormt een gevaar voor onze samenleving en kan grote problemen veroorzaken wanneer hun detentie als gevolg van een crisissituatie (tijdelijk) niet kan worden geëffectueerd.

Gerelateerd project Continuïteit Rijk

Met de slogan 'Bent u voorbereid op uitval van elektriciteit of ICT?' zijn overheids- en hulpverleningsdiensten door minister Opstelten gevraagd in 2011 continuïteitsplannen op te stellen ten aanzien van elektriciteit en ICT-uitval. Het kabinet heeft het doel geformuleerd dat eind 2011 80% van de vitale organisaties in de sectoren Openbaar Bestuur en Openbare Orde en Veiligheid beschikt over een continuïteitsplan waarin het scenario van grootschalige verstoring van telecommunicatie en elektriciteit is opgenomen. Communicatiemateriaal is gemaakt en schrijfsessies om de continuïteitsplannen te maken zijn georganiseerd voor het Rijk, de Provincies, Gemeenten, Waterschappen, Politie- en Veiligheidsregio's. Het projectteam van CAET heeft haar stappen met het Project Continuïteit afgestemd, zodat de trajecten optimaal op elkaar aansluiten. De uitkomsten van het CAET traject dienen mede als input voor het opstellen van deze plannen.

¹¹ Zie o.a. Ministerie van BZK (2010), 2^e analyse bescherming vitale infrastructuur, Den Haag.

3 Kritische processen

3.1 Inleiding

Dit onderzoek maakt inzichtelijk wat de kritische processen van het Openbaar Ministerie, de rechtspraak en de Dienst Justitiële Inrichtingen zijn bij uitval van elektriciteit en telecommunicatie.

Vanuit het bureauonderzoek en de respondenten worden de volgende algemene processen als kritisch aangemerkt:

- ICT infrastructuur en informatievoorziening
- Fysieke omgeving (bewakings- en beveiligingsystemen).

Deze processen gelden zowel voor het Openbaar Ministerie, de Rechtspraak en de Dienst Justitiële inrichtingen en vormen de basis voor de rechtsorde. Hieronder worden de kritische processen verder toegelicht per sector.

3.2 Openbaar Ministerie

De continuïteit van het Openbaar Ministerie is van belang voor de rechtsstaat in verband met het vitale karakter van het proces van strafvervolgning en de rechtspraak (rechtshandhaving). De werkzaamheden van een regioparket zijn op te delen in ruwweg zes categorieën¹²:

1. Parketleiding; het aansturen van het parket en de rol van het parket in de driehoek
2. Aansturing politie(onderzoeken)/rechtszaken
3. Zittingen
4. Ketenpartnersamenwerking, slachtofferhulp, executie
5. Beleid en Strategie
6. Bedrijfsvoering

Het niet ten uitvoer kunnen brengen van de werkzaamheden betekent een mogelijk verlies van vertrouwen en legitimiteit. Elk regioparket formuleert binnen de werkzaamheden haar kritische processen en de te nemen maatregelen. Een proces is kritisch wanneer 'het niet kunnen continueren van die processen onacceptabele risico's met zich meebrengt (zoals bijvoorbeeld verstoring van de maatschappelijke orde, het grootschalig niet kunnen uitvoeren van wettelijke taken, het in een legitimiteitscrisis belanden).'¹³

In juni 2011 heeft een vertegenwoordiging van de regioparketten een blauwdruk voor een bedrijfscontinuïteitsplan opgesteld.¹⁴ Hiermee dienen alle regioparketten invulling te geven aan Business Continuity Management (BCM): het treffen van maatregelen ten aanzien van een continuïteitscrisis. Dit is een crisis waarbij het voortbestaan van de organisatie in gevaar is. In de blauwdruk staan de te nemen acties op hoofdlijnen beschreven.

Nog niet alle regioparketten hebben volgens de blauwdruk hun kritische processen geïnterviewd. De drie geïnterviewde regioparketten hebben op dit moment hun kritische processen op verschillende manieren geïnterviewd en vastgelegd. Zie hieronder de geformuleerde kritische processen van de drie regioparketten.

Kritische processen		
Regioparket 1	Regioparket 2	Regioparket 3
<ul style="list-style-type: none"> • Voorgeleidingen • (Verlenging) gevangenhouding • Ondertoezichtstelling • Verlof tot begraven bij onnatuurlijke dood • Euthanasie 	<ul style="list-style-type: none"> • Weekdienst/ piketdienst • Preventieven • Bijzondere opsporingsbevoegdheden (BOB) • Terbeschikkingstelling (TBS) • DNA • Onmiddellijke invrijheidstelling • Rijbewijzen • Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen (BOPZ) 	<ul style="list-style-type: none"> • Parketleiding: driehoek • Administratie: <ul style="list-style-type: none"> ◦ Preventieven ◦ Bijzondere opsporingsbevoegdheden (BOB) ◦ Wet Onder Toezichtstelling (WOT) • Onderzoek en vervolging: <ul style="list-style-type: none"> ◦ Piket/Aanhouden en Uitstrijken (AU)-kamer (regie) ◦ Zittingen en Tenlastelegging Openbaar Ministerie/ Onderhoud ten Parkette (TOM/OTP) zittingen. ◦ Voorgeleidingen ◦ Bijzondere Opsporings-bevoegdheden (BOB) • Bedrijfsvoering/ ondersteuning ◦ Communicatie

Tabel 1. Kritische Processen Openbaar Ministerie

¹² Openbaar Ministerie, Bedrijfscontinuïteitsplan, Juni 2011

¹³ Openbaar Ministerie, Bedrijfscontinuïteitsplan, Juni 2011

¹⁴ Openbaar Ministerie, Bedrijfscontinuïteitsplan, Juni 2011

Bij uitval van elektriciteit en/of telecommunicatie zijn dit de processen die voorrang hebben ten opzichte van andere processen. Exacte prioritering wordt ter plekke door parketleiding gemaakt.

3.3 Rechtspraak

In het huidige Handboek Integrale Veiligheid is de doelstelling van continuïteitsplanning als volgt geformuleerd: 'het voorkomen of anderszins tot een aanvaardbaar niveau beperken van gevolgen van rampen, beveiligingsincidenten en de uitval van diensten en het waarborgen van een tijdige hervatting van essentiële bedrijfsprocessen'. Wat de essentiële bedrijfsprocessen zijn, is echter niet benoemd. Vanuit de Raad voor de Rechtspraak is er aandacht voor het verder ontwikkelen van 'continuïteitsplanning' in het Handboek Integrale Veiligheid. De rechtbanken Amsterdam, Middelburg en Arnhem hebben hier het voortouw in genomen en maken een handreiking die de andere rechtbanken kunnen gebruiken. Naar verwachting is deze aan het einde van het 2011 gereed.

Onder andere de kritische processen worden geïdentificeerd. Eén kritisch proces is reeds gedefinieerd: de voorgeleiding aan de rechter-commissaris. Een verdachte komt via de politie en het OM bij de rechtbank. Het moment van oppakken tot en met de voorgeleiding mag wettelijk gezien niet langer zijn dan drie dagen. Voorts is het ongewenst dat een gedetineerde op voorhand vrijkomt door toedoen van een vormfout. Aanvullend heeft één rechtbank aangegeven dat 'de toetsing van verblijfstatus' in het kader van vreemdelingenrecht ook als kritisch dient te worden aangemerkt.

In het algemeen geldt dat de rechtspraak in staat moet worden gesteld om tijdig beslissingen te kunnen nemen in zaken waar een termijn aan hangt. Door langdurige verstoring kunnen juridisch vastgestelde termijnen worden overschreden. Dit levert schade op aan de overheid als rechtstaat. De rechtspraak is hierbij in grote mate afhankelijk van andere organisaties, zoals het Openbaar Ministerie, de Dienst Justitiële Inrichtingen en de advocatuur.

3.4 Dienst Justitiële inrichtingen

Een deel van de gedetineerden vormt een gevaar voor onze samenleving en kan grote problemen veroorzaken indien zij niet gedetineerd zijn. Uitval van een justitiële inrichting heeft een ontwrichtende werking. Het blijven draaien van bewakings- en beveiligingssystemen is hierbij van cruciaal belang. De DJI heeft voor de inrichtingen de volgende kritische processen gedefinieerd:

- Instroom: de binnenkomst justitiabele in een inrichting van DJI
- Verblijf en zorg justitiabele: de detentieperiode die binnen de inrichting ten uitvoer wordt gelegd
- Uitstroom: het (al dan niet tijdelijke) vertrek van een justitiabele in het kader van verlof, ontslag uit detentie of de overplaatsing vanuit de huidige inrichting naar een andere inrichting van DJI

Aanvullend is veiligheid van de medewerkers en medische zorg in elk hoofdproces van groot belang. Deze kritische processen verschillen van vorm per soort inrichting: jeugd, volwassen, forensisch psychiatrisch en uitzetcentrum.

In het draaiboek griep pandemie¹⁵ zijn niet de processen 'instroom, verblijf en uitstroom' beschreven, maar zijn bestuurlijke processen, primaire processen, niet kritieke processen en veiligheid onderscheiden. De geformuleerde primaire processen¹⁶ geven in een zekere zin een verdieping op wat wordt verstaan over 'instroom, verblijf en uitstroom'.

¹⁵ DJI (2009) Het deeldraaiboek Griep pandemie DJI (p27-29).

¹⁶ Veiligheid; toegangscontrole; interne beveiliging; orde, sancties en incidentenmanagement; aankomst; verblijf; zorg voor gedetineerden; inspelen op behoeften; minimale basisbehoefte; luchten; voeding; behandeling; contact met buitenwereld; crisismanagement; voorlichting en communicatie; gezondheidszorg; geestelijke verzorging; ICT; en facilitaire zorg. DJI (2009) Het deeldraaiboek Griep pandemie DJI (p27-29).

4 Weerbaarheid tegen uitval telecommunicatie en elektriciteit

4.1 Inleiding

Bij kortstondige uitval (minuten/uren) van elektriciteit en/of telecommunicatie bij OM, de Rechtspraak en DJI, zijn de gevolgen relatief beperkt. Indien geen tegenmaatregelen worden genomen, zal de sector echter hinder ondervinden. De continuïteit van de ICT-infrastructuur, informatievoorziening en de bewaking en beveiliging zijn essentieel voor het kunnen waarborgen van het functioneren van de strafrechtsketen.

Met behulp van continuïteitsplanning en de bijbehorende plannen, zoals het bedrijfsnoodplan (BHV en ontruiming), crisismanagementplan, uitwijkplan en herstelplan is bij OM, ZM en DJI reeds nagedacht over wat te doen bij een incident.

In dit hoofdstuk kijken we specifiek naar de weerbaarheid van de sector Rechtsorde tegen uitval van elektriciteit en/of telecommunicatie. Onder telecommunicatie wordt communicatie via vaste en mobiele telefonie alsmede internet verstaan. Het gaat hier om de afhankelijkheid van de kritische processen ten opzichte van externe telecomaandieners.

4.2 Openbaar Ministerie

Herstel van de kritische bedrijfsprocessen heeft de eerste prioriteit binnen het Openbaar Ministerie. Zowel voor uitval van telecommunicatie als uitval van elektriciteit geldt dat de parktleiding verantwoordelijk is voor de continuïteit van de bedrijfsvoering. Continuïteitsplanning is er op gericht de voortgang van de bedrijfsvoering en met name de voortgang van de kritische processen te garanderen, zowel onder normale als onder buitengewone omstandigheden. In de blauwdruk van het bedrijfscontinuïteitsplan wordt niet specifiek gekeken naar maatregelen ten aanzien van uitval van elektriciteit en/of telecommunicatie. Het plan beperkt zich tot 'de drie meest waarschijnlijke gevolgen van een crisis die binnen het Regioparket kunnen plaatsvinden':

- Het gebouw is niet beschikbaar
- De ondersteunende middelen of informatiesystemen zijn niet beschikbaar
- Er zijn geen mensen aanwezig

Ten gevolge van grote calamiteiten is het waarschijnlijk dat het gebouw of delen daarvan tijdelijk of permanent niet bruikbaar zijn. Om die reden hebben de meeste regioparketten afspraken met een nabijgelegen Justitielocatie, waarbij werkplekken ten behoeve van kritische functies ter beschikking worden gesteld. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan OM-werkplekken in Veiligheidshuizen, of werkplekken bij een andere regioparket. Dit is alleen van toepassing als het landelijk netwerk beschikbaar blijft. Hieronder wordt specifiek de weerbaarheid van de kritische processen tegen uitval van telecommunicatie respectievelijke elektriciteit besproken.

Weerbaarheid tegen uitval telecommunicatie

De kritische processen van het OM zijn afhankelijk van informatievoorziening en daarmee in grote mate afhankelijk van telecommunicatie.¹⁷ Bij het wegvallen van internet, vast en mobiele telecommunicatie zal het crisismanagement team bij elkaar komen en besluiten wat te doen. Wanneer duidelijk is dat het om een langdurige telecommunicatie uitval gaat, zal een groot deel van de werknemers naar huis worden gestuurd en wordt er uitgekeken naar een uitwijklocatie waar wel telecommunicatie verbindingen zijn. Op de eventuele uitwijklocatie zullen alleen de kritische processen ten uitvoer worden gebracht.

De regioparketten zijn afhankelijk van het landelijke OM netwerk, waarop onder andere documenten en formulieren staan die beschikbaar dienen te zijn om de kritische processen uit te kunnen voeren. Enkele regioparketten hebben reeds rekening gehouden met het mogelijk wegvallen van het landelijke OM netwerk en beschikken over een zogenaamde 'crisiskoffer' met piket laptop. Om bij de benodigde informatie te komen is geen verbinding met een netwerk nodig. De formulieren dienen dan wel fysiek langs de juiste personen te worden gebracht voor een handtekening, eventueel met behulp van het gebruik van een dienstauto.

De regioparketten die niet over de zogenaamde crisiskoffer beschikken, zijn afhankelijk van de beschikbaarheid van het landelijke OM netwerk op uitwijklocaties. Voor de beschikbaarheid van het landelijke OM netwerk zijn afspraken gemaakt met de leveranciers. De leveranciers garanderen

¹⁷ Zie o.a. rapportages Ministerie van BZK Bescherming Vitale Infrastructuur (2005 en 2010)

een hoge beschikbaarheid. Onduidelijk is echter welke maatregelen de leveranciers hebben genomen om deze hoge beschikbaarheid te garanderen.

De regioparketten hebben verschillende afspraken gemaakt over het weer in de lucht krijgen van de kritische processen. Het ene regioparket heeft de afspraak dat de kritische processen maximaal acht uur onderbroken mogen zijn, het andere regioparket spreekt over vier uur. Voorts verschillen de maatregelen.

Naast informatievoorziening via het landelijk OM netwerk is het OM afhankelijk van informatie van ketenpartners. Bij uitval van internet, mobiele en vaste telecommunicatie vallen de regioparketten terug op de aanwezige portofoons, noodnet en C2000 van de parketpolitie. De bestaande crisisplannen gaan er echter vanuit dat het regioparket beschikt over telecommunicatie. Onduidelijk is hoe crisismanagement plaatsvindt zonder telecommunicatie en of de achtervang communicatiemiddelen in de behoeften van dat moment kunnen voorzien.

Weerbaarheid tegen uitval elektriciteit

Om de kritische processen ten uitvoer te kunnen brengen is elektriciteitsvoorziening nodig. De meeste regioparketten beschikken over een noodstroomaggregaat. Bij langdurige elektriciteitsuitval zal echter worden uitgeweken naar een andere locatie waar wel elektriciteit is.

Het noodstroomaggregaat bediend niet het gehele parket, maar slechts de geprioriteerde processen zoals enkele werkplekken, het beveiligingssysteem en bijvoorbeeld de serverruimte. Deze prioritering verschilt per regioparket. Tevens verschilt per regioparket de aanwezigheid van de hoeveelheid dieselolie, voor het aan de praat houden van het noodstroomaggregaat, en verschilt de testfrequentie van het noodstroomaggregaat.

4.3 Rechtspraak

Bij uitval van elektriciteit en telecommunicatie vallen de rechtbanken terug op noodmaatregelen, zoals uitwijken naar een andere vestiging van de rechtbank. Noodmaatregelen zijn opgenomen in het Handboek integrale veiligheid. Voor de handhaving van integrale veiligheid bij de rechtbanken worden modellen en protocollen gebruikt. Protocollen zijn vereisten en modellen zijn meer vrijblijvend van aard. Op dit moment wordt continuïteitsplanning als protocol ontworpen. In 2012 dienen alle rechtbanken in een bepaalde mate van continuïteitsplanning te voldoen. Continuïteitsmaatregelen ten aanzien van telecommunicatie en elektriciteit uitval hebben hierbij extra aandacht in verband met de deelname van de Raad voor de Rechtspraak aan het Project Continuïteit Rijk.¹⁸ Bij een incident als uitval van telecommunicatie en elektriciteit geldt dat indien nodig de niet kritische processen worden uitgesteld. Tevens kan het kritische proces, de voorgeleiding aan de rechter-commissaris ook plaatsvinden op andere locaties, zoals het politiebureau, andere vestigingen van de rechtbank of in een justitiële inrichting. Op aanvraag bij het College van procureurs-generaal kan een zitting ook bij een ander arrondissement plaatsvinden.

Weerbaarheid tegen uitval telecommunicatie

Binnen de rechtbank is de voorgeleiding aan de rechter-commissaris als kritisch proces gedefinieerd. Een geplande voorgeleiding waarbij de partners op de hoogte zijn van de plaats en tijdstip zal geen hinder ondervinden bij uitval van telecommunicatie. De zitting kan desnoods plaatsvinden zonder ICT ondersteuning. Het terugvallen op pen en papier is mogelijk waarna de gegevens achteraf in het systeem worden ingevoerd .

Wanneer plaats en tijdstip van de voorgeleiding echter nog gecommuniceerd moet worden aan de partners is uitval van telecommunicatie hinderlijk. Publieke partners zoals de politie en het openbaar ministerie kunnen worden bereikt door bijvoorbeeld elkaar op te zoeken, of door achtervang communicatiemiddelen te gebruiken. De rechtbanken beschikken over noodnet. Naar schatting twee van de vierentwintig rechtbanken beschikken naast noodnet ook over C2000. De private partners zoals de advocatuur zullen echter benaderd moeten worden met behulp van post- en koeriersdiensten. De huidige koeriersdiensten van de rechtbanken zijn hier echter niet op voorbereid. Een mogelijk ander knelpunt is het ontbreken van communicatie met 'gedetineerden vervoer' van DJI.

¹⁸ Ministerie van Veiligheid en Justitie, NCTV, DNV programma Dreigingen en Capaciteiten. Project Continuïteit Rijk. 2010. Den Haag.

Voor de voorgeleiding wordt ICT ondersteuning gebruikt. Spir-it is de organisatie die verantwoordelijk is voor de ICT-voorziening van de Rechtspraak. De Raad voor de Rechtspraak is in gesprek met Spir-it om continuïteit van de ICT voor de rechtbanken zoveel mogelijk te garanderen. De rechtbanken beschikken allemaal over een intern data netwerk, maar zijn voor de continuïteit afhankelijk van Spir-it. Ook wanneer de rechtbank wil uitwijken naar een andere locatie zijn ze voor de beschikbaarheid van hun netwerk afhankelijk van Spir-it.

Weerbaarheid tegen uitval elektriciteit

Bij uitval van de elektriciteit kunnen (de geplande) voorgeleidingen voor de rechter-commissaris, plaatsvinden. Voor de rechtbanken geldt dat elke rechtbank een NSA heeft, wat eens in het half jaar moet worden getest. Elke rechtbank is hier echter zelf verantwoordelijk voor. Het verschilt per rechtbank hoe ze aan diesel voor de NSA komen. Naar schatting is er veelal een dieselveorraad waarop de NSA 2 tot 3 dagen kan draaien. Niet het hele gebouw is aangesloten op het NSA, alleen de kritische processen. De computerruimte van rechtbanken heeft een Uninterruptible Power Supply (UPS) die de opvang van het eigen systeem voor een paar uur kan regelen. UPS kan bij uitval of sterke afwijking van de netspanning, de stroomvoorziening van computers en andere apparatuur voor een bepaalde tijd kan overnemen.

4.4 Dienst Justitiële inrichtingen

De continuïteit van instroom, verblijf en uitstroom van gedetineerden in de verschillende soorten inrichtingen (jeugd, volwassenen en psychisch gedetineerden) is door DJI gewaarborgd met meerdere plannen, zoals het calamiteitenplan, evacuatieplan en het noodopvangplan per soort inrichting (jeugd, volwassenen en psychisch gedetineerden). Voorts kent DJI een eigen crisis en op- en afschalingsorganisatie. Specifieke continuïteitsplannen voor uitval van elektriciteit en/of telecommunicatie zijn in ontwikkeling.

Weerbaarheid tegen uitval telecommunicatie

Voor de instroom, verblijf en uitstroom van gedetineerden is het hebben van contact met partners en de beschikbaarheid van ICT systemen van cruciaal belang. TULP en MICROHIS zijn twee kritische ICT systemen. TULP bevat onder andere de centrale registratie van de gedetineerden. MICROHIS bevat de medische informatie voor onder andere huisartsen. Deze systemen draaien in centrale rekencentra op twee plekken in Nederland. De dataverbinding met de justitiële inrichtingen (justitienet) loopt grotendeels over glasvezel en wordt geleverd door Tele2. Tele2 garandeert een hoge beschikbaarheid. In de *service level agreements* zijn boetereregelingen opgenomen wanneer de beschikbaarheid niet aan de eisen voldoet. Bij uitval van deze verbindingen kunnen de gegevens alleen centraal in de twee rekencentra uitgelezen worden. Gevolg hiervan is dat de kritische processen belemmerd zullen worden.

In geval van uitval van spraak- en datacommunicatie beschikt DJI over verschillende noodcommunicatiemiddelen. De communicatie in een inrichting wordt gecontinueerd met behulp van portofoons. Voorts zijn alle auto's van Dienst Vervoer en Ondersteuning (DV&O) ingericht met C2000 en beschikt de crisisorganisatie van de inrichtingen over C2000 en noodnet. Tevens is een lijst van telefoonnummers¹⁹, die van belang zijn om de kritische processen draaiende te houden, op papier aanwezig binnen de instellingen. Protocollen hoe in deze situatie in contact te komen met bijvoorbeeld extra personeel, de rechtbank of andere ketenpartners ontbreken echter.

Weerbaarheid tegen uitval elektriciteit

Om de instroom, verblijf en uitstroom met bijbehorende bewaking te kunnen continueren is elektriciteit nodig. De inrichtingen van de DJI zijn verplicht een noodstroomvoorziening (NSA) te hebben die tenminste drie dagen ondersteuning biedt. Enkele inrichtingen beschikken over een warmtekrachtkoppeling, deze zullen echter worden vervangen door NSA's. Voorts zijn de meeste inrichtingen zijn tevens voorzien van UPS, die zijn aangeschaft bij de bouw van de inrichtingen en wordt er meermalen per jaar geoefend met uitval van elektriciteit. Het is aan de inrichtingen zelf daar evaluaties van te maken.

De respondenten geven aan dat niet alle inrichtingen beschikken over een dieselveorraad waarmee de noodstroomaggregaten drie dagen kunnen draaien. Destijds is afgesproken dat per NSA minimaal 1 uur diesel aanwezig is. Er zijn afspraken met dieselleveranciers in geval van nood.

¹⁹ Checklist afhankelijkheid van telecommunicatievoorzieningen DJI

Aanvullend krijgt iedere inrichting een inkoppelpunt waar een mobiel noodstroomaggregaat aangekoppeld kan worden indien nodig. Afspraken met mobiele NSA leveranciers zijn er echter nog niet. Hierbij dient opgemerkt te worden de Rijksgebouwendienst de beheerder is van de NSA's.

5 Mogelijk aanvullende maatregelen

5.1 Openbaar Ministerie

Met het opstellen van een blauwdruk voor continuïteitsplan heeft continuïteitsplanning de aandacht bij het Openbaar Ministerie. Het plan stelt de parketleiding verantwoordelijk voor de inhoud en actualiteit van het continuïteitsplan. De regioparketten hebben nagedacht over hoe op te treden bij incidenten; het opstellen van een eigen continuïteitsplan is echter vrijblijvend.

In de blauwdruk voor het continuïteitsplan is onderscheid gemaakt tussen twee typen crisis: operationele crisis en continuïteitscrisis. Het continuïteitsplan richt zich op de continuïteitscrisis waarbij het voortbestaan van de organisatie in het gevaar is. Het plan richt zich niet op operationele crisis, 'zoals lokale uitval van ICT systemen of stroomstoring'. Zoals in het plan staat beschreven 'overleeft de organisatie deze verstoringen wel'. De resultaten van eerdere onderzoeken en dit onderzoek laten echter zien dat in de continuïteitsplanning wel degelijk rekening moet worden gehouden met maatregelen ten aanzien van telecommunicatie en/of elektriciteit uitval.

Om de weerbaarheid tegen uitval van elektriciteit en telecommunicatie te vergroten zijn ten aanzien van continuïteitsplanning de volgende aanvullende maatregelen mogelijk:

- Ga door met de verdere ontwikkeling van het continuïteitsplan en bijbehorend Business Continuity Management als standaard voor alle regioparketten.
- Neem in de blauwdruk de standaard kritische processen op die voor ieder parket gelden; schrijf hierbij uit wat er onder het proces wordt verstaan en waarom het kritisch is.
- Maak onderscheid tussen continuïteitsmanagement en crisismanagement. Het nemen van continuïteitsmaatregelen verschilt van het inrichten van een crisisorganisatie.
- Oefen met het crisismanagementteam met het scenario telecommunicatie uitval.
- Stem de continuïteitsplanning af met ketenpartners zoals de politie en de rechtspraak.
- Stimuleer alle regioparketten uitwijklocaties vast te leggen en (voor zover nog niet is gedaan) te overwegen een noodstroomaggregaat aan te schaffen.
- Overweeg een landelijke uitrol van de crisiskoffer en bijbehorende piketlaptop.
- Ga na hoe de telecom aanbieder van het landelijk OM netwerk de hoge beschikbaarheid (97%) garandeert.
- Voorkom papieren exercities en bevorder bewustwording ten aanzien van continuïteitsmanagement.
- Leer van de resultaten van het Project Continuïteit Rijk.

5.2 Rechtspraak

De rechtbanken Arnhem, Amsterdam en Middelburg hebben het voortouw genomen in het opstellen van een continuïteitsplan. Naar verwachting is dit document eind 2011 gereed, zodat de andere rechtbanken er gebruik van kunnen maken. Vanuit de gedachte van nationale veiligheid is het van belang scherp te hebben wat kritische processen zijn die de vitale belangen van de rechtbanken raken. Een logische stap is dat de ketenpartners politie, OM, ZM en DJI hier van elkaar leren en ervoor zorgen dat hun continuïteitsmaatregelen op elkaar aansluiten. De rechtbank is voor voorgeleidingen aan de rechter-commissaris afhankelijk van haar ketenpartners. Om de weerbaarheid van rechtbanken tegen uitval van elektriciteit en telecommunicatie te vergroten zijn ten aanzien van continuïteitsplanning de volgende aanvullende maatregelen mogelijk:

- Werk continuïteitsmanagement verder uit in samenwerking en afstemming met de ketenpartners.
- Bespreek de continuïteitseisen van een rechtbank met Spir-it en maak hier afspraken over.
- Overweeg, naar voorbeeld van het Openbaar Ministerie, het aanschaffen van een 'crisiskoffer' en piketlaptop.
- Continueer het bewustmaken van het management ten aanzien van continuïteitsplanning.
- Houd bij de verdere digitalisering van de rechtspraak rekening met mogelijke uitval van de ondersteunende systemen.
- Stimuleer alle rechtbanken (voor zover nog niet is gedaan) noodstroomaggregaten aan te schaffen.
- Stem de continuïteitsplanning af met de ketenpartners zoals OM, DJI en de advocatuur.

5.3 Dienst Justitiële inrichtingen

De kritische processen instroom, verblijf en uitstroom zijn breed geformuleerd. Niet duidelijk is wat de prioritering is binnen deze drie geformuleerde kritische processen. De respondenten geven aan dat binnen deze processen een keuze gemaakt moet worden welke processen voorrang hebben en welke tijdelijk uit mogen vallen. Dit heeft als gevolg dat de noodstroomaggregaten mogelijk ook niet de juiste processen ondersteunen. Zodra duidelijk is wat binnen de processen instroom, verblijf en uitstroom kritisch is, dient per soort inrichting te worden getoetst of de ondersteunende maatregelen afdoende zijn bij uitval van elektriciteit en/of telecommunicatie.

- Bevorder bewustwording ten aanzien van continuïteitsplanning bij het management van de inrichtingen.
- Formuleer DJI Centraal, gebaseerd op de vitale belangen van DJI, per soort inrichting de kritische processen binnen de instroom, het verblijf en de uitstroom.
- Vraag aan VenJ om onderzoek naar de weerbaarheid en afhankelijkheid van Justitienet en neem hier maatregelen op.
- Benadruk het belang van (crisis)communicatie aspect en geef kaders voor weerbaarheidsmaatregelen om (crisis)communicatie te borgen bij uitval van telecommunicatie (bijvoorbeeld het op papier beschikbaar hebben van NAW gegevens van personeel, ketenpartners en leveranciers van goederen en/of diensten of het hebben van een digitaal alternatief hiervoor)
- Maak centraal duidelijke afspraken over de beschikbaarheid van (mobiele) noodstroomaggregaten en de levering van bijbehorende dieselolie.
- Stem de continuïteitsplanning af met de ketenpartners zoals OM en de Rechtspraak.
- Geef verder invulling aan continuïteitsmanagement zoals in de resultaten aan het Project Continuïteit Rijk is vermeld.

5.4 Ministerie van Veiligheid en Justitie

De vitale sector Rechtsorde is verantwoordelijk voor het adequaat functioneren van de strafrechtsteden en bestaat uit het Openbaar Ministerie (OM), de Rechtspraak en Dienst Justitiële Inrichtingen. Het vakdepartement Veiligheid en Justitie (VenJ) heeft op het gebied van continuïteit en crisisbeheersing een coördinerende en adviserende rol. De volgende aanbevelingen zijn voor VenJ geformuleerd:

- Bevorder continuïteitsmanagement in de sector Rechtsorde door de aanpak en resultaten van het OM, Rechtspraak en DJI op elkaar aan te laten sluiten. Een volgende stap is om het continuïteitsmanagement ook met andere partners af te stemmen zoals de politie en de advocatuur. De koppelpunten tussen de ketenpartners zijn cruciaal en wordt op dit moment nog onvoldoende opgepakt door betrokken partijen. De partijen hebben bijvoorbeeld nog niet afgesproken hoe elkaar te bereiken bij uitval van telecommunicatie.
- Steun de bestaande BCM werkgroepen in hun werkzaamheden en help hen bij het vergroten van management awareness en het aanstellen van een portefeuillehouder Continuïteit op bestuursniveau. De betrokken partijen hebben de ervaring dat het betrekken van externe partijen positieve effecten heeft.
- Breng samen met de betrokken partijen de ontwikkelingen, zoals digitalisering (o.a. invoering van het digitale dossier), de herziening van de gerechtelijke kaart en Het Nieuwe Werken (HNW), in kaart en anticipeer op de veranderingen die dit met zich meebrengt ten aanzien van continuïteitsmanagement in de sector Rechtsorde.
- Zorg voor monitoring op 'check' en 'act'. In de Plan Do Check Act (PDCA) cyclus is onvoldoende aandacht voor 'check' en 'act'.

6 Conclusie

Het Openbaar Ministerie (OM), de Rechtspraak en de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor het adequaat functioneren van de strafrechtsketen. Deze drie organisaties kennen elk een grote mate van autonomie maar zijn tegelijkertijd sterk van elkaar afhankelijk. Het ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ) heeft aanvullend een coördinerende en adviserende rol.

Uitval van elektriciteit en/of telecommunicatie gedurende drie dagen brengt de continuïteit en mogelijk ook de legitimiteit van de sector Rechtsorde in het geding. De sector is zich bewust van haar vitale functie in de samenleving en heeft reeds maatregelen genomen om bij incidenten als uitval van nutsvoorzieningen adequaat te reageren. Handboeken voor incident- en crisismanagement zijn hierbij leidend. Aanvullend is in 2011 specifiek het thema continuïteitsplanning of *Business Continuity Management* (BCM) geagendeerd. Dit komt onder andere door de impuls van het Project Continuïteit van de Rijksoverheid.

Opvallend is dat het OM, Rechtspraak en DJI niet gezamenlijk optrekken bij het vormgeven van continuïteitsplanning. De ene partij is voor zijn continuïteit afhankelijk van de continuïteit van de andere partij. Voorts is de continuïteit van andere ketenpartners, zoals de politie en de advocatuur, ook van groot belang voor de sector Rechtsorde.

De kritische processen worden niet alleen door OM, Rechtspraak en DJI verschillend gedefinieerd, ook binnen deze organisaties kennen de afzonderlijke locaties verschillende kritische processen. OM, de Rechtspraak en DJI hebben de ambitie om in 2012 meer uniformering aan te brengen aan de formulering van kritische processen binnen hun organisaties. De ambitie om hun continuïteitsplanning met elkaar af te stemmen is echter nog niet uitgesproken.

Om het continuïteitsmanagement in de sector Rechtsorde verder te bevorderen is het van belang dat de aanpak en resultaten van het OM, Rechtspraak en DJI op elkaar aansluiten. Het ministerie van VenJ kan hier een coördinerende rol in spelen. Een volgende stap is om het continuïteitsmanagement ook met andere partners af te stemmen zoals de politie en de advocatuur.

Voor zowel OM, de Rechtspraak als DJI geldt dat er een start met continuïteitsmanagement is gemaakt. Elektriciteitsuitval is voor een groot deel op te vangen door de (op de meeste plekken) aanwezige noodstroomaggregaten. Telecommunicatie-uitval is echter meer ingewikkeld. Nog niet goed is doordacht wat dit voor de organisaties betekent en hoe hierop te reageren. De te volgen procedures bij incident- en crises gaan ervan uit dat de organisatie over telecommunicatiemiddelen beschikt.

Het ministerie van Veiligheid en Justitie en het OM, de Rechtspraak en DJI hebben de opdracht te bespreken of en hoe opvolging te geven aan de in hoofdstuk 5 geformuleerde aanbevelingen. De toenemende aandacht voor continuïteitsmanagement binnen de sector Rechtsorde is een goede ontwikkeling. Het is nu zaak om de invulling verder te concretiseren en met ketenpartners af te stemmen.

Bijlagen

I. Respondenten interviews

Respondenten	Organisatie
[REDACTED]	Ministerie van Veiligheid en Justitie
[REDACTED]	Ministerie van Veiligheid en Justitie
[REDACTED]	Raad voor de Rechtspraak
[REDACTED]	Rechtbank Haarlem
[REDACTED]	Rechtbank 's Hertogenbosch
[REDACTED]	Rechtbank Amsterdam
[REDACTED]	Regioparket Rotterdam
[REDACTED]	Regioparket Utrecht
[REDACTED]	Regioparket Arnhem
[REDACTED]	Dienst Justitiële Inrichtingen
[REDACTED]	Dienst Justitiële Inrichtingen
[REDACTED]	Dienst Justitiële Inrichtingen
[REDACTED]	DVOMI

II. Aanwezigen Workshop OM/ZM n.a.v. CAET 1/12/2011

Aanwezig	Organisatie
[REDACTED]	Raad voor de Rechtspraak
[REDACTED]	Raad voor de Rechtspraak
[REDACTED]	Rechtbank 's Hertogenbosch
[REDACTED]	Regioparket Utrecht
[REDACTED]	Regioparket Arnhem
[REDACTED]	OM LRO Den Haag
[REDACTED]	Rechtbank Groningen
[REDACTED]	Rechtbank Utrecht
[REDACTED]	Rechtbank Den Haag
[REDACTED]	Raad voor de Rechtspraak
[REDACTED]	Rechtbank Alkmaar
[REDACTED]	CPNI.NL
[REDACTED]	CPNI.NL

10.2.e