



Advies Doorontwikkeling BCM binnen Waterschap Limburg

DECEMBER 2023

Opgesteld door: Schelte van Deventer en Iris Raap

WLDOC-903751146-7729

Managementsamenvatting

Dit adviesrapport is geschreven in opdracht van Waterschap Limburg om een advies uit te brengen voor de doorontwikkeling van bedrijfscontinuïteitsmanagement (BCM). Dit advies gaat niet gedetailleerd in op methodes die gebruikt kunnen worden, maar probeert kort en simpel uit te leggen welke acties nodig zijn om BCM binnen de organisatie te ontwikkelen. Gezien de ontwikkeling naar het nieuwe WL geldt dit advies voor het nieuwe WL.

Op dit moment heeft WL nog geen BCM-beleid of -organisatie. Er bestaan losse plannen voor losse onderwerpen, maar er is geen geïntegreerd geheel voor het waarborgen van de continuïteit. Ook heeft WL nog niet scherp welke processen en diensten kritiek zijn voor de dienstverlening. Er zijn geen bestaande business impact analyses of bedreigings- en kwetsbaarhedenanalyses uitgevoerd en er is niet scherp gemaakt welke middelen en diensten als kroonjuweel moeten worden aangemerkt.

Een doorontwikkeling van BCM vereist een gefaseerde aanpak die begint bij het verkrijgen van bestuurlijk draagvlak en het formuleren van een concreet beleid op het gebied van BCM. Dit beleid dient als het fundament voor de gehele BCM-structuur. Zonder een richtinggevend beleid en steun vanuit het bestuur voor de uitvoering daarvan zal het proces snel stranden door een gebrek aan toewijding vanuit de organisatie. In een succesvol BCM-traject wordt de hele organisatie betrokken.

Volgend op het beleid is het noodzakelijk dat het bestuur de capaciteit en middelen expliciet toekent. Het betreft hier het beleggen van BCM bij een verantwoordelijke en ook het toekennen van de personele inzet die van de verschillende vakgebieden nodig is om de juiste input te vergaren. Uiteraard zullen ook financiële middelen toegekend moeten worden.

Deze geïntegreerde aanpak bevordert de veerkracht en bescherming van de organisatie met betrekking tot mogelijke bedreigingen en verstoringen. Het waarborgt een stabiele basis, die essentieel is voor het behouden van bedrijfscontinuïteit en het minimaliseren van potentiële schade tijdens crises en/of het uitvallen van de dienstverlening van WL.

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting.....	1
Aanleiding.....	3
Actuele situatie.....	3
Concrete stappen	4
Verkrijgen van bestuurlijk draagvlak en opstellen beleid.....	4
Hoe komen we tot een BCP?	6

Aanleiding

Iedere organisatie kan te maken krijgen met incidenten, calamiteiten of crises die de continuïteit van een organisatie bedreigen of zelfs leiden tot het onacceptabel falen van een organisatie. Volgens [BCM-nl-incidents.eu](https://bcm-nl-incidents.eu) waren er alleen in november 2023 al 48 BCM-gerelateerde incidenten in Nederland. Over het hele jaar (tot 14 december 2023) waren dat er 442.

Voor WL komt daarbovenop dat veel van zijn meest zichtbare diensten worden uitgevoerd tijdens crises. Wanneer deze diensten niet geleverd kunnen worden kan dat leiden tot grote impact voor het gehele beheergebied waarbij, naast grote materiële en immateriële schade, potentieel ook doden te betreuren zijn.

In 2023 is de ambitie geuit om een plan op te stellen voor bedrijfscontinuïteitsmanagement (BCM) binnen WL. Dit om het waterschap veerkrachtiger te maken en om actief zorg te dragen voor de continuïteit van de diensten die WL levert. Waterschappen kunnen zich in calamiteiten en crises slechts beperkt beroepen op overmacht. Hun diensten hebben direct effect op de veiligheid van mens, dier en milieu. Daarom is het juist voor deze organisaties belangrijk om ervoor te zorgen dat het zijn (kritieke) diensten kan blijven leveren. Dat betekent dat processen die uitvallen snel hersteld moeten zijn of dat er manieren bedacht moeten zijn om ook bij uitval van die processen de kerntaken te kunnen (blijven) uitvoeren. Omdat we op weg zijn naar het nieuwe WL is dit advies gericht op het ontwikkelen van BCM-beleid in het nieuwe WL.

Bij het onderzoeken van mogelijkheden voor een dergelijk plan blijkt dat WL nog niet beschikt over de noodzakelijke structuren en informatie om een goed bedrijfscontinuïteitsplan (BCP) op te stellen. Daarom is gekozen voor een tweeledige aanpak. In de eerste plaats is er een handreiking opgesteld die bestaat uit een geactualiseerd plan uit 2017. Dit plan voldoet niet aan de eisen van een BCP, maar kan wel ondersteunen in de eerste aanpak wanneer een van de drie in dat plan genoemde scenario's optreedt. Het biedt richting aan een crisisteam en geeft inzicht in de benodigde adviseurs.

Daarnaast is dit advies opgesteld om het bestuur inzicht te geven in wat er nodig is om BCM in de komende jaren te integreren binnen WL en daarmee te komen tot een goed onderbouwd BCP.

Actuele situatie

Waterschap Limburg (WL) beschikt momenteel over een handreiking BCM. Deze handreiking is een actualisatie in 2023 van een plan uit 2017. Dit plan bestond uit drie deelplannen:

- Uitval Personeel
- Uitval Elektriciteit
- Uitval ICT

De uitgangspunten van de actualisatie zijn deels gebaseerd op keuzes uit 2017, deels op de plannen die gemaakt zijn met betrekking tot de coronapandemie en deels op de keuzes van de vakspecialisten, die de actualisatie hebben uitgevoerd. Dit geeft ons een handreiking die bij het uitvallen van een van deze processen WL helpt bij het formuleren van een reactie.

De handreiking gaat niet uit van preventieve acties en is puur bedoeld als een handreiking om de organisatie te ondersteunen, totdat er gewerkt kan worden aan een onderbouwd BCP en een geïntegreerde BCM-organisatie

Naast de handreiking BCM heeft WL ook een risicoprofiel, opgesteld in november 2023. Dit profiel dient als een kompas in het maken van beleidskeuzes. Het helpt het bestuur om te zien waar mogelijke kwetsbaarheden zitten die beheerst moeten worden om schade te voorkomen.

WL beschikt momenteel nog niet over een BCM-beleid of over een aangewezen BCM-organisatie. Er zijn geen aangewezen functies of rollen die expliciet gericht zijn op BCM-gerelateerde verantwoordelijkheden. Ook is er geen integrale aanpak voor risicomanagement en zijn er geen actuele business impact analyses (BIA) of actuele overzichten van kernprocessen en kroonjuwelen. Deze afwezigheid onderstreept de noodzaak om stapsgewijs te ontwikkelen naar een geïntegreerde benadering van bedrijfscontinuïteit binnen de organisatiestructuur van WL.

Concrete stappen

Op dit moment ontbreekt het aan consistentie voor BCM. Om de paar jaar wordt besloten om BCM-plannen te maken, zo zijn er acties bekend uit 2017, 2020 en 2021, maar omdat dit vaak wordt aangemerkt als een bijzaak aan collega's zonder BCM-ervaring leidt dit veelal tot korte onvolledige plannen. De aanpak is vaak verschillend van eerdere pogingen en geen van de nu bekende versies heeft een basis in een business impact analyse (BIA) en bedreigings- en kwetsbaarheden analyse (BKA). Verder is het net als bij risicomanagement binnen WL het geval dat verschillende clusters voor hun vakgebied zelf iets proberen op te zetten. Dit heeft er bij risicomanagement al voor gezorgd dat er verschillende methodes in omloop zijn binnen het waterschap. Dit leidt tot dubbelwerk en verwarring. Doordat BCM niet centraal georganiseerd wordt en wordt beschouwd als een bijzaak blijft WL kwetsbaar voor de uitval van kritieke processen en/of diensten. Om WL weerbaar en veerkrachtig te maken is juist die centrale aanpak van belang. De hele organisatie moet daarin meegenomen worden om ervoor te zorgen dat alle aspecten en onderliggende relaties belicht worden en dat iedereen op dezelfde manier te werk gaat bij het beschermen van de continuïteit van het waterschap.

Om de doorontwikkeling van BCM specifiek toe te spitsen op de situatie binnen WL, worden de volgende concrete stappen voorgesteld:

Verkrijgen van bestuurlijk draagvlak en opstellen beleid

Allereerst moet WL binnen het bestuur komen tot overeenstemming over de noodzaak van BCM en besluiten tot het opzetten van een vooronderzoek en een BCM-beleid. Het is van cruciaal belang om het bestuur van WL bewust te maken van de waarde van BCM en de noodzaak om de bijbehorende plannen regelmatig bij te werken en te oefenen. Zonder de steun vanuit de top van een organisatie kan een BCM-proces niet slagen in het opstellen van een gedragen en goed onderbouwd BCP.

Het bestuur kan allereerst iemand (intern of extern) met BCM-ervaring aanwijzen als Bedrijfscontinuïteitsmanager of als adviseur BCM om een vooronderzoek op te zetten. De adviseur of manager kan bijvoorbeeld een plek krijgen in de staf of onder de directeur Strategie en Ontwikkeling. Dit vooronderzoek omvat een aantal acties:

- bekijk de huidige situatie van BCM binnen WL;
- doorgrond de organisatiestructuur en maakt deze overzichtelijk;
- stel een voorstel op voor een taakverdeling;
- maak een eerste stakeholderanalyse;
- inventariseer welke correctieve en preventieve acties er al genomen worden binnen WL;
- analyseer de informatie die is opgehaald.

Van dit vooronderzoek wordt een verslag gemaakt waarna het bestuur ervoor kan kiezen om een voorstel voor de BCM-organisatie te laten maken. Omdat BCM de hele organisatie omvat, kan een

adviseur BCM of een BCM-manager niet alleen werken. Er moeten altijd mensen vanuit de hele organisatie aangesloten zijn in bepaalde taken of als klankbordgroep. Deze BCM-organisatie gaat BCM uitdragen binnen WL en zal de verschillende afdelingen helpen bij het implementeren van BCM binnen de processen die zijn aangewezen in de scope. De BCM-organisatie bestaat uit de proceseigenaar BCM op strategisch niveau met eventueel een manager BCM of adviseur, en uit een klankbordgroep waarin alle relevante afdelingen zijn vertegenwoordigd. Vergeet hierbij ook communicatie niet om te helpen bij het uitdragen van BCM naar de interne organisatie.

In het voorstel komt een overzicht van potentiële functies en rollen van de BCM-organisatie, van de competenties en vaardigheden die nodig zijn en een overzicht van de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de BCM-organisatie. Dit voorstel wordt weer teruggelegd bij het bestuur of bij een proceseigenaar BCM die kan besluiten om het voorstel te implementeren.

Wanneer is besloten om een BCM-organisatie op te zetten, is het belangrijk dat vanuit de top van de organisatie een beleid wordt opgesteld. Het BCM-beleid heeft als doel om het strategisch management expliciet zijn positie te laten innemen en zich te committeren aan de specifieke methoden, procedures en middelen waarmee de continuïteit wordt gewaarborgd. De positie van dit proces wordt zorgvuldig bepaald, rekening houdend met de bedrijfscultuur, visie en missie van de organisatie, evenals de aard van de organisatie zelf.

Een goed BCM-beleid bestaat uit minimaal de volgende condities:

- Het beleid moet heldere en consistente doelen stellen;
- Het beleid is gebaseerd op een solide BCM-theorie;
- De beleidsmakers moeten voldoende invloed hebben op de doelgroep van het beleid (de organisatie en de medewerkers die BCM gaan uitvoeren);
- Het beleid structureert het implementatieproces. Dit houdt onder meer in dat de uitvoerenden moeten worden ondersteund met voldoende verantwoordelijkheden, bevoegdheden en middelen;
- De managers van de uitvoerenden moeten het beleid ondersteunen en beschikken over voldoende competenties om de taken die aan hen zijn toebedeeld uit te voeren;
- Het beleid wordt tijdens de uitvoering actief ondersteund door de opstellers ervan;
- Het beleid kent een houdbaarheidsdatum waarna deze moet worden geëvalueerd en moet worden verlengd of aangepast.

In het beleidsplan wordt een aantal zaken in ieder geval benoemd:

- Huidige situatie BCM;
- Gewenste situatie BCM;
- Waarom en doel van het BCM-beleid;
- Worstcase scenario: Wat kan leiden tot de grootste gevolgen binnen WL?;
- Belangrijkste normen: wet- en regelgeving waaraan BCM binnen WL moet voldoen;
- Het BCM-procesmodel dat gehanteerd gaat worden;
- Hoe de BCM-organisatie wordt ingericht;
- Welke methoden, technieken en hulpmiddelen er gebruikt kunnen worden;
- Financiering en budgettering van het BCM-proces;
- Kennisoverdracht en opleidingen;
- Scope van BCM gedurende de beleidsperiode (het is raadzaam niet de hele organisatie in een beleidsronde te doen. Begin met een paar kritieke processen);
 - Voor welke processen moet continuïteit worden ingeregeld?
 - Voor welke producten en diensten moet levering gecontinueerd worden?

- Welke stakeholdergroepen hebben de focus?
- Realisatie van een BCP;
 - BIA
 - BKA/risicoanalyse
 - Kosten/baten analyse
- Testen van het BCP;
- Onderhoud en audit van het BCM-proces en het BCP;
- BCM-bewustwording in de organisatie.

Het proces om tot een BCP te komen vraagt veel van een organisatie. Vooral wanneer er nog geen BCM-organisatie staat. Het is daarom raadzaam om te beginnen met het continueren van een aantal kritieke processen. Deze processen worden in het vooronderzoek geïnventariseerd. Door op deze manier te beginnen wordt het werk overzichtelijker en kan de organisatie rustig wennen aan een nieuwe manier van werken en denken.

Wanneer deze processen behandeld zijn kan er in een volgende beleidsronde gekozen worden voor het wel of niet uitbreiden van de scope naar de rest van de organisatie.

Het is raadzaam om vanaf het vooronderzoek de ISO 22301 en de ISO 22313 te raadplegen. Ook wanneer WL niet de ambitie heeft om aan die normeringen te voldoen, geven ze wel richting in het uitvoeren van deze eerste acties en het opzetten van een vervolg.

Hoe komen we tot een BCP?

Het BCP komt voort uit het BCM-proces en bestaat in feite uit vier plannen:

- Het preventieplan
- Het crisisplan
- Het BHV-plan
- En de herstelplannen voor de primaire processen.

Eigenlijk is het BCP dus een soort paraplu waar alle nood-, preventie- en herstelplannen onder hangen. Een goed BCP rust op twee pilaren; de BIA (business impact analyse) en de BKA (bedreigings- en kwetsbaarheden analyse). Er zijn verschillende manieren om deze analyses uit te voeren. Welke methoden WL kiest, kan worden bepaald in het vooronderzoek en het beleidsplan BCM dus daar gaan we in dit advies niet op in.

Belangrijk om te weten is het doel van deze analyses. In de BKA proberen we een goed inzicht te krijgen in de kwetsbaarheden en bedreigingen waar WL als organisatie mee te maken heeft. Deze analyse wordt ook wel een risicoanalyse genoemd al is de aanpak vaak anders dan we gewend zijn van project-risicomanagement. De BKA kan crisisplannen, BHV-plannen en preventieplannen voeden door inzicht te geven in wat er kan gebeuren en waar de zwakke plekken zitten binnen WL als organisatie. Deze kwetsbaarheden kunnen zowel fysiek van aard zijn, zoals een defecte brandbeveiliging, als organisatorisch van aard.

In de BIA proberen we inzicht te krijgen in de impact van een uitval, ongeacht de oorzaak. We kijken hier dus niet zozeer naar de impact van risico's, maar naar de impact van het niet kunnen leveren van diensten door WL. Het uiteindelijke doel van een BIA is om per dienst of proces (afhankelijk van de gekozen methode) een maximale tijd van uitval (MTU) te bepalen. Dit is de tijd die een proces of dienst maximaal onderbroken kan zijn voordat de impact onacceptabel wordt. Alle maatregelen om een proces of dienst weer operationeel te krijgen moeten dus uitgevoerd en effectief zijn voordat de

MTU bereikt is. De geanalyseerde impact incl. MTU voeden de herstelplannen en het crisisplan. De BIA helpt ook bij het prioriteren van processen door de onderlinge relaties tussen processen inzichtelijk te maken en door de kritieke van de niet-kritieke processen of diensten te scheiden. Dit doen we door de mate van impact te bepalen en de vergelijking tussen de MTU en de tijd die nodig is om de specifieke maatregelen voor dat proces of die dienst uit te voeren.

Volgend op de BIA en de BKA worden conceptplannen opgesteld en daarop wordt een kosten-batenanalyse gedaan. Hiermee kijkt WL als organisatie naar de vraag welke maatregelen ze wel of niet gaat nemen op basis van de kosten van een maatregel en wat het verwachte effect is van de maatregel. WL is niet enkel een financiële organisatie dus let erop dat de kosten en de baten niet enkel in geld maar bijvoorbeeld ook in veiligheid, kwaliteit en/of imagoschade worden uitgedrukt.

Wanneer bepaald is welke maatregelen we wel en niet nemen, kunnen we het BCP opstellen. In de kern bestaat het BCP dus uit een verzameling van vier soorten plannen die elk een basis hebben in het BCM-beleid, de BIA en de BKA. Het betreft dus het crisisplan (inclusief onderliggende noodplannen), het preventieplan (inclusief onderliggende plannen), de herstelplannen en het BHV-plan (eventueel per locatie). Het kan overzichtelijker zijn om een combinatiedocument van het BCM-beleid en de resultaten van de BIA en de BKA te gebruiken als een overkoepelend document om het BCP te bundelen in de plannenboom.

Delen van het BCP zijn er al. Er is een crisisplan en een BHV-plan per locatie. Al moet wel worden opgemerkt dat het BHV-plan van locatie Roermond een laatste update heeft gehad in 2019. Er zijn op sommige IT- en facilitaire onderdelen ook nood- en herstelplannen, maar voor de input is geen gebruik gemaakt van een BIA of BKA. Het ontbreekt daardoor aan betrouwbare informatie en aan samenhang tussen de plannen van verschillende afdelingen. Daardoor vormen de plannen geen integraal BCP maar meer een los verband van plannen die niet helemaal aansluiten op elkaar. Verder is het belangrijk om te beseffen dat de plannenboom nu verkeerd in elkaar zit. Het crisisplan is nu de kapstok waar alles aan hangt. Dit terwijl de vier genoemde plannen gelijkwaardig in status moeten zijn. Preventie, herstel en BHV zijn geen onderliggende plannen bij crisis maar deel van dezelfde kapstok waarin we proberen om de hele keten te bewaken. Hierin hebben we dus niet enkel aandacht voor wat fout gaat maar ook voor ervoor zorgen dat het niet fout gaat, schade herstellen en het beschermen van onze medewerkers ongeacht de situatie.

Op dit moment zorgt de crisisorganisatie er aan de hand van het crisisplan voor dat WL in tijden van crisis daadkrachtig en effectief kan optreden. De BHV-organisatie zorgt ervoor dat WL werkt aan de veiligheid van haar medewerkers. Bij IDM en FaZa zorgen losse reponse- en herstelplannen voor de bescherming van bepaalde assets.

Door deze zaken te bundelen in een BCM-organisatie en door te werken via het BCM-proces worden deze plannen en response-organisaties deel van een integrale structuur die vanuit dezelfde uitgangspunten en werkwijzen acteert. Dat betekent niet dat we ineens geen crisisorganisatie of BHV nodig hebben, maar het betekent wel dat de verschillende teams en hun plannen veel beter op elkaar zijn aangesloten; zodat duidelijk is welke diensten en/of processen prioriteit moeten krijgen voor herstel en hoe die diensten of processen zich verhouden tot de rest van de diensten en processen. Verder verbreedt de focus van vooral reactief naar ook proactief door gestuurd te kijken naar preventieplannen en kijken we vooraf naar een goede inrichting van nazorg.

Wanneer het BCP is opgeleverd moet het onderhevig zijn aan periodieke actualisatie- en evaluatierondes. Verder moeten de plannen niet alleen gemaakt worden maar WL zal ook moeten (blijven) inzetten op het opleiden, trainen en oefenen (OTO-traject) van zijn medewerkers om ook onder druk te functioneren volgens de vastgestelde structuren en werkwijzen.

Door als organisatie bewust te kijken naar continuïteitsmanagement kan WL zich hardmaken om het uitvallen van zijn dienstverlening te voorkomen en te herstellen binnen gestelde kaders. In plaats van crisis, BHV, cyberbeveiliging etc. te zien als losse eilandjes wordt het met BCM een centraal aangestuurde eilandengroep, die ervoor zorgt dat alle verschillende aspecten van preventie, beheersing en herstel via dezelfde aanpak worden behandeld en in een rechte lijn worden uitgevoerd.