Inspectie Veiligheid en Justitie
Ministerie van Veiligheid en Justitie

Onderzoek Externe beveiliging nucleaire inrichtingen

Onderzoek naar het plan Externe Beveiligingsorganisatie (EBO) van de politie

Inhoudsopgave

	Voorwoord	**3**
	Samenvatting	**4**
1	**Inleiding**	**8**
1.1	Aanleiding	9
1.2	Doel- en probleemstelling	9
1.3	Afbakening	10
1.4	Onderzoeksaanpak	12
1.5	Leeswijzer	13
2	**Risicoanalyse**	**14**
2.1	Bevindingen	14
2.2	Deelconclusies	15
3	**Planvorming**	**16**
3.1	Bevindingen	16
3.2	Deelconclusies	19
4	**Samenwerking**	**21**
4.1	Bevindingen	21
4.2	Deelconclusies	22
5	**Oefenen**	**23**
5.1	Bevindingen	23
5.2	Deelconclusies	25
	Bijlagen	
I	**Afkortingen**	**27**

Voorwoord

Nucleaire incidenten kunnen leiden tot aantasting van de vitale belangen van onze samenleving. Gelukkig laat de praktijk zien dat in Nederland zich nagenoeg geen incidenten rondom nucleaire instellingen voordoen. Omdat een eventuele impact van dergelijke incidenten groot is, is een gedegen voorbereiding op een dergelijk incident van alle betrokken partijen noodzakelijk. Dit zorgt ervoor dat risico's met betrekking tot incidenten beheersbaar zijn. Onderdeel van een gedegen voorbereiding is het hebben van goede beveiligingsmaatregelen. De politie heeft hier, naast de nucleaire inrichting, ook een rol in die zich richt op de externe beveiligingsmaatregelen.

Mijn Inspectie heeft een eerste onderzoek verricht naar de manier waarop de politie invulling geeft aan de externe beveiligingsmaatregelen van de nucleaire inrichtingen. Dit eerste onderzoek levert landelijk een positief beeld op waaruit blijkt dat de politie doordacht invulling geeft aan de beveiliging van nucleaire inrichtingen. Mijn Inspectie constateert dat met name op het gebied van oefenen nog verbeterstappen gemaakt kunnen worden. Het goed en gezamenlijk oppakken hiervan zal bijdragen aan zowel het inzicht in de doeltreffendheid van de beveiligingsplannen, als het vergroten van de vereiste kennis van de opzet en indeling van de nucleaire locaties.

De resultaten van dit onderzoek wil ik gebruiken om samen met de Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming (ANVS) als toezichthouder op de nucleaire sector, een integrale en structurele vorm van toezicht op te zetten naar de beveiliging van de nucleaire inrichtingen. Hierdoor kan het toezicht met vereist maatwerk uitgevoerd gaan worden.

Mijn Inspectie begeeft zich met dit onderzoek op een nieuw te onderzoeken terrein. Ik wil alle betrokkenen bedanken voor de medewerking aan dit onderzoek. Ik ben de ANVS erkentelijk voor het delen van informatie over de manier waarop zij toezicht houdt op de nucleaire sector. Ten slotte een bijzonder woord van dank aan de security managers van de nucleaire inrichtingen. Zij hebben tijd vrijgemaakt voor en bruikbare informatie over nucleaire veiligheid verschaft aan mijn inspecteurs.

J.G. Bos
Hoofd Inspectie Veiligheid en Justitie

Samenvatting

Aanleiding

Nederland kent zes nucleaire inrichtingen die op basis van de kernenergiewet[1] vergunninghouder zijn:

- de Kerncentrale te Borssele;
- de Centrale Organisatie Voor Radioactief Afval (COVRA) te Vlissingen;
- het Reactor Instituut Delft (RID);
- de Nuclear Research and consultancy Group (NRG) te Petten;
- de Uranium Enrichment Company (Urenco) te Almelo en
- de (gesloten) kerncentrale te Dodewaard[2].

De Regeling beveiliging nucleaire inrichtingen en splijtstoffen[3] (hierna de Regeling) bevat regels waar deze vergunningshouders aan moeten voldoen. Zo zijn de inrichtingen volgens deze Regeling verplicht om beveiligingsmaatregelen te treffen die redelijkerwijs noodzakelijk zijn om materiaal te beveiligen tegen diefstal en sabotage. Deze maatregelen verwoordt de inrichting in haar Interne beveiligingsorganisatie (hierna IBO). De vergunninghouder wordt in haar beveiliging ondersteund door de overheid in die gevallen waarin de dreiging zulke extreem gewelddadige of andere vormen aanneemt, dat daar op eigen kracht geen weerstand meer tegen kan worden geboden. Voor deze gevallen dient er per inrichting een plan voor de Externe Beveiligingsorganisatie (hierna EBO) te zijn.[4] De politie stelt dit plan op. De Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming (hierna ANVS) is sinds 2015 verantwoordelijk voor het toezicht op de plannen IBO en de aansluiting van deze plannen op de plannen EBO van de politie. De ANVS is echter geen toezichthouder op de politie. Het toezicht op de politie en dus op het plan EBO, is een verantwoordelijkheid van de Inspectie Veiligheid en Justitie (hierna de Inspectie). Er bestaat geen actueel zicht op het bestaan en de actualiteit van de plannen EBO. Daarom heeft de Inspectie in 2016 besloten tot het uitvoeren van een inventariserend onderzoek met betrekking tot de plannen EBO.

[1] Artikel 15.

[2] De centrale is niet meer actief en verkeert in zogenaamde veilige insluiting.

[3] Regeling van de Minister van Economische Zaken, landbouw en Innovatie van 7 december 2010, nr. WJZ/10183066, houdende regels inzake de beveiliging van nucleaire inrichtingen en splijtstoffen.

[4] Artikel 7 lid 4 van de regeling en de toelichting hierop in de Regeling van de Minister van Infrastructuur en Milieu van 6 oktober 2016, nr. IENM/BSK-2016/183805 tot wijziging van de Regeling beveiliging nucleaire inrichtingen en splijtstoffen.

Onderzoek Inspectie

De Inspectie heeft onderzocht op welke wijze de politie invulling geeft aan de externe beveiligingsorganisatie ten aanzien van nucleaire inrichtingen. Zij heeft hiertoe twee onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Op welke wijze geeft de politie per nucleaire inrichting uitvoering aan de beveiligingsmaatregelen ten behoeve van de externe beveiligingsorganisatie?
2. Op welke wijze stemt de politie de maatregelen ten behoeve van de externe beveiligingsorganisatie af met de veiligheidsregio?

Hoofdbevindingen

Onderzoeksvraag 1

De Inspectie constateert met dit eerste onderzoek dat de politie-eenheden doordacht invulling geven aan de externe beveiliging van nucleaire inrichtingen. Dit blijkt uit het toepassen van lokaal maatwerk doordat bijvoorbeeld objectspecifieke informatie is verwerkt in de beveiligingsplannen en de manier waarop de plannen - rekening houdende met lokale omstandigheden en risico's - operationeel zijn uitgewerkt. De plannen zijn in goed overleg met de nucleaire inrichtingen opgesteld en voldoen aan de eisen uit de Regeling. Het bevoegd gezag (lokale driehoek) heeft de plannen vastgesteld.

Uitzondering hierop is de Kerncentrale Dodewaard. Op basis van de Regeling dient er ook voor de Kerncentrale Dodewaard een plan EBO te zijn. De centrale is sinds 1997 buiten bedrijf; de aanwezige splijtstoffen zijn afgevoerd. Daarmee zijn de risico's van geheel andere aard dan de andere vijf objecten. De voorloper van de ANVS[5] stelde zich op het standpunt dat voor Dodewaard geen plan EBO als bedoeld in de Regeling meer nodig was. De politie heeft daarom voor de kerncentrale Dodewaard geen plan EBO opgesteld. In opdracht van de burgemeester heeft de gemeente, de brandweer, de kerncentrale, de GHOR en de politie een incidentbestrijdingsplan opgesteld. De Inspectie is van oordeel dat de combinatie van een inactieve centrale en het bestaan van een incidentbestrijdingsplan het niet noodzakelijk maakt dat de politie voor de kerncentrale Dodewaard een plan EBO opstelt.

De Inspectie signaleert enkele verbeterpunten in de uitvoering van de afspraken uit de plannen EBO die door het lokaal bevoegd gezag zijn vastgesteld. Dit betreft in de eerste plaats het IBO-EBO overleg tussen de inrichting en de politie. De politie en de inrichtingen weten elkaar prima te vinden als het nodig is, maar in de praktijk vindt niet in alle politie-eenheden structureel overleg met de betrokken nucleaire inrichting(en) plaats. De Inspectie beschouwt dit als een verbeterpunt omdat partijen van elkaar mogen verwachten dat gemaakte afspraken over de overlegstructuur in de praktijk worden nagekomen. De Inspectie is daarnaast van oordeel dat regelmatig en gepland overleg ervoor zorgt dat de in de plannen IBO en EBO beschreven respons op elkaar afgestemd blijft. De samenwerking en afstemming kan op dit punt verder worden versterkt.

Op de tweede plaats betreft dit het oefenen van de scenario's uit het plan EBO. Opvallend daarbij is dat de meldkamer als belangrijke schakel niet of nauwelijks wordt betrokken. Dit beschouwt de Inspectie als een verbeterpunt omdat structureel oefenen - van alle niveaus - inzicht geeft in de doeltreffendheid van het plan EBO.

[5] De Kern Fysische Dienst, destijds een onderdeel van de Inspectie Leefomgeving en Transport.

Daarnaast dient het oefenen met de nucleaire inrichtingen een hoger doel. Het gezamenlijk oefenen geeft inzicht in de doeltreffendheid van de maatregelen uit de plannen IBO en EBO en verschaft hiermee inzicht in de wijze waarop ze op elkaar aansluiten.

In dit verband constateert de Inspectie dat de oefenbehoefte van de politie-eenheden, nucleaire inrichtingen en de veiligheidsregio's verschilt. Zo geven de eenheden en inrichtingen aan behoefte te hebben om meer te oefenen in multidisciplinair verband. De veiligheidsregio's maken gezien de 'volle' oefenkalenders en oefenverplichtingen de keuze om meer 'generiek' te oefenen in plaats van objectspecifiek. Dit houdt in dat een veiligheidsregio met meerdere objecten tegelijkertijd oefent op basis van generieke scenario's. Hierdoor kan de vereiste bekendheid van de responsorganisaties van de opzet en indeling van de nucleaire locatie in het gedrang komen.

Onderzoeksvraag 2
De aansluiting tussen het plan EBO en de veiligheidsregio is van belang indien een security incident (bijvoorbeeld een aanval) overgaat naar een safety incident (bijvoorbeeld uitstoot radioactief materiaal). In dat geval schaalt de veiligheidsregio conform de reguliere GRIP-structuur[6] op. Zowel de politie als de nucleaire inrichtingen zijn dan vertegenwoordigd in de crisisstructuur van de veiligheidsregio.

De politie maakt de afweging of - en zo ja - welke informatie uit het plan EBO van belang is voor de planvorming van de veiligheidsregio en delen deze informatie met de veiligheidsregio. De veiligheidsregio's hebben voor de nucleaire inrichtingen rampbestrijdings- en/of incidentbestrijdingsplannen opgesteld. De Inspectie stelt vast dat de plannen EBO en de plannen van de veiligheidsregio op papier geen conflicten kennen.

Hoofdconclusie

De Inspectie is positief over de manier waarop de politie-eenheden invulling geven aan de externe beveiliging van nucleaire inrichtingen. De planvorming EBO is op orde, maar de Inspectie concludeert dat op een aantal punten nog verdere uitwerking mogelijk is. De Inspectie signaleert tegelijkertijd enkele verbeterpunten in de uitvoering van de in de plannen vastgelegde afspraken op het gebied van samenwerking en oefenen.

Aanbevelingen

Aan de regionale politiechefs;

- Borg dat de gemaakte afspraken met de nucleaire inrichting in het plan EBO met betrekking tot overlegstructuur en oefenen ook uitgevoerd worden.
- Organiseer, los van separate oefeningen per team, oefeningen waarbij de verschillende politieonderdelen uit het plan EBO gezamenlijk betrokken worden. Betrek hierbij ook de meldkamer als belangrijke schakel.

[6] Gecoördineerde regionale incidentbestrijding procedure.

Aan de betrokken burgemeesters en de regionale politiechefs

- Maak gezamenlijk - in overleg met de betrokken nucleaire inrichtingen - een duidelijke keuze in prioritering van de oefencapaciteit (van de verschillende politieonderdelen) om de scenario's uit het plan EBO te oefenen.

Aan de betrokken burgemeesters en de voorzitter van de veiligheidsregio's

- Bepaal gezamenlijk welke prioriteit het objectspecifiek oefenen moet krijgen.

1 Inleiding

Nederland kent zes nucleaire inrichtingen die op basis van de kernenergiewet[7] vergunninghouder zijn:

- Kerncentrale Borssele.
  De enige operationele kerncentrale in Nederland. Deze bevindt zich binnen de politie-eenheid Zeeland West-Brabant en de Veiligheidsregio Zeeland.
- COVRA te Vlissingen.
  Centrale Organisatie Voor Radioactief Afval voor al het nucleaire- en stralingsafval in Nederland. Deze bevindt zich binnen de politie-eenheid Zeeland West-Brabant en de veiligheidsregio Zeeland.
- Reactor Instituut Delft.
  Kleine onderzoeksreactor en onderdeel van de TU-Delft. De TU-Delft gebruikt de reactor voor stralingsonderzoek. Deze bevindt zich binnen de politie-eenheid Den Haag en de veiligheidsregio Haaglanden.
- NRG-Petten.
  Het terrein van Nuclear Research and consultancy Group te Petten omvat een aantal objecten waaronder een onderzoeksreactor, een storage facility en Hot Cells. In het laatste object worden medische isotopen gefabriceerd. De inrichting bevindt zich binnen de politie-eenheid Noord-Holland en de veiligheidsregio Noord-Holland Noord.
- Urenco-Nederland te Almelo.
  Grote verrijkingsfaciliteit die onder meer brandstof maakt voor kerncentrales (verrijken van uranium). De faciliteit bevindt zich binnen de politie-eenheid Oost-Nederland en de veiligheidsregio Twente.
- Kerncentrale Dodewaard.
  De kerncentrale die buiten gebruik is en waar sprake is van ‘veilige insluiting’. Hier zijn onderdelen aanwezig die bestraald zijn en die nog tientallen jaren moeten blijven liggen tot het stralingsniveau zodanig is dat deze verder zonder extra maatregelen afgevoerd kunnen worden. De centrale bevindt zich binnen de politie-eenheid Oost-Nederland en de veiligheidsregio Gelderland-Zuid.

De Regeling beveiliging nucleaire inrichtingen en splijtstoffen (hierna de Regeling) bevat regels waar deze vergunningshouders aan moeten voldoen[8]. Zo zijn de inrichtingen volgens deze Regeling verplicht om beveiligingsmaatregelen te treffen

[7] Artikel 15.

[8] Regeling van de Minister van Economische Zaken, landbouw en Innovatie van 7 december 2010, nr. WJZ/10183066, houdende regels inzake de beveiliging van nucleaire inrichtingen en splijtstoffen.

die redelijkerwijs noodzakelijk zijn om materiaal te beveiligen tegen diefstal en sabotage. Daarmee ligt de verantwoordelijkheid voor de beveiliging van deze inrichtingen in eerste instantie bij de inrichtingen zelf. Deze verwoordt zij in haar Interne beveiligingsorganisatie (hierna IBO). De vergunninghouder wordt in haar beveiliging ondersteund door de overheid in die gevallen waarin de dreiging zulke extreem gewelddadige of andere vormen aanneemt, dat daar op eigen kracht geen weerstand meer tegen kan worden geboden. Voor deze gevallen dient er per inrichting een plan voor de Externe Beveiligingsorganisatie (hierna EBO) te zijn.[9] De politie stelt dit plan op.

Lokaal maatwerk in de plannen EBO
De zes nucleaire inrichtingen in Nederland zijn objecten die verschillend van aard zijn. Specifieke bedrijfsprocessen kennen specifieke veiligheidsrisico's met interne en externe beveiligingsmaatregelen op maat. Of te wel 'de te verdedigen belangen zijn per locatie verschillend'. De Inspectie houdt dan ook als toezichthouder op de politie rekening met lokaal maatwerk.

1.1 Aanleiding

De Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming (hierna ANVS) is sinds 2015 verantwoordelijk voor het toezicht op de beveiligingsplannen van de nucleaire inrichtingen en de aansluiting van deze plannen op de plannen EBO van de politie. De ANVS is echter geen toezichthouder op de politie. Dit is de Inspectie Veiligheid en Justitie (hierna Inspectie) en daarom is het toezicht op het plan EBO en de uitvoering hiervan door de politie een verantwoordelijkheid van de Inspectie.

Er bestond geen actueel zicht op het bestaan en de actualiteit van deze plannen. Daarom heeft de Inspectie in 2016 besloten tot het uitvoeren van een eerste onderzoek met betrekking tot de plannen EBO.

1.2 Doel- en probleemstelling

Dit onderzoek heeft als doel een beeld op te leveren met betrekking tot het bestaan en de inhoud van de plannen EBO van de politie en de samenhang met de plannen van de veiligheidsregio's. Daarnaast wil de Inspectie op basis van de resultaten van dit eerste onderzoek bepalen op welke wijze zij invulling gaat geven aan het toekomstig toezicht op de plannen EBO van de politie.

[9] Artikel 7 lid 4 van de regeling en de toelichting hierop in de Regeling van de Minister van Infrastructuur en Milieu van 6 oktober 2016, nr. IENM/BSK-2016/183805 tot wijziging van de Regeling beveiliging nucleaire inrichtingen en splijtstoffen.

De Inspectie heeft voor het onderzoek de volgende probleemstelling geformuleerd:

Op welke wijze geeft de politie invulling aan de externe beveiligingsorganisatie (EBO) ten aanzien van nucleaire inrichtingen?

De probleemstelling valt uiteen in onderstaande twee onderzoeksvragen:

1. Op welke wijze geeft de politie per nucleaire inrichting uitvoering aan de beveiligingsmaatregelen ten behoeve van de externe beveiligingsorganisatie?
2. Op welke wijze stemt de politie de maatregelen ten behoeve van de externe beveiligingsorganisatie af met de veiligheidsregio?

Uitgangspunten plan EBO

Het plan EBO bevat de wijze van optreden van de politie, de burgemeester en de officier van justitie bij:

- diefstal van nucleair materiaal;
- sabotage van nucleair materiaal of van de inrichting;
- diefstal of het in de openbaarheid komen van gevoelige / gerubriceerde informatie aangaande nucleair materiaal;
- dreiging van een poging tot diefstal of sabotage als voornoemd.[10]

In geval dat zich een dreiging/incident voordoet is het noodzakelijk dat tijdig de juiste maatregelen worden genomen. Het is dan van belang dat voor iedere betrokkene de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden helder en duidelijk zijn. Een plan EBO moet hierin voorzien.

Aansluiting met Veiligheidsregio

Het is waarschijnlijk dat zich incidenten bij nucleaire inrichtingen kunnen voordoen waarbij andere hulpverleningsdiensten (denk aan brandweer, Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de regio (hierna GHOR), gemeenten, enzovoort) worden ingezet. Zeker wanneer sprake is van situaties waarbij de volksgezondheid in gevaar kan komen, is het van belang dat de veiligheidsregio's snel op de hoogte worden gebracht. Daarnaast geldt dat in geval dat sprake is van een (dreigende) ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis de bevoegdheden van de lokale burgemeester voor openbare orde en veiligheid overgaan naar de voorzitter van de betreffende veiligheidsregio. In het kader van deze bevoegdheden is het van belang dat de plannen EBO worden afgestemd met de planvorming van de betrokken veiligheidsregio, zoals het regionaal risicoprofiel, het rampbestrijdingsplan en het regionaal crisisplan van de veiligheidsregio.

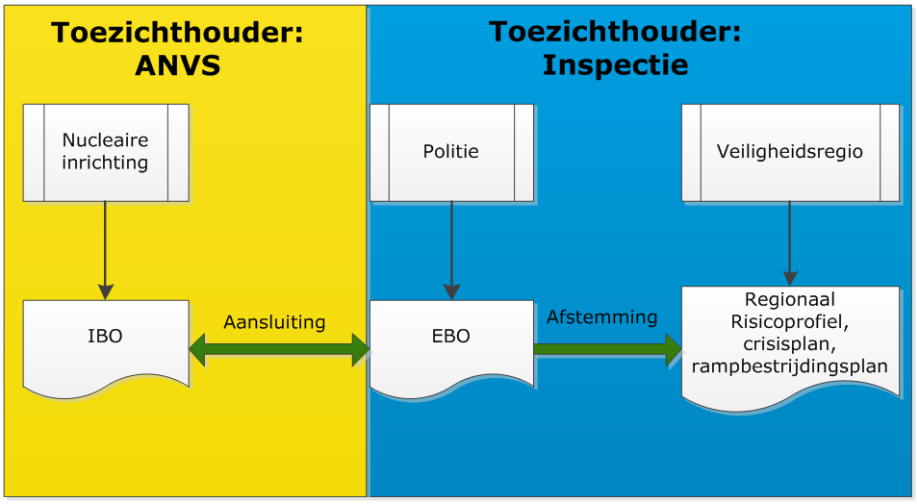
1.3 Afbakening

Het onderzoek richt zich op de eerder genoemde zes inrichtingen die vallen binnen vier politie-eenheden en vijf veiligheidsregio's.

[10] Artikel 7 lid 4 jo. lid 3 van de Regeling beveiliging nucleaire inrichtingen en splijtstoffen.

Rol ANVS: toezicht op IBO en aansluiting IBO op EBO

De ANVS is onder verantwoordelijkheid van de minister van Infrastructuur en Milieu de toezichthouder voor de nucleaire instellingen. Zij stelt hiervoor regels op en verleent vergunningen. Om een vergunning te krijgen moet een nucleaire inrichting in ieder geval een plan IBO hebben opgesteld. Het plan IBO valt onder de verantwoordelijkheid van de ANVS als toezichthouder. De ANVS houdt ook toezicht op de aansluiting van het plan IBO op het plan EBO. Gelet op de afbakening van de verantwoordelijkheid van de twee toezichthouders, onderzoekt de Inspectie niet het plan IBO en de aansluiting tussen het plan IBO en het plan EBO. De Inspectie onderzoekt wel het bestaan, de actualiteit en uitvoering van het plan EBO. Schematisch is dit als volgt weergegeven.



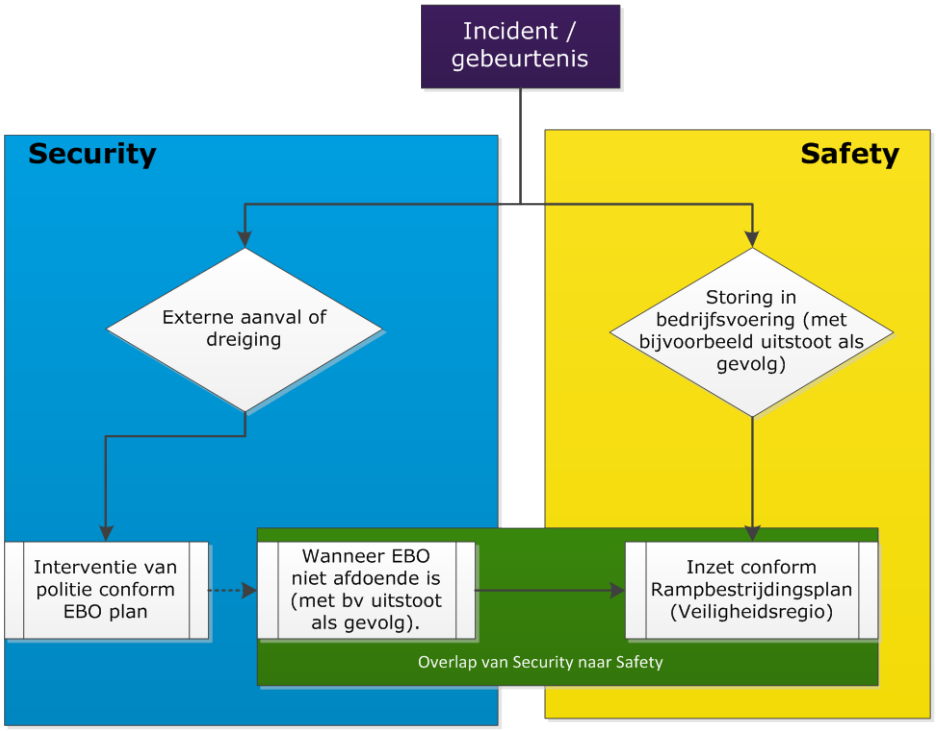
Figuur 1. Afbakening verantwoordelijkheid toezichthouders.

Onderzoeksraad voor Veiligheid

Nederland heeft ook te maken met kerncentrales in het buitenland. Denk hierbij aan de operationele kerncentrales Doel en Tihange (België). Wanneer zich bij deze kerncentrales een incident voordoet, kan dit tot effecten leiden in Nederland. De Onderzoeksraad voor Veiligheid voert momenteel een onderzoek uit om de grensoverschrijdende samenwerking bij dit soort incidenten te onderzoeken.

Security versus safety

Het is belangrijk om het verschil en verband duidelijk te maken tussen security en safety. De plannen IBO en EBO richten zich op security incidenten die zich kunnen voordoen. Denk hierbij aan een externe aanval gericht op sabotage van de inrichting. De planvorming die de veiligheidsregio opstelt, onder andere de rampbestrijdingsplannen, zijn gericht op safety incidenten die mogelijkerwijs kunnen gebeuren. Denk hierbij aan de uitstoot van radioactief materiaal. Het is mogelijk dat een security incident uitmondt in een safety incident. Figuur 2 maakt dit inzichtelijk.



Figuur 2: Onderscheid security versus safety.

1.4 Onderzoeksaanpak

De Inspectie heeft bij dit eerste onderzoek geen specifiek toetsingskader opgesteld. Voor dit onderzoek toetst de Inspectie de wijze waarop de politie uitvoering geeft aan de externe beveiligingsorganisatie aan de geldende wet- en regelgeving en aan de afspraken die de politie-eenheden met de nucleaire inrichtingen hierover in de plannen heeft gemaakt. De resultaten van dit onderzoek worden als input gebruikt voor het opstellen van een toekomstig toetsingskader.

Ter beantwoording van de onderzoeksvragen maakt de Inspectie gebruik van documentstudie en interviews.

Documentstudie

De Inspectie heeft bestaande documenten opgevraagd bij de politie en deze vervolgens bestudeerd. Dit betrof de plannen EBO, operationele plannen en overige documenten met betrekking tot de nucleaire inrichtingen. Daarnaast zijn bij de veiligheidsregio's de Rampenbestrijdingsplannen van de nucleaire inrichtingen opgevraagd en vervolgens door de Inspectie bestudeerd.

Interviews

De Inspectie heeft diverse interviews gehouden met experts uit het veld. De Inspectie heeft interviews gehouden met de volgende functionarissen:

- De (plaatsvervangend) plant security managers / site managers van de nucleaire inrichtingen (zes interviews).

- Hoofden en medewerkers van de afdelingen Regionale Conflict en Crisisbeheersing van de betrokken politie-eenheden (vier interviews).
- Hoofden politie meldkamer van de betrokken meldkamers (vijf interviews).
- Vertegenwoordigers van de betrokken veiligheidsregio's (vijf interviews).

De interviews hebben plaatsgevonden in de maanden januari – februari 2017. Na de interviews met het hoofd politie meldkamer hebben de bij het onderzoek betrokken inspecteurs een bezoek gebracht aan de meldkamer. Na afronding van de interviews bleek dat voor sommige nucleaire inrichtingen nieuwe documenten beschikbaar waren. Na afronding van de interviews heeft de Inspectie nogmaals een korte documentstudie uitgevoerd.

Analyse en rapportage

De Inspectie heeft na afronding van de interviews en documentstudie de onderzoeksresultaten geanalyseerd. Op basis van deze analyse heeft zij haar rapportage geschreven.

1.5 Leeswijzer

De Inspectie heeft het onderzoek ingedeeld in vier thema's die tevens de hoofdstukken twee tot en met vijf vormen van dit rapport:

- Hoofdstuk 2 Risicoanalyse: de afweging van risico's en scenario's door de nucleaire inrichtingen en de politie-eenheden.
- Hoofdstuk 3 Planvorming: de wijze waarop de politie-eenheden de plannen EBO opstelt en in hoeverre zij de veiligheidsregio's en de meldkamers hierbij betrekken.
- Hoofdstuk 4 Samenwerking: de wijze waarop de politie-eenheden aan de afstemming en samenwerking met de nucleaire inrichtingen invulling geven.
- Hoofdstuk 5 Oefenen: de wijze waarop de politie-eenheden uitvoering geven aan de oefeningen met / bij de nucleaire inrichtingen.

De Inspectie formuleert in hoofdstuk twee tot en met vijf eerst de bevindingen en sluit vervolgens af met deelconclusies.

2 Risicoanalyse

De Inspectie beschrijft in dit hoofdstuk het thema risicoanalyse. Hierbij gaat het om de afweging van risico's en scenario's door de nucleaire inrichtingen en de politie-eenheden. Dit om vervolgens te kunnen bepalen welke beveiligingsmaatregelen getroffen moeten worden.

2.1 Bevindingen

Verantwoordelijkheid

De nucleaire inrichtingen zijn conform de Regeling zelf verantwoordelijk voor het proces risicoanalyse en de daarmee gepaard gaande beveiligingsmaatregelen die redelijkerwijs nodig zijn om de inrichting te beveiligen tegen dreigingen zoals omschreven in de referentiedreiging[11]. Uit het onderzoek blijkt dat de nucleaire inrichtingen deze verantwoordelijkheid invullen door op basis van scenario's en de daarbij vastgestelde risico's te bepalen welke interne maatregelen nodig zijn. Vervolgens werken de inrichtingen deze maatregelen uit in een plan IBO.

Betrokkenheid politie bij risicoanalyse

Alle politie-eenheden zijn betrokken bij het proces van risicoanalyse door de nucleaire inrichtingen. In de eerste plaats hebben de inrichtingen responstijden van de politie nodig om deze in de eigen analyses te verwerken. De inrichtingen treffen op basis hiervan interne maatregelen om de benodigde vertragingstijd te creëren. Dit is nodig om te tijd tussen alarmeren van de politie en het moment dat ze ter plaatse zijn te overbruggen.

Twee politie-eenheden hebben specifieke responstijden doorgegeven aan de nucleaire inrichtingen. Deze tijden hebben de nucleaire inrichtingen vervolgens verwerkt in haar analyses. Daar waar geen specifieke responstijden zijn doorgegeven, hanteren de nucleaire inrichtingen de standaard landelijke normtijden. Voor wat betreft de inzet van de eerste responseenheid is dit vijftien minuten[12]. Daarbij is de geografische locatie van invloed op de responstijd, alsmede andere spoedmeldingen die zich tegelijkertijd voor kunnen doen.

[11] De referentiedreiging is een analyse van scenario's aangaande dreigingen van diefstal van nucleair materiaal en sabotage van nucleair materiaal of de inrichting.

[12] De politie hanteert als landelijke norm dat zij bij 90 procent van alle spoedmeldingen binnen vijftien minuten ter plaatse is.

In de tweede plaats is de politie betrokken bij de uitwerking van scenario's waarbij maatregelen vanuit het plan IBO niet afdoende zijn om weerstand te kunnen bieden tegen (dreigende) incidenten. Dit zijn de scenario's waarbij de inrichtingen aangeven dat inzet van politie noodzakelijk is, omdat het plan IBO alleen niet afdoende is. Bij deze scenario's treedt het plan EBO in werking. Dit plan wordt in het volgende hoofdstuk beschreven.

Zowel de inrichtingen als de politie-eenheden geven aan vertrouwen te hebben in de IBO en EBO maatregelen. De maatregelen gezamenlijk moeten weerstand bieden tegen scenario's die zich voor kunnen doen met betrekking diefstal, sabotage of dreiging hiervan.

Cybersecurity

De ontwikkelingen op het gebied van cybersecurity gaan snel. Per 1 januari 2017 is de Regeling gewijzigd. De nucleaire inrichting dient op basis hiervan in haar intern beveiligingsplan ook rekening te houden met cyberaanvallen.

De Regeling beschrijft ook een rol voor de centrale overheid als het gaat om het wapenen tegen cyberaanvallen. Het Nationaal Cyber Security Centrum (hierna NCSC) wordt als een belangrijke partner gezien in de externe beveiligingsorganisatie in geval van cyberincidenten[13]. Het NCSC is ondergebracht bij de Directie Cyber Security van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (hierna NCTV).

Uit het onderzoek blijkt dat scenario's op het gebied van cyberaanvallen nog onvoldoende zijn uitgewerkt. Zowel de inrichtingen als de politie-eenheden geven tijdens het onderzoek aan dat zij hier behoefte aan hebben. Dit geldt eveneens voor een combinatiescenario van cyberaanval gevolgd door een fysieke aanval.

2.2 Deelconclusies

Alle politie-eenheden voeren overleg met de betrokken nucleaire inrichtingen over het proces van risicoanalyse en zijn daarmee betrokken bij dit proces. Op deze manier wordt de nucleaire inrichting in staat gesteld om haar plan IBO op te stellen en de politie haar plan EBO.

De combinatie van het plan IBO en EBO maakt dat de nucleaire inrichtingen en de politie gezamenlijk weerstand kunnen bieden tegen scenario's van (dreiging van) diefstal of sabotage. Zowel de politie-eenheden als de inrichtingen geven aan hier vertrouwen in te hebben. De Inspectie is met de politie en de nucleaire inrichtingen van oordeel dat in het uitwerken van cyberscenario's en combinatiescenario's cyberaanval / fysieke aanval nog winst te behalen is.

[13] Toelichting op de Regeling van de Minister van Infrastructuur en Milieu van 6 oktober 2016, nr. IENM/BSK-2016/183805.

3 Planvorming

De nucleaire inrichting wordt in de beveiliging ondersteund door de overheid in die gevallen waarin een dreiging zulke extreem gewelddadige of andere vormen aanneemt, dat daar op eigen kracht geen weerstand meer tegen kan worden geboden[14]. De politie vertaalt deze ondersteuning in haar beveiligingsplannen, de plannen EBO. De wijze waarop de politie-eenheden de plannen EBO opstellen en uitwerken wordt in dit hoofdstuk opgeschreven. De kerncentrale Dodewaard is hiervan uitgezonderd (zie hierna).

De Inspectie verwoordt in dit hoofdstuk ten slotte de wijze waarop de meldkamer en de veiligheidsregio betrokken zijn bij de plannen EBO.

3.1 Bevindingen

Kerncentrale Dodewaard

Op basis van de Regeling dient er een plan EBO voor de kerncentrale Dodewaard te zijn[15]. De Gemeenschappelijke Kernenergiecentrale Nederland beëindigde de bedrijfsvoering van de Kerncentrale in 1997. De centrale verkeert in een zogenaamde ‘veilige insluiting’. De aanwezige splijtstof is afgevoerd. Daarna speelde de discussie of voor een inactieve kerncentrale nog wel een plan EBO nodig was. De voorloper van de ANVS[16] stelde zich op het standpunt dat voor Dodewaard geen plan EBO als bedoeld in de Regeling meer nodig was. In opdracht van de burgemeester heeft de gemeente, de brandweer, de kerncentrale, de GHOR en de politie wel een incidentbestrijdingsplan opgesteld. Dit plan is op safety gericht en vastgesteld door de burgemeester.

De Inspectie is van oordeel dat de combinatie van een inactieve centrale en het bestaan van een incidentbestrijdingsplan het niet noodzakelijk maakt dat de politie voor de kerncentrale Dodewaard een plan EBO opstelt.

[14] Artikel 7 lid 4 van de regeling en de toelichting hierop in de Regeling van de Minister van Infrastructuur en Milieu van 6 oktober 2016, nr. IENM/BSK-2016/183805 tot wijziging van de Regeling beveiliging nucleaire inrichtingen en splijtstoffen.

[15] Artikel 7 lid 4 van de Regeling beveiliging nucleaire inrichtingen en splijtstoffen juncto artikel 15 sub B van de kernenergiewet.

[16] De Kern Fysische Dienst, destijds een onderdeel van de Inspectie Leefomgeving en Transport.

Plan EBO

Een politie-eenheid bestaat uit meerdere diensten en districten. Een van deze diensten is de Dienst Regionale Operationele Samenwerking. Binnen deze dienst is onder meer de afdeling Regionale Conflict en Crisisbeheersing (hierna RCCB) actief. Deze afdeling stelt in alle betrokken politie-eenheden het plan EBO op, behalve in de eenheid Den Haag. In deze eenheid is de verantwoordelijkheid voor objecten lokaal belegd. Dit maakt dat het basisteam Delft binnen deze eenheid verantwoordelijk is voor het plan met betrekking tot het Reactor Instituut Delft.

Gezien de geografische ligging van de kerncentrale Borssele en COVRA hanteert de eenheid Zeeland West-Brabant een gezamenlijk plan EBO voor deze inrichtingen. Dit plan vormde voor de politie de basis voor het opstellen van de landelijke handreiking die aan de overige drie eenheden ter beschikking is gesteld.

Handreiking EBO

In 2010 is in opdracht van de ministers van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie en van Justitie - in afstemming met de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding - een project gestart met als opdracht te komen tot een direct toepasbare handreiking. Het project heeft voor de politie twee toepasbare handreikingen opgeleverd, te weten:

- De landelijke handreiking Externe Beveiliging Organisatie Nucleaire inrichting.
- De landelijke handreiking Operationeel plan politie Beveiliging nucleaire inrichting.

De handreikingen zijn opgesteld als hulpmiddel voor de politie-eenheden. De nationale politie heeft het gebruik van de handreikingen niet verplicht gesteld. Dit laat zij over aan de eenheden.

De eenheden Noord-Holland en Den Haag volgen bij het opstellen van het plan EBO de onderdelen van de landelijke handreiking. De eenheid Oost-Nederland heeft in goed overleg met Urenco gekozen voor een compacter plan dat in hun visie beter toepasbaar is in een crisissituatie.

De Inspectie stelt vast dat de door de politie-eenheden opgestelde plannen EBO een omschrijving bevatten van de wijze van optreden van de politie en het bevoegd gezag[17]. De plannen zijn afgestemd met de nucleaire inrichtingen en door het bevoegd gezag ondertekend. Ze omschrijven hoe de politie optreedt bij diefstal of sabotage van nucleair materiaal en bij een dreiging. Hiermee voldoen ze aan de criteria als omschreven in de Regeling. Voor drie nucleaire inrichtingen geldt dat de voorzitter van de veiligheidsregio het plan EBO mede heeft ondertekend.

Twee eenheden zijn ten tijde van het onderzoek samen met de nucleaire inrichtingen bezig met actualisering van het plan EBO. Ten tijde van het onderzoek was nog niet duidelijk wanneer de plannen vastgesteld worden.

[17] Zoals omschreven in artikel 7 lid 4 van de Regeling.

Operationele uitwerking plan EBO

De politie-eenheden hebben de plannen EBO verder uitgewerkt (geoperationaliseerd) en passen hierin lokaal maatwerk toe. Zo kiezen de eenheden Zeeland West-Brabant en Noord-Holland ervoor om in overleg met de nucleaire inrichtingen - conform de landelijke handreiking - scenario's te koppelen aan alarmcodes.

Alarmcodes

Omwille van eenduidige en snelle alarmering vertalen eenheden scenario's die een onmiddellijke actie van de politie eisen naar alarmcodes. Alarmcode 'A21' staat bijvoorbeeld voor het scenario 'binnendringen in beveiligd gebied door groep personen van maximaal vijf personen'.

Twee andere eenheden kiezen bewust om niet te werken met alarmcodes maar voor feitelijke verwoording van de situatie. Respondenten geven aan dat door het gebruik van alarmcodes voor gebeurtenissen, die in de praktijk nagenoeg niet voorkomen, een verhoogd risico bestaat op onbekendheid met de procedure die hierop moet volgen.

De Inspectie stelt vast dat het al dan niet gebruiken van alarmcodes een keuze is die de politie-eenheid maakt in overleg met de betreffende nucleaire inrichting(en). Beide werkwijzen sluiten aan bij de uitwerking van het plan EBO.

Betrokkenheid meldkamer

Uit het onderzoek blijkt dat vier nucleaire inrichtingen - naast de reguliere 112-procedure - via de bedrijfsalarmcentrale (van de inrichting) een directe alarmverbinding (hotline) hebben met de meldkamer. Sommige inrichtingen kunnen meldingen ook doorgeven via een door de politie beschikbaar gestelde portofoon. De meldkamers testen de verbindingen met de bedrijfsalarmcentrale wekelijks.

Effect van toezicht

Ten tijde van het onderzoek zijn voor een nucleaire inrichting door zowel de politie als de inrichting stappen in gang gezet om een directe alarmverbinding tussen de bedrijfsalarmcentrale van de inrichting en de meldkamer politie te realiseren.

Het plan EBO beschrijft dat de afdeling RCCB zorg draagt voor de invoering van de relevante onderdelen van het plan EBO in de systemen van de meldkamer. Het gaat hierbij om een vertaling van het plan EBO naar (specifieke) procedures voor de centralist in de meldkamer. Hoe de invoering precies moet gebeuren laat de nationale politie over aan de regionale eenheden en meldkamers.

De vertaling van het plan EBO naar meldkamerprocedures en hoe deze procedures vervolgens zijn opgenomen in de meldkamersystemen is per meldkamer anders. Eén eenheid kiest ervoor om de alarmcodes uit het operationele plan EBO, gekoppeld aan vooraf bepaalde vervolgacties van de politie, één op één in het meldkamersysteem op te nemen. De meeste meldkamers werken met zogenaamde

‘parsertermen’[18] van het object of met zogeheten ‘afspraak op locatie’. Bij dit laatste verschijnen voor de centralist bij een melding, die bijvoorbeeld betrekking heeft op COVRA, vooraf gemaakte afspraken op het scherm. Op basis van de alarmcode, de afspraak op locatie of parserterm komen voor de centralist de specifiek voor het nucleaire object uitgewerkte scenario’s en procedures beschikbaar. Op basis daarvan bepaalt de centralist welke politieonderdelen worden ingezet en wie wordt gealarmeerd en/of geïnformeerd. Er zijn ook meldkamers die standaardprocedures hanteren voor bepaalde (groepen van) objecten. De betreffende nucleaire inrichting is dan één van die objecten. In een enkele meldkamer is het plan EBO en het operationeel plan in te zien voor de centralist.

De beschikbare informatie over de nucleaire inrichtingen verschilt per meldkamer. Uit het onderzoek blijkt dat voor de centralisten niet altijd even duidelijk is welke informatie en procedures in de praktijk in het meldkamersysteem beschikbaar zijn. Zo hebben bij het onderzoek betrokken inspecteurs bij drie meldkamers vastgesteld dat pas bij het daadwerkelijk ‘inkijken’ van het meldkamersysteem duidelijk was welke informatie en procedures voor de centralist beschikbaar waren. Dit kan voor de centralist van invloed zijn op het vertalen van een melding naar een adequate respons.

Betrokkenheid veiligheidsregio bij plan EBO

In de plannen EBO is afgesproken dat de afdeling RCCB zorgdraagt voor de aansluiting van de plannen EBO op de plannen van de veiligheidsregio en geen conflicten kennen. De plannen beschrijven ook de crisisstructuur en de vertegenwoordiging van zowel de politie als de nucleaire inrichtingen hierin.

Uit het onderzoek blijkt dat het plan EBO van de politie gericht is op security-maatregelen. Het is een (vertrouwelijk) mono proces van de politie. Respondenten van zowel de politie als de veiligheidsregio geven aan dat de veiligheidsregio niet of nauwelijks betrokken is bij het opstellen van het plan EBO. De liaisons van de teams crisisbeheersing voor de betrokken veiligheidsregio maken, aldus de respondenten, in de praktijk de afweging of - en zo ja - welke informatie uit het plan EBO van belang is voor de planvorming van de veiligheidsregio en delen deze informatie met de veiligheidsregio.

De veiligheidsregio’s hebben voor de nucleaire inrichtingen rampbestrijdings- en/of incidentbestrijdingsplannen opgesteld. Zodra een security-incident overgaat in een safety-incident, is een multidisciplinaire aanpak voor de gevolgbestrijding van het incident nodig[19]. In geval van een safety-incident schaalt de veiligheidsregio conform de eigen GRIP-procedure op. De politie en de nucleaire inrichtingen zijn vertegenwoordigd in de crisisstructuur van de veiligheidsregio.

3.2 Deelconclusies

De politie heeft - met uitzondering van de kerncentrale Dodewaard - voor de nucleaire inrichtingen plannen EBO opgesteld die voldoen aan de eisen uit de Regeling. De plannen zijn vastgesteld door het bevoegd gezag. De politie past in de (uitwerking van de) plannen lokaal maatwerk toe. De eenheden geven doordacht,

[18] Dit is een incidentcode binnen het meldkamersysteem met een vast inzetvoorstel.

[19] Zie tevens figuur 2.

rekening houdende met de lokale omstandigheden en risico's, invulling aan de uitwerking van de plannen.

De teams crisisbeheersing geven invulling aan de manier waarop de relevante onderdelen van het plan EBO in overleg met de meldkamers ingevoerd worden in de systemen van de meldkamer. De wijze waarop dit gebeurt, verschilt per eenheid. Het is voor centralisten van de meldkamer niet altijd duidelijk welke informatie en procedures met betrekking tot de nucleaire inrichting in het meldkamersysteem beschikbaar zijn. De Inspectie beschouwd dit als een verbeterpunt omdat de meldkamer een melding snel moet kunnen vertalen naar concrete inzet van de politie en het informeren van specifieke politie-eenheden en/of ketenpartners.

De veiligheidsregio's stellen plannen op voor safety incidenten. Indien een security incident overgaat naar een safety incident is aansluiting tussen de politie en de veiligheidsregio van belang. De Inspectie stelt vast dat de plannen EBO en de plannen van de veiligheidsregio op papier geen conflicten kennen. Omdat zowel de politie als de veiligheidsregio is vertegenwoordigd in de crisisstructuur van de veiligheidsregio zal dit ook in de praktijk mogelijke conflicten voorkomen.

4 Samenwerking

Om de interne en externe beveiligingsmaatregelen goed op elkaar aan te laten sluiten, is samenwerking en regelmatige afstemming tussen de nucleaire inrichtingen en de politie-eenheden van belang. De Inspectie beschrijft in dit hoofdstuk hoe de politie-eenheden hier invulling aan geven. Hierbij beschrijft zij eerst de afspraken die de politie-eenheden met de nucleaire inrichtingen hierover heeft gemaakt (opzet), gevolgd door de uitvoering. De samenwerking tussen de eenheden en de veiligheidsregio's (in het kader van de planvorming) is in het vorige hoofdstuk aan de orde geweest.

4.1 Bevindingen

Opzet

De meeste eenheden hebben in de plannen EBO conform de landelijke handreiking afspraken gemaakt over de samenwerking en afstemming met de nucleaire inrichtingen. Zo zijn afspraken gemaakt over de vertegenwoordiging van de nucleaire inrichtingen in de crisisstructuur om een goede afstemming in een concrete situatie te bewerkstelligen. Bedrijfsexpertise van de nucleaire inrichtingen is hierbij van belang. Het delen van informatie tussen de politie en de inrichting op verschillende niveaus maakt ook onderdeel uit van de afspraken. Zo is afgesproken dat de plant security manager contact onderhoudt met de specialist van de afdeling RCCB. In de plannen EBO zijn ook afspraken vastgelegd over de overlegstructuur, het zogenaamde IBO-EBO overleg, dat minimaal één keer per jaar plaats moet vinden. Het doel van dit overleg is om voorvallen te evalueren, de actualisering en samenhang van de plannen en het plannen van oefeningen. De regie en voorbereiding voor dit overleg ligt bij de politie. Naast de nucleaire inrichtingen nemen volgens de politieplannen ook de gemeente en het openbaar ministerie deel aan dit overleg. Sommige eenheden kiezen er in de plannen voor om de veiligheidsregio deel te laten nemen aan het overleg.

Uitvoering

Respondenten binnen het onderzoek geven aan dat de contacten tussen de nucleaire inrichtingen en de politie over het algemeen goed zijn. Er is sprake van korte lijnen. Indien men elkaar nodig heeft, weet men elkaar te vinden. Ervaringen uit de praktijk wijzen dit ook uit, het wederzijdse vertrouwen in elkaar is er.

Uit het onderzoek blijkt dat de eenheden in de praktijk wisselend uitvoering geven aan de gemaakte afspraken over het IBO-EBO overleg. In twee eenheden vindt het

overleg (conform de plannen) minimaal één keer per jaar plaats. Daarentegen vindt het overleg in de twee andere eenheden niet structureel plaats. Respondenten van zowel de nucleaire inrichtingen als de politie geven aan hier wel behoefte aan te hebben en van plan te zijn hier in dit jaar nog invulling aan te gaan geven.

De eenheid Oost-Nederland heeft in het plan EBO met de nucleaire inrichting geen afspraken gemaakt over het IBO-EBO overleg. Dit overleg vindt in de praktijk wel plaats. De wijze waarop de eenheid met Urenco overleg voert beschouwt de Inspectie als een good practice.

Good practice Oost-Nederland / Urenco

Minimaal vier keer per jaar vindt IBO-EBO overleg plaats tussen de eenheid Oost-Nederland en Urenco. De gemeente en het openbaar ministerie nemen hier ook aan deel. Indien de agendapunten hiertoe aanleiding geven worden andere partners/partijen uitgenodigd.

In het belang van de mogelijke overlap van security naar safety incidenten is tijdens het IBO-EBO overleg door de veiligheidsregio eind 2016 een nieuwe versie van het rampbestrijdingsplan gepresenteerd[20].

4.2 Deelconclusies

Het contact tussen de politie en de nucleaire inrichtingen is over het algemeen goed. Wanneer het nodig is, weten partijen elkaar te vinden en vindt overleg plaats.

Het IBO-EBO overleg is niet in alle eenheden geborgd, terwijl dit wel in de plannen is afgesproken. De Inspectie beschouwt dit als een verbeterpunt omdat regelmatig en gepland overleg structuur aanbrengt in de uitwisseling van informatie. Dit zorgt ervoor dat de in de plannen IBO en EBO beschreven respons op elkaar afgestemd blijft. Daarnaast mogen partijen van elkaar verwachten dat gemaakte afspraken met betrekking tot overlegstructuur worden nagekomen.

[20] Zie ook paragraaf 1.3, figuur 2.

5 Oefenen

Er zijn in de afgelopen jaren bij de nucleaire inrichtingen geen incidenten geweest waarbij de nucleaire veiligheid in het geding is geweest[21]. Opschaling conform het plan EBO is niet aan de orde geweest[22]. Indien dergelijke incidenten wel plaats vinden, kan de impact hiervan groot zijn. Kwaadwillige acties gericht op bijvoorbeeld sabotage van een nucleaire inrichting kunnen immers al snel leiden tot aantasting van de vitale belangen van de samenleving. Daarom is het belangrijk dat dergelijke scenario's regelmatig gezamenlijk geoefend worden om de doeltreffendheid van de plannen EBO te beoordelen.

De Inspectie heeft naast het wettelijk kader onderzocht in hoeverre de politie-eenheden met de nucleaire inrichtingen afspraken maken over het gezamenlijk oefenen (opzet). Vervolgens gaat de Inspectie in op de uitvoering.

5.1 Bevindingen

Opzet

De Regeling verplicht nucleaire inrichtingen om het plan IBO in een oefening toe te passen[23]. Daarnaast dient de nucleaire inrichting te rapporteren aan de minister van Infrastructuur en Milieu of het plan IBO aansluit op het plan EBO[24]. De Regeling verplicht de politie niet om het plan EBO te oefenen. De landelijke handreiking stelt dat de politie het plan EBO minimaal éénmaal in de twee jaar beoefent met de nucleaire inrichting. Wanneer de politie of de nucleaire inrichting behoefte heeft aan een extra oefening of training, wordt dit in onderling overleg gerealiseerd.

De nationale politie heeft - zoals gezegd - de handreiking niet verplicht gesteld en laat de wijze van oefenen over aan de regionale eenheden. Twee eenheden hebben in het plan EBO opgenomen dat zij een oefenplan voor een periode van vijf jaar opstellen. Gedurende deze periode komt in ieder geval elk coördinatieniveau aan bod. De coördinatieniveaus zijn minimaal de officier van dienst politie en de staf

[21] Zie ook de jaarrapportages van de ANVS, https://www.autoriteitnvs.nl/ongewone-gebeurtenissen

[22] Kleinere incidenten die zich voordoen, zijn door middel van de interne maatregelen van de nucleaire inrichting zelfstandig afgehandeld, soms met ondersteuningen vanuit de basispolitiezorg.

[23] Artikel 14 lid 1.

[24] Artikel 14 lid 2.

Grootschalig en Bijzonder Optreden (sGBO)[25]. De plannen geven daarnaast aan dat dit oefenen al dan niet in combinatie met het multidisciplinair coördinatieniveau van de veiligheidsregio plaats kan vinden. Eén eenheid heeft in het plan afgesproken dat structureel met de nucleaire inrichting wordt geoefend en dat de politie zorgt voor afstemming met partners van de Veiligheidsregio en eventueel plaatsing op de multidisciplinaire regionale oefenkalender. Eén eenheid heeft in het plan EBO geen afspraken opgenomen over het oefenen[26].

Locatiebekendheid
In de toelichting op de Regeling geeft de minister aan dat responsorganisaties bekend moeten zijn met de opzet en indeling van de nucleaire locatie en de vitale objecten op de locatie[27]. De politie heeft ook in de landelijke handreiking aangegeven dat locatiebekendheid aanwezig moet zijn bij de politieonderdelen die in het kader van het plan ingezet kunnen worden, omdat dit de aansluiting tussen de IBO en de EBO-maatregelen bevordert. Wanneer sprake is van een nucleair incident is snelheid van alarmeren en snelheid in respons een vereiste. Zo is informatie over aanrijroutes en kennis van de nucleaire inrichting bij zowel centralisten van de meldkamer als aanrijdende eenheden van belang. Als voorbeeld geeft een respondent aan dat het voor de hulpdiensten van belang is om te weten dat de verbindingen in een bepaald gebouw het gewoonweg niet doen.

Uitvoering

Alle politie-eenheden geven uitvoering aan het oefenen bij en met de nucleaire inrichtingen. Hierbij oefent de politie meestal met separate teams, bijvoorbeeld met het observatieteam of het team explosievenverkenning. Uit het onderzoek blijkt dat bij drie van de vier eenheden niet alle coördinatieniveaus structureel geoefend worden. Daarnaast ontbreekt het aan oefeningen waarin de verschillende politieonderdelen gezamenlijk scenario's uit het plan EBO oefenen. De Inspectie stelt vast dat de eenheid Oost-Nederland structureel invulling geeft aan oefeningen waarbij niet alleen de verschillende coördinatieniveaus aan bod komen, maar tevens in multidisciplinair verband geoefend wordt.

De politie-eenheden, die in de plannen EBO hebben afgesproken dat een oefenplan wordt opgesteld, stellen dit plan vervolgens niet op. Enerzijds geeft een eenheid als reden aan dat het meerjarig inplannen van oefeningen lastig te realiseren is voor de politieorganisatie. In een andere eenheid is bewust gekozen om geen meerjaren oefenplan op te stellen, om flexibel in te kunnen spelen op de oefenbehoefte.

Uit het onderzoek blijkt dat de eenheden de meldkamers niet of nauwelijks betrekken bij de oefeningen. Respondenten binnen de meldkamerorganisatie geven aan hier wel behoefte aan te hebben.

Oefenbehoefte
Uit het onderzoek blijkt dat de oefenbehoefte van de politie-eenheden, nucleaire inrichtingen en de veiligheidsregio's verschilt. Zo geven de eenheden en inrichtingen aan behoefte te hebben om meer te oefenen in multidisciplinair verband om ook de combinatie van security- en safety scenario's te oefenen[28]. De veiligheidsregio's

[25] De sGBO is een door de politie ingerichte staf om een incident te coördineren onder leiding van een algemeen commandant.

[26] Deze eenheid geeft wel uitvoering aan oefeningen. Zie verder onder 'uitvoering'.

[27] Regeling van de Minister van Infrastructuur en Milieu van 6 oktober 2016, nr. IENM/BSK-2016/183805.

[28] Zie ook hoofdstuk 2, 'security versus safety'.

maken gezien de ‘volle’ oefenkalenders en oefenverplichtingen de keuze om meer ‘generiek’ te oefenen in plaats van objectspecifiek. Dit houdt in dat een veiligheidsregio met meerdere objecten tegelijkertijd oefent op basis van generieke scenario’s. Hierdoor wordt minder fysiek op de nucleaire locatie geoefend.

Respondenten van de nucleaire inrichtingen geven aan behoefte te hebben om vaker te oefenen met de politie. Hierbij zien zij een meerwaarde in het nader afstemmen van de gezamenlijke oefendoelen van de inrichtingen en de politie-eenheden.

Evalueren van oefeningen
De politie en de nucleaire inrichtingen geven aan uitgevoerde oefeningen te evalueren. De inrichtingen geven tegelijk aan behoefte te hebben om het evalueren meer gezamenlijk uit te voeren. Hierbij dienen vooraf door de politie en de inrichtingen gezamenlijke oefendoelen te worden bepaald. De Inspectie is van mening dat het gezamenlijk evalueren op basis van vooraf bepaalde oefendoelen bij kan dragen aan het lerend vermogen van beide organisaties.

Locatiebekendheid
Uit het onderzoek blijkt dat politie-eenheden wisselend aandacht besteden aan het bevorderen van lokale kennis. Twee eenheden bevorderen dit door het organiseren van werkbezoeken.

Good practice Zeeland West-Brabant / kerncentrale Borssele

Het team crisisbeheersing van de eenheid Zeeland West-Brabant organiseert geregeld werkbezoeken aan de kerncentrale Borssele voor de diverse disciplines binnen de eenheid. In 2017 zijn onder meer de officieren van dienst politie aan de beurt.

Respondenten van zowel de politie als de nucleaire inrichtingen binnen het onderzoek benoemen de borging van lokale kennis en expertise over de inrichtingen als een verbeterpunt.

5.2 Deelconclusies

Er zijn in de afgelopen jaren bij de nucleaire inrichtingen geen incidenten geweest waarbij het plan EBO moest worden toegepast. Tegelijk is bij alle betrokken partijen het besef aanwezig dat wanneer iets gebeurt bij de inrichtingen, de impact groot kan zijn. Juist het feit dat bijna geen incidenten plaatsvinden, pleit voor het borgen van oefeningen zodat de doeltreffendheid van de plannen beoordeeld kan worden.

De Inspectie concludeert dat de drie van de vier politie-eenheden beperkt uitvoering geven aan het oefenen met de nucleaire inrichtingen. Hoewel oefeningen van separate politieteams plaats vinden, ontbreekt het aan structureel oefenen van alle niveaus uit het plan EBO. Dit beschouwt de Inspectie als een verbeterpunt omdat het gezamenlijk oefenen inzicht geeft in de doeltreffendheid van het plan EBO en de kennis van de verschillende actoren over de locatie. Opvallend daarbij is dat ook de meldkamer als belangrijke schakel niet of nauwelijks wordt betrokken.

Daarnaast dient het oefenen met de nucleaire inrichtingen een hoger doel. Het gezamenlijk oefenen en evalueren geeft inzicht in de doeltreffendheid van de maatregelen uit de plannen IBO en EBO en verschaft inzicht in de wijze waarop ze op elkaar aansluiten.

De veiligheidsregio's maken de keuze om meer generiek te oefenen met meerdere objecten. Hierdoor kan de vereiste bekendheid van de responsorganisaties van de opzet en indeling van de nucleaire locatie in het gedrang komen.

Bijlage
Afkortingen

ANVS	Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming
COVRA	Centrale Organisatie Voor Radioactief Afval
EBO	Externe Beveiligings Organisatie
GHOR	Geneeskundige hulpverleningsorganisatie in de regio
GRIP	Gecoördineerde regionale incidentbestrijding procedure
IBO	Interne Beveiligings Organisatie
Inspectie	Inspectie Veiligheid en Justitie
MT	Managementteam
NCSC	Nationaal Cyber Security Centrum
NCTV	Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid
NRG	Nuclear Research and consultancy Group
RID	Reactor Instituut Delft
Urenco	Uranium Enrichment Company

Missie Inspectie Veiligheid en Justitie

De Inspectie Veiligheid en Justitie houdt voor de samenleving, de ondertoezichtgestelden en de politiek en bestuurlijk verantwoordelijken
toezicht op het terrein van veiligheid en justitie
om inzicht te geven in de kwaliteit van de taakuitvoering en de naleving van regels en normen,
om risico's te signaleren
en om organisaties aan te zetten tot verbetering.
Hiermee draagt de Inspectie bij aan een veilige en rechtvaardige samenleving.

Dit is een uitgave van:
Inspectie Veiligheid en Justitie
Ministerie van Veiligheid en Justitie
Turfmarkt 147 | 2511 DP Den Haag
Postbus 20301 | 2500 EH Den Haag
contactformulier | www.inspectievenj.nl

Mei 2017

Aan deze publicatie kunnen geen rechten worden ontleend.
Vermenigvuldigen van informatie uit deze publicatie is toegestaan,
mits deze uitgave als bron wordt vermeld.