

Vergaderjaar 1998–1999

25 124

Nieuwe infrastructuur mobiele communicatie (C2000)

Nr. 10

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 7 juni 1999

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties¹ heeft op 20 mei 1999 overleg gevoerd met staatssecretaris G. M. de Vries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over **de rapportage project C2000** (BZK-99-334 en BZK-99-477).

Van het overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissie

Mevrouw **Wagenaar** (PvdA) vond het hoogst noodzakelijk dat de communicatie-infrastructuur van politie, brandweer en hulpdiensten middels digitale technieken «up to date» wordt gebracht voor de komende eeuw. Doel daarbij is een betere communicatie en dus versnelde en adequate hulpverlening. Daarnaast kan een internationale standaard voor communicatie grensoverschrijdende hulpverlening bij rampen of zware ongevallen in goede banen leiden.

Het project noopte volgens mevrouw Wagenaar echter tot zeer kritische bezinning. Daarbij is de vraag aan de orde of C2000 er in de huidige vorm moet en kan komen. In verband hiermee heeft de staatssecretaris twee maanden geleden nogal wat contra-expertise laten verrichten. De resultaten van dit ruimshartige initiatief vormen echter geen reden tot optimisme.

De projectorganisatie is instabiel en beschikt over een beperkt organisatorisch vermogen. C2000 is nog niet beheersbaar en er is angst voor niet geringe technische en financiële verrassingen. Het project lijkt al met al tamelijk onoverzichtelijk en onbeheersbaar op financieel, organisatorisch en technisch vlak. De contra-expertise toont het onvermogen aan van het departement om een project van deze omvang te managen. Juist overheidsorganisaties moeten, zeker bij dit soort bedragen, daartoe in staat worden geacht. Welke maatregelen heeft de staatssecretaris genomen om de zaak beheersbaar te maken? Kan hij de grote twijfels die hierbij leven wegnemen? Was bovendien bij het aangaan van een strategische marktalliantie door de ITO (IT-organisatie) wel sprake van gelijkwaardigheid? Het gaat immers om een grote broer met expertise uit de markt die een niet bijster adequaat opererend broertje aan de hand neemt. Welke keuze liet dit over voor de staatssecretaris?

Mevrouw Wagenaar riep in herinnering dat de Kamer op het punt van

¹ Samenstelling:

Leden: Terpstra (VVD), Schutte (GPV), Te Veldhuis (VVD), ondervoorzitter, De Cloe (PvdA), voorzitter, Van den Berg (SGP), Van de Camp (CDA), Scheltema-de Nie (D66), Van der Hoeven (CDA), Van Heemst (PvdA), Noorman-den Uyl (PvdA), Oedayraj Singh Varma (GroenLinks), Dankers (CDA), Hoekema (D66), Rijpstra (VVD), Cornielje (VVD), Rehwinkel (PvdA), Luchtenveld (VVD), Wagenaar (PvdA), De Boer (PvdA), Duijkers (PvdA), Verburg (CDA), Rietkerk (CDA), Halsema (GroenLinks), Kant (SP), Balemans (VVD).

Piv. leden: Van den Doel (VVD), Rouvoet (RPF), Van Beek (VVD), Zijlstra (PvdA), Ravestein (D66), Van Wijmen (CDA), Augusteijn-Esser (D66), Balkenende (CDA), Barth (PvdA), Gortzak (PvdA), Rabbae (GroenLinks), Wijn (CDA), Dittrich (D66), Cherribi (VVD), Nicolai (VVD), Van Oven (PvdA), Brood (VVD), Apostolou (PvdA), Kuijper (PvdA), Belinfante (PvdA), Mosterd (CDA), Eurlings (CDA), Van Gent (GroenLinks), Poppe (SP), Essers (VVD).

aanbesteding aan de regering gevraagd heeft om meer inzicht alvorens hiertoe over te gaan. Daarbij kan een proef oplossing bieden. Het kabinet is echter reeds overgegaan tot de technische aanbesteding voor het gehele netwerk met een beroep op de scheiding tussen uitvoerende en controlerende macht. Dat houdt tevens in dat de PvdA-fractie geen verantwoordelijkheid neemt voor deze beslissing, ook niet via instemming achteraf.

In het kader van C2000 heeft de staatssecretaris voorgesteld eerst een pilot te houden, alhoewel reeds het hele project is aanbesteed. In Duitsland is echter alleen de pilot aanbesteed. Waarom is voor deze aanpak gekozen? De Duitse aanpak verdiende toch de voorkeur? Mevrouw Wagenaar vond overigens dat middels een plan van aanpak duidelijkheid moest komen over de financiële consequenties, de organisatorische aanpak en de technische gang van zaken. Het boetebeding is overigens gelukkig een stuk lager uitgevallen. Kan niet totaal van dit beding worden afgezien?

De situatie van een sterke groei aan telecomaanbieders en een snel tempo aan technische ontwikkelingen maakt de keuze van het departement overigens moeilijk te begrijpen. Waarom is gekozen voor een aanbieder die voor de totale aanbesteding ging en niet het risico van alleen de pilot wilde dragen? Ook uit het veld komen geluiden dat het project wat meer door de markt en de nieuwe, commerciële ontwikkelingen kan worden gedragen. Wat heeft de staatssecretaris op dit punt vernomen?

De keuze van uitstel en eerst een pilot maakte volgens mevrouw Wagenaar dat het voor gemeenten, een zeer belangrijke partner in dit project, onduidelijk is welke investeringen er gedaan moeten worden. Wat raadt de staatssecretaris gemeenten aan te investeren? Op welke termijn moeten de gemeenten tot investeringen over kunnen gaan? Heeft de staatssecretaris hierover contact met de gemeenten?

Mevrouw Wagenaar ging ervan uit dat het proefproject van start is gegaan. Wanneer ligt er een plan van aanpak voor dit project? Wat is in de startfase aan werkzaamheden verricht? Wanneer is de zaak operationeel? Wanneer kunnen de eerste resultaten worden verwacht?

Bij de gunningscriteria is onvoldoende vooruitgelopen op de technische mogelijkheden van de toekomst, met name bij het verzenden van beelden. Vooral bij heel grote ongevallen kan dit nuttig zijn. Waarom is de gekozen apparatuur hierop niet afgestemd?

Mevrouw Wagenaar vond een onderzoek naar colocatie voor meldkamers van politie en brandweer heel nuttig. Hoe wordt colocatie overigens gestimuleerd? Waarom wordt ook geen aandacht besteed aan de «virtuele meldkamer», welke met behulp van digitale technieken adequater hulp kan verlenen?

De heer **Brood** (VVD) achtte een moderne communicatie-infrastructuur onmisbaar voor het goed functioneren van hulpverleningsinstanties. Met het project C2000 wordt daarom beoogd een landelijk netwerk voor mobiele communicatie te realiseren tussen politie, brandweer, ambulancediensten en de Koninklijke marechaussee. In technische en operationele zin stoelt het project op een nieuw concept, dat mede op basis van Europese afspraken tot stand is gekomen.

De regering poogde in eerste instantie het project in zijn geheel aan te besteden. De contra-expertises geven hierbij aanleiding tot enige voorzichtigheid. Veel diensten hebben echter vervangingsinvesteringen uitgesteld in afwachting van verdere besluitvorming in dit traject. Met het daadwerkelijk aanvangen van het project kan dus niet al te lange tijd meer worden gewacht. De regering heeft dan ook terecht overwogen dat stoppen of verder uitstel van de aanvang van C2000 geen optie is. Het project wordt daarom in twee fasen aangepakt, maar als één project aanbesteed. De start vindt plaats middels een proefproject in de start-regio.

De heer Brood vond de door de regering gekozen aanpak zinnig, ook gezien de indicaties voor de verdere kosten. Een belangrijke vraag blijft echter onbeantwoord. Kan na evaluatie alsnog besloten worden, het project te stoppen? Zo ja, tegen welke prijs? Is de staatssecretaris bovendien in staat, in relatie tot artikel 13, lid vier van het contract, het verschil duidelijk te maken tussen de situatie dat men binnen de evaluatie of onafhankelijk daarvan beslist niet verder te willen gaan? Wat is hier de consequentie voor de af te rekenen sommen?

Ook de werking van het project in de grensregio's behoeft meer duidelijkheid. De toenemende samenwerking tussen landen bij juist dit soort diensten maakt dat de vraag belangrijk is in hoeverre met C2000 aangesloten kan worden bij projecten in andere landen, ook inzake andere diensten, bijvoorbeeld bij Defensie.

De heer Brood wees erop dat duidelijkheid over het tijdpad bij de evaluatie samenhangt met de in het contract omschreven omstandigheden waaronder een evaluatie zal plaatsvinden. Dat houdt waarschijnlijk in dat bij tekenen van het contract de procedure op dit vlak vanzelf in werking treedt. Kan de staatssecretaris dit bevestigen?

De heer **Rietkerk** (CDA) was van mening dat het overleg beter direct na de kerst plaats had kunnen vinden. Dit was ook een uitdrukkelijke wens van de Kamer.

Het is een goede ambitie om Nederland veiliger te maken. Voor verhoging van de veiligheid voor burgers is een goed landelijk netwerk voor mobiele communicatie voor politie, brandweer, ambulancediensten en Koninklijke marechaussee nodig. Dit betekent vernieuwing van de communicatienetwerken. Nationale en internationale samenwerking op gebied van veiligheid vragen om een effectieve en efficiënte bereikbaarheid. Hoe staat het in dit verband met de grensoverschrijdende aanpak en samenwerking?

De heer Rietkerk vond het project C2000 hard nodig. Het proces op zichzelf, ook inhoudelijk, levert echter enkele kritische vragen op. De CDA-fractie is dan ook niet gerustgesteld door de ontwikkelingen die zich voordoen. Het financieel inzicht blijft onduidelijk en vraagt om een toelichting van de staatssecretaris. Het betreft hier immers een project waarmee bijna een miljard gulden is gemoeid. Ook de projectorganisaties zijn uiterst instabiel, bijvoorbeeld de ITO. Tevens is de planning, alhoewel iets geactualiseerd, onvoldoende op elkaar afgestemd.

Over de ITO worden harde noten gekraakt door de adviesbureaus in de contra-expertises. Zo blijkt het aangaan van agentschappen met externe deskundigen een onvoldoende grote stap voorwaarts om een dergelijk belangrijk project vorm te geven. Wat is er sinds de kerst gebeurd op het punt van de zo hard benodigde deskundigheid?

De stand van zaken bij de planning was voor de heer Rietkerk onvoldoende duidelijk. Dat betekent dat er een nog nadrukkelijker projectplan moet komen, ook inzake de proefregio Amsterdam. Waarom is niet gekozen voor, bijvoorbeeld, Rotterdam? Moet met het oog op eventuele rellen en dergelijke bij het Europese kampioenschap voetbal in 2000 geen prioriteit gegeven worden aan een combinatie met het mobiele systeem? Kan de staatssecretaris zich vinden in deze lijn? Betekent dit ook invoering in het jaar 2000? Hoeveel vertraging is er overigens opgelopen? Blijkbaar zal pas in het jaar 2004 de laatste regio van het nieuwe systeem zijn voorzien. In 1994 mochten er echter geen vervangingsinvesteringen worden gedaan met het oog op de aanbesteding in 1996. Stond ook toen reeds de datum van januari 2004 voor ogen?

De heer Rietkerk vroeg zich af of er sprake is van voldoende afstemming tussen departementen, zeker inzake digitale netwerken. Het voorbeeld van Defensie, «een koninkrijkje met eigen ideeën», laat een ondergronds netwerk van honderden miljoenen guldens zien waar maar een klein deel van de capaciteit wordt gebruikt. Wat is de relatie van het project met het

netwerk van Defensie? Is gekeken of het project gebruik kan maken van deze structuur? Is geleerd van de ervaringen van Defensie: bij kennis, kosten, kinderziekten en vertragingen?

De overheid neemt het beheer van het netwerk in eigen handen. De CDA-fractie vindt echter dat de overheid wel voor de diensten, maar niet voor het beheer garant hoeft te staan. Waarom is niet gekozen voor beheer door een particulier bureau? Heeft op dit vlak een verkenning plaatsgevonden, ook in relatie tot de kosten? Wat is de visie van de staatssecretaris op beheer in eigen hand? Moet niet nu reeds principieel gekozen worden inzake het beheer voor de proefregio? Kan dit niet ook financieel een beter resultaat opleveren?

De heer Rietkerk toonde zich overigens een voorstander van een open Europese aanbesteding, zeker gezien de ermee gemoeide bedragen. De brief van de staatssecretaris van 9 april laat echter zien dat gekozen is voor een andere oplossing. Hoe schat de staatssecretaris de risico's in bij deze oplossing? Kan met deze aanpak het probleem getackeld worden? Er blijft al met al sprake van projectrisico's, niet alleen aangaande de ITO. Dat betekent tevens dat onduidelijk is of het proefproject beheersbaar is. Wat kan de staatssecretaris hierover zeggen? Het plan van aanpak voor de strategie blijft iets te vaag. Ook moeten er heldere evaluatiecriteria komen voordat er sprake kan zijn van een definitief oordeel door de Kamer. De heer Rietkerk was duidelijk geworden dat er bij de kosten voor de gebruikers een beroep wordt gedaan op de financiële positie van de politieregio's. Kan de staatssecretaris inschatten om welke bedragen het gaat? Binnenkort wordt immers in een ander kader gesproken over enkele andere financiële vuiltjes. Worden deze kosten gedekt door de verschillende begrotingen of wordt de rekening neergelegd bij politie en gemeenten?

Nu het jaar 2000 naderend is, komt de vraag naar voren wat de relatie is van C2000 en het proefproject met de millenniumproblematiek. Wat is daarnaast het verband met het geïntegreerd meldkamersysteem (GMS)? Daarbij is immers sprake van pilots los van locaties. Kan hierbij een betere afstemming plaatsvinden?

Antwoord van de staatssecretaris

De **staatssecretaris** merkte op dat de verschillende woordvoerders het maatschappelijke belang onderschrijven van het nieuwe, «state of the art» communicatiesysteem. Daarnaast is duidelijk dat er veel zorgen leven over de beheersbaarheid van het project ter implementatie hiervan. Deze zorg werd overigens voor de volle 100% gedeeld door de staatssecretaris. Bij verkeersongelukken, vliegtuigcrashes, branden en andere calamiteiten zijn de eerste minuten van levensbelang. Daarbij is een goede communicatie binnen en tussen hulpverleningsdiensten eminent. Op dit moment verloopt deze communicatie via verouderende, analoge netwerken. Deze onveilige netwerken leiden tot problemen voor de betrokken diensten. Het politienetwerk, bijvoorbeeld, kan vrij eenvoudig worden afgeluisterd. Een aantal technische ontwikkelingen maakt het echter mogelijk de veiligheid van de burgers en de hulpverleners via communicatie aanzienlijk en wezenlijk te verbeteren. Het gaat hier met name om de tetratechnologie, waarop het C2000-project is gebaseerd. Met deze techniek kan zowel de snelheid, de capaciteit, de dekkingsgraad als het aantal functies van een netwerk worden vergroot. Dit maakt, onder meer, direct contact mogelijk tussen brandweer en een databank gevaarlijke stoffen en tussen ambulance en chirurg. Tevens zal de politie in staat worden gesteld, op straat een elektronisch proces-verbaal op te maken. Volgens de staatssecretaris was vooral voor de hulpverleners van belang dat met deze technologie vertrouwelijke informatie veilig kan worden verzonden. Portofoons kunnen tevens worden uitgerust met een noodknop, zodat agenten die zich bedreigd voelen prioritair toegang

krijgen tot de meldkamer. Dit is van belang, aangezien onderzoek naar veiligheidsbeleving heeft uitgewezen dat agenten, voor de keuze gesteld, liever zonder pistool dan zonder portofoon zouden willen werken. Het belang van het project is niet alleen dat het disciplineoverschrijdend werkt, maar ook bovenregionaal en internationaal, grensoverschrijdend dus, zal kunnen gaan werken. Nu verwacht wordt dat zowel België als Duitsland eenzelfde systeem landelijk zullen invoeren, zal de communicatie in de grensregio's aanzienlijk kunnen worden verbeterd. De strijd tussen de door Nederland gebruikte tetra-standaard en de tetrapools-standaard van Frankrijk is op Europees niveau reeds beslecht. De Europese standaardisatie-instelling heeft duidelijk gekozen voor tetra. Tetraned heeft overigens een verklaring afgegeven dat het geleverde net millenniumbestendig is.

De staatssecretaris maakte duidelijk dat bij de aanvang van de aanbesteding bewust is gekozen voor niet-openbare aanbesteding vanwege de vertrouwelijke aard van de beveiligingsaspecten van het systeem. Er is daarom eerst een veiligheidsonderzoek uitgevoerd naar mogelijke aanbieders. Op basis daarvan is, zoals de Kamer reeds op 22 november 1996 is gemeld, een «short-list» samengesteld. Na gesprekken met deze bedrijven is uiteindelijk overgegaan tot gunning via onderhandelingen. Hiertoe is besloten omdat geen van de offertes voldeed aan de minimum-eisen. Dat heeft enige vertraging als gevolg gehad, zodat niet reeds, zoals bedoeld, in mei 1998 overgegaan kon worden tot gunning. Daarnaast is enige vertraging opgetreden omdat de contractpartners, de leveranciers, overleg nodig hadden om de offertes op te stellen. Tetraned, bijvoorbeeld, heeft meer tijd besteed aan overleg met de onderaannemers, met name Motorola, dan aanvankelijk nodig werd geacht.

In de brief van 26 februari 1998 is een aantal criteria geformuleerd voor de selectie. De onderhandelingen van het departement hebben er overigens toe geleid dat het oorspronkelijke offertebedrag met een derde is teruggebracht. Volgens de contra-expertise van PriceWaterhouseCoopers is de aanbestedingsprocedure bovendien zorgvuldig en integer. Daar is dan ook de nodige ambtelijke capaciteit in gestoken. Al met al ligt er daarmee een feitelijk oordeel van een onafhankelijke waarnemer over de rol van het ministerie.

De staatssecretaris vertelde bij zijn aantreden de in voorbereiding zijnde selectie van de aanbieder aan te hebben getroffen. Toen is het besluit genomen het niet te laten bij het aanwijzen van een bouwer. De staatssecretaris achtte het nodig zich ervan te vergewissen dat niet alleen de op het departement beschikbare kennis optimaal is gebruikt, maar dat de gang van zaken ook de toets der kritiek van derden kon doorstaan. Daartoe is opdracht gegeven tot het organiseren van een groot aantal contra-expertises. Dit verhoogde de zorgvuldigheid, al verhoogde het tevens de kwetsbaarheid van het departement en de bewindslieden. Deze contra-expertises zijn uit eigener beweging aan de Kamer ter beschikking gesteld. Het kabinet spiegelt zich op dit punt graag aan de inzichten van de volksvertegenwoordiging.

De diverse contra-expertises leverde een genuanceerd beeld op. De gevolgde procedure was zorgvuldig verlopen. Er bleek ook geen alternatief te zijn voor de gekozen technologie. Tevens bleken aanzienlijke onzekerheden op te treden op twee hoofdpunten: het beheer en management en de financiën. In het licht van deze aanzienlijke risico's heeft de regering drie alternatieven overwogen: afbreken van de procedure, opnieuw aanbesteden of doorgaan middels een koersverandering en een zeer uitvoerige test.

De staatssecretaris vond afbreken of opnieuw aanbesteden maatschappelijk onacceptabel. Dit zou de hulpdiensten in de regio's voor grote problemen hebben gesteld. De regering heeft de regio's immers sinds 1994 gewaarschuwd voorzichtig te zijn met vervangingsinvesteringen. De apparatuur is daarom dringend aan vervanging toe. Afblazen van C2000

zou betekenen dat de lappendeken van analoge en digitale communicatiemiddelen intact zou blijven en men per regio maar wat zou aanschaffen. Opnieuw aanbesteden is zorgvuldig overwogen, maar uiteindelijk verworpen omdat alle beschikbare gegevens erop wijzen dat er geen alternatief is voor de gekozen technologie. Ook de gebruikersorganisaties hebben vertrouwen in het solide technische concept. Een nieuwe aanbesteding zou, naar verwachting, bovendien geen nieuwe aanbieders hebben opgeleverd met financieel en beheerstechnisch wezenlijk andere voorstellen. Het opnieuw aanbesteden zou tevens vertraging en, evenals afblazen, aanzienlijk hogere kosten hebben opgeleverd.

Er is gekozen voor een proef om op de ingeslagen weg een maximale risicoreductie tot stand te brengen. Deze optie is onbevredigend en allerm minst de meest wenselijke. Er blijven immers grote onzekerheden bestaan. De overheid moet echter, gezien de andere opties, haar verantwoordelijkheid durven nemen en het maximale doen om de gesignaleerde onzekerheden terug te dringen.

Uit de aan de Kamer toegestuurde contra-expertises blijkt dat er duidelijke risico's worden gesignaleerd bij de ITO. De ITO is indertijd, door het vorige kabinet, opgericht om een centrale rol te spelen in de veiligheidssector. De ITO is daarbij tevens belast met het beheer van C2000. Het Expertisecentrum formuleerde een aantal hoofdpunten van kritiek. De ITO moet, bijvoorbeeld, in detail aangeven welke personele inzet en materiële voorzieningen geleverd moeten worden. Daartoe is in april van dit jaar een document opgesteld waarin een reorganisatie van de ITO van top tot bodem is uitgewerkt. Ook moeten er intern en extern voldoende goed gekwalificeerde middenmanagers ingehuurd worden. Daarvoor dient de alliantie die zal worden aangegaan met een strategische partner. In het contract dat met deze partner zal worden afgesloten, is daarom opgenomen dat deze over aantoonbare ervaring moet beschikken bij het werven en selecteren van deze managers. Tevens moet er een intensief opleidingsprogramma komen voor C2000. Ook dat wordt een expliciete opdracht aan de strategische partner. De staatssecretaris maakte overigens duidelijk dat er nog geen strategische partner is gevonden. Deze zal echter nog voor de zomer worden aangewezen middels een openbare aanbesteding.

Als uit de evaluatie van de proefregio over enige jaren blijkt dat deze opzet onvoldoende beheersbaarheid van het management oplevert, zal er voor de ITO een alternatief moeten worden gezocht. Daarbij kan men denken aan commerciële marktpartijen of een Defensieteleaticaorganisatie. De ITO zal dus zeer nauwkeurig worden gevolgd in het functioneren. Op het moment functioneert de ITO met het aan de Kamer bekende mandaat. Als blijkt dat hieraan onvoldoende kan worden voldaan, zal er een vervanger moeten worden gezocht. Uiteraard moet de ITO eerst de gelegenheid worden geboden om de aanbevelingen van de contra-expertise, die tot aanzienlijke versterking van de organisatie en tot wijziging van het beleid leiden, reëel uit te kunnen voeren. Voor de volledigheid moet overigens gemeld worden dat de ITO niet alleen C2000, maar ook een aantal politie-informatiesystemen beheert.

De staatssecretaris haalde aan dat het Expertisecentrum voorts vond dat er een opleidingsprogramma dient te worden gestart voor C2000. Dat vindt nu plaats in samenwerking met de opleidingsinstituten NIBRA (Nederlands instituut voor brandweer en rampenbestrijding), SOSA (stichting Opleiding scholing ambulancehulpverlening) en LSOP (Landelijk selectie- en opleidingsinstituut politie). Er moest tevens in de ITO een directielid verantwoordelijk worden gemaakt voor C2000. Inmiddels is de werving voor deze formatieplaats in volle gang. Ook moest er een nieuw gebouw worden gezocht, waarvoor momenteel besprekingen plaatsvinden met het ministerie van Defensie om aan de eisen van de contra-expertise te voldoen.

PriceWaterhouseCoopers kwam na analyse tot de conclusie dat de cijfers

aangaande de financiën op basis van de huidige gegevens onmogelijk nauwkeuriger te maken zijn. Het gaat hier immers om een volstrekt nieuwe technologie en om een ontwikkeling waarvoor internationaal geen precedent te vinden is. Met deze multidisciplinaire technologie is er sprake van «unchartered waters». De vraag daarbij is natuurlijk welke initiatieven genomen kunnen worden om de onzekerheden bij de kosten van de projectorganisatie en de beheersorganisatie te verkleinen. De staatssecretaris noemde het daarbij opvallend dat de onzekerheden geen betrekking hebben op de kosten van de bouw van het kale net. Die blijven grosso modo binnen de sporen van de begroting van 1996, nadat het departement zeer intensief heeft onderhandeld met de aanbieder. Dit stemt hoopvol en biedt uitzicht op het middels scherp onderhandelen naar beneden bijstellen van de overige kosten. Dit is overigens reeds gelukt bij het onderhoudscontract, dat ettelijke miljoenen guldens goedkoper is geworden dan in de begroting van 1996 was voorzien. Als gevolg van de genoemde analyse is de aanbeveling gevolgd om de kosten van het personeel te reduceren. Het contract met de strategische partner van de ITO zal dan ook zeker op dit punt zeer expliciet zijn. Daarnaast zal worden gestreefd naar het terugdringen van kosten op het vlak van de meldkamers. In diverse regio's is een ontwikkeling te zien in de richting van colocatie van meldkamers van bijvoorbeeld brandweer en ambulanceorganisaties en soms ook de politie. Dit gezamenlijke beheer vindt in de regel plaats met behoud van de centralisten van de aangesloten organisaties. Deze hebben allen een eigen opleiding genoten, maar functioneren dan gezamenlijk in een gebouw, wat de communicatie onderling verbetert. Bovendien is hierbij sprake van een aantal financiële voordelen. Zo kan worden volstaan met aanzienlijk minder, op zichzelf dure, lijnverbindingen met de PTT.

De staatssecretaris gaf aan dit proces, dat van onderop plaatsvindt, te stimuleren. Het aantal meldkamers is overigens in 1988 reeds met elf gedaald en is in de jaren daarna verder afgenomen van 77 naar ongeveer 60. Aanmoediging van een en ander kan dus financiële winst opleveren. De staatssecretaris liet weten dat het zijn streven was om eind 1999 een programmaplan te presenteren voor het meldkamerdomein. Hiervoor is een speciale projectgroep ingesteld, waaraan hoge prioriteit wordt toegekend.

Op dit moment is slechts het kale netwerk aanbesteed. Een aantal andere zaken moet in overleg in de stuurgroep aangaande de startregio worden uitgewerkt. Omdat veel afhangt van de afspraken die door de gebruikersorganisaties onderling worden gemaakt over het benutten van het netwerk, is er niet meer financiële duidelijkheid te geven. Juist hierom is het project in twee fasen geknipt, zodat regering en Kamer de gelegenheid wordt geboden om in de zomer van het jaar 2001 te oordelen over de «uitrol» in het land. Dan zullen alle tests hebben plaatsgevonden en is het totale systeem in een virtuele crisissituatie getest. De genoemde uitrol zal volgens het huidige schema verlopen, waarbij C2000 op 1 januari 2004 in de laatste regio in werking zal treden.

Gedurende de proef zal bij het kostenoverzicht sprake zijn van een geleidelijk toenemende duidelijkheid. Mede hierom is het belangrijk dat de stuurgroep van de startregio zeer nauw contact houdt met de landelijke stuurgroep C2000. Het uitwisselen en terugkoppelen van ervaringen moet hierbij leiden tot synergie en kruisbestuiving.

De staatssecretaris gaf met klem aan dat alle regio's in Nederland, zoals de brandweer- en politieregio's, rekening hebben te houden met regio-specifieke omstandigheden en risico's bij aanschaf en gebruik van communicatieapparatuur. Daarbij is het bijvoorbeeld van belang of men opereert in een dunbevolkte plattelandsregio of een dichtbevolkte hoogindustriële regio. Hierover vindt overigens het nodige overleg plaats. Uit een en ander is tevens de keuze, gemaakt door het vorige kabinet, voor de regio Amsterdam te verklaren. Voor deze ambitieuze proef is juist

deze keuze gemaakt, omdat Amsterdam beschikt over zowel dunbevolkt platteland, dichtbevolkte stad, industrie als een stadion. De gedachte hierachter is dat een systeem dat hier werkt ook in de rest van het land niet op onoverkomelijke problemen zal stuiten. Amsterdam wilde bovendien ook zelf graag als proefregio dienen.

Ten tijde van de Europese kampioenschappen nog C2000 door België noch Nederland worden gebruikt. Er is dan immers nog onvoldoende duidelijkheid over de uitkomsten van de proef. Duitsland begint overigens nu pas met een veel kleinere proef. België gaat ongeveer gelijk op met Nederland. Finland heeft zijn voorsprong verspeeld doordat met de leverancier een onwerkbaar contract is afgesloten. In Engeland zijn grote problemen ontstaan omdat onder het kabinet van mevrouw Thatcher over is gegaan tot volledige uitbesteding van het project aan een commerciële leverancier. Er ligt echter nog steeds geen contract, omdat de leverancier een zeer hoge risicopremie voor de overheid in rekening wil brengen. De staatssecretaris was niet op de hoogte van de diepere redenen omtrent de planning met als einddatum januari 2004. De verwachting is echter dat deze datum haalbaar is en blijft. Het is echter moeilijk om te garanderen dat bij mislukking van de proef de geplande datum van 2004 overeind blijft. Dit hangt af van de wijze waarop eventueel een nieuwe aanbesteding zal moeten volgen. Men kan bijvoorbeeld de hypothese uitwerken dat Tetraned niet in staat blijkt om aan de contractueel vastgelegde kwaliteitseisen te voldoen. Dat kan noodzaken tot een nieuwe aanbesteding en een nieuwe leverancier. Het kan mogelijk ook leiden tot verbetering op onderdelen door de in het contract opgenomen mogelijkheid van het heronderhandelen van gedeelten van het contract. Een andere hypothese is dat de ITO ondanks de strategische alliantie en uitvoering van de aanbevelingen niet aan de verwachtingen voldoet. Wellicht dat dan een herschikking van taken voldoende is. Mogelijk moet men opnieuw overgaan tot aanbesteden, mogelijk bij de Defensietelematieorganisatie, of tot een Europese aanbesteding op de internationale commerciële markt. Hoeveel vertraging in de geschetste gevallen optreedt is niet te zeggen. De bedoeling van de gekozen opzet, met een plan van aanpak dat aan de Kamer gezonden zal worden, is om in de tussenliggende periode onzekerheden te reduceren. Op deze wijze wordt de kans kleiner dat medio 2001 de proef als een mislukking moet worden gezien. Vanuit de gebruikersorganisaties wordt overigens heel duidelijk de eigen verantwoordelijkheid bij dit innovatieve project genomen. De voorzitter van het Korpsbeheerdersberaad, bijvoorbeeld, heeft schriftelijk laten weten dat de Nederlandse politie de risico's van een en ander onderkent. Al met al tonen deze organisaties dat zij bereid zijn een mate van onzekerheid te aanvaarden.

Desgevraagd gaf de staatssecretaris aan dat in de brieven en circulaires aan de regio helder is gesteld dat gelden gereserveerd zouden moeten worden in de landelijk voorgestelde tijdsplanning. Over een en ander zal nog overleg plaatsvinden. Minister Peper, bijvoorbeeld, is bezig convenanten te sluiten met de politieregio's, waarin de ICT-component (informatie-communicatietechnologie) een belangrijke rol speelt. Bij de regionale ambulancevoorziening is in de premiesfeer voorzien in de kosten. De staatssecretaris heeft daarnaast het initiatief genomen de gemeentelijke brandweer aan te schrijven om zich ervan te vergewissen dat alle noodzakelijke stappen zijn genomen. De proef in de regio moet tevens duidelijk maken of via de standaardisatie van opleidingen of gemeenschappelijke aankoop van randapparatuur enig financieel voordeel te behalen valt.

De staatssecretaris legde uit dat de gemeenten schriftelijk een indicatie is verstrekt over de te maken investeringen. Dit is verwerkt in het budget. De timing is echter afhankelijk van het moment dat de uitrol een gemeente bereikt. Deze uitrol start in Amsterdam en omgeving en zal zich van daaruit stapsgewijs in clusters, vijftien in totaal, bewegen over Nederland.

Hierbij moet voor alle duidelijkheid een onderscheid gemaakt worden tussen investeringskosten en exploitatiekosten. De investeringskosten zijn gecommuniceerd. De exploitatiekosten hangen af van het gebruik dat men wenst te maken en de eventueel te maken kostenreductie. De investeringskosten hangen mede af van de eventuele winst middels colocatie.

De staatssecretaris was van mening dat zeker gekeken kan worden naar virtuele meldkamers. Daarbij moet wel begrepen worden dat er niet automatisch sprake is van een aanzienlijke kostenbesparing omdat er immers drie meldkamers in stand blijven, zij het met een aanzienlijk verbeterde onderlinge communicatie. Colocatie lijkt dus voorlopig meer voordelen te bieden dan «virtuele colocatie».

C2000 is, ook volgens de contra-expertise, in staat om beelden te verzenden. De vraag is echter of elke regio deze functie als prioriteit zal zien. Het verzenden van beelden legt bovendien nogal wat beslag op de capaciteit van het net. Datacommunicatie ligt daarom, in afwachting van de invoering van compressietechnieken, voorlopig meer voor de hand dan beeldtoepassingen.

Het Defensienetwerk NAFIN (Netherlands Armed Forces Integrated Network) wordt meegenomen in de proef. Het gaat dan om de vaste infrastructuur, de «hardcore» van het communicatiesysteem in de veiligheidssector die nu reeds door politie en deels de brandweer wordt gebruikt.

De evaluatiecriteria worden vastgelegd in een evaluatieplan. De generieke criteria zijn de Kamer in 1996 gemeld. De ijkpunten worden uitgewerkt in een gedetailleerd evaluatieplan, onder meer omdat het karakter van de startregio dat van een proefregio is geworden. Dit evaluatieplan is naar verwachting voor de zomer klaar en kan dus, net als het projectplan, aan de Kamer worden overgelegd.

Aangaande GMS is door de staatssecretaris een aantal onderzoeken in werking gesteld om zeker te krijgen dat de huidige aanbieder van dit systeem waar voor zijn geld levert. GMS en C2000 zijn overigens twee los van elkaar staande systemen. GMS werkt binnen de meldkamers en C2000 werkt in de communicatie van de meldkamers met de buitenwereld. De pilot voor GMS vindt overigens niet in Amsterdam plaats, mede omdat daar reeds de pilot voor C2000 is ingezet.

Nadere gedachtewisseling

Mevrouw **Wagenaar** (PvdA) bleef vraagtekens zetten bij de onduidelijke planning, waarmee immers een niet meer waar te maken pretentie vast wordt gehouden. Nu onduidelijk blijft wanneer iedereen kan communiceren met de nieuwe apparatuur is het van belang dat er in de tussentijd noodmaatregelen en noodplannen worden gemaakt. Een aantal regio's is immers met echt verouderde apparatuur aan werk. Trekken die het wel tot het jaar 2004 of later? Komt er een «plan de campagne» voor het geval de proef mislukt?

Een van de redenen van de vertraging is erin gelegen dat de contractpartner meer tijd nodig had voor overleg met de onderaannemer. Geldt in dit geval een boetebeding? Gaat het de overheid minder geld kosten als de contractpartner zijn werkzaamheden langzamer uitvoert dan afgesproken?

Mevrouw Wagenaar toonde zich een voorstander van het streven van de staatssecretaris naar colocatie, met Alkmaar als lichtend voorbeeld. Betekent dit dat er ook een integratie van de regio's van brandweer en politie voor de deur staat?

De door de staatssecretaris voorgestelde uitrol betekent dat juist de nu reeds bij grensoverschrijdende hulpverlening door problemen geplaagde grensregio's als laatste aan bod komen. Is dat wel verstandig, mede gelet op de werkzaamheden in de buurlanden?

Mevrouw Wagenaar signaleerde dat de gemeenten, ondanks alle brieven en circulaires, kenbaar maken dat er onduidelijkheid heerst rond vooral de kosten van C2000. Het zou daarom op prijs worden gesteld als de staatssecretaris met de gemeenten aan de tafel gaat zitten om duidelijkheid te verschaffen over de van hen te verwachten investeringen.

De heer **Brood** (VVD) onderstreepte de opvattingen van de staatssecretaris over C2000. Ondanks de noodzakelijk vrij snel ingeslagen weg met een proefproject is er sprake van onzekerheden rond de nieuwe technologie. De overheid moet echter op dit punt professioneel opereren, al moet men wellicht wennen aan de uitgebreid besproken, grote en middels contra-expertises aanvaardbare risico's. Dat betekent ook het leren omgaan met een boetebeding, zoals particuliere ondernemingen dat ook moeten.

De heer Brood herhaalde de vraag naar de betekenis van de bepaling 13.4, a. en b., in het contract. Wat is hier het verschil in situatie? Dit is van belang voor de evaluatie, vooral in het kader van de beheersbaarheid van het project.

De heer Brood onderstreepte dat de gemeenten een indicatie hebben van de te maken kosten. De exacte bedragen hangen echter af van de ontwikkelingen in het project. Het gaat om duidelijke informatie, omgeven met onzekerheidsmarges.

De heer **Rietkerk** (CDA) merkte op veel, op onderdelen nieuwe, informatie te hebben gekregen. Er lijkt al met al geen sprake te zijn van een veiliger Nederland in het jaar 2002. Dat zal eerder 2004 worden, omdat het besproken systeem het hart vormt van goede communicatie en snel handelen. Wordt daarbij ook een doorkijk gegeven op de winst voor de burger en op de efficiencywinst? Voor het idee van «kantoor op straat» is dit systeem toch onontbeerlijk? Het is overigens prima als het systeem zowel bovenregionaal als internationaal aan de verwachtingen zou kunnen voldoen. Nederland lijkt daarbij voorop te lopen. Daarop mag men trots zijn.

De heer Rietkerk toonde zich niet overtuigd van de constructie waarin de ITO met een strategische partner gaat werken. Ook de risico's bij de proefregio geven aan dat er sprake is van een onbevredigende oplossing. Tevens zal aan de financiële onduidelijkheid voor de partners, bijvoorbeeld de plattelandsgemeenten, voorlopig geen einde komen. Er is straks immers sprake van een uitrol van het kostenoverzicht over het land, gebaseerd op de proef in de startregio. Dat houdt in dat pas in januari 2001, na afronding van de proef in de regio Amsterdam, landsdekkend aangegeven kan worden wat de kosten zijn. Er ligt daarom een inspanningsverplichting bij de staatssecretaris om deze onzekerheden te reduceren, opdat er beter gepland kan worden in het licht van 2004. De uitrol heeft bovendien als consequentie dat Zuid-Limburg als laatste aan bod komt. Gezien de situatie daar, ook gelet op de internationale dimensie, mag dat niet het geval zijn. Kan hier niet geknipt en geplakt worden in de techniek? Uiteindelijk is er teveel risico aanwezig dat Nederland ook in het jaar 2004 niet veiliger wordt met het voorgestelde systeem. De evaluatie in het jaar 2001 kan immers aantonen dat niet de juiste keuze is gemaakt. Er kan dan ook geen gewag worden gemaakt van een prima ontwikkeling die geen vragen oproept.

De **staatssecretaris** wees erop dat de beschikbare informatie duidelijk maakt dat de regio's het zullen klaren met de vervanging van de apparatuur tot aan het jaar 2004. De regio's zijn immers uitvoerig op de hoogte gebracht van de planning.

De staatssecretaris toonde zich bereid om de uitrol nader te bezien in het licht van de grensregio's, al was hij niet optimistisch over de mogelijkheden. De technische mogelijkheid van een knip, over de regio's heen die

nog niet beschikken over de nieuwe technologie, moet allereerst worden onderzocht. Ook moet rekening gehouden worden met de gebruikersafspraken die per regio worden gemaakt. De Kamer zal hierover nader bericht ontvangen.

Desgevraagd gaf de staatssecretaris aan dat de uitkomsten van de proef uiteindelijk zullen aangeven of het systeem kans van slagen heeft. Vandaar dat het nu geen zin heeft om inspanningen te verrichten door op allerlei theoretische eventualiteiten te studeren. De regering aanvaardt verantwoordelijkheid voor de gekozen weg. Er is eenvoudigweg, binnen de randvoorwaarden van financiële risico's en tijdverlies, geen ander alternatief dan een proces van geleidelijk in de tijd voortschrijdende onzekerheidsreductie. Het gaat dan om het langzaam inventariseren van mogelijkheden om beheersbaarheid en financierbaarheid veilig te stellen. De proef moet in de komende twee jaar duidelijk maken of de noodzaak bestaat om naar alternatieven te zoeken.

De oplevering van de proefregio Amsterdam was volgens de staatssecretaris gepland over een maand of negen. Daarna gaat de regio aan het werk en zal bekeken worden hoe een en ander functioneert. De resultaten van de proefregio zullen wellicht ook enig licht werpen op de wijze waarop de burgers meegenomen worden in het traject en de efficiency bij de organisaties. In elk geval komt de toepasbaarheid van de opties van het systeem binnen de gebruikersorganisaties in beeld. Daarbij moet uiteraard minimaal de functionaliteit worden geleverd van de bestaande systemen. De peildatum is daarbij gelegd in 1996. Meer in het algemeen hangt de mate van toepasbaarheid af van de door de regio's te maken keuze inzake de opties. De efficiencywinst wordt daarmee bepaald door de in de verschillende regio's geformuleerde doelstellingen. Dit is ook een van de punten van de evaluatie in de proefregio.

Er vindt op bestuurlijk niveau overleg plaats met de regio's. Daarbij zijn uiteraard de gemeenten vertegenwoordigd. Zo zijn diverse burgemeesters aanwezig in de landelijke stuurgroep en de stuurgroep voor de startregio. De bestuurlijke component is dus permanent betrokken bij vormgeving en evaluatie van het project. Daarnaast zal overleg plaatsvinden per sector: ambulance, brandweer en politie.

Het boetebeding was naar de mening van de staatssecretaris een onvermijdelijk element in de gekozen manier van werken. Het contract geeft helder aan onder welke condities een boete betaald moet worden. Het is een zelfstandige beslissing van de opdrachtgever om te stoppen. In het contract is overigens nadrukkelijk omschreven hoe te handelen als bijstellingen in de overeenkomst noodzakelijk zijn. Die moeten plaatsvinden op basis van de evaluatie. Een en ander vergt dus nieuwe onderhandelingen. Ook wanprestatie is in de overeenkomst met de gebruikelijke clausules belegd. De leverancier zal het dan ook geld kosten als er sprake is van wanprestatie.

De vertraging die is opgelopen omdat de contractpartner meer tijd nodig had voor overleg met de onderaannemer is overigens een ander hoofdstuk. Dit speelde in de tijd van de gunning, dus voor het afsluiten van de overeenkomst, toen de leverancier moeite had om alle functionaliteiten te beschrijven.

De staatssecretaris herhaalde dat het hier een nog niet beproefde technologie betreft. Het te bereiken doel is weliswaar van groot belang, maar het systeem is nog met onzekerheden omgeven. De regering wenst echter met grote intensiteit te streven naar de reductie van risico's. Onzekerheden en risico's zijn echter bij een dergelijke technologie onvermijdelijk. Ook de gebruikersorganisaties zijn van mening dat volledige zekerheid op dit moment onmogelijk te geven is. Het belang van de zaak, een nieuw communicatiesysteem ter bevordering van de veiligheid van burgers en hulpverleners, laat maar één, weliswaar onbevredigende, optie over. Die ligt in het verminderen van de onzekerheden. Afblazen of opnieuw aanbesteden leveren immers alleen maar

meer problemen op. Al met al is dus gekozen voor de meest verantwoordelijke aanpak.

De overheid mag en kan niet weglopen voor een dergelijk moeilijk, ingewikkeld en risicovol probleem. Dit vergt enige moed van de regering, in het belang van het land. Daarbij staat het kabinet, ook in demissionaire toestand, staatsrechtelijk onder controle van de Tweede Kamer. Daartoe heeft de staatssecretaris de Kamer in december 1998 de contra-expertises, op 9 april een brief over het voortschrijdend inzicht en later ook het contract overhandigd. Deze optimale informatie moet eenieder in staat stellen om zijn eigen verantwoordelijkheid te nemen.

De voorzitter van de commissie,
De Cloe

De griffier van de commissie,
Coenen