

Vergaderjaar 2002–2003

28 970

Communicatienetwerk C2000 en Geïntegreerd Meldkamersysteem

Nr. 2

RAPPORT

Inhoud

| | | | | |
|---------------------|---|-----------|---|--|
| Samenvatting | 5 | 3.2.1 | Algemeen | 29 |
| | | 3.2.2 | Investeringskosten oorspronkelijke project-begroting | 30 |
| 1 | Inleiding | 9 | | |
| 1.1 | Verzoek Tweede Kamer | 9 | 3.2.3 Mutaties | 30 |
| 1.2 | C2000 en GMS | 9 | 3.2.4 Kostentoedeling Rijk-regio | 34 |
| 1.3 | Onderzoek Algemene Rekenkamer | 11 | 3.3 Ramingen jaarlijkse exploitatiekosten | 36 |
| 1.4 | Opbouw rapport | 12 | 3.3.1 Algemeen | 36 |
| | | | 3.3.2 Exploitatiekosten oorspronkelijke project-begroting | 37 |
| 2 | C2000: kwaliteit, tempo en resultaat | 13 | | |
| 2.1 | Inleiding | 13 | 3.3.3 Mutaties | 37 |
| 2.2 | Projectorganisatie | 13 | 3.3.4 Kostentoedeling aan de gebruikers | 38 |
| 2.2.1 | Algemeen | 13 | 3.4 Conclusie | 39 |
| 2.2.2 | Aansturing BZK | 14 | | |
| 2.2.3 | Projectbeheersing ITO | 15 | 4 | C2000: financiering en budgetbewaking |
| 2.3 | Draagvlak en communicatie | 15 | 4.1 Inleiding | 41 |
| 2.3.1 | Communicatieactiviteiten | 15 | 4.2 Financiering | 41 |
| 2.3.2 | Stand van zaken draagvlak en communicatie | 16 | 4.2.1 Financieringsstructuur | 41 |
| 2.4 | Planning en realisatie | 17 | 4.2.2 Beschikbare middelen gebruikers/regio's | 43 |
| 2.4.1 | Algemeen | 17 | 4.2.3 Beschikbare middelen Rijk | 44 |
| 2.4.2 | Aanpassingen | 17 | 4.2.4 Bevindingen financiering | 46 |
| 2.4.3 | Verwachte oplevering | 19 | 4.3 Budgetbewaking | 46 |
| 2.4.4 | Vertraging | 20 | 4.3.1 Budgetbewaking directie VIP | 46 |
| 2.5 | Functionaliteiten | 20 | 4.3.2 Accountantscontrole | 47 |
| 2.5.1 | Algemeen | 20 | 4.3.3 Directie FEZ | 48 |
| 2.5.2 | Functioneel Programma van Eisen | 20 | 4.3.4 Bevindingen budgetbewaking | 48 |
| 2.5.3 | Huidige stand van zaken functionaliteiten | 21 | 4.4 Conclusie | 48 |
| 2.5.4 | Zorgpunten gebruikers | 22 | | |
| 2.5.5 | Reconstructie van de besluitvorming rond de Proef in de Proef (PiP) | 24 | 5 | GMS: ramingen, financiering en budgetbewaking |
| 2.5.5.1 | Algemeen | 24 | 5.1 Inleiding | 50 |
| 2.5.5.2 | Proef in de Proef | 25 | 5.2 Raming investeringen en jaarlijkse exploitatiekosten | 50 |
| 2.5.5.3 | Resultaten van de Proef in de Proef | 25 | | |
| 2.5.5.4 | Bevindingen Algemene Rekenkamer | 27 | 5.2.1 Investerings Rijk | 50 |
| 2.6 | Conclusie | 27 | 5.2.2 Investerings regio's | 51 |
| | | | 5.2.3 Jaarlijkse exploitatiekosten | 52 |
| 3 | C2000: ramingen | 29 | 5.2.4 Bevindingen | 52 |
| 3.1 | Inleiding | 29 | 5.3 Uitgaven en financiering | 53 |
| 3.2 | Ramingen investeringen | 29 | 5.4 Conclusie | 54 |

| | | | | | |
|----------|---|-----------|-------------------|---|------------|
| 6 | C2000 en GMS: informatievoorziening aan de Tweede Kamer | 56 | Bijlage 1 | Overzichtstabel conclusies, aanbevelingen, toezeggingen, stand van zaken | 80 |
| 6.1 | Inleiding | 56 | Bijlage 2 | Lijst van afkortingen | 88 |
| 6.2 | Voldoet de informatie aan formele vereisten? | 56 | Bijlage 3 | Beperkingen Proef in de Proef | 89 |
| 6.3 | Gevolgen controlerende rol Tweede Kamer | 58 | Bijlage 4 | Ramingen investeringskosten 1996–2002 | 90 |
| 6.3.1 | Evenwichtige presentatie van alternatieven | 58 | Bijlage 5 | Toedeling investeringskosten aan gebruikers | 91 |
| 6.3.2 | Concrete doelstellingen | 59 | Bijlage 6 | Ramingen jaarlijkse exploitatiekosten 1996–2002 | 92 |
| 6.3.3 | Planning en realisatie | 59 | Bijlage 7 | Toedeling exploitatiekosten aan gebruikers | 93 |
| 6.3.4 | Financiële stand van zaken | 60 | Bijlage 8 | Uitgaven buiten projectbegroting en niet geraamde kosten | 94 |
| 6.3.5 | Risico's | 61 | Bijlage 9 | Analyse per kostencategorie | 95 |
| 6.3.6 | Rol van de accountant | 62 | Bijlage 10 | Financieringsbronnen gebruikers | 100 |
| 6.3.7 | Peildatum | 62 | Bijlage 11 | Overzicht reserveringen | 101 |
| 6.3.8 | Dreigende kostenoverschrijdingen | 63 | Bijlage 12 | Beschikbare middelen gebruikers/regio's | 102 |
| 6.4 | Informatie over vertragingen en kostenoverschrijdingen bij C2000 en GMS | 63 | Bijlage 13 | Gerealiseerde bedragen ITO | 104 |
| 6.4.1 | Algemeen | 63 | Bijlage 14 | Ramingen investeringskosten GMS 1996–2003 | 105 |
| 6.4.2 | Kostenoverschrijdingen bij C2000 | 64 | Bijlage 15 | Aanwezigheidstoets Procedureregeling grote projecten | 106 |
| 6.4.3 | Vertragingen bij C2000 | 65 | Bijlage 16 | Raming investeringskosten (vergelijking visie minister en Algemene Rekenkamer) | 109 |
| 6.4.4 | Kostenoverschrijdingen bij GMS | 67 | Bijlage 17 | Raming jaarlijkse exploitatiekosten (vergelijking visie minister en Algemene Rekenkamer) | 110 |
| 6.4.5 | Vertragingen bij GMS | 67 | | | |
| 6.5 | Conclusie | 68 | | | |
| 7 | Conclusies, aanbevelingen, reactie en nawoord | 69 | | | |
| 7.1 | Algemene conclusies en aanbevelingen | 69 | | | |
| 7.2 | Samenvatting reactie staatssecretaris | 69 | | | |
| 7.3 | Nawaord Algemene Rekenkamer | 73 | | | |

SAMENVATTING

In december 2002 heeft de Tweede Kamer de Algemene Rekenkamer verzocht een onderzoek in te stellen naar het C2000-project en de invoering van het project Geïntegreerd Meldkamersysteem (GMS). Met deze projecten wilde het kabinet de communicatie tussen brandweer, ambulancediensten en politie versterken, zodat ze elkaar bij rampen beter kunnen bereiken en de hulpverlening aan burgers sneller en effectiever kunnen uitvoeren.

Concreet bestaat het C2000-systeem uit een landelijk dekkend radio-netwerk, netwerkdiensten, radiobediensystemen en randapparatuur. GMS is een softwarepakket voor meldkamers.

De Tweede Kamer verzocht de Algemene Rekenkamer de volgende vijf vragen te beantwoorden:

1. Zijn de oorspronkelijke projectbegrotingen van C2000 en GMS onderbouwd met kwalitatief voldoende ramingsgegevens? Waar mogelijk dient hier onderscheid te worden gemaakt naar investeringen en exploitatie, alsmede naar nationale en regionale kosten.
2. In welke mate zijn de na de oorspronkelijke projectbegrotingen opgetreden kostenoverschrijdingen onderbouwd met kwalitatief voldoende gegevens?
3. Zijn eventuele kostenoverschrijdingen in de uitvoering van de beide projecten herleidbaar tot de kwaliteit van de projectbegrotingen?
4. Is met de beschikbare middelen een optimaal resultaat geboekt in de voortgang van C2000, zowel waar het tempo betreft als met betrekking tot de kwaliteit van de gerealiseerde producten?
5. Is bij het project C2000 voldaan aan de informatie-eisen uit de procedureregeling grote projecten? Is de Tweede Kamer op de juiste momenten en met adequate (dat wil zeggen relevante, volledige, juiste, actuele, tijdige en consistente) informatie op de hoogte gebracht van eventuele vertragingen en/of kostenoverschrijdingen bij beide projecten?

Voor haar onderzoek heeft de Algemene Rekenkamer zoveel mogelijk gebruik gemaakt van rapportages en onderzoeken van externe project-evaluatoren en van relevante Kamerstukken. Verder heeft zij gesprekken gevoerd met betrokkenen van de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), Defensie en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en met medewerkers van brandweer, ambulancediensten en politie in zeven van de 25 veiligheidsregio's. Ook heeft zij een enquête gehouden bij de brandweer, ambulance en politie van alle veiligheidsregio's, bij het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) en de Koninklijke Marechaussee (KMar).

Het C2000 project betreft een innovatief project waarbij vele actoren op rijks-, regionaal en lokaal niveau betrokken zijn. Dit brengt een complexe projectorganisatie met zich mee.

De belangrijkste conclusies van de Algemene Rekenkamer zijn dat gerede twijfel bestaat of een bedrijfsvaardige oplevering van het C2000-systeem op 1 januari 2004 zal zijn gerealiseerd. Het operationeel gaan van de regio's zal ook vertraging opleveren.

Inmiddels heeft de staatssecretaris van BZK, ten tijde van het bestuurlijk hoor en wederhoor over dit onderzoek, de Tweede Kamer op 16 mei 2003 gemeld dat de aanleg van de infrastructuur medio 2004 klaar zal zijn. Verder concludeert de Algemene Rekenkamer dat niet duidelijk is welke kosten er uiteindelijk mee gemoeid zullen zijn.

Ook heeft de Tweede Kamer geen deugdelijk beeld gekregen van de financiële, inhoudelijke en planningstechnische aspecten van het C2000-project.

Nut en noodzaak van vervanging van de huidige analoge netwerken staan niet ter discussie. Dit neemt echter niet weg dat er ten aanzien van het draagvlak bij de gebruikers nog het nodige dient te gebeuren.

De Algemene Rekenkamer beveelt dan ook aan prioriteit te geven aan het wegnemen van de zorgpunten bij de gebruikers en de verbetering van de communicatie tussen BZK en de gebruikers over de functionaliteiten, de planning en de financiën.

Ten aanzien van de informatievoorziening aan de Tweede Kamer beveelt zij aan de aanbevelingen gedaan in het Rapport Informatievoorziening Grote Projecten (Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 645, nrs. 1–2) ter harte te nemen.

Hieronder volgt per vraag van de Tweede Kamer een korte samenvatting van het antwoord van de Algemene Rekenkamer.

Vraag 1, 2, 3

C-2000 en GMS: ramingen, financiering en budgetbewaking

De oorspronkelijke projectbegroting van C2000 was niet onderbouwd met kwalitatief voldoende ramingsgegevens.

Deze ramingen zijn ten onrechte pas in 1999 bijgesteld.

Met de instelling van de Werkgroep Kosten en Baten in maart 2000 zijn de ramingen inzichtelijker geworden.

De Algemene Rekenkamer constateert dat het ministerie de raming in het Eindrapport van 2001 kunstmatig binnen de financiële perken heeft gehouden. Het ministerie hanteerde inmiddels niet meer realistische veronderstellingen en raamde meevallers waarvan de realisatie niet onderbouwd en uiterst twijfelachtig was.

De Algemene Rekenkamer is van mening dat de projectraming integraal moet zijn en inzicht moet geven in alle kosten van het project ongeacht wie deze betaalt.

De investeringskosten in C2000 zijn omvangrijker dan uit de projectbegroting blijkt. Nog niet alle kosten zijn geraamd en er zijn kosten buiten het projectbudget betaald.

De exploitatiekosten voor de regio's (brandweer, politie en ambulance-diensten) zijn van begin af aan onderbelicht. Het uitgangspunt was dat gebruikers niet met hogere exploitatiekosten geconfronteerd zouden worden. Dit uitgangspunt is niet realistisch.

Pas in 2003 is in opdracht van het ministerie een onderzoek gestart om meer inzicht te krijgen in deze kosten.

Het ministerie heeft de gelden voor C2000 niet geoormerkt. Daardoor is er geen volledig zicht op de voor C2000 beschikbare middelen. Hierdoor is ook niet vast te stellen of deze middelen aan C2000 zijn besteed.

Voorts zijn sommige uitgaven niet opgenomen in het geraamde projectbudget, waardoor er geen zicht is op de totale kosten van C2000.

Het ministerie heeft de budgetbewaking alleen gericht op dat deel dat door het ministerie zelf wordt gefinancierd. Het ministerie heeft daarmee onvoldoende zicht gehouden op het totale projectbudget, de uitputting ervan, de (wijziging van de) projectomschrijving en het resultaat.

Voor GMS geldt dat de oorspronkelijke raming op het punt van de looptijd te optimistisch was. Door veranderingen in het logisch ontwerp, proble-

men met de leverancier en tegenvallende performance werd de looptijd verlengd en zijn de kosten gestegen.

Verder zijn de regionale kosten steeds buiten beschouwing gelaten.

Vraag 4

C-2000: kwaliteit, tempo, resultaat

Er bestaat gereede twijfel of C2000 op 1 januari 2004 zal kunnen worden gerealiseerd. Ook verdere vertragingen in de oplevering van het netwerk zijn niet uit te sluiten. Wel voldoet het systeem in opzet grotendeels aan de functionele eisen zoals geformuleerd in het Functioneel Programma van Eisen uit 1996. Maar een definitieve beoordeling van het functioneren in een operationele omgeving is pas mogelijk na de oplevering van de infrastructuur, de levering van alle netwerkversies en het afronden van de landelijke aanbesteding randapparatuur. Door het ontbreken van uitgebreide operationele tests bestaan risico's ten aanzien van de werkbaarheid en de beheersbaarheid van C2000. De afgelopen weken is in diverse media aandacht besteed aan risico's (storingen van medische apparatuur in ambulances en ziekenhuizen, gezondheidsrisico's bij gebruikers van TETRA-randapparatuur).

Vanaf 2000 is de projectorganisatie op een aantal punten verbeterd, maar de Algemene Rekenkamer kwalificeert de communicatie tussen BZK en de gebruikers van C2000 als onvoldoende. BZK is er niet in geslaagd om voldoende draagvlak voor het systeem te creëren bij brandweer, politie en ambulancediensten.

Vraag 5

Informatievoorziening aan de Tweede Kamer

De informatievoorziening over C2000 aan de Tweede Kamer vertoont grote gebreken. Op tweederde van de toetspunten voldoet de informatievoorziening over C2000 niet aan de eisen van de Procedureregeling Grote Projecten. Voor een deel gaat het om informatie die wel op het departement aanwezig was, maar niet de Tweede Kamer heeft bereikt. Een voorbeeld is informatie over vertragingen in het project. Voor een ander deel beschikt de staatssecretaris zelf ook niet over de vereiste informatie, bijvoorbeeld financiële informatie. Ook de accountantscontrole vertoont, getoetst aan de procedureregeling, grote gebreken.

De Tweede Kamer heeft door deze onvolkomenheden door de jaren heen geen deugdelijk beeld kunnen krijgen van de financiële, inhoudelijke en planningstechnische aspecten van het C2000-project. De financiële informatie en de voortgangsinformatie was structureel van onvoldoende kwaliteit.

Over de opleverdatum heeft de staatssecretaris eind 2002 niet alle informatie verstrekt die op het departement aanwezig was over mogelijke vertraging. De informatie die de staatssecretaris op 24 februari 2003 naar de Tweede Kamer stuurde was niet aangevuld met het melden van de dreigende vertraging en daarmee niet volledig. De dreigende vertraging werd op 24 januari 2003 wél aan de kabinetsinformatieur gemeld. De toonzetting van de voortgangsrapportages was een aantal malen rooskleuriger dan op grond van de interne rapportages en de rapportages van de externe evaluator mocht worden verwacht. Ook ontving de Tweede Kamer informatie later dan wenselijk is, of werd informatie waar de Tweede Kamer meer malen om vroeg, niet verstrekt.

Wat betreft het project GMS stelt de Algemene Rekenkamer vast dat de Tweede Kamer een aantal malen niet op een heldere manier is geïnformeerd over kostenstijgingen en vertragingen. Wijzigingen in het projectbudget en planningswijzigingen werden niet transparant gemaakt. Ook werd de Tweede Kamer summier geïnformeerd over de exploitatiekosten van GMS.

Reactie staatssecretaris van BZK

De staatssecretaris van BZK heeft op 21 mei 2003 gereageerd op het conceptrapport van de Algemene Rekenkamer, mede namens de minister van Defensie en de staatssecretaris van VWS. In zijn reactie geeft hij aan dat het conceptrapport enerzijds kritisch is, maar anderzijds waardevolle aanbevelingen bevat. Hij deelt de conclusie over de projectbegroting niet. De overige conclusies en aanbevelingen onderschrijft hij op hoofdlijnen.

Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer heeft het commentaar van de staatssecretaris op de projectbegroting deels verwerkt in haar rapport, maar handhaaft haar conclusie over de projectbegroting en blijft bij haar aanbeveling dat juist in het geval van een complexe bestuurlijke context er een integrale projectbegroting en -administratie moeten worden gevoerd. Alleen op die manier kan aan de Tweede Kamer en aan de gebruikers een sluitend inzicht worden geboden in de totaal geraamde en gerealiseerde kosten van het project en wordt de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het project tot uitdrukking gebracht.

De Algemene Rekenkamer is overigens van mening dat de staatssecretaris onvoldoende ingaat op haar kritiek dat de projectraming geen inzicht biedt in de totale kosten van het project.

Voor het overige beoordeelt zij de door de staatssecretaris van BZK getroffen en aangekondigde maatregelen in het algemeen positief. Zij zal de realisering ervan nauwlettend blijven volgen. Zij vraagt nog aandacht voor de resterende zorgpunten van de gebruikers en het invoeren van een heldere beslisregel voor het melden van risico's aan de Tweede Kamer.

Voor het welslagen van een in organisatorisch en technisch opzicht complex project, acht de Algemene Rekenkamer een gezamenlijke verantwoordelijkheid in combinatie met een heldere aansturing van en communicatie over het project van essentieel belang.

1 INLEIDING

1.1 Verzoek Tweede Kamer

In december 2002 heeft de Tweede Kamer de Algemene Rekenkamer verzocht een onderzoek in te stellen naar het C2000-project en de invoering van het project Geïntegreerd Meldkamersysteem (GMS).¹ De Tweede Kamer verzocht de Algemene Rekenkamer de volgende vijf vragen te beantwoorden:

1. Zijn de oorspronkelijke projectbegrotingen van C2000 en GMS onderbouwd met kwalitatief voldoende ramingsgegevens? Waar mogelijk dient hier onderscheid te worden gemaakt naar investeringen en exploitatie, alsmede naar nationale en regionale kosten.
2. In welke mate zijn de na de oorspronkelijke projectbegrotingen opgetreden kostenoverschrijdingen onderbouwd met kwalitatief voldoende gegevens?
3. Zijn eventuele kostenoverschrijdingen in de uitvoering van de beide projecten herleidbaar tot de kwaliteit van de projectbegrotingen?
4. Is met de beschikbare middelen een optimaal resultaat geboekt in de voortgang van C2000, zowel waar het tempo betreft als met betrekking tot de kwaliteit van de gerealiseerde producten?
5. Is bij het project C2000 voldaan aan de informatie-eisen uit de procedureregeling grote projecten? Is de Kamer op de juiste momenten en met adequate (dat wil zeggen relevante, volledige, juiste, actuele, tijdige en consistente) informatie op de hoogte gebracht van eventuele vertragingen en/of kostenoverschrijdingen bij beide projecten?

De Algemene Rekenkamer heeft aangegeven de vragen grotendeels te zullen beantwoorden.² Met betrekking tot vraag 4 heeft zij toegezegd het tempo en de kwaliteit van de gerealiseerde producten te reconstrueren in relatie tot het oorspronkelijke projectvoorstel, de daarna aangebrachte bijstellingen en de (onderbouwing in de) voortgangsrapportages.

De Tweede Kamer heeft de Algemene Rekenkamer in december 2002 tevens gevraagd onderzoek te doen naar het beleid inzake ICT en automatisering bij de politie. Over de resultaten van dit onderzoek zal de Algemene Rekenkamer naar verwachting in het najaar 2003 rapporteren.

1.2 C2000 en GMS

In april 1996 stemde het kabinet in met de uitvoering van het C2000-project. De voorbereiding was gestart in 1993. Het project werd op 20 maart 1997 door de Tweede Kamer aangewezen als «groot project».

Het C2000-systeem bestaat uit een landelijk dekkend radionetwerk, netwerkdiensten, radiobediensystemen en randapparatuur. Hierbij wordt gebruik gemaakt van een nieuwe technologische standaard: TETRA. Het radionetwerk is opgebouwd uit basisstations (antennemasten met de bijbehorende zend- en ontvangapparatuur), schakelnodes (die de basisstations en de meldkamers met elkaar verbinden) en een Netwerk Management Systeem. De delen van het radionetwerk zijn door middel van vaste lijnen met elkaar verbonden.

Het C2000-project beoogt:

- Het oplossen van bestaande knelpunten in de communicatievoorzieningen van de verschillende overheidsdiensten in de veiligheidsketen, waardoor een snellere en effectievere hulpverlening aan burgers mogelijk wordt;

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 725, nr. 1.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 725, nr. 2.

- het versterken van de samenhang tussen de brandweer, ambulancediensten en politie;
- het scheppen van nieuwe grensoverschrijdende mogelijkheden.

In 1994 werd gestart met de voorbereiding van het project GMS. In 1996 werden het projectplan en de begroting vastgesteld door de Tweede Kamer.

GMS is een softwarepakket voor meldkamers dat de werkzaamheden van de centralisten in een multidisciplinaire (brandweer, ambulance, politie) meldkamer ondersteunt (gegevens hoeven bijvoorbeeld maar één keer ingevoerd te worden), en dat tevens koppelbaar is met andere systemen op de meldkamer (radiobediensystemen, geografische informatiesystemen, e.d.).

In 1996 wordt het doel van GMS omschreven als:

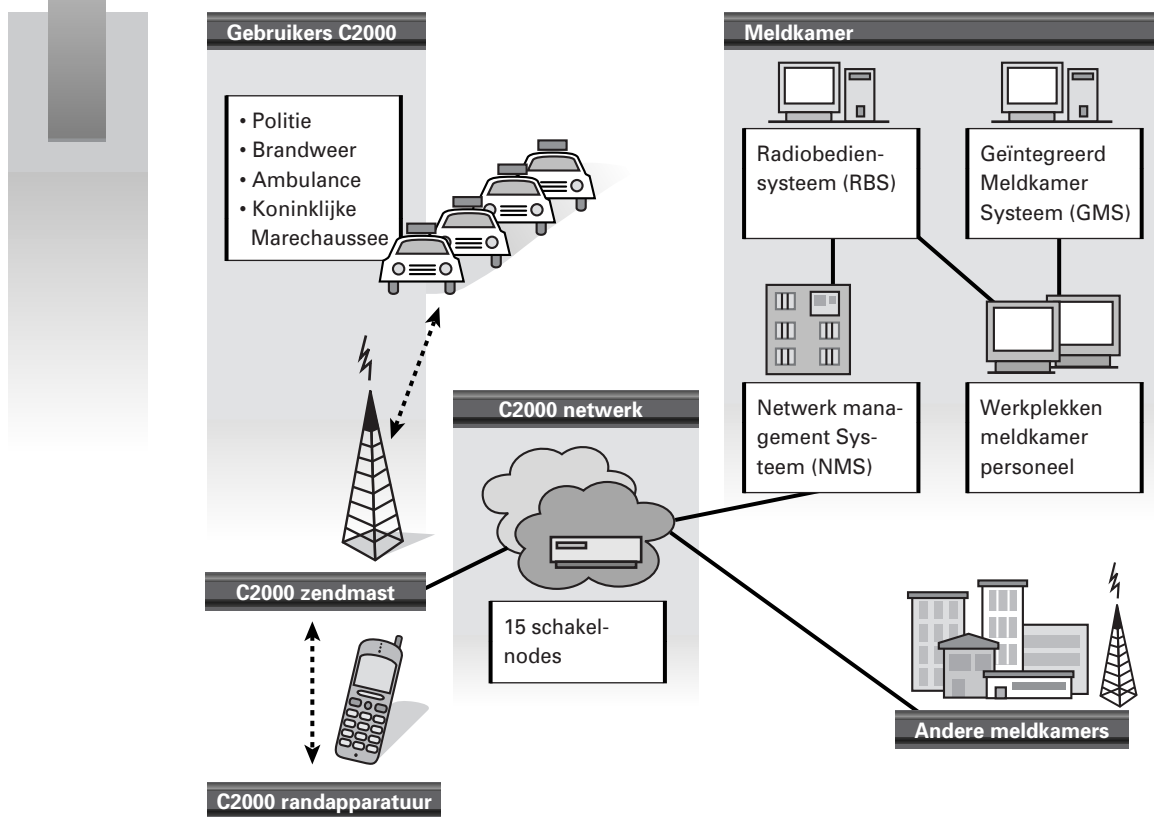
*«De vergroting van de samenhang in de veiligheidsketen door alle, niet op elkaar afgestemde meldkamersystemen in de regionale meldkamers van de brandweer, ambulance-hulpverlening en de politie, te vervangen door één, gezamenlijk te verwerven, meldkamersysteem».*³

Sinds 2002 zijn de projecten GMS en C2000 samen met het project Colokatie geïntegreerd tot één project, genaamd Verbindingen en Meldkamerdomein. Colokatie betreft het fysiek bij elkaar brengen van alle hulpverleningsdiensten (brandweer, ambulance en politie) binnen één regio in één meldkamer.

³ Tweede Kamer, 1995–1996, 24 225, nr. 8.

C2000, GMS, Colokatie schematisch

Figuur 1



1.3 Onderzoek Algemene Rekenkamer

De relatief beperkt beschikbare tijd, drie maanden, om het onderzoek uit te voeren, maakte een nadere afbakening noodzakelijk. De Algemene Rekenkamer heeft onderzoek naar de aanbestedingstrajecten, de bijbehorende contracten, het (technische) beheer en de onderhoudsorganisatie, alsmede de beveiliging van het C2000-systeem, buiten beschouwing gelaten.

Voor haar onderzoek heeft de Algemene Rekenkamer zoveel mogelijk gebruik gemaakt van rapportages en onderzoeken van externe project-evaluatoren van C2000, die door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) waren aangezocht.

In december 2002 verzocht het Ministerie van BZK de externe project-evaluators te verrichten naar de regionale kosten van het C2000-project. De rapportage over dit onderzoek was, in tegenstelling tot

de planning, bij het afsluiten van het onderzoek van de Algemene Rekenkamer, in april 2003, nog niet beschikbaar en kon dus niet meer worden meegenomen.

Voor de uitvoering van haar onderzoek heeft de Algemene Rekenkamer gebruik gemaakt van relevante Kamerstukken en daarbij behorende bijlagen en interne stukken van het Ministerie van BZK (projectplannen, management-rapportages, financiële administratie, notulen, interne notities, e.d.).

De Algemene Rekenkamer heeft gesprekken gevoerd met betrokkenen van de ministeries van BZK, Defensie en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). De Algemene Rekenkamer heeft voorts een enquête gehouden onder de brandweer, ambulance en politie van alle 25 veiligheidsregio's, bij het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) en de Koninklijke Marechaussee (KMar). In totaal gaat het om 77 organisaties. Van deze organisaties reageerde 90% op de enquête, waarbij ongeveer de helft één gezamenlijke reactie gaf.

Naast de enquêtes zijn, om het landelijk beeld te completeren, gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van brandweer, ambulancediensten en politie van zeven regio's, waaronder de Startregio Amsterdam en de Regio Limburg-Zuid, waar de drielandenproef wordt gehouden, en de KMar.

1.4 Opbouw rapport

Het rapport sluit aan bij de door de Tweede Kamer gestelde vragen, waarbij de volgorde van de te beantwoorden vragen als volgt is.

- In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op het tempo en de kwaliteit van de gerealiseerde C2000 produkten (vraag 4).
- In de hoofdstukken 3 en 4 komen de financiën van het C2000-project aan de orde (vragen 1, 2 en 3).
- Hoofdstuk 5 gaat over de financiën van het GMS-project (vragen 1, 2 en 3).
- In hoofdstuk 6 wordt tenslotte ingegaan op de informatievoorziening aan de Tweede Kamer (vraag 5).
- In hoofdstuk 7 komen aan de orde: de conclusies en aanbevelingen, de reactie van de staatssecretaris van BZK en het nawoord van de Algemene Rekenkamer.

2 C2000: KWALITEIT, TEMPO EN RESULTAAT

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komen het tempo en de kwaliteit van de gerealiseerde producten aan de orde (vraag 4 van de Tweede Kamer). De Algemene Rekenkamer heeft hierbij gekeken naar:

- de projectorganisatie;
- het draagvlak en de communicatie;
- de planning en realisatie;
- de functionaliteiten.

2.2 Projectorganisatie

2.2.1 Algemeen

Bij de totstandkoming van het C2000-project zijn vele actoren op rijks-, regionaal en lokaal niveau betrokken, hetgeen een complexe projectorganisatie met zich meebrengt.

De belangrijkste betrokken partijen zijn:

Het Ministerie van BZK

BZK stuurt als opdrachtgever het C2000-project aan, mede namens VWS en Defensie. De Directeur-Generaal voor Openbare Orde en Veiligheid van het Ministerie van BZK (DG OOV) is de ambtelijke opdrachtgever. Het C2000-project is ondergebracht bij de directie Veiligheid, Informatiebeleid en Projecten (VIP) van BZK. Hier is het ambtelijk projectbureau C2000 (APB) ingericht, belast met de uitvoering van de dagelijkse werkzaamheden. De ambtelijke aansturing vindt plaats in het «Strategisch Besluitvormingsplatform» (SBP), voorheen het Opdrachtgeversoverleg (OGO). Hierin zitten vertegenwoordigers van alle betrokken departementen (BZK, VWS, Defensie). Daarnaast heeft het SBP als taak draagvlak te creëren voor het C2000-project.

Het APB adviseert het SBP over het te voeren beleid.

Informatie en communicatie Technologie Organisatie (ITO)

De directeur van ITO, een baten- en lastendienst van het Ministerie van BZK, is de opdrachtnemer. De relatie tussen BZK als opdrachtgever van het C2000-project en ITO als opdrachtnemer is op 24 januari 1997 vastgelegd in een convenant.

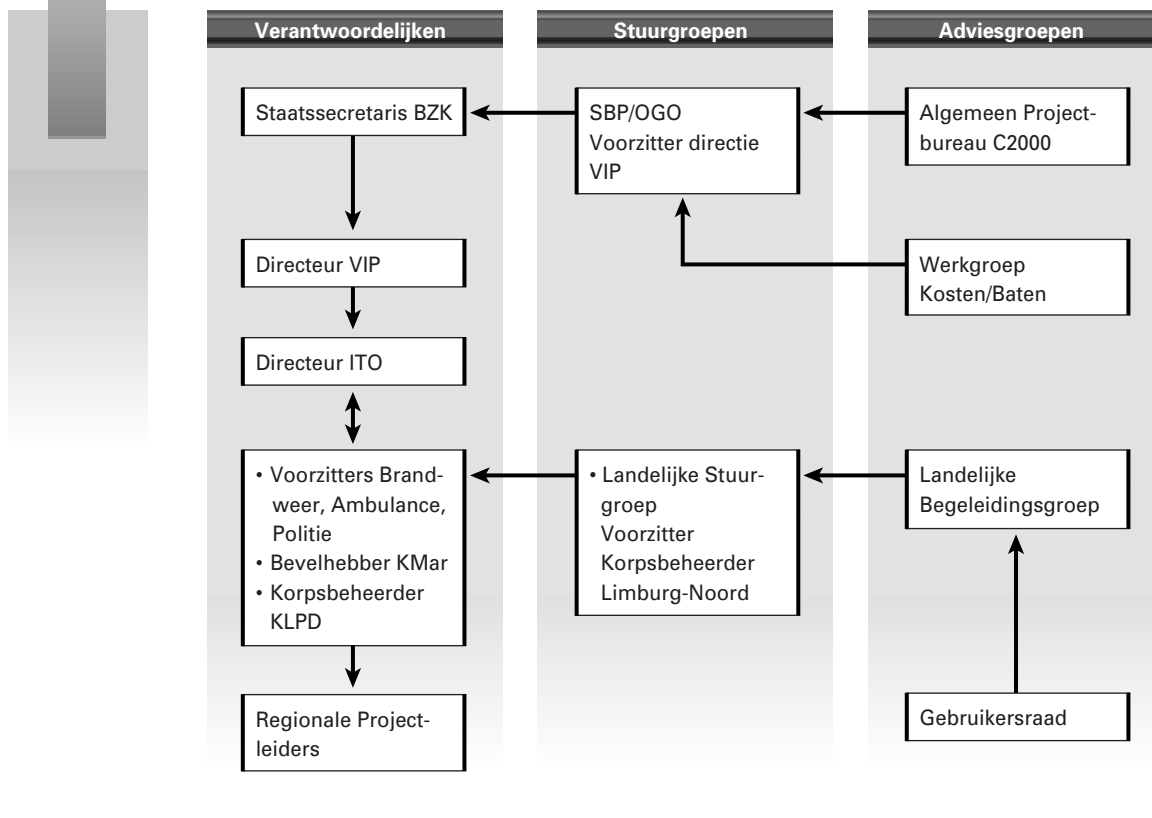
De gebruikers

De uiteindelijke gebruikers van C2000 zijn alle betrokkenen werkzaam bij de Openbare Orde en Veiligheidsdiensten, zoals de brandweer, ambulance en politie, het KLPD en de KMar.

Vertegenwoordigers van de gebruikers participeren in de Gebruikersraad en de Landelijke Stuurgroep. Beide organen kunnen adviseren en richting geven, maar geen bindende uitspraken doen namens alle gebruikers.

Relatieschema

Figuur 2



2.2.2 Aansturing BZK

De opzet van de projectorganisatie heeft, zeker in de beginfase van het C2000-project, onvoldoende aandacht gekregen:

- er is in de projectorganisaties van het Ministerie van BZK en ITO te weinig rekening gehouden met de bestuurlijke en operationele complexiteit van het project;
- er is onvoldoende draagvlak gecreëerd bij de gebruikers;
- de planvorming maakte geen structureel onderdeel uit van het project. Eerst in 1999 werd een projectplan, op verzoek, toegestuurd aan de Tweede Kamer. Vooral de planvorming van de landelijke implementatie van het netwerk had nog onvoldoende aandacht;
- er werd tot 2000 in beperkte mate aan risicomanagement gedaan, waardoor risico's onvoldoende zichtbaar werden gemaakt;
- de door de diverse evaluatiebegeleiders gesignaleerde tekortkomingen

- werden niet direct opgepakt: het gaat dan om versterking van de projectorganisatie van BZK en ITO;
- de aansturing door BZK van ITO was onvoldoende, mede door een tekort aan expertise;
- BZK beschikte over onvoldoende informatie over de voortgang van het project van ITO.

Vanaf 2000 leidden de getroffen maatregelen tot een verbetering van de aansturing. Het gaat hierbij onder meer om:

- de personele versterking van het projectbureau;
- de verbetering van het risicomanagement;
- de versterking van de afstemming tussen BZK en de Landelijke Stuurgroep.

Eerst in 2002 verbeterde ook de informatievoorziening en boden de uitgebreidere maandelijkse voortgangsrapportages van ITO aan BZK meer inzicht in de voortgang van het project. Dit bleek temeer daar BZK vaststelde dat er medio 2002 vrij plotseling een groot aantal knelpunten op tafel lag, waarvan afgevraagd kon worden of deze niet eerder aan BZK gemeld hadden moeten worden.

2.2.3 Projectbeheersing ITO

De Algemene Rekenkamer constateert dat ook de projectbeheersing door ITO in de beginfase van het project onvoldoende was vanwege:

- het ontbreken van een in projectorganisatorisch opzicht voldoende geëquipeerde organisatie: onvoldoende gekwalificeerd personeel en het ontbreken van een beheerorganisatie;
- het ontbreken van inzichtelijke informatie over de voortgang van het project door ITO aan BZK;
- het ontbreken van kwaliteitsbewaking bij ITO;
- het ontbreken van contractmanagement;
- het ontbreken van een planning die zowel op de gebruikers als op de leverancier van het netwerk was afgestemd.

Een aantal bij ITO getroffen beheersingsmaatregelen, uitgevoerd na verschillende evaluaties, heeft sedert 2000 bijgedragen aan de verbetering van de projectbeheersing. Het gaat dan onder meer om:

- de (personele) uitbouw en stabilisering van de projectorganisatie;
- het opstellen van standaarden, procedures en werkinstructies;
- het verbeteren van de maandelijkse voortgangsrapportages aan BZK;
- het verbeteren van de wijze waarop ITO omgaat met het risico dat de leveranciers de afspraken niet nakomen.

Overigens wordt verwezen naar de rapportage van de Algemene Rekenkamer over ITO in het Rapport bij het Jaarverslag van het Ministerie van BZK dat op 21 mei 2003 is verschenen.

2.3 Draagvlak en communicatie

2.3.1 Communicatieactiviteiten

Vanaf 1997 wordt door BZK, en vanaf 2002 met ITO gezamenlijk, een communicatieplan opgesteld.

In de afgelopen jaren is door BZK/ITO aandacht besteed aan communicatie met de gebruikers door het opstellen van brochures/factsheets, het uitbrengen van een periodiek en een videoband, het organiseren van landelijke informatiedagen, workshops en een symposium, het openen van een website, het verzorgen van demonstraties van GMS/C2000 in een

testruimte van ITO en Bestuurlijke Informatieronden om het bestuurlijke en operationele veld te informeren over het C2000-project.

2.3.2 *Stand van zaken draagvlak en communicatie*

Het belang van goede communicatie en het creëren van draagvlak voor het C2000-project is meermalen onderkend, maar er is onvoldoende uitvoering aan gegeven.

Verschillende malen is het belang onderkend van het formaliseren van draagvlak bij bestuurders door het afsluiten van convenanten. Begin 2003 waren slechts in drie van de 25 veiligheidsregio's dergelijke afspraken gemaakt.

Uit de in maart 2003 gehouden enquête van de Algemene Rekenkamer onder gebruikers blijkt dat 70% niet tevreden is met de communicatie door ITO, terwijl dit bij de communicatie met BZK nog hoger ligt (85%). Verder blijkt uit de enquête dat op strategisch en tactisch niveau ongeveer 45% van de respondenten aangeeft dat het draagvlak voor C2000 voldoende tot goed is, terwijl 50% het draagvlak matig vindt en circa 5% onvoldoende.

Op operationeel niveau noemt 65% van de respondenten het draagvlak voor C2000 voldoende tot goed, 25% matig en 10% onvoldoende.

Er is nog steeds sprake van een groot aantal zorgpunten bij gebruikers en de communicatie over het project laat te wensen over.

Uit de Bestuurlijke Informatieronde van december 2002 bleek dat de gebruikers onder meer de volgende zorgpunten hadden:

- de planning;
- de dekkingsgraad;
- onduidelijkheid over financiële aspecten, vooral veroorzaakt door het ontbreken van een heldere planning. Dit draagt financiële risico's in zich voor de gemeenten (brandweerregio's) en politie (bekostiging ten laste van andere middelen, zoals bijvoorbeeld politiesterkte) en voor het in stand moeten houden van de analoge netten voor een periode van 3 à 4 jaar na de uitrol van C2000 (planning ITO);
- onvoldoende ondersteuning door ITO (niet slagvaardig genoeg, onvoldoende klantvriendelijk en onvoldoende informatiewaarde van materiaal) en de Landelijke Stuurgroep (geen middelen ter beschikking);
- een gebrek aan harde informatie, bijvoorbeeld over nieuwe softwareversies van C2000 en de planning van opleidingen van personeel. Hierdoor kan zowel de planning als de financiering niet goed worden verzorgd door de regio's;
- het ontbreken van een achtervang (terugvalmeldkamer) in geval van uitval van het netwerk. In het huidige systeem kan bij uitval van het portofoonnetwerk overgeschakeld worden op het mobilfoonnetwerk, bij de invoering van C2000 bestaat deze terugvaloptie niet meer;
- een moeizaam verloop van de regie van het gehele proces: gebruikers worden onvoldoende ondersteund en krijgen ook vaak geen antwoord op aan ITO en BZK gestelde vragen.

Ook de Landelijke Stuurgroep en de Gebruikersraad hebben onvoldoende kunnen bijgedragen aan het vergroten van het draagvlak en de uiteindelijke invoering van C2000.

Beide organen die zijn ingesteld om deze bijdragen te kunnen leveren beschikken niet over de middelen om hun functie voldoende te kunnen vervullen omdat:

- vertegenwoordigers geen mandaat hebben van de organisatieonderdelen;
- de organen te weinig tijd hebben om te kunnen reageren op de vaak omvangrijke rapportages die ze, veelal op een laat moment, ter advisering krijgen voorgelegd.

2.4 Planning en realisatie

2.4.1 Algemeen

Voor de realisering van het C2000-project zijn de plannings van zowel BZK, ITO als de gebruikers (brandweer, politie, ambulancediensten, KMar en KLPD) van belang. Deze plannings zijn samengevat in de (totaal)-planning die de belangrijke mijlpalen van het C2000-project bevat en wordt vastgesteld door het SBP. Deze planning is gekoppeld aan de financiële planning van het C2000-project.⁴

BZK is verantwoordelijk voor de integrale planning van het C2000-project en later ook voor de projecten GMS en colokatie van de meldkamers.⁵

2.4.2 Aanpassingen

De Algemene Rekenkamer constateert dat de planning van het C2000-project, vanaf het kabinetsbesluit in 1996, verschillende malen is aangepast. Volgens BZK zal de recentste aanpassing inhouden dat de bedrijfsvaardige oplevering tenminste met drie maanden vertraagd zal worden en naar verwachting (maart 2003) zal plaatsvinden op 1 april 2004. Deze vertraging zal van invloed zijn op de datum van operationeel gaan van een aantal regio's.

⁴ Algemeen Projectplan versie 10.0.

⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 25 124, nr. 24.

Overzicht plannings C2000 project

Figuur 3

| | |
|---|--------------|
| Haalbaarheidsstudie juni 1995 | januari 2005 |
| Studie naar de Kosten van het project C2000, april 1996 | 2001 |
| Planning november 1996 (brief aan de Tweede Kamer) | april 2004 |
| Planning oktober 1997 (eerste Voortgangsrapportage) | april 2004 |
| Planning mei 1998 (tweede Voortgangsrapportage) | april 2004 |
| Algemeen Projectplan september 1999 | juni 2004 |
| Voortgangsrapportage 16 februari 2001 | januari 2004 |
| Algemeen Projectplan juni 2001 | januari 2004 |
| Brief november 2002 | januari 2004 |
| Notitie S-G BZK januari 2003 | juni 2004 |
| Algemeen Projectplan 6 februari 2003 | januari 2004 |
| Opgave BZK ultimo maart 2003 | april 2004 |

De Algemene Rekenkamer constateert dat de in figuur 3 genoemde data niet allemaal hetzelfde resultaat inhouden.

In 1996 werd uitgegaan van voltooiing van de regionale implementatie, afsluiting van het project en afstoting van de exploitatie van oude netwerken in 2004. In latere plannings werd uitgegaan van afronding van de regionale implementatie/landelijke uitrol in 2004. Ook het begrip «operationeel gaan» van de regio's (het ermee werken) is als resultaat genoemd. Aanvankelijk werd het C2000-project als beëindigd beschouwd wanneer het operationeel zou zijn (regio's werken ermee). In 2001 veranderde dit resultaat. Het project werd als beëindigd beschouwd bij de landelijke oplevering van het netwerk op 1 januari 2004.

Tenslotte gaan de laatste plannings uit van bedrijfsvaardige oplevering door ITO van het netwerk en de radiobediensystemen (gepland 1 april 2004), waarna in de regio's veelal nog testen zullen plaatsvinden en medewerkers nog moeten worden opgeleid.

De Algemene Rekenkamer stelt tenslotte vast dat, op grond van de rapportages aan de Tweede Kamer de indruk kan bestaan dat «operationeel gaan» (het ermee werken) op 1 januari 2004 zal zijn gerealiseerd, terwijl hier alleen bedoeld is een bedrijfsvaardige oplevering van het netwerk (zie ook hoofdstuk 6).

De hiervoor genoemde factoren hebben ertoe bijgedragen dat de plannings en de bijstellingen ervan niet eenduidig en inzichtelijk waren,

hetgeen de reconstructie achteraf bemoeilijkte. In figuur 4 is een overzicht gegeven van de wijzigingen in het projectresultaat.

Overzicht wijzigingen projectresultaat

Figuur 4

| Bron | Datum | Resultaat (einde project C2000) |
|---|--------------|---|
| Haalbaarheidsstudie juni 1995 | januari 2005 | Oplevering landelijk netwerk, aantoning goede werking in operationele omgeving, functionerende beheerorganisatie, voorzieningen voor training en opleiding regio's. |
| Studie naar de Kosten van het project C2000, april 1996 | 2001 | Voltooiing regionale implementatie en afstoting exploitatie oude netwerken |
| Planning november 1996 (brief aan de Tweede Kamer) | april 2004 | Afronding implementatie in laatste regiocluster |
| Planning oktober 1997 (eerste Voortgangsrapportage) | april 2004 | Landelijke invoering |
| Planning mei 1998 (tweede Voortgangsrapportage) | april 2004 | Landelijke invoering |
| Algemeen Projectplan september 1999 | juni 2004 | Realisering C2000 in heel Nederland |
| Voortgangsrapportage 16 februari 2001 | januari 2004 | Afronding landelijke uitrol |
| Algemeen Projectplan juni 2001 | januari 2004 | Einde C2000 project |
| Brief november 2002 | januari 2004 | C2000 operationeel |
| Notitie S-G BZK januari 2003 | juni 2004 | C2000 operationeel |
| Algemeen Projectplan 6 februari 2003 | januari 2004 | Bedrijfsvaardige oplevering C2000 |
| Opgave BZK ultimo maart 2003 | april 2004 | Bedrijfsvaardige oplevering C2000 |

2.4.3 Verwachte oplevering

Uit de enquêteresultaten en interviews bleek dat ongeveer 30% van de gebruikers eerst in het eerste kwartaal van 2004 zal werken met (operationeel gaan) C2000 (naast het analoge netwerk). In de loop van 2004 verwacht het merendeel te gaan werken met C2000, onder voorbehoud dat het netwerk op 1 januari 2004 opgeleverd is.

De uitfasering (het afstoten van het oude analoge netwerk) zal in 60% van de gevallen plaatsvinden in 2004, in 35% van de gevallen eerst in 2005 en in 5% van de gevallen daarna. Overigens is hier nog geen rekening gehouden met de verwachte vertraging van de technische oplevering met tenminste drie maanden (van 1 januari 2004 naar 1 april 2004).

Verder stelt de Algemene Rekenkamer vast dat de totaalplanning van BZK voor de gebruikers veeleer een gegeven was. De eenzijdige wijze van open bijstellen van de totaalplanning (BZK en ITO waren vooral leidend), en

de gebrekkige informatievoorziening en afstemming hierover met de gebruikers, leidde tot onduidelijkheid bij de gebruikers en onvoldoende afstemming van de plannings van de regio's en BZK/ITO.

2.4.4 Vertraging

De Algemene Rekenkamer constateert dat gedurende de looptijd van het project een aantal vertragingen optrad dat van invloed was op de planning en besluitvorming over bijvoorbeeld de «Proef in de Proef». Het gaat dan om:

- (het uitbreiden van) de onderhandelingen;
- het volgen van Europese aanbestedingsregels;
- het verwerven van nieuwe opstelpunten;⁶
- de organisatorische complexiteit van de regionale implementatie/het betrekken van de regio's;
- de mogelijkheid van de leveranciers om tijdig de apparatuur te kunnen leveren/de beschikbaarheid van de technologie;
- het slagen van het proefproject.

Deze factoren werden reeds in 1996 onderkend als mogelijke risico's voor de planning.

Tenslotte stelt de Algemene Rekenkamer vast dat BZK op 24 januari 2003 aan de informateur melding maakte van een vertraging van een half jaar als gevolg van vertraging in de regio's. ITO meldde BZK echter eerder⁷ dat het ging om een vertraging van de oplevering van de vaste verbindingen die nog niet is opgelost. Volgens BZK is sprake van een vertraging van maximaal drie maanden.

Mogelijk nieuwe vertragingen kunnen niet worden uitgesloten. Het gaat hierbij om:

- (tijdige) beschikbaarheid van softwarereleases;
- discussie met eigenaren over (de kosten van) radiodekking in speciale locaties;⁸
- landelijke radiodekking van het netwerk;
- plaatsing van opstelpunten: in de periode tot ultimo 2003 gaat het nog om 12 masten per week, zodat er in totaal 388 masten komen te staan;
- oplossing van het uitwijkprobleem in geval van uitval van het netwerk;
- tijdige nakoming van contractuele verplichtingen door leveranciers.

2.5 Functionaliteiten

2.5.1 Algemeen

In deze paragraaf staat de kwaliteit van het C2000-systeem centraal. Het betreft hier de functies en eisen waaraan het systeem moet voldoen (functionaliteiten). Nagegaan is in welke mate het systeem – zoals dat in de Startregio functioneert en landelijk moet gaan functioneren – voldoet aan het Functioneel Programma van Eisen (FPvE) uit 1996. Daarnaast wordt een beeld geschetst van de thans bij de gebruikers levende zorgpunten over het C2000-systeem en wordt beoordeeld in welke mate de Proef in de Proef informatie heeft opgeleverd over de werkbaarheid en de beheersbaarheid van het gehele C2000-systeem.

2.5.2 Functioneel Programma van Eisen

Door het projectbureau C2000 is op basis van workshops met vertegenwoordigers uit het operationele veld in de tweede helft van 1995

⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 25 124, nr. 25; d.d. 1 november 2002.

⁷ 20 januari 2003.

⁸ Special Coverage Locations: bouwwerken waar voor de openbare orde en veiligheid binnenhuisdekking noodzakelijk is.

gesproken over de verwachtingen van C2000. De resultaten van deze workshops zijn verwerkt in het FPvE uit 1996. Het FPvE geeft op hoofdlijnen inzicht in de functionele eisen en wensen die landelijk aan C2000 voor de hulpdiensten worden gesteld. Met andere woorden, het document geeft antwoord op de vraag wat gebruikers met het systeem moeten kunnen.

Het FPvE stond model voor de Functioneel Technische Specificaties van het C2000 systeem uit 1997, op basis waarvan met de leverancier TetraNed (hierna: de leverancier) de Overeengekomen Specificaties zijn vastgesteld. Eind 2001 is in een nadere overeenkomst tussen ITO en de leverancier vastgesteld dat de functionaliteiten in de vorm van software-releases worden geleverd. Volgens ITO zullen op 1 januari 2004 de belangrijkste functionaliteiten uit de Overeengekomen Specificaties zijn opgeleverd waarna uiterlijk eind 2004 nog een slotrelease zal worden geleverd die de functionaliteit zal brengen op het niveau van de Overeengekomen Specificaties.⁹

2.5.3 Huidige stand van zaken functionaliteiten

In maart 2003 heeft ITO aan de Algemene Rekenkamer inzicht verschaft in de door hen verwachte realisatie van de functionaliteiten uit het FPvE uit 1996. Een aantal van deze functionaliteiten zal pas in latere versies van de netwerksoftware beschikbaar komen en daarom is het verifiëren van de realisatie ervan door de Algemene Rekenkamer niet mogelijk. Op dit moment (maart 2003) is C2000 landelijk nog niet operationeel, zijn de netwerkversies nog niet geïmplementeerd en is nog niet zeker welke functies de leverancier in de slotrelease (softwareversie 5.2) levert. De slotrelease staat uiterlijk gepland in december 2004. Pas na de levering van alle netwerkversies en het afronden van de landelijke aanbesteding randapparatuur kan de uiteindelijke balans worden opgemaakt of C2000 voldoet aan alle eisen opgenomen in het FPvE uit 1996 en functioneert conform die eisen. Dit is als uitgangspunt gehanteerd voor de beoordeling van de functionaliteiten van C2000.

De Algemene Rekenkamer constateert, op basis van door ITO verstrekte informatie, dat naar de huidige inzichten (ervan uitgaande dat de leverancier de (laatste) softwareversies oplevert zoals overeengekomen), in opzet grotendeels zal worden voldaan aan de functionele eisen zoals geformuleerd in het FPvE uit 1996, met uitzondering van de volgende eisen:

- end-to-end beveiliging (beveiligingseis);
- het permanent op afstand uitschakelen van randapparatuur (beveiligingseis).

De end-to-end encryptie beveiligingsfunctionaliteit is met name noodzakelijk voor speciale eenheden van de politie. Het uitschakelen van randapparatuur op afstand is een functionaliteit om te voorkomen dat bij diefstal van randapparatuur (bijv. portofoons) er meegeluisterd kan worden. Op dit moment is wel de functionaliteit «temporary disable» geleverd waarmee zoekgeraakte randapparatuur kan worden buitengesloten. Het is echter nog niet mogelijk om aanwezige encryptiesleutels op afstand te vernietigen.

Naast het versturen van spraak en data zou video-overdracht een extra toepassingsmogelijkheid bieden.

⁹ Schriftelijke beantwoording vragen door ITO, d.d. 4 maart 2003.

2.5.4 Zorgpunten gebruikers

De Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd dat de gebruikers in onvoldoende mate op de hoogte zijn welke functionaliteiten wel en welke niet in C2000 worden geleverd. Ook worden volgens de gebruikers de gewekte verwachtingen ten behoeve van datacommunicatie vanwege de beperkte bandbreedte van C2000 niet waargemaakt. Tenslotte constateert de Algemene Rekenkamer dat er diverse zorgpunten zijn binnen de regio's.

Radiodekking

Het benodigde aantal zendmasten is in de loop van de tijd gereduceerd van 480 naar het huidige aantal van 388.¹⁰ Hierbij dient opgemerkt te worden dat de hoogte van de masten bij 480 masten 30 meter zou zijn en dat de hoogte van de 388 masten 53 meter is. Bij de gebruikers leeft de vraag of de door BZK gegarandeerde dekking (95%) wel mogelijk is met de huidige geografische lay-out van het C2000-systeem.¹¹ De vraag die het veld heeft is of gegarandeerd wordt dat deze zodanig is dat in vergelijking met de huidige analoge netten geen kwaliteitsverschil optreedt.

Radiodekking bijzondere locaties

Verschillende gebruikers stellen als randvoorwaarde voor het operationeel gaan met het C2000-systeem dat er voldoende dekking is in de daarvoor aangemerkte bijzondere locaties zoals treintunnels en voetbalstadions (Special Coverage Locations; SCL's). Een SCL is een bouwwerk waar voor de openbare orde en veiligheid binnenuitdekking noodzakelijk is. Waar deze niet op «natuurlijke wijze» beschikbaar is zal dit moeten worden gerealiseerd door het aanbrengen van technische voorzieningen.

Bij de start van het project in 1996 is een inventarisatie gemaakt van locaties die over soortgelijke analoge voorzieningen beschikten. In 1998 is een nieuwe inventarisatie gedaan van SCL's. Voor de regio's is het onduidelijk hoe wordt omgegaan met de bijzondere locaties die in de periode van 1998 tot heden zijn ontstaan of nog worden gebouwd. Een voorbeeld hiervan is het HSL-traject.

Het beleid van het Ministerie van BZK is dat de eigenaren van de locaties verantwoordelijk zijn voor de dekking binnen de bijzondere locaties. Volgens BZK is het aan het gemeentebestuur om te oordelen of in een object binnenuitdekking noodzakelijk wordt geacht voor de openbare orde en veiligheidsdiensten.¹² De regio's hebben grote zorg dat de regio's de eigenaren van de bijzondere locaties moeten gaan aansporen met lang lopende juridische procedures om de noodzakelijke dekking te verkrijgen. Een aantal probleemlocaties, aangegeven door de regio's, zijn bijvoorbeeld metrotunnels, treintunnels en voetbalstadions. De disciplines geven aan dat het niet verantwoord is om operationeel te gaan wanneer er geen of onvoldoende dekking is op de bijzondere locaties. Wat betreft de dekkingsgraad in SCL's wordt geconstateerd dat de inventarisatie van SCL's uit 1996 verre van compleet was. De inventarisatie vermeldde op één na uitsluitend locaties in Noord- en Zuid-Holland. Ook de inventarisatie uit 1998 was niet volledig. Pas in september 2002 is een degelijke poging gedaan om alle SCL's in kaart te brengen. In figuur 5 is de inventarisatie van SCL's door BZK opgenomen.

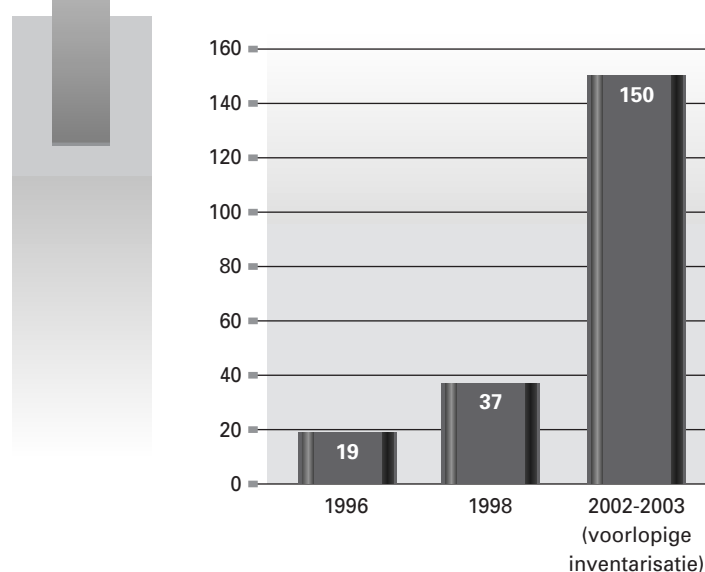
¹⁰ Managementrapportage ITO, januari 2003.

¹¹ Zorgpunten Gebruikersraad, besproken met Staatssecretaris, december 2002.

¹² Notitie SCL, stand van zaken, DGOOV/VIP, d.d. 6 maart 2003.

Inventarisatie aantal Special Coverage Locations (SCL's)

Figuur 5



Tijdigheid en functionele inhoud softwareleases

Er bestaan bij de regio's vragen over welke functionaliteiten er in de opeenvolgende softwareversies zitten. Ook was er in het veld onduidelijkheid over de operationele consequenties van de migratie van de ene naar de andere netwerkversie. Tot op heden heeft de leverancier nog geen duidelijkheid kunnen verschaffen over de functionaliteiten die uiterlijk 15 december 2004 minimaal zullen worden geleverd.¹³

Noodknopprocedure

Met name de brandweer heeft in diverse regio's aangegeven dat er een groot punt van zorg bestaat wat betreft de noodknopprocedure. Op dit moment functioneert de noodknop uitsluitend in TMO (Trunked Mode). In TMO wordt gebruik gemaakt van het C2000 radionetwerk. In DMO (Direct Mode) kunnen de gebruikers direct met elkaar communiceren zonder gebruik te maken van het C2000 netwerk.

De brandweer werkt bij blusactiviteiten met een bevelvoerder met twee portofoons die buiten het pand staat. Via TMO communiceert de bevelvoerder met de meldkamer en met DMO communiceert hij met de manschappen. Op dit moment is het volgens de brandweer nog niet mogelijk om met een portfoon zowel TMO- als DMO-communicatie te ontvangen. Dit betekent dat een brandweerman in nood in een gebouw geen noodsignaal aan de meldkamer kan geven.

¹³ Visiedocument, Brief van ITO aan BZK, d.d. 20 januari 2003.

Ten tijde van de Proef in de Proef (zie volgende paragraaf) is dit probleem reeds gesignaleerd. De Landelijke Begeleidingsgroep Evaluatie heeft bij

de evaluatie van deze proef aangegeven dat DMO voorzien moet zijn van een noodoproepfunctie.¹⁴ ITO geeft in haar brief van augustus 2001 aan de Landelijke Begeleidingsgroep Evaluatie aan dat dit met name een probleem is van de randapparatuur. ITO heeft zeker gesteld dat de noodoproepfunctie in DMO wordt gerealiseerd.¹⁵ Het moment van realisatie zal volgens ITO afhangen van de commerciële inschatting door de leverancier. De Algemene Rekenkamer constateert na gesprekken met de regio's dat dit probleem tijdig geconstateerd is, maar dat tot op heden geen passende oplossing naar tevredenheid van de regio's is ontwikkeld.

Bandbreedte C2000

Uit gesprekken met de regio's blijkt dat de verwachtingen hoog gespannen waren ten aanzien van de mogelijkheden van datacommunicatie en de beschikbare bandbreedte van het C2000-netwerk. De huidige bandbreedte voor C2000 is onvoldoende voor breedband datacommunicatie functionaliteiten en voor het versturen van bewegend beeld met geluid. Wel is de bandbreedte voldoende voor het versturen van tekstberichten en informatie.

Deze verwachtingen zijn o.a. geschapen tijdens de start van het project. De minister van BZK gaf destijds in een brief aan de Tweede Kamer aan dat nieuwe faciliteiten ter beschikking zouden komen die het «kantoor op straat» dichterbij zouden brengen.¹⁶ C2000 zou namelijk het nieuwe «state of the art» communicatiesysteem worden.¹⁷ In bovengenoemde brief gaf de minister wel aan dat de TETRA-techniek in principe de transmissie van videobeelden faciliteert, maar dat deze mogelijkheid niet in het FPvE was opgenomen. BZK geeft aan dat C2000 niet is ontwikkeld als breedband-systeem. Niet uitgesloten is dat door betere datacompressietechnieken en verdere ontwikkeling van de TETRA-standaard het versturen van bewegende beelden in de toekomst wel mogelijk wordt.

2.5.5 Reconstructie van de besluitvorming rond de Proef in de Proef (PiP)

2.5.5.1 Algemeen

Op 27 oktober 1997, in de eerste periodieke voortgangsrapportage van de minister van BZK aan de Tweede Kamer, worden de beslismomenten binnen het project beschreven. Het C2000 netwerk zou als eerste in de Startregio worden ingevoerd. In deze fase zou worden aangetoond dat de technologie betrouwbaar is en de functionaliteit voldoende wordt ingevuld. Tevens worden procedures, methoden en technieken op bruikbaarheid en degelijkheid getoetst. De resultaten daarvan vormen de input voor een evaluatie op basis waarvan de definitieve besluitvorming over het landelijke invoeringstraject zal plaatsvinden.¹⁸ De Startregio zou het gebied van de Groot-Amsterdamse brandweer en ambulancediensten beslaan en een deel van het verzorgingsgebied van de Amsterdamse politie. Het cruciale moment voor definitieve besluitvorming over landelijke invoering van C2000 was het moment waarop besloten zou worden de realisatie van de infrastructuur aan te besteden.

In februari 1999 gaf de staatssecretaris van BZK aan dat het moment van beslissing was aangebroken om de beoogd leverancier de opdracht te verstrekken voor de bouw van het landelijke radionetwerk.¹⁹ Uit (contra-) expertises bleek dat op dat moment geen volledig beeld te krijgen was van de projectrisico's. Bij ongewijzigd beleid zou een kostenoverschrijding dreigen van circa € 136 mln.

De staatssecretaris meldde in zijn brief dat de regering besloten had om een «knip» te leggen tussen het traject van de Startregio en de rest van het project, om de Startregio als proefproject te gebruiken en een zware

¹⁴ Brief 10 augustus door ITO aan Voorzitter Landelijke Stuurgroep, verbeteracties PiP.

¹⁵ Brief 10 augustus door ITO aan Voorzitter Landelijke Stuurgroep, verbeteracties PiP.

¹⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, 25 124 nr. 1.

¹⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 25 124 nr. 10.

¹⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 25 124 nr. 4.

¹⁹ Brief Staatssecretaris BZK aan de vaste kamercommissie voor BZK, d.d. 26 februari 1999.

evaluatie te houden aan het einde van de proefperiode. Op basis van de evaluatie van deze «Proef in de Proef» (PiP) zou hij een beslissing nemen over het vervolgtraject. Wanneer besloten zou worden om te stoppen zou op dat moment een boetebeding in werking treden van maximaal € 38,6 mln.

Het C2000-systeem in de Startregio zou worden geëvalueerd op de volgende aspecten:

- het systeem voldoet aan de gestelde eisen en kan landelijk soepel worden ingevoerd;
- het systeem biedt de mogelijkheid om mee te groeien met de kwaliteit die burgers eisen van hulpverleningsdiensten;
- het netwerk is goed te beheren in verband met de eisen ten aanzien van beschikbaarheid, betrouwbaarheid en beveiliging;
- de kosten en de mogelijkheden deze kosten te financieren binnen de beschikbare kaders.²⁰

2.5.5.2 *Proef in de Proef*

De staatssecretaris van BZK heeft de PiP op 21 februari 2001 van start laten gaan. Het doel van de PiP was om in samenwerking met de disciplines van de brandweer, ambulance, politie en de KMar de werking, werkbaarheid en beheersbaarheid van C2000 te testen. Belangrijk was dat het systeem niet alleen technisch werd getest in het kader van een bedrijfsvaardige oplevering, maar dat ook werd getest of het systeem operationeel aan de eisen en wensen van de gebruikers voldeed en of het beheersbaar was.²¹ Aan de hand van de PiP zou worden beoordeeld of het systeem in opzet geschikt zou zijn voor de gebruikers. De PiP zou niet alleen adviezen geven over het C2000 systeem, maar tevens inzicht geven in de relatie met de leverancier, de eindgebruiker en de relatie met de landelijke implementatie. Tegelijkertijd kende de PiP duidelijke beperkingen (zie bijlage 3).

De staatssecretaris heeft in de brief aan de Tweede Kamer van 16 februari 2001 de status van de besluitvorming van het C2000-project gewijzigd van een Go/No-go in een Go/Tenzij besluit. De «Tenzij-clausule» zou alleen aan de orde zijn als bij uitvoering van de PiP bleek dat het C2000-systeem op cruciale onderdelen niet aan de gestelde eisen kon voldoen.²² De Algemene Rekenkamer stelt vast dat niet bekend was aan welke cruciale onderdelen zou moeten worden voldoen. Verder constateert zij dat aan de oorspronkelijke voorwaarde dat een zware evaluatie gehouden zou worden, zoals geformuleerd ten tijde van «de knip in het C2000- project», niet is voldaan. Daarnaast stelt de Algemene Rekenkamer vast dat de PiP weinig inzicht gaf in de relatie met de leverancier, de eindgebruiker en de relatie met de landelijke implementatie.

2.5.5.3 *Resultaten van de Proef in de Proef*

Tijdens de PiP waren de gebruikers over het algemeen positief over de performance onder zware belasting, spraakqualiteit, telefonie en de individuele oproep, diverse meldkamersfuncties zoals het koppelen van gesprekken, geschiktheid voor motor, trein, vaartuig en helikopter en de multidisciplinaire verbindingen. Kritische kanttekeningen zijn geplaatst bij de:

- beschikbaarheid;
- radiodekking;
- aansluiting van het radiobediensysteem;
- alarmeringssystemen die aansluiten bij het werkproces van de disciplines.

²⁰ Brief Staatssecretaris BZK aan de vaste kamercommissie voor BZK, d.d. 26 februari 1999.

²¹ Testrapport Proef in de Proef (PiP), oktober 2001.

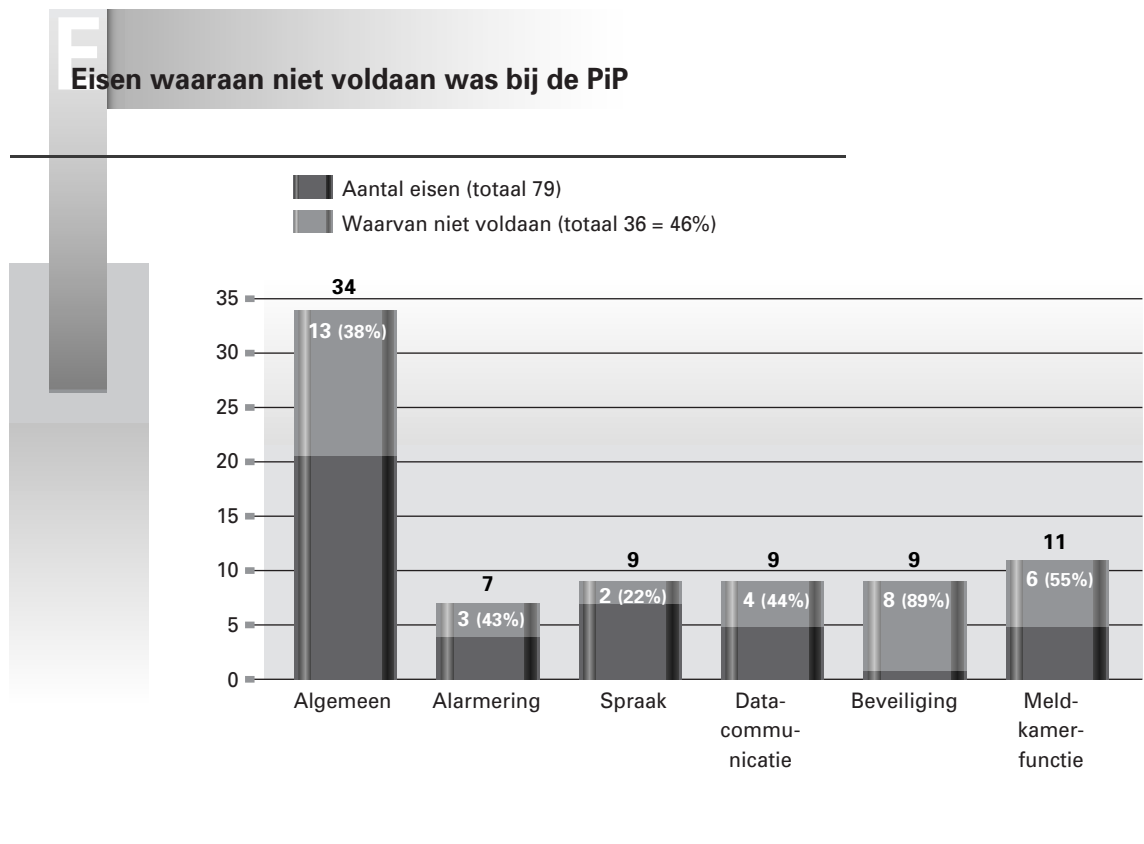
²² Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 25 124, nr. 19.

Een aantal van de beveiligingsfunctionaliteiten was niet geleverd door de leveranciers. Verbetermaatregelen waren noodzakelijk voor het maken van afspraken over de verantwoordelijkheden van Centraal en Lokaal beheer.²³

Opvallend is dat de kanttekeningen wel degelijk van essentieel belang waren voor het goed functioneren van het systeem voor de gebruikers. Waar functionaliteiten ontbraken is aanvullend onderzoek gedaan naar de risico's. Volgens BZK werd uit de PiP duidelijk dat het systeem voldoende potentie had om de tekortkomingen op te kunnen lossen.

In figuur 6 staat een overzicht van het aantal eisen uit het FPvE 1996 waaraan ten tijde van de PiP niet was voldaan. Op basis van de PiP deelde de staatssecretaris van BZK op 9 november 2001 in een brief aan de Tweede Kamer mede dat de «Tenzij clausule» in de «Go/Tenzij bepaling» was opgeheven.

Figuur 6



Uit het onderzoek van de Algemene Rekenkamer bleek dat binnen de Startregio de opvatting leefde dat het niet uitmaakte wat het resultaat van de PiP zou zijn, omdat dit geen invloed meer zou hebben op het doorgaan van het C2000-project. Tijdens de PiP is volgens gebruikers de Startregio gebruik gemaakt van:

- instabiele C2000 software waar nog functionaliteiten in ontbraken;
- een niet goed werkend radiobediensysteem;
- randapparatuur waarbij een groot aantal functionaliteiten ontbrak.

²³ Testrapport Proef in de Proef (PiP), oktober 2001.

De politie en de ambulancesector in Amsterdam achtten de PiP zodoende niet representatief voor het huidige C2000-systeem. Met name de

beheersbaarheid van het systeem is volgens de disciplines niet in zijn volle omvang aangetoond binnen de PiP.

Volgens het Ministerie van BZK bleek bij aanvang van de PiP een fout in de netwerksoftware te zijn ontstaan. Deze fout is onderkend en verholpen waarna de testopstelling in volle omvang kon worden gebruikt. BZK geeft aan dat volgens hen de netwerksoftware niet instabiel was.

2.5.5.4 *Bevindingen Algemene Rekenkamer*

De bekende tekortkomingen tijdens de PiP en het feit dat 46% (figuur 6) van de functionaliteiten ontbrak maakten volgens de Algemene Rekenkamer dat er geen goed afgewogen beslissing mogelijk was ten aanzien van de Go-beslissing op basis van de resultaten van de PiP. De PiP was onvoldoende representatief voor het hele C2000 systeem.

De Algemene Rekenkamer stelt vast dat:

- de PiP door het ontbreken van 46% van de functionaliteiten geen goed inzicht gaf of het systeem operationeel aan de gestelde eisen voldeed;
- de PiP beperkt inzicht gaf of het systeem beheersbaar was;
- de PiP, gelet op de grote beperkingen, niet representatief was voor het gehele C2000 systeem;
- de PiP beperkt inzicht gaf in de relatie met de leverancier, de eindgebruiker en de relatie met de landelijke implementatie;
- de PiP een sterk uitgedaagde test was van de oorspronkelijk bedoelde zware evaluatie zoals geformuleerd ten tijde van «de knip».

Omdat er geen uitgebreide operationele test heeft plaats gevonden bestaan er op dit moment nog risico's ten aanzien van de werkbaarheid en de beheersbaarheid van het C2000 systeem. Deze risico's waren beperkter geweest wanneer de PiP, zoals afgesproken, wel voldoende informatie over de werkbaarheid en de beheersbaarheid van het gehele C2000-systeem had opgeleverd (zie bijlage 3).

2.6 Conclusie

De Algemene Rekenkamer concludeert dat gerede twijfel bestaat dat de huidige doelstelling van het C2000-project, een bedrijfsvaardige oplevering van het C2000 netwerk op 1 januari 2004, zal worden gerealiseerd. Verder stelt zij vast dat het operationeel gaan van het systeem vertraging zal oplopen. Hierdoor bestaat het risico dat de hulpverlening aan en veiligheid van burgers onder druk komen te staan. Ten tijde van het bestuurlijk hoor en wederhoor tussen de staatssecretaris van BZK en de Algemene Rekenkamer heeft eerstgenoemde op 16 mei 2003 de Tweede Kamer gemeld dat de aanleg van de infrastructuur medio 2004 klaar zal zijn.

De Algemene Rekenkamer concludeert dat de omvang van het project is onderschat. Er zijn vanaf het begin geen duidelijke afspraken gemaakt over de gezamenlijke doelstelling, het te bereiken resultaat, de financiering, de aansturing en de verantwoordelijkheden van alle betrokkenen. Vooraf is niet gezorgd voor voldoende commitment van alle betrokken partijen.

De Algemene Rekenkamer constateert dat de datum van de oorspronkelijke planning weliswaar een aantal keren is gewijzigd, maar dat de datum in de laatst bekende planning niet veel afwijkt van eerdere planningen. Een wijziging die hiermee direct samenhangt en door de Algemene Rekenkamer wel als een belangrijke wijziging wordt gezien is het resultaat

dat zal worden bereikt. In 1996 werd het project als beëindigd beschouwd als de regionale implementatie zou zijn voltooid en de verouderde analoge netwerken zouden zijn uitgefaseerd. De laatste planning van BZK gaat echter uit van een «bedrijfsvaardige oplevering», een resultaat dat niet alle oorspronkelijk beoogde elementen bevat (zie figuur 4).

Ook de gebruikers verwachten, uitgaande van een oplevering op 1 januari 2004, dat zij grotendeels (60%) eerst in 2004 zullen zijn uitgefaseerd, terwijl 40% eerst daarna de analoge netwerken zal afstoten.

Overigens sluit de Algemene Rekenkamer verdere vertragingen in de oplevering van het netwerk en het daadwerkelijk gebruiken van C2000 niet uit, gezien de bij gebruikers levende zorgpunten over onder meer:

- de radiodekking;
- de tijdigheid en de inhoud van de softwarereleases;
- de noodknopprocedure;
- de SCL's;
- de financiering.

De Algemene Rekenkamer concludeert verder dat het C2000-systeem ten tijde van het onderzoek in opzet grotendeels voldeed aan de functionele eisen zoals geformuleerd in het FPvE uit 1996, met uitzondering van de:

- end-to-end beveiliging (beveiligingseis);
- het permanent op afstand uitschakelen van randapparatuur (beveiligingseis).²⁴

Hierbij geldt wel als belangrijk voorbehoud dat het C2000-systeem nog niet in een grootschalige operationele omgeving is getest. Een definitieve beoordeling van het C2000-systeem is dan ook pas mogelijk na de levering van alle netwerkversies en het afronden van de landelijke aanbesteding randapparatuur. De risico's die er op dit punt nog bestaan zouden aanzienlijk beperkter zijn geweest wanneer de PiP, zoals afgesproken, wel voldoende informatie over de werkbaarheid en de beheersbaarheid van het gehele C2000-systeem had opgeleverd.

De Algemene Rekenkamer concludeert tenslotte dat de communicatie-activiteiten niet het beoogde effect hebben gesorteerd, te weten het creëren van draagvlak en het (tijdig en volledig) informeren van gebruikers over C2000. De Algemene Rekenkamer constateert onder meer dat er bij gebruikers verwachtingen leven ten aanzien van datacommunicatie die vanwege de beperkte bandbreedte van C2000 niet waargemaakt zullen worden. Deze verwachtingen zijn overigens niet gebaseerd op de eisen uit het FPvE. Verder is bij gebruikers nog onduidelijkheid over de operationele gevolgen van de overgang naar nieuwe softwareversies. De Algemene Rekenkamer concludeert dat de gebruikers in onvoldoende mate op de hoogte zijn gesteld welke functionaliteiten wel en welke niet in C2000 worden geleverd. Tevens concludeert zij dat de communicatie over de planning onvolledig was. De communicatie tussen BZK/ITO en de gebruikers kwalificeert zij als onvoldoende.

²⁴ Schriftelijke antwoorden ITO, d.d. 21 maart 2003.

3 C2000: RAMINGEN

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de ramingen van de investeringen en jaarlijkse exploitatiekosten in het project C2000. Op verzoek van de Tweede Kamer is onderzocht:

- of de oorspronkelijke projectbegroting was onderbouwd met kwalitatief voldoende ramingsgegevens;
- in welke mate kostenoverschrijdingen ten opzichte van de oorspronkelijke projectbegroting zijn onderbouwd met kwalitatief voldoende gegevens;
- in welke mate kostenoverschrijdingen in de uitvoering herleidbaar zijn tot de kwaliteit van de projectbegroting.

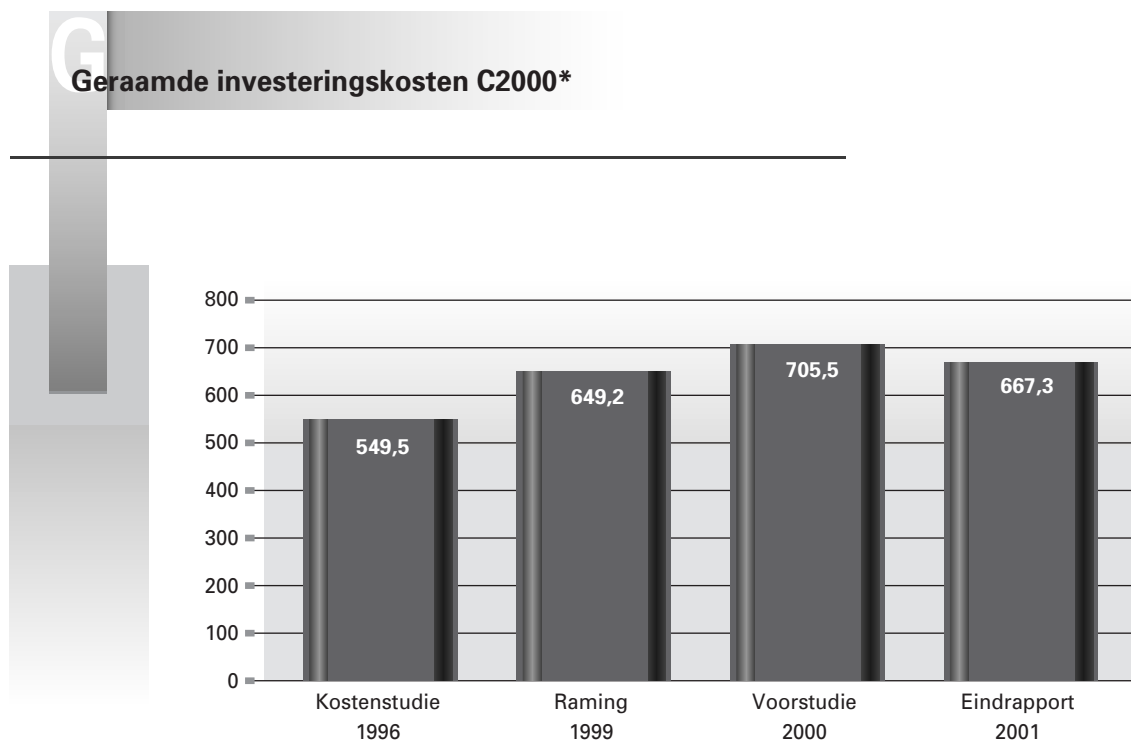
Onder kwalitatief voldoende wordt in dit onderzoek verstaan dat de raming volledig is, gebaseerd is op realistische veronderstellingen en financiële onzekerheden en risico's worden onderkend.

3.2 Ramingen investeringen

3.2.1 Algemeen

De geraamde investeringskosten hebben zich in de periode 1996 -2001 ontwikkeld zoals weergegeven in figuur 7. Op voorhand dient daarbij te worden gemeld dat het resultaat van het project C2000 ten opzichte van de oorspronkelijke raming gaandeweg is uitgekleed (zie § 3.2.3).

Figuur 7



* in miljoenen euro, 1996-2001; de ramingen zijn geïndexeerd naar het prijspeil van 2001; geraamde prijsindexatie en BTW-correctie volgens inzichten in 2001.

3.2.2 Investeringskosten oorspronkelijke projectbegroting

De oorspronkelijke projectbegroting ligt vast in de Kostenstudie 1996.²⁵ Het uitgangspunt bij de Kostenstudie 1996 was dat het project C2000 in 2001 zou worden afgesloten met de voltooiing van de regionale implementatie (zie Hoofdstuk 2, § 2.4.2, figuur 4). Op basis van dit uitgangspunt werden de investeringskosten geraamd op € 483,7 mln, met een bandbreedte van € 412,5 mln (min 15%) tot € 563,6 mln (plus 17%).²⁶

Bij de startraming werden de volgende factoren gemeld die tot wijziging van de ramingen zouden kunnen leiden:

- de keuze voor TETRA als standaard voor het netwerk (onzekerheid over prijsontwikkelingen);
- de stand van het project (diverse studies kunnen nog tot veranderende inzichten leiden);
- onzekerheden in de planning.

De oorspronkelijke projectraming in de Kostenstudie 1996 werd door een extern bureau beoordeeld. De projectauditor oordeelde dat deze raming een realistisch beeld gaf.²⁷ Gelet op de fase waarin het project verkeerde werd het niet goed mogelijk geacht om nauwkeuriger ramingen te maken. De projectauditor kon, naar eigen zeggen, voor de beoordeling van de startraming onvoldoende beschikken over adequate projectdocumentatie. Het oordeel was vooral gebaseerd op gesprekken met de direct betrokkenen.

Bij het opstellen van de startraming in 1996 ontbraken nog essentiële gegevens over het netwerkontwerp, de functioneel technische specificaties en de regionale kosten.

De geplande doorlooptijd van het project van 1996–2001 was naar de mening van de projectauditor «mogelijk te ambitieus». Ook in de Kostenstudie 1996 zelf werd gesproken van een erg optimistische planning van het project, «ingegeven door de politieke wens om snel resultaten zichtbaar te laten zijn». Nog in datzelfde jaar besloot BZK om de doorlooptijd van het project met drie jaar te verlengen tot april 2004. Deze beslissing heeft niet tot een herziening van de oorspronkelijke raming geleid.

De mogelijke besparingen die het project C2000 zou kunnen opleveren werden in de Kostenstudie 1996 niet onderzocht. Zo werd bij het opstellen van de startraming het aantal meldkamers en al of niet Colokatie als een gegeven beschouwd. De mogelijkheid om het aantal meldkamers in Nederland te reduceren werd in bestuurlijk opzicht niet haalbaar geacht en daarom niet onderzocht. Voor geheel Nederland zijn daardoor de investeringskosten hoger uitgevallen dan in technisch opzicht strikt genomen noodzakelijk was.

3.2.3 Mutaties

Na de oorspronkelijke raming van 1996 werd in 1999 een herziene raming aan de Tweede Kamer aangeboden («Raming 1999»)²⁸, en vervolgens in 2000 («Voorstudie 2000»)²⁹ en in 2001 («Eindrapport 2001»)³⁰. Naast deze openbare ramingen heeft de projectorganisatie van BZK begin 2001 voor intern gebruik een herziene raming opgesteld («Voorstudie 2000»)³¹. Een overzicht van deze ramingen is opgenomen in bijlage 4. Bij het afsluiten van het onderzoek werd door BZK gewerkt aan een nieuwe raming.

²⁵ «Studie naar de kosten van het project C2000»; d.d. 4 april 1996; op 22 november 1996 aangeboden aan de Tweede Kamer (bijlage bij Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, 25 124, nr. 1).

²⁶ In februari 1999 is de raming van de investeringskosten met € 2,3 mln verhoogd tot € 486 mln in verband met deelname van de KMar aan het C2000-project.

²⁷ «Audit financiële aspecten van de haalbaarheidsstudie inzake het project C2000», 25 april 1996, PSA/432.544.01/JD/FKU/96.8068B.

²⁸ «Financiële audit project C2000» van 13 februari 1999 PwC, aan de Tweede Kamer verstrekt op 9 april 1999, als bijlage bij EIB99/U/4667.

²⁹ «C2000 Voorstudie» versie 0.5 van 23 november 2000; in februari 2001 aan de Tweede Kamer verstrekt als bijlage bij Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 25 124, nr. 19.

³⁰ «C2000 Eindrapport» versie 1.0 van oktober 2001; Werkgroep Kosten en Baten; aan de Tweede Kamer verstrekt in november 2001 als bijlage bij Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 25 124, nr. 23.

³¹ «C2000 Voorstudie» versie 0.6 van 1 juni 2001; niet aan de Tweede Kamer verstrekt maar verwerkt in het Eindrapport 2001.

De Algemene Rekenkamer stelt vast dat de startraming 1996 pas in 1999 werd geactualiseerd. Dit is opmerkelijk omdat in 1996 voor een aantal belangrijke onderdelen van het project niet kon worden beschikt over kwalitatief voldoende gegevens en de looptijd van het project met drie jaar was verlengd.

De Algemene Rekenkamer constateert dat, sedert 1999, op het eerste gezicht sprake is van een stabiele ontwikkeling van de geraamde totale projectkosten. Echter, gedurende de looptijd van het project is bij alle ramingen steeds sprake van omvangrijke onderliggende mee- en tegenvallers. Zo werden tussen de Voorstudie 2001 en de Eindraming 2001 in een half jaar tijd nog voor in totaal circa € 90 mln mutaties verwerkt. Naarmate het project vordert namen de mutaties in de ramingen niet af. De Algemene Rekenkamer stelt op grond hiervan vast dat het project C2000 tot 2002 kampte met een gebrekkige financial control.

Vergelijkbaarheid ramingen

De Algemene Rekenkamer stelt vast dat de projectramingen onderling moeilijk vergelijkbaar zijn omdat bijvoorbeeld verschillende kosten-indelingen worden gehanteerd waardoor de mutaties niet goed kunnen worden beoordeeld. De ramingen zijn daarnaast moeilijk vergelijkbaar omdat het resultaat van het project C2000 tussentijds is veranderd. Met de instelling van de werkgroep Kosten en Baten (WKB) op 10 maart 2000 zijn de ramingen inzichtelijker geworden.

De WKB maakt in het Eindrapport 2001 een vergelijking met de ramingen van 1996 en 1999. Er wordt echter geen vergelijking gemaakt met de Voorstudie 2000 terwijl de verschillen tussen beide ramingen omvangrijk zijn. De Algemene Rekenkamer stelt vast dat bij het project C2000 geen sprake is van een sluitend systeem van onderling te herleiden projectramingen. Dit is niet bevorderlijk voor de projectbeheersing en voor het kunnen volgen en beoordelen van (de ramingen van) het project door de Tweede Kamer. Bovendien: het sluit niet aan bij de regels voor «grote projecten» (onderdeel B1).

Resultaat

De Algemene Rekenkamer stelt vast dat in het Eindrapport 2001 een besparing is ingeboekt van € 45 mln wegens het verkorten van de projectduur. De aannemelijkheid van deze besparing werd echter niet aangetoond. Daarnaast stelt zij vast dat de Eindraming 2001 werd gebaseerd op in 1996 gehanteerde uitgangspunten terwijl deze zeven jaar later niet meer als realistisch kunnen worden beschouwd. Een voorbeeld hiervan is de veronderstelling van gelijkblijvende investeringen in de randapparatuur terwijl de korpsen in personele omvang zijn gegroeid.

Naast het beperken van het projectresultaat (zie hoofdstuk 2) constateert de Algemene Rekenkamer dat sommige, in de oorspronkelijke projectbegroting opgenomen, kosten tijdens de looptijd van het project uit de projectbegroting zijn gehaald. Zo werden de kosten voor het onderhoud van de analoge netwerken in het Eindrapport 2001 «niet meer tot het projectbudget gerekend» en ten laste gebracht van andere budgetten. De Algemene Rekenkamer heeft nog geen exacte duidelijkheid verkregen omtrent de hoogte van deze kosten, maar deze bedragen minimaal € 13,2 mln. De Algemene Rekenkamer stelt op grond van het voorgaande vast dat het resultaat van het C2000-project in januari 2004 ten opzichte van de oorspronkelijke raming, fors is uitgekleeft.

Volledigheid

De Algemene Rekenkamer stelt vast dat de projectbegroting geen volledig beeld geeft van alle investeringen in het project C2000. Enerzijds omdat een aantal investeringen nog niet is geraamd, anderzijds omdat bepaalde investeringen buiten de projectbegroting worden gehouden zoals de kosten van de Startregio. Kosten die nog niet geraamd zijn betreffen onder meer:

- Aanvullende SCL's;
- Terugvalmeldkamers;
- Kosten ten gevolge van vertraging in de oplevering.

Het spreekt voor zich dat deze kosten ook weer doorwerken in de exploitatiekosten.

De Algemene Rekenkamer heeft getracht een indicatie te krijgen van de omvang van deze investeringen maar tekent hierbij aan dat haar inventarisatie gelet op de korte tijdsduur van haar onderzoek geen volledig beeld kan geven. In bijlage 8 wordt een overzicht gegeven van (A) de investeringen die nog moeten worden geraamd en (B) de investeringen die buiten de projectbegroting worden gerealiseerd. Volgens voorlopige schatting en voor zover geraamd betreffen deze investeringen samen minstens circa € 80 mln.

Ramingsverschillen

De Algemene Rekenkamer heeft van een aantal kostencategorieën de ramingsverschillen berekend. De resultaten hiervan staan in figuur 8.

R

Ramingsverschillen per kostencategorie

Figuur 8

| Investeringskosten C2000 (in miljoenen euro) | Kosten- studie '96* | Raming 1999* | Eindrap- port '01*** | Ramingsverschil % | |
|--|------------------------|-----------------|-------------------------|-------------------|----------------|
| | | | | t.o.v. 1996 | t.o.v. 1999 |
| Sunk costs | 0 | 16,8 | 16,8 | - | 0% |
| Organisatie ITO | 34,5 | 36,8 | 59,2 | + 72% | +61% |
| Organisatie BZK | 5,0 | 8,2 | 14,0 | + 181% | +70% |
| Infrastructuur (inclusief SCL's) | 187,4 | 192,9 | 228,7 | + 22% | + 19% |
| Radiobediensysteem Lening radiobediensysteem | 49,0 | 60,8 | 45,4 | - 8% | -25% |
| Regionale implementatie | 8,6 | 23,1 | 28,3 | + 226% | +23% |
| Randapparatuur | 103,5 | 103,5 | 121,8 | + 18% | + 18% |
| Vervroegde afschrijving | 10,4 | 10,4 | 0 | Vervallen | Vervallen |
| Dubbele exploitatielasten regio | 34,0 | 17,7 | 0 | Vervallen | Vervallen |
| Centrale exploitatie tot systeemoplevering (t.l.v. Rijk) | 0 | 89,8 | 153,6** | - | + 71% |

* Niet geïndexeerde bedragen

** Exclusief ingeboekte besparing

*** Prijspeil 2004

Voor de beoordeling van de ramingsverschillen moet rekening gehouden worden met de geraamde prijsindexatie en BTW-correctie. Deze verklaren 17% van het ramingsverschil 1996–2001 en 8% van het ramingsverschil 1999–2001. Op grond van de tabel constateert de Algemene Rekenkamer dat een aantal ramingsverschillen aanzienlijk is en het niveau van de prijsindexatie en de BTW-correctie veruit overstijgt.

Kostencategorieën

De Algemene Rekenkamer heeft een aantal omvangrijke kostencategorieën onderzocht (zie bijlage 9). De resultaten zijn als volgt:

- De organisatiekosten van ITO (volgens het Eindrapport 2001 € 59,2 mln) zijn stelselmatig te laag geraamd op grond van niet realistische veronderstellingen over de verhouding tussen intern en extern personeel. Voor 2003 werd een besparing op extern personeel ingeboekt van € 3,9 mln hetgeen geleet op eerdere ervaringen weinig realistisch is;
- De raming van de investeringen in de infrastructuur (in het Eindrapport

2001 geraamd op € 228,7 mln) is mede gebaseerd op een in 1996 en 1998 verrichte inventarisatie van de SCL's. Het voor de SCL's geraamde bedrag ad € 24,7 mln is waarschijnlijk te laag omdat de inventarisatie destijds niet volledig was en geen sluitend beeld gaf voor het gehele land. In de projectbegroting wordt verondersteld dat de kosten van nieuwe SCL's voor rekening van de eigenaar komen. De vraag is of dit uitgangspunt realistisch is en of dit punt sedert 1998 voldoende is gecommuniceerd met belanghebbenden. In de raming van de kosten van de infrastructuur is geen rekening gehouden met eventuele schade die moet worden vergoed voortvloeiend uit het plaatsen van de zendmasten;

- De raming van de randapparatuur (€ 121,8 mln in het Eindrapport 2001) werd gedurende een deel van de looptijd van het project bevroren. De onderbouwing van de geraamde aantallen randapparatuur en de prijs daarvan is niet meer realistisch, onder meer omdat er geen rekening is gehouden met de personele groei van de korpsen;
- Er is veel onduidelijkheid over wat tot de kostencategorie regionale implementatie moet worden gerekend (in het Eindrapport 2001 geraamd op € 28,3 mln). Een aantal regionale kosten zou volgens de gebruikers niet of onvoldoende aan de orde komen in het Eindrapport 2001, zoals opleidingskosten, kosten van het slopen van de analoge netwerken en de kosten voor de terugvalmeldkamers;
- In het Eindrapport 2001 wordt een besparing van € 45,8 mln ingeboekt op de exploitatiekosten tot de oplevering van het systeem als gevolg van een kortere projectduur. De aannemelijkheid van een kortere projectduur werd echter niet aangetoond en lijkt op gespannen voet te staan met de toenmalige verwachtingen in het veld, laat staan de huidige stand van zaken.

In het Eindrapport 2001 wordt verondersteld dat de meldkamers tijdig en gecolokeerd worden opgeleverd inclusief GMS. In tegenstelling tot hetgeen de staatssecretaris meldt in de voortgangsrapportage van december 2002 is één gecolokeerde centrale meldkamer per veiligheidsregio geen uitgangspunt bij de oorspronkelijke begroting van C2000. Aangezien dit uitgangspunt niet in de oorspronkelijke raming is gehanteerd zou de projectbegroting gecorrigeerd moeten worden voor de kosten van het colokeren en de kosten van GMS.

In de raming van de investeringskosten van het Rijk vormen de exploitatiekosten tot de oplevering van het systeem een substantiële kostencategorie. In het Eindrapport 2001 wordt er van uitgegaan dat het Rijk deze kosten draagt tot aan de per 1 januari 2004 geplande oplevering en dat deze na die datum kunnen worden doorbelast aan de gebruikers. Gelet op de vertraging in het project en de verschillende tijdstippen waarop de regio's operationeel gaan ontbreekt per die datum de grondslag voor doorbelasting. Het is niet uitgesloten dat het Rijk deze kosten langere tijd voor zijn rekening zal moeten nemen.

3.2.4 Kostentoedeling Rijk-regio

In een brief aan de Tweede Kamer heeft de minister van BZK informatie verstrekt over de kostentoerekening en de financiering van het project C2000.³² Omdat de verantwoordelijkheid voor de inrichting en instandhouding van C2000 bij het Rijk was gelegd, moesten volgens de minister de financiering en de financiële verhouding tussen Rijk en regio's (gebruikers) daarop worden afgestemd en een groot deel van de investeringskosten ten laste van het Rijk komen.

³² Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, 25 124 nr. 1.

Met betrekking tot de financiële bijdrage van de gebruikers in de regio's baseerde de minister de financiële planning op de aanname dat de middelen die op dat moment werden aangewend voor de mobiele communicatie ook voor C2000 beschikbaar zouden zijn. De financiële bijdrage van de regionale organisaties zou gelijk moeten zijn aan hun aandeel in de kosten van de op dat moment bestaande communicatievoorzieningen (met name de kosten van in het verleden aangeschafte randapparatuur en bediensystemen).

Op grond van een inventarisatie van de investeringen in deze communicatiemiddelen werd een bedrag van in totaal € 219,2 mln³³ geraamd.

De minister heeft voor de kostentoedeling advies gevraagd aan de Raad voor de Gemeentefinanciën.³⁴ Volgens de Raad voor de Gemeentefinanciën en de Stuurgroep C2000 liet de inventarisatie van de investeringen in communicatiemiddelen ruimte voor twijfel en bestond de indruk dat de huidige kosten onderschat zouden zijn. Desondanks konden de Raad en de Stuurgroep C2000 zich vinden in de onderbouwing van het bedrag en de verdeling over de deelnemende departementen (BZK, VWS en Defensie) respectievelijk publiekrechtelijke lichamen. Ten aanzien van de financiële bijdrage van de gebruikers in de regionale investeringskosten zou er echter volgens de Raad maatwerk geleverd moeten worden.

Op basis van de hiervoor genoemde inventarisatie heeft de minister een berekening gemaakt van de door de gebruikers bij te dragen investeringen (zie hoofdstuk 4). De gebruikers zijn hiervan per brief op de hoogte gesteld. Hierin worden de regio's geadviseerd om de benodigde investeringsgelden voor C2000 te reserveren. Deze reserves konden volgens de minister worden gevormd door niet onnodig in analoge apparatuur te investeren.

De Algemene Rekenkamer stelt vast dat over de bijdragen van de gebruikers verschillende, niet tot elkaar herleidbare bedragen naar buiten zijn gebracht, waardoor de verwarring in het veld nog is toegenomen (bijlage 5). Gedurende de looptijd van het project hebben de kosten voor de gebruikers onvoldoende aandacht gekregen ondanks het feit dat de projectevaluator van begin af aan het belang heeft benadrukt om op korte termijn duidelijkheid te verschaffen over de kosten voor de gebruikers.³⁵ Pas medio 2003 zal BZK meer duidelijkheid over de omvang van de kosten voor de gebruikers bieden. Bovendien constateert de Algemene Rekenkamer dat er geen sluitende afspraken zijn gemaakt over de verdeling van de investeringskosten tussen het Rijk en de gebruikers. Het project wordt hierdoor herhaaldelijk gefrustreerd door discussie over de kosten. De gang van zaken bij het (niet) tot standkomen van de convenanten (zie § 2.3.2) is hiervan een goed voorbeeld.

De verhouding in de toedeling van de investeringskosten naar Rijk en gebruikers is tijdens de looptijd van het project gewijzigd van 55%–45% naar 77%–23%. Het Rijk heeft alle tegenvallers in de investeringsfase voor zijn rekening genomen. De investeringskosten voor de gebruikers zijn lange tijd kunstmatig op het in de startraming gehanteerde bedrag gefixeerd. De afspraak uit de Kostenstudie 1996 dat de investeringskosten zouden overeenkomen met de tot dan toe geldende kosten is zeven jaar na dato niet meer realistisch.

In december 2002 informeerde de staatssecretaris van BZK de Tweede Kamer over de verwachte investeringsbijdrage van de gebruikers. Dit overzicht was ontleend aan het Eindrapport 2001.

³³ Deze bedragen zijn verdeeld over diverse kostencategorieën in de startraming opgenomen.

³⁴ Aan de RGF werd gevraagd hoe de totale investering van € 483,7 mln toegerekend kon worden aan alle betrokken partijen, welke wijzigingen dat met zich meebrengt in de omvang van de financiële stromen, en wat dat betekent voor de wijze van financiering, ook wat betreft de exploitatiekosten.

³⁵ In de Contra-expertise CL op Kostenstudie 1996 werd hierover opgemerkt: «Voor de finale besluitvorming omtrent de verdere voortgang van het project is het uit bestuurlijke overwegingen noodzakelijk dat op korte termijn (half jaar) een financieringsmodel op hoofdlijnen ontwikkeld wordt, waaruit blijkt welke financiële bijdragen de betrokken actoren moeten leveren».

In een interne nota van 6 februari 2001 (voorafgaand aan het Eindrapport 2001) is echter sprake van een hoger bedrag ten laste van de gebruikers. Naast de kosten voor de jaarlijkse aflossing van de radiobediensystemen (€ 4,5 mln) worden extra kosten ad € 99,9 mln genoemd voor:

- extra functies radiobediensystemen;
- aanpassing radionetwerk;
- opleidingen;
- colokatie.

Deze extra kosten, die door de regio's zelf moeten worden gefinancierd, worden door de staatssecretaris niet als kosten van C2000 aan de Tweede Kamer gemeld. Uit de door de Algemene Rekenkamer gehouden enquête onder projectleiders C2000 bleek dat 35% van hen financiële knelpunten voorziet bij het invoeren van C2000.

De kosten van colokatie zijn een goed voorbeeld van de discussie tussen Rijk en regio's over wie wat betaalt. Colokatie is pas tijdens de looptijd van het project verplicht gesteld en brengt extra kosten met zich mee. In de rijksbijdrageregeling van 31 oktober 1997 wordt opgemerkt: «Indien gedurende het project de korpsen aanwijzingen krijgen dat het budget buiten hun invloed overschreden zal worden dan dienen zij dit in een zo vroeg mogelijk stadium kenbaar te maken. Alsdan zal worden vastgesteld voor wiens verantwoordelijkheid en rekening een eventuele budgetoverschrijding komt».

3.3 Ramingen jaarlijkse exploitatiekosten

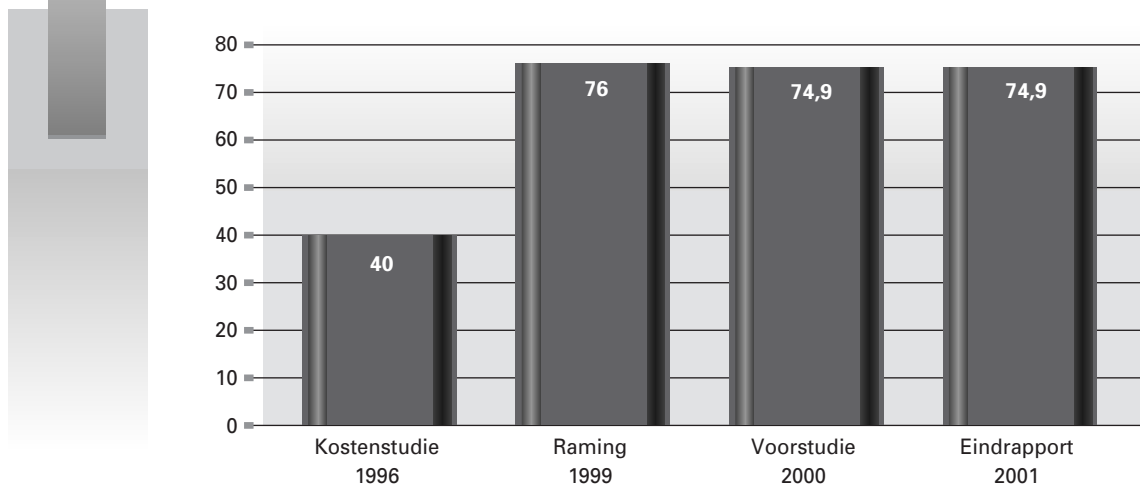
3.3.1 Algemeen

De jaarlijkse exploitatiekosten bestaan uit een decentrale component en een centrale component. De decentrale kosten komen rechtstreeks ten laste van de regio's, de centrale kosten worden deels door het Rijk aan de gebruikers in rekening gebracht.

De jaarlijkse exploitatiekosten van C2000 zijn exclusief de kosten in verband met colokatie en GMS, die inmiddels echter wél een integraal onderdeel uitmaken van het project.

Geraamde jaarlijkse exploitatiekosten C2000*

Figuur 9



* in miljoenen euro, 1996 tot 2001; de ramingen zijn geïndexeerd naar prijspeil van 2001; geraamde prijsindexatie en BTW-correctie volgens inzichten in 2001.

3.3.2 Exploitatiekosten oorspronkelijke projectbegroting

In de Kostenstudie 1996 werden de jaarlijkse exploitatiekosten geraamd op € 35,4 mln (40 mln prijspeil 2001) per jaar, met een bandbreedte van minimaal € 30,4 mln (- 14%) tot maximaal € 38,1 mln (+ 8%). De projectauditor was van mening dat de financiële risico's in de raming van de jaarlijkse exploitatiekosten adequaat in de Kostenstudie 1996 waren weergegeven, gezien de op dat moment bekende situatie.

De grote onzekerheid in de startraming van de investeringen (in verband met het ontbreken van functioneel technische specificaties) vindt zijn weerslag in de startraming van de jaarlijkse exploitatiekosten. De Algemene Rekenkamer stelt vast dat de jaarlijkse exploitatiekosten een hogere mate van onzekerheid kennen dan de raming van de investeringskosten, omdat het hier gaat om kosten die verder in de toekomst liggen (zoals ook in de Kostenstudie 1996 werd vermeld).

3.3.3 Mutaties

De Algemene Rekenkamer stelt vast dat de geraamde jaarlijkse exploitatiekosten tussen 1996 en 1999 bijna verdubbeld zijn (zie bijlage 6). Deels is deze stijging een gevolg van aanpassingen in het systeemontwerp om te voldoen aan hogere dekkingseisen. Maar er was volgens de projectauditor in de periode van 1996–1999 ook sprake van onvoldoende financial control.

Uitgangspunt bij de raming van de jaarlijkse exploitatiekosten is dat alle analoge systemen per 1 januari 2004 uit de lucht gaan en daarmee de exploitatiekosten daarvan komen te vervallen. Analoge systemen kunnen pas buiten werking worden gesteld wanneer *alle* regio's zijn overgestapt op C2000. Volgens de Algemene Rekenkamer is deze aanname niet meer realistisch, gelet op de vertraging in het project en de verschillende tijdstippen waarop de regio's verwachten operationeel te gaan.

3.3.4 Kostentoedeling aan de gebruikers

De jaarlijkse exploitatiekosten van C2000 waren in de Kostenstudie 1996 berekend op € 35,4 miljoen.

In de eerste brief aan de Tweede Kamer³⁶ over het C2000-project meldde de minister van Binnenlandse Zaken dat ook voor de jaarlijkse exploitatiekosten het uitgangspunt is genomen dat deze (bij gelijkblijvende functionaliteiten) overeen moeten komen met tot dan toe geldende kosten voor de analoge systemen. Indien C2000 hogere exploitatiekosten zou opleveren dan de huidige systemen (geraamd op € 43,6 mln) dan diende het Rijk «zorg te dragen» voor deze extra kosten. Net als de investeringskosten werden de jaarlijkse exploitatiekosten verdeeld over de gebruikers volgens de verdeelsleutel die was voortgekomen uit de inventarisatie uit 1995.

In 1999 werd uitgegaan van een stijging van de jaarlijkse exploitatielasten «bij ongewijzigd beleid» tot € 73,1 mln. Het uitgangspunt bleef dat zowel de centrale als de decentrale kosten uiteindelijk worden betaald door de gebruikers.

In de Voorstudie 2000 is het totaalbedrag aan jaarlijkse exploitatielasten wederom gestegen, nu tot € 81,7 mln. Het uitgangspunt is nog steeds dat zowel de centrale als de decentrale exploitatielasten na oplevering volledig door de gebruikers worden opgebracht. Besloten is echter om de centrale exploitatiekosten door te belasten aan de opdrachtgevende departementen, die de betreffende bedragen door kunnen belasten aan de gebruikers.

De Algemene Rekenkamer constateert dat de toerekening van kosten aan de gebruikers niet transparant is, doordat tijdens de looptijd van het project verschillend opgebouwde overzichten³⁷ zijn gepresenteerd (zie bijlage 7). Systematische onderbouwing en vergelijking met eerder gepresenteerde cijfers ontbreken.

De Algemene Rekenkamer stelt vast dat de raming van de jaarlijkse exploitatiekosten is gestegen van € 35,4 mln (prijsspeil 2001: € 40,0 mln) naar € 81,7 mln (prijsspeil 2001: € 74,9 mln). In tegenstelling tot het uitgangspunt van het project zullen de gebruikers geconfronteerd worden met hogere jaarlijkse exploitatiekosten. Omdat was afgesproken dat het Rijk «zorg zou dragen» voor de extra kosten zijn voorzieningen getroffen in de financieringsstructuur (zie hoofdstuk 4).

De geraamde jaarlijkse exploitatiekosten zijn vanaf 2000 constant gehouden. De jaarlijkse exploitatiekosten werden begroot voor alle regio's gezamenlijk. Hoe hoog deze in werkelijkheid voor de gebruikers uitpakken is nog niet bekend. De Algemene Rekenkamer stelt vast dat de ramingen niet volledig zijn waardoor de berekeningen een te rooskleurig beeld geven:

- de kosten van het onderhoud van de meldkamersystemen maken geen

³⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, 25 124, nr 1.

³⁷ Zo zijn bijdragen van de directies Politie en Brandweer en van de KLPD de ene keer wel en de andere keer niet in de overzichten opgenomen.

- onderdeel uit van de raming (omdat de diversiteit van de systemen te groot is);
- de kosten voor afschrijving van de randapparatuur zijn niet meegenomen (omdat de afschrijvingsregimes sterk per regio kunnen verschillen³⁸);
- bij de regiobezoeken is gebleken dat de regio's als gevolg van de langere doorlooptijd van het project C2000 toch nog hebben geïnvesteerd in analoge apparatuur; dat betekent dat er in tegenstelling tot de aannames ook sprake is van vervroegde afschrijvingen.

De Algemene Rekenkamer heeft vastgesteld dat de gebruikers de gehanteerde uitgangspunten voor de randapparatuur niet meer realistisch achten. Het betreft de uitgangspunten van 1-op-1 vervanging per peildatum 1996, de kosten van de randapparaten en de gehanteerde afschrijvingstermijn. In verband daarmee leven er bij de gebruikers twijfels over de veronderstelde budgettaire neutraliteit: de politie bijvoorbeeld verwacht dat de kosten tweemaal zo hoog zullen zijn als de kosten van de analoge netwerken.

Omdat de ervaringen in de Startregio onvoldoende uitsluitend hebben gegeven, worden nu de resultaten van het lopende onderzoek naar de regionale kosten afgewacht.

3.4 Conclusie

Raming investeringskosten

De Algemene Rekenkamer stelt ten aanzien van de oorspronkelijke projectbegroting C2000 het volgende vast:

- bij het opstellen van de oorspronkelijke raming ontbrak essentiële informatie over onder meer de inrichting van het netwerk en de omvang van de regionale kosten;
- de raming was gebaseerd op niet realistische aannames met betrekking tot de doorlooptijd van het project;
- de projectauditor oordeelde dat de raming onvoldoende was gedocumenteerd waardoor diens oordeel over de raming voornamelijk was gebaseerd op gesprekken met betrokkenen.

Op grond van het voorgaande concludeert de Algemene Rekenkamer dat de oorspronkelijke projectbegroting C2000 niet was onderbouwd met kwalitatief voldoende ramingsgegevens. Gelet op de, al in 1996 onderkende, onzekerheden in de raming is zij van mening dat deze raming ten onrechte pas in 1999 werd bijgesteld. Ook het feit dat de looptijd van het project kort na het opstellen van de projectbegroting met 3 jaar werd verlengd, had eerder tot een herziening van de raming moeten leiden.

De Algemene Rekenkamer concludeert dat de investeringskosten ten laste van het Rijk gaandeweg het project fors zijn gestegen. Voor een deel is deze stijging het gevolg van beleidswijziging. De kostenoverschrijdingen in de projectorganisatie van ITO daarentegen zijn volgens de Algemene Rekenkamer het gevolg van voortdurend te optimistisch ramen.

De Algemene Rekenkamer concludeert ten aanzien van de raming in het Eindrapport 2001 dat deze kunstmatig binnen de financiële perken is gehouden.

Eenzijds omdat de ramingen op onderdelen werden bevroren door het blijven hanteren van inmiddels achterhaalde veronderstellingen uit 1996. Het gaat hierbij onder meer om de kosten van de randapparatuur en de kosten van de projectorganisatie en de regionale implementatie. Anderzijds door het ramen van meevallers waarvan de realisatie niet

³⁸ Onder andere afhankelijk van de vraag of state-of-the-art apparatuur gewenst is.

onderbouwd is en, ook in het licht van de toenmalige omstandigheden, uiterst twijfelachtig was.

Daarnaast geeft de raming geen volledig beeld van de totale investeringen in C2000 omdat nog niet alle kosten zijn geraamd, bepaalde kosten niet meer tot de projectbegroting worden gerekend en bepaalde kosten (zoals de kosten van de startregio) buiten de projectbegroting worden gehouden. Volgens voorlopige schatting en voorzover geraamd betreft het minimaal circa € 80 mln. De Algemene Rekenkamer concludeert daarom dat de projectbegroting geen volledig beeld geeft van de kosten van het project. Bovendien concludeert zij dat er ten aanzien van het project C2000 nog niet geraamde kosten in het verschiet liggen. Wanneer rekening wordt gehouden met het «uitgeklede» projectresultaat kan de bewering dat de kosten van het project zich nog steeds binnen de bandbreedte van het project bevinden niet staande worden gehouden.

Raming jaarlijkse exploitatiekosten

Gelet op haar conclusies met betrekking tot de investeringskosten concludeert de Algemene Rekenkamer dat ook de geraamde jaarlijkse exploitatiekosten in de oorspronkelijke projectraming nog onvoldoende konden worden gebaseerd op kwalitatief voldoende gegevens. Het uitgangspunt dat de gebruikers in vergelijking met de analoge systemen bij gelijkblijvende functionaliteiten niet met hogere exploitatiekosten geconfronteerd zouden worden was volgens de Algemene Rekenkamer gelet op de lange doorlooptijd van het project enerzijds en de technologische ontwikkeling anderzijds niet realistisch.

De Algemene Rekenkamer concludeert dat de decentrale exploitatiekosten gedurende de looptijd van het project voortdurend onderbelicht zijn. Pas in 2003 wordt nader onderzoek gestart teneinde meer inzicht in deze kosten te krijgen.

De Algemene Rekenkamer concludeert tenslotte dat bij de geraamde exploitatiekosten de kosten van colokatie en van GMS nog niet zijn meegenomen. Zij is van mening dat deze kosten alsnog in de raming moeten worden betrokken aangezien colokatie en GMS tezamen met C2000 inmiddels zijn samengevoegd tot één project «Verbindingen en Meldkamerdomein».³⁹

³⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 25 124, nr 27.

4 C2000: FINANCIERING EN BUDGETBEWAKING

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beantwoordt de vraag of de financiering en budgetbewaking van C2000 op een zodanige wijze heeft plaatsgevonden dat dit heeft geleid tot het doelmatig aanwenden van de begrotingsgelden voor C2000. Dit is ook van belang voor het én tijdig én adequaat bijstellen van de ramingen.

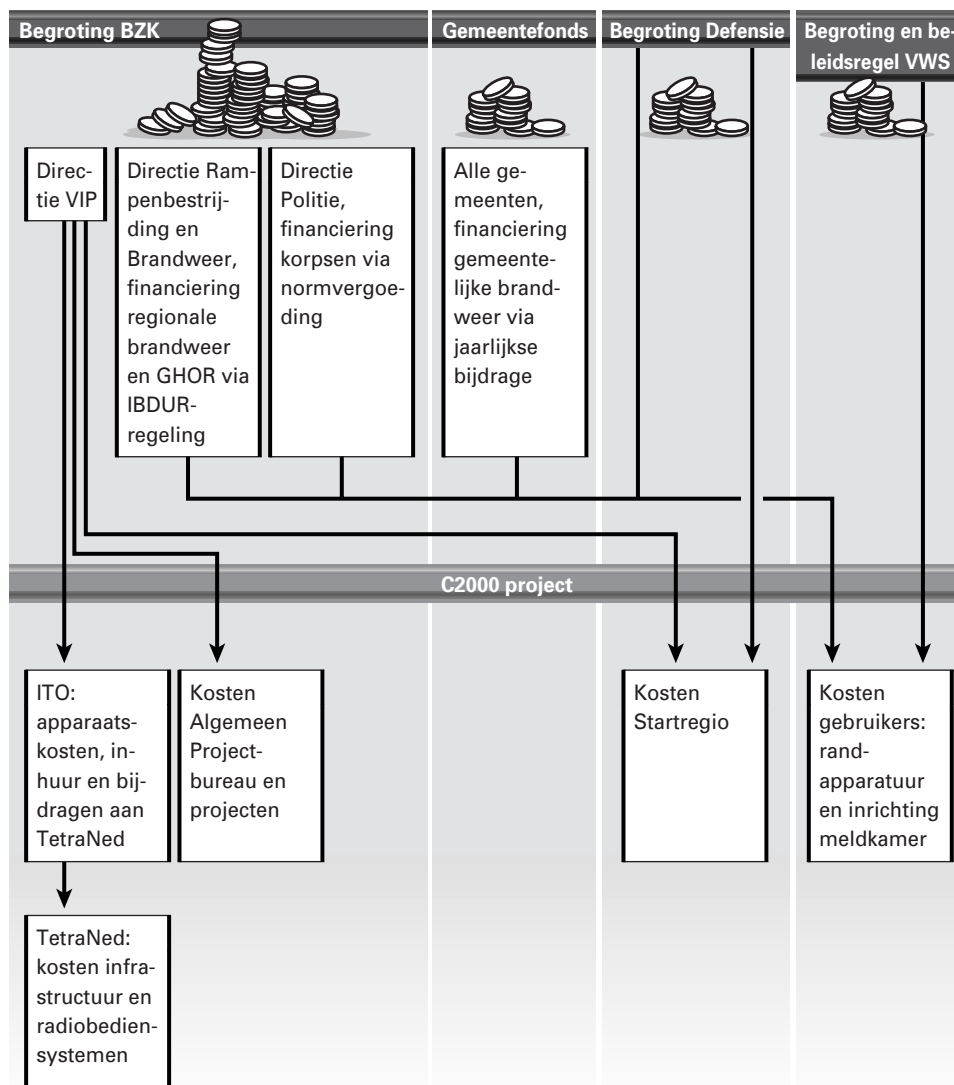
4.2 Financiering

4.2.1 Financieringsstructuur

Alle investerings- en exploitatiekosten voor C2000 worden direct of indirect door het Rijk bekostigd. Dit betekent dat het Rijk de benodigde middelen ter beschikking moet hebben en een deel daarvan aan de gebruikers beschikbaar moet stellen voor hun deel in de kosten van C2000. De voor C2000 beschikbaar gestelde middelen zouden moeten aansluiten op de voor C2000 gemaakte kosten.

Financieringsstructuur C2000

Figuur 10



De *directe* uitgaven van C2000 komen ten laste van de begrotingen van de opdrachtgevende ministeries. Het overgrote deel van deze uitgaven voor C2000 loopt via de begroting van het Ministerie van BZK. De investeringskosten lopen grotendeels via de directie Veiligheid, Informatievoorziening en Projecten (VIP), de exploitatiekosten met name via de directie Politie en de directie Rampenbestrijding en Brandweer (R&B).

Ten behoeve van de ambulancesector worden uitgaven gedaan door het Ministerie van VWS en voor de KMar door het Ministerie van Defensie. Voor een overzicht van de financieringsbronnen van de investerings- en (jaarlijkse) exploitatiekosten zie bijlage 10.

De *indirecte* uitgaven worden gevormd door de bedragen die het Rijk door middel van een financieringsconstructie betaalt aan de gebruikers van C2000. Het betreft bijvoorbeeld de bedragen aan de politieregio's (via de BVE-bijdragen), aan gemeentelijke brandweerkorpsen (via algemene bijdragen aan gemeenten uit het Gemeentefonds), aan provincies (bijdragen uit het Provinciefonds in verband met territoriale congruentie) en aan regionale brandweerorganisaties (via de IBDUR-regeling). Omdat deze bedragen niet geoormerkt zijn voor C2000, bepaalt het betreffende bestuur welke middelen uit deze algemene bijdragen voor C2000 worden aangewend. Het kan een hoger of lager bedrag zijn dan waarmee in de berekening van de algemene bijdrage rekening is gehouden. Dit hangt af van de binnen een regio of korps gestelde prioriteiten en de binnen een regio geldende specifieke situatie.

Indien de betreffende gebruiker van mening is, dat er te weinig geld beschikbaar is voor C2000, betekent dit niet per definitie dat het Rijk te weinig middelen ter beschikking heeft gesteld. De oorzaak hiervoor kan ook liggen in de binnen die regio gestelde prioriteiten en de specifieke situatie. Gebleken is dat een aantal gebruikers, met name politiekorpsen, heeft aangedrongen op extra financiële middelen van het Rijk.

4.2.2 Beschikbare middelen gebruikers/regio's

Met de directe en indirecte bedragen dienen zowel de investerings- als exploitatiekosten te worden gefinancierd.

Voor de *investeringskosten* dienden de gebruikers gelden te reserveren. Uit het onderzoek is gebleken dat er onvoldoende informatie beschikbaar is over de reserveringen van de gemeentelijke brandweer en de regiopolitiekorpsen.

De reserveringen voor de gemeentelijke brandweer zouden moeten blijken uit de gemeentelijke begrotingen. Bij het Ministerie van BZK is niet bekend of deze reserveringen hebben plaatsgevonden.

Bij een aantal regiopolitiekorpsen zijn geen gelden gereserveerd. Daarnaast zijn er ook korpsen die zelfs meer dan het berekende bedrag hebben gereserveerd. Inmiddels heeft een aantal korpsen uitgaven gedaan ten laste van het gereserveerde bedrag.

Voor een samenvattende tabel over de reserveringen zie bijlage 11 bij dit rapport.

Voor zowel de *investerings- als exploitatiekosten* kunnen de gebruikers gelden aanwenden uit de reguliere financiering. Daarnaast heeft het Rijk extra middelen beschikbaar gesteld in verband met de (extra) uitgaven voor C2000. Het betreft:

- eenmalige⁴⁰ en structurele middelen uit de begroting van Defensie voor de KMar;
- verhoging van de jaarlijkse BVE-bijdrage voor de politie met een bedrag van € 43 mln;⁴¹
- extra middelen in het Gemeentefonds ten behoeve van zorg, onderwijs en veiligheid (€ 226,9 mln per jaar) waarvan een deel bedoeld is voor de gemeentelijke brandweer;
- het verhogen van het jaarlijkse IBDUR-budget van de directie R&B voor

⁴⁰ Het betreft een bedrag van € 17,5 mln. Dit is exclusief de uitgaven van voor 2001.

⁴¹ Dit was een vraag tijdens het Algemeen Overleg op 6 november 2002. Zie ook brief aan de Tweede Kamer van 14 november 2002, 28 684 nr. 2.

- de Regionale brandweer en Geneeskundige hulp bij ongevallen en rampen tot € 61,3 mln;
- eenmalige⁴² en structurele middelen uit de begroting van VWS.

Daarnaast is door de minister van VWS een beleidsregel vastgesteld voor de ambulancesector. Hierbij worden de kosten voor C2000 bekostigd uit de vergoeding voor de ritprijs van ambulancevervoer. Zie bijlage 12 voor een overzicht van de beschikbare middelen voor de diverse sectoren.

4.2.3 Beschikbare middelen Rijk

Investeringsuitgaven tot en met 2002

De Algemene Rekenkamer heeft een berekening gemaakt van de gerealiseerde investeringsuitgaven tot en met 2002. Zie figuur 11.

⁴² Het betreft een bedrag van € 4,2 mln.

Gerealiseerde investeringsuitgaven C2000 (1996 t/m 2002)⁽¹⁾

Figuur 11

| Omschrijving | Bedrag in miljoenen euro |
|--|----------------------------|
| Uitgaven directie VIP binnen projectbegroting | 264,3 |
| • Kosten projectbureau | 8,1 |
| • Bijdrage ITO (front office, back office, infrastructuur excl. exploitatiekosten tot SOP) | 195,3 |
| • Centrale exploitatiekosten tot SOP | 54,5 |
| • Projecten | 6,4 |
| Uitgaven directie VIP buiten projectbegroting | 19,3 |
| • Startregio | 13,2 |
| • Radiobediensystemen (rentekosten) | 2,4 |
| • Overig | 3,7 |
| Totaal uitgaven directie VIP | 283,6 ⁽²⁾ |
| Uitgaven directie Politie | Pm |
| Uitgaven directie B&R | Pm |
| Uitgaven Gemeentefonds | Pm |
| Uitgaven VWS | 4,3 ⁽³⁾ |
| Uitgaven Defensie | 3,5 ⁽⁴⁾ |
| Bedragen in kas bij ITO | -/- 14,8 ⁽⁵⁾ |
| Totaal Rijk | 276,6⁽⁶⁾ |

⁽¹⁾ Van de uitgaven van de directie VIP heeft de Algemene Rekenkamer niet de juistheid van de specificatie kunnen vaststellen.

⁽²⁾ Op 25 november 2002 is het bedrag 223,3 miljoen euro, zie figuur 15.

⁽³⁾ Dit betreft bedragen voor Startregio en bedragen voor Ambulancezorg Nederland.

⁽⁴⁾ Dit is exclusief de uitgaven voor elektrisch en elektronisch materieel. Dit betreft 22,1 mln waarvan een belangrijk deel voor C2000.

⁽⁵⁾ Dit betreft een (voorschot-)bedrag dat door de directie VIP is betaald aan ITO, dat nog niet door ITO voor C2000 is uitgegeven.

⁽⁶⁾ Dit bedrag is exclusief de bedragen van de directies Rampenbestrijding en Brandweer en Politie en de bedragen van het Gemeentefonds.

De uitgaven van de directie Politie, de directie B&R en het Gemeentefonds zijn pro memoria in deze berekening opgenomen omdat niet bekend is welk deel van de bijdrage voor C2000 wordt benut.

Figuur 11 laat zien dat niet alle uitgaven van de directie VIP voor C2000 worden beschouwd als kosten van het (geraamde) projectbudget. Dit betreft bijvoorbeeld de rentekosten van de radiobediensystemen,

waarvoor in totaal € 17,7 mln is geraamd en een deel van de kosten voor de Startregio. Deze kosten worden volgens het Eindrapport 2001 niet (meer) meegenomen in de projectbegroting.

De uitgaven van de directie VIP betreffen niet alle uitgaven van het C2000-project. Er zijn ook bijdragen van andere departementen en van andere onderdelen van het departement van BZK (zoals de directie R&B). Deze uitgaven zijn wel in bovenstaand overzicht opgenomen.

Een groot deel van de betalingen van de directie VIP vindt plaats aan ITO (circa 80%). De voor C2000 door ITO uitgegeven bedragen kunnen geheel bij de directie VIP worden gedeclareerd. Van de betalingen voor C2000 door ITO wordt een groot deel (meer dan de helft) betaald aan TetraNed. Voor de gerealiseerde bedragen van ITO zie bijlage 13.

Ten aanzien van de door de directie VIP aan ITO verstrekte voorschotten (ultimo 2000 € 14,8 mln) is door de Algemene Rekenkamer vastgesteld, dat deze hoger waren dan nodig om aan de betalingsverplichtingen (van ITO) te kunnen voldoen.⁴³

Daarnaast is vastgesteld dat er salderingen hebben plaatsgevonden (bijvoorbeeld van de aan TetraNed opgelegde boetes) waardoor ontvangsten in mindering zijn gebracht op de uitgaven.

Voor 2004 worden uit de begrotingen van de departementen van BZK, VWS en Defensie *exploitatiekosten* vergoed aan de gebruikers van C2000 (zie bijlage 10). In verband met de (verwachte) vertragung van de landelijke uitrol is voor 2004 een extra bedrag aan exploitatiekosten tot oplevering van C2000 van € 38 mln voor het Ministerie van BZK berekend.⁴⁴

4.2.4 Bevindingen financiering

De Algemene Rekenkamer stelt vast dat, gezien de gekozen financieringsstructuur van de BVE-bijdrage, het Gemeentefonds etc., er geen zicht is op de aansluiting tussen voor C2000 benodigde en ter beschikking gestelde middelen en de uitgaven voor C2000. Besturen die over de ter beschikking gestelde middelen beslissen maken hun eigen afweging gelet op prioriteiten in de regio en regiospecifieke situaties. Mede hierdoor is er onvoldoende zicht op de reserveringen voor de gemeentelijke brandweer, de politiekorpsen en de ambulancesector. Daarnaast kan dit leiden tot verzoeken om aanvullende financiering van de gebruikers.

Daarnaast stelt de Algemene Rekenkamer vast dat de informatie van de directie VIP geen inzicht geeft in het totaal van de voor C2000 beschikbare middelen in de rijksbegroting. Ook blijkt hieruit dat er voor C2000 uitgaven gerealiseerd zijn die niet (meer) behoren tot het geraamde projectbudget. Buiten het projectbudget zijn bijvoorbeeld gehouden een deel van de kosten van de Startregio en de rentekosten van de radio-bediensystemen.

4.3 Budgetbewaking

4.3.1 Budgetbewaking directie VIP

Budgetbewaking dient op een zodanige wijze plaats te vinden dat dit leidt tot het doelmatig en rechtmatig aanwenden van de voor het project beschikbare middelen. Daarnaast kan middels een goede budgetbewaking

⁴³ Verwezen wordt naar het Rapport bij het Jaarverslag van het van Ministerie van BZK dat op 21 mei 2003 is verschenen.

⁴⁴ Dit bedrag is in januari 2003 medegedeeld aan de kabinetsformateur.

zicht worden gekregen in over- en onderschrijdingen van het budget zodat ramingen tijdig kunnen worden bijgesteld. Budgetbewaking vindt op diverse niveaus plaats. Het Ministerie van BZK (in casu de directie VIP) is verantwoordelijk voor de kostenbeheersing van C2000. De directie VIP is derhalve verantwoordelijk voor de bewaking van het totale projectbudget C2000 en moet inzicht hebben in de uitputting hiervan. Dit geldt derhalve ook voor de (begrotings-) middelen die door anderen dan het Ministerie van BZK worden verstrekt.

Uit het onderzoek is gebleken dat de directie VIP geen zicht heeft gehouden op de uitputting van het totale projectbudget. De directie zag het ook niet als haar taak om het gehele projectbudget te bewaken.

Van de uitgaven van het eigen budget heeft de directie VIP geen aansluiting gemaakt met de kostencategorieën van het projectbudget. Er bestonden ook geen totaaloverzichten van de realisaties per kostencategorie.⁴⁵ De administratie was hierop (tot 2002) ook niet ingericht. Door het ontbreken van dit inzicht heeft de directie VIP gedurende de looptijd van het project onvoldoende zicht gehad op de nog beschikbare budgetten per kostencategorie.

Op verzoek van de Algemene Rekenkamer heeft de directie VIP alsnog inzicht gegeven in de uitgaven van C2000 per kostencategorie. Hiertoe zijn de afzonderlijke betalingen in het begrotingsadministratiesysteem aan de diverse kostencategorieën toegerekend. Zoals reeds eerder vermeld sluiten de realisaties per kostencategorie niet volledig aan op het geraamde projectbudget. Oorzaken hiervan zijn vooruitbetalingen, salderingen en kostencategorieën die niet in het projectbudget geraamd zijn.

De aan de Algemene Rekenkamer beschikbaar gestelde informatie in het door de directie VIP samengestelde overzicht met toerekeningen per kostencategorie kwam niet altijd overeen met informatie uit andere bronnen.⁴⁶ Hierdoor heeft de Algemene Rekenkamer onvoldoende zekerheid gekregen over de juistheid van een deel van de ontvangen informatie. Het betreft bijvoorbeeld informatie over de geldstroom van de directie VIP naar ITO.⁴⁷ De informatie van de directie VIP en de informatie van ITO over de totale (jaarlijkse) geldstroom konden niet aan elkaar worden gerelateerd. Dit kan worden verklaard uit het ontbreken bij de directie VIP van een goede voorschottenadministratie. Anderzijds wordt de aansluiting bemoeilijkt door het feit dat ITO en BZK een verschillende verantwoordingsystematiek hebben (baten/latendienst en kasbasis).

4.3.2 Accountantscontrole

De Audit Dienst (voorheen Accountantsdienst) van het Ministerie van BZK (AD) heeft ten aanzien van het project C2000 geen specifieke accountantscontrole, zoals omschreven in de Procedureregeling Grote Projecten⁴⁸ van de Tweede Kamer, uitgevoerd. De AD deelde aan de minister mede deze accountantscontrole niet te kunnen uitvoeren. Op basis hiervan liet de minister van BZK de beoordeling van het project C2000 over aan een extern onderzoeksbureau. Voor de activiteiten verricht door dit onderzoeksbureau wordt verwezen naar hoofdstuk 6.

De AD heeft wel de reguliere controles t.b.v. de onderdelen van het Ministerie van BZK uitgevoerd. Met betrekking tot het financieel beheer bij de directie VIP werden in de afgelopen jaren verschillende malen

⁴⁵ Het betreft onder andere de kosten van het APB, de kosten van ITO, de kosten van specifieke projecten, de kosten van de Startregio en de exploitatiekosten tot SOP.

⁴⁶ Dit betreft bijvoorbeeld informatie van ITO of van de actoren van de Startregio. De van de Startregio ontvangen informatie over de bijdragen aan de Startregio stemde niet overeen met die informatie van de directie VIP.

⁴⁷ Een belangrijk deel (circa 80%) van de uitgaven van de directie VIP voor C2000 betreft betalingen aan ITO.

⁴⁸ Naar het functioneren van deze regeling deed de Algemene Rekenkamer eerder onderzoek; zie daarvoor Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 645, nrs. 1–2.

opmerkingen gemaakt. Zo werd er in 2002 opgemerkt dat in de «bedrijfsvoering» bij de directie VIP betere waarborgen moeten worden opgenomen ten aanzien van het administratief beheer en de afwikkeling van eerder betaalde voorschotten. Er is op verzoek van de AD een relatief groot aantal posten gecorrigeerd met betrekking tot boeking op het juiste artikel, salderingen en voorschotten.

Uit de rapporten van de AD blijkt ook dat het tot en met 2002 bij ITO geschorst heeft aan een goed financieel beheer. Dit heeft ook gevolgen gehad voor het (financieel) beheer van het C2000-project. Ten aanzien van de betaling van de rentekosten is vastgesteld dat ITO een deel van de lening bij Financiën voor de radiobediensystemen te vroeg heeft afgeroepen wat heeft geleid tot een (onnodige) kostenpost aan rente-compensatie van € 0,2 mln.⁴⁹ Ook de Algemene Rekenkamer rapporteerde regelmatig over gebreken in het financieel beheer van ITO.

De AD stelde ook vast dat de informatie-uitwisseling met ITO in de afgelopen jaren uiterst moeizaam is verlopen. ITO dient zowel per kwartaal als jaarlijks aan de directie VIP financiële informatie⁵⁰ te verstrekken over de uitvoering van het C2000-project. Vaak heeft de directie VIP ondanks herhaaldelijk aandringen de benodigde informatie niet ontvangen.⁵¹

4.3.3 Directie FEZ

Ten behoeve van de minister van BZK dient ook de directie FEZ toezicht te houden op de begrotingsuitputting en het financieel beheer van het departement en daarmee ook op de directie VIP. De rol van de directie FEZ is in lijn met de definitie die het departement hanteert voor het project C2000. Als concerncontroller heeft de directie FEZ geen zicht gehouden op de uitputting van het gehele projectbudget, de projectomschrijving en het resultaat.

4.3.4 Bevindingen budgetbewaking

De directie VIP heeft onvoldoende zicht gehouden op de uitputting van het projectbudget. Er was geen zicht op het totale projectbudget noch op afzonderlijke kostencategorieën van het geraamde projectbudget. Ook was er sprake van salderingen en heeft de directie VIP onvoldoende zicht gehad op (voorschot)betalingen aan ITO.

In verband met het onderzoek van de Algemene Rekenkamer heeft de directie VIP een reconstructie gemaakt van de uitgaven per kostencategorie. Omdat informatie niet op elkaar aansluit bestaat er onvoldoende zekerheid over de verstrekte informatie en daarmee over de uitgaven van de directie VIP per kostencategorie voor C2000.

De AD heeft geen specifieke accountantscontrole uitgevoerd ten aanzien van het «groot project» C2000. De bevindingen van de reguliere controle toonden gebreken aan in het financieel beheer van de directie VIP. De directie FEZ heeft ook geen toezicht gehouden op de bewaking van het totale projectbudget.

4.4 Conclusie

De Algemene Rekenkamer concludeert dat door het niet oormerken van alle gelden voor C2000 er geen volledig zicht is op de voor C2000 beschikbare middelen. Hierdoor is ook niet vast te stellen of de beschik-

⁴⁹ Zie hiervoor ook Rapport van de Algemene Rekenkamer bij het Jaarverslag 2002 BZK.

⁵⁰ Dit betreft zowel informatie over begroting, realisatie, liquiditeitspositie als afrekeningen.

⁵¹ Bijvoorbeeld in rapport AD DGOOV 1999: «geconstateerd is dat de kwartaalrapportages niet tijdig worden ingediend en (veel) te summier zijn».

bare middelen op een juiste wijze zijn of worden aangewend voor C2000. Mede als gevolg van te lage reserveringen voor investeringen kan dit leiden tot verzoeken van gebruikers voor aanvullende financiering.

Daarnaast concludeert de Algemene Rekenkamer dat er uitgaven voor C2000 buiten het geraamde projectbudget zijn gehouden, waardoor er geen zicht is op de totale kosten van C2000.

De Algemene Rekenkamer concludeert dat de budgetbewaking door het Ministerie van BZK op een te beperkte wijze is ingevuld. Er is onvoldoende zicht gehouden op het totale projectbudget, de uitputting ervan, de projectomschrijving en het resultaat. De reconstructie van de uitgaven biedt onvoldoende zekerheid over de uitgaven per kostencategorie. Hierdoor ontbreekt ook achteraf het volledige zicht op de kosten voor C2000.

5 GMS: RAMINGEN, FINANCIERING EN BUDGETBEWAKING

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komt het project Geïntegreerd Meldkamer Systeem (GMS) aan de orde. Op verzoek van de Tweede Kamer is onderzocht:

- of de oorspronkelijke projectbegroting was onderbouwd met kwalitatief voldoende⁵² ramingsgegevens;
- in welke mate kostenoverschrijdingen ten opzichte van de oorspronkelijke begroting voldoende zijn onderbouwd;
- of eventuele kostenoverschrijdingen in de uitvoering herleidbaar zijn tot de kwaliteit van de projectbegroting.

In 1996 werden het projectplan en de begroting GMS vastgesteld door de Tweede Kamer.⁵³ Volgens het oorspronkelijke projectplan zou GMS in februari 1997 worden opgeleverd door de leverancier en in januari 1998 aan de regio's ter beschikking worden gesteld. De daaropvolgende regionale implementatie zou twee tot drie jaar vergen, dus uiterlijk 1 januari 2001 gerealiseerd zijn.

In de voortgangsrapportage van december 2002⁵⁴ maakt GMS inmiddels onderdeel uit van het project «Verbindingen en Meldkamerdomein» waarin de projecten C2000, GMS en Colokatie zijn samengevoegd. In de tussenliggende periode moest de planning herhaaldelijk worden bijgesteld (zie § 5.2.1). De thans geldende planning is dat alle regio's met uitzondering van Amsterdam-Amstelland vóór 1 januari 2004 zullen zijn overgegaan op GMS, op voorwaarde dat de proeven in grootstedelijke regio's goed verlopen. In de regio Amsterdam-Amstelland zal eerst C2000 worden ingevoerd, waarna pas de beslissing over GMS zal worden genomen.

5.2 Raming investeringen en jaarlijkse exploitatiekosten

5.2.1 Investerings Rijk

De totale kosten voor GMS werden in 1996 geraamd op € 15,2 mln, te realiseren in de periode 1996 t/m 1999. Deze kosten komen geheel voor rekening van het Rijk (BZK: 80%; VWS: 20%). De investeringskosten bestaan vrijwel geheel uit kosten voor het ontwikkelen en testen van software en bijkomende projectkosten. Deze kosten werden de afgelopen jaren als volgt geraamd.

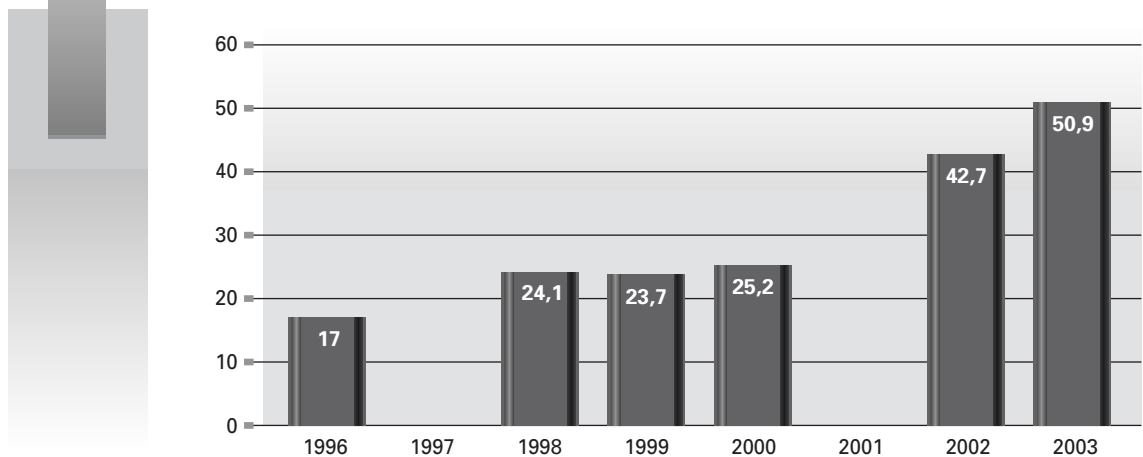
⁵² Zie voor het gehanteerde normenkader § 3.1.

⁵³ Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 24 225, nr. 8.

⁵⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 25 124, nr. 27.

Geraamde investeringskosten GMS*

Figuur 12



* in miljoenen euro, geïndexeerd naar het prijspeil 2003

De ramingen in 1996 en 1998 hebben betrekking op de periode 1996 t/m 1999. De raming nam in die periode toe van € 15,2 mln naar € 22,0 mln. In 2000 moest de projectperiode worden verlengd en werd € 2,2 mln aan het budget toegevoegd. Vervolgens werd in 2002 de raming van de totale kosten van GMS met 76% verhoogd tot € 42,7 mln. Uit interne stukken van het ministerie is gebleken dat intussen rekening wordt gehouden met een investering van € 50,9 mln.

De raming van de investeringskosten moest op diverse momenten worden bijgesteld:

- ondanks overeenstemming over het Logisch Ontwerp werd in 1998 op basis van later door het politieveld opgestelde richtlijnen verzocht om GMS alsnog geschikt te maken voor een alternatieve configuratie;
- bij de overdracht van GMS van de leverancier aan ITO in 2000 bleek het systeem niet te voldoen aan de overeengekomen performance-eisen waardoor een pas op de plaats voor verbeteringen noodzakelijk was;
- bij de proef in 2002 bleek de betreffende versie van GMS niet stabiel en snel genoeg voor een grootstedelijke regio. Er is een tussentijdse extra investering gedaan om hierin verbeteringen aan te brengen.

5.2.2 Investerings regio's

De investeringen in de apparatuur waarop GMS moet werken komen direct, dus reeds tijdens de ontwikkeling en invoering van GMS, geheel voor rekening van de regio's.

Deze regionale kosten zijn niet in de projectraming opgenomen.

In november 1996⁵⁵ werd reeds gewezen op eventuele financiële problemen bij de brandweer en de ambulancehulpdiensten alsmede bij de kleinere meldkamers. De minister beaamde dat de op dat moment beschikbare financiële middelen niet toereikend waren maar «dat hiermee wel een goed begin kon worden gemaakt». Over enige jaren zou volgens de minister opnieuw kunnen worden bezien in hoeverre op technologisch gebied de «state of the art» is bereikt. Een indicatie van een eventueel financieel tekort werd in het overleg gegeven noch gevraagd.

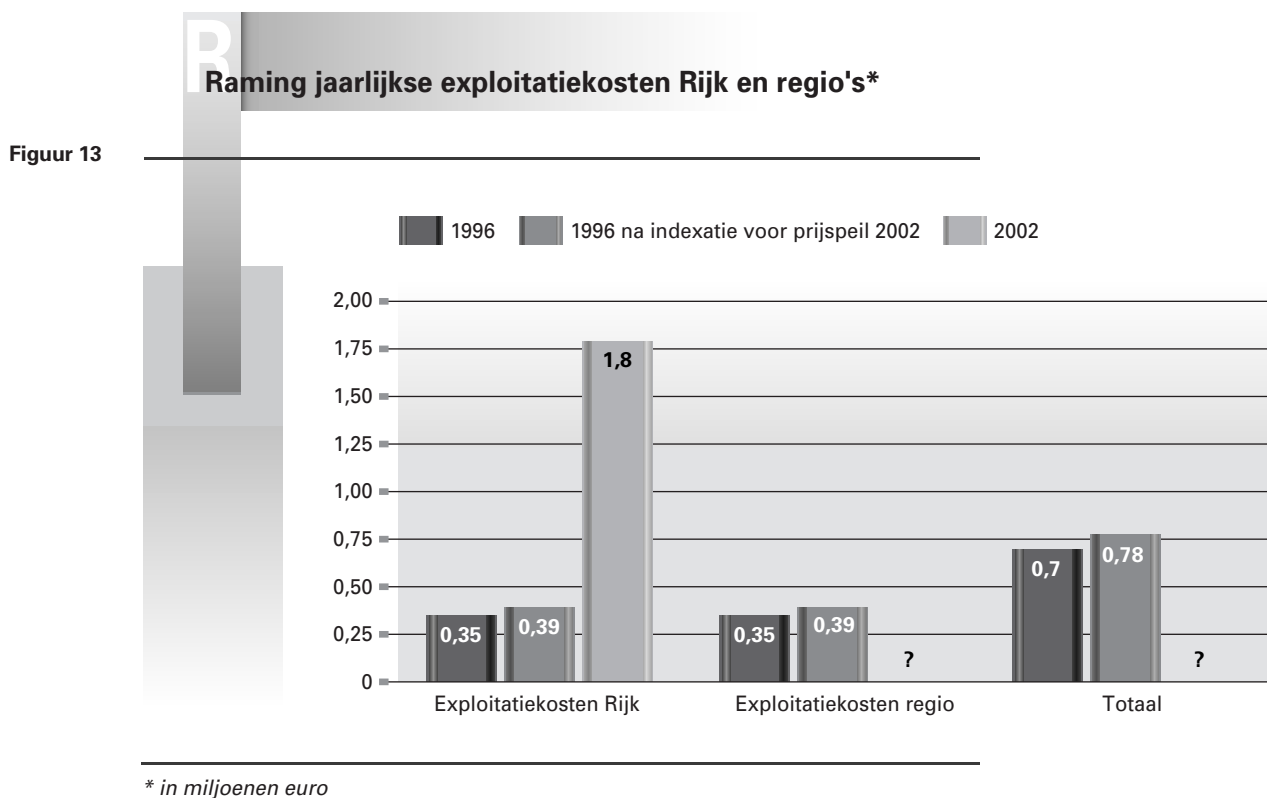
In de voortgangsrapportage 2002 wordt voor de regionale kosten van GMS verwezen naar een nog te verrichten landelijke inventarisatie. Opgemerkt wordt dat deze kosten sterk afhankelijk zijn van de regionale situatie.

5.2.3 Jaarlijkse exploitatiekosten

In 1996 werden de jaarlijkse exploitatiekosten geraamd op € 0,7 mln. Deze kosten zouden voor 50% voor rekening van het Rijk worden gebracht (BZK: 80%; VWS: 20%) en voor 50% voor rekening van de regio's.

In de voortgangsrapportage 2001 werd gemeld dat de rijksbijdrage wordt gefixeerd op een vast bedrag per jaar dat overeenkomt met circa 50% van het totaal aan verwachte jaarlijkse exploitatiekosten. De overige 50% dient door de gebruikers van GMS te worden opgebracht.⁵⁶

De jaarlijkse exploitatiekosten werden in 1996 en in 2002 als volgt geraamd.



⁵⁵ Tweede Kamer, 1996–1997 24 225, nr. 11.

⁵⁶ Hiervoor wordt een tarief in rekening gebracht van 4,5 eurocent per inwoner in het geval van een gecoloeerde meldkamer.

5.2.4 Bevindingen

De Algemene Rekenkamer stelt vast dat de investeringskosten van GMS

ten laste van het Rijk in 2002 ten opzichte van de startraming 1996 sterk gestegen zijn (na verwerking van prijsindexatie met 151%), terwijl het aantal aan te sluiten meldkamers is afgenomen.

Ook de raming van de jaarlijkse centrale exploitatiekosten is in die periode zeer sterk gestegen (na verwerking van prijsindexatie met 362%). De exploitatiekosten voor de regio zijn niet geraamd.

Financiële problemen bij gebruikers (bij brandweer, ambulance-hulpdiensten en bij de kleinere meldkamers) werden onderkend, maar de oplossing werd vooruit geschoven. De Algemene Rekenkamer stelt vast dat de kosten voor de regio's gedurende het gehele project niet nader onderzocht en nog steeds onbekend zijn. Dat geldt zowel voor de investeringskosten als voor de te verwachten jaarlijkse exploitatiekosten. De investeringskosten voor de regio zijn (in tegenstelling tot bij C2000) niet in de projectraming opgenomen.

Als gevolg hiervan verkeren de regio's in onzekerheid omtrent de kosten van GMS, terwijl in de contra-expertise uit 1996 al werd opgemerkt dat het creëren van een draagvlak bij de regio's een hoge prioriteit diende te krijgen.⁵⁷

In de voortgangsrapportage van december 2002⁵⁸ worden de volgende zorgpunten met betrekking tot GMS genoemd:

- de hulpverleningsdiensten in de grote steden hebben twijfels of GMS het wijkgericht werken zal ondersteunen; hiervoor lopen proeven;⁵⁹
- de regio's kunnen onvoldoende inzicht verkrijgen in de omvang van de verschillende kostencategorieën.

5.3 Uitgaven en financiering

In december 2002 is een overzicht gegeven van de financiering en de kosten van GMS tot en met 23 november 2002. Uit interne stukken⁶⁰ blijkt dat de geraamde kosten tot en met 2003 intussen zijn opgelopen tot € 50,9 mln en dat de feitelijke uitgaven eind 2002 zijn opgelopen tot € 44,0 mln.

In deze overzichten zijn de bijdragen/kosten van het Ministerie van VWS niet opgenomen.

⁵⁷ In het kader van het eerder genoemde onderzoek naar de regionale kosten van C2000 (zie hoofdstuk 3) worden ook de regionale kosten van GMS geïnventariseerd.

⁵⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 25 124, nr. 27.

⁵⁹ Haaglanden en Amsterdam-Amstelland vragen garanties dat GMS bij 74 of 100 werkplekken dezelfde performance heeft als bij 30 werkplekken; in Haaglanden loopt een proef waarbij GMS wordt uitgetest bij 50 respectievelijk 74 werkplekken.

⁶⁰ Financieel overzicht GMS van 1996–2003.

Budget en realisatie GMS*

Figuur 14

| Kostencategorie | Budget | Realisatie t/m 2002 | Beschikbaar t/m einde project** |
|------------------------|---|---|---|
| Centrale investering | BZK: 42,7 VWS: pm Defensie: 0,0 | BZK: 37,5 | BZK: 5,2 VWS: pm Defensie: 0,0 |
| Decentrale investering | Te bepalen op grond van rekenmodel (onderzoek Deloitte en Touche) | Gem. kosten per meldkamer (x1000 euro): Politie: 373-418 Brandweer: 271-300 Ambulance: 306-335 KMar: onbekend | Begroting BZK Via gemeentelijke bijdrage VWS via beleidsregel Begroting Defensie |
| Centrale exploitatie | 1,8 per jaar*** | n.v.t. | Rijksbegroting |
| Decentrale exploitatie | 3-5 cent | n.v.t. | Bijdrage per inwoner, wordt per 1-1-2004 vastgesteld |

* in miljoenen euro

** 1 januari 2004

*** wordt per 1 januari 2004 bijgesteld

Een uitsplitsing per kostencategorie bleek niet (op korte termijn) te realiseren.

Vanaf mei 2000 is de projectdirectie overgegaan van de directie VIP naar ITO. Vanaf dat moment is er een rapportage- en verantwoordingsstructuur vanuit ITO naar VIP, maar deze is niet direct aan te sluiten op de rapportages over de periode vóór 1 mei 2000.

5.4 Conclusie

De planning van de ontwikkeling en invoering van GMS is gedurende de looptijd van het project bijgesteld van 1 januari 2001 naar 1 januari 2004. De Algemene Rekenkamer stelt vast dat de oorspronkelijke raming op het punt van de looptijd van het project te optimistisch was.

De actuele planning is dat GMS op 1 januari 2004 in op één na alle meldkamers zal zijn ingevoerd. De Algemene Rekenkamer concludeert echter dat dit onzeker is, omdat het afhangt van het resultaat van proeven in de grootstedelijke regio's.

De Algemene Rekenkamer concludeert voorts dat de raming van de investeringskosten tijdens de looptijd van het project is gestegen van € 15,2 naar € 50,9 mln (na correctie voor prijspeil: met 151%). Veranderingen in het logisch ontwerp, problemen met de leverancier en tegenva-

lende performance ten opzichte van de eisen zijn de oorzaken. De bijdragen en kosten van VWS ontbreken overigens in het kostenoverzicht dat in december 2002 aan de Tweede Kamer is verstrekt.

De raming van de jaarlijkse exploitatiekosten is volgens de Algemene Rekenkamer onvolledig omdat hierin de decentrale exploitatiekosten ontbreken; de geraamde centrale exploitatiekosten zijn gestegen van € 0,35 mln tot € 1,8 mln (na correctie voor prijspeil: met 362%).

De Algemene Rekenkamer concludeert tenslotte dat de regionale kosten in het project steeds buiten beschouwing zijn gelaten; zij waren niet in de startraming opgenomen en de in de tweede voortgangsrapportage van juli 1998⁶¹ aangekondigde inventarisatie vindt pas nu plaats. Temeer nu GMS, C2000, Colokatie en territoriale congruentie samenkomen is de onzekerheid bij de regio's groot.

⁶¹ Brief van de ministers van VWS en BZK aan de Tweede Kamer, d.d. 21 juli 1998 (EIB98/U322).

6 C2000 EN GMS: INFORMATIEVOORZIENING AAN DE TWEDE KAMER

6.1 Inleiding

C2000 is in 1993 gestart en is op 20 maart 1997 door de Tweede Kamer aangewezen als groot project. Sinds 1985 heeft de Tweede Kamer een procedureregeling voor informatie die zij van de ministers wil ontvangen over grote projecten. In dit hoofdstuk zal antwoord worden gegeven op de vraag of de informatievoorziening over C2000 voldoet aan de informatie-eisen van de Procedureregeling Grote Projecten van de Tweede Kamer. Verder zal meer specifiek worden ingegaan op de vraag of de Tweede Kamer op de juiste momenten en met adequate informatie op de hoogte is gebracht van eventuele vertragingen en/of kostenoverschrijdingen bij zowel C2000 als GMS.

6.2 Voldoet de informatie aan formele vereisten?

In haar onderzoek «Informatievoorziening Grote Projecten» concludeerde de Algemene Rekenkamer dat de organisatie van de informatievoorziening rond C2000 grote gebreken vertoonde.⁶² In dat onderzoek is niet onderzocht welke informatie de Tweede Kamer over C2000 daadwerkelijk heeft ontvangen. In dit onderzoek is dat wel gedaan. Aan de hand van de controlelijst uit het rapport «Informatievoorziening Grote Projecten» is de Algemene Rekenkamer nagegaan in welke mate de informatievoorziening over C2000 in de periode maart 1997–december 2002 voldeed aan de eisen uit de procedureregeling.⁶³

Rondom de aanwijzing als groot project heeft de Tweede Kamer in april 1997 om extra informatie verzocht over C2000. Deze informatiebehoefte was het gevolg van het feit dat het project pas in de loop van zijn bestaan als groot project werd aangewezen. De informatiepunten komen dan ook voor een belangrijk deel overeen met de punten van de controlelijst. Vanzelfsprekend is de informatievoorziening slechts eenmaal op deze punten onderzocht.

Op 12 oktober 1999 stuurde de staatssecretaris van BZK de Tweede Kamer het eerste formele projectvoorstel. De Algemene Rekenkamer heeft dit voorstel aangemerkt als het projectvoorstel, waarvan sprake is in de procedureregeling. Informatie die voorafgaand aan het projectvoorstel aan de Tweede Kamer is verstrekt en die volgens de procedureregeling bij het projectvoorstel hoort is ook in de beoordeling betrokken. Informatie die in de voorbereidingsfase relevant is hoeft slechts eenmaal aan de Tweede Kamer te worden verstrekt. De Tweede Kamer heeft hiervoor aparte informatie-eisen geformuleerd. In de uitvoeringsfase gaat het om periodieke rapportages waar eveneens specifieke informatie-eisen voor geformuleerd zijn. In totaal gaat het om 32 controlepunten.

De Algemene Rekenkamer constateert dat de informatievoorziening over C2000 op tweederde van de toetspunten niet voldoet aan de eisen van de procedureregeling. Van de 32 onderzochte punten zijn er acht als voldoende beoordeeld, 22 als onvoldoende, terwijl één punt niet van toepassing en één punt niet te beoordelen bleek. Hieronder volgt een opsomming van de controlepunten waarvan de informatie niet voldeed. Een overzicht met alle beoordeelde punten is te vinden in bijlage 15.

⁶² Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 645, nrs. 1–2.

⁶³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 645, nrs. 1–2. De lijst is gebaseerd op de procedureregeling zoals deze in de periode 1996–2002 gold.

Onderzoeksfase

- Een evenwichtige presentatie van de in de projectvoorbereiding onderzochte alternatieven.
- Een motivering waarom deze alternatieven zijn afgefallen.
- Een concretisering van de doelstellingen in meetbare ijkpunten, gerelateerd aan de situatie bij ongewijzigd beleid.
- Een betrouwbare nulmeting.

Projectvoorstel

- Een motivering voor de gekozen middelen om de doelstelling te realiseren.
- Een beschrijving van de ijkpunten aan de hand waarvan de voortgang van de realisatie kan worden gemeten.
- De adviezen van externe deskundigen over aspecten van het projectvoorstel.
- Een tijdsplanning voor het project gekoppeld aan tussendoelen.
- Een kosten-baten analyse van het projectvoorstel.
- Een risico-analyse.
- De wijze van financiering van de investerings-/invoeringskosten.
- De gevolgen van de uitvoering van het project voor de prioriteitstelling van de begroting.
- Afspraken over compensatie van eventuele overschrijdingen.

Accountantsrapport

- Een oordeel over het realiteitsgehalte van de financiering en de budgettaire inpassing van het projectvoorstel.
- Een oordeel over de toereikendheid van de organisatie, die bij de voorbereiding functioneert of heeft gefunctioneerd.
- Een oordeel over de toereikendheid van de organisatie die voor de uitvoering ingericht is of zal worden.

Voortgangsrapportages

De Tweede Kamer heeft sinds de aanwijzing als groot project negen periodieke voortgangsrapportages ontvangen. Voor elk van deze voortgangsrapportages is nagegaan of deze voldeden aan de daaraan te stellen eisen. Ten aanzien van de volgende controlepunten zijn gebreken aangetroffen:

- Een vergelijking van planning en realisatie.
- De aangegane financiële verplichtingen en uitgaven in vergelijking tot de projectbegroting.
- Financiële informatie in de voortgangsrapportages moet gerelateerd kunnen worden aan informatie in de departementale begrotingsstukken.
- Informatie over de relevante risico's alsmede over de afdekking daarvan.

Periodieke accountantsrapportages

Periodiek, dat wil zeggen ten minste eenmaal per jaar, dient een accountantrapport naar de Tweede Kamer gestuurd te worden. Dit rapport mag zowel door de AD als door een externe accountant zijn vervaardigd. Het dient te voldoen aan een aantal specifieke inhoudelijke vereisten. Ten aanzien van de volgende inhoudseisen zijn gebreken aangetroffen:

- Een oordeel over de (1) kwaliteit en (2) volledigheid van de informatie in de voortgangsrapportages en over de toereikendheid van de projectorganisatie (in het bijzonder met betrekking tot de (3) administratieve organisatie en (4) de interne controle van het project).

Tussentijdse voortgangsrapportages

- Bij dreigende kostenoverschrijdingen dient een tussentijdse rapportage naar de Tweede Kamer gestuurd te worden.

Sinds 9 april 2002 is er een nieuwe procedureregeling van kracht.⁶⁴ Dit heeft onder meer tot gevolg dat de Tweede Kamer een zestal aanvullende eisen stelt aan de inhoud van de voortgangsrapportages. De Algemene Rekenkamer is nagegaan of de twee meest recente voortgangsrapportages over C2000 – juli 2002⁶⁵ en december 2002⁶⁶ – voldeden aan de nieuwe eisen. Zij is hierbij tot de volgende bevindingen gekomen. De laatste twee voortgangsrapportages voldoen op één van de zes punten aan de nieuwe eisen van de procedureregeling. Twee punten waren in de onderzochte periode niet van toepassing (het verplicht vermelden van aanbestedingsresultaten en het eenmaal per jaar relateren van resultaat aan doelstelling). Op drie punten voldeden de rapportages niet aan de nieuwe eisen. Concreet gaat het om gebreken ten aanzien van de volgende eisen:

- Het in de voortgangsrapportage aangeven in hoeverre de post «onvoorzien» is benut.
- Voor de inhoudelijke en financiële informatie dient dezelfde peildatum te worden aangehouden. Bij een jaarlijkse frequentie van rapportage dient de peildatum bij voorkeur 1 januari te zijn. Bij een hogere frequentie dient in ieder geval 1 januari als peildatum te worden gehanteerd.
- De Tweede Kamer moet worden geïnformeerd over verschillen tussen het beschikbare budget en de actuele raming.

6.3 Gevolgen controlerende rol Tweede Kamer

De informatievoorziening over C2000 voldoet op meer dan tweederde van de controlepunten niet aan de formele vereisten. Wat betekent dit nu in materiële zin voor de mogelijkheden van de Tweede Kamer haar controlerende rol uit te oefenen? Ter toelichting wordt hieronder een aantal voorbeelden gegeven van gevolgen van de geconstateerde gebreken. De Algemene Rekenkamer heeft geen uitputtend beeld geschetst, zij heeft zich beperkt tot een aantal belangrijke punten.

6.3.1 Evenwichtige presentatie van alternatieven

De Tweede Kamer wil dat aan het einde van de projectvoorbereiding de onderzochte alternatieven op een evenwichtige manier worden gepresenteerd. Die presentatie moet de alternatieven zelf bevatten, de financiële onderbouwing van die alternatieven, een risicoanalyse die bij die alternatieven aansluit en de motivering waarom uiteindelijk gekozen is voor een specifiek alternatief.

Gedurende de projectvoorbereiding van C2000 is een aantal alternatieven onderzocht, waarvan de TETRA-standaard er één was.⁶⁷ De Tweede Kamer is in juni 1997 geïnformeerd over de onderzochte alternatieven. In bijlage 1 van de brief aan de Tweede Kamer worden puntsgewijs vijf alternatieve scenario's genoemd.⁶⁸ Deze scenario's worden niet verder uitgewerkt en er worden geen conclusies getrokken. Ook ontbreekt een financiële onderbouwing en een motivering waarom de alternatieven voor TETRA zijn afgefallen. Ook in andere kamerstukken uit die periode is een dergelijke afweging niet aangetroffen. Van een evenwichtige presentatie van de onderzochte alternatieven aan de Tweede Kamer was in de fase van de projectvoorbereiding derhalve geen sprake. Pas in juni 2001 ontving de Tweede Kamer een rapport van de Werkgroep Terugvalopties.

⁶⁴ Voorgesteld 6 maart 2002, Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 247 nr. 1, vastgesteld 9 april 2002; Handelingen Tweede Kamer 65 65-4379.

⁶⁵ Tweede kamer, vergaderjaar 2001–2002, 25 124 nr. 24.

⁶⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 25 124 nr. 27.

⁶⁷ Doornheim De Vries Telecommunications Consultancy, januari 1996.

⁶⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, 25 124, nr 3.

Hierin worden verschillende technische alternatieven beoordeeld. Door deze gang van zaken heeft de Tweede Kamer niet aan het begin van het project de gelegenheid gehad om zich een oordeel te vormen over de alternatieven voor de TETRA-standaard.

6.3.2 Concrete doelstellingen

De Tweede Kamer wil dat een project concrete doelstellingen kent met meetbare ijkpunten. Deze moeten zijn gerelateerd aan de situatie bij ongewijzigd beleid. De doelstellingen moeten zo concreet geformuleerd worden dat effectmeting na realisering van het project mogelijk is. Dat de Tweede Kamer sterk hecht aan deze eis blijkt bovendien uit het feit dat zij in haar brief d.d. 8 april 1997 nogmaals expliciet heeft aangegeven hieraan belang te hechten. Ook in het algemeen overleg d.d. 26 november 1997 is de minister hier om verzocht. Hierbij werd als voorbeeld genoemd doelstellingen in de sfeer van kortere aanrijtijden of snellere opschaling in geval van calamiteiten. Het gaat dus duidelijk om effectdoelstellingen. De concrete doelstellingen waar de Tweede Kamer een aantal malen expliciet om heeft gevraagd heeft zij niet gekregen. De doelstellingen zoals die in het projectplan C2000 staan geformuleerd zijn productdoelstellingen gericht op het realiseren van het netwerk, het opzetten van een beheersorganisatie en het leveren van ondersteuning aan gebruikers.⁶⁹ Ook ontbreekt een nulmeting. Een nulmeting is een beschrijving van de situatie op basis van de geconcretiseerde doelstellingen wanneer C2000 *niet* wordt gerealiseerd, dus in termen van verminderde dekking, langere aanrijtijden, tragere opschaling bij calamiteiten e.d. Ook hierop heeft de Tweede Kamer expliciet aangedrongen. Door het ontbreken van concrete doelstellingen en het ontbreken van nulmetingen op die punten is het later niet mogelijk vast te stellen of de uitgaven voor C2000 de beoogde effecten hebben gehad op de communicatie tussen politie, brandweer en ambulancediensten.

6.3.3 Planning en realisatie

Periodiek wil de Tweede Kamer voortgangsrapportages ontvangen. De rapportages moeten de Tweede Kamer de gelegenheid bieden een vinger aan de pols van het project te houden. Dit betekent onder meer dat in de voortgangsrapportages de planning en de daadwerkelijke realisatie van de verschillende deelprojecten van het project C2000 met elkaar moeten worden vergeleken. Dat de Tweede Kamer goede planningsinformatie belangrijk vindt blijkt niet alleen uit de procedureregeling, maar kan ook worden afgeleid uit de terugkerende opmerkingen over gebrekkige planningsinformatie tijdens het Algemeen Overleg naar aanleiding van diverse voortgangsrapportages.⁷⁰

In totaal zijn er voor C2000 negen periodieke voortgangsrapportages verschenen. In deze voortgangsrapportages wordt het nodige gezegd over de voortgang van het project, bijvoorbeeld wat de planning van een specifiek onderdeel is, of dat er vertraging is opgelopen bij een bepaald deelproject (zie hoofdstuk 2). Deze informatie is echter fragmentarisch van aard. Van een systematische confrontatie tussen planning en realisatie is in de eerste acht voortgangsrapportages geen sprake geweest. Alleen in de laatste voortgangsrapportage van 20 december 2002 wordt in bijlage 4 een statusoverzicht gegeven van de meldkamerprojecten in de regio. Hierop is per regio en per deelproject aangegeven of acties volgens planning verlopen of niet. Helaas dient tegelijkertijd te worden opgemerkt dat de meest belangrijke planningsinformatie die de minister op dat moment tot zijn beschikking had niet wordt vermeld in de voortgangsrap-

⁶⁹ Algemeen Projectplan C2000, versie 2.3, bijlage bij Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 25 124 nr. 12.

⁷⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 25 124 nr. 10/vergaderjaar 1999–2000, 25 124 nr. 17/vergaderjaar 2002–2003, 25 124 nr. 26.

portage (zie hierna). Een en ander heeft tot gevolg dat de Tweede Kamer haar controlefunctie in de periode 1997–2002 minder goed heeft kunnen uitoefenen omdat zij geen overzicht had over de voortgang van het project.

6.3.4 Financiële stand van zaken

Net als rond de planning, wil de Tweede Kamer ook ten aanzien van de uitgaven en verplichtingen periodiek op de hoogte worden gesteld. Ze heeft gevraagd om een periodiek overzicht van de aangegane financiële verplichtingen en uitgaven in vergelijking tot de projectbegroting. Op deze manier wil de Tweede Kamer controleren of het project niet duurder wordt dan voorzien. Ook aan dit onderwerp hecht de Tweede Kamer blijkens de verslagen van het Algemeen Overleg grote waarde.⁷¹ In de voortgangsrapportages aan de Tweede Kamer wordt slechts in beperkte mate inzicht gegeven in de uitputting van het projectbudget. In de periode 1997–2000 is de Tweede Kamer ook anderszins niet geïnformeerd over de uitputting van het projectbudget. Vanaf 2001 is de informatievoorziening op dit punt in beginsel verbeterd. Sindsdien is namelijk driemaal gerapporteerd over uitputting van het projectbudget (via de Voorstudie 2000, het Eindrapport 2001 en de bijlage bij de voortgangsrapportage van december 2002). In de Voorstudie 2000 wordt gemeld dat € 16,8 mln reeds is geïnvesteerd en dit wordt afgezet tegen de totale investeringsraming van € 734,4 mln (prijspeil 2004). In het Eindrapport 2001 wordt gemeld dat uit de verantwoording die heeft plaatsgevonden over de periode 1997 tot en met 2000 is op te maken dat voor het project circa € 113,4 mln is uitgegeven. Er wordt niet nader ingegaan op wat dit bedrag betreft of hoe dit is opgebouwd.

Voor de confrontatie 2001 tussen budget en realisatiecijfers wordt in het Eindrapport 2001 verwezen naar de reguliere Rijksbegrotingsverantwoording.

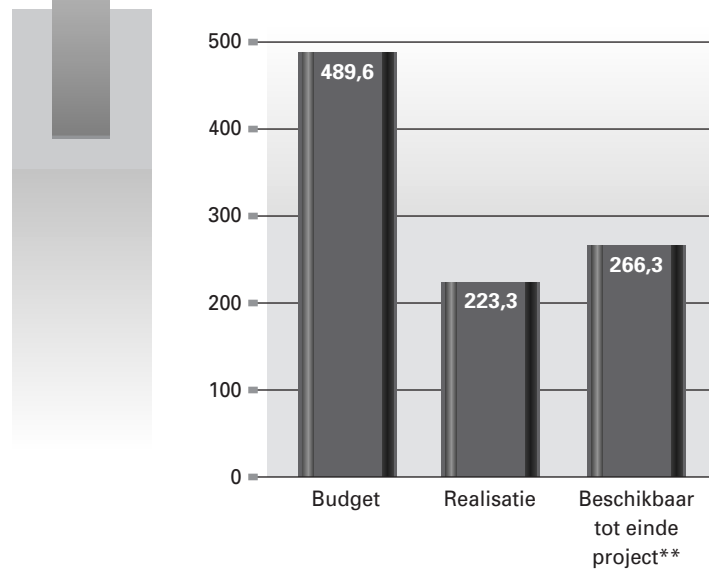
In de (bijlage bij de) voortgangsrapportage van 20 december 2002⁷² wordt voor de derde keer een bedrag gemeld. Het betreft een totaalbedrag van gerealiseerde uitgaven voor C2000 van € 223,3 mln. Door tevens het budgetbedrag te melden wordt getracht inzicht te geven in het nog beschikbare budget.

⁷¹ Zie bijvoorbeeld Tweede Kamer vergaderjaar 2002–2003, 25 124 nr. 26.

⁷² Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2003, 25 124 nr. 27.

C Centrale (Rijks)investeringen C2000*

Figuur 15



* in miljoenen euro

** uitgaande van de datum 1 januari 2004

Het gerealiseerde bedrag wordt niet nader toegelicht. Bij navraag blijkt het te gaan om het door de directie VIP uitgegeven bedrag voor C2000 van 1 januari 1996 t/m 25 november 2002.

Omdat in dit bedrag enerzijds bedragen zijn opgenomen die niet geacht worden onderdeel te zijn van het projectbudget en anderzijds in dit bedrag niet alle investeringskosten van het Rijk zijn opgenomen (zie overzicht in § 4.2.3) stemt dit bedrag niet overeen met de gerealiseerde bedragen van het projectbudget C2000. Uit het gepresenteerde realisatiebedrag van € 223,3 mln kan derhalve niet worden afgeleid:

- welk bedrag hiervan uitgaven ten laste van het projectbudget betreffen;
- hoe deze uitgaven zijn verdeeld over de verschillende kostencategorieën van het projectbudget;
- welke uitgaven nog nodig zijn alvorens het systeem kan worden opgeleverd (en het C2000-project wordt afgesloten).

De Tweede Kamer heeft derhalve ook op financieel gebied in de loop van de jaren niet de informatie gekregen waar zij om gevraagd heeft.

6.3.5 Risico's

In de uitvoeringsfase wil de Tweede Kamer op de hoogte worden gehouden van relevante risico's van het project. In de periode tot 2000 bestond er geen periodieke risico-inventarisatie. Inmiddels zijn er op dit gebied de nodige verbeteringen in de projectorganisatie aangebracht (zie

hoofdstuk 2). Wat betreft de informatievoorziening aan de Tweede Kamer kan het volgende worden opgemerkt. Er bestaat binnen het projectbureau van C2000 geen beslisregel aan de hand waarvan kan worden nagegaan wat voor de Tweede Kamer relevante risico's zijn. In onder meer een rapportage van de Werkgroep Risicobeheersing aan de voorzitter van het Opdrachtgeversoverleg stonden risico's vermeld die niet in de eerstvolgende voortgangsrapportage aan de Tweede Kamer zijn gemeld, maar waarvan, vanwege het ontbreken van een beslisregel, de Algemene Rekenkamer ook niet na kon gaan in welke mate het nu om *relevante* risico's ging.⁷³

Verder is het binnen het C2000-project gebruikelijk dat de door de externe evaluator gesignaleerde risico's niet worden vermeld in de voortgangsrapportages, maar in een aparte rapportage naar de Tweede Kamer worden gestuurd. In beginsel heeft de Tweede Kamer hiermee de informatie tot haar beschikking, maar deze komt alleen ter inzage te liggen bij de afdeling Parlementaire Documentatie en heeft geen eigen plaats in de voortgangsrapportages. Dit komt het overzicht niet ten goede en het is hierdoor lastig om de aan de hand van de gesignaleerde risico's genomen beheersmaatregelen te beoordelen. Daarnaast is het zo dat door het niet structureel opnemen van deze risico-informatie in de voortgangsrapportage er een rooskleuriger beeld ontstaat van de voortgang van het project dan op grond van de rapportages van de externe evaluator kan worden verwacht. De Tweede Kamer heeft in de procedureregeling aangegeven dat zij over relevante risico's via de voortgangsrapportage geïnformeerd wenst te worden, aangezien dit de controlerende rol van de Tweede Kamer vergemakkelijkt.

6.3.6 De rol van de accountant

De accountantscontrole heeft een bijzondere plaats gekregen in de procedureregeling. Zowel rondom het projectvoorstel als rondom de periodieke voortgangsrapportages vervult zij een belangrijke rol. De Tweede Kamer heeft hiermee een extra waarborg willen aanbrengen om ervoor te zorgen dat de informatie die zij krijgt van goede kwaliteit is. Eens per jaar moet de ingeschakelde accountant (dit kan zowel de interne AD als een externe accountant zijn) een oordeel geven over de kwaliteit en volledigheid van de informatie in de voortgangsrapportages en over de toereikendheid van de projectorganisatie (in het bijzonder met betrekking tot de administratieve organisatie en de interne controle van het project). Rondom C2000 is een aantal accountants ingehuurd, zowel op ad hoc basis als in de rol van externe evaluator. Veel van hun rapportages zijn ook naar de Tweede Kamer gestuurd. De onderzoeksopdracht die deze bureaus kregen van BZK sloot echter slechts ten dele aan bij de procedureregeling van de Tweede Kamer. Zo werd slechts éénmaal ingegaan op de inhoud en de kwaliteit van de voortgangsrapportages, overigens zonder dat dit oordeel was terug te voeren op de specifieke controlepunten uit de procedureregeling. Ook de opdrachtverlening rondom de beoordeling van het projectvoorstel sloot slecht aan bij de wensen van de Tweede Kamer. Door deze gebrekkige opdrachtverlening kwamen de tekortkomingen in de informatievoorziening (bijvoorbeeld met betrekking tot de planningsinformatie en de financiële informatie; zie hiervoor) niet aan het licht.

6.3.7 Peildatum

Sinds april 2002 heeft de Tweede Kamer voorgeschreven dat voor de inhoudelijke en financiële informatie in de voortgangsrapportages

⁷³ Eerste rapportage Werkgroep risicobeheersing, 19 december 2000.

dezelfde peildatum dient te worden aangehouden. Hiermee wordt beoogd dat het beeld dat van de voortgang van het project wordt geschetst aansluit bij het beeld van de uitgaven en verplichtingen. Een dergelijke eenduidige peildatum ontbrak in de voortgangsrapportages van juli en december 2002. Weliswaar noemt de rapportage van december 2002 «december» als peildatum, maar niet duidelijk is op welk moment in december de standen zijn opgenomen en of dit op hetzelfde moment voor de financiële en niet-financiële informatie is gedaan. Bij navraag omtrent de hoogte van de uitgaven bleek overigens dat 25 november als peildatum was gehanteerd. Het niet hanteren van een eenduidige peildatum vertroebelt het beeld dat de Tweede Kamer krijgt van de stand van zaken van het project.

6.3.8 Dreigende kostenoverschrijdingen

De Tweede Kamer wil bij dreigende kostenoverschrijdingen een tussentijdse rapportage ontvangen. Deze eis komt voort uit de behoefte om extra alert te zijn op kostenoverschrijdingen. Dit naar aanleiding van majeure kostenoverschrijdingen rond grote infrastructurele projecten in het verleden. In hoofdstuk 4 is geconstateerd dat de budgetbewaking rond C2000 onvoldoende is. Verder is in hoofdstuk 3 geconcludeerd dat de ramingen van de investeringskosten op onderdelen onvolledig zijn en dat er in de loop van de tijd kosten uit de projectbegroting zijn gehaald en uit andere bronnen gefinancierd (bijvoorbeeld de Startregio). Door deze tekortkomingen kon de Tweede Kamer niet goed worden geïnformeerd over kostenoverschrijdingen rond C2000, simpelweg omdat de staatssecretaris zelf geen periodiek en actueel inzicht had in de investeringskosten.

6.4 Informatie over verträgenen en kostenoverschrijdingen bij C2000 en GMS

6.4.1 Algemeen

Zoals hiervoor vermeld bevat de procedureregeling een aantal aanwijzingen voor de informatie over verträgenen en kostenoverschrijdingen. Zo schrijft de procedureregeling voor dat er bij dreigende kostenoverschrijdingen een tussentijdse rapportage naar de Tweede Kamer gestuurd dient te worden. Eventuele verträgenen moeten zichtbaar worden gemaakt in de periodieke voortgangsrapportages door middel van een confrontatie tussen de planning en realisatie.

In het kader van dit onderzoek heeft de Tweede Kamer de Algemene Rekenkamer tevens gevraagd of zij over C2000 en GMS op de *juiste momenten* en met *adequate informatie* op de hoogte is gebracht van eventuele verträgenen en/of kostenoverschrijdingen. Deze vraag wijkt om twee redenen af van de eisen uit de procedureregeling. In de eerste plaats omvat deze deelvraag ook het project GMS, een project dat niet als groot project is aangewezen. In de tweede plaats dient ook gekeken te worden of de verschafte planningsinformatie tijdig werd verstrekt en of deze voor de Tweede Kamer transparant was. Om dit te beoordelen is nagegaan op welke manier verträgenen en dreigende kostenoverschrijdingen aan de Tweede Kamer zijn gemeld. Bij de beantwoording van deze vraag heeft de Algemene Rekenkamer gelet op een aantal aspecten. Het gaat hierbij om de mate waarin de opeenvolgende stukken die naar de Tweede Kamer zijn gestuurd van elkaar afwijkende planningsinformatie en van elkaar afwijkende ramingen bevatten (bijvoorbeeld er worden verschillende tijdstippen genoemd waarop de projecten of onderdelen daarvan

gerealiseerd moeten zijn of verschillende hoogtes van het projectbudget). Indien dat het geval was, is nagegaan:

- of deze informatie expliciet benoemd is als verschil (bijvoorbeeld in termen van vertraging, versnelling, tegenvaller of kostenstijging);
- of de omvang van deze verschillen aangegeven is (bijvoorbeeld in aantal maanden of extra budget of extra beslag rijksmiddelen);
- hoeveel tijd er zat tussen de signalering van de vertragingen en de kostenoverschrijdingen in interne rapportages en de melding aan de Tweede Kamer;
- of er aanwijzingen zijn dat er vertragingen en kostenoverschrijdingen zijn die niet zijn gemeld aan de Tweede Kamer.

Het onderzoek van de Algemene Rekenkamer heeft op dit punt geleid tot de volgende bevindingen.

6.4.2 Kostenoverschrijdingen bij C2000

Investeringskosten

Voor de investeringskosten van C2000 zijn in de periode november 1996–december 2002 vier ramingen opgesteld die naar de Tweede Kamer zijn gestuurd. In de eerste raming (Kostenstudie 1996) worden de totale investeringskosten op € 486 mln geraamd. In de jongste raming (Eindrapport 2001) worden de totale investeringskosten geschat op € 698,6 mln (prijspeil 2004). De hiernavolgende beoordeling is alleen gemaakt op basis van beschikbare ramingen en op dit moment voorzienbare kostenstijgingen en niet op basis van gemaakte kosten. In hoofdstuk 4 is reeds geconstateerd dat de informatievoorziening aan de Tweede Kamer over gerealiseerde uitgaven summier is geweest aangezien deze bij het departement zelf onvoldoende beschikbaar was.

In het Eindrapport 2001 worden ramingen uit 1996 en 1999 vergeleken met de actuele raming. De verschillen worden weergegeven, zowel met als zonder indexering. Wel is opmerkelijk dat de resultaten van de vorige raming (Voorstudie 2000) niet in de vergelijking zijn betrokken. Deze voorstudie was tot dan toe de meest recente raming die de Tweede Kamer had ontvangen. Een vergelijking leert dat de nieuwe raming substantieel lager is dan de vorige, hetgeen onder meer te verklaren valt uit het feit dat de beoogde opleveringsdatum een half jaar is vervoegd. Tussen het verschijnen van de actualisaties van de ramingen in 1999, 2000 en 2001 en het moment dat deze naar de Tweede Kamer zijn gestuurd zat maximaal drie maanden. Voor de Voorstudie 2000 is een tussentijdse rapportage opgesteld. Dit is overigens conform de eisen uit de nieuwe procedureregeling.

De Algemene Rekenkamer constateert dat er op dit moment enkele kostenposten zijn die nog niet geraamd zijn, maar waarvan wel aannemelijk is dat deze ten laste zullen komen van het totale projectbudget. Het gaat hierbij om kosten die nodig zijn voor het creëren van terugvalmeldkamers, de kosten die nodig zijn als gevolg van een vertraging in de bedrijfsvaardige oplevering van het netwerk en extra kosten voor in 1998 niet-geïnterpreteerde SCL's. De Tweede Kamer is hierover nog niet geïnformeerd. Daarnaast leven er in de regio zorgen omtrent de radio-dekking als gevolg van het verlagen van het aantal zendmasten. Wanneer de dekking inderdaad lager blijkt dan voorzien zullen extra kosten moeten worden gemaakt (zie ook § 2.5.2).

Exploitatiekosten C2000

Voor C2000 zijn in de periode november 1996–december 2002 vier ramingen opgesteld die naar de Tweede Kamer zijn gestuurd. In de eerste raming (Kostenstudie 1996) worden de jaarlijkse exploitatiekosten op € 35,4 mln geschat. In de jongste raming (Eindrapport 2001) worden de jaarlijkse exploitatiekosten geschat op € 81,7 mln (prijsspeil 2004). In de achtereenvolgende ramingsstudies wordt de nieuwe raming van de exploitatiekosten vergeleken met de vorige raming en wordt de omvang van de mutatie weergegeven.

6.4.3 Vertragingen bij C2000

De Algemene Rekenkamer constateert dat de planning van het C2000-project vanaf de beginfase van het project meermalen is aangepast (zie hoofdstuk 2, deel Planning en realisatie). Het onderzoek naar de vraag op welke wijze de Tweede Kamer is geïnformeerd over deze planningswijzigingen heeft geleid tot de volgende bevindingen.

Realiteitsgehalte vervroeging van de planning

In februari 2001 werd de planning aangepast; oplevering zou zes maanden eerder mogelijk zijn (van juni 2004 naar januari 2004). In hoofdstuk 3 is geconstateerd dat deze planningswijziging financiële voordelen had voor BZK, maar dat deze niet was gebaseerd op een realistische inschatting.

Melding vertraging tweede helft 2002

ITO rapporteert aan het Strategisch Besluitvormingsplatform over de voortgang van de verschillende deelprojecten waar ITO verantwoordelijk voor is. In de managementrapportage van augustus 2002 valt het volgende te lezen: «*Uit de fiches komt duidelijk naar voren dat de huidige planning knelpunten bevat die een succesvolle uitrol van het C2000 project binnen het vigerende tijdsframe in de weg staan. De problemen ontstaan doordat bouwvergunningen en switchlocaties voor bouwactiviteiten waarvoor de werkzaamheden reeds gestart zouden moeten zijn niet tijdig beschikbaar waren. TetraNed heeft in een formele brief aangegeven dat de huidige planning mogelijk, als gevolg van het niet op tijd verkrijgen van bouwvergunningen en switchlocaties, door cumulatieve vertragingen, met acht maanden overschreden zal worden*».⁷⁴ Uit het visiedocument van 28 oktober 2002 blijkt dat ITO overleg voert met TetraNed over de te nemen maatregelen, maar dat dit nog niet tot een oplossing heeft geleid.⁷⁵

In december 2002 concludeert ook de externe evaluator dat het realiseren van de C2000 infrastructuur voor 1 januari 2004 niet meer volledig haalbaar is.⁷⁶ Deze brengt op 13 december zijn rapport uit aan de staatssecretaris. De staatssecretaris legt de rapportage op 20 december 2002 ter inzage bij de afdeling Parlementaire Documentatie van de Tweede Kamer. Tegelijkertijd deelt de staatssecretaris echter via zijn periodieke voortgangsrapportage aan de Tweede Kamer het volgende mee: «*Naar het zich op dit moment laat aanzien kan de oorspronkelijk beoogde einddatum voor de oplevering van een landelijk dekkend netwerk nog worden gehaald*».⁷⁷

De Algemene Rekenkamer constateert dat de informatie in de rapportage van de staatssecretaris aan de Tweede Kamer op dit punt niet strookt met de rapportages van ITO en de externe evaluator. Het departement heeft aan de Algemene Rekenkamer aangegeven dat wordt gewerkt aan oplossingen voor de vertraging en dat de leverancier zal worden gehouden aan de overeenkomst. Dit neemt naar de mening van de Algemene Rekenkamer niet weg dat de staatssecretaris op zijn minst via

⁷⁴ ITO, Visiedocument bij managementrapportage augustus ITO, p.1., d.d. 31 juli 2002.

⁷⁵ ITO, Visiedocument op basis van fiches ITO-C2000, d.d. 28 oktober 2002.

⁷⁶ Deloitte & Touche, Tweede voortgangsrapportage, d.d. 13 december 2002.

⁷⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002 25 124, nr. 27.

zijn voortgangsrapportage de Tweede Kamer op de hoogte had moeten stellen van het signaal van de leverancier. Wanneer de leverancier anderhalf jaar voor de oplevering een mogelijke vertraging van acht maanden meldt is het zeer lastig deze vertraging nog geheel in te lopen. Op 20 januari 2003 rapporteert ITO opnieuw aan het Strategisch Besluitvormingsplatform over de problemen met de leverancier.⁷⁸ Deze zijn op dat moment nog niet opgelost. Op 24 januari 2003 meldt BZK vervolgens aan de kabinetsinformatuur een dreigende vertraging van een half jaar.⁷⁹ Op 24 februari 2003 stuurt de staatssecretaris opnieuw een brief naar de Tweede Kamer over C2000 (meer specifiek over de drie-landenproef).⁸⁰ Deze gelegenheid wordt niet benut om een dreigende vertraging te melden. De Algemene Rekenkamer concludeert dat de Tweede Kamer op dit punt niet volledig is geïnformeerd. De staatssecretaris had er beter aan gedaan de Kamer op de hoogte te stellen van alle signalen die hij ontving over een dreigende vertraging met daarbij gevoegd een uiteenzetting van het beleid dat deze dreiging zou voorkomen.

Datum volledige implementatie C2000

Het project C2000 behelsde in 1996 de bouw en implementatie van het C2000 netwerk af te ronden in april 2004. In de brief aan de Tweede Kamer d.d. 26 november 1996 wordt ook duidelijk een onderscheid gemaakt tussen de inrichting van het landelijke radionetwerk en de landelijke invoering. Ook in het projectplan C2000 d.d. 23 september 1999 worden zowel doelstellingen voor de bouw als voor de implementatie genoemd. In de diverse Kamerstukken wordt dan de datum 1 januari 2004 als einddatum van het project genoemd. Deze datum is in daaropvolgende Kamerstukken steeds opnieuw genoemd als einddatum van het project. De termen «volledige implementatie», «landelijke uitrol», «operationeel zijn», «bedrijfsvaardige oplevering», worden echter door elkaar gebruikt (zie voorts hoofdstuk 2). Hierdoor kan bij de Tweede Kamer de indruk ontstaan dat de gebruikers in de verschillende veiligheidsregio's per 1 januari 2004 met C2000 zullen gaan werken. Pas in december 2002 wordt dit onderscheid expliciet gemaakt wanneer de Tweede Kamer inzicht wordt verschaft in de stand van zaken rond de regionale implementatie. Hieruit blijkt dat de landelijke invoering zeker niet op 1 januari 2004 is afgerond. Uit de door de Algemene Rekenkamer gehouden enquête onder gebruikers blijkt bovendien dat de helft van hen verwacht pas in het derde kwartaal van 2004 of later te gaan werken met C2000 (zie hoofdstuk 2). Deze verwachtingen staan los van de hierboven genoemde vertraging in de bedrijfsvaardige oplevering van het netwerk.⁸¹ Aangenomen mag worden dat de Tweede Kamer vooral geïnteresseerd is in de vraag wanneer het nieuwe C2000 systeem daadwerkelijk operationeel is (gebruikt kan worden), en niet wanneer het netwerk opgeleverd is. De Algemene Rekenkamer constateert dat de Tweede Kamer op dit punt niet op een heldere wijze is geïnformeerd.

Meer in het algemeen merkt de Algemene Rekenkamer op dat de toonzetting van de voortgangsrapportages over C2000 een aantal malen aanzienlijk positiever was dan op grond van interne rapportages mocht worden verwacht. Naast de hier genoemde rooskleurige planningsinformatie zijn er aanzienlijke verschillen geconstateerd tussen door de externe evaluator gesignaleerde risico's en het door de staatssecretaris geschetste beeld in de periodieke voortgangsrapportages.

⁷⁸ ITO, Visiedocument op basis van fiches ITO-C2000, d.d. 20 januari 2003.

⁷⁹ Memo van de SG van BZK en de DG Rijksbegroting van Financiën, van 24 januari 2003, betreffende een aantal dreigende financiële tegenvallers.

⁸⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 25 124, nr. 28.

⁸¹ Onduidelijk is in welke mate deze vertragen cumulatief zijn.

6.4.4 Kostenoverschrijdingen bij GMS

Mutaties projectkosten

Over GMS zijn in de periode juli 1996–december 2002 zeven brieven aan de Tweede Kamer gestuurd. In de eerste brief aan de Tweede Kamer van juli 1996 werden de totale projectkosten geschat op € 15,2 mln.⁸² In de jongste brief van december 2002 werden de totale projectkosten geschat op € 42,7 mln.⁸³

Op grond van de vergelijking tussen de verschillende brieven is de Algemene Rekenkamer tot de volgende bevindingen gekomen:

- In de vierde brief (oktober 1999) wordt gesteld dat het oorspronkelijke projectbudget € 15,6 mln bedroeg.⁸⁴ In de eerste brief (juli 1996) werd het projectbudget echter nog op € 15,2 mln gesteld. Deze verhoging van € 0,4 mln is in de brief niet expliciet gemaakt, ook de omvang is niet weergegeven. Vermoedelijk betreft het hier een indexering.
- In de vijfde brief (februari 2000) wordt de Tweede Kamer gemeld dat het budget voor 2000 *tot* € 5,9 mln verhoogd is. Uit de brief kan niet worden afgeleid met hoévél het budget is verhoogd.⁸⁵
- In de zevende brief (december 2002) wordt gemeld dat de centrale investeringskosten € 42 mln bedragen. Op basis van de vierde en vijfde brief viel nog op te maken dat deze kosten € 24,3 mln zouden bedragen. Er is in de zevende brief niet expliciet gemaakt dat het gaat om een kostenstijging. Ook de omvang van de stijging is niet weergegeven. Uit interne stukken van het ministerie is gebleken dat intussen rekening wordt gehouden met een investering van € 50,9 mln.

Exploitatiekosten

In de eerste brief over GMS werden de jaarlijkse kosten voor onderhoud en beheer op € 680 000 begroot. In de periode tussen 1997 en december 2002 is de Tweede Kamer niet geïnformeerd over de hoogte van de kosten voor onderhoud en beheer. In december 2002 worden deze kosten op € 1,8 mln begroot. Niet vermeld is dat het gaat om een stijging van de kosten ten opzichte van het bedrag uit 1996. Evenmin is de omvang van de stijging weergegeven.

6.4.5 Vertragingen bij GMS

Om na te gaan hoe de Tweede Kamer is geïnformeerd over vertragingen bij GMS, is eerst de planningsinformatie uit de brieven verzameld. Op grond van deze gegevens is de Algemene Rekenkamer tot de volgende bevindingen gekomen:

- In april 1999 wordt als einddatum voor de afronding van de pilots de zomer van 1999 genoemd.⁸⁶ In de rapportage aan de Tweede Kamer uit juli 1996 was de afronding van de pilots voorzien in januari 1998.⁸⁷ De vertraging is niet expliciet benoemd, ook de omvang van de vertraging is niet aangegeven.
- In de brief van april 2001 wordt als einddatum voor de landelijke invoering 31 december 2003 genoemd.⁸⁸ In de brief die hieraan vooraf ging (februari 2000) werd nog gesproken over februari 2002 als verwachte einddatum. De vertraging is niet expliciet benoemd, ook de omvang van de vertraging is niet aangegeven.

⁸² Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 24 225 nr. 8.

⁸³ Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 25 124 nr. 27.

⁸⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 24 225 nr. 24.

⁸⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 24 225 nr. 27.

⁸⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 24 225 nr. 26.

⁸⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 24 225 nr. 8.

⁸⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 24 225 nr. 28.

6.5 Conclusie

De Algemene Rekenkamer constateert dat de informatievoorziening over C2000 van aanvang af grote gebreken vertoont. Op tweederde van de toetspunten voldoet de informatievoorziening over C2000 niet aan de eisen van de procedureregeling. Voor een deel betreft het informatie die wel op het departement aanwezig was, maar niet de Tweede Kamer heeft bereikt (voorbeeld informatie over vertragingen in het project). Voor een ander deel beschikt de staatssecretaris – ten onrechte – zelf ook niet over de vereiste informatie (bijvoorbeeld financiële informatie). Ook de accountantscontrole vertoont, getoetst aan de procedureregeling, grote gebreken.

Belangrijker nog dan het feit dat niet aan de formele vereisten van de procedureregeling is voldaan, zijn de materiële gevolgen van deze tekortkomingen. De Algemene Rekenkamer is van mening dat door deze tekortkomingen de Tweede Kamer door de jaren heen geen deugdelijk beeld heeft kunnen krijgen van de financiële, inhoudelijke en plannings-technische aspecten van het project C2000. Alhoewel er de afgelopen jaren, mede naar aanleiding van het Algemene Rekenkamer-rapport *Informatievoorziening Grote Projecten*, inspanningen zijn verricht om de informatievoorziening te verbeteren zijn de financiële informatie en de voortgangsinformatie structureel van onvoldoende kwaliteit geweest. Zo is door de staatssecretaris eind 2002 informatie verstrekt over de einddatum van het project die niet strookte met op het departement aanwezige informatie over mogelijke vertraging en is de informatie die op 24 februari 2003 naar de Tweede Kamer ging niet aangevuld met het melden van de dreigende vertraging en daarmee niet volledig. De dreigende vertraging werd op 24 januari 2003 wél aan de kabinetsinformatie gemeld. In een aantal gevallen ontving de Tweede Kamer informatie later dan wenselijk is (bijvoorbeeld informatie over technische alternatieven). Ook werd informatie waar de Tweede Kamer meermalen om vroeg niet verstrekt (concrete doelstellingen, heldere planningsinformatie). In aanvulling hierop merkt de Algemene Rekenkamer op dat de toonzetting van de voortgangsrapportages een aantal malen rooskleuriger was dan op grond van de interne rapportages en de rapportages van de externe evaluator mocht worden verwacht.

Wat betreft het project GMS stelt de Algemene Rekenkamer vast dat de Tweede Kamer een aantal malen niet op een heldere manier is geïnformeerd over kostenstijgingen en vertragingen. Wijzigingen in het project-budget en planningswijzigingen werden niet transparant gemaakt. Voor een deel was deze informatie wel op het departement beschikbaar, maar deels betreft het ook informatie waarover de staatssecretaris zelf – ten onrechte – niet beschikte. Zo waren bijvoorbeeld de exploitatiekosten voor de regio's nog niet bekend. Ook de Tweede Kamer werd zeer summier geïnformeerd over de exploitatiekosten van GMS.

7 CONCLUSIES, AANBEVELINGEN, REACTIE EN NAWOORD

7.1 Algemene conclusies en aanbevelingen

De Algemene Rekenkamer had gereede twijfel of een bedrijfsvaardige oplevering van het C2000-project op 1 januari 2004 zou worden gerealiseerd. Het operationeel gaan van de regio's zal ook vertraging oplopen. Ten tijde van het bestuurlijk hoor en wederhoor tussen de staatssecretaris van BZK en de Algemene Rekenkamer, heeft eerstgenoemde op 16 mei 2003 de Tweede Kamer gemeld dat de aanleg van de infrastructuur medio 2004 klaar zal zijn. Verder concludeert de Algemene Rekenkamer dat niet duidelijk is welke kosten er uiteindelijk met het project gemoeid zullen zijn.

Ook heeft de Tweede Kamer geen deugdelijk beeld gekregen van de financiële, inhoudelijke en planningstechnische aspecten van het C2000-project.

Nut en noodzaak van vervanging van de huidige analoge netwerken staan niet ter discussie. Dit neemt echter niet weg dat er ten aanzien van het draagvlak bij de gebruikers nog het nodige dient te gebeuren.

De Algemene Rekenkamer beveelt dan ook aan prioriteit te geven aan het wegnemen van de zorgpunten bij de gebruikers en aan de verbetering van de communicatie over de planning en financiën.

Ten aanzien van de informatievoorziening aan de Tweede Kamer beveelt zij aan de aanbevelingen gedaan in het rapport Informatievoorziening Grote Projecten (Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 645, nrs. 1–2) ter harte te nemen.

Voor een gedetailleerd overzicht van de conclusies en aanbevelingen wordt verwezen naar paragraaf 7.4.

7.2 Samenvatting reactie staatssecretaris

Op 12 mei 2003 heeft de Algemene Rekenkamer haar conceptrapport voor commentaar gezonden aan de minister van BZK. Op 21 mei 2003 heeft de staatssecretaris van BZK, mede namens de minister van Defensie en de staatssecretaris van VWS, gereageerd.

De staatssecretaris van BZK geeft aan dat het conceptrapport van de Algemene Rekenkamer enerzijds kritisch is, maar anderzijds waardevolle aanbevelingen bevat. Hij meldt de conclusies en aanbevelingen op hoofdlijnen te onderschrijven, met uitzondering van de conclusie over de projectbegroting.

Draagvlak bij gebruikers

De staatssecretaris onderschrijft de constatering van de Algemene Rekenkamer dat het draagvlak bij de gebruikers van C2000 moet worden versterkt. Hij geeft aan dat de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer om de zorgpunten bij gebruikers weg te nemen en de communicatie te verbeteren, aansluit bij de maatregelen die hij in de periode december 2002 tot en met mei 2003 heeft getroffen.

Zo is het (inhoudelijke) secretariaat van de Landelijke Stuurgroep en de Gebruikersraad versterkt, waardoor gebruikers adequater in staat zijn om besluitvorming voor te bereiden en terug te koppelen met het veld. Verder verwacht de staatssecretaris rond 1 juli 2003 met de Landelijke Stuurgroep te komen tot een gezamenlijke intentieverklaring over C2000 waarin de wederzijdse verantwoordelijkheden opnieuw zullen worden benoemd. Tevens zal breed draagvlak worden gecreëerd voor de intentieverklaring. Voorts is in mei 2003 een intensief bestuurlijk informatietraject van start

gegaan, waarin met regionale bestuurders overlegd wordt over specifieke zorgpunten in de regio en de nieuwe planning. De staatssecretaris van BZK heeft de Tweede Kamer hierover op 16 mei 2003 geïnformeerd. De landelijke en regionale planning zullen optimaal op elkaar worden afgestemd. Hierover zal een bijeenkomst plaatshebben op 28 mei 2003 met de regionale projectleiders.

Tenslotte geeft de staatssecretaris aan «benchmarking» te zullen stimuleren zodat veiligheidsregio's van elkaars aanpak en oplossingen kennis kunnen nemen. Hiertoe biedt de inventarisatie van de regionale kosten, die eind mei 2003 zal worden afgerond, tal van aanknopingspunten, aldus de staatssecretaris.

Over de zorgpunten geeft de staatssecretaris aan dat inmiddels duidelijkheid is verschaft over de dekking van het netwerk. Naar tevredenheid van de gebruikers heeft ITO in de Landelijke Stuurgroep en de Gebruikersraad uiteengezet dat buitenshuis een dekking van 95% gegarandeerd wordt op alle plekken in het land en op alle tijden van de dag.

Als na testen mocht blijken dat deze dekking niet wordt gehaald, zal BZK maatregelen treffen om alsnog de gegarandeerde dekking te realiseren. Een tweede belangrijk zorgpunt van de gebruikers, de binnenshuisdekking, wordt momenteel geïnventariseerd in overleg met de gebruikers.

Informatievoorziening aan de Tweede Kamer

Over de informatievoorziening aan de Tweede Kamer constateert de staatssecretaris dat er de afgelopen jaren zeer veel informatie aan de Tweede Kamer is verstrekt. Desalniettemin acht ook de staatssecretaris de informatievoorziening aan de Tweede Kamer voor verbetering vatbaar. Met ingang van de voortgangsrapportage van juli 2003 zal worden voldaan aan de voor de uitvoeringsfase van het project relevante eisen van de Procedureregeling Grote Projecten. In juli 2003 zal de staatssecretaris een informatieprofiel expliciet voorleggen aan de Tweede Kamer. Met name over de planning, financiën en risico's zal volgens vast stramien worden gerapporteerd en ook de overige aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer zullen daarbij in acht genomen worden.

De staatssecretaris geeft in zijn reactie aan dat de Algemene Rekenkamer constateert dat eind 2002 aan de Tweede Kamer informatie is verstrekt over de einddatum van het project die niet strookte met op dat moment aanwezige informatie over mogelijke vertraging op het ministerie. Hij geeft aan in zijn brief van 1 november 2002 de Tweede Kamer te hebben geïnformeerd over een mogelijk verschil van inzicht met de leverancier, TetraNed. Abusievelijk is dit verschil van inzicht niet herhaald in de rapportage van december 2002.

Volgens de staatssecretaris was het verschil van inzicht ontstaan omdat TetraNed had aangegeven dat zich bij het bouwen van de masten vertraging zou voordoen. Er was in december 2002 overigens geen reden meer om aan te nemen dat de planning niet haalbaar zou zijn, onder meer omdat de bouw inmiddels vergunningvrij was geworden.

Hij constateert verder dat de indertijd door TetraNed aangegeven vertraging bij de bouw van de masten – op een paar specifieke uitzonderingen na – zich inderdaad niet zal voordoen.

Pas in januari 2003 maakte TetraNed melding van een – naar nader onderzoek in maart uitwees – niet meer in te halen vertraging bij de aanleg van de vaste verbindingen. Hierover heeft de staatssecretaris op 16 mei 2003 de Tweede Kamer geïnformeerd.

De constatering van de Algemene Rekenkamer dat de dreigende vertraging op 24 januari 2003 wel aan de kabinetsinformatie werd gemeld,

acht de staatssecretaris niet juist. De Algemene Rekenkamer haalt hier volgens de staatssecretaris twee zaken door elkaar. De aan de kabinetsinformatie gemelde dreigende vertraging had betrekking op het risico dat de periode tussen de oplevering van de infrastructuur en het daadwerkelijk in gebruik nemen van het systeem in de planning te kort op elkaar volgden. Wanneer er meer ruimte zou worden geboden voor het operationeel gaan zouden er extra kosten gemaakt moeten worden bijvoorbeeld voor het in stand houden van de analoge netwerken. Omdat het projectbudget niet toereikend was om deze dreigende extra kosten te dekken, is de claim voor aanvullende middelen ingebracht in de kabinetsinformatie, aldus de staatssecretaris.

In de bijlage bij de brief gaat de staatssecretaris ook in op de beslisregel voor het melden van risico's aan de Tweede Kamer. Volgens de staatssecretaris hanteert BZK momenteel al een beslisregel. Risico's worden gemeld voor zover deze van invloed zijn op de afgesproken planning, begroting en kwaliteit.

Projectorganisatie en aansturing

De Algemene Rekenkamer constateert dat de eerder door BZK getroffen maatregelen leidden tot een verbetering van de projectorganisatie en aansturing, maar dat deze evenwel nog niet optimaal zijn. Mede op basis van de bevindingen van de Algemene Rekenkamer wordt momenteel de projectorganisatie herzien.

Er zal een Projectdirectie C2000 worden opgericht, onder de directeur-generaal Openbare Orde en Veiligheid. De huidige projectdirectie C2000 bij ITO zal daar functioneel onderdeel van gaan uitmaken. Daarmee wordt tegemoet gekomen aan de kritiek dat BZK en ITO afzonderlijk onvoldoende regie voeren op het project. De relatie tussen de regionale projectorganisatie en de nieuwe Projectdirectie C2000 zal worden versterkt ten opzichte van de huidige situatie. De huidige overlegstructuur tussen opdrachtgever en opdrachtnemer zal aan de nieuwe projectorganisatie worden aangepast, waardoor besluiten sneller en effectiever worden genomen. Tevens zal het contractmanagement dat nu bij ITO ligt, onder directe verantwoordelijkheid van de Ambtelijk Opdrachtgever worden uitgevoerd. Voor de Projectdirectie C2000 zal ten opzichte van de huidige projectorganisatie een ruimere doelstelling worden geformuleerd. In de voortgangsrapportage aan de Tweede Kamer van juli 2003 zullen deze maatregelen verder worden uitgewerkt.

Planning en realisatie

De Algemene Rekenkamer constateert dat de planning van het C2000-project, vanaf het kabinetsbesluit in 1996, verschillende malen is aangepast, en dat het beoogde projectresultaat in de loop der tijd enkele malen is gewijzigd. Hierdoor is bij de gebruikers onduidelijkheid ontstaan over wat wanneer klaar zal zijn. Gezien het belang dat alle partijen hebben bij het gezamenlijk bereiken van het resultaat, te weten een landelijk opererend netwerk, beveelt de Algemene Rekenkamer aan het oorspronkelijke beoogde resultaat van het project te handhaven. Hieronder wordt verstaan dat het project als beëindigd wordt beschouwd als de regionale implementatie zou zijn voltooid en de verouderde analoge netwerken zouden zijn uitgefaseerd.

Het is volgens de staatssecretaris volstrekt helder dat C2000 bedoeld is voor operationeel gebruik door de diverse disciplines. Het aanleggen van een landelijke infrastructuur is geen doel op zich. Toch is hier een nuancering op zijn plaats. Het ministerie van BZK heeft, samen met VWS

en Defensie, de rol van opdrachtgever bij het aanleggen van de landelijke infrastructuur. De overige partijen hebben een eigen verantwoordelijkheid voor het daadwerkelijk in gebruik nemen van C2000 en de voorbereidingen daarop, zoals het opleiden van de gebruikers en de aanschaf van de randapparatuur. BZK vervult hierbij een ondersteunende rol. De staatssecretaris onderschrijft de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer op dit punt.

In de communicatie zal vanaf heden expliciet onderscheid worden aangebracht tussen de planning van de landelijke uitrol en de planning van de regionale implementatie.

De nieuw op te richten Projectdirectie C2000 zal de ondersteuning van de regionale implementatie uitdrukkelijk tot doel krijgen. De Projectdirectie C2000 zal in stand gehouden worden tot het moment waarop het merendeel van de regio's op C2000 is overgegaan. De veiligheidsregio's zullen daarbij hun eigen verantwoordelijkheid behouden.

Projectbegroting

De staatssecretaris stelt in zijn reactie dat de Algemene Rekenkamer een onjuist beeld van de kostenontwikkeling van C2000 over de periode 1996–2004 schetst.

Hij wijst erop dat bij de vergelijking van de investerings- en exploitatiekosten gegevens zijn gehanteerd met verschillende prijspeildata. De Kostenstudie 1996 en de Raming 1999 betreffen namelijk prijspeil 2001 terwijl de WKB-ramingen (Voorstudie 2000 en Eindrapport 2001) prijspeil 2004 betreffen. Daarnaast wijst hij erop dat de *gerealiseerde* prijsinflatie hoger was dan in het Eindrapport 2001 geraamd (16,4% in plaats van 13% voor de periode 1996–2001; 7,5% in plaats van 4% voor de periode 1999–2001).

Tenslotte is hij van mening dat de centrale exploitatiekosten tot oplevering, voor een eerlijke vergelijking van de ramingen uit de verschillende jaren, buiten beschouwing moeten blijven. Deze kosten waren niet opgenomen in de Kostenstudie 1996 omdat ervan werd uitgegaan dat ze volledig zouden worden doorberekend aan de gebruikers. In de raming van 1999 zijn deze kosten als gevolg van een beleidswijziging gedeeltelijk voor rekening van het Rijk gekomen en voor dat deel in de raming opgenomen. In de huidige situatie komen deze kosten geheel voor rekening van het Rijk en zijn ze integraal meegenomen in de ramingen uit 2000 en 2001.

Op grond van het voorgaande is de staatssecretaris van mening dat de raming in het Eindrapport 2001 binnen de bandbreedte valt zoals die in de Kostenstudie 1996 is bepaald.⁸⁹

De staatssecretaris stelt voorts dat de conclusie van de Algemene Rekenkamer dat de exploitatiekosten na oplevering gaandeweg het project fors zijn gestegen (tot € 81,7 mln. in 2001) niet houdbaar is. De raming uit de Kostenstudie 1996 is na het verkrijgen van meer inzicht (o.a. het afsluiten van de projectovereenkomst met de leverancier per 1 april 1999) naar boven aangepast hetgeen de raming uit 1999 verklaart. Daarna hebben er in de ramingen uit 2000 en 2001 geen mutaties meer plaatsgevonden en is zelfs sprake van een dalende tendens ten opzichte van de raming uit 1999 (tot € 74,9 mln; prijspeil 2001).

⁸⁹ De raming (prijspeil 2001) bedraagt dan namelijk € 698,6 mln minus de prijsindexatie voor prijspeil 2004 en BTW-correctie (€ 31,3 mln) minus de centrale exploitatiekosten tot systeem-oplevering (€ 107,8 mln) is € 559,5 mln.

Ook de conclusie van de Algemene Rekenkamer dat de decentrale exploitatiekosten stelselmatig onderbelicht zijn en pas in 2003 nader zijn onderzocht deelt de staatssecretaris niet. Hij is van mening dat de WKB (met vertegenwoordigers van de disciplines) de nodige aandacht heeft besteed aan de decentrale kosten maar dat de benodigde kwalitatief

goede gegevens over de decentrale exploitatiekosten steeds ontbraken en tot op heden soms nog ontbreken. Momenteel wordt onderzoek verricht naar de omvang van de regionale kosten.

Tenslotte geeft de staatssecretaris aan dat hij de aanbeveling ten aanzien van het hanteren van een integrale projectbegroting, waarin alle met het project samenhangende gelden zijn opgenomen, niet zal overnemen. Hij licht toe dat hij als opdrachtgever van C2000 alleen invloed kan uitoefenen op het rijksdeel van de uitgaven. Met het opstellen van een integrale projectbegroting waarin ook de kosten van de regio's zouden worden opgenomen, zou de suggestie gewekt worden dat de staatssecretaris ook invloed op de uitgaven op regionaal niveau zou hebben. Dat is slechts in beperkte mate het geval. De regio's hebben immers elk een eigen bestuurlijke inbedding, hun eigen financiële arrangement en eigen verantwoordingslijn. Uit de bijlage bij de brief blijkt dat de staatssecretaris om diezelfde reden de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer om de financiële middelen te oormerken niet overneemt.

Wel streeft de staatssecretaris er naar de Tweede Kamer meer inzicht te geven in de regionale kosten. Daartoe zal hij de Tweede Kamer informeren over de uitkomsten van bovengenoemd onderzoek naar de regionale kosten.

Ook zal hij in de voortgangsrapportages aan de Tweede Kamer een uitgebreider financieel overzicht opstellen met daarin de centrale en decentrale kosten en financiering. Ook zal de staatssecretaris monitoren hoe het staat met de reserveringen en, indien de reserveringen achterblijven, betrokkenen daarop wijzen.

7.3 Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer beoordeelt de door de staatssecretaris van BZK getroffen en aangekondigde maatregelen in het algemeen positief. Zij zal de realisering ervan nauwlettend blijven volgen. Zij wijst op het belang van het oplossen van alle gesignaleerde zorgpunten zoals de tijdigheid en inhoud van de software-releases, de financiering, de Special Coverage Locations en de noodknopprocedure.

De reactie van de staatssecretaris geeft de Algemene Rekenkamer verder aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Informatievoorziening aan de Tweede Kamer

De Algemene Rekenkamer merkt naar aanleiding van de reactie van de staatssecretaris van BZK over (dreigende) vertragingen het volgende op. Zij stelt vast dat in de afgelopen periode in elk geval sprake was van drie oorzaken die tot mogelijke vertraging (zouden kunnen) leiden:

Twee hebben betrekking op de totstandkoming van de infrastructuur:

- (1) vertraging bij de bouw van de masten;
- (2) vertraging bij de aanleg van de vaste verbindingen.

De vertraging in de oplevering van de infrastructuur leidt ertoe dat regio's later operationeel kunnen gaan.

- (3) Een derde vertraging wordt veroorzaakt omdat, volgens BZK de regio's extra «ruimte» nodig hebben (ongeacht de vertraging in de aanleg van het netwerk) om na de oplevering van het netwerk operationeel te (kunnen) gaan.

In zijn reactie geeft de staatssecretaris aan dat hij de Tweede Kamer op 1 november 2002 wél heeft ingelicht over de voorziene vertraging van enkele maanden bij de bouw van een aantal masten. In dezelfde brief

meldt de staatssecretaris ook dat de bouw van de C2000-infrastructuur een zestal maanden voorlag op de planning uit 1999 (was: juni 2004). In zijn reactie op het rapport geeft de staatssecretaris verder aan dat de vertraging bij de bouw van de masten *abusievelijk* niet gemeld was in de voortgangsrapportage van december 2002. Overigens was er volgens de staatssecretaris in december geen reden meer aan te nemen dat de planning niet haalbaar zou zijn. Tenslotte zegt de staatssecretaris in zijn reactie dat de indertijd door de leverancier aangegeven vertraging zich – op een paar specifieke uitzonderingen na – niet zal voordoen. De Algemene Rekenkamer vindt de informatie over een vertraging bij de bouw van de masten die de staatssecretaris op 1 november 2002 aan de Tweede Kamer verstrekke en de informatie in zijn reactie op het rapport van de Algemene Rekenkamer duidelijker hadden kunnen zijn en vraagt zich in dit kader af wat verstaan moet worden onder «een paar specifieke uitzonderingen».

Inmiddels heeft de staatssecretaris op 16 mei 2003, ten tijde van het bestuurlijk hoor en wederhoor over dit onderzoek, aan de Tweede Kamer laten weten dat sprake is van een vertraging bij de aanleg van de vaste verbindingen met ongeveer een half jaar. Deze vertraging zal er, volgens de staatssecretaris, toe leiden dat de aanleg van de infrastructuur medio 2004 klaar zal zijn.

De Algemene Rekenkamer merkt hierover op dat, doordat de infrastructuur later gereed zal zijn, ook (een aantal) regio's later operationeel zal kunnen gaan.

Een derde vertraging, die op 24 januari 2003 is gemeld aan de kabinetsinformatie, betreft volgens de staatssecretaris een vertraging veroorzaakt doordat de gebruikers meer «ruimte» nodig zouden hebben voor het operationeel gaan na de oplevering van het netwerk.

De Algemene Rekenkamer stelt vast dat er dus twee redenen zijn waardoor de regio's later operationeel zullen gaan. Overigens zou de brief van 16 mei 2003 een goede gelegenheid geweest zijn om de aard van deze vertraging en de extra kosten voor BZK van € 38 mln verbonden aan de vertraging als gevolg van het later operationeel gaan te melden aan de Tweede Kamer.

In de navolgende tabel zijn de (dreigende) vertragingen in de afgelopen periode opgenomen.

Tabel Verträgenen

| Datum | Bron | Gemeld aan TK | Soort vertaging | Duur vertraging |
|------------|---|--|--|--|
| 31-7-2002 | ITO aan BZK | Nee | Bouwvergunningen en switchlocaties ¹ | 8 maanden |
| 28-10-2002 | ITO aan BZK | Nee | Bouwvergunningen en switchlocaties ¹ | 8 maanden |
| 1-11-2002 | Brief aan Tweede Kamer | Ja | – Planning loopt voor ^{1, 2} – Masten ¹ | n.v.t. Enkele maanden |
| 13-12-2002 | Rapport externe evaluator | Bijlage bij voortgangsrapportage aan de Tweede Kamer 20–2-2002 | Oplevering infrastructuur ² | Niet gespecificeerd |
| 20-12-2002 | Voortgangsrapportage aan de Tweede Kamer | Ja | Niet gespecificeerd* | n.v.t. |
| 20-1-2003 | Brief ITO aan BZK | Nee | Vaste verbindingen ² | Niet gespecificeerd |
| 23-1-2003 | Memo S-G BZK aan de kabinet-informateur | Nee | Meer ruimte operationeel gaan regio's ³ | 6 maanden |
| 24-2-2003 | Brief BZK aan Tweede Kamer | Ja | Niet gespecificeerd | Niet gespecificeerd |
| 16-5-2003 | Brief BZK aan Tweede Kamer | Ja | Vaste verbindingen ² | ca. 6 maanden |
| 21-5-2003 | Brief BZK inzake hoor en wederhoor staatssecretaris van BZK naar aanleiding van het conceptrapport van de Algemene Rekenkamer | Nee*** | – Vaste verbindingen ² – Meer ruimte operationeel gaan regio's ³ ** | 6 maanden 6 maanden (niet cumulatief) |

* Wel meldt dat de plannings van het Rijk en de regio's niet op elkaar aansloten.

** Op enkele specifieke uitzonderingen na zal de vertraging in de bouw van de masten zich niet voordoen, aldus de staatssecretaris in zijn brief van 21 mei 2003.

*** Vertraging vaste verbindingen is op 16 mei 2003 meldt; meer ruimte operationeel gaan regio's werd toen niet meldt.

¹ masten

² vaste verbindingen

³ regio's operationeel

De Algemene Rekenkamer blijft bij haar constatering dat de staatssecretaris de Tweede Kamer eind 2002 niet alle informatie heeft verstrekt die op het ministerie aanwezig was (van ITO en de rapportage van de externe evaluator).

Volgens de Algemene Rekenkamer had de staatssecretaris de Kamer op de hoogte moeten stellen van alle (dreigende) verträgenen, al of niet als gevolg van een te krappe planning. Zij pleit er nogmaals voor de Tweede Kamer duidelijk te informeren over (signalen over dreigende) verträgenen, de te treffen maatregelen, de gevolgen voor het operationeel gaan van de regio's en de kosten die hiermee samenhangen.

De Algemene Rekenkamer vindt de door BZK gehanteerde beslisregel voor het melden van risico's aan de Tweede Kamer niet helder. Deze bevat geen informatie over de vraag bij welke kans van optreden en bij welke dreigende gevolgen de Tweede Kamer zal worden geïnformeerd en op welke wijze dat dient te gebeuren. De Algemene Rekenkamer kwam tijdens haar onderzoek in interne stukken diverse risico's tegen die niet aan de Tweede Kamer zijn meldt, maar waarvan zij door het ontbreken van een dergelijk operationeel criterium niet kon nagaan of deze risico's belangrijk genoeg waren om wel aan de Tweede Kamer te melden. Zij dringt er bij BZK op aan alsnog een dergelijke beslisregel op te stellen, waarbij aandacht wordt besteed aan beide componenten (kansen en dreigende gevolgen).

Projectraming en kostenontwikkeling

De staatssecretaris is van mening dat in het rapport van de Algemene Rekenkamer een vertekend beeld wordt gegeven van de kostenontwikkeling. Hij baseert zijn reactie mede op grond van nieuwe aanvul-

lende informatie. Hij gaat in zijn reactie echter niet in op de kritiek dat de kosten van C2000 in werkelijkheid hoger zijn dan uit de ramingen blijkt. De staatssecretaris stelt zich op het standpunt dat hij alleen verantwoordelijk is voor dat deel van de kosten waarvoor hij de begrotingsverantwoordelijkheid draagt en kiest daarmee voor een enge interpretatie van het project.

De Algemene Rekenkamer is het niet op alle punten met de staatssecretaris eens. De reactie van de staatssecretaris geeft haar aanleiding tot de volgende opmerkingen.

1 T.a.v. het hanteren van verschillende prijspeildata:

De Algemene Rekenkamer heeft in haar onderzoek gebruik gemaakt van gegevens voor het vergelijken van ramingen die het ministerie zelf in het Eindrapport 2001 heeft gepresenteerd en aan de Tweede Kamer heeft verstrekt. In zijn reactie wijst de staatssecretaris er op dat het ministerie twee verschillende prijspeildata heeft gehanteerd bij zijn vergelijking. Op grond van de reactie van de staatssecretaris heeft de Algemene Rekenkamer de in de Voorstudie 2000 en in het Eindrapport 2001 gepresenteerde ramingen naar beneden bijgesteld en op het prijspeil 2001 gebracht. Deze bijstelling heeft geen gevolgen voor de conclusies van de Algemene Rekenkamer.

2 T.a.v. de gehanteerde prijsindexatie en BTW-correctie:

De Algemene Rekenkamer gaat uit van de in het Eindrapport 2001 gepresenteerde ramingen. In dit rapport heeft het ministerie een *geraamde* prijsindexatie en BTW-correctie (op basis van de inzichten van 2001) verwerkt. De Algemene Rekenkamer heeft deze geraamde prijsindexatie en BTW-correctie als plausibel beoordeeld (getoetst aan de door het Ministerie van Financiën gehanteerde werkwijze met betrekking tot prijsindexatie) en heeft deze overgenomen.

In zijn reactie geeft de staatssecretaris aan dat hij nu wil uitgaan van de *gerealiseerde* prijsindexatie en BTW-correctie (dus volgens de inzichten van 2003).

Voor het beoordelen van de kwaliteit van de in het Eindrapport 2001 gepresenteerde ramingen verdient het naar de mening van de Algemene Rekenkamer de voorkeur om het beeld 2001 te presenteren naar de inzichten van 2001. Het gaat hier immers niet om een vergelijking van de raming en de realisatie. De Algemene Rekenkamer blijft derhalve bij haar standpunt, en handhaaft haar berekeningen op dit punt.⁹⁰

3 T.a.v. het buiten de vergelijking houden van de exploitatiekosten tot systeemoplevering:

De Algemene Rekenkamer deelt de mening van de staatssecretaris niet, dat de exploitatiekosten tot de oplevering van het systeem buiten de vergelijking van de ramingen moeten worden gehouden. Deze exploitatiekosten waren in de Kostenstudie 1996 volgens de staatssecretaris niet geraamd omdat er indertijd van werd uitgegaan dat deze volledig zouden worden doorberekend aan de gebruikers. Naar de mening van de Algemene Rekenkamer zijn deze kosten wel degelijk geraamd in de Kostenstudie 1996 onder het hoofd «extra eenmalige (dubbele) exploitatielasten» en wel tot een bedrag van € 34 mln.

De Algemene Rekenkamer is van mening dat de projectraming integraal moet zijn. Dit betekent in de eerste plaats dat zij inzicht moet geven in alle kosten van het project, ongeacht wie deze betaalt.

In de tweede plaats heeft de Algemene Rekenkamer vastgesteld dat de ramingen geen goed beeld geven van de feitelijke kosten van het project. Zo zijn er kosten die uit andere bronnen worden betaald en niet in de

⁹⁰ Naar aanleiding van de reactie van de staatssecretaris is in de verschillende overzichten en figuren in het rapport expliciet aangegeven dat is uitgegaan van de prijsindexatie en BTW-correctie naar de in 2001 geldende inzichten.

ramingen zichtbaar zijn (zoals de kosten van de startregio). Daarnaast zijn er kosten te voorzien, die nog niet zijn geraamd (zoals de extra kosten voor Special Coverage Locations, maar ook een aantal regionale kosten). Ook worden achterhaalde veronderstellingen gehanteerd, bijvoorbeeld bij de raming van de kosten van de randapparatuur.

De Algemene Rekenkamer heeft zich binnen het korte tijdsbestek voor het onderzoek geen volledig beeld kunnen vormen van de omvang van de bovengenoemde manco's in de raming. Volgens voorlopige schattingen en voor zover geraamd, gaat het om minimaal circa € 80 mln.

Inmiddels is ook gebleken dat de in het Eindrapport 2001 opgenomen (niet onderbouwde), meevaller ad € 45,8 mln wegens verkorting van de looptijd van het project niet zal worden gerealiseerd.⁹¹

In bijlage 16 zijn de financiële gevolgen van de reactie van de staatssecretaris voor de investeringskosten in beeld gebracht en geplaatst naast de door de Algemene Rekenkamer in het rapport gehanteerde cijfers.

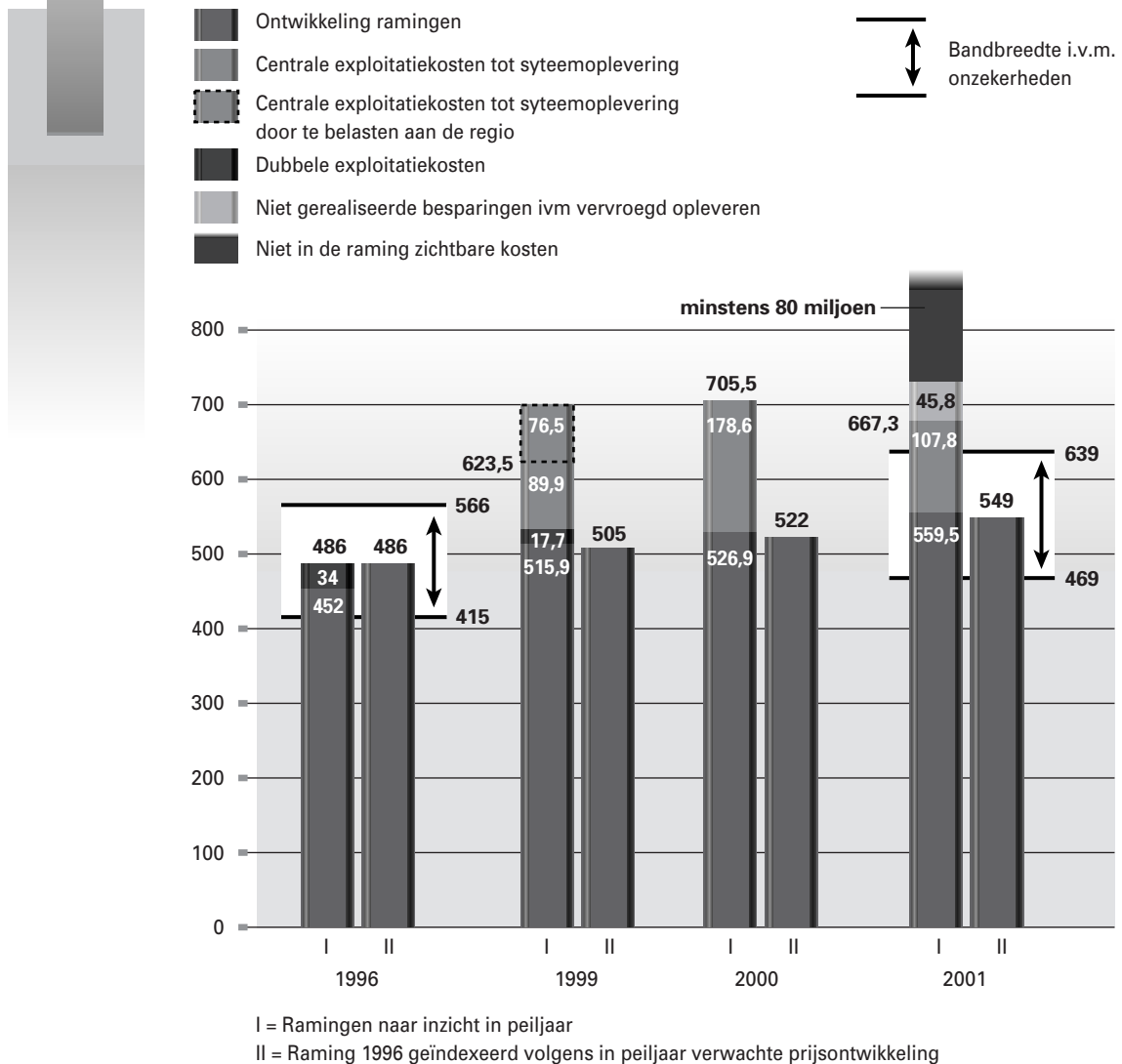
De Algemene Rekenkamer ziet in de reactie van de staatssecretaris geen aanleiding om haar conclusies te herzien.

In figuur 16 is de ontwikkeling van de ramingen schematisch weergegeven, gerelateerd aan de (geïndexeerde) startraming in de Kostenstudie 1996.

⁹¹ De staatssecretaris heeft intussen een claim gelegd van € 38 mln in verband met vertraagde oplevering van het netwerk.

Ontwikkeling ramingen investeringskosten (in miljoenen euro's)

Figuur 16



Uit de grafiek blijkt dat een integrale raming van de investeringskosten naar de inzichten van 2001 de oorspronkelijke (geïndexeerde) raming met minstens € 244⁹² mln overstijgt; daarmee wordt ook de destijds berekende bandbreedte overschreden (met € 154 mln⁹³). Dat geldt ook als, zoals de staatssecretaris zou willen, de exploitatiekosten tot systeemoplevering buiten beschouwing worden gelaten. De Algemene Rekenkamer deelt de conclusie van de staatssecretaris dat er sprake is van een kostenontwikkeling binnen de bandbreedte niet.

⁹² Zie figuur 16 (€ 793 miljoen – € 549 miljoen).

⁹³ Zie figuur 16 (€ 793 mln. – € 639 mln.).

Dit temeer niet omdat, de Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd dat het projectresultaat is «uitgekleed». Oorspronkelijk (Kostenstudie 1996) betrof het projectresultaat het opleveren van een landelijk netwerk, het operationeel gaan van de gebruikers én het afstoten van de exploitatie van de analoge netwerken. In de laatste raming (Eindrapport 2001) betreft het projectresultaat op 1 januari 2004 nog uitsluitend het opleveren van een landelijk netwerk (zie hoofdstuk 2). Er is dus sprake van minder waar voor het geld.

De Algemene Rekenkamer is overigens van mening dat de staatssecretaris onvoldoende ingaat op haar kritiek dat de projectraming geen inzicht biedt in de totale kosten van het project.

De Algemene Rekenkamer heeft op grond van de reactie van de staatssecretaris ook de ramingen van de jaarlijkse exploitatiekosten in de Voorstudie 2000 en in het Eindrapport 2001 neerwaarts bijgesteld naar het prijspeil 2001. In bijlage 17 zijn de financiële gevolgen van de reactie van de staatssecretaris voor de exploitatiekosten in beeld gebracht en geplaatst naast de door de Algemene Rekenkamer in het rapport gehanteerde cijfers.

De neerwaartse bijstelling vormt voor de Algemene Rekenkamer geen aanleiding om haar conclusies bij te stellen. Zij blijft bij haar vaststelling dat de geraamde jaarlijkse exploitatiekosten in de periode 1996–1999 bijna zijn verdubbeld (van € 40,0 mln naar € 76,0 mln); daarna zijn deze weliswaar geraamd op € 74,9 mln maar tot op heden ontbreken hiervoor, zoals ook de staatssecretaris opmerkt, kwalitatief goede gegevens. Temeer omdat deze onduidelijkheid al jarenlang speelt en een belemmering vormt voor het creëren van een draagvlak bij de regio's, blijft zij bij haar oordeel dat de decentrale exploitatiekosten van begin af aan zijn onderbelicht.

De reactie van de staatssecretaris op de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer inzake een integrale projectbegroting geeft aanleiding tot de volgende toelichting.

De Algemene Rekenkamer heeft niet bedoeld dat de *verantwoordelijkheid* voor de regionale kosten bij het Rijk moet worden gelegd. Het gaat erom dat de Tweede Kamer en de belanghebbenden inzicht moeten kunnen hebben in alle met het project samenhangende kosten. Dit betekent dat het Ministerie van BZK ten behoeve van de inzichtelijkheid een projectraming moet presenteren, niet alleen voor zijn eigen aandeel in het project maar ook voor de kosten die andere ministeries dan wel de regio's maken. Daarnaast moeten hierin worden opgenomen de kosten die tot nu toe buiten de projectraming werden gehouden dan wel zijn te voorzien maar nog niet geraamd. In bijlage 16 is een aanzet hiervoor gegeven op basis van de door de Algemene Rekenkamer tijdens haar onderzoek geïdentificeerde kosten. Het onderzoek naar de regionale kosten, waar de staatssecretaris in zijn reactie aan refereert, zal hiervoor aanvullende inzichten kunnen leveren.

Tenslotte merkt de Algemene Rekenkamer nog het volgende op. Juist in het geval van een complexe bestuurlijke context kan via een integrale projectbegroting en- administratie een sluitend inzicht worden geboden in de totaal geraamde en gerealiseerde kosten van het project. Een dergelijke projectstructuur staat los van de eigen bestuurlijke inbedding, eigen financieel arrangement en eigen verantwoordingslijn van de betrokkenen. Het oormerken van de financiële middelen ziet de Algemene Rekenkamer als een manier om het projectresultaat veilig te stellen en de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het project te benadrukken.

| | Conclusies Algemene Rekenkamer | Aanbevelingen Algemene Rekenkamer | Toezeggingen staatssecretaris van BZK | Nawoord Algemene Rekenkamer |
|---|---|---|--|--|
| 1 | <p><i>Kwaliteit, tempo, resultaat</i></p> <p>De Algemene Rekenkamer concludeert dat er gereide twijfel bestaat of de huidige doelstelling van het C2000-project, een bedrijfsvaardige oplevering van het C2000 netwerk op 1 januari 2004, zal worden gerealiseerd. Verder stelt zij vast dat het operationeel gaan van het systeem vertraging zal oplopen. Inmiddels heeft de staatssecretaris op 16 mei 2003 ten tijde van het bestuurlijk hoor en wederhoor over dit onderzoek, aan de Tweede Kamer gemeld dat de aanleg van de infrastructuur medio 2004 klaar zal zijn. Hierdoor bestaat het risico dat de hulpverlening aan en veiligheid van burgers onder druk komen te staan.</p> | <p>De Algemene Rekenkamer beveelt aan zo snel mogelijk de zorgpunten bij de gebruikers weg te nemen, helderheid te verschaffen over de planning en realisatie ervan en de regionale implementatie te ondersteunen.</p> | <p>BZK volgt de aanbeveling op. Er zal voortaan helder worden gecommuniceerd of gesproken worden over de landelijke uitrol dan wel de regionale implementatie. Eind mei 2003 wordt een eerste in een reeks van reguliere projectleidersdagen georganiseerd. Door intensivering van de bestuurlijke informatierondes zullen (nieuwe) zorgpunten snel bij BZK bekend zijn. Aan de hand van benchmarking zullen de regio's ook van elkaar kunnen leren. Inmiddels is het zorgpunt «dekking» weggenomen.</p> | <p>De Algemene Rekenkamer wijst nog op het belang van het oplossen van de andere gesignaleerde zorgpunten zoals de tijdigheid en inhoud van de softwarereleases, de financiering, de Special Coverage Locations en de noodknopprocedure.</p> |
| 2 | <p>De Algemene Rekenkamer concludeert dat de omvang van het project is onderschat. Vooraf is niet gezorgd voor voldoende commitment van alle betrokken partijen.</p> | <p>De Algemene Rekenkamer beveelt aan dat vooraf duidelijke afspraken gemaakt worden over de gezamenlijke doelstelling, het te bereiken resultaat, de financiering, de aansturing en de verantwoordelijkheden van alle betrokkenen. Bij een dergelijk omvangrijk, technisch en bestuurlijk complex project dient vooraf voldoende draagvlak en commitment te zijn bij alle betrokken partijen.</p> | <p>BZK volgt de aanbeveling op. Bij een volgend project zal BZK de doelstelling eenduidig formuleren en hierover met de doelgroep overleg plegen.</p> | |
| 3 | <p>Een wijziging die hiermee direct samenhangt en door de Algemene Rekenkamer wel als een belangrijke wijziging wordt gezien is het resultaat dat zal worden bereikt. In 1996 werd het project als beëindigd beschouwd als de regionale implementatie zou zijn voltooid en de verouderde analoge netwerken zouden zijn uitgefaseerd. De laatste planning van BZK gaat echter uit van een «bedrijfsvaardige oplevering» op 1 januari 2004.</p> | <p>Gezien het belang dat alle partijen hebben bij het gezamenlijk bereiken van het resultaat, te weten een landelijk opererend netwerk, beveelt de Algemene Rekenkamer aan het oorspronkelijke beoogde resultaat van het project te handhaven. Het thans door BZK geformuleerde resultaat doet geen recht aan de gewenste gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de totstandkoming van een landelijk opererend netwerk.</p> | <p>BZK volgt de aanbeveling op. De nieuwe projectdirectie zal bestaan tot en met het operationeel gaan van de meerderheid van de regio's. BZK zal de regio's ondersteunen bij de implementatie. De verantwoordelijkheid blijft bij de regio's liggen.</p> | |

| | Conclusies Algemene Rekenkamer | Aanbevelingen Algemene Rekenkamer | Toezeggingen staatssecretaris van BZK | Nawoord Algemene Rekenkamer |
|---|--|--|--|-----------------------------|
| 4 | <p>Overigens sluit de Algemene Rekenkamer verdere vertragingen in de oplevering van het netwerk en het daadwerkelijk gebruiken van C2000 niet uit, gezien de bij gebruikers levende zorgpunten over onder meer:</p> <ul style="list-style-type: none"> • de radiodekking; • de tijdigheid en de inhoud van de software-releases; • de noodknopprocedure; • de SCL's; • de financiering. | Zie 1. | Zie 1. | |
| 5 | <p>De Algemene Rekenkamer concludeert dat het C2000 systeem ten tijde van het onderzoek in opzet groten-deels voldeed aan de functionele eisen uit het FPvE uit 1996, met uitzondering van de volgende eisen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • end-to-end beveiliging (beveiligingseis); • het permanent op afstand uitschakelen van randapparatuur (beveiligingseis). <p>Hierbij geldt wel als belangrijk voorbehoud dat het C2000 systeem nog niet in een grootschalige operationele omgeving is getest.</p> | <p>De Algemene Rekenkamer beveelt aan dat BZK meer aandacht besteedt aan de werkbaarheid en de beheersbaarheid van het gehele C2000 systeem, aangezien een definitieve beoordeling van het C2000 systeem pas mogelijk is na de levering van alle netwerkversies en het afronden van de landelijke aanbesteding randapparatuur. De risico's dienen door BZK nadrukkelijk te worden onderkend.</p> | <p>BZK geeft aan dat de aanbeveling aansluit bij het risicomanagement van het project. De genoemde punten zullen expliciet in de werkgroep Evaluatie en Risicobeheersing aan de orde worden gesteld.</p> | |
| 6 | <p>De Algemene Rekenkamer concludeert dat de communicatie niet het beoogde effect heeft gesorteerd, te weten het creëren van draagvlak en het (tijdig en volledig) informeren van gebruikers over C2000. De Algemene Rekenkamer concludeert dat de gebruikers in onvoldoende mate op de hoogte zijn gesteld welke functionaliteiten wel en welke niet in C2000 worden geleverd. De communicatie tussen de gebruikers en BZK/ITO wordt als onvoldoende gekwalificeerd.</p> | <p>Zie 1. De Algemene Rekenkamer beveelt aan de communicatie tussen BZK/ITO en de gebruikers te verbeteren. Naast duidelijke, juiste en tijdige informatievoorziening over het C2000-project (planning, functionaliteiten, kosten) gaat het ook om (verbetering van) de directe communicatie.</p> | <p>BZK volgt de aanbeveling op en zal de directe communicatie verbeteren. Voorstellen worden meegenomen in het plan van aanpak van de nieuwe Projectdirectie.</p> | |

| Conclusies Algemene Rekenkamer | Aanbevelingen Algemene Rekenkamer | Toezeggingen staatssecretaris van BZK | Nawoord Algemene Rekenkamer |
|---|---|--|---|
| <i>Ramingen</i> | | | |
| <p>7 De Algemene Rekenkamer concludeert dat de oorspronkelijke projectbegroting C2000 niet was onderbouwd met kwalitatief voldoende ramingsgegevens. Gelet op de, al in 1996 onderkende, onzekerheden in de raming is zij van mening dat deze raming ten onrechte pas in 1999 werd bijgesteld. Ook het feit dat de looptijd van het project kort na het opstellen van de projectbegroting met drie jaar werd verlengd had eerder tot een herziening van de raming moeten leiden.</p> | <p>De Algemene Rekenkamer beveelt aan bij dergelijke projecten meer aandacht te geven aan de «financial control».</p> | <p>BZK deelt de conclusie van de Algemene Rekenkamer niet, dat de ramingen eerder herzien hadden moeten worden.</p> | <p>De Algemene Rekenkamer handhaaft haar conclusie.</p> |
| <p>8 De Algemene Rekenkamer concludeert ten aanzien van de raming in het Eindrapport 2001 dat deze kunstmatig binnen de financiële perken is gehouden. Enerzijds door het hanteren van inmiddels niet meer realistische veronderstellingen, anderzijds door het ramen van meevallers waarvan de realisatie niet onderbouwd is en waarvan de realisatie, ook in het licht van de toenmalige omstandigheden, uiterst twijfelachtig was. Daarnaast geeft deze raming geen volledig beeld van de totale investeringen in C2000 omdat nog niet alle kosten zijn geraamd, bepaalde kosten niet meer tot de projectbegroting worden gerekend en bepaalde kosten buiten de projectbegroting worden gehouden. Wanneer rekening wordt gehouden met het «uitgeklede» projectresultaat kan de bewering dat de kosten van het project zich nog steeds binnen de bandbreedte van het project bevinden niet staande worden gehouden.</p> | <p>De Algemene Rekenkamer beveelt aan bij het opstellen van ramingen uit te gaan van een integrale projectbegroting waarin alle met het project samenhangende gelden zijn opgenomen. Daarnaast beveelt de Algemene Rekenkamer aan om, gedurende de looptijd van het project, een sluitend systeem van onderling herleidbare ramingen te hanteren.</p> | <p>BZK zal in de voortgangsrapportage aan de Tweede Kamer een uitgebreider financieel overzicht opstellen met daarin de (decentrale en centrale) kosten, de financiering; de exploitatie en de investeringen. Ook zal de staatssecretaris monitoren hoe het staat met de reserveringen en, indien de reserveringen achterblijven, betrokkenen daarop wijzen.</p> | |

| | Conclusies Algemene Rekenkamer | Aanbevelingen Algemene Rekenkamer | Toezeggingen staatssecretaris van BZK | Nawoord Algemene Rekenkamer |
|----|---|--|--|-----------------------------|
| 9 | De Algemene Rekenkamer concludeert dat de investeringskosten van het Rijk gaandeweg het project fors zijn gestegen. Voor een deel is deze stijging het gevolg van beleidswijziging. De kostenoverschrijdingen in de projectorganisatie van ITO daarentegen zijn volgens de Algemene Rekenkamer het gevolg van stelselmatig te optimistisch ramen. | De Algemene Rekenkamer beveelt aan om alle financiële aspecten in de besluitvorming te betrekken. | Zie 8. | |
| 10 | De Algemene Rekenkamer concludeert dat er ten aanzien van het project C2000 nog kostenoverschrijdingen in het verschiet liggen. Ondermeer omdat de ramingen op onderdelen werden bevroren door het blijven hanteren van inmiddels achterhaalde veronderstellingen uit 1996. | De Algemene Rekenkamer beveelt aan om in aansluiting op de integrale projectraming een integrale projectadministratie te voeren. | BZK zal op rijksniveau een integrale projectadministratie gaan voeren, maar niet voor de regionale kosten. | |
| 11 | De Algemene Rekenkamer concludeert dat de projectbegroting geen volledig beeld geeft van de kosten van het project. Sommige kosten worden buiten de begroting gehouden zoals de kosten van de startregio. | Zie 8. | Zie 8. | |
| 12 | Gelet op haar conclusies met betrekking tot de investeringskosten concludeert de Algemene Rekenkamer dat ook de geraamde jaarlijkse exploitatiekosten in de oorspronkelijke projectraming nog onvoldoende konden worden gebaseerd op kwalitatief voldoende gegevens. Het uitgangspunt dat de gebruikers in vergelijking met de analoge systemen bij gelijkblijvende functionaliteiten niet met hogere exploitatiekosten geconfronteerd zouden worden was volgens de Algemene Rekenkamer gelet op de lange doorlooptijd van het project enerzijds en de technologische ontwikkeling anderzijds niet realistisch. | Zie 8. | Zie 8. | |

| | Conclusies Algemene Rekenkamer | Aanbevelingen Algemene Rekenkamer | Toezeggingen staatssecretaris van BZK | Nawoord Algemene Rekenkamer |
|----|--|---|---|--|
| 13 | De Algemene Rekenkamer concludeert dat de centrale exploitatiekosten gedurende de looptijd van het project stelselmatig onderbelicht zijn. Pas in 2003 wordt nader onderzoek gestart teneinde meer inzicht in deze kosten te krijgen. | Zie 8. | Zie 8. | |
| 14 | De Algemene Rekenkamer concludeert dat bij de geraamde exploitatiekosten de kosten van colokatie en van GMS nog niet zijn meegenomen. | De Algemene Rekenkamer beveelt aan om bij tussentijdse wijzigingen van het project, de ramingen aan deze wijzigingen aan te passen. | Bij eventuele toekomstige wijzigingen in de projectdoelstelling zullen de consequenties voor de ramingen in beeld worden gebracht. | |
| 15 | <i>Financiering en budgetbewaking</i> De Algemene Rekenkamer concludeert dat door het niet oormerken van alle gelden voor C2000 er geen volledig zicht is op de voor C2000 beschikbare middelen. Hierdoor is ook niet vast te stellen of de beschikbare middelen op een juiste wijze zijn of worden aangewend voor C2000. Mede als gevolg van te lage reserveringen voor investeringen kan dit leiden tot verzoeken van gebruikers voor aanvullende financiering. | De Algemene Rekenkamer beveelt aan de financiële middelen te oormerken en veilig te stellen. | BZK volgt de aanbeveling niet op. In verband met de bestuurlijke verhoudingen in Nederland past het niet financiële keuzes te maken voor autonome overheidsorganen. Wel zal BZK monitoren hoe het staat met de reserveringen en, indien de reserveringen achterblijven, betrokkenen daar op wijzen. | Het oormerken van de financiële middelen ziet de Algemene Rekenkamer als een manier om het projectresultaat veilig te stellen. |
| 16 | De Algemene Rekenkamer concludeert dat er uitgaven voor C2000 buiten het geraamde projectbudget worden gehouden, waardoor er geen zicht is op de totale kosten van C2000. | Zie 15. | Zie 15. | |
| 17 | De Algemene Rekenkamer concludeert dat de budgetbewaking door het Ministerie van BZK op een te beperkte wijze is ingevuld. Er is onvoldoende zicht gehouden op het totale projectbudget, de uitputting ervan, de (wijziging van) de projectomschrijving en het resultaat. De reconstructie van de uitgaven biedt onvoldoende zekerheid over de uitgaven per kostencategorie. Hierdoor ontbreekt ook achteraf het volledige zicht op de kosten voor C2000. | Zie 8. | Zie 8. | |

| Conclusies Algemene Rekenkamer | Aanbevelingen Algemene Rekenkamer | Toezeggingen staatssecretaris van BZK | Nawoord Algemene Rekenkamer |
|---|---|--|-----------------------------|
| <p><i>GMS</i></p> <p>18 De planning van de ontwikkeling en invoering van GMS is gedurende de looptijd van het project bijgesteld van 1 januari 2001 naar 1 januari 2004. De Algemene Rekenkamer stelt vast dat de oorspronkelijke raming op het punt van de looptijd van het project te optimistisch was. De actuele planning is dat GMS op 1 januari 2004 in op één na alle meldkamers zal zijn ingevoerd. De Algemene Rekenkamer concludeert echter dat dit onzeker is, omdat het afhangt van het resultaat van proeven in grootstedelijke regio's.</p> | <p>De Algemene Rekenkamer beveelt aan risico's in de planning, zoals resultaten van te houden proeven, duidelijk te identificeren, waaronder de mogelijke gevolgen hiervan voor de realisering van de planning.</p> | <p>BZK volgt de aanbeveling op en zal de risico's van het eventueel niet halen van de planning in de twee proefregio's in kaart brengen.</p> | |
| <p>19 De Algemene Rekenkamer concludeert voorts dat de raming van de investeringskosten voor GMS tijdens de looptijd van het project is gestegen. Veranderingen in het logisch ontwerp, problemen met de leverancier en tegenvallende performance zijn de oorzaak. De bijdragen en kosten van VWS ontbreken overigens in het kostenoverzicht dat in december 2002 aan de Tweede Kamer is verstrekt.</p> | <p>Zie 8.</p> | | |
| <p>20 De raming van de jaarlijkse exploitatiekosten voor GMS is volgens de Algemene Rekenkamer onvolledig omdat hierin de decentrale exploitatiekosten ontbreken.</p> | <p>Zie 15.</p> | <p>Zie 19.</p> | |
| <p>21 De Algemene Rekenkamer concludeert dat de regionale kosten in het project GMS stelselmatig buiten beschouwing zijn gelaten; zij waren niet in de start-raming opgenomen en de in de tweede voortgangsrapportage aangekondigde inventarisatie vindt pas nu plaats. Temeer nu GMS, C2000, colokatie en territoriale congruentie samenkomen is de onzekerheid bij de regio's groot.</p> | <p>Zie 8.</p> | <p>Zie 19.</p> | |

| Conclusies Algemene Rekenkamer | Aanbevelingen Algemene Rekenkamer | Toezeggingen staatssecretaris van BZK | Nawoord Algemene Rekenkamer |
|---|---|--|---|
| <p>22 <i>Informatievoorziening Tweede Kamer</i></p> <p>De Algemene Rekenkamer concludeert dat de informatievoorziening over C2000 grote gebreken vertoont. Op tweederde van de toetspunten voldoet de informatievoorziening over C2000 niet aan de eisen van de procedure-regeling. Hierdoor heeft de Tweede Kamer door de jaren heen geen deugdelijk beeld kunnen krijgen van de financiële, inhoudelijke en planningstechnische aspecten van het project.</p> | <p>De Algemene Rekenkamer beveelt BZK aan op korte termijn een informatieprofiel op te stellen voor de voortgangsrapportages. Dit profiel zou aan de Tweede Kamer overgelegd moeten worden. Vervolgens zou conform dit profiel gerapporteerd moeten worden. Het verdient aanbeveling hier in elk geval de volgende punten in op te nemen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • een systematische vergelijking tussen planning en realisatie; • een systematische vergelijking tussen uitgaven en verplichtingen enerzijds en het gehele projectbudget anderzijds; • een risicoparagraaf; • een duidelijke relatie met de relevante departementale begrotingen; • de uitputting van de post onvoorzien; • een eenduidige peildatum voor de financiële en niet-financiële informatie; • de aanbestedingsresultaten (voor zover die er in de rapportageperiode geweest zijn). <p>Daarnaast beveelt de Algemene Rekenkamer aan om de verdere implementatie en de ervaringen met C2000 te blijven monitoren, ook na de oplevering van het netwerk. Tot tenminste twee jaar na de volledige implementatie zou de Tweede Kamer, zo zij dit wenst, geïnformeerd moeten blijven worden over de effecten van de invoering op de bedrijfsvoering van de hulpverleningsdiensten. Op deze manier kan nog enigszins tegemoet worden gekomen aan de wens van de Tweede Kamer om een effectmeting uit te voeren.</p> <p>De Algemene Rekenkamer beveelt aan een heldere beslissing vast te stellen voor het melden van risico's aan de Tweede Kamer. Op dit punt wordt tevens verwezen naar het binnenkort te verschijnen rapport «Risicoreservering HSL-Zuid/Betuweroute».</p> <p>Voor het opzetten van de informatievoorziening voor eventuele toekomstige grote projecten wordt verwezen naar de aanbevelingen in het rapport «Informatievoorziening Grote Projecten» en de daarbij behorende handreiking.</p> | <p>BZK volgt de aanbeveling op. Met de VGR van juli 2003 zal een informatieprofiel expliciet ter goedkeuring aan de orde worden gesteld.</p> <p>BZK zal C2000 blijven monitoren tot 2 jaar na de volledige implementatie. Deze aanbeveling zal BZK meenemen in de VGR van juli 2003. De beslissing of deze aanbeveling wordt opgevolgd is aan de Tweede Kamer.</p> <p>BZK hanteert momenteel al een beslissing. Risico's worden gemeld voor zover deze van invloed zijn op de afgesproken planning, begroting en kwaliteit. De procedure is als volgt: mogelijke risico's worden twee maal per jaar door de externe evaluator in samenspraak met de werkgroep beoordeeld op kans van optreden en het effect. Deze beslissing zal in de voortgangsrapportage van juli 2003 nogmaals worden beschreven en ter goedkeuring aan de Tweede Kamer worden voorgelegd.</p> | <p>De door BZK gehanteerde beslissing voor het melden van risico's aan de Tweede Kamer is niet helder. Deze bevat geen informatie over de vraag bij welke kans van optreden en bij welke dreigende gevolgen de Tweede Kamer zal worden geïnformeerd en op welke wijze dat dient te gebeuren. De Algemene Rekenkamer kwam tijdens haar onderzoek in interne stukken diverse risico's tegen die niet aan de Tweede Kamer zijn gemeld, maar waarvan zij door het ontbreken van een dergelijk operationeel criterium niet kon nagaan of deze risico's belangrijk genoeg waren om aan de Tweede Kamer te melden. Zij dringt er bij BZK op aan alsnog een dergelijke beslissing op te stellen, waarbij aandacht wordt besteed aan beide componenten (kansen en dreigende gevolgen).</p> |

| Conclusies Algemene Rekenkamer | Aanbevelingen Algemene Rekenkamer | Toezeggingen staatssecretaris van BZK | Nawoord Algemene Rekenkamer |
|--|--|--|-----------------------------|
| 23 De Algemene Rekenkamer concludeert dat ook de accountantscontrole, getoetst aan de procedure-regeling, grote gebreken vertoont. | De Algemene Rekenkamer beveelt aan dat eenmaal per jaar door een accountant een oordeel wordt gegeven over de kwaliteit en de inhoud van de informatie in de voortgangsrapportage. | BZK neemt de aanbeveling over. De opdracht aan de accountant zal worden uitgebreid met het geven van een oordeel over de kwaliteit en inhoud van de informatievoorziening aan de Tweede Kamer. | |
| 24 Wat betreft het project GMS stelt de Algemene Rekenkamer vast dat de Tweede Kamer een aantal malen niet op een heldere manier is geïnformeerd over kostenstijgingen en vertragingen. Wijzigingen in het projectbudget en planningswijzigingen werden niet transparant gemaakt. Ook werd de Tweede Kamer summier geïnformeerd over de exploitatiekosten van GMS. | De Algemene Rekenkamer beveelt aan bij het op te stellen informatieprofiel ook het project GMS te betrekken. | BZK volgt de aanbeveling op. | |

| | |
|-------|--|
| AD | Accountant Dienst/Audit Dienst |
| APB | Algemeen ProjectBureau |
| BVE | BudgetVerdeelEenheid |
| BZK | Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties |
| C2000 | Communicatiesysteem 2000 |
| DGOOV | Directoraat-generaal Openbare Orde en Veiligheid |
| DMO | Direct Mode |
| FEZ | (directie) Financieel-Economische Zaken |
| FPvE | Functioneel Programma van Eisen |
| GMS | Geïntegreerd Meldkamer Systeem |
| IBDUR | Interim-Besluit DoelUitkering bestrijding van Rampen en zware ongevallen |
| ITO | Informatie- en communicatie Technologie Organisatie |
| KLPD | Korps Landelijke PolitieDiensten |
| KMar | Koninklijke Marechaussee |
| PiP | Proef in de Proef |
| R&B | (directie) Rampenbestrijding en Brandweer |
| SBP | Strategisch BesluitvormingsPlatform |
| SCL | Special Coverage Location |
| SOP | Systeem Opleverings Protocol |
| TMO | Trunked Mode |
| VIP | (directie) Veiligheid, Informatiebeleid en Projecten |
| VWS | Volksgesondheid, Welzijn en Sport |
| WKB | Werkgroep Kosten/Baten |

De procesevaluator heeft een onafhankelijke evaluatie uitgevoerd op het proefproject van de Startregio waaronder ook de PiP wordt gerekend. De evaluatie is naar de Tweede Kamer gestuurd als bijlage 2 bij Tweede Kamerstuk 25 124 nr. 23.

De evaluator concludeert dat de PiP zorgvuldig is uitgevoerd en dat dit de definitieve Go-beslissing onder voorwaarden mogelijk maakt. Daarbij wordt opgemerkt dat de leer- en verbeterpunten uit de PiP krachtige maatregelen bij de invoering van het C2000 systeem van BZK, ITO en de toekomstige gebruiker vereisen.

De evaluator constateert dat de testresultaten uit de PiP doorslaggevend geworden zijn voor de definitieve Go-beslissing. In de periodieke evaluatie C2000 van november 2000 werd nadrukkelijk gemeld dat de procesevaluator niet een technische evaluatie uit zou voeren, maar in het proefproject zou gaan beoordelen of de test procedureel op de juiste wijze was gewaarborgd.

De evaluator constateert dat vooraf bekend was dat de PiP beperkingen had. De PiP zou een veel minder omvangrijke test inhouden dan het oorspronkelijke voorziene proefproject in de Startregio Amsterdam. De belangrijkste beperkingen van de PiP waren:

- de PiP-testen zijn uitgevoerd in een gesimuleerde operationele omgeving in plaats van de oorspronkelijke beoogde operationele testen onder «real-life»omstandigheden;
- de beperkte omvang van de testomgeving (één radiobediensysteem met circa 50 randapparaten);
- bepaalde functionaliteiten waren ten behoeven van de PiP niet beschikbaar;
- er diende gewerkt te worden met eerste generatie randapparatuur waarvan door testen in de Startregio vooraf bekend was dat een aantal functionaliteiten ontbrak;
- de PiP diende te worden uitgevoerd in een periode van 1 februari tot 1 juni 2001. Dit stelde een begrenzing aan de beschikbare doorlooptijd en de periode was kort na de oplevering van het netwerk, waardoor de PiP is geconfronteerd met de nodige kinderziektes.

De evaluator concludeert in de eindevaluatie dat de representativiteit van de PiP door een aantal maatregelen goed gewaarborgd was, maar benadrukt dat de bovengenoemde beperkingen zijn beschouwd als één van de uitgangspunten en daarom geen rol hebben gespeeld in de beoordeling van de representativiteit van de PiP. Ook concludeert de evaluator dat door de beperkingen van de PiP geen sprake kón zijn van een oordeel over een volledig werkend C2000 systeem.

De evaluator adviseerde de staatssecretaris de definitieve Go-beslissing te nemen en het project op basis van de aanbevelingen uit het PiP rapport (d.d. 28-08-2001) en het advies van de Landelijke Begeleidingsgroep Evaluatie, d.d. 14-09-2001, met goede maatregelen en krachtige projectsturing verder vorm te geven.

| Investeringskosten (in mln €) | Kosten- studie 1996** | Mutatie | Raming 1999 | Mutatie | Voorstu- die 2000 | Knip | Voorstu- die 2001 **** | Mutatie | Eindrap- port 2001 |
|--|-----------------------------|---------|----------------|---------|----------------------|---------|------------------------------|---------|-----------------------|
| <i>Rijk</i> | | | | | | | | | |
| Sunk costs *** | – | + 16,8 | 16,8 | | 16,8 | | 16,8 | | 16,8 |
| Organisatie ITO | 34,5 | + 2,3 | 36,8 | + 13,6 | 50,5 | | 50,5 | + 8,7 | 59,2 |
| Organisatie BZK | 5,0 | + 3,2 | 8,2 | + 5 | 13,1 | | 13,1 | + 0,9 | 14,0 |
| Infrastructuur | 187,4 | + 5,52 | 192,9 | + 23,1 | 215,8 | | 215,8 | + 12,9 | 228,7 |
| Overig | 8,2 | + 1,3 | 9,5 | – 9,5 | 0 | | | | |
| Lening radiobediensystemen | | | | | | + 45,4 | 45,4 | | 45,4 |
| <i>Regio</i> | | | | | | | | | |
| Radiobediensystemen | 49,0 | + 11,8 | 60,8 | – 1,9 | 59,1 | – 59,1 | 0 | | |
| Regionale implementatie | 8,6 | + 14,5 | 23,1 | | 23,1 | | 23,1 | + 5,2 | 28,3 |
| Randapparatuur | 103,5 | + 1,8 | 105,3 | + 13,6 | 118,9 | | 118,9 | + 2,9 | 121,8 |
| Vervroegde afschrijving | 10,4 | | 10,4 | – 10,4 | 0 | | | | |
| Dubbele expl. lasten regio | 34,0 | – 16,3 | 17,7 | – 17,7 | 0 | | | | |
| <i>Overig</i> | | | | | | | | | |
| Centrale expl tot SOP | 0 | + 89,9 | 89,9 | + 88,7 | 178,6 | | 186,3 | – 32,7 | 153,6 |
| Eerder opleveren***** | | | | | | – 32,7 | – 32,7 | – 13,1 | – 45,8 |
| Index, BTW, onvoorzien | 45,4 | + 6,8 | 52,2 | + 6,3 | 58,5 | + 2,3 | 60,8 | + 15,7 | 76,6 |
| Totaal gerapporteerde raming | 486,0 | + 137,5 | 623,5 | + 110,9 | 734,4 | /– 36,4 | 698,0 | + 0,6 | 698,6 |
| Correctie prijsniveau eind 2001* | 63,5 | | 25,7 | | | | | | |
| Minus indexatie voor prijspeil 2004 | | | | | – 28,9 | | – 31,3 | | – 31,3 |
| Totaal raming geïndexeerd | 549,5 | | 649,2 | | 705,5 | | 666,7 | | 667,3 |

* Geraamde correctiepercentages volgens Eindrapport 2001: Kostenstudie 1996: 13%; PWC 1999: 4%.

** Inclusief de in februari 1999 toegevoegde bijdrage van de KMar (€ 2,3 mln).

*** De sunk costs betreffen alle kosten (ITO, APB, systeemontwikkeling) in de periode 1996–1998.

**** Intern werkdocument.

***** De door de WKB ingeboekte besparing op de exploitatiekosten tot SOP van € 45,8 mln is in dit overzicht niet op deze kostencategorie ingeboekt maar apart gehouden omdat de realisering twijfelachtig is.

| Toedeling investeringskosten (in mln €) | 1996-1997 | Raming 1999 | Voorstudie 2000 | Voorstudie 2001*** | Eindrapport 2001 |
|---|--------------------|--------------|-----------------|--------------------|------------------|
| <i>Rijk (totaal)</i> | <i>264,5+2,3**</i> | <i>390,3</i> | <i>515,2</i> | <i>547,4</i> | <i>534,8</i> |
| Ambulancesector | 14,1 | ? | 14,1 | 13,6 | 16,4 |
| Brandweersector | 73,9 | ? | 66,7 | 40,8 | 59,8 |
| Politiesector | 131,1 | ? | 119,8 | 81,7 | 78,4 |
| KMar | 0 | ? | 18,6 | 14,5 | 9,1 |
| <i>Regio (totaal)</i> | <i>219,2</i> | <i>233,2</i> | <i>219,2</i> | <i>150,6</i> | <i>163,8</i> |
| <i>Totaal gerapporteerde raming</i> | <i>486,0</i> | <i>623,5</i> | <i>734,4</i> | <i>698,0</i> | <i>698,6</i> |
| Correctie prijsniveau eind 2001* | 63,5 | 25,7 | | | |
| Minus indexatie prijspeil 2004 | | | - 28,9 | - 31,3 | - 31,3 |
| Totaalraming geïndexeerd | 549,5 | 649,2 | 705,5 | 666,7 | 667,3 |

* Geraamde correctiepercentages volgens Eindrapport 2001: Kostenstudie 1996: 13%; PWC 1999: 4%.

** Het bedrag dat later aan het projectbudget is toegevoegd voor de deelname van de KMar (€ 2,3 miljoen) is in 1996 nog niet in de projectbegroting opgenomen.

*** Intern werkdocument.

| Jaarlijkse exploitatiekosten (in mln €) | Kostenstudie 1996 | Mutatie | Raming 1999 | Mutatie | Voorstudie 2000 | Knip | Voorstudie 2001** | Mutatie | Eindrapport 2001 |
|---|-------------------|---------------|-------------|--------------|-----------------|-------|-------------------|---------|------------------|
| Centrale exploitatiekosten | 24,1 | + 27,7 | 51,8 | + 7,2 | 59,0 | + 6,8 | 65,8 | | 65,8 |
| Decentrale exploitatiekosten | 11,3 | + 10,0 | 21,3 | + 1,4 | 22,7 | – 6,8 | 15,9 | | 15,9 |
| <i>Totaal gerapporteerde raming</i> | <i>35,4</i> | <i>+ 37,7</i> | <i>73,1</i> | <i>+ 8,6</i> | <i>81,7</i> | | <i>81,7</i> | | <i>81,7</i> |
| Correctie prijsniveau 2001* | 4,6 | | 2,9 | | | | | | |
| Minus indexatie prijspeil 2004 | | | | | – 6,8 | | – 6,8 | | – 6,8 |
| Totaal raming geïndexeerd | 40,0 | | 76,0 | | 74,9 | | 74,9 | | 74,9 |

* Geraamde correctiepercentages volgens Eindrapport 2001: Kostenstudie 1996: 13%; PWC 1999: 4%.

** Intern werkdocument.

| Toedeling jaarlijkse exploitatiekosten (in mln €) | 1996-1997 | Raming 1999 | Voorstudie 2000 | Voorstudie 2001** | Eindrapport 2001 |
|--|-------------|-------------|-----------------|----------------------|------------------|
| Ambulancesector | ? | ? | 3,6 | 7,8 | 7,8 |
| Brandweersector | ? | ? | 24,0 | 23,6 | 23,6 |
| Politiesector | ? | ? | 47,2 | 47,2 | 46,8 |
| Kmar | ? | ? | 6,3 | 6,3 | 3,6 |
| <i>Totaal gerapporteerde raming</i> | <i>35,4</i> | <i>73,1</i> | <i>81,7</i> | <i>81,7</i> | <i>81,7</i> |
| Correctie prijsniveau eind 2001* | 4,6 | 2,9 | | | |
| Minus indexatie prijspeil 2004 | | | - 6,8 | - 6,8 | - 6,8 |
| Totaalraming geïndexeerd | 40,0 | 76,0 | 74,9 | 74,9 | 74,9 |

* Geraamde correctiepercentages volgens Eindrapport 2001: Kostenstudie 1996: 13%; PWC 1999: 4%.

** Intern werkdocument.

| Geplande of gerealiseerde uitgaven buiten het projectbudget | Nog niet geraamde kosten | Geplande maar voorlopig niet te realiseren zaken |
|--|--|--|
| <p>Bedragen voor startregio betaald door DVIP (€ 13 mln t/m 2002, daarna niet bekend)</p> <p>Bedragen startregio (€ 6,9 mln) en roll-out landelijk netwerk (€ 10,6 mln) en elektrisch en elektronisch materieel (circa € 10 mln) betaald door Defensie</p> <p>Bedragen startregio (€ 2,8 mln) en AZN (€ 1,5 mln), betaald door VWS</p> <p>Rentekosten lening radiobedienstelsysteem (€ 17,7 mln)</p> | <p>Kosten na SOP tot beëindiging analoge systemen/ Kosten vertraging landelijke uitrol (€ 38 mln)</p> <p>Extra kosten randapparatuur. De gepresenteerde bedragen zijn niet realistisch. Uitgegaan is van één op één vervanging peildatum 1996 (Aantallen BVE's politie: aannname WKB 45 000, verwacht in 2004: 50 000)</p> <p>Vervroegde afschrijvingen van investeringen in huidige netten</p> <p>De afschrijvingskosten van randapparatuur niet in WKB (voor politie uitgaande van € 33,1 aan extra investeringen en een afschrijvingstermijn van 5 jaar leidt dit tot een bedrag van € 6,6 mln per jaar).</p> <p>Extra kosten Special Coverage Locations (lijst 1999 gefixeerd)</p> <p>Fall-back optie</p> <p>Kosten ontmantelen analoge netten</p> <p>Extra kosten fysieke beveiliging</p> <p>Kosten colocatie regio</p> <p>Kosten extra functies Radiobedienplekken</p> <p>Aanpassingen radionetwerk</p> <p>(Meerjarige) opleidingskosten</p> | <p>Billingsysteem</p> <p>Mobiele dataterminals niet in WKB meegenomen. Politie ontvangt hiervoor wel structureel extra middelen door ophoging van de BVE (berekend € 5,7 mln). Dit gaat buiten C2000 om.</p> |

1. Organisatiekosten ITO

De geraamde kosten van ITO zijn tijdens de looptijd van het project telkens fors verhoogd.

In 1996 waren deze kosten geraamd op € 34,5 mln⁹⁴, in het Eindrapport 2001 bedroeg de raming € 59,2 mln. Deze kostenpost bestaat uit personele en materiele kosten.

| | |
|--|---------------|
| De organisatiekosten ITO bestaan uit (in mln €) | |
| Kosten personeel | (totaal 49,1) |
| Kosten materieel | (totaal 10,1) |
| De raming betreft de periode tot en met einde project per 1-1-2004. | |
| Deze kosten zijn verdeeld over een frontoffice (19,1 mln) en een backoffice (40,1 mln) | |

De raming van de personele kosten is exclusief de kosten van:

- ondersteuning bij de aanbesteding van de radiobediensystemen;
- opbouw van de beheerorganisatie die operationeel wordt na oplevering van het C2000 radionetwerk (na SOP).

De verklaring voor de stijging van de kostenramingen schuilt in de langere doorlooptijd van het ontwikkelproject, waarbij ook meer personeel moest worden ingezet en in een groter aandeel van extern personeel dan was voorzien.

De raming van de personele kosten is in het Eindrapport 2001 gebaseerd op een verhouding intern en extern personeel van 30:70. Als gevolg van deze aannahme wordt een nog te realiseren besparing over 2003 ingeboekt van € 3,9 mln. In het verleden is deze verhouding van intern en extern personeel niet haalbaar gebleken. In de raming 1996 werd gerekend met 10% extern personeel, medio 2001 was hun aandeel 40%.

Uit de concept jaarrekening van ITO over 2002 blijkt dat specifiek voor C2000 het aandeel van het extern personeel in 2001 en 2002 lag op respectievelijk 56,4% en 52,8%. De inhuur van extern personeel lag daarmee beduidend hoger dan de nagestreefde 30%.

Bij de financiële verantwoording over 1998 wees de departementale accountantsdienst op de zorgwekkend hoge kosten van de inhuur van extern personeel (het vijfvoudige van de kosten van het interne personeel). In dat zelfde jaar concludeerde het Expertisecentrum dat ITO onvoldoende was toegerust om de realisatie, implementatie, beheer en exploitatie van het C2000 project afdoende te kunnen ondersteunen. In 2000 werden de kosten van ITO wederom veel hoger geraamd dan in 1999. De projectauditor was van mening dat deze stijging al bij de raming in 1999 te voorzien was.

Uit het bovenstaande blijkt dat de kosten van ITO stelselmatig te laag zijn geraamd op grond van niet realistische veronderstellingen. De voor 2003 ingeboekte besparing van € 3,9 mln lijkt dan ook weinig realistisch. Omdat intussen verdere uitloop van het project wordt voorzien zal eerder rekening gehouden moeten worden met extra kosten.

⁹⁴ € 39,0 na indexatie.

2. Infrastructuur

In het Eindrapport 2001 worden de kosten voor de infrastructuur geraamd op € 228,7 mln, waarvan € 24,7 mln voor SCL's.

De geraamde kosten van de infrastructuur bedragen € 228,7 mln. Deze kosten bestaan uit (in mln €):

| | |
|---|---------------------|
| • aanleg van het radionetwerk | 147,9 ⁹⁵ |
| • zekerstellen van opstelpunten voor zendmasten en het aanleggen van huurlijnen | 56,1 |
| • kosten SCL's | 24,7 |

De raming is exclusief eventuele planschade als gevolg van de bouw van de opstelpunten (schadeclaims).

In de startraming 1996 werden de kosten voor de infrastructuur nog geraamd op € 87,4 mln. Al snel na het gereed komen van het ontwerp voor het netwerk werd duidelijk dat deze kosten veel te laag waren geraamd. In 1999 waren de ramingen al opgehoogd tot € 192,9 mln. Het aantal opstelpunten was in de startraming redelijk goed bepaald (er werd uitgegaan van 400 plus of min 50), maar de gemiddelde kosten per opstelpunt werden op grond van de ervaringen in de startregio met € 135 000 hoger geraamd dan in de startraming (€ 83 500). De WKB geeft de volgende verklaring voor de stijging van de gemiddelde kosten per opstelpunt:

- Hogere en zwaardere masten dan gepland in verband met de uitbreiding van de gewenste landelijke dekking tot minimaal 95%⁹⁶.
- Minder hergebruik van oude opstelpunten dan gepland (slechts 10% van de oude opstelpunten is nog bruikbaar terwijl in 1996 werd uitgegaan van 90%; masten zijn niet meer bruikbaar vanwege de beperkte hoogte ervan).
- Herziene beveiligingseisen.
- Extra voorzieningen voor het medegebruik van de opstelpunten.

Het aantal SCL's moest gedurende de looptijd van het project worden uitgebreid. De kosten hiervan waren niet voorzien in de startraming. Deze zijn vanaf 1999 opgenomen in de ramingen.

Vastgesteld wordt dat als gevolg van het ontbreken van het netwerk-ontwerp in 1996 nog geen goede raming van de benodigde infrastructuur kon worden gemaakt. Het verhogen van de gewenste radiodekking moet als extra functionaliteit worden aangemerkt. Problemen rondom de verwerving van de opstelpunten (reeds in 1996 als risico aangemerkt) zijn onderschat. De relatie met de leverancier van het netwerk was niet zonder problemen (zie hoofdstuk 2) en is een belangrijke factor bij de vertraging van het project gebleken.

3. Radiobediensystemen

In het Eindrapport 2001 worden de kosten voor aanschaf van de radiobediensystemen⁹⁷ op € 45,4 mln geraamd. Eerder waren deze kosten op € 59,0 mln geraamd (en in interne stukken zelfs op € 65,8 mln). De ingeboekte kostenvermindering is niet goed onderbouwd, maar desgevraagd werd toegelicht dat de kosten lager werden ingeboekt om de onderhandelingen met de leverancier scherp te zetten.⁹⁸ De raming van de radiobediensystemen is niet door de projectevaluator beoordeeld maar

⁹⁵ Vastgelegd in het contract met TetraNed.

⁹⁶ In de startraming werd nog uitgegaan van 80%.

⁹⁷ Een radiobediensysteem is in het project gedefinieerd als een samenwerkend geheel van gebruikersgebonden radionetwerkcomponenten met een of meerdere (de)centrale radiobedienswerkplekken en koppelingen naar overige meldkamer (sub)systemen.

⁹⁸ De aanschaf van radiobediensystemen werd op 45,4 mln geraamd, precies het bedrag dat Financien in de vorm van een lening beschikbaar wilde stellen.

wel als risicovol bestempeld. Het contract is intussen naar zeggen afgesloten voor het geraamde bedrag.

| | |
|---|------|
| De geraamde kosten van de radiobediensystemen bedragen € 45,4 mln | |
| Deze kosten bestaan uit (in mln €) | |
| • Systemen zelf | 27,4 |
| • Software ontwikkeling | 2,5 |
| • Testen en keuren | 0,2 |
| • Overige | 3,3 |
| • Onvoorzien 15,5% | 5,2 |
| • BTW | 6,8 |

De raming moet worden gezien als een *taakstellend* budget waarvoor het Ministerie van Financiën een renteloze lening beschikbaar heeft gesteld, af te lossen in 10 jaar. De radiobediensystemen worden door het rijk aangeschaft, geïnstalleerd en werkend opgeleverd voor 26 gecolocoerde meldkamers. Deze meldkamers dienen conform de planning van de opdrachtgever gerealiseerd te worden en te beschikken over GMS.

De raming van de radiobediensystemen in het Eindrapport 2001 is exclusief de volgende kosten die ten laste komen van de regio's:

- aansturing en begeleiding door ITO bij de implementatie van het radiobediensysteem;
- inrichting en gereedmaken van de meldkamers;
- inrichting en uitrusting decentrale meldkamers;
- het aansluiten van het radiobediensysteem op de benodigde infrastructuur;
- opleidingen personeel;
- projectmanagement.

De raming van de kosten van de radiobediensystemen heeft zich als volgt ontwikkeld.

| | |
|-------------------------------------|------------|
| 1996: 70 meldkamers aansluiten voor | € 49,0 mln |
| 1999: 68 meldkamers aansluiten voor | € 60,8 mln |
| 2000: 40 meldkamers aansluiten voor | € 59,0 mln |
| 2001: 28 meldkamers aansluiten voor | € 45,5 mln |

Vastgesteld wordt dat de kosten van de radiobediensystemen zich ongrijpbaar hebben ontwikkeld. Het lijkt erop dat deze kosten vooral dankzij de in 2001 verplicht gestelde colocatie binnen de grenzen uit de starraming zijn gebleven. Echter deze colocatie is nog niet overal gerealiseerd en in de projectbegroting (investeringskosten) ontbreekt nog een aantal belangrijke kostenposten. Deze moeten volgens BZK ten laste komen van de regio maar hierover zijn nog geen heldere afspraken gemaakt.

4. Randapparatuur

Het Eindrapport 2001 raamt de investeringskosten in randapparatuur op € 121,8 mln.

De geraamde kosten lijken ten opzichte van de starraming (€ 103,5 mln) beheerst gestegen. Echter de achterliggende aantallen apparatuur zijn zonder onderbouwing gewijzigd en de in 1996 verwachte prijsdalingen van 40% zijn niet gerealiseerd.

Onlangs werd in het kader van de Landelijke Aanbesteding Randapparatuur de door de regio's nodig geachte hoeveelheid apparatuur bepaald.

De hoeveelheid kan per regio verschillen, onder meer afhankelijk van de vraag of sprake is van vervanging-op-de-man of in-de-dienst. De prijs waartegen deze apparatuur kan worden verkregen is op dit moment onderwerp van onderhandeling met de leverancier. Vanwege onzekerheden in de raming heeft de WKB er voor gekozen het in de Voorstudie 2000 geraamde totaalbedrag voor randapparatuur vooralsnog te handhaven.

Vastgesteld wordt dat de geraamde kosten voor randapparatuur in het Eindrapport 2001 niet goed zijn onderbouwd en kunstmatig op hetzelfde niveau zijn gehouden. De raming van deze kostenpost kent dan ook een grote mate van onzekerheid. Het lopende onderzoek naar de regionale kosten moet hierin duidelijkheid brengen.

5. Regionale implementatie

De geraamde kosten van regionale implementatie zijn tijdens de looptijd van het project verhoogd van € 8,6 mln naar € 28,3 mln. De kosten van de regionale implementatie leveren op dit moment veel discussie op omdat de regio's een aantal niet geraamde kosten voorzien.

Op dit moment is bijvoorbeeld nog niet geregeld op welke wijze de fall-back van de meldkamers wordt gerealiseerd. Afhankelijk van de gekozen oplossing kan dit nog hoge kosten met zich meebrengen.

De volgende kostencomponenten komen volgens de Politie niet of onvoldoende aan de orde in het Eindrapport 2001:

- vervroegde afschrijvingen zijn in een aantal regio's wel aan de orde omdat recent nog moest worden geïnvesteerd in analoge apparatuur;
- de opleidingskosten voor de regio's zijn onvoldoende helder;
- gelet op de gewenste dekkingsgraad wordt uitbreiding van de opstelpunten niet uitgesloten geacht;
- de baten van het C2000 acht men gezocht;
- de kosten van het slopen van de analoge netwerken zijn onvoldoende bekend;
- de kosten voor het gebruik van direct mode zijn niet bekend;
- de kosten voor colocatie worden niet tot C2000 gerekend terwijl colocatie wel een noodzakelijke voorwaarde voor het project is geworden;
- de kosten voor fall-back ingeval een meldkamer uitvalt zijn niet bekend.

6. Exploitatiekosten tot systeemoplevering

In het Eindrapport 2001 worden de centrale exploitatiekosten tot SOP gedefinieerd als de kosten die worden gemaakt in de periode dat het C2000 netwerk in aanbouw is en de radiobediensystemen worden geïnstalleerd. Deze kosten worden geraamd op € 107,8. (€ 153,6–€ 45,8 i.v.m. een half jaar sneller opleveren).

| | |
|---|-------|
| De exploitatiekosten tot SOP worden berekend op (in mln €) | |
| Exploitatiekosten netwerk | 101,5 |
| CC/NMC I | 1,8 |
| Radiobediensystemen | 4,5 |
| De raming betreft de periode tot en met einde project per 1-1-2004. | |

In de kostencategorie «exploitatiekosten tot SOP» hebben zich gedurende de looptijd van het project de grootste wijzigingen voorgedaan.

- In de Kostenstudie 1996 was het uitgangspunt dat de exploitatiekosten tijdens de bouw van het C2000 systeem volledig zouden worden doorbelast aan de regio's. Daardoor zouden de regio's dubbele exploitatiekosten hebben, namelijk voor zowel de oude analoge systemen als voor het nieuwe systeem C2000. De dubbele lasten werden geraamd op € 34,0 mln (zijnde gelijk aan de exploitatiekosten van de oude analoge systemen) en werden in de raming opgevoerd als investeringskosten voor de regio's.
- In de PWC raming 1999 werd verondersteld dat de helft van de exploitatiekosten ten laste van de regio's zou komen. Een gedeelte van de kosten (€ 76,7 mln) zou worden gedekt door het gebruik van het radionetwerk bij de gebruikers in rekening te brengen. Het resterende bedrag (€ 89,8 mln) werd in 1999 tot de investeringskosten gerekend en in de raming opgevoerd als centrale exploitatiekosten tot SOP.
- In de Voorstudie 2000 werd besloten de exploitatiekosten tot de oplevering van C2000 volledig ten laste van het Rijk te brengen. Het gaat om een bedrag van € 178,3 mln.
- In het Eindrapport 2001 worden de exploitatiekosten tot SOP ten laste van het Rijk verlaagd met € 45,8 mln tot € 107,8 als gevolg van versneld opleveren.

De centraal te dragen exploitatiekosten komen volgens het Eindrapport 2001 geheel voor rekening van het Rijk, maar daar staat wel tegenover dat andere kostenposten die in de regio's zijn te verwachten «thans worden geacht volledig voor rekening van de regio's te komen». Deze kosten betreffen:

- de aansluitkosten van de radiobediensystemen op het netwerk;
- de inbouwkosten van de randapparatuur;
- de bouwkundige aanpassingen in de meldkamer;
- het inrichten van een regionale beheerorganisatie;
- de kosten van het tijdelijk in bedrijf houden c.q. afbreken van analoge netten.

Een deel van deze kosten staat nu ter discussie bij de kosten van regionale implementatie.

Vastgesteld wordt dat belangrijke kostenposten in de projectbegroting (investeringskosten) ontbreken en dat er geen heldere afspraken zijn gemaakt over wie deze kosten voor zijn rekening moet nemen.

In het Eindrapport 2001 wordt een besparing ingeboekt (€ 45,8 mln) op grond van de volgende veronderstellingen:

- de datum SOP wordt een half jaar vervroegd waardoor de onderhoudsperiode korter wordt;
- de exploitatiekosten bij oplevering van het netwerk worden vanaf 1 januari 2004 doorberekend aan de disciplines.

De Algemene Rekenkamer is van mening dat beide veronderstellingen niet tot een realistische raming van de centraal te dragen exploitatiekosten hebben geleid. De vervroeging van de opleverdatum kon al van meet af aan als niet haalbaar worden beschouwd. Daarnaast zullen de kosten maar beperkt aan de gebruikers doorberekend kunnen worden, namelijk alleen aan die regio's waar C2000 operationeel is. Dat zal voor het merendeel van de regio's pas op een later tijdstip het geval zijn.

| Financieringsbronnen | Investerings* | Jaarlijkse exploitatiekosten | |
|-------------------------|---|--|---|
| | | Centrale kosten | Decentrale kosten |
| Ambulancesector | | | |
| • Geraamd bedrag | € 5,0 mln | € 6,4 mln | € 1,4 mln |
| • Financiering | VWS Beleidsregel (reservering vanaf 1/1/2002 door sector) en begroting VWS | Begroting VWS | Beleidsregel VWS en deel IBDUR-gelden voor GHOR (dR&B) |
| Politiesector | | | |
| • Geraamd bedrag | € 87,4 mln | € 37,6 | € 9,1 mln |
| • Financiering | BVE-bijdrage (reserveren uit besparing op exploitatiekosten analoge systeem) | (€ 30,6 mln uit de BVE-bijdrage en € 7,0 mln uit de Begroting BZK (directie Politie) | BVE-bijdrage |
| Regionale brandweer** | | | |
| • Geraamd bedrag | € 59,9 mln*** min gemeentelijke brandweer | € 11,8 mln | € 1,8 mln |
| • Financiering | Begroting BZK (directie R&B) | Begroting BZK (directie R&B) | Deel IBDUR-gelden(directie R&B) |
| Gemeentelijke brandweer | | | |
| • Geraamd bedrag | € 59,9 mln min regionale brandweer | € 7,3 mln | € 2,7 mln |
| • Financiering | Gemeentefonds (reserveren uit besparing op exploitatiekosten analoge systeem) | Korting op bijdrage Gemeentefonds (voorstel) | Gemeentefonds (accres voor zorg, onderwijs en veiligheid) |
| KMar | | | |
| • Geraamd bedrag | € 11,3 mln | € 2,7 mln | € 0,9 mln |
| • Financiering | Begroting Defensie | Begroting Defensie | Begroting Defensie |
| TOTAAL | € 163,7 mln | € 65,8 | € 15,9 |

* De vermelde bedragen betreffen de ramingen van het Eindrapport 2001. Door het departement wordt nog onderzocht in hoeverre deze ramingen een reëel beeld geven.

** Ook heeft de directie R&B eigen materieel (verbindingscommandowagens) dat uitgerust wordt met C2000-apparatuur. De kosten hiervan zijn niet in de ramingen opgenomen.

*** Hier zijn geen afzonderlijke bedragen geraamd voor regionale en gemeentelijke brandweer.

| Reserveringen | Benodigd volgens Begroting 1997 | Benodigd volgens Eindrapport 2001 | Stand reservering |
|---|---|--|--|
| Ambulancesector • Geraamd bedrag • Financiering | € 14,1 mln | € 5,0 mln VWS Beleidsregel C2000 (reservering vanaf 1 januari 2002 door sector) | Onbekend |
| Politiesector • Geraamd bedrag • Financiering | € 131,1 waarvan € 104,8 regiokorpsen € 21,3 KLPD € 5,0 directie Politie | € 87,4 mln Deel BVE-bijdrage (reserveren uit besparing op exploitatiekosten analoge systeem, waarvoor een component in de BVE is opgenomen) | Stand regiokorpsen 1998: € 76,7 (AD) eind 2000: € 84,1 (eindrapport 2001) en € 72,6 mln (FEZ) eind 2001: € 79,1 mln (FEZ) Recente stand is niet bekend. Er wordt inmiddels ingeteerd op de reserveringen |
| Regionale brandweer • Geraamd bedrag • Financiering | € 38,1 mln | € 59,9 mln (dit is incl. gemeentelijke brandweer) begroting BZK (directie R&B) | Onbekend Volledig beschikbaar in begroting BZK |
| Gemeentelijke brandweer • Geraamd bedrag • Financiering | € 35,8 mln | € 59,9 mln (dit is incl. regionale brandweer) Gemeentefonds (reserveren uit besparing op exploitatiekosten analoge systeem) | Onbekend |
| KMar • Geraamd bedrag • Financiering | € 18,1 mln | € 11,3 mln begroting Defensie | Onbekend Bedrag beschikbaar in de begroting Defensie |
| TOTAAL | € 237,3 | € 163,7 mln | |

Ambulancesector

De regionale *investerings- en exploitatiekosten* (met name kosten rand-apparatuur) voor de ambulancesector worden bekostigd conform een door de minister van VWS vastgestelde beleidsregel. Deze regel geldt vanaf 1-1-2002. Daarnaast heeft het Ministerie van VWS tot en met 2002 uit zijn begroting (buiten de projectraming om) € 4,2 mln betaald voor *investeringen* in de ambulancesector.

De jaarlijkse centrale *exploitatiekosten* van C2000 (€ 6,4 mln) worden ook betaald uit de begroting van het ministerie.

In het kader van de rampenbestrijding ontvangt de ambulancesector⁹⁹ ook structureel gelden middels de IBDUR-regeling van de directie R&B. Deze gelden zijn niet geoormerkt voor C2000, maar kunnen wel deels gebruikt worden ter dekking van *investerings- en exploitatiekosten* van C2000. In welke mate is echter niet bekend.

Politiesector

De bekostiging van de politiekorpsen vindt plaats middels de BVE-bijdrage. Deze bijdrage betreft een algemene bijdrage waarbinnen geen bedragen zijn geoormerkt. Er kunnen derhalve per korps prioriteiten worden gesteld, waardoor de in de BVE berekende bijdrage kan afwijken van het door de korpsbeheerders voor C2000 beschikbaar gestelde bedrag.

Bij een aantal politiekorpsen zijn geen gelden gereserveerd voor de *investeringen* in C2000. Daarnaast zijn er ook korpsen die zelfs meer dan het berekende bedrag hebben gereserveerd. Voorts is gebleken dat een aantal korpsen inmiddels uitgaven hebben gedaan ten laste van het gereserveerde bedrag. Er bestaat op dit moment geen zicht (meer) op de stand van de reserveringen en daarmee op de toereikendheid van de financiering van de investeringskosten voor C2000.

Uit een in 2002 uitgevoerd onderzoek naar de (totale) kosten van de regionale politiekorpsen bleek dat de *exploitatiekosten* voor C2000 minimaal twee keer zo hoog zullen zijn als de huidige *exploitatiekosten*. Op basis hiervan is besloten om de BVE-bijdrage aan de politie vanaf 2004 fors te verhogen. Dit bedrag loopt op tot een bedrag van € 43 mln¹⁰⁰ in 2007 en is aan de Tweede Kamer gemeld met brief van 14 november 2002, 28 684 nr. 2.

Brandweersector

De besturen van de brandweerregio's en de gemeenten (voor de gemeentelijke brandweer) stellen de van het Rijk ontvangen gelden, afhankelijk van prioriteiten, beschikbaar voor C2000. Vanaf 1998 is hen gevraagd gelden te reserveren voor de decentrale *investeringskosten voor C2000*.

De financiering van de regionale brandweer vindt plaats middels de IBDUR-regeling. De hiervoor benodigde middelen komen uit begrotings-gelden van de directie R&B van het Ministerie van BZK. Desondanks neemt de directie zelf het betreffende bedrag voor *investeringen* van de regionale brandweer voor zijn rekening en heeft deze gelden ook beschikbaar. Ook financiert de directie R&B de aanpassing van het eigen rampenbestrijdingsmaterieel in het kader van de C2000.

Naar aanleiding van de rampen in Enschede en Volendam heeft het kabinet het IBDUR-budget voor de rampenbestrijding verhoogd naar € 61,3 mln. Het brandweerdeel hierin bedraagt € 38,4 mln.¹⁰¹ Het betreft

⁹⁹ Voor de Geneeskundige hulp bij ongevallen en rampen.

¹⁰⁰ Dit was een vraag tijdens het Algemeen Overleg op 6 november 2002.

¹⁰¹ Het andere deel is bestemd voor de Geneeskundige hulp bij ongevallen en rampen.

een lumpsum bedrag waaruit *investerings- en exploitatiekosten* van C2000 betaald zouden kunnen worden. Dit bedrag is echter niet alleen bestemd voor C2000. Bij het departement bestaat echter geen zicht op het deel van de IBDUR-bijdrage dat beschikbaar is voor C2000.

Een gedeelte van het accres van het Gemeentefonds ten behoeve van zorg, onderwijs en veiligheid (€ 226,9 mln per jaar vanaf 2003) zal volgens de Minister van BZK worden aangewend voor de dekking van de *exploitatiekosten* van het C2000 systeem. Dit betekent dat de extra kosten van C2000 van de *gemeentelijke brandweer* bekostigd zullen moeten worden uit de extra middelen die aan het Gemeentefonds worden toegevoegd. De reserveringen voor de *gemeentelijke brandweer* zouden uit de gemeentelijke begrotingen moeten blijken. Bij het departement is niet bekend of er inderdaad door de gemeenten reserveringen zijn gepleegd t.b.v. de investeringen van de brandweer. Bij de directie R&B bestaat er derhalve geen zicht op beschikbare bedragen voor C2000 van zowel de *regionale brandweer* als van de *gemeentelijke brandweer*.

KMar

De investeringen van de KMar kunnen worden verdeeld in twee categorieën:

- uitgaven voor de KMar als zijnde onderdeel van de startregio (raming € 6,9 mln);
- uitgaven voor de landelijke roll-out (raming € 10,6 mln).

Er wordt derhalve inmiddels rekening gehouden met een bedrag van in totaal € 17,5 mln voor de KMar.

In de jaren voor 2001 is er door het Ministerie van Defensie € 22,1 mln uitgegeven voor «elektrisch en elektronisch materieel». Een belangrijk deel hiervan is uitgegeven voor activiteiten verband houdende met C2000. Het precieze bedrag hiervan is niet bekend.

Gerealiseerde bedragen ITO

| Jaar | Ontvangen van DVIP* | Baten/lasten** | Waarvan betalingen aan TetraNed |
|----------------|---------------------|----------------|---------------------------------|
| 1997 | € 5,9 mln | € 5,9 mln | |
| 1998 | € 8,5 mln | € 8,6 mln | |
| 1999 | € 32,2 mln | € 27,9 mln | € 16,1 mln |
| 2000 | € 52,7 mln | € 45,5 mln | € 20,2 mln |
| 2001 | € 73,6 mln | € 80,6 mln | € 59,8 mln |
| 2002 | € 81,6 mln | € 71,3 mln | € 36,2 mln |
| Real. t/m 2002 | € 254,4 mln | € 239,7 mln*** | € 132,3 mln |

Bron: Overzichten ITO.

* Dit betreft ontvangen voorschotbedragen die inmiddels grotendeels afgerekend zijn.

** Dit zijn de door ITO gemaakte kosten voor C2000 die geheel worden gedeclareerd bij DVIP.

*** Ten laste van derden gebracht is daarnaast € 2,7 mln en ten laste van overige projecten € 2,1 mln (totaal dus € 244,5 miljoen).

Ramingen investeringskosten GMS 1996–2003

| Totaal investering rijk | Na indexatie (prijspeil 2002)* | |
|-------------------------|--------------------------------|------|
| 1996 | 15,2 | 17,0 |
| 1998 | 22,0 | 24,1 |
| 1999 | 22,0 | 23,7 |
| 2000 | 24,2 | 25,2 |
| 2002 | 42,7 | 42,7 |
| 2003 | 50,9 | 50,9 |

Bron: Financieel overzicht GMS van 1996–2003.

* 1996: 11,5%; 1998: 9,5%; 1999: 7,5%; 2000: 4%; 2001: 2%.

Aanwezigheidstoets Procedureregeling Grote Projecten¹

| | Voldaan | Niet voldaan |
|--|---------|--------------|
| <i>Onderzoeksfase</i> | | |
| 1. De informatievoorziening omvat een omschrijving van het probleem dat aan het projectvoorstel ten grondslag ligt (onderdeel van A1). | • | |
| 2. De informatievoorziening omvat eventuele raakpunten met overig beleid/overige activiteiten (onderdeel van A1). | • | |
| 3. De informatievoorziening omvat een evenwichtige presentatie van in de projectvoorbereiding onderzochte alternatieven (inclusief financiële onderbouwing en risicoanalyse) (onderdeel van A5). | | • |
| 4. De informatievoorziening omvat de motivering waarom deze alternatieven zijn afgevalen. Hierbij moet ook aandacht zijn voor de financiële motivering (onderdeel van A5). | | • |
| 5. De informatievoorziening omvat een concretisering van de doelstellingen in meetbare ijkpunten, gerelateerd aan de situatie bij ongewijzigd beleid (0-meting); de doelstellingen moeten zo concreet geformuleerd worden dat effectmeting na realisering van het project mogelijk is (onderdeel van A2). | | • |
| 6. De informatievoorziening omvat een betrouwbare nulmeting (onderdeel van A2). | | • |
| <i>Projectvoorstel</i> | | |
| 7. De informatievoorziening omvat de gekozen middelen om de doelstellingen te realiseren (onderdeel van A1). | • | |
| 8. De informatievoorziening omvat de motivering voor de gekozen middelen om het <i>project</i> te realiseren, (Norm Algemene Rekenkamer) waaronder een onderbouwing van de relatie tussen de gekozen middelen en verwachte prestaties en effecten. | • | |
| 9. De informatievoorziening omvat de motivering voor de gekozen middelen om de <i>doelstellingen</i> te realiseren, (Norm Algemene Rekenkamer) waaronder een onderbouwing van de relatie tussen de gekozen middelen en verwachte prestaties en effecten (onderdeel van A1). | | • |
| 10. De financiële onderbouwing bevat een beschrijving van ijkpunten respectievelijk tussendoelen met behulp waarvan de voortgang van de realisatie gemeten kan worden (onderdeel van A3). | | • |
| 11. De informatievoorziening omvat alle adviezen van externe deskundigen over (aspecten van) het projectvoorstel (onderdeel van A6). | | • |
| 12. De informatievoorziening omvat voor zover relevant een procedure en tijdstip voor het nemen van de definitieve beslissing over de uitvoering (point of no return) van het project aan de hand van de meest recente gegevens en een procedure en tijdstip voor het verrichten van tussentijdse evaluatie(s) over de voortgang van het project (onderdeel van A8). | • | |
| 13. De informatievoorziening omvat een tijdsplanning voor het project gekoppeld aan tussendoelen (onderdeel van A1, A3). | | • |
| 14. De informatievoorziening omvat een kosten-batenanalyse van het projectvoorstel of een daarmee vergelijkbaar alternatief (onderdeel van A3). | | • |
| 15. De financiële onderbouwing bevat een analyse van aan het projectvoorstel verbonden risico's (onderdeel van A3). | | • |
| 16. De financiële onderbouwing is onderscheiden naar investerings/ invoeringskosten en exploitatiekosten (onderdeel van A3). | • | |
| 17. De informatievoorziening omvat de wijze van financiering van de investerings/invoeringskosten (onderdeel van A3). | | • |
| 18. De informatievoorziening omvat de budgettaire inpassing van deze financiering in de (meerjaren)begroting (onderdeel van A4). | • | |
| 19. De informatievoorziening omvat de gevolgen van de uitvoering van het project voor de prioriteitstelling binnen de begroting en de flexibiliteit ervan (onderdeel van A4). | | • |
| 20. De informatievoorziening omvat de afspraken over compensatie van eventuele overschrijdingen (onderdeel van A4). | | • |

| | Voldaan | Niet voldaan |
|---|---------------------|--------------|
| <i>Accountantsrapport (bij het projectvoorstel)</i> | | |
| 21. Het accountantsrapport bevat een oordeel over de toegepaste calculatiemethoden en risicoanalyses. Dit oordeel moet gebaseerd zijn op een specifieke accountantscontrole (onderdeel van A7). | • | |
| 22. Het accountantsrapport bevat een oordeel over het realiteitsgehalte van de financiering en de budgettaire inpassing van het projectvoorstel. Dit oordeel moet gebaseerd zijn op een specifieke accountantscontrole (onderdeel van A7). | | • |
| 23. Het accountantsrapport bevat een oordeel over de toereikendheid van de organisatie, die bij de voorbereiding functioneert of heeft gefunctioneerd. Dit oordeel moet gebaseerd zijn op een specifieke accountantscontrole (onderdeel van A7). | | • |
| 24. Het accountantsrapport bevat een oordeel over de toereikendheid van de organisatie die voor de uitvoering ingericht is of zal worden. Dit oordeel moet gebaseerd zijn op een specifieke accountantscontrole (onderdeel van A7). | | • |
| <i>Voortgangsrapportage</i> | | |
| 25. De voortgangsrapportages bieden informatie over de vergelijking van planning en realisatie (onderdeel van B1). | | • |
| 26. De voortgangsrapportages bieden informatie over de aangegane financiële verplichtingen en uitgaven in vergelijking tot de projectbegroting (onderdeel van B1). | | • |
| 27. De financiële informatie in de voortgangsrapportages moet gerelateerd kunnen worden aan informatie in de departementale begrotingsstukken (onderdeel van B5). | | • |
| 28. De voortgangsrapportages bieden informatie over de relevante risico's alsmede de afdekking daarvan (onderdeel van B1). | | • |
| <i>Accountantsrapport (bij de voortgangsrapportage)</i> | | |
| 29. Bij de voortgangsrapportages wordt periodiek (op basis van een nader te bepalen frequentie) een rapport gevoegd. Dit rapport wordt opgesteld door de departementale accountantsdienst of door een openbaar accountantskantoor (onderdeel van B3). | • | |
| 30. Dit rapport bevat een oordeel over de (1) kwaliteit en (2) volledigheid van de informatie in de voortgangsrapportages en over de toereikendheid van de projectorganisatie (in het bijzonder met betrekking tot de (3) administratieve organisatie en (4) de interne controle van het project) (onderdeel van B3). | | • |
| <i>Tussentijdse verantwoordingsdocumenten</i> | | |
| 31. Bij dreigende kostenoverschrijdingen omvat de informatievoorziening een tussentijdse rapportage met inbegrip van voorstellen voor vermindering dan wel beperking van overschrijdingen en de eventuele budgettaire inpassing ervan (onderdeel van B2). | | • |
| 32. De informatievoorziening omvat informatie over vooraf met de Tweede Kamer afgesproken tussentijdse evaluaties van het project en eventuele daaruit voortvloeiende bijstellingen (onderdeel van B4). | Niet van toepassing | |

| | |
|--|---------------------|
| 33. Het minimaal eenmaal per jaar aangeven in welke mate de gerealiseerde planning en uitgaven hebben bijgedragen aan de oorspronkelijke doelstelling van het project. | Niet van toepassing |
| 34. Indien in de projectbegrotingen de post «onvoorzien» is opgenomen dient in de voortgangsrapportages te worden aangegeven in hoeverre die is benut. | • |
| 35. Indien bij een groot project sprake is van aanbesteding, dient in de voortgangsrapportages te worden vermeld wat de som van de aanbestedingsresultaten is. | Niet van toepassing |
| 36. De voortgangsrapportages verschijnen maximaal drie maanden na de peildatum van de rapportages. Bij betrokkenheid van derden is deze termijn maximaal 4 maanden. | • |
| 37. Voor de inhoudelijke en financiële informatie dient dezelfde peildatum te worden aangehouden. Bij een jaarlijkse frequentie van rapportage dient de peildatum bij voorkeur 1 januari te zijn. Bij een hogere frequentie dient in ieder geval 1 januari als peildatum te worden gehanteerd. | • |
| 38. De Tweede Kamer moet geïnformeerd worden over verschillen tussen het beschikbare budget en de actuele raming. | • |

* De lijst is rechtstreeks ontleend aan de Procedureregeling Grote Projecten. De letter- en cijferaanduidingen verwijzen naar de bijlage van de regeling.

| Investeringskosten (in mln €) | Kostenstudie 1996 | | Raming 1999 | | Voorstudie 2000 *** | | Eindrapport 2001*** | |
|---|-------------------|-----------|-------------|----------|---------------------|--------|---------------------|------------|
| | BZK | AR | BZK | AR | BZK | AR | BZK | AR |
| Gerapporteerde raming | 486,0**** | 486,0**** | 623,5 | 623,5 | 734,4 | 734,4 | 698,6 | 698,6 |
| Correctie prijsniveau naar prijspeil 2001 | + 79,7 | + 79,7* | + 46,8 | + 46,8** | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Minus prijsindexatie voor prijspeil 2004 | 0 | 0 | 0 | 0 | - 21,6 | - 21,6 | - 24,2 | - 24,2 |
| Minus BTW-correctie | 0 | 0 | 0 | 0 | - 7,3 | - 7,3 | - 7,1 | - 7,1 |
| Minus centrale exploitatie tot oplevering | 0 | 0 | - 77,1 | 0 | - 162,8 | 0 | - 107,8 | 0 |
| Werkelijke raming prijspeil 2001 | 565,7 | 565,7 | 593,2 | 670,3 | 542,7 | 705,5 | 559,5 | 667,3 |
| Niet realistisch gebleken besparing door verkorting looptijd project | | | | | | | | 45,8 |
| Geraamde kosten, die niet (meer) in de projectraming zijn opgenomen of waarvan dat niet met zekerheid kon worden vastgesteld (zie bijlage 8) | | | | | | | | |
| Startregio | | | | | | | | 22,7 |
| Roll-out landelijk netwerk Defensie | | | | | | | | 10,6 |
| Electronisch materieel Defensie | | | | | | | | Circa 10,0 |
| Rentekosten radiobediensystemen | | | | | | | | 17,7 |
| Kosten regionale brandweer | | | | | | | | 6,6 |
| Koppeling C2000-GMS | | | | | | | | 2,7 |
| (Tijdelijke) koppelingen analoog-digitaal | | | | | | | | ? |
| Colokatie (kosten rijk) | | | | | | | | 3,1 |
| Mobiele dataterminals | | | | | | | | 5,7 |
| Nog niet geraamde kosten (zie bijlage 8) | | | | | | | | |
| Eventueel extra randapparatuur | | | | | | | | ? |
| Vervroegde afschrijving analoge netwerken | | | | | | | | ? |
| Extra SCL's | | | | | | | | ? |
| Terugval meldkamers | | | | | | | | ? |
| Ontmantelen analoge netwerken | | | | | | | | ? |
| Fysieke beveiliging | | | | | | | | ? |
| Colokatie (kosten regio) | | | | | | | | ? |
| Extra functies radiobedienplekken | | | | | | | | ? |
| Opleidingskosten | | | | | | | | ? |

* in eerste instantie door de Algemene Rekenkamer op € 63,5 mln berekend

** in eerste instantie op € 25,7 mln berekend

*** in deze Ramingen was prijspeil 2004 gehanteerd

**** inclusief extra eenmalige (dubbele) exploitatiekosten (€ 34,0 mln in 1996 en € 17,7 mln in 1999).

| Jaarlijkse exploitatiekosten (in mln €) | Kostenstudie 1996 | | Raming 1999 | | Voorstudie 2000 | | Eindrapport 2001 | |
|---|-------------------|--------|-------------|--------|-----------------|--------|------------------|--------|
| | BZK | AR | BZK | AR | BZK | AR | BZK | AR |
| Gerapporteerde raming | 35,4 | 35,4 | 73,1 | 73,1 | 81,7 | 81,7 | 81,7 | 81,7 |
| Correctie prijsniveau naar prijspeil 2001 | 6,7** | 4,6*** | 6,0** | 2,9*** | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Minus prijsindexatie voor prijspeil 2004 | 0 | 0 | 0 | 0 | - 5,6 | - 5,6* | - 5,6 | - 5,6* |
| Minus BTW-correctie | 0 | 0 | 0 | 0 | - 1,2 | - 1,2* | - 1,2 | - 1,2* |
| Werkelijke raming prijspeil 2001 | 42,1 | 40,0 | 79,1 | 76,0 | 74,9 | 74,9 | 74,9 | 74,9 |

* correctie prijspeilniveau naar aanleiding van reactie staatssecretaris.

** prijsindexatie en BTW-correctie naar inzichten 2003 (gerealiseerd).

*** idem naar inzichten 2001 (geraamd).