

# Samenvatting

## *Opdracht*

De minister van BZK heeft in februari 2010 haar voornemen tot het optimaliseren van het strategisch beheer C2000 aan de Tweede Kamer gemeld. Om daar invulling aan te geven, hebben de verantwoordelijke BZK-directeuren Nationale Veiligheid en Kennisontwikkeling Openbaar Bestuur en Veiligheid opdracht gegeven om te komen tot

- een concreet voorstel met eventueel meerdere modellen voor een toekomstvaste en stabiele governancestructuur C2000;
- een advies met betrekking tot de inrichting van het beheer C2000, inclusief uitbestedingsvarianten.

Het toekomstige governancemodel moet zodanig worden ontworpen dat het eenduidige, transparante en daadkrachtige sturing van het systeem C2000 mogelijk maakt.

## *Aan te pakken problemen*

Operationeel is in de afgelopen jaren met vallen en opstaan een werkende situatie voor C2000 ontstaan. De aan te pakken problemen wijzen in het algemeen op de noodzaak om als volgende stap het strategische en tactische beheer van C2000 te verbeteren.

De volgende aan te pakken problemen zijn geïdentificeerd.

Het strategisch beheer is onvoldoende ingevuld. Er is geen inhoudelijk kader voor toekomstige beheerprestaties en geen meerjarenplanning voor de gewenste ontwikkeling van C2000. Deze bevindingen passen bij de toezegging van de minister het strategisch beheer te gaan optimaliseren.

Het is voor het veld niet meer noodzakelijk het operationele functioneren van C2000 hoog op de eigen bestuurlijke agenda te zetten. Er is een beperkt aantal resterende operationele issues die nog specifieke aandacht vragen. Dat betreft: afronden van regio overschrijdende afspraken bij multi inzet, de problematiek van DMO en binnenhuisdekking, en training en opleiding.

De vraagsturing vanuit het veld is de afgelopen jaren sterk versnipperd en onvoldoende ingevuld geweest. Voor toekomstige nieuwe functionaliteit van C2000, bijvoorbeeld voor op breedband datacommunicatie gebaseerde faciliteiten, is dat een groot probleem.

Door de combinatie van onvoldoende ingevuld strategisch beheer en een versnipperd veld, is er op dit moment niet één plaats waar de samenhangende afweging tussen geld en inhoud voor C2000 bij elkaar komt.

De tactische en operationele regie op C2000 wordt uitgevoerd door UMS binnen vtsPN. De werkzaamheden kennen in de praktijk een sterke focus op de operationele regie; de tactische regie krijgt nauwelijks aandacht en is onvoldoende ingevuld.

In de operationele regie van C2000 bij UMS zit een substantiële overlap met activiteiten bij Tetrated. Tetrated is een dochter van KPN die het operationele beheer uitvoert. Deze overlap betreft de volgende activiteiten: netwerk monitoring, afhandeling van incidenten en doorvoeren van wijzigingen. Uit oogpunt van een potentieel kostenvoordeel is het goed om te bezien of deze overlap nog nodig is en het operationeel beheer in zijn geheel kan worden uitbesteed.

Voor een daadkrachtige sturing is als eerste tussen het strategische en tactische niveau een heldere managementcyclus nodig. Deze managementcyclus hebben wij niet aangetroffen.

## *Internationale en nationale voorbeelden*

In Finland, België en het Verenigd Koninkrijk is het strategisch beheer van hun "C2000" op zeer verschillende manieren georganiseerd. Finland en België hebben het beheer volledig publiek georganiseerd in een Staats NV. Het Verenigd Koninkrijk heeft het beheer volledig in commerciële handen gelegd.

In Nederland zijn de voorbeelden van ProRail, Tennet en Rijkswaterstaat als beheerder van vitale infrastructuur onderzocht. Ook hier worden verschillende maar wel publieke modellen gehanteerd. Het beheer is bij ProRail en Tennet op afstand van het ministerie geplaatst in een Staats NV. Het beheer bij RWS is als departementale dienst ingericht. Het operationeel en

technisch beheer van de netwerkvoorziening is in alle gevallen uitbesteed aan marktpartijen. Op grond van deze nationale en internationale informatie is bij de mogelijke alternatieven voor het beheer zowel een volledig publieke als een volledig private oplossing meegenomen.

### *Optimaliseren governance*

Onafhankelijk van het uiteindelijk te kiezen alternatief voor het beheer, is het noodzakelijk de sturing op strategisch en tactisch niveau te verbeteren. Het betreft met name de volgende maatregelen:

- Het versterken van de gemeenschappelijke sturing door het instellen van een bestuurlijke regiegroep. C2000 is een landelijke gestandaardiseerde dienst die door politie, brandweer, defensie, ambulance en bijzondere gebruikers (bijv. douane) in hun bedrijfsprocessen wordt ingezet. Daarom is de betrokkenheid van al deze partijen bij de toekomst van C2000 cruciaal. Deze regiegroep bespreekt niet alleen de beleidslijnen voor C2000, maar in bredere zin de ICT-voorzieningen voor het OOV-veld. Deze regiegroep staat ideaal gesproken onder voorzitterschap van de minister van VenJ en bestaat verder uit de minister van VWS, minister van Defensie, voorzitter KBB, voorzitter VB en voorzitter AZN;

- Het versterken van de kaderstellende rol bij het ministerie van VenJ als eindverantwoordelijk opdrachtgever: door het opstellen en handhaven van de overkoepelende kaders en deze competentie niet met meer maar wel zwaarder te bemensen;

- Om (a) de gemeenschappelijke vraagsturing te versterken (b) een goede managementcyclus voor C2000 in te richten en (c) een goede afweging tussen beschikbare middelen en behoeften van politie, brandweer, defensie en ambulance te kunnen maken (inhoud en geld bij elkaar brengen), is sturing door de gezamenlijke CIO's cruciaal en het centrale schakelpunt. Dit noemen wij "managementstructuur CIO's". Deze wordt ideaal gesproken voorgezeten door directeursniveau van VenJ. Verder bestaat de managementstructuur uit de CIO politie, de portefeuillehouder informatievoorziening brandweer, de CIO defensie en de portefeuillehouder informatievoorziening AZN. Tevens zijn de veiligheidsregio's op management niveau vertegenwoordigd als verbindende schakel naar deze regio's. De managementstructuur CIO's krijgt het mandaat om als defacto opdrachtgever van de tactisch beheerder en een eventueel te starten vernieuwingsproject voor C2000 op te treden. De CIO's dienen op basis van het mandaat in hun eigen bestuurlijke gremia de formele besluitvorming te organiseren.

- Het upgraden van het tactisch beheer is een activiteit die in alle gevallen moet gebeuren. De opdracht daartoe wordt verstrekt door de managementstructuur CIO's. Om optimaal de focus te leggen op deze versterking wordt het operationele beheer op afstand geplaatst. Hiervoor wordt een business case opgesteld om te beoordelen of en in welke vorm het operationeel beheer het beste kan worden uitbesteed.

### *Alternatieven voor inrichten tactisch beheer*

Wij hebben een aantal varianten voor het inrichten van tactisch beheer uitgewerkt. De ontwikkelde alternatieven onderscheiden zich van elkaar door het op een andere wijze beleggen van de taken en verantwoordelijkheden voor de verschillende beheer domeinen van bij C2000 betrokken organisaties. Er zijn alternatieven waarbij niet wordt uitbesteed aan de markt en alternatieven waar dat wel het geval is. Voor de omschrijving van de taken en verantwoordelijkheden sluiten wij aan bij het door het Ministerie van BZK ontwikkelde begrippenkader voor besturing van generieke ICT infrastructuur bij de Rijksdienst (zogenaamd Besturingsmodel Regie en Sourcing Rijksdienst ).

Teneinde de tactische processen te versterken en op een toekomstvaste wijze meer slagkracht te organiseren, zien wij in essentie de volgende twee richtingen (met daarbinnen subvarianten):

1) Organiseren binnen overheid:

a) verbeteren en versterken van bestaande rolverdelingen. Aangeduid als: "tactische multiregie organisatie binnen vtsPN"). In deze variant houden betrokkenen in essentie hun verantwoordelijkheid, maar wel beter georganiseerd en met een helderder rolverdeling. Feitelijk omvat dit de implementatie van bovengenoemde maatregelen ter optimalisatie van de governance;

b) verdergaande varianten. Aangeduid als: "SSC" (Shared Service Centre) en c) "Staats NV"). Bij een SSC wordt de tactische regie niet alleen versterkt, maar losgekoppeld van de politie organisatie en ondergebracht in een SSC dat zijn diensten aanbiedt aan de ketenpartners in de OOV sector. Bij een Staats NV wordt tactische regie versterkt en bovendien ondergebracht in een Staats NV.

2) Uitbesteden buiten overheid: het beheer (en mogelijk financiering) voor een groter deel bij de markt leggen:

a) "Service-integrator". Bij deze variant wordt naast het operationele beheer ook de tactische regie uitbesteed aan leveranciers;

b) "Consortium". Bij deze variant wordt de tactische regie in een joint venture van Staat en bedrijfsleven ondergebracht, waarbij de Staat een minderheidsbelang van 49,9% heeft.

Deze variant combineert de voordelen van de innovatiekracht van marktpartijen en een zakelijke bedrijfsvoering met intensieve samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven;

c) "Publiek Private Samenwerking". Deze samenwerking kan op diverse manieren worden vormgegeven. De looptijd van een contract is vaak lang (15 – 30 jaar), waardoor de stabiliteit in de dienstverlening is geborgd, maar tussentijdse wijzigingen in de dienstverlening niet eenvoudig zijn door te voeren.

### Advies

Ons advies luidt als volgt:

Zorg voor een integrale optimalisering van de governance, dus versterkingen op meerdere niveau's in hun onderlinge samenhang.

- Benoem een kwartiermaker die op korte termijn de genoemde maatregelen ter optimalisatie van de governance oppakt:

- o het instellen van een bestuurlijke regiegroep;
- o het versterken van de kaderstellende rol bij het ministerie van VenJ;
- o instellen van een managementstructuur CIO's als centraal schakelpunt;
- o het upgraden van het tactisch beheer en op afstand plaatsen van het operationeel beheer;

Bepaal voor de langere termijn het gewenste eindbeeld voor het tactisch beheer van C2000.

Voor dit eindbeeld bestaan twee mogelijkheden, namelijk een SSC OOV (binnen overheid) of een consortium (buiten overheid). Onze voorkeur gaat uit naar een Consortium. Beiden bieden een goede oplossing maar hebben een hele andere karakteristiek. In aanvulling op de maatregelen ter optimalisatie van de governance, geeft het SSC OOV een extra prikkel omdat samen met andere organisaties in het (publieke) OOV-domein sturing wordt gegeven aan tactische processen. Het consortium geeft een extra prikkel omdat samen met een commerciële partij een verdergaande professionalisering van de beheerprocessen en een impuls aan de innovatie op het gebied van mobiele data kan worden geven. De managementstructuur CIO's wordt het toezichthoudende orgaan op het consortium.

Uiteindelijk komen wij tot een lichte voorkeur voor het consortium omdat de prikkel van een marktpartij naar verwachting sterker zal zijn vanwege de zakelijker vereiste afspraken en om het innovatief vermogen van de markt te kunnen benutten. En daarmee heeft deze variant meer slaagkans dan een SSC OOV.

Wij stellen de volgende bijbehorende vervolgacties voor:

- Laat, in opdracht van Managementstructuur CIO's, door de tactisch beheerder een aanbestedingskalender maken langs twee lijnen:
  - wat moet wanneer gebeuren vanwege aflopende contracten (tijdgrenzen, besluiten);
  - indien besloten wordt voor een Consortium: hoe (percelen) tactisch beheer, operationeel beheer en onderhoud van C2000 straks in een consortium onder te brengen en dat te verbinden met functionele doorontwikkeling en technologische innovatie, met name op het gebied van mobiele data.
- Zorg, afhankelijk van de uiteindelijke keuze voor een alternatief van tactisch beheer, dat aanbestedingen tijdig worden voorbereid. Zet desnoods (vanwege nog lopend onderzoek en ontwikkeling) de huidige situatie met de markt nog voor enige jaren voort.