



**Ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties**

**Continuïteitsborging van  
AMBER Alert  
Onderzoek naar  
continuïteitsscenario's**

KPMG IT Advisory  
Den Haag, 21 december 2010  
Dit rapport heeft 62 pagina's  
GV/ST/ET/sb  
2010.IRA.0096.RA

## Inhoudsopgave

1	Managementsamenvatting	1
1.1	Geen juridische zekerheid ten aanzien van continuïteit	1
1.2	Korte termijn	1
1.3	Middellange termijn	2
1.4	Lange termijn, AMBER Alert in breder perspectief	2
2	Aanleiding en doelstelling	3
2.1	Achtergrond	3
2.2	Onderzoeksdoelstelling	3
2.3	Aanpak onderzoek	5
2.4	Leeswijzer	6
3	Analyse huidige situatie AMBER Alert	7
3.1	Actor- en omgevinganalyse	7
3.2	Kwalitatieve analyse	7
3.3	Kwantitatieve analyse	13
3.4	Conclusies en Aanbevelingen	14
4	Uiteenzetting scenario analyse	18
4.1	Identificatie van mogelijke scenario's	18
4.2	Overzicht scenario's	19
4.3	Multi-criteria analyse	28
4.4	Conclusies en aanbevelingen	30
5	Toekomstvisie	33
6	Randvoorwaarden voor succes	35
6.1	Succesfactoren	35
6.2	Overdracht van IE-rechten	35
6.3	Belangen en sturing binnen de politie organisatie	37
6.4	Aanbestedingsplicht	37
A	Overzicht afgenomen interviews	40
B	Ontvangen documentatie	41
C	Detail uitwerking huidige situatie	43
C.1	Actor en omgevinganalyse	43
C.2	Functionele en organisatorische aspecten	44
C.3	Technische aspecten	45

D	Causaal Relatieschema	47
E	Overzicht verantwoordelijkheden per scenario	48
F	Detail uitwerking continuïteitsscenario's	49
F.1	Inschatting kwantitatieve aspecten	49
F.2	Burgernet	50
F.3	NL Alert	52
F.4	AMBER Alert, Burgernet en NL Alert vergeleken	54
G	Detail uitwerking aanbestedingsplichten	57
G.1	Onderwerpen van aanbesteding	57
G.2	Doorlooptijden van een aanbesteding	58
G.3	Kosten van een aanbesteding	59

# 1 Managementsamenvatting

In het kader van de nadere overeenkomst met kenmerk 2010-0000548648 inzake resultaatsverplichting AMBER Alert, d.d. 1 september 2010 hebben wij onderzoek gedaan naar de mogelijkheden om de continuïteit van (de functionaliteit van) AMBER Alert te borgen. Het doel van het onderzoek is om de directeur Politie en Veiligheidsregio's en de directeur Rechtshandhaving en Criminaliteitsbestrijding te adviseren over een adequate borging van de functionaliteit van AMBER Alert. Bij de voorstellen tot borging zijn de juridisch, technische, en financiële aspecten betrokken alsmede het draagvlak en tijdsplan.

## 1.1 Geen juridische zekerheid ten aanzien van continuïteit

Een van de eerste belangrijkste constatering uit ons onderzoek betreft het feit dat er momenteel geen enkele juridische zekerheid bestaat dat de functionaliteit van AMBER Alert na 23 juli 2011 nog is gewaarborgd. Netpresenter is als private partij eigenaar van zowel het systeem (programmatuur) waarmee de alertering geschiedt, als van de merknaam AMBER Alert. Dit betekent dat de overheid op dit moment volledig afhankelijk is van deze marktpartij voor wat betreft de continuïteit van het systeem en de naam "AMBER Alert". De huidige situatie die als een 3-jarige "pilot" is gestart, biedt daarmee geen verankering voor AMBER Alert in de nabije toekomst.

## 1.2 Korte termijn

Gezien de verschillen in doelstelling, techniek, organisatie en volwassenheid van andere in dit onderzoek betrokken alerteringssystemen (Burgernet en NL Alert) is het niet reëel te veronderstellen dat het op korte termijn haalbaar is de functionaliteit van AMBER Alert, in welke vorm dan ook, te integreren in een van de andere systemen.

Daarom hebben wij allereerst gekeken naar de korte termijn mogelijkheden waarmee uiterlijk 23 juli 2011 een adequate borging van AMBER Alert (los van de andere alerteringsdiensten) is gerealiseerd.

Deze korte termijn acties bestaan primair uit het adequaat regelen van juridische aspecten zoals eigendom, licenties, en SLA's tussen de overheid en Netpresenter, met het bepalen van een daarbij behorende vergoeding voor Netpresenter (en haar subcontractors). Secundair is het ook van belang om bestaande organisatorische knelpunten op te lossen, zoals verankering binnen de overheid alsmede verankering binnen de politieorganisatie (inclusief capaciteitsproblemen).

Gezien de doorlooptijd (4 à 6 maanden) van een mogelijk verplichte aanbesteding (afkoop van eigendomsrechten, licentie, SLA's) is het raadzaam om een tijdelijk contract af te sluiten voor een korte periode (3 tot 6 maanden) om deze periode te kunnen overbruggen. Daarnaast dient zo spoedig mogelijk gestart te worden met het voorbereiden van de benodigde aanbestedingsprocedure(s).

### 1.3 Middellange termijn

Gelet op de strategie van de Nederlandse Politie (centraal politiedienstencentrum) en de aard van de alerteringen van AMBER Alert (intake en noodhulp, artikel 2 Politiewet) past het om AMBER Alert onder te brengen bij de vtsPN. Alvorens hiertoe te besluiten, is het essentieel dat wordt vastgesteld of en wanneer vtsPN in staat is om dezelfde snelheid, continuïteit, stabiliteit en innovatie te waarborgen als momenteel binnen de huidige publiekprivate structuur wordt geboden. Op basis van onze gesprekken met een belangrijk deel van de stakeholders achten wij het raadzaam om een groeiscenario in te zetten, waarbij allereerst de vtsPN als contracthouder kan optreden, en waarna fasegewijs (bij aantoonbaar toereikende dienstverlening) ook het technisch platform (vgl. Burgernet) en eventueel het applicatieonderhoud en -ontwikkeling kunnen worden overgebracht. De huidige prioritering en het budget van de vtsPN voorzien hier echter niet in.

### 1.4 Lange termijn, AMBER Alert in breder perspectief

Hoewel het mogelijk is om een van de eerder genoemde korte en middellange termijn scenario's een permanente status te geven, achten wij het niet waarschijnlijk dat dit de meest wenselijke situatie oplevert. In ons onderzoek hebben wij geconstateerd dat er een veelvoud aan alerteringsdiensten en -platformen zijn (naast de reeds genoemde onder andere Quick Alert, SMS Alert, AED Alert, Crime Alert) waarbij verschillende opdrachtgevers, ontwikkelaars, specialisten, uitvoerders en beheerders betrokken zijn.

Ondanks dat het ontstaan van deze verschillende, los van elkaar staande, alerteringsdiensten historisch verklaarbaar is, is deze situatie vanuit diverse invalshoeken niet efficiënt en kan hiermee de kwaliteit en effectiviteit van de alerteringsystemen nadelig worden beïnvloed:

- Participanten (burgers en professionals) worden geconfronteerd met verschillende meldpunten, gebruikersinterfaces en procesgangen. Ze worden mogelijk “alerteringsmoe” en zien door de bomen het bos niet meer. Welke melding komt van wie en waarvoor?
- Gebruikers (centralisten, specialisten, verantwoordelijken) hebben te maken met diverse gebruikersinterfaces, procedures, escalatiepaden, verantwoordelijkheden waardoor de inzet van de mensen en middelen niet efficiënt en effectief meer is en de kwaliteit van de dienstverlening onder druk kan komen te staan.

De meest wenselijke situatie lijkt derhalve om te komen tot een afgewogen mate van geïntegreerde dienstverlening (groter en samen is niet per definitie altijd beter) voor alertering, oftewel een alerteringsfamilie. Of dit nu een volledig geïntegreerd platform is (alles in één) of dat het een samenspel is van verschillende bestaande platformen dient nog nader te worden onderzocht. Daartoe adviseren wij op korte termijn te starten met een onderzoek naar de mogelijke invulling van een dergelijke alerteringsfamilie. Deze dienstverlening zou ook vermissing van volwassenen, alarmering bij rampen of het preventief ingrijpen bij dreigende calamiteiten kunnen omvatten. Daarbij is het raadzaam om te zorgen dat alle (omvangrijke) (door)ontwikkelingen van elk van de huidige alerteringssystemen tegen het licht worden gehouden van de invulling van die alerteringsfamilie. De door ons geschetste korte en middellange termijn activiteiten zijn “no regret” stappen die de vorming van een meer geïntegreerde alerteringsfamilie niet in de weg staan.

## 2 Aanleiding en doelstelling

### 2.1 Achtergrond

AMBER Alert is het landelijke waarschuwingssysteem bij levensbedreigende kindervermissingen en –ontvoeringen. Met AMBER Alert kan de politie bij de ontvoering of vermissing van een kind landelijke berichtgeving uitsturen. Deze berichtgeving wordt via diverse mediakanalen, zoals SMS, radio, TV, Mail, nieuwsredacties, verschillende social media, RSS, snelwegborden en schermen bij diverse organisaties, waardoor de kans op een goede afloop van een kindervermissing of –ontvoering aanzienlijk wordt vergroot. Daarnaast wordt de AMBER Alert dienstverlening sinds kort ook gebruikt voor vermissingen welke niet via een ‘AMBER Alert actie’ onder de aandacht worden gebracht. Deze lopende vermissingen worden actief verspreid via social media, RSS feeds en screensavers en de AMBER Alert website. Het bereik van een AMBER Alert is inmiddels miljoenen mensen binnen een paar minuten, een foto staat hierbij steeds centraal.

Mede door persoonlijke motieven heeft Netpresenter in 2007 besloten om de benodigde software voor AMBER alert zelf te ontwikkelen en de dienst, in samenwerking met de KLPD, in Nederland te introduceren en gedurende 3 jaar om-niet te onderhouden en te innoveren. Op 11 november 2008 heeft toenmalig minister Hirsch Ballin van Justitie het systeem namens de Nederlandse overheid in gebruik genomen.

De Minister van Justitie / Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft tijdens het vragenuurtje van 16 maart 2010 toegezegd de functionaliteit van AMBER Alert te borgen. Hij heeft aangegeven tot de conclusie te zijn gekomen dat AMBER Alert behoort te worden voortgezet en rekent het tot zijn publieke verantwoordelijkheid zorg te dragen voor continuering. De continuïteit van de functionaliteit van AMBER Alert staat momenteel onder druk, doordat de huidige private partijen die AMBER Alert faciliteren hebben aangekondigd zich medio 2011, met de afloop van de contractuele looptijd van de publiekprivate samenwerking, te streven naar een marktconforme waardering van hun inspanningen. Om de functionaliteit van AMBER Alert te borgen zijn er ten minste drie scenario's geïdentificeerd:

1. Handhaving van de bestaande publiekprivate samenwerking;
2. Inbedding van de functionaliteit van AMBER Alert in een bestaand systeem van alertering/ burgerparticipatie, bijvoorbeeld a. Burgernet of b. NL Alert;
3. Inbedding van de functionaliteit van AMBER Alert in opsporing/politiedomein, waarbij AMBER Alert als zelfstandig systeem blijft bestaan.

### 2.2 Onderzoeksdoelstelling

KPMG is gevraagd een onderzoek uit te voeren om inzicht te krijgen in mogelijke scenario's voor een adequate borging van AMBER Alert. Het doel van dit rapport is de directeur Politie en Veiligheidsregio's en de directeur Rechtshandhaving en Criminaliteitsbestrijding te adviseren over de scenario's die voorhanden zijn om een adequate borging van de functionaliteit van AMBER Alert mogelijk maken.

De opdracht is uitgevaardigd door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), mede namens het Ministerie van Justitie. Wanneer binnen de rapportage wordt gerefereerd aan het Ministerie van BZK of aan de term probleemeigenaar worden zowel het Ministerie van BZK als het Ministerie van Justitie bedoeld, tenzij anders vermeld.

### 2.2.1 Analyse probleemstelling

In de offerteaanvraag van de Minister van BZK is de volgende probleemstelling gedefinieerd: Via welke mogelijkheid kan de functionaliteit van AMBER Alert adequaat worden geborgd?

Gedurende de eerste fase van ons onderzoek was het onder andere van belang om invulling te kunnen geven aan de betekenis van de variabelen ‘de functionaliteit van AMBER Alert’ en ‘adequate borging’. De diverse interviews (zie bijlage A voor een overzicht) en bestudeerde documentatie (zie bijlage B) hebben geleid tot de onderstaande interpretatie van beide variabelen.

- Onder de functionaliteit van AMBER Alert wordt verstaan:
  - De huidige mediakanalen waarover een alert wordt uitgestuurd (multichannel approach) en het bereik dat daarbij wordt gerealiseerd;
  - De huidige kwaliteit van dienstverlening, zowel functioneel als technisch.
- Onder adequate borging van de functionaliteit wordt verstaan:
  - Waarborgen van de continuïteit van de huidige dienstverlening, gebaseerd op de huidige serviceniveaus;
  - Voldoende draagvlak bij de betrokken partijen;
  - Beperken van de afhankelijkheid van private partijen.

Samenvattend kan worden geconcludeerd dat het Ministerie van BZK, alsook het Ministerie van Justitie, tot doelstelling hebben de huidige functionaliteit van Amber Alert te continueren en dat de dienstverlening kwalitatief, technisch, juridisch en financieel geborgd moet worden waarbij voldoende draagvlak bij de verschillende partijen gerealiseerd dient te worden.

Gebaseerd op bovenstaande uiteenzetting is de doelstelling van dit onderzoek *het inzichtelijk maken van de mogelijke alternatieven waarmee de huidige functionaliteit van Amber Alert wordt gecontinueerd, waarbij de dienstverlening kwalitatief (zowel functioneel als technisch), juridisch en financieel geborgd wordt, en waarvoor voldoende draagvlak bij de verschillende partijen aanwezig is.*

### 2.2.2 AMBER Alert onderzoek in een breder perspectief

Tijdens de door ons uitgevoerde interviews en documentatiestudie zijn we een variatie aan alerteringsdiensten tegengekomen. Naast AMBER Alert, Burgernet en NL Alert, die onderdeel zijn van ons onderzoek, zijn we ook SMS Alert, Quick Alert, AED Alert, Crime Alert en diverse lokale initiatieven tegengekomen.

Wij zijn van mening dat dit zowel vanuit een bestuurlijk oogpunt als efficiency oogpunt niet wenselijk is. Daarnaast bestaat het gevaar dat de verschillende alerteringsdiensten de burger met berichtgeving overstelpen waardoor onverschilligheid kan ontstaan. In de gesprekken gevoerd met de diverse stakeholders is het onderwerp van één landelijke alerteringsfamilie diverse malen naar voren gekomen. Het in een breder perspectief bekijken en bespreken van de initiële onderzoeksvraag heeft er in geresulteerd dat bij diverse partijen draagvlak aanwezig is om het gesprek te voeren over één integrale alerteringsfamilie.

In figuur 2.1 hebben we de verbreding van het onderzoeksperspectief aan de hand van te stellen onderzoeksvragen weergegeven. In hoofdstuk 5 zal onze visie uitgewerkt worden op AMBER Alert in een breder perspectief.



Figuur 2.1 - AMBER Alert onderzoek in een breder perspectief

## 2.3 Aanpak onderzoek

Het onderzoek om te komen tot een gegrond advies kenmerkt zich door vier hoofdstappen:

- 1 **Analyse huidige situatie:** De eerste stap binnen de opdrachtuitvoering betrof het verkrijgen van een gedegen inzicht in de huidige opzet van functionaliteit van AMBER Alert en de geleverde dienstverlening. De wijze waarop AMBER Alert op dit moment is georganiseerd en technisch is opgezet bepaalt in grote mate de impact die een eventuele transitie binnen de verschillende scenario's met zich me brengt. In deze startfase heeft de datacollectie plaatsgevonden door middel van het afnemen van interviews en documentatiestudie. De interviews zijn afgenomen met vertegenwoordigers (en deels ook specialisten) van de sleutelspelers: Ministeries van BZK en Justitie, Netpresenter, Politie (o.a. KLPD, vtsPN, LBVP), Burgernet en NL Alert (zie bijlage A voor een interview overzicht). Documentatie gebruikt in het onderzoek is onder andere opgevraagd tijdens deze interviews (zie bijlage B voor een documentatie overzicht).
- 2 **Opstellen scenario's en keuzecriteria:** De tweede stap betrof het concretiseren van de gewenste situatie door het opstellen van keuzecriteria en wegingsfactoren. Daarnaast hebben



wij in deze fase de vooraf geduide scenario's op hoofdlijnen verder uitgewerkt en mogelijke subscenario's geïnventariseerd. Dit is tot stand gekomen door het verifiëren van de scenario's en het inventariseren van de keuzecriteria binnen de interviews met zowel de sleutelspelers als de stakeholders. Op 21 september heeft KPMG een voortgangspresentatie gegeven aan de begeleidingscommissie, waarbij naast status en voortgang tevens de scenario's en keuzecriteria zijn besproken en afgestemd.

- 3 **Scenario analyse:** In deze stap zijn voor de in samenspraak met de begeleidingscommissie geselecteerde scenario's uitgewerkt op basis van de vastgestelde keuzecriteria. Binnen deze stap hebben we, middels interviews met stakeholders van de Politie en het Openbaar Ministerie en aanvullende interviews en het opvragen van informatie bij Netpresenter, Burgernet en vtsPN, de kwalitatieve en kwantitatieve resultaten voor ieder van de scenario's inzichtelijk gemaakt (zie bijlage A voor een interview overzicht). Dit heeft geresulteerd in een gedetailleerde analyse per scenario door het invullen van de Multi Criteria analyse scorecard. Deze informatie heeft als input gediend voor het uitwerken van de voorkeursscenario('s) en toekomstvisie ter beantwoording van de onderzoeksvraag. Daarnaast hebben we de geïdentificeerde scenario's en keuzecriteria getoetst in de diverse interviews.
- 4 **Rapportage:** In de laatste stap van de opdrachtuitvoering is de huidige conceptrapportage en presentatie opgesteld en afgestemd met de begeleidingscommissie. Op basis van de feedback is de rapportage en presentatie definitief gemaakt.

## 2.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 1 bevat de overkoepelende samenvatting van ons onderzoek. De aanleiding en achtergrond van het onderzoek zijn in hoofdstuk 2 opgenomen. Vervolgens bevat hoofdstuk 3 een beschrijving van de huidige situatie met daarbij een analyse van eventuele knelpunten. De analyse van mogelijke toekomstscenario's is opgenomen in hoofdstuk 4. Afsluitend beschrijven wij in hoofdstuk 5 de context van de toekomst waarbinnen de ontwikkeling en positie van AMBER Alert gezien dient te worden en ronden wij het onderzoek af met enkele randvoorwaarden voor succes in hoofdstuk 6.

Het rapport omvat verder enkele bijlagen met daarin opgenomen de overzichten van geïnterviewde personen, geraadpleegde documentatie, alsmede een verdere detaillering van de bevindingen en analyses.

### 3 Analyse huidige situatie AMBER Alert

Het doel van dit hoofdstuk is het geven van inzicht in de huidige situatie van AMBER Alert, waarbij een onderverdeling is gemaakt naar de functionele, organisatorische, technische, juridische en financiële aspecten van de huidige dienstverlening. De wijze waarop AMBER Alert op dit moment is georganiseerd en technisch is opgezet, bepaalt in grote mate de impact die een eventuele transitie binnen de verschillende scenario's met zich mee kan brengen.

#### 3.1 Actor- en omgevingsanalyse

Alvorens de kwalitatieve (functionele, organisatorische, technische, juridische) en kwantitatieve (financiële) aspecten inzichtelijk worden gemaakt is een inventarisatie gemaakt van de actoren in de aangaande AMBER Alert omgeving. Dit geeft een goede basis voor het begrip van het speelveld waarin AMBER Alert dient te worden gezien. Dit is van belang om de vraagstelling in de juiste context te plaatsen. De actor- en omgevingsanalyse is opgenomen in bijlage C.1.

#### 3.2 Kwalitatieve analyse

Als onderdeel van het onderzoek heeft een kwalitatieve analyse plaats gevonden van de huidige situatie van AMBER Alert. In tabel 3.1 is de samenvatting van de uitkomsten van deze analyse weergegeven.

Tabel 3.1 - Samenvatting kwalitatieve aspecten huidige situatie AMBER Alert

Samenvatting kwalitatieve aspecten huidige situatie AMBER Alert	
Aspecten	Samenvatting
Functionele aspecten	<ul style="list-style-type: none"> <li>• AMBER Alert is een multichannel concept. De berichtgeving wordt via de volgende mediakanalen uitgezonden: Radio, TV, SMS, Mail, pop-ups, screensaver, nieuwsredacties, verschillende social media, RSS, narrowcasting, snelwegborden, schermen en mobiele terminals bij diverse bedrijven.</li> <li>• Aanmelding kan via SMS of de website worden gedaan. Dit gebeurt op anonieme basis.</li> <li>• AMBER Alert wordt met 1 druk op de knop geactiveerd.</li> <li>• De berichtgeving wordt landelijk uitgezonden. Er is momenteel geen focus op regio- en straatniveau mogelijk.</li> <li>• De berichtgeving is fotogedreven.</li> </ul>
Organisatorische aspecten	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Binnen het proces zijn de volgende actoren betrokken: Nederlandse Politie door politieregio's, meldkamers, KLPD en LBVP, Netpresenter en subsponsors.</li> <li>• KLPD is verantwoordelijk voor de beoordeling van de binnen-</li> </ul>

Samenvatting kwalitatieve aspecten huidige situatie AMBER Alert	
Aspecten	Samenvatting
	<p>komende verzoeken, de inhoud van het alert en uitsturen alert.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Netpresenter is verantwoordelijk voor de ontwikkeling, werking, beheer en onderhoud van de AMBER Alert dienstverlening en verzorgt de overige dienstverlening (PR, communicatie, relatie, contractmanagement).</li> </ul>
Technische aspecten	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De software is door Netpresenter zelf ontwikkeld. Het grootste gedeelte is daarbij generieke software die Netpresenter ook voor commerciële dienstverlening gebruikt. Een klein gedeelte van de programmering en daarnaast de koppelingen met mediakanalen zijn specifiek voor AMBER Alert ontwikkeld.</li> <li>• De AMBER Alert server omgeving en infrastructuur is volledig redundant uitgevoerd. Het AMBER Alert systeem draait volledig op een platform van virtuele servers. De capaciteit van het AMBER Alert-systeem is volledig dynamisch en naar behoefte van de applicatie of gebruikers binnen 3 minuten op- én terug te schalen, inclusief alle softwarelagen én het gehele 24x7x365 beheer van de gehele keten van infrastructuur en applicatie- en databaselagen.</li> <li>• Functioneel beheer en softwareontwikkeling wordt door Netpresenter uitgevoerd. Technisch beheer van de hardware en infrastructuur en de hosting van de serveromgeving wordt door IC&amp;S uitgevoerd.</li> </ul>
Juridische aspecten	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De samenwerkingsovereenkomst biedt weinig tot geen waarborgen op grond waarvan de overheid het AMBER Alert systeem in de toekomst kan blijven gebruiken.</li> <li>• Er zijn geen formele SLA's vastgelegd tussen de overheid en Netpresenter, wel tussen Netpresenter en subcontractanten. De overheid en Netpresenter hebben geen afspraken gemaakt over documentatie, een exitscenario, escrow<sup>1</sup>, onderaanneming en privacy.</li> <li>• De samenwerkingsovereenkomst strekt er niet toe IE-rechten over te dragen en geeft slechts een in omvang en duur beperkt gebruiksrecht van het AMBER Alert systeem.</li> </ul>

### 3.2.1 Functionele en organisatorische aspecten

AMBER Alert is een gezamenlijk initiatief vanuit de overheid (Ministerie van BZK en Ministerie van Justitie). In 2006 is besloten een separaat landelijk alarmeringssysteem te ontwikkelen. Netpresenter heeft drie jaar geleden aangeboden op vrijwillige basis een bijdrage

<sup>1</sup> Escrow is het bij een Escrow Agent deponeren van de broncode van software, met de daarbij behorende documentatie en relevante informatie. Dit begrip wordt verder toegelicht in paragraaf 3.4.

te leveren in de technische opbouw van AMBER Alert met als voorbeeld het concept van AMBER Alert uit de Verenigde Staten. De KLPD heeft met Netpresenter samengewerkt om de dienstverlening, organisatie en het proces verder in te richten.

Netpresenter verzorgt voor de KLPD het AMBER Alert als een fullserviceconcept. Zij zorgen niet alleen voor de technische inrichting en het beheer van de AMBER Alert dienstverlening, maar ook voor de PR, de website, de administratieve afhandeling van allerlei zaken en het relatie- en contractmanagement met sponsors en aangesloten bedrijven.

De KLPD heeft aangegeven dat er op dit moment gemiddeld 5 aanvragen per week binnen komen vanuit de regio's voor een AMBER Alert, echter gedurende de afgelopen 2 jaar zijn er uiteindelijk slechts 4 uitgebracht. De redenen daarvoor liggen in de criteria die worden gehanteerd voor het uitsturen van een alert alsook het niet tijdig informeren van de KLPD waardoor een alert niet meer het gewenste effect kan hebben. Een gedetailleerde uitwerking van het functionele proces van AMBER Alert is opgenomen in bijlage C.2.

### **3.2.1.1 Knelpunten**

In diverse interviews is naar voren gekomen dat de huidige organisatorische situatie omtrent AMBER Alert een aantal knelpunten bevat. De volgende knelpunten worden genoemd:

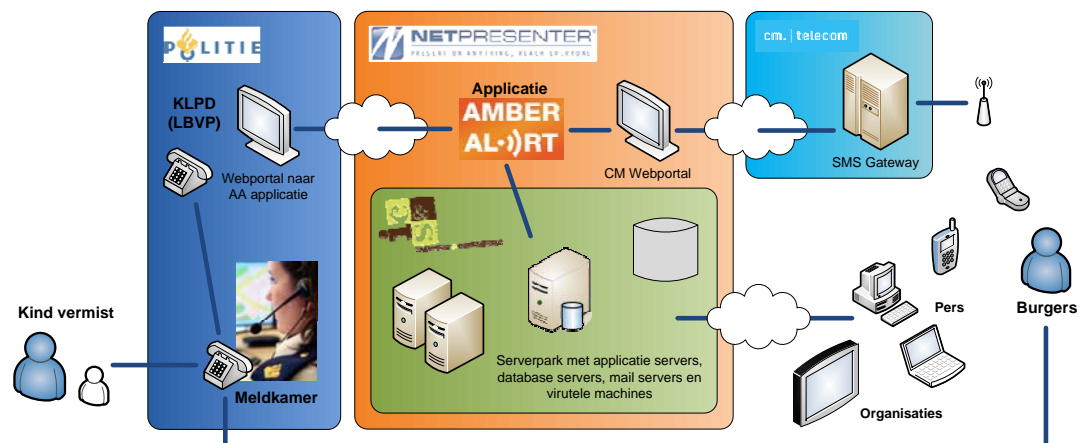
- Onduidelijkheid over en beperkte formele inbedding van verantwoordelijkheden over en binnen het AMBER Alert proces:
  - Er is onduidelijkheid over de (gedelegeerde) bevoegdheden op regionaal (politieregio) niveau. Volgens initiële afspraken zou er in elke politieregio een coördinator vermiste personen worden aangesteld. In veel regio's ontbreekt invulling van deze positie of kan deze persoon maar gedeeltelijk invulling geven aan deze taak, waardoor er meer werkdruk op de KLPD (LBVP) komt te liggen. Daarbij worden de taken en invulling van deze functie in iedere regio op eigen wijze geïnterpreteerd.
  - Momenteel ligt het veto om al dan niet een AMBER Alert te versturen formeel bij de regiocoördinator of de regionale chef van dienst. Indien ondanks het niet voldoen aan AMBER Alert criteria de regio besluit een AMBER Alert te verzenden, dan is KLPD gehouden om dit uit te voeren. Tot op heden heeft dit niet echter tot problemen geleid en is in goed overleg tussen (gedragskundigen van) KLPD en met de desbetreffende regio besloten tot het al dan niet uitzenden van een AMBER Alerts. Er heersen echter verschillende meningen over waar de beslissingsbevoegdheid (veto) voor al dan niet verzenden van AMBER Alerts belegd zou moeten worden. Vanuit het LBVP bestaat de behoefte om deze te beleggen bij de daartoe opgeleide deskundigen (gedragsdeskundige) van het LBVP bij de KLPD.
- Er heerst onduidelijkheid over de verantwoordelijkheden t.a.v. monitoring over het wel of niet inzetten van AMBER Alert (worden de juiste keuzes gemaakt?).
- Er heerst onduidelijkheid over de rol van de burgemeester in het beslissingsproces. Over het algemeen is de mening dat de burgemeester misschien wel de verantwoordelijkheid draagt, echter deze zal moeten delegeren naar de korpschef. De burgemeester zal wel verantwoordelijkheid moeten nemen dat de juiste expertise binnen zijn korps aanwezig is. Dit is echter niet formeel beschreven.

- Er is onduidelijkheid over wie er overkoepelend verantwoordelijk is voor AMBER Alert. Daarnaast is er geen formele beschrijving op welke manier besluitvorming wordt genomen over de functionaliteit van AMBER Alert (voor bijvoorbeeld het toepassen van nieuwe mediakanalen). Tevens is AMBER Alert (nog) niet ondergebracht in een portefeuille binnen de RKC.
- Capaciteitsproblemen bij KLPD (LBVP): In verschillende interviews is aangegeven dat er op dit moment onvoldoende bezetting is bij de KLPD om de dienstverlening AMBER Alert optimaal te ondersteunen (24/7 beschikbaarheid). Mogelijke problemen die kunnen optreden zijn te lange communicatie lijnen en vertraging in de afhandeling van een verzoek tot inzet van AMBER Alert.
- Beperkte bekendheid en/of onwetendheid over mogelijke inzet AMBER Alert dienstverlening: In de interviews wordt gesuggereerd dat er mogelijk te weinig kennis en kunde op meldkamerniveau aanwezig is over de mogelijke inzet van AMBER Alert dan wel de te hanteren procedure. Er wordt echter wel aangegeven dat de bekendheid van AMBER Alert de afgelopen maanden enorm is toegenomen binnen de Politie.

Daarnaast blijkt uit de interviews, maar ook vanuit de media, dat er voor elke alert achteraf de discussie gevoerd kan worden of een alert wel of niet of eerder uitgestuurd had kunnen worden.

### 3.2.2 Technische- en beheeraspecten

De huidige technische situatie achter de AMBER Alert dienstverlening is ontworpen, ontwikkeld en wordt onderhouden door Netpresenter met ondersteuning van IC&S. Figuur 3.1 geeft een versimpelde weergave van hoe de technische situatie van de AMBER Alert dienstverlening er uit ziet. Voor een verdere uitwerking van de toelichting op het AMBER Alert technisch overzicht verwijzen wij naar bijlage C.3.



Figuur 3.1 - AMBER Alert technisch overzicht

### 3.2.2.1 Knelpunten

In diverse interviews en in de documentatie hebben we een aantal knelpunten geconstateerd omtrent de huidige technische situatie van de AMBER Alert dienstverlening:

- De volgende SLA's worden gehanteerd, echter zijn deze niet formeel tussen de KLPD en Netpresenter in de overeenkomst vastgelegd en wordt er tevens niet op gemonitord en over gerapporteerd:
  - 100% uptime garantie en 24/7 support vanuit IC&S;
  - Alle SMS-berichten moeten binnen 15 minuten zijn uitgestuurd door CM;
  - Binnen 2 uur na besluitvorming en druk op de knop bij KLPD moet het alert via alle beschikbare mediakanalen zijn uitgestuurd.
- Vanuit Netpresenter en subcontractanten is er beperkte documentatie beschikbaar over de uit te voeren beheeractiviteiten. Daarnaast wordt er niet formeel gerapporteerd aan de KLPD over de eventuele incidenten en doorgevoerde wijzigingen.
- De beveiliging van AMBER Alert is niet getoetst aan de beveiligingseisen vanuit BZK. Een dergelijke toets is ook geen onderdeel van ons onderzoek geweest.

### 3.2.3 Juridische aspecten

In interviews en middels ontvangen documentatie is gebleken dat de volgende overeenkomsten formeel zijn afgesloten:

- De dienstverlening AMBER Alert verzorgd door Netpresenter voor de overheid en in het bijzonder het Korps Landelijke Politie Diensten (het KLPD) is vastgelegd in een om niet samenwerkingsovereenkomst tussen de Staat der Nederlanden en Netpresenter B.V. m.b.t. de totstandkoming en publicatie van Alerts en Opsporingsberichten t.a.v. vermiste kinderen. De overeenkomst verloopt eind juli 2011.
- Netpresenter heeft een Service Level Agreement met IC&S (Beheerder platform, infrastructuur en dataverkeer).
- Netpresenter heeft een Sponsorovereenkomst met CM (Serviceprovider t.a.v. SMS verkeer). Hoewel het Ministerie van BZK geen partij is bij deze overeenkomst, voldoen zij de betalingsverplichting aan CM. Zij betaalt CM per verstuurd SMS-bericht.

Als onderdeel van ons onderzoek hebben wij de huidige samenwerkingsovereenkomsten juridisch laten analyseren door gespecialiseerde juristen. In het resultaat van deze analyse zijn een aantal onderwerpen naar voren gekomen die zich voor zullen doen bij beëindiging van de huidige overeenkomsten dan wel juridisch geregeld moeten worden bij voorzetting van de huidige situatie, te weten:

- **Intellectuele eigendomsrechten en gebruiksrechten:** In de samenwerkingsovereenkomst is geen bepaling opgenomen omtrent het al dan niet overgaan van intellectuele eigendomsrechten (IE-rechten) van Netpresenter op de overheid. Wij kunnen ervan uitgaan dat alle IE-rechten op het AMBER Alert systeem, zoals auteursrechten en merkenrechten, berusten bij Netpresenter. Dit heeft als consequentie dat wanneer Netpresenter niet meer in

staat is om zijn verplichtingen (t.a.v. AMBER Alert of breder) na te komen, de overheid geen enkele formele zeggenschap over de naam en de software van AMBER Alert heeft.

De huidige samenwerkingsovereenkomst biedt weinig tot geen waarborging op grond waarvan de overheid het AMBER Alert systeem in de toekomst kan blijven gebruiken. De samenwerkingsovereenkomst bevat slechts een beperkte omschrijving van het gebruiksrecht dat de overheid heeft in de toekomst ten aanzien van het AMBER Alert systeem. In de samenwerkingsovereenkomst is niets expliciet opgenomen over de duur, exclusiviteit en herroepelijkheid van het gebruiksrecht van het AMBER Alert systeem door de overheid.

De samenwerkingsovereenkomst bevat geen bepaling ten aanzien van het koppelen van het AMBER Alert systeem met andere systemen. Artikel 45m van de Auteurswet geeft echter onder voorwaarden een wettelijke licentie aan de overheid ter zake van de totstandbrenging van interoperabiliteit tussen systemen. Een kanttekening hierbij is dat zo'n koppeling slechts van nut is indien de overheid de beschikking heeft over toereikende rechten om gebruik te kunnen maken van het AMBER Alert systeem.

- **Continuïteit:** Bij beëindiging van de samenwerkingsovereenkomst kan de overheid geen aanspraak meer maken op dit gebruiksrecht en kan zij geen gebruik meer maken van het AMBER Alert systeem. Een ander continuïteitsrisico vloeit voort uit het feit dat de samenwerkingsovereenkomst niet voorziet in een exitclausule op grond waarvan Netpresenter gehouden is gedurende een bepaalde periode de dienstverlening ten aanzien van het AMBER Alert systeem te blijven leveren. Gezien het feit dat de uitvoering en het beheer van het AMBER Alert systeem geheel bij Netpresenter en haar onderaannemers berust, is de overheid in verregaande mate afhankelijk van Netpresenter.

De samenwerkingsovereenkomst bevat geen bepalingen ten aanzien van het deponeren van de broncode in escrow van het AMBER Alert systeem ten behoeve van de overheid. In geval van een faillissement of staking van onderneming aan de zijde van Netpresenter, levert het ontbreken van een escrowregeling een concreet continuïteitsrisico voor de overheid dat het niet de beschikking krijgt over de broncode van het AMBER Alert systeem.

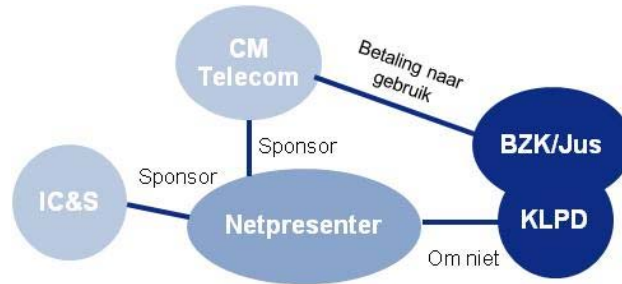
- **Functionele aspecten:** In de samenwerkingsovereenkomst is geen bepaling opgenomen die Netpresenter verplicht documentatie met betrekking tot het AMBER Alert systeem ter beschikking te stellen aan de overheid. Derhalve komt de overheid geen contractueel recht toe op documentatie ten aanzien van het AMBER Alert systeem.
- **Onderaanneming:** De samenwerkingsovereenkomst bevat geen bepaling ten aanzien van onderaanneming. In deze bepaling kan worden gesteld dat Netpresenter alleen met voorafgaande toestemming van de overheid gebruik mag maken van de diensten van derden. Aan deze toestemming zou de overheid dan nadere voorwaarden kunnen verbinden. Vanuit continuïteitsoogpunt lijkt het echter verstandig voor de overheid om in het vervolg het recht voor te behouden om onderaannemers te kunnen weigeren bij het niet nakomen van opgestelde service level agreements.
- **Privacy:** In de samenwerkingsovereenkomst is geen bewerkclausule opgenomen. Op grond van artikel 14 Wbp is de overheid verplicht om een zogenoemde schriftelijke bewerkovereenkomst te sluiten met Netpresenter. Gezien de taken die Netpresenter uitvoert in het kader van AMBER Alert wordt Netpresenter vanuit de privacywetgeving gekwalificeerd als Bewerker van de relevante persoonsgegevens. De overheid dient te



waarborgen dat Netpresenter en haar onderaannemers geheimhouding betrachten ten aanzien van de persoonsgegevens waarvan zij kennis nemen. Daarnaast moeten passende technische en organisatorische maatregelen ten uitvoer worden gelegd om persoonsgegevens te beveiligen tegen verlies of tegen enige vorm van onrechtmatige verwerking.

### 3.3 Kwantitatieve analyse

Zoals in de kwalitatieve analyse onder de uiteenzetting van de juridische aspecten al naar voren kwam, is de huidige samenwerkingsovereenkomst tussen de Staat der Nederlanden (de overheid) en Netpresenter een om niet overeenkomst. Netpresenter en de onderleveranciers ontvangen geen vergoeding voor de geleverde diensten (zie figuur 3.2). In de interviews is aangegeven dat CM daar een uitzondering op vormt. Het Ministerie van BZK betaalt aan CM voor de uitgestuurde SMS berichten.



Figuur 3.2 – Overzicht AMBER Alert overeenkomsten

Door het beperkt beschikbaar zijn van informatie over de opbouw van de huidige werkelijke kosten van de AMBER Alert dienstverlening is het beperkt mogelijk om de financiële aspecten van de AMBER Alert dienstverlening te kwantificeren. We hebben echter wel getracht om het financiële plaatje kwalitatief in kaart te brengen door de kostendrijvers te identificeren. Als onderdeel van een causale relatie analyse (zie bijlage D) hebben we de kostendrijvers voor AMBER Alert geïdentificeerd zoals weergegeven in tabel 3.2 en daarbij een mogelijke inschatting gemaakt van de huidige kosten.

Tabel 3.2 - Kostendrijvers huidige situatie AMBER Alert

Kostendrijvers huidige situatie AMBER Alert	
Kostendriver	Mogelijke inschatting huidige kosten
Aantal kanalen en hoeveelheid verkeer per kanaal	<ul style="list-style-type: none"> <li>De SMS dienst wordt naar gebruik betaald aan CM voor een tarief van €0,06 / sms. Momenteel zijn er +/- 190.000 mobiele telefoonnummers geregistreerd wat per alert op +/- € 11.400 uitkomt. Dit aantal groeit gestaag en met pieken rond AMBER Alerts en berichtgeving over AMBER Alert Nederland (persberichten e.d.). Er zijn geen gegevens over eventuele vaste kosten.</li> <li>Voor de overige kanalen worden door de verstreckende partijen</li> </ul>



Kostendrijvers huidige situatie AMBER Alert	
Kostendriver	Mogelijke inschatting huidige kosten
	geen kosten gerekend.
Softwareontwikkeling en applicatiebeheer	<ul style="list-style-type: none"> <li>De AMBER Alert software is door Netpresenter zelf ontwikkeld en wordt tevens door Netpresenter doorontwikkeld en beheerd. Er is geen inzicht in de gemaakte en huidige kosten.</li> </ul>
Beheer hardware, technische infrastructuur en hosting	<ul style="list-style-type: none"> <li>Het technisch beheer en hosting van de serveromgeving en de infrastructuur wordt door IC&amp;S uitgevoerd. Daarvoor worden in de huidige sponsorovereenkomst geen kosten gerekend. Echter uit de SLA tussen Netpresenter en IC&amp;S blijkt dat onder de voorwaarden van de huidige sponsorovereenkomst voor beheer en onderhoud jaarlijks €128.900 gerekend zou worden en voor dataverkeer +/- €10.000.</li> <li>Er is geen inzicht in de huidig gemaakte kosten voor back-ups, restores en datacenterruimte.</li> </ul>
Aanvullende dienstverlening	<ul style="list-style-type: none"> <li>Er is geen inzicht in de huidige gemaakte kosten voor aanvullende dienstverlening zoals:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>klantgerelateerde dienstverlening (CRM) zoals PR, communicatie, relatie- en contractmanagement;</li> <li>overige dienstverlening zoals innovatie, klantenservice, administratieve activiteiten, website ontwikkeling en onderhoud.</li> </ul> </li> </ul>
Globale verdeling	<ul style="list-style-type: none"> <li>Netpresenter geeft aan dat de geschatte jaarlijkse totale kosten voor de AMBER Alert dienstverlening van ca. €1.000.000 ongeveer 50/50 verdeeld zijn over ontwikkeling, beheer, exploitatie, sms en innovatie enerzijds en de overige dienstverlening als administratie, support, relatiemanagement, branding, filtering social media anderzijds.</li> </ul>

### 3.4 Conclusies en Aanbevelingen

De verschillende analyses hebben substantieel inzicht gegeven in de relevante functionele, organisatorische, technische, juridische en financiële aspecten van de AMBER Alert dienstverlening. Er zijn binnen deze analyses naast de kwalitatieve en kwantitatieve aspecten ook knelpunten binnen de huidige situatie van AMBER Alert geconstateerd. In deze paragraaf zullen de knelpunten nogmaals kort worden samengevat en doen wij per knelpunt een aanbeveling. Deze aanbevelingen zullen tevens meegenomen worden in de scenarioanalyse in het volgende hoofdstuk.

### 3.4.1.1 Organisatorische aspecten

*Bevinding:* In de actor- en omgevinganalyse is de belangrijkste constatering dat AMBER Alert zich in een complexe multi-actor en multidomein omgeving bevindt die door de recente politieke ontwikkelingen hevig in beweging is.

*Aanbeveling:* Ongeacht de keuze voor een scenario, er dient nogmaals goed bekeken te worden waar de verantwoordelijkheid voor AMBER Alert als product in de toekomstige organisatieomgeving belegd moet worden en binnen welk domein AMBER Alert het beste aansluit en naar volle potentie ingezet kan worden.

*Bevinding:* In de kwalitatieve analyse is geconstateerd dat er onduidelijkheid heerst over en er beperkte formele inbedding is van verantwoordelijkheden over en binnen het AMBER Alert proces, zowel ten aanzien van de bevoegdheden en verantwoordelijkheden op regionaal niveau, op beslissingsniveau als op overkoepelende niveau. Daarnaast heerst beperkte bekendheid en/of heerst onwetendheid over mogelijke inzet AMBER Alert dienstverlening binnen de meldkamers.

*Aanbeveling:* Verantwoordelijkheden en bevoegdheden dienen te worden vastgesteld en formeel en eenduidig belegd te worden in procedures. Deze procedures dienen een duidelijke omschrijving van het proces te omvatten en handvatten te geven aan de betrokken actoren, zodat zij optimale uitvoering kunnen geven aan de toebedeelde taken en bevoegdheden. De procedure dient gecommuniceerd te worden naar de verschillende actoren met speciale aandacht voor de meldkamers, waarbij de AMBER Alert procedure ingebed zal moeten worden binnen de meldkamerprocessen.

Vanuit de aspecten van eenduidigheid, zorgvuldigheid en efficiënte benutting van schaarse deskundigheid lijkt het raadzaam om de beslissingsbevoegdheid (veto) voor al dan niet verzenden van AMBER Alerts op één centraal punt te beleggen. Op dit moment lijkt het LBVP het meest voor de hand liggend, mits de capaciteitsproblemen worden opgelost. Het lijkt niet effectief om elke regio afzonderlijke bevoegdheid (veto) te geven, aangezien dit kan leiden tot een (te) groot aantal uitgezonden alerts waardoor het middel aan kracht kan verliezen. Omdat het een landelijk middel betreft, lijkt het voor de hand om op een landelijk niveau de beslissingsbevoegdheid voor het uitsturen van een alert te beleggen. De stem van de regio (in de vorm van de chef van dienst of de regionale coördinator vermiste personen) dient in de afweging echter van wezenlijk belang te zijn.

In deze context verwijzen wij tevens naar de brief van d.d. 2 augustus 2010 van de heer J.J. van Aartsen, voorzitter van het Korpsbeheerdersberaad, aan Minister Hirsch Ballin, Minister van BZK. Daarin stelt de heer van Aartsen voor om de regionale politiekorpsen te verplichten om zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen maximaal 2 uur na de melding van de vermissing van een AMBER Alert waardige ontvoering of vermissing het KLPD hierover te informeren en om advies te vragen over de inzet van AMBER Alert. Voorgesteld wordt deze procedure voor het behandelen van een vermissing van een kind aan te scherpen door het verplichten van de inzet van de chef van dienst en van de regionale coördinator vermiste personen. De heer van Aartsen stelt in zijn brief ook het noodzakelijk te vinden dat bij een verschil van mening tussen KLPD en een regiokorps over inzet van AMBER Alert er beschikt kan worden over een escalatiemodel. Daarnaast blijft wat hem onverlet dat de burgemeester als gezagsdrager de eindbeslissing neemt over de inzet van AMBER Alert.

Wij ondersteunen het belang van vastlegging en communicatie van een dergelijk plan in procedures en de organisatie.

*Bevinding:* In de kwalitatieve analyse is naar voren komen dat er sprake is van onderbezetting bij de KLPD (LBVP) om de AMBER Alert dienstverlening optimaal te ondersteunen.

*Aanbeveling:* In het kader van de aanbeveling over het formeel en eenduidig beleggen van verantwoordelijkheden en het lopende onderzoek op het terrein van alle onrustwekkende vermissingen dient een inschatting te worden gemaakt van de benodigde capaciteit bij de LBVP. Uitbreiding van de taken verantwoordelijkheden van het LBVP op het terrein van alle onrustwekkende vermissingen (zoals momenteel besproken wordt in de Landelijke Werkgroep Vermiste Personen), met de bijbehorende personele uitbreiding, zou betekenen dat ook voor de AMBER Alert procedure voldoende capaciteit beschikbaar zou komen.

Naast bovenstaande knelpunten blijkt uit de interviews, maar ook vanuit de media, dat er voor elke alert de discussie gevoerd kan worden of een alert wel of niet of eerder uitgestuurd had kunnen worden. Feit is dat er een aantal factoren van invloed zijn op de totale doorlooptijd van een alert. Deze factoren hebben we middels het causale relatiediagram inzichtelijk gemaakt (zie bijlage D): Snelheid melding van een vermissing, snelheid beslissing tot een alert en snelheid verspreiding van een alert. Zoals in hoofdstuk 4 besproken zal worden kunnen de Ministeries van BZK en Justitie alleen op de laatste 2 factoren direct invloed uitoefenen. Naast de knelpunten zal ook dit een aandachtspunt vormen binnen de uitwerking van de scenarioanalyse.

#### 3.4.1.2 Technische aspecten

*Bevinding:* Het huidige platform en de dienstverlening van AMBER Alert lijken stabiel. Het is echter niet vast te stellen of de huidige dienstverlening van Amber Alert ook adequaat is. Er zijn geen eisen, randvoorwaarden en uitgangspunten vastgelegd voor het bepalen van de aard en niveau van de dienstverlening. Daarnaast is er beperkte beheergerelateerde documentatie beschikbaar.

*Aanbeveling:* Ongeacht de keuze voor een scenario en de uiteindelijk verantwoordelijke overheidsorganisatie, dienen de eisen, randvoorwaarden en uitgangspunten van de aard en het niveau van de AMBER Alert dienstverlening te bepalen en deze in de overeenkomsten met de te contracteren dienstverleners te worden vastgelegd. Naast eisen en randvoorwaarden over service levels dienen er hierbij ook eisen ten aanzien van documentatie, rapportages en beveiliging te worden gesteld.

#### 3.4.1.3 Juridisch aspecten

*Bevinding:* De samenwerkingsovereenkomst biedt weinig tot geen waarborgen op grond waarvan de overheid het AMBER Alert systeem in de toekomst kan blijven gebruiken. De samenwerkingsovereenkomst strekt er niet toe IE-rechten over te dragen en geeft slechts een in omvang en duur beperkt gebruiksrecht van het AMBER Alert systeem. Bovendien bevat de samenwerkingsovereenkomst een ruime opzegmogelijkheid voor Netpresenter. Hiernaast hebben de overheid en Netpresenter geen afspraken gemaakt over documentatie, een exitscenario, escrow, onderaanneming en privacy.

*Aanbevelingen:* Ongeacht de keuze voor een scenario, is het van belang dat in de toekomstig te sluiten overeenkomst de volgende juridische aspecten worden ondervangen:

- De intellectuele eigendomsrechten op de AMBER Alert merknaam en software dienen te worden overgedragen aan de overheid. Indien dit niet mogelijk blijkt, dan dient de overheid een eeuwigdurend, niet-exclusief, onherroepelijk en niet opzegbaar licentierecht te krijgen die verdere ontwikkeling van de software toestaat. Aansluitend hierop dient de overheid de gebruiksrechten contractueel dusdanig vorm te geven dat hier in ieder geval ook onder wordt verstaan het koppelen met andere systemen (ruimer dan de wettelijke licentie).
- De overheid dient een exitscenario overeen te komen met de toekomstige leverancier(s), opdat zij de AMBER Alert functionaliteit na beëindiging van de overeenkomst elders kan onderbrengen.
- De overheid dient de beschikking te krijgen over alle documentatie die nodig is om het systeem te gebruiken, beheren en onderhouden. Daarnaast dient de overheid een escrow-regeling op te nemen in de overeenkomst, zodat zij kan beschikken over de broncode bij faillissement of staking van onderneming door de leverancier.
- De overheid dient zich het recht voor te behouden onderaannemers te kunnen weigeren.
- De overheid dient een bewerkerclausule op te nemen die voldoet aan artikel 14 van de Wbp. In deze clausule dient verzekerd te worden dat de bewerker dezelfde verplichtingen oplegt aan haar subcontractanten.

#### 3.4.1.4 Financiële aspecten

*Bevinding:* Uit de kwantitatieve analyse bleek dat door het beperkt beschikbaar zijn van informatie over de huidige werkelijke kosten van de AMBER Alert dienstverlening het moeilijk is om de financiële aspecten te kwantificeren. De analyse heeft uiteindelijk geresulteerd in een inventarisatie van de kostendrijvers van de huidige situatie van AMBER Alert: 1) Aantal kanalen en hoeveelheid verkeer per kanaal, 2) softwareontwikkeling en functioneel beheer, 3) beheer hardware, technische infrastructuur en hosting en 4) aanvullende dienstverlening.

*Aanbeveling:* In overleg met Netpresenter dient een concrete onderbouwing te worden gemaakt van deze kostendrijvers, alsmede van de financiële consequenties van de juridische aanbevelingen.

De in dit hoofdstuk uitgewerkte huidige situatie van AMBER Alert bepaalt in grote mate de impact die een eventuele transitie binnen de verschillende scenario's met zich mee kan brengen. Ter optimalisatie van de mogelijke scenario's dienen eveneens de geconstateerde knel- en aandachtspunten een plaats te krijgen. Beide hebben een belangrijke rol in de uiteenzetting van de scenarioanalyse in het volgende hoofdstuk.

## 4 Uiteenzetting scenario analyse

### 4.1 Identificatie van mogelijke scenario's

Met het inzichtelijk hebben van de huidige situatie van AMBER Alert is het probleemveld in kaart gebracht en is duidelijk waar het wringt. Nog niet duidelijk is waaraan een alternatief moet voldoen om het dilemma, en daarmee het probleem, op te lossen. Actoren hebben in veel gevallen een eenzijdige probleemperspectief; vaak is een alternatief de oorzaak van deze perceptie. Het uiteindelijke doel van een scenarioanalyse is dat actoren het eens kunnen worden over het te implementeren alternatief. Om dat mogelijk te maken zullen de alternatieven met elkaar vergeleken moeten kunnen worden. Een set van expliciete keuzecriteria (meetbare eigenschappen die de doelen van de actoren representeren) is nodig, waarop de verschillende alternatieven met elkaar kunnen worden vergeleken.

Alvorens de verschillende mogelijke scenario's conceptueel uit te werken volgt er daarom eerst een uiteenzetting van een causale relatieanalyse die leidt tot de identificatie van een set aan keuzecriteria en die tevens handvatten biedt voor het identificeren van de mogelijk haalbare scenario's.

#### 4.1.1 Causale relatieanalyse

In hoofdstuk 2 hadden we geconcludeerd dat het Ministerie van BZK tot doelstelling heeft om de huidige functionaliteit van AMBER Alert te continueren en dat de dienstverlening kwalitatief (zowel functioneel als technisch), juridisch en financieel geborgd moet worden waarbij voldoende draagvlak bij de verschillende partijen gerealiseerd dient te worden.

Bij het rationeel invullen van de doelstelling is het van belang om te weten hoe belangrijke factoren in het probleemveld elkaar causaal (oorzaak-gevolgrelatie) beïnvloeden. Zodra bekend is op welke manier factoren elkaar causaal beïnvloeden, is ook bekend welke beïnvloedingsmogelijkheden de probleemeigenaar heeft: welke factoren kunnen de ministeries beïnvloeden ter ondersteuning van de probleemoplossing? Elke manier van beïnvloeding kan in potentie een bijdrage aan een oplossing zijn.

Voor het identificeren van de factoren (en dus beïnvloedingsmogelijkheden) hebben we een causaal relatiediagram opgesteld (zie bijlage D). In het causaal relatiediagram zijn alle belangrijke factoren opgenomen die een rol spelen binnen de AMBER Alert problematiek, waarbij middels pijlen het causale verband tussen de factoren is weergegeven. Daarnaast zijn de mogelijke beïnvloedingsmogelijkheden voor het ministerie van BZK aangegeven met een kleurtje.

#### 4.1.2 Op zoek naar alternatieven

In de offerteaanvraag van het Ministerie van BZK waren voor borging van de functionaliteit van AMBER Alert al drie mogelijke alternatieven onderkend:

1. Handhaving van de bestaande publiekprivate samenwerking;

2. Inbedding van de functionaliteit van AMBER Alert in een bestaand systeem van alertering/burgerparticipatie, bijvoorbeeld a. Burgernet of b. NL Alert;
3. Inbedding van de functionaliteit van AMBER Alert in opsporing/politiedomein, waarbij AMBER Alert als zelfstandig systeem blijft bestaan.

Het inschatten van de haalbaarheid van de geschetste alternatieven en het identificeren van de mogelijke andere alternatieven is afhankelijk van de beïnvloedingsmogelijkheden van de probleemeigenaren, zoals in de vorige paragraaf geïdentificeerd. Het combineren van deze beïnvloedingsmogelijkheden leidt tot mogelijke alternatieven. Uit het causale relatiediagram (zie bijlage D), blijkt dat het spanningsveld binnen de AMBER Alert problematiek ligt tussen de volgende factoren:

- a) Het blijven uitvoeren van de huidige dienstverlening met dezelfde kwaliteit op korte termijn;
- b) Het waarborgen van de continuïteit van de dienstverlening en het beperken van de afhankelijkheid van private partijen op lange termijn;
- c) De kosten en benodigde investeringen;
- d) Het draagvlak bij de betrokken partijen.

De Ministeries van BZK en Justitie hebben in dit spanningsveld de volgende beïnvloedingsmogelijkheden (ingekleurd in het causale relatiediagram):

- Organisatorisch: Handhaven van huidige situatie dan wel onderbrengen van huidige dienstverlening bij een private partij of het (gedeeltelijk) bij de overheid in beheer nemen van de dienstverlening;
- Juridisch: Contractueel afspraken maken over gewenste kwaliteit van dienstverlening;
- Juridisch: Het intellectuele eigendom op de merknaam en software beleggen binnen de overheid;
- Juridisch: Waarborgen dat dienstverlening behouden blijft bij het wegvallen van de private partij;
- Financieel: Marktconforme prijs betalen voor de huidige dienstverlening of het (gedeeltelijk) bij de overheid in beheer nemen van de dienstverlening;
- Organisatorisch/Technisch/Financieel: Efficiëntie en effectiviteit verwezenlijken door samenwerking en integratie tussen de verschillende alerteringsdiensten te realiseren.

## 4.2 Overzicht scenario's

Op basis van deze beïnvloedingsmogelijkheden hebben wij in overeenstemming met de begeleidingscommissie de volgende alternatieven geïdentificeerd en uitgewerkt:

- Scenario 1: Handhaven van de huidige publiekprivate samenwerking met Netpresenter;
- Scenario 2: Inbedding van de functionaliteit van AMBER Alert in een bestaand systeem van alertering/burgerparticipatie, zoals:

- Scenario 2a: Burgernet;
- Scenario 2b: NL Alert;
- Scenario 3: Inbedding van de functionaliteit van AMBER Alert in het politiedomein, waarbij:
  - Scenario 3a: AMBER Alert als zelfstandig systeem blijft bestaan, echter intellectuele eigendomsrechten gaan over naar de overheid, contract wordt gesloten met Netpresenter en procedures dienen aangepast te worden;
  - Scenario 3b: AMBER Alert beperkt wordt geïntegreerd binnen het politiedomein, waarbij een beheerorganisatie van de overheid de serveromgeving en infrastructuur van AMBER Alert gaat hosten;
  - Scenario 3c: AMBER Alert conform architectuur binnen een beheerorganisatie van de overheid wordt opgenomen.

In de volgende paragrafen worden de verschillende alternatieven uitgewerkt. Naast een algemene omschrijving worden in overzichtelijke tabellen de belangrijkste karakteristieken genoemd van de scenario's die een significante impact hebben op de huidige situatie. Daarbij staat in bijlage E een voorstel waar de verantwoordelijkheden voor een aantal kritische activiteiten per scenario belegd zullen zijn en beschrijven wij in hoofdstuk 6 een aantal scenario-overkoepelende succesfactoren.

#### 4.2.1 Scenario 1: Handhaven huidige situatie

AMBER Alert continuïteitsscenario 1 beschrijft de nulsituatie, waarbij de huidige publiekprivate samenwerking tussen de overheid en Netpresenter wordt gehandhaafd, echter vanaf 24 juli 2011 tegen marktconforme betaling. We hebben de belangrijkste karakteristieken van scenario 1 overzichtelijk in tabel 4.1 uiteengezet.

Tabel 4.1 – Karakteristieken continuïteitsscenario 1

Belangrijkste karakteristieken continuïteitsscenario 1: Handhaven huidige situatie	
Aspecten	Karakteristieken
Functionele aspecten	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Situatie blijft gelijk aan huidige situatie.</li> </ul>
Organisatorische aspecten	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verantwoordelijkheden blijven zoals ze in de huidige situatie zijn (zie bijlage E). Echter zal er wel aandacht besteed moeten worden aan de overeenkomsten die Netpresenter met subcontractanten heeft afgesloten.</li> </ul>
Technische aspecten	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Situatie blijft gelijk aan huidige situatie.</li> </ul>
Juridische aspecten	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Met het aflopen van de huidige overeenkomst zal een nieuwe overeenkomst moeten worden opgesteld. In paragraaf 3.2.3 en paragraaf 3.4 is een aantal aanbevelingen opgenomen. Voor scenario 1 zijn hierin</li> </ul>

Belangrijkste karakteristieken continuïteitsscenario 1: Handhaven huidige situatie	
Aspecten	Karakteristieken
	<p>specifiek de volgende aanbevelingen van belang:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ De overheid dient een eeuwigdurend, niet-exclusief, onherroepelijk recht op gebruik van de standaardsoftware te verkrijgen.</li> <li>○ De broncode van het maatwerk wordt overgedragen aan de overheid, waarbij de broncode van de standaardsoftware wordt gedeponereerd in escrow bij een escrow-agent. De escrowregeling moet worden opgenomen in de overeenkomst.</li> <li>○ Een service level agreement dient te worden gesloten tussen de overheid en Netpresenter om rechten en plichten vast te leggen. Hieraan kan eventueel een boeteclausule gekoppeld worden bij niet-nakoming. Om dit op een juiste wijze in te vullen is in dit scenario onderstaande situatie passend met betrekking tot af te sluiten contracten:</li> </ul> <pre> graph TD     IC[S]((IC&amp;S)) -- "Marktconforme betaling" --&gt; O([Overheid])     O -- "Marktconforme betaling" --&gt; NP([Netpresenter])     O -- "Betaling naar gebruik" --&gt; CM([CM Telecom])     </pre>
Financiële aspecten	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Netpresenter heeft in haar voorstel voor continuering van haar dienstverlening (16 november 2010) een totaalprijs voor scenario 1 aangegeven van 876.444 EUR per jaar (ex. BTW). Dit bedrag is als volgt opgebouwd:             <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Beheer en hosting diensten infrastructuur IC&amp;S en SMS diensten via CM, voor EUR 198.444</li> <li>○ Escrow AMBER Alert platform EUR 7.200</li> <li>○ Intellectueel eigendom, licenties gebruik Netpresenter software, AMBER alert domeinnaam en geregistreerd merk: €0</li> <li>○ Technisch beheer en IT management door Netpresenter, 0,75 fte per jaar voor EUR 93.600 (60 EUR per uur)</li> <li>○ Public Relations, Communicatie &amp; Management 2 fte per jaar voor EUR 291.200 (70 EUR per uur)</li> <li>○ Ondersteuning grafisch en website ontwerp, secretariael en IT support, 1,25 fte per jaar voor EUR 130.000 (50 EUR per uur)</li> <li>○ Onderzoek &amp; Ontwikkeling; 1 fte per jaar voor EUR 156.000 EUR (75 EUR per uur, voor 1 fte hanteert Netpresenter in haar opgave 52 weken van 40 uren = 2080 uren).</li> </ul> </li> </ul>



Bovenstaand zijn de karakteristieken genoemd van scenario 1 die een significante impact op de huidige situatie met zich mee zullen brengen. In hoofdstuk 6 zijn een aantal scenario brede aanbevelingen opgenomen, die een zekere impact mee brengen voor elk van de scenario's.

## 4.2.2 Scenario 2: Inbedding in een bestaande systeem

Scenario 2 beschrijft de situatie, waarbij de functionaliteit van AMBER Alert in het bestaande systeem van Burgernet of NL Alert wordt ingebed, door uitbreiding van de dienst met de functionaliteit van AMBER Alert. Voor een overzicht van huidige situatie en knelpunten binnen de huidige situatie van zowel Burgernet als NL Alert verwijzen wij naar bijlage F.

In deze bijlage is een kwalitatieve analyse uitgevoerd van de huidige situaties van Burgernet en NL Alert. In bijlage F.3 is de samenvatting van de uitkomsten van deze analyse weergegeven en uitgezet ten opzichte van AMBER Alert.

Uit de analyse hebben wij geconcludeerd dat de dienstverlening en ondersteunende techniek van NL Alert een ander doel dient (alarmering in plaats van alertering) dan de AMBER Alert dienstverlening en dat de organisatie en functionaliteit te veel verschilt van die van AMBER Alert. In samenspraak met de begeleidingscommissie is op 21 september besloten dat een eventuele inbedding van de functionaliteit van AMBER Alert in het bestaand systeem van NL Alert niet verder zal worden onderzocht binnen de uit te voeren scenario analyse. Voor de volledigheid hebben we NL Alert nog wel opgenomen in de samenvatting van de vergelijking van de kwalitatieve aspecten van de alerteringsdiensten (Zie bijlage F.3).

### 4.2.2.1 Belangrijkste karakteristieken continuïteitsscenario 2a

We hebben de belangrijkste karakteristieken van scenario 2 overzichtelijk in tabel 4.2 uiteengezet. Zoals eerder al aangegeven is NL-Alert (scenario 2b) hierin verder niet uitgewerkt.

Tabel 4.2 – Karakteristieken continuïteitsscenario 2a

Belangrijkste karakteristieken continuïteitsscenario 2a: Inbedden in Burgernet	
Aspecten	Karakteristieken
Functionele aspecten	<ul style="list-style-type: none"> <li>Burgernet is op dit moment nog niet landelijk uitgerold en heeft dus geen landelijke dekking.</li> <li>In tegenstelling tot de open relatie die Burgernet heeft met de gebruiker, kan een burger zich 'anoniem' aanmelden voor het waarschuwingssysteem van AMBER Alert. Er zal onderzocht moeten worden of het behouden van beide vormen van registratie de beste oplossing is.</li> <li>Burgernet heeft een beperktere set aan media kanalen. Indien de huidige Burgernet mogelijkheden ook voor AMBER Alert gaan gelden betekent dat een teruggang in aantal kanalen en in bereik. Alternatief is om de overige AMBER Alert Kanalen toe te voegen aan het Burgernet platform.</li> </ul>
Organisatorische	<ul style="list-style-type: none"> <li>Participatie van gemeenten en korpsen bij Burgernet is cruciaal voor</li> </ul>

Belangrijkste karakteristieken continuïteitsscenario 2a: Inbedden in Burgernet	
Aspecten	Karakteristieken
aspecten	<p>verdere de dekkingsgraad.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Verantwoordelijkheden verschuiven voor bijna alle kritieke activiteiten van Netpresenter naar de leveranciers van Burgernet, op dit moment vtsPN en Logica (zie bijlage F).</li> <li>• Het huidige applicatie- en technische beheer is tot en met maart 2012 geborgd bij Logica. Ter continuering van de dienstverlening is het een reële optie dat vtsPN het technische beheer op zich zal nemen en het applicatiebeheer aan zal besteden, waarbij het niet zeker is dat die aan Logica gegund zal worden. Dit kan betekenen dat een eventuele integratie van AMBER Alert met Burgernet mogelijk met een andere partij (dan Logica) zou kunnen gebeuren, hetgeen een risico inhoudt voor de aanwezigheid en beschikbaarheid van de juiste kennis en kunde van het Burgernet platform.</li> <li>• De AMBER Alert dienstverlening zal zowel procedureel als organisatorisch moeten worden ingebed binnen de meldkamerprocessen. Er zullen daarbij beslissingen moeten worden genomen over procesgang, verantwoordelijkheden en beslissingsbevoegdheden.</li> </ul>
Technische aspecten	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De applicatie van Burgernet zal moeten worden uitgebreid met de functionaliteit van de AMBER Alert dienstverlening.</li> <li>• De huidige serveromgeving en infrastructuur bij de leverancier van Burgernet zal moeten worden uitgebreid.</li> <li>• De beheerorganisatie en -omgeving moeten worden uitgebreid met de taken en verantwoordelijkheden m.b.t. de functionaliteiten en technische aspecten van het AMBER Alert platform.</li> </ul>
Juridische aspecten	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Met het aflopen van de huidige overeenkomst zal een nieuwe overeenkomst moeten worden opgesteld tussen de uiteindelijke opdrachtgever van Burgernet en Netpresenter en de subcontractanten. In paragraaf 3.2.3 en paragraaf 3.4 zijn een aantal aanbevelingen opgenomen. Voor scenario 2 zijn hierin specifiek de volgende aanbevelingen van belang:                         <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Een overeenkomst met Netpresenter terzake de overdracht c.q. escrow van de broncode en IE-rechten op maatwerk en merknaam, het verstrekken van een ruime licentie die verdere ontwikkeling van de standaard software toestaat.</li> <li>○ De kans bestaat dat een dergelijke uitbreiding van de Burgernet overeenkomst kan leiden tot een wezenlijke wijziging van de scope van de overeenkomst tussen Burgernet en haar leverancier. Een wijziging hiervan kan leiden tot een verplichting tot aanbesteding.</li> <li>○ Indien CM SMS diensten zal verrichten dient een aparte</li> </ul> </li> </ul>

Belangrijkste karakteristieken continuïteitsscenario 2a: Inbedden in Burgernet	
Aspecten	Karakteristieken
	<p>overeenkomst te worden afgesloten. Om dit op een juiste wijze in te vullen is in dit scenario onderstaande situatie passend met betrekking tot af te sluiten contracten:</p>
Financiële aspecten	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vanuit de vtsPN is een indicatie gegeven van de huidige housing kosten (floor management, firewall, back-up en restore werkzaamheden) voor Quickalert en Burgernet, die overeen zullen komen met de housing kosten voor AMBER Alert: €150.000.</li> <li>• De kosten voor het SMS-berichten verkeer zullen ongeveer gelijk zijn aan de huidige kosten.</li> <li>• We hebben geen inschatting kunnen maken van de eventuele kosten voor ontwikkeling, beheer en onderhoudskosten alsmede PR en communicatiekosten.</li> </ul>

Bovenstaand zijn de karakteristieken genoemd van scenario 2 die een significante impact op de huidige situatie met zich mee zullen brengen. In hoofdstuk 6 zijn een aantal scenario brede aanbevelingen opgenomen, die een zekere impact mee brengen voor elk van de scenario's.

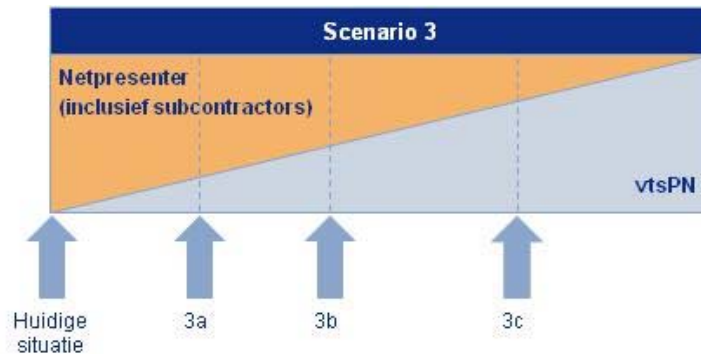
### 4.2.3 Scenario 3: Inbedding in het politiedomein

Continuïteitsscenario 3 beschrijft de situatie waarbij de functionaliteit van AMBER Alert ingebed wordt binnen het politiedomein. We hebben daarbij in samenspraak met de begeleidingscommissie ervoor gekozen om een set aan scenario's te formuleren die een stapsgewijze inbedding simuleren van de inbedding van de functionaliteit van AMBER Alert in het politiedomein.

De meest geëigende partij binnen de overheid om eventuele vervolgstappen mee te onderzoeken en/of uit te voeren ten aanzien van AMBER Alert lijkt op dit moment de vtsPN. Ondanks dat in diverse interviews is aangegeven dat er twijfels zijn of de vtsPN de juiste kennis, kunde en technische middelen bezit die hiervoor benodigd zijn. AMBER Alert heeft echter vrijwel uitsluitend betrekking op politieke aangelegenheden en het beleid van de landelijke politie is dat vtsPN, als onderdeel van het centraal Politiedienstencentrum, de uitvoerder is van de centrale ICT-diensten. In overeenstemming met de begeleidingscommissie is op 21 september besloten

dat een eventuele inbedding van de functionaliteit van AMBER Alert in het politiedomein zal worden onderzocht ten behoeven van de vtsPN.

De set aan scenario's zijn als gevolg toegespitst op inbedding van AMBER Alert binnen de vtsPN. De scenario's vormen een geleidende schaal waarbij de verantwoordelijkheden van de vtsPN toenemen en de verantwoordelijkheden van Netpresenter afnemen (zie figuur 4.1).



Figuur 4.1 – De geleidende schaal van scenario 3

Continuïteitsscenario 3a beschrijft de situatie, waarbij de huidige publiekprivate samenwerking tussen de overheid en Netpresenter wordt gehandhaafd, echter vanaf 24 juli 2011 tegen marktconforme betaling en onder de vlag van vtsPN. AMBER Alert blijft als zelfstandig systeem bestaan, echter de intellectuele eigendomsrechten op merknaam en (deel van) software gaan over naar de Nederlandse Politie. Dit resulteert voornamelijk in impact op de organisatorische en juridische aspecten van de huidige situatie. Er dient namelijk een nieuw contract te worden gesloten met Netpresenter en de procedures dienen aangepast te worden. Keuze dient daarbij gemaakt te worden of de politie zelf de overeenkomsten afsluit met de huidige subcontractanten of dat de politie het contractmanagement bij Netpresenter laat liggen.

Continuïteitsscenario 3b beschrijft de situatie, waarbij naast de situatie beschreven onder 3a, de AMBER Alert dienstverlening beperkt wordt geïntegreerd met de vtsPN infrastructuur. De vtsPN neemt in dit scenario de verantwoordelijkheid voor het technische beheer van de hardware en infrastructuur en voor de hosting van de server omgeving (dit is meer dan alleen housing), mogelijk in een aparte DMZ. In aanvulling op 3a heeft dit voornamelijk impact op de huidige technische situatie. De server omgeving, koppelingen en infrastructuur zal opnieuw opgebouwd moeten worden bij de vtsPN, mogelijk in een aparte DMZ. Tevens zullen de hosting processen en procedures moeten worden ingericht voor het platform.

In Continuïteitsscenario 3c wordt, in aanvulling op 3b, de AMBER Alert dienstverlening conform de vtsPN architectuur opgenomen in de vtsPN omgeving. De vtsPN neemt in dit scenario de verantwoordelijkheid voor het technische beheer van de hardware en infrastructuur en voor de hosting van de server omgeving in de eigen vtsPN omgeving. Het verschil met 3b is dat daarnaast de applicatie conform de eigen architectuur eisen ingericht zal worden, waardoor dit waarschijnlijk op een (gedeeltelijke) herbouw van de applicatie uitkomt. Dit geeft de vtsPN de mogelijkheid om het software beheer over te nemen van Netpresenter en evenals het stuk maatwerk ontwikkeling.

We hebben de belangrijkste karakteristieken van de verschillende scenario's overzichtelijk in tabel 4.3 uiteengezet.

Tabel 4.3– Karakteristieken continuïteitsscenario 3

Belangrijkste karakteristieken continuïteitsscenario 3: Inbedding in het politiedomein		
Aspecten	Scenario	Karakteristieken
Functionele aspecten	3a	<ul style="list-style-type: none"> <li>Situatie blijft gelijk aan huidige situatie.</li> </ul>
	3b	<ul style="list-style-type: none"> <li>Situatie blijft gelijk aan huidige situatie.</li> </ul>
	3c	<ul style="list-style-type: none"> <li>Het is te betwijfelen of in deze situatie de vtsPN hetzelfde pallet aan media kanalen en dus dezelfde bereik kan verwezenlijken als in de huidige situatie. De verwachting is dat dit scenario een teruggang in aantal kanalen en dus in bereik zal betekenen.</li> </ul>
Organisatorische aspecten	3a	<ul style="list-style-type: none"> <li>Verantwoordelijkheden blijven zoals ze in de huidige situatie zijn (zie bijlage E), behalve dat het eigenaarschap van de dienstverlening met daarbij intellectueel eigendom op merknaam en gedeelte van de software. Dit dient in een nieuw contract te worden vastgelegd met Netpresenter en de procedures dienen eventueel aangepast te worden. Keuze dient daarbij gemaakt te worden of de politie zelf de overeenkomsten afsluit met de huidige subcontractanten of dat het contractmanagement bij Netpresenter blijft liggen.</li> </ul>
	3b	<ul style="list-style-type: none"> <li>Naast de kenmerken van 3a, dient de verantwoordelijkheid voor volledige hosting van het platform overgedragen te worden aan de vtsPN.</li> </ul>
	3c	<ul style="list-style-type: none"> <li>Naast de kenmerken van 3b, verschuiven de verantwoordelijkheden voor het software beheer en het stuk maatwerk ontwikkeling tevens naar vtsPN.</li> </ul>
Technische aspecten	3a	<ul style="list-style-type: none"> <li>Situatie blijft gelijk aan huidige situatie.</li> </ul>
	3b	<ul style="list-style-type: none"> <li>De volledige technische omgeving wordt door vtsPN gehost.</li> </ul>
	3c	<ul style="list-style-type: none"> <li>Naast de kenmerken van 3b, zal vtsPN de applicatie aanpassen aan de geldende architectuur eisen en zal vtsPN het software beheer en het stuk maatwerk ontwikkeling overnemen van Netpresenter.</li> </ul>
Juridische	3a	<ul style="list-style-type: none"> <li>Het intellectuele eigendom van de merknaam en gedeelte van de software wordt overgedragen van Netpresenter naar de</li> </ul>

Belangrijkste karakteristieken continuïteitsscenario 3: Inbedding in het politiedomein		
Aspecten	Scenario	Karakteristieken
aspecten		<p>Nederlandse Politie dan wel vtsPN. De schil van de dienst (maatwerk) kan op deze manier bij de overheid belegd worden, terwijl de rechten op de standaard software bij Netpresenter blijven.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Met het aflopen van de huidige overeenkomst zal een nieuwe overeenkomst moeten worden opgesteld tussen zowel de uiteindelijke eigenaar van AMBER Alert (Nederlandse Politie of vtsPN) met Netpresenter en de subcontractanten. Met het aflopen van de huidige overeenkomst zal een nieuwe overeenkomst moeten worden opgesteld. In paragraaf 3.2.3 en paragraaf 3.4 zijn een aantal aanbevelingen opgenomen. Net als voor scenario 1 zijn hierin specifiek de volgende aanbevelingen van belang:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>○ De overheid dient een eeuwigdurend, niet-exclusief, onherroepelijk recht op gebruik van de standaard software te verkrijgen.</li> <li>○ De broncode van het maatwerk wordt overgedragen aan de overheid, waarbij de broncode van de standaard software wordt gedeponereerd in escrow bij een escrow agent. De escrow-regeling moet worden opgenomen in de overeenkomst.</li> <li>○ Een service level agreement dient te worden gesloten tussen de overheid en Netpresenter om rechten en plichten vast te leggen. Hieraan kan eventueel een boeteclausule gekoppeld worden bij niet-nakoming.</li> </ul> </li> </ul>
	3b	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Naast de kenmerken van 3a, speelt hier de contractovername van IC&amp;S door vtsPN en het fysiek verplaatsen en in beheer nemen van de gerelateerde server omgeving en infrastructuur door vtsPN. Er dient daarom additioneel rekening te worden gehouden dat IC&amp;S documentatie met betrekking tot de hardware en het beheer hierop dient te verstrekken en/of overdragen.</li> </ul>
	3c	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Naast de kenmerken van 3a en 3b, moeten voor het beheer en maatwerk ontwikkeling door vtsPN contractueel worden geregeld dat vtsPN gebruikersrechten verkrijgt, die vtsPN in staat stelt om beheer en ontwikkeling uit te voeren op het maatwerk gedeelte van AMBER Alert.</li> </ul>
Financiële aspecten		<p>Netpresenter heeft in haar voorstel voor continuering van haar dienstverlening (16 november 2010) een totaalprijs voor scenario 3a aangegeven van 1.302.644 EUR per jaar (ex. BTW). Dit bedrag is opgebouwd overeenkomend met de aanbieding in scenario 1 met de volgende verschillen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Technisch beheer en IT management door Netpresenter, 1 in plaats van 0,75 fte per jaar voor EUR 124.800 (60 EUR per uur). Het verschil wordt</li> </ul>

Belangrijkste karakteristieken continuïteitsscenario 3: Inbedding in het politiedomein		
Aspecten	Scenario	Karakteristieken
		verklaard door informeren afstemmen met vtsPN. <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Overdracht intellectuele eigendomsrechten van netpresenters software, domeinnamen en het Nederlands geregistreerd merk AMBER Alert. In het voorstel gaan de eigendomsrechten na 5 jaar volledig over.</li> </ul>

Bovenstaand zijn de karakteristieken genoemd van set aan scenario's als onderdeel van scenario 3 die een significante impact op de huidige situatie met zich mee zullen brengen. In hoofdstuk 6 zijn een aantal scenario brede aanbevelingen opgenomen, die een zekere impact mee brengen voor elk van de scenario's.

### 4.3 Multi-criteria analyse

Met het bekend zijn van de resultaten uit voorgaande analyses is het mogelijk om verschillende alternatieven / scenario's met elkaar te vergelijken. Vergelijking van de scenario's is mogelijk middels de al eerder besproken keuzecriteria. Voor het vergelijken van de scenario's gebruiken we de 'score card'. De score card is een multi-criteria techniek waarbij, ondanks dat de keuzecriteria niet te operationaliseren zijn tot kwantitatieve waarden, er toch een overzicht te maken is waarbij de scenario's met elkaar te vergelijken zijn.

Allereerst zal er een korte onderbouwing volgen van de keuzecriteria op basis waarvan de scenario's vergeleken worden. Vervolgens zal de AMBER Alert score card worden uiteengezet.

#### 4.3.1 Onderbouwing toegepaste keuzecriteria

De keuzecriteria waarop de scenario's vergeleken zullen worden, zijn tijdens de begeleidingscommissie op 21 september bediscussieerd en vastgesteld. Vanuit de doelstelling van het onderzoek (zie paragraaf 2.2) is al aangegeven dat het continueren van de huidige functionaliteit van AMBER Alert een belangrijk criterium is. Tijdens de discussie is aangegeven dat de keuzecriteria haalbaarheid en draagvlak daarnaast als meest belangrijke worden beschouwd voor de uiteindelijk te maken scenario keuze. Haalbaarheid kan daarbij onderverdeeld worden naar de elementen kosten en benodigde investeringen, doorlooptijd en complexiteit.

#### 4.3.2 Score card AMBER Alert

De keuzecriteria maken het vergelijken van de scenario's mogelijk. We gebruiken daarvoor de score card. De score card is een multi-criteria techniek waarbij, ondanks dat de keuzecriteria niet te operationaliseren zijn tot kwantitatieve waarden, er toch een overzicht te maken is waarbij de scenario's met elkaar te vergelijken zijn.

De score card is opgesteld vanuit het perspectief van het Ministerie van BZK en de betrokken stakeholders. Voor elk van de keuzecriteria is bepaald of een hoge of lage waarde positief of

negatief wordt beoordeeld door het Ministerie van BZK en de betrokken stakeholders. De ingevulde score card is weergegeven in tabel 4.4. We hebben daarbij de score card in twee onderdelen opgedeeld:

- 1 Vergelijking van de scenario's op de impact die de verschillende scenario's hebben op de huidige functionaliteit van de AMBER Alert dienstverlening;
- 2 Vergelijking van de scenario's onderling op de ingeschatte kwaliteitswaarde van een aantal van de geselecteerde keuzecriteria.

Een groene cel betekent dat het scenario op die keuzecriteria in vergelijking met de andere scenario's het beste scoort en een rode cel betekent dat het scenario het slechtste scoort voor die keuzecriteria. Met een grijze rij willen we aangeven dat de impact voor alle alternatieven van een vergelijkbare grote is en dat er in de onderlinge vergelijking geen onderscheid kan worden gemaakt naar score.

Tabel 4.4. – Score card AMBER Alert

Score card AMBER Alert					
Keuzecriteria	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3a	Scenario 3b	Scenario 3c
Impact van scenario op kwalitatieve aspecten huidige situatie <sup>2</sup>					
Functionele aspecten	0	2	0	0	2
Organisatorische aspecten	1	3	1	2	3
Technische aspecten	0	3	0	2	3
Juridische aspecten	1	3	1	2	3
Financiële aspecten	3	3	3	3	3
Inschatting kwaliteitswaarde keuzecriteria <sup>3</sup>					
Totale transitie investeringen	Laag	Hoog	Laag	Middel	Hoog
Doorlooptijd	Kort	Lang	Kort	Middel	Lang
Draagvlak bij stakeholders	Laag	Middel	Hoog	Middel	Laag <sup>4</sup>

<sup>2</sup> Impact ten aanzien van de huidige situatie: 0 geen impact, 1 beperkte impact, 2 redelijke impact, 3 grote impact.

<sup>3</sup> Ingeschatte kwaliteitswaarde door vergelijking van scenario's onderling: laag, middel, hoog of lang, middel, kort.

<sup>4</sup> Gebaseerd op ervaringen van geïnterviewden met de huidige situatie. Naarmate de vtsPN beter in staat is om deze vorm van diensten te ondersteunen zal de draagvlak toenemen voor dit alternatief.



Op basis van de score card kan worden geconcludeerd dat, middels de kennis en perceptie die wij in interviews met de stakeholders hebben opgedaan, de continuïteitsscenario's 2 en 3c als minst positieve scenario's naar voren komen. De continuïteitsscenario's 1, 3a en 3b komen daarentegen als positieve alternatieven naar voren.

Voor de interpretatie van een score card geldt in grote mate dat het alternatief dat het meest als beste scoort, vaak het beste alternatief is. De verschillen tussen de 3 beste continuïteitsscenario's zijn echter dusdanig klein dat het van belang is om de interpretatie van de keuzecriteria op meer detail te bekijken om een meer afgewogen advies neer te zetten.

Uit de score card blijkt dat scenario 3 een redelijk impact zal hebben op de organisatorische, technisch en juridische aspecten van de huidige situatie, daar waar scenario 1 en 3a geen of slechts een beperkte impact zullen hebben. Daarnaast zijn de verwachte transitie investeringen en doorlooptijd voor scenario 3b langer en hoger in vergelijking met scenario 1 en 3a. Daar staat tegenover dat wij het draagvlak bij de stakeholders voor scenario 1 lager hebben ingeschat dan het draagvlak voor scenario 3a en 3b.

Uit de score card kan geconcludeerd worden dat continuïteitsscenario 3a het beste scoort en op basis van die constatering het beste alternatief is. Hierbij dient echter wel rekening te worden gehouden dat de impact en waarde inschattingen van de keuzecriteria zijn gedaan op basis van onze interpretatie. Zo hebben wij de doorlooptijd tot het realiseren van scenario 3a op 'kort' ingeschat, echter als door lange besluitvorming- en contractonderhandelingstermijnen blijkt dat juli 2011 een niet te verwezenlijken datum blijkt te zijn, dient scenario 1 als korte termijn oplossing overwogen te worden. Dit zal in het conclusies en aanbevelingen gedeelte verder worden uitgewerkt.

## 4.4 Conclusies en aanbevelingen

De verschillende analyses hebben inzicht gegeven in de onderzochte AMBER Alert continuïteitsscenario's en de uitgevoerde multi-criteria analyse. Alvorens we op basis van de multi-criteria analyse aanbevelingen doen, worden eerst de belangrijkste conclusies uiteengezet:

- Uit de voor de multi-criteria analyse opgestelde score card kan geconcludeerd worden dat voor de korte termijn alleen de continuïteitsscenario's 1 en 3a in aanmerking komen. Daarnaast kan er uit de score card geconcludeerd worden dat continuïteitsscenario 3a het beste scoort en op basis van die constatering het beste alternatief is.
- Voor de continuïteitsscenario's 2, 3b en 3c geldt dat het op dit moment beperkt mogelijk is om aan te geven wat er nodig is aan tijd en geld om de scenario's te realiseren. Hiervoor dient eerst een uitgebreide impactanalyse door (of in samenwerking met) vtsPN uitgevoerd te worden. Op dit moment heeft vtsPN echter niet het budget en de prioriteit om een dergelijke impact analyse uit te voeren.
- Integratie met NL Alert lijkt zowel op korte als lange termijn niet de juiste oplossingsrichting; de platformen en diensten verschillen functioneel, technisch en organisatorisch substantieel.
- Er blijken meerdere alerteringsplatformen en –diensten te bestaan die soms overlappen maar in ieder geval los van elkaar zijn bedacht, ontwikkeld, geïmplementeerd en worden beheerd.

Het lijkt derhalve zinvol om de bestaande platformen en diensten t.a.v. alertering in zijn geheel te beschouwen.

- Qua financiële aspecten is vastgesteld dat, zoals veelal gebruikelijk, slechts een beperkt deel van de kosten wordt veroorzaakt door techniek en infrastructuur. Een belangrijk deel van de kosten wordt veroorzaakt door het overdragen van de intellectuele eigendom van programmatuur, domeinnamen en het geregistreerde merk Amber Alert (geldt voor scenario 3a, bij scenario 1 biedt Netpresenter de overheid een kostenloze licentie op het intellectuele eigendomsrecht gedurende de looptijd van de overeenkomst). Een andere belangrijke kostencomponent betreft Public relations, Communicatie en Management (2 fte) en Onderzoek & Ontwikkeling (1 fte). Deze aspecten zijn onzes inziens fundamenteel geweest voor de bekendheid en impact en toegevoegde waarde van AMBER Alert zoals we die vandaag kennen. De kosten voor Onderzoek & Ontwikkeling zijn met name relevant in relatie tot de snelle ontwikkeling van social media en het effectief gebruik daarvan.
- De uurtarieven die Netpresenter voorstelt in haar aanbieding voor scenario 1 en 3a achten wij marktconform danwel lager dan marktconform (50-75 Eur)..

#### 4.4.1.1 Korte termijn aanbeveling

Gezien de verschillen in doelstelling, techniek, organisatie en volwassenheid van andere in dit onderzoek betrokken alarmerings- en alerteringsdiensten (Burgernet en NL Alert) is het niet reëel te veronderstellen dat het op korte termijn haalbaar is de functionaliteit van AMBER Alert, in welke vorm dan ook, te integreren in een van de andere systemen.

Continuïteitsscenario 3a is op basis van de resultaten van de uitgevoerde multi-criteria analyse het beste alternatief. Het succesvol verwezenlijken van dit scenario hangt samen met de doorlooptijd. Indien het niet mogelijk blijkt om per juli 2011 de gewenste activiteiten en randvoorwaarden gecreëerd te hebben, dient scenario 1 als korte termijn oplossing overwogen te worden.

Wij bevelen aan om in ieder geval op korte termijn de organisatorische, juridische en technische knelpunten adequaat te organiseren, zoals verankering binnen de overheid alsmede verankering binnen de politie-organisatie, eigendom, licenties, en SLA's tussen de overheid en Netpresenter. Daarnaast dient op adequate wijze de daarbij behorende vergoeding voor Netpresenter (en haar subcontractanten) bepaald te worden.

Bij continuering van de dienstverlening van AMBER Alert zullen verschillende situaties in de scenario's 1 en 3 mogelijkwijs leiden tot een aanbestedingsplicht. Het gaat daarbij specifiek om de overdracht (afkoop) van beperkte of alle IE rechten (inclusief licentie) en het afsluiten van een contract tussen de overheid (bijv vtsPN) en Netpresenter voor het leveren van dienstverlening (applicatiebeheer, technisch beheer, overige dienstverlening). Zie hoofdstuk 6.3 en bijlage G waar de onderwerpen, looptijd en kosten van een mogelijke uitbesteding worden uitgewerkt.

Omdat de doorlooptijd van een dergelijke aanbestedingsprocedure naar verwachting minimaal 4 tot 6 maanden bedraagt is het raadzaam om zo spoedig mogelijk te starten met het voorbereiden van de benodigde aanbestedingsprocedure(s) en het huidige contract (om niet) met 3 tot 6 maanden te verlengen. Hierdoor kan er voldoende tijd gecreëerd worden voor het correct

doorlopen van de aanbestedingsprocedure(s) en het waarborgen dat de gegunde partij de dienstverlening tijdig op orde heeft.

#### **4.4.1.2 Middellange termijn**

Gelet op de strategie van de Nederlandse Politie (centraal politiedienstencentrum) en de aard van de AMBER Alert dienstverlening (intake en noodhulp, artikel 2 Politiewet) past het om AMBER Alert onder te brengen bij de vtsPN. Dit pleit tevens voor continuïteitsscenario 3a, alsmede 3b en 3c. Alvorens hiertoe te besluiten is het essentieel dat wordt vastgesteld dat vtsPN in staat is om dezelfde snelheid, continuïteit, stabiliteit en innovatie te waarborgen als momenteel binnen huidige publiek-private structuur wordt geboden.

Wij hebben geen onderzoek verricht naar de kwaliteit van de dienstverlening door vtsPN, echter de beleving is van een belangrijk deel van de betrokken stakeholders dat inbedding van AMBER Alert binnen de vtsPN op dit moment niet tot de gewenste adequate borging zal leiden. Derhalve is bij inbedding in de vtsPN een groeiscenario noodzakelijk, zoals beschreven door continuïteitsscenario 3. Hierbij is de mogelijkheid voor de vtsPN om allereerst als contracthouder op te treden, en waarna fasegewijs (bij aantoonbaar toereikende dienstverlening) ook het technisch platform (vgl. Burgernet) en eventueel het systeemonderhoud en -ontwikkeling kunnen worden overgebracht. De huidige prioritering en budget van de vtsPN voorzien hier op dit moment echter niet in.

#### **4.4.1.3 Lange termijn, AMBER Alert in breder perspectief**

Hoewel het mogelijk is om een van de eerder genoemde korte- en middellange termijn scenario's een permanente status te geven, achten wij het niet waarschijnlijk dat dit de meest wenselijke situatie oplevert. We hebben al aangegeven dat er een veelvoud aan alerteringsdiensten en -platformen zijn waarbij verschillende opdrachtgevers, ontwikkelaars, specialisten, uitvoerders en beheerders bij betrokken zijn. Wij zijn van mening dat dit zowel vanuit een bestuurlijk oogpunt als efficiency oogpunt niet wenselijk is. Daarnaast heerst het gevaar dat de verschillende alerteringsdiensten de burger met berichtgeving overstelpen waardoor er een aversie tegen kan gaan ontstaan. In het volgende hoofdstuk zal onze visie op de toekomst van de alerteringsfamilie worden uiteengezet.

## 5 Toekomstvisie

Waarom een alerteringsfamilie?

Tijdens de door ons uitgevoerde interviews en documentatie studie zijn we een versnipperd landschap van alerteringsdiensten tegen gekomen. Naast AMBER Alert, Burgernet en NL-Alert, die onderdeel zijn van ons onderzoek, hebben wij ook SMS-Alert, Quick Alert, AED Alert, Crimealert en diverse lokale initiatieven aangetroffen. De diensten werken niet of weinig met elkaar samen. Overkoepelende regie, monitoring, bewaking van kwaliteit, communicatie naar de buitenwereld hebben wij niet aangetroffen.

Deze situatie leidt (op zijn minst) nu of op termijn tot onduidelijkheid bij de burgers en tot inefficiëntie bij de deelnemende organisaties. Wij zijn van mening dat dit zowel vanuit een bestuurlijk oogpunt als efficiency oogpunt niet wenselijk is. Daarnaast bestaat het gevaar dat de verschillende alerteringsdiensten de burger met berichtgeving overstelpen waardoor onverschilligheid kan ontstaan.



Figuur 5.1 – Het versnipperende landschap van de alerteringsdiensten in de meldkamer

Vanuit diverse geïnterviewde stakeholders is gesteld dat een meer geïntegreerde alerteringsfamilie zinvol is, danwel dat het zinvol is de mogelijkheden op dit terrein te onderzoeken. Dit is ook in andere uitingen naar voren gekomen (bijv. expertmeeting informatievoorziening, Veiligheidsberaad van 7-10-2010). De voordelen van een dergelijke alerteringsfamilie (oftewel geïntegreerde dienstverlening ten aanzien van alertering) lijken evident:

- Duidelijkheid naar participanten;
- Effectievere inzet van communicatiekanalen en –technieken;
- Efficiënte benutting van beschikbare capaciteit (mensen, middelen, budget) bij deelnemende organisaties.

Daarnaast biedt een alerteringsfamilie mogelijkheden tot diverse verbeteringen zoals: de kwaliteit van de dienstverlening, burgerparticipatie, regie op en besturing van de operatie en verbetering van de informatiepositie van de politie.

In de begeleidingscommissie is ook duidelijk naar voren gekomen dat er, minimaal vanuit de politie, behoefte is aan een geïntegreerde gebruikersinterface indien meerdere

alerteringsdiensten en –systemen beschikbaar komen. Dit is als een randvoorwaarde gesteld voor toekomstige ontwikkelingen.

Het lijkt dus bijzonder zinvol en waardevol om te komen tot een heldere visie, definitie en invulling van een alerteringsfamilie.

De bestaande platformen omvatten in hun huidige versie ook andere functionaliteit die hierbij in ogenschouw genomen moet worden. Zo omvat Burgernet een integratie met de geografische systemen in de meldkamers. AMBER Alert omvat technologie die kan worden ingezet voor alertering bij vermissing van volwassenen, alarmering bij rampen of het preventief ingrijpen bij dreigende calamiteiten en biedt met haar Crime Alert een moderne versie van het huidige politiebericht. De dienstverlening van deze alerteringsfamilie zou dan niet beperkt hoeven te worden tot de vermissing van kinderen, maar zou ook deze uitgebreidere dienstverlening kunnen omvatten.

Het invullen van een dergelijke alerteringsfamilie kan aan de hand van de volgende drie stappen (zie figuur 5.2):

- Het in kaart brengen van de huidige situatie van alertering en alarmering in Nederland;
- Het uitwerken van een gezamenlijke visie/strategie;
- Door vergelijking van de huidige situatie en de ontwikkelde visie, het bepalen van het transitiepad (roadmap).

Het voert in het kader van deze opdracht te ver om de inhoud van de stappen in detail op te nemen. Wij zijn echter graag bereid om onze ervaring op dit vlak met de opdrachtgever te delen.



Figuur 5.2 – Het versnipperende landschap van de alerteringsdiensten in de meldkamer

## 6 Randvoorwaarden voor succes

Naast de impact op de huidige situatie die de specifieke karakteristieken van de verschillende scenario's met zich meebrengen hebben we ook een aantal scenariobrede aanbevelingen geïdentificeerd. Deze aanbevelingen hebben wij ingedeeld naar zogenaamde succesfactoren van de scenario's en naar overige aandachtspunten. Naast een korte wrap-up van succesfactoren die al uiteen zijn gezet in de eerdere hoofdstukken, wordt in dit hoofdstuk specifiek ingegaan op mogelijke oplossingen betreffende de overdracht van de intellectuele eigendomsrechten, belang en sturing binnen de politie organisatie en de plicht tot aanbesteden.

### 6.1 Succesfactoren

De volgende succesfactoren zijn in de aanbevelingen genoemd in paragraaf 3.4 al toegelicht:

- Voor het vervolg van Amber Alert (welk scenario dan ook wordt gekozen) is het van belang dat er een duidelijke opdrachtgever, budgethouder en regievoerder is met voldoende mandaat. Verantwoordelijkheden en bevoegdheden dienen te worden vastgesteld en formeel en eenduidig belegd te worden in procedures. Deze procedures dient een duidelijke omschrijving van het proces te omvatten en handvaten geven aan de betrokken actoren, zodat zij optimale uitvoering kunnen geven aan de toebedeelde taken en bevoegdheden. De procedure dient gecommuniceerd te worden naar de verschillende actoren met speciale aandacht voor de meldkamers, waarbij de AMBER Alert procedure ingebed zal moeten worden in de meldkamerprocessen.
- Om de functionaliteit van Amber Alert goed te kunnen (blijven) ondersteunen (onafhankelijk van het gekozen scenario) dient voldoende capaciteit van specialisten (zoals gedragsdeskundigen) beschikbaar te zijn. Door welke organisatie die geleverd moet worden hangt af van het gekozen scenario.

### 6.2 Overdracht van IE-rechten

Vrijwel in alle uitgevoerde interviews, met zowel sleutelspelers als stakeholders, is aangegeven dat het eigenaarschap van de AMBER Alert dienstverlening belegd dient te worden binnen de overheid. Om dit juridisch juist te organiseren dienen, voor keuze voor scenario 2 of 3, de intellectuele eigendomsrechten (IE-rechten) op zowel het merk AMBER Alert als op de software (maatwerk) overgedragen te worden van Netpresenter naar de overheid.

Alvorens hierop in te gaan, behandelen wij kort het nut van het deponeren van de broncode in escrow. Een escrow omvat de bewaarneming van de software broncode door een derde partij. Hiermee wordt gewaarborgd dat in geval van faillissement van de leverancier (in dit geval Netpresenter) of andere reden waardoor de leverancier het onderhoud op de software niet kan voortzetten, de broncode beschikbaar komt voor de rechthebbende (in dit geval de overheid), waardoor het onderhoud alsnog door een andere partij kan worden voortgezet. Van belang is te constateren dat de overheid geen IE-rechten verkrijgt ten aanzien van de standaard software, maar slechts de beschikbaarheid van de broncode voor het voortzetten van de ontwikkeling van AMBER Alert.

Ten aanzien van de waarborging van het gebruik van de AMBER Alert dienstverlening identificeren wij drie mogelijke oplossingen:

*1 Overdracht van alle IE-rechten aan de overheid*

De meest wenselijke oplossing voor de overheid maar ook meest onwaarschijnlijke zal zijn dat Netpresenter alle IE-rechten overdraagt ten aanzien van de AMBER Alert dienstverlening. Dit betreft dan de IE-rechten op de merknaam en op de volledige software. Van belang is dat Netpresenter zich het recht wil voorbehouden om de AMBER Alert functionaliteit aan te kunnen bieden aan derden. Een overdracht van auteursrechten op de standaard software zou betekenen dat zij dit recht zou verliezen, tenzij zij een verstrekkende licentie hiervoor in de plaats krijgt.

Het overdragen van een merk moet worden geregistreerd bij het Benelux Bureau voor de Intellectuele Eigendom ("BBIE"). De overdracht dient betrekking te hebben op het merkenrecht binnen het gehele Benelux-gebied. Ook verdient het aanbeveling te kijken naar de geldigheidsduur van het merkenrecht en de vernieuwing hiervan. Een merk kan hiernaast ook onderwerp zijn van een licentie.

*2 Onderscheid tussen maatwerk en standaard software*

Netpresenter draagt de IE-rechten ten aanzien van de merknaam AMBER Alert en de maatwerk software over aan de overheid. Daarnaast verstrekt zij een niet-exclusief, eeuwigdurend en onherroepelijk gebruiksrecht ten aanzien van de standaard software. De licentie op de standaard software zou de overheid in staat moeten stellen om de software te gebruiken, beheren en verder te ontwikkelen. Door het verstrekken van een niet-exclusieve licentie, blijft Netpresenter in staat om de standaard software aan te bieden aan derden. De levering van de auteursrechten op het maatwerk en/of de standaard software zal dienen te geschieden door een daartoe bestemde akte. De broncode van het maatwerk zal dienen te worden overgedragen aan de overheid, terwijl de broncode ten aanzien van de standaard software in escrow gedeponneerd dient te worden.

*3 Onderbrengen van de IE-rechten in een stichting*

Het oprichten van een Stichting en het onderbrengen van de intellectuele eigendomsrechten daarin zou een optie kunnen zijn voor de overheid. In tegenstelling tot escrow, waarbij de broncode wordt ondergebracht bij een derde, worden alle IE-rechten inclusief de broncode volledig overgedragen aan de stichting. De stichting wordt daardoor rechthebbende van de IE-rechten. Vervolgens geeft de stichting een gebruiksrecht aan de overheid en Netpresenter. Deze licenties zouden dan zo dienen te worden ingekleed dat Netpresenter de AMBER Alert functionaliteit aan derden kan aanbieden en de overheid de mogelijkheid krijgt om het AMBER Alert systeem verder te ontwikkelen. Een stichting heeft als voordeel boven een escrowregeling dat het minder gevoelig is voor een eventueel faillissement van Netpresenter. Op grond van het Nebula-arrest wordt er wel betoogd dat ingeval van een escrowregeling de curator wanprestatie zou kunnen plegen door zich te verzetten tegen het verstrekken van de broncode.<sup>5</sup> Dit is bij een stichting niet aan de orde omdat de IE-rechten niet bij Netpresenter zouden liggen.

---

<sup>5</sup> Hoge Raad 3 november 2006, RvdW 2006, 1033.



### 6.3 Belangen en sturing binnen de politie organisatie

In de continuïteitsscenario's 2 en 3 is er een belangrijke rol weggelegd voor de vtsPN organisatie. Binnen de interviews is daarbij opgemerkt dat de vtsPN vanuit bestuursinrichting geen mening en geen belang heeft bij vraagstukken zoals AMBER Alert. De Nederlandse Politie bepaalt hoe vtsPN invulling geeft aan dergelijke vraagstukken op basis van de beschikbare tijd en budget. Op directieniveau dient er prioriteit te worden gegeven aan een dergelijk vraagstuk.

Er dient niet alleen voldoende budget en prioriteit gegeven te worden aan een eventueel migratie- of integratietraject, maar ook aan de jaren daaropvolgend. De nieuwe situatie dient namelijk ook beheerd te worden waarbij ruimte moet zijn voor innovatie en doorontwikkelingen.

### 6.4 Aanbestedingsplicht

Een overheidsinstantie is in beginsel verplicht een opdracht Europees aan te besteden als de waarde van de opdracht boven een bepaalde, door Europese wetgever vastgestelde, drempel uitkomt: de zogenaamde drempelwaarde. De drempelwaarde van een aanbesteding voor overheidsopdrachten voor diensten zoals AMBER Alert is gesteld op EUR 125.000. Op deze hoofdreel zijn evenwel uitzonderingen denkbaar.

Bij een aantal van de onderzochte scenario's speelt een mogelijke aanbestedingsplicht. Gezien het feit dat scenario's 1 en 3a het meest gewenst/waarschijnlijk zijn, is voor die scenario's onderzocht wat de consequenties zijn op korte termijn ten aanzien van mogelijke aanbesteding.

In de volgende situaties is het mogelijk dat de drempelwaarde van EUR 125.000 (excl. BTW) overschreden wordt en waarbij de overheid verplicht is om de opdracht Europees aan te besteden (waarbij het niet uitmaakt hoe de prijs is opgebouwd t.a.v. merknaam, waarde software, waarde reeds verleende diensten):

- Overdracht van alle Intellectuele Eigendomsrechten (IE rechten) van AMBER Alert;
- Overdracht van beperkte IE rechten (merknaam en maatwerksoftware);
- Contract tussen vtsPN en Netpresenter (applicatiebeheer, technisch beheer en overige dienstverlening).

Uit onze ervaring schatten wij dat de totale doorlooptijd van een aanbestedingsprocedure minimaal 4 à 6 maanden in beslag kan nemen. De totale kosten gemoeid met een (enkelvoudige) aanbestedingsprocedure bedragen naar verwachting minimaal EUR 128.000 - 192.000 (excl. BTW). In bijlage G wordt een onderbouwing gegeven van deze inschattingen. Daarnaast levert een aanbesteding ook risico's (of mogelijke consequenties) op, zoals mogelijke discontinuïteit van de AMBER alert dienst. Het is nl. nog niet bekend of het huidige contract met Netpresenter wel verlengd kan worden (eventueel ter overbrugging) en of het mogelijk is om voor 23 juli de dienst te kunnen continueren via een andere aanbieder (dan Netpresenter).

Tevens bestaat de kans, indien gekozen wordt om de functionaliteit van AMBER Alert te integreren met het platform voor Burgernet (d.w.z. dat de Burgernet applicatie wordt aangepast om de gewenste functionaliteit van het Amber Alert platform te kunnen ondersteunen), dat een



dergelijke uitbreiding van de Burgernet overeenkomst een wezenlijke wijziging van de scope van de overeenkomst mee kan brengen. Wanneer de mogelijkheid van een dergelijke wezenlijke wijziging niet in de aanbestedingsdocumentatie van de Burgernet aanbesteding is voorzien, dan is er kort gezegd sprake van een nieuwe opdracht. Die nieuwe opdracht zou vervolgens opnieuw moeten worden aanbesteed. Of de uitbreiding van de Burgernet overeenkomst aanbestedingsplichtig is, dient eerst nader onderzocht te worden.

Tot het geven van een nadere toelichting zijn wij gaarne bereid.



Drs. G.J.W.C. Vankan RE

## **Bijlagen**

## A Overzicht afgenomen interviews

Gëinterviewde	Organisatie	Functie
Vivian Brokerhof	Netpresenter	PR & Marketing Manager
Jacques Emmen	Burgernet	Projectmanager Techniek en Beheer
Diederik Greive	Openbaar Ministerie	Voorzitter Landelijk overleg Opsporingsberichtgeving
Frank Hoen	Netpresenter	Directeur
Frank Kornaat	KLPD	Unithoofd
Koos Nauta	vtsPN	Domeinmanager Opsporing
Wendela Neeft	Ministerie van Justitie/ Directie Rechtshandhaving en Criminaliteitsbestrijding	Senior beleidsadviseur
Bryan Rookhuijzen	Politie Limburg – Noord	Korpsleiding
Carlo Schippers	KLPD, LBVP, Dienst IPOL	Gedragsdeskundige
Willy Steenbakkens	Ministerie van Binnenlandse Zaken	Programmamanager NL Alert
Klaas Stuive	Burgernet	Programmamanager
Alfred Toornstra	Ministerie van Binnenlandse Zaken	Coördinerend Beleidsadviseur
Roland van Veen	vtsPN	Domeinmanager
Frits Vos	Netpresenter	Hoofd IT
Cor de Vos	Gemeente Nieuwegein	Burgemeester

## B Ontvangen documentatie

Documentatie	Versie
Activiteiten Netpresenter t.b.v. AMBER Alert Nederland.	n.a.
AMBER Alert Netherlands Updated	n.a.
Bijlage overzicht Hardwarekosten Burgernet uit Technisch ontwerp Burgernet	17 juni 2008
Brief aan minister Hirsch Balin inzake alerteringsfamilie	16 augustus 2010
Brief aan minister Hirsch Ballin inzake AMBER Alert van voorzitter van KBB, J.J. van Aartsen	2 augustus 2010
Burgernet - Monitorresultaten	26 augustus 2010
De politiemeldkamer, schakelpint voor berichten en informatie - vtsPN	1 maart 2007
Dossier Afspraken en Procedures in het kader van de dienstverlening aan Burgernet door Vts Politie Nederland - definitief	17 maart 2010
Dossier Afspraken en Procedures tussen Logica en Procedures.	29 maart 2010
Dossier Financiële Afspraken in het kader van de dienstverlening aan Burgernet door Vts Politie Nederland - definitief	16 maart 2010
Dossier Financiële Afspraken tussen Logica en Politie regio Utrecht Burgernet.	30 maart 2010
Email IC&S aan Netpresenter betreffende AMBER Alert	16 oktober 2010
Inschrijving Merkenregister BBIE	27 maart 2007
Inschrijving Trade markt OHIM	27 maart 2008
Kamerbrief inzake NL-Alert (cell broadcast) van minister Hirsch Ballin	16 juli 2010
NPO Procedure AMBER Alert	6 september 2010

Documentatie	Versie
Overzichten systemen en services AMBER alert	n.a.
Procedure AMBER Alert Nederland	29 maart 2010
Procedure AMBER Alert Nederland en Amber Alert regels	8 februari 2010
Procesbeschrijving Burgernet	10 november 2009
'QuickAlert' zet vitale sectoren sneller op scherp	6 juni 2008
Samenwerkingsovereenkomst tussen de Staat der Nederlanden met Netpresenter b.v. mbt de totstandkoming en publicatie van Alert en Opsporingsberichten t.a.v. vermiste kinderen	24 juli 2008
Service Level Agreement voor Burgernet tussen Logica en Burgernet.	29 maart 2010
Service Level Agreements tussen IC&S en Netpresenter	9 september 2009
SLA in het kader van de dienstverlening aan Burgernet door Vts Politie Nederland - definitief	18 april 2010
SLA in het kader van de dienstverlening aan Burgernet door Vts Politie Nederland.	20 maart 2010
Sponsorovereenkomst Netpresenter B.V. en CM	4 augustus 2009
Visie op noodhulp - van noodhulp naar assistentie burger	1 oktober 2008
Visiedocument voor de meldkamer	27 juni 2005
Voorstel Netpresenter – Mass Bulk SMS High throughput (CM Telecom).	1.0
AMBER alert Netpresenter offerte	16 november 2010

## C Detail uitwerking huidige situatie

### C.1 Actor en omgevinganalyse

Als start van dit hoofdstuk volgt er een korte uiteenzetting van de kritieke actoren die een rol spelen binnen de AMBER Alert omgeving en hoe deze actoren aan elkaar zijn gerelateerd.

#### 6.4.1.1 Actoren landschap

Als kritieke actoren binnen dit onderzoek zijn de actoren beschouwd die een kritieke rol spelen in de omgeving en het probleem gebied van AMBER Alert en die niet buiten beschouwing kunnen worden gelaten in het beslissingsproces.

Het actoren landschap rondom AMBER Alert is door de recente politieke ontwikkelingen hevig in beweging. De aanvraag tot het betreffende onderzoek werd uitgevaardigd door het Ministerie van BZK met als doel om de directeur Politie en Veiligheidsregio's en de directeur Rechtshandhaving en Criminaliteitsbestrijding te adviseren. Bij de start van het onderzoek viel de Directie Politie en Veiligheidsregio's onder het Directoraat Generaal Veiligheid als onderdeel van de BZK organisatie. De Directie Rechtshandhaving en Criminaliteitsbestrijding viel toen nog onder Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving als onderdeel van de Justitie organisatie. Na voltooiing van de kabinetsformatie en het ontstaan van het Ministerie van Veiligheid en Justitie vallen beide directies en directoraten-generaal onder dit ministerie.

Naast beide directies speelt de Nederlandse Politie (Politie) ook een belangrijke rol binnen de AMBER Alert dienstverlening. De Politie is tevens een onderdeel van het nieuwe Ministerie van Veiligheid en Justitie. De Politie bestaat momenteel uit 25 regionale korpsen en het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD). De KLPD is de mede-initiator geweest van AMBER Alert.

Per korps is één burgemeester uit een regio de korpsbeheerder. De dagelijkse leiding over een korps heeft de regionale korpschef, meestal een hoofdcommissaris. De 26 regionale korpschefs werken samen in de Raad van Korpschefs (RKC). Dit politieberaad maakt gezamenlijk landelijk beleid over politie onderwerpen en werkt daarbij nauw samen met onder andere het korpsbeheerdersberaad (KBB). Beide beraden hebben verantwoordelijken voor alerteringsvraagstukken zoals AMBER Alert.

Als onderdeel van de KLPD speelt het Landelijk bureau vermiste personen (LBVP) een belangrijke rol bij vermissingszaken zoals AMBER Alert, waarbij het LBVP de regionale politiekorpsen ondersteunt bij onderzoeken naar gepleegde misdrijven en vermiste personen.

Gelet op het belang van de technische organisatie achter AMBER Alert is het tevens van belang om de Voorziening tot samenwerking Politie Nederland (vtsPN) hier te noemen. De vtsPN is binnen de Politie de professionele partner voor (ICT) diensten, producten en adviezen voor de korpsen en ketenpartners. Het bestuur bestaat uit de korpsbeheerders van de regionale politiekorpsen en de Minister in zijn hoedanigheid van beheerder van het KLPD.

Aan publieke zijde is het daarnaast nog van belang om het Openbaar Ministerie (OM) (tevens onderdeel van het nieuwe Ministerie van Veiligheid en Justitie) te noemen, daar middels aanwijzing Opsporingsberichtgeving in 2005 (hernieuwd in 2009) het landelijk overleg opsporingsberichtgeving in het leven is geroepen. Ook al valt de berichtgeving middels

AMBER Alert buiten de verantwoordelijkheid van het OM, het raakt het opsporingsdomein wel degelijk.

Aan de andere kant van de publiekprivate samenwerking speelt Netpresenter als mede-initiator, eigenaar, sponsor en ontwikkelaar van AMBER Alert een cruciale rol. Netpresenter is een softwarebedrijf voor visuele communicatie- en narrowcasting software.

Naast Netpresenter is IC&S verantwoordelijk voor het beheer van het gehele (internet gerelateerde) platform van Amber Alert en sponsor van de infrastructuur en het dataverkeer. CM Telecom is als service provider van Netpresenter verantwoordelijk voor het versturen van alerts en opsporingsdiensten per SMS.

#### 6.4.1.2 Domein landschap

Tijdens de interviews kwam meerdere malen het domein overstijgende karakter van AMBER Alert naar voren en de achtergrond van het onderbrengen van AMBER Alert binnen het intake en noodhulp domein in plaats van in het opsporing domein. Voor de begripsvorm worden de domeinen en redenering hier kort uitgewerkt.

Er wordt binnen het politiedomein onderscheid gemaakt naar de volgende voor AMBER Alert relevante domeinen:

- Intake en Noodhulp: Dit domein richt zich op het adequaat en dienstverlenend optreden door de Politie op het gebied van intake en noodhulp met ondersteuning van de meldkamers en landelijke crisis centra.
- Handhaving: Dit domein richt zich op de permanente en probleemgestuurde handhaving middels gebiedsgebonden politiezorg.
- Opsporing: Dit domein richt zich op versterking van opsporing van criminelen.

AMBER Alert is geen opsporingsmiddel, zoals dat binnen een rechercheonderzoek wordt ingezet. Het dient zo snel mogelijk na het bekend worden van de ontvoering of vermissing te worden ingezet. AMBER Alert wordt in dat kader gezien als hulpverlening (o.b.v. Artikel 2 Politiewet) en niet als opsporingsberichtgeving (gebaseerd op afspraken met het Openbaar Ministerie). AMBER Alert is daarom uiteindelijk in het Intake en Noodhulp domein ondergebracht, ook om de schakels te minimaliseren en de snelheid van het besluitvormingsproces te verhogen. Dit is mede een pragmatisch besluit geweest.

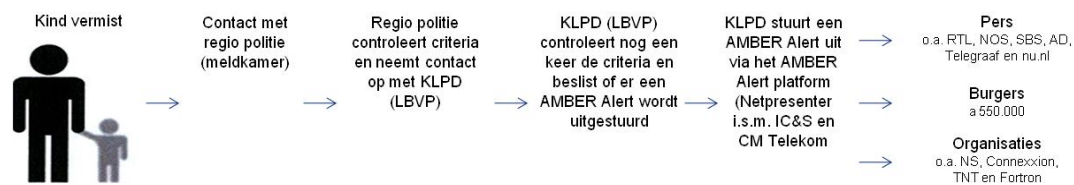
## C.2 Functionele en organisatorische aspecten

Ter verduidelijking volgt hier een korte uitwerking van het AMBER Alert proces, die tevens wordt gevisualiseerd in figuur C2.1:

- De regiopolitie ontvangt (meestal via 112 en de meldkamer) een melding van een ontvoering van een kind, of van een ernstige vermissing (met levensgevaar voor het kind). Bij vermoeden dat mogelijke inzet AMBER Alert van belang kan zijn schakelt de meldkamer de chef van dienst / regionale coördinator vermiste personen in.

- Chef van dienst / regionale coördinator maakt afweging of het incident lokaal kan worden afgehandeld of dat AMBER Alert een mogelijke optie is aan de hand van een lijst met vastgestelde criteria voor inzet AMBER Alert. Enkele van deze criteria zijn:
  - De melding moet gaan om een vermissing van een minderjarig kind;
  - Er moet sprake zijn van direct gevaar voor ernstig letsel of het leven van het kind;
  - De melding dient zo snel mogelijk te zijn gemaakt na melding van ontvoering of vermissing.
- Chef van dienst / regionale coördinator dient contact op te nemen met KLPD (LBVP, AMBER Alert coördinator).
- KLPD controleert of inderdaad wordt voldaan aan de gestelde criteria:
  - Wordt er niet aan de criteria voldaan, dan wordt er geen AMBER Alert uitgestuurd. Vervolgens biedt het KLPD ondersteuning bij advisering over mogelijke andere acties die kunnen worden opgestart om de vermissing onder de aandacht van het publiek te brengen.
  - Wordt er wel aan de criteria voldaan dan dient er in ieder geval een foto en informatie (digitaal) opgestuurd te worden naar het KLPD. Vervolgens neemt het KLPD ter aankondiging van de aankomende alert contact op met Netpresenter (ivm technische ondersteuning) en met diverse partners, zoals het KLPD Call Center en de publieke en commerciële omroepen. Het KLPD voert de informatie over het kind in op de website voor vermiste kinderen en in de Netpresenter software (via een internet toepassing).
- KLPD stuurt een AMBER Alert uit via het AMBER Alert platform (Netpresenter i.s.m. IC&S en CM Telecom).

De KLPD heeft aangegeven dat het bovenstaande proces in theorie binnen 20 minuten vanaf moment van melding uitgevoerd zou moeten kunnen worden.

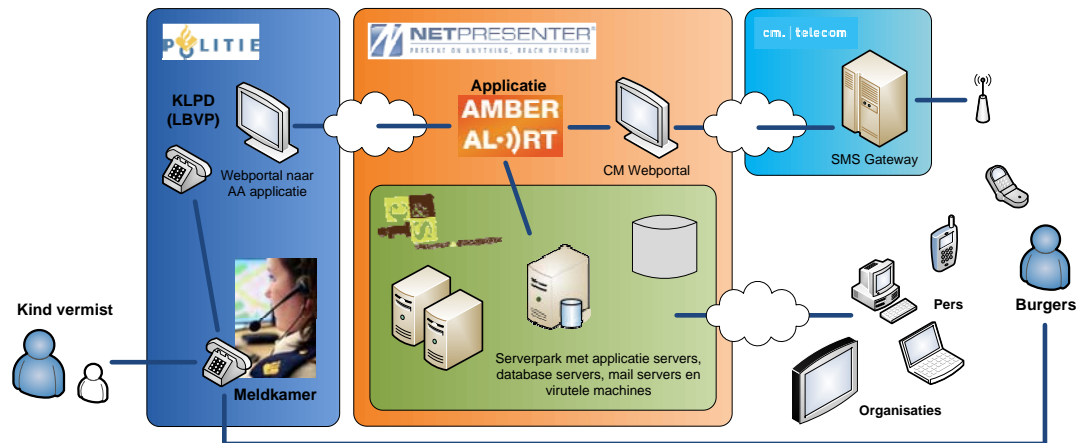


Figuur C2.1 - AMBER Alert proces overzicht

### C.3 Technische aspecten

De huidige technische situatie achter de AMBER Alert dienstverlening is ontworpen, ontwikkeld en wordt onderhouden door Netpresenter met ondersteuning van IC&S. Figuur C3.1 geeft een versimpelde weergave van hoe de technische situatie van de AMBER Alert dienstverlening er uit ziet.





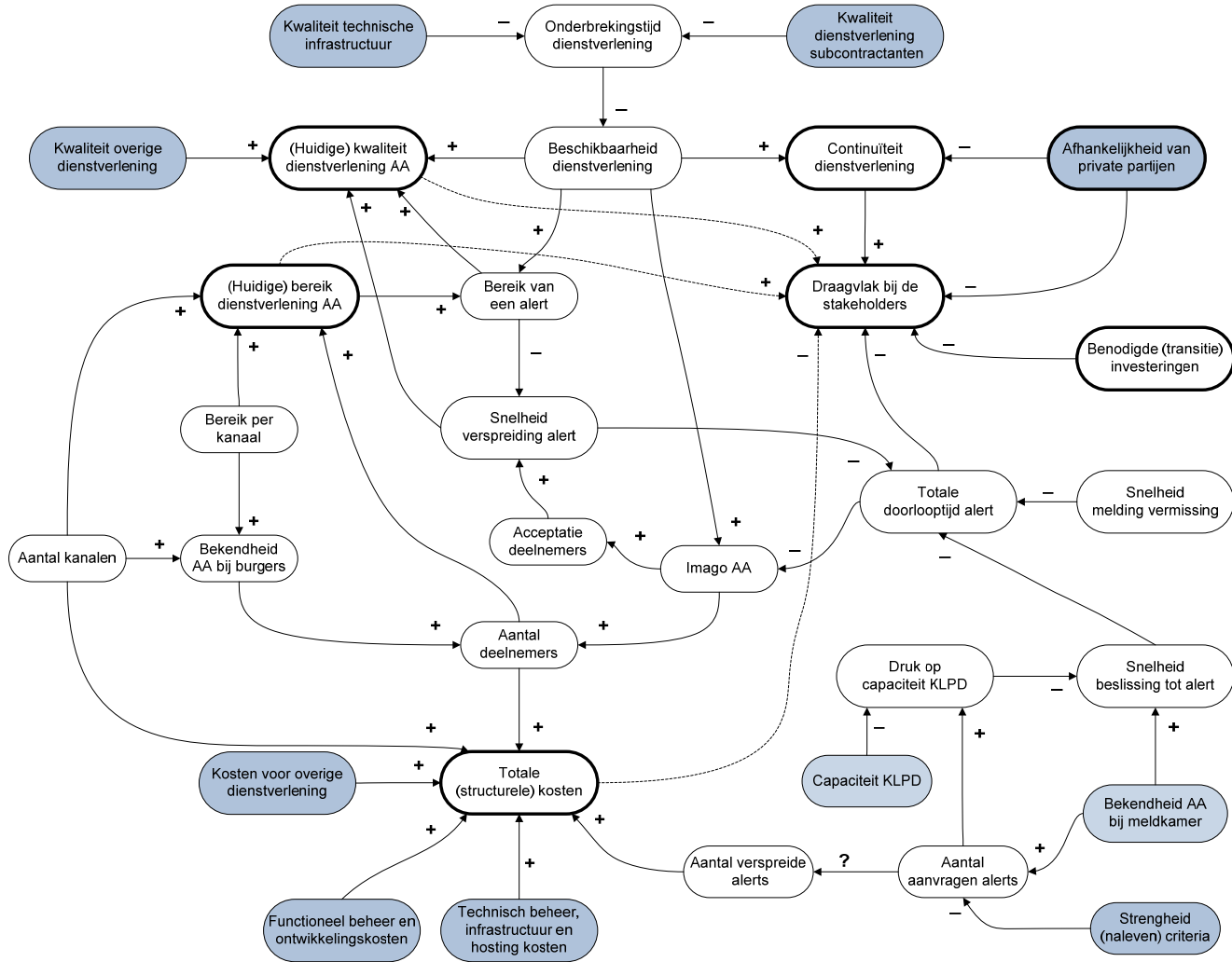
Figuur C3.1 - AMBER Alert technisch overzicht

In volgorde van links naar rechts in de visuele weergave worden hieronder puntsgewijs de belangrijkste elementen over de technische situatie van AMBER Alert, die wij middels de interviews en de ontvangen documentatie (zie bijlage A en B) hebben opgedaan, uiteengezet:

- Alvorens een burger kan deelnemen aan de AMBER Alert dienstverlening dient hij zich aan te melden middels een SMS. Het mobiele telefoonnummer wordt vervolgens opgeslagen in een database. Er worden daarbij geen andere persoonsgegevens opgeslagen. Daarnaast is het ook mogelijk om via de website deel te nemen met screensavers, email alerts, twitter e.d.
- De KLPD (LBVP) beschikt over een webportal met toegang tot de AMBER Alert applicatie, waarmee (na invullen van het bericht) met 1 druk op de knop het alerteringsproces wordt gestart.
- De AMBER Alert software is door Netpresenter zelf ontwikkeld. Het grootste gedeelte is daarbij generieke software die Netpresenter ook voor commerciële dienstverlening gebruikt. Een klein gedeelte van de programmering en daarnaast de koppelingen met media kanalen zijn specifiek voor AMBER Alert ontwikkeld. Software updates worden pas geïnstalleerd nadat deze uitvoerig zijn getest.
- De AMBER Alert server omgeving en infrastructuur is volledig redundant uitgevoerd. Het AMBER Alert systeem draait volledig op een platform van virtuele servers. De capaciteit van het AMBER Alert-systeem is volledig dynamisch en naar behoefte van de applicatie of gebruikers binnen 3 minuten op- én terug te schalen, inclusief alle softwarelagen én het gehele 24x7x365 beheer van de gehele keten van infrastructuur en applicatie- en databaselagen.

De beveiliging bestaat uit diverse firewalls en een dubbele authenticatie voor het inloggen op het AMBER Alert systeem voor de KLPD.

## D Causaal Relatieschema



## E Overzicht verantwoordelijkheden per scenario

In onderstaande tabel wordt per scenario een indicatie gegeven bij welke partij de verantwoordelijkheid belegd zal worden voor verschillende kritieke activiteiten.

Scenario	Verantwoordelijkheid belegd bij de volgende partij(en)						
	Intel. Eigenaar software en merknaam	Hosting	Software beheer	Software ontwikkeling	SMS verkeer	CRM <sup>6</sup>	Overige dienstverlening <sup>7</sup>
1	Netpresenter (Politie) <sup>8</sup>	IC&S	Netpresenter	Netpresenter	CM Telecom	Netpresenter / KLPD	Netpresenter
2	Politie (vtsPN)	Logica / vtsPN	Logica / vtsPN	Logica (Netpresenter)	Logica (CM Telecom)	Netpresenter / KLPD	Netpresenter
3a	Politie (vtsPN) / Netpresenter	IC&S	Netpresenter	Netpresenter	CM Telecom	Netpresenter / KLPD	Netpresenter
3b	Politie (vtsPN)	vtsPN	Netpresenter	Netpresenter	CM Telecom	KLPD	Netpresenter / KLPD
3c	Politie (vtsPN)	vtsPN	vtsPN	vtsPN / Netpresenter	CM Telecom	KLPD	Netpresenter / KLPD

<sup>6</sup> Activiteiten als PR, communicatie, relatie- en contractmanagement.

<sup>7</sup> Activiteiten als innovatie, klantenservice, administratieve activiteiten, website ontwikkeling en onderhoud.

<sup>8</sup> Indien een organisatie tussen () staat, betekent dit dat de optie bestaat dat die organisatie ook de verantwoordelijkheid zou kunnen dragen.

## F Detail uitwerking continuïteitsscenario's

In deze bijlage worden opeenvolgend een inschatting gemaakt van de kwantitatieve aspecten van de verschillende scenario's, de organisatorische aspecten van Burgernet en NL Alert worden uiteengezet en vervolgens worden eventuele knelpunten geïdentificeerd. Deze bijlage eindigt met een vergelijking van de belangrijkste functionele, organisatorische, technische en juridische aspecten van Burgernet en NL Alert met AMBER Alert.

### F.1 Inschatting kwantitatieve aspecten

In deze paragraaf zijn de kosten van de scenario's 1 en 3a met elkaar vergeleken. Deze kosten zijn gebaseerd op de offerte van Netpresenter.

Tabel F1.1– Inschatting kwantitatieve aspecten

Vergelijking financiële aspecten AMBER alert (jaarlijkse kosten tenzij anders vermeld)		
Aspect	Scenario 1	Scenario 3a
Overname intellectuele eigendom merknaam, domeinnaam en maatwerksoftware	€0: Netpresenter blijft volledig eigenaar €7.200 kosten per jaar voor ESCROW	€395.000 voor licentie voor het gebruik van de software, domeinnamen en merknaam.. Na 5 jaar zijn de IE volledig eigendom overheid €7.200 kosten per jaar voor ESCROW
(Multi) Media verkeer		
SMS dienst: - Vaste kosten  - Variabele kosten	Vaste kosten: onderdeel van Infrastructuur kosten. €0,06 / sms <sup>9</sup> , op basis van 190.000 deelnemers: €11.400 per alert	Idem als scenario 1.
Overig mediaverkeer (uitsluitend dataverkeer)	Onderdeel van Infrastructuur kosten	Idem als scenario 1.
Software ontwikkeling en beheer		
Software ontwikkeling	Historische kosten (onbekend) Nieuwe releases: PM	Idem als scenario 1.

<sup>9</sup> Gebaseerd op sponsorovereenkomst Netpresenter B.V. en CM.

Vergelijking financiële aspecten AMBER alert (jaarlijkse kosten tenzij anders vermeld)		
Aspect	Scenario 1	Scenario 3a
Software beheer en website beheer	€93.600	€124.800, dezelfde activiteiten plus informeren van en afstemmen met de vtsPN.
Infrastructuur kosten		
Hosting (huur en beheer hardware en infra, vaste kosten SMS en dataverkeer)	€198.444 <sup>10</sup>	Idem als scenario 1.
Aanvullende dienstverlening		
PR en communicatie (posters, interviews, persberichten, verzorgen beeldmateriaal), internationale afstemming	€291.000 voor PR, PA, Communicatie en Management	Idem als scenario 1.
Relatie, contract- management en aansluiting multi-media partijen en onderaannemers	€130.000 voor grafisch en website ontwerp, secretariael & IT support (helpdesk, email, telefoon, backup)	
Content management Website, bewaken uitingen op social media, klantenservice (Q&A) en administratieve activiteiten	€156.000 voor Research & Development. Nieuwe functionaliteit is beperkt inbegrepen.	
Totaal per jaar	€876.444	€1.3020.644

## F.2 Burgernet

Burgernet is een concept van de gemeenten en Nederlandse Politie om burgers vanuit hun woon- en werkomgeving op directe wijze te betrekken bij het vergroten van hun veiligheid. Burgernet heeft de volgende drie doelstellingen:

- 1 Het vergroten van de pakkans bij een heterdaad delict;
- 2 Creëren van meer vertrouwen van de burger in politie en gemeente;
- 3 Het vergroten van bewustzijn in de samenleving dat politie, gemeenten en burgers samen kunnen bijdragen aan veiligheid.

<sup>10</sup> HW en infrastructuur diensten worden geleverd door IC&S, SMS dienst en beheer door CM.

Er is binnen het concept een duidelijke verdeling van verantwoordelijkheden tussen gemeenten en politie gemaakt. Het onderhouden van de contacten met de burgers cq. deelnemers is een verantwoordelijkheid van de gemeente. Het aannemen van de meldingen, het opstarten van een Burgernetactie, het verwerken van de informatie in het reguliere proces en het verzorgen van de housing van het systeem zijn verantwoordelijkheden van de politie. Op het terrein van de communicatie hebben beide een gezamenlijke verantwoordelijkheid.

De Burgernet organisatie heeft aangegeven dat op dit moment Burgernet 3000 tot 4000 keer per jaar wordt ingezet. Daarbij is ongeveer 40% van de uitgestuurde berichten ten behoeve van vermissingen. Ter verduidelijking volgt hier een vereenvoudigde uitwerking van het Burgernet proces, die tevens wordt gevisualiseerd in figuur C2.1:

- De regiopolitie ontvangt (meestal via 112 en de meldkamer) een melding van een voorval vanuit burgers of van hulpverleners.
- Bij vermoeden dat mogelijke inzet Burgernet van belang kan zijn wordt de melding door de meldkamer centralist geanalyseerd en beoordeeld of Burgernet een mogelijke optie is aan de hand van vastgestelde criteria voor inzet Burgernet. Enkele van deze criteria zijn:
  - De melding moet tijdkritisch zijn;
  - Er moet sprake zijn van een relatie met veiligheid;
  - Er moet een duidelijk signalement zijn.
- Als een actie Burgernet waardig is, dient de chef meldkamer te beoordelen of er voldoende capaciteit is om een actie daadwerkelijk op te kunnen starten op basis van richtlijnen die het korps heeft opgesteld.
- Alvorens de meldkamer centralist het Burgernet alert uitstuurt via het Burgernet platform wordt de alert in het Geïntegreerde Meldkamer Systeem (GMS) geregistreerd, zodat alle medewerkers meldkamer weten dat een Burgernetactie voor het incident is opgestart. Daarnaast dient de meldkamer centralist keuzes te maken over het gebied waar Burgernet wordt ingezet, de communicatiemiddelen (sms, spraak en/of e-mail) en of er gedifferentieerd wordt naar deelnemersgroepen.
- Burgers die een bericht ontvangen kunnen reageren middels een telefoonnummer. De intelligentie in het Burgernet systeem zorgt er voor dat als iemand een bericht krijgt en vervolgens belt, het systeem de persoon routeert naar de juiste meldkamer centralist. Door registratie van persoonsgegevens kan de centralist ook meteen zien wie de persoon is die belt.
- Bij beëindiging van Burgernet actie stuurt de centralist een afloopbericht aan de deelnemers, betrokken eenheden en de wijk(eenheid) van de betreffende wijk(en).



Figuur F.1.1 - Burgernet proces overzicht

Binnen diverse interviews is naar voren gekomen dat de huidige situatie omtrent Burgernet een aantal knelpunten omvat. De volgende knelpunten worden genoemd:

- Burgernet is op dit moment nog niet landelijk uitgerold en heeft dus geen landelijke dekking. De planning is dat het Burgernet systeem eind 2011 naar alle regio's en de KLPD is uitgerold.
- Burgernet is afhankelijk van de aansluiting van gemeenten die de publiciteit moeten genereren voor het aanmelden bij Burgernet. Sommige gemeenten kunnen of willen deze investering niet doen en vormen geen onderdeel van de Burgernet dekking.
- Het platform en de dienstverlening van Burgernet lijken op dit moment nog niet stabiel en Burgernet is nog niet volledig uitgerold binnen de politie. Het lijkt derhalve niet opportuun om voor eind 2011 grote wijzigingen in het Burgernet platform en/of dienstverlening door te voeren.
- Het Burgernet platform zal eind 2012 ca. 5 jaar oud zijn. In de afgelopen periode is het deels organisch gegroeid. Het lijkt derhalve zinvol om na te gaan denken over eventuele vervanging van het platform met een 'nieuwe generatie' functionele en technische oplossingen (bijv. IP telefonie in aanvulling op analoog, toepassing social media).
- De huidige financiering van Burgernet door BZK houdt per 01-01-2012 op.

### F.3 NL Alert

NL-Alert is een burgeralarmeringssysteem dat de mogelijkheid biedt om in geval van een ramp of crisissituatie te communiceren wat er aan de hand is en wat burgers direct moeten doen.

De dienst NL-Alert is volledig gebaseerd op de cell broadcasttechniek. Cell Broadcasting bewerkstelligt dat berichten via een point-to point oplossing door middel van golfstralingen kunnen worden uitgezonden naar burgers die in een bepaalde regio aanwezig zijn. Dit gebeurt via de telecommunicatie netwerken van de landelijke operators. Voor het verzenden van deze berichten zijn geen mobiele nummers nodig: iedereen die zich binnen het bereik van een bepaalde GSM-zendmast bevindt, ontvangt het bericht. Voorwaarden zijn wel dat de telefoon aan staat en deze is ingesteld op het juiste kanaal voor het ontvangen van cell broadcast-berichten.

De NL-Alert organisatie heeft aangegeven dat met het veranderen van de naam van Cell broadcast naar NL-Alert er voor gekozen is om een service gerichte alarmeringsdienst in te richten in plaats van een technologie gedreven dienstverlening. Dit heeft onder andere te maken met de technische knelpunten, maar ook met een verandering van concept.

De volgende knelpunten van de huidige situatie NL-Alert zijn binnen diverse interviews aangegeven:

- NL-Alert is als dienst nog in de ontwikkel fase. NL-Alert zal eind 2010 technisch geïnstalleerd zijn in de veiligheidsregio's en twee nationale coördinatiecentra. Daarna zullen gebruikers worden opgeleid en vinden er praktijktesten plaats. Daarnaast dienen de burgers nog op de hoogte gebracht te worden van dit communicatiemiddel. Dit geschiedt

met behulp van een uitgebreide voorlichtingscampagne. Naar verwachting zal NL-Alert in het 2<sup>e</sup> kwartaal van 2011 operationeel in gebruik genomen kunnen worden.

- Het succes van NL-Alert is afhankelijk van de huidige mogelijkheden en instellingen die op elke individuele mobiele telefoon aanwezig moet zijn om een cell broadcast-bericht te ontvangen. Sommige telefoons zijn al standaard geactiveerd voor het ontvangen van cell broadcast-berichten, de meeste nog niet. Daarnaast zijn er veel merken smartphones, waarbij er niet eens de mogelijkheid is om cell broadcasting-berichten te ontvangen. Een belangrijke randvoorwaarde voor het implementeren en functioneren van NL-alert is dat toestellen middels mobiele telefoonleveranciers worden verplicht om de standaard met betrekking tot cell broadcasting in de telefoons te implementeren. Dit is mogelijk via Europese Wetgeving.



## F.4 AMBER Alert, Burgernet en NL Alert vergeleken

Als onderdeel van scenario 2 heeft een kwalitatieve analyse plaatsgevonden van de huidige situaties van Burgernet en NL-Alert. In onderstaande tabel is de samenvatting van de uitkomsten van deze analyse weergegeven en uitgezet ten opzichte van AMBER Alert.

Samenvatting kwalitatieve aspecten alerteringsdiensten			
Aspecten	AMBER Alert	Burgernet	NL Alert
Functionele aspecten			
Doel	Alerteringsdienst ter opsporing van vermiste kinderen	Alerteringsdienst ter verhoging veiligheid door betrekken burgers	Alarmeringsdienst ter voorlichting tijdens risico-, ramp en crisissituaties
Vastlegging persoonsgegevens van burgers	Alleen het mobiele telefoonnummer wordt vastgelegd	Een volledige set aan persoonsgegevens wordt vastgelegd	Er worden geen persoonsgegevens vastgelegd
Geografische benadering	Landelijke uitzending	Regionale uitzending	Uitzending naar cel(len), middels cell broadcasting
Doelgroepen	Geen doelgroepselectie; focus op straatniveau is niet mogelijk	Selectie van verschillende doelgroepen mogelijk	Uitzending naar cel(len), middels cell broadcasting
Media kanalen	Radio, TV, SMS, Mail, pop-ups, screensaver, nieuwsredacties, verschillende social media, RSS, narrowcasting, snelwegborden, schermen en mobiele terminals bij diverse bedrijven, websites	Belkanon, SMS (tekst), email, RSS-feed	SMS (tekst) middels cell broadcasting

Samenvatting kwalitatieve aspecten alerteringsdiensten			
Aspecten	AMBER Alert	Burgernet	NL Alert
Organisatorische aspecten			
Betrokken actoren	Politie (regionale korpsen, KLPD, LBVP), Netpresenter (incl. subcontractanten)	Politie (Burgernet PO, meldkamers, KLPD, regionale korpsen, vtsPN), Gemeenten, Logica	NCC, Centric, Logius, telecom providers, telecom operators, hulpdiensten
Domein	Intake en Noodhulp domein	Zowel Intake en Noodhulp, Handhaving als Opsporingsdomein	Intake en Noodhulp domein
Aansluiting op staande processen	De meldkamers kunnen een rol hebben binnen het AMNER Alert proces. AMBR Alert is echter niet vastgelegd in de meldkamer processen	Burgernet is volledig in de meldkamer processen geïntegreerd	NL-Alert wordt technisch geïntegreerd in de meldkamer processen. Procedurele en praktische inbedding moet nog plaats vinden
Technische aspecten			
Verantwoordelijkheden beheer activiteiten	Netpresenter: Functioneel beheer en software ontwikkeling IC&S: Beheer hardware en infrastructuur en hosting	Logica: Functioneel beheer, software ontwikkeling en beheer hardware en infrastructuur vtsPN: Housing	Centric: Software ontwikkeling en functioneel beheer Logius: Beheer hardware en infrastructuur en hosting
Beveiliging	De beveiliging van AMBER Alert is niet getoetst aan de beveiligingseisen vanuit BZK. Er zijn echter diverse firewalls en een dubbele authenticatie voor het inloggen op het AMBER Alert systeem door de KLPD ingericht	Burgernet voldoet aan de beveiligingseisen gesteld door de vtsPN	NL-Alert voldoet aan de beveiligingseisen gesteld door Logius

Samenvatting kwalitatieve aspecten alerteringsdiensten			
Aspecten	AMBER Alert	Burgernet	NL Alert
SLAs	Er zijn geen formele SLAs vastgelegd tussen Politie en Netpresenter, wel tussen Netpresenter en subcontractanten	Er zijn formeel SLAs vastgelegd tussen Burgernet, vtsPN en Logica	Er zijn formeel SLAs vastgelegd tussen NCC en Centric, en NCC en Logius
Juridische aspecten			
Eigenaarschap intellectueel eigendoms rechten	Netpresenter is de enige rechthebbende van de IE rechten op zowel merknaam als software	Regiokorps Utrecht is, als rechtsorgaan, volledig eigenaar van de IE rechten	NCC is, als agentschap Ministerie van BZK, volledig eigenaar van de IE rechten
Financiële aspecten			
	Netpresenter (en subcontractanten) ontvangen geen vergoeding voor de geleverde diensten. De diensten van Netpresenter omvatten onder andere PR, communicatie, promotie, aanmeldingen en helpdesk.  CM Telecom wordt betaald naar aantal uitgestuurde SMS berichten.	Logica ontvangt jaarlijks €420.000 voor beheer en onderhoud activiteiten  CM Telecom ontvangt jaarlijks een vast bedrag van €9333 voor de SMS dienst en wordt daarnaast betaald naar aantal uitgestuurde SMS berichten.  vtsPN ontvangt jaarlijks €141.828 voor housing activiteiten	De hoogte van vergoeding aan Centric en Logius voor de geleverde diensten is niet bekend.

## G Detail uitwerking aanbestedingsplichten

In deze bijlage wordt een uitwerking gegeven van de inschattingen van de kosten en doorlooptijden voor een aanbestedingsprocedure in die situaties waarin de overheid aanbestedingsplichtig is.

### G.1 Onderwerpen van aanbesteding

In de volgende situaties bestaat er de mogelijkheid dat de overheid verplicht is om de opdracht Europees te moeten aanbesteden:

- 1 Overdracht van alle IE rechten;
- 2 Overdracht van beperkte IE rechten;
- 3 Contract tussen vtsPN en Netpresenter;

Voor elk van deze situaties geldt dat indien de totale waarde van de opdracht (inclusief vervolgoopdrachten en verlengingen) hoger is dan drempelwaarde van EUR 125.000 (excl. BTW) dat de overheid verplicht is om de opdracht Europees aan te besteden. Daarbij maakt het niet uit hoe de prijs van overdracht van (beperkte) IE rechten is opgebouwd t.a.v. merknaam, waarde software, waarde reeds verleende diensten etc.

- 1 Overdracht van alle IE rechten

Dit betreft de overdracht van zowel de merknaam AMBER Alert als de volledige software van AMBER Alert aan de overheid. Het is niet te verwachten dat Netpresenter bereid zal zijn om alle IE rechten over te dragen. Mocht dat toch het geval zijn, dan is onze inschatting dat deze zeker de drempelwaarde zal overschrijden.

- 2 Overdracht van beperkte IE rechten

Dit betreft de overdracht van zowel de merknaam AMBER Alert als de maatwerksoftware van AMBER Alert aan de overheid. Daarnaast verstrekt Netpresenter een niet-exclusief, eeuwigdurend en onherroepelijk gebruiksrecht ten aanzien van de standaardsoftware die de overheid in staat stelt om de software te gebruiken, beheren en verder te ontwikkelen. Netpresenter heeft als indicatie van de kosten voor de overdracht van de beperkte IE rechten en voor het gebruiksrecht ten aanzien van de standaardsoftware een bedrag van €395.000 per jaar afgegeven. Dit bedrag overschrijdt de drempelwaarde zeker.

- 3 Contract tussen vtsPN en Netpresenter voor dienstverlening

Dit is in feite een nieuw contract waarbij er verschillende opties zijn:

- a) vtsPN sluit één contract af met Netpresenter voor continuering van de huidige functionele en technische situatie. Netpresenter blijft het volledige applicatiebeheer zelf uitvoeren en besteed het technisch beheer uit aan haar onderaannemers. Netpresenter heeft aangegeven dat de totale kosten die hiermee gemoeid zijn ca. 1M per jaar bedragen waardoor hiermee de drempelwaarde ruimschoots overschreden wordt.
- b) vtsPN sluit meerdere contracten af: één met Netpresenter voor het applicatiebeheer en overige dienstverlening en één (of meerdere) contract met andere partijen voor het

technische beheer. In dit geval is het zeer waarschijnlijk dat voor elk contract aanbestedingsplicht geldt en een afzonderlijke aanbestedingsprocedure doorlopen moet worden. Er kunnen 3 contracten worden voorzien:

- i Uit de informatie die verstrekt is door Netpresenter blijkt dat de kosten voor het applicatiebeheer ca. EUR 124.800 (excl. BTW) per jaar bedragen, waardoor een contract zeker boven de drempelwaarde uitkomt.
- ii Uit de informatie die verstrekt is door Netpresenter blijkt dat de kosten voor het technisch beheer ca. EUR 200.000 (excl. BTW) per jaar bedragen, waardoor een (meerjarig) contract mogelijk boven de drempelwaarde uitkomt.
- iii Netpresenter heeft aangegeven dat de kosten gemoeid met de overige dienstverlening ca. EUR 580.000 (excl. BTW) per jaar bedragen waardoor een contract zeker boven de drempelwaarde uitkomt.

## **G.2 Doorlooptijden van een aanbesteding**

Ter voorbereiding van een aanbestedingsprocedure moeten diverse documenten opgesteld worden, waarvan de belangrijkste de selectieleidraad is. De doorlooptijd van het opstellen van dit document is afhankelijk van het onderwerp van de aanbesteding. Onze inschatting is dat de doorlooptijd in alle gevallen minimaal 2 à 4 maanden zal bedragen.

In alle gevallen is de kortste procedure die van de Openbare Europese Aanbesteding. Onder een aantal randvoorwaarden is de minimale doorlooptijd van deze procedure, van aankondiging tot definitieve gunning 37 kalenderdagen. Deze voorwaarden zijn:

- De aanbesteder heeft een vooraankondiging verstuurd met daarin alle beschikbare informatie, minimaal 52 kalenderdagen voor de verzenddatum van de aankondiging zelf;
- De aankondiging en het (geheel vrij, volledig en direct) beschikbaar stellen van alle benodigde informatie gebeurt volledig via het internet.

Indien er geen vooraankondiging wordt verstuurd is de minimale doorlooptijd van de gehele procedure 55 kalenderdagen, bestaande uit 2 componenten:

- 22 kalenderdagen voor de inschrijving (of 40 kalenderdagen bij geen vooraankondiging);
- 15 kalenderdagen voor de ‘alcatel termijn’, dat wil zeggen de termijn waarbinnen een inschrijver een kort geding kan aanspannen tegen de gunningbeslissing.

Dit betekent dat de feitelijke doorlooptijd met vooraankondiging 89 kalenderdagen is en zonder vooraankondiging 55 kalenderdagen. Nu is het mogelijk om parallel aan de vooraankondiging het bestek e.d. op te stellen, maar het is veiliger om de doorlooptijd van de procedure zonder vooraankondiging aan te houden: 55 kalenderdagen oftewel 2 maanden. De totale doorlooptijd van de aanbestedingsprocedure, inclusief de voorbereiding, komt hiermee op minimaal 4 tot 6 maanden.

### **G.3 Kosten van een aanbesteding**

Voor de uitvoering van een aanbesteding zijn geen procedurele kosten verbonden. Het gebruik van bijvoorbeeld de aanbestedingskalender of TED is gratis.

Voor het opstellen van een (voor)aankondiging, bestek (selectieleidraad), nota van inlichtingen, beoordelen inschrijvingen, opstellen gunningbeslissing e.d. zijn daarentegen wel (arbeids)kosten verbonden. Met name het opstellen van het bestek en het beoordelen van de inschrijvingen zijn arbeidsintensieve activiteiten waar meerdere disciplines bij betrokken zullen zijn. Dit betreft zowel inhoudelijk deskundigen (functioneel en technisch) als juridische experts met kennis en ervaring in aanbestedingen.

De kosten voor het opstellen van deze producten is afhankelijk van het onderwerp van de aanbesteding. Onze inschatting is dat voor één aanbestedingsprocedure, gebaseerd op de hiervoor geschetste doorlooptijd, een inzet van ca. 160 - 240 dagen benodigd is. Gerekend met een bedrag van ca. EUR 800,- per dag (gebaseerd op externe inhuur) komt dit neer op EUR 128.000 – 192.000 (excl. BTW).