



# 11 ICT bij de politie

135

## 11.1 Inleiding

Op 4 december 2003 publiceerde de Algemene Rekenkamer het onderzoek *ICT bij de politie*.<sup>1</sup> Het betrof hier een onderzoek op verzoek van de Tweede Kamer. De Tweede Kamer vroeg naar de uitgaven voor ICT, het functioneren van ICT-toepassingen bij de politie, de samenwerking tussen de politieregio's bij ontwikkeling en aanschaf van ICT, en de coördinatie door de minister en staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). De Algemene Rekenkamer deed in haar onderzoeksrapport aanbevelingen om ICT bij de politie te verbeteren.

In dit nieuwe rapport geeft de Algemene Rekenkamer aan of de aanbevelingen zijn opgevolgd en of ze effect hebben gehad. Toen de Tweede Kamer het eerste verzoek tot onderzoek deed in december 2002, was de politie al gestart met een landelijke operatie onder leiding van de Regieraad ICT Politie,<sup>2</sup> om de informatiehuishouding bij de politie te verbeteren.

Hieronder volgt eerst een korte samenvatting van het rapport uit december 2003 en daarna een overzicht van de huidige stand van zaken.

De belangrijkste conclusies van het onderzoek *ICT bij de politie* waren:

- Er zijn grote tekortkomingen in de informatiehuishouding van de politie.
- Om die op te lossen is meer en betere samenwerking nodig tussen de politieregio's en met de coöperaties die betrokken zijn bij de vernieuwing. Uit het onderzoek bleek dat de bereidheid tot samenwerking in principe aanwezig was. Daadwerkelijke samenwerking in de praktijk is daarmee echter nog niet gegarandeerd, gelet op de bestuurlijk complexe vormgeving van de

---

<sup>1</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 28 350.

<sup>2</sup> De politiesector en de minister van BZK onderkenden in 1999 gezamenlijk in het Convenant Politie dat de applicaties en technische infrastructuren politiebreed dusdanige tekortkomingen vertonen dat ze dringend aan vernieuwing toe zijn. Als uitvloeisel van dat convenant heeft de minister van BZK per 2000 de Regieraad ICT Politie ingesteld om de situatie structureel te verbeteren.



Bestekoperatie. De Algemene Rekenkamer verwachtte niet dat er voor 2006 een gezamenlijke informatiehuishouding zou zijn. **136**

- Bovendien maakte de Algemene Rekenkamer zich zorgen over de betaalbaarheid van de Bestekoperatie.

De belangrijkste aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer waren:

- De korpsen moeten voorrang geven aan het belang van de politie als geheel, zelfs als dat voor de korte termijn soms ten nadele van het eigen korps is.
- De Regieraad moet de integrale beheersing van de Bestekoperatie verbeteren en het Bestek actualiseren. Daarbij dienen kwaliteit (producten/diensten), tijd (fasering en tempo van de projecten) en middelen (financiën, personele capaciteit) met elkaar in overeenstemming te zijn gebracht.
- Bij de door de Algemene Rekenkamer aanbevolen actualisering van het Bestek is het noodzakelijk dat de minister nieuwe afspraken maakt over doel, tijdpad en middelen voor de ICT-vernieuwing. Voorts dient hij zich ervan te overtuigen dat de sector voldoende zelforganiserend vermogen tentoonspreidt en in staat is tot een blijvende en effectieve samenwerking van alle korpsen. Waar dat vermogen tekort zou schieten, zal de minister moeten optreden.
- Er is aandacht nodig voor de financierbaarheid van de toekomstige ICT(-ontwikkelingen), die in gevaar zou kunnen komen als straks, zoals volgens het Ministerie van BZK de bedoeling is, de huidige Regieraadmiddelen ongeoormerkt worden overgebracht naar het reguliere politiebudget.
- Omdat de totale ICT-vernieuwing veel tijd zal vergen, dient een traject te worden uitgezet voor het ontwikkelen van 'noodverbanden' voor dringende problemen, in afwachting van de meer structurele oplossing waar nu aan gewerkt wordt.

De Regieraad kondigde aan het Bestek te actualiseren en zegde ook op andere punten verbeteringen toe. De minister van BZK schreef in zijn reactie dat hij en de korpsbeheerders vonden dat de sturing op ICT bij de politie verstevigd moet worden. De minister wilde de positie en samenstelling van de Regieraad herzien, omdat voor de implementatiefase bestuurlijke daadkracht nodig is. Ook gaf hij aan een wetswijziging voor te bereiden, om in voorkomende gevallen 'doorzettingsmacht' te kunnen uitoefenen. Hij kondigde voor 2004 aan: elektronische aangiftevoorziening in alle korpsen, oplevering van een aantal rekencentra, de uitrol van het C2000-communicatiesysteem en de oplevering van een opsporingsapplicatie. Ook wilde hij het Bestek laten actualiseren.



De Algemene Rekenkamer is in de periode 15 november – 15 december 2004, dus ongeveer een jaar na publicatie van het rapport, nagegaan in hoeverre de bovenstaande aanbevelingen zijn opgevolgd en of de minister zijn toezeggingen is nagekomen (de voor dit rapport relevante ontwikkelingen na afsluiting van het huidige onderzoek zijn verwerkt). De resultaten zijn te lezen in de volgende paragrafen.

## **11.2 Bevindingen terugblik**

De resultaten van het onderzoek naar de ontwikkelingen rondom ICT bij de politie sinds het onderzoek uit 2003 behelzen de volgende aspecten: de bestuurlijke invulling, de financiën en de ICT-toepassingen.

### **11.2.1 Besturing**

Bij de ICT van de politie zijn sturende instanties op verschillende niveaus betrokken. Aan de orde komen informatietechnologieorganisaties, de samenwerking tussen de politiekorpsen, de rol van de minister van BZK, de positie van de Regieraad en de inrichting van het Bestek.

### **11.2.2 CIP en ISC**

Op voorstel van de Regieraad heeft de minister van BZK op 14 februari 2002 de coöperaties CIP en ISC opgericht.<sup>3</sup> De coöperaties dienen praktische invulling te geven aan de landelijke samenwerking op het terrein van de ICT bij de politie. Hierbij richt CIP zich op de vraagzijde en ISC op de aanbodzijde van de ICT. De Ministeries van BZK en van Justitie en de politiekorpsen hebben de positie van de ISC/ITO<sup>4</sup> bevestigd als de ICT-dienstverlener voor politie, justitie en veiligheid. De minister van BZK zal naar verwachting op korte termijn een definitief besluit nemen over de positionering van de ISC/ITO. De korpsbeheerders hebben in het Korpsbeheerdersberaad (KBB) van 27 november 2004 toegezegd dat zij de directe verantwoordelijkheid willen nemen voor de publiekrechtelijke aanbodorganisatie die opvolger moet worden van ISC/ITO. Zij hebben daarbij voorgesteld een 'due diligence' onderzoek te laten uitvoeren bij het ITO.

---

<sup>3</sup> **CIP**: Coöperatie Informatiehuishouding Politie U.A. (U.A.: uitgesloten aansprakelijkheid, dat wil zeggen dat de leden niet persoonlijk aansprakelijk zijn).

**ISC**: ICT-Service Coöperatie Politie, Justitie en Veiligheid U.A.

<sup>4</sup> **ITO**: Informatietechnologieorganisatie, sinds 1998 een agentschap van het Ministerie van BZK. Sinds 2004 wordt gewerkt aan de integratie van ITO in ISC.



#### 11.2.2.1 *Samenwerkingsvoorziening politiekorpsen*

De ministers van BZK en van Justitie hebben op 28 juli 2004 een wetsvoorstel ingediend dat de samenwerkingsvoorzieningen op initiatief van de politiekorpsen regelt. Het wetsvoorstel bepaalt onder meer dat bij een dergelijke Voorziening tot Samenwerking (VtS) een publiekrechtelijke rechtspersoon kan worden ingesteld. Uit de memorie van toelichting blijkt dat de ministers de voorkeur geven aan een publiekrechtelijke vormgeving voor ICT bij de politie. Het wetsvoorstel verleent de minister van BZK een aantal bevoegdheden, met name de bevoegdheid om regio's te verplichten om aan een VtS deel te nemen, 'indien een zwaarwegend belang van het beheer van de politie dit vereist'. Ook kan de minister het bestuur van een rechtspersoon aanwijzingen geven, onder meer indien 'het belang van het beheer van de politie' dit vereist.

Daarnaast worden bij algemene maatregel van bestuur regels gegeven over onder meer taken, bevoegdheden en financiële middelen van de publieke rechtspersoon, en over taken, bevoegdheden, verantwoording, informatieverstrekking en samenstelling van de *organen* van de rechtspersoon.

De bestaande coöperaties moeten uiterlijk twee jaar nadat de wet in werking is getreden, zijn ontbonden. Het Korpsbeheerdersberaad wil de publiekrechtelijke vormgeving per 1 januari 2006 afronden.

#### 11.2.2.2 *Minister van BZK kan sturen, toetsen en onderzoeken*

Welke bevoegdheden heeft de minister van BZK om ICT bij de politie te sturen, knopen door te hakken en collectieve besluiten 'af te dwingen'? In antwoord op deze vraag wijst de minister de Algemene Rekenkamer op een wetsvoorstel om de beheerbevoegdheden van de minister van BZK te versterken: dat voorstel geeft hem de bevoegdheid om in voorkomende gevallen knopen door te hakken en collectieve besluitvorming af te dwingen. Volgens het wetsvoorstel krijgt de minister namelijk de bevoegdheden om regels te stellen aan de ICT-voorzieningen van de korpsen en om aanwijzingen te geven aan publiekrechtelijke rechtspersonen.

De Algemene Rekenkamer wijst er echter op dat de minister van BZK ook onder de huidige Politiewet de bevoegdheid heeft om:

- aanwijzingen te geven aan korpsbeheerders, als het belang van het beheer van de politie dit eist;
- te toetsen hoe de korpsbeheerders de kwaliteit van de taakuitvoering, de resultaten en het beheer van de politie waarborgen;
- onderzoek te verrichten in bijzondere gevallen.



Volgens het ministerie verleent het wetsvoorstel VtS de minister ook de bevoegdheden om steviger te sturen op ICT bij de politie. De Algemene Rekenkamer neemt aan dat het ministerie hiermee doelt op het nieuwe artikel 47a, derde lid, van het wetsvoorstel VtS. De in dit artikel neergelegde bevoegdheden betreffen echter alleen de *vormgeving* van de publiekrechtelijke rechtspersoon.

139

#### 11.2.2.3 *Positie en samenstelling Regieraad nog onduidelijk*

Positie en samenstelling van de Regieraad zijn nog niet herzien; hierover vindt op dit moment nog (bestuurlijk) overleg plaats tussen het Ministerie van BZK en de korpsbeheerders. Het ministerie verwachtte dat de minister hierover nog voor het einde van 2004 definitief zou besluiten. Het Korpsbeheerdersberaad (KBB) liet de Algemene Rekenkamer weten de positie van de Regieraad niet ter discussie te willen stellen. Het KBB gaf aan dat de discussie over de samenstelling van de Regieraad zomer 2004 op gang is gekomen. Toen legde de onafhankelijk voorzitter zijn functie neer, omdat deze onverenigbaar was met zijn nieuwe functie: voorzitter van het College Bescherming Persoonsgegevens. Als het wetsvoorstel Voorziening tot Samenwerking (VtS) in werking treedt, zullen er nieuwe mogelijkheden ontstaan.

Daarom heeft de minister van BZK in overleg met het dagelijks bestuur van het KBB najaar 2004 besloten op dat moment geen nieuwe onafhankelijk voorzitter te benoemen. In plaats daarvan heeft hij het KBB verzocht in de aanloop tot de wet VtS het voorzitterschap in te vullen. Vooralsnog zal een lid van het dagelijks bestuur van het KBB het voorzitterschap van de Regieraad uitoefenen. Het ligt ook niet in de verwachting dat er in de toekomst zal worden voorzien in een onafhankelijk voorzitterschap. Hiermee is een nieuwe koers uitgezet. Het KBB laat de Algemene Rekenkamer weten dat het voorjaar 2005 stappen zullen worden gezet om de afspraken tussen de minister en het dagelijks bestuur van het KBB verder te concretiseren.

#### 11.2.2.4 *Herijkt Bestek nog erg algemeen*

De Regieraad heeft op 23 november 2004 het herijkte Bestek<sup>5</sup> aangeboden aan de minister van BZK. In dit Bestek staat 1 januari 2009 als realisatiedatum voor een uniforme, concernbrede informatiehuishouding, ondersteund door een reeks nieuwe applicaties. Die datum is echter met veel voorbehoud omgeven. Zo is het scenario waarop de datum gebaseerd is, nog niet getoetst aan de 'begrenzers': budget, absorptievermogen korpsen en ontwikkelcapaciteit ISC. Het

---

<sup>5</sup> Bestek 2005–2008; Routekaart voor de vernieuwing van de informatiehuishouding van de Nederlandse Politie, versie 2.1, Regieraad ICT Politie, 17 november 2004. Motto: 'It's a Journey ...'.



ministerie beschouwt 1 januari 2009 desondanks als een harde einddatum.

140

Zoals blijkt uit het herijkte Bestek, is de *big bang*-aanpak uit het oorspronkelijke Bestek vervangen door een stapsgewijze aanpak. De *big bang*-aanpak bouwde de verouderde systemen geforceerd en snel af door ze integraal te vervangen door de nieuw te ontwikkelen politiesuites, met inbegrip van de bijbehorende technische en organisatorische ontwikkeling. Het uiteindelijke doel van een uniforme informatiehuishouding is in de nieuwe aanpak, in de woorden van de Regieraad, 'een stip op de horizon' geworden.

Het herijkte Bestek wekt de indruk dat begin 2008 de informatiehuishouding van de politie gemoderniseerd en uniform zal zijn. Ook zou de Bestekdoelstelling gehaald zijn. Met ingang van dat jaar zouden dus vooral de innovatieve veranderingen ter hand worden genomen. Tegelijk geeft de Regieraad in het Bestek aan, onvoldoende zicht te hebben om te kunnen beoordelen of dat in de praktijk inderdaad te realiseren zal zijn. Met name maakt het Bestek duidelijk dat er nog veel onzekerheden zijn rond wat de Raad 'snelheidsbegrenzers' noemt. Over bijvoorbeeld het absorptievermogen van de korpsen en het tempo van de organisatieontwikkeling ISC en CIP – cruciaal voor de voortgang van de vernieuwingsoperatie – doet het document weinig specifieke uitspraken.

Het herijkte Bestek kán in de ogen van de Regieraad ook niet specifiek zijn. Terugblikkend op de afgelopen vier jaar stelt het document dat de operatie erg omvangrijk en complex is; ook is er een groot aantal actoren en interacties. Dat maakt het volgens de Regieraad onmogelijk om de Bestekoperatie als geheel te besturen en te beheersen met methoden en modellen die in een programma- en projectomgeving effectief zijn. Blijkens het herijkte Bestek vindt de Regieraad het niet zinvol om de integrale kosten voor dit Bestektraject te calculeren, omdat nog onzeker is hoe hoog de kosten worden. Daarbij is het bereik van de operatie zo breed, dat er geen goede benchmark te maken is om de baten te berekenen. Over een langetermijnplanning stelt de Regieraad dat het speelveld te groot is om redelijk betrouwbare planningsuitspraken te kunnen doen.

Het herijkte Bestek schetst in een niet uitputtende opsomming zes risico's en aandachtspunten voor het verdere verloop van de Bestekoperatie. Ook doet het voorstellen voor maatregelen om deze risico's te beheersen.



### 11.2.3 Financiën

141

Hieronder worden twee financiële aspecten behandeld: de betaalbaarheid van de vernieuwingsoperatie en de manier waarop de ICT-kosten in het herijkte Bestek gedefinieerd zijn.

#### 11.2.3.1 Betaalbaarheid vernieuwingsoperatie

Op 7 februari 2004 hebben het KBB en de minister van BZK meerjarenafspraken gemaakt, onder meer over ICT-uitgaven. Daarbij is voor de komende jaren een plafond vastgesteld van gemiddeld 13% van de totale landelijke BVE-normvergoeding.<sup>6</sup> Deze 13% is een indicatief gemiddelde van alle korpsen en is opgebouwd uit een aantal componenten.

Het onderstaande overzicht geeft het meerjarenperspectief aan van de kosten per BVE van de landelijke en regionale ICT-ontwikkelingen. De Algemene Rekenkamer constateert dat de uitgaven voor de bijdrage vanuit de korpsen aan ISC/CIP inderdaad gemaximeerd zijn op het afgesproken plafond. De kosten van de regionale ontwikkelingen laten voor de komende jaren een licht dalende lijn per BVE zien (respectievelijk: 40,5% in 2005, 35,5% in 2006, en 34,6% in 2007 van het totale budget dat beschikbaar is voor ICT-ontwikkelingen).

Ontwikkelingen (in € per BVE)	2003	2004	2005	2006	2007
Landelijk: ISC	2452	2452	3290	3334	3334
CIP	439	439	473	1032	1013
Totaal landelijk	2891	2891	3763	4366	4347
Restant regionaal:	1990	442	1020	2685	3277
Totaal	4881	3333	4783	7051	7624

(bron: EA2004/53176, 12 februari 2004)

#### 11.2.3.2 Definitie ICT-kosten kan specifiek

In het herijkte Bestek is een standaard vastgesteld voor de specificatie van de ICT-uitgaven met de volgende componenten:

- nettokosten van lijnen en verbindingen;
- personele lasten van functies die ISC overneemt;
- personele lasten van informatiemanagers, CIO<sup>7</sup> en service manager;
- personele lasten functioneel applicatiebeheer;
- personele lasten functioneel en technisch beheer C2000/GMS/LIO;<sup>8</sup>

<sup>6</sup> BVE: Budget Verdeel Eenheid. Deze rekeneenheid wordt door het ministerie van BZK toegepast in het kader van de jaarlijkse budgettoewijzing aan de politieregio's.

<sup>7</sup> CIO: Chief Information Officer.



- personele lasten functioneel en technisch beheer telefonie.

142

Deze standaard schept meer eenduidigheid in de begroting en verantwoording van de *personele* ICT-kosten. Dit geldt niet voor de *materiële* ICT-kosten. De post 'Nettokosten van lijnen en verbindingen' (de Bestekterm) of 'Saldo van de lasten en de baten voor verbindingen en automatisering' (term ministerie van BZK) is onvoldoende gespecificeerd, terwijl dit wel de grootste materiële ICT-component is (95% van de materiële ICT-kosten).

Besloten is dat de Raad van Hoofdcommissarissen duidelijker specificeert welke posten onder de kostenpost (regionale) ICT-kosten vallen. Daarnaast zal de raad de gevolgen van de ICT-vernieuwing verder kwantificeren (bron: 'Package deal', 12 februari 2004).<sup>9</sup>

#### 11.2.4 ICT-vernieuwing

Er is nog geen planning vastgesteld om de nieuwe opsporingsapplicatie bij alle korpsen te implementeren. Evenmin is er een planning vastgesteld voor de realisatie van de geplande zeven rekencentra die de rekencentra van de afzonderlijke politiekorpsen zullen gaan vervangen. Het doel van deze rekencentra is, naast feitelijke clustering, tevens de homogenisering en consolidatie van gebruikte technologie.

De geplande einddata voor de bouw en de implementatie van de Politie Suite Opsporing (PSO, een reeks ICT-toepassingen voor de ondersteuning van het opsporingsproces) waren respectievelijk 1 januari 2005 en 1 januari 2006. De ontwikkeling van deze nieuwe opsporingsapplicatie (PSO-2, een herbouwde versie van de nooit geïmplementeerde PSO-1) is echter vertraagd. Dit hebben het CIP en de ISC onlangs aan het ministerie gemeld. Uit informatie van de Regieraad begrijpt de Algemene Rekenkamer dat er ernstige problemen zijn en het daarom niet uitgesloten is dat de ontwikkeling opnieuw moet starten. Deze problemen betreffen zowel de sturing en uitvoering van het bouwproces als de flankerende aspecten zoals beveiliging en implementatie van de applicatie bij de korpsen.

Tijdens de vergadering op 15 november 2004 besloot de Regieraad ICT Politie op basis van een externe audit om binnen een maand een (bijgesteld) projectplan op te stellen. In de Regieraadvergadering op 9

---

<sup>8</sup> C2000: het nieuwe digitale radionetwerk voor mobiele communicatie voor politie, brandweer, ambulancediensten, de Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen en de Koninklijke Marechaussee. GMS: Gemeenschappelijk Meldkamersysteem. LIO: Landelijke Interceptieorganisatie.

<sup>9</sup> Het resultaat van het overleg rond de meerjarige afspraken tussen de korpsbeheerders en de minister van BZK, zoals neergelegd in de brief van de minister van 12 februari 2004, kenmerk EA2004/53176.





december 2004 is vervolgens besloten dat het project fundamenteel wordt gezien en dat er per 1 februari 2005 een advies over de toekomst van het project beschikbaar zou moeten zijn. Van de zeven rekencentra die gepland zijn (zes bovenregionale en een centraal rekencentrum) is er op dit moment één operationeel, namelijk het rekencentrum voor het verzorgingsgebied Zuid (de zuidelijke politieregio's). Volgens het ministerie zal de ISC in de loop van 2005 de overige vijf regionale rekencentra opleveren. Het is nog niet duidelijk wanneer alle politieregio's daadwerkelijk gebruikmaken van deze rekencentra.

143

Volgens opgave van het ministerie van BZK<sup>10</sup> hadden eind 2004 twaalf<sup>11</sup> van de zesentwintig politiekorpsen (vijfentwintig regionale korpsen en het korps Landelijke Politiediensten) het nieuwe communicatiesysteem C2000 gedeeltelijk in gebruik genomen. Dit betekent dat per 1 januari 2005 veertien korpsen (de meerderheid) het systeem nog steeds niet in gebruik hebben genomen.

### 11.3 Conclusies

Deze paragraaf ordent de nieuwe conclusies van de Algemene Rekenkamer over ICT bij de politie naar de belangrijkste conclusies uit het eerdere rapport van 2003 over hetzelfde onderwerp.

#### 11.3.1 Besturing

##### **Aanbeveling 1 (Geef voorrang aan het belang van de politie als geheel)**

De bestuurlijke complexiteit is het afgelopen jaar niet verminderd. In feite nam de complexiteit juist toe, doordat er onzekerheid is ontstaan over de positie van de Regieraad, juist in de periode dat deze voor de cruciale taak stond een herijkt Bestek op te stellen. Het hoeft daarom niet te verbazen dat het herijkte Bestek nog steeds geen antwoord geeft op een aantal centrale vragen. Het is een visiedocument (zie onder Aanbeveling 2), dat geen antwoord geeft op vragen zoals wanneer de Bestekdoelstelling behaald is en wat de einddatum is van de inhaalslag waarvan in het Convenant Politie 1999 sprake is. Daarmee is de beheersbaarheid van de Bestekoperatie als geheel niet verbeterd.

<sup>10</sup> *Project Status Rapportage C2000*. Periode: december 2004.

<sup>11</sup> Het getal twaalf heeft betrekking op het aantal *politieregio's*. Per december 2004 was het systeem in nog drie andere C2000-regio's operationeel, maar niet bij de politiekorpsen in die regio's.



Wel zijn er acties in gang gezet die binnen enkele jaren kunnen leiden tot een eenvoudiger en hopelijk beter werkbaar besturingsmodel. De vraag of de doelstelling van de Bestekoperatie (een samenhangende en toekomstvast, politieke informatiehuishouding) hiermee op korte termijn daadwerkelijk dichterbij komt, valt op dit moment nog niet te beantwoorden. Veel zal namelijk afhangen van de concrete invulling van het bestuursmodel en de wijze waarop de actoren in dat model gaan functioneren: korpsbeheerders, korpschefs, CIO's, CIP, ISC en minister. De besluitvorming over hoe de ICT wordt ingericht en vernieuwd, is nu – ruim een jaar nadat het Rekenkamerrapport is verschenen – nog niet afgerond. De Algemene Rekenkamer concludeert dat er in het afgelopen jaar misschien wel stappen zijn ondernomen, maar dat deze nog niet hebben geleid tot reductie van de complexiteit en verbetering van de beheersing.

144

De Algemene Rekenkamer ziet in de ICT-vernieuwing een ontwikkeling naar 'blauw': het zwaartepunt van de besturing komt binnen de politiesector te liggen. Daar komt bij dat het Bestek te weinig samenhang aanbrengt tussen tijd, middelen en kwaliteit (zie onder Aanbeveling 2) en er relatief grote budgetten zijn voor korpsontwikkeling (zie onder Aanbeveling 4). Dit alles betekent dat de politieregio's zelf het tempo van en de prioriteiten binnen de ICT-vernieuwing gaan bepalen.

### **Aanbeveling 2 (Actualiseer het Bestek en breng daarbij kwaliteit, tijd en middelen met elkaar in overeenstemming)**

Net als het Bestek uit 2001 heeft het herijkte Bestek vooral het karakter van een visiedocument. Het is nog weinig concreet over hoe kwaliteit (welke producten/diensten), tijd (fasering en tempo van projecten) en middelen (financiën, personele capaciteit) met elkaar in overeenstemming worden gebracht. De Regieraad positioneert in het herijkte Bestek het uiteindelijke doel van een uniforme informatiehuishouding als 'een stip op de horizon'. Met andere woorden: een uniforme informatiehuishouding is nog ver verwijderd.

Voor zover er sprake is van een verbeterde beheersing van de Bestekoperatie, geldt dat alleen voor de ICT-kosten die de korpsen op jaarbasis voor hun rekening zullen nemen. Bij de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer om de Bestekoperatie beter te beheersen, ging het echter om de onderlinge samenhang van de aspecten tijd, middelen en kwaliteit. Deze drie aspecten worden niet voor niets aangeduid als de 'duivelsdriehoek': het is niet moeilijk om op een van deze aspecten goed te presteren, de kunst is juist om het geheel in de greep te krijgen.



**Aanbeveling 3 (Maak in de randvoorwaardelijke sfeer hernieuwde afspraken over doel, tijdpad en middelen voor de ICT-vernieuwing in het kader van de door de Algemene Rekenkamer aanbevolen actualisering van het Bestek)**

145

Van deze drievoudige aanbeveling is slechts het financiële aspect ingevuld. Er zijn principeafspraken gemaakt over wat de korpsen 'kwijt mogen zijn' aan ICT. Wat ze daarvoor krijgen en wanneer ze welk product of welke dienst geleverd krijgen, is nog steeds onbekend.

Des te belangrijker is het daarom dat nu snel het oorspronkelijke probleem wordt aangepakt: de gegevensuitwisseling tussen de applicaties van de politiekorpsen moet verbeterd worden (zie onder Aanbeveling 5).

### 11.3.2 Financiën

**Aanbeveling 4 (Besteed aandacht aan de financierbaarheid van de toekomstige ICT)**

De minister is zijn toezegging nagekomen om een ICT-ratio vast te stellen. Met de korpsbeheerders sprak hij namelijk af om een indicatief bestedingsplafond voor ICT-kosten vast te stellen van gemiddeld 13% van de totale landelijke BVE-normvergoeding. Vanuit het oogpunt van betaalbaarheid van de vernieuwingsoperatie maakt de Algemene Rekenkamer hierbij vier kanttekeningen:

- Het gaat hier om een plafond. Niet geheel duidelijk is wat er feitelijk besteed zal worden.
- ISC werkt op basis van opdrachten van de korpsen (al dan niet via CIP). Betalingen van de korpsen aan ISC zijn gekoppeld aan geleverde diensten. Dit betekent dat ISC geen vaste inkomstenstroom heeft, terwijl deze organisatie wel voor aanzienlijke vaste lasten staat, met name personeelskosten. Hier ligt een financieel risico van onbekende omvang. Dit probleem is des te nijpender door de huidige hoge personele bezetting. Wel hebben de korpsen garanties gegeven voor de leningen die het ISC is aangegaan.
- Het plafond betreft alle ICT-kosten in ruime zin. Hieronder vallen naast de kosten voor de vernieuwing van applicaties en technische en organisatorische infrastructures bijvoorbeeld ook de kosten van telefoonverbindingen en de bestaande ICT-kosten.
- De definitie van ICT-kosten die voor de politiesector geldt, is onvoldoende specifiek over de materiële ICT-component.

De Algemene Rekenkamer merkte in haar onderzoeksrapport van 2003 al op dat een bandbreedte voor de ICT-kosten van de regio's niet garandeert dat voldoende middelen voor de landelijke ontwikkelingen worden ingezet. Door de ICT-ratio vast te stellen is er wel meer



duidelijkheid over de bedragen die de politiekorpsen (maximaal) kwijt zijn aan ICT. Onduidelijk is nog steeds of deze bedragen toereikend zijn. De zorg van de Algemene Rekenkamer over de financiering van de Bestekoperatie is door de recente ontwikkelingen zeker niet weggenomen. Door de middelen van de Regieraad toe te voegen aan de BVE-normvergoeding, geeft de minister het financiële sturingsmiddel uit handen. Het is de vraag of hij in de nieuwe situatie voldoende in staat zal zijn om invloed uit te oefenen op de ICT-besturing. Het oordeel hierover zal afhangen van de concrete bevoegdheden die hij straks gebruikt om de publiekrechtelijke opvolgers van CIP en ISC vorm te geven. De Algemene Rekenkamer merkt hierbij op dat de korpsen de beschikking hebben over niet onaanzienlijke budgetten die zij eventueel kunnen inzetten voor regionale ontwikkelingen, zie de volgende reeks jaren, waarin het regionaal beschikbare ICT-ontwikkelbudget is weergegeven als percentage van het totaal beschikbare budget voor ICT-ontwikkelingen: 40,5% in 2005, 35,5% in 2006 en 34,6% in 2007.

146

### 11.3.3 ICT-toepassingen

#### **Aanbeveling 5 (Ontwikkel 'noodverbanden' om dringende problemen voorlopig op te lossen in afwachting van de meer structurele oplossingen van CIP en ISC)**

Deze aanbeveling is niet opgevolgd. Dit is des te meer een probleem door de stagnaties in de meer structurele oplossingen. Met name de ontwikkeling van de voor de opsporing cruciale PSO en de inrichting van de bovenregionale rekencentra blijven achter.

### 11.3.4 Algemene conclusie

De Algemene Rekenkamer concludeert uit het voorgaande dat kostenbeheersing voorop is komen te staan, ten koste van het tijdig realiseren van één informatiehuishouding voor de Nederlandse politie. Dit betekent dat de kwaliteit ten onrechte minder aandacht krijgt dan de middelen. Het gegeven dat de Regieraad het doel van een uniforme informatiehuishouding inmiddels typeert als 'stip op de horizon', stelt de Algemene Rekenkamer bepaald niet gerust.

## 11.4 Risico's volgens herijkt Bestek

Hieronder staan de risico's en aandachtspunten samengevat die het herijkte Bestek signaleert en de maatregelen die het Bestek daarbij voorstelt.



1. De Bestekoperatie is niet zozeer een zaak van technologie, maar houdt vooral een reorganisatie van de ICT-besturing in. Dit vereist een cultuuromslag bij alle betrokkenen.

*Risico:* Het risico bestaat dat deze cultuuromslag niet of onvoldoende tot stand komt.

*Maatregel:* Om zeker te stellen dat de cultuuromslag zijn beslag krijgt in dit complexe verandertraject, moet voldoende expertise op het gebied van verandermanagement worden gemobiliseerd en ingezet.

2. De aanbodorganisatie (ISC) heeft een plan opgesteld om in 2009 de tarieven structureel te kunnen verlagen naar marktconforme grenzen (bron: *Verder in veiligheid*, ISC, Strategie 2005-2008).

*Risico:* Als de aanbodorganisatie niet snel genoeg marktconform werkt, zal uit financiële overwegingen vanuit de korpsen steeds grotere druk ontstaan om de verplichte winkelnering los te laten. Dit kan de continuïteit van (delen van) de aanbodorganisatie bedreigen.

*Maatregel:* Schenk bij de aanbodorganisatie hoge prioriteit en veel bestuurlijke aandacht aan het bereiken van marktconformiteit via professionalisering en, waar mogelijk, outsourcing.

3. In de nieuwe strategie die de bovenregionale rekencentra inricht, is het oorspronkelijke principe van uniformiteit losgelaten.

*Risico:* De aanbodorganisatie loopt gevaar een federatie van verzorgingsgebieden te worden, terwijl de verzorgingsgebieden 'filialen' moeten zijn van de aanbodorganisatie voor de politie als geheel.

*Maatregel:* Streng toezien op de mate van differentiatie per verzorgingsgebied en veelvuldig overleg tussen verzorgingsgebieden op centraal niveau in stand houden.

4. Bij de ketenpartners van de politie is nog geen sprake van gearticuleerde vraag (concreet geformuleerde ICT-behoefte) via een vraagorganisatie.

*Risico:* Bij gebrek aan voortgang bij de vormgeving van de vraagarticulatie bij de ketenpartners loopt de aanbodorganisatie het risico deze vraagarticulatie (gedeeltelijk) zelf te moeten invullen. Dat zou kunnen leiden tot diensten en producten waarvan later blijkt dat ze niet (voldoende) passend zijn en waarvoor de ketenpartners niet (kostendekkend) zullen willen betalen.

*Maatregel:* De departementen BZK en Justitie dienen expliciet invulling te geven aan hun verantwoordelijkheid voor de totstandkoming van vraagarticulatie bij de ketenpartners en de multidisciplinaire coördinatie daarvan.

5. Naarmate de uniforme landelijke informatiehuishouding meer gestalte krijgt, ontstaat er geaggregeerde informatie zonder direct aanwijsbare



eigenaar. De kwaliteit van deze informatie wordt bepaald door de op korpsniveau ingebrachte broninformatie.

148

*Risico:* Verantwoordelijkheid voor en eigendom van geaggregeerde informatie op concernniveau zijn niet (eenduidig) belegd.

*Maatregelen:* Er dient een mechanisme voor kwaliteitstoetsen op de broninformatie te worden ingericht. Hierbij kan wellicht het kwaliteitsbureau van het Nederlands Politie Instituut (NPI) een rol spelen. De missie van dit instituut is te werken aan de verdere professionalisering van de politiezorg in Nederland. Dat doen zij door te fungeren als schakelstation, samenwerking te bevorderen en nieuwe ontwikkelingen te signaleren en op te pakken. Voorts moet in de korpsen een discussie op gang worden gebracht over de rolverdeling tussen lijnchefs en de CIO ten aanzien van de kwaliteit van informatie.

6. De bestaande verouderde systemen zullen in de komende jaren vervangen worden. Het komt echter veelvuldig voor dat historische gegevens geraadpleegd moeten worden. Als niet alle historische gegevens geconverteerd worden voor raadpleging via de nieuwe politiesuites, blijft behoefte bestaan om de oude systemen operationeel te houden.

*Risico:* Extra beheerlast.

*Maatregel:* De extra beheerlast expliciteren en afspraken maken over de dekking van deze kosten.

## **11.5 Reactie minister en korpsbeheerdersberaad en nawoord Algemene Rekenkamer**

De reacties van de minister en het KBB bevestigen in grote lijnen het beeld dat de Algemene Rekenkamer zich van de stand van zaken heeft gevormd. De weergave van de reacties is daarom beperkt tot met name die punten waar aanvullende informatie wordt gegeven of waar het beeld verschilt.



### 11.5.1 Reactie minister

149

De minister reageerde op 16 maart 2005 op het rapport van de Algemene Rekenkamer.

Hij is het op de volgende punten met de Algemene Rekenkamer eens:

- De bestuurlijke complexiteit is nog onvoldoende verminderd.
- Er zijn nog weinig noodverbanden ontwikkeld.
- Het Bestek moet concreter worden gemaakt.
- De ontwikkeling van de opsporingsapplicatie PSO en de inrichting van de rekencentra blijven achter bij de planning.

#### *Besturing*

De minister ziet de vooralsnog voortbestaande bestuurlijke complexiteit als tijdelijk en gedeeltelijk onvermijdelijk tot 1 januari 2006, wanneer de voornemens voor de nieuwe besturing zijn geëffectueerd. Het zwaartepunt in de ICT-besturing komt dan bij de korpsbeheerders te liggen, maar de korpsbeheerders en de minister zijn samen verantwoordelijk voor de publiekrechtelijke vraagorganisatie en aanbodorganisatie als opvolgers van CIP en ISC. De korpsbeheerders en de minister hebben afgesproken om reeds nu zoveel mogelijk conform de toekomstige situatie te werken.

#### *Financiën*

De minister merkt op dat de ISC binnen de kaders van de meerjarenafspraken met de korpsen een meerjarenbegroting heeft opgesteld voor de periode 2005 – 2008 die voor de komende jaren een positieve resultaatontwikkeling laat zien. De begroting is vastgesteld in de algemene ledenvergadering van de ISC. Hiermee hebben de korpsen zich in de optiek van de minister verbonden aan hun vaste bijdrage aan de ISC en is er in die zin voor de komende jaren een vaste inkomensstroom voor de ISC. De minister voegt hieraan toe dat hij in overleg is met de korpsbeheerders over de financiering en verdeling van de kosten van de transitie van de ISC naar een marktconforme aanbodorganisatie.

De minister is van mening dat hij, ondanks de toevoeging van de middelen van de Regieraad aan het reguliere politiebudget, voldoende in staat zal zijn invloed uit te oefenen op de ICT-besturing door een adequate vormgeving en aansturing van de publiekrechtelijke opvolgers van CIP en ISC.



### *ICT-toepassingen*

150

De minister geeft aan dat bij de ontwikkeling van de opsporingsapplicatie PSO gewerkt wordt volgens een twee-sporenaanpak: een spoor voor het oplossen van de huidige uitwisseling van opsporingsinformatie op basis van bestaande systemen en een spoor voor het vervangen van de bestaande systemen.

Voorts de PSO laat de minister weten dat overeenstemming is bereikt tussen BZK en de korpsbeheerders over fundamentele wijzigingen in het project. Deze ingreep loopt langs twee lijnen: een nieuwe bestuursstructuur en een nieuwe doelstelling. De nadruk ligt nu op het ontwikkelen van een bruikbaar product dat nog dit jaar kan worden geïmplementeerd.

### **11.5.2 Reactie Korpsbeheerdersberaad**

De Algemene Rekenkamer ontving op 17 maart 2005 een reactie van het Korpsbeheerdersberaad, mede namens de Raad van Hoofdcommissarissen (RHC).

Het KBB en de RHC onderschrijven de opmerkingen van de Algemene Rekenkamer over de complexe besturing.

Het KBB constateert dat zowel de minister als de leden van het KBB en de leden van de Raad van Hoofdcommissarissen overtuigd zijn van de ingezette koers om te komen tot een landelijke informatiehuishouding. Het KBB omarmt dan ook het ingediende wetsvoorstel VtS, vooral omdat dit wetsvoorstel volgens het KBB een wezenlijke bijdrage levert om de coöperatieve vraag- en aanbodorganisatie te veranderen in publiekrechtelijke organisaties en daarmee de besturing van dit dossier sterk kan vereenvoudigen.

### *Besturing*

Het KBB ziet 2005 nadrukkelijk als overgangsjaar.

### *Resultaten 2004*

Het KBB geeft onder meer aan dat het afgelopen jaar vooral energie gestoken is in de overdracht van ICT-taken van de korpsen aan de aanbodorganisatie ISC en daarmee de overname door ISC van medewerkers die zich in de korpsen met dit onderwerp bezighielden. Inmiddels hebben zestien korpsen het beheer van ICT en de daarbij betrokken korpsmedewerkers bij ISC ondergebracht. In de loop van 2005 volgen de overige korpsen.





Voorts laat KBB weten dat de inhoudelijke sturing op de vraagzijde is gewijzigd. De applicatieportfolio van de CIP wordt door de functionele boards van de Raad van Hoofdcommissarissen beoordeeld zodat het landelijke beleid zijn vertaling krijgt in de ICT. Daarnaast is besloten de besturing van omvangrijke projecten als PSO-2 te wijzigen.

151

De ontwikkelingen zijn positief maar laten gelijktijdig zien dat de ontwikkelingen - in een complex veld als ICT - zich niet tot in detail in het ICT Bestek laten vangen. Het Bestek is het visiedocument en richtsnoer voor de uitvoering die onder strakke regie, in overleg met het veld gestalte krijgt.

#### *Financiering*

Het KBB geeft aan dat de korpsen in de meerjarenafspraken inzichtelijk hebben gemaakt welke verplichtingen zij hebben en dat in overleg met de minister van BZK is vastgesteld dat het realiseren van de sterkte-uitbreiding van de politie prioriteit heeft. Uit een analyse van het Nederlands Politie Instituut van de kosten per BVE blijkt dat de korpsen gemiddeld niet meer dan 13% van de normvergoeding kunnen besteden aan ICT. Dit heeft volgens het KBB tot gevolg dat de kwaliteit van de informatiehuishouding en de daarbij geformuleerde ICT-ambities blijvend worden afgestemd op de beschikbare middelen en dat deze middelen 'graadmeter' blijven voor de snelheid waarmee de politie de uniformering en vernieuwing van de informatiehuishouding realiseert.

### **11.5.3 Nawoord Algemene Rekenkamer**

De Algemene Rekenkamer concludeert dat in 2004 en 2005 nog steeds vooral gewerkt is/wordt aan het oplossen van organisatorische problemen en kostenbeheersing en dat er nog maar weinig voortgang wordt gemaakt met concrete ICT-ontwikkelingen.

Inmiddels hebben de minister en de korpsbeheerders wel op hoofdlijnen overeenstemming bereikt over de weg die moet worden ingeslagen bij de inrichting van een nieuwe besturing van de politie-ICT. De Algemene Rekenkamer merkt in dit verband op dat pas bij de concrete invulling van deze nieuwe besturing zal blijken of de minister zich voldoende bevoegdheden voorbehoudt om op hoofdlijnen richting te geven aan de vernieuwingsoperatie en - indien nodig - corrigerend op te treden.

De minister en het KBB blijken verschillend te denken over het Bestek. De minister vindt dat het Bestek nader moet worden geconcretiseerd. Het KBB ziet het Bestek als visiedocument en richtsnoer. De Algemene Rekenkamer dringt er nogmaals op aan het Bestek zodanig te



concretiseren dat het voldoet aan de eisen die zij in haar rapport uit 2003 heeft aanbevolen: kwaliteit (welke producten/diensten), tijd (fasering en tempo van projecten) en middelen (financiën, personele capaciteit) moeten met elkaar in overeenstemming worden gebracht en worden afgestemd op de doelstelling van de Bestekoperatie om één samenhangende, robuuste en toekomstvaste politie informatiehuishouding te realiseren.

152

Dit is des te belangrijker daar de Algemene Rekenkamer in de ontvangen reacties haar beeld bevestigd ziet dat kostenbeheersing voorop is komen te staan, ten koste van het tijdig realiseren van één informatiehuishouding voor de Nederlandse politie. Het is volgens de Algemene Rekenkamer nog steeds niet zeker of er de komende jaren voldoende middelen beschikbaar zullen zijn om de vernieuwing van de ICT daadwerkelijk tot een succes te maken.

Ten eerste is er alleen een maximum aan middelen afgesproken (het indicatieve plafond van 13%), ten tweede is het onduidelijk of 13% als zodanig toereikend is en ten derde heeft de Algemene Rekenkamer in de ontvangen documentatie geen bedragen per korps aangetroffen waar individuele korpsbeheerders zich aan gecommitteerd hebben.

Ook is de problematiek van de transitiekosten van de ISC in de komende jaren naar een marktconforme aanbodorganisatie nog steeds niet opgelost. Deze kosten zullen met de huidige vertragingen alleen maar toenemen.

Wat de al een aantal jaren in ontwikkeling zijnde opsporingsapplicatie PSO betreft wijst de Algemene Rekenkamer op de noodzaak van een goed doortimmerde en haalbare planning voor de implementatie van de applicatie bij de korpsen: de applicatie krijgt immers vooral meerwaarde als hij bij alle korpsen is geïmplementeerd. Deze planning dient te worden afgestemd op de planning van andere projecten (al dan niet met een ICT-component) en op de beschikbare financiële en personele middelen bij de korpsen.

## **11.6 Overzicht wel/niet opgevolgde aanbevelingen per medio maart 2005**

Overzicht wel/niet opgevolgde aanbevelingen per medio maart 2005. Het overzicht is naar de stand van ultimo 2004 aan de bewindspersonen voorgelegd en geactualiseerd aan de hand van de reacties.



## Legenda:

- + = opgevolgd  
 +/- = gedeeltelijk opgevolgd  
 - = niet opgevolgd

Aanbevelingen	Opgevolgd	Toelichting
Geef voorrang aan het belang van de politie als geheel.	-/+	De Algemene Rekenkamer concludeert dat er in het afgelopen jaar misschien wel stappen zijn ondernomen, maar dat deze nog niet hebben geleid tot reductie van de complexiteit en verbetering van de beheersing.
Actualiseer het Bestek en breng daarbij kwaliteit, tijd en middelen met elkaar in overeenstemming.	-	Voorzover er sprake is van een verbeterde beheersing van de Bestekoperatie, geldt dat alleen voor de ICT-kosten die de korpsen op jaarbasis voor hun rekening zullen nemen. Bij de aanbeveling ging het echter om de onderlinge samenhang van de aspecten tijd, middelen en kwaliteit.
Maak in de randvoorwaardelijke sfeer hernieuwde afspraken over doel, tijdpad en middelen voor de ICT-vernieuwing in het kader van de door de AR aanbevolen actualisering van het Bestek.	-	Van deze drievoudige aanbeveling is slechts het financiële aspect ingevuld. Er zijn principeafspraken gemaakt over wat de korpsen 'kwijt mogen zijn' aan ICT. Wat ze daar voor krijgen en wanneer ze welk product of welke dienst geleverd krijgen is nog steeds onbekend.
Besteed aandacht aan de financierbaarheid van de toekomstige ICT.	-	De minister heeft een indicatief bestedingsplafond van gemiddeld 13% van de totale landelijke normvergoeding voor ICT-kosten vastgesteld. Echter: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Onduidelijk is wat er feitelijk besteed zal worden.</li> <li>- ISC heeft volgens de Algemene Rekenkamer geen zekerheid over een vaste inkomstenstroom van voldoende omvang, maar heeft wel aanzienlijke vaste (personele) lasten.</li> <li>- Het plafond heeft ook betrekking op andere kosten, zoals kosten van telefoonverbindingen en de bestaande ICT.</li> <li>- De definitie van ICT-kosten is onvoldoende specifiek over de materiële ICT-component.</li> </ul>



<b>Aanbevelingen</b>	<b>Opgevolgd</b>	<b>Toelichting</b>
Ontwikkel 'noodverbanden' om dringende problemen voorlopig op te lossen in afwachting van de meer structurele oplossingen waar nu aan wordt gewerkt.	-	Deze aanbeveling is niet opgevolgd. Dit is des te meer een probleem door de stagnaties in de meer structurele oplossingen. Met name de ontwikkeling van de voor de opsporing cruciale opsporingsapplicatie – de 'Politiesuite Opsporing' (PSO) – en de inrichting van de bovenregionale rekencentra blijven achter.

154