

Vergaderjaar 2010–2011

29 350

ICT bij de politie

Nr. 11

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 juni 2011

Inleiding

De Algemene Rekenkamer (ARK) heeft op mijn verzoek onderzoek gedaan naar de ICT bij de politie (kamerstuk 29 350, nrs. 9 en 10). Ik stel vast dat in het ARK rapport lessen uit het verleden zijn getrokken en dat heldere aanbevelingen voor de toekomst zijn gedaan. In deze brief geef ik mijn eerste reactie op de conclusies van het ARK rapport. Dit doe ik in samenhang met de rapporten en reviews die ik heb ontvangen in het kader van de overdracht van de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de Voorziening tot samenwerking Politie Nederland(vtsPN) door de korpsbeheerders aan mij per 1 mei jl.¹

De Rekenkamer heeft mij hedenochtend geïnformeerd over de uitkomsten van het onderzoek en heeft mij, conform de gebruikelijke procedure, eerder de gelegenheid geboden om te reageren op het conceptrapport. Gelet op het belang en de urgentie van dit onderzoek heb ik gemeend U heden mijn eerste reactie te doen toekomen.

Rapport «ICT Politie 2010» Algemene Rekenkamer

Eind negentiger jaren heeft de toenmalige minister van BZK het initiatief genomen om één landelijke informatiehuishouding bij de Nederlandse politie te realiseren binnen het regionale politiebestedel. Sindsdien zijn er diverse plannen gemaakt en uitgevoerd om één informatiehuishouding te realiseren, zoals het Bestek ICT politie en het Wenkend Perspectief. Deze stappen zijn gezet binnen het regionale bestel onder de primaire verantwoordelijkheid van de korpsbeheerders en korpschefs.

Het ARK rapport laat zien dat het doel van één informatiehuishouding nog niet is bereikt. De oorzaken van het slechts gedeeltelijk slagen van de bovengenoemde plannen zijn nog onvoldoende weggenomen. Mijn inzet is gericht op het realiseren van één landelijke informatiehuishouding bij de politie ten behoeve van het verbeteren van de prestaties van de recherche, alsmede de werkzaamheden van de politiemann en -vrouw op

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

straat. Er moet nog een aanzienlijk aantal stappen worden gezet, totdat de ICT-ondersteuning van de taakuitvoering adequaat is. De beschikbare informatie moet kunnen worden gedeeld en dezelfde systemen moeten worden gebruikt die ook maximaal gebruiksvriendelijk zijn, waarmee het politiewerk ook echt ondersteund en effectief wordt gemaakt. De agent en zijn of haar werk moet in de ICT ondersteuning centraal komen te staan, zoals ook de Rekenkamer zegt.

Door de ARK wordt in haar rapport aangegeven dat de problematiek bij de politie ten aanzien van de ICT niet toe te delen is aan één of een beperkt aantal verantwoordelijke partijen. Ieder heeft een eigenstandige verantwoordelijkheid. Zoals uit de conclusies van de ARK blijkt, zijn er echter teveel partijen betrokken en heeft het collectief van verantwoordelijken gefaald. Ik deel deze conclusie van de ARK en onderschrijf deze ook ten aanzien van de in het rapport benoemde toezichthoudende rol van de minister. De conclusies van de ARK zijn juist, maar wel inherent aan het huidige bestel. De conclusies uit het ARK rapport maken duidelijk dat de sturing onvermijdelijk op een andere wijze dient te worden vormgegeven. Het regionale bestel heeft zich overleefd. Het decentrale bestel met 26 autonome korpsen is zelf één van de belangrijke oorzaken van het falen van de ICT-ontwikkeling geworden.

Als de nationale politie tot stand is gekomen zal de sturing van het ICT-dossier de primaire en eenduidige verantwoordelijkheid worden van de nationale korpsleiding. De landelijk CIO zal daar onderdeel van uitmaken. De ervaringen met de functie van landelijk CIO zijn tot nu toe positief, zoals door de ARK wordt aangegeven. De landelijk CIO wordt geïntegreerd binnen de korpsleiding van de Nationale Politie, en zijn staf, de zogenaamde CIO-office, wordt verder uitgebreid. Het ARK rapport maakt mijns inziens duidelijk dat de vorming van de nationale politie een belangrijke voorwaarde is voor het kunnen realiseren van één uniforme informatiehuishouding. Het standaardiseren van de werkprocessen is een vereiste hiervoor. De voor het politiewerk noodzakelijke informatievoorziening en ICT-infrastructuur kunnen bij de vorming van nationale politie vanuit één visie op de politieorganisatie onder centrale regie worden gerealiseerd.

Nationale Politie is echter niet het antwoord op alle ICT vragen. Ik onderschrijf de opvatting van de Algemene Rekenkamer dat ook verandering van de cultuur nodig is. Het laten prevaleren van het gezamenlijke belang boven het individuele belang is ook een belangrijke voorwaarde. Ik beschouw de realisatie van één informatiehuishouding als een ingrijpende technische, organisatorische en culturele verandering. Ik kies met de ARK bij de voorbereiding van deze verandering voor zorgvuldigheid boven snelheid. Het is belangrijk nu het pad van de zorgvuldigheid te kiezen, opdat de politiemans en -vrouwen op een adequate wijze door de informatievoorziening en bijbehorende ICT-infrastructuur wordt ondersteund in zijn/haar werkzaamheden. De agent zal nadrukkelijk betrokken worden bij de besluitvorming rond de ICT, waarbij hij/zij de verbetering ook daadwerkelijk gaat merken. De analyse van de ARK ten aanzien van de besluitvorming over de invoering van de basisvoorzieningen maakt dit duidelijk.

Om de problemen met de ICT op te lossen is zowel een korte als een lange termijn aanpak nodig. Tot de korte termijn maatregelen behoren maatregelen die de bestaande voorzieningen direct stabiel en gebruiksvriendelijker maken. Zo zullen agenten op korte termijn gebruik kunnen maken van een sterk vereenvoudigde versie van de 16 meest gebruikte formulieren in de Basisvoorziening Handhaving.

Niet alle problemen kunnen echter op korte termijn worden opgelost. Een meerjarigen aanpak gericht op vernieuwing van de informatievoorziening is onvermijdelijk. Het Aanvalsprogramma vernieuwing informatievoorziening politie 2011–2014 zal ik u na de zomer aanbieden. Het programma zal uit twee sporen bestaan, waarbij de prioriteit in eerste instantie dient te worden gelegd bij stabilisatie en borging van de huidige ICT-infrastructuur en van waaruit vervolgens gewerkt wordt aan de vernieuwing en vervanging van basisvoorzieningen, ICT-infrastructuur en -organisatie. Het aanvalsprogramma zal in nauwe samenwerking met de kwartiermaker voor de nationale politie worden opgesteld. Een belangrijke voorwaarde voor een beter werkende informatiehuishouding is namelijk de standaardisatie van de bedrijfsprocessen bij de politie. In het aanvalsprogramma zal ik alle conclusies en aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer verwerken.

De belangrijkste aanbevelingen zijn naar mijn opvatting:

- doorzetten van de overgang van zeven verzorgingsgebieden naar één centraal verzorgingsgebied;
- versterken van de positie van de landelijk CIO ten aanzien van het ICT-budget en de aansturing van de aanbodorganisatie;
- vasthouden aan een heldere strategische koers;
- de hand houden aan landelijke kaders en principes en inperken van de mogelijkheden voor ongeleide initiatieven;
- vaststellen van architectuurprincipes en zo veel mogelijk aansluiten op werkprocessen, ketenpartners en standaarden;
- harmoniseren en standaardiseren van de werkprocessen.

Per 1 mei jl. heb ik met instemming van de korpsbeheerders de volledige regie over de ICT bij de politie aan mij getrokken. Daartoe heb ik op 22 februari afspraken met het Korpsbeheerdersberaad (Kbb) gemaakt als onderdeel van de afspraken over de transitie van regionale naar nationale politie. Ik heb U hierover geïnformeerd bij brief van 31 maart jl, kamerstuk 29 628, nr. 241. Een van deze Transitie-afspraken betrof de overdracht van de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de vtsPN op 1 mei. Sindsdien draag ik als minister van Veiligheid en Justitie en als beheerder van het Korps Landelijke Politie Diensten de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de vtsPN en de aansturing van de recent door de korpsbeheerders aangewezen landelijk CIO van de politie. Zoals ook aangegeven in het ARK rapport is de aanstelling van een landelijk CIO per 1 oktober jl. een belangrijke stap geweest om de vraag naar ICT beter te articuleren en prioriteiten te stellen.

Ik heb eveneens gevraagd om opnieuw onderzoek te doen naar de mogelijke effecten van de invoering van BVH op de criminaliteitsstatistiek, in vervolg op het eerdere onderzoek van de Inspectie OOV. De ARK geeft in haar rapport aan dat zij aanwijzingen heeft dat BVH in het gebruik wordt vermeden of dat incidenten lichter worden geclassificeerd, zodat geen registratie in het systeem hoeft plaats te vinden. De effecten van het gebruik van het systeem zijn volgens de ARK echter moeilijk in kwantitatieve termen uit te drukken. De ARK geeft aan dat uit haar analyse kan worden afgeleid dat de invoering van BVH mogelijk effect heeft gehad, maar dat vermoedelijk ook andere factoren hierbij een rol spelen. Ik constateer derhalve op basis van ARK- en Inspectie OOV rapport dat absolute zekerheid over de betrouwbaarheid van de statistische gegevens niet valt te geven. Er zijn echter ook onvoldoende aanwijzingen om te twifelen dat deze gegevens onjuist zouden zijn. Voor de toekomst is het van cruciaal belang dat de databestanden compleet zijn om de benodigde informatie te kunnen genereren. Het gebruiksgemak als gevolg van de verbeteringen aan de BVH zal daaraan bijdragen.

Overdracht vtsPN

Het Kbb heeft voor de overdracht van de bestuurlijke verantwoordelijkheid op 1 mei een overdrachtsdocument opgesteld waarin is aangegeven wat er tot dat moment bereikt is in het kader van het «huis op orde» brengen bij de vtsPN en welke acties nog nodig waren. Verder is afgesproken dat het Kbb door een bureau een risicoanalyse van de financiële bedrijfsvoering zou laten maken en dat de Departementale Accountant Dienst (DAD) hierover een second opinion zou geven. Daarnaast heeft de DAD, door middel van een quick-scan ICT, op mijn initiatief de risico's van de ICT-systemen die door de vtsPN worden beheerd, geïnventariseerd. Tevens heeft een externe review door het HEC plaatsgevonden naar de verzorgingsgebieden vtsPN en heeft de ARK haar rapport «ICT Politie 2010» afgerond. Hierbij stuur ik uw Kamer, zoals toegezegd, de stukken van de bovengenoemde onderzoeken toe:

- rapport «Overdrachtsdocument – Bestuurlijke rapportage» van het Kbb;
- review HEC «Onderzoek verzorgingsgebieden VtsPN»
- rapport «vtsPN – Overdrachtsdocument financiële bedrijfsvoering» van PriceWaterhouseCoopers (PWC),
- brief van het Kbb als reactie op het (concept) rapport van de DAD;
- rapport «Second opinion overdrachtsdocument vtsPN» door de Departementale Accountant Dienst (DAD), waaronder de quick-scan ICT door de DAD;

De ARK constateert dat de directie van de vtsPN er onvoldoende in is geslaagd om een gezonde ICT-organisatie in te richten en professioneel in te spelen op de diverse vraag vanuit de korpsen en andere opdrachtgevers. Na het aantreden van een nieuw bestuur in 2009 en directiewisselingen bij vtsPN zijn verbeteringen bereikt in de bedrijfsvoering, maar problemen zijn omvangrijk en hardnekkig.

Die conclusie deel ik. Zowel ten aanzien van de ICT-taakuitvoering als de interne bedrijfsvoering van de vtsPN moeten nog stappen gezet worden. Verder zijn de financiële risico's bij de vtsPN bekend, maar nog onvoldoende gekwantificeerd.

De maatregelen die het Kbb heeft gestart zal ik krachtig voortzetten. In het vervolg van deze brief informeer ik uw Kamer over de stand van zaken bij de vtsPN, aanvullende onderzoeken en reviews en de aanvullende maatregelen die ik tref om de risico's van de vtsPN te beheersen.

Voortraject

In 2009 heeft het Kbb risico's in de bedrijfsvoering en de ICT-taakuitvoering van de vtsPN geconstateerd. Er is een groot aantal – soms ingrijpende maatregelen genomen. Zo is de verhouding tussen vast personeel en externen fors verbeterd van 70% vs 30% naar een verhouding intern- en extern personeel van 93% vs 7%. De norm die de vtsPN zichzelf gesteld heeft is 10% (hetgeen overigens overeenkomt met de Rijksbrede norm van 10%, zoals in de brief van de minister van Binnenlandse Zaken, nummer 2011–2000138096, kamerstuk 32 504, aan uw Kamer is aangegeven). In de periode 1 augustus 2010 tot 1 mei 2011 is het aantal externen toegenomen met 45 fte. Ik vind dit ook zorgwekkend. Weliswaar blijft de vtsPN binnen de gestelde norm, maar ik streef ernaar de vtsPN ruim onder deze norm te houden.

In 2010 is het verbetertraject «Huis op orde» gestart dat tot de volgende interventies heeft geleid:

- stabiliseren van de bedrijfszekerheid van de verzorgingsgebieden;
- versnellen van de al voorziene beheersverbeteringen;
- versterken van de projectbeheersing;
- beperken en beheersen van het licentiegebruik;

- verminderen van de ICT-kosten van leveranciers;
- verbeteren van de (interne) bedrijfsvoering

Het Algemeen Bestuur heeft destijds ook besloten om de directie van de vtsPN te vervangen en te versterken met een directeur Dienstverlening en een directeur Bedrijfsvoering.

Actuele stand van zaken ICT-taakuitvoering en bedrijfsvoering vtsPN

Interne bedrijfsvoering

In de bedrijfsvoering van de vtsPN is als gevolg van de genomen maatregelen inmiddels een aantal substantiële verbeteringen gerealiseerd. De organisatie komt qua bedrijfsvoering meer «in control», maar op basis van bovengenoemde rapporten constateer ik dat het werk nog niet af is. De ingezette verbetertrajecten worden nu structureel geborgd in de organisatie. Ik zal hier stevig op sturen.

ICT-taakuitvoering

Het Kbb heeft, naar aanleiding van het onderzoek van Het Expertisecentrum (HEC) naar de verzorgingsgebieden van de vtsPN, vastgesteld dat de ICT-problematiek urgenter is dan eerder werd verondersteld. Het grootste risico is discontinuïteit van de operationele ICT-dienstverlening van de vtsPN aan de korpsen. Dit betekent dat in eerste instantie prioriteit moet worden gegeven aan stabilisatie.

Het Kbb heeft mij inzake de overdracht van de ICT portefeuille tevens geadviseerd de ICT bij de politie ingrijpend te vernieuwen. Hierover heb ik uw Kamer eerder geïnformeerd (Tweede Kamer, 2010–2011, 29 628, nummer 40). In deze brief heb ik aangegeven dat ik eerst de uitkomst van het ARK-onderzoek wilde afwachten, alvorens beslissingen te nemen. Tevens heb ik toegezegd om uw Kamer na de zomer te informeren over de aanpak van de vernieuwing van de ICT. Met betrekking tot het Actieprogramma vernieuwing informatievoorziening politie 2011–2014 verwijs ik naar hetgeen ik hier eerder over in deze brief heb vermeld.

Stand van zaken verzorgingsgebieden vtsPN

In haar rapport geeft het HEC de uitkomsten van het onderzoek bij de verzorgingsgebieden weer. Hierbij komt het beeld naar voren dat grootschalige en structurele vernieuwing vanuit de huidige Verzorgingsgebieden geen optie is. Een haalbare optie is om de huidige Verzorgingsgebieden zich te laten concentreren op het beheer en continuïteit van de dienstverlening voor de komende jaren. Daarnaast dient gescheiden de vernieuwing in gang te worden gezet.

Vooruitlopend op de vernieuwing van ICT zijn door de vtsPN direct maatregelen getroffen om de verzorgingsgebieden te stabiliseren en de continuïteit van de operationele ICT-dienstverlening te waarborgen.

Financiële risico's

De financiële gevolgen van het op orde brengen van de ICT-taakuitvoering en de interne bedrijfsvoering van de vtsPN kunnen door hun aard nog niet helemaal worden gekwantificeerd. Wel is bekend op welke gebieden er financiële risico's worden gelopen.

De kosten van de korte termijnmaatregelen voor het borgen van de continuïteit van de operationele ICT-dienstverlening zijn reeds opgenomen in de begroting van de vtsPN. De kosten van de duurzame stabilisatie en de structurele vernieuwing van de ICT en de vervanging van de basisvoor-

zeningen zijn nog onbekend. Deze kosten zullen worden gekwantificeerd in het Aanvalsprogramma vernieuwing informatievoorziening politie 2011–2014 dat ik na de zomer aan uw Kamer zal sturen en dan worden opgenomen in de begroting.

In de bovengenoemde rapporten zijn daarnaast in de interne bedrijfsvoering van de vtsPN de volgende financiële risico's onderkend:

- achterblijvende vraag naar ICT-producten en diensten buiten basiskader van politiekorpsen en ketenpartners;
- niet-geplande activiteiten van de vtsPN ten opzichte van het ICT-jaarplan;
- onvoldoende stijging van de productiviteit van het personeel van de vtsPN;
- te weinig besparing op de ICT-kosten van de vtsPN;
- kosten samenhangend met mogelijke aanpassingen in de organisatie van de vtsPN;
- versnelde eventuele afschrijving van door de vtsPN ontwikkelde systemen, met name de Basisvoorziening Handhaving (BVH);
- ontoereikend licentiebeheer door de korpsen en de vtsPN.

De mogelijk versnelde afschrijving van de BVH, de omvang en tempo van de eventuele organisatie aanpassing van de vtsPN en het ontoereikende licentiebeheer behelzen de grootste financiële risico's. Deze risico's kunnen pas volledig gekwantificeerd worden als er inhoudelijke keuzes zijn gemaakt over bijvoorbeeld de vervanging van BVH, het tempo waarin deze vervanging plaatsvindt, de omvang en het tempo van de eventuele organisatorische aanpassingen, de benodigde licenties etc.

Ambitie en aanpak

De vtsPN is een cruciale schakel in het functioneren van de Nederlandse politie. Het verder verbeteren van de vtsPN is dus noodzakelijk en urgent. Gegeven de hiervoor genoemde rapporten en de adviezen van het Kbb kies ik voor een driedelige aanpak:

1. de continuïteit van de operationele ICT-dienstverlening waarborgen;
2. de interne bedrijfsvoering zo spoedig mogelijk te verbeteren om de overgang van (onderdelen van) de vtsPN naar de nationale politie soepel te laten verlopen;
3. de financiële risico's zo veel mogelijk te beheersen en beperken.

Ad 1. Waarborgen continuïteit ICT-dienstverlening

Om de continuïteit van de operationele ICT-dienstverlening te waarborgen zijn en worden in 2011 diverse maatregelen getroffen. De al in gang gezette interventies voor het stabiliseren van de bedrijfszekerheid van de verzorgingsgebieden en het versnellen van de beheersverbeteringen worden conform planning dit jaar afgerond en geborgd. Nu het bovengenoemde onderzoek van het HEC naar de verzorgingsgebieden is afgerond, zullen de verzorgingsgebieden verdergaand worden geüniformeerd en de bestaande ICT-systemen worden gesaneerd. Ook worden de lopende interventies voor het verlagen van de ICT-kosten van leveranciers en voor het beperken en het beheersen van het licentiegebruik krachtig voortgezet. Ten aanzien van de aanbevelingen blijf ik bij mijn standpunt zoals ik dit in mijn brief van 29 maart jl., kenmerk 2011–2000112362, op basis van de tussenrapportage heb geschreven.

De DAD constateert in de quick-scan ICT dat de sturing, financiering en eigendom van ICT-systemen complex, hybride en ontoereikend is. De acties die het Kbb en de directie van de vtsPN in gang hebben gezet ten aanzien van de geconstateerde tekortkomingen zullen onverkort verder

worden uitgevoerd. De constatering van de DAD over de kwaliteit en techniek van de bestaande systemen zijn voor mij aanleiding om het proces sanering krachtig door te zetten.

De vtsPN kan effectiever en efficiënter voldoen aan de behoeften van de korpsen in het geval van gemeenschappelijke behoeftestelling. De landelijk CIO is een zeer belangrijke actor om de nog steeds uiteenlopende behoeftestelling naar de vtsPN te bundelen en beperken.

Ad 2. Verbeteren interne bedrijfsvoering

Op het terrein van bedrijfsvoering worden de lopende interventies op het gebied van de bekostiging en bedrijfsvoeringprocessen conform planning afgerond en daarna structureel verankerd. De Landelijke Producten- en Diensten Catalogus van de vtsPN wordt vereenvoudigd. Ook worden de bedrijfsvoeringprocessen geborgd en geoptimaliseerd ten behoeve van de implementatie in de nationale politie. Verder wordt de verwerving en het beheer van softwarelicenties gecentraliseerd. Ten aanzien van de verwerving van licenties wordt samenwerking gezocht met de CIO Rijk om gezamenlijk als één partij in de richting van de markt op te trekken. Naast deze korte termijn acties moeten ook de volgende aspecten worden verbeterd: managementinformatie, inkoopproces (en Europese aanbesteding) en capaciteitsmanagement.

De directie van de vtsPN heeft in het nabije verleden, in de context van het huidige bestel, voorstellen gedaan voor de reorganisatie van de vtsPN. Deze voorstellen zijn niet geheel opportuun meer in het licht van de vorming van de nationale politie. Ik zal echter niet aarzelen om uit het oogpunt van de continuïteit van de operationele ICT-dienstverlening, de verbetering van de bedrijfsvoering en de beperking van de financiële risico's kleinschalige en specifieke organisatorische wijzigingen door te voeren.

Ad 3. Beheersen financiële- en ict risico's

Om beter inzicht in de risico's te krijgen zal ik de bekende risico's nauwkeuriger kwantificeren en waar nodig aanvullende risicoanalyses van de ICT-taakuitvoering, waaronder bestaande systemen, en bedrijfsvoering laten verrichten. Ook heb ik voor het toezicht een klein team binnen het directoraat-generaal Politie samengesteld met expertise op het terrein van beheer, financiële- en ICT risico's van de vtsPN. Hierdoor wordt het voor mij mogelijk risico's tijdig te onderkennen, aan te pakken en maatregelen te treffen om kostenstijging te voorkomen. De frequentie van financiële rapportages is hiertoe verhoogd.

Financiën

Het spreekt voor zich dat zowel voor mogelijke financiële risico's alsmede voor noodzakelijke incidentele investeringen de nodige extra financiële middelen nodig zijn. De ICT uitgaven moeten echter op termijn, gezien het hoge percentage dat in de normvergoeding wordt toebedeeld aan ICT (13%), structureel binnen de beschikbare middelen kunnen worden opgevangen. De financiering van de benodigde middelen kan en zal slechts binnen de begroting van de Politie (Hfdst VI VenJ) plaats kunnen vinden. De oplossing voor de ICT-problematiek zal niettemin onder geen beding ten koste gaan van de sterkte van de politie.

De genoemde incidentele extra middelen kunnen in de eerste plaats via de reserves van de vtsPN worden opgevangen. Voor investeringen kan een beroep worden gedaan op de leenfaciliteit van het ministerie van

Financiën. Daarnaast heb ik in de maart circulaire reeds aan de korpsen verzocht om in hun begroting een voorziening te treffen voor de mogelijke extra kosten, verband houdende met de ICT-problematiek.

De minister van Veiligheid en Justitie,
I. W. Opstelten