

Vergaderjaar 2003–2004

**29 350**

**ICT bij de politie**

**Nr. 2**

**RAPPORT**

**Inhoud**

	<b>Samenvatting</b>	<b>5</b>	3.3.6	Ministerie van BZK	29
			3.4	Conclusies	30
<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>12</b>			
1.1	Vraagstelling	12	<b>4</b>	<b>ICT toepassingen</b>	<b>33</b>
1.2	Onderzoeksaanpak	13	4.1	Inleiding	33
1.3	Indeling rapport	13	4.2	Functioneren applicaties	33
			4.2.1	Praktijkproblemen	33
<b>2</b>	<b>Regieraad ICT Politie: aanleiding, instelling en vormgeving</b>	<b>14</b>	4.2.2	Eilandautomatisering	36
2.1	Inleiding	14	4.2.3	Tekortkomingen gebruikersinterfaces	37
2.2	Beleidsplan Nederlandse Politie 1999–2002	14	4.2.4	Technische infrastructuur	37
2.3	Convenant Politie 1999	14	4.3	Informatie delen	37
2.4	Visiedocument	15	4.4	Lopende ontwikkelingen	38
2.5	Motie Rietkerk	15	4.4.1	Nieuwe applicaties en rekencentra	38
2.6	Regieraad	15	4.4.2	Informatiearchitectuur	38
2.7	Masterplan	16	4.4.3	PSO module 1	39
2.8	Bestek 2001–2005	16	4.4.4	ISC-Zuid	40
2.9	Tijdhorizon	17	4.5	Conclusies ICT toepassingen	41
2.10	Coöperaties CIP en ISC	17	<b>5</b>	<b>Samenwerking en coördinatie</b>	<b>42</b>
2.11	Besturing ICT-vernieuwing	18	5.1	Inleiding	42
2.12	Midterm review	19	5.2	Enkele recente samenwerkingsverbanden	42
2.13	Samenvatting	19	5.3	Samenwerking en coördinatie: de Bestekoperatie	44
			5.3.1	Visie op de wenselijkheid van samenwerking	44
<b>3</b>	<b>Kosten</b>	<b>21</b>	5.3.2	De organisatie van samenwerking	45
3.1	Inleiding	21	5.3.2.1	De Regieraad ICT Politie	45
3.2	Eerder onderzoek naar ICT-kosten	21	5.3.2.2	De Veranderorganisatie	45
3.2.1	Berenschot	21	5.3.2.3	CIP	45
3.2.2	Regieraad	22	5.3.2.4	CIO-overleg	46
3.2.3	KPMG (Magnitude onderzoek)	23	5.3.2.5	ISC en bovenregionale voorzieningen	47
3.2.4	Deloitte & Touche	23	5.3.2.6	Afbakening CIP/ISC	47
3.3	Inventarisatie ICT-kosten	24	5.3.2.7	CIP/ISC en de rol van de minister van BZK	48
3.3.1	Aanpak kosteninventarisatie	24	5.3.3	Risico's verbonden aan samenwerking	49
3.3.2	Politieregio's	25	5.4	Conclusies	50
3.3.2.1	Jaarrekeningen Politieregio's	25			
3.3.2.2	Personele kosten ICT politieregio's	25	<b>6</b>	<b>Voorwaarden voor succes van de Bestekoperatie</b>	<b>52</b>
3.3.2.3	Materiële kosten ICT politieregio's	27	6.1	Inleiding	52
3.3.3	KLPD	27	6.2	Bestuurlijke daadkracht	52
3.3.4	ITO	28	6.3	Draagvlak	53
3.3.5	Regieraad en coöperaties	29	6.3.1	Draagvlak voor het Bestek	53

6.4	Programmabeheersing	55	6.5.3	Gegevensbeheer korpsen	64
6.4.1	Programma-management	55	6.5.4	Korpsbelang versus algemeen politiebelaug	65
6.4.2	Planning Bestekoperatie	55			
6.4.2.1	Doelformulering	55	<b>7</b>	<b>Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>66</b>
6.4.2.2	Motivering middelen	56	7.1	Noodzaak van ICT-vernieuwing	66
6.4.2.3	Nulmeting, ijkpunten en tussendoelen	57	7.2	Samenwerkingsbereidheid	66
6.4.2.4	Financiële onderbouwing Bestekoperatie	57	7.3	De ICT-vernieuwingsoperatie	67
6.4.2.5	Kostenontwikkeling 2002–2006	58	7.3.1	Kosteninzicht	67
6.4.3	KPMG (Magnitudeonderzoek) toekomstscenario's	59	7.3.2	Besturing	67
6.4.4	Deloitte & Touche projecties 2002–2006	60	7.3.3	Beheersing Bestekoperatie	68
6.4.4.1	Tijdplanning	60	7.4	Aanbevelingen	68
6.4.5	Voortgang- en verantwoording Bestekoperatie	60			
6.4.6	Risicobeheersing Bestek, CIP en ISC	62	<b>8</b>	<b>Reacties en nawoord</b>	<b>70</b>
6.4.7	Samenvattende bevindingen	63	8.1	Reactie korpsbeheerdersberaad	70
6.5	Specifieke attentiepunten voor de korpsen	64	8.2	Reactie Regieraad	70
6.5.1	Implementatieproblematiek	64	8.3	Reactie minister van BZK	71
6.5.2	Informatiemanagement korpsen	64	8.4	Nawoord Algemene Rekenkamer	73

## **SAMENVATTING**

### **Inleiding**

Op 11 december 2002 verzocht de Tweede Kamer de Rekenkamer een onderzoek te doen naar ICT bij de Nederlandse politie. De Tweede Kamer was geïnteresseerd in de ICT-uitgaven, het functioneren van de ICT toepassingen, de samenwerking tussen de politieregio's, en de coördinatie door de minister en staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).

Op het moment dat de Tweede Kamer haar verzoek deed, was de politie reeds gestart met een landelijke operatie om de kwaliteit van de politieke informatiehuishouding te verbeteren. Deze «Bestekoperatie» wordt aangestuurd door de Regieraad ICT Politie. Om haar onderzoek zo goed mogelijk op de actuele stand van zaken te laten aansluiten, heeft de Algemene Rekenkamer ook deze operatie betrokken in haar onderzoek naar de vragen van de Tweede Kamer.

Dit verzoekonderzoek past goed in de reeks van onderzoeken die de Algemene Rekenkamer heeft uitgevoerd in de politiesector.

### **Conclusies en aanbevelingen**

De politiesector en de minister van BZK onderkenden gezamenlijk in 1999 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 Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties per 2000 de Regieraad ICT Politie ingesteld. De Regieraad heeft haar plan voor de vernieuwing van de ICT bij de politie neergelegd in het Bestek 2001–2005. Doelstelling van deze vernieuwing is om één samenhangende, robuuste en toekomstvaste politieke informatiehuishouding te realiseren. Op voorstel van de Regieraad heeft de minister in 2002 de Coöperatie Informatiehuishouding Politie (CIP) en de ICT-service Coöperatie Politie, Justitie en Veiligheid (ISC) ingesteld, die praktische invulling dienen te geven aan deze Bestekoperatie. Goede samenwerking tussen alle politiekorpsen is hierbij een cruciale voorwaarde. Eerdere pogingen tot samenwerking zijn in wisselende mate succesvol geweest en de voor een doelmatige Nederlandse politie zo noodzakelijke samenwerking op ICT-gebied tussen *alle* politieregio's bleek niet vanzelf tot stand te kunnen komen.

De Algemene Rekenkamer proeft bij de politieregio's een duidelijke behoefte aan samenwerking met elkaar en met de coöperaties bij de vernieuwing van ICT. Bovendien hebben de regio's hoge verwachtingen van de concrete producten en diensten die de twee coöperaties zullen gaan leveren.

Hoe hoopgevend de inmiddels opgebouwde bereidheid tot samenwerking ook mag zijn, daadwerkelijke samenwerking in de praktijk is daarmee nog niet gegarandeerd. Onderlinge samenwerking is in deze sector geen vanzelfsprekende zaak omdat de politieregio's elk voor zich zelfstandige entiteiten zijn, die primair worden aangesproken op hun eigen prestaties. In de ogen van de Algemene Rekenkamer is nu een cruciale periode aangebroken, waarin de samenwerkingsbereidheid daadwerkelijk in de praktijk gebracht moet worden – ook als het op regioniveau «pijn» doet. Daarbij is het van belang dat de coöperaties successen laten zien, omdat anders de korpsen hun vertrouwen in de operatie verliezen, waardoor de bereidheid om vooral in het algemeen belang te handelen kan wegebben.

De politiesector heeft bij de start van de vernieuwingsoperatie moeten vaststellen dat zij een beperkt inzicht heeft in de kosten die zij voor ICT maakt. De Regieraad moest haar Bestek daarom opstellen zonder voldoende zicht op de omvang van de benodigde financiële middelen. Hierdoor bestaat er beperkt inzicht in de betaalbaarheid van de beoogde ICT-vernieuwing.

De Algemene Rekenkamer concludeert voorts dat de bestuurlijk complexe inrichting van de informatiehuishouding afbreuk doet aan de vlotte uitvoering van besluiten, ondanks de in het veld aanwezige «sense of urgency». Juist in de komende periode, waarin de samenwerkingsbereidheid daadwerkelijk op de proef zal worden gesteld, is het belangrijk dat er in overleg met de sector één instantie is die in voorkomend geval knopen kan doorhakken en die eventuele «dissidente» korpsen aan collectieve beslissingen kan houden.

Daarnaast concludeert de Algemene Rekenkamer dat de Chief Information Officers (CIO's) bij de korpsen, die een cruciale functie binnen de landelijke samenwerking vervullen, nog niet altijd voldoende zijn toegerust voor hun taak.

De Algemene Rekenkamer concludeert bovendien dat het ambitieniveau van de Bestekoperatie hoog is. Des te belangrijker is het dat een dergelijk programma goed wordt beheerst. Op dit punt constateert de Algemene Rekenkamer diverse punten die voor verbetering in aanmerking komen. Deze betreffen de doelformulering, motivering van oplossingsrichtingen, het bepalen van ijkpunten en tussendoelen, het doen van nulmetingen, de financiële onderbouwing, de tijdsplanning en het risicobesef.

Volgens de Algemene Rekenkamer dient de Regieraad de overallbeheersing van de Bestekoperatie te verbeteren. Onderbouwd door een «business case», zou de Regieraad het Bestek moeten actualiseren. Daarin dienen kwaliteit (welke producten/diensten), tijd (fasering en tempo van projecten) en middelen (financiën, personele capaciteit) met elkaar in overeenstemming te zijn gebracht. Met de totale ICT-vernieuwing zal een behoorlijke tijd gemoed zijn. Daarom dient er een traject te worden uitgezet voor het ontwikkelen van «noodverbanden» om dringende problemen voorlopig op te lossen in afwachting van een meer structurele oplossing.

Het geactualiseerde Bestek dient ter goedkeuring te worden voorgelegd aan de minister van BZK. Deze dient toe te zien op de uitvoering ervan en te beoordelen of er voldoende voortgang wordt geboekt. Voorts dient de minister van BZK alsnog uitvoering te geven aan de motie-Rietkerk en jaarlijks aan de Tweede Kamer te rapporteren over de voortgang. In de randvoorwaardelijke sfeer dient de minister in het kader van de door de Algemene Rekenkamer aanbevolen actualisering van het Bestek hernieuwde afspraken te maken over doel, tijdpad en middelen voor de ICT-vernieuwing.

De korpsen zullen voorrang moeten (blijven) geven aan het belang van de politie als geheel, ook als dat in voorkomende gevallen voor de korte termijn ten nadele van het eigen korps mocht zijn. Bovendien dienen de korpsen hun informatiemanagement op een hoger niveau te brengen.

## Reacties

### *Reactie Korpsbeheerdersberaad*

Het Korpsbeheerdersberaad is positief over de vooruitgang die is geboekt, maar is zich er wel van bewust dat het ingezette beleid met daadkracht en doorzettingsvermogen moet worden voortgezet.

Volgens het Korpsbeheerdersberaad kan de bestuurlijke drukte aanzienlijk gereduceerd worden door te kiezen voor een publiekrechtelijke vormgeving van de bovenregionale samenwerking op ICT-gebied.

Naar de overtuiging van het Korpsbeheerdersberaad moet de *vraagorganisatie* (thans de CIP) ook in de toekomst onder regie van de beraden binnen de politie zijn gepositioneerd. Voor de *aanbodorganisatie* (thans de ISC) ligt dat juist anders: die zou onder verantwoordelijkheid van de minister moeten worden gesteld.

Voorts beveelt het Korpsbeheerdersberaad aan dat de minister direct wordt gevraagd zijn aanwijzingsbevoegdheid te gebruiken als een korps een genomen besluit niet uitvoert.

Het Korpsbeheerdersberaad onderstreept dat het inzichtelijk maken van besteedbare en bestede financiën lastig is en stelt voor over te gaan op aansturing van de vraag- en aanbodorganisaties op basis van vooraf vastgestelde normbedragen. Het CIP dient er voor te zorgen dat de ISC een ICT-aanbod ontwikkelt dat past bij de behoeften van de politieregio's.

### *Reactie Regieraad*

De Algemene Rekenkamer heeft de reactie van de Regieraad als bijlage ontvangen bij de reactie van de minister van BZK.

De Regieraad is het met de Algemene Rekenkamer eens dat het Bestek moet worden geactualiseerd.

Voorts is de Regieraad van oordeel dat de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer voor een betere beheersing van de Bestekoperatie, op zo kort mogelijke termijn ten uitvoer moeten worden gebracht. De Regieraad zegt concrete acties toe, maar wijst daarbij tevens op de omstandigheid dat medewerking van *alle* partijen (mede) bepalend zal zijn voor de mate van succes.

### *Reactie minister van BZK*

Ook de minister van BZK onderschrijft dat de geconstateerde samenwerkingsbereidheid voortvarend in daden moet worden omgezet.

De sturing op ICT bij de politie moet worden verstevigd, aldus de minister. Hiertoe acht hij het noodzakelijk om vraag- en aanbodzijde strikter te scheiden en om prioriteiten te stellen in de Bestekuitvoering. De vraagorganisatie is «van en voor de politie», aldus de minister. De aanbodorganisatie is in principe bedoeld voor dienstverlening aan de gehele sector openbare orde en veiligheid (ovv-sector) en heeft dus een breder bereik dan de politie alleen. Deze organisatie dient zo dicht mogelijk bij de beheerders van de OVV-diensten gepositioneerd te worden.

Ook wil hij in voorkomende gevallen «doorzettingsmacht» kunnen uitoefenen. Net als de Regieraad is hij het met de Algemene Rekenkamer eens dat er één instantie zou moeten worden aangewezen die in voorkomende gevallen knopen kan doorhakken en collectieve besluitvorming kan «afdwingen».

De minister van BZK wil voorts de positie en samenstelling van de Regieraad herzien, omdat naar zijn mening in de implementatiefase meer bestuurlijke daadkracht gewenst is.

De minister is vooralsnog van plan de meerjarige ICT-middelen na de instellingsperiode van de Regieraad via de algemene bijdrage aan de korpsen ter beschikking te stellen. Wel acht hij het van belang te komen tot een «ICT-ratio» en een bandbreedte voor de kosten. Daarnaast wil hij het inzicht in de huidige ICT-kosten verbeteren.

De minister laat weten dat in 2004 de implementatie van de (elektronische) aangiftevoorziening in alle korpsen, de oplevering van meerdere rekencentra, de uitrol C2000 en de oplevering van de opsporingsapplicatie zal worden gerealiseerd. Eind 2005 kunnen volgens de minister alle korpsen deze applicatie geïmplementeerd hebben.

Voor de realisatie van de opsporingsapplicatie en voor de rekencentra zijn inmiddels plannings beschikbaar, waarover nog in 2003 besluitvorming zal plaatsvinden.

Wat de uitvoering van de motie-Rietkerk betreft zegt de minister toe de Tweede Kamer vanaf 2004 jaarlijks via een rapportage te zullen informeren over de uitvoering van de Bestekoperatie.

### **Nawoord Algemene Rekenkamer**

Bij alle discussie over sturing, financiering en toepassingen mag de doelstelling van de ICT-vernieuwing niet uit het oog worden verloren: het – ter ondersteuning van de taakuitvoering van de politie – realiseren van één samenhangende, robuuste en toekomstvaste politieke informatiehuishouding. Die doelstelling lijkt gezien de reacties op een aantal punten dichterbij te komen.

Hoewel er dus licht aan het einde van de tunnel lijkt te zijn moet dat wat er nog moet gebeuren niet onderschat worden.

Veld en minister van BZK lijken het erover eens te zijn dat de vraagorganisatie van en voor het veld moet blijven en dat de aanbodorganisatie op concernniveau onder de hoede van de minister van BZK moet worden gebracht. De Algemene Rekenkamer dringt er bij de minister van BZK op aan om hierover op korte termijn richtinggevende, door het veld gedragen, beslissingen te nemen.

Korpsbeheerdersberaad én minister van BZK staat een normalisering van de bekostigingswijze voor ogen. Waar de minister duidt op het belang van een bandbreedte waarbinnen ICT-kosten zich moeten bewegen en het ontwikkelen van een ICT-ratio, stelt het Korpsbeheerdersberaad bekostiging en aansturing van zowel vraagals aanbodorganisatie voor op basis van vooraf vastgestelde normbedragen.

Voorwaarde om een realistische bandbreedte voor de ICT-ratio dan wel voor de normbedragen te kunnen bepalen, is zonder enige twijfel een eenduidige specificatie en registratie van ICT-kosten. Het onderzoek toont aan dat deze belangrijke voorwaarde op dit moment niet is vervuld. Van doorslaggevend belang is dat bij het in kaart brengen van de materie alle ICT-kosten in de beschouwing worden betrokken. Het streven van de minister naar meer financiële transparantie mag zich overigens niet beperken tot uitsluitend de ICT-kosten en moet kunnen uitmonden in een goed gestructureerde kostenregistratie van de korpsen. Deze registratie dient te worden gebaseerd op een standaard rekeningschema voor alle relevante kostencomponenten, waarbij vooraf de informatiebehoefte nauwkeurig in kaart moet zijn gebracht.

De mogelijkheid om zodoende een realistische bandbreedte vast te kunnen stellen van de ICT-kosten via een «ICT-ratio» neemt de zorg van de

Algemene Rekenkamer over de financiering van de landelijke ICT-vernieuwing echter niet weg. Als de regio's de ICT-kosten binnen een bepaalde bandbreedte houden, garandeert dit niet dat voldoende middelen voor de landelijke ontwikkelingen worden ingezet.

De Algemene Rekenkamer is nog niet gerust op de opvolging (en het toezicht daarop door de minister) van haar aanbevelingen op het terrein van een verbeterde beheersing van de Bestekoperatie.

De reacties van de Regieraad en de minister van BZK bevestigen het beeld dat het beoogde doel van één informatiehuishouding voor de Nederlandse politie eind 2005 nog niet zal zijn bereikt. Volgens de Algemene Rekenkamer onderstreept dit het belang van aandacht voor – separaat te ontwikkelen – «noodverbanden», om op korte termijn de meest dringende knelpunten op te lossen.

Het door de minister aangekondigde creëren van doorzettingsmacht kan een instrument zijn om de Bestekoperatie voortvarend tot uitvoering te brengen. Volgens de Algemene Rekenkamer vormt dit het sluitstuk in het totale stelsel van bevoegdheden en dient de minister dit instrument behoedzaam en gericht in te zetten.

De Algemene Rekenkamer neemt met instemming kennis van het voornemen van de minister om de Tweede Kamer vanaf 2004 jaarlijks te informeren over de uitvoering van de Bestekoperatie.

### **Antwoorden op de vragen van de Tweede Kamer**

*Vraag 1: Welke uitgaven aan ICT hebben de politieregio's vanaf 1998 gedaan op grond van de jaarrekeningen?*

Zowel uit eerdere onderzoeken door anderen als uit het onderzoek van de Algemene Rekenkamer is gebleken dat nauwkeurige en betrouwbare cijfers niet voorhanden zijn. Daarom is slechts een indicatief beeld van de kosten te schetsen. De kosten van de politieregio's zelf bedroegen in 1999 ruim € 180 miljoen. Gedurende de daarop volgende jaren stegen deze kosten tot ruim € 266 miljoen in 2002. In procenten van de totale kosten van de politieregio's is dit 7,1% respectievelijk 8,4%.

Naast de politieregio's, maken ook andere organisaties kosten voor de ICT bij de politie. Deze organisaties zijn het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD), de Informatie en Communicatie Technologie Organisatie (ITO), de Regieraad, CIP en ISC, en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Bij de laatstgenoemde gaat het om overige kosten naast de kosten van KLPD en ITO. Het aandeel van de andere organisaties dan politieregio's in de totale ICT-kosten van de politie is toegenomen van 29% in 1999, via 34% in 2000 tot 39% in de jaren 2001 en 2002.

Het totaal van de kosten van de politieregio's en de overige organisaties tezamen bedroeg in 1999 ruim € 254 miljoen. Gedurende de daarop volgende jaren stegen deze kosten tot ruim € 434 miljoen in 2002. Als het totaal van de ICT-kosten van de politieregio's en overige organisaties wordt gerelateerd aan het aantal fte's van de regio's, dan is een stijging waar te nemen van € 6 148 per fte in 1999 tot € 9 040 per fte in 2002.

*Vraag 2: Geven de jaarrekeningen van de politieregio's een betrouwbaar en volledig inzicht in de bestedingen voor ICT?*

De Algemene Rekenkamer stelt vast dat de jaarrekeningen van de politieregio's slechts een zeer beperkt inzicht in de ICT-kosten geven. Dit geldt overigens in het algemeen ook voor de jaarrekeningen van andere

organisaties die bij de ICT van de politie betrokken zijn. De voornaamste oorzaken daarvan zijn de verschillen tussen en de beperkte diepgang van de comptabele voorschriften die op de jaarrekeningen van toepassing zijn. Vooral de kosten van ICT-personeel zijn niet of nauwelijks uit de jaarrekeningen af te leiden, maar ook ten aanzien van de materiële lasten is het beeld beperkt.

*Vraag 3: Hoe functioneren de ICT toepassingen bij de politie, met name waar het gaat om de onderlinge informatie-uitwisseling en de werking conform de doelstelling?*

Een adequate informatiehuishouding is onmisbaar voor de uitvoering van de primaire politietaken. Op dit punt zijn er echter belangrijke tekortkomingen. Veel van de applicaties zijn bijvoorbeeld verouderd en beperkt in functionaliteit. Bovendien kan de benodigde informatie onvoldoende tussen politieregio's en met de ketenpartners van de politie worden uitgewisseld. Verder laat de kwaliteit van de vastgelegde gegevens en de gebruiksvriendelijkheid van de vele verouderde systemen vaak nog te wensen over. Door het geheel aan tekortkomingen biedt de ICT in de politiesector een ontoereikende ondersteuning van de primaire politietaken. Naar het zich laat aanzien zal deze situatie langer dan verwacht voortduren, omdat zowel bij de vernieuwing van de politieapplicaties als bij de inrichting van de nieuwe rekencentra vertraging is opgelopen. Voor de eerste nieuwe politieapplicatie op het terrein van de opsporing moet nog een nieuwe herziene planning gemaakt worden. Het eerste rekencentrum – er zijn er zeven gepland – zal naar verwachting medio 2004 operationeel kunnen zijn.

*Vraag 4: In welke mate is er sprake van samenwerking en afstemming door de politieregio's bij ICT ontwikkeling en aanschaf? In hoeverre heeft dit in concrete gevallen de doelmatigheid bevordert dan wel belemmerd? En wat waren de gevolgen in financieel opzicht?*

Er zijn in het verleden diverse samenwerkingsinitiatieven tussen korpsen ontstaan op het gebied van ICT. Dit waren geografische of op specifieke applicaties gerichte initiatieven. Deze initiatieven, hoe nuttig ze ook geweest mogen zijn, hebben niet geleid tot de gecoördineerde samenwerking tussen alle politiekorpsen die nodig is voor een landelijke informatiehuishouding van de politie. Dat sommige initiatieven wel een rol hebben gespeeld bij het ontwikkelen van zo'n landelijke informatiehuishouding kan worden afgeleid uit het feit dat een aantal samenwerkingsverbanden zijn overgenomen door de Regieraad. In hoeverre de samenwerking in concrete gevallen de doelmatigheid heeft bevordert of belemmerd en wat daarvan de financiële gevolgen waren, kan niet worden vastgesteld omdat de daarvoor benodigde informatie niet of onvoldoende aanwezig was.

*Vraag 5: Op welke wijze hebben de minister en staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de ICT-inspanningen van de regionale korpsen gecoördineerd? Hierbij wordt uitgegaan van de in wet en regelgeving verankerde verantwoordelijkheidsverdeling tussen minister en korpsbeheerders.*

Samenwerking tussen de politiekorpsen en coördinatie door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zijn complementair: naarmate de samenwerking tussen de korpsen beter functioneert is coördinatie door de minister minder noodzakelijk. Vanaf de vorming van de huidige politieregio's hebben zowel de regio's zelf als de minister verscheidene initiatieven ondernomen om de samenwerking tussen de politiekorpsen te bevorderen. Na de vaststelling door de politieregio's en



de minister samen (Convenant Politie 1999) dat de vereiste landelijke samenwerking niet van de grond kwam, heeft de minister met de instelling van de Regieraad een belangrijke en noodzakelijke impuls gegeven aan de landelijke samenwerking, waardoor op termijn zicht komt op één informatiehuishouding voor de Nederlandse politie.

# 1 INLEIDING

## 1.1 Vraagstelling

Op 11 december 2002 verzocht de Tweede Kamer de Algemene Rekenkamer een onderzoek te doen naar ICT bij de Nederlandse politie. Het onderzoek was gericht op de volgende vijf vragen:

1. Welke uitgaven aan ICT hebben de politieregio's vanaf 1998 gedaan op grond van de jaarrekeningen?
2. Geeft dit een betrouwbaar en volledig inzicht in de bestedingen voor ICT?
3. Hoe functioneren de ICT toepassingen bij de politie, met name waar het gaat om de onderlinge informatie-uitwisseling en de werking conform de doelstelling? Hierbij zal de Algemene Rekenkamer een selectie maken van te onderzoeken ICT toepassingen op grond van een nadere risicoanalyse, en waar relevant aandacht besteden aan informatiebeveiliging.
4. In welke mate is er sprake van samenwerking en afstemming door de politieregio's bij ICT ontwikkeling en aanschaf? In hoeverre heeft dit in concrete gevallen de doelmatigheid bevorderd dan wel belemmerd? En wat waren de gevolgen in financieel opzicht?
5. Op welke wijze hebben de minister en staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de ICT-inspanningen van de regionale korpsen gecoördineerd? Hierbij wordt uitgegaan van de in wet en regelgeving verankerde verantwoordelijkheidsverdeling tussen minister en korpsbeheerders.

Op het moment dat de Tweede Kamer de Algemene Rekenkamer verzocht om onderzoek te doen naar de ICT bij de politie, was reeds op landelijk niveau een operatie in gang gezet om de kwaliteit van de politieke informatiehuishouding te verbeteren. Deze operatie wordt aangestuurd door de Regieraad ICT Politie, die op 22 november 1999 is ingesteld door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Om de toegevoegde waarde van haar onderzoek te verhogen, heeft de Algemene Rekenkamer besloten, naast de beantwoording van de vragen van de Tweede Kamer, ook deze operatie in het onderzoek te betrekken (zie hoofdstuk 6).

Reeds uit verschillende eerdere onderzoeken die zij gedaan heeft is de Algemene Rekenkamer gebleken dat de Nederlandse politie problemen met zijn informatiehuishouding heeft. Voor de Algemene Rekenkamer is het in dit rapport weergegeven onderzoek dan ook niet alleen een verzoekonderzoek, maar tevens een logische volgende stap. Het betreft de volgende onderzoeken<sup>1</sup>:

- Communicatienetwerk C2000 en Geïntegreerd Meldkamersysteem (2003, eveneens op verzoek van de Tweede Kamer)
- Uitwisseling van opsporings- en terrorisme-informatie (2003)
- Zicht op taakuitvoering politie (2003).
- Preventie en bestrijding jeugdcriminaliteit (2002).
- Uitwisseling van recherche-informatie tussen CRI en politieregio's (1998)
- Financieel beheer politieregio's (1998).

---

<sup>1</sup> Communicatienetwerk C2000 en Geïntegreerd Meldkamersysteem (17 juni 2003, Tweede Kamer, 2002–2003, 28 970, nrs. 1–2).  
Uitwisseling van opsporings- en terrorisme-informatie (10 april 2003, Tweede Kamer, 2002–2003, 28 845, nrs. 1–2).  
Zicht op taakuitvoering politie (13 februari 2003, Tweede Kamer 2002–2003, 28 791, nrs. 1–2).  
Preventie en bestrijding jeugdcriminaliteit (28 maart 2002, Tweede Kamer 2001–2002, 28 282, nrs. 1–2).  
Uitwisseling van recherche-informatie tussen CRI en politieregio's (24 september 1998, Tweede Kamer 1998–1999, 26 215, nrs. 1–2).  
Financieel beheer politieregio's (15 december 1998, Tweede Kamer 1998–1999, 26 340, nrs. 1–2).

## 1.2 Onderzoeksaanpak

In het onderzoek van de Algemene Rekenkamer zijn de vragen van de Tweede Kamer uiteraard leidend geweest. Om de onderzoeksvraag over de ICT-uitgaven te kunnen beantwoorden, heeft de Algemene Rekenkamer uitgebreider onderzoek moeten doen dan was voorzien, omdat de jaarrekeningen van de politieregio's slechts een beperkt beeld opleverden. Bij de beantwoording van de onderzoeksvraag over het functioneren van toepassingen is afgezien van onderzoek naar informatiebeveiliging, omdat dit een te specifieke uitwerking van de meer algemeen geformuleerde onderzoeksvragen zou betekenen. Een dergelijk onderzoek zou onevenredig veel onderzoekscapaciteit hebben gevergd. De vierde onderzoeksvraag (samenwerking en afstemming door de regio's) bleek slechts beperkt te beantwoorden door gebrek aan informatie over de doelmatigheid van samenwerkingsverbanden en de financiële gevolgen daarvan.

Het onderzoek is aangepakt in drie «lagen»:

1. onderzoek op bovenregionaal/landelijk niveau (BZK, Regieraad, de Coöperatie Informatiehuishouding Politie en de ICT-Service Coöperatie Politie Justitie en Veiligheid);
2. vragenlijstonderzoek bij alle korpsen;
3. verdiepend onderzoek volgens een standaardaanpak bij zes korpsen, die zijn gekozen op basis van representativiteit en spreiding.

Bij het onderzoek zijn de volgende informatiebronnen benut:

- parlementaire stukken die betrekking hebben op ICT bij de politie;
- gesprekken en documentenanalyse bij het Ministerie van BZK, Directoraat-Generaal Openbare Orde en Veiligheid (DGOOV), directie Politie en directie Veiligheid, Informatiebeleid en Projecten;
- gesprekken en documentenanalyse bij de Regieraad ICT Politie en bij de coöperaties CIP en ISC;
- schriftelijke vragenlijsten bij alle regionale korpsen en het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD);
- verdieping bij zes regionale korpsen via gesprekken, documentatie en demonstraties van applicaties om het landelijke beeld te completeren en te illustreren;
- gesprek met een korpsbeheerder.

Waar mogelijk is gebruik gemaakt van onderzoek door andere organisaties dan de Algemene Rekenkamer. Dit is in de tekst aangegeven.

## 1.3 Indeling rapport

In het volgende hoofdstuk worden eerst de Regieraad en de met haar samenhangende coöperaties geschetst en geplaatst binnen de ontwikkelingen sinds 1993. Vervolgens worden in de hoofdstukken 3, 4 en 5 en de vragen van de Tweede Kamer behandeld. Daarbij is een indeling gemaakt naar drie thema's:

- Hoofdstuk 3 Kosten: vragen 1 en 2;
- Hoofdstuk 4 ICT-toepassingen: vraag 3;
- Hoofdstuk 5 Samenwerking en coördinatie: vragen 4 en 5.

Hoofdstuk behandelt de voorwaarden voor succes van de Bestekoperatie, de ICT-vernieuwingsoperatie die wordt aangestuurd door de Regieraad. Hoofdstuk bevat de conclusies en aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer. Hoofdstuk tenslotte, bevat de weergave van de reacties van het Korpsbeheerdersberaad, de Regieraad en de minister van BZK, gevolgd door het nawoord van de Algemene Rekenkamer.

## **2 REGIERAAD ICT POLITIE: AANLEIDING, INSTELLING EN VORMGEVING**

### **2.1 Inleiding**

Sinds de vorming van de politieregio's in 1993 hebben diverse ontwikkelingen plaatsgevonden. Voor de ICT bij de Nederlandse politie is vooral de instelling van de Regieraad ICT Politie en de door haar ingezette Bestekoperatie van belang. Aan de basis daarvan stonden het «Beleidsplan Nederlandse Politie 1999–2002»<sup>2</sup> van 14 december 1998 en het op 9 november 1999 door de minister van BZK en de beheerders van alle regionale politiekorpsen ondertekende Convenant Politie 1999. Dit hoofdstuk schetst de belangrijkste ontwikkelingen; een tabel aan het slot van het hoofdstuk vat een en ander samen.<sup>3</sup>

### **2.2 Beleidsplan Nederlandse Politie 1999–2002**

Het «Beleidsplan Nederlandse Politie 1999–2002» diende als beleidsbasis voor het streven naar meer samenwerking op het gebied van ICT. De minister van BZK stelde daarin vast, dat in de voorafgaande jaren veel in beweging was gezet om de informatievoorziening van de Nederlandse politie te verbeteren. Hij gaf aan dat, terwijl «logischerwijze» begonnen was met de informatievoorziening binnen de korpsen, in de voorafgaande jaren steeds duidelijker de noodzaak was gebleken om ook de bovenregionale informatievoorziening te verbeteren. Wel constateerde hij dat bij de tot dan ontplooiden initiatieven tot bovenregionale samenwerking bij de informatievoorziening vooral de duidelijkheid en de slagvaardigheid van de besluitvorming een probleem was gebleken. Wanneer dit probleem niet werd opgelost achtte hij het gevaar groot dat afspraken bleven verzanden en dat het tempo van de voortgang van de gezamenlijke aanpak structureel lager zou blijven liggen dan de snelheid waarmee de behoefte aan samenwerking en afstemming zich ontwikkelt. De minister concludeerde dat er nog veel moest gebeuren om de ontstane achterstanden in te lopen en een niveau te bereiken waarop de beschikbare ICT hulpmiddelen het primaire proces ondersteunen in plaats van hinderen.

### **2.3 Convenant Politie 1999**

Het Convenant Politie 1999 (onderdeel D)<sup>4</sup> vormde eveneens een basis voor het inlopen van de achterstanden op het gebied van ICT. Op 24 augustus 1999 gaf de minister van BZK hierover schriftelijk nadere informatie.<sup>5</sup> Hij liet onder meer weten dat de aanpak van de problematiek gehinderd werd doordat de «regionale maat» te klein is voor een gezamenlijk ICT-beleid. Bovendien baarde de organisatie van de ICT-functie in de korpsen zorgen. Om de noodzakelijke grootschalige vernieuwingen te kunnen invoeren en beheren was het nodig de kwaliteit van die ICT-functie te verhogen en de organisatie ervan aan te passen. Ook uit efficiëntieoverwegingen achtte de minister verdere reorganisatie van de ICT-functie voor de hand liggend. Hij constateerde dat in de voorafgaande jaren verschillende regiokorpsen de samenwerking op het gebied van het beheer van gezamenlijke informatiesystemen en rekencentra al hadden gezocht en gevonden. Nog lang niet overal was echter de meest efficiënte schaal bereikt.

Blijkens het concept-Convenant Politie 1999 was er overeenstemming over de instelling van een afstemmings- en samenwerkingsverband voor politieel ICT-beleid. Op 9 november 1999 werd het Convenant Politie 1999

<sup>2</sup> Tweede Kamer, 1998–1999, 26 345, nr. 1.

<sup>3</sup> Zie ook Rademaker, J., «De digitale strafrechtpleging; strafrechtelijke informatisering in meervoudig perspectief», W. E. J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1996. Die publicatie geeft een overzicht van de ontwikkelingen rond de informatisering bij de politie in de periode 1965–1995.

<sup>4</sup> Tweede Kamer, 1998–1999, 26 345, nr. 15.

<sup>5</sup> Beleidsplan Nederlandse Politie 1999–2002; Brief minister over het inlopen van achterstanden op het gebied van ICT, Tweede Kamer, 1998–1999 26 345, nr. 19.

getekend. Vervolgens werd op 22 november 1999 de Regieraad ICT Politie ingesteld.

## 2.4 Visiedocument

Het voormalige Platform ICT was ten tijde van het opstellen van het Convenant en de instelling van de Regieraad bezig een visie op de informatievoorziening van de Nederlandse politie te ontwikkelen. Deze visie is in oktober 1999 geformuleerd. Het Platform constateerde dat er behoefte was aan «een toekomstvast informatievoorziening voor het concern Nederlandse politie». De realisatie hiervan zou moeten verlopen langs twee sporen: ontwikkeling van nieuwe zaken en continuïteit van het bestaande. Wat het tijdpad betreft werd de korpsen het perspectief geboden hun eigen verandertempo te kunnen bepalen, mits de richting goed is. Het visiedocument is unaniem overgenomen door de drie politieberaden: het Korpsbeheerdersberaad, de Raad van Hoofdcommissarissen en het Hoofdofficierenberaad.

## 2.5 Motie-Rietkerk

Op 21 november 2000 heeft de Tweede Kamer de motie-Rietkerk aangenomen (Tweede Kamer, 2000–2001, nr. 48). In deze motie wordt geconstateerd dat de politie een zorgwekkende achterstand heeft op ICT-gebied en dat er nog veel belemmeringen moeten worden opgelost. Voorts wordt de wens uitgesproken dat er bij voorkeur binnen vier jaar één informatiesysteem voor het politiewerk komt. Tevens wordt de regering verzocht om de Tweede Kamer jaarlijks te rapporteren over de voortgang.

## 2.6 Regieraad ICT Politie

De minister van BZK heeft de Regieraad ICT Politie op 22 november 1999 ingesteld om één samenhangende, robuuste en toekomstvast politieke informatiehuishouding te realiseren.<sup>6</sup> De nieuwe informatiesystematiek moet gestandaardiseerde werkwijzen van de politie probleemloos ondersteunen. Tevens moet zij het mogelijk maken dat de korpsen onderling ongehinderd informatie kunnen uitwisselen, en dat de politie en de relevante buitenwereld (justitie, andere opsporingsdiensten, de partners in de hulpverlenings- en in de veiligheidsketen) dit ook kunnen. Verder moeten binnen het nieuwe systeem betrouwbaarheid, integriteit en continuïteit van de informatiehuishouding van de politie verzekerd zijn.

De Regieraad is als volgt samengesteld:

- een onafhankelijk voorzitter;
- vertegenwoordigers op DG-niveau van de Ministeries BZK en Justitie (de DG Openbare Orde en Veiligheid, respectievelijk de DG Rechts-handhaving);
- twee korpsbeheerders;
- twee korpschefs;
- twee hoofdofficieren van Justitie.

De Regieraad heeft als opdracht zorg te dragen voor<sup>7</sup>:

- a) de ontwikkeling, de implementatie, de evaluatie en de bijstelling van het ICT-beleid van de Nederlandse politie;
- b) een gelijkwaardig basisniveau van ICT-voorzieningen en een homogene basisinformatievoorziening bij de politiekorpsen;
- c) de ontwikkeling van standaarden voor netwerkvoorzieningen, hardware en software, voor de politiekorpsen onderling en voor de

<sup>6</sup> Zie de uitleg van de minister in: «Oprichting van de Coöperatie Informatiehuishouding Politie en de ICT-Service Coöperatie Politie Justitie en Veiligheid», brief van de minister van BZK, Tweede Kamer, 2000–2001 27 850, nr. 1.

<sup>7</sup> Instellingsregeling (Stcrt. 199, nr. 234. blz. 20).

aansluiting tussen de politiekorpsen en de door de Regieraad aangewezen derden.

De Regieraad stelt jaarlijks een jaarplan en een begroting op en zendt deze ter goedkeuring aan de minister van BZK. De minister kan eisen stellen ten aanzien van de indieningstermijn, de inhoud en vorm van het jaarplan en de begroting.

Met de instelling van de Regieraad zijn de leden van het Platform ICT overgegaan naar de Regieraad.

## 2.7 Masterplan

De Regieraad heeft in de eerste helft van 2000 haar «Masterplan Regieraad ICT Politite» opgesteld. Doel van het Masterplan is om één robuuste, gebruiksvriendelijke, veilige, beheersbare en «toekomstvaste» informatievoorziening voor het politiewerk te ontwikkelen, die tevens informatieuitwisseling met zowel de (keten-)partners als in het kader van internationale verplichtingen faciliteert.

De minister van BZK heeft het Masterplan op 23 augustus 2000 aangeboden aan de Tweede Kamer.<sup>8</sup> Het plan schetst de contouren van de voorgenomen inhaalslag voor de ICT-vernieuwing bij de politie en de manier waarop de Regieraad dit in de periode tot en met 2005 wil realiseren. Als basis voor de inhaalslag noemt de Regieraad de volgende vier pijlers:

1. Vernieuwing van de informatievoorziening.
2. Professionalisering van het ICT-proces.
3. Optimaliseren van de P&O-component.
4. Sturing door de Regieraad en de organisatie daarvan.

De toekomstvaste resultaten moeten voor het einde van 2005 bereikt zijn. Wat de vernieuwing van de informatievoorziening betreft, heeft de Regieraad aangekondigd dat ze zou beginnen met het ontsluiten van gegevens in de bestaande interne en externe databestanden met behulp van moderne technologie en met eenduidige en gebruiksvriendelijke presentatie. Dit zou «onmiddellijk» de informatiepositie en samenwerking verbeteren.

Belangrijke risicofactor in het Masterplan is de implementatieproblematiek. De Regieraad heeft dan ook aangekondigd er nauwlettend op toe te gaan zien dat alle projectplannen voor de ICT-vernieuwing op dit punt volstrekt helder zijn.

Net als het Visiedocument spreekt het Masterplan over de Nederlandse politie als «concern».

## 2.8 Bestek 2001–2005

Het Masterplan is uitgewerkt in het Bestek 2001–2005<sup>9</sup>. Het document introduceert de concepten «vraagsturing» en «aanbodverzorging». Vraagsturing is de onderlinge afstemming van de uiteenlopende behoeften van de korpsen en de bundeling van deze behoeften tot eenduidige opdrachten voor vernieuwingsprojecten. Aanbodverzorging is de gecoördineerde ontwikkeling van applicaties, technische infrastructuur en levering van diensten (applicatiebeheer, netwerkdiensten). Een nieuwe ICT-serviceorganisatie, aangestuurd door een Raad van Toezicht (RvT) in de rol van bestuur op afstand, zal de aanbodkant vertegenwoordigen. De Regieraad functioneert thans als RvT. Het Bestek geeft aan dat het aanbeveling verdient in de RvT onafhankelijke leden te benoemen met

<sup>8</sup> 1999–2000, 26 345, Nr. 41.

<sup>9</sup> Bestek 2001–2005 voor de vernieuwing van de informatiehuishouding van de Nederlandse politie. Regieraad ICT Politie, Driebergen, 16 februari 2001.

kennis over en affiniteit met een strategische inzet van ICT voor de politie en de aansturing en doelstellingen van een ICT-serviceorganisatie als bedrijf.

Het besturingsconcept is vormgegeven in de twee coöperaties voor de vraagsturing – respectievelijk aanbodverzorging (zie paragraaf 2.10). In de overgangperiode naar de realisatie van deze nieuwe besturing is een «Veranderorganisatie» ervoor verantwoordelijk dat een landelijk informatiemanagement wordt georganiseerd (vraagsturingzijde) en dat er een ICT-serviceorganisatie van de grond komt (aanbodverzorging). De vraagsturing is gebaseerd op het uitgangspunt «van en door de politie». Na een periode van enkele jaren dient de structurele sturing op ICT daarom te zijn vormgegeven binnen de politieorganisaties zelf en kan de Regieraad zijn verantwoordelijkheden voor de inrichting van de informatiehuishouding van de politie overdragen aan de dan ingestelde en aanwezige bestuursorganen voor de politie: de minister van BZK, het Korpsbeheerdersberaad, de Raad van Hoofdcommissarissen en de RvT voor de twee coöperaties. Onduidelijk blijft welke verplichtingen de korpsen precies hebben.

Het Bestek onderscheidt de volgende actielijnen:

1. Besturing (implementatie van de nieuwe besturing van ICT).
2. Versterking vraagzijde (bevordering deskundigheid en inrichten informatiemanagement; hiertoe een veranderorganisatie vraagzijde inrichten).
- 3a. Versterking aanbodzijde (concentratie en consolidatie van beheertaken; inrichten ICT-serviceorganisatie; hiertoe veranderorganisatie aanbodzijde inrichten).
- 3b. Homogenisering en vernieuwing infrastructuur.

Het voornemen uit het Masterplan om de activiteiten te starten met het ontsluiten van gegevens in de bestaande interne en externe databestanden teneinde op korte termijn de informatiepositie en samenwerking verbeteren, komt niet terug in het Bestek.

## 2.9 Tijds horizon

Het Masterplan gaat uit van realisatie van het vernieuwingstraject vóór het einde van 2005.

De minister van BZK heeft dit op 5 april 2002 bevestigd.<sup>10</sup> Hij heeft de Tweede Kamer toen laten weten dat het doel in 2005 moet zijn gerealiseerd. Dat doel is om één robuuste, gebruiksvriendelijke, veilige en beheersbare informatievoorziening voor het politiewerk te ontwikkelen, die tevens informatie-uitwisseling met zowel de (keten)partners als in het kader van internationale verplichtingen faciliteert. Meer recent heeft de voorzitter van de Regieraad in een interview in een landelijk dagblad aangegeven dat de Nederlandse politie in 2005 zal beschikken over één informatiesysteem voor alle politieregio's in Nederland, mits de politie en korpsbeheerders bereid en in staat zijn het project tot een goed einde te brengen.

## 2.10 Coöperaties CIP en ISC

Op voorstel van de Regieraad heeft de minister van BZK op 14 februari 2002 de Coöperatie Informatiehuishouding Politie U.A. (CIP) en de ICT-Service Coöperatie Politie, Justitie en Veiligheid U.A. (ISC) opgericht.<sup>11,12</sup> De coöperaties dienen praktische invulling te geven aan de landelijke

<sup>10</sup> Tweede Kamer, 2001–2002, 26 345, nr. 79.

<sup>11</sup> Tweede Kamer, 2000–2001, 27 850, nrs. 350 en 1.

<sup>12</sup> U.A. in de namen van de coöperaties: uitsluiting van aansprakelijkheid, dat wil zeggen dat de leden niet aansprakelijk zijn. De coöperatie als rechtspersoon is in eerste instantie aansprakelijk, daarna de bestuurders ervan.

samenwerking op het terrein van de ICT bij de politie. CIP richt zich op de vraagzijde en ISC op de aanbodzijde van de ICT.

Het was bij de oprichting overigens reeds de bedoeling dat de coöperaties later in een publiekrechtelijke rechtsvorm zouden overgaan. Inmiddels denkt het ministerie na over de overgang naar een publiekrechtelijke vorm, waarbij ook een organisatievorm dichter bij het ministerie niet wordt uitgesloten.

De bestuursleden van CIP zijn korpschefs, benoemd door de algemene vergadering van deze coöperatie. Het lidmaatschap staat open voor de politieregio's en de Staat der Nederlanden (laatstgenoemde handelend ten behoeve van het KLPD). Het bestuur besluit over toelating van leden.

Het bestuur van ISC wordt gevormd door een directie, die wordt benoemd door de ministers van BZK en van Justitie gezamenlijk, gehoord de Raad van Toezicht. De directie is belast met het besturen van de organisatie en is bevoegd tot het aangaan van overeenkomsten. Voorts behoort «in het bijzonder» tot de taak van de directie het jaarlijks opstellen en vaststellen van een begroting, een jaarplan en een bedrijfsplan, na schriftelijke goedkeuring van de ministers van BZK en van Justitie (door tussenkomst van de RvT). Aan de algemene vergadering komen alle bevoegdheden toe die niet door wet of statuten zijn opgedragen aan de ministers van BZK en van Justitie.

Het lidmaatschap staat open voor de politieregio's en de Staat der Nederlanden (ten behoeve van het KLPD) en voor andere rechtspersonen die wettelijke taken verrichten in de sector Openbare Orde en Veiligheid. De ministers van BZK en van Justitie beslissen gezamenlijk over toelating van leden van ISC.

Voor beide coöperaties geldt dat het toezicht op het beleid van het bestuur en op de algemene gang van zaken in de coöperatie en de met haar verbonden onderneming is opgedragen aan de Raad van Toezicht (RvT). Hij staat het bestuur met raad terzijde. Bij de vervulling van hun taak dienen de leden van de RvT zich te richten naar het belang van de coöperatie en de met haar verbonden onderneming. De statuten van beide coöperaties zijn zo geredigeerd dat de RvT in beide gevallen samenvalt met de Regieraad.

Voor elk van de twee coöperaties geldt dat de jaarrekening wordt ondertekend door de bestuursleden van de coöperatie en door de leden van de RvT. Zij wordt vastgesteld door de algemene vergadering van de coöperatie, nadat een accountant deze op getrouwheid en rechtmatigheid heeft onderzocht. Indien deze accountant geen deel uitmaakt van een departementale accountantsdienst – inmiddels departementale auditdienst – heeft de departementale accountantsdienst het recht om desgewenst eveneens de jaarrekening te onderzoeken.

## **2.11 Besturing ICT-vernieuwing**

Op centraal niveau geven de Regieraad, CIP en ISC invulling aan de vernieuwing van de informatiehuishouding van de politie. Decentraal is binnen elk politiekorps een Chief Information Officer (CIO) aangesteld die verantwoordelijk is voor de informatiehuishouding van de eigen regio. In deze functie komen vraag en aanbod samen op het niveau van de leiding van het korps. De CIO's overleggen met CIP en ISC over de activiteiten die deze coöperaties ontplooiën. De CIO's overleggen ook onderling en met CIP via het periodieke CIO-overleg (eind 2001 opgericht) onder voorzitter-



schap van de directeur CIP. Voorts zijn er bij de korpsen applicatiebeheerders per applicatie. In deze functie komen vraag en aanbod samen op functioneel niveau. Het is de bedoeling dat de korpsen per hoofdproces een proceseigenaar aanstellen. Voor een deel is dit al gebeurd, maar zeker nog niet overal. De daadwerkelijke invulling van deze functie verkeert nog in een pril stadium.

## 2.12 Midterm review

Begin 2003 heeft de directeur Veranderorganisatie in opdracht van de Regieraad Het Expertise Centrum (HEC) de opdracht verleend tot het uitvoeren van een «Midterm review».

De centrale vraag daarbij was of de Nederlandse politie met de uitvoering van de Bestekoperatie en de vorderingen daarbij op de goede weg is voor het delen van informatie en het organiseren van de informatievoorziening voor effectief en bestuurbaar politiewerk. De Midterm review was «doel- en toekomstgericht» op realisatie van het Bestek, met het huidige politiebestel als gegeven. Het onderzoek was gericht op de volgende drie onderzoeksgebieden:

- besturing en organisatie;
- producten: organisatieverandering en nieuwe ICT-voorzieningen;
- financiën.

De Midterm review is in de maanden maart–mei 2003 uitgevoerd door HEC in samenwerking met Ernst & Young Accountants.

HEC heeft zijn rapport op 10 juni 2003 aan de Regieraad aangeboden.<sup>13</sup> De Regieraad heeft de Algemene Rekenkamer op 22 juli 2003 een conceptreactie doen toekomen. De voor het onderzoek van de Algemene Rekenkamer relevante onderdelen van het HEC-rapport en de bijbehorende onderdelen van de conceptreactie van de Regieraad zijn in dit rapport verwerkt.

## 2.13 Samenvatting

De volgende tabel geeft een samenvatting van de geschetste ontwikkelingen en van de belangrijkste overige ontwikkelingen sinds 1993.

Jaar:	Ontwikkeling:	Opmerking:
1994	Beleidsadviescollege Politie Informatievoorziening, ingesteld door de ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken, doet aanbevelingen voor de verbetering van de politie informatievoorziening.	Diverse aanbevelingen hadden direct betrekking op de samenwerking tussen de verschillende regiokorpsen.
1995	Oprichting door het politieveld van het Platform Politie informatievoorziening (PPI).	Doel van het PPI was om te gaan werken aan een samenhangende aanpak van de informatievoorziening tussen de korpsen.
1996	Instelling van de Regiecommissie Standaardisatie Politie Informatievoorziening.	De commissie kreeg de taak om de ontwikkeling en het gebruik van standaarden en procedures op het terrein van de bovenregionale, elektronische informatie-uitwisseling te bevorderen.
1997	Van kracht worden van de ministeriële Regeling informatiebeveiliging politie (RIP).	Hiermee werd een kader neergelegd om de informatiebeveiliging in de korpsen te organiseren. Om de toepassing van de regeling te bevorderen werd het Expertisecentrum Informatiebeveiliging Nederlandse Politie opgericht.

<sup>13</sup> Midterm Review ICT Bestek Nederlandse Politie; Eindrapport. Het Expertise Centrum/ Ernst & Young Accountants, 's-Gravenhage, 10 juni 2003.

Jaar:	Ontwikkeling:	Opmerking:
1998	De Informatie-communicatietechnologie organisatie voor de openbare orde en veiligheid (ITO) – de voormalige ICT-organisatie van het KLPD – wordt een agentschap van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Omvorming van het PPI tot het Platform Informatie- en Communicatietechnologie (ICT), ondersteund door de Taak-organisatie ICT. Eind 1998 is het «Beleidsplan Nederlandse Politie 1999–2002» aan de Tweede Kamer aangeboden.	Het platform is een samenwerkingsverband van vertegenwoordigers uit de drie politieberaden.  Het «Beleidsplan Nederlandse Politie 1999–2002» diende als beleidsbasis voor het streven naar meer samenwerking op het gebied van ICT.
1999	Het Convenant Politie 1999 wordt op 9 november getekend door de minister van BZK en de korpsbeheerders van alle regionale politiekorpsen. Het voormalig Platform ICT heeft in oktober 1999 een visie vastgesteld op de informatievoorziening van de Nederlandse politie. Op 21 november 2000 neemt de Tweede Kamer de motie-Rietkerk aan.	Eén van de zes doelstellingen daaruit is het inlopen van de achterstanden op het gebied van ICT.  Er was behoefte aan «een toekomstvast informatievoorziening voor het concern Nederlandse politie».
	Op 22 november wordt de Regieraad ICT Politie ingesteld	In deze motie wordt geconstateerd dat de politie een zorgwekkende achterstand heeft op ICT-gebied. De wens wordt uitgesproken dat er bij voorkeur binnen vier jaar één informatiesysteem voor het politiewerk komt. De regering wordt verzocht om de Tweede Kamer jaarlijks te rapporteren over de voortgang.
2000	De Regieraad heeft in eerste helft van 2000 haar Masterplan opgesteld.	Doel ervan is het realiseren van één samenhangende, robuuste en toekomstvast politieke informatiehuishouding. Doel is om één robuuste, gebruiksvriendelijke, veilige, beheersbare en «toekomstvast» informatievoorziening voor het politiewerk te ontwikkelen, die tevens informatie-uitwisseling met zowel de (keten-)partners als in het kader van internationale verplichtingen faciliteert.
2000	De overleggroep «Bovenregionale organisatie van de politie» publiceert in augustus het rapport «Samenwerken; de bovenregionale organisatie van de politie».	In dit rapport wordt onder meer de korpsen aanbevolen zich onvoorwaardelijk te committeren aan de afspraken die worden gemaakt in de Regieraad ICT Politie met betrekking tot ICT. De ministers van BZK en van Justitie wordt aanbevolen aan de werkzaamheden van de Regieraad ICT Politie waar nodig duidelijke termijnen te stellen, zoals ten aanzien van de implementatie van standaarden.
2001	De Regieraad heeft zijn Masterplan in februari 2001 uitgewerkt in het Bestek 2001–2005.	Het Bestek onderscheidt de volgende actielijnen: 1. Besturing (implementatie van de nieuwe besturing van ICT). 2. Versterking vraagzijde (bevordering deskundigheid en inrichten informatiemanagement; hiertoe een veranderorganisatie vraagzijde inrichten). 3a. Versterking aanbodzijde (concentratie en consolidatie van beheertaken; inrichten ICT-serviceorganisatie; hiertoe veranderorganisatie aanbodzijde inrichten). 3b. Homogenisering en vernieuwing infrastructuur.
2002	Op voorstel van de Regieraad heeft de minister van BZK op 14 februari 2002 de Coöperatie Informatiehuishouding Politie U.A. (CIP) en de ICT-Service Coöperatie Politie, Justitie en Veiligheid U.A. (ISC) opgericht.	De coöperaties dienen praktische invulling te geven aan de landelijke samenwerking op het terrein van de ICT bij de politie. CIP richt zich op de vraagzijde en ISC op de aanbodzijde van de ICT.
2003	Begin 2003 heeft de directeur Veranderorganisatie in opdracht van de Regieraad Het Expertise Centrum (HEC) de opdracht verleend tot het uitvoeren van een «Midterm review».	De centrale vraag daarbij was of de Nederlandse politie met de uitvoering van de Bestekoperatie en de vorderingen daarbij op de goede weg is voor het delen van informatie en het organiseren van de informatievoorziening voor effectief en bestuurbaar politiewerk.

## **3 KOSTEN**

### **3.1 Inleiding**

Dit hoofdstuk geeft antwoord op de volgende twee vragen van de Tweede Kamer:

1. Welke uitgaven aan ICT hebben de politieregio's vanaf 1998 gedaan op grond van de jaarrekeningen?
2. Geeft dit een betrouwbaar en volledig inzicht in de bestedingen voor ICT?

De jaarrekeningen van de politieregio's zijn gebaseerd op het baten-lastenstelsel en dus gericht op het in beeld brengen van kosten en niet van uitgaven. De Algemene Rekenkamer heeft hier bij haar onderzoek op aangesloten.

Om een volledig beeld van de ICT-kosten van de politie te kunnen vormen, kan overigens niet worden volstaan met de jaarrekeningen van uitsluitend de politieregio's. Daarom is het onderzoek verbreed en heeft zij ook de jaarrekeningen van enkele andere organisaties, die kosten maken voor ICT bij de politie, in haar onderzoek betrokken, te weten:

- het KLPD en de ITO, als agentschappen van het Ministerie van BZK;
- de Regieraad ICT Politie en het Nederlands Politie Instituut (NPI);
- ISC en CIP;
- het Ministerie van BZK.

Gelet op de vraagstelling van de Tweede Kamer, heeft de Algemene Rekenkamer alle kosten die verband houden met ICT in kaart willen brengen. Al in het beginstadium van het onderzoek werd echter duidelijk dat de jaarrekeningen geen volledig beeld van de kosten van ICT bij de politie zouden kunnen verschaffen. Zo geven de jaarrekeningen geen inzicht in de kosten van ICT-personeel. Daarom heeft de Algemene Rekenkamer, naast onderzoek naar de kosten in de jaarrekeningen, aanvullend onderzoek naar de ICT-kosten verricht. In de eerste plaats heeft zij de resultaten geanalyseerd van door anderen verricht onderzoek op dit terrein. Voorts heeft zij een vragenlijst uitgezet bij alle politieregio's en het KLPD. Bovendien zijn interviews gehouden bij zes politieregio's, het KLPD, het Ministerie van BZK, de Regieraad ICT Politie en de coöperaties CIP en ISC.

### **3.2 Eerder onderzoek naar ICT-kosten**

#### *3.2.1 Berenschot*

In april 1999 heeft Berenschot een onderzoeksrapport uitgebracht over een inventarisatie van de ICT-functie bij de politie. Tot dit onderzoek was opdracht gegeven door het Platform ICT van de Nederlandse politie. De opdracht was om de situatie bij de ICT-organisaties in kaart te brengen, om het de Nederlandse politiekorpsen mogelijk te maken:

- zich een beeld te vormen van de huidige situatie;
- te bepalen of de ICT-afdelingen de meest geschikte omvang en structuur hebben;
- te beoordelen of de ICT-afdelingen flexibel kunnen inspelen op toekomstige veranderingen.

In het kader van deze opdracht zijn ook de financiële aspecten van de ICT-organisaties in de beschouwing betrokken.

Uit het onderzoeksrapport van Berenschot blijkt dat vijf regio's in het geheel geen kosteninformatie hebben aangeleverd. Enkele andere regio's konden slechts een deel van de kostengegevens verstrekken. De nauwkeurigheid van de financiële gegevens wordt in het rapport dan ook «niet groot» genoemd.

Het rapport van Berenschot geeft het volgende overzicht van de ICT-kosten van de politie in 1999.

Raming ICT-kosten	x 1 mln. €
25 politieregio's	
– exploitatiekosten van systemen (door ICT-afdelingen, exclusief personeel)	38,6
– afschrijvingen op apparatuur en programmatuur door ICT-afdelingen	21,8
– kosten personeel in de ICT-afdelingen	25,0
– ICT-uitgaven buiten de ICT afdeling (PC's)	18,6
– Kosten ICT-personeel buiten ICT-afdelingen	8,6
Subtotaal politieregio's	112,6
KLDP	20,4
ITO*	15,4
LSOP	0,5
Overig (w.o. het Landelijk Selectie en Opleidingsinstituut: LSOP)	1,9
Totaal	150,3

\* op basis van een schatting dat 47% van de kosten van ITO gerelateerd zijn aan IT-kosten van de politie. Radiocommunicatie (20%) is hierbij buiten beschouwing gelaten.

Berekend over alle medewerkers van de organisaties die zijn meegenomen in het onderzoek van Berenschot, bedroegen de ICT-kosten in 1999 circa € 3 200 per medewerker. Als de politieregio's apart worden genomen, is het bedrag in dat jaar per medewerker ruim € 2 400.

Uit het onderzoek van Berenschot komt verder nog naar voren dat het totaal van de personele ICT-kosten van de politie in 1999 circa € 41,7 miljoen bedraagt. Dit is circa 28% van de totale ICT-kosten.

Hoewel het rapport van Berenschot op onderdelen vrij exacte kostenbedragen noemt, moet op basis van de gebrekkige aanlevering van gegevens door de korpsen worden vastgesteld dat de kosteninformatie in het rapport slechts van indicatieve waarde is.

### 3.2.2 Regieraad

In het «Bestek 2001–2005 voor de vernieuwing van de informatiehuishouding van de Nederlandse politie» van februari 2001 is geen inventarisatie of onderbouwing opgenomen van het bestaande kostenniveau van de ICT bij de politie. In het Bestek is vermeld dat in het jaar 2000 het totale budget van alle korpsen ruim f 5 miljard (€ 2,58 miljard) bedroeg en dat het aandeel ICT op 7% van de apparaatskosten werd geraamd. De investeringen voortvloeiend uit het Bestek zouden dan een toename tot 10% te zien geven.

Na het verschijnen van het Bestek heeft de voorzitter van de Regieraad ICT Politie in mei 2001 de projectgroep Financiën Bestek Politie ingesteld. De opdracht van de projectgroep was te komen tot zowel een berede-nerde en verantwoorde financiële onderbouwing van de kosten als een dekkingsplan voor het Bestek. De projectgroep had niet (tevens) de

opdracht om een inventarisatie uit te voeren van de ICT-kosten van de politie bij wijze van nulmeting bij de aanvang van de uitvoering van het Bestek.

De Regieraad heeft in een later stadium via een nieuw onderzoek alsnog getracht inzicht te krijgen in de feitelijke ICT-uitgaven van de korpsen. Na oplevering van de voorlopige resultaten van deze inventarisatie in juni 2002, is besloten dit onderzoekstraject stop te zetten. De redenen daarvoor waren dat de gegevens van de korpsen zeer moeizaam en traag werden verkregen en ernstige twijfels waren gerezen over de volledigheid, juistheid en vergelijkbaarheid daarvan.

Doordat er geen goede nulmeting is, kunnen de toekomstige kosten niet worden afgezet tegen de huidige kosten. Zeker is dat de kosten hoger zullen zijn, maar hoevéél meer dat precies zal zijn valt niet te zeggen.

### *3.2.3 KPMG (Magnitude onderzoek)*

In opdracht van de Regieraad ICT Politie heeft adviesbureau KPMG het zogeheten Magnitudeonderzoek uitgevoerd tussen december 2001 en februari 2002. Dit onderzoek beoogt een basis te bieden voor de discussie over de ontwikkelingen van ICT bij de Nederlandse politie en de financiële consequenties daarvan op de middellange termijn.

Bij het inventariseren van de financiële uitgangssituatie is door KPMG de volgende definitie voor ICT-kosten gehanteerd:

- alle kosten voor apparatuur, programmatuur, netwerken (m.u.v. telefoontoestellen en gesprekskosten) en bijbehorende infrastructuur (zoals computerruimtes);
- de kosten van de eigen medewerkers ICT;
- het capaciteitsbeslag op de gebruikers in verband met ICT (functioneel applicatiebeheerders, projectleiders, e.a.);
- de kosten samenhangend met de externe verkrijging van diensten en de inhuur van deskundigen.

Voorts is van de veronderstelling uitgegaan dat ongeveer 30% van de ICT-kosten in organisaties verborgen is. Dit betekent dat de ICT-kosten die uit de begrotingen en financiële verslagen blijken, geacht worden ongeveer 70% van de werkelijke ICT-kosten te vertegenwoordigen.

Het onderzoek komt tot de indicatie dat de ICT-kosten per medewerker in 2001 tussen € 4 500 en € 9 000 bedroegen. In 1994 zouden de ICT-kosten per medewerker zich tussen € 3 500 en € 6 000 hebben bevonden.

De resultaten van het magnitudeonderzoek berusten in beperkte mate op metingen, maar vooral op ramingen. Het realiteitsgehalte van de veronderstellingen die aan de ramingen ten grondslag liggen is onduidelijk en sterk afhankelijk van te maken beleidskeuzes.

### *3.2.4 Deloitte & Touche*

In opdracht van het Ministerie van BZK heeft Deloitte & Touche een onderzoek uitgevoerd naar de kosten van de Nederlandse politie. Het rapport van dit onderzoek is in mei 2002 uitgebracht. Het onderzoek betrof een inventarisatie van de kosten per fte naar de stand per 2001 en een inschatting van de kosten voor de jaren 2002–2006.

De inventarisatie van de kosten is niet specifiek gericht op de ICT-kosten, maar op het beeld van de totale kosten van de politieregio's. De kosten zijn aan de hand van de jaarrekeningen van de regio's in kaart gebracht. Volgens de jaarrekeningen 2000 van de politieregio's bedroegen de (materiële) kosten van Verbindingen en Automatisering in dat jaar in totaal ruim € 153 miljoen. Dit is bijna 6% van de totale kosten van de regio's.

Het onderzoek van Deloitte & Touche levert nauwelijks informatie op over de gerealiseerde ICT-kosten van de politie, omdat de inventarisatie van de kosten niet dieper gaat dan het niveau van de jaarrekeningen.

### 3.3 Inventarisatie ICT-kosten

#### 3.3.1 Aanpak kosteninventarisatie

In eerste instantie heeft de Algemene Rekenkamer zich gericht op de politieregio's. Omdat de jaarrekeningen van de politieregio's geen volledig beeld van de ICT-kosten zouden kunnen verschaffen, heeft de Algemene Rekenkamer een vragenlijst uitgezet bij alle politieregio's. Daarnaast is gebruik gemaakt van landelijke gegevensbestanden van het Ministerie van BZK.

Uit de kosteninventarisatie komt naar voren dat er verschillende beperkingen verbonden zijn aan de beschikbare gegevens van de politieregio's.

- Hoewel alle politieregio's uiteindelijk de vragenlijst hebben teruggestuurd, konden niet alle regio's de vragen (bevredigend) beantwoorden. Verschillende regio's geven aan slechts een deel van de kosten in kaart te kunnen brengen of alleen voor een aantal jaren binnen de onderzoeksperiode. Andere regio's werken met schattingen of veronderstellingen, waarbij niet is te bepalen hoe groot de afwijking van de realiteit is.
- De uitgangspunten, definities, mate van specificatie en wijze van toedeling van de ICT-kosten verschillen tussen de politieregio's onderling en soms ook van jaar tot jaar. Ook het beleid rond de activering en afschrijving van ICT-investeringen verschilt. De onderlinge vergelijkbaarheid van de kostengegevens van de regio's is derhalve beperkt.
- De politieregio's hebben niet eenduidig gehandeld bij de reserveringen en voorzieningen voor het nieuwe communicatienetwerk voor politie, brandweer en ambulancediensten C2000.<sup>14</sup> Sommige regio's hebben bestemmingsreserves gevormd, waardoor deze regio's de daadwerkelijke kosten nog ten laste van het resultaat moeten brengen. Andere regio's hebben voorzieningen gevormd, waardoor zij al kosten hebben verantwoord tot het bedrag van de dotatie aan deze voorzieningen. Dit gebrek aan eenduidigheid beperkt eveneens de vergelijkbaarheid van de kostengegevens.
- Slechts enkele regio's voeren in enigerlei vorm een ICT-projectenadministratie of een administratie van uren besteed aan ICT-werkzaamheden. In de kostenregistratie is zelden een onderscheid aangebracht tussen ontwikkelings- en exploitatiekosten.
- Diverse regio's hadden moeite met het aanleveren van (betrouwbare) gegevens over de eerste jaren van de onderzoeksperiode 1998–2002, met name het eerste jaar 1998. Omdat aan de cijfers over 1998 relatief grote beperkingen kleven, heeft de Algemene Rekenkamer dit jaar bij de cijferanalyses buiten beschouwing gelaten.
- Vooral voor het jaar 2002 beschikten nog niet alle regio's over realisatiecijfers op het moment van aanleveren van de informatie aan

---

<sup>14</sup> De Rekenkamer heeft ook naar C2000 onderzoek gedaan op verzoek van de Tweede Kamer. Dat onderzoek is gepubliceerd op 17 juni 2003 (Tweede Kamer, 2002–2003, 28 970).

de Algemene Rekenkamer. Omdat in die gevallen begrotingscijfers zijn gebruikt, zijn de cijfers over 2002 minder goed vergelijkbaar met de cijfers van de voorafgaande jaren.

De kosteninventarisatie heeft zich niet alleen gericht op de politieregio's, maar ook op het KLPD, ITO, de Regieraad ICT Politie, CIP, ISC en het Ministerie van BZK. Ook de informatie die over de ICT-kosten van deze actoren is verkregen, heeft beperkingen. Dit vloeit voort uit de beperkte mate van specificatie, betrouwbaarheid en vergelijkbaarheid van het cijfermateriaal. Hoewel exacte en betrouwbare informatie niet voorhanden is, biedt het beschikbare materiaal wel aanknopingspunten om globale indicaties van het kostenniveau te kunnen bepalen.

### 3.3.2 Politieregio's

#### 3.3.2.1 Jaarrekeningen politieregio's

De 25 politieregio's dienen te voldoen aan het Besluit comptabele regelgeving regionale politiekorpsen (BCRRP). Dit besluit is gebaseerd op de artikelen 45 en 47 van de Politiewet 1993. De minister heeft via een ministeriële circulaire (EA98/U1129) met ingang van 1999 nadere eisen gesteld, omdat er tussen de politieregio's onvoldoende uniformiteit bestond in de opzet van begrotingen en jaarrekeningen.<sup>15</sup>

Op grond van het BCRRP en de daaraan gekoppelde circulaire van het Ministerie van BZK behoeven de jaarrekeningen van de politieregio's de kosten van ICT slechts in beperkte mate te specificeren.

Het BCRRP onderscheidt tien kostenrubrieken. Een belangrijk deel van de materiële kosten van ICT wordt onder de rubriek Verbindingen en Automatisering verantwoord, maar ook de andere kostenrubrieken kunnen een ICT-component bevatten. Binnen de rubriek Verbindingen en Automatisering ontbreekt een nader onderscheid tussen beide kostencategorieën.

Omdat de comptabele voorschriften hieromtrent geen eisen stellen, kan via de jaarrekeningen *geen* beeld worden verkregen van:

- de kosten van eigen ICT personeel;
- de kosten van ingehuurd ICT personeel;
- het aandeel ICT van de materiële kostencomponenten, anders dan «Verbindingen en Automatisering» (bijvoorbeeld huisvesting, opleidingen, etc.).

In artikel 17 van het BCRRP is in het algemeen bepaald dat op vaste activa wordt afgeschreven volgens een stelsel dat op de verwachte toekomstige levensduur is afgestemd. Meer precieze bepalingen ten aanzien van de activering en afschrijving van ICT apparatuur en -programmatuur zijn (nog) niet opgenomen in de comptabele voorschriften. In het kader van de Harmonisatie van de Afschrijvingssystematiek van de Politie (HAP) is het de bedoeling dat hierin verandering komt. Het beleid dat de regio's op dit punt voeren, beïnvloedt de ICT-kosten. De verschillen in benadering maken de kostengegevens dus minder vergelijkbaar.

#### 3.3.2.2 Personele kosten ICT politieregio's

Zoals hiervoor aangegeven, zijn de personele kosten van ICT in het algemeen niet als zodanig zichtbaar gemaakt in de jaarrekeningen. De Algemene Rekenkamer heeft daarom de politiekorpsen gevraagd een

<sup>15</sup> Zie ook eerder onderzoek van de Algemene Rekenkamer «Financieel beheer politie-regio's», (Tweede Kamer, 1998–1999, 26 340).

opgave te doen van het aantal eigen personeelsleden (in fte) en het aantal ingehuurd ICT-ers (eveneens in fte). Tevens is gevraagd de bijbehorende personeelskosten aan te leveren. Vrijwel alle regio's konden hierover informatie verstrekken.

Naast de vraagstelling aan de regio's is via de Directie Politie van het Ministerie van BZK gebruik gemaakt van het zogeheten Landelijk Functie Huis (LFH) bestand. Dit bestand bevat onder meer gegevens van het politiepersoneel ingedeeld naar functiecategorie en bijbehorende gegevens van het ambtelijk inkomen. Als de ontvangen gegevens van de politieregio's worden vergeleken met het LFH bestand, dan blijken er per regio en per jaar verschillen te bestaan. Daarvoor zijn oorzaken aan te wijzen, maar een volledig bevredigende verklaring is in de meeste gevallen niet voor handen.

In de volgende tabel is een landelijk totaaloverzicht gegeven van de aantallen fte's en de personeelslasten volgens de opgave van de regio's. Tevens zijn de kosten van ICT-personeel per Budget Verdeel Eenheid (BVE)<sup>16</sup> vermeld.

Eigen ICT-personeel regiokorpsen	1999	2000	2001	2002
Aantal fte	885	924	955	1 015
Kosten (x € 1 000)	36 485	39 443	43 705	48 804
Kosten per BVE in €	813	870	919	1 043

De cijfers omtrent het ICT-personeel laten een voortdurend stijgende trend zien, zowel in aantallen fte's als in personeelskosten (per BVE). Er zijn overigens aanzienlijke verschillen tussen de regio's. In 2002 liepen de personeelskosten per BVE uiteen van € 371 tot € 1 742.

De Algemene Rekenkamer heeft ook informatie gevraagd over de inhuur van extern ICT-personeel. Vrijwel alle regio's konden informatie verstrekken over de kosten van ingehuurd personeel. In veel gevallen kon echter geen nauwkeurige opgave worden gedaan van het aantal fte dat hiermee gemoeid is. Sommige regio's benaderden het aantal fte's vrij globaal door uit te gaan van een geschat gemiddeld tarief. Overigens blijkt uit het Rekenkameronderzoek dat het niveau van het ingehuurde personeel en daarmee ook de tarieven sterk kunnen verschillen. De Algemene Rekenkamer acht de gegevens over de aantallen ingehuurde fte's te weinig betrouwbaar en vergelijkbaar om daarvan een vergelijkend overzicht te presenteren in dit rapport. In de volgende tabel is, op basis van de opgave van de regio's, wel een indicatie gegeven van de totale kosten van ingehuurd personeel voor alle regio's gezamenlijk.

Kosten ingehuurd ICT-personeel regiokorpsen	1999	2000	2001	2002
Kosten (x € 1 000)	12 860	15 670	25 885	31 656
Kosten per BVE in €	304	351	545	673

Uit deze tabel blijkt dat de kosten van ingehuurd ICT-personeel de afgelopen jaren voortdurend zijn gestegen en relatief ook in een hoger tempo dan de kosten van eigen ICT-personeel.

Ook bij het ingehuurd personeel zijn aanzienlijke verschillen tussen de regio's te constateren. In 2002 hadden enkele regio's nauwelijks kosten voor de inhuur van extern ICT-personeel, terwijl een ander regiokorps € 1 738 per BVE aan extern ICT-personeel besteedde.

<sup>16</sup> Deze rekeneenheid wordt door het ministerie van BZK toegepast in het kader van de jaarlijkse budgettoewijzing aan de politieregio's.



### 3.3.2.3 Materiële kosten ICT politieregio's

Voor de inventarisatie van de materiële ICT-kosten is evenals voor de personele component gebruik gemaakt van de antwoorden op de vragenlijsten die aan de politieregio's zijn verzonden. In beperkte mate konden ook gegevens uit de jaarrekeningen daarbij worden betrokken, voor zover het de rubriek Verbindingen en Automatisering betrof. De confrontatie van de antwoorden op de vragenlijst met de informatie uit de jaarrekeningen leverde echter verschillen op, die slechts ten dele konden worden verklaard.

Onder de kosten van Verbindingen en Automatisering vallen ook de kosten van telefonie, die doorgaans niet als ICT-kosten worden beschouwd. Het merendeel van de politieregio's bleek niet in staat om deze kostencomponent te specificeren. Voor een deel is dit veroorzaakt door een voortschrijdende integratie van spraak- en datanetwerken bij de regio's.

In de volgende tabel zijn voor de politieregio's gezamenlijk de materiële ICT-kosten in beeld gebracht op basis van de opgave van de regio's. Het gaat om landelijke gemiddelden van de regio's, waarbij de regio's die over bepaalde kostencomponenten geen informatie konden verstrekken buiten beschouwing zijn gelaten. Op deze wijze kunnen kostenbedragen per BVE worden berekend die, gegeven de beperkingen van het cijfermateriaal, een zo goed mogelijke indicatie geven van de desbetreffende kostencomponenten.

Gemiddelde materiële ICT-kosten regiokorpsen per BVE in €	1999	2000	2001	2002
Verbindingen en Automatisering	2 773	3 039	3 253	3 661
Opleidingen	47	51	78	50
Huisvesting	37	43	40	43
Vervoer	14	17	15	18
Beheer	44	63	65	82
Totaal	2 915	3 213	3 451	3 854

Uit deze tabel blijkt dat de materiële ICT-kosten voor circa 95% bestaan uit de rubriek Verbindingen en Automatisering. De overige componenten zijn van ondergeschikte betekenis.

De tabel geeft een voortdurende stijging aan van de materiële ICT-kosten per BVE. Overigens zijn er belangrijke verschillen in het kostenniveau per regio. In 2002 varieerden de materiële ICT-kosten tussen € 1 379 en € 5 253 per BVE.

### 3.3.3 KLPD

Het KLPD is sinds 2000 een agentschap van het Ministerie van BZK. Daarvóór viel het agentschap KLPD onder het Ministerie van Justitie. Het KLPD dient te voldoen aan de voorschriften van de Regeling Departementale Begrotingsadministratie ten aanzien van agentschappen (RDB, hoofdstuk 6).

De beperkingen die ten aanzien van het ICT aspect zijn gesignaleerd in de (voorschriften voor de) jaarrekeningen van de politieregio's, gelden in grote lijnen ook voor de jaarrekeningen van het KLPD. Daarom is aan het KLPD een soortgelijke vragenlijst gestuurd als aan de politieregio's.

De volgende tabel geeft een overzicht van de ICT-kosten volgens de opgave van het KLPD, waarbij een vergelijkbare indeling is gevolgd als bij de politieregio's.

ICT-kosten KLPD (bedragen x € 1 000)	1999	2000	2001	2002
<i>Personeelskosten</i>				
– eigen ICT-personeel	4 275	4 225	4 762	6 111
– inhuur ICT-personeel	6 095	3 130	5 670	11 211
Totaal ICT-personeelskosten	10 370	7 355	10 432	17 322
<i>Materiële ICT-kosten</i>				
– verbindingen en automatisering	16 831	17 615	16 122	18 073
– opleiding en vorming	148	138	169	157
– huisvesting	722	873	1 033	1 113
– vervoer	27	30	30	39
– operationeel	5 332	6 334	6 562	7 856
Totaal materiële ICT-kosten	23 060	24 990	23 916	27 238

Uit de tabel blijkt dat er in de jaren 1999–2001 geen grote schommelingen zijn geweest in de ICT-kosten. In 2002 doet zich een aanzienlijke stijging voor, voornamelijk door relatief hoge kosten van ingehuurd personeel.

### 3.3.4 ITO

De Informatie- en Communicatie Technologie Organisatie (ITO) is een agentschap van het Ministerie van BZK dat ICT-diensten levert aan de politie, justitie en hulpdiensten.

Als agentschap valt ITO, evenals het KLPD, onder de RDB (hoofdstuk 6). Omdat ITO niet alleen functioneert voor de politie, kunnen niet alle kosten van ITO als ICT-kosten van de politie worden aangemerkt. De jaarrekeningen van ITO bieden echter geen inzicht in de kosten die aan de politie kunnen worden toegerekend.

In een onderzoek van Berenschot uit april 1999 is als uitgangspunt gehanteerd dat 47% van de kosten van ITO voor de automatisering bij de politie wordt gemaakt, 20% voor de verbindingen van de politie en 33% voor overige opdrachtgevers.

ITO berekent een deel van de lasten rechtstreeks door aan de politieregio's en het KLPD. Het Ministerie van BZK financiert uit de eigen begroting een belangrijk deel van de door ITO gemaakte kosten ten behoeve van de ICT bij de politie.

De volgende tabel omvat een samenvattend overzicht van de kosten van ITO, het geschatte aandeel van de politie daarin (67%) en het deel van de kosten dat wordt doorbelast aan de politieregio's en het KLPD.

Kosten ITO (bedragen x € 1 000)	1999	2000	2001	2002
Totaal kosten	70 733	101 080	148 593	150 633
Aandeel ICT politie (schatting 67%)	47 391	67 724	99 557	100 924
Doorberekend aan politieregio's en ISC/CIP	7 952	4 403	5 125	14 020
Doorberekend aan KLPD	1 981	1 345	2 053	3 134

Uit deze tabel blijkt dat slechts een beperkt deel van de kosten die ITO maakt voor de ICT bij de politie rechtstreeks aan de politieregio's en het KLPD wordt doorbelast.

Ten aanzien van de financiële gegevens van ITO wordt tevens verwezen naar het rapport van de Algemene Rekenkamer over C2000 en GMS (TK 2002–2003, 28 970) en de rapportage over ITO in het Rapport bij het Jaarverslag van het Ministerie van BZK dat op 21 mei 2003 is verschenen (TK 2002–2003, 28 880, nr. 15).

### 3.3.5 Regieraad en coöperaties

De Regieraad ontvangt voor haar taken op het terrein van uniformering en homogenisering gelden van het Ministerie van BZK. De jaarverantwoording van de Regieraad was in 2000 en 2001 geconsolideerd in de jaarrekening van het Nederlands Politie Instituut (NPI). Op geaggregeerd niveau verschaffen de jaarrekeningen van het NPI inzicht in de kosten van de Regieraad.

Een belangrijk deel van de door de Regieraad geïnitieerde activiteiten verloopt via de in 2002 op initiatief van de Regieraad opgerichte coöperatieve verenigingen CIP en ISC. De activiteiten worden vooral door het ministerie gefinancierd, maar ook de politiekorpsen dragen bij aan de bekostiging. Op de jaarrekeningen van de coöperaties zijn de inrichtingsvoorschriften van titel 9 van het tweede Burgerlijk Wetboek van toepassing. De eerste jaarrekeningen van de coöperaties hebben betrekking op 2002. In de jaarrekening van CIP zijn ook de kosten van het secretariaat van de Regieraad verwerkt. Gelet op de aard van de activiteiten van ISC en CIP kunnen de door deze coöperaties gemaakte kosten nagenoeg geheel als ICT-kosten van de politie worden beschouwd.

In de volgende tabel is een totaalbeeld gegeven van de ICT-kosten van de Regieraad en de coöperaties CIP en ISC voor de jaren 2000 tot en met 2002.

Kosten Regieraad/CIP/ISC (x € 1 000)	2000	2001	2002
Regieraad	3 625	12 724	
CIP (inclusief secretariaat Regieraad)*			9 056
ISC			21 537

\* verminderd met de doorberekeningen aan korpsen/ketenpartners.

### 3.3.6 Ministerie van BZK

Naast de financiering van de politieregio's en de agentschappen KLPD en ITO, draagt het Ministerie van BZK ook meer direct bij aan de ontwikkeling van ICT(-systemen) bij de politie. Dit betreft onder meer de uitgaven via het begrotingsartikel «Informatiebeleid Openbare Orde en Veiligheid» ten behoeve van:

- Regieraad ICT Politie;
- Communicatienetwerk C2000;
- Geïntegreerd Meldkamersysteem (GMS);
- Beheer landelijke systemen.

De uitgaven via dit artikel zijn niet alleen bestemd voor de politie, maar ook voor andere organisaties op het terrein van de openbare orde en veiligheid, zoals de brandweer. In de departementale verantwoording is het aandeel van de politie niet afzonderlijk vermeld.

Van het Ministerie van BZK is een opgave verkregen van de uitgaven die het ministerie in de jaren 1999–2002 heeft gedaan voor de ICT bij de politie. De volgende tabel geeft hiervan een overzicht.

ICT-uitgaven politie door BZK (bedragen x € 1 000)	1999	2000	2001	2002
Regieraad ICT Politie	3 364	6 832	18 884	53 064
C2000	13 532	22 709	32 525	37 606
GMS	3 179	4 269	2 347	4 266
Beheer landelijke systemen	14 379	17 616	19 712	21 887
Totaal	34 454	51 426	73 468	116 823

De uitgaven van het ministerie betreffen voor een belangrijk deel betalingen aan ITO. Volgens een nadere opgave van het Ministerie van BZK heeft circa 80% van de uitgaven voor C2000 en GMS betrekking op betalingen aan ITO.

Ten aanzien van de betrouwbaarheid van het inzicht in de kosten van C2000 en GMS wordt verwezen naar het desbetreffende rapport van de Algemene Rekenkamer (TK 2002–2003, 28 970).

### 3.4 Conclusies

*Vraag 2: Geven de jaarrekeningen van de politieregio's een betrouwbaar en volledig inzicht in de bestedingen voor ICT?*

De Algemene Rekenkamer stelt vast dat de jaarrekeningen van de politieregio's slechts een zeer beperkt inzicht in de ICT-kosten geven. Dit geldt overigens in het algemeen ook voor de jaarrekeningen van andere organisaties die bij de ICT van de politie betrokken zijn. De voornaamste oorzaken daarvan zijn de verschillen tussen en de beperkte diepgang van de comptabele voorschriften die op de jaarrekeningen van toepassing zijn. Vooral de kosten van ICT-personeel zijn niet of nauwelijks uit de jaarrekeningen af te leiden, maar ook ten aanzien van de materiële lasten is het beeld beperkt. Om toch enig inzicht te kunnen verstrekken, heeft de Algemene Rekenkamer verdiepend onderzoek naar de ICT-kosten verricht.

*Vraag 1: Welke uitgaven aan ICT hebben de politieregio's vanaf 1998 gedaan op grond van de jaarrekeningen?*

Op basis van de analyse van de jaarrekeningen en het aanvullende verdiepend onderzoek kan als antwoord op deze vraag voor de jaren 1999–2002 het volgende indicatieve totaalbeeld van de ICT-kosten van de politieregio's worden gegeven.<sup>17</sup>

<sup>17</sup> Deze en de volgende tabel zijn ontdaan van dubbeltellingen.

ICT-kosten politieregio's (x € 1 000)	1999	2000	2001	2002
ICT-personeelskosten	49 345	55 113	69 590	80 460
ICT materiële kosten	130 781	145 664	164 050	185 814
Totaal ICT-kosten	180 126	200 777	233 640	266 274
Totaal ICT-kosten per BVE in €	4 015	4 429	4 915	5 523
Totaal ICT-kosten per fte in €	4 354	4 695	5 042	5 552
Totaal ICT-kosten in % van de totale kosten van de politieregio's	7,1	7,3	7,5	8,4

Deze tabel laat een voortdurende absolute en relatieve stijging zien van de ICT-kosten van de politieregio's in de periode 1999–2002.

Naast de politieregio's, maken ook andere organisaties kosten voor de ICT bij de politie. Daarom is, in aanvulling op het antwoord op vraag 1, in de volgende tabel een indicatief overzicht gegeven van de bedragen die daar in de jaren 1999–2002 mee gemoeid waren.

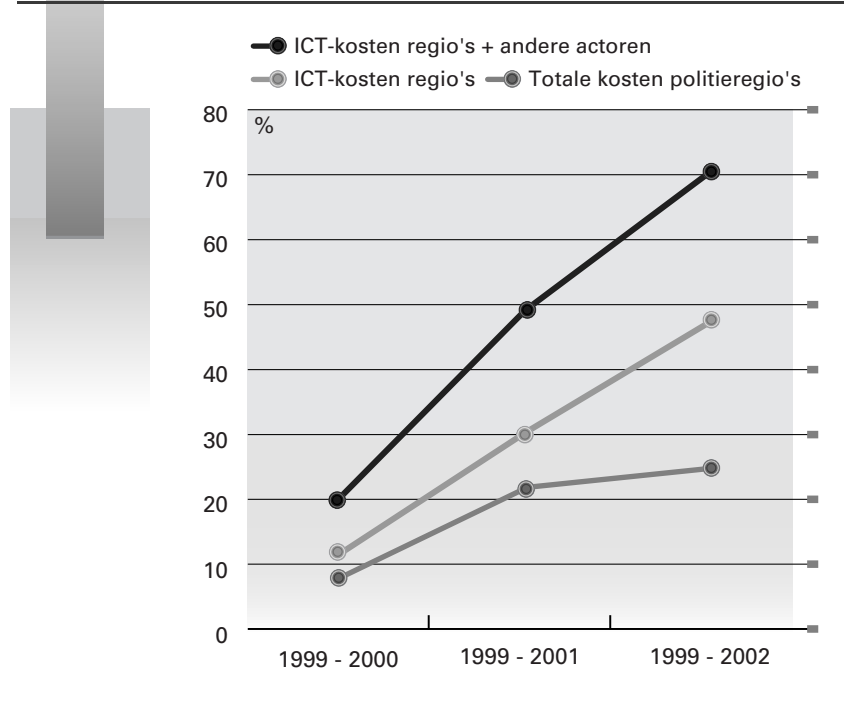
ICT-kosten overige organisaties ten behoeve van de politie (bedragen x € 1 000)	1999	2000	2001	2002
KLPD	33 430	32 345	34 348	44 560
ITO	37 458	61 976	92 379	83 770
Regieraad		3 625	12 724	
CIP				9 056
ISC				21 537
Ministerie van BZK (C2000 en GMS; niet via ITO)	3 342	5 396	6 974	8 374
Totaal	74 230	103 342	146 425	167 297
Totaal ICT-kosten van de politieregio's en overige organisaties	254 356	304 119	380 065	433 571

Uit deze tabel blijkt onder meer dat het aandeel van de overige organisaties in de totale ICT-kosten van de politie is toegenomen van 29% in 1999, via 34% in 2000 tot 39% in de jaren 2001 en 2002. Als het totaal van de ICT-kosten van de politieregio's en overige organisaties wordt gerelateerd aan het aantal fte's van de regio's, dan is een stijging waar te nemen van € 6 148 per fte in 1999 tot € 9 040 per fte in 2002. De stijgingspercentages zijn grafisch weergegeven in figuur 1.

# C

## Cumulatieve stijgingspercentages (ICT-)kosten

Figuur 1



De Algemene Rekenkamer benadrukt overigens dat de tabellen slechts een indicatief beeld geven, omdat uit haar onderzoek is gebleken dat nauwkeurige en betrouwbare cijfers niet voor handen zijn. Ook eerder door anderen uitgevoerde onderzoeken naar de ICT-kosten van de politie wezen op beperkingen in de kostenregistratie.

## 4 ICT TOEPASSINGEN

### 4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk geeft antwoord op de volgende vraag van de Tweede Kamer:

3. Hoe functioneren de ICT toepassingen bij de politie, met name waar het gaat om de onderlinge informatie-uitwisseling en de werking conform de doelstelling?

De sector en de minister constateerden in 1999 dat de ICT bij de politie dringend aan vernieuwing toe is (Convenant Politie 1999, zie paragraaf 2.3). De Algemene Rekenkamer geeft hierna op basis van haar onderzoek aan wat de belangrijkste problemen met de applicaties zijn.

Gelet op de grote hoeveelheid applicaties die bij de politie in gebruik zijn en in lijn met het verzoek van de Tweede Kamer, heeft de Algemene Rekenkamer zich met name gericht op die applicaties die rechtstreeks van belang zijn voor de uitvoering van de primaire politietaken. Met name is gekeken naar het functioneren van de bedrijfsprocessystemen en de basisrecherchesystemen. De bedrijfsprocessystemen bieden ondersteuning aan het politiewerk in algemene zin, terwijl de basisrecherchesystemen ontwikkeld zijn voor de ondersteuning van de opsporingstaak. Om een landelijk beeld te verkrijgen van het functioneren van de applicaties bij de politie heeft de Algemene Rekenkamer onder meer een landelijke vragenlijst uitgezet, die alle 25 regiokorpsen en het KLPD hebben beantwoord. Het beeld is gecomplementeerd met verdiepend onderzoek bij zes politieregio's. Waar mogelijk is voorts gesteund op bestaande evaluaties en andere documentatie.

Hieronder wordt achtereenvolgens ingegaan op het functioneren van de huidige applicaties en de lopende ontwikkelingen. Waar nodig wordt ook ingegaan op de technische infrastructuur waar de applicaties op draaien.

### 4.2 Functioneren applicaties

#### 4.2.1 Praktijkproblemen

In de afgelopen jaren zijn er verschillende onderzoeken uitgevoerd naar de ICT van de politie, onder meer door bureau Berenschot<sup>18</sup> in 1999 en door KPMG-Consulting<sup>19</sup> in 2002. Uit die onderzoeken bleek dat de gebruikers de kwaliteit van de landelijke applicaties als onvoldoende beoordeelden. De systemen waren verouderd, en niet gebruikersvriendelijk. Bovendien vroeg de invoer van gegevens veel kennis en geduld van de medewerkers. Een belangrijke constatering was ook dat de ICT bij de politie een grote diversiteit vertoonde in informatiesystemen, platformen (hardware, besturingssystemen) en aansturing. Zo werd vastgesteld dat ieder korps bij de uitvoering van de hoofdtaken gebruik maakte van 30 of meer systemen. Daarnaast waren er tal van kantoorapplicaties en ondersteunende softwarepakketten in gebruik.

<sup>18</sup> Onderzoeksrapport «Inventarisatie van de ICT-functie van de Nederlandse politie» Berenschot, 23 april 1999 (in opdracht van het toenmalige Platform ICT van de Nederlandse politie).

<sup>19</sup> Onderzoeksrapport «Magnitudeonderzoek» KPMG-Consulting, 27 februari 2002 (in opdracht van de Regieraad ICT).

Het onderzoek van de Algemene Rekenkamer bevestigt dit beeld. De belangrijkste knelpunten die de korpsen blijken dit onderzoek ervaren bij het gebruik van de huidige applicaties zijn:

- beperkte mogelijkheden om informatie van buiten het korps te benutten;
- onvoldoende gebruiksvriendelijkheid van de applicaties, hetgeen ook van invloed is op de kwaliteit van de vastgelegde gegevens;

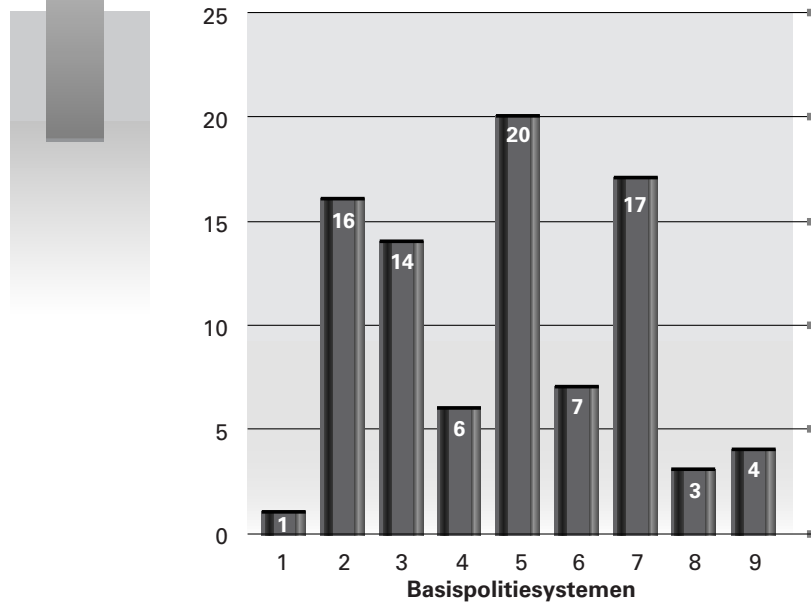
- onvoldoende kwaliteit van de vastgelegde gegevens;
- deels inefficiënte procedures rondom de informatievoorziening;
- beperkte functionaliteit van de applicaties.

Hieronder zijn deze knelpunten schematisch weergegeven voor de belangrijkste basispolitiesystemen (figuur 2) en de opsporingssystemen (figuur 3).

Figuur 2

## Knelpunten basispolitiesystemen

*De staafdiagrammen geven aan hoeveel korpsen het knelpunt hebben genoemd. N=26*



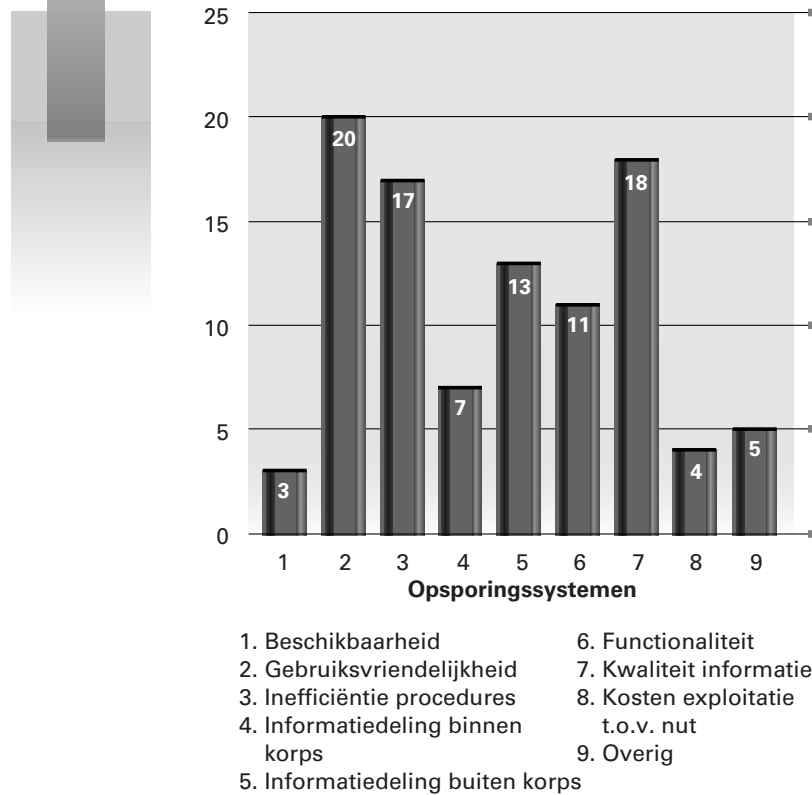
- |                                  |                                  |
|----------------------------------|----------------------------------|
| 1. Beschikbaarheid               | 6. Functionaliteit               |
| 2. Gebruiksvriendelijkheid       | 7. Kwaliteit informatie          |
| 3. Inefficiëntie procedures      | 8. Kosten exploitatie t.o.v. nut |
| 4. Informatiedeling binnen korps | 9. Overig                        |
| 5. Informatiedeling buiten korps |                                  |



## Knelpunten opsporingsystemen

De staafdiagrammen geven aan hoeveel korpsen het knelpunt hebben genoemd. N=26

Figuur 3



Meer dan 20 korpsen geven aan, de informatiedeling met andere korpsen bij de basispolitiesystemen als een probleem te ervaren. Ook bij de opsporingssystemen kan de informatie onvoldoende gedeeld worden, ondanks het verwijssysteem (VROS) dat bedoeld was om hierin verbetering te brengen (zie kader «Uitwisseling opsporingsinformatie»).

### Uitwisseling opsporingsinformatie

De korpsen kunnen geen recherche-informatie van de andere korpsen raadplegen.<sup>20</sup> Omdat het in het kader van landelijke bestrijding van zware criminaliteit essentieel is dat korpsen weten welke informatie vastgelegd is bij andere korpsen, heeft men in 1998 als tussenoplossing het systeem VROS ontwikkeld. VROS is een verwijzingsstelsel en bevat geen inhoudelijke informatie. Het is bedoeld om recherche-informatie te traceren die is vastgelegd in de opsporingssystemen van de verschillende regio's. Nadat via een VROS-melding bekend is dat er bij een ander korps informatie aanwezig is, kan deze informatie opgevraagd worden door telefonisch contact te zoeken met het desbetreffende korps. VROS geeft echter geen nieuwe melding bij wijziging van bestaande vastleggingen (bijvoorbeeld als een foutieve naam wordt gecorrigeerd of als nieuwe informatie aan een

<sup>20</sup> Een uitzondering vormen de korpsen die een toegang hebben gecreëerd tot de systemen van de omliggende regio's.

bestaande vastlegging wordt toegevoegd). VROS is ook niet 100% up-to-date, omdat het systeem slechts wekelijks wordt gevoed uit de verschillende opsporingssystemen. Het niet direct kunnen raadplegen van recherche-informatie wordt door de korpsen als een belangrijk probleem ervaren.

16 korpsen vinden de basispolitie systemen niet gebruikersvriendelijk genoeg, terwijl 20 korpsen dit vinden van de opsporingssystemen RBS en Octopus, de twee basissystemen die de rechercheprocessen van de politie ondersteunen. Een ander belangrijk knelpunt in deze systemen is de kwaliteit van de vastgelegde gegevens. Voor een voorbeeld zie kader «Ontbrekende functionaliteit en gebruiksonvriendelijkheid applicaties».

#### **Ontbrekende functionaliteit en gebruiksonvriendelijkheid applicaties**

Uit interviews die de Algemene Rekenkamer met medewerkers uit de surveillancedienst hield, blijken de gebruiksonvriendelijkheid en tekortschietende functionaliteit van de systemen in de dagelijkse praktijk belangrijke punten van zorg te zijn. Zo moet bij het registreren van een aangifte in het Basis Politie Systeem (BPS) hetzelfde gegeven meermalen worden vastgelegd. Ook wezen de geïnterviewden bijvoorbeeld op de afwezigheid van een spellingscontrole in tal van systemen. Dit is niet alleen maar vervelend, maar kan ook een negatieve invloed hebben op de resultaten van een geautomatiseerde zoekopdracht op de vastgelegde gegevens. Bovendien wil men na de opname van een aangifte – terecht – een proces-verbaal zonder spelfouten uitprinten. Medewerkers zoeken vaak een eigen oplossing om dit probleem te omzeilen. Een voorbeeld van zo'n «workaround» is dat de agent het proces-verbaal eerst in een moderne tekstverwerker opstelt om vervolgens de tekst te kopiëren naar de desbetreffende applicatie. Deze kopieerslag is vaak omslachtig en de tekst verliest in veel gevallen de opmaak. De tekst moet vervolgens weer in het systeem opnieuw worden opgemaakt, hetgeen inefficiënt is.

De hiervóór geschetste praktijkproblemen komen onder meer voort uit:

- de manier waarop ICT zich bij de politie heeft ontwikkeld (eiland-automatisering);
- tekortkomingen van de gebruikersinterfaces van vele (verouderde) applicaties;
- een verouderde technische infrastructuur.

Deze aspecten worden in de volgende paragrafen nader toegelicht.

#### *4.2.2 Eilandautomatisering*

In het verleden ontwikkelden de korpsen afzonderlijke applicaties, waarbij elke applicatie werd gebouwd om te voorzien in een specifieke behoefte van het korps. De situatie is in de loop der jaren weliswaar verbeterd op dit punt, maar er is nog steeds in belangrijke mate eilandautomatisering. Hierdoor vormen de applicaties niet één samenhangend geheel. Het gevolg is dat gegevens niet of slecht uitwisselbaar zijn tussen de verschillende applicaties van een korps. Ook is de uitwisseling van gegevens tussen dezelfde of vergelijkbare applicaties van verschillende korpsen vaak niet goed mogelijk.<sup>21</sup> Hierdoor moeten dezelfde gegevens noodgedwongen in meer systemen worden vastgelegd en up to date worden gehouden, hetgeen extra werk kost en inconsistentie van de gegevens in de hand werkt. Bovendien wordt het leveren van integrale management-informatie aan de korpsleiding en van prestatiegegevens aan de minister van BZK bemoeilijkt<sup>22</sup>. Ook vragen naar aanleiding van actuele gebeurtenissen, waarbij informatie nodig is die verspreid is over de diverse politie systemen, kunnen nu moeilijk worden beantwoord. Zo kon over het

<sup>21</sup> Zie ook het rapport van de Algemene Rekenkamer «Uitwisseling opsporings- en terrorisme-informatie», Tweede Kamer, 2002–2003, 28 845, nrs 1–2.

<sup>22</sup> Zie bijvoorbeeld het onderzoek van de Algemene Rekenkamer «Zicht op taakuitvoering politie», Tweede kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 791, nr. 2.

onlangs actueel geworden onderwerp «veelplegers» alleen met veel inspanning informatie uit de verschillende systemen verzameld worden.

De eilandautomatisering belemmert niet alleen de informatie-uitwisseling binnen de politie maar ook met de ketenpartners van de politie, zoals het Openbaar Ministerie (OM). Zo constateerde de Algemene Rekenkamer in het onderzoek «Zicht op taakuitvoering politie» dat de politie en het OM informatiesystemen gebruiken die niet op elkaar aansluiten en dat zij uiteenlopende begripsdefinities hanteren, waardoor relevante informatie (bijvoorbeeld over daders) niet goed overgedragen kan worden.

#### *4.2.3 Tekortkomingen gebruikersinterfaces*

De verschillende politieapplicaties hebben uiteenlopende gebruikersinterfaces. Hieraan ligt vooral de ouderdom van de applicaties ten grondslag. Omdat de applicaties onafhankelijk van elkaar ontwikkeld zijn, hebben ze elk hun eigen schermopmaak, menustructuren en functietoetsen. Veel applicaties gebruiken bovendien niet of nauwelijks de mogelijkheden die de moderne grafische besturingssystemen bieden, zoals het gebruik van de muis en standaard(snel)toetsen voor bijvoorbeeld het eenvoudig kopiëren van tekstdelen. De applicaties voldoen met hun gebruikersinterface niet meer aan de eisen die men vandaag de dag stelt. Hierdoor zijn veel interfaces onnodig lastig in het dagelijks gebruik, wat tijdverlies veroorzaakt, fouten in de hand werkt en ergernis meebrengt. Zo komt het wel voor dat de gebruiker een schermformulier eerst helemaal moet invullen voordat een foutief ingevuld gegeven gecorrigeerd kan worden. Bovendien hebben gebruikers een langere opleiding en inwerktijd nodig om van elke applicatie de logica erachter te doorgronden en zich de specifieke «look and feel» ervan eigen te maken.

#### *4.2.4 Technische infrastructuur*

Veel politiekorpsen ondervinden problemen met de technische infrastructuur (apparatuur, besturingssoftware en datacommunicatievoorzieningen). De korpsen hebben investeringen in de technische infrastructuur vaak uitgesteld in afwachting van meer duidelijkheid over de beoogde vernieuwing van de ICT. De verschillende platforms (computers en besturingssoftware) en computernetwerken van de korpsen zijn veelal verouderd, kwetsbaar voor storingen, en niet berekend op het huidige intensieve gebruik. Het gevolg is dat applicaties traag worden en/of uitvallen. Tenslotte eisen de nieuwe applicaties die ontwikkeld (zullen) worden een technische infrastructuur die up-to-date is. Overigens zijn er grote verschillen tussen de korpsen in de kwaliteit van de technische infrastructuur en zijn er ook korpsen met een moderne infrastructuur.

### **4.3 Informatie delen**

Het delen van informatie wordt naast technische beperkingen en de traditionele eilandautomatisering ook bemoeilijkt door de houding binnen de politie. Bij de politie heerst van oudsher geen cultuur die sterk op het delen van gegevens is gericht. Medewerkers registreren vaak alleen die gegevens die voor het eigen korps of voor de eigen afdeling of het eigen onderzoeksteam binnen het korps nodig zijn. Vanuit dit beperkte doel kunnen deze registraties beperkt in aantal, omvang, detail en nauwkeurigheid blijven. Maar de korpsen staan niet op zichzelf en informatie die bij het ene korps bekend is kan ook van belang zijn voor andere korpsen.

Medewerkers en korpsen moeten daarom hun informatie kunnen delen, hetgeen eisen stelt aan de applicaties die ze gebruiken. Bovendien dient het kwaliteitsniveau van de vastgelegde gegevens te worden verbeterd. Gegevens zullen in toenemende mate uitgebreider en/of gedetailleerder vastgelegd moeten worden, voor gebruik in het hele land. Dit vraagt om een grotere inspanning bij de invoer van de gegevens. Positief in dit verband is dat een van de korpsen een geautomatiseerd hulpmiddel ontwikkeld heeft dat het kwaliteitsbeheer van gegevens ondersteunt. Daarnaast is echter ook een omslag in het denken van de betreffende medewerkers nodig. Zij zouden duidelijker dan nu vaak gebeurt moeten handelen vanuit het besef dat ook anderen dan zijzelf bepaalde gegevens nodig kunnen hebben. De noodzaak van deze omslag wordt breed ingezien, maar cultuuromslag heeft nu eenmaal tijd nodig. Overigens wordt de houding tegenover het delen van gegevens mede ingegeven door de noodzaak informanten te beschermen, terwijl ook de wet beperkingen oplegt aan het uitwisselen van gegevens.

#### **4.4 Lopende ontwikkelingen**

##### *4.4.1 Nieuwe applicaties en rekencentra*

De applicaties en de technische infrastructuur bij de politie vertonen dusdanige tekortkomingen dat ze dringend aan vernieuwing toe zijn. Het is duidelijk dat de sector dit probleem onderkend heeft en actie heeft ondernomen. Onder aansturing van de Regieraad werken CIP en ISC aan de ontwikkeling van nieuwe integrale applicaties (politie suites) en de inrichting van nieuwe rekencentra. In de volgende paragrafen wordt ingegaan op:

- de informatiearchitectuur;
- de stand van zaken bij de ontwikkeling van de eerste module van de politie suite Opsporing (PSO module 1) en
- op de voortgang van de inrichting van het eerste van de beoogde zeven bovenregionale rekencentra: ISC-Zuid.

##### *4.4.2 Informatiearchitectuur*

In het kader van de vernieuwing van de informatievoorziening van de politie werkt CIP aan de vernieuwing van alle applicaties van de politie. Tevens wordt gewerkt aan de vernieuwing van de technische infrastructuur die nodig is om deze applicaties te gebruiken.

Applicaties van de politie dienen voor de ondersteuning van:

- de uitvoering van de primaire politietaken, namelijk
  - *Intake* (fysieke, telefonische, elektronische dienstverlening),
  - *Noodhulp* (spoedeisende directe hulp, meldkamerdomein: «112»),
  - *Toezicht & Handhaving* (openbare orde, wijkpolitie, executie & betekening),
  - *Opsporing* (onderzoek strafbare feiten, opsporingsmethoden) en
  - *Operationele Ondersteuning* (arrestantenzorg, nazorg, goederenzorg);
- de besturing van de organisatie (planning & control) en de ondersteunende processen (management van financiën, personeel, kennis, en dergelijke).

De vernieuwing van de informatiehuishouding krijgt gestalte vanuit een nieuwe integrale informatiearchitectuur: een samenhangende visie op taken, processen en informatiehuishouding van het «concern» Nederlandse politie en – als afgeleide daarvan – haar applicatie-infrastructuur en

technische infrastructuur. Een informatiearchitectuur maakt het beter mogelijk om op een gestructureerde wijze een verzameling applicaties te ontwikkelen die goed op elkaar en op de taken en processen van de politie aansluiten. De Regieraad ICT Politie heeft een audit laten uitvoeren op de informatiearchitectuur van de politie. De audit is uitgevoerd door onderzoeksbureau DCE in de periode mei-juni 2002.<sup>23</sup> DCE heeft vastgesteld dat de nieuwe informatiearchitectuur van de politie op methodische wijze bedrijfsprocessen, functies, gegevens en informatiesystemen beschrijft en ordent. DCE constateerde echter ook dat de architectuur vooral een (abstract) toekomstbeeld beschrijft en in veel mindere mate de weg daar naar toe.

Hoewel in het afgelopen jaar voortgang is geboekt bij de ontwikkeling van de informatiearchitectuur constateert de Algemene Rekenkamer dat CIP nog onvoldoende invulling heeft gegeven aan een aantal belangrijke aanbevelingen die DCE in haar onderzoeksrapport heeft gedaan.

- Zo heeft CIP nog geen knelpuntenanalyse gemaakt waaruit blijkt hoe en in welke mate de bedrijfsprocessen van de politie gehinderd worden door knelpunten in de informatievoorziening. Evenmin heeft CIP beschreven op welke wijze de informatiearchitectuur bijdraagt aan het oplossen van knelpunten op dat terrein.
- De onderlinge koppeling van applicaties zou nog verder uitgewerkt moeten worden, evenals het gebruik van gemeenschappelijke gegevensbanken.
- Verdere actie is gewenst om de uitwisseling met ketenpartners te verbeteren.

DCE heeft geen oordeel kunnen geven over het realiteitsgehalte en risico's van de door CIP ontwikkelde transitie-scenario's omdat die nog te veel in ontwikkeling waren. DCE adviseerde onder meer om aandacht te schenken aan de vraag in welke mate de transitie-scenario's bijdragen aan het oplossen van knelpunten in de informatievoorziening. Investeringsbeslissingen vereisen immers een goede analyse, argumentatie en prioriteitstelling.

De Algemene Rekenkamer merkt op dat belangrijke kritische opmerkingen die de hoofdtekst bevat niet zijn opgenomen in de samenvatting van het DCE-rapport, waardoor die samenvatting een te rooskleurig beeld van de informatiearchitectuur schetst.

#### 4.4.3 PSO module 1

Opsporing is het eerste primaire proces waarvoor een politiesuite wordt ontwikkeld: «politesuite Opsporing» (PSO). Doel van het programma PSO is het zodanig vernieuwen van de opsporingssystemen dat de Nederlandse politie meer criminelen beter kan opsporen met behulp van een landelijke, uniforme en optimale ICT-ondersteuning. Dit is belangrijk, omdat hiermee landelijk gezien het opsporingsproces kan worden verbeterd. CIP heeft momenteel de eerste module (PSO module 1) van deze suite in ontwikkeling. Het concrete doel van het project voor de ontwikkeling van deze module is het realiseren en afronden van een landelijk systeem, ter vervanging van de sterk verouderde recherche basissystemen RBS en Octopus.

De ontwikkeling van PSO module 1 is gestart onder de naam «Hydra» als een van de projecten van een samenwerkingsverband tussen een aantal korpsen («Npol», zie paragraaf 5.2). In 2002 is het project overgenomen

---

<sup>23</sup> De onderzoeksresultaten zijn vastgelegd in het rapport: «Audit Informatie Architectuur Politie» d.d. 26 juni 2002.

door CIP. Met ingang van 1 mei 2003 heeft een doorstart plaatsgevonden van het project Hydra, dat toen werd omgedoopt tot PSO module 1.

In juli 2003 bleek dat de van Npol overgenomen, in ontwikkeling zijnde PSO-module 1 in de huidige versie niet past binnen de informatie-architectuur die CIP ontwikkeld heeft nadat de ontwikkeling van de module was gestart. Zij moet daarom worden herbouwd. De module is bijvoorbeeld opgezet als een stand-alone applicatie met een eigen database die bij elk korps afzonderlijk wordt geïnstalleerd, terwijl de informatiearchitectuur uitgaat van een gezamenlijke database waar ook andere applicaties gebruik van maken en die gedeeld wordt door alle korpsen. Ten tijde van de afronding van het onderzoek van de Algemene Rekenkamer waren de consequenties die de herbouw van PSO module 1 meebrengt voor doorlooptijd en kosten nog niet helder. Wel is duidelijk dat er sprake zal zijn van aanzienlijke vertraging en extra kosten.

De Algemene Rekenkamer constateert dat er nog geen plannen zijn vastgesteld voor de implementatie van PSO module 1 bij de regio's. De landelijke implementatie is onder meer afhankelijk van de regionale projectenportefeuilles (bij de korpsen lopen allerlei projecten, al dan niet met een ICT-component), beschikbare personele en financiële middelen en van de kwaliteit van de technische infrastructuur bij de korpsen.

Resumerend stelt de Algemene Rekenkamer vast dat er nog diverse problemen zijn bij de ontwikkeling, uitrol en implementatie van PSO module 1. Verwacht wordt dat het herbouwen en uitrollen van PSO module 1 aanzienlijke vertraging zal opleveren. Bovendien zal – naast de technische installatie van een applicatie, de conversie van gegevens et cetera – ook de inpassing in bestaande procedures en vaak ook aanpassing van die procedures, en opleiding en training van medewerkers aan de orde zijn. Het gevolg is dat de korpsen voorlopig moeten blijven doorwerken met onbevredigende systemen. Bovendien zullen de ontwikkelingskosten stijgen.

#### 4.4.4 ISC-Zuid

ISC-Zuid is het eerste van de zeven beoogde bovenregionale rekencentra. Het doel van de inrichting van deze rekencentra is, naast feitelijke clustering van de huidige politie rekencentra, tevens de homogenisering en consolidatie van gebruikte technologie.<sup>24</sup>

De oorsprong van ISC-Zuid ligt bij het samenwerkingsverband ICT-Zuid dat de zuidelijke politiekorpsen al in 2000 hadden opgezet met als doel de ICT-operatie voor deze korpsen te stroomlijnen en te centraliseren (zie ook paragraaf 5.2). Parallel aan deze operatie is de coöperatie ISC opgericht met een soortgelijke doelstelling, maar dan voor en door alle Nederlandse politiekorpsen. In 2002 is de naam ICT-Zuid veranderd in ISC-Zuid.

De planning van ISC-Zuid was als volgt<sup>25</sup>:

	Startdatum	Einddatum
Ontwikkeling	1-1-2003	1-4-2003
Systeemintegratie	2-4-2003	30-5-2003
Acceptatie test	2-6-2003	1-8-2003
Pilot Zeeland	4-8-2003	29-8-2003
Uitrol	1-9-2003	24-12-2003

<sup>24</sup> Bedrijfsplan ISC 2002–2004, versie september 2000, status: definitief.

<sup>25</sup> Stukken «status ISC-Zuid» MT overleg ICT Bestek, agendapunt 5, 27 mei 2003.

De ontwikkeling van het ontwerp voor de inrichting van ISC-Zuid heeft inmiddels vertraging opgelopen doordat de coöperatie ISC de aanvullende eis gesteld heeft dat de inrichting van ISC-Zuid reproduceerbaar moet zijn naar de overige geplande rekencentra, zodat alle rekencentra uniform kunnen worden ingericht. Dit veroorzaakt eveneens vertraging en financiële consequenties voor ISC Noord-Oost, dat na ISC-Zuid moet worden ingericht. De vertraging bedraagt naar schatting vier tot zes maanden. Dit betekent dat Zuid en Noord-Oost naar verwachting rond respectievelijk juni 2004 en december 2004 operationeel zijn.

Op dit moment werkt ISC aan de inrichting van ISC-Zuid en heeft zij ISC Noord-Oost in voorbereiding. Het is echter de vraag of eind 2005 alle beoogde zeven bovenregionale rekencentra operationeel zullen zijn. Er is nog geen planning vastgesteld voor de inrichting van de zes volgende rekencentra. Onder meer is er nog de nodige personele problematiek op te lossen. Zo hebben de korpsen in de diverse verzorgingsgebieden van de geplande rekencentra nog geen duidelijkheid kunnen bieden over aantallen medewerkers die in die rekencentra kunnen worden aangesteld. Evenmin is er duidelijkheid in welke mate met dat personeel voorzien wordt in de juiste kwalificaties. Bovendien zal de integratie van de verschillende korpsachtergronden die de medewerkers meebrengen, enige tijd vergen.

Resumerend roepen de problemen van ISC-Zuid twijfels op of de beoogde rekencentra eind 2005 operationeel zullen zijn, zodat het tijdig realiseren van de ICT-vernieuwing in gevaar komt.

#### **4.5 Conclusies ICT toepassingen**

*Vraag 3: Hoe functioneren de ICT toepassingen bij de politie, met name waar het gaat om de onderlinge informatie-uitwisseling en de werking conform de doelstelling?*

Een adequate informatiehuishouding is onmisbaar voor de uitvoering van de primaire politietaken. Zoals de politiesector en de minister van BZK zelf ook al hebben vastgesteld zijn er echter belangrijke tekortkomingen op dit punt. Veel van de applicaties zijn bijvoorbeeld verouderd en bieden te beperkte functionaliteit. Bovendien kan de benodigde informatie onvoldoende tussen politieregio's en met de ketenpartners van de politie worden uitgewisseld. Verder laat de kwaliteit van de vastgelegde gegevens en de gebruiksvriendelijkheid van de vele verouderde systemen vaak nog te wensen over. Door het geheel aan tekortkomingen biedt de ICT in de politiesector een ontoereikende ondersteuning van de primaire politietaken. Naar het zich laat aanzien zal deze situatie langer dan verwacht voortduren, omdat zowel bij de vernieuwing van de politieapplicaties als bij de inrichting van de nieuwe rekencentra vertraging is opgelopen.

Voor de eerste nieuwe politieapplicatie op het terrein van de opsporing moet nog een nieuwe, herziene planning gemaakt worden. Het eerste (van zeven) politierekencentrum zal naar verwachting medio 2004 operationeel kunnen zijn.

## 5 SAMENWERKING EN COÖRDINATIE

### 5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk geeft antwoord op de volgende twee vragen van de Tweede Kamer:

4. In welke mate is er sprake van samenwerking en afstemming door de politieregio's bij ICT ontwikkeling en aanschaf? In hoeverre heeft dit in concrete gevallen de doelmatigheid bevorderd dan wel belemmerd? En wat waren de gevolgen in financieel opzicht?
5. Op welke wijze hebben de minister en staatssecretaris van BZK de ICT-inspanningen van de regionale korpsen gecoördineerd? Hierbij wordt uitgegaan van de in wet en regelgeving verankerde verantwoordelijkheidsverdeling tussen minister en korpsbeheerders.

Naarmate de samenwerking tussen de politiekorpsen beter functioneert, is coördinatie door de minister van BZK minder noodzakelijk. Met het oog op deze samenhang behandelt de Algemene Rekenkamer ze hier gecombineerd. Hierbij worden twee periodes onderscheiden. De eerste periode (paragraaf 5.2) is er een van geleidelijk toenemend besef dat de noodzakelijke politiebrede ICT-vernieuwing zonder gecoördineerde samenwerking niet van de grond komt. Het tekenen van het Convenant Politie 1999 en de instelling van de Regieraad markeren de overgang van de eerste naar de tweede periode. In de tweede periode (paragraaf 5.3) wordt het gecoördineerd samenwerken aan ICT-vernieuwing ingevuld door de Regieraad. Deze vernieuwing krijgt gestalte in de vorm van de activiteiten die voortvloeien uit het Bestek (de Bestekoperatie).

### 5.2 Enkele recente samenwerkingsverbanden

In de periode voorafgaand aan de Bestekoperatie zijn reeds diverse initiatieven ontplooid om tot samenwerking en afstemming op ICT-gebied te komen. Hierna worden drie van de meer recente samenwerkingsverbanden nader belicht. Dit zijn ICT-Zuid, SION en *Npol*. Dit zijn naar de mening van de Algemene Rekenkamer de meest relevante initiatieven, niet in de laatste plaats omdat ze op de een of andere manier gecontinueerd worden in de huidige Bestekoperatie.

#### *ICT-Zuid*

ICT-Zuid is een samenwerkingsverband tussen de zes zuidelijke politieregio's: Limburg-Zuid, Limburg-Noord, Brabant-Zuid-Oost, Brabant-Noord, Midden- en West-Brabant, Zeeland. Het aanvankelijke doel van deze samenwerking was de uitwisseling van kennis en personeel. Toen later een stijging van de ICT-uitgaven onvermijdelijk bleek, werd nadrukkelijker schaalvergroting nagestreefd met alle voordelen van dien. ICT-Zuid was weliswaar het eerste, maar niet het enige cluster waarin korpsen met elkaar samenwerkten op ICT-gebied.

Toen eind 1999 formeel werd gestart met ICT-Zuid, was ook sprake van het instellen van de Regieraad. De door de zuidelijke korpsen gevoelde noodzaak van samenwerking was te groot om te wachten op een nadere concretisering van de landelijke ontwikkelingen. Een andere overweging om door te gaan was, dat de inrichting van het samenwerkingsverband ICT-Zuid niet strijdig was met tot dan toe bekende landelijke ontwikkelingen.

Binnen het project ICT-Zuid is een aantal trajecten gestart. Zo is men gaan nadenken over de personeelsproblematiek, over het op elkaar afstemmen van aan te schaffen apparatuur en over de inrichting van het reken-



centrum. Dit gebeurde steeds in overleg met de landelijk verantwoordelijken. In 2002 ging het samenwerkingsverband ICT-Zuid over in ISC-Zuid en sindsdien maakt de inrichting van het rekencentrum feitelijk deel uit van de Bestekoperatie. Per 1 januari 2004 krijgt deze overgang formeel zijn beslag.

### *SION*

De Samenwerking Informatisering en Automatisering Oostelijk Nederland (SION) was een samenwerkingsverband tussen de 5 oostelijke politie-regio's: Gelderland-Midden, Noord- en Oost-Gelderland, Gelderland-Zuid, IJsselland en Twente. Aanvankelijk werd met SION zowel het behalen van financiële besparingen nagestreefd als het realiseren van een kwaliteitsverbetering op ICT-gebied. De samenwerkende regiokorpsen werden zich er echter al doende van bewust dat op ICT-gebied een dure kwaliteitsslag gemaakt moest worden. Men verwachtte dat dit in SION-verband veel goedkoper zou zijn dan op eigen kracht. Daarmee werd het op efficiënte wijze behalen van kwaliteitsverbeteringen op ICT-gebied het voornaamste streven van dit samenwerkingsverband. In het kader van SION zijn diverse documenten opgeleverd waarin aspecten van de onderlinge samenwerking zijn uitgewerkt. Deze documenten zijn ook ter beschikking gesteld aan ISC ten behoeve van de inrichting van de andere bovenregionale rekencentra. Sinds 2002 wordt SION meegenomen bij de oprichting van ISC Noord Oost en maakt daarmee feitelijk deel uit van de Bestekoperatie.

### *Npol*

De kostenmaatschap Npol is in 2001 opgericht als samenwerkingsverband tussen de korpsen Amsterdam-Amstelland, Flevoland, Friesland, Limburg-Zuid, Rotterdam-Rijnmond, Groningen, Korps Landelijke Politiediensten. Ook Haaglanden is uitgenodigd te participeren maar heeft daarvan afgezien, onder meer om inhoudelijke en financiële redenen. Npol is ontstaan uit de kostenmaatschap Xpol. De basis voor Xpol lag in de gemeenschappelijke behoefte van enkele korpsen om hun basis-processensysteem Multipol te vernieuwen, wat tot de applicatie Xpol heeft geleid. Ook diverse andere korpsen stapten toen over op Xpol. De gedachte achter de verdere samenwerking op het gebied van systeemontwikkeling was, dat daardoor gebruik gemaakt zou kunnen worden van de sterke punten van de deelnemende grote korpsen. Aanleiding tot het oprichten van de maatschap Npol was de wens van de deelnemers om het eigendom van de applicaties in één hand te hebben.

Het doel van Npol was enerzijds het tot een bepaalde datum garanderen van de continuïteit van de gemeenschappelijke applicaties en anderzijds die applicaties te homogeniseren, waar mogelijk te uniformeren in overeenstemming met de landelijk vastgestelde standaards en ze functioneel en technisch te moderniseren. Deze modernisering diende de totstandkoming van een bovenregionale informatiehuishouding te bevorderen.

Dat Npol is opgericht nadat de Regieraad was geïnstalleerd is opvallend omdat hiermee een samenwerkingsverband werd gecreëerd met een soortgelijk doel als de Regieraad, maar buiten de Regieraad geïnstalleerd. Dit gegeven wordt door vertegenwoordigers uit het veld verschillend ingeschat. Sommigen zien het als een politieke «move» in reactie op de oprichting van de Regieraad: een initiatief om een eigen weg te bewandelen in plaats van zich te «onderwerpen» aan de collectieve besluitvorming in Regieraadverband. Volgens anderen is daarvan geen sprake en heeft Npol juist de werking van de Regieraad gefaciliteerd.

Nagenoeg alle betrokkenen waren het erover eens dat Npol onder de regie van de Bestekoperatie gebracht moest worden. De Regieraad heeft de Algemene Rekenkamer aangegeven dat het «invaren» van Npol vooral een beleidsmatige beslissing is geweest omdat het laten voortbestaan ervan naast CIP/ISC de landelijke samenwerking zou bedreigen en daarom geen optie was.

Op zeker moment besliste de Regieraad tot financiering van bepaalde, duidelijk afgebakende systeemontwerpactiviteiten van Npol die anders toch door CIP gedaan hadden moeten worden. Per 1 oktober 2002 werd Npol als tussenfase in CIP geïntegreerd. De financiële afwikkeling van die integratie gaat met de nodige problemen gepaard. Begin 2003 waren die nog niet opgelost.

### **5.3 Samenwerking en coördinatie: de Bestekoperatie**

Het tekenen van het Convenant Politie 1999 en de daaruit voortvloeiende instelling van de Regieraad door de minister van BZK markeren een nieuwe fase in de samenwerking op het gebied van ICT bij de politie. In het Convenant gaven de korpsbeheerders onder meer uitdrukking aan hun intentie om langs de weg van gecoördineerde samenwerking tussen alle korpsen de ICT van de politie te vernieuwen. Die samenwerking krijgt vorm in de Bestekoperatie. De drie in de paragraaf 5.2 beschreven samenwerkingsverbanden zijn daar inmiddels op de een of andere manier in opgegaan.

Deze paragraaf schetst welke visie de korpsen hebben op de wenselijkheid van de samenwerking in het kader van het Bestek, beschrijft de organisatie van die samenwerking en schetst de risico's die zich rond de uitvoering van het Bestek manifesteren.

#### *5.3.1 Visie op de wenselijkheid van samenwerking*

Uit het onderzoek van de Algemene Rekenkamer blijkt dat samenwerking op het gebied van ICT door alle korpsen als wenselijk en door sommige korpsen zelfs als onontbeerlijk wordt beschouwd. Men ziet samenwerking op ICT-gebied als iets «waar eigenlijk niemand tegen kan zijn», omdat de bedrijfsprocessen tussen de verschillende korpsen sterk op elkaar lijken en de korpsen voor een goede taakuitoefening afhankelijk zijn van onderlinge informatie-uitwisseling.

Daarbij zien de korpsen samenwerking niet als doel op zich: samenwerking moet zich beperken tot die initiatieven waarvan netto voordelen te verwachten zijn, bij voorkeur voor het eigen korps, maar zo mogelijk ook voor de Nederlandse politie als geheel. Als mogelijke voordelen van samenwerking wordt gewezen op de verbetering van zowel de doelmatigheid als de doeltreffendheid van de informatiehuishouding. Daarnaast wordt onderstreept dat ook op het gebied van de eigenlijke politietaak, de zorg voor de veiligheid, voordeel is te behalen door samen te werken op het gebied van de informatievoorziening.

In de Bestekoperatie vindt een uniformering van de applicaties én homogenisering van de technische infrastructuur van de bovenregionale voorzieningen plaats. Vrijwel alle korpsen beschouwen deze tweeledige operatie als een proces dat voor hen vooral voordelen met zich brengt. De argumenten waarmee ze dit onderbouwen liggen in het verlengde van hetgeen in de vorige alinea over samenwerking op ICT-gebied in meer algemene zin werd gemeld. Een groot aantal korpsen, zo'n viervijfde deel,

wijst echter ook op nadelen van uniformering van applicaties en van de homogenisering van de technische infrastructuur. Daarbij noemen ze vooral de verminderde flexibiliteit door het ontbreken van mogelijkheden om snel op lokale problemen in te kunnen spelen. Ook noemt de meerderheid van de korpsen in dit verband (onduidelijkheid over) de hoge kosten die uit de vernieuwingen voortvloeien. Een aantal korpsen wijst op nadelen zoals de langere «time to market», de grotere afstand tot de eindgebruiker en de grotere bureaucratie die aan uniformering verbonden zijn. Enkele grote korpsen geven aan dat schaalvoordeel voor hen niet (meer) aan de orde is of dat de bovenregionale voorzieningen geen kwaliteitsverbetering betekenen.

### *5.3.2 De organisatie van samenwerking*

Het motto waaronder het Bestek op de kaart is gezet, is dat de informatiehuishouding wordt ingericht voor en door de politie. Naast de Regieraad zijn in dat verband ook de coöperaties CIP en ISC van belang, evenals enkele andere samenwerkingsverbanden. Ook de rol van de minister van BZK komt in het hiernavolgende aan bod.

#### *5.3.2.1 De Regieraad ICT Politie*

Alle partijen die een rol spelen bij het realiseren en in stand houden van een uniforme informatiehuishouding voor de Nederlandse politie zijn vertegenwoordigd in de Regieraad ICT Politie. Dit zijn de Ministeries van BZK en van Justitie, twee korpsbeheerders, twee korpschefs en twee hoofdofficieren van justitie (zie paragraaf 2.6). Gezien de complexiteit van het politiebestedel is dit volgens een aantal respondenten een *conditio sine qua non* voor het welslagen van de Bestekoperatie. Anderen zijn van mening dat de brede samenstelling van de Raad «te polderachtig» zou zijn en dat de besluitvorming dientengevolge aan «stroperigheid» zou lijden. De laatsten zijn vaak degenen die ook menen dat de minister van BZK zich wat stelliger en «directiever» zou kunnen opstellen.

#### *5.3.2.2 De Veranderorganisatie*

De in paragraaf 2.8 reeds vermelde Veranderorganisatie – in enkele stukken ook wel met «projectorganisatie Bestek» aangeduid – heeft zich volgens een aantal respondenten misschien in het begin niet altijd even «sensitief» of omgevingsbewust getoond. De organisatie heeft zich in hun ogen direct op het inrichten van het Bestek (CIP, ISC, architectuur) gericht en te weinig met het veld gecommuniceerd. Overigens erkennen zij wel dat de veranderorganisatie er inmiddels in is geslaagd het belang van de Bestekoperatie beter «tussen de oren» van de korpsen te krijgen.

#### *5.3.2.3 CIP*

Teneinde de korpsen zo goed mogelijk te betrekken bij de activiteiten die door de CIP worden uitgevoerd, zijn diverse overlegstructuren ingericht: programmamanagers overleggen met proceseigenaren per korps, de directeur CIP met chieft information officers (CIO's) per korps en daarnaast is er nog het gebruikersoverleg.

Niet alle korpsen waren er van meet af aan in kwantitatieve en kwalitatieve zin klaar voor om op adequate wijze in die landelijke samenwerking te participeren. De door CIP geïnitieerde ontwikkelingen schreden echter voort en sommige korpsen hadden het gevoel op een rijdende trein te

moeten springen. Eenmaal aan boord is het de vraag hoeveel invloed ze daadwerkelijk konden uitoefenen.

Reeds eerder werd vermeld dat de korpsen gematigd positief zijn over de vraag of men voldoende ruimte heeft voor eigen inbreng bij de landelijke ontwikkeling of aanschaf van applicaties en bij de implementatie ervan.

#### 5.3.2.4 CIO-overleg

Het CIO-overleg (zie paragraaf 2.11) vormt een belangrijke schakel tussen de CIP en de korpsen. De CIO fungeert als de linking pin tussen de eigen regio en de andere regio's, respectievelijk de CIP.

Op het vervullen van deze belangrijke rol waren niet alle CIO's even goed voorbereid. Ook nu het overleg reeds enige tijd functioneert, zijn sommigen van mening dat een verdere verbetering van het overleg mogelijk en wenselijk is. De intentie van het overleg wordt unaniem gewaardeerd maar diverse gesprekspartners ervaren de werking ervan nog als «moeilijk». Gevolg daarvan is onder meer dat het vanuit de korpsen inbrengen van een alternatieve blik door CIO's nog onvoldoende tot zijn recht komt. Als belangrijkste zaken die nog tot ontwikkeling moeten komen worden in dat verband genoemd:

- Groei van sommige CIO's wat betreft de voor hun functie noodzakelijke kennis en vaardigheden.
- Afspraken ten aanzien van de mandatering zodat bindende afspraken gemaakt kunnen worden.
- Verankering van het CIO-schap binnen het managementteam van het eigen korps.
- Verbetering van de kwaliteit van de informatievoorziening naar de CIO's zodat men alle ontwikkelingen beter kan volgen, beoordelen en beïnvloeden.
- Het beter organiseren van de onderlinge communicatie tussen het grote aantal deelnemers.
- Meer initiatief bij CIO's zelf bijvoorbeeld ten aanzien van het bepalen van de agenda.

Het grote belang van de rol van de CIO blijkt nadrukkelijk uit de aandacht die er in de Regieraad en in het DB van de CIP aan wordt besteed. In het DB wordt de steun die CIO's aan de plannen van de CIP geven soms gebruikt om korpschefs te overtuigen van de kwaliteit ervan. Dit lijkt op gespannen voet te staan met de constatering van diverse CIO's dat het CIO-overleg nog niet werkt zoals het zou moeten. Aldus kan het risico ontstaan dat korpschefs bij belangrijke beslissingen over de streep worden getrokken op grond van (vermeende) instemming van hun eigen CIO. Ook het DB zelf constateert overigens dat er grote verschillen zijn tussen korpsen in tempo en betrokkenheid op het gebied van informatiemanagement. De «voortrekkers» zouden in hoge mate bepalend zijn voor de vraagarticulatie.

De resultaten van het onderzoek van de Algemene Rekenkamer passen in het beeld dat het HEC schetst in zijn Midterm review. Het HEC constateert onder andere dat de vraagsturing voornamelijk door het CIP zelf wordt gedaan, dat inhoudelijk overleg met procesverantwoordelijken van korpsen veelal in informele collegiale sfeer plaatsvindt waardoor geen beroep op besluitvorming in formele zin mogelijk is, en dat CIP en ISC bij de korpsen worden ervaren als zeer centraal en los van de korpsen opererend.

De korpsen hebben de Algemene Rekenkamer aangegeven dat een bepaalde mate van lokale flexibiliteit noodzakelijk is om invulling te kunnen geven aan regionale prioriteiten. Niet alle problemen rond openbare orde en veiligheid zijn immers in alle regio's gelijk. Soms zal het daartoe nodig zijn in korte tijd een softwaremodule te ontwikkelen, zonder de vertraging die centrale ontwikkeling nu eenmaal meebrengt. Voorwaarde is natuurlijk wel dat ook die lokale ontwikkelactiviteiten plaatsvinden binnen de conceptuele kaders en volgens de standaarden die in CIP-verband zijn afgesproken.

#### 5.3.2.5 *ISC en bovenregionale voorzieningen*

De ISC heeft de rol op het gebied van aanbodsturing die voor haar was weggelegd, tot nu toe nog niet geheel kunnen oppakken. De ISC houdt zich namelijk nog niet of nauwelijks bezig met de ontwikkeling van door de CIP gevraagde applicaties en richt zich momenteel vooral op het opzetten van de bovenregionale rekencentra. Daarbij verzorgt de ISC vooralsnog ook zelf de vraagsturing ten aanzien van die rekencentra, door het programma van eisen te formuleren waaraan die rekencentra moeten voldoen.

Momenteel wordt getracht om op basis van blauwdrukken te komen tot een identieke inrichting van bovenregionale rekencentra<sup>26</sup>, waarbij ISC-Zuid het spits afbijt, gevolgd door ISC-Noord-Oost. Aan een van de essentiële voorwaarden voor het inrichten van de bovenregionale rekencentra – te weten een sociaal statuut – is inmiddels voldaan.

De korpsen hebben nogal verdeeld geantwoord op de vraag van de Algemene Rekenkamer of men voldoende invloed heeft op de vorming van het bovenregionale rekencentrum waarop het korps zal worden aangesloten. De ene helft van de korpsen is van mening dat men via deelname aan stuur-, advies- en werkgroepen voldoende invloed kan uitoefenen, terwijl de andere helft van de respondenten kritische kanttekeningen plaatst waaruit blijkt dat men wel inspraak heeft, maar twijfelt aan de feitelijke zeggenschap. Als knelpunten voor het daadwerkelijk hebben van invloed worden ervaren:

- de inperking van de beslissruimte doordat de blauwdrukken voor ISC-Zuid en -Noord-Oost als randvoorwaarde golden voor te maken keuzes;
- het krappe financiële kader.

Incidenteel merkt een korps op dat het niet de deskundigheid heeft om invloed uit te oefenen of dat het nog geen beeld heeft van de situatie, omdat het bovenregionale rekencentrum in kwestie nog vorm moet krijgen.

#### 5.3.2.6 *Afbakening CIP/ISC*

Over de afbakening CIP/ISC merkt HEC in zijn Midterm review op dat de functionele scheidingslijnen tussen deze twee coöperaties nog niet parallel lopen met een scherpe en door ieder (korpsen en eigen mensen) goed begrepen vraag/aanbod scheiding.

Een van de knelpunten is dat de softwareontwikkelaars van Npol binnen het vigerende CIP- kader (en met een komende implementatie van PSO Module 1<sup>27</sup>) niet goed zijn aan te sturen. Een ander nadeel is dat applicatieontwikkeling tegenwoordig zelden nog de «waterval»-methode<sup>28</sup> volgt, maar meestal min of meer «incrementeel» gebeurt waarbij de aanbieder (softwarebouwer) voortdurend inhoudelijk moet afstemmen,

<sup>26</sup> Er zijn groepen regio's gedefinieerd (verzorgingsgebieden), die elk bediend zullen worden door een bovenregionaal rekencentrum.

<sup>27</sup> Die overigens vertraging heeft opgelopen (zie paragraaf 4.4.3).

<sup>28</sup> Dit is de meest klassieke methode van systeemontwikkeling. Alle activiteiten worden in vaste volgorde eenmaal doorlopen.

en dus projectmatig moet samenwerken met de vraagorganisatie. De beide organisaties moeten zich dan ook nog verder «zetten» t.o.v. elkaar. Dat geldt zeker ook voor inrichting en toepassing van het kwaliteitsmanagement bij beide organisaties, dat voor de concrete processen en producten in afstemming op elkaar moet gebeuren.

De Algemene Rekenkamer herkent dit beeld en merkt aanvullend op dat de in theorie heldere maar in de praktijk problematische taakverdeling tussen CIP en ISC aanleiding heeft gegeven tot de instelling van hulpconstructies als applicatieregisseurs die verder bijdragen aan de complexiteit van de besturingsconstructie.

#### 5.3.2.7 CIP/ISC en de rol van de minister van BZK

Ten aanzien van de beide coöperaties geldt dat de belangrijkste bevoegdheden weliswaar bij de bestuursorganen van de coöperatie zijn neergelegd – dit is gebruikelijk bij de verenigingsvorm maar dat de minister van BZK direct en indirect (vooral bij de ISC) een behoorlijke invloed kan uitoefenen. Directe invloed is mogelijk doordat hij deel uitmaakt van beide algemene vergaderingen. Daarnaast kan hij indirecte invloed uitoefenen via de volgende bevoegdheden:

- toelating van leden ISC;
- samenstelling, benoeming en ontslag bestuur ISC;
- goedkeuring aangaan verplichtingen ISC;
- vaststelling, begroting, jaarplan en bedrijfsplan ISC;
- goedkeuring statutenwijziging CIP en ISC;
- goedkeuring ontbinding CIP.

De keuze voor de privaatrechtelijke coöperatiestructuur had nadrukkelijk niet de eerste voorkeur. Het ontwikkelen van een publiekrechtelijke structuur had meer voor de hand gelegen, maar zou teveel tijd in beslag nemen.

Het Ministerie van BZK heeft een wetgevingstraject voor een publiekrechtelijke structuur ingezet. Inmiddels denkt het ministerie na over de overgang naar een publiekrechtelijke vorm, waarbij ook een organisatievorm dichter bij het ministerie niet wordt uitgesloten. ITO, een in 1998 opgericht agentschap belast met de uitvoering van ICT-taken voor de politie, lijkt daarbij een centrale rol te spelen. Regieraad en HEC (Midterm review) benadrukken de noodzaak van integratie op korte termijn.

Uit de correspondentie tussen de minister van BZK en de voorzitter van de Regieraad blijkt dat eerstgenoemde regelmatig de behoefte heeft geuit aan nadere informatie ten aanzien van de voortgang van de ICT-vernieuwing teneinde zijn coördinerende rol waar te kunnen maken. Zo wijst hij de Regieraad op de afgesproken procedures en vraagt hij enkele malen aandacht voor de implicaties van het beleidsplan «Naar een veiliger samenleving» (zoals de prioritering van het elektronisch proces-verbaal).

Over de gewenste rol van de minister van BZK wordt in het veld verschillend gedacht. Diverse vertegenwoordigers van regiokorpsen zijn van oordeel dat de minister zich nadrukkelijker met de operatie zou moeten bezighouden en zich daarbij krachtiger zou moeten opstellen. Hiervoor worden redenen van uiteenlopende aard aangevoerd, zoals ervaringen uit het verleden, verschillen van inzicht ten aanzien van de koers en de voortgang van de Bestekoperatie, onzekerheid over de toekomstige ICT-kosten en de financiering daarvan, maar ook de met het Bestek «concurrerende» Npol-organisatie. De inspanningen van de

minister zouden volgens enkele gesprekspartners vooral gericht moeten zijn op het op één lijn krijgen van de vier grote korpsen. Anderen zijn van mening dat de minister zeer terughoudend dient te zijn en slechts in uitzonderlijke gevallen zou moeten ingrijpen.

HEC (Midterm review) mist bij de Bestekuitvoering een visie op sturing van de ICT-ontwikkelingen op langere termijn. De Midterm review acht een proactieve benadering van dit vraagstuk op de langere termijn een belangrijke bouwsteen voor een goede ICT-ondersteuning en voor een efficiënt beheer. Het gaat er daarbij bijvoorbeeld om dat majeure veranderingen in de informatievoorziening meegenomen kunnen worden in integrale besluitvorming over investeringen op het terrein van Openbare Orde en Veiligheid. Tot dusver is er nauwelijks een integraal investeringsbeleid ontwikkeld en worden vele beslissingen op ad hoc basis in diverse bestuurlijke fora genomen.

### *5.3.3 Risico's verbonden aan samenwerking*

De Algemene Rekenkamer stelt vast dat aan de in gang gezette samenwerking diverse risico's zijn verbonden die ook door de diverse korpsen worden onderkend. Het gaat om de volgende risico's, die voor een deel ook in het voorafgaande reeds aan de orde kwamen:

*Het voorrang geven aan korpsprioriteiten ten koste van de aandacht voor het algemene politiebelaag.*

Aan dit risico liggen verschillende oorzaken ten grondslag. Zo kunnen korpsen al dan niet terecht ervan overtuigd zijn anders te zijn dan andere korpsen. Ook kan men een onbalans ervaren tussen gevraagde investeringen en te verwachten rendement. Zo wordt bijvoorbeeld gesteld dat de grote korpsen niet of nauwelijks voordeel hebben bij de bovenregionale rekencentra die worden gevormd, terwijl er voor de kleinere korpsen juist veel winst is te behalen. Niet is uit te sluiten dat het verlies van autonomie zwaar kan gaan wegen. Enkele korpsen hebben al aangegeven bepaalde «eigen» applicaties niet op te zullen geven. En tenslotte kan het niet steeds breed gedragen gevoel dat de Bestekoperatie «voor en door de politie» is een rol gaan spelen.

*Onzekerheid van of verdeeldheid tussen of binnen partijen over de na te streven doelstellingen in het Bestek.*

Sommige korpsen zijn op grond van ervaringen uit het verleden van mening dat het ambitieniveau te hoog is. Uitspraken als «een Fiat Panda was ook goed genoeg geweest», heeft de Algemene Rekenkamer in dat verband enkele malen opgetekend. Ook beoordelen velen het tijdspad als te krap. Nagenoeg alle respondenten die op dit punt zijn ondervraagd, zijn van mening dat het Bestek eind 2005 nog niet volledig geïmplementeerd kan zijn.

*Onduidelijkheid wat betreft de afbakening van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden.*

Er manifesteert zich een aantal «dubbele-petten-problemen», zoals rond de voorzitter van het dagelijks bestuur van de CIP en rond de DGOOV<sup>29</sup>. Bovendien valt op dat de Raad van Toezicht qua samenstelling samenvalt met de Regieraad. Ondanks de vele overlegvormen en -momenten zijn betrokkenen van mening dat ze te weinig daadwerkelijke inspraak hebben gehad.

---

<sup>29</sup> Directeur-Generaal Openbare Orde en Veiligheid.

*Onzekerheid over de kosten die uit de operatie voortvloeien en over de mogelijke consequenties daarvan voor de korpsen in termen van verdeling en financiering.*

Een tegenvallend kostenbeslag van het eigen korps kan het enthousiasme voor de operatie en dus de samenwerking onder druk zetten.

*Het (te) grote beroep dat het groot aantal veranderingen waarmee korpsen worden geconfronteerd, doet op hun adaptatievermogen.*

Naarmate de implementatielast korpsen overvraagt wat betreft hun adaptatievermogen neemt de kans toe dat de samenwerking onder druk komt te staan.

*Korpsen worden gedwongen om te werken volgens uitvoeringsprocedures die hun de flexibiliteit ontnemen die nodig is slagvaardig in te kunnen spelen op specifieke wensen uit de eigen omgeving.*

De ervaring leert dat het voor korpsen belangrijk kan zijn met ICT snel in te kunnen spelen op vragen van de korpsbeheerder of van de lokale politiek. Slagvaardig kunnen reageren is dan belangrijk.

*Het ontbreken van een inhoudelijk en organisatorisch goed opgezette planning- en controlcyclus.*

Hoewel op dit terrein verbeteringen zijn geboekt, schiet zowel de informatievoorziening naar de korpsen als naar de minister van BZK op punten tekort.

*Ook het al dan niet beschikken over de juiste kennis en vaardigheden houdt een risico in voor de uitvoering van (delen van) het Bestek.*

Op het niveau van de korpsleiding moet men doordrongen zijn en blijven van het belang van samenwerking bij het uitvoeren van taken én van het belang van ICT voor een goede taakuitvoering. Dit besef is gegroeid maar behoeft nog verbetering. Daarnaast moet worden beseft dat de CIO's een cruciale rol spelen maar dat de functie bij veel korpsen nog nieuw is en de betreffende CIO's veelal nog in opleiding zijn. Er is mede daardoor dan ook sprake van een behoorlijk niveauverschil.

## **5.4 Conclusies**

*Vraag 4: In welke mate is er sprake van samenwerking en afstemming door de politieregio's bij ICT ontwikkeling en aanschaf? In hoeverre heeft dit in concrete gevallen de doelmatigheid bevorderd dan wel belemmerd? En wat waren de gevolgen in financieel opzicht?*

Er zijn in het verleden diverse samenwerkingsinitiatieven tussen korpsen ontstaan op het gebied van ICT. Dit waren geografische of op specifieke applicaties gerichte initiatieven. Deze initiatieven, hoe nuttig ze ook geweest mogen zijn, hebben niet geleid tot landelijke samenwerkingsverbanden die nodig zijn voor een landelijke informatiehuishouding van de politie. Dat sommige initiatieven wel een rol hebben gespeeld bij het ontwikkelen van zo'n landelijke informatiehuishouding kan worden afgeleid uit het feit dat een aantal samenwerkingsverbanden (waaronder ICT-Zuid, SION en Npol) zijn opgegaan in CIP en ISC. In hoeverre de samenwerking in concrete gevallen de doelmatigheid heeft bevorderd of belemmerd en wat daarvan de financiële gevolgen waren, kan niet worden vastgesteld omdat de daarvoor benodigde informatie niet of onvoldoende aanwezig was. Het kosteninzicht in de sector is beperkt. De kosten van de samenwerkingsverbanden zijn deels inzichtelijk te maken maar een uitspraak over de doelmatigheid van de projecten is niet



mogelijk omdat de besproken projecten zijn overgenomen door de Regieraad en geïntegreerd in de Bestekoperatie.

*Vraag 5: Op welke wijze hebben de minister en staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de ICT-inspanningen van de regionale korpsen gecoördineerd? Hierbij wordt uitgegaan van de in wet en regelgeving verankerde verantwoordelijkheids-verdeling tussen minister en korpsbeheerders.*

De Algemene Rekenkamer concludeert dat met de instelling van de Regieraad aan de landelijke samenwerking een belangrijke en noodzakelijke impuls is gegeven, waardoor op termijn zicht komt op één informatiehuishouding voor de Nederlandse politie. In de voorwaardenscheppende sfeer is inmiddels het een en ander tot stand gebracht, maar concrete resultaten in termen van applicaties die het politiewerk ondersteunen, moeten zich nog gaan manifesteren.

Op basis van haar onderzoek concludeert de Algemene Rekenkamer verder dat de korpsen unaniem positief zijn ten aanzien van de instelling van de Regieraad als uitvloeisel van het Convenant Politie 1999. Daarmee wordt erkend dat er aanzienlijke verbeteringen van de informatiehuishouding voor de Nederlandse politie wenselijk zijn, die op eigen initiatief van de korpsen tot dan toe niet haalbaar zijn gebleken. Alle korpsen beschouwen samenwerking op het gebied van ICT als wenselijk. De Algemene Rekenkamer wijst er echter wel op dat er omstandigheden zijn die samenwerken niet eenvoudig maken. Het nut van samenwerking meten de korpsen vooralsnog vooral af aan de te verwachten netto voordelen voor het eigen korps.

Met het oog op de toekomst acht de Algemene Rekenkamer voorts van belang dat sturing wordt gegeven aan de ICT-ontwikkelingen op de langere termijn. Dit is volgens de Algemene Rekenkamer vooral een verantwoordelijkheid van de minister van BZK, omdat daarbij niet voorbij kan worden gegaan aan de relatie met «aanpalende» sectoren. Te denken valt bijvoorbeeld aan de Gemeentelijke Basisadministratie (persoonsinformatie), Justitie (opsporingsketen, vreemdelingenketen) en de jeugdhulpverlening (jeugdcriminaliteit).

Tenslotte concludeert de Algemene Rekenkamer dat een integratie van ITO en ISC in één aanbodsorganisatie voor de hand lijkt te liggen, gegeven het feit dat beide organisaties een landelijke ICT-verantwoordelijkheid hebben.

## 6 VOORWAARDEN VOOR SUCCES VAN DE BESTEKOPERATIE

### 6.1 Inleiding

Bij de beantwoording van de vragen van de Tweede Kamer in de voorgaande hoofdstukken heeft de Algemene Rekenkamer teruggekeken naar het verleden en de huidige situatie in kaart gebracht. In dit hoofdstuk wordt de blik op de toekomst gericht. Hierbij heeft de Algemene Rekenkamer zich niet willen wagen aan het doen van voorspellingen. Wel heeft zij zich er een beeld van gevormd of op dit moment voldoende voorwaarden aanwezig zijn voor succes van de ICT-vernieuwingsoperatie. De Algemene Rekenkamer wil de betrokkenen hiermee een handreiking bieden die hen behulpzaam kan zijn bij een goede afronding van de operatie. Uitgangspunt hierbij is dat zowel de omvang van de financiële middelen als de afbreukrisico's dusdanig zijn dat de operatie moet worden vormgegeven en beheerst als een programma, dat wil zeggen een samenhangend geheel van projectmatige activiteiten, gericht op het bereiken van een concreet benoemd doel. Dit programma is volgens de Algemene Rekenkamer het duidelijkst beschreven in het Bestek. Het succes van de Bestekoperatie definieert de Algemene Rekenkamer als volgt:

- het doel van één samenhangende, robuuste en toekomstvaste politieke informatiehuishouding;
- wordt binnen de daarvoor gestelde tijd;
- en tegen de hiervoor geraamde kosten gerealiseerd.

Bestuurlijke daadkracht, draagvlak en samenwerking en een goede programmabeheersing vormen volgens de Algemene Rekenkamer essentiële randvoorwaarden om de Bestekoperatie succesvol af te ronden.

### 6.2 Bestuurlijke daadkracht

Met bestuurlijke daadkracht doelt de Algemene Rekenkamer op het (tijdig) nemen van besluiten en het geven van sturing om deze besluiten te laten uitvoeren.

De Algemene Rekenkamer heeft niet getracht zich een oordeel te vormen over de daadwerkelijk getoonde daadkracht, maar is nagegaan of het bestuurlijke klimaat daadkrachtig optreden mogelijk maakt. Daarbij is nagegaan of de sector een heldere, concrete visie over het te bereiken doel voor ogen heeft en of de besluitvormingsstructuur helder is.

#### *Visie*

Uit de gesprekken die de Algemene Rekenkamer voerde bleek dat de korpsen in toenemende mate doordrongen zijn van het belang van ICT voor de bedrijfsvoering en van de noodzaak tot samenwerking bij de ICT-vernieuwing. In de praktijk doen zich echter situaties voor waarin het korpsbelang prevaleert.

#### *Besluitvormingsstructuur*

De Algemene Rekenkamer constateert dat de sturingsrelaties door hun complexiteit onvoldoende helder zijn. De Regieraad is bijvoorbeeld verantwoordelijk voor de uitvoering van het Bestek en moet verantwoording afleggen aan de minister, maar heeft alleen een toezichthoudende rol ten aanzien van CIP en ISC. CIP en ISC leggen verantwoording af aan de leden. De complexiteit blijkt ook uit de procedure voor de goedkeuring van de begroting, die over vijf schijven loopt: dagelijks

bestuur, de Regieraad/RvT, de algemene ledenvergadering en het algemeen bestuur en tenslotte het Ministerie van BZK.

De Algemene Rekenkamer constateert voorts dat de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen het grote aantal betrokken partijen nog onvoldoende duidelijk is. Zo zijn er nog onduidelijkheden in de afbakening tussen CIP en ISC (zie paragraaf 5.3.2.6), die met de daadwerkelijke ICT-vernieuwing belast zijn. Voorts is er soms sprake van functievermenging. Zo fungeert (zie paragraaf 2.10) de Regieraad momenteel als RvT voor de beide coöperaties die zij zelf heeft ingericht. De beide RvT's zijn dus vooralsnog niet bemenst met onafhankelijke leden, zoals in het Bestek voorzien was. Bovendien zijn de RvT's van beide coöperaties identiek samengesteld. In de statuten van beide coöperaties is bepaald dat de leden van de RvT zich moeten richten naar het belang van de respectievelijke coöperatie. Hierdoor kunnen er belangenconflicten ontstaan wanneer de belangen van CIP en ISC uiteen lopen. Ook zijn er vele overlegvormen, terwijl de beslissingen daarbuiten worden genomen. Tot slot wijst de Algemene Rekenkamer op de «dubbele petten»-problemen rond de voorzitter van het dagelijks bestuur van de CIP en rond de DGOOV (zie paragraaf 5.3.3). Dit alles beperkt de bestuurlijke daadkracht. Ook HEC acht de gekozen besturingsconstructie, samenhangend met het Nederlandse politiebestedel, veel te complex en daardoor verwarrend en weinig slagvaardig (Midterm review). HEC pleit daarom voor vereenvoudiging van de sturingsrelaties, een pleidooi dat onderschreven wordt door de Veranderorganisatie en het secretariaat van de Regieraad.

In de Regieraad neemt de Directeur-generaal Openbare Orde en Veiligheid (DGOOV) van het Ministerie van BZK een bijzondere plaats in. Deze functionaris vertegenwoordigt enerzijds de minister van BZK in de raad, anderzijds dient hij de Bestekplannen te financieren. Het Ministerie van BZK heeft desgevraagd aangegeven dat niet is besloten deze lastige dubbelrol formeel te scheiden, maar dat de oplossing veeleer wordt gezocht in de intensivering van de communicatie op ambtelijk niveau tussen BZK en Regieraad. Uit de correspondentie tussen de minister van BZK en de voorzitter van de Regieraad blijkt overigens dat eerstgenoemde regelmatig de behoefte heeft geuit aan nadere informatie over de voortgang teneinde zijn coördinerende rol te kunnen waarmaken.

Ten aanzien van het DB van de CIP merkt de Algemene Rekenkamer op dat de voorzitter tevens lid is van de Raad van Toezicht.

### **6.3 Draagvlak**

Met draagvlak bedoelt de Algemene Rekenkamer dat de korpsen de initiatieven van Regieraad, CIP en ISC met vertrouwen tegemoet treden en actief medewerking verlenen aan de uitvoering van collectieve besluiten.

De Algemene Rekenkamer heeft zich op basis van gesprekken met korpsen, beschikbaar evaluatiemateriaal en de twee discussiebijeenkomsten met het politieveld een beeld gevormd van het draagvlak voor de Bestekoperatie.

#### *6.3.1 Draagvlak voor het Bestek*

Tijdens de bijeenkomst die de Algemene Rekenkamer met korpsbeheerders organiseerde kwam naar voren dat in het Korpsbeheerdersberaad consensus heerst dat het ingezette vernieuwingstraject tot een succes

moet worden gemaakt en dat de korpsen hiertoe het algemeen belang voorop moeten stellen. Weliswaar is dat van oudsher niet de cultuur bij de politie, maar men meldde op dit punt belangrijke verbeteringen in houding waar te nemen. Uit de gesprekken die de Algemene Rekenkamer met de korpsen voerde bleek dat ook de korpsen zelf in toenemende mate onderkennen dat samenwerking bij de ICT-vernieuwing noodzakelijk is. Dit draagvlak behoeft echter nog verdere versterking. De korpsen ervaren namelijk nog niet altijd dat de Bestekoperatie «voor en door de politie» is. Een aantal respondenten die de Algemene Rekenkamer in het kader van dit onderzoek sprak, geeft hiervoor als reden dat onvoldoende ingewerkte externen een te belangrijke rol bij de uitvoering spelen. Ook achtte een aantal respondenten het ambitieniveau te hoog (zie paragraaf 6.4.2.1). Daarnaast kunnen korpsen er moeite mee hebben om afstand te doen van (al dan niet zelf ontwikkelde) systemen.

HEC geeft in zijn Midterm review aan dat er door het opstellen van het Bestek hoge verwachtingen zijn gewekt bij de korpsen. De Algemene Rekenkamer herkent dit beeld en wijst erop dat het opgebouwde krediet kan omslaan in teleurstelling indien concrete, voor «de agent op straat» zichtbare successen op korte termijn zouden uitblijven. Volgens HEC dreigt zelfs voortdurend dat de korpsen het vertrouwen in de hele Bestekoperatie verliezen en zich afwenden van het Bestek.

Het draagvlak voor de uitvoering van het Bestek is ermee gediend als de korpsleiding en de CIO 's worden betrokken bij de uitvoering van het Bestek. Dat gebeurt ook inderdaad, maar uit de antwoorden op de schriftelijke enquête komt op dit punt naar voren dat de korpsen gematigd positief zijn over de vraag of er voldoende ruimte is voor eigen inbreng bij de centrale ontwikkeling/aanschaf en bij de implementatie van nieuwe, landelijk ontwikkelde applicaties. Ongeveer de helft van de korpsen antwoordde hier positief op. Aan die positieve reacties ligt in de meeste gevallen de overweging ten grondslag dat er ruimte wordt geboden door de coöperaties om mee te denken. HEC merkt echter in zijn Midterm review op dat de vraagarticulatie voornamelijk door het programma-management zelf wordt gedaan. HEC constateert ook dat CIP en ISC bij de korpsen worden ervaren als zeer centraal en los van de korpsen opererend. De Algemene Rekenkamer herkent dit beeld.

Korpsen die van mening zijn dat hun invloed onvoldoende is, gaven de Algemene Rekenkamer daarvoor als oorzaak aan dat de omvang van het korps te klein is waardoor anderen meer invloed hebben. Anderen merken op dat de samenwerking nog op gang moet komen en zich nog niet bewezen heeft. Twee korpsen geven in dit verband aan dat ze weliswaar mogen meepraten, maar dat de feitelijke besluitvorming op een ander niveau plaatsvindt. Dit sluit aan bij de constatering van HEC in zijn Midterm review dat inhoudelijk overleg met procesverantwoordelijken van korpsen veelal in informele collegiale sfeer plaatsvindt, waardoor geen beroep op besluitvorming in formele zin mogelijk is.

Het draagvlak bij de korpsen wordt ongunstig beïnvloed door een gebrekkige informatievoorziening naar de korpsen over de voortgang van de uitvoering van het Bestek. Zo bestaat er bij de korpsen onzekerheid over de kosten van de Bestekoperatie en over de mogelijke korpsconsequenties daarvan in termen van kostenverdeling en financiering. De eerste indicaties die de Regieraad aan de regiokorpsen heeft gegeven over de mogelijke kosten in de toekomst, hebben verschillende regio's verontrust. De onlangs uitgebrachte kaderbrieven van ISC en CIP en het

streven om een «cost of ownership model» (COO) in te voeren, pogen deze onzekerheden te reduceren. Ook HEC concludeert in de Midterm review dat de informatievoorziening naar de korpsen over de voortgang van de uitvoering te kort schiet.

Tot slot merkt de Algemene Rekenkamer op dat korpsen met een groot aantal veranderingen worden geconfronteerd. De vraag is of dit in bepaalde gevallen niet een te groot beroep doet op het absorptievermogen van de korpsen, mede gelet op andere veranderingstrajecten, zoals C2000 en GMS.

## 6.4 Programmabeheersing

Met programmabeheersing wordt bedoeld dat Regieraad, CIP en ISC de uitvoering van het Bestek zodanig in de greep hebben dat het qua kosten, doorlooptijd en kwaliteit overeenkomstig de planning wordt gerealiseerd. Onder projectbeheersing worden vier elementen onderscheiden: programmamanagement, planning, verantwoording en risicobeheersing.

### 6.4.1 Programmamanagement

Voor een succesvolle uitvoering van de Bestekoperatie is het noodzakelijk dat de besluitvormingsstructuur van CIP en ISC helder is. In paragraaf 6.2 is reeds geconstateerd dat dit onvoldoende het geval is.

### 6.4.2 Planning Bestekoperatie

Planning vereist goed geformuleerde doelen. Voorts moeten vanuit deze doelen de gekozen middelen worden gemotiveerd. Ook dient er een nulmeting te worden verricht en dienen er ijkpunten en tussendoelen te worden bepaald teneinde de voortgang te kunnen bewaken en de (mate van) doelbereiking te kunnen vaststellen. Tot slot dient er een deugdelijke financiële onderbouwing te worden gegeven en dient er een realistisch tijdspad te worden uitgezet. Deze onderwerpen komen hierna achtereenvolgens aan de orde.

#### 6.4.2.1 Doelformulering

De Algemene Rekenkamer onderscheidt effectdoelen en programma-doelen. Een *effectdoel* geeft aan welk effect in de buitenwereld («outcome») wordt beoogd, en een *programmadoel* omschrijft de prestaties (output) die de organisatie daar zelf voor gaat leveren. Prestaties zijn rechtstreeks toe te rekenen aan het handelen van de organisatie in kwestie, terwijl op effecten ook andere factoren van invloed kunnen zijn.

Het *effectdoel* van de Bestekoperatie dat de Algemene Rekenkamer uit het Bestek afleidt is het verbeteren van de effectiviteit en de efficiency bij de politie. De Algemene Rekenkamer constateert dat het deze doelen niet specifiek en meetbaar<sup>30</sup> geformuleerd zijn. Dit belemmert de mogelijkheden voor een evaluatie van de bereikte resultaten aan het eind van de Bestekperiode (eind 2005).<sup>31</sup>

<sup>30</sup> Specifiek: wat wordt er concreet beoogd?  
Meetbaar: hoe kan de (mate van) doelbereiking worden vastgesteld?

<sup>31</sup> Doelen horen SMART en consistent geformuleerd te zijn: Specifiek, Meetbaar, Afgesproken, Realistisch, Tijdgebonden.

Wat het *programmadoel* betreft constateert de Algemene Rekenkamer verschillen tussen de doelstelling in het Masterplan ICT en die in het Bestek. Zo wordt in de aanbestedingsbrief van het Masterplan aan de Tweede Kamer gesteld dat na uitvoering van dat plan bestaande gegevensbestanden zijn opgeschoond en geïntegreerd en huidige

operationele en ondersteunende systemen zijn afgebouwd. In het Bestek is dit niet opgenomen. De Algemene Rekenkamer constateert voorts dat het programmadoel zoals dat geformuleerd is in het Bestek wel afgesproken en tijdgebonden, maar niet specifiek en niet meetbaar is.

De Algemene Rekenkamer constateert verder dat er bij de vormgeving van de ICT-vernieuwing nog weinig aandacht is voor de relatie van de informatiehuishouding van de politie met de informatiehuishoudingen van andere organisaties, waarmee de politie samenwerkt (ketenpartners). De Regieraad heeft hiervoor gekozen om de Bestekoperatie niet verder te compliceren.

De doelstelling is gezien de looptijd van het programma en de complexiteit van het politieveld ambitieus te noemen. Nagenoeg alle respondenten die de Algemene Rekenkamer in het kader van dit onderzoek op dit punt sprak, zijn van mening dat het Bestek eind 2005 nog niet volledig geïmplementeerd kan zijn. Sommige respondenten zijn op grond van ervaringen uit het verleden van mening dat het ambitieniveau te hoog is: uitspraken als «een Fiat Panda was ook goed genoeg geweest», heeft de Rekenkamer in dat verband enkele malen opgetekend. In de optiek van deze respondenten had het al winst betekent als de recherche-informatiesystemen op orde waren gebracht én beter op elkaar zouden zijn aangesloten. Anderen wijzen er echter op dat een ambitieniveau juist hoog moet zijn, om serieus genomen te worden.

#### 6.4.2.2 *Motivering middelen*

Het Bestek schetst de keuze voor een landelijke informatiehuishouding, uitgesplitst in een vraag- en een aanbodorganisatie. Deze keuze wordt echter niet onderbouwd. Evenmin blijkt uit het Bestek of er alternatieven zijn onderzocht. Wel constateert het Bestek dat: de infrastructuur bij de politie verouderd is, de vernieuwing van de applicaties onvoldoende van de grond komt, en de voorwaarden voor een transparante bedrijfsvoering niet optimaal zijn doordat de ondersteuning van de hoofdinformatiestromen met applicaties onvoldoende samenhang heeft.

De noodzaak om iets te ondernemen is dus wel aangegeven, maar de relatie tussen de geconstateerde problemen en de gepresenteerde oplossing is niet helder, en niet is onderbouwd waarom deze oplossing de voorkeur verdient boven mogelijke alternatieve oplossingen.

Het Bestek geeft voorts aan dat de operationele doelstelling te bereiken is langs de drie actielijnen, gericht op een duidelijke besturing en op versterking van de vraag- respectievelijk aanbodzijde. Vervolgens worden deze lijnen uitgewerkt in een aantal deelprogramma's.

De middelen om de programmadoelstelling te bereiken zijn dus gespecificeerd. De Algemene Rekenkamer constateert echter ook dat niet expliciet is gemotiveerd waarom juist deze middelen dienen te worden ingezet om de programmadoelstelling te realiseren. Evenmin is aangegeven welke acties ondernomen zullen worden op het gebied van de daadwerkelijke realisatie van de ICT-vernieuwing, naast het creëren van de organisatorische structuren daarvoor.

Bovendien constateert de Algemene Rekenkamer dat twee concrete voornemens uit het Masterplan die direct relevant zijn voor de programmadoelstelling niet terugkeren in het Bestek. Het betreft het voornemen de activiteiten te starten met het ontsluiten van gegevens in de bestaande interne en externe databestanden en de aankondiging er nauwlettend op te zullen toezien dat alle projectplannen volstrekt helder zijn op het punt van de implementatie bij de korpsen.

#### 6.4.2.3 Nulmeting, ijkpunten en tussendoelen

De Algemene Rekenkamer heeft geen nulmeting<sup>32</sup> aangetroffen. Een gedetailleerde inventarisatie van concrete knelpunten in de bestaande situatie ontbreekt bijvoorbeeld.

Evenmin heeft de Algemene Rekenkamer ijkpunten of tussendoelen aangetroffen. Voor de actielijnen worden wel een aantal activiteiten genoemd, maar deze zijn niet concreet genoeg om als ijkpunt of tussendoel te fungeren. Zo biedt de omschrijving van het deelprogramma Deskundigheidsbevordering geen aanknopingspunten op basis waarvan de vorderingen kunnen worden gemeten. Dit geldt op vergelijkbare wijze ook voor de andere programma's.

Op 24 oktober 2001 is het plan van aanpak verschenen voor de uitvoering van het Bestek.<sup>33</sup> In dit plan wordt de wijze van inrichting van CIP en ISC beschreven. Daarbij wordt ingegaan op de te hanteren veranderstrategie, de bijbehorende werkwijze en de fasering. Voor het inrichten van de vraag- en de aanbodorganisatie worden ijkpunten en tussendoelen vermeld. Voor andere in het Bestek genoemde programma's en activiteiten biedt dit plan van aanpak geen nadere uitwerking.

#### 6.4.2.4 Financiële onderbouwing Bestekoperatie

In het Bestek is een beknopte financiële onderbouwing opgenomen. Daarover kan het volgende worden opgemerkt:

- In hoofdstuk 9 van het Bestek worden in de kostenraming vier posten onderscheiden. Deze posten sluiten niet aan bij de programmaonderdelen/actielijnen die in het Bestek worden beschreven (p.50).
- De financiële planning van de investeringen valt uiteen in twee delen. Voor de periode 2001–2003 wordt een investeringsbedrag van f 800 miljoen (€ 363 miljoen) geraamd. Voor de periode 2004–2005 wordt een bedrag van f 200 miljoen (€ 90,8 miljoen) geraamd voor daadwerkelijke vernieuwing van applicaties. Dit laatste bedrag wordt in het Bestek niet nader onderbouwd.
- In het Bestek wordt geen rekening gehouden met reeds beschikbare budgetten voor de activiteiten die in het Bestek zijn opgenomen.<sup>34</sup>
- Daarnaast constateert de Algemene Rekenkamer dat de kosten voor de ICT serviceorganisatie slechts voor de eerste drie jaren als onderdeel van het Bestek worden beschouwd. ISC bestaat echter gedurende de volle looptijd van het programma (en langer). Tenminste voor 2004–2005 moet, bij gelijkblijvende kosten, rekening gehouden worden met nog eens f 79 miljoen (€ 35,8 miljoen).
- Er is een uitsplitsing gemaakt naar investeringskosten en exploitatiekosten. Voor de periode 2000–2005 heeft het Ministerie van BZK f 204,- miljoen (€ 92,6 miljoen) aan extra middelen ter beschikking gesteld voor een inhaalslag op het gebied van ICT (p. 52). Het Bestek maakt niet duidelijk welke prestaties en effecten concreet gerealiseerd zullen worden met de financiële bijdrage van het ministerie, dan wel met het Regieraadbudget. De dekking voor de resterende f 798 miljoen (€ 362,1 miljoen) van de Bestekoperatie is niet nader gespecificeerd. Het is de Algemene Rekenkamer bekend dat deze kosten hoofdzakelijk voor rekening van de korpsen komen. Zij is niet in staat geweest het realiteitsgehalte van de dekking na te gaan.
- Het Bestek bevat geen afspraken over budgetoverschrijdingen. In het Bestek wordt gesteld dat een plannings- en controlinstrumentarium aanwezig dient te zijn op strategisch, tactisch en operationeel niveau. De veranderorganisatie voor zowel de vraagzijde als de aanbodzijde dient hiervoor zorg te dragen.

<sup>32</sup> Onder een nulmeting verstaat de Algemene Rekenkamer hier een beschrijving van de situatie voorafgaand aan de Bestekoperatie.

<sup>33</sup> Regieraad ICT Politie, Veranderorganisatie ICT Politie, Plan van aanpak Uitvoering ICT-Bestek, Driebergen, 24 oktober 2001.

<sup>34</sup> Regieraad ICT Politie, Veranderorganisatie ICT Politie, Eindrapport Projectgroep Financiën, Financiële vertaling van het ICT-Bestek 2001–2005, Driebergen, 11 oktober 2001.

- In de preambule bij het Bestek wordt gesteld dat in het Bestek calculatiegrondslagen zijn gehanteerd voor het opstellen van de ramingen die nog verder moeten worden gevalideerd en geverifieerd. Dit betreft zowel de investeringen als de exploitatiekosten. Op 11 oktober 2001 is het Eindrapport van de Projectgroep Financiën verschenen.<sup>35</sup> In dit rapport wordt een andere ramingsmethodiek gehanteerd dan in het Bestek (p. 3). Deze werkgroep had de opdracht met een beredeneerde en verantwoorde financiële onderbouwing van de kosten en met een dekkingsplan voor het Bestek te komen (zie ook paragraaf 3.2.2). In haar rapport geeft de werkgroep aan dat de implementatie van het Bestek een verder gedetailleerde uitwerking van de financiële paragraaf vergt dan in die rapportage wordt gegeven (p. 2). In het rapport wordt de vraag gesteld of het verantwoord is de implementatie te starten. De projectgroep concludeert echter dat zij niet anders kan, dan werken met de inzichten van het moment en dat een herijking van de uitkomsten na verloop van tijd noodzakelijk zal zijn.

De Algemene Rekenkamer constateert dat er rond het publicatiemoment van het Bestek (februari 2001) geen deugdelijke financiële onderbouwing was voor de in het Bestek genoemde activiteiten. Ook in het eindrapport van de Projectgroep Financiën (oktober 2001) is hier nog geen sprake van.

#### 6.4.2.5 Kostenontwikkeling 2002–2006

##### *Projectgroep Financiën*

Na het verschijnen van het Bestek heeft de voorzitter van de Regieraad ICT Politie in mei 2001 de projectgroep Financiën Bestek Politie ingesteld. De opdracht van de projectgroep was te komen tot zowel een beredeneerde en verantwoorde financiële onderbouwing van de kosten als een dekkingsplan voor het Bestek. Volgens het eindrapport van de projectgroep Financiën (zie paragraaf 3.2.2) van oktober 2001 zijn de kosten in 2001 voor de belangrijkste applicaties uit het Bestek als volgt onder te verdelen:

• Onderhoudskosten	€ 12,25 miljoen
• Ontwikkelkosten	€ 12,25 miljoen
• Overige projectkosten	€ 2,72 miljoen
• Organisatiekosten	€ 7,26 miljoen

In de volgende tabel wordt het totaaloverzicht gegeven van de kosten die samenhangen met de vernieuwingen volgens het Bestek.<sup>36</sup> Wat de dekking van de kosten betreft, wordt onderscheid gemaakt tussen het budget afkomstig van de Regieraad en de kosten die door de korpsen en het Ministerie van BZK zelf worden gedragen.

<sup>35</sup> Regieraad ICT Politie, Eindrapport Projectgroep Financiën, Financiële vertaling van het ICT Bestek 2001–2005, Driebergen, 11 oktober 2001.

<sup>36</sup> Voor alle duidelijkheid: deze cijfers kunnen niet worden aangesloten met de cijfers in hoofdstuk 3. De cijfers in dat hoofdstuk betreffen de realisatiecijfers van alle ICT-kosten politie, terwijl de cijfers in deze paragraaf projecties zijn en wel uitsluitend van de Bestekkosten.



Bedragen x € 1 miljoen	2002	2003	2004	2005	Totaal
<i>Kosten</i>					
Applicaties	38,03	41,84	29,65	23,71	133,23
Infrastructuur	21,78	29,95	16,34	16,34	84,40
Vraag- en aanbodorganisatie (incl. veranderorganisatie)	11,37	14,32	11,91	9,87	47,47
	71,18	86,10	57,90	49,92	265,10
<i>Dekking</i>					
BZK	1,59	0,91	0,91	0,91	4,31
Korpsen	15,50	16,68	16,54	16,02	64,73
	17,08	17,58	17,45	16,93	69,04
<i>Beslag budget Regieraad</i>	54,09	68,52	40,45	32,99	196,06

De projectgroep geeft ook een overzicht van de budgetten die ter beschikking staan/komen door de Regieraadoperatie in de periode 2002–2006.<sup>37</sup> Tevens is het beschikbare budget afgezet tegen het benodigde budget.

Bedragen x € 1 miljoen	2002	2003	2004	2005	2006	Totaal
Professionalisering ICT	10,89	18,60	27,68	30,86	30,86	88,03
Professionalisering ICT, personeel	6,81	13,61	13,61	13,61	13,61	47,65
«Elektronisch proces verbaal»	6,81	6,81	6,81	6,81	6,81	27,23
Pilot elektronische aangifte	0,91	0,91	0,00	0,00	0,00	1,82
Beschikbaar budget Regieraad	25,41	39,93	48,10	51,28	51,28	216,00
<i>Beslag budget Regieraad</i>	54,09	68,52	40,45	32,99	p.m.	196,06
Overschot (+)/Tekort (-)	- 28,68	- 28,59	7,65	18,29	51,28	19,94

Uit dit laatste overzicht blijkt dat het beschikbare budget van de Regieraad voor de periode tot en met 2005 niet voldoende is om de kosten geheel te dekken. Het tekort bedraagt dan ongeveer € 31 miljoen. De projectgroep stelt dat wel een positief beeld ontstaat, als ook 2006 in de beschouwing wordt betrokken. Kennelijk verwacht de projectgroep dat er in 2006 nauwelijks kosten worden gemaakt. In de jaren 2002 en 2003 bestaan tekorten en vanaf 2004 worden er overschotten verwacht. Daaruit concludeert de projectgroep dat de budgetten niet goed over de jaren zijn verdeeld.

#### 6.4.3 KPMG (Magnitudeonderzoek) – toekomstscenario's

KPMG heeft in zijn Magnitudeonderzoek (zie paragraaf 3.2.3) twee toekomstscenario's uitgewerkt. Het eerste scenario schetst op hoofdlijnen de organisatorische en financiële consequenties van de invoering van het Bestek 2001–2005 van de Regieraad ICT Politie. Het tweede scenario laat zien wat de consequenties zijn van een forse extra investering in de ICT van de politie.

Voor het eerste scenario geldt dat KPMG, uitgaande van de volledige realisatie van het Bestek, de ICT-kosten per medewerker in 2005 raamt tussen € 8 500 en € 15 000.

Het tweede scenario betekent een forse stijging van de ICT-kosten. Uitgaande van onder meer bedragen die in vergelijkbare branches jaarlijks worden besteed en de verwachting dat vanaf 2003 met de versnelde vernieuwingen van ICT zal worden begonnen, stijgen de ICT-kosten per medewerker van € 12 000 in 2003 naar een bedrag tussen € 37 000 en

<sup>37</sup> Zie noot 36 (vorige bladzijde).

€ 43 000 per medewerker per jaar in 2007. Bij de vergelijking met branchegegevens is het van belang met welke sectoren de vergelijking wordt gemaakt. KPMG rapporteert hierover dat de opdrachtgever hieromtrent een andere opvatting had dan de onderzoekers. De verschillen in de uitkomsten van de scenarioanalyse, die hiervan het gevolg zijn, zouden volgens het rapport binnen een geschatte foutmarge van 20% blijven.

#### 6.4.4 Deloitte & Touche-projecties 2002–2006

Deloitte & Touche heeft in zijn onderzoek (zie paragraaf 3.2.4) een projectie opgenomen voor de periode 2002–2006 van enkele bijzondere kostencomponenten, waaronder de kosten van Verbindingen en Automatisering. In dit kader is onder meer aandacht besteed aan het Bestek 2001–2005, C2000 en het Gemeenschappelijk Meldkamer Systeem (GMS). De kostenontwikkeling is in drie scenario's uitgewerkt: minimum, verwacht en maximum. Deze scenario's corresponderen met een afschrijvingstermijn van respectievelijk 7, 5 en 3 jaar. De volgende tabel geeft een overzicht van de gepresenteerde scenario's (bedragen x 1 miljoen €):

Scenario	2002	2003	2004	2005	2006
Minimum	8,61	18,83	61,53	68,54	88,04
Verwacht	10,70	26,91	80,89	91,02	113,65
Maximum	10,70	29,41	105,47	118,10	143,23

Deze scenarioanalyse illustreert de belangrijke invloed van de grondslagen voor de kostenbepaling, zoals afschrijvingstermijnen, op de uitkomsten van de kostenberekeningen.

##### 6.4.4.1 Tijdplanning

De managementsamenvatting van het Bestek geeft een overallplanning voor de implementatie ervan, maar deze overall planning is zeer globaal. De zes deelprojecten die hierbij worden onderscheiden komen echter niet overeen met de actielijnen van het projectplan, noch met de uitwerking van deze actielijnen zoals die in de hoofdtekst worden beschreven. De hoofdtekst bevat geen nader gedetailleerde planning, met uitzondering van een van de deelprojecten.

Nagenoeg alle respondenten zijn van mening dat het Bestek eind 2005 nog niet volledig geïmplementeerd kan zijn. Zoals in paragraaf 2.9 is aangegeven, heeft de voorzitter van de Regieraad in een artikel van 24 juni 2003 in een landelijk dagblad laten optekenen dat de Nederlandse politie in 2005 over één informatiesysteem voor alle politieregio's zal beschikken, mits de politie en korpsbeheerders bereid en in staat zijn het project tot een goed einde te brengen. De informatiepositie van de politie zal volgens hem dan aanzienlijk verbeterd zijn.

#### 6.4.5 Voortgang- en verantwoording Bestekoperatie

Sinds de start van de Bestekoperatie in februari 2001 is er in diverse bronnen gerapporteerd over de voortgang van de uitvoering van het Bestek:

- verantwoordingen van de Regieraad;
- Jaarverslag CIP 2002;

- Jaarverslag ISC 2002;
- Midterm review, d.d. 10 juni 2003;
- statusrapportages projecten CIP;
- statusrapportages projecten ISC.

#### *Jaarverslagen en verantwoording*

De jaarverslagen en financiële verantwoordingen bieden in het algemeen wel enige informatie over planning en realisatie, maar lijken toch veelal voor een ander doel geschreven dan het systematisch confronteren van planning met realisatie in termen van tijd, geld en kwaliteit. Dit geldt ook voor de verantwoording van de Regieraad (2001) en de jaarverslagen van CIP en ISC (2002). In algemene zin worden verrichte activiteiten beschreven, maar deze worden niet afgezet tegen geplande activiteiten en zijn niet gekoppeld aan de bestede middelen. De financiële verantwoordingen zijn niet zodanig opgezet dat daarmee de budgetrealisatie van het Bestek kan worden gevolgd.

#### *Midterm review*

Zoals in paragraaf 2.12 is aangegeven, heeft de directeur Veranderorganisatie in opdracht van de Regieraad begin 2003 aan Het Expertise Centrum (HEC) de opdracht verleend tot het uitvoeren van een Midterm review op het totale ontwikkelingsproces en de resultaten ervan tot nu toe.

De Midterm review doet een groot aantal behartenswaardige constateringingen die in grote lijnen de bevindingen van de Algemene Rekenkamer ondersteunen.

Over de voortgang van de Bestekoperatie is HEC blijkens de Midterm review van oordeel dat inmiddels grote en goede stappen voorwaarts worden gezet maar dat er nog heel veel te doen en te verbeteren is voor succesvolle afronding van de operatie in 2005. HEC acht de kans niet groot dat op de einddatum van het Bestek (eind 2005) het doel van een complete uniforme informatiehuishouding op basis van een homogene infrastructuur voor de Nederlandse politie bereikt is. Er moet nog dermate veel gebeuren dat ook na die datum veel energie, bestuurskracht en geld voor ontwikkeling nodig zal zijn om dat doel ook werkelijk en blijvend te bereiken. HEC wijst er overigens ook op dat de ervaring leert dat bij dit soort operaties, die qua impact en verhoudingen tussen «stakeholders» zeer complex zijn, gerekend moet worden met doorlooptijden van vijf tot acht jaar voor daadwerkelijk effectieve resultaten worden bereikt.

De Midterm review stelt dat eind 2005 vermoedelijk niet meer dan van 60 à 70% van de doelstelling – een goed functionerende, geheel uniforme informatiehuishouding met een homogene infrastructuur – zal zijn gehaald. De Algemene Rekenkamer merkt hierbij op dat deze kwantificering niet (in het rapport) onderbouwd is, en ook te globaal is om een bijdrage te kunnen leveren aan het zicht op de te verwachten concrete resultaten van de Bestekoperatie. Dit laatste is nodig, gelet op de onduidelijkheden over de vraag wat de Bestekoperatie concreet dient op te leveren en welke knelpunten dat precies zal oplossen en de verschillen tussen Masterplan en Bestek (zie paragraaf 6.4.2.1 in dit rapport).

Wat de opdrachtverlening aan HEC betreft, constateert de Algemene Rekenkamer overigens dat geen aanbesteding voor deze onderzoeksopdracht heeft plaatsgevonden. Bovendien was het HEC reeds als adviseur

betrokken bij de Bestekoperatie, waardoor een onafhankelijke oordeelsvorming bemoeilijkt zou kunnen worden.

#### *Statusrapportages projecten CIP en ISC*

De Algemene Rekenkamer constateert na bestudering van de statusrapportages dat CIP en ISC de nodige aandacht hebben besteed aan de inrichting van de maandrapportages. Niettemin zijn deze zowel in opzet als in uitvoering nog voor verbetering vatbaar. Zo beschrijven de rapportages de voortgang van de projecten uitsluitend door een vergelijking van de geplande en de verwachte einddatum en bieden ze geen overzicht van voorgenomen en gerealiseerde prestaties. Evenmin geven ze een waardering van de gerealiseerde kwaliteit van het projectresultaat.

#### *Informatievoorziening naar de Tweede Kamer*

Uit bestudering van Kamerstukken bleek dat de minister van BZK de Tweede Kamer in algemene zin heeft geïnformeerd over de plannen voor de ICT-vernieuwing door het aanbieden van het Masterplan en het Bestek en door een brief over de instelling van de twee coöperaties. De informatie aan de Kamer biedt echter geen inzicht in de mate waarin daadwerkelijk voortgang wordt geboekt bij het oplossen van de knelpunten die de aanleiding vormden voor de Bestekoperatie. De Algemene Rekenkamer constateert dan ook dat de minister nog geen invulling heeft gegeven aan het verzoek, neergelegd in de motie-Rietkerk tot jaarlijkse rapportage over de voortgang. De motie komt overigens ook niet voor in de jaarlijkse statusoverzichten van moties in de Memorie van Toelichting bij de begroting van het Ministerie van BZK. In een algemeen overleg in de Tweede Kamer<sup>38</sup> is deze motie weliswaar aangestipt, maar minister noch Kamer is daar verder op ingegaan.

#### *6.4.6 Risicobeheersing Bestek, CIP en ISC*

In het Bestek wordt geen risicoafweging gemaakt. Blijkens het eindrapport van de projectgroep Financiën is de omgeving waarin het Bestek uitgevoerd moet worden zeer in beweging. Tussen het verschijnen van het Bestek en het rapport van de Projectgroep Financiën zaten slechts acht maanden. In deze tijd heeft zich in de omgeving van het project een aantal belangrijke ontwikkelingen voorgedaan:

- binnen de korpsen, zoals ontwikkelingen op het gebied van de technische infrastructuur en interregionale samenwerking;
- landelijke ontwikkelingen, zoals de vorming en ontwikkeling van de Npol organisatie;
- een verandering in de financiële positie van een aantal korpsen, mede als gevolg van de uitwerking van het Convenant Politie 1999, de aanpassing van de normvergoeding en de maatregel n.a.v. de StIMP-rapportage.<sup>39</sup>

Deze ontwikkelingen onderstrepen dat het project wordt uitgevoerd in een dynamische omgeving. Dit gegeven wijst extra op de noodzaak periodiek een systematische risicoafweging te maken, waarbij in kaart wordt gebracht wat de belangrijkste risico's zijn en wat de gevolgen hiervan kunnen zijn in termen van geld, tijd en kwaliteit.

Het bedrijfsplan van ISC bevat evenmin een risicoafweging met betrekking tot het realiseren van de missie van ISC. Wel worden voor het realiseren van een aantal projecten van ISC een aantal risico's benoemd. De omvang van de risico's zijn niet benoemd. Zo wordt ten aanzien van de nutsvoorziening<sup>40</sup> opgemerkt dat er nog onduidelijkheid bestaat over de financiering. Ook frictiekosten worden als risico benoemd.<sup>41</sup> Eveneens

<sup>38</sup> Tweede Kamer, 1999–2000, 26 345, nr. 81

<sup>39</sup> Nadat de StIMP (Stuurgroep Implementatie Modernisering Politiezorg) op 13 april 2000 advies aan de minister van BZK had uitgebracht over de vermogenspositie van de korpsen, is op 27 juni jl. ook advies uitgebracht over de herziening van het huidige budgetverdeelsysteem (BVS) tot het Bekostigingsstelsel Politie (BSP).

<sup>40</sup> Nutsvoorziening: één landelijke datacommunicatie- en rekencentra-infrastructuur

<sup>41</sup> Bedrijfsplan ISC 2002–2004, versie september 2002, status definitief, p. 31.

worden voor de inrichting van de rekencentra twee risico's genoemd, waarvan er een ook frictiekosten betreft.<sup>42</sup> Voor de overige projecten zijn geen risico's benoemd. In het bedrijfsplan CIP wordt geen risicoafweging gemaakt.<sup>43</sup>

Ook de kwartaalrapportages van de CIP bevatten geen risicoparagraaf. Het dagelijks bestuur van de CIP heeft hier in mei 2003. een opmerking over gemaakt. Afgesproken is toen dat met ingang van de volgende kwartaalrapportage wel een risicoparagraaf wordt opgenomen.<sup>44</sup> Met name de statusrapportages van de projecten van CIP bevatten wel informatie over risico's (zie 6.5.3). De Algemene Rekenkamer heeft deze informatie niet inhoudelijk beoordeeld, maar constateert wel dat er aandacht is voor risico's op projectniveau.

Samenvattend: de Algemene Rekenkamer heeft geen systematische risicoafweging op het niveau van het Bestek aangetroffen, noch ten tijde van de publicatie van het Bestek, noch in de jaren daarna. Op het niveau van de afzonderlijke projecten worden wel risico's gesignaleerd en gewaardeerd. In de statusrapportages van ISC ontbreekt op onderdelen risicoinformatie.

#### *6.4.7 Samenvattende bevindingen*

De toetsing van de Bestekoperatie aan de geformuleerde normen leidt tot de volgende bevindingen.

##### *Bestuurlijke daadkracht*

- De complexe bestuurlijke relaties waaronder CIP en ISC moeten zorg dragen voor de uitvoering van het Bestek, zijn niet bevorderlijk voor een daadkrachtige uitvoering van het Bestek. De onduidelijkheden bij de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling voor het grote aantal betrokken partijen zijn dat evenmin.
- Binnen de structuur van de Bestekoperatie kunnen bij enkele functies belangenconflicten optreden.

##### *Draagvlak voor de Bestekoperatie*

De Regieraad is zich bewust van het belang van een goed draagvlak bij de korpsen voor de Bestekoperatie. Het draagvlak bij de regiokorpsen wordt onder meer beïnvloed door de onzekerheid over de kostenconsequenties van de Bestekoperatie en het absorptievermogen van veranderingen bij de korpsen. De Algemene Rekenkamer constateert dat er draagvlak is voor de samenwerking in het kader van de Bestekoperatie. Dit draagvlak is echter nog broos en kan onder druk komen te staan als concrete resultaten op afzienbare termijn uitblijven.

##### *Programmabeheersing*

- De planning van de Bestekoperatie voldoet op een aantal punten niet aan de hieraan te stellen normen. Het betreft hier de aspecten doel-formulering, de motivatie voor de gekozen middelen, ijkpunten en tussendoelen, de nulmeting, de financiële onderbouwing en de tijdsplanning.
- CIP en ISC hebben aandacht besteed aan de opzet van de voortgangsinformatie op projectniveau, maar deze kan zowel in opzet als inhoud nog worden verbeterd.
- Noch op het niveau van het Bestek, noch op het niveau van CIP en ISC worden er risicoafwegingen gemaakt. Wel is er een Midterm review uitgevoerd en wordt op het niveau van de afzonderlijke projecten informatie over risico's verzameld, zij het niet systematisch.

<sup>42</sup> Bedrijfsplan ISC 2002–2004, versie september 2002, status definitief, p. 32.

<sup>43</sup> Bedrijfsplan CIP, versie september 2002, status definitief.

<sup>44</sup> Conceptverslag van de vergadering van het Dagelijks Bestuur CIP, d.d. 14 mei 2003.

### *Samenwerking*

- De noodzaak tot samenwerking wordt breed erkend.
- Bij het daadwerkelijk bereiken van resultaten zal veel afhangen van de CIO's en het CIO-overleg. Op deze punten zullen nog belangrijke knelpunten moeten worden weggenomen. Het betreft vooral de rol en positie van de CIO, die nog verder ontwikkeld moeten worden, de concrete invulling van de functie en het functioneren van het CIO-overleg.
- De korpsen lijken het tempo van de CIP in de vraagsturing niet of nauwelijks te kunnen bijhouden.

## **6.5 Specifieke attentiepunten voor de korpsen**

De Algemene Rekenkamer wijst verder nog op een aantal attentiepunten voor de korpsen, die evenzeer van belang zijn bij de vernieuwing van de ICT bij de politie.

### *6.5.1 Implementatieproblematiek*

Van de korpsen worden aanzienlijke inspanningen en inzet van middelen verwacht voor realisatie van de doelen van de Bestekoperatie.

### *6.5.2 Informatiemanagement korpsen*

Het informatiemanagement binnen de korpsen is nog volop in opbouw. De diverse korpsen hebben elk hun eigen invulling gegeven aan het informatiemanagement. Bovendien hebben nog niet alle korpsen een informatieplan voor de korte en/of lange termijn opgesteld. Goed informatiemanagement en een visie voor de korte en lange termijn is een voorwaarde voor een adequate en toekomstvaste informatiehuishouding binnen de korpsen. Er dient, naast aandacht voor de technische kant, ook voldoende aandacht te zijn voor de organisatorische aspecten zoals taken, verantwoordelijkheden en werkwijzen, en voor de noodzakelijke cultuuromslag binnen de korpsen (zie ook paragraaf 4.3). Ook dienen de korpsen verder invulling te geven aan de rol en positie van de CIO (zie paragraaf 5.3.2.4).

### *6.5.3 Gegevensbeheer korpsen*

Het gegevensbeheer – onderdeel van informatiemanagement – krijgt binnen de diverse korpsen uiteenlopend vorm. Daarbij laat de kwaliteit van vastgelegde gegevens in de geautomatiseerde systemen in het algemeen nog te wensen over (zie ook paragraaf 4.3). Om de kwaliteit van de gegevens in de informatiehuishouding te waarborgen, is adequaat gegevensbeheer bij elk van de korpsen een eerste vereiste. Daarbij moet worden bedacht dat de primaire verantwoordelijkheid voor de juiste invoer van gegevens bij de individuele politiemedewerkers ligt. Zij dienen hierbij te worden ondersteund door gegevensbeheerders die «over hun schouder meekijken» door periodiek de ingevoerde gegevens op plausibiliteit te checken en controles uit te voeren op de integriteit van gegevens in de databases. Belangrijk daarbij is dat ze gebruikers wijzen op eventuele fouten en nalatigheden. De taken en verantwoordelijkheden van de gegevensbeheerders dienen daartoe eenduidig en helder te zijn vastgelegd.

#### 6.5.4 Korpsbelang versus algemeen politiebelaug

Een groot risico voor de Bestekuitvoering ligt in het benadrukken van het korpsbelang ten koste van de aandacht voor het algemene politiebelaug. Dit spanningsveld komt op verschillende manieren tot uitdrukking:

- Al dan niet terecht ervan overtuigd zijn anders te zijn dan andere korpsen. Dit kan leiden tot het benadrukken van verschillen ten koste van aandacht voor overeenkomsten. Zo komt het voor dat grote korpsen zich een geringschattende houding over (de omvang van de criminaliteit van) de kleinere korpsen aanmeten en dat, deels ten onrechte, vertalen naar een verschillende informatiebehoefte.
- Onbalans tussen investeringen en rendement. Zo wordt bijvoorbeeld gesteld dat de grote korpsen niet of nauwelijks voordeel hebben bij de bovenregionale rekencentra die worden gevormd, terwijl er voor de kleinere korpsen juist veel winst is te behalen.
- Het verlies van autonomie kan zwaar gaan wegen. Korpsen kunnen er moeite mee hebben om afstand te doen van (al dan niet zelf ontwikkelde) systemen, bijvoorbeeld omdat ze wel afgerekend blijven worden op resultaat. Voor zover de Rekenkamer bekend is, hebben in ieder geval twee korpsen al aangegeven hun applicaties op het gebied van bedrijfsvoering niet te willen opgeven.
- Het wordt niet altijd zo ervaren dat de Bestekoperatie «voor en door de politie» is. Daarvoor spelen naar de mening van een aantal respondenten onvoldoende ingewerkte externen een te belangrijke rol bij de uitvoering.
- Aanvullend wijst de Algemene Rekenkamer nog op de volgende constatering van HEC in zijn managementrapportage: HEC merkt in zijn Midterm review op dat het Korpsbeheerdersberaad als Algemene Ledenvergadering vooral reactief en defensief stuurt en eerder de armslag van de uitvoerders van de Bestekoperatie beperkt dan dat sturende ondersteuning aan het proces wordt gegeven. HEC constateert ook dat de CIO's ten opzichte van de korpsleiding nog niet altijd en bij alle korpsen voldoende positie hebben om te waarborgen dat het korps financieel en inhoudelijk van harte, volledig en tijdig meedoet met de landelijke ICT-ontwikkelingen in Bestekkader. Ondanks erkenning door de korpsen van de toekomstige voordelen van gemeenschappelijke en homogene informatievoorziening blijft een eigen, autonome opstelling van korpsen, met eigen managementafwegingen, ook op dit gebied moeilijk om te buigen naar een meer op samenwerking gerichte attitude.

## 7 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

### 7.1 Noodzaak van ICT-vernieuwing

De politiesector en de minister van BZK samen hebben in 1999 onderkend dat de applicaties en technische infrastructuren politiebreed dusdanige tekortkomingen vertonen dat ze dringend aan vernieuwing toe zijn. Het onderzoek van de Algemene Rekenkamer onderstreept deze noodzaak. Veel van de bestaande applicaties zijn verouderd en bieden te beperkte functionaliteit. Ook zijn er onvoldoende mogelijkheden om de benodigde informatie tussen politieregio's en met de ketenpartners van de politie uit te wisselen. Bovendien laat de kwaliteit van de vastgelegde gegevens en de gebruiksvriendelijkheid van de vele verouderde systemen veel te wensen over.

Wat de kwaliteit van de technische infrastructuren betreft, constateert de Algemene Rekenkamer dat de korpsen onderling belangrijke verschillen vertonen. Sommige korpsen kennen een infrastructuur die aan de eisen van de huidige tijd voldoet. Bij andere korpsen zijn de computers en netwerken echter verouderd, kwetsbaar voor storingen, en niet berekend op het huidige intensieve gebruik. Het gevolg is dat applicaties traag worden en soms voor langere of kortere duur kunnen uitvallen. Tenslotte stellen de nieuwe applicaties die ontwikkeld (zullen) worden eisen aan de besturingssoftware en aan de netwerkcapaciteit.

Onder aansturing van de Regieraad ondernemen de coöperaties CIP en ISC tal van acties om de situatie structureel te verbeteren. De Algemene Rekenkamer onderschrijft in algemene zin de wenselijkheid van vernieuwing van de ICT bij de politie en de koers die hiervoor is uitgezet: gezamenlijk optrekken van alle korpsen, het principe van één informatiehuishouding, de ontwikkeling van uniforme applicatiesuites voor de ondersteuning van de uitvoering van de primaire politietaken en de ondersteunende processen, en de besturing van de organisatie van de politie, het bouwen onder architectuur en de inrichting van identieke bovenregionale rekencentra.

### 7.2 Samenwerkingsbereidheid

Pogingen tot samenwerking waren in het verleden in wisselende mate succesvol en de voor een doelmatige Nederlandse politie zo noodzakelijke samenwerking op ICT-gebied tussen *alle* politieregio's bleek niet vanzelf tot stand te kunnen komen. De in het Convenant Politie 1999 neergelegde intentie tot gezamenlijke actie, bekrachtigd door de minister van BZK met de instelling van de Regieraad, markeert een mogelijke wending ten goede.

De Algemene Rekenkamer proeft bij de politieregio's een duidelijke behoefte aan samenwerking met elkaar en met de coöperaties bij de vernieuwing van ICT. Indicaties hiervoor zijn de positieve opstelling van de korpsbeheerders, de overeenstemming op hoofdlijnen tussen de korpsen en CIP/ISC en de actieve participatie van een groot aantal korpsmedewerkers in werkgroepen van CIP. Positief is ook het brede draagvlak bij de politieregio's voor de aanpak van CIP en ISC. Bovendien hebben de regio's hoge verwachtingen van de concrete producten en diensten die de twee coöperaties zullen gaan leveren. Tegelijkertijd neemt de Algemene Rekenkamer bij de korpsen ook een zeker ongeduld waar: CIP en ISC moeten nu toch wel snel concrete resultaten laten zien.



Hoe hoopgevend de opgebouwde bereidheid tot samenwerking ook mag zijn, daadwerkelijke samenwerking in de praktijk is daarmee nog niet gegarandeerd. Onderlinge samenwerking is in deze sector geen vanzelfsprekende zaak omdat de politieregio's elk voor zich zelfstandige entiteiten zijn, die primair worden aangesproken op hun eigen prestaties. Onduidelijkheden over de vraag of de verwachtingen van doelmatigheids-winst voor de politie als geheel ook betekent dat door de Bestekoperatie afzonderlijke korpsen in de toekomst in belangrijke mate betere prestaties kunnen leveren, vormen een potentiële bron van onderlinge spanningen. Hierdoor kan de daadwerkelijke, voortvarende samenwerking onder druk komen te staan. Hier komt bij dat verschillen tussen regio's zoals omvang, mate van verstedelijking en aanwezige ICT-capaciteit, ertoe kunnen leiden dat korpsen verschillende accenten leggen. Hierdoor kunnen korpsen zich – al dan niet terecht – genoodzaakt voelen voorrang te geven aan eigen prioriteiten ten koste van politiebrede ontwikkelingen.

In de ogen van de Algemene Rekenkamer is nu een cruciale periode aangebroken, waarin de samenwerkingsbereidheid daadwerkelijk in de praktijk gebracht moet worden – ook als het op regioniveau «pijn» doet. Daarbij is het van belang dat de coöperaties daadwerkelijk successen boeken die van evident belang zijn en daarover bovendien goed communiceren. Naast resultaten in de sfeer van de bestuurlijke randvoorwaarden zijn bovendien (goed gecommuniceerde) successen nodig die ook voor «de agent op straat» direct nut hebben. Bij onvoldoende resultaten op korte termijn op dit vlak kunnen de korpsen hun vertrouwen in de operatie verliezen, waardoor de bereidheid om vooral in het algemeen belang te handelen kan wegebben.

### **7.3 De ICT-vernieuwingsoperatie**

#### *7.3.1 Kosteninzicht*

De politiesector heeft bij de start van de vernieuwingsoperatie moeten vaststellen dat zij een beperkt inzicht heeft in de kosten die zij voor ICT maakt. De Algemene Rekenkamer concludeert dat een hinderlijke consequentie hiervan is dat nauwelijks te bepalen is welke middelen nodig zullen zijn voor de ICT-vernieuwing. De Regieraad moest haar Bestek daarom opstellen zonder voldoende zicht op de omvang van de benodigde financiële middelen. Hierdoor bestaat er beperkt inzicht in de betaalbaarheid van de beoogde ICT-vernieuwing en in de verdeling van de kosten tussen de korpsen, de Regieraad en het Ministerie van BZK.

#### *7.3.2 Besturing*

De Algemene Rekenkamer concludeert dat de bestuurlijk complexe inrichting van de informatiehuishouding afbreuk doet aan de vlotte uitvoering van besluiten, ondanks de in het veld aanwezige sense of urgency. Enigszins gechargeerd is er sprake van een situatie waarin allen, dus uiteindelijk niemand, verantwoordelijk kan worden gehouden voor het eindresultaat.

Volgens de Algemene Rekenkamer wordt er voorts te gemakkelijk gesproken in termen van een concern-informatiehuishouding en van concernapplicaties, zonder dat duidelijk is waar de concernleiding van de Nederlandse politie precies gesitueerd is. Juist in de komende periode, waarin de samenwerkingsbereidheid daadwerkelijk op de proef zal worden gesteld, is het belangrijk dat er in overleg met de sector één instantie aangewezen wordt die in voorkomend geval knopen kan

doorhakken en die eventuele «dissidente» korpsen aan collectieve beslissingen kan houden.

Daarnaast concludeert de Algemene Rekenkamer dat de CIO's, die een cruciale functie binnen de landelijke samenwerking vervullen, nog niet altijd voldoende zijn toegerust voor hun taak.

### *7.3.3 Beheersing Bestekoperatie*

De Algemene Rekenkamer concludeert dat het ambitieniveau van de Bestekoperatie hoog is. In combinatie met de onduidelijkheden die er bestaan over de prioritering van projecten en de implementatieproblematiek bij de korpsen levert dit een hoog afbreukrisico op. Des te belangrijker is het dat een dergelijk programma goed wordt beheerst. Op dit punt constateert de Algemene Rekenkamer diverse punten die voor verbetering in aanmerking komen. Deze betreffen de doelformulering, motivering van oplossingsrichtingen, het bepalen van ijkpunten en tussendoelen, het doen van nulmetingen, de financiële onderbouwing, de tijdsplanning en het risicobesef.

## **7.4 Aanbevelingen**

Volgens de Algemene Rekenkamer dient de Regieraad de overallbeheersing van de Bestekoperatie te verbeteren. Primair is hier de Regieraad zelf verantwoordelijk voor. De minister van zijn kant dient er op toe te zien dat de Regieraad deze verantwoordelijkheid daadwerkelijk invult. Nu, halverwege de Bestekperiode is het moment aangebroken om de tussenbalans op te maken en om er een Bestek van te maken dat beheersbaar is. De Midterm review van HEC en het onderzoek van de Algemene Rekenkamer kunnen hier input voor vormen. In een geactualiseerd Bestek moeten kwaliteit (welke producten/diensten) tijd (fasering en tempo van projecten) en middelen (financiën, personele capaciteit) met elkaar in overeenstemming worden gebracht en worden afgestemd op de doelstelling van de Bestekoperatie om één samenhangende, robuuste en toekomstvaste politieke informatiehuishouding te realiseren. Hierbij moeten onder meer de volgende vragen beantwoord worden: Wanneer zal PSO Module 1 bij alle korpsen zijn geïmplementeerd, wanneer is de rest van de PSO klaar? Wanneer zijn de andere applicatiesuites klaar? Op welke datum zal de Bestekdoelstelling gerealiseerd zijn? Wat is de einddatum van de ICT-inhaalslag waarvan in het Convenant Politie 1999 sprake is? Welke resultaten zullen dan precies zijn opgeleverd, en tegen welke kosten? Welke meer geleidelijke vernieuwingsactiviteiten moeten daarna nog plaatsvinden?

Dit bijgestelde Bestek dient te worden onderbouwd door een «business case» die zo concreet mogelijk duidelijk maakt welke bijdrage de Bestekoperatie beoogt te leveren in termen van verbeterde prestaties van de korpsen, respectievelijk de Nederlandse politie als geheel.

Ook dient de Regieraad een duidelijk beeld te geven van einddoel en tussendoelen.

Voorts 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 bekostigd op basis van BVE's.

Tot slot dient de Regieraad aan te geven hoe zal worden omgegaan met de situatie dat nu investeringen nodig zijn, die pas op termijn tot baten zullen leiden.

Omdat met de totale ICT-vernieuwing een behoorlijke tijd gemoeid zal zijn, dient een traject te worden uitgezet voor het ontwikkelen van «noodverbanden» om dringende problemen voorlopig op te lossen in afwachting van de meer structurele oplossing waar CIP en ISC nu aan werken.

Indachtig de voornemens in het Masterplan is voorts expliciete aandacht nodig voor de implementatieproblematiek en het absorptievermogen van de korpsen. De Algemene Rekenkamer wijst erop dat een korps pas met een applicatie kan werken wanneer het gehele traject van ontwikkeling, uitrol en implementatie is afgerond. Met name de implementatiefase van applicaties blijkt in de praktijk een groot deel van de doorlooptijd van ontwikkelprojecten op te eisen en een groot beslag te leggen op personele capaciteit, met name binnen de lijnorganisatie.

Daarnaast dient de Regieraad te blijven werken aan het onderhouden en waar nodig verder versterken van draagvlak en samenwerkingsbereidheid bij de korpsen. Dit zou kunnen gebeuren door ook expliciet te werken aan concrete successen en daar gericht over te communiceren. Hierbij kan men denken aan de aanpak van de Belastingdienst, die circa zeven jaar geleden de belastingdiskette heeft geïntroduceerd. Die introductie werd met veel publiciteit omgeven. Voorts zal er meer duidelijkheid moeten komen over de vraag of en in welke mate er ruimte blijft voor regionale ontwikkelingen. Meer algemeen verdient het managen van verwachtingen serieuze aandacht, primair binnen het politieveld maar ook in de omgeving van de politie: minister van BZK, Tweede Kamer en burgers. In de richting van de minister zal de Regieraad moeten voorzien in de informatie die deze nodig heeft voor de uitvoering van de motie-Rietkerk.

De korpsen zullen voorrang moeten (blijven) geven aan het belang van de politie als geheel, ook als dat in voorkomende gevallen (voor de kortere termijn) ten nadele van het eigen korps mocht zijn. Bovendien dienen de korpsen hun informatiemanagement op een hoger niveau te brengen. Er zijn verschillen tussen korpsen op dit punt, maar politiebreed zijn er belangrijke verbeteringen nodig. Dit betreft zowel de inhoudelijke kennis en vaardigheden van de CIO-functionarissen als de positionering van de CIO-functie binnen de organisatie.

Het geactualiseerde Bestek dient ter goedkeuring te worden voorgelegd aan de minister van BZK. Deze dient toe te zien op de uitvoering ervan en te beoordelen of er voldoende voortgang wordt geboekt. Daarbij verdienen vooral ook de effecten in termen van een doelmatiger taakuitvoering van de Nederlandse politie nadrukkelijk aandacht. Voorts dient de minister van BZK alsnog uitvoering te geven aan de motie-Rietkerk en jaarlijks aan de Tweede Kamer te rapporteren over de voortgang. In de randvoorwaardelijke sfeer dient de minister in het kader van de door de Algemene Rekenkamer aanbevolen actualisering van het Bestek hernieuwde afspraken te maken over doel, tijdspad en middelen voor de ICT-vernieuwing. Voorts dient hij zich ervan te overtuigen dat de sector voldoende zelforganiserend vermogen ten toon spreidt en in staat is tot een blijvende en effectieve samenwerking van alle korpsen. Waar dat vermogen tekort zou schieten zal de minister moeten optreden.

## 8. REACTIES EN NAWOORD

### 8.1 Reactie korpsbeheerdersberaad

Het Korpsbeheerdersberaad heeft op 12 november 2003 gereageerd op het conceptrapport van de Algemene Rekenkamer. De korpsbeheerders geven in hun reactie aan positief te zijn gestemd over de vooruitgang die is geboekt op ICT-gebied. De korpsbeheerders zijn zich ervan bewust dat het ingezette beleid de komende periode met daadkracht en doorzettingsvermogen moet worden voortgezet.

#### *Sturing*

Het Korpsbeheerdersberaad ziet reductie van de geconstateerde bestuurlijke drukte en complexiteit als bijdrage aan het vergroten van de daadkracht. Bij de oprichting van de coöperaties CIP en ISC is opzettelijk onderscheid gemaakt tussen respectievelijk de vraagzijde en de aanbodzijde van de ICT.

Naar de overtuiging van het Korpsbeheerdersberaad moet de «*vraagorganisatie*» (thans de CIP) ook in de toekomst onder regie van de beraden binnen de politie zijn gepositioneerd. De noodgedwongen gekozen coöperatieve structuur vindt het Korpsbeheerdersberaad als werkvorm ongewenst. Meermalen is al bij de minister van BZK aangedrongen op het formeel openen van de mogelijkheid in de Politiewet 1993 van een bovenregionale samenwerkingsvoorziening. Omzetting vervolgens van de coöperatieve structuur CIP in deze nieuwe samenwerkingsvoorziening zal volgens het korpsbeheerdersberaad de bestuurlijke drukte en complexiteit reduceren.

Naar de overtuiging van het Korpsbeheerdersberaad ligt het voor de «*aanbodorganisatie*» (thans de ISC) juist anders: het Korpsbeheerdersberaad heeft er in zijn meest recente vergadering bij de minister van BZK op aangedrongen de ICT-aanbodorganisatie onder *zijn* verantwoordelijkheid te nemen. Dit sluit aan bij de bestaande beheersverantwoordelijkheid van de minister en bij zijn wens de beheersbevoegdheden te versterken. Het kan de gewenste sturing op de concerngerichte informatiehuishouding vergroten. In het verlengde daarvan beveelt het Korpsbeheerdersberaad de minister aan dat bij signalering dat een korps geen uitvoering geeft aan een genomen besluit, de minister direct wordt gevraagd zijn aanwijzingsbevoegdheid te gebruiken.

#### *Financiën*

Het Korpsbeheerdersberaad onderstreept dat het inzichtelijk maken van besteedbare en bestede financiën zeer lastig is, hetgeen volgens het beraad de vernieuwingsoperatie enorm ophoudt. Als oplossing voor het bekostigingsvraagstuk stelt het Korpsbeheerdersberaad daarom voor, over te gaan op aansturing van de vraag- en aanbodorganisaties op basis van vooraf vastgestelde normbedragen. Binnen deze kaders dient vervolgens CIP ervoor te zorgen dat de ISC een ICT-aanbod ontwikkelt dat past bij de door de politieregio's geformuleerde behoeften.

### 8.2 Reactie Regieraad

De minister van BZK heeft het conceptrapport voorgelegd aan de Regieraad, als belangrijke actor als het gaat om ICT bij de politie. De minister heeft de reactie van de Regieraad (d.d. 10 november 2003) als

bijlage toegevoegd aan zijn eigen reactie, en voorzien van twee kanttekeningen (zie later). De kanttekeningen betreffen de positie van de Regieraad en de Regieraadmiddelen voor de (voortzetting van de) Bestekoperatie. De Regieraad laat weten het eens te zijn met de conclusie van de Algemene Rekenkamer dat de nieuwe fase in de Bestekuitvoering het nodig maakt om het Bestek te actualiseren in termen van doelstelling en beheersing. Volgens de Regieraad is het daartoe noodzakelijk dat aan de volgende randvoorwaarden wordt voldaan.

- Er dient één instantie aangewezen te worden die in voorkomende gevallen knopen kan doorhakken en collectieve besluitvorming kan «afdwingen». Zo zou de minister van BZK een Regieraadbesluit algemeen verbindend moeten kunnen verklaren.
- Het tot stand brengen van één informatiehuishouding voor de Nederlandse politie zal naar verwachting meer tijd kosten dan voorzien. In dat kader klemt des te meer dat de financierbaarheid van de ICT-vernieuwing in het geding kan komen door het ongeoormerkt overhevelen van de huidige Regieraadmiddelen naar de normkostenvergoeding. De minister van BZK zou de oorspronkelijk aan de Bestekoperatie toegekende budgetreeks opnieuw op centraal niveau exclusief voor de Bestekoperatie zeker moeten stellen (de minister van BZK heeft een kanttekening geplaatst bij deze aanbeveling).
- Het ketenaspect in de Bestekoperatie dient grote nadruk te houden, met name daar waar het de strafrechtketen betreft.
- Van meet af aan is de wens breed gedragen om de uitvoering van het Bestek te verankeren in het publieke domein. Het is daarom noodzakelijk dat de publiekrechtelijke opvolgers voor de coöperaties zo snel mogelijk geregeld worden.
- In deze fase van implementatie kan effectiever gewerkt worden indien de leden van de Regieraad met mandaat van hun respectievelijke «achterbannen» kunnen spreken en besluiten (de minister van BZK heeft ook bij deze aanbeveling een kanttekening geplaatst).

Voorts is de Regieraad van oordeel dat de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer voor een betere beheersing van de Bestekoperatie, op zo kort mogelijke termijn ten uitvoer moeten worden gebracht. De Regieraad wijst in dit verband op enkele verbeteringen die het afgelopen half jaar reeds in gang zijn gezet, zoals de verbetering van de statusrapportages van de projecten en het in aanzet uitwerken van de financiële modellen ter onderbouwing van de begrotingen van de coöperaties. De Regieraad zegt tot slot toe dat ook voor de overige geconstateerde verbeterpunten concrete acties worden opgezet en uitgevoerd. Daarbij wijst hij erop dat in veel gevallen de medewerking van betrokken partijen en bestuurlijke gremia (mede) bepalend zal zijn voor de mate van succes.

### **8.3 Reactie minister van BZK**

De minister van BZK heeft op 19 november 2003 gereageerd op het conceptrapport van de Algemene Rekenkamer. De minister is het met de Algemene Rekenkamer eens dat de geconstateerde samenwerkingsbereidheid, nu de implementatiefase is aangebroken, voortvarend in daden moet worden omgezet. En dat daarvoor een aantal aanvullende maatregelen nodig is.

#### *Sturing*

De minister is van mening dat de sturing op ICT bij de politie moet worden verstevigd.

Naar zijn mening is een striktere scheiding tussen vraagzijde en aanbodzijde geboden.

De vraagorganisatie is «van en voor de politie». Door zwaar in te zetten op de gezamenlijke behoeftstelling vanuit de vakdisciplines wil de minister ervoor zorgdragen dat de politie voldoende zelforganiserend vermogen heeft voor een blijvende en effectieve samenwerking op het gebied van ICT.

De aanbodorganisatie is in principe bedoeld voor dienstverlening aan de gehele OOV-sector en heeft dus een breder bereik dan de politie alleen. Deze organisatie dient zo dicht mogelijk bij de beheerders van de OOV-diensten gepositioneerd te worden.

In voorkomende gevallen wil de minister «doorzettingsmacht» kunnen uitoefenen. Hij bereidt hiertoe een wijziging van de Politiewet 1993 voor die de minister van BZK de bevoegdheid zal geven om vooraf bindende hoofdlijnen vast te stellen voor het beleid van de politieregio's op het gebied van de taakuitoefening<sup>45</sup>. Daarbij kan volgens de minister richting worden gegeven aan de te hanteren eisen aan de kwaliteit van de inrichting en organisatie. Dit geldt onder meer ten aanzien van ondersteunende faciliteiten zoals ICT.

Samen met de Regieraad onderschrijft de minister de conclusie van de Algemene Rekenkamer dat er één instantie aangewezen zou moeten worden die in voorkomende gevallen knopen kan doorhakken en collectieve besluitvorming kan «afdwingen». In tegenstelling tot de Regieraad is hij van mening dat het mandateren van de leden van de Regieraad door hun achterban geen adequate oplossing zal blijken te zijn voor een effectievere implementatie van het Bestek. Zijn voorkeur gaat uit naar het herpositioneren van de Regieraad en het wijzigen van zijn samenstelling. De minister wil positie en samenstelling van de Regieraad herzien omdat na de voorbereidingsfase, waarin de Regieraad mooie resultaten heeft geboekt, in de implementatiefase meer bestuurlijke daadkracht nodig is.

Overeenkomstig de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer moet het Bestek volgens de minister geactualiseerd worden. Gegeven de financiële kaders is het onvermijdelijk in de Bestekuitvoering prioriteiten te stellen. De minister heeft (de voorzitter van) de Regieraad per brief op de hoogte gebracht van zijn prioriteiten op het gebied van ICT zoals die voortvloeien uit het Veiligheidsprogramma van dit kabinet. Deze prioriteiten wil hij bezien in het totaal aan onderwerpen waarover hij met de korpsen in overleg is, zoals sterktegroei, shared services en C2000.

#### *Financiën*

De minister geeft in zijn reactie aan dat het voornamelijk zijn bedoeling is de meerjarige ICT-middelen na de instellingsperiode van de Regieraad via de algemene bijdrage aan de korpsen ter beschikking te stellen. Hij acht het in ieder geval van belang te komen tot een bepaalde bandbreedte waarbinnen ICT-kosten zich moeten begeven. Hij is van plan hiertoe een ICT-ratio voor de politiekorpsen vast te stellen. Daarnaast wil hij tot een verbetering van het inzicht in de huidige personele en materiële ICT-kosten komen. Een element hiervan is het harmoniseren van de afschrijvingssystematiek.

Voorts merkt de minister op dat hem niet geheel duidelijk is welke definities van ICT-kosten de Algemene Rekenkamer hanteert. Hij stelt dat de definitie in ieder geval ruimer is dan de definitie die de politie hanteert.

---

<sup>45</sup> Zie zijn brief van 26 september 2003 (TK, 2003–2004, 29 200 VII, nr. 4).

Hij tekent tevens aan dat het ontbreken van een heldere definitie in de sector een eenduidig beeld van de ICT kosten in de weg staat en kondigt aan, voorstellen te zullen doen om deze situatie te verbeteren.

#### *ICT-toepassingen*

De minister merkt op dat de conclusies van de Algemene Rekenkamer betrekking hebben op een beperkt aantal applicaties. Voorts laat hij weten dat er voor de realisatie van de nieuwe opsporingsapplicatie en voor de rekencentra inmiddels plannings beschikbaar zijn, waarover voor het einde van dit jaar besluitvorming zal plaatsvinden.

De minister van BZK laat weten dat in 2004 het volgende zal worden gerealiseerd: implementatie van de (elektronische) aangiftevoorziening in alle korpsen, oplevering van meerdere rekencentra, uitrol C2000 en oplevering van de opsporingsapplicatie PSO 2<sup>46</sup>. Eind 2005 kunnen alle korpsen volgens de minister deze applicatie geïmplementeerd hebben.

Wat de uitvoering van de motie-Rietkerk betreft doet de minister de toezegging dat hij de Tweede Kamer vanaf 2004 jaarlijks via een rapportage zal informeren over de uitvoering van de Bestekoperatie, waarbij zijn voorkeur uitgaat dit te laten aansluiten op de reguliere (begrotings)verantwoording.

### **8.4 Nawoord Algemene Rekenkamer**

Bij alle discussie over sturing, financiering en toepassingen mag de doelstelling van de ICT-vernieuwing niet uit het oog worden verloren: het – ter ondersteuning van de taakuitvoering van de politie – realiseren van één samenhangende, robuuste en toekomstvaste politieke informatie-huishouding. Die lijkt gezien de reacties op een aantal punten dichterbij te komen.

Hoewel er dus licht aan het einde van de tunnel lijkt te zijn moet dat wat er nog moet gebeuren niet onderschat worden.

#### *Sturing*

Veld en minister van BZK lijken het eens te zijn over het onderscheiden van vraagorganisatie en aanbodorganisatie, en over de toedeling van de daarbij behorende verantwoordelijkheden: *vraagorganisatie* van en voor het veld, *aanbodorganisatie* op concernniveau onder de hoede van de minister van BZK. De Algemene Rekenkamer dringt er bij de minister van BZK op aan om hierover op korte termijn richtinggevende, door het veld gedragen, beslissingen te nemen.

Het door de minister aangekondigde creëren van doorzettingsmacht kan een instrument zijn om de Bestekoperatie voortvarend tot uitvoering te brengen. Volgens de Algemene Rekenkamer vormt dit het sluitstuk in het totale stelsel van bevoegdheden en dient de minister dit instrument behoedzaam en gericht in te zetten.

#### *Financiën*

Korpsbeheerdersberaad én minister van BZK staat een normalisering van de bekostigingswijze voor ogen, hoewel er nog verschil zit in de wenselijk geachte uitwerking daarvan. Waar de minister duidt op het belang van een bandbreedte waarbinnen ICT-kosten zich moeten bewegen en het ontwikkelen van een ICT-ratio, stelt het Korpsbeheerdersberaad bekostiging en aansturing van zowel vraag- als aanbodorganisatie voor op basis van vooraf vastgestelde normbedragen.

---

<sup>46</sup> Dit betreft de applicatie PSO-module 1.

Voorwaarde om een realistische bandbreedte voor de ICT- ratio dan wel voor de normbedragen te kunnen bepalen, is zonder enige twijfel een eenduidige specificatie en registratie van ICT-kosten. Het onderzoek toont aan dat deze belangrijke voorwaarde op dit moment niet is vervuld. Harmonisatie van afschrijvingsystematiek vormt hierbij slechts één element.

Van doorslaggevend belang is dat bij het in kaart brengen van de materie, alle ICT-kosten in de beschouwing worden betrokken. De Algemene Rekenkamer heeft duidelijk aangegeven dat zij alle ICT-kosten in haar onderzoek heeft willen betrekken en heeft daarbij aangesloten bij de toepasselijke comptabele voorschriften. De kern van de problematiek is dan ook niet de vermeende onduidelijkheid over de definitie van ICT-kosten, maar het ontbreken van eenduidige en toereikende specificaties van (ICT-)kosten bij de korpsen en andere actoren. Het streven van de minister naar meer financiële transparantie mag zich overigens niet beperken tot uitsluitend de ICT-kosten en moet kunnen uitmonden in een goed gestructureerde kostenregistratie van de korpsen. Deze registratie dient te worden gebaseerd op een standaard rekeningschema voor alle kostencomponenten, waarbij vooraf de informatiebehoefte nauwkeurig in kaart moet zijn gebracht.

Hierdoor ontstaat de mogelijkheid om een realistische bandbreedte vast te kunnen stellen van de ICT-kosten via een «ICT-ratio». Dit neemt de zorg van de Algemene Rekenkamer over de financiering van de landelijke ICT-vernieuwing echter niet weg. Als de regio's de ICT-kosten binnen een bepaalde bandbreedte houden, garandeert dit niet dat voldoende middelen voor de landelijke ontwikkelingen worden ingezet.

#### *ICT-toepassingen*

De Algemene Rekenkamer is nog niet gerust op de opvolging (en het toezicht daarop door de minister) van haar aanbevelingen op het terrein van een verbeterde beheersing van de Bestekoperatie. De Regieraad geeft in zijn reactie weliswaar aan dat de aanbevelingen die de Algemene Rekenkamer op dit terrein doet op zo kort mogelijke termijn ten uitvoer moeten worden gebracht, maar verschaft geen duidelijkheid over de wijze waarop dit in concreto zal gebeuren. De verbeteracties die de Regieraad noemt kunnen belangrijke stappen zijn. Daarnaast zullen echter nog belangrijke andere inspanningen nodig zijn om tot de actualisering van het Bestek te komen in de lijn van de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer.

De reacties van de Regieraad en de minister van BZK bevestigen het beeld dat het beoogde doel van één informatiehuishouding voor de Nederlandse politie eind 2005 nog niet zal zijn bereikt. Volgens de Algemene Rekenkamer onderstreept dit het belang van aandacht voor – separaat te ontwikkelen – «noodverbanden», om op korte termijn de meest dringende knelpunten op te lossen. Overigens hebben de conclusies van de Algemene Rekenkamer, anders dan de minister in zijn brief stelt, in grote lijnen betrekking op het totaal van de huidige toepassingen.

De Algemene Rekenkamer neemt met instemming kennis van het voornemen van de minister om de Tweede Kamer vanaf 2004 jaarlijks te informeren over de uitvoering van de Bestekoperatie.