

Vergaderjaar 2014–2015

29 628

Politie

Nr. 521

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 april 2015

Op 24 februari jl. heeft uw Kamer in de regeling van werkzaamheden verzocht om een brief waarin uitleg wordt gegeven over de inzet van twee ICT-consultants bij de politie (Handelingen II 2014/15, nr. 55, item 8). Naar aanleiding van dit verzoek zend ik u deze brief. Onderstaand ga ik in op:

1. De situatie van de politie-ICT in de periode 2010–2012
2. Actie naar aanleiding van adviezen van de Review Board
3. Het resultaat van de externe inzet
4. De vergoeding aan Boer & Croon
5. Het ter beschikking gestelde vervoer
6. De relevante wet- en regelgeving

1. Situatie politie-ICT 2010-2012

In januari 2010 werd de politie in Noordoost Nederland geconfronteerd met zeer ernstige problemen in de beschikbaarheid van de ICT-voorzieningen, die hun weerslag hadden op de operationele processen en dienstverlening aan de burgers. De betreffende toenmalige korpsen kampten daarvoor al weken met zeer gebrekkig functionerende systemen. Er was op dat moment nog sprake van 26 korpsen, die op het gebied van ICT maar ten dele gebruik maakten van gezamenlijke, landelijke voorzieningen. Het geheel aan politie-ICT was op dat moment zeer omvangrijk, moeilijk te beheren en gevoelig voor storingen.

Op verzoek van de toenmalige Minister van Veiligheid en Justitie heeft de Algemene Rekenkamer (ARK) in 2010 onderzoek gedaan naar de ICT bij de politie. Op 23 juni 2011 publiceerde de ARK haar rapport, dat zeer kritisch van toon was. De informatiesystemen ondersteunden het politiewerk onvoldoende en waren matig gebruiksvriendelijk. De organisatie en aansturing van de ICT was met 26 korpsen complex en moest eenvoudiger en krachtiger, zo werd door de ARK aanbevolen.

In de transitieafspraken van februari 2011 was ter voorbereiding op de invoering van de nationale politie met het korpsbeheerdersberaad en het college van procureurs-generaal reeds afgesproken dat de volledige regie over de ICT bij de politie per 1 mei 2011 bij de Minister van Veiligheid en Justitie zou komen te liggen. In diens opdracht is vervolgens het Aanvalsprogramma Informatievoorziening Politie opgesteld. U bent op 31 maart 2011 over de transitieafspraken geïnformeerd (Kamerstuk 29 628, nr. 241). Op 23 juni 2011 bent u in de beleidsreactie bij het rapport van de ARK nader geïnformeerd, onder meer over het opstellen van het Aanvalsprogramma (Kamerstuk 29 350, nr. 11). Een onafhankelijke Review Board, bestaande uit zeer ervaren experts op het gebied van bestuur, informatievoorziening, ICT en organisatieverandering, toetst sindsdien regelmatig of het Aanvalsprogramma voldoet aan de oorspronkelijke visie, doelen en resultaten. Deze Review Board brengt haar gevraagde en ongevroegde adviezen rechtstreeks aan de Minister van Veiligheid en Justitie uit. Deze adviezen worden ook naar uw Kamer gezonden.

In maart en april 2012 bracht de Review Board twee zeer kritische tussenadviezen uit over de stand van de ICT-voorzieningen en het Aanvalsprogramma op dat moment. De Review Board had ernstige zorgen over de voortgang van het Aanvalsprogramma en signaleerde diverse zwaarwegende risico's: het programma was door zijn omvang en ambitie complex en de afspraken over governance bevatten te weinig scherpte, waardoor opdrachtgever en opdrachtnemer niet voldoende in de positie kwamen die nodig is voor een succesvolle uitvoering van het programma. Verder werd onvoldoende aandacht gegeven aan de relatie tussen de ICT-projecten en de ontwikkelingen rondom de vorming van de nationale politie. Op basis van deze punten beschouwde de Review Board de uitvoering van het Aanvalsprogramma op dat moment als een activiteit die in de allerhoogste risicocategorie terecht was gekomen.

2. Actie naar aanleiding van adviezen Review Board: verwerving extern bureau

Op basis van deze zeer kritische adviezen van de Review Board heeft de toenmalige Chief Information Officer (CIO) Politie per 23 april 2012 zijn functie neergelegd. Uw Kamer is daarover bij brief geïnformeerd op 25 april 2012 (Kamerstuk 29 628, nr. 312).

De situatie was na het vertrek van de CIO zo urgent dat onmiddellijke en krachtige actie nodig was. Een onmiddellijke vervanging van de CIO en een stevige versterking van de leiding op het Aanvalsprogramma had de allerhoogste prioriteit. De voortgang van het Aanvalsprogramma was cruciaal voor de borging van de continuïteit en verbetering van de informatievoorziening en ICT. Continuïteit van de ICT is essentieel voor de uitvoering van het politiewerk, de veiligheid en de dienstverlening aan burgers. De stabiliteit van de politie-ICT mocht op geen enkele wijze in het geding komen.

In eerste instantie is getracht in de vervanging en versterking te voorzien door middel van het aantrekken van een of meerdere interne krachten. Samen met de Algemene Bestuursdienst (ABD) is gezocht naar geschikte kandidaten. In de vanwege de hoge urgentie korte tijdspanne bleek het echter niet mogelijk om binnen de Rijksdienst een functionaris te vinden die direct beschikbaar was en over gebleken ervaring en kwaliteit op het benodigde gebied beschikte.

Op basis van gebleken ervaring en deskundigheid ten aanzien van het aanpakken van omvangrijke ICT-problemen in een complexe bestuurlijke omgeving is door de Minister van Veiligheid en Justitie daarop ingestemd

met de inzet van twee functionarissen via het bureau Boer & Croon. Op 9 mei 2012 is u bij brief gemeld dat de heren Cloo en Van den Hanenberg per 7 mei werden ingezet om de CIO-functie te vervullen en het Aanvalsprogramma te managen (Kamerstuk 29 628, nr. 316). De laatstgenoemde heeft daarbij nadrukkelijk de taak van Chief Technology Officer (CTO) op zich genomen, waarbij deze op basis van kennis van de techniek de CIO ondersteunde en adviseerde. De twee interim-functionarissen hebben de opdracht gekregen naar aanleiding van de adviezen van de Review Board zo snel mogelijk een noodzakelijk, haalbaar en uitvoerbaar plan op te stellen, waarbij het stellen van prioriteiten essentieel was.

Gezien de urgentie van de problematiek en de zwaarwegende risico's die de Review Board signaleerde is bij de inzet van deze deskundigen met instemming van de Minister afgeweken van de geldende aanbestedingsregels. De argumenten hiervoor heb ik hierboven geschetst. Hierbij is de bij het Ministerie van Veiligheid en Justitie intern geldende procedure gevolgd waarbij op ambtelijk topniveau, na weging van diverse belangen, een bewuste keuze kan worden gemaakt af te wijken van de geldende aanbestedingsregels. Deze keuze is bij het aangaan van de oorspronkelijke overeenkomst in mei 2012 tot op het niveau van de toenmalige secretaris-generaal gemaakt. Deze oorspronkelijke opdracht aan Boer & Croon besloeg een termijn van drie tot zes maanden. Nadien is besloten de inzet van één van de twee deskundigen (de heer Van den Hanenberg) te verlengen tot uiteindelijk 1 mei 2014, gezien het continuïteitsbelang van de aansturing van het Aanvalsprogramma en de daaraan ondersteunende ICT-organisatie. De inzet van de andere persoon, te weten de heer Cloo, is reeds in 2012 beëindigd. De heer Cloo is toen in dienst getreden bij het Ministerie van Veiligheid en Justitie als secretaris-generaal.

De verlengingen van de overeenkomst met Boer & Croon zijn conform de interne procedure geaccordeerd door de directeur-generaal Politie. De toenmalige Minister heeft in het mondelinge vragenuur van 24 februari jl. reeds gemeld dat hij van de bovenstaand beschreven gang van zaken steeds op de hoogte is geweest en ermee heeft ingestemd.

In opdracht van de toenmalige Minister van Veiligheid en Justitie heeft de heer Cloo in november 2012 zowel afrondende werkzaamheden verricht als interim-CIO Politie, als gefunctioneerd als secretaris-generaal (SG) bij het Ministerie van Veiligheid en Justitie. De heer Cloo zou oorspronkelijk per 1 december 2012 worden aangesteld als SG, maar vanwege het vertrek van de toenmalige SG en vanwege het feit dat in de maand november een complexe begrotingsbehandeling zou plaatsvinden, is de heer Cloo op het laatste moment reeds per 1 november 2012 als SG aangesteld en heeft hij vanaf dat moment de bijbehorende SG-bezoldiging ontvangen. Met Boer & Croon is afgesproken dat de heer Cloo zijn werkzaamheden als interim-CIO Politie in de maand november zou afronden. Voor deze afrondende werkzaamheden is met Boer & Croon een bedrag van € 25.000,- overeengekomen, hetgeen ongeveer de helft was van het tarief dat voor een voltijds maand zou moeten worden betaald.

Er is dus gedurende één maand sprake geweest van een combinatie van functies en bijbehorende vergoedingen. Naar aanleiding hiervan ben ik in overleg getreden met Boer & Croon en de heer Cloo. Het resultaat van dit overleg is dat de heer Cloo onverplicht bereid is gevonden een bedrag ter hoogte van één maand van zijn bezoldiging als SG te restitueren. Daarmee is van een dubbele betaling over de maand november geen sprake meer.

Alles afwegende ben ik van mening dat, gegeven de feiten waaronder de afrondende werkzaamheden als interim-CIO Politie en de op het laatste moment vervroegde benoeming als SG heeft plaatsgevonden, de bovenstaande restitutie een acceptabele uitkomst is.

3. Resultaat externe inzet

De inzet van beide functionarissen via het bureau Boer & Croon wierp al snel zijn vruchten af. In een advies van 29 juni 2012, waarover u op 19 juli 2012 per brief bent geïnformeerd (Kamerstuk 29 628, nr. 327), sprak de Review Board grote waardering uit voor het feit dat de interim-CIO er in een maand tijd in was geslaagd een fundamentele aanscherping en bijstelling van de koers in te zetten. Het resultaat van deze eerste periode betrof een bijgesteld Aanvalsprogramma, dat meer focus en een strakkere governance kende. In de periode hierna stabiliseerde de politie-ICT zich onder hun leiding en werden op dat terrein belangrijke resultaten behaald, waarover u door mijn ambtsvoorganger in rapportages aan de Kamer bent geïnformeerd.

De politie-ICT is nog niet op het niveau dat de korpsleiding en ik nastreven. Dat laat onverlet dat de ICT binnen de politie er duidelijk beter voorstaat dan in de periode 2010–2012. De continuïteit van de ICT-voorzieningen is verhoogd: de beschikbaarheid van de systemen voor de politiemedewerkers is hoger dan begin 2013 en bevindt zich inmiddels ruim boven de norm van 99%.

Binnen het Aanvalsprogramma is vorig jaar een belangrijke mijlpaal bereikt door de landelijke uitrol van Summ IT; één landelijk opsporings-systeem, dat de daarvoor 26 lokale systemen van de Basisvoorziening Opsporing (BVO) heeft vervangen. Per januari jl. is de politie overgegaan op gestandaardiseerde bedrijfsvoeringssystemen waaronder de personeels- en salarisadministratie. Verder is de Basisvoorziening Handhaving gestandaardiseerd en aangesloten op de organisatiestructuur van de politie.

De CTO heeft – vanuit zijn technische achtergrond – onder andere de Dienst ICT van de politie, het organisatie-onderdeel verantwoordelijk voor onder meer het beheer van de voorzieningen, onder handen genomen. De datacenterstrategie voor landelijke standaardisatie en harmonisatie van de datacenters is onder zijn leiding opgesteld en sindsdien in uitvoering. De Basisvoorziening Netwerken is na de komst van de CTO succesvol uitgerold en afgerond, waardoor eveneens de realisatie en standaardisatie van de Basisvoorziening Telefonie mogelijk werd en is gerealiseerd. Daarnaast heeft de CTO, tijdens het opstellen van het Inrichtingsplan Nationale Politie, een visie ontwikkeld voor de inrichting van de Dienst ICT, zodanig dat dit organisatie-onderdeel aan de uitdagingen van de toekomst het hoofd kan blijven bieden. Ook heeft de dienst ICT onder leiding van de CTO grote prestaties geleverd voor en tijdens oudejaarsnacht, de start van de nationale politie op 1 januari 2013, de NSS-top op 24 en 25 maart 2014 en de abdicatie en kroning op 30 april 2013.

Uw Kamer is twee maal per jaar geïnformeerd over de voortgang van het Aanvalsprogramma. In deze rapportages vindt u nadere informatie over de bereikte resultaten. Het Aanvalsprogramma loopt nog door tot en met 2017. Conform afspraak wordt u twee maal per jaar over de voortgang van het programma geïnformeerd.

4. Vergoeding aan Boer & Croon

Voor de werkzaamheden van de CIO en CTO is over de periode 7 mei 2012 tot en met 31 december 2012 in totaal € 785.557,54 inclusief btw aan Boer & Croon betaald. Over de periode 1 januari 2013 tot en met 30 april 2014 is voor de werkzaamheden van de CTO € 886.325,- inclusief btw aan Boer & Croon betaald.

Dit betekent dat er in 2012 gemiddeld een hoger bedrag per maand is betaald aan Boer & Croon dan in de periode vanaf 1 januari 2013. Dit wordt verklaard door het feit dat er in 2012 grotendeels sprake was van de inzet van twee personen, terwijl er nadien slechts nog sprake was van de inzet van één persoon.

5. Ter beschikking gesteld vervoer

Voor de CIO-functie bij de politie is standaard een dienstauto met chauffeur beschikbaar, ongeacht door wie deze functie wordt ingevuld. Dit is noodzakelijk voor het werk dat moet worden verricht. Voor het uitoefenen van de CTO-functie is, vanwege de landelijke spreiding van de organisatie, ook besloten een dienstauto met chauffeur ter beschikking te stellen. Dit vervoer wordt door de overheid zelf verzorgd en hiervoor is het gangbare tarief gehanteerd dat door de facilitaire dienst van het rijk aan ministeries en uitvoeringsorganisaties in rekening wordt gebracht indien personen gebruik maken van deze vervoersdienst. Er is geen sprake van betalingen voor vervoer aan Boer & Croon of aan de betrokken interim-functionarissen.

6. Relevante wet- en regelgeving

Door uw Kamer is gevraagd naar de wijze waarop de kosten van de betreffende externe inzet zich verhouden tot de Wet normering topinkomens (WNT). Onderstaand licht ik dit toe en ga ik tevens in op de zogeheten De Pater-norm, die een maximaal uurtarief voor externe inhuur voorschrijft.

Wet normering topinkomens (WNT)

De WNT geldt per 1 januari 2013. Op grond van de WNT mochten topfunctionarissen in de (semi)publieke sector in 2013 en 2014 niet meer verdienen dan 130% van een ministersalaris. (Semi)publieke instellingen moeten de bezoldiging openbaar maken van:

1. Personen die topfunctionaris zijn in de zin van de WNT;
2. Personen die een dienstbetrekking hebben bij de betreffende instelling en een bezoldiging hebben die hoger is dan de WNT-norm.

Een topfunctionaris in de zin van de WNT is een functionaris die belast is met de dagelijkse leiding van de gehele rechtspersoon, bijvoorbeeld een functionaris die deel uitmaakt van een centraal management- of directieteam, waarin beslissingen voor de gehele instelling worden genomen. Of een persoon een topfunctionaris in de zin van de WNT is, dient volgens de wetgever per rechtspersoon te worden gezien.

In artikel 3 van de Regeling beheer politie is geregeld welke functionarissen zijn belast met de leiding van de nationale politie: de korpschef, drie directeuren en de CIO. Deze vijf personen vormen samen de korpsleiding. Op basis hiervan is vastgesteld dat alleen de korpschef nationale politie en de vier overige leden van de korpsleiding topfunctionaris in de zin van de WNT zijn.

Voor de inzet van de eerder genoemde functionarissen via Boer & Croon op de CIO- en CTO-functie gold inzake de WNT het volgende:

Inzet van de heer Cloo op de CIO-functie

De functie van CIO Politie is in de periode mei 2012 – november 2012 op interim-basis ingevuld door de externe inzet van de heer Cloo via Boer & Croon. De WNT was toen nog niet in werking getreden. Op 1 januari 2013, het moment van inwerkingtreding van de WNT, werd de heer Cloo niet meer via Boer & Croon ingezet op de functie van CIO. Op die datum is een nieuwe CIO in vaste dienst van de NP benoemd. De WNT is derhalve niet van toepassing op de inzet van de heer Cloo in het jaar 2012, maar wel op de per 1 januari 2013 in vaste dienst benoemde CIO.

Inzet van de heer Van den Hanenberg op de CTO-functie

De functie van CTO is in de periode mei 2012 – april 2014 op interim-basis ingevuld door de externe inzet van de heer Van den Hanenberg via Boer & Croon. Deze externe inzet heeft voor een deel plaatsgevonden op het moment dat de WNT al in werking was getreden. De inzet van de heer Van den Hanenberg voldoet echter aan geen van beide criteria van de openbaarmakingsplicht:

1. De CTO Politie is geen topfunctionaris in de zin van de WNT. De CTO is ondergeschikt aan de CIO, maakt geen deel uit van de korpsleiding en is niet belast met de dagelijkse leiding van de gehele organisatie. Zoals bovenstaand vermeld zijn alleen de korpschef en de vier overige leden van de korpsleiding topfunctionaris in de zin van de WNT;
2. De heer Van den Hanenberg werd via Boer & Croon ingezet als externe en had geen dienstbetrekking bij de politie.

De inzet van de heer Van den Hanenberg via Boer & Croon op de CTO-functie viel derhalve noch onder de normering, noch onder de openbaarmakingsplicht van de WNT.

Bij de accountantscontrole van de jaarrekening 2013 van de politie is expliciet onderzocht of de jaarrekening voldeed aan de eisen van de WNT. Daarbij is specifiek onderzocht of de WNT-verantwoording van de politie in 2013 volledig en juist was. Uit de controleverklaring van de accountant blijkt dat de WNT, de beleidsregels en het controleprotocol WNT correct zijn toegepast.

Kort samengevat constateer ik dat de inzet van beide functionarissen via het bureau Boer & Croon formeel gezien niet onder de normering en openbaarmakingsplicht van de WNT viel. Dat neemt niet weg dat ik van mening ben dat hier sprake was van een onwenselijke situatie. Ik kom daarmee op de De Pater-norm, die juist voor dit soort situaties in het leven is geroepen.

De Pater-norm

Inzake externe inhuur is de zogeheten De Pater-norm van toepassing. Deze norm betreft een maximumuurtarief van € 225,- exclusief btw voor externe inhuur buiten mantelcontracten en is van toepassing op inhuurcontracten bij de rijksoverheid die vanaf 1 januari 2011 zijn gesloten. Deze norm was reeds van toepassing vanaf het aangaan van de oorspronkelijke overeenkomst met Boer & Croon en gold voor de externe inzet op zowel de CIO- als de CTO-functie.

De toepassing van deze norm biedt enige flexibiliteit. In uitzonderlijke gevallen is het immers voorstelbaar dat een hoger uurtarief moet worden betaald dan het vastgestelde maximum. Hierbij geldt het principe dat er verantwoord moet worden wanneer niet voldaan wordt aan de norm. De verantwoording over de naleving van het maximumuurtarief moet plaatsvinden in de departementale jaarverslagen, te weten in de bijlage met het overzicht van de uitgaven externe inhuur. Daar moet gerapporteerd worden in hoeveel gevallen inhuur tegen een hoger dan het maximumuurtarief heeft plaatsgevonden.¹

De inzet van beide deskundigen via Boer & Croon heeft in eerste instantie tegen een vast totaalbedrag plaatsgevonden en had betrekking op een korte periode van 3 tot 6 maanden. Gedurende deze periode werd duidelijk dat de inzet op de CTO-functie niet kon worden beperkt tot deze periode, wegens het eerder genoemde continuïteitsbelang van de aansturing van het Aanvalsprogramma en de daaraan ondersteunende ICT-organisatie. De inzet op de CTO-functie is daarom verlengd tot uiteindelijk 1 mei 2014, waarbij voor deze inzet vanaf november 2012 een vast maandbedrag is overeengekomen. Het invullen van dermate zware functies vergt over het algemeen de inzet van meer dan 36 uur per week. Daarom is gekozen voor de bovenstaande prijsconstructies.

Inzake deze inzet was over de gehele periode sprake van overschrijding van de De Pater-norm. Mijn voorganger was van mening dat er in dit geval sprake was van een uitzonderlijk geval waarvoor de De Pater-norm de benodigde flexibiliteit biedt.

Conform de genoemde verantwoordingsplicht diende deze externe inzet mee te worden geteld in het aantal te melden gevallen waarbij inhuur tegen een hoger tarief dan het maximumuurtarief heeft plaatsgevonden.

In het jaarverslag Veiligheid en Justitie 2012 is de inzet op de CIO- en CTO-functie achteraf gezien ten onrechte niet meegenomen als geval van overschrijding van de norm. Ik betreur dit en heb inmiddels maatregelen genomen om zulks voortaan te voorkomen.

In het jaarverslag Veiligheid en Justitie 2013 is de inzet op de CTO-functie conform de verantwoordingsplicht wel meegenomen in het aantal gemelde gevallen van overschrijding van de norm. Het jaarverslag Veiligheid en Justitie 2014 moet nog worden vastgesteld. De inzet op de CTO-functie zal hierin wederom als geval van overschrijding van de norm worden opgenomen.

Ten slotte

In april 2012 was sprake van een kritische situatie ten aanzien van de politie-ICT. De uitvoering van het Aanvalsprogramma werd door de Review Board beschouwd als een activiteit die in de allerhoogste risicocategorie was gekomen. De toenmalig CIO Politie legde daarop zijn functie neer. Onmiddellijke en krachtige actie was daarop nodig. De ICT van de politie is van essentieel belang voor het operationele werk en voor de dienstverlening aan burgers. De stabiliteit van de politie-ICT mocht op geen enkele wijze in het geding komen. De toenmalige Minister van Veiligheid en Justitie heeft daarop direct gehandeld door de twee ICT-deskundigen via Boer & Croon in te zetten. Zij hebben hun opdracht goed vervuld. De situatie ten aanzien van de politie-ICT is op dit moment beheersbaar.

¹ Zie ook de Kamerbrief d.d. 5 juli 2010 van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties met Kamerstuk 32 124, nr. 18

Ik heb begrip voor de actie die mijn ambtsvoorganger in deze complexe en spoedeisende situatie heeft ondernomen. Tegelijkertijd besef ik mij goed dat hiervoor een flinke prijs is betaald en ben ik van mening dat dit in de toekomst niet meer voor mag komen.

Ik acht voortdurende transparantie over het Aanvalsprogramma van groot belang en zal daarom de lijn die door mijn ambtsvoorganger is ingezet, namelijk het halfjaarlijks informeren van uw Kamer, voortzetten.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
G.A. van der Steur