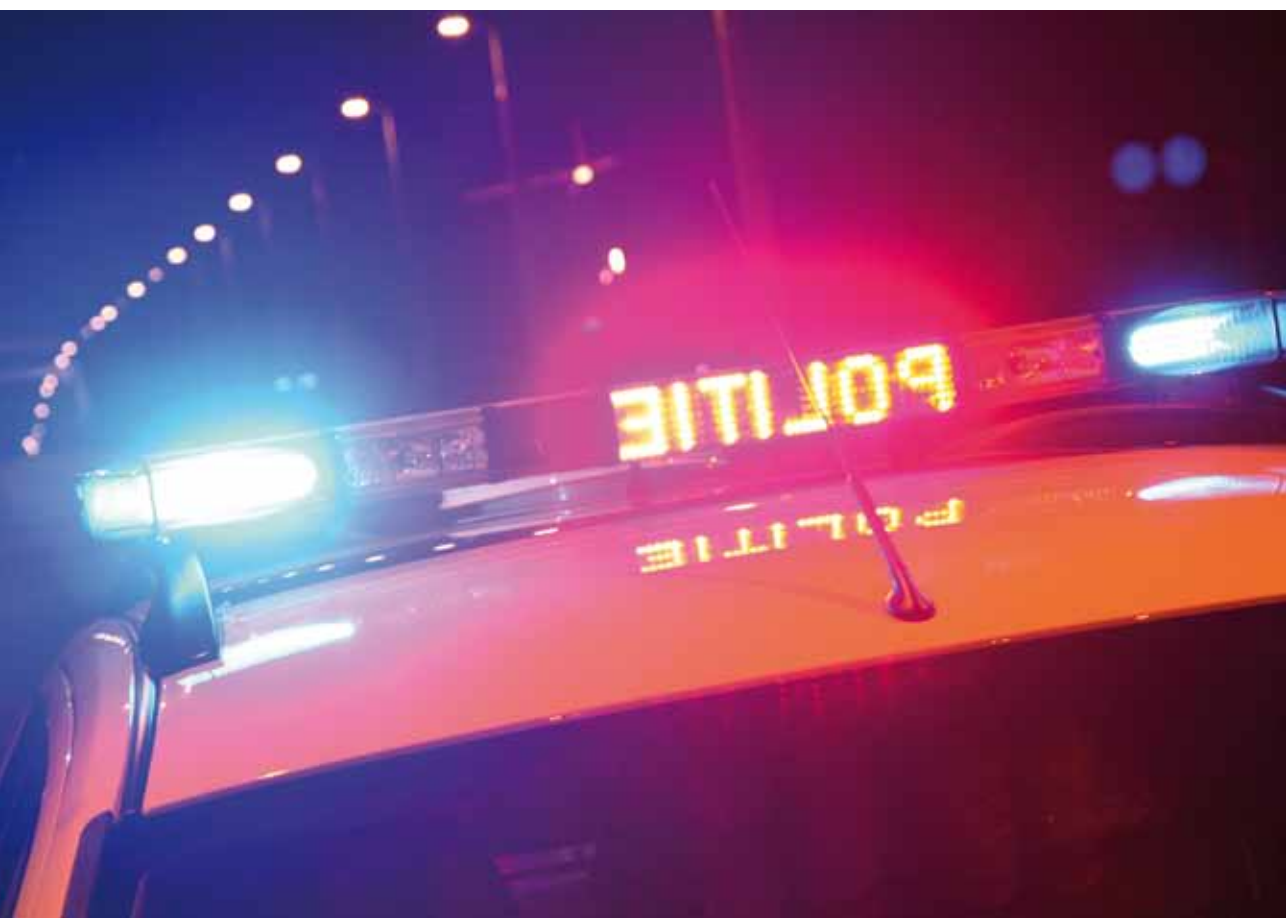




Inspectie Openbare Orde en Veiligheid
Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Onderzoek Samenwerkingsafspraken politie 2008

Stand van zaken 2010



Onderzoek Samenwerkings- afspraken politie 2008

Stand van zaken 2010

Onze missie

De Inspectie OOV levert een bijdrage aan de veiligheid van de samenleving. Zij oefent daartoe toezicht uit op besturen en organisaties die verantwoordelijk zijn voor de openbare orde en veiligheid en stelt hen daarmee in staat de veiligheid te verbeteren.

De Inspectie OOV houdt, onder de verantwoordelijkheid van de ministers van BZK en van Justitie, toezicht op de kwaliteit van de taakuitvoering van zowel de verantwoordelijke bestuursorganen als de operationele diensten die op de verschillende onderdelen van het OOV-terrein actief zijn (politie, brandweer, GHOR).

De Inspectie OOV laat zich leiden door enerzijds de inschatting van maatschappelijke veiligheidsrisico's en anderzijds door de vraag waar zij met haar toezicht maximaal kan bijdragen aan het realiseren van beoogde beleidseffecten. In haar werkplannen, jaarverslagen en rapportages worden de gemaakte keuzes en gevolgde werkwijzen verantwoord.

Het oordeel van de Inspectie OOV komt onafhankelijk tot stand.

De Inspectie OOV draagt haar bevindingen actief uit. Zij geeft daarmee de ministers en de onder toezicht staande organisaties inzicht in hun bijdragen aan de kwaliteit van het veiligheidsniveau en de praktische uitwerking van het gevoerde beleid. De Inspectie OOV beoogt daarmee bij betrokkenen een oriëntatie op permanente aandacht voor verbetering tot stand te brengen.

De Inspectie OOV zoekt actief samenwerking met andere partijen van beleid, uitvoering en toezicht, zowel op het OOV-domein als op aanverwante terreinen.

De Inspectie OOV weet wat er leeft en toetst of het werkt.

Inhoud

	Samenvatting en conclusies	7
1	Het onderzoek	23
1.1	Aanleiding en doelstelling van het onderzoek	24
1.2	Aanpak van het onderzoek	28
1.3	Indeling rapport	31
2	De resultaten van het onderzoek	35
2.1	Basisvoorziening Handhaving	36
2.2	Basisvoorziening Opsporing	58
2.3	Applicatie BlueView	87
2.4	Basisvoorziening Capaciteitsmanagement	99
2.5	Kenniscentrum personeelsvoorziening	117
3	Inrichting en continuïteit van de landelijke informatiehuishouding en de ICT-ondersteuning bij de Nederlandse politie	125
4	Aansluiting BVH en BVO op Basisregistraties e-Overheid	131
4.1	Aanleiding en doelstelling van het onderzoek	132
4.2	Aanpak van het onderzoek	132
4.3	Conclusies, ter beantwoording van de onderzoeksvragen	133
	Bijlagen	137
I	Samenwerkingsafspraken politie 2008	139
II	Verzoek ministers van BZK en van Justitie aan Inspectie OOV	145
III	Verzoek minister van BZK aan Inspectie OOV om aanvulling op vervolgonderzoek	150
IV	Rapport ICT-Basisvoorzieningen Politie en Basisregistraties e-Overheid	152
V	Veelgebruikte afkortingen en begrippen	168



Samenvatting en conclusies

1 Aanleiding

Het kabinet heeft in 2007 een extra impuls gegeven aan het veiliger maken van Nederland. Op het terrein van de organisatie en het functioneren van de politie heeft het kabinet aangegeven dat de samenwerking en het gemeenschappelijk functioneren moeten worden verbeterd. De ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en van Justitie en de korpsbeheerders hebben voor negentien onderwerpen afspraken gemaakt die eind 2009 volledig moeten zijn gerealiseerd: de Samenwerkingsafspraken politie 2008. Afsproken is dat de behandeling van het wetsvoorstel tot invoering van een landelijke politieorganisatie wordt opgeschort. Indien met samenwerking onvoldoende voortgang en resultaat wordt behaald, wordt de behandeling – herijkt op basis van de dan ontstane situatie – voortgezet. Het kabinet beslist daar voor eind 2008 over.

In januari 2008 hebben de beide ministers de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (Inspectie OOV) verzocht om in de periode augustus - oktober 2008 te onderzoeken wat de stand van zaken is ten aanzien van de uitvoering van zeven van deze afspraken en aan te geven of de uitvoering van die afspraken op schema ligt. De Inspectie heeft hier in najaar 2008 onderzoek naar uitgevoerd en op 15 november 2008 aan beide ministers gerapporteerd. De Inspectie stelde vast dat vijf van de zeven door haar onderzochte samenwerkingsafspraken nog niet op orde waren. Dit betreft de implementatie van Basisvoorziening Handhaving (BVH), Basisvoorziening Opsporing (BVO), de applicatie BlueView, Basisvoorziening Capaciteitsmanagement (BVCM) en het kenniscentrum personeelsvoorziening.

De beide ministers geven in 2009 in het kabinetsstandpunt samenwerkingsafspraken en Politiewet' aan dat ten aanzien van de voortgang van de samenwerkingsafspraken de afgelopen anderhalf jaar grote vooruitgang is geboekt op de weg naar meer samenwerking en eenheid binnen de politie, maar dat ook nog een aantal belangrijke stappen is te zetten. De ministers vinden dat, gelet op het door de korpsen behaalde resultaat, verdere verbetering binnen het huidige regionale bestel kan worden gerealiseerd. Ze stellen dat de aandacht voor de uitvoering van de samenwerkingsafspraken niet mag verslappen omdat een aantal afspraken nog in 2009 moet worden gerealiseerd. In het kabinetsstandpunt geven de ministers aan dat zij de Inspectie OOV daarom de opdracht geven begin 2010 te rapporteren over het eindresultaat ten aanzien van de nu nog niet volledig gerealiseerde samenwerkingsafspraken.

1 Kabinetsstandpunt samenwerkingsafspraken en politiewet, d.d. 19 december 2008, kenmerk 2008-0000615869.

Naar aanleiding hiervan hebben de ministers de Inspectie gevraagd² een vervolgonderzoek in de periode januari - april 2010 uit te voeren naar de voortgang van bovengenoemde vijf samenwerkingsafspraken. Gelijktijdig hebben de ministers de Inspectie verzocht of ten aanzien van het gebruik van de systemen sprake is van aanloopproblematiek en of die problematiek terugloopt bij korpsen die langer met de systemen werken. Daarnaast hebben zij naar aanleiding van het overleg met de Tweede Kamer op 24 juni 2009, de Inspectie gevraagd in haar onderzoek mee te nemen of de samenwerkingsafspraken effectief zijn. De Tweede Kamer heeft op 28 januari 2010 in het spoeddebat over ICT-problemen in de korpsen in het verzorgingsgebied Noordoost Nederland (NON)³ de minister tevens gevraagd in hoeverre BVH en BVO zijn aangesloten op de zogenoemde NUP-basisregistraties⁴ (e-Overheid). De minister heeft de Inspectie OOV verzocht deze vraag in haar onderzoek naar de samenwerkingsafspraken mee te nemen. Dit onderzoek maakt geen deel uit van de samenwerkingsafspraken.

2 De onderzoeksvragen

De vijf onderzochte samenwerkingsafspraken hebben betrekking op:

- Basisvoorziening Handhaving (BVH): het geautomatiseerde basissysteem voor alle kernprocessen van de politie en voor sturings-, informatie- en ondersteuningsdoeleinden.
- Basisvoorziening Opsporing (BVO): het geautomatiseerde systeem voor het op landelijk uniforme wijze ondersteunen van de informatiehuishouding en -deling in het opsporingsproces.
- Applicatie BlueView: geautomatiseerde zoekmachine waarmee registraties van alle politiekorpsen over handhaving en opsporing direct kunnen worden geraadpleegd.
- Basisvoorziening Capaciteitsmanagement (BVCM): het geautomatiseerde systeem voor het gestandaardiseerd vastleggen en verwerken van de planning en activiteiten van de politie.
- Kenniscentrum personeelsvoorziening: de organisatorische voorziening bij de voorziening tot samenwerking Politie Nederland (vtsPN) waar kwantitatieve en kwalitatieve gegevens ten aanzien van de in-, door- en uitstroom en de personeelsbezetting worden verzameld ten behoeve van de beleidsvorming op dit terrein.

De Inspectie OOV heeft in het kader van de Samenwerkingsafspraken politie naar drie aspecten onderzoek verricht:

- 1 het vervolgonderzoek Samenwerkingsafspraken politie 2008;
- 2 de aanloopproblematiek bij de invoering van de ICT-systemen;
- 3 de effectiviteit van de samenwerkingsafspraken BVH, BVO en BlueView.

2 Onderzoek implementatie en effectiviteit samenwerkingsafspraken Politie. Kenmerk 2009-0000610100.

3 Dit betreft de regionale politiekorpsen Groningen, Fryslân, Drenthe, IJsselland, Twente, Noord- en Oost-Gelderland, Gelderland-Midden en Gelderland-Zuid.

4 Basisregistraties behoren tot de bouwstenen van het Nationaal Uitvoeringsprogramma voor Dienstverlening en e-Overheid (NUP) waarop ook door de gemeenten wordt aangesloten in het kader van het EGEM-programma.

De onderzoeksvragen hiervoor zijn de volgende:

- Vervolgonderzoek: Wat is de stand van zaken ten aanzien van de technische en organisatorische implementatie en het daadwerkelijke gebruik van de vier basisvoorzieningen en van de inrichting van het kenniscentrum personeelsvoorziening?
- Aanloopproblematiek: Is sprake van aanloopproblematiek bij de invoering van de ICT-systemen BVH, BVO en BVCM⁵ en loopt die problematiek terug bij korpsen die langer met de systemen werken?
- Effectiviteit van de samenwerkingsafspraken: Draagt de implementatie van de ICT-systemen BVH, BVO en BlueView bij aan de verbetering van de uitvoering van de operationele politietaak? Hierbij dient het oordeel van gebruikers te worden betrokken en moet worden onderzocht of de korpsen de informatie uit BVH en BVO conform de vastgestelde procedures naar BlueView exporteren.

Ten aanzien van het onderzoek naar de aansluiting van BVH en BVO en de basisregistraties e-Overheid is de onderzoeksvraag:

- Aansluiting van BVH en BVO op Basisregistraties e-Overheid: Zijn de ICT-basisvoorzieningen BVH en BVO van de politie aangesloten op de basisregistraties? Zo nee, welke afspraken zijn hierover gemaakt en wat is daarvan de stand van zaken?

De Inspectie heeft voor het onderzoek naar de basisvoorzieningen enquêtes naar de korpsen gestuurd en documenten van de korpsen en de vtsPN bestudeerd. In de periode januari - begin maart 2010 heeft de Inspectie bijna 500 politiemensen bij alle korpsen en ruim 30 mensen bij de vtsPN geïnterviewd en van ruim 200 gebruikers van de ICT-systemen praktijktoetsen afgenomen. Het Expertise Centrum (HEC) heeft in opdracht van de Inspectie de technische implementatie, een deel van het gebruik van de ICT-systemen en aanloopproblematiek bij de vtsPN en verzorgingsgebieden (VG-en) onderzocht⁶. De Inspectie heeft voor het onderzoek naar het kenniscentrum personeelsvoorziening gesprekken gevoerd met medewerkers van het expertisecentrum personeelsvoorziening bij de vtsPN en enkele hoofden Personeel en Organisatie van politiekorpsen, en documenten bestudeerd.

5 BlueView is bij het onderzoek naar de aanloopproblematiek niet meegenomen omdat dit systeem feitelijk al voor het tot stand komen van de samenwerkingsafspraken was geïmplementeerd. Er was bij BlueView dus geen sprake van implementatie van een nieuw systeem waardoor onderzoek naar aanloopproblemen niet relevant is.

6 Binnen de vtsPN zijn zes verzorgingsgebieden (VG-en) die regionaal de politie op ICT-gebied ondersteunen. Daarnaast kent de vtsPN een landelijk VG: VG-Land. De zes regionale VG-en hebben als corebusiness het beheer en de exploitatie van de ICT. Daarnaast helpen de VG-en de korpsen met het doorontwikkelen van deze ICT via maatwerk en changes. VG-Land doet dit voor de landelijke systemen.

3 De conclusies van het onderzoek

De Inspectie heeft gezien dat de korpsen de afgelopen jaren grote inspanningen hebben geleverd om deze samenwerkingsafspraken binnen de afgesproken tijd te realiseren. Er is hard gewerkt en op meerdere onderwerpen zijn resultaten geboekt. Alle korpsen werken overall met dezelfde basissystemen en ze delen meer informatie. De korpsen werkten bij de implementatie van de ICT-systemen in veel gevallen met elkaar samen. Ze benutten hierbij al dan niet bestaande samenwerkingsverbanden.

Hieronder worden achtereenvolgens de conclusies van het vervolgonderzoek, de aanloopproblematiek en de effectiviteit van de samenwerkingsafspraken weergegeven. Hiermee beantwoordt de Inspectie de onderzoeksvragen. Aansluitend geeft de Inspectie een samenvattend beeld van relevante aspecten van het implementatieproces. Daarna formuleert de Inspectie algemene conclusies en geeft ze aan welke vervolgstappen kunnen worden genomen. Tot slot rapporteert de Inspectie de conclusies over de aansluiting van de ICT-Basisvoorzieningen Politie, waaronder BVH en BVO op de basisregistraties e-Overheid.

3.1 Vervolgonderzoek Samenwerkingsafspraken politie 2008

Kenmerkend voor dit deel van het onderzoek is dat het zich beperkt tot het vaststellen of de afspraken zijn gerealiseerd. De Inspectie heeft getoetst in hoeverre de ICT-systemen BVH, BVO, BlueView en BVCM technisch en organisatorisch zijn geïmplementeerd en of er daadwerkelijk mee wordt gewerkt. Hierbij zijn, evenals bij het eerste onderzoek, de landelijk vastgestelde implementatieplannen en project initiatiedocumenten (PID's) het uitgangspunt. Voor de samenwerkingsafpraak over het kenniscentrum personeelsvoorziening is onderzocht in hoeverre aan alle voorwaarden voor een volledig ingericht organisatieonderdeel is voldaan. De Inspectie concludeert het volgende.

- 1 Met betrekking tot de implementatie van BVH heeft de Inspectie het volgende vastgesteld:
 - a De implementatie is strikt genomen conform de vastgestelde implementatiedocumenten afgerond.
 - b Het is bij alle korpsen breed in de organisatie in gebruik en het systeem is – met de nodige knelpunten – technisch geïmplementeerd.
 - c De meeste korpsen maken echter eigen keuzes ten aanzien van inrichting en gebruik van BVH en hebben hun eigen 'BVH-pakket'. Daardoor is BVH geen landelijk volledig gestandaardiseerd systeem.
 - d Procesharmonisatie maakte geen deel uit van de landelijke implementatie van BVH.
- 2 De implementatie van BVO is niet afgerond. De technische implementatie is gerealiseerd maar de organisatorische implementatie en het daadwerkelijke gebruik zijn niet op orde. Knelpunten die de Inspectie daarbij vaststelt zijn:
 - a De harmonisatie van meerdere werkprocessen is niet afgerond.
 - b Informatie wordt in meerdere gevallen op een te hoog beveiligingsniveau weggeschreven.
 - c Er bestaat onduidelijkheid over het toepassen van BVO-criteria.
 - d Functionaliteiten worden niet volledig benut.

- e Een deel van de opsporingsinformatie wordt in andere systemen ingevoerd (meerdere schaduwsystemen).
 - f Het gebruik van BVO is verschillend en onvolledig waarbij BVO niet door iedereen wordt gebruikt als dat wel moet.
 - g Er is onvoldoende sturing op het gebruik.
Hierbij spelen met name terughoudendheid om informatie te willen delen en gebrek aan vertrouwen bij gebruikers, onvoldoende sturing door leidinggevend en gebruiksvriendelijkheid van het systeem een cruciale rol.
- 3 BlueView wordt in alle korpsen gebruikt. Maar doordat BVO niet goed is gevuld en niet alle opsporingsinformatie wordt gedeeld, bevat BlueView niet alle voor de opsporing relevante gegevens. Hierbij speelt tevens een tekortkoming bij de export van BVO-gegevens in twee VG-en. Daardoor is de samenwerkingsafpraak met betrekking tot BlueView niet volledig gerealiseerd.
 - 4 BVCM is begin 2010 technisch en organisatorisch geïmplementeerd en wordt conform de standaard-acceptatiecriteria van het PID gebruikt. Daarmee is deze samenwerkingsafpraak afgerond. De Inspectie stelt wel vast dat capaciteitsmanagement – hoewel geen onderdeel van de te toetsen afspraak – bij de meeste korpsen nog onvoldoende is ontwikkeld. Doorontwikkeling vergt het doorbreken van taaiere cultuuraspecten en een duidelijke rol van het management.
 - 5 De Inspectie stelt vast dat het kenniscentrum personeelsvoorziening (inmiddels het Expertisecentrum Personeelsvoorziening (ECPV)) volledig is ingericht. De twee voorwaarden die bij het vorige onderzoek niet waren gerealiseerd, zijn inmiddels ingevuld. Dit betreft detacheringovereenkomsten dan wel aanstellingsbesluiten voor medewerkers en de structurele beschikking over kwantitatieve en kwalitatieve gegevens ten behoeve van de personeelsvoorziening. Daarmee is deze samenwerkingsafpraak afgerond.
 - 6 De Inspectie OOV stelt met haar onderzoek vast dat begin 2010 niet alle samenwerkingsafspraken zijn afgerond.

3.2 Aanloopproblematiek bij de invoering van de ICT-systemen

Bij dit deel van het onderzoek heeft de Inspectie gekeken of sprake is van aanloopproblematiek bij de invoering van de ICT-systemen BVH, BVO en BVCM. De Inspectie heeft het volgende vastgesteld:

- 1 Bij de invoering van BVH, BVO en BVCM is sprake geweest van aanloopproblematiek die voor elk systeem verschillend van aard en intensiteit is geweest. De problemen zijn deels technisch van aard maar soms ook het gevolg van functionele en logische kenmerken en van gebruiksvriendelijkheid. Aanpassingen en gewenning hebben tot enige verbetering geleid. Meerdere problemen zijn echter structureel doordat deze worden veroorzaakt door de functionele en logische eigenschappen van de systemen. Gebruikers moeten hiermee leren omgaan totdat verbeteringen zijn doorgevoerd.
- 2 Het moment van implementatie bij een korps (voor of achter in het landelijke traject) geeft geen wezenlijk ander beeld van de aard van de klachten en meldingen van gebruikers. Problemen met de invoering van BVH zijn niet afgenomen naarmate de voorziening bij de korpsen langer in gebruik was.

- 3 De grootste problemen doen zich voor met BVH. Er waren vele en diverse problemen met het functioneren en de bruikbaarheid van BVH in het dagelijkse politiewerk en met het technisch beheer. Grote investeringen in beheeractiviteiten en begeleiding en opvang van gebruikers na de feitelijke invoering hebben bij alle korpsen grote impact gehad. De invoering van BVH heeft een zware claim gelegd op de interne organisatie en medewerkers van korpsen. Hierbij leverde de samenloop met de invoering van andere basisvoorzieningen extra knelpunten op. De Inspectie vindt het een kritisch punt dat BVH, als ondersteunend systeem voor de primaire politieprocessen, onder deze slechte omstandigheden is ingevoerd. De registratie van werkzaamheden van de op het concept Informatie Gestuurde Politie (IGP) georiënteerde politieorganisatie dient te allen tijde goed te zijn geborgd. Dit blijkt niet altijd het geval te zijn.
- 4 De Inspectie is van oordeel dat alle betrokken partijen de impact van de invoering van de basisvoorzieningen hebben onderschat en grote risico's hebben genomen. Met name de BPS (Bedrijfs Processen Systeem)-korpsen en het korps Haaglanden (Genesys) hadden, gezien de verandering die deze korpsen moeten maken, meer aandacht verdiend.

3.3 Effectiviteit van de samenwerkingsafspraken BVH, BVO en BlueView

De Inspectie OOV heeft onderzocht in hoeverre de samenwerkingsafspraken effectief zijn. Daartoe heeft zij, op verzoek van de beide ministers, gekeken in hoeverre de implementatie van de ICT-systemen BVH, BVO en BlueView bijdraagt aan de verbetering van de operationele politietaak. Hierbij is het oordeel van de gebruikers betrokken en heeft de Inspectie onderzocht of de korpsen de informatie uit BVH en BVO conform de vastgestelde procedures naar BlueView exporteren. De ministers hebben de Inspectie verzocht op basis van de subjectieve opvattingen van de gebruikers haar oordeel te geven en dit oordeel te plaatsen in het perspectief van de doestelling van de systemen. De Inspectie constateert het volgende:

- 1 Veel gebruikers zijn ontevreden over BVH. Ze vinden BVH gebruiksonvriendelijk bij zowel het invoeren als raadplegen; er is twijfel over de kwaliteit en volledigheid van de informatie; BVH ondersteunt doorgaans niet het werk van de uitvoerende medewerkers en het gebruik van BVH-informatie voor de sturing laat te wensen over. Door omzeil- en vermijdingsgedrag zijn bereikbaarheid, beschikbaarheid en betrouwbaarheid van informatie uit BVH niet volledig.
- 2 Over BlueView zijn gebruikers hoofdzakelijk positief en over BVO zijn gebruikers over het algemeen positiever dan bij het vorige onderzoek. BVO – en ook BlueView – leidt volgens veel gebruikers tot een betere informatiehuishouding, meer informatie-uitwisseling en een betere opsporing. Wel zijn er wisselende geluiden over gebruiksvriendelijkheid van BVO en variëren de opvattingen over de bruikbaarheid ervan bij de verschillende opsporingsprocessen. Gebruikers geven aan dat de betrouwbaarheid van BVO, en daarmee ook van BlueView, echter beperkt is doordat niet alle opsporingsinformatie in BVO wordt ingevoerd en niet wordt gedeeld.

- 3 De exportfunctie van BVO naar BlueView heeft vanaf de ingebruikneming van BVO bij de korpsen in de VG-en Noordwest en Midden tot aan het einde van de onderzoeksperiode van de Inspectie, niet gefunctioneerd. In het verzorgingsgebied Noordwest was dit te wijten aan een nog niet achterhaald technisch probleem. In het verzorgingsgebied Midden wordt de software nog getest omdat daarmee ook bijzondere ontvangers van opsporingsinformatie worden bediend. Daardoor zijn van 7 van de 26 korpsen (waaronder enkele grote, zoals Amsterdam-Amstelland, het Korps landelijke politiediensten (KLPD) en Utrecht) dus ongeveer twee jaar lang geen opsporingsgegevens uit BVO in BlueView opgenomen. Daarmee is een aanzienlijk deel van de opsporingsinformatie van de Nederlandse politie de afgelopen jaren dus ook niet volledig landelijk deelbaar geworden.
- 4 De door de Inspectie gesignaleerde knelpunten bij BVH en BVO (omzeil- en vermijdingsgedrag, gebruik van schaduwsystemen en de terughoudendheid met het uitwisselen van informatie) hebben gevolgen voor de betrouwbaarheid van operationele en managementinformatie en voor inzicht in de omvang van criminaliteit.
- 5 De Inspectie stelt essentiële knelpunten vast bij de inrichting en continuïteit van de landelijke informatiehuishouding en de ICT-ondersteuning bij de Nederlandse politie. Onderstaande aangetroffen knelpunten betekenen ieder voor zich en in samenhang forse risico's voor de continuïteit van de ICT-ondersteuning en effectief gebruik van de ICT-basisvoorzieningen.
 - a De niet-adequate invulling van de randvoorwaarden om in het bijzonder BVH goed in productie te brengen.
 - b Diversiteit en organisatiecomplexiteit ten aanzien van infrastructuur, beheersing, organisatie en besturing tussen VG-en en ten aanzien van het gebruik in werkprocessen tussen de korpsen.
 - c De gehele opzet en werking van het beheer van de basisvoorzieningen waardoor continue beschikbaarheid van gegevensverwerking niet goed is geborgd.
 - d Overzicht en beheersing van technisch, applicatief en functioneel beheer is onvoldoende ingericht (landelijk onvoldoende uniform, niet afgestemd) en werkt onvoldoende.
 - e Het fragmentarische overzicht over beheer en functioneren van de informatiehuishouding.
 - f Nauwelijks goede calamiteiten- en uitwijkvoorzieningen.
 - g Vaak slecht lopende communicatie en samenwerking binnen en rondom het vtsPN-domein.Ook bestaat daardoor nog steeds geen goede basis voor verbetering van standaardisatie en het heeft bovendien consequenties voor de structurele kosten voor de ICT-ondersteuning van het dagelijkse politiewerk.

- 6 De Werkgroep Gebruik Basisvoorzieningen van de politie heeft eind 2009 diverse verbeteracties voorgesteld om knelpunten bij het gebruik van BVH, BVO en BVCM weg te nemen. De Inspectie acht dit over het algemeen goede aanbevelingen maar constateert wel dat vaart moet worden gemaakt met de concrete uitvoering ervan⁷.
- 7 De Inspectie concludeert dat gebruikers niet vinden dat BVH bijdraagt aan de verbetering van hun werk. Gebruikers van BVO en BlueView vinden dat deze systemen wel bijdragen aan verbetering van hun werk. De Inspectie vindt dit laatste een bemoedigende ontwikkeling. Tragiek is evenwel dat de informatie in BlueView verre van compleet is omdat een aanzienlijk deel van de informatie die BVH en BVO zou moeten bevatten, er niet inzit. Daardoor kunnen politiemensen niet vertrouwen op de informatie die zij beschikbaar krijgen en komt de beoogde betere informatiedeling onvoldoende tot stand. In een organisatie waar informatieverwerking core-business is, is dit niet acceptabel. Dit tast de kwaliteit van de opsporing en handhaving aan en heeft daardoor gevolgen voor de effectiviteit van het politiewerk.

3.4 Implementatieproces

Grote tijdsdruk

Het tijdspad van de invoering van de ICT-systemen bij de politie heeft tot grote druk op de organisatie geleid. Die druk op de invoering werd versterkt door de implementatiesamenloop van meerdere systemen. Het management van de politie heeft alles op alles gezet om eind 2009 de implementatie van de basisvoorzieningen bij alle korpsen af te ronden. Dat heeft gevolgen gehad voor de kwaliteit van de systemen en voor het gebruik ervan. Deze gevolgen zijn niet voor alle vier systemen dezelfde. De grootste problemen doen zich voor bij BVH en – in mindere mate – bij BVO en BVCM. Voor BlueView zijn de gevolgen afgeleid van die van BVH en BVO.

De tijdsdruk leverde spanning op tussen voldoende tijd voor een goed ontwerp en voor testen versus de druk om op tijd op te leveren. Hierdoor was met name BVH onvoldoende functioneel ontwikkeld en uitgetest en leidde het tot allerlei problemen tijdens het gebruik. Daarnaast leidden de in de ogen van veel gebruikers onnodige handelingen en de achteruitgang in functionaliteit tot veel ergernis en onbegrip.

Ook zijn opleidingen voor de gebruikers niet bij ieder korps voldoende geweest waardoor velen te weinig inzicht in de werking en logica van de systemen kregen. Het absorptievermogen van veel korpsen is zwaar op de proef gesteld. Door de grote hoeveelheid opleidingen die de implementaties met zich brachten, zijn in veel korpsen andere opleidingen op een laag pitje komen te staan.

- 7 'Om te begrijpen moet je goed luisteren', Advies Werkgroep Gebruik Basisvoorzieningen. November 2009. De Inspectie onderschrijft de adviezen van de werkgroep met uitzondering van het advies om een bypass te organiseren. De Inspectie vindt dit contraproductief en het ondergraaft juist pogingen om het vertrouwen in het systeem te vergroten.

Veranderaanpak

De implementatie van de ICT-systemen bij de politie is een complex proces. Dit wordt versterkt doordat het meerdere systemen tegelijk betreft. Het gaat daarbij niet alleen om het invoeren van een technisch systeem maar raakt in alle gevallen nadrukkelijk aan het dagelijkse werk van alle politiemensen. Dat vereist een veranderaanpak die rekening houdt met belangrijke succesfactoren voor veranderingen:

- urgentiebesef vestigen/noodzaak om te veranderen duidelijk maken;
- breed draagvlak en betrokkenheid creëren;
- een heldere en eenduidige rol van de leiding.

Het politiemangement heeft bewust gekozen om de informatiehuishouding op basis van bestaande systemen te standaardiseren⁸. Op langere termijn – als de informatievoorziening van de gehele Nederlandse politie is geüniformeerd en gestandaardiseerd – wordt gemoderiseerd en geïnnoveerd. Deze strategie is, gezien de ontwikkelingen in het ICT-dossier van de politie de afgelopen jaren, begrijpelijk. Ontwikkelen van geheel nieuwe systemen zou te lang duren en de kosten zouden ongewis zijn. De verwachtingen over wat de ICT-systemen zouden presteren, waren bij veel gebruikers echter niet duidelijk. In de projectdocumenten is over het algemeen duidelijk omschreven wat de systemen wel en niet zouden opleveren. In de communicatie hierover is – vooral in het begin van de uitrol – naar de gebruikers toe onvoldoende duidelijk gemaakt dat het feitelijk ging om oude systemen (Xpol en RBS) in een nieuw jasje met voor BVH en BVO een teruggang in functionaliteiten. De teleurstelling bij gebruikers was daarom des te groter toen zij vervolgens aanzienlijke stappen terug moesten doen. Dit betrof voor BVH met name de voormalige BPS-korpsen en het korps Haaglanden (Genesys).

Alle door de Inspectie geïnterviewde politiemensen staan over het algemeen positief tegenover de gedachte om informatie meer te delen en meer samen te werken. Maar over de manier waarop dat is vormgegeven, is men over het algemeen zeer negatief.

De korpsbeheerders en politieleiding zijn er bij het overgrote deel van de politiemensen niet in geslaagd duidelijk te maken dat zij eerst door de zure appel heen moeten bijten om daadwerkelijk de vruchten van al die inspanningen te kunnen plukken: beter samen werken en informatie makkelijker delen om zo uiteindelijk beter politiewerk te leveren. De gebruikers zijn over het algemeen slechts geconfronteerd met majeure technische knelpunten, met achteruitgang in functionaliteit, gebruiksgemak en -vriendelijkheid en met de noodzaak tot dubbele invoer van gegevens door het ontbreken van een koppeling tussen BVH en BVO. Men is vaak niet duidelijk gemaakt wat de echte toegevoegde waarde van deze systemen is en ze zien de noodzaak voor deze verandering – met deze systemen – niet altijd zitten. Bij veel gebruikers bestaat onkunde, boosheid en ook onwil om er mee te werken. Als hier door de politieleiding niet adequaat op wordt gereageerd, maken deze plaats voor onverschilligheid en berusting.

8 Wenkend Perspectief, Strategische visie op politieel informatiemanagement & technologie 2006 – 2010. April 2006.

Procesharmonisatie

BVH, BVO en BVCM zijn ondersteunend aan de werkprocessen bij de politie. Landelijk dezelfde ICT-systemen betekent bovendien dat de werkprocessen – op hoofdlijnen – overal hetzelfde moeten zijn. Landelijke procesharmonisatie betekent dat vertrouwde werkwijzen en routines soms moeten plaatsmaken voor andere. Voor het creëren van draagvlak bij politiemensen voor het gebruik van de basisvoorzieningen is het essentieel dat zij betrokken zijn bij die harmonisatie. Het gaat immers om hun eigen werk. Mensen die vaak jarenlang gewend zijn geweest om met een voor hen vertrouwd systeem te werken, zullen in het begin moeite hebben om met een nieuw systeem om te gaan. Vooral ook als dat inhoudt dat ze hun werkwijze op onderdelen moeten aanpassen. Wat helpt is dat ze de toegevoegde waarde van dat nieuwe systeem en die nieuwe werkwijze inzien en dat ze het gevoel hebben dat dat systeem hen helpt om hun werk beter en makkelijker te maken.

Procesharmonisatie is bij de drie basisvoorzieningen verschillend en los van elkaar benaderd. Bij BVH was procesharmonisatie geen deel van het implementatieproject. Voor BVO is getracht vijf opsporingsprocessen landelijk te harmoniseren en aan de korpsen beschikbaar te stellen. BVCM kent in het implementatietraject een set strak gestandaardiseerde processen waar de korpsen aan moeten voldoen. BlueView kent geen procesgestuurde werking.

Met name bij BVH voelen de gebruikers zich miskend en niet betrokken. Ondanks dat BVH geen procesharmonisatie kent, werkt de inrichting van het systeem voor de gebruiker dwingend en stuurt het hen in hun werk. Deze impliciete vorm van processtandaardisatie leidt bij vooral veel gebruikers van de voormalige BPS-korpsen en het korps Haaglanden (Genesys) tot ergernis, onbegrip en een aversie om met dat systeem te werken.

Bij de implementatie van de basisvoorzieningen is niet het werk leidend geweest maar de ambitie om de informatievoorziening landelijk te uniformeren en standaardiseren en de informatie landelijk te kunnen delen. Dit is een bewuste keuze geweest. Een keuze die een zware wissel op de politiemensen heeft getrokken.

Sturing en leiderschap

De drie landelijke projecten BVH, BVO en BVCM kenden elk hun eigen aanpak; de opzet en de uitvoering waren verschillend. Het projectmanagement is voor elk project anders geweest en de sturingsrelatie met de korpsen verschilde. Het is de Inspectie, los van een integrale implementatiekalender, niet gebleken of en op welke wijze aan de voorkant en tijdens de uitrol van de ICT-systemen en van de organisatorische randvoorwaarden op inhoudelijke en procesmatige congruentie werd gestuurd. De Inspectie kan op basis daarvan niet concluderen dat in de uitrol voldoende afstemming heeft plaatsgevonden.

De Inspectie stelt vast dat de ICT-governancestructuur niet op orde is en dat landelijk gemaakte afspraken door de korpsen individueel op essentiële punten niet of anders worden uitgevoerd.

De Inspectie constateert namelijk dat de relatie tussen de landelijke vtsPN-organisatie, de VG-en, de individuele korpsen, de Raad van Korpschefs in oprichting (RKC i.o.) en het Korpsbeheerdersberaad (KBB) ten aanzien van de besturing, beheersing en verantwoording met betrekking tot de implementatie van de basisvoorzieningen onduidelijk is. Er is grote diversiteit en complexiteit in het beheer en de organisatie van de politie-ICT en er is geen centrale monitoring ten behoeve van de sturing. In de bestaande governancestructuur is het belang dat ICT voor de politie heeft, onvoldoende aangesloten op de infrastructuur van de landelijke (basis-)voorzieningen. De taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de verschillende partijen voor applicaties, infrastructuur en projecten zijn in dat opzicht niet helder en eenduidig belegd.

De RKC i.o. signaleert in de nieuwe ICT-strategie van de politie⁹ dat het huidige besturingsmodel, dat is gebaseerd op het ICT-besturingsmodel Nederlandse politie van maart 2007, aan een aanscherping toe is omdat het tekort schiet in het borgen van de personele en financiële gevolgen van ICT-projecten en van het totale portfolio aan ICT-projecten. Dat betekent dat de implementatie van de ICT-systemen plaatsvond binnen een besturingsmodel dat de RKC i.o. zelf bijna een jaar geleden al onvoldoende beoordeelde.

Daarnaast constateert de Inspectie dat, hoewel landelijk gemaakte afspraken helder zijn, de implementatie en het nakomen daarvan in de korpsen te wensen overlaat. Er is bij de korpsen een cultuur waarbij zij op essentiële onderdelen een eigen invulling geven die afwijkt van de in de RKC i.o. gemaakte afspraken. Daardoor is het nakomen van gemaakte afspraken binnen korpsen en de vtsPN niet vanzelfsprekend, evenmin als het opvolgen daarvan door de leiding.

De Inspectie ziet groot verschil in commitment voor de implementatie van de basisvoorzieningen binnen de korpsen. Opvallend is dat bij diverse korpsen leden van het strategisch management uitgesproken negatief zijn over de implementatie van de basisvoorzieningen en dit ook laten blijken aan hun medewerkers. De politieleiding heeft het verhaal naar de mannen en vrouwen aan de basis onvoldoende eenduidig en eendrachtig uitgedragen. Merkbaar was dat de politieleiding ook niet altijd in de gekozen richting geloofde. Dit vergroot de veranderingsbereidheid van de medewerkers natuurlijk niet. Het strategisch management van de korpsen is dé leiding van de Nederlandse politie en dient met één mond de doelstelling van deze grote verandering te ondersteunen. Voor het slagen van zo'n grote verandering is dit een absolute voorwaarde.

3.5 Algemene conclusies

De Inspectie trekt op basis van het hiervoor geschetste implementatieproces en in het perspectief van de doelstellingen van de Samenwerkingsafspraken politie 2008 de volgende algemene conclusies.

- 1 Er zijn grote risico's genomen bij de implementatie van de basisvoorzieningen waardoor de betrouwbaarheid en continuïteit van de informatievoorziening op het spel stonden. Het gemeenschappelijk functioneren van de Nederlandse politie is in dit opzicht niet verbeterd.
- 2 De korpsen wisselen meer informatie uit dan voorheen maar nog onvoldoende en onvolledig. Van echt informatiedelen is nog maar beperkt sprake. De beoogde betere samenwerking tussen de korpsen is daardoor onvoldoende gerealiseerd.
- 3 De Inspectie stelt vast dat de ICT-governancestructuur niet op orde is en er een cultuur bestaat dat landelijk gemaakte afspraken door korpsen op essentiële punten niet of anders worden uitgevoerd. In dit geval klemt het des te meer omdat dit betrekking heeft op een voor de politie meest elementair productiemiddel: informatie. De politiekorpsen bevinden zich in een situatie waarin een betrouwbare en adequate informatievoorziening niet kan worden gegarandeerd.
- 4 Bij het veranderproces lag de focus te eenzijdig op de implementatie van ICT-systemen. Daardoor zijn aspecten die bij zo'n grootschalig verandertraject essentieel zijn, zoals de noodzaak van de verandering duidelijk maken, het managen van verwachtingen, de betrokkenheid van politiemensen creëren en een heldere en eenduidige rol van de politieleiding, bij de implementatie op de achtergrond geraakt. Mede daardoor is veel onrust onder politiemensen ontstaan en is draagvlak en commitment bij veel medewerkers gering.
- 5 De ICT-governancestructuur en de cultuur in de korpsen van het op essentiële punten afwijken van landelijk gemaakte afspraken, blokkeren een slagvaardige aanpak voor het realiseren van landelijk gemeenschappelijke doelstellingen als deze, omdat doorzettingskracht in het huidige sturingsmodel ontbreekt. Ook blijft daardoor teveel ruimte om af te wijken binnen landelijk afgesproken werkwijzen en standaards, wat tot versnippering, diversiteit en onoverzichtelijkheid leidt.
- 6 Het kabinet heeft in 2007 een extra impuls gegeven aan het veiliger maken van Nederland. De korpsbeheerders hebben zich hieraan door middel van de Samenwerkingsafspraken politie 2008 verbonden door af te spreken dat de samenwerking en het gemeenschappelijk functioneren van de politie eind 2009 moeten zijn verbeterd. De Inspectie OOV concludeert dat de ICT-samenwerkingsafspraken niet volledig zijn gerealiseerd.

3.6 Hoe verder?

Om stappen te zetten die leiden tot substantiële verbeteringen dient naar het oordeel van de Inspectie zo snel mogelijk de bedrijfszekerheid en gebruiksvriendelijkheid van de systemen te worden verbeterd. Daartoe moet op korte termijn een technisch stabiele ICT-voorziening worden gerealiseerd. Dit vereist daadkracht, doorzettingskracht en een eenduidiger aansturing door zowel bestuur als politieleiding. Hierbij dient de governance-structuur aan te sluiten op de landelijke (basis)voorzieningen.

In verband met de gesignaleerde knelpunten bij BVO en BVH rond de betrouwbaarheid van operationele en managementinformatie en inzicht in de omvang van criminaliteit dient nader onderzoek te worden uitgevoerd naar de omvang van de tekortkomingen in de registratie.

Met de in gang gezette doorontwikkeling van de landelijke basisvoorzieningen is een eerste stap gezet om informatievoorziening en werkprocessen beter te uniformeren en te standaardiseren. Dit dient met kracht verder te worden uitgebouwd zodat een goede basis wordt verkregen voor verdere toekomstige stappen in de ambitie van de Nederlandse politie.

Parallel hieraan dient de verbetering en vernieuwing van de ICT-systemen te worden opgepakt. De landelijke ICT-strategie 2009 - 2014 biedt hiervoor bouwstenen.

Doorontwikkeling op basis hiervan moet voortvarender en in het licht van het bovenstaande worden uitgevoerd en tot zichtbare resultaten leiden. Dit vereist dat korpsen landelijk gemaakte afspraken daadwerkelijk nakomen.

Daarnaast dient het vertrouwen van de politiemensen in de basisvoorzieningen en in de wijze waarop de implementatie tot nu toe is aangepakt, te worden hersteld. Bij de doorontwikkeling dienen politiewerk en politiemens centraal te staan. Draagvlak voor het delen van informatie is niet bij alle politiemensen even groot. Dit is inherent aan de politiecultuur en betekent dat het realiseren van de beoogde verbeterde samenwerking een moeizaam en taai proces is.

Korpsbeheerders en politieleiding dienen aan dit soort processen nadrukkelijker dan tot nu toe richting te geven en eensgezindheid uit te stralen om daadwerkelijk tot meer samenwerking en gemeenschappelijk functioneren te komen. Samenwerking niet als doel op zich maar om beter en effectiever politiewerk te kunnen leveren en daarmee een bijdrage te leveren aan een veiliger Nederland.

3.7 Aansluiting BVH en BVO op Basisregistraties e-Overheid

De Inspectie OOV heeft, hoewel dit er feitelijk geen deel van uitmaakt, naast het onderzoek naar de Samenwerkingsafspraken politie 2008 het onderzoek naar de aansluiting van BVH en BVO op de Basisregistraties e-Overheid betrokken. Aanleiding hiervoor was de vraag van de Tweede Kamer aan de minister van BZK, gesteld tijdens het spoeddebat op 28 januari 2010.

De onderzoeksvragen zijn:

- Zijn de ICT-basisvoorzieningen BVH en BVO van de politie aangesloten op de basisregistraties?
- Zo nee, welke afspraken zijn hierover gemaakt en wat is daarvan de stand van zaken?

De Inspectie concludeert op basis van het onderzoek het volgende.

- 1 De huidige ICT-Basisvoorzieningen van de politie zijn nog niet door middel van de daarvoor ontwikkelde standaards van de e-Overheid aangesloten op de momenteel bruikbare basisregistraties GBA, Kadaster (BRK) en Adressen en Gebouwen (BAG, dat nog slechts beperkt is gevuld). Alleen BVH heeft technische koppelingen met zowel de RDW-registers, als via het landelijke politiesysteem Personenserver met de GBA. De huidige BVO heeft geen koppelingen met basisregistraties en hierin is ook niet voorzien.
- 2 De politie maakt wel gebruik van enkele bestaande algemene overheidsregisters, namelijk de GBA, de RDW-registers en het Handelsregister. Dat gebeurt enerzijds door middel van genoemde BVH-koppeling naar de GBA. Anderzijds door directe bevraging, vanuit BVH naar het RDW-register, of specifiek als bevraging van het Kentekenregister, het Handelsregister en/of een gemeentelijke GBA vanuit de dagelijkse werkprocessen van de politie.
- 3 In de algemene toekomstplannen voor de informatiehuishouding van de politie (architectuur en ICT-strategie) is wel, zij het op een hoog abstractieniveau, sprake van te realiseren aansluitingen op sommige danwel alle basisregistraties van de e-Overheid. Die plannen zijn overigens vrijwel uitsluitend intern gericht, dat wil zeggen gericht op de politieke informatie die direct in de politieprocessen wordt vastgelegd en gebruikt. Aansluiting op de basisregistraties van de e-Overheid krijgt zo niet de prioriteit die nodig is voor tijdige realisatie in het kader van de ook voor de politie geldende bestuurlijke afspraken daarover.
- 4 Hoewel dus in de architectuur het hele scala aan e-bouwstenen van het NUP de revue passeert, wordt nergens aangegeven waartoe, wanneer en hoe aansluitingen van politiestructuren daarop wordt aangepakt. Het gaat vooral over de doorontwikkeling van de informatiehuishouding van de politie, met zijn ICT-Basisvoorzieningen, die overigens met de toekomstige Basisvoorziening Informatie (BVI) en Basisvoorziening Politie (BVP), en met een geheel vernieuwde politiegegevensarchitectuur, op nieuwe leest worden geschoeid. Die doorontwikkeling staat op het niveau van informatieplanning, vooronderzoek en ontwerp voor de jaren 2010 - 2013 slechts zeer globaal gepland. Verdere aansluiting van de politie op de basisregistraties van de e-Overheid zal dan ook niet voor 2014 aan de orde zijn. Nadere afspraken of concrete tijdsplanningen zijn daarover niet gemaakt.

- 5 Toepassing van de standaard bouwstenen van de e-Overheid voor de gegevensuitwisseling met de basisregistraties, te weten Digikoppeling, Digimelding en de Stelselcatalogus/ Digilevering komen voor in de architectuurprincipes. Maar in de documentatie van de ICT-plannen van de politie wordt dat nog nauwelijks geconcretiseerd. Daarmee is deze standaard voor vele betrokkenen klaarblijkelijk onbekend en voor de governance op de ICT-ontwikkelingen bij de politie geheel buiten beeld.

Overigens blijkt uit een gateway review naar het Nationaal Uitvoeringsprogramma dienstverlening en e-Overheid (NUP) dat in december 2009 is uitgevoerd, dat dit programma overheidsbreed zijn doelstellingen niet haalt als maatregelen op korte termijn uitblijven. De stand van zaken met betrekking tot de aansluiting van de ICT-basisvoorzieningen van de politie en de basisregistraties dient mede in dit perspectief te worden gezien.



Het onderzoek

In dit eerste hoofdstuk beschrijft de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid achtereenvolgens de aanleiding en doelstelling van het onderzoek, de aanpak ervan en de opbouw van het rapport.

1.1 Aanleiding en doelstelling van het onderzoek

Verzoek van de ministers van BZK en van Justitie

De ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en van Justitie hebben de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (Inspectie OOV) gevraagd om – als vervolg op het onderzoek Samenwerkingsafspraken 2008 – een vervolgonderzoek uit te voeren naar de implementatie van de Basisvoorziening Handhaving (BVH), Basisvoorziening Opsporing (BVO), Basisvoor-ziening Capaciteitsmanagement (BVCM), de applicatie BlueView en naar het kenniscentrum personeelsvoorziening, in de periode januari 2010 - april 2010¹⁰. Dit verzoek is aangekondigd in het kabinetsstandpunt samenwerkingsafspraken en politiewet¹¹. De ministers vragen de Inspectie in hun brief¹² ook of ten aanzien van het gebruik van de systemen sprake is van aanloopproblematiek bij de invoering van de systemen en of die problematiek terugloopt bij korpsen die langer met de systemen werken.

De Samenwerkingsafspraken politie 2008

Het onderzoek vloeit voort uit de afspraken die de ministers van BZK en van Justitie, met het oog op de verbetering van de samenwerking en het gemeenschappelijk functioneren van de politiekorpsen, in 2007 hebben gemaakt met de korpsbeheerders over negentien onderwerpen: de Samenwerkingsafspraken politie 2008¹³. Deze afspraken gingen over ICT, personeel, materieel en bovenregionale samenwerking. In januari 2008 hebben de beide ministers de Inspectie OOV verzocht om in de periode augustus - oktober 2008 te onderzoeken wat de stand van zaken is ten aanzien van de uitvoering van zeven van deze afspraken, en om aan te geven of het een reële verwachting is dat die zeven afspraken eind 2008 zullen zijn gerealiseerd. Drie afspraken¹⁴ betreffen de invoering van nieuwe ICT-systemen in de jaren 2008 en 2009. Voor deze drie afspraken hebben de ministers de Inspectie OOV tevens gevraagd om aan te geven of de korpsen bij de uitvoering van die afspraken op schema liggen en of met zekerheid kan worden gesteld dat de implementatie van de betreffende systemen in 2009 wordt afgerond. De ministers hebben de Inspectie verzocht uiterlijk 15 november 2008 te rapporteren. In het najaar van 2008 heeft de Inspectie OOV het onderzoek verricht. Zij heeft hierover op 15 november 2008 aan beide ministers gerapporteerd¹⁵.

¹⁰ Onderzoek implementatie en effectiviteit samenwerkingsafspraken Politie. Kenmerk 2009-0000610100.

¹¹ Kabinetsstandpunt samenwerkingsafspraken en politiewet, d.d. 19 december 2008, kenmerk 2008-0000615869.

¹² Deze brief is als bijlage II bij dit rapport gevoegd.

¹³ Zie bijlage I.

¹⁴ Dit betreft BVH, BVO en BVCM. BlueView moest eind 2008 bij alle korpsen in gebruik zijn.

¹⁵ Samenwerkingsafspraken politie 2008. Inspectie Openbare Orde en Veiligheid. November 2008.

Kabinetsreactie naar aanleiding van eerste onderzoek

De voortgang op het terrein van de samenwerkingsafspraken per medio 2008 is in beeld gebracht in de derde voortgangsrapportage van de korpsbeheerders, het rapport van de Inspectie OOV en de departementale monitoring. De ministers van BZK en van Justitie geven in het kabinetsstandpunt aan dat uit deze rapportages het beeld naar voren komt dat er de afgelopen anderhalf jaar grote vooruitgang is geboekt op de weg naar meer samenwerking en eenheid binnen de politie, maar dat er ook nog een aantal belangrijke stappen is te zetten. De ministers stellen dat de aandacht voor de uitvoering van de samenwerkingsafspraken niet mag verslappen. Een aantal afspraken zal immers in 2009 nog moeten worden gerealiseerd. De ministers geven in het kabinetsstandpunt aan dat zij de Inspectie OOV daarom de opdracht geven begin 2010 te rapporteren over het eindresultaat ten aanzien van de nu nog niet volledig gerealiseerde samenwerkingsafspraken. Met dit rapport geeft de Inspectie gevolg aan dit verzoek.

Onderzoek naar effectiviteit van de samenwerkingsafspraken

De minister van BZK heeft in het overleg met de Tweede Kamer van 24 juni 2009 toegezegd in het onderzoek van de Inspectie OOV te laten meenemen of de samenwerkingsafspraken ook effectief zijn, zonder een al te zware onderzoekslast te veroorzaken¹⁶. De minister deed deze toezegging nadat de Tweede Kamer aangaf dat bij het eerdere onderzoek slechts is gekeken naar de voortgang en niet naar de resultaten. De ministers hebben naar aanleiding van deze toezegging aan de Kamer, de Inspectie OOV in de hiervoor genoemde brief gevraagd om een onderzoek uit te voeren naar de effectiviteit van de samenwerkingsafspraken. Zij hebben in hun brief de hoofdvraag en deelvragen geformuleerd die met het onderzoek naar de effectiviteit van de samenwerkingsafspraken door de Inspectie OOV moeten worden beantwoord. Het begrip effectiviteit is nader toegelicht en aangegeven is op welke samenwerkingsafspraken dit van toepassing is.

Het onderzoek van de Inspectie OOV naar de Samenwerkingsafspraken kent derhalve de volgende centrale onderzoeksvragen:

- 1 Wat is de stand van zaken per januari 2010 ten aanzien van de uitvoering van de vijf eind 2008 nog niet volledig gerealiseerde samenwerkingsafspraken bij de korpsen en de voorziening tot samenwerking Politie Nederland (vtsPN)¹⁷?
- 2 Is sprake van aanloopproblematiek bij de invoering van de ICT-systemen BVH, BVO en BVCM en loopt die problematiek terug bij korpsen die langer met de systemen werken?
- 3 Draagt de implementatie van de ICT-systemen BVH, BVO en BlueView bij aan de verbetering van de uitvoering van de operationele politietaak?

¹⁶ Kamerstukken II, 2008-2009, 29 628, nr. 141.

¹⁷ Dit betreft BVH, BVO, BVCM, BlueView en het kenniscentrum personeelsvoorziening.

De centrale vraagstellingen zijn uitgewerkt in deelvragen. In hoofdstuk 2 zijn de deelvragen aan de hand van de onderzoeksbevindingen beantwoord.

De doelstelling van het onderzoek is antwoord te geven op deze vragen zodat de beide ministers verantwoording aan de Tweede Kamer kunnen afleggen over de bereikte resultaten ten aanzien van de samenwerkingsafspraken en over de effectiviteit ervan.

Scope

Het onderzoek dat de Inspectie OOV naar de samenwerkingsafspraken uitvoert, gaat dus verder dan het vorige. Het onderzoek van eind 2008 stond alleen in het teken van het toetsen of de samenwerkingsafspraken waren gerealiseerd. Dit tweede onderzoek kent een bredere scope: naast het vervolg op het eerste onderzoek, onderzoekt de Inspectie ook de aanloopproblematiek en de effectiviteit van de samenwerkingsafspraken. Dit heeft consequenties voor de onderzoeksaanpak en dit rapport.

Het vervolg op het eerste onderzoek (het vervolgonderzoek) beperkt zich tot het vaststellen of de afspraken zijn gerealiseerd. De twee andere onderdelen hebben een ander karakter en richten zich op meer kwalitatieve aspecten van de samenwerkingsafspraken en de samenwerking. Daar waar relevant zijn de onderlinge relaties weergegeven. De Inspectie geeft voor elk van de onderdelen van het onderzoek steeds het landelijke beeld; ze geeft geen overzicht per korps.

Afbakening

Het vervolgonderzoek richt zich voor wat betreft de eerste onderzoeksvraag op die aspecten die tijdens het vorige onderzoek niet of niet volledig waren gerealiseerd. Dit verschilt voor elke basisvoorziening per korps. De ministers geven in hun brief aan dat het onderzoek zich, gelijk aan het onderzoek naar de samenwerkingsafspraken politie 2008, zal richten op de vragen of de systemen technisch en organisatorisch zijn geïmplementeerd en of er daadwerkelijk mee wordt gewerkt. Daarbij, zo geven de ministers aan, dient gebruik te worden gemaakt van dezelfde onderzoeksmethodiek als bij het voorgaande onderzoek naar de samenwerkingsafspraken politie, inclusief het daarbij gebruikte toetsingskader. Kenmerkend voor dit deel van het onderzoek is dat het zich beperkt tot het vaststellen of de afspraken zijn gerealiseerd.

De tweede onderzoeksvraag betreft de aanvullende vraag van de ministers om in kaart brengen wat de aanloopproblemen bij de implementatie van de ICT-systemen zijn. Dit deel van het onderzoek heeft betrekking op BVH, BVO en BVCM. BlueView is bij dit onderzoek niet meegenomen omdat dit systeem feitelijk al voor het tot stand komen van de samenwerkingsafspraken was geïmplementeerd. Er was dus geen sprake van implementatie van een nieuw systeem waardoor onderzoek naar aanloopproblemen niet relevant is.

De derde onderzoeksvraag heeft betrekking op de effectiviteit van de samenwerkingsafspraken. Het onderzoek dat de Inspectie OOV daarnaar heeft uitgevoerd is, conform het verzoek van de ministers, gericht op de mate waarin de ICT-systemen BVH, BVO en BlueView bijdragen aan de verbetering van de uitvoering van de operationele politietaak. De ministers verzoeken de Inspectie bij het onderzoek naar effectiviteit het oordeel van de gebruikers te betrekken. Ook dient ze te onderzoeken of de korpsen de informatie uit BVH en BVO volgens de in het Project Initiatie Document (PID) vastgestelde procedures naar BlueView exporteren.

Aansluiting BVH en BVO op Basisregistraties e-Overheid

Op 28 januari 2010 hield de Tweede Kamer met de minister van BZK een spoeddebat¹⁸ in verband met ICT-problemen bij de politiekorpsen in Noordoost Nederland¹⁹ (NON). Naar aanleiding van dat debat heeft de minister van BZK de Inspectie OOV in een brief²⁰ gevraagd om in haar onderzoek mee te nemen of BVH en BVO zijn aangesloten op de zogenaamde basisregistraties e-Overheid²¹ en om aan te geven wat de stand van zaken daarvan is. Dit onderzoek staat feitelijk los van het onderzoek naar de Samenwerkingsafspraken politie 2008 waarover hier wordt gerapporteerd. Het onderzoek naar de aansluiting is in opdracht van de Inspectie OOV uitgevoerd door Het Expertise Centrum (HEC). Het onderzoeksrapport van HEC maakt als bijlage IV integraal deel uit van dit rapport.

Audit ICT-problemen in Noordoost Nederland

Naar aanleiding van de problemen van de ICT-systemen bij de politiekorpsen in NON heeft de minister van BZK met de voorzitter van het Korpsbeheerdersberaad (KBB) afgesproken dat een externe audit wordt uitgevoerd. Hoewel deze audit raakvlakken heeft met het onderzoek van de Inspectie OOV, is deze audit niet door de Inspectie uitgevoerd. Wel zijn afspraken gemaakt over onderlinge afstemming van de beide onderzoeken en over het betrekken van de bevindingen van dit onderzoek naar de samenwerkingsafspraken bij de externe audit. De oplevering van de resultaten van de externe audit is afgestemd met die van dit rapport.

18 Handelingen, 2009-2010, 29 628, nr. 48.

19 Dit betreft de regionale politiekorpsen Groningen, Fryslân, Drenthe, IJsselland, Twente, Noord- en Oost-Gelderland, Gelderland-Midden en Gelderland-Zuid.

20 Aanvulling op onderzoek implementatie en effectiviteit samenwerkingsafspraken politie. Kenmerk 2010-0000107195. Zie bijlage III.

21 Basisregistraties behoren tot de bouwstenen van het Nationaal Uitvoeringsprogramma voor Dienstverlening en e-Overheid (NUP) waarop ook door de gemeenten wordt aangesloten in het kader van het EGEM-programma.

1.2 Aanpak van het onderzoek

Het onderzoek van de Inspectie OOV naar de Samenwerkingsafspraken politie 2008 richt zich feitelijk op drie aspecten:

- a vervolgonderzoek naar de vijf nog niet volledig gerealiseerde samenwerkingsafspraken;
- b aanloopproblematiek;
- c effectiviteit van samenwerkingsafspraken.

Het onderzoek kent drie fasen:

- 1 voorbereiding: oktober 2009 - begin januari 2010;
- 2 uitvoering: januari - begin maart 2010;
- 3 analyse en rapportage: maart - april 2010.

Vervolgonderzoek

De ministers hebben de Inspectie OOV gevraagd een vervolgonderzoek uit te voeren naar de vijf nog niet volledig gerealiseerde samenwerkingsafspraken: BVH, BVO, BlueView, BVCM en het kenniscentrum personeelsvoorziening²². De Inspectie heeft dit vervolgonderzoek, conform het verzoek van de beide ministers, op dezelfde wijze uitgevoerd als het eerdere onderzoek in de tweede helft 2008. De bij dat eerste onderzoek gebruikte toetsingskaders vormen hiervoor de basis. Doordat ten tijde van dit vervolgonderzoek de basisvoorzieningen bij alle korpsen moesten zijn ingevoerd, lag het accent van het vervolgonderzoek naar de ICT-systemen meer dan de vorige keer op het daadwerkelijke gebruik ervan. De Inspectie OOV heeft in de maanden oktober en november 2009 een heroriëntatie uitgevoerd naar de meest actuele stand van zaken ten aanzien van de vier ICT-systemen. Daartoe heeft zij gesprekken gevoerd met landelijke projectleiders en andere relevante functionarissen.

In de laatste twee maanden van 2009 heeft de Inspectie schriftelijke informatie bij de korpsen opgevraagd. Ook stuurde de Inspectie in die periode aan alle korpsen vragenlijsten, afgestemd op de specifieke situatie per korps. Hierdoor kreeg de Inspectie voordat ze aan de uitvoeringsfase begon, een beeld van de stand van zaken in elk korps en kon ze de korpsbezoeken goed voorbereiden. Mede op basis van de ingevulde enquêtes zijn tijdens de korpsbezoeken aanvullende en verdiepende vragen gesteld.

De Inspectie OOV heeft een interviewprotocol opgesteld dat vooraf aan de te interviewen personen beschikbaar is gesteld. Van elk interview is een gespreksverslag gemaakt. Het conceptverslag is voor hoor en wederhoor naar de geïnterviewde gestuurd. Nadat deze dit concept met eventuele verbeteringen van feitelijke aard naar de Inspectie heeft teruggestuurd, is het verslag definitief geworden. Uitsluitend definitieve verslagen zijn in het onderzoek betrokken.

²² Het kenniscentrum draagt sinds de definitieve oprichting in november 2008 als afdeling binnen de vtsPN de naam 'Expertisecentrum Personeelsvoorziening' (ECPV).

Het onderzoek in de korpsen en bij de vtsPN (het veldonderzoek) vond plaats in de maanden januari, februari en eerste week maart 2010. Tijdens deze fase is zowel informatie verzameld voor zowel het vervolgonderzoek, voor de ervaren problemen bij het gebruik van de systemen, als ook informatie ten behoeve van het onderzoek naar de effectiviteit van de samenwerkingsafspraken.

De Inspectie heeft tijdens deze korpsbezoeken interviews gehouden met uitvoerende politiemedewerkers, regionale projectleiders, portefeuillehouders en andere voor het onderzoek relevante functionarissen. In totaal heeft de Inspectie OOV bijna 500 mensen in de korpsen geïnterviewd en zijn ruim 30 mensen bij de vtsPN gesproken. Daarnaast heeft de Inspectie voor het vervolgonderzoek in totaal ruim 200 praktijktoetsen uitgevoerd waarmee zij het gebruik van de systemen heeft geobserveerd en getoetst. De invulling van deze praktijktoetsen is gebaseerd op het vorige onderzoek en is per basisvoorziening nader uitgewerkt. De Inspectie heeft bij elk korps steekproefsgewijs, dat wil zeggen bij een selectie personen en processen per korps, onderzocht in hoeverre de basisvoorziening op de wijze zoals is bedoeld, wordt gebruikt.

De technische implementatie van de basisvoorzieningen, voor zover nog niet gerealiseerd ten tijde van het eerste onderzoek, is in de periode januari - maart 2010 in opdracht van de Inspectie OOV onderzocht door HEC. Dit bureau heeft dit deel van het onderzoek ook tijdens de eerste meting onderzocht. Daarnaast heeft HEC de intensiteit van het daadwerkelijke gebruik van de basisvoorzieningen door de korpsen en aanloopproblematiek bij de vtsPN en verzorgingsgebieden (VG-en) onderzocht.

Het onderzoek naar de stand van zaken van het kenniscentrum personeelsvoorziening heeft plaatsgevonden bij de vtsPN en is gebeurd aan de hand van interviews en het raadplegen van documenten. Het toetsingskader van het eerste onderzoek is hierbij wederom gebruikt.

Aanloopproblematiek

Om de aanloopproblematiek bij BVH, BVO en BVCM in kaart te brengen heeft de Inspectie OOV de ervaren problemen bij zowel de vtsPN (de 'leverancier' van de systemen) als bij de korpsen geïnventariseerd en bekeken in hoeverre die overeenkomen. Daarbij is eveneens onderzocht in welke mate aanpassingen hebben geleid tot oplossingen.

Om de problemen boven tafel te krijgen, zijn meerdere bronnen geraadpleegd:

- 1 Bij de vtsPN is informatie opgevraagd over de problemen, ervaringen en klachten vanuit de korpsen die bij de invoering en het verdere gebruik van de basisvoorzieningen zijn geregistreerd. Het betreft verslagen en dergelijke vanaf het begin van de invoering. Hierbij verkrijgt de Inspectie een beeld van incidentele en structurele problemen die al of niet verholpen zijn of zullen worden en het verloop daarvan.
- 2 Idem dito bij de VG-en van de vtsPN.
- 3 Bij de korpsen is via de enquête/vragenlijst (antwoorden en opgevraagde documentatie) en in aanvulling daarop uit de interviewronde bij de korpsbezoeken informatie verzameld over bestaande problemen en het verloop daarvan.

Effectiviteit

De Inspectie heeft het verzoek gekregen om te onderzoeken of de implementatie van de ICT-systemen BVH, BVO en BlueView bijdraagt aan de verbetering van de uitvoering van de operationele politietaak. Hierbij dient het oordeel van de gebruikers te worden betrokken en dient te worden onderzocht of de korpsen de informatie uit BVH en BVO volgens de in de PID vastgestelde procedures naar BlueView exporteren.

De Inspectie verstaat onder ‘operationele politietaak’ de uitvoerende politieprocessen intake, noodhulp, handhaven en opsporen. Hiermee blijft de Inspectie zo dicht mogelijk bij de ondersteunende functie van BVH, BVO en BlueView. Deze ondersteunen immers deze uitvoerende politieprocessen die kenmerkend zijn voor de uitvoering van de operationele politietaak.

De Inspectie OOV heeft, zoals verzocht door de ministers, de effectiviteit van de samenwerkingsafspraken op een kwalitatieve wijze onderzocht onder een aantal gebruikers van BVH, BVO en BlueView op operationeel, tactisch en strategisch niveau binnen de politiekorpsen. In interviews is gevraagd naar hun opvatting over de mate waarin het nieuwe ICT-systeem de betreffende deelprocessen van de politietaak waar zij in werken, concreet ondersteunt en een verbetering betekent ten opzichte van de oude situatie. De producten die de te interviewen personen in hun dagelijks werk door middel van BVH, BVO en BlueView gebruiken of creëren, dienden als leidraad. Bij de interviews is ingegaan op de relatie tussen hun ervaringen met hun werk en de werking van het betreffende ICT-systeem. Invalshoeken hierbij zijn:

- kwaliteit van de informatie;
- bereikbaarheid van de informatie;
- beschikbaarheid van de informatie;
- snelheid;
- gebruiksvriendelijkheid;
- de mate waarin de gebruikers aangeven dat het systeem bijdraagt aan de door hen uit te voeren politietaak ten opzichte van hun ervaringen vóór de invoering van het systeem.

Daarnaast heeft de Inspectie de intensiteit van invoer in en raadpleging van de systemen en de managementsrapportagefunctie van de ICT-systemen onderzocht.

Ook heeft de Inspectie op verzoek van de ministers een gesprek gevoerd met de voorzitter van de Werkgroep Gebruik Basisvoorzieningen die door het korpsbeheerdersberaad is ingesteld. Het advies van die werkgroep, neergelegd in het rapport ‘Om te begrijpen moet je goed luisteren’, heeft de Inspectie bij haar onderzoek betrokken.

De in het vervolgonderzoek verkregen informatie over het daadwerkelijke gebruik van de systemen is betrokken bij het analyseren van gebruikersstatistieken ten behoeve van het onderzoek naar de effectiviteit. Informatie over de intensiteit van zowel het raadplegen van als de invoer in de systemen is mede benut om uitspraken over de effectiviteit te doen.

HEC heeft de export van data uit BVH en BVO naar BlueView, als onderdeel van het onderzoek naar de effectiviteit, onderzocht.

Administratieve belasting

Een uitgangspunt bij het onderzoek is dat de administratieve belasting voor de korpsen tot een minimum beperkt blijft. Dit heeft de Inspectie gerealiseerd door:

- geen aspecten te onderzoeken die tijdens het vorige onderzoek al zijn gerealiseerd;
- de feitelijke korpsbezoeken zo kort mogelijk te laten zijn door vooraf schriftelijke informatie op te vragen;
- informatie die betrekking heeft op zowel de verschillende deelaspecten van het onderzoek zoveel mogelijk gelijktijdig te verzamelen en te combineren.

Het onderzoek naar de effectiviteit en naar (aanloop)problemen bij de implementatie van de systemen en het onderzoek naar de aansluiting van BVH en BVO en de basisregistraties e-Overheid heeft wel tot extra onderzoekshandelingen geleid.

Hoor en wederhoor

Het conceptrapport is – zonder samenvatting en conclusies – aan leden van het KBB en Raad van Korpschefs in oprichting (RKC i.o.) ter hand gesteld om het te beoordelen op feitelijke onjuistheden en ontbrekende relevante aspecten. Beide gremia hebben op 3 mei 2010 hun reactie schriftelijk kenbaar gemaakt. De Inspectie heeft daar waar van toepassing de opmerkingen in het definitieve rapport verwerkt. Indien de Inspectie op basis van haar onderzoeksbevindingen tot een andere opvatting komt dan KBB en RKC i.o., is dat bij de betreffende passage in het rapport weergegeven.

1.3 Indeling rapport

Dit rapport begint met de samenvatting en conclusies van de vier deelonderzoeken die de Inspectie heeft verricht: drie deelonderzoeken in het kader van de Samenwerkingsafspraken politie 2008 en een deelonderzoek naar de aansluiting van BVH en BVO op de basisregistraties e-Overheid.

Vervolgens begint hoofdstuk 1 met de aanleiding en doelstelling van het onderzoek en geeft het inzicht in de aanpak ervan.

Hoofdstuk 2 beschrijft de onderzoeksresultaten van de vijf samenwerkingsafspraken. Het geeft per samenwerkingsafpraak de achtergrond, gevolgde werkwijze, onderzoeksbevindingen, analyse en beoordeling. Afhankelijk van de specifieke onderzoeksvragen voor de basisvoorzieningen komen hierbij het vervolgonderzoek, de aanloopproblematiek en de effectiviteit aan de orde.

Aansluitend gaat de Inspectie in hoofdstuk 3 in op de inrichting en continuïteit van de landelijke informatiehuishouding en de ICT-ondersteuning bij de Nederlandse politie.

De resultaten van het onderzoek naar de aansluiting van BVH en BVO op de basisregistraties e-Overheid beschrijft de Inspectie OOV in hoofdstuk 4.

Aan het einde van het rapport zijn enkele bijlagen en een afkortingenlijst opgenomen, waaronder het rapport van HEC 'ICT-basisvoorzieningen Politie en Basisregistraties e-Overheid' (bijlage IV).



2

De resultaten van het onderzoek

In dit hoofdstuk beschrijft de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid de resultaten van het onderzoek naar de vijf samenwerkingsafspraken: Basisvoorziening Handhaving (BVH), Basisvoorziening Opsporing (BVO), applicatie BlueView, Basisvoorziening Capaciteitmanagement (BVCM) en het kenniscentrum personeelsvoorziening.

In de paragrafen gaat de Inspectie in op de achtergrond van de betreffende samenwerkingsafpraak, waarbij tevens kort wordt teruggekeken naar de resultaten van het vorige onderzoek, op de doel- en vraagstelling en op de aanpak van het betreffende deelonderzoek. Aansluitend geeft de Inspectie voor het vervolgonderzoek, de aanloopproblematiek (bij BVH, BVO en BVCM) en de effectiviteit (bij BVH, BVO en BlueView) haar bevindingen, analyse en beoordeling. Ze beantwoordt daarin de onderzoeksvragen van de betreffende deelonderzoeken.

2.1 Basisvoorziening Handhaving

2.1.1 Achtergrond

Politie en politiek hebben gekozen voor een meer landelijke aanpak van de informatievoorziening bij de Nederlandse politie. Concreet heeft dit geleid tot het besluit om voor handhaving en onderdelen van de opsporing bij alle korpsen één systeem in te voeren, de zogenaamde Basisvoorziening Handhaving (BVH). De uitwerking van dit besluit is onderdeel geworden van de samenwerkingsafspraken die zijn gemaakt tussen politie en kabinet²³.

In het inspectierapport Samenwerkingsafspraken politie 2008 heeft de Inspectie gerapporteerd over de – verwachte – stand van zaken ten aanzien van BVH ultimo 2008. In het kabinetsstandpunt naar aanleiding van deze rapportage wordt aangegeven dat de Inspectie begin 2010 zal rapporteren over het eindresultaat ten aanzien van de nog niet volledig gerealiseerde samenwerkingsafspraken.

Dit deelonderzoek is daarmee een vervolg op het eerste onderzoek over de samenwerkingsafspraken. De onderzoekopdracht is aangevuld met de vraag naar ervaringen met aanloopproblemen bij – in casu – de invoering van BVH en naar de effectiviteit van de samenwerkingsafpraak op dit onderdeel.

Het inspectieonderzoek uit 2008 heeft ten aanzien van de implementatie van BVH het volgende vastgesteld:

- technisch gezien is BVH geïnstalleerd bij de verzorgingsgebieden (VG-en) Noordoost, Midden, Noordwest en Zuid, niet geïnstalleerd bij West en Zuid-West;
- feitelijk gebruik van BVH binnen de onderzoeksperiode (augustus - september 2008) in Limburg-Zuid en Flevoland en buiten de onderzoeksperiode (oktober 2008) in Brabant-Noord.

2.1.2 Doel- en vraagstelling deelonderzoek

De doelstelling is een overzicht te geven van de stand van zaken ten aanzien van de afspraak om BVH bij de korpsen in te voeren en of kan worden vastgesteld dat de implementatie in de korpsen per januari 2010 is afgerond. Daarbij wordt tevens beoogd inzicht te krijgen in eventuele aanloopproblemen bij de invoering van BVH en het verloop daarvan evenals in het effect van BVH als samenwerkingsafpraak.

²³ Inhoud samenwerkingsafpraak: de invoering van de Basisvoorziening Handhaving start in 2007 conform een door het bestuur van de vtsPN vastgesteld implementatieplan. Eind 2008 hebben minstens dertien korpsen de implementatie afgerond, een aantal korpsen is met de implementatie gestart en de resterende korpsen zullen in 2009 volgen. Eind 2008 kan met zekerheid worden gesteld dat de implementatie in 2009 wordt afgerond.

Centrale vragen voor dit deelonderzoek zijn:

- 1 Wat is de stand van zaken per januari 2010 ten aanzien van de technische implementatie, de organisatorische implementatie en het daadwerkelijke gebruik van BVH bij de politiekorpsen en de vtsPN waar bij het vorige onderzoek nog geen sprake was van volledige implementatie?
- 2 Wat zijn de huidige problemen bij het gebruik van BVH?
- 3 Nemen de geconstateerde problemen af naarmate BVH langer wordt gebruikt?
- 4 Draagt het gebruik van BVH bij aan de verbetering van de operationele politietaak?

De Inspectie richt zich voor de beantwoording van de vragen die betrekking hebben op de stand van zaken alleen op die aspecten die tijdens het vorige onderzoek niet of niet volledig waren gerealiseerd.

Voor de technische implementatie van BVH geldt dat de Inspectie OOV in de rapportage Samenwerkingsafspraken 2008 heeft geconstateerd dat deze voorziening nog niet was geïnstalleerd bij de VG-en Zuid en West. Het Expertise Centrum (HEC) onderzoekt in opdracht van de Inspectie of dit inmiddels wel het geval is. Voor wat betreft de organisatorische implementatie geldt dat dit op grond van de rapportage Samenwerkingsafspraken 2008 is gerealiseerd in de korpsen Limburg-Zuid, Flevoland en Brabant-Noord. Gelet op de verwachte stand van zaken per januari 2010 met betrekking tot de invoering van BVH zijn alle korpsen door de Inspectie benaderd met een geactualiseerde vraagstelling over de organisatorische implementatie.

2.1.3 Aanpak onderzoek

De Inspectie OOV heeft voor de vraagstelling naar de stand van zaken per 2010 en de aanloopproblematiek gebruik gemaakt van schriftelijke bronnen van de vtsPN, VG-en en de korpsen met betrekking tot de invoering, uitvoering en het gebruik van BVH. Er is een enquête uitgezet onder de korpsen, die voorafgaand aan het korpsbezoek is toegezonden, ingevuld en teruggezonden. Bij de korpsbezoeken zijn verdiepende interviews gehouden met domeinmanagers en projectleiders bij de vtsPN, met projectleiders en portefeuillehouders bij de korpsen, proceseigenaren van die processen waarbij BVH wordt gebruikt en met medewerkers/gebruikers van de basisvoorziening.

Genoemde functionarissen zijn bevroegd op basis van hun verantwoordelijkheid en/of positie (strategisch, tactisch, uitvoerend) ten aanzien van de drie onderwerpen van dit onderzoek, te weten: het vervolgonderzoek met betrekking tot de implementatie van BVH, de aanloopproblematiek respectievelijk de effectiviteitsvraag.

Het daadwerkelijk gebruik van BVH is steekproefsgewijs getoetst onder een kwalitatief (noodhulp, intake, handhaving, opsporing) representatieve groep (van vier) medewerkers van de korpsen.

De toets richtte zich op het invoeren en raadplegen van data. De betrokken onderzoekers van de Inspectie hebben hiervoor bij het korps Haaglanden een instructiemiddag gevolgd van BVH en via E-pol (een elektronische leeromgeving voor politiemedewerkers) ook gebruik gemaakt van de BVH-basiscursus versie 1.0 (onderdelen 1 invoeren en 2 raadplegen).

Voor de vraag naar de effectiviteit van BVH met betrekking tot de operationele politietaak is informatie gehaald uit gebruikersstatistieken (mutaties, raadplegingen, uitwisseling), uit sturingsdocumenten op basis van BVH-informatie, de enquête en door gerichte vraagstelling in de interviews in de korpsen op strategisch, tactisch en operationeel niveau. De informatie over de technische implementatie is verkregen uit het onderzoek dat in opdracht van de Inspectie separaat door HEC is uitgevoerd.

2.1.4 Bevindingen, analyse en beoordeling

In deze paragraaf worden achtereenvolgens het vervolgonderzoek, de aanloopproblematiek en de effectiviteit besproken. De bevindingen worden aan de hand van de volgorde van de deelvragen behandeld.

2.1.4.1 Vervolgonderzoek

Voor een beoordeling van de voortgang van de invoering van BVH (stand van zaken per 1 januari 2010) is gebruik gemaakt van het normenkader van het eerste inspectieonderzoek naar de samenwerkingsafspraken. Naast de technische indicatoren (onderzocht door HEC) is onderzoek gedaan naar de toen geformuleerde – organisatorische – indicatoren met betrekking tot de implementatie en naar het daadwerkelijk gebruik²⁴.

Op grond van de door de vtsPN opgestelde implementatiekalender BVH (peildatum 1 juli 2009) was de implementatie van BVH ultimo 2009 bij alle korpsen voorzien. Alle korpsen met uitzondering van vier in VG Zuid hebben aangegeven dat de implementatie volgens de implementatiekalender is verlopen. Het uitstel lag daarbij vooral bij de start van het landelijke implementatietraject (in de periode augustus 2008 - februari 2009); het heeft geen invloed gehad op de vastgestelde planning. De belangrijkste oorzaak was dat de applicatie nog niet aan minimale functionele eisen voldeed.

Technische implementatie

De Inspectie heeft met haar onderzoek vastgesteld dat er op de peildatum van het onderzoek een compleet ingerichte ICT-beheerstructuur is, waarbij het technisch beheer wordt uitgevoerd door de VG-en. Dit is voor BVH primair gericht op:

- technische implementaties van BVH met de applicatie, databases en koppelingen, initieel en vervolgens de opvolgende software-releases met servicepacks (SP's) en software-updates (hot fixes);
- servicemanagement voor het gebruik van BVH bij de korpsen, in het bijzonder de helpdesk-functie en daar achter liggende oplosgroepen bij het VG;
- het in werking houden van de onderliggende technische infrastructuur (hardware/servers, netwerken/systeemkoppelingen, besturingssoftware inclusief Citrix, database management, werkstations en de algemene kantoorautomatisering).

²⁴ Onder andere: regeling beheer, toekenning autorisaties, informatiebeveiliging, Service Level Agreements (SLA's) en audits.

De technische implementatie en beschikbaarheid van BVH is getoetst aan de hand van diverse indicatoren:

- een test- en acceptatieomgeving: alle VG-en hebben een aparte productie-, oefen- en testomgeving, maar verslagen heeft men niet kunnen laten zien;
- toegang/icoon: alle medewerkers in de primaire politieprocessen hebben toegang tot BVH;
- stabiliteit: in het VG Noordoost zijn performance- en stabiliteitsproblemen vastgesteld. Deze golden niet alleen voor BVH maar ook voor andere applicaties;
- concurrent use: van drie VG-en zijn gebruikaccounts danwel inloggegevens ontvangen;
- releasemanagement: in alle korpsen draait dezelfde release 1.1, maar daarbinnen kunnen het servicepack en al dan niet geïnstalleerde hot fixes verschillen;
- legacy: Xpol is de onderliggende oude applicatie (en database) van BVH. Alle VG-en geven aan dat de BPS-systemen worden uitgefaseerd;
- conversie: verwerking in BPS-systemen is gestopt, conversie van gegevens uit BPS-systemen wordt niet gedaan;
- autorisatie: de korpsen zijn verantwoordelijk voor autorisatie, het VG voert dit feitelijk uit;
- statistiek en berichtenverkeer: statistieken van BVH-gebruik zijn er niet, op landelijk Functioneel Beheerniveau wordt gewerkt aan een monitorprogramma. Uit de export van BVH-gegevens naar BlueView en de recent teruglopende aanwas van BPS-gegevens naar BlueView is af te leiden dat de BVH-database van de korpsen wel degelijk wordt gevuld.

BVH is technisch gezien niet één softwareapplicatie, maar een complex samenstel van applicaties en softwaremodules:

- de Xpol-applicatie;
- de nieuwe grafische schil daar omheen;
- exportsoftware voor BlueView;
- een Intranet- danwel Internetaangifte functie;
- een fors aantal satellietapplicaties, waarvan vier 'landelijk standaard' zijn;
- externe koppelingen en koppelvlakken, zoals naar de Personenserver van de politie.

Technische documentatie over BVH is door de vtsPN gedeeld met de VG-en.

BVH is, hoewel vier satellieten als standaard zijn aangemerkt en BVH overal op de Personenserver is aangesloten, niet overal als hetzelfde softwaregeheel geïmplementeerd:

- de korpsen kiezen soms zelf wat men wel of niet van een servicepack wil meenemen;
- de Chief Information Officer (CIO) en/of Functioneel Beheerder van het korps maakt eigen keuzes ten aanzien van de aan te sluiten satellieten, extra koppelingen en men kan ook korpseigen satellieten blijven gebruiken, bijvoorbeeld het korps Rotterdam-Rijnmond met zijn eigen Internet-aangifte;
- het korps Amsterdam-Amstelland heeft 21 satellieten op BVH aangesloten, waarbij het korps zelf ook verantwoordelijk is voor aansluiting en onderhoud daarvan.

Het eventueel niet of niet volledig bijhouden van de servicepacks en ook eigen keuzes over wat wel of niet wordt gekoppeld (ook al gebeurt dat in overleg met de landelijke projectleider), geven risico's voor systeemstabiliteit en performance.

Organisatorische implementatie

De invoering van BVH in de korpsen is getoetst aan een aantal organisatorische aspecten. Uit het onderzoek blijkt dat het functioneel beheer voornamelijk op korpsniveau is georganiseerd. In het VG Zuid is het primaat voor het functioneel beheer gelegd bij het regiokorps Limburg-Zuid. In de andere VG-en vindt regelmatig overleg plaats tussen de korpsen; landelijk overleg over het functioneel beheer heeft geen structurele vorm. De verantwoordelijkheid voor het beheer is bij alle korpsen geborgd en belegd bij een korpsonderdeel op het gebied van informatiemanagement of facilitymanagement. Het applicatiebeheer van BVH is op landelijk niveau belegd bij de vtsPN (het softwarehouse in Meppel). Dit betekent dat de vtsPN verantwoordelijk is voor het in stand houden van de programmatuur waarmee de functionaliteit van BVH wordt gerealiseerd. In het verlengde daarvan ligt de vraag naar het bestaan van een Service Level Agreement (SLA). Er is voor BVH (nog) geen landelijke overeenkomst. Wel heeft het Landelijk Project BVH inmiddels richtlijnen opgesteld en het document overgedragen aan de vtsPN. In het Project Initiatie Document (PID) BVH was overigens niet opgenomen dat een SLA zou worden afgesloten. In het merendeel van de korpsen is overigens wel sprake van een voorziening. Dit verschilt per VG waarbij soms nog vastgehouden wordt aan bestaande afspraken over het vroegere BPS; in de andere gevallen zijn afspraken zijn gemaakt op VG-niveau of worden deze nog gemaakt. BVH valt hierbij vaak onder SLA-afspraken voor meerdere applicaties die bij de korpsen in gebruik zijn. Feitelijk dient hier nog een aantal stappen te worden genomen, wat ook blijkt uit de respons op de enquête waarin drie korpsen aangeven dat daadwerkelijk afspraken zijn gemaakt over het uitvoeren van audits op het nakomen van het SLA.

Zowel in de enquête als tijdens de interviews bij de korpsbezoeken is gevraagd naar de informatiebeveiliging voor BVH. Uit reacties van de korpsen maakt de Inspectie op dat het onderwerp bij de implementatie van BVH niet uitdrukkelijk als beheeronderwerp is uitgelicht; het was ook geen onderwerp in het landelijk project. Er wordt vaak verwezen naar het algemene, overkoepelende informatiebeveiligingsbeleid (of -plan) van het korps. Er is dan geen apart beveiligingsplan voor BVH. De beveiliging wordt gekoppeld aan interne procedures, autorisaties of aan eisen uit de Leidraad Basisbeveiligingsniveau Nederlandse Politie (BBNP). Hoewel de verantwoordelijkheid hierbij conform de regelgeving duidelijk op regionaal niveau ligt, wordt door de korpsen ook gewezen op de verantwoordelijkheid van de vtsPN met het oog op de beveiliging van het systeem. Uit het onderzoek blijkt dat er geen uitgesproken uniform gedachtegoed is. Dit is volgens de Inspectie echter wel noodzakelijk vanwege de aard van het onderwerp en het landelijke karakter van de basisvoorziening. In dit verband wijst de Inspectie ook op de opmerking van diverse korpsen over de situatie dat BVH nog niet voldoet aan de eisen van de Wet politiegegevens (Wpg), zoals de verwerking van politiegegevens met het oog op de uitvoering van de politietaak²⁵.

²⁵ Illustratief is het voorbeeld van een voormalig Xpol-korps, dat op basis van informatie die al uit BVH had moeten worden verwijderd, besloot tot een aanhouding met inzet van een arrestatieteam.

In het perspectief van samenwerking en Informatie Gestuurde Politie (IGP) is de mogelijkheid van het delen van informatie tussen de korpsen volgens de Inspectie een wezenlijke factor. De organisatie hiervan heeft consequenties voor de inrichting van de (werk) processen en de vertaling daarvan in de techniek. Met de invoering van de techniek van BVH voorafgaand aan procesharmonisatie is feitelijk – en naar de Inspectie is gebleken omwille van de voortgang – bewust gekozen voor de omgekeerde weg. Anders dan bij BVO had BVH geen opdracht tot harmonisatie van (werk)processen. De Gegevenset Handhaving en de daarbij behorende (landelijke set) formulieren zouden impliciet moeten leiden tot harmonisatie; in het PID BVH staat dan ook niets over harmonisatie. Deze werkwijze is bevestigd door de landelijke projectleider BVH van de vtsPN. Uit het onderzoek blijkt dat korpsen incidenteel werkprocessen aanpassen op het systeem, maar dat gezamenlijke activiteiten op het gebied van harmonisatie door hen feitelijk vooruitgeschoven zijn. Er zijn bij de diverse VG-en wel initiatieven of soms concrete acties om tot procesharmonisatie te komen. Hierbij moeten cultuur- en organisatieverschillen worden opgelost, waarbij de achtergrond van voormalig Xpol-korps of BPS-korps ook een factor van betekenis blijkt. De Inspectie onderkent de inspanning die een dergelijk traject voor de korpsen betekent maar wijst op het belang van standaardisatie in het licht van bovenbedoeld perspectief van samenwerking en een uniforme landelijke informatiehuishouding. Landelijke sturing of afstemming heeft daarbij toegevoegde waarde al was het maar om elkaar inzicht te bieden in de reikwijdte van procesharmonisatie, bijvoorbeeld de invloed op organisatiestructuren. In aansluiting op opvattingen hierover in het land ziet de Inspectie hier een rol weggelegd voor de proceseigenaren Handhaving in de korpsen. Zij kunnen op tactisch niveau ten aanzien van de verdere ontwikkeling van BVH de functie vervullen die de Landelijke Stuurgroep heeft op strategisch niveau en de Change Advisory Board (CAB) meer basaal op onderwerpen op het operationele niveau.

In de enquête hebben de korpsen aangegeven welke aantallen medewerkers zijn opgeleid om gebruik te gaan maken van BVH. Afgezet tegen de feitelijke sterkte van het aantal executieve medewerkers (inclusief de aspiranten; peildatum 31 december 2009) is dit percentage bijna 100. Hieruit kan worden afgeleid dat het voor de korpsen een grote inspanning heeft betekend om deze prestatie te kunnen leveren. De aantallen medewerkers die op genoemd moment nog dienden te worden opgeleid zijn minimaal. Het betreft voornamelijk langdurige zieken die weer aan het werk gaan of anderszins langdurig afwezig; voorts nieuwkomers en zij-instromers. Alle korpsen hebben voor de zittende medewerkers intern en/of op VG-niveau een voorziening getroffen (docenten en les-ruimten), waarbij ook gebruik gemaakt kan worden van opfris- of herhalingscursussen en dergelijke.

Autorisatie en de procedure voor toegang tot BVH zijn door alle korpsen geregeld: aan de hand van functieprofielen, op basis van eerdere toegangsrechten tot BPS, Genesys of Xpol of de gevolgde opleiding voor de applicatie. In de meeste korpsen is sprake van autorisatieplannen op regionaal niveau.

Gebruik

Als onderdeel van het vervolgonderzoek van de Inspectie naar de samenwerkingsafspraken is aan de hand van een praktijktoets onderzocht of BVH ook daadwerkelijk in gebruik is voor de diverse werkprocessen waar het systeem ondersteunend is. In navolging van het onderzoek Samenwerkingsafspraken 2008 verstaat de Inspectie hierbij onder 'het werken met BVH' de feitelijke gebruikmaking door een korps van BVH als opvolger van BPS, Xpol en Genesys. Aangezien BVH fungeert als exclusief bedrijfsprocessensysteem, is volstaan met een praktijktoets. Deze toets is in ieder korps op operationeel niveau afgenomen bij een medewerker per hoofdproces van de politietaak, te weten: een noodhulpverlener, een wijkagent, een districtsrechercheur en een medewerker intake. De ingebruikname van BVH is verder ook getoetst op tactisch en strategisch niveau binnen de korpsen. De effectiviteit van het gebruik wordt besproken in paragraaf 2.1.4.3.

De praktijktoets is afgenomen bij ongeveer honderd medewerkers in alle korpsen. De gebruikstoets bestond uit de vraag in BVH eigen registraties op te roepen, zowel van in behandeling zijnde als afgehandelde zaken. In alle korpsen leverde dit bij alle medewerkers hetzelfde resultaat op, namelijk dat BVH daadwerkelijk is ingevoerd en – als exclusief systeem – door hen gebruikt wordt voor de verantwoording of verslaglegging van werkzaamheden. Niet opmerkelijk is volgens de Inspectie de constatering dat niet iedere medewerker direct dezelfde vaardigheid heeft in het gebruik. Eindgebruikers blijken nog grote moeite te hebben om BVH vlot en goed te gebruiken. Vanaf de eerste installatie van BVH bij de korpsen zijn veel en voortdurend software updates aangebracht wat ook aan de basis een extra last betekent. Hierbij wordt opgemerkt dat voormalige Xpol-gebruikers meer handigheid hebben in het werken met BVH dan hun collega's die voorheen met BPS of Genesys werkten. Ook constateert de Inspectie per politieproces verschillen met betrekking tot het lerend vermogen van de medewerkers. De uitvoering van de praktijktoets door een vertegenwoordiger uit ieder hoofdproces uit de operationele organisatie bevestigt de informatie uit de enquête dat BVH wordt gebruikt voor Handhaving, Noodhulp, Intake en Opsporing. De invoering van BVH is ook getoetst door op tactisch-strategisch niveau aan districtschefs (of leidinggevendenden met vergelijkbare status) te vragen naar hun gebruik van BVH. De Inspectie OOV constateert dat een verschil in gebruik, namelijk vanuit een operationele respectievelijk 'managerial' optiek. Men spreekt over het gebruik van diverse BVH-producten zoals verslaglegging (dagrapporten, coördinatiemodule), 'opsporings'-producten voor de functie van hulpofficier van Justitie, wijkscans en dergelijke. Voor het genereren van managementinformatie maakt men minder gebruik van BVH: informatie wordt uit andere bronnen gehaald of het schort nog aan invoer van informatie (onkunde, onwennigheid). In strategische zin is de invoering van BVH getoetst aan de hand van het gebruik door het korps van standaard- en korps specifieke koppelingen aan het systeem. Alle korpsen hebben standaardkoppelingen, die bij de realisatie van BVH door de vtsPN zijn opgeleverd, opgenomen²⁶. Zij zijn volgens de geïnterviewden met enkele uitzonderingen ook in gebruik.

²⁶ Onder andere BlueView, Internetaangifte, True Blue, GMS, Personenserver, RDW enzovoort.

Ongeveer de helft van de korpsen maakt ook gebruik van korps specifieke koppelingen, waaruit het daadwerkelijk gebruik van BVH kan worden afgeleid²⁷. Ten aanzien van het gebruik van dit soort koppelingen is overigens geen verschil geconstateerd tussen de onderscheiden VG-en. Diverse procesgestuurde modules of satellieten vallen niet onder het implementatiebereik en kunnen slechts met moeite weer worden gekoppeld. Deze voorzieningen zijn volgens de korpsen noodzakelijk om vooral de medewerkers op de werkvloer te helpen om de invoer van veelvoorkomende zaken te vereenvoudigen, bijvoorbeeld met Aangifte via Intranet (AVI).

Conclusie stand van zaken vervolgonderzoek per januari 2010

De Inspectie stelt vast dat BVH bij alle korpsen breed in de organisatie in gebruik is; het systeem is – met de nodige knelpunten – technisch geïmplementeerd. Maar de basisvoorziening is ondanks de afspraak om een viertal satellietapplicaties en de koppeling met de Personenserver van de politie als de landelijke standaard te beschouwen, niet een landelijk gestandaardiseerd systeem. De meeste korpsen hebben eigen keuzes gemaakt ten aanzien van inrichting en gebruik van BVH; sommige korpsen hebben een eigen samenstelling van hun ‘BVH-pakket’.

Daarnaast blijkt uit het onderzoek van de Inspectie dat BVH organisatorisch is geïmplementeerd, dat wil zeggen door alle korpsen in beheersmatige zin opgenomen en geborgd. Op regionaal niveau betreft dit voorzieningen voor het functioneel beheer en opleidingsfaciliteiten. Laatstbedoelde voor zowel bij- en nascholing als voor nieuwkomers binnen het korps. Voor deze nieuwkomers is van belang dat ook de opleiding aan de Politieacademie daarin op adequate wijze voorziet.

Op het gebied van de informatiebeveiliging en in verband met de uitvoering van de Wet politiegegevens zijn nog stappen te zetten. Deze onderwerpen waren weliswaar niet in het PID BVH opgenomen maar komen gelet op de aard van de onderliggende belangen volgens de Inspectie voor een voortvarende aanpak in aanmerking. Hetzelfde geldt voor het opstellen van een SLA tussen de korpsen en de vtsPN, waarvoor inmiddels een basis is gelegd.

In het belang van de beoogde samenwerking is afstemming tussen de korpsen met betrekking tot de procesharmonisatie een randvoorwaarde. Hoewel korpsen dit als onderliggend onderwerp belangrijk vinden, is die afstemming niet goed van de grond gekomen mede door de drukke bezigheden met de eigen implementaties of door de verschillende invoeringsfasen en doordat dit geen onderdeel uitmaakte van de landelijke implementatie van BVH. Gelet op de tactische aard van een verdere ontwikkeling op dit terrein is er volgens de Inspectie onder een goede landelijke regie een rol weggelegd voor de proceseigenaren Handhaving in de korpsen.

²⁷ Bijvoorbeeld een straatnamen basissysteem (Gooi en Vechtstreek), een HKS ‘tussenbak’ (Fryslân), Dashboard (Haaglanden, reportnet-achtige systemen), Operationele Datastore (Brabant-Zuid-Oost).

BVH is per peildatum van het onderzoek in alle korpsen als exclusieve voorziening geïmplementeerd en in gebruik. Dat wil zeggen dat invoer van de aangewezen operationele informatie op geen andere wijze kan worden geregistreerd dan in deze basisvoorziening: de korpsen maken feitelijk gebruik van BVH. De technische functie als opslagmedium is in die zin gerealiseerd.

Er bestaan door de grote diversiteit en opeenvolgende updates in de technische uitvoering van de applicatie als landelijke voorziening echter nog zeker knelpunten met betrekking tot een vlot en vaardig gebruik van de BVH.

2.1.4.2 Aanloopproblematiek

Evenals bij het onderdeel naar het vervolgonderzoek is de aanloopproblematiek van BVH gekoppeld aan de drie aspecten waarop de ICT-systemen worden getoetst: de technische en organisatorische implementatie en het daadwerkelijke gebruik.

Doordat de korpsen elk een andere implementatiehistorie kennen, is onderzocht of door uitwisseling van kennis en ervaring sprake is van verloop van problemen waarmee de korpsen met de invoering van BVH te maken hebben (gehad). Op deze wijze kan ook worden beoordeeld of het karakter van de aangetroffen problemen verandert naarmate BVH langer wordt gebruikt. Voor de aanpak van problemen is op landelijk niveau de CAB ingesteld die onder verantwoordelijkheid van de Landelijke Stuurgroep BVH, namens de Raad van Korpschefs in oprichting (RKC i.o.), het voortbrengingsproces ten behoeve van het releasebeleid vorm en inhoud heeft gegeven²⁸.

Technische implementatie

De invoering van BVH richtte zich op release 1.1 met aanvullingen en de BOSZ-applicatie voor aansluiting met het Openbaar Ministerie. De releasehistorie van BVH laat zien dat er na de eerste implementaties van BVH 1.01 in het najaar van 2008 veel software-updates in de vorm van servicepacks en hotfixes snel moesten volgen. Inmiddels is vrijwel overal BVH 1.1 geïmplementeerd en in gebruik, meestal nu draaiend met SP2. Inmiddels is er ook SP3 en komt SP4 er aan. Er zijn dus veel reparaties nodig geweest, en er zijn ook belangrijke verschillen te overbruggen tussen gewenste en aangeboden BVH-functionaliteiten. De implementatie van de BOSZ-applicatie is voorzien in de loop van 2010.

De meeste VG-en hebben grote moeite gehad en vaak nog om al die opvolgende software-updates van BVH vlot te volgen en in te voeren. Dit speelt vooral bij de VG-en met een groter aantal korpsen omdat een BVH-implementatie zowel initieel als met een nieuw servicepack steeds per korps wordt gepland, getest/geaccepteerd en uitgevoerd. Dat geeft een groot en voortdurend risico op fouten bij testen en implementeren en het kost in ieder geval veel inspanning (en spanning) en langdurig veel capaciteit van de VG-en en ook van de korpsen als die aan de beurt zijn.

²⁸ Aan de hand van een projectadministratie (MANTIS: voor meldingen, incidenten, wijzigingen enzovoorts) en een beslis- en beoordelingsmodel met criteria: bruikbaarheid, operationele noodzaak, stabiliteit, toekomstvastheid, wettelijk voorschrift en frequentie van gebruik wordt een prioritering vastgesteld voor de identificatie, uitvoering en oplossing van problemen die door het politieveld werden aangegeven (multi-criteria-analyse).

Naast de tijdens het onderzoek ontstane BVH-problemen in de korpsen van VG Noordoost en het onderzoek daarnaar²⁹ is ook een structurele oplossing onderweg voor het ‘tekstverwerkingsprobleem’ in BVH. Dat probleem heeft zich al langer incidenteel gemanifesteerd als ‘dataverlies’ in invoersessies BVH. Het probleem is door een expert-TaskForce gediagnosticeerd als het gevolg van zich soms voordoende korte of langere ‘hick-ups’ in de Citrix-connectie van de gebruiker, die op zich normaal zijn en door het Citrix-systeem worden opgevangen. De ingebouwde tekstverwerker van BVH, gebaseerd op MS-Word, kan de tijdelijke opslag van al ingevoerde gegevens niet meer vinden en wordt vervangen door een andere. Het is de bedoeling dat deze oplossing meegaat voor iedereen in SP4 van BVH 1.1. Overigens zijn geen andere structurele problemen in BVH met de functionaliteit en/of de techniek gebleken. Dat laat onverlet dat veel gebruikers moeite hebben met het werken met BVH en dat ervaren als een gebrek van de basisvoorziening. Tijdens de korpsbezoeken zijn onder meer de volgende problemen regelmatig benoemd:

- veel logische fouten, vastlopen in de volgorde van invoer;
- veel technische fouten, vastlopen in zoeken, dataverlies en dergelijke;
- veel gebruikersongemak zoals te veel muisklikken bij invoer, raadplegen of zoeken en het niet gemakkelijk kunnen schakelen tussen processtappen, systemen of schermen met risico op vastlopers.

Uit de enquête onder de korpsen maakt de Inspectie op dat de technische implementatie van BVH door de vtsPN (op VG-niveau) is begeleid en gevolgd. Vanuit de interregionale projectstructuren en stuurgroepen binnen de VG-en zijn rapportages over de bevindingen met knel- en verbeterpunten van de korpsen terechtgekomen bij het landelijke BVH-project, in casu de CAB.

Twee voormalige Xpol-korpsen (Limburg-Zuid en Flevoland) benoemen expliciet de actieve uitwisseling van informatie en ervaringen ten behoeve van de rest van ‘politie Nederland’. Overigens wordt volgens de informatie uit de enquête ook binnen de VG-en nog regelmatig aan uitwisseling gedaan. Ondanks deze uitwisseling zijn er zeker ook kritische geluiden, onder andere dat met de bevindingen weinig is gedaan (er zijn nog steeds technische problemen) en er zijn nog verschillen tussen de test- en productieomgevingen. Een ander veel gehoord knelpunt is de lange tijdsduur die gemoeid is met de behandeling van en besluitvorming over voorstellen tot wijzigingen of aanpassingen in BVH. Dit geldt vooral voor de kwesties die op landelijk niveau worden aangemeld; de ruimte om daar invloed op te hebben was zeer beperkt. Bij de afhandeling van problemen binnen het eigen korps of VG ervaart men over het algemeen een snellere aanpak.

Voor de adressering van meldingen en incidenten zijn voorzieningen getroffen (help- en servicedesks) die vooral zijn georganiseerd op VG-niveau. Er is een tendens waarbij de kwesties van technische aard naarmate de tijd na invoering van BVH verloopt steeds meer richting het landelijke loket van de vtsPN gaan ‘waar zij volgens de korpsen thuishoren’. De (inter-)regionaal georganiseerde ondersteuning krijgt meer te maken met gebruikersvragen en -problemen. Deze beweging blijkt onder meer uit de aard van de meldingen die korpsen benoemen en de verandering daarin. De Inspectie merkt daarbij op dat het tijdstip van

²⁹ Traag inloggen, trage werking en terugvallen op nood-PC's buiten de Citrix-connectie om.

implementatie (voor of achter in het landelijke traject) geen wezenlijk ander beeld geeft van de aard van de meldingen. Dit betreft zowel de eerdergenoemde problemen van technische aard als de gebruikersproblemen, zoals het ‘vastlopen’, problemen met passwords of de keuze van de maatschappelijke klasse en standaardformulieren.

Daar waar het ene korps in de loop van de tijd een verschuiving constateert van technische naar gebruikersproblemen, blijkt in een ander korps het tegenovergestelde. Uit een periodiek overzicht van de projectadministratie van de CAB blijkt de enorme verscheidenheid aan gewenste aanpassingen waarmee de invoering van BVH gepaard gaat. Tijdens het inspectieonderzoek is bij de CAB een wachtlijst met ruim 1100 (geprioriteerde) technische en functionele aandachtspunten, onderwerpen en knelpunten door selectie en afhandeling gereduceerd tot 600 (de helft bestaande uit fouten en de andere helft uit wensen) met een prioriteitskwalificatie voor 100 knelpunten die in samenspraak tussen de CAB en de proceseigenaren Handhaving is vastgesteld.

Gegeven de omvang van het project zijn deze aantallen volgens deskundigen niet buitensporig hoog. De invoering van Release 1.1 van BVH heeft inmiddels al geleid tot aanpassingen in BVH met vier servicepacks en enkele honderden hotfixes. Tegen deze achtergrond stelt de Inspectie OOV vast dat ten tijde van het onderzoek de problemen met de invoering van BVH niet zijn afgenomen naarmate de voorziening binnen de korpsen langer in gebruik was; dit wordt volgens de Inspectie ook geïllustreerd door de opmerking tijdens meerdere interviews dat men – vooral op uitvoerend niveau – meldingsmoe is. Het merendeel van de korpsen geeft wel aan dat uitwisseling van bevindingen en resultaten met betrekking tot de invoering – uiteindelijk – effect hebben op de technische implementatie van BVH. Het gaat hierbij zowel om korps specifieke kwesties zoals een eigen applicatie voor signalering van voertuigen, werkprocessen en tabellen van het korps, verzendformulieren of variabelen in formulieren (telefoonnummers, namen en dergelijke) als om landelijke problemen.

Organisatorische implementatie

Het accent van de organisatorische aspecten van de invoering van BVH ligt bij de korpsen en de VG-en. Beheersmatige onderwerpen zoals het functioneel beheer en opleidingen en onderwerpen als procesharmonisatie en informatiebeveiliging zijn een verantwoordelijkheid van de korpsen. Uit de enquête blijkt dat op korpsniveau en in ieder geval ook in VG-verband voorzieningen zijn getroffen voor het monitoren en evalueren van deze beheersmatige aspecten. Deze functie is vaak gecombineerd met ‘de opvang’ van de technische en gebruikersproblemen en fungeert op VG-niveau ook als doorgeefluik van wensen en problemen naar de landelijke BVH-agenda (als input voor de CAB). In veel korpsen hebben kerninstructeurs in dit kader een ondersteunende en observerende rol gespeeld door op de werkvloer aanwezig te zijn als vraagbaak en adviseur (de zogenaamde floorwalkers). Daarboven wordt ‘het functioneel beheer’ behartigd door of onder verantwoordelijkheid van aparte korpsonderdelen, projectgroepen en stuurgroepen op (inter-) regionaal niveau, proceseigenaren en portefeuillehouders (namens de korpsleiding). De bevindingen met de invoering van BVH zijn op deze wijze zowel op regionaal, interregionaal als landelijk niveau uitgewisseld. De reacties van de korpsen op de vraag of deze

uitwisseling effect heeft gehad op de organisatorische invoering van BVH in het eigen korps zijn wisselend: van positief tot ontkennend. Dit oordeel loopt door alle VG-en heen. Het merendeel van de korpsen is positief waarbij leereffecten met betrekking tot opleidingen, functioneel beheer en gebruikersondersteuning als voorbeelden zijn genomen. Een aantal korpsen merkt op dat de oplossing van bepaalde problemen niet binnen hun bereik lag; voor hen was op dit gebied daarom geen of amper winst te behalen.

Feitelijke voorbeelden van de uitwisseling van onderwerpen die in dit kader zijn benoemd hebben betrekking op het inrichten van helpdesks voor de gebruikers (en de inzet van de floorwalkers), werkinstructies en communicatie-instrumenten zoals BVH-sites via Intranet (onder andere met generieke BVH-problemen op VG-niveau) en voor specifieke regionale problemen een site met handleidingen. Een beperkt aantal korpsen/VG-en noemt de aanpassing van werkprocessen of de eerste (projectmatige) stappen op weg naar harmonisatie ervan.

Mede door de – soms zeer scherpe – signalen uit de praktijk over moeizaam gebruik van BVH is tijdens de korpsbezoeken aan de regionale projectleiders (of hun opvolgers) gevraagd naar nascholing en nazorg onder de gebruikers³⁰. Uit de reacties valt op te maken dat in het merendeel van de korpsen grote behoefte en ook noodzaak bestond aan extra scholing en dat niet kon worden volstaan met de ‘basisopleiding’ die aan de invoering van BVH in het korps voorafging. Uitzondering betreft hier de voormalige Xpol-korpsen waarin eigenlijk geen extra behoefte bestond aan nascholing.

De nascholing (soms bijscholing genoemd) is op verschillende wijze georganiseerd en wordt ad hoc of planmatig aangepakt: door terugkomdagen, opfriscursussen, maatwerk-cursussen of de directe aanspreekbaarheid van ‘de floorwalker’ op de afdeling. De aantallen medewerkers die behoefte hebben aan extra ondersteuning waarover de korpsen in dit verband spreken, lopen sterk uiteen (het kan oplopen tot honderden medewerkers) en zijn vooral aangegeven schattingen.

Afhankelijk van de periode dat BVH in de korpsen al in gebruik is, is ook sprake van een verschillend oordeel over het verloop van het gebruik van de nascholingsvoorziening. Deze loopt uiteen van ‘men heeft er nog geen zicht op’, ‘animo voor extra ondersteuning’ tot ‘een aflopende behoefte’. De Inspectie heeft de indruk dat de opstartcursus voor gebruikers – met een uitzondering van de voormalige Xpol-korpsen – niet voldoende is geweest om BVH na invoering direct en volledig te beheersen. Een aantal korpsen gebruikt True Blue om op het juiste gebruik van BVH te controleren: ‘wie te veel fouten maakt, moet bijscholen’. Enkele korpsen wijzen in dit verband op de noodzaak van bijscholing van de studenten van de Politieacademie onder meer met de opmerking dat hun opleiding te beknopt is.

Een andere vorm van (na)zorg bij de uitvoering van BVH is de organisatie van een gebruikers-overleg. Via deze wijze van informatie-inwinning onder de medewerkers verwacht men inzicht te krijgen in de wijzigingen die er het meest toe doen. De Inspectie OOV wijst in dit verband op een onderwerp dat tijdens de korpsbezoeken is benoemd, namelijk dat het BVH-systeem is ontwikkeld vanuit de gebruikerseisen van het management (analyseren,

³⁰ Onder andere het rapport ‘Om te begrijpen moet je goed luisteren’. Advies Werkgroep Gebruik Basisvoorzieningen, november 2009, en Zwartboek BVH, Politievakorganisatie ACP Leusden, januari 2010.

rapporteren en dergelijke) en niet vanuit de werkvloer (snel, simpel, logisch en overzichtelijk invoeren). Het punt is vooral een kwestie van organiseren door de opdrachtgever van het Landelijk Project BVH; onder de vlag van de CAB is – blijkbaar in onvoldoende mate – voorzien in een Validatiecommissie (met vertegenwoordigers van politie en het Openbaar Ministerie) die zich onder meer bezighoudt met de beoordeling van ontwerpformulieren. Er wordt in korpsen ook extra aandacht besteed aan nog in te voeren applicaties zoals de ‘zicht op zaken’-module om een herhaling van aanloopproblemen te voorkomen. Een belangwekkende vervolgactie op de invoering van BVH vindt de Inspectie de zogenaamde motivatie-updates van het korps Midden- en West-Brabant. Hierbij wordt de ervaren problematiek bespreekbaar gemaakt en gehouden in het perspectief van de voordelen van een gemeenschappelijk systeem; de korpsleiding speelt hierbij een actieve rol.

Gebruik

De onderzoeksvraag naar inzicht in en het verloop van gebruiksproblemen na de invoering van BVH is vanuit een organisatorische (door middel van de enquête) en een inhoudelijke kant (tijdens de interviews met de regionaal projectleiders BVH of hun opvolgers) gezien. Het overgrote deel van de korpsen heeft op enigerlei wijze vorm gegeven aan een observatie van het gebruik van BVH na de invoering, bijvoorbeeld door het monitoren van de meldingen op de helpdesk, het inloggen van de gebruikers of van het vullen van BVH. De bevindingen worden gerapporteerd ‘in de lijn’ of in nazorgtrajecten en uitgewisseld op VG-niveau en met de vtsPN (CAB). De gecommuniceerde veranderingen zijn of worden beoordeeld en hebben afhankelijk van de prioriteit geleid tot verbeteringen van het werk van de gebruikers, aanpassingen van het systeem of nieuwe werkinstructies. Een terugkerende opvatting van de korpsen is dat men binnen de eigen organisatie baat heeft bij deze uitwisseling van bevindingen en ervaringen, met een breed gedeelde kritische kanttekening bij de tijdsduur van door te voeren wijzigingen.

Er is een tendens waarbij de speciale ondersteuningsvoorziening voor de directe gebruikers opgaat in een integrale helpdesk (inclusief technische problemen) op korps- en/of VG-niveau of binnen het korps wordt weggezet bij deskundigen op de werkvloer; het Functioneel Beheer binnen de korpsen of op VG-niveau fungeert daarbij veelal als back office. Beide situaties zijn nog in ontwikkeling maar deze vinden wel plaats in het perspectief van een structurele voorziening.

Ten aanzien van de inhoudelijke kant is gevraagd naar het soort meldingen en een mogelijk verloop daarin. Uit de reacties van de regionaal projectleiders wordt opgemaakt dat sprake is van een verschuiving van ‘inzicht’- (bijvoorbeeld: ‘Waar vind ik de juiste maatschappelijke klasse?’ en ‘gewennings’-problemen (bijvoorbeeld: ‘Welke knoppen moet ik aanklikken?’) naar meldingen van inhoudelijke en kwalitatieve aard (bijvoorbeeld: fouten in formulieren of verbetervoorstellen); een en ander onverminderd kwesties van technische aard. Deze constatering zou volgens de Inspectie kunnen duiden op een ontwikkeling dat de gebruiker in weerwil van de – forse – kritiek op BVH meer grip krijgt op de voorziening. Wat opvalt bij de kritiek is het verschil binnen en tussen korpsen: de tegengestelde (zowel positieve als negatieve) opvattingen tussen gebruikers enerzijds en korpsleiding anderzijds en tussen de (korps)leidinggeevenden van verschillende korpsen. Dit punt speelt overigens voornamelijk bij voormalige BPS-korpsen en het korps Haaglanden (Genesys).

De Inspectie illustreert de huidige weerstand in het gebruik van BVH met twee bevindingen uit interviews: enerzijds de constatering dat de meeste medewerkers moeten wennen omdat zij anders dan bij BPS van te voren moeten bedenken welke procedure bij de invoer van gegevens moet worden bewandeld en anderzijds het vertonen van vermijdingsgedrag (zoals een andere afdoening van een zaak) bij de – tijdrovende – invoer van informatie in BVH. Voor de vroegere BPS-gebruiker werkt het BVH-systeem heel anders, met als gevolg dat initieel door onwennigheid veel fouten worden gemaakt. Dat geeft na de implementatie bij een (BPS-) korps, mede afhankelijk van de intensiteit van een voorafgaand opleidingsprogramma, een piek in het aantal meldingen bij de helpdesk van het VG. Ook de toegangsbeveiliging voor BVH veroorzaakt veel meldingen bij de helpdesks van de VG-en; bij aanvang betreft soms wel circa 50% van het totaal een verzoek voor password-reset. Het aantal help-desk-meldingen daalt overigens overal wel na verloop van tijd, waaruit mag worden geconcludeerd dat het ten minste voor een deel om aanloopproblemen gaat. Bij het vermijdingsgedrag speelt de ergernis dat medewerkers bij de uitvoering van hun werk te maken hebben met steeds terugkerende fouten en geen zicht hebben op voorgestelde verbeteringen.

Ondersteuning door de vtsPN

Een overkoepelend onderwerp bij de aanloopproblematiek is de rol van de vtsPN. De geïnterviewde functionarissen op strategisch niveau plaatsen kritische kanttekeningen bij de invoering van BVH. Deze betreffen de ondersteuning bij de implementatie door een scheve verhouding tussen de aard en omvang van de technische, functionele en gebruikersproblemen en de capaciteit die voor de ondersteuning beschikbaar bleef. De vraag naar continuering in de ondersteuning wordt daarbij dan ook haast volmondig positief beantwoord. Zo vergen de releases, service packs en enkele honderden changes die nog op de plank liggen naar hun mening een substantiële inspanning van de vtsPN, zowel wat betreft de regievoering als inhoudelijk. Een belangrijk signaal daarbij zijn diverse uitspraken dat de vtsPN zijn energie voorlopig moet steken in het verbeteren van BVH en zich nog niet moet richten op een nieuw te bouwen systeem.

De Inspectie wijst in dit verband op een rapportage aan de Landelijke Stuurgroep BVH cum annex met aanbevelingen voor de Stuurgroep/Board Ondersteuning, de vtsPN en de korpsen³¹. De aanbevelingen hebben onder meer betrekking op het overdragen en borgen van kennis uit het BVH-project, aandacht voor de verdere releaseplanning en het harmoniseren van de werkprocessen om de ICT-ondersteuning voor de processen te optimaliseren.

Conclusie ten aanzien van aanloopproblematiek

De Inspectie stelt vast dat er vele en diverse negatieve geluiden zijn over het functioneren en de bruikbaarheid van BVH in het dagelijkse politiewerk. Het tijdstip van implementatie (voor- of achter in het landelijke traject) geeft geen wezenlijk ander beeld van de aard van de meldingen. Een flink aantal gebreken is inmiddels verholpen en de oplossing voor een lastig 'dataverlies'-probleem met de tekstverwerking in BVH wordt getest. Uit het onderzoek

³¹ Gartner Consulting, een rapportage over de kwaliteitsborging van BVH d.d. 19 januari 2010, ID nummer 222367430.

bleek dat de problemen met de invoering van BVH niet zijn afgenomen naarmate de voorziening bij de korpsen langer in gebruik was. Vanaf de eerste installaties van BVH bij korpsen zijn voortdurend en veel software-updates aangebracht. Dit betekende een grote extra installatielast bij de VG-en; het heeft ook langere tijd in technisch beheer en service management de procesbeheersing negatief beïnvloed. Een en ander heeft veel invloed gehad op het effectief gebruik van BVH. De grote aantallen meldingen bij de helpdesk van het VG na implementatie van BVH bij een korps zijn na enige tijd altijd wel teruggelopen en dus ten dele terug te voeren op onwennigheid en aanloopproblemen. Anderzijds is men ook ‘meldingsmoe’.

De Inspectie vindt het, ongeacht het voor de omvang van het BVH-project wellicht ‘normale aantal changes’, een kritisch punt dat besloten is een ICT-voorziening ten behoeve van de ondersteuning van het primaire politieproces in te voeren onder de omstandigheden zoals heeft plaatsgevonden. De registratie van werkzaamheden van de op het IGP-concept georiënteerde politieorganisatie dient te allen tijde voldoende te zijn geborgd. De technische randvoorwaarden zijn daarvoor een eerste vereiste.

De invoering van BVH heeft een zware claim gelegd op de interne organisatie en de medewerkers van de korpsen. De investering in beheeractiviteiten en de opleiding van de gebruikers en de begeleiding en opvang na de feitelijke invoering heeft binnen ieder korps impact gehad. De vragen en problemen die daarbij speelden, veranderden niet wezenlijk tijdens het verloop van het landelijke implementatietraject, ondanks de uitwisseling van kennis en ervaring tussen de korpsen onderling en met de vtsPN. De Inspectie meent dat de daarbij geventileerde ervaringen van de korpsen met BVH naast leermomenten ook negatieve effecten hebben gehad op het landelijke invoeringsproces. Dit proces is weliswaar afgerond maar het verdere traject vereist vanwege het fundamentele belang van BVH als ondersteunende voorziening voor het politiewerk nog steeds bijzondere aandacht. Onder meer door een regulier en gestructureerd overleg op VG-niveau over (functionele) beheerzaken en vanuit een integraal landelijk belang door een adequate (transparante) uitvoering van het ‘aanpassingen’-beleid (applicatiebeheer). Daarnaast ook door aandacht voor een duidelijke communicatie(strategie) over de inhoud en achtergrond van BVH met het oog op het noodzakelijke beklijven van BVH binnen de korpsen. In dat kader dient in de komende periode ook aandacht te worden besteed aan de verdere ontwikkeling van de vaardigheid van de politiemedewerkers in het gebruik van de basisvoorziening.

De gebruikersproblemen na de invoering van BVH liggen voor de korpsen, ongeacht de plaats op de implementatiekalender, grotendeels op hetzelfde vlak. Er is niet zozeer sprake van een verschuiving. Dat ligt volgens de Inspectie niet aan het gebrek aan onderlinge uitwisseling van ervaringen; door middel van rapportages, publicaties en andere uitingen in de media was men al ruimschoots op de hoogte van elkaars bevindingen. De kwestie is volgens de Inspectie veeleer gelegen in het feit dat ingesleten routines in het werken met een bedrijfsprocessensysteem plaats moe(s)ten maken voor een – geheel – andere werkwijze. Dit speelt vooral bij de gebruikers van de voormalige BPS-korpsen en Haaglanden; voor gebruikersproblemen met een technische achtergrond ligt de kwestie breder. Het is van belang alert te blijven op gebruikersproblemen door het monitoren van de dagelijkse

toepassing van BVH. Met het oog op de informatieverwerking voor de meest belangrijke en omvangrijke primaire politieprocessen dient BVH qua functionaliteit, gebruikersvriendelijkheid en vlotte verwerking uitgebreid te worden gefaciliteerd.

2.1.4.3 Effectiviteit van de samenwerkingsafspraken

Het onderzoek van de Inspectie heeft zich gericht op de vraag in hoeverre het gebruik van BVH bijdraagt aan de verbetering van de uitvoering van de operationele politietaak. De effectiviteit is getoetst aan de hand van de export van informatie vanuit BVH naar BlueView en door middel van enquêtes, korpsbezoeken, interviews en praktijktoetsen aan een aantal kwaliteitsaspecten:

- het gebruik van BVH-informatie voor sturing;
- de kwaliteit van de informatie;
- de bereikbaarheid en beschikbaarheid van de informatie;
- de snelheid van het systeem;
- de gebruiksvriendelijkheid van het systeem;
- de mate van ondersteuning van werkprocessen.

Tijdens de onderzoeksperiode is separaat aan het inspectieonderzoek een aantal andere externe onderzoeken gepubliceerd over het gebruik van BVH.

Andere gebruikersonderzoeken

De politievakorganisatie ACP heeft eind november 2009 een zwartboek samengesteld van gebruikerservaringen met BVH. Reden om dit probleem landelijk aan te kaarten was voor ACP 'dat op het moment dat zoveel collega's hinder ondervinden van het nieuwe systeem en bijvoorbeeld vermijdend gedrag gaan vertonen (om niet met het systeem te hoeven werken) dat uiteindelijk voor een groot deel het werkplezier en de effectiviteit in de weg staat, wij niet alleen naar de OR kunnen blijven verwijzen. Daarom dit zwartboek'³². Ook de Socialistische Partij (SP) heeft in 2009 kritische gebruikerservaringen verzameld.

Onder leiding van de portefeuillehouder binnen de RKC i.o., korpschef van Limburg Noord, B. Rookhuijzen, heeft een Werkgroep Gebruik Basisvoorzieningen, ingesteld door het Korpsbeheerdersberaad, de signalen opgepakt en in november 2009 verbeteracties voorgesteld³³. De werkgroep heeft in haar onderzoek de beleving bij de gebruiker als uitgangspunt genomen voor de beoordeling van klachten over de basisvoorzieningen Handhaving, Opsporing en Capaciteitsmanagement. Zij komt met de volgende adviezen:

- reparatie van het verwachtingenmanagement;
- het organiseren van een tweede ronde 'opleiding/begeleiding op maat';
- het organiseren van een by pass;
- het benoemen en nakomen van quick wins;
- de professe meer nadrukkelijk positie laten nemen in de sturing van grote projecten.

³² ACP, Zwartboek BVH, Leusden. Januari 2010.

³³ 'Om te begrijpen moet je goed luisteren'. Advies Werkgroep Gebruik Basisvoorzieningen. November 2009.

Bevindingen uit enquêtes, korpsbezoeken, interviews en documentstudie

Tijdens de korpsbezoeken is gesproken met uitvoerende politiemedewerkers (recherche, noodhulp, intake, gebiedsgebonden politiezorg (wijkagenten)), met leidinggevend (op tactisch (districts-) niveau en op strategisch niveau) en met de projectleider verantwoordelijk voor de implementatie van BVH in het korps. Vanuit elk specialisme en vanuit elk niveau heeft de Inspectie zeer verschillende ervaringen en meningen gehoord. Het politiemanagement is vooral geïnteresseerd in de management- en sturingsinformatie die uit BVH te halen is. De medewerkers intake en de medewerkers noodhulp vroegen vooral aandacht voor hun ervaringen bij het invoeren van gegevens in het systeem en de problemen die ze daarmee ervaren. Voor wijkagenten en medewerkers noodhulp is de raadpleeg- en zoekfunctie van groot belang. De regionaal projectleider implementatie BVH kijkt vaak tevreden terug op het behaalde resultaat maar ziet tegelijkertijd dat, ondanks het succesvol afsluiten van de klus, er nog veel valt te verbeteren. Korpsen met een Xpol-verleden hebben minder gemerkt van de overgang naar BVH dan de BPS-korpsen en het korps Haaglanden. Ook waren er verschillen in beleving tussen medewerkers van de korpsen die bij de eersten hoorden die overgingen op BVH en van de korpsen die nog pas recent zijn overgegaan. Kortom, tijdens het onderzoek is een zeer gevarieerd beeld ontstaan over de ervaringen en het gebruik van BVH. De geconstateerde kritische ervaringen die ACP en SP hebben opgetekend zijn voor de Inspectie tijdens het onderzoek herkenbaar gebleken, maar ze zijn ook weer niet alomtegenwoordig, het beeld is divers zoals hieronder duidelijk zal worden. In grote lijnen is het beeld dat de Inspectie kreeg een bevestiging van wat al bekend was.

Korte en lange termijn

In het algemeen kan worden gesteld dat zich een groot aantal praktische en toepassingsproblemen heeft voorgedaan sinds de introductie van BVH in de korpsen. Sommige hebben een direct verband met de functionaliteit van BVH, andere hebben meer te maken met 'algemeen-technische' problemen (performance, traagheid van het systeem, instabiliteit van het systeem). Praktische problemen die wel direct samenhangen met BVH liggen op het terrein van gebruiksvriendelijkheid (bijvoorbeeld de ervaren starheid in de opzet van het systeem en het veelvuldig moeten 'vooruit en terug-klikken'), de traagheid bij de invoer van gegevens, moeilijkheden bij het raadplegen van en zoeken in het systeem en het idee dat door de tijdrovendheid van de invoer van gegevens juist van invoer wordt afgezien waardoor een deel van informatie niet in het systeem terecht komt, met alle gevolgen van dien voor de volledigheid en betrouwbaarheid van de management- en verantwoordingsinformatie. De Inspectie heeft geen cijfers over omvang van de hoeveelheid gegevens die niet worden ingevoerd maar het wordt in de meeste korpsen genoemd.

De Inspectie OOV vindt het gemis aan (volledige) informatie vooral ernstig omdat de Nederlandse politie op weg is om informatiegestuurd te werken; betrouwbare en volledige informatie is daarvoor essentieel.

Op de korte termijn heeft de overgang naar BVH (en in dezelfde periode ook BVO en BVCM) geleid tot onrust en praktische problemen die bovendien consequenties hebben voor de uitvoering van de operationele politietaak. In de onderstaande paragrafen wordt daar nader op ingegaan. Op de wat langere termijn, en die geluiden werden ook tijdens de korpsbezoeken opgevangen, is het beeld iets minder somber. Alleen al het feit dat 'politie

Nederland' nu werkt met één basissysteem wordt gezien als een behoorlijke stap vooruit. Veel van de medewerkers zien in dat (voor BPS- en Genesysgebruikers) een forse gewenningsperiode nodig is om met BVH om te gaan en dat medewerkers die gewend waren met Xpol te werken het in dit opzicht gemakkelijker aangaat. Managers zijn over het algemeen optimistischer over de (naaste) toekomst dan de medewerkers in de uitvoering. De onderstaande paragrafen hebben betrekking op de huidige situatie.

Het gebruik van BVH-informatie voor sturing

In de enquête is gevraagd of informatie uit BVH wordt gebruikt voor sturing van de taakuitvoering. Alle korpsen geven aan dat dit op enigerlei wijze het geval is. De voormalige Xpol-korpsen zijn daarbij vooral blij dat ze min of meer kunnen doorgaan op de bekende weg; bij voormalige BPS-korpsen en Haaglanden wordt regelmatig melding gemaakt van een trendbreuk in de informatievoorziening. De meeste korpsen gebruikten en gebruiken GIDS hiervoor. Voor meer operationele sturing gebruiken korpsen vaak regionaal ontwikkelde applicaties en zijn daar doorgaans tevreden over. Er is veel kritiek op de kwaliteit en de betrouwbaarheid van de informatie, de trendbreuk in de informatievoorziening sinds BVH, de toepassingen van Cognos en Reportnet (programma's om overzichten en tabellen uit databases te genereren), het gebrek aan tools om voor eigen regionaal gebruik de database te kunnen benaderen en landelijke overzichten die onvoldoende aansluiten op de regionale behoeften. Sommige districtchefs laten hun medewerkers 'lijstjes bijhouden', een ander prijst zich gelukkig met 'een deskundig medewerker die om kan gaan met BVH'. De korpsen verwachten dat in de toekomst de informatievoorziening ten behoeve van sturing zal verbeteren, waarmee uiteraard impliciet wordt aangegeven dat de huidige situatie niet goed is.

Kwaliteit van de informatie

De kwaliteit van de informatie is er met BVH niet beter op geworden, aldus de respondenten. Programma's als True Blue moeten veelvuldig worden ingezet om invoerfouten op te sporen. Door onbekendheid met het systeem worden nog veel fouten gemaakt, zaken dubbel ingevoerd, et cetera. Leidinggevendenden hebben een afnemend vertrouwen in de managementrapportages (maraps) en andere overzichten. Vrijwel alle gesproken districtchefs menen dat de kwaliteit van de informatie met de introductie van BVH niet is toegenomen.

Bereikbaarheid van de informatie

Het gebruik van BVH leidt volgens velen niet tot meer informatie-uitwisseling en samenwerking tussen korpsen. Het feit dat BVH door alle korpsen wordt gebruikt en dat mogelijk in de toekomst sprake zal zijn van een landelijke database (nu nog heeft elk korps zijn eigen database) is voor sommigen een bron van hoop voor de toekomst. Volledigheidshalve geven veel respondenten aan dat via BlueView de informatie-uitwisseling wel goed verloopt en tot tevredenheid wordt gebruikt. Ook wordt gewezen op betere en intensievere samenwerking tussen korpsen op het gebied van opleidingen, functioneel beheer en ICT tijdens de implementatietrajecten BVH (en de andere BV-en). Een ander meent ook dat de gezamenlijkheid groter wordt al was het maar doordat de korpsen nu een gemeenschappelijk probleem hebben.

Over het algemeen is men van mening dat BVH niet bepaald bijdraagt aan het delen van informatie binnen het korps. Enerzijds omdat men meent dat er minder wordt geregistreerd en anderzijds omdat men het zoeken en raadplegen moeilijk vindt. In nog sterkere mate is men de mening toegedaan dat BVH niet bijdraagt aan de informatie-uitwisseling met andere korpsen.

Beschikbaarheid van de informatie

Een vaak gehoorde klacht betrof de constatering dat de moeite bij het invoeren van gegevens in BVH ertoe leidt dat agenten niet meer, zoals vroeger gebruikelijk, alle informatie in het systeem opslaan. En als ze dat wel doen kost dat meer tijd, die, zo wordt opgemerkt, ten koste gaat van de tijd op straat. Enerzijds leidt dit tot onvolledige informatie in het systeem, anderzijds bestaat het gevaar dat de medewerker, om administratieve redenen, kiest voor een andere afdoening van een zaak, bijvoorbeeld een waarschuwing waar een proces verbaal op zijn plaats was geweest. In korpsen wordt in dit verband wel gesproken van 'omzeilgedrag' en 'vermijdingsgedrag'. Over de omvang van dit soort effecten heeft de Inspectie geen informatie maar wordt wel in de meeste korpsen gemeld. Een tekort aan betrouwbare en volledige informatie is ernstig voor een organisatie waar informatie op alle vlakken essentieel is: operationeel, sturing en management, analyse en intelligence, en verantwoording.

Strategisch managers menen dat hun informatiepositie niet is verbeterd met de introductie van BVH: de kwaliteit, kwantiteit en betrouwbaarheid van de informatie is volgens hen afgenomen. Toch zien de managers wel licht aan de horizon en wijzen dan op verbeteringen in het invoergedrag van agenten, de voordelen van BVH als database die mede ontwikkeld is om management- en sturingsinformatie te genereren. De districtscheffs zijn over het algemeen wat pessimistischer: zij hebben ook meer direct last van het ontbreken van betrouwbare sturingsinformatie.

Veel respondenten vinden het jammer dat, in tegenstelling tot BPS, in BVH geen 'zachte informatie' kan worden opgenomen. Veel respondenten vinden dat dit de informatiepositie van het korps negatief beïnvloedt. Gevraagd of men de voor hun werk noodzakelijke informatie kwijt kan in BVH antwoordt een overgrote meerderheid (meer dan 80%) bevestigend. Het terugvinden van informatie uit het systeem levert de politiemedewerkers meer moeite op, de wijkagenten uitgezonderd. In dit verband wordt opgemerkt dat de opleiding ook meer gericht is geweest op het invoeren dan op het raadplegen en zoeken.

Snelheid van het systeem

Bij vrijwel alle korpsen is sprake geweest van beperkingen in de performance en snelheid van het systeem. Een ruime meerderheid van de ondervraagden heeft hiervan melding gemaakt. Enerzijds lag de oorzaak van de traagheid bij de VG-en, anderzijds bij de noodzaak veelvuldig 'heen en weer te klikken' tussen de schermen. Over snelheid wordt zowel geklaagd als het gaat om het invoeren als om het raadplegen en zoeken.

Gebruiksvriendelijkheid van het systeem

Een ruime meerderheid van de politiemedewerkers die de Inspectie heeft gesproken, beoordeelt de gebruiksvriendelijkheid bij het invoeren van gegevens als slecht en wijst

daarbij op de veelheid aan invoerhandelingen (klikken), de tijd die nodig is om een fout te herstellen, de starre structuur van het systeem (niet echt geënt op de dagelijkse politiepraktijk). Daarentegen wordt de vaste structuur ook wel als positief gezien omdat er minder kans is op het maken van fouten. De voormalige Xpol-korpsen beoordelen BVH doorgaans als gebruiksvriendelijk.

Het zoeken en raadplegen in BVH wordt eveneens door ongeveer tweederde van de ondervraagden als een probleem ervaren. Het gaat om de beperkingen in de zoekperiode (zeven of dertig dagen), traagheid bij het zoeken, het gericht zoeken, et cetera. Bij het zoeken via de optie 'formulieren' heeft een aantal medewerkers baat. In verschillende korpsen wordt opgemerkt dat de opleidingen voor BVH te summier waren en bovenal te weinig ingingen op het zoeken en raadplegen.

Ondersteuning werkprocessen

Rechercheurs zijn maar matig tevreden over de producten (processen verbaal, dossiers) die BVH oplevert. Men geeft aan dat vaak de inhoud van formulieren handmatig moet worden aangepast. De opbouw en informatie in het dossier zijn niet altijd correct. Dit is voor rechercheurs een reden om soms af te zien van het gebruik van BVH. Een bij medewerkers intake veel gehoord punt van kritiek is dat BVH te weinig flexibel is (te veel standaard en te veel vaste keuzes) en daardoor de medewerker intake dwingt om keuzes te maken bij invoer die 'net niet helemaal passen'. Toch is het merendeel van deze medewerkers tevreden over de ondersteuning die BVH voor hun producten biedt: 'je krijgt het uiteindelijk wel duidelijk en netjes op papier, maar je moet er helaas wel wat voor doen voordat het zover is'.

Medewerkers intake zijn voornamelijk bezig met invoer en zijn daar ondertussen al meer bedreven in: 'in het begin had ik wel moeite met het systeem omdat ik het onvoldoende kende. Maar nu vind ik alle producten die ik nodig heb voor mijn werk'.

Vrijwel alle gesproken medewerkers noodhulp geven aan dat ze door het systeem wel worden ondersteund; sommigen spreken over 'mooie eindproducten', maar er is 'wel sprake van gewenning' geweest. Ook andere geluiden worden gehoord: het kost meer tijd, formulieren zijn niet op een logische plaats opgeslagen, als collega's het systeem verkeerd gebruiken krijgen ze niet de producten die ze willen, het systeem is niet intuïtief, geen logische volgorde, het systeem is te star en gestructureerd en niet ondersteunend.

Opgemerkt wordt: 'het ideale politiesysteem zou niet gebaseerd moeten zijn op ICT-logica, maar op "straatlogica", en dit is nadrukkelijk niet het geval'. Een ander: 'heel veel formulieren bestaan gewoon niet. We knippen en plakken nog veel vanuit de BPS-omgeving naar BVH'.

Ondanks de nodige mitsen en maren meent het grootste deel van de gesproken wijkagenten dat BVH de producten binnen hun werkprocessen ondersteunt. Belangrijkste punt van kritiek is de omslachtigheid (veel muisklikken), maar daar staat tegenover dat de eindproducten er goed uitzien. Bovendien, zo wordt opgemerkt, kun je met dit systeem niets vergeten, het is overzichtelijk en volledig.

Van de rechercheurs, de medewerkers noodhulp, wijkagenten en leidinggevendenden vindt ongeveer de helft dat BVH hun werkprocessen in voldoende mate ondersteunt. Het overgrote deel van de medewerkers intake meent dat BVH hun proces in voldoende mate ondersteunt. Hierbij spelen twee zaken mogelijk een rol: intakers werken veel met BVH en

doen zo in kortere tijd veel ervaring op; ook is een fors deel van het werk van de intakers relatief eenvoudig en heeft een herhalend karakter; BVH is volgens sommigen vooral geschikt voor eenvoudige standaardzaken. Ook werkt de intake vaak met AVI (aangifte via intranet voor het opnemen van eenvoudige aangiftes zoals vermissing en eenvoudige diefstal).

De districtscheefs maken vooral gebruik van maraps (al dan niet via GIDS), prestatiecijfers en overzichten. Hierbij wordt ernstig getwijfeld aan de kwaliteit en betrouwbaarheid van de gegevens. Belangrijkste oorzaak is volgens hen het niet registreren (vanwege te omslachtige invoer), het foutief registreren (door wennen aan nieuwe methodiek) of het dubbel registreren (bij herstel van fouten). Ook maken de lijnchefs veel gebruik van dagrapporten en journaals, formulieren voor in verzekeringstelling en Zicht-Op-Zaken lijsten. Wel wordt door enkelen opgemerkt dat de kwaliteit en betrouwbaarheid van de gegevens verbetert naarmate men langer met het systeem werkt.

Exportfunctie

Uit de export van BVH-gegevens naar BlueView en de recente afname van BPS-gegevens naar BlueView is af te leiden dat de BVH-database van de korpsen wordt gevuld. Informatie over het daadwerkelijk gebruik bij de korpsen zoals concurrent use, raadplegen/muteren en volume/intensiteit van gebruik, is niet te krijgen. Door het ontbreken van een monitor-instrument op het niveau van de BVH-applicatie zijn geen statistieken van BVH-gebruik beschikbaar gekomen; op landelijk Functioneel Beheerniveau wordt gewerkt aan een monitorprogramma. Dat BVH breed en voortdurend in de korpsen in gebruik is, blijkt ondermeer uit de uitgegeven autorisaties voor BVH-gebruik, uit de meldingen van Service-management bij de VG-en en uit de commotie over de problemen bij de korpsen van VG Noordoost. In VG ZW zijn bijvoorbeeld voor het regiokorps Rotterdam-Rijnmond systeemgedrag en -techniek extra getest toen het aantal BVH-gebruikers het aantal van 1000 ging overschrijden. In het hoofdstuk over BlueView wordt nader ingegaan op de import van gegevens uit de diverse databases.

Conclusie ten aanzien van effectiviteit

De Inspectie OOV heeft de opdracht gekregen om antwoord te geven op de vraag of het gebruik van BVH bijdraagt aan een betere uitvoering van de operationele politietaken. Hiertoe heeft de Inspectie in februari - maart 2010 alle korpsen bezocht en onderzoek verricht naar de implementatie, het gebruik en de effectiviteit van BVH. Voor zover het de effectiviteit van BVH betreft luidt de conclusie: tijdens de korpsbezoeken is vastgesteld dat veel gebruikers van BVH menen dat sinds de ingebruikname van BVH geen sprake is van verbetering van de uitvoering van de werkprocessen en dat BVH de werkprocessen minder ondersteunt dan de voorgangers (BPS, Genesys en Xpol). Omdat het gaat om de mening van de gebruikers telt een dergelijke mening zwaar. De meningen die de Inspectie in de korpsen heeft opgetekend worden bevestigd door de bevindingen van de rekencentra (grote aantallen meldingen van gebrekkig functioneren, slechte bruikbaarheid en gebruikers-onvriendelijkheid) en door de probleeminventarisaties van SP en ACP.

Tevredenheid over het gebruik van BVH-informatie voor sturing laat te wensen over door twijfel aan de kwaliteit en volledigheid van de informatie en door tools die niet de gewenste overzichten genereren. Het gevolg is dat veel korpsen eigen toepassingen gaan gebruiken.

BVH is geen gebruiksvriendelijk systeem en de uitvoerend medewerkers ervaren dit ook als zodanig. De gebruiksonvriendelijkheid doet zich voor bij het invoeren en bij het zoeken en raadplegen. Door de tijdrovende invoerprocedure is BVH, nog los van de performanceproblemen die in elk korps wel hebben gespeeld, traag in het gebruik.

Uitvoerende werkers geven in grote meerderheid aan dat ze de voor hun werk noodzakelijke informatie wel in BVH kwijt kunnen. Toch maken deze medewerkers melding van omzeilgedrag en vermijdgedrag, waardoor er minder informatie het systeem ingaat. Dit heeft gevolgen voor de beschikbaarheid, bereikbaarheid en betrouwbaarheid van de informatie.

Over de kwaliteit van de informatie is geen eenduidig beeld te geven. Als de gegevens op de juiste wijze in het systeem zijn ingevoerd is BVH een belangrijke bron van bruikbare informatie. Nu melding wordt gemaakt van hoge foutpercentages, intensief gebruik van (verbeter)programma's als True Blue en verminderde bereidheid tot registreren, wordt de winst niet gerealiseerd.

BVH ondersteunt de werkprocessen van de uitvoerend medewerkers doorgaans niet op de manier die ze zouden willen. Door de strakke structuur is BVH een 'dwingend' systeem en daar zijn voormalige BPS-gebruikers niet aan gewend. In het algemeen wordt gesteld dat BVH de werkprocessen wel ondersteunt, al was het maar omdat er nu eenmaal een informatiesysteem nodig is om politiewerk te verrichten.

Zonder afbreuk te doen aan de strekking van de conclusie acht de Inspectie het van belang om hier kort aan te geven welke stappen al wel zijn gezet en welke mijlpalen wel zijn bereikt:

- BVH is overal geïmplementeerd en wordt in alle korpsen breed gebruikt.
- Alle korpsen werken met hetzelfde basissysteem, zij het dat alle korpsen hun 'eigen BVH' hebben.
- Er zijn ook tevreden gebruikers (voormalig Xpol-gebruikers, medewerkers van korpsen die al wat langer werken met BVH, medewerkers met wat meer gevoel voor ICT).
- Het aantal technische problemen en gebruikersklachten neemt af.
- Het idee dat het goed is dat de politie één systeem heeft, wordt breed gedeeld.
- Het idee dat dit ene systeem BVH is en blijft, wordt eveneens breed gedeeld.

Hierdoor ontstaat een beeld van een koers die nog maar ten dele is gelopen. In het licht van bovenstaande meent de Inspectie dat de adviezen van de Werkgroep Gebruik Basisvoorzieningen reëel zijn en hout snijden³⁴. Een extra inspanning om het gebruik van BVH bij de

³⁴ De Inspectie onderschrijft de adviezen van de werkgroep, met uitzondering van het advies om een by pass te organiseren. In de visie van de Inspectie is dat contraproductief en ondergraaft dat juist pogingen om het vertrouwen in het systeem te vergroten.

uitvoering en aansturing van de primaire politietaken op een hoger peil – zowel kwalitatief als kwantitatief – te brengen, is noodzakelijk. Deze extra inspanningen en de doorontwikkeling van het systeem dienen een duidelijke plaats te krijgen wanneer de projectorganisatie voor de implementatie van BVH overgaat in de staande organisatie.

Ten aanzien van de export van gegevens uit BVH naar BlueView (een van de criteria voor effectiviteit) wordt vastgesteld dat uit de export van BVH-gegevens naar BlueView en de recent teruglopende aanwas van BPS-gegevens naar BlueView is af te leiden dat de BVH-database van de korpsen wel wordt gevuld.

2.2 Basisvoorziening Opsporing

2.2.1 Achtergrond

Politie en politiek hebben gekozen voor een meer landelijke aanpak van de informatievoorziening bij de Nederlandse politie. Concreet heeft dit geleid tot het besluit om voor opsporing, handhaving en capaciteitsmanagement bij alle korpsen per proces één systeem in te voeren, de zogenaamde basisvoorzieningen. Voor het proces opsporing is dit de Basisvoorziening Opsporing (BVO). De uitwerking van dit besluit is onderdeel geworden van de samenwerkingsafspraken die zijn gemaakt tussen politie en kabinet³⁵.

In het inspectierapport Samenwerkingsafspraken politie 2008 heeft de Inspectie gerapporteerd over de – verwachte – stand van zaken ten aanzien van BVO. De Inspectie OOV signaleerde in dit rapport dat BVO in alle korpsen technisch was geïmplementeerd. De koppeling van BVO met BlueView was voor vijf van de zes VG-en echter nog niet operationeel. Voor wat betreft de organisatorische implementatie concludeerde de Inspectie dat deze bij negen korpsen voldoende was afgerond³⁶. In zeventien korpsen was dus nog geen sprake van een afgeronde organisatorische implementatie. Dit had voornamelijk betrekking op het onvoldoende harmoniseren van de werkprocessen Algemeen Rechercheren en Infodesk.

Ten aanzien van het gebruik heeft de Inspectie OOV toen geconstateerd dat BVO in geen van de korpsen in overeenstemming met de werkprocesbeschrijvingen en/of -instructies werd gebruikt. De problemen deden zich niet voor bij het raadplegen, maar bij het op de juiste wijze invoeren van gegevens. Dit bleek onder andere uit het niet volledig benutten van de aanwezige functionaliteiten en het invoeren van BVO-waardige gegevens in andere systemen dan BVO.

³⁵ De invoering van de Basisvoorziening Opsporing start in 2007 conform een door het bestuur van de vtsPN vastgesteld implementatieplan. In 2008 zullen ten minste 20 korpsen de implementatie hebben afgerond, de overige korpsen zijn met de implementatie gestart. Eind 2008 kan met zekerheid worden gesteld dat de implementatie in 2009 wordt afgerond.

³⁶ De korpsen Drenthe, IJsselland, Noord- en Oost-Gelderland, Gelderland-Midden, Gooi en Vechtstreek, Haaglanden, Hollands Midden, Zuid-Holland-Zuid en Brabant-Zuid-Oost.

Inmiddels is BVO volgens de implementatiekalender in alle korpsen ingevoerd: BVO wordt vanaf november 2008 in alle korpsen gebruikt. Het project BVO is per 31 december 2008 formeel afgerond. Per 25 februari 2009 is het landelijke project 'Verbeteren Gebruik BVO' gestart. Dit project richt zich op twee aspecten die volgens de vtsPN nog niet conform de verwachtingen zijn gerealiseerd. Het operationele gebruik van BVO blijft achter bij de verwachtingen en het structurele beheer voor een aantal producten van het project is niet geregeld. Dit project is per 1 april 2010 afgesloten.

Vervolgonderzoek

In het kabinetstandpunt naar aanleiding van de rapportage Samenwerkingsafspraken 2008 hebben de ministers van BZK en van Justitie de Inspectie OOV verzocht om begin 2010 te rapporteren over het eindresultaat ten aanzien van de in 2008 nog niet volledig gerealiseerde samenwerkingsafspraken³⁷. Daarnaast is aan de Inspectie OOV verzocht om aanloopproblemen bij de invoering van BVO en de effectiviteit van de samenwerkingsafspraken, die betrekking heeft op BVO, te onderzoeken.

2.2.2 Doel- en vraagstelling deelonderzoek

De doelstelling van dit deelonderzoek is om inzicht te krijgen in de stand van zaken ten aanzien van de uitvoering van de afspraak over de invoering van BVO per januari 2010. Daarnaast worden eventuele aanloopproblemen bij de invoering van BVO in kaart gebracht en is de effectiviteit van de samenwerkingsafspraken, die betrekking heeft op BVO, onderzocht. Centrale vragen voor het deelonderzoek BVO zijn:

- 1 Wat is de stand van zaken per januari 2010 ten aanzien van de uitvoering van de eind 2008 nog niet volledig gerealiseerde samenwerkingsafspraken ten aanzien van BVO bij de korpsen en de vtsPN?
- 2 Wat zijn de huidige problemen bij het gebruik van BVO?
- 3 Nemen de geconstateerde problemen af naarmate BVO langer wordt gebruikt?
- 4 Draagt de implementatie van het ICT-systeem BVO bij aan de verbetering van de uitvoering van de operationele politietaken?

De eerste centrale vraag is vertaald in de volgende deelvragen:

- 1.1 Is BVO per 1 januari 2010 bij alle korpsen en bij de vtsPN in technische zin ingevoerd?
- 1.2 Is BVO per 1 januari 2010 bij alle korpsen in organisatorische zin ingevoerd?
- 1.3 Wordt BVO bij alle korpsen daadwerkelijk gebruikt op de wijze zoals dat conform het PID bedoeld is?

De Inspectie OOV richt zich voor de beantwoording van de vraag die betrekking heeft op de stand van zaken enkel op die aspecten die tijdens het vorige onderzoek niet of niet volledig waren gerealiseerd. Voor de technische implementatie geldt dat de Inspectie OOV in het

³⁷ Kabinetstandpunt samenwerkingsafspraken en politiewet, d.d. 19 december 2008, kenmerk 2008-0000615869.

onderzoek Samenwerkingsafspraken 2008 heeft geconstateerd dat de koppeling van BVO met BlueView voor vijf van de zes VG-en nog niet operationeel was. Dit is wederom onderzocht. Voor wat betreft de organisatorische implementatie van BVO geldt dat dit bij negen korpsen was voltooid, maar bij de overigen nog niet. Dit had met name betrekking op de harmonisatie van de werkprocessen. Ook hadden twee korpsen hun opleidingen nog niet afgerond.

Ten aanzien van de aanloopproblematiek heeft de Inspectie OOV de volgende deelvragen gesteld:

- 2.1 Welke technische problemen zijn er bij het gebruik van BVO?
- 2.2 Worden de genoemde technische problemen verholpen? Zo ja, hoe?
- 2.3 Welke organisatorische problemen zijn er bij het gebruik van BVO?
- 2.4 Worden de genoemde organisatorische problemen verholpen? Zo ja, hoe?
- 2.5 Welke problemen zijn er bij het daadwerkelijke gebruik van BVO?
- 2.6 Worden de genoemde problemen verholpen? Zo ja, hoe?

Ten slotte de vraag naar de effectiviteit van de samenwerkingsafpraak die betrekking heeft op BVO. De Inspectie OOV formuleert de volgende deelvragen:

- 3.1 Exporteren de korpsen de informatie uit BVO volgens de in PID vastgestelde procedures naar BlueView?
- 3.2 In hoeverre draagt het gebruik van BVO volgens gebruikers bij aan de verbetering van de opsporing (als onderdeel van de operationele politietaak)?

2.2.3 Aanpak onderzoek

De Inspectie OOV heeft voor het onderzoek gebruik gemaakt van schriftelijke bronnen van de vtsPN, de VG-en en de korpsen. Ook is onder de korpsen een enquête uitgezet, die voor de start van de korpsbezoeken zijn ingevuld en teruggezonden. Tijdens de korpsbezoeken is de ingevulde enquête waar nodig besproken met de regionaal projectleiders. Tijdens de korpsbezoeken zijn verder interviews gehouden met functionarissen op operationeel, tactisch en strategisch niveau. Onder de operationeel gebruikers zijn praktijktoetsen gehouden, waarbij de Inspectie OOV wilde zien of en hoe BVO in de korpsen wordt gebruikt. Deze gebruikers waren in (ten minste één van) de volgende processen werkzaam: Criminele Inlichtingeneenheid (CIE), algemeen rechercheren, interceptie, criminaliteitsanalyse en infodesk. Daarnaast zijn gesprekken gevoerd met projectleiders bij de vtsPN. Als aanvullend materiaal zijn de bevindingen van de Werkgroep Gebruik Basisvoorzieningen meegenomen. De betrokken inspecteurs van de Inspectie OOV hebben bij het korps Haaglanden een instructiemiddag gevolgd, waarbij zij inzicht hebben gekregen in het systeem BVO. HEC heeft op verzoek van de Inspectie OOV onderzoek uitgevoerd naar de technische implementatie, gebruik en naar een onderdeel van de effectiviteitsvraag.

2.2.4 Bevindingen, analyse en beoordeling

In deze paragraaf zullen achtereenvolgens het vervolgonderzoek, de aanloopproblematiek en de effectiviteit worden besproken. De bevindingen worden aan de hand van de volgorde van de deelvragen behandeld.

2.2.4.1 Vervolgonderzoek

De Inspectie OOV heeft zich voor dit deel van het onderzoek alleen op die aspecten gericht die tijdens het vorige onderzoek nog niet (volledig) waren gerealiseerd. Voor BVO heeft dit betrekking op de organisatorische implementatie en het daadwerkelijke gebruik. Voor de technische implementatie geldt dat de Inspectie in het onderzoek Samenwerkingsafspraken 2008 heeft geconstateerd dat BVO in alle korpsen technisch was geïnstalleerd. De koppeling van BVO met BlueView was voor vijf van de zes VG-en echter nog niet operationeel. De Inspectie OOV heeft onderzocht of dit inmiddels wel het geval is. Voor wat betreft de organisatorische implementatie van BVO geldt dat dit in het vorige onderzoek deels was voltooid. In dit vervolgonderzoek is gekeken naar de feitelijke stand van zaken ten aanzien van de organisatorische implementatie in alle korpsen.

Technische implementatie

BVO is al geruime tijd bij de verschillende VG-en voor alle korpsen geïnstalleerd, draait daar op VMS-servers en is in alle korpsen, nu als versie 2009a (of nog in de eerdere breed uitgerolde versie BVO 1.4) in gebruik³⁸. Het project BVO is dan ook al per eind 2008 afgerond; verdere ontwikkelingen vinden plaats in het landelijke Programma Opsporing.

BVO is het vroegere Recherche Basis Systeem (RBS) met een grafische schil. Wel zijn een paar functionaliteiten van Octopus ook in BVO ingebouwd. Standaard (landelijk) zijn aan BVO vijftien satellieten gekoppeld. Daarnaast behoort ook de exportsoftware naar BlueView tot BVO.

Sinds 2008 is inmiddels bij alle VG-en een bundeling van de BVO-databases van de korpsen gerealiseerd, wat eerder alleen in VG Zuid was gedaan. Binnen elk VG wordt de ingevoerde informatie dus direct en voortdurend tussen de korpsen gedeeld. Voorgaande systemen Octopus en RBS zijn en worden verder uitgefaseerd. Slechts een enkele keer is gemeld dat een korps soms na de overgang op BVO nog oude zaken muteert in Octopus.

In het onderzoek Samenwerkingsafspraken 2008 is als probleem met de koppeling van BVO naar BlueView gesignaleerd dat die niet werkte als de korpsen van een VG voor de BVO-gegevens één gezamenlijke BVO-database gebruiken. De Inspectie OOV heeft geconstateerd dat dat probleem (met de instantiecode per aanleverend korps/VG) daarna al snel is opgelost. In het huidige inspectieonderzoek is echter gebleken dat, waar de bij BVO behorende extractie/export naar BlueView in vier VG-en al sinds 2008 functioneert, in twee VG-en (VG Midden en VG Noordwest) de koppeling van BVO naar BlueView niet of niet goed in werking is. Zie hiervoor verder paragraaf 2.3 over de applicatie BlueView.

³⁸ Versie 2010A is in aanbouw.

De koppeling BVO - BlueView werkt dus in twee VG-en niet naar behoren. De Inspectie OOV constateert daarom dat in de onderzoeksperiode 8 van de 26 korpsen niet dagelijks de meest recente informatie aan BlueView leverden.

Organisatorische implementatie

- **Harmonisatie werkprocessen (inclusief autorisatie)**

De Inspectie OOV constateert dat de harmonisatie van de landelijk vastgestelde werkprocessen op 1 januari 2010 niet volledig is gerealiseerd. Dit heeft onder andere te maken met het feit dat de landelijke procesbeschrijvingen – ingegeven door praktijkervaringen – nog steeds worden aangepast of aangevuld. Na de initiële invoering van BVO bij de korpsen zijn vanaf versie BVO 1.4 overleg-gremia van gebruikers en functioneel beheerders ingesteld. Dat heeft geleid tot een voortdurend proces om de werkprocessen voor de recherche in de verschillende korpsen te harmoniseren. De CIE's zijn pas later aangesloten op de BVO, zodat daar de – volgens de Inspectie logische – volgorde is toegepast om eerst de werkprocessen landelijk te stroomlijnen.

De Inspectie constateert dat door de regelmatige aanpassingen de landelijke processen nog niet definitief zijn vastgesteld. In de korpsen zijn wel eerdere versies van de landelijk beschreven procesbeschrijvingen overgenomen, maar de korpsen nemen de vrijheid om de procesbeschrijvingen al dan niet te volgen of naar eigen inzicht aan te passen. Daarbij stelt de Inspectie vast dat het gebruik van de schriftelijke werkprocessen nog niet overal op dezelfde wijze plaatsvindt.

De meeste knelpunten doen zich net als in het vorige onderzoek voor bij het werkproces Algemeen Rechercheren. Het werkproces Algemeen Rechercheren heeft geen landelijke procesbeschrijving, maar bestaat uit verschillende producten, zoals startmutaties, MRO's (Melding Recherche Onderzoek), journaals et cetera. In de praktijk zijn alle productbeschrijvingen door de korpsen wel overgenomen, maar worden de producten binnen de regio's verschillend gehanteerd. Zo worden de afsprakenmutaties in BVO vaak niet of beperkt aangemaakt (zie ook hierna onder 'gebruik'). Dit geldt met name voor het decentrale niveau in de korpsen.

Een ander werkproces dat nog achterblijft, is de Infodesk. Het werkproces Infodesk wordt door enkele korpsen als te bewerkelijk en te arbeidsintensief bestempeld. Dit heeft ertoe geleid dat het werkproces in sommige regio's maar ten dele wordt gebruikt (bijvoorbeeld het achterwege laten van de coördinatiefunctie), in andere regio's is het werkproces gedeeltelijk aangepast. Zo is de Infodeskmodule niet in alle korpsen ingevoerd. De reden hiervoor is dat de module niet aansluit op de door deze korpsen gehanteerde werkwijze. Wel is volgens de geïnterviewde gebruikers de kwaliteit van de informatie die de Infodesk invoert over het algemeen toegenomen, en is de versnippering van de eigen informatie verminderd. De Infodeskmedewerkers zijn overigens van mening dat de tekstverwerkingsfunctie niet gebruiksvriendelijk is. Hierdoor wordt informatie onzorgvuldig ingevoerd en is sprake van vervuiling van de database. De Infodesk wordt, samen met de CIE, genoemd als de partij die het meest heeft aan systemen zoals BVO. Zij profiteren van een uitbreiding van het aantal gegevens.

De korpsen hebben ten aanzien van de harmonisatie van het werkproces van de CIE een grote stap voorwaarts gemaakt. Het werkproces CIE is in alle regio's geharmoniseerd en wordt gebruikt volgens de landelijke beschrijving, hoewel men in de interviews ook aangeeft dat de interpretatie van deze werkprocessen op punten nog divers kan zijn. Binnen de CIE erkent men nadrukkelijk het nut van BVO en de meerwaarde ervan. BVO is een cruciaal systeem voor de CIE. CIE-rechercheurs kunnen goed uit de voeten met BVO. Zij werkten al veel in RBS en voor hen is de overgang niet groot. De landelijke bruto omgeving in BVO is voor de meeste korpsen inmiddels ook in werking, enkele korpsen moeten nog worden aangesloten.

BVO wordt in alle korpsen gebruikt voor interceptie. De Inspectie constateert dat dit op verschillende manieren gebeurt. Dit geldt bijvoorbeeld voor het overzetten van gegevens uit de tapmodule van BVO naar BVO zelf (middels een tapmutatie). Een aantal interceptie-medewerkers noemt dit niet gebruiksvriendelijk, reden waarom het niet altijd gebeurt. BVO wordt in een aantal korpsen (nog) niet gebruikt voor de criminaliteitsanalyse. Meestal wordt BVO wel als informatiebron gebruikt bij de analyse, maar de analyseresultaten worden niet in BVO opgeslagen. Ook de analyse vindt dan buiten BVO plaats. Daarnaast wordt in interviews genoemd dat de gegevens in BVO door het tekort aan kwaliteit bij de invoer onbetrouwbaar zijn voor het doen van goede analyses.

In het onderzoek Samenwerkingsafspraken 2008 is vastgesteld dat alle korpsen in het bezit zijn van een autorisatiemodel. De Inspectie stelt nu vast dat in alle korpsen de autorisaties ook feitelijk zijn toegekend.

Uit het onderzoek blijkt dat nog een relatief grote groep geautoriseerden geen gebruik maakt van BVO. Van de 14.500 geautoriseerden (landelijk totaal) loggen circa 4000 personen niet in (bijna 30%). Volgens de Inspectie OOV is hierbij voor een deel sprake van een te enthousiaste uitgave van autorisaties. Uit de interviews blijkt dat daarbij verschillen zijn tussen de regio's in het aantal toegekende autorisaties binnen de korpsen. Voor een ander deel lijkt sprake te zijn van een groep die wel met BVO zou moeten werken, maar dit niet doet. De korpsen gaan hier op verschillende wijze mee om. Autorisaties worden soms na zes maanden, soms na één jaar ingetrokken als blijkt dat ze niet worden gebruikt. Uit de interviews blijkt echter dat het intrekken van autorisaties nog weinig gebeurt. Soms worden degene die BVO niet gebruiken aangesproken. Dit is echter geen consequent beleid.

• Opleidingen

Tijdens het vorige onderzoek was in twee korpsen (Gelderland-Midden en Midden- en West-Brabant) het opleidingstraject nog niet afgerond. Inmiddels zijn ook in deze twee korpsen de medewerkers voor het gebruik van BVO opgeleid. De Inspectie OOV stelt vast dat alle korpsen de medewerkers voor het gebruik van BVO hebben opgeleid.

Uit interviews blijkt echter dat in sommige gevallen de tijd tussen de opleidingen en het in gebruik nemen van het systeem groot was, waardoor de kennis bij gebruikers was weggezakt bij de daadwerkelijke invoering. Ook werd verteld dat het raadplegen onvoldoende onderdeel is geweest van de opleiding. Ten slotte blijkt dat er aanzienlijke

verschillen zijn in de kennis van de mogelijkheden van het systeem: wat de ene functionaris mist, blijkt de ander juist goed te kennen. De aanwezigheid van kerninstructeurs in de afdelingen lijkt hier overigens een positief effect op te hebben.

- **Organisatie**

In de meeste korpsen is geen sprake meer van een projectorganisatie BVO. In enkele korpsen is deze organisatie nog wel actief. In een groot aantal korpsen zijn projecten gestart om het gebruik van BVO te verbeteren. Er is door de vtsPN een landelijk project Verbeteren Gebruik BVO gestart per februari 2009. Dit project is per 1 april 2010 geëindigd. Van de diensten van dit verbetertraject is door drie VG-en geen gebruik gemaakt, omdat zij hier geen behoefte aan hadden of het belang er niet van inzagen. De twee korpsen in VG West participeerden niet in de landelijke monitor van het verbeterproject omdat zij de koppeling tussen BVO en de monitor onveilig vonden.

De taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden ten aanzien van het systeem zijn na de fase van de projectorganisatie meestal belegd bij de vtsPN, centraal dan wel decentraal. De taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden ten aanzien van het (functioneel) beheer zijn door de korpsen belegd, op regionaal niveau danwel op interregionaal niveau. De taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden ten aanzien van de opleidingen zijn in alle regio's, met uitzondering van de regio Kennemerland, in het korps belegd, vrijwel steeds bij de afdeling P&O.

Eén van de onderdelen die bij het overgaan van de projectorganisatie naar de staande organisatie nog onvoldoende is geborgd is gegevensbeheer.

In elf korpsen is het gegevensbeheer voor BVO per januari 2010 in het korps (nog) niet structureel georganiseerd. In de overige korpsen is het wel, of slechts gedeeltelijk, georganiseerd. Daar waar het wel is georganiseerd, is het bijvoorbeeld belegd bij functioneel beheer, bij de afdelingen, bij de divisie informatie of bij registratiebeheer. In de interviews met gebruikers wordt vaak het ontbreken van deze structurele organisatie een probleem genoemd.

Gebruik BVO

Ten aanzien van het gebruik van BVO kan een onderscheid worden gemaakt tussen het *invoeren* en het *raadplegen* van informatie. In alle korpsen wordt BVO gebruikt om informatie in te voeren en om deze informatie te raadplegen. In vergelijking met het vorige onderzoek en met de oude systemen is het gebruik van BVO toegenomen en verbeterd.

Van de 26 korpsen geven er in de enquête 23 aan knelpunten te ervaren in het gebruik van BVO. Meest gehoorde knelpunten zijn de ervaren tijdrovendheid en omslachtigheid van het systeem, en het ontbreken van de koppeling tussen BVO en BVH. Ook een koppeling tussen BVO en SummIT wordt gemist. Ongeveer de helft van het aantal korpsen ervaart knelpunten met betrekking tot de MRO-meldingen; deze worden vaak niet correct ingevuld. MRO's worden in veel gevallen wel aangemaakt, maar deze worden nog onvoldoende geactualiseerd. Als de MRO eenmaal is aangemaakt, wordt het in veel gevallen niet meer aangevuld met nieuwe informatie. De Inspectie constateert wel een toename van het aantal MRO's.

Ook zijn er problemen met het overzetten van tapgesprekken. Slechts enkele korpsen ervaren knelpunten met betrekking tot de afscherming van CIE-informatie. Deze knelpunten betreffen dan de autorisatieniveaus en de omzetting van bruto-informatie naar netto-informatie.

De Inspectie OOV constateert dat verschillende criteria worden gebruikt voor de selectie van zaken die in BVO worden ingevoerd. De meeste korpsen noemen in ieder geval de MRO-waardige zaken als zaken die in BVO dienen te worden ingevoerd. Verder worden zaken die voorgeleidenswaardig zijn, zaken waarin BOB-middelen worden toegepast, ZwaCri-zaken en TGO-zaken genoemd. Opvallend is dat het ene korps ook de lokaal ernstige criminaliteit noemt, terwijl een ander korps zegt dat deze zaken juist niet in BVO moeten komen. De korpsen noemen vaak de tijdsduur van een zaak als criterium voor invoer in BVO. De genoemde tijdsduur varieert echter: er wordt gesproken van 'langer dan drie dagen', 'langer dan een aantal dagen', 'langer dan vier dagen', 'langer dan vijf dagen', '40-uurs zaken' of 'langer dan een week'. Een teamleider noemde zelfs als tijdsduur 'langdurige zaken tussen een half jaar en twee jaar'.

In het PID BVO van de vtsPN zijn de criteria voor invoer in BVO opgenomen: 40-uurs zaken, zaken waarin voorlopige hechtenis kan worden gevorderd en zaken waarin BOB-middelen kunnen worden toegepast. Uit de interviews blijkt dat de geïnterviewden niet allemaal bekend zijn met deze criteria en dat deze criteria niet consequent worden gebruikt. De Inspectie stelt vast dat deze criteria onvoldoende leven bij de medewerkers. Ook is het criterium van 40-uurs zaken onduidelijk: betreft dit bijvoorbeeld de uren van een onderzoek door één medewerker of door een geheel onderzoeksteam waarvan de uren worden opgeteld?

Alle korpsen geven aan dat zij naast BVO nog andere systemen vullen met opsporingsinformatie, waardoor deze informatie niet in BVO komt. Als voorbeelden worden genoemd Word, SummIT en Excel. Uiteraard wordt ook in BVH veel opsporingsinformatie opgenomen, maar omdat er geen koppeling is tussen BVH en BVO, komt niet alle informatie in BVO terecht die er wel in zou moeten zijn opgenomen.

Analisten maken ook gebruik van dergelijke schaduwsystemen. Een reden hiervoor is dat de analyseproducten vaak schema's, tekeningen en spreadsheets zijn. Deze producten kunnen zij technisch gezien niet kwijt in BVO. Enkelen maken wel een mutatie aan in BVO waarin zij de informatie samengevat weergeven, anderen doen dit niet.

De korpsen en hun opsporingseenheden bepalen zelf welke zaken en welke informatie daarvan wel en niet worden vastgelegd in BVO. Ook kan men aangeven wat eventueel niet naar BlueView mag worden doorgezet. Omdat het gebruik van BVO geen verplichtend karakter heeft (het invoeren is dus vrijblijvend) en er geen controle mogelijkheden zijn in het systeem, is het mogelijk om kenmerken, relaties en koppelingen niet aan te brengen. In de praktijk blijkt dit dan ook regelmatig te gebeuren.

Uit het vorige onderzoek bleek dat korpsen ook hun eigen afweging kunnen maken om zaken wel of niet in BVO af te schermen door een hoog autorisatieniveau. Dit blijkt nog altijd het geval. Het gaat hierbij om ZwaCri-zaken die men niet voor een breed publiek

zichtbaar wil hebben (en dus ook niet via BlueView beschikbaar wil stellen), maar ook om zaken die in BVH worden verwerkt.

De meeste korpsen schrijven informatie nu weg op niveau 4. Uit de interviews en praktijktoetsen blijkt dat informatie echter ook nog steeds op een hoger niveau wordt weggeschreven. Zo wordt binnen het KLPD volgens geïnterviewden nog veel informatie weggeschreven op niveau 5, terwijl dit volgens de voorschriften niet altijd nodig is. Hierdoor is de deelbaarheid van de informatie laag.

De korpsbeheerders en korpschefs hebben in hun reactie op het conceptrapport aangegeven dat de wijze waarop deze opmerking is geformuleerd niet juist is en het KLPD te kort doet. Ze geven aan dat het idee dat het KLPD informatie op niveau 5 wegschrijft inderdaad leeft bij rechercheurs in het land. Het kan volgens hen niet worden gestaafd met cijfers. Ze schrijven dat het KLPD veel informatie die van oudsher op niveau 5 stond naar niveau 4 heeft gebracht.

De Inspectie heeft haar bevindingen hierover mede gebaseerd op interviews met een leidinggevende en een rechercheur van de Nationale Recherche (NR) van het KLPD en op twee bij hen afgenomen praktijktoetsen. Zowel leidinggevende als rechercheur geven aan dat onderzoeken bij de NR zoveel mogelijk op niveau 5 worden weggezet. Uit de praktijktoetsen bleek dat de startmutaties en MRO waren weggeschreven op niveau 5. De objecten waren weggeschreven op niveau 4.

Het daadwerkelijke gebruik van BVO binnen de korpsen verschilt. Op districts- en teamniveau wordt BVO zeer beperkt gebruikt in de gevallen waarin dit wel moet. Maar ook de 'blauwe' leden van TGO's (politieagenten die niet werkzaam zijn in de opsporing) worden in dit verband genoemd. Een belangrijke barrière die wordt genoemd is het ontbreken van een koppeling tussen BVH en BVO. Dit heeft tot gevolg dat gegevens wel in BVH worden ingevoerd, maar niet (overgezet) in BVO. Vaak komt dit door tijdsdruk of door onwetendheid. Zoals gezegd speelt dit vooral op districtsniveau. Bijvoorbeeld in de regio Amsterdam-Amstelland werken de wijkteams en districtrecherche voornamelijk in BVH. Hiervoor is gekozen omdat deze opsporingsteams veel wisselingen kennen in samenstelling en daardoor minder ervaring hebben in BVO.

Wanneer sprake is van interceptie, wordt een MRO aangemaakt. Hier blijft het echter vaak bij. De informatie wordt grotendeels in BVH verwerkt. Uit interviews blijkt dat hiervoor een tweetal redenen wordt genoemd. Omdat een koppeling tussen BVH en BVO ontbreekt, moeten rechercheurs informatie in twee systemen registreren. De rechercheurs geven aan hier geen tijd voor te hebben, het is dermate arbeidsintensief dat het ten koste gaat van het starten van andere onderzoeken. Ook noemen deze rechercheurs BVO gebruiksonvriendelijk: omdat zij er niet vaak in werken, is het lastig om ermee te werken. Hierbij is sprake van een vicieuze cirkel. Doordat men BVO niet vaak gebruikt, wordt geen routine opgebouwd, waardoor werken in BVO veel tijd kost.

In dertien korpsen worden volgens de regionaal projectleiders vrijwel steeds op de juiste wijze en consequent startmutaties in BVO aangemaakt³⁹. In de overige korpsen is men hier terughoudender over, er kan volgens eigen zeggen nog veel worden verbeterd. Maar feitelijk geven alle korpsen hierbij aan dat het wel nodig is dat er actief op wordt gestuurd.

Volgens de regionaal projectleiders van meer dan de helft van het aantal korpsen (14) gebeurt ook het aanbrengen van MRO-mutaties in BVO consequent en op de juiste wijze. Overigens wordt hier direct aan toegevoegd dat dit dan vooral komt doordat er strak op wordt gestuurd⁴⁰. De overige korpsen zien weliswaar een stijgende lijn, maar het kan nog beter.

Het aanbrengen van afsprakenmutaties in BVO gebeurt vaak niet of beperkt. Als het wel gebeurt, is dat vooral in de grotere (regionale) onderzoeken. Vaak wordt een journal in Word bijgehouden, waar deze informatie wordt verwerkt.

Voor alle mutaties geldt overigens dat het gebruik op districts- en/of teamniveau minder (of geheel niet) is dan het gebruik op regionaal niveau terwijl dat wel zou moeten.

BVO wordt voor diverse doeleinden gebruikt: raadplegen, registreren, mutaties aanmaken, Infodeskmodule, tapmodule, opsporingsonderzoek, sturingsinformatie. Raadplegen is de meest genoemde toepassing.

Een grote meerderheid van de geïnterviewden kan de voor hen relevante informatie, voor zover die in BVO staat, raadplegen. Hoewel nog lang niet alle informatie in BVO staat, is door het grotere bereik van het systeem wel meer informatie beschikbaar. Het autorisatieniveau speelt bij het kunnen raadplegen een grote rol; hoe hoger de autorisatie van de gebruiker, hoe meer men kan inzien. In dit licht bezien is het niet opvallend dat alle onderzoeksleiders en CIE-rechercheurs positief zijn over de mogelijkheid tot raadplegen. Zij hebben vaak een hoog autorisatieniveau.

Over het algemeen ervaren de gebruikers geen problemen met het eigen autorisatieniveau. Wanneer zij informatie niet kunnen inzien, krijgen zij wel een 'hit' te zien. Hierbij staat vermeld met wie contact kan worden opgenomen voor meer informatie. Zoals gezegd constateert men echter dat het nog altijd voorkomt dat informatie bewust te hoog wordt weggeschreven of dat men gebruik maakt van de mogelijkheid binnen BVO om onderzoeken in het geheel niet te exporteren. De reden hiervoor is dat men bang is dat vertrouwelijke informatie via deze weg te vroeg wordt gedeeld, of men heeft hier een slechte ervaring mee gehad. Tegelijkertijd is men bang om informatie te delen via BlueView omdat ook agenten ('blauw') mee zouden kunnen kijken. Het autorisatiemodel laat dit echter niet toe: men moet specifiek voor opsporingsinformatie worden geautoriseerd. Blauwe functionarissen hebben deze autorisatie niet: zij zijn geautoriseerd voor hand-

³⁹ Uit de praktijktest blijkt dat in enkele van deze korpsen (Zaanstreek-Waterland, Amsterdam-Amstelland, Gooi en Vechtstreek en Haaglanden), in afwijking van de opvatting van de projectleider, in de onderzochte zaken niet altijd de startmutaties aanwezig zijn of kunnen worden teruggevonden.

⁴⁰ Uit de praktijktest blijkt dat in enkele van deze korpsen (Drenthe, Gelderland-Zuid en Haaglanden), in afwijking van de opvatting van de projectleider, in de onderzochte zaken niet altijd de MRO-mutaties aanwezig zijn of kunnen worden teruggevonden.

havinginformatie. Uit de interviews komt het beeld naar voren dat binnen de politie nog altijd een cultuur van 'niet delen' bestaat. Hier komt langzaam verandering in, maar dit proces gaat met horten en stoten.

Nog regelmatig is in de interviews gezegd dat sturing op het gebruik van BVO ontbreekt. Om te sturen op het goede gebruik wordt gebruik gemaakt van de landelijke monitor die de vtsPN aanlevert. Deze monitor bevat informatie over 24 korpsen op een twintigtal kengetallen. De landelijke monitor krijgt echter veel kritiek. Het levert vooral kwantitatieve informatie, maar zegt weinig tot niets over de kwaliteit ervan. Daarnaast leveren de twee korpsen in VG West, Haaglanden en Hollands-Midden, geen gegevens aan omdat ze de koppeling tussen de monitor en de BVO-database niet veilig vinden.

Opvallend is dat de verschillende VG-en, ondanks dat zij gebruik maken van hetzelfde systeem, alle een eigen monitor opstellen die naast de landelijke monitor bestaat om de invoer in het systeem te beoordelen. Ook is het opmerkelijk dat een aantal geïnterviewden de mogelijkheid zegt te missen om op het niveau van onderzoeken informatie te krijgen, terwijl andere korpsen wel over deze informatie beschikken. De Inspectie OOV constateert dat de uitkomsten van de eigen monitors bevestigen dat het gebruik van BVO nog onvoldoende is.

Na afloop van de onderzoeksfase is een nieuwe landelijke monitor in gebruik genomen. Of deze meer aansluit op de wensen van de leidinggevendenden, kan de Inspectie niet zeggen. Van de nieuwe landelijke monitor mag wel worden verwacht dat deze zal leiden tot een meer concrete normering voor opslaan en delen van opsporingsinformatie.

Het gebruik van BVO en de werkwijzen zijn dus bepalende factoren. Daar zit volgens de geïnterviewden een groot probleem: de kwaliteit van de invoer varieert en is over het algemeen nog onvoldoende. De lijn is dat bij onderzoeken naar zware criminaliteit BVO beter wordt gevuld dan bij onderzoeken naar midden en lichte criminaliteit. Andere geïnterviewden zijn van mening dat er wel kwalitatief stappen voorwaarts worden gemaakt, er wordt steeds meer en beter ingevoerd (ook ten opzichte van oude systemen).

De komende tijd zal extra worden ingezet op de kwaliteit. Sturing is daarbij een belangrijke voorwaarde.

Conclusie stand van zaken vervolgonderzoek per januari 2010

In de rapportage Samenwerkingsafspraken 2008 had de Inspectie OOV al geconstateerd dat BVO in alle korpsen technisch was geïnstalleerd. Echter de koppeling van BVO met BlueView was nog niet overal operationeel. De Inspectie concludeert nu dat de samenwerkingsafpraak over het landelijk delen van de actuele opsporingsinformatie middels de extractie van BVO naar BlueView door de korpsen van twee van de zes VG-en nog altijd niet goed wordt nagekomen.

De koppeling van BVO met BlueView is dus nog steeds niet landelijk operationeel.

De Inspectie OOV stelt vast dat de organisatorische implementatie nog niet is afgerond, zolang de harmonisatie van de werkprocessen niet volledig is gerealiseerd. Omdat de procesbeschrijvingen nog steeds worden aangepast, zijn de landelijke processen nog niet

definitief vastgesteld. In de korpsen zijn wel eerdere versies van de landelijk beschreven procesbeschrijvingen overgenomen, maar er wordt door de korpsen gebruik gemaakt van de vrijheid om de procesbeschrijvingen al dan niet te volgen of voor eigen gebruik aan te passen. Daarbij stelt de Inspectie vast dat het gebruik van de schriftelijke werkprocessen nog niet overal op dezelfde wijze plaatsvindt.

In elk korps wordt BVO daadwerkelijk gebruikt (er wordt immers in alle korpsen in BVO ingevoerd en geraadpleegd). Maar het gebruik is erg verschillend en onvolledig. Voornamelijk op districts- en/of teamniveau is het gebruik minder of wordt het helemaal niet gebruikt terwijl dat wel moet.

Evenals in het vorige onderzoek stelt de Inspectie OOV vast dat BVO in de korpsen niet in overeenstemming met de werkprocesbeschrijvingen en/of –instructies wordt gebruikt. Daarbij is sprake van onduidelijkheid of onbekendheid bij de gebruikers met de BVO-criteria voor invoer in BVO.

Ook blijkt dat informatie nog steeds op een te hoog niveau wordt weggeschreven. De aanwezige functionaliteiten worden niet volledig benut. De Inspectie OOV heeft hierbij gekeken naar startmutaties, MRO's en afsprakenmutaties. Ook heeft zij verschillende monitors bekeken (op het niveau van de korpsen, de VG-en en het land). De afsprakenmutatie wordt meestal niet in BVO aangemaakt.

In de meeste korpsen worden BVO-waardige gegevens nog in andere systemen ingevoerd dan in BVO. Uit de interviews bleek dat het hierbij gaat om Word, SummIT, BVH en Excel. In sommige gevallen wordt de informatie uit deze alternatieve systemen na afloop van het onderzoek alsnog overgeheveld naar BVO. Hierdoor is de informatie echter niet meer actueel beschikbaar voor andere korpsen. In de andere gevallen komt het echter dus niet in BVO en is daarmee niet deelbaar.

Er wordt dus nog onvoldoende informatie in BVO verwerkt. Ondanks de toegenomen sturing die leidinggevend en procesverantwoordelijken waarnemen is er voor operationele gebruikers nog teveel vrijheid om van het gebruik van BVO af te zien. Hierdoor komt nog te veel opsporingsinformatie in BVH, SummIT, Word of Excel terecht. Hier geldt grofweg de volgende regel: hoe minder regionaal een afdeling is, hoe minder informatie in BVO wordt opgeslagen. Op het niveau van de districten worden gegevens het minst consequent verwerkt. En daarmee is de informatie in BVO dus onvolledig.

Samenvattend geldt ten aanzien van het daadwerkelijk gebruik van BVO: in vergelijking met het vorige onderzoek en met de oude systemen is het gebruik van BVO toegenomen en verbeterd. De Inspectie OOV constateert echter de volgende tekortkomingen: er wordt nog steeds informatie op een te hoog niveau weggeschreven, er is onduidelijkheid bij de gebruikers over de BVO-criteria, er wordt relevante opsporingsinformatie in andere systemen dan in BVO ingevoerd, BVO wordt niet door iedereen gebruikt als dat wel moet, de aanwezige functionaliteiten worden niet volledig benut en er is sprake van onvoldoende sturing op het gebruik. De Inspectie stelt vast dat dit ernstige gevolgen heeft voor de

(landelijke) informatiedeling, zowel binnen de VG-en als landelijk via BlueView. En daarmee is de samenwerkingsafspraken ten aanzien van het daadwerkelijke gebruik dus niet volledig afgerond.

2.2.4.2 *Aanlooppromblematiek*

Ook ten aanzien van de aanlooppromblematiek van BVO is gekeken naar de drie aspecten waarop de basisvoorzieningen zijn getoetst: de technische en organisatorische implementatie en het daadwerkelijke gebruik. Omdat BVO reeds geruime tijd in alle korpsen in gebruik is – het project BVO is per eind 2008 afgerond – is niet specifiek gekeken naar de implementatiehistorie van BVO in de korpsen.

Technische implementatie

Uit de enquête onder de korpsen blijkt dat de technische implementatie van BVO is geaudit of gemonitord. Dit is steeds gebeurd op het niveau van de VG-en. Deze bevindingen zijn via de VG-en ook landelijk gedeeld met verschillende project- en werkgroepen. Naar aanleiding van de resultaten is tijdens het proces bijgestuurd. Hierbij is gebruik gemaakt van lessen uit andere VG-en. De uitwisseling van ervaringen heeft tot nauwere samenwerking en een betere technische implementatie geleid.

Meldingen van technische aard worden gemeld bij de helpdesk van de VG-en. In een aantal korpsen vormt het functioneel beheer de eerste lijn. Sommige korpsen hebben nog zelf functioneel beheer, anderen hebben dit bovenregionaal georganiseerd. Dit zijn structurele voorzieningen. Na de implementatie van BVO is binnen korpsen een tijdelijke helpdesk ingesteld. Deze bleek al snel overbodig te zijn, omdat er niet veel meldingen over technische problemen waren. De meeste problemen hadden in die fase betrekking op het niet kunnen inloggen. De technische problemen die speelden, zijn gedurende de tijd aanzienlijk afgenomen. Korpsen die later zijn overgegaan op BVO hadden hier dan ook minder last van. De meldingen die nu bij de helpdesks of bij functioneel beheer binnenkomen hebben steeds vaker betrekking op de inhoud en het gebruik, en niet zozeer op de techniek. De meldingen van technische aard worden volgens de projectleiders snel en adequaat door de VG-en behandeld. Voor de ontwikkelvragen worden op landelijk niveau afspraken gemaakt. Dit duurt over het algemeen langer.

Organisatorische implementatie

Ook de organisatorische implementatie is in de meeste korpsen gemonitord. Naar aanleiding van de resultaten is bijgestuurd en verbeterd. De resultaten zijn uitgewisseld binnen het VG en soms ook op landelijk niveau. Deze uitwisseling heeft vooral binnen de VG-en tot nauwere samenwerking en meer uniformiteit geleid.

In een aantal korpsen zijn aspecten van de organisatorische implementatie onderdeel van projecten die zijn gericht op het verbeteren van het gebruik van BVO. De harmonisatie van de werkprocessen bijvoorbeeld krijgt hierbij hernieuwde aandacht. Dit gebeurt meestal op het niveau van de VG-en, maar ook nog op korpsniveau. Ook op het niveau van de

opleidingen zijn er ontwikkelingen. Zo bestaat in bijna alle korpsen de mogelijkheid om gebruik te maken van nascholing. De nascholing vindt meestal plaats door aan te sluiten bij opleidingen voor nieuwe medewerkers. De groep die dan nascholing krijgt, bestaat uit geautoriseerde gebruikers die BVO gedurende een lange periode niet hebben gebruikt, waarop hun autorisatie is ingenomen.

Slechts in een aantal gevallen is sprake van bijscholing. Het gaat hierbij om een extra opleiding voor een select aantal gebruikers (bijvoorbeeld de kerninstructeurs). In een enkel korps worden opfriscursussen gegeven aan grotere doelgroepen, zoals alle districts-rechercheurs. Een aantal korpsen hanteert bij de opleidingen de stelregel: eens opgeleid, altijd opgeleid. Dit is opmerkelijk, omdat ook uit de interviews met gebruikers blijkt dat behoefte is aan meer en betere opleidingen. Enkele operationele gebruikers geven aan dat de tijd die zat tussen de opleiding en het in gebruik nemen van BVO te groot was. Hierdoor is de kennis deels weggezak. Daarnaast was de opleiding meer gericht op invoeren dan op raadplegen. Ook verschillende leidinggevendenden spreken de wens uit dat operationele gebruikers beter worden opgeleid. De Inspectie OOV heeft tevens gesignaleerd dat de kennis van de mogelijkheden van BVO erg divers is. Dit wekt bij de Inspectie de indruk dat de initiële opleiding niet toereikend is geweest.

Sommige korpsen constateren een toename van het aantal gebruikers dat wordt nageschoold. Dit wordt veroorzaakt door de toegenomen sturing, waarbij de (al dan niet landelijke) monitor een grote rol speelt. Andere korpsen signaleren juist een afname of zijn van mening dat de toestroom stabiel is.

Naast het gebruik van nascholing zetten steeds meer korpsen kerninstructeurs en -coaches in op de werkvloer. Zij functioneren als vraagbaak of als 'trainer on the job'. Ook worden zij belast met een aanjaagfunctie. In sommige korpsen worden deze functionarissen ingezet op afdelingen waar BVO te weinig wordt gebruikt, in andere korpsen wordt gestreefd om op elke afdeling over dergelijke functionarissen te beschikken. Daarnaast worden gebruikersgroepen geformeerd, die als spreekbuis van de gebruikers (gaan) fungeren.

Gebruik

In de korpsen wordt het gebruik van BVO periodiek gemonitord. De meeste korpsen gebruiken hiervoor de landelijke monitor. Uitzonderingen hierop zijn de korpsen Haaglanden en Hollands-Midden, die geen gegevens voor deze monitor aanleveren omdat zij de koppeling naar de landelijke monitor als onveilig bestempelen. In alle VG-en bestaan daarnaast nog eigen monitors. In een aantal regio's zijn daarnaast audits uitgevoerd naar het gebruik van BVO, of brengen gebruikersgroepen, kwaliteitsfunctionarissen en functioneel beheerders voortgangsrapportages uit. De resultaten van verbeteracties naar aanleiding van deze monitors en rapportages worden uitgewisseld binnen het VG en soms ook op landelijk niveau. Overigens blijkt uit de verschillende monitors en audits, waar de Inspectie over beschikt, dat het gebruik nog onder de maat is. Dit onderstreept de bevindingen in paragraaf 2.2.4.1.

Voor gebruikersproblemen kunnen gebruikers contact opnemen met de functioneel beheerders, de helpdesk van de vtsPN en met de kerncoaches en -instructeurs. Zoals gezegd is in een aantal korpsen kort na de invoering van BVO tijdelijk een aparte helpdesk geweest, maar deze bleek niet nodig te zijn. Aanvankelijk kwamen veel meldingen binnen over problemen met wachtwoorden. Nu blijken de vragen vooral inhoudelijk te zijn. Ze hebben niet langer betrekking op het basale gebruik, maar op meer specifieke aspecten van BVO. Dit wijst op een toegenomen gebruik van BVO. Het aantal meldingen is overigens, zeker in vergelijking met de andere basisvoorzieningen, laag. Wel zijn er nog relatief veel vragen over de tapmodule. Uit interviews met de operationele gebruikers blijkt een grote groep BVO niet gebruiksvriendelijk te vinden. De problematiek zit hierbij voornamelijk in meer structurele zaken, zoals het ontbreken van een koppeling tussen BVH en BVO. Ook speelt mee dat functionarissen die BVO weinig gebruiken, meer problemen hebben met het gebruik. De groep gebruikers wordt door de toegenomen sturing echter steeds groter. Hierbij zijn ook gebruikers die BVO voorheen weinig tot niet gebruikten. Zoals een procesverantwoordelijke het omschreef: 'de probeerfase is nu voorbij en de gebruiksfase is aangebroken'.

Conclusie ten aanzien van aanloopproblematiek

BVO is inmiddels al geruime tijd operationeel. De technische knelpunten die zich bij en kort na de implementatie hebben voorgedaan, zijn grotendeels verholpen. Op het gebied van de organisatorische implementatie blijkt dat er hernieuwde aandacht is voor de harmonisatie van de werkprocessen en de opleidingen. De Inspectie OOV concludeert dat deze onderdelen in het implementatietraject minder aandacht hebben gekregen dan de technische implementatie. Ook in het gebruik van BVO doen zich nog problemen voor. Volgens de Inspectie kan hierbij ten dele worden gesproken van aanloopproblemen, omdat onder invloed van toegenomen sturing steeds meer functionarissen BVO intensiever gaan gebruiken. De overige problemen die zich voordoen in het gebruik zijn volgens de Inspectie OOV geen aanloopproblemen maar hebben veelal te maken met een cultuur van niet willen delen van alle opsporingsinformatie, met de dubbele invoer en met gebruiksonvriendelijkheid van het systeem. Zij zijn structureel van aard, zoals het ontbreken van de koppeling tussen BVH en BVO.

2.2.4.3 Effectiviteit van de samenwerkingsafpraak

In deze paragraaf wordt de vraag aan de orde gesteld of de samenwerkingsafpraak (lees: BVO) effectief is. Om deze vraag te kunnen beantwoorden, is naar de volgende twee onderdelen gekeken. Ten eerste de cijfers over het gebruik van BVO. Zoals in paragraaf 2.2.4.1 beschreven, blijkt dat BVO door de korpsen wordt gebruikt. Ten tweede kijkt de Inspectie naar het oordeel van de gebruiker op operationeel, tactisch en strategisch niveau over BVO en de bijdrage die het systeem levert aan de opsporing. Hiervoor maakt de Inspectie gebruik van de interviews die zij met deze functionarissen heeft gehouden. Bij de beantwoording van de onderzoeksvraag maakt de Inspectie OOV waar nodig ook gebruik van de overige informatie die zij binnen het vervolgonderzoek heeft verzameld.

Oordeel gebruikers over BVO

De mening van de gebruikers over het systeem BVO is in de afgelopen tijd op verschillende momenten in het nieuws gekomen. Zo heeft de voorzitter van het Korpsbeheerdersberaad op 26 januari 2010 het ‘advies Werkgroep Gebruik Basisvoorzieningen’ aan de minister van BZK aangeboden. Deze werkgroep heeft verschillende knelpunten geconstateerd. Zij ziet daarin vier categorieën: het verwachtingenmanagement, de gebruiksvriendelijkheid van het systeem, het gevoel bij gebruikers dat niets met hun klachten wordt gedaan en technische problemen.

De Inspectie OOV heeft in dit onderzoek ook gevraagd naar de mening van de gebruikers. Zij heeft dit op een andere wijze gedaan dan de Werkgroep Gebruik Basisvoorzieningen. Zo is een onderscheid gemaakt in gebruikers op operationeel, op tactisch en op strategisch niveau. Ook zijn in alle korpsen interviews gehouden. Daarnaast heeft de Inspectie OOV oor gehad voor zowel positieve als negatieve geluiden. Uiteraard betreft de Inspectie OOV bij haar oordeel over de effectiviteit waar nodig de uitkomsten van het vervolgonderzoek, waarover in paragraaf 2.2.4.1 is gerapporteerd. Immers: de mate waarin sprake is van het behalen van de samenwerkingsafspraken heeft logischerwijs gevolgen voor de effectiviteit van het systeem.

In de interviews met de operationele gebruikers is gekeken naar een aantal elementen dat de Inspectie OOV gebruikt om effectiviteit te duiden: gebruiksvriendelijkheid, snelheid, bereikbaarheid, beschikbaarheid en kwaliteit. Verder is gevraagd of BVO een bijdrage levert aan het opbouwen van de informatiepositie binnen een opsporingsonderzoek en over de onderzoeken heen. Op tactisch en strategisch niveau is gevraagd of BVO gebruikt wordt voor sturing. Ook is gevraagd of de informatiehuishouding is verbeterd, of de versnippering van informatie is verminderd en of het gebruik van BVO tot meer informatie-uitwisseling en samenwerking tussen de korpsen leidt. Deze drie vragen hebben direct betrekking op de resultaten die de invoering van BVO volgens het PID moet hebben. Aan alle functionarissen is gevraagd of BVO voldoende ondersteuning biedt in het dagelijkse werk. Ook is gevraagd of BVO een verbetering is ten opzichte van de systemen die hiervoor werden gebruikt. Ten slotte heeft men de mogelijkheid gekregen om aan te geven wat verbeterd kan worden in BVO om het effectiever te maken.

Algemeen

Tijdens de korpsbezoeken is gesproken met operationele gebruikers, tactische gebruikers en strategische gebruikers van BVO. De operationeel gebruikers zijn werkzaam in de processen algemeen rechercheren, interceptie, criminaliteitsanalyse, Infodesk en CIE. De tactische gebruikers zijn leidinggevend van de Infodesk, CIE en recherche. De strategische gebruikers tenslotte zijn de procesverantwoordelijken opsporing binnen een korps. De beantwoording van de vragen leverde mede door de diversiteit van deze groep veel verschillende meningen en aandachtspunten op. Medewerkers van de CIE en criminaliteitsanalyse bijvoorbeeld hebben veel belang bij het raadplegen van informatie, terwijl medewerkers van algemeen rechercheren en interceptie meer gericht zijn op invoeren. Uiteraard hebben leidinggevend en procesverantwoordelijken weer heel andere

aandachtspunten. Een groot aantal opmerkingen is erg persoonsgebonden. Wanneer deze opmerkingen niet ook in algemene zin worden bedoeld, zijn ze niet in de rapportage opgenomen.

Opmerkelijk is dat het systeem dat de korpsen vóór BVO gebruikten weinig invloed blijkt te hebben op de meningen over en ervaringen met BVO. Octopus-korpsen wijken niet bijzonder af van RBS-korpsen. Dit onderscheid is bij de implementatie meer aan de orde geweest: voor korpsen die RBS gebruikten was de overgang minder groot. Omdat inmiddels alle korpsen al enige tijd gebruik maken van BVO, blijkt ook het moment waarop de korpsen zijn overgegaan niet van invloed te zijn geweest in de beantwoording van de vragen.

Kwaliteit, bereikbaarheid, beschikbaarheid, snelheid en gebruiksvriendelijkheid

Aan de gebruiker op operationeel niveau zijn vragen gesteld over elementen die van invloed zijn op het op een effectieve manier kunnen werken met BVO. Het gaat hierbij om kwaliteit, bereikbaarheid (draagt BVO bij aan het delen van informatie), beschikbaarheid (kunnen alle relevante gegevens worden ingevoerd en geraadpleegd) gebruiksvriendelijkheid en snelheid (kunnen gegevens snel worden geraadpleegd en ingevoerd).

- **Kwaliteit**

De Inspectie heeft aan zowel de operationeel gebruikers als de tactische gebruikers de vraag gesteld of de kwaliteit van de informatie die in BVO is opgenomen, is verbeterd. Voor de CIE geldt dat BVO hier geen verandering in heeft gebracht, omdat de CIE altijd al secuur invoerde. Voor de Infodesk geldt dat meer informatie wordt ingevoerd, en dat deze beter van kwaliteit is. Als wordt gekeken naar algemeen rechercheren, blijkt dat de kwaliteit sterk afhankelijk is van de invoer door individuele medewerkers, en niet zozeer van het systeem. Het systeem is niet dwingend, waardoor uniform invoeren vrijblijvend is. Hierdoor varieert de kwaliteit van de invoer en is deze over het algemeen nog onvoldoende.

Ook zijn er positieve geluiden. De informatie is minder versnipperd, omdat er nu minder systemen in gebruik zijn. Daarnaast wordt BVO over het algemeen meer gevuld dan de oude systemen en is de database groter omdat deze een heel verzorgingsgebied bestrijkt. Omdat de kwantiteit van informatie is toegenomen, hebben de gebruikers een completer beeld. Hiermee is de kwaliteit van de informatie toegenomen.

Uit de beantwoording is een aantal factoren te noemen, die van invloed zijn op de kwaliteit van de invoer. Deze factoren worden door verschillende functionarissen genoemd. De aanwezigheid van deze factoren blijkt zowel tussen als binnen korpsen te verschillen. De eerste factor die wordt genoemd is de controle van ingevoerde gegevens. Dit blijkt nog weinig plaats te vinden. Goed gegevensbeheer is vaak nog niet vormgegeven, onder andere omdat het veel tijd kost. Wel ontplooiën allerlei korpsen hier eigen initiatieven voor en wordt nagedacht over mogelijkheden om bijvoorbeeld rechercheassistenten effectiever in te zetten of het koppelen van gegevens bij specifieke functionarissen neer te leggen. Daarnaast is het belangrijk dat goede invoerafspraken worden gemaakt. Dit leidt tot standaardisatie van de invoer. Een derde factor is sturing. Dit blijkt effect te hebben, maar

vergt een grote en langdurige inspanning. De mate waarin wordt gestuurd verschilt sterk per leidinggevende. Ook wordt gewenning genoemd als belangrijke voorwaarde. Een laatste factor is het gebruiksgemak, dat eerder al uitvoerig is besproken. Dit vormt voor een grote groep een barrière in het gebruik.

Opvallend is dat de leidinggevendenden nog twee factoren opmerken: het gebrek aan goede opleidingen en het gegeven dat politiemensen 'doeners' zijn. Dit geldt laatste vooral voor de districtsrecherche. Daar speelt ook mee dat op districtsniveau vooral 'ad hoc' zaken worden behandeld. De tijd die het kost om informatie goed in te voeren, gaat ten koste van de tijd om een nieuw onderzoek op te pakken. Deze tijdsdruk zorgt ervoor dat mensen minder aandacht besteden aan het invoeren. Hier speelt ook het probleem van de dubbele invoer in BVH en BVO.

- **Bereikbaarheid**

Aan gebruikers op operationeel niveau is gevraagd of BVO bijdraagt aan het delen van informatie binnen een korps. Daarnaast is gevraagd of BVO bijdraagt aan het delen van informatie over de korpsen heen.

Een grote meerderheid van de operationeel gebruikers meent dat BVO bijdraagt aan het delen van informatie binnen een korps. BVO wordt beter gevuld dan de systemen die voorheen werden gebruikt. Daarnaast heeft men ook binnen een korps profijt van het aanmaken van MRO's en de daaraan gekoppelde VROS-meldingen. Hierdoor wordt men gewezen op het feit dat een object of subject ook in andere onderzoeken voorkomt. Dit is nu sneller zichtbaar dan voorheen. Tegelijkertijd vindt een grote groep de bijdrage van BVO nog te beperkt, omdat te weinig gegevens in BVO worden verwerkt. De gegevens worden in Word verwerkt of blijven in BVH achter (in dit verband wordt vaak het gemis van een koppeling tussen BVH en BVO genoemd). Dit gebeurt vaak, maar niet uitsluitend, op districtsniveau. Hier speelt tijdgebrek een rol, maar een aantal gebruikers is van mening dat er sprake is van een gebrek aan bereidheid om met BVO te werken. Daarnaast worden gegevens niet altijd op de juiste wijze ingevoerd. Vooral analisten en medewerkers van de Infodesk merken dit in hun dagelijks werk.

Volgens een zeer grote meerderheid van de operationeel gebruikers draagt BVO bij aan het delen van informatie over de korpsen heen. De voornaamste reden hiervoor is dat men in tegenstelling tot voorheen toegang heeft tot informatie in het eigen verzorgingsgebied. Dankzij de VROS-meldingen is ook landelijk sprake van het delen van informatie. Binnen elke groep van de operationeel gebruikers wordt de wens uitgesproken om tot een landelijke database te komen. Hierbij speelt voor een aantal geïnterviewden mee dat niet alle korpsen gegevens naar BlueView exporteren.

Naast de genoemde voordelen, bestaan ook kritische geluiden. Zo constateert een aantal geïnterviewden dat BVO onvoldoende wordt gevuld. Ook worden de MRO's onvoldoende geactualiseerd, waardoor nieuwe subjecten in een onderzoek niet via VROS worden gedeeld. Daarnaast blijkt dat informatie soms nog te hoog wordt weggeschreven.

Onderzoekers uiten hierbij hun zorg over BlueView. Onderzoeken die in BVO zijn afgeschermd, zijn volgens hen wel raadpleegbaar via BlueView. Dit maakt vertrouwelijke informatie volgens hen breed zichtbaar. Men gaat hier verschillend mee om. In sommige gevallen wordt besloten om alles hoger weg te schrijven, terwijl anderen ervoor kiezen een geheel onderzoek niet naar BlueView te exporteren.

Aan de CIE-rechercheurs en de medewerkers van de Infodesk is ten slotte gevraagd of BVO bijdraagt aan het gericht delen van geheime informatie. Hetzelfde is besproken met de leidinggevenden van de CIE. Uit de beantwoording blijkt dat BVO hieraan bijdraagt. Informatie wordt zowel actief als passief gedeeld. Het actief delen gebeurt echter niet op grote schaal en moet nog groeien. Een groot voordeel is dat de netto-verstrekingen binnen de VG-en worden gedeeld. Dit kan geautomatiseerd (gelabeld) binnen BVO, terwijl dit voorheen per post werd verstuurd. Een aantal CIE-rechercheurs en leidinggevenden maakt zich zorgen over het beheer op de groep medewerkers die toegang heeft tot de geheime informatie. Zo kunnen enkele specifieke medewerkers van de vtsPN in de CIE-databases kijken.

- **Beschikbaarheid**

In het kader van beschikbaarheid is gekeken naar het kunnen invoeren en het kunnen raadplegen van relevante informatie. Een aantal van de geïnterviewden voert niet in. Dit betreft ongeveer de helft van de analisten en een deel van de teamleiders. De CIE-rechercheurs voeren voornamelijk informatie in BVO-bruto in. De meerderheid van de operationele gebruikers die wel in BVO invoeren, zegt de relevante informatie in te kunnen voeren. Wel mist men een aantal mogelijkheden in het systeem. Een deel van de opmerkingen gaat over de ervaren gebruiksvriendelijkheid. Daarnaast verwerkt BVO geen audiovisuele gegevens. Voor e-mail- en internetadressen is het invoerveld te klein. Ook vindt men de kenmerken en relaties in BVO enerzijds ontoereikend en anderzijds te uitgebreid. Het aanpassen van deze lijsten wordt als een lastig traject ervaren. Voorheen werd dit direct in het eigen korps geregeld, nu moet hier landelijk over worden besloten.

Een minderheid van de geïnterviewden zegt niet alle gegevens in de kenmerken kwijt te kunnen. Deze worden dan in de vrije tekst verwerkt. Opvallend is dat interceptiemedewerkers en rechercheurs, die BVO moeten vullen, dit antwoord geven. Deze wijze van invoeren heeft gevolgen voor degenen die informatie uit BVO willen halen en voor de VROS-meldingen (wanneer sprake is van een MRO). Dit blijkt ook uit de beantwoording van gebruikers die regelmatig raadplegen. Zij betreuren het dat gegevensbeheer nog onvoldoende is vormgegeven.

Een grote meerderheid van de geïnterviewden kan de voor hen relevante informatie, voor zover die in BVO staat, raadplegen. Hoewel nog lang niet alle informatie in BVO staat, is door het grotere bereik van het systeem wel meer informatie beschikbaar. Echter, het komt nog altijd voor dat informatie bewust te hoog wordt weggeschreven of dat men gebruik maakt van de mogelijkheid binnen BVO om onderzoeken in het geheel niet te exporteren naar BlueView.

- **Snelheid**

De meningen over de invoersnelheid van BVO zijn sterk verdeeld. Er is een groep die geen problemen heeft met de snelheid, of hieraan gewend is geraakt. Een positief punt dat wordt genoemd is dat eerder ingevoerde gegevens opnieuw kunnen worden gebruikt, waardoor het invoeren bij goed gebruik steeds sneller zal gaan. De andere groep, die ongeveer even groot is, beoordeelt de invoersnelheid als langzaam. Hiervoor zijn verschillende redenen. Geïnterviewden vinden het aanbrengen van kenmerken, relaties en koppelingen tijdrovend. Anderen zeggen dat BVO de invoersnelheid van de gebruiker niet bijhoudt. Ook het opslaan van gegevens duurt erg lang. De CIE-rechercheurs en de Infodeskmedewerkers vinden BVO langzamer dan RBS. Het is voor de betrokkenen niet altijd duidelijk of de lage snelheid ligt aan het systeem zelf of aan trage ICT-verbindingen. Op de Infodesken ten slotte wordt de Infodeskmodule als traag ervaren, zeker ten opzichte van eerdere systemen.

Ook voor de snelheid van het raadplegen in BVO geldt dat de meningen zijn verdeeld, waarbij een kleine meerderheid het systeem als snel bestempelt. Het raadplegen wordt over het algemeen als sneller ervaren dan het invoeren. De ervaren snelheid blijkt in grote mate te zijn gekoppeld aan de ervaren gebruiksvriendelijkheid. Belangrijke voorwaarden zijn dat het systeem regelmatig wordt gebruikt, dat informatie goed wordt ingevoerd en dat de juiste zoekvraag wordt gesteld. De gebruikers die BVO niet snel vinden ten aanzien van het raadplegen, zeggen dat zoeken in het systeem niet logisch is en daardoor omslachtig. De beantwoording van een uitgebreide zoekvraag duurt volgens hen lang. Deze functionarissen kiezen er in een aantal gevallen voor om het zoeken aan anderen over te laten, of hier andere programma's voor te gebruiken.

- **Gebruiksvriendelijkheid**

Ten aanzien van gebruiksvriendelijkheid is een onderscheid gemaakt tussen het invoeren en het raadplegen van gegevens. De meningen over de gebruiksvriendelijkheid ten aanzien van het invoeren van gegevens zijn verdeeld. Een kleine meerderheid noemt het systeem hiervoor gebruiksvriendelijk. Dit zijn vaak functionarissen die BVO regelmatig gebruiken en door gewenning met het systeem uit de voeten kunnen. De geïnterviewden zijn van mening dat de barrière om BVO niet te gebruiken lager wordt bij intensiever gebruik. Dit geldt zeker voor het aanmaken van mutaties. Over het algemeen blijkt het aanbrengen van kenmerken, relaties en koppelingen binnen deze mutaties echter arbeidsintensief te zijn. Dit is voor andere gebruikers de hoofdreden om BVO niet gebruiksvriendelijk te noemen en het als een barrière in het gebruik te ervaren. Volgens hen weegt de inspanning om goed in te voeren niet op tegen het eventuele resultaat ervan.

Medewerkers die niet vaak met BVO werken hebben zoals gezegd de meeste problemen in het gebruik. Dit komt volgens de geïnterviewden het meest voor op districtsniveau. Op dit niveau speelt ook de problematiek van het ontbreken van een koppeling tussen BVH en BVO. Dit heeft tot gevolg dat gegevens wel in BVH worden ingevoerd, maar niet in BVO. Het invoeren in zowel BVH als BVO is voor deze rechercheurs dermate arbeidsintensief, dat het ten koste gaat van het starten van andere onderzoeken.

Vervolgens het raadplegen van gegevens. De meerderheid van de geïnterviewden vindt BVO hiervoor gebruiksvriendelijk. Hierbij worden wel twee belangrijke voorwaarden gesteld. Ten eerste is het belangrijk dat gebruikers BVO regelmatig gebruiken. Het zoeken is volgens de gebruikers namelijk niet 'logisch'. Geïnterviewden die BVO niet gebruiksvriendelijk vinden voor wat betreft het raadplegen, lopen hier tegenaan. Het verhindert hen om effectief te kunnen zoeken. Ten tweede moeten gegevens kwalitatief goed worden ingevoerd. Zoals hierboven beschreven, gebeurt dit nog onvoldoende. Regelmatig worden alle beschikbare gegevens in de vrije tekst in een mutatie verwerkt. Het zoeken op vrije tekst echter is volgens de geïnterviewden erg gebruiksonvriendelijk, omdat de zoektermen niet in 'highlight' worden gepresenteerd. Hierdoor is het zoeken erg arbeidsintensief. In sommige gevallen worden hiervoor andere programma's gebruikt (XYLab, BlueView) of worden de zoekresultaten via een e-mail aan de gebruiker verzonden, zodat deze in Word kan zoeken op trefwoorden.

Opvallend is dat de meningen van de analisten met betrekking tot de gebruiksvriendelijkheid van het zoeken het meest uiteenlopen. Dit heeft uiteraard te maken met de aard van hun werk. Ongeveer de helft van de geïnterviewde analisten zegt in BVO te kunnen vinden wat ze zoeken. Anderen zeggen enkel basale zoekvragen in BVO te stellen, omdat het systeem met uitgebreide zoekvragen veel moeite heeft. De mogelijkheden ontbreken of zijn te beperkt.

Opbouwen informatiepositie

Aan de operationeel gebruikers is gevraagd of BVO bijdraagt aan het opbouwen van een informatiepositie binnen een onderzoek en over de onderzoeken heen. Een grote meerderheid zegt dat BVO in beide gevallen een grote bijdrage levert. Voor de informatiepositie binnen een onderzoek geldt dat het gebruik van BVO er toe leidt dat meer gestructureerd wordt gewerkt en dat er meer overzicht is. De informatie is binnen het onderzoek geclusterd beschikbaar en steeds meer volledig. Hierdoor is het eenvoudiger verbanden te zien en wordt ontbrekende informatie actiever door de teamleden aangevuld. Ook kan de informatie gericht worden gedeeld. Deze voordelen gelden vooral voor de grotere onderzoeken. Men maakt ook hier de kanttekening dat de informatie wel goed moet worden ingevoerd. Hier moet binnen de teams op worden gestuurd, maar dit gebeurt nog onvoldoende. Het komt voor dat gehele onderzoeken nog buiten BVO worden uitgevoerd. Het gebruiksgemak van BVO speelt hierbij een rol, maar ook wordt gezegd dat nog niet iedereen de meerwaarde inziet van het systeem.

Voor het opbouwen van een informatiepositie over de onderzoeken heen geldt dat men merkt dat in BVO steeds meer informatie beschikbaar is. Het wordt meer gevuld dan oude systemen en de database is groter omdat het gehele VG erin is opgenomen. Ook is de informatie door de MRO's en de VROS-meldingen landelijk deelbaar. Over de mate waarin BVO bijdraagt verschillen de operationeel gebruikers van mening: dit varieert van beperkt tot zeer veel. Volgens de gebruikers is dit sterk afhankelijk van de kwaliteit van de ingevoerde informatie. Ook wordt nog te weinig informatie ingevoerd. Dit laatste geldt ook voor de restinformatie die onderzoeken opleveren. Een minderheid van de teamleiders is hier bewust mee bezig, maar de CIE signaleert dat nog veel informatie verloren gaat.

Sturing en BVO

In de interviews met leidinggevend en procesverantwoordelijken kwamen twee verschijningsvormen van sturing aan bod. Sturing binnen (processen van) de opsporing aan de hand van informatie uit BVO en sturing op het goede gebruik van BVO. De eerste vorm van sturing komt nog weinig voor, en verschilt sterk per individu. Leidinggevend maken hier meer gebruik van dan procesverantwoordelijken. Een aantal procesverantwoordelijken zegt dat het nog te vroeg is om BVO hiervoor te gebruiken en dat BVO eerst meer moet worden gevuld. Een grote minderheid van zowel leidinggevend als procesverantwoordelijken is van mening dat BVO te weinig mogelijkheden biedt om binnen de opsporing te sturen. Echter, een aantal leidinggevend zegt wel degelijk managementinformatie uit BVO te halen. Deze informatie wordt bijvoorbeeld gebruikt om projectvoorstellen te doen of om analyses te maken van beleidsspeerpunten. Daarnaast wordt het gebruikt voor operationele sturing binnen de CIE, de grotere rechercheonderzoeken en de Infodesk.

De tweede verschijningsvorm van sturen betreft sturing op het gebruik van BVO. Een grote meerderheid van de geïnterviewde leidinggevend en procesverantwoordelijken zegt dit te doen. Men is van mening dat deze sturing effect heeft en op de lange termijn winst zal opleveren, maar dat het proces van uniformering veel tijd en energie vergt. In het hier en nu ziet een minderheid van de leidinggevend nog te weinig resultaat van de inspanningen. Ook enkele gebruikers op operationeel niveau merken dit op. Hierbij speelt de afdeling waarop de gebruiker werkzaam is een grote rol: onderzoeken naar zware criminaliteit leveren meer 'hits' op dan onderzoeken naar lichte criminaliteit. Een klein aantal procesverantwoordelijken signaleert dat succesverhalen nog te weinig worden gedeeld.

Wat opvalt bij de beantwoording door de procesverantwoordelijken is dat zij sturen door te overleggen met de verschillende leidinggevend. Zij worden aangesproken als uit monitorgegevens blijkt dat het gebruik achterblijft. Dit wordt door enkelen als een wezenlijke verandering gezien. De procesverantwoordelijken zeggen dat deze vorm van sturing moeizaam verloopt. Enkelen zeggen zelfs dat 'het gebruik van BVO eigenlijk dwingend zou moeten zijn'. De verschillende afdelingen blijken nog voldoende vrijheid te hebben om BVO niet of beperkt te gebruiken. Hierin komt slechts langzaam verandering. Dit blijkt ook uit de interviews die met operationele en tactische gebruikers zijn gehouden. Een laatste opmerking betreft het overzicht van onderzoeken die in BVO worden verwerkt. Het is in de meeste korpsen onvoldoende bekend hoeveel opsporingsonderzoeken buiten BVO om worden uitgevoerd.

Informatiehuishouding, versnippering en informatie-uitwisseling

Volgens het PID van BVO moet het gebruik van BVO onder andere de volgende drie voordelen opleveren:

- 1 Het verbeteren van de informatiehuishouding binnen de opsporing.
- 2 Het verminderen van de versnippering van informatie.
- 3 Het intensiveren van informatie-uitwisseling dan wel samenwerking tussen de korpsen.

De Inspectie OOV heeft hierover gebruikers op zowel tactisch als strategisch niveau bevroegd.

- **Verbeteren informatiehuishouding**

Volgens de helft van de geïnterviewde leidinggevenden is door het gebruik van BVO de informatiehuishouding binnen de verschillende opsporingsprocessen verbeterd. Er wordt meer informatie in één systeem verwerkt en er wordt uniformer gewerkt. Ook is de kwaliteit van de informatie die in BVO staat volgens sommigen redelijk goed. Daarnaast is informatie uit andere regio's beschikbaar. Men acht dit belangrijke stappen, maar vindt de verbetering beperkt omdat BVO nog onvoldoende wordt gevuld. Dit is voor de overige leidinggevenden de reden om te zeggen dat de informatiehuishouding niet wezenlijk verbeterd is. Een minderheid van de leidinggevenden denkt dat de informatiehuishouding hierdoor zelfs is verslechterd. Weer anderen zeggen dat hier pas uitspraken over kunnen worden gedaan als het systeem goed is gevuld.

De helft van de geïnterviewde procesverantwoordelijken meent dat de informatiehuishouding binnen de opsporing is verbeterd door het gebruik van BVO. Zij zeggen dat het systeem een meerwaarde heeft omdat informatie over de korpsgrenzen heen wordt gedeeld. Daarnaast wordt meer eenduidig gewerkt. De overige procesverantwoordelijken zijn van mening dat men weliswaar op de goede weg is, maar dat het nog te vroeg is om hier uitspraken over te doen.

Opvallend is dat een aantal geïnterviewden (op elk niveau) het als een gemis ervaart dat 'blauw' geen gegevens in BVO kan invoeren. Men zegt hierdoor relevante informatie te missen. Eén korps heeft er bewust voor gekozen om 'blauwe' medewerkers op te leiden en te autoriseren voor het werken in BVO.

- **Verminderen versnippering informatie**

Volgens een meerderheid van de geïnterviewde leidinggevenden en procesverantwoordelijken is informatie minder versnipperd dankzij het gebruik van BVO. Opvallend is dat een grote minderheid van de leidinggevenden dit juist niet vindt. De motivatie is in beide gevallen ongeveer gelijk: het gaat steeds beter, maar men is er nog niet.

Het gaat steeds beter, omdat door de invoering van de twee basisvoorzieningen BVH en BVO minder systemen worden gebruikt in de korpsen. Hierdoor zijn grote stappen gemaakt. Het aantal schaduwsystemen is afgenomen. Mede hierdoor wordt meer informatie in BVO verwerkt dan in de oude systemen (RBS en Octopus). Ook werkt men uniformer. De procesverantwoordelijken benadrukken hierbij het belang van de toegenomen sturing. Ook bovenregionaal is de informatie aanzienlijk minder versnipperd: er zijn nu immers databases per verzorgingsgebied. Een volgende stap is voor een deel van de procesverantwoordelijken de overgang naar een landelijke database van BVO.

Men is er echter nog niet, omdat nog onvoldoende informatie in BVO wordt verwerkt. Ondanks de toegenomen sturing die leidinggevenden en procesverantwoordelijken waarnemen is er voor operationele gebruikers nog voldoende vrijheid om van het gebruik van BVO af te zien. Hierdoor komt nog te veel opsporingsinformatie in BVH, SummIT, Word of

Excel terecht. De leidinggeevenden en procesverantwoordelijken missen nadrukkelijk de koppeling tussen BVH en BVO en een productieomgeving voor de opsporing. Hierdoor worden dossiers buiten BVO opgemaakt, en komt niet alle opsporingsinformatie in BVO terecht.

Ten slotte worden enkele opmerkingen gemaakt over de versnippering binnen BVO: omdat het gegevensbeheer nog onvoldoende is vormgegeven, treedt vervuiling op binnen het systeem. Gegevens over subjecten staan hierdoor bijvoorbeeld verspreid opgeslagen, omdat dezelfde persoon verschillend is ingevoerd. Deze dubbelingen worden als zeer storend ervaren. Opvallend is dat verschillende gebruikers, op elk niveau, de informatie van 'blauw' missen. 'Blauw' is echter zelden geautoriseerd om in BVO te werken.

- **Meer informatie-uitwisseling en samenwerking tussen de korpsen**

Volgens vrijwel alle geïnterviewde leidinggeevenden en procesverantwoordelijken leidt het gebruik van BVO tot een toegenomen informatie-uitwisseling en samenwerking tussen de korpsen. Deze groei wordt vooral veroorzaakt door de mogelijkheid om binnen het VG over de grenzen van de korpsen heen te kijken. Dankzij de VROS-meldingen is zelfs sprake van landelijke informatie-uitwisseling. Een aantal maal wordt de wens uitgesproken om een landelijke database te creëren. Een klein aantal leidinggeevenden van de CIE geeft aan dat niet zozeer sprake is van meer uitwisseling, maar van een andere manier van uitwisselen. De Inspectie OOV verklaart deze afwijkende mening door het feit dat de CIE-afdelingen al voor de invoering van BVO regelmatig samenwerkten met andere korpsen.

Ondersteuning dagelijks werk

Aan gebruikers op alle niveaus is gevraagd of BVO hun dagelijkse werkzaamheden in voldoende mate ondersteunt. Op operationeel niveau antwoordt een aanzienlijke meerderheid dat het systeem hen voldoende ondersteunt. Hierbij wordt de kanttekening geplaatst dat het noodzakelijk is om regelmatig met het systeem te werken, omdat gewenning een belangrijke randvoorwaarde is. Deze bevinding lijkt in contrast te staan met de constatering dat het gebruik van BVO nog onvoldoende is (zie paragraaf 2.2.4.1). Uit de verdere beantwoording van de operationele gebruikers komt naar voren dat een meerderheid weliswaar zegt uit de voeten te kunnen met BVO, maar dat zij tevens gebruik maken van de vrijheid die wordt geboden.

Zo blijkt dat de analisten BVO niet of slechts deels gebruiken om informatie in te voeren. Zij beperken zich tot het raadplegen ervan. Hiervoor vinden zij het systeem erg geschikt, omdat het een relationele database heeft. De analyse wordt over het algemeen buiten BVO uitgevoerd, waarbij de resultaten zelden in BVO terechtkomen. Een groot deel van de interceptiemedewerkers is tevreden over de tapmodule. Het overzetten van informatie uit de module naar BVO is voor sommigen echter nog een probleem. Vooral voor kortere onderzoeken is het bijna ondoenlijk om alle informatie adequaat over te hevelen. De CIE-rechercheurs werken uitsluitend in BVO, en kunnen hiermee uit de voeten. Voor de medewerkers van de Infodesk geldt dat de Infodeskmodule niet overal wordt gebruikt,

omdat het niet voor elk korps de gewenste ondersteuning biedt. Wat daarnaast nog te weinig gebeurt, is het via BVO bevragen van de Infodesk. De rechercheurs en de onderzoekers-leiders ten slotte missen nadrukkelijk de koppeling tussen BVH en BVO.

Een (kleinere) meerderheid van de geïnterviewde leidinggevendenden zegt dat BVO hen voldoende ondersteunt. Men ziet nut en noodzaak in van een dergelijk systeem en van de standaardisatie van werkwijzen. Ook ontsluit BVO veel gegevens. Zij missen wel de productieomgeving en merken op dat het gebruik arbeidsintensief is. Anderen zeggen genoeg te nemen met het systeem. Ze hebben er zelf niet voor gekozen, maar werken er mee omdat één systeem beter is dan veel verschillende systemen. Degenen die negatief antwoorden zeggen dat nog onvoldoende gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden. Dat ligt aan kennis en ervaring, maar ook aan de prioriteit die het korps eraan geeft. Het goed invoeren kost capaciteit en tijd, maar daar moet bewust voor worden gekozen. Nu is het nog zo dat niet alles wordt ingevoerd en dat de kwaliteit niet altijd voldoende is. Daarnaast merkt men op dat voor de analyse onvoldoende mogelijkheden in BVO zijn. Ook de Infodeskmodule wordt niet door iedereen gewaardeerd en gebruikt. Dit biedt dus niet voor alle korpsen ondersteuning, omdat het niet aansluit op de werkwijze. Ten slotte mist men de koppeling tussen BVH en BVO.

Opvallend is dat een kleine meerderheid van de procesverantwoordelijken van mening is dat BVO de opsporing onvoldoende ondersteunt. Dit komt voornamelijk omdat BVO geen productieomgeving bevat en omdat er geen koppeling is tussen BVH en BVO. Vooral het laatste is volgens velen niet uit te leggen. Hierdoor is er volgens hen veel weerstand tegen het systeem. Daar komt nog bij dat het systeem niet gebruiksvriendelijk is, zowel qua invoeren als raadplegen. Vereenvoudiging van het systeem is volgens hen noodzakelijk. De nadelen zijn volgens deze procesverantwoordelijken groter dan de voordelen. De procesverantwoordelijken die positiever zijn, vinden BVO een noodzakelijke tussenstap op weg naar verdere ontwikkeling. Zij menen dat een basis is gelegd.

Verbetering

Aan alle gebruikers is gevraagd of BVO een verbetering betekent ten opzichte van de oude situatie. Volgens een meerderheid, binnen alle groepen gebruikers, is dit het geval. De overigen zijn neutraal of vinden dat geen sprake is van een verbetering. In de laatste groep zijn de rechercheurs, de medewerkers van de infodesk en de leidinggevendenden het meest vertegenwoordigd. Het blijkt weinig verschil te maken of functionarissen eerder RBS of Octopus gebruikten.

Verbeteringen die worden genoemd zijn de grafische schil en het toegenomen gebruik ten opzichte van oudere systemen. Dit toegenomen gebruik is voor een deel te danken aan de sturing. Ook worden het landelijk werken in eenzelfde systeem en het 'meekijken' in het hele VG als pluspunt ervaren. Zoals eerder gezegd zouden de succesverhalen van BVO volgens geïnterviewden vaker de aandacht moeten krijgen, om zo gebruikers te motiveren.

Als negatief aspect wordt genoemd dat door het gebruik van BVO enkele (korpseigen) functionaliteiten zijn verdwenen. Ook vindt een grote groep dat er weliswaar een nieuw 'jasje' om RBS zit, maar dat aan het systeem zelf weinig is veranderd. Daarnaast is men kritisch over het ontbreken van een koppeling tussen BVH en BVO. Over het algemeen wordt gezegd dat BVO alleen een verbetering is wanneer het goed wordt gevuld. En dat gebeurt niet, zo blijkt uit het onderzoek van de Inspectie.

Vrijwel alle procesverantwoordelijken geven aan dat er op dit moment nog geen sprake is van capaciteitswinst. Een aantal geïnterviewden zegt dat het hiervoor nog te vroeg is. Anderen zeggen dat het gebruik van BVO tot nu toe alleen maar capaciteit heeft gekost. Over het algemeen wordt wel gesteld dat, wanneer BVO optimaal gebruikt gaat worden, het systeem voor capaciteitswinst kan zorgen.

Aanbevelingen om BVO effectiever te maken

Aan alle gebruikers en aan de projectleiders is gevraagd of zij aanbevelingen hebben om BVO effectiever te maken. De rode draad is dat het systeem aanzienlijk gebruiksvriendelijker en sneller moet, zodat de drempel om met het systeem te werken lager wordt. Hieronder volgt een weergave van de meest voorkomende aanbevelingen. Deze hebben betrekking op zowel het systeem als de werkwijze.

Om dubbel invoeren tegen te gaan pleit een grote meerderheid voor een koppeling tussen BVH en BVO. Sommigen gaan een stap verder en willen de twee systemen integreren in één systeem. Ook is het van belang dat BVO wordt gekoppeld aan een productieomgeving en kan bijdragen aan dossiervorming. Sommigen hebben hier een voorkeur voor SummIT, anderen hebben geen voorkeur. Door de operationeel gebruikers worden naast de koppelingen met BVH en SummIT ook koppelingen met Gemeenschappelijke Basis-administratie (GBA), Kamer van Koophandel (KvK) en RDW genoemd.

Een aanzienlijke minderheid zou het een grote verbetering vinden als BVO dwingender zou zijn. Het systeem moet bijvoorbeeld aangeven wanneer er een fout wordt gemaakt. Ook kan worden gewerkt met verplichte velden. Verder is het wenselijk dat het systeem zelf informatie aanvult, zodat het niet langer nodig is om dezelfde gegevens herhaaldelijk achter elkaar in te voeren. Sommigen gaan een stap verder en willen dat BVO zelf objecten herkent in de tekst en relaties aanlegt.

Opvallend is dat een deel van de operationele gebruikers (vooral functionarissen die baat hebben bij raadplegen) en projectleiders van mening is dat het gebruik van BVO meer moet worden afgedwongen. Andere operationele gebruikers zeggen dat de invoerafspraken meer eenduidig moeten zijn en dat meer controle op de invoer nodig is. Deze geluiden komen in mindere mate terug bij leidinggevend en procesverantwoordelijken. Opvallend is dat meerdere districtsrechercheurs zeggen dat capaciteit moet worden vrijgemaakt om BVO te vullen. Leidinggevend pleiten voor een betere opleiding van de gebruikers.

De operationele gebruikers zien verder verbetermogelijkheden in de tekstverwerker en het zoeken in vrije tekst. Ook moeten de databases nodig worden ontdebeld en kan het aantal kenmerken sterk worden ingeperkt. De tapmodule wordt eveneens regelmatig genoemd. BVO en de tapmodule zouden meer geïntegreerd moeten zijn, waardoor tapgegevens makkelijker te exporteren zijn en het zoeken eenvoudiger is. Ook wordt genoemd dat het mogelijk moet zijn om audiovisuele gegevens te kunnen verwerken. Daarnaast wordt met enige regelmaat de wens uitgesproken om ook 'blauw' te autoriseren en op te leiden. Deels omdat zij meedraaien in TGO's, deels omdat zij over relevante informatie beschikken.

Een klein aantal geïnterviewden pleit voor een geheel nieuw systeem. Hieronder zijn ook procesverantwoordelijken. Zij zijn van mening dat het, nu sprake is van standaardisatie, nodig is om de motor in BVO te vervangen of een geheel nieuw systeem in te voeren. De techniek onder BVO is immers niet meer van deze tijd. Een aantal projectleiders zegt dat het belangrijk is niet de naam van BVO te veranderen, maar achter de schermen te werken aan wijzigingen of aan een nieuw systeem.

Ten slotte zijn ook enkele opmerkingen gemaakt over de vtsPN (landelijk). Men is van mening dat bij het opzetten van systemen als BVO meer moet worden geluisterd naar de gebruikers. Ook is een aantal geïnterviewden ontevreden over de ondersteuning na de oplevering. Er zijn weliswaar al de nodige problemen verholpen, maar het duurt volgens een aantal gebruikers lang voordat iets gebeurt. De Inspectie OOV signaleert overigens dat hierbij een rol speelt dat gebruikers deze ondersteuning vergelijken met de ondersteuning van de korpseigen systemen. Om BVO aan te passen moet nu op landelijk niveau een akkoord zijn, wat aanzienlijk meer tijd kost. Een laatste opmerking betreft de koppeling tussen BVH en BVO. Deze is volgens geïnterviewden beloofd, maar niet gerealiseerd. De Inspectie OOV constateert dat hier inderdaad beloftes over zijn gedaan. Al in 'Wenkend Perspectief, strategische visie op politieel informatiemanagement en technologie 2006 - 2010' wordt gesteld dat BVH een verbinding kent naar BVO⁴¹. De voorzitter van de Landelijke Stuurgroep BVH heeft in februari 2009 per brief de voorzitter van de Landelijke Stuurgroep Informatiehuishouding Opsporing verzocht om aan te geven in welke release van BVO in de koppeling (vergelijkbaar met de koppeling tussen RBS en BPS) wordt voorzien. De voorzitter van de Landelijke Stuurgroep Informatiehuishouding Opsporing antwoordt in maart 2009 dat de koppeling aan de zijde van BVO is opgenomen in de geplande release 1.4, die in de tweede helft van 2009 aan de korpsen zou worden aangeboden. Echter, deze koppeling is tot op heden niet gerealiseerd. De vtsPN heeft laten weten dat de koppeling zeer gewenst is, maar dat er twijfels zijn aan haalbaarheid, kosten en doorlooptijd.

Conclusies ten aanzien van de effectiviteit

De Inspectie OOV heeft de opdracht gekregen om antwoord te geven op de vraag of het gebruik van BVO bijdraagt aan een betere uitvoering van de operationele politietaak. Hiertoe heeft de Inspectie in de periode januari - maart 2010 alle korpsen bezocht en aan

⁴¹ Projectgroep Visie op de politiefunctie, Raad van Hoofdcommissarissen. April 2006.

gebruikers op operationeel, tactisch en strategisch niveau gevraagd naar hun ervaringen met en meningen over BVO.

BVO wordt in alle korpsen gebruikt. Oude systemen zijn uitgefaseerd of worden in incidentele gevallen nog gebruikt om informatie te raadplegen. De gebruikers zijn geautoriseerd en opgeleid. Zoals echter al blijkt uit paragraaf 2.2.4.1 stelt de Inspectie OOV vast dat de organisatorische implementatie niet volledig is gerealiseerd en dat het gebruik van BVO nog onvoldoende is. Deze uitkomsten hebben uiteraard gevolgen voor de effectiviteit van het systeem. Tegelijkertijd kan worden gesteld dat het systeem deze uitkomsten voor een deel in de hand werkt.

BVO is in zichzelf namelijk geen gebruiksvriendelijk systeem. Dit geldt vooral voor het aanbrengen van kenmerken, koppelingen en relaties binnen de verschillende mutaties. Deze barrière wordt overigens lager bij intensief gebruik: functionarissen die BVO regelmatig gebruiken kunnen ermee uit de voeten. Dit werkt ook omgekeerd: voor functionarissen die weinig met BVO werken, wordt de barrière juist steeds hoger. Ook het 'dubbel invoeren' door het ontbreken van de koppeling tussen BVH en BVO is een hindernis in het gebruik. Deze koppeling is, ondanks toezeggingen en de nadrukkelijke wens die bij de gebruikers leeft, nog niet gerealiseerd. Het invoeren van gegevens is door deze belemmeringen arbeidsintensief en kost dus tijd waardoor men soms afziet van – volledige – invoer.

De Inspectie OOV koppelt deze constatering aan de bevinding dat BVO geen dwingend systeem is. Het systeem kent weinig verplichte velden en signaleert geen foutieve of onvoldedige invoer. Tevens wordt het gebruik van BVO niet afgedwongen. Binnen korpsen is nog te veel vrijheid om af te wijken van werkwijzen of zelfs (deels) af te zien van het gebruik van BVO. Sturing op het gebruik neemt toe, maar is afhankelijk van individuele leidinggevendens. Ook is in veel korpsen het gegevensbeheer nog onvoldoende vorm gegeven.

Omdat het invoeren van gegevens erg arbeidsintensief is en het systeem (en de werkwijzen) relatief veel vrijheid kent, wordt gebruik gemaakt van de ruimte om kenmerken, relaties en koppelingen niet aan te brengen of onderzoeken geheel niet in BVO in te voeren. Deze problematiek doet zich vooral op de afdelingen die het minst regionaal zijn georganiseerd en komt bij de meeste korpsen voor. Bij de CIE en de grote rechercheonderzoeken is de intensiteit en kwaliteit van de invoer over het algemeen hoger dan op districtsniveau. Dit heeft grote gevolgen voor de functionarissen die BVO voornamelijk gebruiken om te raadplegen: de CIE, analisten en medewerkers van de Infodesk. Een kwalitatief slechte invoer leidt tot problemen bij het raadplegen: gegevens zijn hierdoor niet of met veel moeite terug te vinden en het is moeilijk om de verbanden zichtbaar te maken.

Binnen de verschillende processen wordt BVO weliswaar gebruikt, maar de intensiteit en volledigheid van het gebruik varieert. Voor de CIE geldt dat de verschillende afdelingen uniform werken, en dat BVO hier het enige systeem is dat in gebruik is. Ook de medewerkers van de Infodesk werken in BVO. De Infodeskmodule wordt niet overal gebruikt omdat deze

in een aantal korpsen niet aansluit op het werkproces. Analisten gebruiken BVO voornamelijk om te raadplegen. Het eindresultaat van de analyse komt zelden in BVO terecht. Het proces Interceptie vindt plaats in BVO. Echter, het overhalen van gegevens uit de tapmodule naar BVO gebeurt verschillend. De meeste problemen doen zich voor in het proces algemeen rechercheren. Hier is de kwaliteit en intensiteit van het gebruik zeer divers. Er zijn afdelingen die BVO niet gebruiken als dat wel moet, afdelingen waar BVO beperkt wordt gebruikt en afdelingen waar BVO goed wordt gebruikt. De Inspectie OOV concludeert dat standaardisatie en betere informatiedeling – het grote doel van BVO – slechts ten dele is gerealiseerd.

De Inspectie OOV heeft in dit verband ook gekeken naar de rol van sturing. Mede onder invloed van de landelijke monitor en de verschillende ‘eigen’ monitors wordt in de korpsen steeds meer gestuurd op het gebruik van BVO. Dit vergt veel tijd en energie, maar heeft wel effect. Het effect lijkt echter voornamelijk op de lange termijn te worden gerealiseerd. In het hier en nu merkt men nog te weinig resultaat van de inspanningen. Tegelijkertijd signaleert de Inspectie OOV dat het commitment bij korpsleiding en afdelingshoofden niet altijd hoog is. De leidinggevend en procesverantwoordelijken zijn over het algemeen minder positief over BVO dan de operationele gebruikers. De mate van sturing verschilt – ook binnen korpsen – sterk per leidinggevende en de informatie uit de monitors (landelijke en regionale) wordt verschillend gebruikt. Ook worden de bestaande succesverhalen over BVO te weinig actief gedeeld.

Het project BVO streeft een verdere standaardisatie van de werkprocedures opsporing na. Dit doel is slechts ten dele gerealiseerd. Onder invloed van de standaardisatie moest de informatiehuishouding binnen de opsporing verbeteren, de versnippering worden tegengegaan, de informatiepositie binnen opsporingsonderzoeken en over de onderzoeken heen verbeteren, opsporingsinformatie meer worden gedeeld en de samenwerking tussen de korpsen worden versterkt. BVO heeft volgens de meerderheid van de geïnterviewde functionarissen op al deze fronten wel geleid tot een verbetering. BVO wordt beter gevuld dan de systemen die voorheen werden gebruikt, de informatie is minder versnipperd en de databases zijn groter waardoor op het niveau van het VG meer informatie wordt gedeeld. Door de VROS-meldingen en het exporteren van gegevens naar BlueView is ook sprake van het landelijk delen van informatie. De Inspectie OOV constateert dat de cultuur om informatie te delen nog wel moet groeien. Informatie wordt in een aantal gevallen nog bewust op een te hoog autorisatieniveau weggeschreven of niet geëxporteerd naar BlueView. Hier spelen slechte ervaringen een rol, maar ook argumenten die niet op waarheid berusten (zoals de angst dat alle agenten dan via BlueView alle opsporingsinformatie in kunnen zien). De genoemde positieve ontwikkelingen worden als een belangrijke stap gezien. De geïnterviewde functionarissen constateren echter dat de verbetering beperkt is, omdat het gebruik van BVO nog beter moet.

2.3 Applicatie BlueView

2.3.1 Achtergrond

Politie en politiek hebben gekozen voor een meer landelijke aanpak van de informatievoorziening bij de Nederlandse politie. Concreet heeft dit geleid tot het besluit om voor opsporing, handhaving en capaciteitsmanagement bij alle korpsen per proces één systeem in te voeren, de zogenaamde basisvoorzieningen. De uitwerking van dit besluit is onderdeel geworden van de samenwerkingsafspraken die zijn gemaakt tussen politie en kabinet.

Met betrekking tot de samenwerkingsafpraak betreffende de applicatie BlueView constateerde de Inspectie OOV in haar onderzoek in 2008 dat BlueView in alle korpsen werd gebruikt⁴². Over de technische implementatie van BlueView stelde de Inspectie OOV het volgende vast. Voor wat betreft de export van gegevens uit BVO naar BlueView werden technische problemen geconstateerd bij vijf van de zes verzorgingsgebieden (VG-en). Naar verwachting van de vtsPN zouden deze problemen voor het eind van 2008 zijn opgelost. Ten aanzien van de organisatorische implementatie constateerde de Inspectie OOV toen dat de opleidingen voor het werken met BlueView op vrijwillige basis hebben plaatsgevonden. Hierdoor was niet gegarandeerd dat de gebruikers voldoende waren opgeleid voor het werken met deze specifieke versie. Ten slotte concludeerde de Inspectie OOV ten aanzien van de beschikbaarheid van handavings- en opsporingsinformatie dat niet alle relevante gegevens uit de verschillende systemen beschikbaar waren. Een reden hiervoor was dat door terughoudendheid bij de korpsen niet alle opsporingsinformatie waarvan dit was afgesproken, via BlueView raadpleegbaar was. Op basis van bovenstaande uitkomsten concludeerde de Inspectie OOV dat de applicatie BlueView eind 2008 nog niet volledig volgens de afspraak bij alle korpsen was geïmplementeerd.

De applicatie BlueView is al geruime tijd in gebruik bij de korpsen. Er zijn inmiddels nieuwe, verbeterde versies van de applicatie ingevoerd. Thans wordt gewerkt met versie 2.2. De release 2.3 komt nog in 2010 beschikbaar. Het landelijke project BlueView is inmiddels afgerond en het functionele beheer is ondergebracht bij de vtsPN. De Nederlandse politie heeft al veel ervaring opgedaan met het werken met BlueView. Daarom leent deze samenwerkingsafpraak zich uitstekend voor het onderzoek naar zijn effectiviteit op de uitvoering van de operationele politietaak.

⁴² De samenwerkingsafpraak met betrekking tot de invoering van de applicatie BlueView houdt in dat aan het einde van 2008 de applicatie BlueView voor de handhaving en de opsporing in gebruik is bij alle korpsen.

2.3.2 Doel- en vraagstelling deelonderzoek

De ministers van BZK en van Justitie hebben de Inspectie OOV gevraagd om een vervolgonderzoek uit te voeren naar de implementatie van onder andere de applicatie BlueView in de periode januari 2010 - april 2010⁴³. Bovendien hebben de ministers de Inspectie OOV gevraagd om een onderzoek uit te voeren naar de effectiviteit van onder andere de samenwerkingsafpraak betreffende BlueView.

De doelstelling van dit deelonderzoek is derhalve tweeledig. Ten eerste geeft de Inspectie OOV de stand van zaken weer ten aanzien van de implementatie van BlueView bij de korpsen per 1 januari 2010 als vervolg van het onderzoek uit 2008. Ten tweede beoogt de Inspectie OOV met dit deelonderzoek inzicht te krijgen in het effect van de samenwerkingsafpraak betreffende BlueView op de uitvoering van de operationele politietaak.

De centrale vraagstelling luidt derhalve: Is de implementatie van BlueView per 1 januari 2010 afgerond? Draagt de implementatie van BlueView bij aan de verbetering van de uitvoering van operationele politietaak?

De centrale vraagstelling valt uiteen in de volgende onderzoeksvragen⁴⁴:

- 1 Is BlueView per 1 januari 2010 bij alle korpsen en bij de vtsPN in technische zin ingevoerd?
- 2 Is BlueView per 1 januari 2010 bij alle korpsen in organisatorische zin ingevoerd?
- 3 Bevat BlueView de voor de opsporing relevante gegevens van alle korpsen?
- 4 Exporteren de korpsen de informatie uit BVH en BVO volgens in het PID vastgestelde procedures naar BlueView?
- 5 In hoeverre draagt het gebruik van BlueView volgens gebruikers bij aan de verbetering van de opsporing, de handhaving en de noodhulp (als onderdelen van de operationele politietaak)?

2.3.3 Aanpak onderzoek

De Inspectie OOV heeft schriftelijke bronnen geraadpleegd, zoals de opdrachtbrief van de ministers van BZK en van Justitie over het toetsen van de samenwerkingsafspraken politie, het Project Initiatie Document (PID) BlueView Opsporing, projecteindrapport BlueView Opsporing, BlueView Gegevensbeveiliging, Beleid Uitwisseling Opsporingsinformatie en vtsPN-, Verzorgingsgebied (VG)-statistieken met betrekking tot het gebruik van BlueView. Tevens heeft de Inspectie OOV gesprekken gevoerd met enkele sleutelfiguren op het gebied van informatiehuishouding.

⁴³ Onderzoek implementatie en effectiviteit samenwerkingsafspraken Politie. Kenmerk 2009-0000610100.

⁴⁴ Het gebruik van BlueView wordt in dit onderzoek niet getoetst, omdat uit het onderzoek Samenwerkingsafspraken 2008 is gebleken dat BlueView in alle korpsen daadwerkelijk wordt gebruikt. (Rapport Samenwerkingsafspraken Politie 2008, p.77).

Het Expertise Centrum heeft in opdracht van de Inspectie OOV de technische implementatie en de export-functie van BVO en BVH naar BlueView onderzocht.

Dit onderzoek is onder andere gebaseerd op de volgende statistieken:

- aantallen registraties uit de diverse bronsystemen van politie en Justitie;
- aantallen onderzoeken en registraties per regio uit bronsystemen en de aanwas daaruit voor de onderhavige periode;
- idem per beveiligingsniveau (1 tot en met 5);
- aantallen uitgegeven accounts bij de korpsen;
- aantallen unieke (ingelogde) gebruikers per dag;
- abonnementen in BlueView;
- performance BlueView voor verschillende soorten zoekvragen.

Ook zijn gegevens van meer dan 1100 verschillende gebruikers geraadpleegd.

Eind november 2009 heeft de Inspectie OOV alle korpsen een enquête over BlueView toegestuurd. De enquêtevragen betreffen vragen over organisatorische implementatie. Op verzoek van de Inspectie hebben de korpsen tevens relevante documenten meegestuurd. In de periode januari - maart 2010 heeft de Inspectie OOV in alle korpsen onderzoek gedaan naar de effectiviteit van BlueView in het dagelijkse politiewerk. Tijdens het korpsbezoek zijn interviews gehouden met diverse operationele politiefunctionarissen die in hun dagelijkse werk gebruik maken van BlueView en met leidinggevendenden op tactisch en strategisch niveau.

2.3.4 Bevindingen, analyse en beoordeling

In deze paragraaf zullen het vervolgonderzoek en de effectiviteit worden besproken. De bevindingen worden aan de hand van de volgorde van de deelvragen behandeld.

2.3.4.1 Vervolgonderzoek

Technische implementatie

Met betrekking tot de technische implementatie van BlueView constateerde de Inspectie OOV in haar onderzoek Samenwerkingsafspraken 2008 dat BlueView versie 2.1 in 2008 was geïmplementeerd in alle korpsen. Dit betekende dat de informatie uit de politiebronsystemen landelijk kon worden geraadpleegd. Tegelijkertijd stelde de Inspectie vast dat de exportfunctie van BVO naar BlueView bij de meeste korpsen niet werkte. Daarom richt de Inspectie OOV zich in het onderhavige onderzoek op de stand van zaken met betrekking tot deze exportfunctie BVO - BlueView.

De Inspectie OOV constateert dat het in 2008 gesignaleerde probleem betreffende de koppeling van BVO naar BlueView is opgelost⁴⁵. Tijdens het huidige onderzoek is echter gebleken dat bij een aantal korpsen de exportfunctie van BVO naar BlueView niet of niet goed werkt. Dit betreft de korpsen uit VG Noordwest en de korpsen uit VG Midden.

⁴⁵ Dit probleem was veroorzaakt door de instantie(korps)codes voor de data-export. Onderzoek Samenwerkingsafspraken 2008, p.73.

- **VG Noordwest (korpsen: Amsterdam-Amstelland, Zaanstreek-Waterland, Noord-Holland Noord en Kennemerland)**

Bij VG Noordwest is sprake van een bijzondere situatie betreffende de export van BVO-gegevens naar BlueView vanuit de korpsen. Korps Noord-Holland Noord exporteert de gegevens sinds eind 2009. Korpsen Amsterdam-Amstelland, Zaanstreek-Waterland en Kennemerland hebben pas zeer recent (maart 2010) alle tot dat moment aanwezige BVO-gegevens naar BlueView geëxporteerd. Sindsdien sturen deze korpsen, zoals het hoort, dagelijks aanwasbestanden in, maar deze blijken meestal leeg te zijn. Een enkele keer is wel een gevuld aanwasbestand geëxporteerd, zoals op 26 en 27 maart 2010. Vertegenwoordigers van het VG Noordwest, als technische tussenschakel, konden deze situatie niet verklaren. Centraal, bij Landelijk Functioneel Beheer BVO, was men zelfs niet op de hoogte van deze leemten in de toevoer naar BlueView. Immers, alleen bij het landelijke softwarehuis (Meppel), waar men de toevoer dagelijks monitoort, is te zien of (en hoeveel) wordt aangeleverd door de regiokorpsen uit BVO en andere bronsystemen. Maar ook daar kon men niet verklaren waardoor de aanwasbestanden meestal leeg zijn.

- **VG Midden (korpsen: Utrecht, Gooi en Vechtstreek, Flevoland en KLPD)**

In VG Midden wordt de extractie-/exportsoftware nog getest omdat het KLPD zware eisen aan de beveiliging stelt vanwege het feit dat dit VG ook bijzondere ontvangers van opsporingsinformatie bedient. Daardoor hebben de vier korpsen van VG Midden tot nu toe nog helemaal geen BVO-gegevens aangeleverd aan BlueView. Deze korpsen hebben derhalve een grote achterstand met betrekking tot de afspraken over het (dagelijks) aanleveren van BVO-gegevens aan BlueView.

In de korpsen uit de andere vier VG-en functioneert de exportfunctie BVO-BlueView sinds 2008.

Organisatorische implementatie

Voor wat betreft autorisaties voor BlueView stelde de Inspectie OOV in 2008 vast dat in alle korpsen autorisaties zijn toegekend aan gebruikers. In dit onderzoek brengt de Inspectie de meer gedetailleerde situatie met betrekking tot de autorisaties in beeld.

BlueView kan landelijk maximaal 4500 gebruikscaccounts aan. Verdeling van accounts per korps vindt plaats op basis van korpssterkte⁴⁶. Het aantal beschikbare accounts per korps varieert van enkele honderden bij grote korpsen tot tientallen bij de kleine. De meeste korpsen hebben nog niet alle beschikbare accounts in gebruik. Vier korpsen zitten op dit moment bijna aan hun maximum. Vier korpsen gebruiken minder dan de helft van de aan hen toegekende accounts. In totaal zijn ten tijde van het onderzoek ongeveer 3400 accounts (75%) aan korpsen uitgegeven⁴⁷. Gebruikers van deze accounts hebben een van de volgende vier rollen: Handhaving, Opsporing-beperkt, Opsporing-basis en Opsporing-uitgebreid. Verdeling van de accounts tussen verschillende rollen gebeurt door de korpsen zelf.

⁴⁶ PID BlueView-Opsporing.

⁴⁷ vtsPN statistieken, peildatum 18 januari 2010.

De Inspectie OOV stelt vast dat alle korpsen gebruikers met de rollen Opsporing-basis en Opsporing-uitgebreid hebben. Het aandeel van gebruikers met deze rollen verschilt sterk per korps: voor Opsporing-basis van 26% tot 97% van alle gebruikers, voor Opsporing-uitgebreid van 2% tot 40%. Bij de meeste korpsen wordt het grootste aandeel van de opgevraagde accounts toegekend aan de rol Opsporing-basis. Enkele korpsen hebben de meeste gebruikers met de rol Handhaving. In twee korpsen wordt deze rol in het geheel niet gebruikt. De rol Opsporing-beperkt wordt gebruikt in zeven korpsen. De korpsen zijn vrij om hun accounts naar eigen inzicht en behoefte in te vullen. Hier zijn geen landelijke richtlijnen voor. De bovengenoemde percentages geven aan dat ieder korps op zijn eigen manier gebruik maakt van deze mogelijkheid.

Met betrekking tot functies van de medewerkers blijkt uit het onderzoek dat in het algemeen alle korpsen de landelijke autorisatiematrix hanteren. Autorisaties voor BlueView worden vooral toegekend aan medewerkers van informatieafdelingen, analisten, informatie-rechercheurs, rechercheondersteuners en verwerkers, medewerkers Criminele Inlichtingeneenheid (CIE) en tactisch leidinggevend⁴⁸. In sommige korpsen krijgen ook teamleiders recherche en functionarissen van het bureau integriteit een autorisatie. In enkele korpsen, waar ook rechercheurs en medewerkers meldkamer autorisatie voor BlueView krijgen, betreft dit alleen de rol Handhaving. Toch blijkt uit de tijdens het onderzoek gevoerde gesprekken dat in meerdere korpsen het idee bestaat dat andere korpsen gul zijn met het uitdelen van autorisaties, wat het delen van informatie tussen de korpsen nadelig beïnvloedt.

Het vermoeden dat in sommige korpsen autorisaties onzorgvuldig worden toegekend, wordt door het onderhavige onderzoek van de Inspectie niet bevestigd. De Inspectie constateert wel dat onduidelijkheid in de korpsen bestaat over de toekenning van autorisaties voor BlueView. Dit leidt tot terughoudendheid voor wat betreft het exporteren van informatie vanuit BVO naar BlueView. Enige vorm van controle op de naleving van de landelijke afspraken, inclusief overeenstemming tussen de functie van de medewerker en zijn gebruikersrol, evenals een zekere mate van transparantie op dit gebied, zoals een landelijk overzicht van autorisaties, zou ten goede komen aan het vertrouwen tussen de korpsen.

Met betrekking tot de opleidingen stelt de Inspectie vast dat het succesvol afronden van de opleiding een voorwaarde voor het verkrijgen van de autorisatie is. De opleiding vindt plaats door middel van E-learning. Deze cursus wordt afgesloten met een digitale toets. Het resultaat van de toets kan gecontroleerd worden door het Landelijk Functioneel Beheer (LFB). Bij een positieve uitslag van de toets krijgt betrokkene zijn autorisatie. De bijscholing voor nieuwe releases van BlueView is niet verplicht. Indien een nieuwe versie wordt uitgebracht, nodigt vtsPN alle gebruikers uit om deze versie te doorlopen via E-learning.

⁴⁸ Dit is per regio verschillend geregeld. Het gaat vooral om medewerkers van Infodesk, regionale en districtelijke informatieknooppunten enzovoort.

Relevante gegevens

In het onderzoek uit 2008 is vastgesteld dat toen niet alle relevante informatie uit bron-systemen via BlueView kon worden geraadpleegd. Hiervoor waren twee oorzaken: afwezigheid van de koppeling tussen BVO en BlueView in de meeste korpsen en te hoge classificatie van de opsporingsinformatie. In het huidige onderzoek constateert de Inspectie het volgende.

De koppeling tussen BVO en BlueView is in alle korpsen gerealiseerd. Een aantal korpsen exporteert echter structureel geen gegevens vanuit BVO naar BlueView. Bij raadpleging van BlueView is dus geen actuele opsporingsinformatie van de acht korpsen van VG Midden en VG Noordwest zichtbaar. Dit is te wijten aan het feit dat zowel de opzet (bij VG Midden) als de werking (bij VG Noordwest) van de koppeling van BVO naar BlueView nog steeds niet in orde is.

Tevens stelt de Inspectie OOV vast dat nog steeds sprake is van praktijken waarbij onderzoeksteams aan hun onderzoeken een hoger beveiligingsniveau toekennen dan het Beleid Uitwisseling Opsporingsinformatie bepaalt. Hiermee wordt een automatische export van alle relevante gegevens naar BlueView belemmerd. Dit blijkt mogelijk omdat in korpsen per onderzoek wordt bepaald welke gegevens naar BlueView mogen gaan. Het ontbreken van statistische gegevens over het aantal van BVO-waardige onderzoeken en het feit dat pas na de bestudering van een onderzoek het beveiligingsniveau kan worden bepaald, maken het onmogelijk om de precieze ernst en omvang van dit verschijnsel te meten. Desalniettemin geven enkele statistische gegevens een indicatie dat korpsen erg verschillen met betrekking tot de classificatie van onderzoeken. Zo blijkt dat het aandeel van objecten dat in BVO op een hoger beveiligingsniveau (niveau 4 en hoger) is geregistreerd, per korps varieert van 3% tot 46%⁴⁹. Bovendien is in de loop van dit onderzoek door diverse functionarissen in verschillende korpsen frequent gewezen op dit probleem. In interviews is aangegeven dat het hier feitelijk gaat om de bereidheid om informatie met elkaar te delen in plaats van het alleen voor zichzelf te houden. En die bereidheid verschilt per korps (zie ook paragraaf 2.3.4.1, onder organisatorische implementatie).

Conclusie stand van zaken vervolgonderzoek

De Inspectie OOV constateert dat de applicatie BlueView per 1 januari 2010 technisch is ingevoerd in alle korpsen en wordt gebruikt voor het raadplegen van informatie. Voor wat betreft de export van gegevens naar BlueView blijkt dat nog niet alle korpsen gegevens exporteren naar BlueView vanwege een gebrekkige koppeling van BVO naar BlueView in twee VG-en. Ook de organisatie van de levering van gegevens op landelijk niveau vertoont een hiaat: technische fouten bij de aanlevering van gegevens worden niet gesignaleerd.

Verder stelt de Inspectie vast dat BlueView per 1 januari 2010 organisatorisch in alle korpsen is ingevoerd. Voor wat betreft de toekenning van autorisaties zijn geen relevante afwijkingen van het landelijke autorisatiemodel geconstateerd. Met betrekking tot de opleidingen

⁴⁹ Landelijke gebruiksmonitor BVO, december 2009.

constateert de Inspectie dat alle gebruikers worden opgeleid voordat zij worden geautoriseerd voor het werken met BlueView.

Daarnaast constateert de Inspectie dat BlueView per 1 januari 2010 nog niet alle relevante gegevens bevat. Hiervoor zijn de volgende oorzaken:

- technische mankementen bij de koppeling BVO - BlueView in enkele korpsen;
- onvoldoende bereidheid bij sommige korpsen om opsporingsinformatie te delen;
- gebrekkige invoer in bronsystemen. Dit betreft vooral BVO, deels BVH.

Met betrekking tot de samenwerkingsafpraak over de applicatie BlueView per 1 januari 2010 concludeert de Inspectie OOV dat de implementatie van BlueView per 1 januari 2010 nog niet alle korpsen is afgerond.

2.3.4.2 *Effectiviteit van de samenwerkingsafpraak*

Algemeen

In het kader van dit onderzoek heeft de Inspectie OOV gekeken naar het effect dat de invoering van BlueView op de operationele politieprocessen heeft. Om te kunnen beoordelen of BlueView een bijdrage levert aan de verbetering van het dagelijkse politiewerk heeft de Inspectie directe (geautoriseerde) en indirecte gebruikers van BlueView uit verschillende werkprocessen en niveaus (operationeel, tactisch, strategisch) geïnterviewd. De meningen en ervaringen van deze functionarissen met de applicatie zijn gebruikt bij de beantwoording van de vraag naar de effectiviteit van deze samenwerkingsafpraak.

De vraag over export van de gegevens uit de bronsystemen naar BlueView is tevens beantwoord aan de hand van de statistische gegevens en van interviews met sleutel-functionarissen.

Exporteren de korpsen de informatie uit BVO en BVH volgens de vastgestelde procedures naar BlueView?

BlueView wordt vanuit verschillende bronsystemen gevoed. Dit gebeurt door dagelijkse aanwas (berichten) aan BlueView, waarin mutaties ten opzichte van de vorige situatie worden doorgegeven. Initieel als een al langer bestaand bronsysteem wordt aangesloten op BlueView vindt in een soms (afhankelijk van de omvang van de bron) langdurig proces de initiële overdracht plaats van alles wat van dat systeem in BlueView raadpleegbaar moet zijn. Vervolgens wordt de dagelijkse aanwas bijgehouden.

De Inspectie OOV constateert dat de export vanuit BVO tot structurele problemen heeft geleid. Incidenteel kan een levering van gegevens aan BlueView verkeerd gaan. Deze wordt vervolgens hersteld. Maar voor de korpsen uit VG Midden en VG Noordwest is het structureel leveren van BVO-gegevens ernstig achtergebleven.

Op basis van de verkregen documentatie en de interviews stelt de Inspectie OOV vast dat per 1 januari 2010 drie korpsen van VG Noordwest (Zaanstreek-Waterland, Kennemerland, Amsterdam-Amstelland) en de vier korpsen van VG Midden (Utrecht, Gooi en Vechtstreek, Flevoland en KLPD) nog geen informatie uit BVO aan BlueView hebben geleverd. De korpsen Zaanstreek-Waterland en Amsterdam-Amstelland hebben per 1 maart 2010 en korps Kennemerland per 17 maart 2010 de overdracht van de oudere BVO-informatie afgerond. Inmiddels is bij deze korpsen gestart met het oversturen van files met de dagelijkse aanwas. Het vierde korps van dit VG (Noord-Holland Noord) stuurt informatie van BVO sinds het einde van 2009 naar BlueView. Echter, om technische redenen worden actuele BVO-gegevens van alle vier de korpsen aan BlueView niet opgeleverd. (Zie meer hierover onder *Technische implementatie*.)

De Inspectie OOV stelt tevens vast dat nog steeds sprake is van een werkwijze waarbij onderzoeksteams aan hun onderzoeken een hoger beveiligingsniveau toekennen dan het Beleid Uitwisseling Opsporingsinformatie bepaalt (zie ook paragraaf 2.2.4.1). Hiermee wordt een automatische export van de daarvoor in aanmerking komende gegevens naar BlueView belemmerd.

Ten aanzien van de export van gegevens uit BVH naar BlueView constateert de Inspectie dat de BVH-database van de korpsen wel wordt gevuld vanuit alle regio's. Dit blijkt uit de export van BVH-gegevens naar BlueView en de recent teruglopende aanwas van BPS-gegevens naar BlueView.

Kwaliteit

De geïnterviewde gebruikers zijn unaniem van mening dat ze dankzij BlueView een vollediger beeld in het kader van de door hen gestelde informatievraag krijgen. Men krijgt immers via BlueView informatie uit verschillende korpsen en meerdere bronsystemen tegelijkertijd. Om een completer en gedetailleerder beeld te krijgen raadpleegt men meestal ook het bronsysteem zelf. Een veelgehoorde opmerking hierbij is: er moet altijd rekening worden gehouden met het feit dat niet alle informatie naar BlueView wordt geëxporteerd.

Voor wat betreft de betrouwbaarheid van informatie zeggen de meeste gebruikers dat hoewel BlueView geen invloed kan hebben op de betrouwbaarheid van de informatie zelf (dit is afhankelijk van de bron), de met BlueView verkregen gegevens als meer betrouwbaar worden ervaren dankzij de directe manier van bevraging. Het vermijden van tussenstappen, zoals bevraging bij infodesken van andere korpsen, maakt de informatie vrij van interpretatie van anderen. Bovendien geeft de grotere compleetheid van informatie meer mogelijkheden om betrouwbaarheid van de informatie te controleren.

Met betrekking tot de concreetheid van informatie zijn de meningen niet eenduidig. Bij het stellen van een algemene vraag krijgt de bevrager een grote hoeveelheid informatie die weinig concreet is. Daarna gaat men trechteren om tot een concreet antwoord te komen.

Ook biedt het systeem de mogelijkheid om in een stap een heel concrete zoekvraag te stellen. Omdat thans kan worden meegelezen in onderzoeken uit andere regio's, beschikken rechercheurs sneller over concrete informatie over voor hen relevante onderwerpen.

Wat gebruikers als nadeel van BlueView beschouwen is dat de gegevens die door middel van deze applicatie worden gekregen niet actueel genoeg zijn. Qua actualiteit mag BlueView maximaal 24 uur achter lopen. Er wordt immers iedere nacht informatie door de bronsystemen aangeleverd met alle mutaties van de vorige dag. Maar de korpsen leveren hun exportbestanden niet altijd op tijd aan. Het betreffende bronsysteem loopt dan meer dan 24 uur achter met aangeleverde gegevens. Indien de behoefte bestaat aan zeer actuele gegevens is men aangewezen op de 'ouderwetse' handelwijze: mailen of bellen met andere korpsen.

Bereikbaarheid

Volgens geïnterviewden is de informatie beter bereikbaar geworden voor medewerkers in korpsen. De Inspectie OOV constateert dat BlueView bijna in alle korpsen wordt gebruikt voor processen Opsporing en Handhaving. Het grootste aandeel van directe (geautoriseerde) gebruikers van BlueView in de korpsen werkt vooral bij (regionale) informatieafdelingen, al dan niet binnen een rechercheafdeling. Met behulp van BlueView verzamelen, veredelen en verstrekken ze informatieproducten aan nagenoeg alle geledingen van de politieorganisatie. De grootste afnemer van deze informatie is Opsporing: alle centrale en decentrale rechercheafdelingen, maar ook medewerkers BasisPolitieZorg in het kader van de uitvoering van opsporingsactiviteiten. Tevens heeft BlueView een belangrijke meerwaarde voor het CIE-proces. Informatie die wordt verzameld binnen deze afdeling is meestal dermate gevoelig dat deze niet via mail kan worden bevraagd bij andere korpsen. Met de komst van BlueView kunnen CIE-medewerkers zelf in bronsystemen van andere regio's zoeken. Medewerkers van informatieafdelingen geven aan dat de grote hoeveelheid van functionarissen binnen en buiten het korps (en politie) extra alertheid vergt over de vraag welke informatie (in het kader van de Wet politiegegevens) zij aan welke functionaris mogen verstrekken⁵⁰. Juist deze terughoudendheid maakt dat sommige politiemedewerkers informatie op een hoger niveau in BVO invoeren danwel informatie niet vanuit BVO aan BlueView aanleveren.

Beschikbaarheid

BlueView ontsluit meer dan 58 miljoen documenten uit diverse bronsystemen, te noemen: BVH, BPS, Xpol, Genesys, BVO, Octopus, RBS, HKS, NDS en Luris. Deze systemen leveren niet al hun gegevens aan. Sommige gegevens zijn te gevoelig voor landelijke ontsluiting. De gebruikers geven aan dat ze vooral gebruik maken van informatie uit BVO en BVH. De mogelijkheid om over zowel opsporings- als handavingsgegevens tegelijkertijd te beschikken levert meer relevante informatie op. Beschikbaarheid van informatie uit het hele land wordt als bijzonder waardevol ervaren. Hiermee wordt vermeden dat in

⁵⁰ Uit interviews blijkt dat ook onder andere Fiod, Sociale dienst en belastingdienst gebruik maken van informatie uit BlueView.

verschillende regio's onderzoeken tegen dezelfde verdachte los van elkaar worden gedraaid. Men kan er snel en makkelijk achter komen wat in andere korpsen gebeurt. Er wordt meer gedeeld en samengewerkt. Een nadrukkelijke kanttekening die hierbij vaak wordt geplaatst betreft het feit dat niet alle regio's alle relevante opsporingsinformatie aanleveren. Dit betekent dat hierdoor medewerkers van de korpsen niet over alle relevante informatie, die voor de uitvoering van hun werkzaamheden nodig is, kunnen beschikken. (Zie meer boven, onder *Exporteren de korpsen de informatie uit BVO en BVH volgens de vastgestelde procedures naar BlueView?*).

Snelheid

Volgens gebruikers heeft de applicatie een meerwaarde voor wat betreft het zoeken naar informatie over de korpsen heen. Vroeger (voor BlueView), indien behoefte ontstond aan landelijke informatie, werd een informatieverzoek direct (via de mail) bij infodesks van andere regio's uitgezet. Tegenwoordig beschikt men met BlueView over landelijke informatie zonder tussenkomst van andere infodesks. Alleen in uitzonderlijke gevallen wordt nu een informatievraag direct bij een andere regio gesteld. Dit levert een aanzienlijke tijdsbesparing op. Beantwoording van een vraag met behulp van BlueView duurt in de meeste gevallen 5 tot 30 minuten. Antwoord uit andere korpsen kon voorheen van een tot zeven dagen duren (uitzonderingen daargelaten). Bovendien is het aantal informatieaanvragen vanuit andere regio's substantieel afgenomen. Dit geeft de ruimte aan medewerkers van infoafdelingen om interne vragen sneller en completer te beantwoorden.

Daarnaast vinden de meeste gebruikers dat de zoekfunctie van BlueView redelijk snel is. Ze geven aan liever BlueView te gebruiken dan de bronsystemen, zelfs voor het raadplegen van informatie binnen de eigen regio, omdat dit sneller en makkelijker is. Ook uit statistieken blijkt dat de systeempformance (gemiddelde responstijden) over langere tijd voor verschillende soorten reguliere zoekvragen na een geheugenuitbreiding medio 2009 sterk is verbeterd en nu redelijk stabiel is. Voor persoonsprofielen is de performance echter nog een probleem. Het LFB werkt met Cognos aan meer inzicht in het verloop van de bevraging over langere tijd, het soort zoekvragen en welke gebruikersaccounts nooit vragen stellen.

Gebruiksvriendelijkheid

Alle geïnterviewde gebruikers van BlueView vinden deze applicatie over het algemeen gebruiksvriendelijk. Men zegt dat het met betrekking tot gebruiksvriendelijkheid goed te merken is dat dit een technisch nieuw systeem is, in verhouding tot BVH en BVO. Daarom gebruiken ze, indien mogelijk, liever BlueView dan deze bronsystemen voor het raadplegen van informatie. Sommigen zijn meer en sommigen minder enthousiast over het systeem. De meesten vinden BlueView logisch opgebouwd met een heldere en overzichtelijke indeling van categorieën. Verder vinden gebruikers het belangrijk dat ze hun eigen zoekstrategie kunnen gebruiken. De mogelijkheid om op (een combinatie van) trefwoorden te zoeken, wordt hierbij als zeer prettig en nuttig ervaren. Ook vinden gebruikers het waardevol dat ze de zoekresultaten kunnen exporteren naar een werkbak. Als verbeterpunt noemt men hierbij dat de hoeveelheid informatie die kan worden geëxporteerd, niet beantwoordt aan de behoefte. Men wil grotere bestanden kunnen exporteren.

Gebruikers van BlueView kunnen een abonnement nemen op een bepaalde zoekvraag. Deze zoekvraag wordt dan iedere dag uitgevoerd over alle nieuwe en gewijzigde registraties. De gebruiker ontvangt resultaten per e-mail. De meeste geïnterviewde medewerkers van informatieafdelingen maken dankbaar gebruik van abonnementen. Zij vinden dat deze mogelijkheid een substantiële bijdrage levert aan de verbetering van hun werk. Dagelijks wordt een batch gedraaid op BlueView voor de actieve abonnementen van de verschillende korpsen. Gemiddeld zijn er 4000 á 5000 actieve abonnementen.

Uit de statistieken blijkt een dagmaximum van 1207 gebruikers te zijn voorgekomen. Meestal zijn er op piektijden 800 á 1100 gebruikers actief.

Ondersteuning van werkprocessen

Zoals boven beschreven (zie paragraaf 2.3.4.2, onder Beschikbaarheid) wordt BlueView op directe of indirecte wijze gebruikt in bijna alle geledingen van de korpsen. Het meeste wordt deze applicatie benut in het proces Opsporing. Dit geldt voor alle subprocessen binnen de opsporing: Algemeen rechercheren, CIE-proces, Informatie, Analyse en Interceptie. Echter, uit de gesprekken met rechercheurs blijkt dat ze sneller en efficiënter onderzoeken zouden kunnen afhandelen indien ze zelf voor BlueView zouden zijn geautoriseerd⁵¹. Dit is vooral van belang voor de aansturing van Observatie Teams of tijdens het tappen. Nu wordt dit opgelost door de tussenkomst van medewerkers Infodesk, wat extra tijd en capaciteit vergt. Om het verkrijgen van informatie te versnellen, verstrekt een geautoriseerde functionaris soms zijn wachtwoord aan collega's uit het team. Op deze manier kunnen niet geautoriseerde teamleden raadplegen in BlueView, wat niet conform de procedure is.

Hoewel met de invoering van BlueView primair een ondersteuning van het informatie-coördinatieproces werd nagestreefd om kwaliteit van het landelijk en regionaal opsporingsonderzoek te verbeteren, wordt BlueView in het dagelijkse politiewerk tevens gebruikt voor processen Handhaving en Noodhulp, zij het in veel mindere mate dan voor Opsporing. Uit interviews blijkt dat medewerkers van infodesken met enige regelmaat vragen van wijkagenten, noodhulpverleners en medewerkers van afdelingen Bijzondere wetten beantwoorden met behulp van BlueView, omdat deze functionarissen voor een betere uitvoering van hun werkzaamheden vaak behoefte hebben aan landelijke (handhavings)informatie. De informatieverstrekking (via BlueView) aan deze functionarissen vindt plaats via Infodesken. Deze zijn in diverse regio's verschillend georganiseerd. De meest vergaande voorziening trof de Inspectie aan in de politieregio Twente. Daar is de Infodesk 24 uur per dag 7 dagen in de week beschikbaar voor beantwoording van vragen ten behoeve van de uitvoering van de dagelijkse politietaak. In meerdere korpsen wordt gepleit voor de BlueView-autorisatie van medewerkers Meldkamer voor de rol Handhaving. Dit zou ten goede komen aan de kwaliteit van het werk en de veiligheid van de politiemensen op straat. Echter, om dit te kunnen bewerkstelligen dienen er landelijk maatregelen te worden genomen zodat informatie die in BVH wordt geraadpleegd, voldoet aan de voorwaarden gesteld in de Wet

⁵¹ Zoals uit paragraaf 2.3.4.1 blijkt, hebben de meeste rechercheurs geen autorisatie voor BlueView.

politiegegevens (zie ook paragraaf 2.1.4.1). Als gevolg hiervan kan het risico worden vermeden dat de functionarissen die alleen voor de rol Handhaving zijn geautoriseerd, toegang krijgen tot informatie die voor deze rol niet is bedoeld. Indien de informatie-huishouding op deze manier wordt verbeterd, kunnen de mogelijkheden van BlueView meer worden benut in het dagelijkse politiewerk.

Conclusies ten aanzien van effectiviteit

De Inspectie OOV constateert dat niet alle korpsen de informatie uit BVO naar BlueView exporteren volgens de vastgestelde procedures. Hiervoor zijn de volgende oorzaken:

- technische mankementen bij koppeling BVO - BlueView in enkele korpsen;
- onvoldoende bereidheid bij sommige korpsen om opsporingsinformatie te delen.

De informatie uit BVH wordt over het algemeen geleverd volgens de afgesproken procedures.

De Inspectie heeft naar de mening en ervaring van gebruikers van BlueView gevraagd om een oordeel te kunnen geven over de mate waarin deze applicatie bijdraagt aan de verbetering van de uitvoering van de operationele politietaak.

De Inspectie stelt vast dat gebruikers BlueView over het algemeen als gebruiksvriendelijk ervaren. Ook vinden medewerkers van de korpsen dat door betere beschikbaarheid van informatie uit verschillende politiebronsystemen op landelijk niveau, BlueView bijdraagt aan de verbetering van de informatiepositie in alle politieregio's.

Bovendien blijkt dat BlueView bijdraagt aan de bereikbaarheid van informatie en dat met BlueView medewerkers van korpsen tegenwoordig sneller over informatie beschikken.

Ook geven politiemensen aan dat BlueView een positief effect heeft op de kwaliteit van de door middel van BlueView verkregen informatie in alle korpsen. Gebruikers realiseren zich echter dat de in BlueView raadpleegbare informatie niet volledig is, omdat niet alle regio's zich houden aan gemaakte afspraken over de aanlevering van gegevens vanuit bronssystemen (vooral BVO) aan BlueView.

Verder geven gebruikers aan dat BlueView hen ondersteunt bij de uitvoering van hun werk. De belangrijkste rol speelt deze applicatie in het proces Opsporing.

Met betrekking tot de effectiviteit van BlueView op de uitvoering van de operationele politietaak concludeert de Inspectie OOV dat gebruikers hoofdzakelijk positief zijn. Toch realiseert men zich dat de informatie in het systeem niet volledig is.

Het gebruik van BlueView levert een aanzienlijke bijdrage aan de verbetering van het proces Opsporing, als onderdeel van de operationele politietaak. De unieke mogelijkheid die deze applicatie biedt om de relevante informatie uit regionale handhavings- en opsporings-systemen te raadplegen, wordt door de korpsen echter niet volledig benut ten behoeve van de verbetering van de kwaliteit van het opsporingsonderzoek. Dit komt doordat niet alle regio's zich houden aan gemaakte afspraken over de aanlevering van gegevens uit bronssystemen, en dan met name uit BVO, aan BlueView. En daarmee wordt de effectiviteit van BlueView ernstig beperkt door het ontbreken van alle relevante opsporingsinformatie uit BVO.

Het gebruik van BlueView levert tevens een bijdrage aan de verbetering van de processen handhaving en noodhulp, als onderdelen van de operationele politietaak. De effectiviteit van de applicatie kan echter worden vergroot als alle regiokorpsen maatregelen treffen op het gebied van informatiehuishouding in het kader van de Wet politiegegevens.

2.4 Basisvoorziening Capaciteitsmanagement

2.4.1 Achtergrond

Politie en politiek hebben gekozen voor een meer landelijke aanpak van de informatievoorziening bij de Nederlandse politie. Concreet heeft dit geleid tot het besluit om voor opsporing, handhaving en capaciteitsmanagement bij alle korpsen per proces één systeem in te voeren, de zogenaamde basisvoorzieningen. De Basisvoorziening Capaciteitsmanagement (BVCM) is een geautomatiseerd systeem voor het gestandaardiseerd vastleggen en verwerken van de planning en activiteiten van de politie. Daarnaast zorgt BVCM voor de verloning van de overuren, de verschuivingstoelage, de onregelmatigheidstoelage en signaleert het wanneer Arbeidstijdenwet(ATW)-overtredingen voorkomen. BVCM biedt ondersteuning bij het toepassen van capaciteitsmanagement bij de Nederlandse politie. Hierdoor ontstaat een effectievere sturing op capaciteit en wordt een betere balans tussen werk en vrije tijd mogelijk gemaakt⁵². Dit moet leiden tot een verbeterde inzet van de politie en tot meer rust in de roosters. De uitwerking van het besluit met betrekking tot BVCM is onderdeel geworden van de samenwerkingsafspraken die zijn gemaakt tussen politie en kabinet⁵³.

Capaciteitsmanagement is het kiezen van werk en het inzetten van capaciteit. Deze taak berust bij de leidinggevende van een eenheid van het korps. De leidinggevende beslist welk werk wordt uitgevoerd en over verschuivingen en verstoringen. De planner heeft een adviserende rol. De planner construeert roosters en houdt zich daarbij aan de geldende wet- en regelgeving.

In het rapport Samenwerkingsafspraken Politie 2008 heeft de Inspectie OOV eind 2008 ten aanzien van de implementatie BVCM het volgende vastgesteld:

- in 2008 was BVCM in gebruik bij twee korpsen en bij een derde korps verkeerde de implementatie in een vergevorderd stadium. Twaalf korpsen hebben toen aangegeven dat zij op 1 januari 2009 zouden gaan werken met BVCM; de overige zouden in 2009 volgen;

⁵² Referentiekader Capaciteitsmanagement Raad van Hoofddcommissarissen december 2005.

⁵³ Inhoud samenwerkingsafpraak: de invoering van de Basisvoorziening Capaciteitsmanagement start in 2007 conform een door het bestuur van de vtsPN vastgesteld implementatieplan. Eind 2008 hebben minstens 13 korpsen de implementatie afgerond, een aantal korpsen is met de implementatie gestart en de resterende korpsen zullen in 2009 volgen. Eind 2008 kan met zekerheid worden gesteld dat de implementatie in 2009 wordt afgerond.

- BVCM draait centraal op de technische infrastructuur in het rekencentrum van het landelijk verzorgingsgebied met voor ieder korps een aparte eigen implementatie van BVCM-pakketsoftware met een eigen database;
- op grond van de door de vtsPN opgestelde implementatiekalender BVCM zal het laatste korps op 1 januari 2010 BVCM implementeren⁵⁴.

In september 2009 deelde de vtsPN in een bijeenkomst met landelijke portefeuillehouders mee dat het eindresultaat van de implementatie BVCM op dat moment divers is. De rode draad is dat meer uniformiteit in het roosterproces en de rolverdeling is gekomen. De korpsen krijgen meer aandacht voor sturing op capaciteit. Daarnaast constateerde de vtsPN dat het niveau in het gebruik van BVCM verschillend is, maar nog steeds toeneemt. Een korps verleent veelal decharge aan het Landelijk Project BVCM onder de voorwaarden dat de beheerafspraken worden nagekomen en dat de doorontwikkeling van BVCM wordt geborgd. BVCM is een basaal systeem, dat nog verder dient te worden doorontwikkeld om te komen tot een volledig capaciteitsmanagementsysteem.

Het gebruik van BVCM kent volgens het Landelijk Project BVCM in de praktijk een aantal problemen. De genoemde problemen hebben betrekking op verschillende aspecten van BVCM. Problemen die in de praktijk naar voren komen, zijn onder meer:

- bijsturing is lastig door het gebrek aan inzicht in de verhouding gepland, geroosterd en gerealiseerd werk;
- het capaciteitsoverzicht geeft te weinig informatie en inzicht in de noodzakelijke beschikbaarheid;
- definiëren van werk is complex en arbeidsintensief;
- eenvoudige optimalisaties dienen handmatig te worden uitgevoerd.

De hiervoor gemelde problemen worden meegenomen in de doorontwikkeling van het huidige systeem BVCM. Deze doorontwikkeling, op basis van het rapport Beyond Basaal, is gericht op het verbeteren van de bestaande functies en het toevoegen van een zogenaamde beleidsmodule, die de inzet van de politiemensen verbindt met de beleidsplannen van de korpsen. De doorontwikkeling geschiedt langs thematische weg. De thema's voor zijn verantwoord, roosteren, beleidsmodule, inzetafspraken, plannen van werk, managementinformatie, doelgroepen en functioneel beheer. De planning is dat het project doorontwikkeling BVCM eind 2013 is afgerond. De financiering voor het gehele traject is deels (in elk geval voor 2010) geregeld.

2.4.2 Doel- en vraagstelling deelonderzoek

De doelstelling van dit deelonderzoek is een overzicht te geven van de stand van zaken ten aanzien van de afspraak om BVCM bij de korpsen in te voeren en of kan worden vastgesteld dat de implementatie in de korpsen per januari 2010 is afgerond. Daarbij wordt tevens

⁵⁴ Samenwerkingsafspraken politie 2008. Inspectie OOV. November 2008.

beoogd inzicht te krijgen in eventuele aanloopproblemen bij de invoering van BVCM en het verloop daarvan.

Centrale vragen voor het deelonderzoek BVCM zijn:

- 1 Wat is de stand van zaken per januari 2010 ten aanzien van de technische implementatie, de organisatorische implementatie en het daadwerkelijke gebruik van BVCM bij de politiekorpsen en de vtsPN waar bij het vorige onderzoek nog geen sprake was van volledige implementatie?
- 2 Wat zijn de huidige problemen bij het gebruik van BVCM?
- 3 Nemen de geconstateerde problemen af naarmate BVCM langer wordt gebruikt?

De Inspectie OOV richt zich voor de beantwoording van de vragen die betrekking hebben op de stand van zaken alleen op die aspecten, die tijdens het vorige onderzoek niet of niet volledig zijn gerealiseerd.

Deelvragen:

Ten aanzien van de feitelijke stand van zaken per januari 2010:

- 1 Is BVCM bij de korpsen in technische zin ingevoerd?
- 2 Is BVCM bij de korpsen in organisatorische zin ingevoerd?
- 3 Wordt BVCM in de korpsen gebruikt door de medewerkers zoals dat conform het Project Initiatie Document (PID) bedoeld is?

Ten aanzien van de aanloopproblematiek:

- 4 Welke technische problemen zijn er bij het gebruik van BVCM?
- 5 Worden de genoemde technische problemen verholpen?
- 6 Welke organisatorische problemen zijn er ten aanzien van het gebruik van BVCM?
- 7 Worden de genoemde organisatorische problemen verholpen?
- 8 Welke gebruikersproblemen zijn er geweest bij de invoering van BVCM?

2.4.3 Aanpak onderzoek

De Inspectie OOV heeft relevante schriftelijke bronnen geraadpleegd, zoals documenten met betrekking tot de invoering, uitvoering en het gebruik van BVCM, het rapport van de Werkgroep Gebruik Basisvoorzieningen, gesprekken gevoerd met de landelijke projectleiding en een instructiesessie over BVCM gevolgd bij het korps Hollands Midden.

Andere schriftelijke informatiebronnen voor deze rapportage zijn onder andere de opdrachtbrief van de ministers van BZK en van Justitie over het toetsen van de samenwerkingsafspraken politie, het PID BVCM en vtsPN-, VG- en korpsdocumenten met betrekking tot de invoering, de uitvoering en het gebruik van BVCM⁵⁵. De Inspectie OOV

⁵⁵ Audits, Monitorverslagen, Autorisatieplan, Opleidingsplan, Werkprocesbeschrijvingen, Mandaatregeling, Functioneel beheerplan, Applicatiebeheerplan, Technisch beheerplan, Informatiebeveiligingsplan, Voortgangsrapportages, vergaderslagen enzovoort.

heeft bij aanvang van het onderzoek de stand van zaken met de projectleiders van het Landelijk Project besproken. Op grond van deze informatie heeft de Inspectie OOV voor een leidinggevende (uitvoerend teamchef) en de regionaal BVCM-projectleider van een korps vragenlijsten opgesteld.

HEC heeft in opdracht van de Inspectie OOV de technische implementatie, de beschikbaarheid (technisch en functioneel) en het daadwerkelijk gebruik van BVCM onderzocht (voor zover daar bij het landelijke verzorgingsgebied inzicht over te verkrijgen is).

In november 2009 heeft de Inspectie OOV alle korpschefs een enquête BVCM voorgelegd. De enquêtevragen hebben betrekking op de opstartfase, de stand van zaken van de implementatie, op eventuele aanloopproblematiek, het beheer en het feitelijke gebruik. Aan de korpschefs is gevraagd relevante documenten bij de antwoorden mee te sturen.

In de periode januari - maart 2010 heeft de Inspectie OOV, in aansluiting op de enquête, in alle korpsen onderzoek gedaan naar het daadwerkelijke gebruik van BVCM. De vragen van de Inspectie OOV sluiten aan bij het implementatieplan CMS Basaal van de vtsPN. Tijdens het korpsbezoek is door middel van interviews met de projectleiders de ingevulde vragenlijst waar nodig 'uitgediept' en zijn antwoorden geverifieerd. Bij 24 korpsen heeft de Inspectie OOV een praktijktest BVCM afgenomen⁵⁶.

De Inspectie OOV heeft het beeld over de invoering, gebruik en aanloopproblemen gevormd op basis van de ontvangen documenten, de ingevulde vragenlijsten, de interviews en de praktijktesten.

2.4.4 Bevindingen, analyse en beoordeling

In deze paragraaf worden achtereenvolgens het vervolgonderzoek, de aanloopproblematiek en de effectiviteit besproken. De bevindingen worden aan de hand van de volgorde van de deelvragen behandeld.

De analyse en beoordeling van de implementatie en het gebruik van BVCM heeft plaatsgevonden aan de hand van hetzelfde normenkader dat is gebruikt bij het eerste onderzoek naar de samenwerkingsafspraken politie. De deelvragen van dit deelonderzoek zijn uitgewerkt tot toetsbare indicatoren, die oordeelvorming mogelijk maken. In de vraagstelling zijn de volgende aspecten aan de orde gekomen:

- de technische implementatie;
- de organisatorische implementatie, waaronder autorisaties, opleidingen en toedeling van verantwoordelijkheden;
- de organisatie van de beheerfunctie (functioneel, applicatie- en technisch beheer);
- het gebruik van BVCM;
- de eventuele aanloopproblemen.

⁵⁶ In het onderzoek Samenwerkingsafspraken politie 2008 heeft de Inspectie OOV vastgesteld dat BVCM bij Drenthe en bij Noord-Holland Noord is ingevoerd en wordt gebruikt.

2.4.4.1 Vervolgonderzoek

Technische implementatie

Onder technische implementatie van BVCM verstaat de Inspectie OOV de situatie waarin bij een korps alle voorzieningen zijn getroffen om tot ingebruikneming van BVCM over te gaan. Indicatoren hiervoor hebben onder andere betrekking op de planning en realisatie, de applicatie, de techniek, de uitrol en het beheer van de applicatie.

Alle korpsen hebben voor de invoering van BVCM regionale implementatieplannen opgesteld, gebaseerd op het standaard-implementatieplan van de vtsPN. In deze regionale plannen zijn de activiteiten en de planning horende bij de implementatie van BVCM beschreven. De regionale planning is afgestemd met de vtsPN en in een implementatiekalender opgenomen.

De Inspectie OOV heeft de technische aspecten van de implementatie van BVCM beoordeeld. Het onderzoek betreft de technische gereedheid van de applicatie, onder andere de technische implementaties ten behoeve van de korpsen en de technische voorzieningen voor beheer en ondersteuning.

De Inspectie OOV heeft vastgesteld dat BVCM, conform de implementatiekalender, op 1 januari 2010 bij alle 26 korpsen technisch is geïnstalleerd. BVCM voldoet aan de criteria van het PID⁵⁷. De toepassing van BVCM wordt afgedwongen omdat anders geen salaris met emolumenten aan de politiemedewerkers kan worden betaald.

Bij het VG Land draait BVCM in 26 identieke uitvoeringen met voor ieder korps een eigen plannings- en uren database. Voor ieder korps is een BVCM in een Citrix-omgeving (een centrale server, die door lokale PC's kan worden benaderd).

BVCM is als applicatie in twee vormen uitgevoerd: als webapplicatie via het korps-intranet voor de urenregistratie (zelfregistratie door alle eindgebruikers) en als cliënt/server-applicatie voor de gebruikers, zoals de planners.

Het uitgangspunt van de vtsPN is om jaarlijks twee releases met structurele aanpassingen en twee releases waarin fouten worden hersteld uit te brengen. Ten tijde van het onderzoek maakten de korpsen gebruik van release 1.53. In 2010 zal nog een aantal nieuwe releases volgen.

Uit het onderzoek blijkt dat de continue beschikbaarheid van de gegevensverwerking niet goed is geborgd. Voorzieningen zoals calamiteitenplan, fall-back en back-up ontbreken. De risico's hiervan voor de technische implementatie betreffen primair de beschikbaarheid van applicatie en database. Als zich calamiteiten of andere grotere verstoringen voordoen, zal het systeem langere tijd niet beschikbaar zijn.

⁵⁷ Verplichte roosters opstellen, uren registreren, uren fatteren, verlonen en Reportnet Rapportage kunnen benaderen.

Uit de evaluatie door de vtsPN van de implementatie en het gebruik van BVCM (maart 2010) komt naar voren dat alle korpsen de functionaliteit te beperkt vinden en dat het beheer niet goed is geregeld. Veertien korpsen hebben het Landelijk Project BVCM decharge verleend op voorwaarde dat BVCM wordt doorontwikkeld. Deze korpsen constateren dat de inhoud van BVCM te basaal is om roostervorming adequaat te kunnen vormgeven in hun bedrijfsvoering.

Vijftien korpsen hebben decharge verleend op voorwaarde dat de kwaliteit van de beheerdiensten van BVCM wordt gewaarborgd. Als knelpunten zijn naar voren gekomen: een goede, vlotte afhandeling van klachten en verzoeken, een gedegen testtraject voorafgaande aan een release en meer tijd voor de korpsen om wijzigingen in de praktijk te testen. De vtsPN stelt dat de kwaliteit van de uitvoering van de landelijke beheerafspraken door het Landelijk Beheer nog veel te wensen overlaat. Er is weinig vertrouwen meer in de mogelijkheid dat Landelijk Beheer de benodigde professionaliseringsslag kan maken. De vtsPN onderzoekt de mogelijkheden om het beheer van BVCM uit te besteden.

Uit het onderzoek komt naar voren dat BVCM niet de mogelijkheid biedt een 26-weeks rooster op te stellen. Dit rooster is als een van de standaard acceptatiecriteria van BVCM in het PID opgenomen. Volgens het Landelijk Project BVCM is het 26-weeks rooster niet als zodanig opgenomen in BVCM. Deze afwijking van het PID is op 5 november 2008 besproken door het ministerie van BZK, het Landelijk Project BVCM en de politievakorganisaties ACP, Nederlandse Politiebond, Vereniging van Middelbare en Hogere politieambtenaren en de Algemene Nederlandse Politie Vereniging. Het Landelijke Project BVCM heeft de Inspectie OOV meegedeeld dat BVCM op een andere wijze nu inzage biedt in de (lange tijd vooruit) geplande diensten, waarbij geen beperking tot 26 weken aanwezig is.

Naar aanleiding van kritische geluiden uit de korpsen over de ingevoerde basisvoorzieningen heeft de Werkgroep Gebruik Basisvoorzieningen, in opdracht van het Korpsbeheerdersberaad en de Raad van Hoofdcommissarissen, de beleving van de gebruikers geïnventariseerd. De werkgroep deelt in haar rapportage 'Om te begrijpen moet je goed luisteren' mee, dat naar de mening van de gebruikers de systemen van de basisvoorzieningen traag zijn en met enige regelmatigheid vastlopen. Uit deze inventarisatie van de werkgroep komt naar voren dat dit niet wordt veroorzaakt door BVCM.

De Inspectie OOV heeft dit ook vastgesteld. Wel is sprake van beperkte technische eigenschappen, zoals de complexiteit van de hardware en verbindingen en oude applicatietechnologie.

Organisatorische implementatie

Onder organisatorische implementatie van BVCM verstaat de Inspectie OOV de situatie waarin een korps alle overige voorzieningen heeft getroffen die nodig zijn voor de ingebruikneming van BVCM, zoals autorisaties, opleidingen en een projectorganisatie. Het goed hebben doorlopen van een opleiding is een harde eis voor het verkrijgen van een autorisatie.

Volgens de implementatiekalender dienen twaalf korpsen BVCM in 2009 organisatorisch in gebruik te nemen. Uit het onderzoek van de Inspectie OOV blijkt dat per januari 2010 BVCM bij alle korpsen organisatorisch is geïmplementeerd.

De invoering van BVCM is er in eerste instantie op gericht om de korpsen een uniform systeem te verschaffen. BVCM vervangt alle andere gebruikte systemen. De vtsPN heeft opgemerkt dat de functionaliteit van BVCM kan afwijken van de huidige gebruikte systemen. Er kan sprake zijn van verlies van functionaliteit⁵⁸. Bij de derde meting van het Landelijk Project BVCM is deze uniformiteit bereikt. Op dat moment maken de korpsen daarbij gebruik van de activiteitencodetabel en de voorgeschreven plan- en roostercyclus en maken daarbij gebruik van BVCM.

Uit het onderzoek komt naar voren dat de korpsen de oude plansystemen zoals CMS en PCS hebben vervangen door BVCM. De korpsen ervaren inderdaad een verlies van functionaliteit, hetgeen veel (eind)gebruikers niet hebben voorzien. Vrijwel alle korpsen melden dat veel verwachtingen van BVCM niet zijn gerealiseerd. Een beperkt aantal korpsen heeft de Inspectie OOV gemeld dat het korps de hoge verwachtingen bij de medewerkers heeft bijgesteld.

De Werkgroep Gebruik Basisvoorzieningen deelt in haar rapportage mee, dat voor de Nederlandse politie niet is gekozen voor het vernieuwen van de technologie, maar voor het standaardiseren van de systemen. Na de fase van standaardisering vindt de fase van vernieuwing plaats. Over de verwachtingen bij gebruikers komt de werkgroep tot het oordeel dat veel gebruikers andere – hogere – verwachtingen hadden van de basisvoorzieningen dan konden worden waargemaakt. Bij de implementatie is onvoldoende aandacht besteed aan het managen van de verwachtingen.

In het Programma Eindrapport van de stuurgroep BVCM van april 2010 is aangegeven dat met betrekking tot de ontwikkeling van capaciteitsmanagement in de korpsen gedurende het project een drietal metingen is uitgevoerd: de o-meting, de implementatie-gereed meting en de eindmeting (3e meting). In de laatste meting is vastgesteld dat in alle korpsen belangrijke stappen voorwaarts zijn gemaakt met de harmonisatie van het CM-proces en het in gebruik nemen van de standaard Activiteitencodetabel en het standaard BVCM-systeem. Tegelijkertijd moet worden geconcludeerd dat de landelijke ambitie hoger lag, en nog niet is behaald. Wel worden in de korpsen roosters, meer dan vroeger, aantoonbaar regelgeving-proof opgeleverd en wordt rekening gehouden met formeel vastgelegde structurele vrijetijdswensen van de medewerker. Ook worden ‘aanwezigheidsroosters’ steeds meer vervangen door op activiteiten gebaseerde roosters, waarbij werk vooraf in kaart is gebracht en geprioriteerd.

De Inspectie OOV heeft geconstateerd dat bij alle korpsen nagenoeg alle gebruikers tijdig waren opgeleid en geautoriseerd. Een opleiding is een voorwaarde voor autorisatie. Uit het onderzoek van de Inspectie OOV blijkt dat de opleiding voor de eindgebruikers (door middel van E-learning) over het algemeen als voldoende wordt ervaren. De tijd tussen

⁵⁸ Beschrijving planfunctie, vtsPN, oktober 2007.

opleiding en invoering van BVCM is door een aantal korpsen als te lang ervaren. De planners en leidinggevendenden hebben een uitgebreidere, specifieke opleiding gevolgd, die is toegespitst op hun BVCM-activiteiten. De opleiding van de planners en leidinggevendenden vinden de meeste korpsen ontoereikend (te weinig diepgang en te weinig praktijkgericht). Bij deze korpsen hebben de planners en leidinggevendenden veelal extra nascholing gekregen en/of zijn speciale themabijeenkomsten voor deze groepen georganiseerd. Het Eindrapport 3-de meting BVCM (maart 2010) van het Landelijk Project BVCM komt eveneens tot het oordeel dat niet alle korpsen de kwaliteit van de opleidingen als goed bestempelen.

Uitgangspunt van BVCM is een duidelijke rolverdeling tussen de leidinggevende en de planner. De leidinggevende bepaalt de inzet van de medewerkers, die vervolgens door de planner in een rooster wordt verwerkt. Deze werkwijze sluit voor de meeste korpsen niet aan bij de gehanteerde systematiek. Dit geldt niet voor de korpsen die voorafgaande aan de invoering van BVCM hebben meegewerkt aan de voorloper van BVCM, namelijk CMS. De helft van de korpsen geeft aan de rolverdeling nog niet geheel conform BVCM te hebben gerealiseerd. De invulling van deze werkwijze is bij deze korpsen nog in ontwikkeling. Het Eindrapport 3-de meting BVCM vermeldt dat de leidinggevendenden het niveau van het werkplan in BVCM te gedetailleerd ervaren. Taken van de leidinggevende worden daarvoor in de praktijk bij de planner belegd. Hierdoor komt de rolverdeling tussen de leidinggevende (die het werkplan maakt) en de planner (die het rooster maakt) onder druk te staan.

Voor de invoering van BVCM hebben de korpsen een projectorganisatie met project- en stuurgroepen ingericht. Nadat de implementatie van BVCM in een korps is afgerond verleent de korpsleiding decharge aan de projectorganisatie. Vervolgens wordt BVCM onderdeel van de staande organisatie. Uit het onderzoek van de Inspectie OOV komt naar voren dat deze overdracht bij de meeste korpsen goed is verlopen. De verantwoordelijkheden zijn formeel in het korps belegd. Ten tijde van het onderzoek dient bij eenderde van de korpsen deze overdracht nog plaats te vinden. Bij deze korpsen is de implementatie daardoor nog niet volledig afgerond.

De korpsen en de vtsPN hebben de beheerfuncties (functioneel, applicatie- en technisch beheer) georganiseerd. Het technisch en applicatiebeheer berust bij de vtsPN. Het regionaal functioneel beheer is ondergebracht bij de korpsen. Regionaal functioneel beheer is een belangrijk onderdeel van de implementatie van BVCM. Dit functioneel beheer verzorgt de inrichting van BVCM in het korps en adviseert het korps over vraagpunten die tijdens de implementatie en het verdere gebruik naar voren komen. Volgens het Eindrapport 3-de meting BVCM hebben de regionaal functioneel beheerders in de meeste korpsen het juiste kennisniveau. De korpsen hebben een helpdesk voor gebruikersproblemen ingericht. Dit is een structurele voorziening.

Binnen de Nederlandse politie is geen consensus over de plaats van de planbureaus binnen het korps: regionaal of op niveau van een onderdeel. BVCM schrijft geen specifieke vorm

van centralisatie voor. Steeds vaker vormen korpsen gecentraliseerde professionele planbureaus. De vtsPN adviseert over te gaan tot de vorming van gecentraliseerde planbureaus⁵⁹. In het hoor en wederhoor gesprek in dit onderzoek heeft het Landelijk Project BVCM naar aanleiding van de hier aan voorafgaande zin aangegeven dat bij aanvang van het project BVCM is geadviseerd om de planfunctie niet meer als neventaak bij de teams ingericht te laten maar over te gaan naar meer gecentraliseerde planbureaus. Acht korpsen hebben de Inspectie OOV gemeld dat de planfunctie op een of meer plaatsen binnen het korps is gecentraliseerd (bij twee korpsen betreft het een proef).

Gebruik BVCM

Een van de vragen die de Inspectie OOV met dit onderzoek beantwoordt, is of de korpsen BVCM conform PID gebruiken (verplichte roosters opstellen, uren registreren, fatteren, verlonen en het benaderen van de Reportnet Rapportage omgeving).

- **Gebruikersbetrouwbaarheid**

De Inspectie OOV heeft onderzocht of het systeem ook daadwerkelijk wordt gebruikt zoals het is bedoeld, de zogenaamde 'gebruikersbetrouwbaarheid'. De Inspectie OOV heeft geconstateerd dat een korps zowel op organisatie als op ICT-gebied BVCM op de juiste wijze heeft georganiseerd, terwijl dat korps het systeem niet goed gebruikt. In een dergelijke situatie dient de verdere groei naar het beoogde standaardgebruik in het korps goed te zijn geborgd om niet tot een negatieve beoordeling van de toegevoegde waarde van de implementatie te komen.

- **Registreren, fatteren en verlonen**

Met uitzondering van de korpsen Drenthe en Noord-Holland Noord heeft de Inspectie OOV bij alle korpsen een praktijktoets uitgevoerd⁶⁰. Met behulp van deze toets heeft de Inspectie OOV vastgesteld of binnen de korpsen roosters worden opgesteld, uren worden geregistreerd en gefatteerd en of er vervolgens wordt verloned. De Inspectie OOV heeft geconstateerd dat roosters zijn opgesteld en dat de medewerkers hun activiteiten verantwoorden. De verantwoorde activiteiten worden gefatteerd door een operationeel leidinggevende. Op basis van de gefatteerde uren vindt vervolgens verloning plaats.

- **Reportnet Rapportage**

Een ander criterium van het PID is dat Reportnet kan worden benaderd. Reportnet is een functionaliteit om ontsluiting van gegevens direct uit de BVCM-database mogelijk te maken. Alle korpsen hebben de Inspectie OOV gemeld dat Reportnet kan worden benaderd. Driekwart van de korpsen zijn gematigd positief tot positief over Reportnet. Knelpunten die de korpsen veelvuldig melden betreffen de kwaliteit van de overzichten, de betrouwbaarheid van de verstrekte informatie en de onvoldoende sturingsinformatie. De overige korpsen ervaren Reportnet negatief.

⁵⁹ Beschrijving planfunctie, vtsPN, oktober 2007.

⁶⁰ In het onderzoek Samenwerkingsafspraken politie 2008 heeft de Inspectie OOV vastgesteld dat BVCM bij Drenthe en bij Noord-Holland Noord is ingevoerd en wordt gebruikt.

- **Capaciteitsmanagement**

Capaciteitsmanagement is het kiezen van werk en het inzetten van capaciteit. Capaciteitsmanagement houdt in dat op korps-, districts- en teamniveau jaarbeleids- en formatieplannen worden opgesteld. In het jaarbeleidsplan worden de te realiseren resultaten en/of doelstellingen beschreven. De gewenste inrichting en personele formatie worden in het formatieplan beschreven. Een eenheid van het korps beschrijft de activiteiten, die moeten leiden tot het realiseren van de genoemde resultaten en/of doelstellingen in een werkplan. Ook worden de benodigde functies en deskundigheden benoemd. In een capaciteitsplan worden de beschikbare uren van de eenheid vastgesteld. In het inzetplan worden de medewerkers gekoppeld aan activiteiten/resultaten van een operationele eenheid (dienst met bijbehorende activiteiten). Dit plan geeft inzicht in de feitelijke uren dat een medewerker voor welke verrichtingen is ingeroosterd. Het opstellen van het inzetplan behoort tot de verantwoordelijkheid van de leidinggevende⁶¹.

Het Landelijke Project BVCM geeft aan dat het opstellen van roosters op basis van beleids- en werkplannen geen doelstelling van BVCM basaal is. In het nog uit te voeren project Beyond Basaal is deze doelstelling wel opgenomen. Het Eindrapport 3-de meting BVCM vermeldt dat de grootste moeilijkheid bij het vormgeven van de werkplannen de vertaling van het beleid naar werk is. In veel gevallen zijn de werkplannen gebaseerd op de vulling van de bestaande roosters in plaats van op het gewenste werk. Het denken in activiteiten in plaats van diensten vergt volgens het eindrapport nog duidelijk een langdurige inspanning. In het onderzoek heeft de Inspectie OOV geconstateerd dat de roosters veelal niet worden opgesteld op basis van beleids- of werkplannen.

- **Roostervoorstelautomaat**

Een grote verandering in het roosteren is het plannen op basis van gedefinieerd en geprioriteerd werk. Het gebruik van de roostervoorstelautomaat (RVA) kan bij een dergelijke complexiteit een hulpmiddel zijn⁶². Voorwaarde is dat de kwaliteit van het voorwerk (de gegevens over modaliteiten, onbeschikbaarheden, deskundigheden en werkplannen) goed is. Volgens het Eindrapport 3-de meting BVCM is hiervan veelal nog geen sprake. Daarnaast is de werking van de RVA volgens de meeste korpsen nog onvoldoende.

Een rooster wordt opgesteld op basis van activiteiten, modaliteiten, arbeidstijden en dergelijke. Volgens het Landelijke Project BVCM kan een RVA – als de modaliteiten juist en volledig zijn ingevoerd – 80% van het rooster opstellen. Handmatige aanpassingen zullen noodzakelijk blijven. Uit het onderzoek van de Inspectie OOV komt verder naar voren dat eenderde van de korpsen geen of beperkt gebruik maakt van de RVA. Een voorbeeld hiervan is het regiokorps Groningen dat de RVA bewust heeft uitgeschakeld. In een aantal korpsen worden roosters voor specifieke functionarissen nog handmatig in Excel opgesteld en vervolgens overgenomen in BVCM (er is dus sprake van handmatig roosteren). Dit gebeurt vooral bij onderdeel overstijgende roosters voor bijvoorbeeld de inzet van hulpofficieren

61 Beschrijving Planfunctie, vtsPN, oktober 2007.

62 Het gebruik van de RVA is geen onderdeel van het PID.

van justitie. Een complicatie, die daarbij soms optreedt, is dat wijzigingen in het rooster (bijvoorbeeld door het ruilen van diensten of de compensatie van overuren) wel in een Excel-rooster worden bijgehouden, maar niet in BVCM worden opgenomen.

Bij eenderde van de korpsen wordt niet BVCM gebruikt om te plannen maar Excel. De helft van de korpsen stimuleert het opstellen van rooster met behulp van BVCM. Ten tijde van het onderzoek is dit voor de overige korpsen geen prioriteit.

- **Plannen**

Alle korpsen hebben de Inspectie OOV gemeld dat BVCM alleen of voornamelijk als urenverantwoordingsstelsel wordt gebruikt (niet als capaciteitsmanagementsysteem). De eindgebruiker verantwoordt zijn activiteiten, waarna – na fiatting – verloning plaatsvindt. Er is wel een streven van de korpsen om BVCM verder te ontwikkelen tot een systeem van capaciteitsmanagement.

In de huidige applicatie van BVCM kunnen het werk- en het inzetplan zoals hierboven beschreven niet worden opgenomen. BVCM is nog een basaal systeem. Het toevoegen van een beleidsinstrument aan BVCM is een van de voorgenomen aanpassingen van het systeem van het project Beyond Basaal.

Opgemerkt wordt dat sommige politieprocessen, zoals Noodhulp en Intake&Service, moeten worden gepland op basis van historische gegevens (en veiligheidsaspecten). Deze processen kennen inderdaad een aanwezigheidscomponent; met andere woorden ook al doet zich op dit moment geen incident voor, er moet wel een noodhulpeenheid zijn gepland. Op zich is dit goed capaciteitsmanagement, zeker wanneer er nog (afbreekbare) taken in bijvoorbeeld de toezichtsfeer aan een eenheid worden meegegeven. Een aantal van de geïnterviewde leidinggevers, zoals bijvoorbeeld die van het KLPD, heeft de Inspectie OOV gemeld dat het korps gebruik maakt van IGP, taakaccenten of bepaalde thema's (bijvoorbeeld verkeer) om de beschikbare capaciteit te managen. Dit gebeurt onder andere door middel van het gebruik van werkplannen en projecten.

- **Rolverdeling planner - leidinggevende**

De organisatorische implementatie van BVCM houdt een verandering van de rollen van leidinggevers en planners in. Uitgangspunt van BVCM is dat de leidinggevende (teamchef of een van de operationele vervangers) beslist over de inzet van de capaciteit. Op basis van deze beslissingen stelt de planner een rooster op.

In het eerste onderzoek van de Inspectie OOV naar de samenwerkingsafspraken politie in 2008 gaven operationeel leidinggevers van vijf verschillende korpsen aan het nemen van de beslissingen over inzetbare capaciteit te delegeren aan een ondergeschikte (een plaatsvervanger of een senior medewerker). In dit vervolgonderzoek heeft de Inspectie deze werkwijze wederom aangetroffen. De Inspectie heeft geconstateerd dat in een aantal korpsen de planner en de teamchef nog steeds hun traditionele rol invullen, waarbij de

planner zowel de inzet als het rooster bepaalt. Uit het onderzoek komt naar voren, dat bij het merendeel van de korpsen de realisatie van deze nieuwe rolverdeling nog in ontwikkeling is. Een teamchef, die zich met de planning bemoeit, doet dit veelal op afstand.

Een combinatie van beide rollen komt ook voor. Met name de uitvoerende teamchefs nemen dan de operationele beslissingen waarbij ze zich voornamelijk baseren op het advies van de planner. Uit de enquêtes en de interviews met de korpsen blijkt dat het merendeel van de korpsen nog steeds actief aandacht besteedt aan het gedachtegoed van BVCM in de hoop dat de oude rolverdeling gaat 'uitsterven'.

De situatie in Hollands Midden ten tijde van dit onderzoek illustreert goed dat het oude gedachtegoed nog niet is uitgestorven. In een pilotdistrict is de rol van de teamchef echt veranderd. Bij de andere districten is dat ten tijde van het onderzoek nog minder het geval. In het rechte team van district 4 bijvoorbeeld maakt een medewerker (geen planner in de zin van BVCM) de planning in Excel. Deze planning wordt ingeleverd bij de planners die het overzetten in BVCM. Wijzigingen in het rooster, bijvoorbeeld ontstaan door het ruilen van diensten of de compensatie van meerwerk, worden wel in het Excel-rooster bijgehouden maar niet in BVCM. Hiermee is BVCM aan de ene kant niet meer een realtime systeem maar ontstaat er aan de andere kant ook een schaduwstelsel. Het ruilen van diensten kan via de medewerker op het team. Verlof en andere vragen moeten aan de chef van dienst worden gesteld als dit binnen een termijn van zeven dagen gaat plaatsvinden. De leidinggevende bemoeit zich pas inhoudelijk met het plannen als de medewerkers aangeven er zelf onderling niet uit te kunnen komen. De handelwijze sluit niet aan bij het PID BVCM.

In BVCM maken de planners ten tijde van het onderzoek weinig gebruik van unitoverstijgende roosters, bijvoorbeeld wanneer een medewerker binnen de organisatie bij verschillende onderdelen wordt ingezet. In deze gevallen worden de roosters voor deze medewerkers handmatig bijgewerkt en vervolgens ingevoerd in BVCM.

Voorbeelden die in een aantal van de korpsen werden genoemd zijn die van de HOVj- en Ovd diensten, bijvoorbeeld bij het KLPD en bij Amsterdam-Amstelland, of die van de hondengeleiders in Brabant Noord. Deze maken in een aantal gevallen het rooster met elkaar en leveren dit vervolgens in. In sommige gevallen werd een bepaalde functie ook de vrijheid gelaten om zelfstandig, zonder fiat van een operationeel leidinggevende, te ruilen.

Conclusies ten aanzien van vervolgonderzoek

BVCM is per januari 2010 bij alle korpsen technisch geïmplementeerd. In het landelijk beheer en applicatiebeheer van BVCM door de vtsPN heeft de Inspectie OOV een aantal knelpunten gesignaleerd. Deze knelpunten leiden echter niet tot een negatieve beoordeling. De organisatorische implementatie van BVCM is per januari 2010 bij alle korpsen afgerond. Op een aantal punten heeft de Inspectie OOV knelpunten gesignaleerd en zijn een aantal uitgangspunten van BVCM gedeeltelijk gerealiseerd. Dit komt mede doordat BVCM een basaal systeem is en bijvoorbeeld een belangrijk onderdeel als de beleidstool nog ontbreekt.

BVCM wordt in de korpsen gebruikt conform de standaard-acceptatiecriteria van het PID. De Inspectie stelt dat daarmee is voldaan aan de samenwerkingsafspraken. De manier, waarop een aantal van de korpsen echter het systeem daadwerkelijk gebruiken, sluit nog niet aan bij de uitgangspunten van BVCM. Het gaat hierbij met name om de rolverdeling tussen planner en leidinggevende en het toestaan van het gebruik van schaduwsystemen.

Verder zijn het capaciteitsmanagementproces en echt capaciteitsmanagement echter nog onvoldoende ontwikkeld. Er is hiervoor nog een lange weg te gaan omdat dit een strakke sturing en een brede gedragsverandering vereist.

2.4.4.2 Aanloopproblematiek

Evenals bij het onderdeel naar het vervolgonderzoek is de aanloopproblematiek van BVCM gekoppeld aan de drie aspecten waarop de basisvoorzieningen worden getoetst: de technische en organisatorische implementatie en het daadwerkelijke gebruik. Doordat de korpsen elk een andere implementatiehistorie kennen, heeft de Inspectie OOV onderzocht of door uitwisseling van kennis en ervaring sprake is van verloop van problemen, waarmee de korpsen bij de invoering van BVCM te maken hebben. Op deze wijze kan worden beoordeeld of het karakter van de aangetroffen problemen verandert naarmate BVCM langer wordt gebruikt. Uit de interviews blijkt dat de korpsen kritiek hebben op het Landelijk Project BVCM en de vtsPN. Deze kritiek valt onder te verdelen in communicatie, projectaanpak/implementatie, opleidingen en wijzigingenbeheer. Met name over de kwaliteit van de geboden opleidingen voor de leidinggevenden en beheer verschillen de beelden van de korpsen nadrukkelijk met die van het Landelijk Project BVCM. In deze paragraaf gaat de Inspectie OOV hier nader op in.

In het Programma Eindrapport van de stuurgroep BVCM wordt aangegeven dat tijdens de implementatiepiek eind 2009 onvoldoende tijd is genomen om de verschillende opleidingen landelijk te evalueren en bij te stellen. Als gevolg hiervan is de inhoud van de opleidingen gedurende het project niet meegegroeid met de opgedane kennis in het project en bij de korpsen.

Eveneens wordt hier aangegeven dat door de samenwerkingsafspraken moest worden gestart met een groot aantal parallele implementaties (13), nog voordat de 2 pilot-implementaties waren afgerond en de leerpunten hiervan konden worden verwerkt. Hierdoor konden 13 van de 15 korpsen die in 2009 live gingen nauwelijks profiteren van de leringen uit de eerste 2 pilotimplementaties en moest op veel plekken tegelijkertijd het wiel opnieuw worden uitgevonden.

De korpsen hebben zich ook kritisch uitgesproken over verwachtingen bij de gebruikers, de gebruiksvriendelijkheid van het systeem, het gevoel serieus te worden genomen bij klachtafhandeling en de afhandeling van technische problemen. Het onderzoek van de Werkgroep Gebruik Basisvoorzieningen bevestigt het beeld van de Inspectie OOV, behalve op het punt van de technische problemen. In deze paragraaf gaat de Inspectie OOV hier nader op in.

Technische implementatie

Uit de enquête onder de korpsen blijkt dat BVCM conform het PID is opgeleverd. Bij de ingebruikname zijn bij vrijwel alle korpsen technische aanloopproblemen geconstateerd. Het gaat hierbij met name om technische fouten (bugs). Het Landelijk Project BVCM heeft een aantal van deze klachten in nieuwe releases opgelost. In 2008 werd gewerkt met de versie 1.12. Op het moment van schrijven van dit rapport staat de release 1.55 klaar.

Bij de invoering van BVCM is sprake van een gewenningsperiode. Zowel de eindgebruikers als de gebruikers – zoals de leidinggevendenden en de planners – dienen nog ervaring op te doen met dit nieuwe systeem. De gebruikers van BVCM melden hun eventuele problemen tijdens kantooruren bij de regionale helpdesk van het VG. Buiten kantooruren kunnen de gebruikers daarvoor terecht bij VG Land.

Sommige problemen zijn blijvend van aard gebleken. De performance van het systeem leverde ten tijde van het onderzoek in een aantal korpsen problemen op. Die zijn inmiddels verholpen. Ook ten tijde van het onderzoek bleken in de nieuwe releases soms oude, reeds eerder opgeloste knelpunten terug te komen.

Organisatorische implementatie

Uit het onderzoek komt naar voren dat de wijze waarop de korpsen invulling geven aan capaciteitsmanagement, nog een divers beeld geeft. Het waarmaken van de ambitie van BVCM vereist nog nadere inspanning, waaronder een verdere begeleiding van gebruikers en een verdere uitbouw van BVCM. De korpsen ervaren de functionaliteit van het huidige, basale BVCM als te beperkt en – op onderdelen – te arbeidsintensief. Veertien korpsen hebben daarom bij de decharge-verlening de expliciete eis geformuleerd een snelle doorontwikkeling van BVCM te borgen. De vtsPN heeft de knelpunten van de huidige BVCM-versie geïnventariseerd en heeft een projectplan voor het doorontwikkelen van BVCM opgesteld, namelijk Beyond Basaal.

• Beheer

Uit het onderzoek komt ook naar voren dat de korpsen niet tevreden zijn met het service-niveau van beheer en onderhoud na overdracht van het project aan de beheerorganisatie. In dat kader onderzoekt de vtsPN mogelijkheden om de dienstverlening op het vereiste niveau te brengen, bijvoorbeeld de mogelijkheden van uitbesteding. Het Landelijk Project BVCM heeft de Inspectie OOV meegedeeld te verwachten dat de kwaliteit van de dienstverlening zal verbeteren bij een overdracht van taken aan een externe organisatie. De vtsPN heeft daarnaast opdracht gegeven voor het uitvoeren van een onderzoek dat moet leiden tot een accountantsverklaring over het nieuwe BVCM-verloningsproces.

• Communicatie

Goed werkgeverschap is een belangrijke component van capaciteitsmanagement. Naast roosteren en verantwoorden van uren en activiteiten houdt BVCM namelijk rekening met de geldende wet- en regelgeving betreffende de rechtspositie van de medewerkers, arbeidstijden en dergelijke.

De invoering van BVCM houdt in dat de geldende regelgeving op het gebied van arbeidstijden daadwerkelijk wordt geëffectueerd. Bij het opstellen van de roosters kunnen de planners in BVCM gebruik maken van een RVA. De gebruikers hebben hoge verwachtingen van het gebruik deze RVA. De Inspectie OOV constateert dat onvoldoende bij de gebruikers kenbaar is gemaakt dat de kwaliteit van de ingevoerde gegevens over modaliteiten, onbeschikbaarheden, deskundigheden en dergelijke een voorwaarde is voor optimale toepassing van deze automaat. De gebruikers zijn van mening, dat in de opleiding de toepassingsmogelijkheden van de RVA onvoldoende naar voren zijn gekomen, namelijk stap voor stap en iedere stap gevolgd door een controle. Een voorstel van een RVA kan voldoen aan de wet- en regelgeving, maar onvoldoende aansluiten bij de sociale kant van het rooster.

De overdracht naar de staande organisatie is binnen de korpsen in de regel goed gegaan. Wel zijn de verwachtingen van de eindgebruikers en de gebruikers bijgesteld. Het Landelijk Project BVCM merkt op, dat goede communicatie zowel binnen het korps naar de diverse doelgroepen als vanuit het Landelijk Project naar de korpsen van groot belang is om te zorgen voor draagvlak. Dit is een van de meest essentiële onderdelen voor het slagen van een project. Uit de interviews blijkt dat dit onderdeel niet goed is verlopen.

- **Cultuur**

BVCM gaat uit van een taakverandering voor de planners en de teamchefs. De planner maakt de roosters en adviseert de operationeel leidinggevende. Deze chef voert de dagelijkse gesprekken over die planning met zijn medewerkers. Geïnterviewde operationeel leidinggevendenden van vijf korpsen gaven in 2008 aan dat zij het voeren van die gesprekken, en dus ook het nemen van die beslissingen over inzetbare capaciteit, aan een ondergeschikte delegeren (diens plaatsvervanger of een senior medewerker). In dit onderzoek komt naar voren dat deze handelswijze bij vrijwel alle korpsen plaatsvindt.

- **Scholing**

Capaciteitsmanagement vereist volgens de vtsPN de inzet van professionele planners. Gecertificeerde planners dienen BVCM uit te voeren. De Politieacademie is de certificerende instantie. Uit het onderzoek van de Inspectie OOV komt naar voren dat de meeste korpsen de opleiding van de planners bij de invoering van BVCM onvoldoende vinden. Deze korpsen hebben de planners nog een aanvullende opleiding gegeven.

Het Landelijk Project BVCM heeft de Inspectie OOV meegedeeld dat de kwaliteit van de opleiding voor de planners onvoldoende is. In de opleiding dient meer te worden geoefend met realistische situaties. Naar aanleiding van deze constatering heeft het landelijk project workshops voor de planners georganiseerd.

Vrijwel alle korpsen hebben gebruik gemaakt van nascholing. Nascholing – in tegenstelling tot bijscholing – vindt plaats als de initiële opleiding niet blijkt te voldoen. De korpsen hebben hun verbazing uitgesproken over het feit dat de ervaringen en leermomenten, die zijn voortgekomen uit de implementatie van BVCM, niet met andere korpsen zijn gedeeld.

Het Landelijk Project BVCM heeft de Inspectie OOV meegedeeld dat ten tijde van het project het landelijk project maandelijks overleg met de korpsen heeft georganiseerd om ervaringen met elkaar te delen. Het is duidelijk dat de meningen over dit onderwerp verschillen.

De Werkgroep Gebruik Basisvoorzieningen bevestigt de eerdergenoemde noodzaak tot doorontwikkeling en adviseert het vrijmaken van budget voor voortzetting van 'training on the job' voor die korpsen, die hebben aangegeven hieraan behoefte te hebben. Ook het Landelijk Project BVCM beveelt voor een volgend project meer ondersteuning in deze vorm van opleiding/advies aan.

Gebruik BVCM

De onderzoeksvraag naar inzicht in en het verloop van aanlooppromen na de invoering van BVCM is vanuit een organisatorische (in de enquête) en een inhoudelijke kant (in de interviews met de projectleiders BVCM en teamchefs) bezien. Uit de praktijktesten en de interviews blijkt dat registreren, flatteren en verlonen bij de meeste korpsen ten tijde van het onderzoek zonder problemen verloopt. Dit beeld wordt bevestigd door het Landelijk Project BVCM.

De Inspectie OOV heeft vastgesteld dat BVCM in alle korpsen in meer of mindere mate voor het verrichten van planwerkzaamheden wordt gebruikt. Een aantal korpsen gebruikt hierbij de RVA. In een klein aantal van de korpsen staat deze uit⁶³.

In de meldingen of klachten bij de helpdesk zit een soort natuurlijk verloop. Uit de reacties van de geïnterviewden wordt opgemaakt dat sprake is van een verschuiving van 'inzicht' naar meldingen van inhoudelijke en kwalitatieve aard (bijvoorbeeld: fouten in formulieren of verbetervoorstellen); een en ander onverminderd kwesties van technische aard. Eerst zijn er vragen die te maken hebben met wachtwoorden en toegang tot bepaalde onderdelen. Daarna komen meer inhoudelijke vragen van eindgebruikers aan bod, die worden gevolgd door meldingen van de gebruikers van het systeem.

De korpsen die recent op BVCM zijn overgegaan, hebben nog steeds aanlooppromen. Deze hebben ten tijde van het onderzoek met name te maken met de onwennigheid bij de gebruikers (planners en teamchefs) en bij de eindgebruikers (urenregistratie).

Reportnet kent landelijke en regionale overzichten. Landelijke overzichten worden door het landelijk beheer opgesteld, de regionale overzichten in eigen beheer. Het Landelijk Project BVCM heeft de Inspectie OOV meegedeeld dat de service van het landelijk beheer voor verbetering vatbaar is. De meningen over de functionaliteiten van Reportnet zijn erg verdeeld. Een veel gedeelde klacht is het ontbreken van rapporten of overzichten, die op naam inzicht verschaffen wie op welk moment in dienst is (een dag- of dienstoverzicht). Ook wordt genoemd het ontbreken van een rapport dat op datzelfde niveau overzicht

⁶³ Het gebruik van de RVA was echter geen onderdeel van het PID.

verschafft over de inzet op procesniveau, zodat bij wijze van spreken in een oogopslag de vraag kan worden beantwoord wie ziek is, wie noodhulp hebben in de late dienst, welke studenten in dienst zijn, wie die dag het wijkrecherche team vormen en wie naar de mobiele eenheid (ME)-opleiding zijn. Dit is een structurele klacht van de korpsen. In 2008 gaven de korpsen Noord-Holland Noord en Drenthe aan dat voor de dagelijkse leiding voor de teamchefs door de planners handmatig een overzichtelijke A4 wordt gemaakt waarop de diensten en dagbesteding van de medewerkers staat aangegeven. Ten tijde van het onderzoek maken dit type overzichten nog steeds geen deel uit van de landelijke overzichten in BVCM. In 2010 heeft de Inspectie OOV in een aantal korpsen, onder andere Amsterdam-Amstelland, het KLPD en in Limburg Zuid, vastgesteld dat deze situatie zich nog steeds voordoet.

Ondersteuning door de vtsPN

Een overkoepelend onderwerp bij de aanloopproblematiek is de rol van de vtsPN. Er worden door de geïnterviewde functionarissen op strategisch niveau kritische kanttekeningen geplaatst bij de invoering van BVCM. Deze betreffen de beschikbare capaciteit bij de vtsPN voor de ondersteuning van de korpsen in relatie met de aard en omvang van de technische, functionele en gebruikersproblemen. Het halen van de termijnen van de implementatiekalender lijkt af en toe belangrijker dan het totaalresultaat. De sturing vanuit het Landelijk Project BVCM en de vtsPN is door de meeste korpsen met name in de eerste twee fasen als dwingend, sturend en soms vervelend ervaren. Over de laatste fase, de derde, is het beeld over de gehele linie positiever. Het resultaat van de sturing (een geslaagde implementatie en een uniforme werkwijze) wordt door de korpsen als een knappe prestatie erkend.

Enerzijds geven de geïnterviewden aan dat er regelmatig landelijk overleg is tussen technisch beheerders bij de VG-en en LFB. Anderzijds worden klachten geuit dat releases (komend van software-huis Meppel) van de landelijk beheerde basisvoorzieningen, voor met name BVCM, zonder duidelijk plan en communicatie bij het VG worden aangeleverd voor installatie van bijkomende veranderingen.

Tot slot, in de hele opzet en werking van het beheer van BVCM door de vtsPN is de continue beschikbaarheid van de gegevensverwerking niet goed geborgd. Er is nauwelijks samenwerking tussen de VG-en op dat gebied, en de voorzieningen daarvoor, zoals calamiteitenplan, fall-back, back-up en recovery, en het testen daarvan, zijn fragmentarisch. Ook de communicatie tussen enerzijds de landelijk georganiseerde ontwikkelkant van de vtsPN (projectleiders, LFB en softwarehuis) en de regionale beheerders bij de VG-en wordt, met name daar, als slecht gekwalificeerd.

Conclusie ten aanzien van aanloopproblematiek

Bij de ingebruikname van BVCM heeft zich een aantal technische en functionele aanloopproblemen voorgedaan. Een aantal problemen zijn verholpen, andere problemen zijn meer structureel van aard.

Een aantal organisatorische aanloopproblemen die zijn opgetreden bij de ingebruikname van BVCM zijn ondanks interventies niet opgelost en worden daarom als structureel aangemerkt. Dit zijn beheer, communicatie, de beoogde cultuuromslag en scholing. Na de ingebruikname van BVCM hebben zich een aantal gebruikersproblemen voorgedaan. Deze problemen liggen met name op het gebied daarnaast gebruikersvriendelijkheid en de functionele beperktheden van het systeem.

Na de ingebruikname van BVCM blijkt een aantal gebruikersproblemen van permanente aard te zijn, zoals het plannen en bijhouden van werk in een schaduwstelsel en het ontbreken van een aantal functionele rapporten. Hiermee is BVCM geen actueel stelsel en biedt het dus geen 100% inzicht in de actuele stand van zaken. Een ander probleem is dat de (aanwezigheids)roosters in een aantal gevallen niet worden gemaakt door de planner. Daarnaast worden in een aantal gevallen de beslissingen over de inzet niet genomen door een leidinggevende. Een goede nazorg door de vtsPN en het verder doorontwikkelen van BVCM zijn cruciaal voor het welslagen van de uiteindelijke implementatie van BVCM.

Slotbeschouwing

Om het PC-contact zo kort mogelijk te laten zijn is het van belang om een gebruikersvriendelijk stelsel te hebben om bepaalde handelingen te verrichten. Hiertoe dienen de gebruikers, zoals de planners, informatie gemakkelijk te kunnen invoeren en opvragen en mogen de informatieproducten niet te ver weg staan van de beleving van degene die ze moeten gebruiken.

Om BVCM het werkproces zo optimaal mogelijk te laten ondersteunen dienen de uitgevoerde handelingen in BVCM aan te sluiten bij de dagelijkse werkzaamheden van diegene die ze moet uitvoeren. Hierbij denkt de Inspectie OOV met name aan de operationeel leidinggevers. Als dit niet het geval is zullen er snel alternatieve werkwijzen ontstaan die, in ieder geval van degene die ze moeten uitvoeren, meer in overeenstemming zijn met hun realiteit.

Als men de operationeel leidinggevende ziet als een meewerkend voorman, als de 'hoogste' uitvoerder in de politiepacten dan is het natuurlijk goed dat een teamchef zich bezighoudt met capaciteitsmanagement van zijn team. Als deze tijd echter voor het overgrote gedeelte opgaat aan puur administratieve routinematige handelingen dan komt bij de Inspectie OOV de vraag op of dit een efficiënt gebruik is van deze uitvoerende capaciteit.

Als men de operationeel manager echter ziet als iemand die stuurt, dan komt men tot een andere conclusie. Dan zijn taken die voortkomen uit het zijn van HOvJ of OvD slechts onderbrekingen van het sturen op de inzet van capaciteit. Belangrijk is derhalve dat de technische ondersteuning en de handelingen die moeten worden uitgevoerd aansluiten op de daadwerkelijke taken en rol van de leidinggevende, de planner en de eindgebruiker. Een voorbeeld hiervan is het ontbreken van een rapportfunctie die goed inzicht en overzicht verschaft van de inzet op dagniveau. De vtsPN maar ook de korpsen kunnen hiertoe een voorstel doen. De Inspectie OOV vindt het van groot belang dat hiervoor op korte termijn een bevredigende oplossing wordt gevonden.

Een tweede is het uitbannen van de oude cultuur. Dit lukt maar ten dele. Wil de implementatie van BVCM op de lange termijn succesvol zijn en de doorontwikkeling een kans van slagen hebben dan zal hier actief aandacht aan moeten worden besteed.

Ten derde zou een door alle partijen onderschreven document over de van toepassing zijnde wet en regelgeving⁶⁴, met name hoe die zich tot elkaar verhoudt, een welkome aanvulling zijn. Dit moet een belangrijk hulpmiddel worden bij het vullen van het rooster. De RVA moet nu met zoveel verschillende aspecten rekening houden dat het bijna technisch onmogelijk is om er een sociaal rooster mee te maken voor alle eindgebruikers.

2.5 Kenniscentrum personeelsvoorziening

2.5.1 Achtergrond

De komende decennia heeft de Nederlandse politie te maken met omvangrijke vraagstukken op het gebied van de personeelsvoorziening, zoals het vervangingsvraagstuk, diversiteit en de ambitie om het opleidingsniveau structureel te verhogen.

De afgelopen jaren hebben de korpsen, de Politieacademie en het ministerie van BZK samen in de taskforce Personeelsvoorziening naar deze vraagstukken gekeken. Gegevens over de personeelsvoorziening zijn verzameld, geanalyseerd en hierover is gerapporteerd. Gebleken is dat de strategische personeelsplanning een complexe materie betreft en op punten uniformiteit van methoden, gegevens en beleid vereist. Alle partijen hebben uitgesproken dat de taskforce Personeelsvoorziening een structurele inbedding moet krijgen, zodat het werk ook in de toekomst kan worden voortgezet.

De ambitie de taskforce Personeelsvoorziening structureel in te bedden, is onderdeel geworden van de samenwerkingsafspraken die zijn gemaakt tussen de ministers van BZK en van Justitie en de korpsbeheerders⁶⁵.

In het rapport Samenwerkingsafspraken politie 2008 benadrukt de Inspectie OOV dat de essentie van de samenwerkingsafpraak met betrekking tot het kenniscentrum niet is dat het werk van de taskforce Personeelsvoorziening wordt voortgezet, maar juist dat deze werkzaamheden structureel zijn geborgd in een staande organisatie⁶⁶. In het gebruikte normenkader ten behoeve van het onderzoek staat dat het een reële verwachting is dat er

64 Arbeidstijden wet (Atw), Besluit rechtspositie politieambtenaren (Brp), et cetera.

65 Eind 2008 is het volgende bereikt: als vervolg op de taskforce Personeelsvoorziening is een kenniscentrum ingericht waar kwantitatieve en kwalitatieve gegevens ten aanzien van de in-, door- en uitstroom en de personeelsbezetting worden verzameld ten behoeve van de beleidsvorming op dit terrein.

66 Het kenniscentrum draagt sinds de definitieve oprichting in november 2008 als afdeling binnen de vtsPN de naam 'Expertisecentrum Personeelsvoorziening' (ECPV).

eind 2008 een kenniscentrum personeelsvoorziening is ingericht, als er op de toetsingsdatum (7 oktober 2008) een kwartiermaker is, overeenstemming bestaat over de formatie en de financiering, er activiteiten zijn ondernomen om (een substantieel deel van) het personeel te werven en aan te stellen respectievelijk te detacheren, en er afspraken zijn gemaakt over de beschikbaarheid van kwantitatieve en kwalitatieve gegevens ten behoeve van de personeelsvoorziening, zoals deze eerder voor de taskforce Personeelsvoorziening werden verzameld. Het normenkader heeft de Inspectie geoperationaliseerd in vijf voorwaarden (indicatoren) waar dit kenniscentrum personeelsvoorziening aan moet voldoen⁶⁷.

In haar vorige rapport concludeert de Inspectie OOV dat drie van de vijf indicatoren die zij heeft gehanteerd bij de vraag of er aan het eind van 2008 een kenniscentrum personeelsvoorziening is ingericht, positief zijn ingevuld. Immers, de positionering van het kenniscentrum bij de vtsPN is akkoord bevonden in het KBB, de kwartiermaker is per 1 november 2008 gestart met zijn werkzaamheden en er bestaat overeenstemming binnen het KBB en de Raad van Hoofdcommissarissen (RHC) over de financiering en over de formatie van het kenniscentrum voor ten minste een periode van drie jaar.

De Inspectie stelde toen echter ook vast, dat niet is voldaan aan de resterende twee voorwaarden betreffende de formatie en de dataverzameling. Er zouden op de toetsingsdatum voor drie medewerkers, waaronder in ieder geval de kwartiermaker, detacheringsovereenkomsten dan wel aanstellingsbesluiten aanwezig moeten zijn die uiterlijk ingaan per 1 december 2008. Ook zou de werving voor nog ten minste één formatieplaats moeten zijn gestart. Bij brief van 31 oktober 2008 aan de Inspectie OOV maakt de directeur van de vtsPN wel kenbaar dat hij per 1 november 2008 één medewerker voor het kenniscentrum personeelsvoorziening heeft gedetacheerd voor de periode van een jaar en dat daarnaast tot eind 2008 gebruik wordt gemaakt van één extern ingehuurd kracht. Op de toetsingsdatum zelf zijn echter nog geen detacheringsovereenkomsten en/of aanstellingsbesluiten beschikbaar. De directeur van de vtsPN kondigt in de hiervoor genoemde brief aan dat de kwartiermaker op korte termijn de nieuwe business case zal opleveren, '... waarna de verdere werving van overige personeelsleden van het kenniscentrum onderbouwd en doordacht met voortvarendheid ter hand wordt genomen'.

Daarnaast stelt de Inspectie OOV in haar rapport vast dat er op de toetsingsdatum nog geen afspraken zijn gemaakt over de beschikbaarheid van kwantitatieve en kwalitatieve gegevens ten aanzien van de in-, door- en uitstroom en de personeelsbezetting. Ook in de praktijk verzamelt de vtsPN deze gegevens nog niet ten behoeve van beleidsvorming op dit terrein.

De Inspectie OOV kwam tot de beoordeling dat het geen reële verwachting is dat eind 2008 een kenniscentrum is ingericht waar kwantitatieve en kwalitatieve gegevens ten aanzien van de in-, door- en uitstroom en de personeelsbezetting worden verzameld ten behoeve van beleidsvorming op dit terrein.

⁶⁷ De voorwaarden worden genoemd in paragraaf 2.5.2. Het complete normenkader is te raadplegen via de website van de Inspectie OOV (www.ioov.nl).

Bij brief van 4 november 2009 hebben de ministers van BZK en van Justitie de Inspectie OOV verzocht in de periode januari 2010 - april 2010 een vervolgonderzoek uit te voeren naar het eindresultaat ten aanzien van de eind 2008 nog niet volledig gerealiseerde samenwerkingsafspraken, waaronder het kenniscentrum personeelsvoorziening.

2.5.2 Doel- en vraagstelling deelonderzoek

Het vervolgonderzoek heeft als doelstelling aan te geven wat de stand van zaken is per januari 2010 ten aanzien van de uitvoering van het eind 2008 nog niet (volledig) gerealiseerde kenniscentrum personeelsvoorziening bij de vtsPN.

Voor de analyse en de beoordeling wordt net als in 2008 gebruik gemaakt van een normenkader. De Inspectie OOV heeft destijds het betreffende normenkader geoperationaliseerd in vijf indicatoren. Hieruit blijkt dat er sprake is van een ingericht kenniscentrum als op de toetsingsdatum aan de volgende voorwaarden is voldaan:

- er is een kwartiermaker/diensthofd werkzaam bij de vtsPN;
- het KBB (dan wel de RHC, als gemandateerde van het KBB), is akkoord met de financiering van het kenniscentrum, inclusief financiering in meerjarig perspectief;
- het KBB (dan wel de RHC, als gemandateerde van het KBB), is akkoord met de formatie van het kenniscentrum;
- voor drie medewerkers, waaronder in ieder geval de kwartiermaker, zijn detacheringsovereenkomsten dan wel aanstellingsbesluiten aanwezig die uiterlijk ingaan per 1 december 2008. Daarnaast is de werving voor nog ten minste één formatieplaats gestart;
- het kenniscentrum heeft structureel de beschikking over kwantitatieve en kwalitatieve gegevens ten behoeve van de personeelsvoorziening, zoals deze eerder voor de taskforce Personeelsvoorziening werden verzameld⁶⁸. De medewerkers van het kenniscentrum moeten feitelijk kunnen aantonen over alle genoemde gegevens te beschikken. Dit kan worden aangetoond door documenten te overleggen waarin afspraken daarover zijn geregeld.

Aan de eerste drie indicatoren is reeds in 2008 voldaan. In het vervolgonderzoek worden alleen de indicatoren onderzocht die tijdens het vorige onderzoek niet of niet volledig waren gerealiseerd. Als toetsingsdatum is gekozen voor 15 februari 2010.

De Inspectie OOV heeft de volgende centrale vraag geformuleerd:

- Is er per 1 januari 2010 daadwerkelijk een kenniscentrum bij de vtsPN ingericht waar kwalitatieve en kwantitatieve gegevens ten aanzien van de in-, door- en uitstroom en de personeelsbezetting verzameld worden ten behoeve van de beleidsvorming op dit terrein?

⁶⁸ Het betreft de gegevens zoals beschreven in de Handleiding PoIBIS personeelsgegevens.

De volgende deelvragen zijn geformuleerd:

- 1 Wat is de stand van zaken per 1 januari 2010 ten aanzien van de inrichting van een kenniscentrum personeelsvoorziening?
- 2 Verzamelt het kenniscentrum de kwantitatieve en kwalitatieve gegevens ten aanzien van de in-, door- en uitstroom en de personeelsbezetting? Wat is de stand van zaken per 1 januari 2010?

De Inspectie OOV heeft in 2008 niet expliciet onderzocht of het kenniscentrum de gegevens ten aanzien van de in-, door- en uitstroom en de personeelsbezetting analyseert en de korpsen hierover adviseert. Evenmin heeft de Inspectie onderzocht of de korpsen, de Politieacademie en de ministeries van BZK en Justitie de gegevens die het kenniscentrum verzamelt ook daadwerkelijk inzetten voor de beleidsvorming op dit terrein. De Inspectie heeft deze afbakening in 2008 gemaakt omdat het moment van toetsing te vroeg was om ook deze beoogde activiteiten en het effect van het kenniscentrum te toetsen. Zoals genoemd in paragraaf 2.5.1 bestaat er op dit moment een zelfstandig functionerend kenniscentrum, namelijk het Expertisecentrum Personeelsvoorziening (ECPV), dat is ondergebracht bij de vtsPN.

Omwille van de context worden in dit deelrapport daarom toch enkele bevindingen opgenomen met betrekking tot het (feitelijk operationeel) functioneren van het ECPV. Het begrip kenniscentrum wordt hierna uitsluitend gebruikt bij verwijzing naar de betreffende samenwerkingsafpraak.

2.5.3 Aanpak onderzoek

In de oriënterende fase is overlegd met de bij het ECPV meest betrokken beleidsmedewerkers van het ministerie van BZK. In de toetsende fase heeft een interview plaatsgevonden met het hoofd en een senior medewerker van het ECPV. Daarnaast zijn gesprekken gevoerd met de hoofden P&O en hoofden FEZ van korpsen uit de verschillende regio's, namelijk de korpsen Gooi en Vechtstreek, IJsselland en Limburg-Zuid. Het korps Utrecht is een pilotkorps, waarmee deze regio zich conformeert aan de werkwijze van het ECPV⁶⁹. De door de betrokkenen overgelegde documenten zijn geanalyseerd.

2.5.4 Bevindingen, analyse en beoordeling

Zoals beschreven in paragraaf 2.5.2 bestaat het normenkader uit vijf indicatoren. Drie van de vijf indicatoren die de Inspectie OOV heeft gehanteerd bij de vraag of er aan het eind van 2008 een kenniscentrum personeelsvoorziening is, zijn tijdens het eerste onderzoek positief ingevuld. Aangezien niet werd voldaan aan de overige twee voorwaarden, heeft de Inspectie toen geconcludeerd dat het geen reële verwachting is dat eind 2008 een kenniscentrum personeelsvoorziening is ingericht.

⁶⁹ Zie paragraaf 2.5.4.

Aanstellingsbesluiten

Het hoofd ECPV heeft tijdens een interview op 5 februari 2010 met de Inspectie OOV de aanstellingsbesluiten overgelegd van vijf medewerkers van het Expertisecentrum, evenals een Inrichtingsplan⁷⁰. Het aanstellingsbesluit van het hoofd van het Expertisecentrum heeft de Inspectie al ontvangen op 17 oktober 2008 in het kader van het eerste onderzoek⁷¹.

Beschikbaarheid van gegevens

Ieder korps stuurt jaarlijks gegevens uit uiteenlopende bedrijfsvoeringssystemen naar het ministerie van BZK. Het ministerie van BZK verwerkt deze gegevens in de database Polbis. Uit de interviews met het hoofd van het ECPV en met beleidsmedewerkers blijkt dat het Expertisecentrum tot op heden werkt met de informatie uit de landelijke database Polbis (peildatum 31 december). Vanuit het ministerie van BZK worden de gevalideerde Polbis data in maart beschikbaar gesteld aan het Expertisecentrum. De gegevens waarmee het Expertisecentrum werkt zijn kwantitatieve en kwalitatieve gegevens zoals uitgewerkt in de handleiding Polbis 2007. Eerder werden deze gegevens verzameld door de taskforce Personeelsvoorziening. Het Expertisecentrum heeft het beleid met betrekking tot de informatieverwerking formeel vastgelegd bij brief van 25 februari 2010⁷². Volgens deze brief, gericht aan de opdrachtgevers voor het Expertisecentrum, maakt het Expertisecentrum ten behoeve van haar informatielevering, -advisering en -prognostisering aan onder andere de RKC i.o., de korpsen, de Politieacademie, het KBB en het ministerie van BZK, structureel gebruik van data afkomstig uit de bronsystemen van politie Nederland⁷³. Er wordt als basisdata vooral gebruik gemaakt van de door de korpsen gevalideerde data (van de jaarlijkse peildatum 31 december) zoals opgenomen in Polbis bij het ministerie van BZK.

Feitelijk functioneren

Voorts heeft de Inspectie OOV tijdens het onderzoek de resultaten ontvangen van enkele berekeningen die door het ECPV zijn gemaakt op basis van Polbis. Als voorbeelden worden genoemd:

- prognoses van de sterkteontwikkeling van de bezetting bij de korpsen. Aanleiding hiervan is de vraag naar de impact van de voorgenomen bezuinigingen van het ministerie van BZK binnen het concern Nederlandse politie;
- overzicht van de uitkomsten van een analysevraag vanuit het KBB naar een regionale verdeling van het aantal te werven aspiranten in 2010⁷⁴;
- overzicht van de inventarisatievraag naar de formaties van de 25 regionale korpsen en het KLPD, in het kader van de definitiebepaling omtrent de termen Operationele sterkte en Niet-operationele sterkte van de Nederlandse politie.

⁷⁰ Het Inrichtingsplan is een werkprogramma waarin de inrichting van het Expertisecentrum nader is uitgewerkt met o.a. doelstelling, hoofdactiviteiten en inbedding binnen de vtsPN.

⁷¹ In het vorige rapport van de Inspectie OOV werd de benaming 'kwartiermaker' gebruikt. In dit rapport wordt gesproken over 'hoofd Expertisecentrum Personeelsvoorziening'.

⁷² De brief is aangekondigd in het afstemmingsoverleg ECPV d.d. 27 januari 2010.

⁷³ Opdrachtgevers zijn het ministerie van BZK, CvB Politieacademie en Vz. RKC i.o.

⁷⁴ De Inspectie OOV is bekend met de discussie over het aantal per korps te werven aspiranten ('de 1600'). Deze discussie staat los van het gegeven dat het ECPV dit soort berekeningen maakt.

Daarnaast is uit het onderzoek van de Inspectie OOV gebleken dat het ECPV stappen zet om het 'prognosemodel personeelsvoorziening' in 2010 door te ontwikkelen. Tevens is gebleken dat het Expertisecentrum in een samenwerkingsverband met regiopolitie Utrecht een pilot bij dit korps heeft uitgevoerd. Binnen deze pilot is een planningsmethodiek ontwikkeld waarmee consequenties van strategische keuzes inzichtelijk kunnen worden gemaakt. Dit personeelsplanningmodel is in de basis ook bij andere korpsen toepasbaar.

Aan de hand van de genoemde berekeningen, de geplande doorontwikkeling van het prognosemodel en de gerealiseerde pilot met regiokorps Utrecht stelt de Inspectie OOV – in aanvulling op het voor dit onderzoek opgestelde normenkader – vast dat kennis, inzichten en berekeningen van het Expertisecentrum worden gebruikt ten behoeve van beleidsvorming op het terrein van personeelsvoorziening.

Uit het onderzoek is verder gebleken dat er regelmatig overleg plaatsvindt tussen het ECPV en de korpsen. Het dagelijkse contact tussen de P&O afdelingen van de korpsen loopt via de medewerkers van het Expertisecentrum. Op het niveau van de hoofden P&O en hoofden FEZ sluit het hoofd ECPV of een senior medewerker aan bij het landelijke hoofden HRM-overleg en het hoofden FEZ-overleg. Dit is een vier á vijf-wekelijks overleg. Daarnaast worden in het voorjaar en najaar diverse clusterbijeenkomsten georganiseerd door het ECPV met de betrokken partners: korpsen, de Politieacademie en het ministerie van BZK. Deze bijeenkomsten worden per keer bezocht door vier tot vijf korpsen. Per korps komen er twee tot drie mensen. Dit zijn de hoofden P&O en FEZ, of soms beleidsmedewerkers⁷⁵.

Conclusie

De Inspectie OOV stelt vast dat er op de toetsingsdatum (15 februari 2010) aanstellingsbesluiten beschikbaar zijn voor zes medewerkers van het ECPV. Daarnaast constateert de Inspectie OOV dat er afspraken zijn gemaakt over de beschikbaarheid van kwantitatieve en kwalitatieve gegevens ten aanzien van de in-, door- en uitstroom en de personeelsvoorziening en dat het Expertisecentrum structureel de beschikking heeft over deze gegevens. De Inspectie OOV stelt dan ook vast dat de twee resterende indicatoren ter beantwoording van de vraag of er per 1 januari 2010 daadwerkelijk een kenniscentrum bij de vtsPN is ingericht, zijn ingevuld.

Alles overziend komt de Inspectie OOV tot de beoordeling dat er per 1 januari 2010 een ECPV bij de vtsPN is ingericht waar kwalitatieve en kwantitatieve gegevens ten aanzien van de in-, door- en uitstroom en de personeelsbezetting worden verzameld ten behoeve van de beleidsvorming op dit terrein en dat daarmee de samenwerkingsafpraak over het kenniscentrum personeelsvoorziening is gerealiseerd.

⁷⁵ Interview met het hoofd ECPV op 5 februari 2010, interview met beleidsmedewerkers van het ministerie van BZK op 27 januari 2010, steekproef onder korpsen door middel van telefoongesprekken.



3

Inrichting en continuïteit van de landelijke informatie- huishouding en de ICT-ondersteuning bij de Nederlandse politie

De Inspectie Openbare Orde en Veiligheid heeft tijdens het onderzoek naar de technische implementatie en effectiviteit van de ICT-basisvoorzieningen bevindingen opgetekend ten aanzien van de inrichting en continuïteit van de landelijke informatiehuishouding en de ICT-ondersteuning bij de Nederlandse politie. Dit zijn essentiële randvoorwaarden voor een goed functioneren van de onderzochte basisvoorzieningen en daardoor van belang voor de effectiviteit ervan. In dat licht rapporteert de Inspectie hierover.

De Inspectie heeft een compleet ingerichte ICT-beheerstructuur bij de voorziening tot samenwerking Politie Nederland (vtsPN) aangetroffen: technisch, applicatief en functioneel. Het technisch beheer wordt door de verzorgingsgebieden (VG-en) uitgevoerd, het applicatief beheer door het softwarehuis in Meppel, het functioneel beheer enerzijds door de korpsen en anderzijds door een groep Landelijk Functioneel Beheer (LFB) voor iedere basisvoorziening.

Het ICT-beheer bij de VG-en is primair gericht op:

- technische implementaties van de basisvoorzieningen (alleen BVH en BVO) met de applicatie, databases en koppelingen, initieel en vervolgens de opvolgende software-releases met servicepacks (SP's) en software-updates (hotfixes);
- servicemanagement voor het gebruik van de basisvoorzieningen bij de korpsen, in het bijzonder de helpdesk-functie en daar achter liggende oplosgroepen bij het VG voor BVH en BVO. De tweede lijn voor BlueView en BVCM wordt gevoerd door VG Land;
- in werking houden van de onderliggende technische infrastructuur (hardware/servers, netwerken/systeemkoppelingen, besturingssoftware inclusief Citrix, database management, werkstations) en de algemene kantoorautomatisering.

Functioneel beheer van de basisvoorzieningen gebeurt primair lokaal bij de korpsen, met een overkoepelend Landelijk Functioneel Beheer per basisvoorziening. De VG-en zijn daarbij slechts doorgever van functionele wensen en gebruikersproblemen die bij servicemanagement zijn binnengekomen en niet door technische oplosgroepen zijn opgepakt of hersteld.

De VG-managers spreken elkaar regelmatig. LFB overlegt regelmatig met korps functioneel beheerders, waarbij niet altijd alle korpsen zijn vertegenwoordigd. Overigens verschillen aantal en soorten overleggrems per basisvoorziening.

Enerzijds geeft men aan dat er regelmatig (landelijk) overleg is tussen technisch beheerders bij de VG-en en LFB. Anderzijds worden klachten geuit dat releases (komend van softwarehuis Meppel) van de landelijk beheerde basisvoorzieningen, met name BVCM, zonder duidelijk plan en communicatie bij het VG worden aangeleverd voor installatie van bijkomende veranderingen.

Binnen de meeste VG-en is er goed en regelmatig overleg over planning, techniek en eventuele problemen met de korpsen.

De Inspectie OOV constateert uit de gesprekken en de documentatie dat er nog steeds veel diversiteit op ICT-gebied is, zowel tussen VG-en (infrastructuur, beheersing, organisatie en besturing) als tussen de korpsen (gebruik in werkprocessen). Op de volgende punten zijn er soms aanzienlijke verschillen:

a Applicatief en functioneel:

- wat wel of niet voor een korps meedraait qua software, satellietapplicaties (korps-specials) en koppelingen (voor gegevensuitwisseling) in een basisvoorziening, formulieren binnen BVH (standaard en/of korpspecials), vertrouwelijkheidsniveaus in

BVO, 'opsturen' van onderzoeken aan BlueView. Alleen BVCM draait als applicatie voor ieder korps identiek, maar er zijn toch ook weer regionale codetabellen, zoals voor deskundigheid (waarvoor overigens een mate van verschil niet per se ongewenst is);

- tempo en organisatie van het implementeren van releases van basisvoorzieningen en updates (maar test- en acceptatieverslagen hebben wij niet of nauwelijks aangetroffen/ verkregen; het gaat blijkbaar niet altijd zo formeel);
 - welke release van een BV voor productie is geïmplementeerd en wordt gebruikt;
 - gegevensmanagement en organisatie van databases;
 - fall-back voor de gegevensverwerking en back-up van gegevensverzamelingen;
 - in hoeverre voorgaande applicaties nog toegankelijk of (zelfs nog) muteerbaar zijn.
- Een en ander doet ernstig afbreuk aan zekerheid over de tijdige en volledige verwerking en zichtbaarheid van de politie-informatie voor iedere politiemans en -vrouw in hun dagelijks werkproces. Men loopt hierdoor het risico tijd en moeite te verspillen en loopt tevens de gerede kans dat aanwezige relevante informatie wordt gemist.

b Technisch:

- de configuraties waarop de basisvoorzieningen draaien;
- de netwerken en technische verbindingen;
- uitwijk- en calamiteitenvoorzieningen voor technische infrastructuur.

c Beheerorganisatie:

- overlegvormen per VG;
- procedures en instrumenten voor autorisatie van gebruikers;
- instrumentarium voor monitoring van en rapportage over systeemcapaciteiten en systeembelasting, veelal gebaseerd op HP Open View en Cognos, maar niet uniform;
- OTA: Ontwikkel-, Test- c.q. Oefen- en/of Acceptatieomgeving, eventueel per korps,
- de landelijke SLA (ook een Landelijke Producten- en Dienstencatalogus) is nog niet afgesproken; dus per VG/korps zijn er service level afspraken gemaakt en verschilt de wijze van rapportage daarover;
- servicemanagement werkt inmiddels bij alle VG-en met Expert Desk.

De vastgestelde verschillen in techniek en beheer, met name tussen de rekencentra, betekenen onder andere dat men onder omstandigheden niet of moeilijk elkaars voorzieningen (uitwijk) en deskundigen (situatiekennis) kan inzetten. Efficiëntie en effectiviteit van de afhandeling van incidenten, problemen en dienstverlening, en van de organisatie van inkoop, verbindingen en technische ondersteuning zijn er niet mee gediend. Zonder goede en vlot te produceren managementinformatie over de 'productie' van de rekencentra is bedrijfsmatige sturing slecht mogelijk.

Ook blijkt dat de betrokken partijen weinig besef hebben van de consequenties van al die diversiteit in termen van meerkosten en meer risico's voor het beheer van de basisvoorzieningen en daarmee voor het politiewerk. De Inspectie constateert dat in het beheer, zowel technisch als functioneel, het uitgangspunt geldt 'u vraagt en wij draaien'. Dat staat op gespannen voet met standaardisatie en uniformering in de informatiehuishouding en is niet bevorderlijk voor de samenwerking op dit gebied.

Het verzamelen, registreren, beoordelen en doorvoeren van wijzigingen, in het bijzonder voor BVH en zijn satellietapplicaties, blijkt voor de VG-en zowel planmatig als inhoudelijk niet duidelijk. Dat geeft op de eerste plaats een ‘informatiekloof’ over te verwachten veranderingen en eventuele noodzaak voor aanpassingen in de techniek. Dit heeft tot gevolg dat bij het implementeren van veranderde software en techniek door de rekencentra voor de korpsen:

- a per VG en/of korps men eigen keuzes blijft maken, zonder nadere verantwoording;
- b landelijk moeilijk overzicht is te krijgen van wat er draait en hoe dat functioneert;
- c de samenwerking en coördinatie tussen de VG-en onderling en met de korpsen extra tijd en dus geld kost.

Tevens is onvoldoende aansluiting tussen gebruikers van de applicaties en de ontwikkelaars ervan (een tweede ‘informatiekloof’), alsook onvoldoende overzicht, sturing en prioritering ten aanzien van wijzigingen en verdere functionele en technische ontwikkelingen.

Daarnaast merkt de Inspectie OOV met het oog op het voorkomen van verstoringen het volgende op:

- Er is zelden in een goede uitwijk voorzien. Voor zover er al bij een verzorgingsgebied twee datacenters zijn, zijn deze niet altijd zo ingericht dat ze als ‘twin’ werken en in geval van calamiteiten elkaars functie (volledig) kunnen overnemen. Recoveryplannen of calamiteitendraaiboeken zijn er nauwelijks. Daarmee is de beheerorganisatie niet goed voorbereid op het opvangen van grotere verstoringen, en worden risico’s gelopen voor de continue beschikbaarheid van informatie en gegevensverwerking.
- Ook worden, doordat er niet altijd een Ontwikkel-, Test- c.q. Oefen- en/of Acceptatieomgeving (OTA) aanwezig is, nieuwe releases soms rechtstreeks door de VG-en in productie gezet. Applicaties worden wel landelijk getest, maar zijn niet getest op de specifieke ICT-infrastructuur van het VG dan wel het korps. Het risico op verstoringen bij de uitrol van nieuwe versies is daardoor groot en de invoering van aangepaste versies lastig. Kwalitatief goed beheer is hierdoor niet goed vastgelegd.
- Servicemanagement bij de VG-en rapporteert incidenten en problemen niet altijd specifiek per basisvoorziening in overzichten. Daardoor is het niet mogelijk om het verloop van de incidenten per basisvoorziening in de tijd te volgen en te analyseren. Een heldere beoordeling in hoeverre er aanloopp Problemen zijn en van welke aard die zijn, is daarmee niet goed mogelijk. Bovendien kan er op deze wijze ook per basisvoorziening ten behoeve van doorgaande functionele en technische upgrading minder goed worden gestuurd.

Alle diversiteit en organisatiecomplexiteit, het fragmentarische overzicht over beheer en functioneren van de informatiehuishouding, en de vaak slecht lopende communicatie binnen en rondom het vtsPN-domein (vooral verticaal tussen strategische, tactische en operationele niveaus, maar ook horizontaal tussen de tactische en operationele niveaus voor probleem- en releasemanagement) betekenen ieder op zich en in samenhang forse

risico's voor de continuïteit van de ICT-ondersteuning. Ook is er zo nog steeds geen goede basis voor verbetering van standaardisatie en blijven de structurele kosten voor de ICT-ondersteuning van het dagelijkse politiewerk onnodig hoog.

Het produceren van sturingsinformatie over technische infrastructuur en capaciteit van systemen en verbindingen is veelal (met uitzondering van BlueView en nu ook met de landelijke monitor voor BVO) per verzorgingsgebied bepaald en soms nauwelijks ingevuld. Er is wel periodiek en structureel overleg op en tussen de verschillende niveaus. Maar anderzijds wordt tussen diverse niveaus (operationeel - tactisch - strategisch) en competenties (verschillende beheertaken, doorontwikkeling) binnen de vtsPN niet of in onvoldoende mate gecommuniceerd.

Uit dit alles concludeert de Inspectie OOV dat overzicht en beheersing van technisch, applicatief en functioneel beheer onvoldoende is ingericht (landelijk onvoldoende uniform, niet afgestemd) en onvoldoende werkt. Verdere professionalisering van organisatie en beheerprocessen voor de basisvoorzieningen en aanpassing van de governancestructuur is naar het oordeel van de Inspectie dan ook urgent.

De vtsPN heeft naar het oordeel van de Inspectie OOV in de hele opzet en werking van het beheer van de basisvoorzieningen de continue beschikbaarheid van de gegevensverwerking niet goed geborgd. Er is nauwelijks samenwerking tussen de VG-en op dat gebied. Ook zijn de voorzieningen daarvoor, zoals calamiteitenplan, fall-back, back-up en recovery, en het testen daarvan, fragmentarisch. Een voorbeeld voor de beperkte vorderingen in landelijke standaardisatie in het totale ICT-domein van de politie is het verschil in OTA-omgevingen per korps en basisvoorziening. Ook de communicatie tussen enerzijds de landelijk georganiseerde ontwikkelkant van de vtsPN (projectleiders, LFB en softwarehuis) en de regionale beheerders bij de VG-en kwalificeert de Inspectie als slecht.

4

Aansluiting BVH en BVO op Basisregistraties e-Overheid

4.1 Aanleiding en doelstelling van het onderzoek

Op 28 januari 2010 hield de Tweede Kamer met de minister van BZK een spoeddebat⁷⁶ in verband met ICT-problemen bij de politiekorpsen in Noord- en Oost-Nederland⁷⁷ (NON). Bij die gelegenheid heeft de Tweede Kamer de minister tevens gevraagd in hoeverre BVH en BVO zijn aangesloten op de zogenoemde NUP-basisregistraties⁷⁸ (e-Overheid). Naar aanleiding van dat debat heeft de minister van BZK de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid in een brief⁷⁹ gevraagd om in haar onderzoek mee te nemen of BVH en BVO zijn aangesloten op de zogenaamde NUP-basisregistraties en om aan te geven wat de stand van zaken daarvan is.

Deze aanvullende vragen heeft de Inspectie in het al lopende onderzoek naar de samenwerkingsafspraken betrokken. De onderzoeksvragen zijn in overleg met de Inspectie OOV geformuleerd.

- 1 Zijn de ICT-basisvoorzieningen BVH en BVO van de politie aangesloten op de basisregistraties?
- 2 Zo nee, welke afspraken zijn hierover gemaakt en wat is daarvan de stand van zaken?

De vragen over de aansluiting van BVH en BVO op de NUP-basisregistraties richten zich op de basisregistraties Personen (GBA), Niet-ingezetenen (RNI), Bedrijven (NHR – Nieuw Handelsregister), Grootchalige Topografie (BGT), Topografie (BRT), Adressen en Gebouwen (BAG) en Kadaster (BRK).

Dit onderzoek maakt geen deel uit van het onderzoek naar de Samenwerkingsafspraken politie 2008.

4.2 Aanpak van het onderzoek

De Inspectie heeft de onderzoeksvragen van de minister vertaald in een onderzoeksopzet. Het Expertise Centrum (HEC) heeft dit het onderzoek in opdracht van de Inspectie OOV in februari en maart 2010 uitgevoerd.

⁷⁶ Handelingen, 2009-2010, 29 628, nr. 48.

⁷⁷ Dit betreft de regionale politiekorpsen Groningen, Fryslân, Drenthe, IJsselland, Twente, Noord- en Oost-Gelderland, Gelderland-Midden en Gelderland-Zuid.

⁷⁸ Basisregistraties behoren tot de bouwstenen van het Nationaal Uitvoeringsprogramma voor Dienstverlening en e-Overheid (NUP) waarop ook door de gemeenten wordt aangesloten in het kader van het EGEM-programma.

⁷⁹ Aanvulling op onderzoek implementatie en effectiviteit samenwerkingsafspraken politie. Kenmerk 2010-0000107195. Deze brief is als bijlage III bij dit rapport gevoegd.

Bij het onderzoek naar de aansluiting van BVH en BVO op de NUP-basisregistraties zijn de meest recente Project Initiatie Documenten (PID's) van BVH en BVO bestudeerd op behoeften, realiteit en plannen voor aansluitingen op de betreffende basisregistraties. In interviews met vertegenwoordigers van de voorziening tot samenwerking Politie Nederland (vtsPN) en uit beschikbaar gestelde documenten over plannen, besluiten en concrete implementatieactiviteiten is onderzocht in hoeverre aansluiting op de betreffende basisregistraties in werking of gepland is. Daarnaast is door middel van interviews en bestudering van PID's en andere documenten onderzocht in hoeverre vanuit de uitvoeringsprojecten van de NUP-basisregistraties aansluitingen op politiestructuren in planning zijn, feitelijk technisch in uitvoering zijn of feitelijk ook al in gebruik zijn.

Het volledige onderzoeksrapport naar de aansluiting van BVH en BVO op de basisregistraties is als bijlage IV in dit rapport opgenomen.

4.3 Conclusies, ter beantwoording van de onderzoeksvragen

De huidige ICT-Basisvoorzieningen van de politie zijn nog niet door middel van de daarvoor ontwikkelde standaards van de e-Overheid aangesloten op de momenteel bruikbare basisregistraties GBA, Kadaster (BRK) en Adressen en Gebouwen (BAG, dat nog slechts beperkt is gevuld). Alleen de BVH heeft technische koppelingen met zowel de RDW-registers (inclusief Kentekenregister, als deel van het toekomstig BRV), als via het landelijk politiestructuur Personenserver met de GBA. De huidige BVO heeft geen koppelingen met basisregistraties en zal dat ook niet krijgen.

De politie maakt wel gebruik van enkele bestaande algemene overheidsregisters, namelijk de GBA, de RDW-registers en het Handelsregister. Dat gebeurt enerzijds door middel van genoemde BVH-koppeling naar de GBA. Anderzijds door directe bevraging, vanuit BVH naar RDW, of specifiek als bevraging van het Kentekenregister, het Handelsregister en/of een GBA vanuit de dagelijkse werkprocessen van de politie.

In de algemene toekomstplannen voor de informatiehuishouding van de politie (architectuur en ICT-strategie) is wel, zij het op een hoog abstractieniveau, sprake van te realiseren aansluitingen op sommige danwel alle basisregistraties van de e-Overheid. Die plannen zijn overigens vrijwel uitsluitend intern gericht, dat wil zeggen gericht op de politieke informatie die direct in de politieprocessen wordt vastgelegd en gebruikt. Aansluiting op de basisregistraties van de e-Overheid krijgt zo ons inziens niet de prioriteit die nodig is voor tijdige realisatie in het kader van de ook voor de politie geldende bestuurlijke afspraken daarover.

Hoewel dus in de architectuur het hele scala aan e-bouwstenen van het NUP de revue passeert, wordt nergens aangegeven waartoe, wanneer en hoe aansluitingen van politie-

systemen daarop en daarmee wordt aangepakt. Het gaat vooral over de doorontwikkeling van de informatiehuishouding van de politie, met zijn ICT-Basisvoorzieningen, die overigens met de toekomstige BVI en BVP, en met een geheel vernieuwde politiegegevens-architectuur, op nieuwe leest worden geschoeid. Die doorontwikkeling staat op het niveau van informatieplanning, vooronderzoek en ontwerp voor de jaren 2010 - 2013 slechts zeer globaal gepland. Verdere aansluiting van de politie op de basisregistraties van de e-Overheid zal dan ook niet voor 2014 aan de orde zijn. Maar nadere afspraken of concrete tijdsplanningen zijn daarover niet gemaakt.

Toepassing van de standaard bouwstenen van de e-Overheid voor de gegevensuitwisseling met de basisregistraties, te weten Digikoppeling (voorheen OSB), Digimelding (voorheen TMF) en de Stelselcatalogus/Digilevering (voorheen GOB), komen voor in de architectuur-principes. Maar in de documentatie van de ICT-plannen van de politie wordt dat nog nauwelijks geconcretiseerd. Daarmee is deze standaard voor vele betrokkenen klaarblijkelijk onbekend en voor de governance op de ICT-ontwikkelingen bij de politie geheel buiten beeld.

Overigens blijkt uit een gateway review naar het Nationaal Uitvoeringsprogramma dienstverlening en e-Overheid (NUP) dat in december 2009 is uitgevoerd dat dit programma overheidsbreed zijn doelstellingen niet haalt als maatregelen op korte termijn uitblijven. De stand van zaken met betrekking tot de aansluiting van de ICT-basisvoorzieningen van de politie en de basisregistraties dient mede in dit perspectief te worden gezien.



Bijlagen



Bijlage I

Samenwerkings- afspraken politie 2008

SAMENWERKINGSAFSPRAKEN POLITIE 2008

1 juni 2007

Een goed functionerend politiebestedel: een gezamenlijke opdracht voor kabinet en politie.

Inleiding

De komende 4 jaar wordt door het kabinet een extra impuls gegeven aan het veiliger maken van Nederland. Het Coalitieakkoord van 7 februari 2007 schetst in grote lijnen hoe het kabinet daar invulling aan wil geven. Op het terrein van de organisatie en het functioneren van de politie staat in het akkoord: *“De samenwerking en het gemeenschappelijk functioneren van politiekorpsen moeten worden verbeterd. ... Er dient een geïntegreerd politie-informatiesysteem en ICT-netwerk te komen, evenals specialisatie tussen korpsen en gemeenschappelijk beleid voor materiaal en personeel, en beheer. ... De behandeling van het wetsvoorstel tot invoering van een landelijke politieorganisatie wordt opgeschort. Indien met samenwerking onvoldoende voortgang en resultaat wordt behaald, wordt de behandeling, herijkt op basis van de dan ontstane situatie, voortgezet. Het kabinet beslist daar voor eind 2008 over.”*

In dit document zijn de te behalen resultaten op het gebied van samenwerking vastgelegd aan de hand waarvan het kabinet, gehoord de korpsbeheerders, eind 2008 een gefundeerd besluit kan nemen over het al dan niet voortzetten van het wetsvoorstel. Deze te behalen resultaten zijn gebaseerd op een gezamenlijke opvatting van de ministers van BZK en van Justitie en de korpsbeheerders over de samenwerking tussen en het gemeenschappelijk functioneren van de politiekorpsen in deze regeerperiode met als evaluatiemoment 2008, waarin wordt gezien of de politie op de gewenste koers zit. De vaststelling van deze afspraken geschiedt door de ministers van BZK en van Justitie namens het kabinet en het DB Kbb c.q. DB vtsPN namens de korpsbeheerders.

Procesafspraken

Vanaf medio 2007 wordt door de korpsbeheerders halfjaarlijks een voortgangsrapportage aan de ministers gezonden waaruit duidelijk blijkt wat de stand van zaken en de voortgang is op ieder van de hierna geformuleerde afspraken. Uiterlijk 15 november 2008 wordt de derde rapportage aan de ministers aangeboden.

Periodiek – te weten in november 2007, mei 2008 en november 2008 - wordt door het DB vtsPN / DB Kbb de voortgang besproken met de ministers van BZK en van Justitie. De Inspectie OOV zal vanaf medio 2008 steekproefsgewijs de behaalde resultaten in de korpsen toetsen. Indien nodig kan de minister van BZK op basis van haar formele bevoegdheden individuele korpsbeheerders of het bestuur van de vtsPN een aanwijzing geven om de realisatie van de afspraken te bespoedigen. In de derde voortgangsrapportage worden ook de vooruitzichten op het gebied van de thema's ICT, personeel, materieel en bovenregionale samenwerking voor de jaren daarna in beeld gebracht. Op basis van de derde voortgangsrapportage wordt door het kabinet - gehoord de korpsbeheerders - voor het einde van 2008 een besluit genomen over al dan niet voortzetten van de behandeling van de Politiewet 200X.

De ministers geven in woord en daad actieve steun aan de realisatie van de hierna te noemen afspraken. Er kan sprake zijn van centrale financiering van activiteiten van de vtsPN, mits op verzoek van het bestuur van de vtsPN.

Op initiatief van de ministers en/of de korpsbeheerders kan gezamenlijk worden besloten dat regelgeving, internationale verplichtingen, politieke besluitvorming of andere gewichtige omstandigheden aanleiding kunnen zijn de hierna te noemen resultaten tussentijds bij te stellen.

Thema's met te behalen resultaten:

ICT

De doelstelling is dat er in de loop van deze regeerperiode één landelijke informatiehuishouding in gebruik is binnen de Nederlandse politie conform de hoofdlijnen van het ICT-programma 2007-2010, waardoor er geen belemmeringen meer bestaan voor het uitwisselen van operationele informatie. De medewerkers van verschillende korpsen kunnen dan bijvoorbeeld bij een opsporingsonderzoek snel en gemakkelijk informatie delen. Bovendien is de uitwisseling van gegevens met ketenpartners, nationaal maar zeker ook Europees (Schengen: NSIS II, Europol: EIS), aanmerkelijk verbeterd. Het noodzakelijke fundament hiervoor wordt de komende jaren gelegd. Via een majeure operatie zullen de systemen voor de handhaving, de opsporing van misdrijven, de inzet van personeel en de onderliggende technische infrastructuur op dezelfde leest worden geschoeid. Kortom, alle korpsen maken binnen afzienbare termijn gebruik van dezelfde basisvoorzieningen. Hierbij moet worden opgemerkt dat dit veel implementatiecapaciteit van de korpsen zal kosten.

Binnen de looptijd van deze samenwerkingsafspraken wordt het volgende gerealiseerd:

- De invoering van de Basisvoorziening Handhaving start in 2007 conform een door het bestuur van de vtsPN vastgesteld implementatieplan. Eind 2008 hebben minstens 13 korpsen de implementatie afgerond, een aantal korpsen is met de implementatie gestart en de resterende korpsen zullen in 2009 volgen. Eind 2008 kan met zekerheid worden gesteld dat de implementatie in 2009 wordt afgerond.
- De invoering van de Basisvoorziening Opsporing start in 2007 conform een door het bestuur van de vtsPN vastgesteld implementatieplan. In 2008 zullen tenminste 20 korpsen de implementatie hebben afgerond, de overige korpsen zijn met de implementatie gestart. Eind 2008 kan met zekerheid worden gesteld dat de implementatie in 2009 wordt afgerond.
- De invoering van de Basisvoorziening Capaciteitsmanagement start begin 2008 volgens een door het bestuur van de vtsPN vastgesteld implementatieplan. In 2008 zullen tenminste 12 korpsen de implementatie hebben afgerond, de overige korpsen zijn met de implementatie gestart. Eind 2008 kan met zekerheid worden gesteld dat de implementatie in 2009 wordt afgerond.
- Eind 2008 is de applicatie Blueview, het hulpmiddel om de registraties van andere korpsen direct te kunnen raadplegen, voor de handhaving en de opsporing in gebruik bij alle korpsen.

Bovendien worden de volgende ICT-doelstellingen voor eind 2008 gerealiseerd:

Internetaangifte

- De burger kan bij alle korpsen in Nederland aangifte doen via internet. Voor oktober 2007 heeft het bestuur van de vtsPN een besluit genomen over welke achterliggende internetapplicatie voor de politie in Nederland tot standaard wordt verheven. Om onnodig capaciteitsverlies te voorkomen, wordt de implementatie van het landelijk internetaangiftesysteem opgenomen in een release van de Basisvoorziening Handhaving. Begin 2008 zal een meerjarige releasekalender voor de Basisvoorziening Handhaving door het bestuur van de vtsPN worden vastgesteld. Op basis van deze releasekalender wordt, in afstemming met de minister van BZK, een implementatieplan voor één landelijk internetaangiftesysteem vastgesteld.

Progis

- In 2007 wordt op initiatief van het ministerie van Justitie aan het bestuur van de vtsPN een voorstel overlegd voor een implementatieplan, dat voorziet in de realisatie van technische hulpmiddelen die gebruikt zullen worden bij de vaststelling van de identiteit van personen in de strafrechtsketen (Progis) en de gefaseerde implementatie van deze technische hulpmiddelen. Dit onder de voorwaarde dat daarvoor voldoende extra middelen ter beschikking zijn gesteld door de ministers. Bovendien geldt de eerder door het bestuur van de vtsPN met het ministerie van Justitie gemaakte afspraak, dat de benodigde capaciteit voor de implementatie van Progis niet ten koste mag gaan van de implementatie van de overige ICT-onderwerpen zoals opgenomen in deze samenwerkingsafspraken.

Landelijke GIDS Database

- Eind 2008 kunnen de korpsen via de **Landelijke GIDS Database** op eenduidige en uniforme wijze personeelsgegevens uitwisselen. Daarnaast is een gezamenlijk onderzoek van de VtS en het ministerie van BZK afgerond naar de mogelijkheid financiële gegevens hieraan toe te voegen.

Personeel

De doelstelling is dat er de komende regeerperiode meer eenheid komt in het personeelsbeleid van de verschillende politiekorpsen. In de CAO 2005-2007 is de afspraak gemaakt dat de arbeidsvoorwaarden verder zullen worden geharmoniseerd. Vanaf 2008 zullen alle medewerkers van de Nederlandse politie zoveel mogelijk dezelfde rechtspositie hebben, wat de mogelijkheden tot samenwerking en mobiliteit van personeel bevordert. Daarnaast wordt in 2008 een aanvang gemaakt met de transformatie van de regionale functiegebouwen naar één landelijk Functiegebouw. Tevens wordt er toegewerkt naar een efficiënte en daar waar mogelijk landelijk georganiseerde werving en selectie.

Eind 2008 is het volgende bereikt:

- Als vervolg op de Taskforce Personeelsvoorziening is een **kenniscentrum** ingericht waar kwantitatieve en kwalitatieve gegevens ten aanzien van de in-, door- en uitstroom en de personeelsbezetting verzameld worden ten behoeve van beleidsvorming op dit terrein.
- Overeenkomstig de CAO-afspraken worden de **regionale verschillen in arbeidsvoorwaarden** afgebouwd. De korpsen hebben die arbeidsvoorwaardelijke regelingen waarover afspraken zijn gemaakt in het landelijke overleg met de politievakorganisaties vervangen dan wel zijn gestart met de vervanging door de nieuwe geharmoniseerde regelingen. Eventuele nieuwe behoeften aan regionaal maatwerk worden op landelijk niveau afgesproken.
- Er zijn afspraken gemaakt over **landelijke bundeling van werving en voorselectie** van personeel.
- Er zijn, aansluitend op het daartoe vastgestelde beleid voor de gehele rijksoverheid, voor het **diversiteitbeleid** nieuwe uitvoeringsafspraken gemaakt tussen de korpsbeheerders en de minister van BZK voor de periode 2008-2011;
- Er is een gemeenschappelijke **visie** van korpsbeheerders en ministers over medezeggenschap in relatie tot bovenregionale samenwerking.

Materieel

De politie zet zich de komende jaren in daar waar het voordeel oplevert gemeenschappelijk goederen en diensten in te kopen. Dat betekent dat na 2008 de regie op de inkoop, de expertise en het beheer van collectieve contracten eenduidig is geregeld.

Eind 2008 is het volgende bereikt:

- Er is een **expertisecentrum** ingericht binnen de vtsPN voor de uitvoering van **Europese aanbestedingen**;
- Er zijn afspraken gemaakt door het bestuur van de vtsPN, de korpsbeheerder KLPD en de ministers over de overgang van de **divisie logistiek** van het KLPD naar de vtsPN en over de oplossing van de, op basis van het PWC rapport, door de directie vtsPN gesignaleerde knelpunten en de noodzakelijk in te vullen randvoorwaarden (waaronder aanpassing wetgeving).

Bovenregionale samenwerking

Het is gewenst binnen redelijke termijn inzicht te krijgen in de huidige structurele bovenregionale samenwerking tussen de korpsen op het terrein van zowel de specialistische als de beheerstaken. Gebaseerd op dit inzicht worden afspraken gemaakt tussen korpsbeheerders en ministers over harmonisatie van de bovenregionale samenwerking op het gebied van de besturing, bekostiging, administratief-juridische ophanging en over de indeling van de samenwerkingsgebieden.

Eind 2008 is het volgende bereikt:

- Eind juni 2008 is op initiatief van de korpsbeheerders een **onderzoek** afgerond naar alle verschillende vormen van structurele bovenregionale samenwerking en de wijze waarop deze bestuurlijk en bedrijfsmatig zijn ingericht. Het onderzoek dat in 2007 door de IOOV is uitgevoerd naar de Bovenregionale Recherche is hierbij betrokken;
- Het onderzoeksrapport doet **aanbevelingen** voor het waar nodig uniformeren van de bestuurlijke, bedrijfsmatige ophanging van de bovenregionale samenwerkingsverbanden en voor de indeling van de samenwerkingsgebieden;
- Eind 2008 zijn er door de ministers en de korpsbeheerders **afspraken** gemaakt over de wijze waarop de structurele samenwerking tussen de korpsen verder kan worden verbeterd.



Bijlage II

Verzoek ministers van BZK en van Justitie aan Inspectie OOV



Inspectie OOV
Postbus 20011
2500 EA 's Gravenhage

Project
Doorontwikkeling
Politieorganisatie
Contactpersoon
S.D. Medaets (BZK)
T 070-4267222
sanne.medaets@minbzk.nl

H.J. Pethke (Just.)
T 070-3502400
h.j.pethke@minjus.nl

Kenmerk
2009-0000610100

Datum 4 november 2009

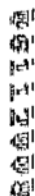
Betreft Onderzoek implementatie en effectiviteit samenwerkingsafspraken Politie

Bijlagen
1

In het kabinetsstandpunt "samenwerkingsafspraken en politiewet" van 19 december 2008 (TK 2008-2009; 29 628, nr. 110) hebben wij de Kamer onder meer gerapporteerd over de stand van zaken op het terrein van de samenwerkingsafspraken. Het rapport van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (Inspectie) heeft daarbij een belangrijke rol gespeeld. In het bovenbedoelde kabinetsstandpunt hebben wij aangegeven dat de aandacht voor de uitvoering van de samenwerkingsafspraken niet mag verslappen. Een aantal afspraken moest immers in 2009 nog worden gerealiseerd. Daartoe hebben wij aangekondigd dat de Inspectie de opdracht zal krijgen begin 2010 te rapporteren over het eindresultaat ten aanzien van de eind 2008 nog niet volledig gerealiseerde samenwerkingsafspraken. Het betreft een vervolgonderzoek naar de voortgang op het terrein van vier samenwerkingsafspraken op het gebied van ICT en de afspraak over het Kenniscentrum Personeelsvoorziening. Daarbij hebben wij aangegeven dat wij erop zullen toezien dat de administratieve belasting die dit onderzoek voor de korpsen met zich mee brengt tot een minimum beperkt zal blijven.

Graag verzoeken wij u het bovenbedoelde vervolgonderzoek, dat zich richt op de implementatie van de systemen BVH, BVO, BVCM en BlueView en op het Kenniscentrum Personeelsvoorziening in de periode januari 2010 - april 2010 uit te voeren. Het onderzoek zal zich, gelijk aan het onderzoek naar de samenwerkingsafspraken politie 2008, richten op de vragen of de systemen technisch en organisatorisch zijn geïmplementeerd en of er daadwerkelijk mee gewerkt wordt. Daarbij dient gebruik te worden gemaakt van dezelfde onderzoeksmethodiek als bij het voorgaande onderzoek naar de samenwerkingsafspraken politie, inclusief het daarbij gebruikte toetsingskader. Zie ook onze opdrachtbrief aan u met bijlage van 7 januari 2008 (kenmerk 2007-0000529597). Aanvullend hierop wordt u verzocht te onderzoeken of er sprake is van aanloopproblematiek bij de invoering van de systemen en of die problematiek terugloopt bij korpsen die langer met de systemen werken.

Naast dit vervolgonderzoek verzoeken wij u ook de effectiviteit van de samenwerkingsafspraken te onderzoeken. Aan de TK is toegezegd dat "ook de effectiviteit van de samenwerkingsafspraken onderzocht zal worden, zonder een al te zware onderzoekslast te veroorzaken." De onderzoeksvraag die in dat onderzoek moet worden beantwoord is:



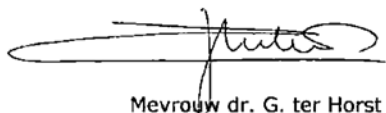
Draagt de implementatie van de ICT-systemen, BVH, BVO en BlueView bij aan de verbetering van de uitvoering van de operationele politietaak? Betrek hierbij het oordeel van de gebruikers en onderzoek of de korpsen de informatie uit BVH en BVO volgens de in de PID vastgestelde procedures naar BlueView exporteren.

Datum
4 november 2009
Kenmerk
2009-0000610100

De uitwerking van deze onderzoeksvraag treft u in de bijgaande bijlage aan. Deze uitwerking is in goed overleg met medewerkers van de Inspectie tot stand gekomen en is tevens met het dbKbb op 3 november jl. besproken.

Wij verzoeken u ons uiterlijk 1 mei 2010 te rapporteren over uw bevindingen.

DE MINISTER VAN BINNENLANDSE
ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES,



Mevrouw dr. G. ter Horst

DE MINISTER VAN JUSTITIE,



dr. E.M.H. Hirsch Ballin

Bijlage bij brief 2009-0000610100 d.d. 4 november 2009: **Onderzoek door Inspectie OOV naar de samenwerkingsafspraken politie 2010**

Aanleiding

Begin 2010 zal door de IOOV een vervolgonderzoek worden verricht naar de stand van zaken van de samenwerkingsafspraken. Het betreft een onderzoek naar de in 2008 nog niet gerealiseerde afspraken over BVH, BVO, BVCM, BlueView en het Kenniscentrum Personeelsvoorziening.

Naast dit vervolgonderzoek heeft de MBZK de Tweede Kamer toegezegd dat *“ook de effectiviteit van de samenwerkingsafspraken onderzocht zal worden, zonder een al te zware onderzoekslast te veroorzaken.”*

Vervolgonderzoek

Bij het vervolgonderzoek zal de IOOV gebruik maken van dezelfde onderzoeksmethodiek als bij het onderzoek naar de samenwerkingsafspraken politie 2008, inclusief het daarbij gebruikte normenkader. Het accent van het onderzoek zal liggen op de volledige implementatie en het gebruik van de systemen bij alle korpsen omdat ten tijde van het onderzoek alle systemen ingevoerd moeten zijn. Zaken waarvan uit het vorige onderzoek is gebleken dat ze reeds geïmplementeerd waren, worden met het oog op het beperken van de administratieve lasten, niet opnieuw onderzocht. De implementatie zal getoetst worden op technische implementatie, organisatorische implementatie en op de vraag of het systeem wordt gebruikt. Bij dat laatste wordt de vraag aan de IOOV meegegeven of er sprake is van aanloopproblematiek bij de invoering van de systemen en zo ja, of die problematiek terugloopt bij korpsen die langer met de systemen werken.

Effectiviteit van de samenwerkingsafspraken

Teneinde de onderzoekslast te beperken wordt met het onderzoek naar de effectiviteit van de samenwerkingsafspraken aangesloten bij het vervolgonderzoek van de IOOV.

In het kader van de samenwerkingsafspraken zijn afspraken gemaakt over de implementatie van ICT-systemen om te komen tot één landelijke informatiehuishouding. Deze eenheid in de ICT-systemen is van groot belang voor het uitvoeren van de operationele politietaak. In de situatie waarin alle korpsen *dezelfde ICT-systemen hanteren, is het uitwisselen van operationele informatie immers makkelijker* dan in een situatie waarin de korpsen verschillende ICT-systemen hebben. De beschikbaarheid van meer informatie die bovendien beter toegankelijk is, vereenvoudigt de uitvoering van de operationele politietaak.

De systemen BVH en BVO worden door de korpsen gevuld met informatie, via BlueView wordt deze informatie toegankelijk gemaakt voor de gebruiker. Echter, deze ICT-systemen zijn niet de enige factoren die van invloed zijn op de uitvoering van de operationele politietaak, hetgeen betekent dat de resultaten van het operationele politiewerk ook door andere zaken worden beïnvloed. Wat wel onderzocht kan worden, is of de systemen technisch en organisatorisch goed geïmplementeerd zijn en of de gebruikers ook met de systemen werken als bedoeld. De systemen BVH en BVO dienen op de juiste wijze te worden gevuld en de informatie uit deze systemen dient op de juiste manier naar BlueView te worden geëxporteerd. Indien dat zo is dan is aangetoond dat er meer informatie beschikbaar komt voor de uitvoering van de operationele politietaak die bovendien beter toegankelijk is. Vervolgens is het van belang om het oordeel te onderzoeken van de gebruikers van het systeem BlueView, waarin de gegevens uit BVH en BVO worden uitgewisseld.

Onderzoeksvraag:

Draagt de implementatie van de ICT-systemen, BVH, BVO en BlueView bij aan de verbetering van de uitvoering van de operationele politietaak? Betrek hierbij het oordeel van de gebruikers en onderzoek of de korpsen de informatie uit BVH en BVO volgens de in de PID vastgestelde procedures naar BlueView exporteren.

Het oordeel van de gebruikers zal op een kwalitatieve wijze worden onderzocht onder een aantal gebruikers van BlueView, BVH en BVO op alle niveaus binnen de politiekorpsen. Ook zal hierover een gesprek plaatsvinden met de werkgroep gebruik basisvoorzieningen. Op basis van de subjectieve opvattingen die hieruit naar voren komen zal de Inspectie OOV haar oordeel geven over de bijdrage van de implementatie van de ICT-systemen aan de uitvoering van de operationele politietaak. Dit oordeel plaatst de Inspectie OOV in het perspectief van de doelstellingen van de systemen.

De reden dat BVCM en het Kenniscentrum Personeelsvoorziening niet in dit onderzoeksdeel worden meegenomen, is omdat de doelen van deze twee afspraken verschillen van de andere drie ICT afspraken. Een effectiviteitsonderzoek naar deze afspraken zou betekenen dat er geheel aparte onderzoeken dienen te worden verricht, wat tot gevolg heeft dat de administratieve lastendruk onevenredig zou worden verzwaard.

Bijlage III

Verzoek minister van BZK aan Inspectie OOV om aanvulling op vervolgonderzoek



> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Inspectie OOV
Postbus 20011
2500 EA 's Gravenhage

**Politie en
veiligheidsregio's**
Doorontwikkeling
Politieorganisatie

Schedeldoekshaven 200
2511 EZ Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
www.minbzk.nl

Contactpersoon
S.D. Medaets (BZK)
T 070-4267222
sanne.medaets@minbzk.nl

Datum 3 maart 2010
Betreft Aanvulling op onderzoek implementatie en effectiviteit
samenwerkingsafspraken politie

Kenmerk
2010-0000107195

Op 4 november 2009 hebben de toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en ik u per brief (kenmerk 2009-OD00610100) verzocht om het vervolgonderzoek te doen naar de Samenwerkingsafspraken politie. Dit vervolgonderzoek betreft de implementatie en de effectiviteit van een aantal specifieke samenwerkingsafspraken.

Naar aanleiding van de ICT-problemen die zich voordoen in het verzorgingsgebied Noord-Oost van de vtsPN en het overleg dat de toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties hierover gevoerd heeft met de Tweede Kamer verzoek ik u in bovengenoemd onderzoek de volgende vragen op te nemen:

- Zijn de ICT-basisvoorzieningen BVH en BVO van de politie aangesloten op de basisregistraties?
- Zo nee, welke afspraken zijn hierover gemaakt en wat is daarvan de stand van zaken?

De basisregistraties behoren tot de bouwstenen van het Nationaal Uitvoeringsprogramma voor Dienstverlening en e-Overheid (NUP), waarop ook door de gemeenten wordt aangesloten in het kader van het EGEM-programma. De basisregistraties zijn: Personen (GBA), Niet-ingezetenen (RNI), Bedrijven (NHR - Nieuw Handelsregister), Grootchalige Topografie (BGT), Topografie (BRT), Adressen en Gebouwen (BAG) en Kadaster (BRK). De aansluiting op de basisregistraties GBA, BRT en BRK zou volgens het NUP al gerealiseerd moeten zijn, de aansluiting op de overige basisregistraties nog niet.

Ten slotte verzoek ik u deze uitbreiding van de opdracht binnen de huidige planning in te passen zodat de einddatum van het totale onderzoek 1 mei 2010 blijft.

DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES,

04032010

Bijlage IV
Rapport
ICT-Basisvoorzieningen
Politie en Basis-
registraties e-Overheid

DEFINITIEF

ICT-Basisvoorzieningen Politie
en Basisregistraties e-Overheid
Eindrapport

project 1783
versie 1.0
datum 19 april 2010

Inhoudsopgave

1	Inleiding	2
1.1	Aanleiding en opdrachtformulering	2
1.2	Referentiekader	2
1.3	Werkwijze	2
1.4	Indeling rapport	3
2	Basisregistraties van de e-Overheid	4
2.1	Inleiding	4
2.2	Stelsel van basisregistraties	4
2.3	Generieke e-Overheidsvoorzieningen	5
2.4	Pas toe of leg uit	6
2.5	ICT-basisvoorzieningen politie en NUP-bouwstenen	6
3	Bevindingen: ICT bij de politie	7
3.1	Inleiding	7
3.2	Huidige koppelingen aan basisregistraties	7
3.3	Behoeften en plannen voor aansluiting op basisregistraties	9
4	Conclusies en aanbevelingen	11
4.1	Conclusies, ter beantwoording van de onderzoeksvragen	11
4.2	Aanpak voor aansluiting op de e-Overheid	12
	Bijlage A Geïnterviewde personen	13
	Bijlage B Bestudeerde documentatie	14

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en opdrachtformulering

De ministers van BZK en Justitie hebben sinds 2007 met de korpsbeheerders van de politie afspraken gemaakt over de samenwerking binnen de politie. Een deel van de samenwerkingsafspraken heeft betrekking op ICT en betreffen onder meer het gebruik van ICT-basisvoorzieningen (BV-en) voor de politie, waaronder basisvoorziening Handhaving (BVH) en basisvoorziening Opsporing (BVO).

De Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV) heeft in opdracht van beide ministers de uitvoering van de samenwerkingsafspraken onderzocht, in het najaar van 2008 en momenteel voorjaar 2010.

In dat kader is door Het Expertise Centrum (HEC) beide malen in opdracht van de IOOV een technische scan uitgevoerd op beheer en gebruik bij de politie van de vier basisvoorzieningen Blue View, BVO, BVH en BVCM.

Naar aanleiding van de ICT-problemen in het Verzorgingsgebied Noord-Oost van de VtsPN en het overleg dat de Minister van BZK hierover gevoerd heeft met de Tweede Kamer, is aan HEC gevraagd om in het lopende onderzoek de volgende vraagstelling op te nemen:

1. Zijn de ICT-basisvoorzieningen BVH en BVO van de politie aangesloten op de basisregistraties van het Nationaal Uitvoeringsprogramma e-Overheid (NUP)?
2. Zo nee, welke afspraken zijn hierover gemaakt en wat is daarvan de stand van zaken?

1.2 Referentiekader

Het referentiekader voor dit aanvullende onderzoek wordt gevormd door de uitgangspunten van de elektronische overheid, zoals o.a. verwoord in het Nationaal Uitvoeringsprogramma Dienstverlening en e-Overheid (NUP). Dit staat nader uitgewerkt in hoofdstuk 2.

1.3 Werkwijze

Als aanpak voor beantwoording van deze vragen zijn de volgende stappen doorlopen:

1. Documentstudie van de meest recente PID's van de BVO en de BVH, als ook vervolgplannen en architecturen van de politie. Die hebben wij nagelopen op behoeften, realiteit en plannen voor aansluitingen als boven bedoeld.
2. In de lopende technische scan is in de interviews, in het bijzonder aan de projectleiders en functioneel beheerders van deze ICT-basisvoorzieningen van de politie, gevraagd in hoeverre aansluiting op de basisregistraties en de bijbehorende producten in werking of in planning is. Ook is gevraagd in hoeverre de basisvoorzieningen BVO en BVH direct, of indirect via andere (landelijke) politiestructuren als 'Personenserver' en 'Lokatieserver', zijn of worden aangesloten op de GBA en/of andere landelijke registraties (m.n. ook de Voertuigenregistratie van de RDW).

Tevens is een tweetal aanvullende interviews gehouden met mensen van de VtsPN, die te maken hebben met de ontwikkelingen rond de ICT-basisvoorzieningen van de politie en de e-Overheid.

3. Uit documentatiestudie en een interview met de programmamanager RENOIR (voorwaardenscheppend programma voor realisatie e-Overheid) is duidelijk geworden in hoeverre in de uitvoeringspraktijk van NUP-projecten aansluiting van politiesystemen aan de orde is.
4. Alle interviewverslagen zijn ter verificatie aan de geïnterviewden aangeboden.
5. De hierboven gestelde vragen worden in deze aanvullende rapportage onderbouwd beantwoord en in concept aangeboden, besproken en daarna definitief aangeboden.

1.4 Indeling rapport

In hoofdstuk 2 treft u een korte beschrijving aan van het NUP, de basisregistraties en de stand van zaken. Vervolgens komen in hoofdstuk 3 aan bod:

- de huidige situatie betreffende het aansluiten van de ICT-basisvoorzieningen van de politie op basisregistraties van de e-Overheid,
- wat in architecturen en toekomstplannen van de politie wordt aangegeven over de behoeften en plannen daarvoor bij de politie.

Tot slot worden in hoofdstuk 4 de vragen met de onderzoeksconclusies beantwoord en een aanpak geschetst voor verdere aansluiting tussen ICT-basisvoorzieningen van de politie en basisregistraties van de e-Overheid.

2 Basisregistraties van de e-Overheid

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden achtereenvolgens behandeld:

- ◆ het landelijke stelsel van basisregistraties (niet te verwarren met de basisvoorzieningen die bij de politie in gebruik zijn);
- ◆ de producten c.q. bouwstenen voor de e-overheid die nodig zijn om op de basisregistraties te kunnen aansluiten;
- ◆ de noodzaak om aansluitingen op de basisregistraties van de e-Overheid te realiseren en de afspraken die hierover in bestuurlijk Nederland zijn gemaakt.

Om de vraag te kunnen beantwoorden of en hoe de VtsPN zich voorbereidt op de aansluiting op de basisregistraties met behulp van de bijbehorende e-overheidbouwstenen, is de onderstaande opsomming noodzakelijk, bij wijze van referentiekader.

2.2 Stelsel van basisregistraties

De Nederlandse overheid is bezig om een landelijk stelsel van basisregistraties te ontwikkelen en te implementeren. Basisregistraties bevatten gegevens van de overheid, waaronder gegevens van alle burgers, bedrijven en instellingen, objecten, e.d. Voor iedere basisregistratie is één organisatie verantwoordelijk. Zo beheert de Kamer van Koophandel de gegevens van het Handelsregister en zijn de gemeenten verantwoordelijk voor de persoonsgegevens in de Gemeentelijke Basisadministratie.

Momenteel zijn de volgende basisregistraties voorzien:

- ◆ Gemeentelijke Basisregistratie Personen (GBA);
- ◆ Registratie Niet Ingezetenen (RNI);
- ◆ Nieuw Handelsregister (NHR);
- ◆ Basisregistratie Grootchalige Topografie (BGT);
- ◆ Basisregistratie Topografie (BRT);
- ◆ Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG);
- ◆ Basisregistratie Kadaster (BRK);
- ◆ Basisregistratie Ondergrond (BRO);
- ◆ Basisregistratie Voertuigen (BRV);
- ◆ Basisregistratie Onroerende Zaken (WOZ);
- ◆ Basisregistratie Lonen, Arbeidsverhoudingen en Uitkeringen (BLAU);
- ◆ Basisregistratie Inkomen (BRI).

Van deze basisregistraties zijn de GBA, de BAG en (delen van) het Nieuwe Handelsregister gerealiseerd en operationeel in werking. Uiteraard zijn ook nu al (delen van) geografische informatie beschikbaar, evenals andere gegevens die in formele basisregistraties terecht zullen komen, zoals bijvoorbeeld voertuigkentekens. De (nu nog niet formele) basisregistraties zullen in de loop van de jaren successievelijk beschikbaar komen. Een integrale planning is daar momenteel niet voor beschikbaar.

Het stelsel van basisregistraties gaat een belangrijke bijdrage leveren aan de beschikbaarheid van actuele en betrouwbare informatie van en voor overheden. Bij wijze van voorbeeld in de wereld van Openbare Orde Veiligheid: bij een ramp of crisis dient er snel actuele informatie beschikbaar te zijn. Denk aan actuele kaarten (BGT, BRT, BRK en BRO), of persoonsgegevens van de mensen in het rampgebied (GBA, RNI, BAG). Het is de verwachting – en dat is in de interviews ook bevestigd – dat de politie een grote afnemer wordt van de basisregistraties, zowel in het kader van handhaving, als voor noodhulp en opsporing.

2.3 Generieke e-Overheidsvoorzieningen

Om het stelsel van basisregistraties te realiseren, hebben de betrokken instanties de taak om hun basisregistratie, en de aansluiting daarop, op grond van een aantal generieke (technische) voorzieningen in te richten. Dat geldt ook voor de bronhouders en de afnemers van informatie. Kern van het stelsel van basisvoorzieningen is immers de gegevensuitwisseling tussen overheden. Derhalve moeten de systemen zodanig met elkaar kunnen communiceren dat informatie op de juiste plek terecht kan komen, kan worden ontvangen en kan worden verwerkt. Daarvoor zijn de volgende producten ontwikkeld:

- ◆ Digikoppeling (voorheen Overheids Service Bus (OSB) genoemd);
- ◆ Digimelding (voorheen Terug Meld Faciliteit (TMF) genoemd);
- ◆ De Stelselcatalogus (als onderdeel van de Gemeenschappelijke Ontsluiting Basisregistraties - GOB, momenteel Digilevering).

Deze voorzieningen of producten zijn in beheer bij Logius, welke ook ondersteuning bij implementatie biedt. Logius is de dienst digitale overheid van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Logius levert en beheert producten op het gebied van toegang, gegevensuitwisseling, informatiebeveiliging en standaardisatie. Toepassing van onderstaande producten vormt voor de overheidsorganisaties een conditio sine qua non voor aansluiting op (het stelsel van) de basisregistraties:

- ◆ Digikoppeling (v/h OSB) is een set van standaarden voor het elektronisch berichtenverkeer tussen overheidsorganisaties. Digikoppeling is de 'interne postbode' waarmee berichten worden uitgewisseld tussen overheidsorganisaties. Digikoppeling is een zgn. NUP-bouwsteen.
- ◆ Digimelding (v/h TMF) is een faciliteit (in de vorm van een centraal punt) voor het melden van mogelijke onjuistheden in een basisregistratie. Een ambtenaar die gerede twijfel heeft aan de juistheid van een bepaald gegeven in de basisregistratie, moet dat kunnen melden. Via Digimelding komt zo'n bericht terecht bij de juiste instantie(s). Digimelding is een zgn. NUP-bouwsteen.
- ◆ De zgn. Stelselcatalogus is een online catalogus die de structuur van het stelsel van basisregistraties en de definities van objecten, gegevens en berichten beschrijft. De stelselcatalogus (www.stelselcatalogus.nl) is eveneens een bouwsteen binnen het NUP.

Daarnaast zijn er nog andere nuttige e-overheidsbouwstenen (waaronder Digipoort en Digi-network), maar die zijn in het kader van de vraagstelling minder relevant.

2.4 Pas toe of leg uit

In het voorgaande is aangegeven dat Digikoppeling, Digimelding en de Stelselcatalogus zgn. NUP-bouwstenen zijn. De verschillende basisregistraties als GBA, RNI, NHR, BAG, BRT en BGT zijn dat overigens ook. Het NUP is een gezamenlijk prioriteitenprogramma van gemeenten, provincies en het rijk. NUP staat voor Nationaal UitvoeringsProgramma Dienstverlening en e-Overheid.

Volgens gemaakte bestuurlijke afspraken moeten voor 1 januari 2011 de genoemde bouwstenen in de beschreven structuur binnen de verschillende bestuurslagen van de overheid op de voorgeschreven wijze zijn geïmplementeerd of voorbereidingen hiervoor getroffen zijn. De in de afgelopen jaren ontwikkelde e-overheidsbouwstenen zijn niet vrijblijvend. Diverse organisaties in het veiligheidsdomein hebben de afgelopen tijd dan ook impactanalyses uitgevoerd om te bezien welke maatregelen binnen hun organisatie(s) getroffen dienen te worden om de e-overheidsbouwstenen te implementeren of te integreren in nieuwe applicaties. Digikoppeling en Digimelding zijn eveneens door het Forum en College Standaardisatie vastgestelde overheidsstandaarden voor elektronische gegevensuitwisseling. Gebruik hiervan gaat onder het adagium 'Pas toe of leg uit'.

2.5 ICT-basisvoorzieningen politie en NUP-bouwstenen

Om de beide onderzoeksvragen over de aansluiting van de politie op de basisregistraties van de e-Overheid goed te kunnen beantwoorden zijn vanuit NUP-perspectief de volgende additionele vragen over de wijze van (voorgenomen) aansluiting relevant:

- ◆ Is/wordt aansluiting gerealiseerd conform de standaarden die in NUP-verband rijksbreed zijn afgesproken?
- ◆ Worden de daarbij vereiste e-overheidsbouwstenen (Digimelding, Digikoppeling, Digilevering) toegepast?
- ◆ In welk perspectief van Informatieplanning en ICT-architectuur bij de Nederlandse politie en in welk tijdpad?
- ◆ Is al duidelijk welke impact aansluiting op de NUP-basisregistraties zal hebben op de informatievoorziening voor de politie?

3 Bevindingen: ICT bij de politie

3.1 Inleiding

Al een aantal jaren is de Nederlandse politie actief bezig met de verbetering van zijn informatiehuishouding. De essentie van deze activiteiten, vanuit ICT perspectief, is het standaardiseren en gedeeld gebruik maken van ICT voorzieningen door alle politiekorpsen.

Een en ander staat verwoord in *Wenkend Perspectief, Politie in Ontwikkeling en de ICT Strategie 2009 - 2014*.

Per eind 2009 is een belangrijk stap gezet met de afronding van de implementatie van een viertal basisvoorzieningen, waarvan de BVH, BVO en Blue View voor de primaire processen het belangrijkste zijn: alle onderzoeken, bevindingen en processen-verbaal in het primaire politiewerk worden in principe vastgelegd in deze systemen.

In het politiewerk zijn personalia van politieobjecten, waaronder met name de persoonsidentiteit en adresgegevens, en objectgegevens, met name adres- en locatiegegevens, altijd van groot belang. Beschikbaarheid en juistheid ervan, althans voor zover mogelijk, zijn basiswaarden bij vastlegging, verwerking en gebruik.

Het is dus van groot belang dat politiegegevens kunnen worden gecontroleerd aan de hand van authentieke informatie die elders in de overheid in de vorm van de beoogde basisregistraties van de e-Overheid beschikbaar is.

In paragraaf 3.2 wordt weergegeven in hoeverre vanuit de primaire ICT-basisvoorzieningen van de politie (BVO, BVH en Blue View) dergelijke controles plaatsvinden en met welke aansluitingen daarvoor op diverse overheidsregistraties. Paragraaf 3.3 geeft onze bevindingen weer over behoeften en plannen bij de Nederlandse politie om de informatiehuishouding aan te sluiten op het stelsel van basisregistraties.

3.2 Huidige koppelingen aan basisregistraties

Basisvoorziening Handhaving (BVH)

De BVH is gerealiseerd in overeenstemming met het PID BVH 2.3 (sept. 2007). Daarin en in additionele documentatie en uit de interviews blijkt dat twee koppelingen met algemene overheidsregisters operationeel zijn:

- met de zgn. Personenserver, als landelijk politiesysteem voor registratie van iedereen die met de politie in aanraking zijn geweest. De Personenserver heeft op zijn beurt een directe koppeling met de landelijke index LRD van de GBA;
- met de registers van de Rijksdienst Wegverkeer (RDW) als standaardkoppeling van BVH, via een specifieke tot de BVH-applicatie behorende 'servicebus'.

Van personen die door de politie in de Personenserver worden opgevoerd, worden de personalia gecontroleerd en aangevuld vanuit de GBA. Voor bepaalde personen ('vaste klanten') is er dan tevens een zogenaamd GBA-abonnement, waarmee hun GBA-mutaties steeds worden doorgezonden naar de Personenserver.

De koppeling van de BVH met de RDW biedt controlemogelijkheden op de inhoud van:

- ◆ KR (kentekenregistratie)
- ◆ APK (keuringen)
- ◆ CRB (rijbewijzen)
- ◆ SMB (snelle motorboten)
- ◆ WAM (wettelijke aansprakelijkheid)
- ◆ MOB (mobiele objecten).

Welke registerinhoud straks deel zal uitmaken van de Basisregistratie Voertuigen (BRV) hebben wij niet onderzocht. Tenminste de Kentekenregistratie is te beschouwen als voorloper van deze BRV.

Basisvoorziening Opsporing (BVO)

De BVO blijkt niet direct gekoppeld te zijn aan enige basisregistratie. Van een directe informatierelatie met GBA, RDW, Kamer van Koophandel of een ander algemeen overheidsregister is voor de BVO geen sprake. Als reden daarvoor geldt dat BVO technologisch dermate verouderd is, dat dergelijke koppelingen heel lastig zijn te realiseren en niet meer die moeite voor een geautomatiseerde koppeling waard zijn.

Om te voorkomen c.q. verhelpen dat personen dubbel in BVO geregistreerd staan, wordt in het PID voor BVO 1.4 de wens tot koppeling aan de Personenserver (en daarmee aan GBA) vermeld. Maar bij de implementatie van BVO 1.4 is dit niet doorgevoerd.

Blue View

Het landelijk werkende Blue View, voor verzameling en raadpleging van alle informatie uit BVH, BVO en specifieke politie- en Justitie-bestanden, heeft niet een eigen koppeling naar GBA, RDW of andere algemene overheidsregistratie. Alleen de naar Blue View doorgezette BVH-informatie zal standaard gecheckt zijn met de aan BVH gekoppelde basisregistraties.

Directe raadpleging door de politie van overheidsregisters

Ten overvloede vermelden wij hier dat de politie regelmatig rechtstreeks gebruik maakt van directe raadpleging van locale en landelijke registers als GBA, Handelsregister en de RDW-registers door middel van daarvoor bij regiokorpsen aanwezige verbidingsapparatuur. Dergelijke naslag in beschikbare overheidsregisters, voor informatievergarig en controle op juistheid, behoort tot het normale primaire politiewerk. Het is logisch dat de resultaten direct en voortdurend worden meegenomen bij de gegevensinvoer in BVH of BVO.

De huidige algemene situatie

De Personenserver van de politie, met koppeling aan de GBA, is een werkend politiesysteem. Sommige geïnterviewden maken melding van een Lokatieserver, die als tweede generieke voorziening voor politie-informatie nog niet in werking is. Wij hebben daarover echter geen documentatie of nadere informatie over ontwerp of realisatieplanning ontvangen.

Bij korpsen en in Meldkamers zijn soms systemen voor geo-informatie in gebruik, o.a. het systeem Sherpa. Niet onderzocht is, of zo'n geo-systeem wellicht bij sommige korpsen als satelliet aan de BVH is gekoppeld, of onderdeel moet worden van die landelijke Lokatieserver. In documentatie en in de interviews komt nergens iets voor over koppeling van geo-systemen van de politie, al of niet in combinatie met de BVH, aan locatiegerichte overheidsbrede basisregistraties als BAG en Topografie.

Voor zowel de BVH-koppelingen aan GBA (via Personenserver) en RDW (direct) als voor directe raadpleging van overheidsregisters is nergens sprake van toepassing van de bij de NUP-bouwstenen behorende faciliteiten DigiKoppeling (voorheen OSB), DigiMelding (voor-

heen TMF) of GOB. De term 'basisregistraties' en ook de andere bouwstenen van de e-Overheid komen niet voor in de documentatie betreffende de huidige informatiehuishouding van de politie. En ook de geïnterviewden geven aan dat de ICT-basisvoorzieningen van de politie niet volgens geldende standaards van de e-Overheid aan basisregistraties zijn gekoppeld.

3.3 Behoeften en plannen voor aansluiting op basisregistraties

De Nederlandse politie werkt met de VtsPN inmiddels hard aan de verdere ontwikkeling van de informatievoorziening voor de Nederlandse politie. Uitgangspunten en aanpak daarvoor zijn geformuleerd in recente strategie- en architectuurdocumenten, beschrijvingen van voorzieningen en programma's voor de informatievoorziening in het primaire politiewerk en voor de bedrijfsvoering. Met een landelijk te realiseren Basisvoorziening Informatie (BVI) als een zich uitbreidend geheel van systemen (algemene faciliteit), en een geheel vernieuwde politiegegevensarchitectuur, voor opslag, ontsluiting en gebruik van de primaire politie-informatie. Uitvoering wordt voorzien door middel van een reeks strategische programma's, met o.a.

- ◆ een strategisch programma Basisvoorzieningen, en
- ◆ een strategisch programma Informatieontsluiting.

Vanuit het perspectief van aansluiting van de politie op de basisregistraties van de e-Overheid is de Basisvoorziening Informatie (BVI) van belang. Die geeft vorm aan de primaire informatiehuishouding van de politie en is bedoeld voor verzamelen en ontsluiten van informatie uit de diversiteit van interne en externe bronnen. Informatie vanuit de primaire politieprocessen moet met de (deel)systemen van BVI worden opgeslagen, bewerkt en verrijkt met informatie uit allerlei (ook externe) bronnen. Maar de NUP-basisregistraties staan daarbij niet expliciet genoemd in de Domeinarchitectuur of in het activiteitenoverzicht ('Dienstregeling') voor de ontwikkeling van het Domein Informatie. Voor zover de term "basisregistratie" in deze documenten wordt gehanteerd, verwijst dit naar gegevensverzamelingen die door VtsPN als *politiële* basisregistratie worden aangeduid.

Volgens verschillende geïnterviewden zullen BVH en BVO als systemen voor primaire politie-informatie opgaan in een bredere basisvoorziening Politie (BVP). De BVI zou dan moeten zorgen voor een koppeling met basisregistraties van de e-Overheid. En dat niet per regiokorps maar landelijk gebundeld zoals nu al voor de Personenserver.

Blue View is te beschouwen als de voorloper van die brede politie-BVI.

Relevante overkoepelende documenten (2009) over toekomstige inrichting van de informatiehuishouding van de politie zijn Enterprise Architectuur en Domeinarchitectuur Informatie. Deze documenten zijn (uiteraard) primair intern georiënteerd op de informatievoorziening voor het politiewerk. Er wordt globaal gerefereerd aan "informatierelaties met ketenpartners en beheerders van authentieke gegevensregistraties (GBA, RDW, Kadaster, VROM en Belastingdienst)". Aansluiten op de basisregistraties van de e-Overheid komt naar voren bij:

- de eisen en principes voor de e-Overheid,
- in schematische overzichten van architectuur en toekomstig applicatielandschap.

Uit: Domeinarchitectuur Informatie (tbv. inrichting van een Basisvoorziening Informatie – BVI)
" 7.5 Authentieke bronnen

De overheid heeft een aantal Basisregistraties als authentieke bronnen vastgesteld waaraan gegevens gecontroleerd horen te worden. In het veredelingsproces van de gegevens zullen

deze worden vergeleken met die in de authentieke bronnen, die beschikbaar gemaakt worden via het Referentiepark.

Het terugkoppelen van fouten in de authentieke bronnen en het bijbehorende zogenaamde Clearing House maken nadrukkelijk geen onderdeel van de BVI uit.

7.7. De BVI en de Informatiedienst Personen (IDP).

De Informatiedienst Personen is dé referentieservice voor persoonsgegevens. De IDP verhoogt de kwaliteit van persoonsgegevens door onder andere een directe koppeling met de basisregistratie (GBA's)."

In de applicatielandkaart in de Domeinarchitectuur Informatie wordt voor wat de basisregistraties betreft alleen gerefereerd aan:

- ◆ GBA – Gemeentelijke Basisadministratie
- ◆ NHR – Nieuw Handelsregister
- ◆ BRK – Basisregistratie Kadaster
- ◆ BAG – Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BGR en BRA)
- ◆ KR - Kentekenregister

In de planning voor het BVI-conglomeraat van systemen is er een in 2010 te realiseren component ODS voor een landelijk politie-datawarehouse dat gevuld moet worden met "informatie uit de basisregistraties". In dit geval worden de NUP-basisregistraties bedoeld.

In de Enterprise Architectuur (EANp) wordt meer specifiek ingegaan op toepassing van de principes van de NORA (Nederlandse Overheids Referentie Architectuur) en het gebruik van gemeenschappelijke generieke bouwstenen van de e-Overheid. De gegevensdefinities en taxonomie van de nationale basisregistraties worden ook voor de politie als leidend aangemerkt. De reeks van 13 basisregistraties van de e-Overheid wordt expliciet aangegeven, echter zonder nadere aanduiding van belang of prioriteit van aansluiting voor de politie. En voor het berichtenverkeer binnen de e-Overheid wordt aangegeven dat dit zal worden georganiseerd op basis van een hiërarchie van samenwerkende servicebussen (o.a. een politie servicebus), met de Overheids Servicebus (OSB, nu Digikoppeling) in het centrum en toepassing van de diverse e-overheids/NORA principes voor de koppelingen.

In de interviews met VtsPN medewerkers en de Enterprise Architect is door hen onderstreept dat politieke informatievoorziening via BVI op alle basisregistraties aangesloten zal worden. De VtsPN zal als centraal punt dienen voor de politiekorpsen.

De EANp zal door de VtsPN in de komende jaren worden uitgevoerd. Elke reeds beschikbare basisregistratie (nu RDW/KR en GBA) wordt daarbij betrokken. Met zijn politiebroker zal de VtsPN aansluiten op de Digikoppeling (v/h OSB) en de GOB.

Tussen VtsPN en Renoir zijn hieromtrent enige contacten geweest en door VtsPN is deelgenomen aan een aantal werkgroepbijeenkomsten. Concrete afspraken en plannings zijn niet gemaakt. Ook heeft VtsPN nog geen impactanalyse gemaakt voor aansluiting op één of meer van de basisregistraties.

In de interviews is ook gevraagd naar een mogelijke terugmeld faciliteit (e-Overheid: DigiMelding) in geval van "gerede twijfel" bij de politie aan de juistheid van een gegeven. Dat zou dan door VtsPN moeten worden ingeregeld in organisatie en processen, en in overeenstemming moeten zijn met de Wet Politiegegevens en de operationele kaders en informatiebeveiliging bij de politie. In de EANp, noch in de Domeinarchitectuur Informatie komt dit echter voor.

4 Conclusies en aanbevelingen

4.1 Conclusies, ter beantwoording van de onderzoeksvragen

- 1) De huidige ICT-Basisvoorzieningen van de politie zijn nog niet door middel van de daarvoor ontwikkelde standaards van de e-Overheid aangesloten op de momenteel bruikbare basisregistraties GBA, Kadaster (BRK) en Adressen en Gebouwen (BAG, dat nog slechts beperkt is gevuld). Alleen de BVH heeft technische koppelingen met zowel de RDW-registers (incl. Kentekenregister, als deel van het toekomstig BRV), als via het landelijk politiesysteem Personenserver met de GBA. De huidige BVO heeft geen koppelingen met basisregistraties en zal dat ook niet krijgen.
- 2) De politie maakt wel gebruik van enkele bestaande algemene overheidsregisters, namelijk de GBA, de RDW-registers en het Handelsregister. Dat gebeurt enerzijds door middel van genoemde BVH-koppeling naar de GBA. Anderzijds door directe bevraging, vanuit BVH naar RDW, of specifiek als bevraging van het Kentekenregister, het Handelsregister en/of een gemeentelijke GBA vanuit de dagelijkse werkprocessen van de politie.
- 3) In de algemene toekomstplannen voor de informatiehuishouding van de politie (architectuur en ICT-strategie) is wel, zij het op een hoog abstractieniveau, sprake van te realiseren aansluitingen op sommige c.q. alle basisregistraties van de e-Overheid. Die plannen zijn overigens vrijwel uitsluitend intern gericht, dwz. gericht op de politieke informatie die direct in de politiepacten wordt vastgelegd en gebruikt. Aansluiting op de basisregistraties van de e-Overheid krijgt zo ons inziens niet de prioriteit die nodig is voor tijdige realisatie in het kader van de ook voor de politie geldende bestuurlijke afspraken daarover.
- 4) Hoewel dus in de architectuur het hele scala aan e-bouwstenen van het NUP de revue passeert, wordt nergens aangegeven waartoe, wanneer en hoe aansluitingen van politie-systemen daarop en daarmee wordt aangepakt. Het gaat vooral over de doorontwikkeling van de informatiehuishouding van de politie, met zijn ICT-Basisvoorzieningen, die overigens met de toekomstige BVI en BVP, en met een geheel vernieuwde politiegegevensarchitectuur, op nieuwe leest worden geschoeid. Die doorontwikkeling staat op het niveau van informatieplanning, vooronderzoek en ontwerp voor de jaren 2010 – 2013 slechts zeer globaal gepland. Verdere aansluiting van de politie op de basisregistraties van de e-Overheid zal dan ook niet voor 2014 aan de orde zijn. Maar nadere afspraken of concrete tijdsplanningen zijn daarover niet gemaakt.
- 5) Toepassing van de standaard bouwstenen van de e-Overheid voor de gegevensuitwisseling met de basisregistraties, te weten Digikoppeling (v/h OSB), Digimelding (v/h TMF) en de Stelselcatalogus/Digilevering (v/h GOB), komen voor in de architectuurprincipes. Maar in de documentatie van de ICT-plannen van de politie wordt dat nog nauwelijks geconcretiseerd. Daarmee is deze standaard voor vele betrokkenen klaarblijkelijk onbekend en voor de governance op de ICT-ontwikkelingen bij de politie geheel buiten beeld.

4.2 Aanpak voor aansluiting op de e-Overheid

Om met de ICT-basisvoorzieningen van de politie c.q. met het geheel van primaire politiesystemen te kunnen aansluiten op de basisregistraties van de e-Overheid is wat ons betreft de volgende aanpak aan te bevelen:

- a) Analyse van nut en noodzaak van aansluiting van de informatiehuishouding van de politie op de diverse basisregistraties van de e-Overheid. Daarop baseren van een prioriteitsvolgorde tav. de basisregistraties waarop achtereenvolgens wordt aangesloten.
- b) Aangeven in de nieuwe Enterprise Architectuur van de politie wanneer welke aansluiting aan welke basisregistratie wordt aangepakt.
- c) Uitvoeren van een impactanalyse (zoals gebruikelijk in de kaders van het Renoir-programma) voor de huidige en toekomstige ICT-basisvoorzieningen van de politie, plus een tijdpad voor het realiseren van aansluitingen dat zoveel mogelijk in overeenstemming wordt gebracht met de bestuurlijke deadlines/afspraken van NUP en e-Overheid.
- d) Onderzoek naar middelen en techniek voor het koppelvlak van de politie servicebus aan de standaard Digikoppeling/OSB van de e-Overheid.
- e) Vooronderzoek en routepanning voor organisatie en procesinrichting van terugmelding in geval van discrepanties tussen object-/subjectgegevens van de politie en een basisregistratie.

Bijlage A Geïnterviewde personen

#	Datum	Naam	Organisatie
1	8 mrt '10	Barend de Graaf (gegevensmanager) Jan Geelen (hoofd Informatiemanagement)	VtsPN
2	23 mrt '10	Loek Hassing (hoofd ICT regie/ EA)	VtsPN
3	24 mrt '10	Paul Zeef (programmanager RENOIR)	ICTU

Bijlage B Bestudeerde documentatie

#	Documentnaam	Versie	Datum
1	ICTstrategie_versie_aug_2009	v 2.0 - concept	25 aug '09,
2	Enterprise Architectuur Nederlandse Politie	versie 1.0 - Def.	2 mrt '09
3	2009 10 Domeinarchitectuur Informatie 2010 "Informatieontsluiting voor nu en straks"	versie 1.00	dec. '09
4	PLBV 2008.10 Domeinarchitectuur Informatie	versie 1.00	24 apr '08
5	Dienstregeling versie 0.3/ Masterplan BVI	0.3 concept	26 mrt '09
6	PLBV 091104 Masterplan BVI	v 0.2 concept	4 nov '09
7	PLBV Agpt. 3 - 9.75 090825 Overkoepelende notitie BVI v10	versie 1.0 DEF	31 aug '09
8	PLBV Apt. 14 - 9.41 - Uitgangspunten notitie v3	Versie 3	25 jan '09
9	PLBVH Werkgroep KBB		nov '09
10	PLBVO PID BVO1 4	1.4 – def	11 sept '09
11	PLBVO PID BVO2010 v1 7	1.7 – concept	19 jan '10
12	PID_Basisvoorziening_Handhaving_v2 1 -3	2.3	19 mrt '07
13	PLBVH Koppelingen	2.01	3 dec '08
14	PLBVH Aanpassingen BVH		nov '08 – dec '09
15	(Bijlage 9) Werking van het stelsel	v092	25 feb '10
16	Visie op het stelsel van basisregistraties	v0.97	1 dec '09
17	(Bijlage 11) Secretariaatsmemo NUP tbv. Ambtelij- ke Regiegroep Dienstverlening e-Overheid		25 feb '10
18	Inhoud websites e-Overheid en Logius		mrt/april 2010

Bijlage V

Veelgebruikte afkortingen en begrippen

ABRIO	Aanpak Bedrijfsvoering Recherche Informatiehuishouding en Opleiding
AOL	Afspraken Op Locatie
AOP	Afspraken Op Persoon
applicatiebeheer	beheer van de softwarematige eisen aan de basisvoorzieningen
ATW	Arbeidstijdenwet
AVI	Aangifte via Intranet
BAG	Basisregistratie Adressen en Gebouwen
BAM	Beheer Arrestanten Module
BBNP	Basisbeveiligingsniveau Nederlandse Politie
BDS	Bom Data Systeem
BlueView	geautomatiseerde zoekmachine waarmee registraties van alle politiekorpsen over handhaving en opsporing direct kunnen worden geraadpleegd
BOB	Bijzondere opsporingsbevoegdheden
BPS	Bedrijfs Processen Systeem (voorganger BVH)
BRK	Basisregistratie Kadaster
bug	technische fout
BVCM	Basisvoorziening Capaciteitsmanagement
BVH	Basisvoorziening Handhaving
BVI	Basisvoorziening Informatie
BVO	Basisvoorziening Opsporing
BVP	Basisvoorziening Politie
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CAB	Change Advisory Board (landelijke wijzigings-adviescommissie)
CIE	Criminele Inlichtingen Eenheid
CIO	Chief Information Officer
CMS	Capaciteitsmanagementsysteem
CVI	Centrale Verwijzingsindex
CVS(-JC)	Cliënt Volg Systeem (-Jeugd Criminaliteit)

ECPV	Expertisecentrum Personeelsvoorziening
E-pol	een elektronische leeromgeving voor politiemedewerkers
functioneel beheer	beheer van afstemming van de basisvoorzieningen op het werk
GBA	Gemeentelijke Basisadministratie
Genesys	Bedrijfsprocessensysteem politie Haaglanden (voorloper van BVH)
GIDS	Geïntegreerd Informatie Data Systeem
GMS	Geïntegreerd Meldkamer Systeem
HEC	Het Expertise Centrum
HKS	Herkenningsdienstsysteem
hot fixes	software-updates
HOvJ	Hoofdofficier van Justitie
IGP	Informatie Gestuurde Politie
Inspectie OOV	Inspectie Openbare Orde en Veiligheid
KBB	Korpsbeheerdersberaad
KLPD	Korps landelijke politiediensten
KvK	Kamer van Koophandel
LFB	Landelijk Functioneel Beheer
LORS	Landelijk Overvallen Registratiesysteem
marap	managementrapportage
ME	mobiele eenheid
MRO	Melding Recherche Onderzoek
NDS	Nationaal Documenten Systeem
NR	Nationale Recherche (van het KLPD)
NUP	Nationaal Uitvoeringsprogramma voor Dienstverlening en e-Overheid
Octopus	relatiele database voor rechercheonderzoeken bij RBS (voorganger BVO)
OD	Onbekende Dader
OTA	Ontwikkel-, Test- c.q. Oefen- en/of Acceptatieomgeving
OvD	Officier van Dienst
PDC	Producten- en Diensten Catalogus
PID	Project Initiatie Document
RBS	Recherche Basis Systeem (voorganger BVO)
RDW	Rijksdienst voor het Wegverkeer
RHC	Raad van Hoofdcommissarissen
RKC i.o.	Raad van Korpschefs in oprichting
RVA	Rooster Voorstel Automaat
SLA	Service Level Agreement
SP	servicepack Socialistische Partij
TGO	Team Grootschalige Opsporing
TRIS	Technisch Recherche Informatie Systeem
True Blue	kwaliteitssignaleringsinstrument (zoekt fouten in invoer registraties)

VDS	Vuurwapen Data Systeem
VG	Binnen de vtsPN zijn zes verzorgingsgebieden (VG-en) die regionaal de politie op ICT-gebied ondersteunen. Daarnaast kent de vtsPN een landelijk VG: VG-Land. De zes regionale VG-en hebben als corebusiness het beheer en de exploitatie van de ICT. Daarnaast helpen de VG-en de korpsen met het doorontwikkelen van deze ICT via maatwerk en changes. VG-Land doet dit voor de landelijke systemen.
VG NON	verzorgingsgebied Noordoost Nederland
VROS	Verwijzingsindex Recherche Onderzoeken en Subjecten
vtsPN	voorziening tot samenwerking Politie Nederland
Wpg	Wet politiegegevens
Xpol	Bedrijfsprocessensysteem Politie (thans de basis voor BVH)
ZOZ-module	Zicht Op Zaken-module: zoek-, sturings- en coördinatiefunctie in BVH
ZwaCri	zware criminaliteit

Colofon

Dit rapport is een uitgave van:

Inspectie Openbare Orde en Veiligheid
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Lange Houtstraat 26 | 2511 CW Den Haag
Postbus 20011 | 2500 EA Den Haag
T 070 426 7343
F 070 426 6990
www.ioov.nl

Lay out: Grafisch Buro van Erkelens | Den Haag
Foto's: Fons Sluiter fotografie

© Inspectie Openbare Orde en Veiligheid | mei 2010
ISBN 978-90-5414-198-3

Aan deze publicatie kunnen geen rechten worden ontleend. Vermenigvuldigen van informatie uit deze publicatie is toegestaan, mits deze uitgave als bron wordt vermeld.

