

“Om te begrijpen moet je goed luisteren”

November 2009

**Advies werkgroep gebruik
basisvoorzieningen**

Voorwoord

In opdracht van het Korpsbeheerdersberaad i.o.¹ heeft de Werkgroep Gebruik Basisvoorzieningen onderzoek gedaan naar de kritische signalen over het gebruik van de basisvoorzieningen handhaving, opsporing en capaciteitsmanagement door de gebruikers in de politiekorpsen.

De korpschef van regiokorps Limburg Noord en tevens de voorzitter van de RKC-board Handhaving, de heer B. Rookhuijzen, heeft de werkgroep voorgezeten. Bij het samenstellen van de werkgroep heeft de voorzitter gekozen voor een evenwichtige vertegenwoordiging vanuit de gebruikers (vakorganisatie en de Coöperatieve Ondernemingsraden Politie), de organisatorisch verantwoordelijken (korpschefs en chief information officers), de implementatieverantwoordelijken (vts Politie Nederland), BZK en het Openbaar Ministerie.

De werkgroep is als volgt samengesteld:

- | | |
|---|----------|
| • Dhr. B. Rookhuijzen (vz.), korpschef Limburg Noord / vz. Board Handhaving | RKC i.o. |
| • Dhr. O. Dros, korpschef Groningen / voorzitter stuurgroep BVH | RKC i.o. |
| • Dhr. H. Busker, voorzitter vakorganisatie NPB | NPB |
| • Dhr. G. van de Kamp, voorzitter vakorganisatie ACP | ACP |
| • Mw. K. Rietveld, voorzitter Coöperatieve Ondernemingsraden Politie | COP |
| • Dhr. L. Hoeben, secretaris Coöperatieve Ondernemingsraden Politie | COP |
| • Dhr. H. Ophuizen, CIO Hollands-Midden | cio's |
| • Dhr. M. Huting, landelijk projectleider BVH | vtsPN |
| • Dhr. J. Oostveen, landelijk projectleider BVO | vtsPN |
| • Mw. E. van Drunen, landelijk projectleider BVCM | vtsPN |
| • Dhr. L. Kee, beleidsmedewerker BZK | BZK |
| • Dhr. J. Vroege, directeur bedrijfsvoering parket Den Bosch | OM |
| • Dhr. G. Watzeels (secretaris), beleidsadviseur NPI | NPI |

Voor u liggen de bevindingen en het advies van de werkgroep.

Namens de werkgroep gebruik basisvoorzieningen,

De voorzitter,
B. Rookhuijzen

¹ De formele naam luidt het Korpsbeheerdersberaad in oprichting. Voor de leesbaarheid is hier gekozen voor Korpsbeheerdersberaad.

Samenvatting

Aanleiding

Uit de politiekorpsen komen al sinds de start van de invoering kritische signalen naar voren over het gebruik van de basisvoorzieningen handhaving, opsporing en capaciteitsmanagement. Het Korpsbeheerdersberaad heeft in de zomer van 2009 de Werkgroep Gebruik Basisvoorzieningen ingesteld met de opdracht deze signalen nader te onderzoeken en voorstellen te doen voor de aanpak van de achterliggende problemen.

Signalen

Uit de inventarisatie van signalen door de werkgroep blijkt dat de signalen zich richten op:

- a. de verwachtingen bij gebruikers
- b. de gebruiksvriendelijkheid van systemen
- c. het gevoel serieus genomen te worden bij klachtafhandeling
- d. technische problemen.

Advies

De beleving van de gebruiker heeft de werkgroep centraal gesteld bij zijn advies. De werkgroep adviseert de volgende verbeteracties:

- a. Repareer het verwachtingenmanagement
- b. Organiseer een tweede ronde 'opleiding / begeleiding op maat'
- c. Organiseer een bypass
- d. Benoem en voer 'quick wins' uit
- e. Laat de professe meer nadrukkelijk positie innemen in de sturing van grote projecten

De werkgroep stelt voor de verbeteracties onder verantwoordelijkheid van de politieberaden uit te voeren. Voor de uitvoering zullen middelen beschikbaar gesteld moeten worden.

De werkgroep adviseert om nu geen afspraken te maken over tussentijdse resultaten, maar zich primair te richten op de uitvoering van bovenstaande verbeteracties

Tot slot merkt de werkgroep op dat in het advies de verbeteracties op de huidige basisvoorzieningen handhaving, opsporing en capaciteitsmanagement zijn weergegeven. Bij toekomstige 'opvolgers' van deze systemen zal lering getrokken moeten worden uit de huidige ervaringen. Reeds in een vroeg stadium dient nagedacht te worden over de systeemvoorwaarden waarbij expliciet het gebruiksgemak en de invoertijden aan de orde komen.

1 Aanleiding

In het Coalitieakkoord in 2007 gaf het kabinet aan een extra impuls te willen geven aan het veiliger maken van Nederland. Als onderdeel hiervan is afgesproken dat de Nederlandse politie één landelijke informatiehuishouding gaat gebruiken, waardoor er geen belemmeringen meer bestaan voor het uitwisselen van operationele informatie. Middels een majeure operatie moesten de systemen voor de handhaving, de opsporing van misdrijven, de inzet van personeel en de onderliggende technische infrastructuur op dezelfde leest worden geschoeid.²

In 2008 heeft de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV) de voortgang van de invoering van de basisvoorzieningen onderzocht. Hierbij is gekeken naar de technische en organisatorische implementatie van de nieuwe systemen Basisvoorziening Handhaving (BVH), Basisvoorziening Opsporing (BVO) en Basisvoorziening Capaciteitsmanagement (BVCM).

Uit de korpsen waar de nieuwe basisvoorzieningen reeds zijn ingevoerd geven vanaf het begin gebruikers (= de feitelijke eindgebruikers) kritische signalen af. De meeste signalen richtten zich hierbij op het gebruik van de BVH. Deze signalen werden versterkt door de uitkomsten van enquêtes die de Socialistische Partij en de politievakorganisatie ACP hebben gehouden.

Gezien de resultaten van het onderzoek IOOV uit 2008, het aankomende IOOV-onderzoek in 2010 en de enquêtes, heeft het Korpsbeheerdersberaad de *Werkgroep gebruik basisvoorzieningen* gevraagd zich te verdiepen in de signalen van de gebruikers van de basisvoorzieningen (politieagenten en -medewerkers). Deze signalen kwamen via verschillende kanalen naar boven. Het Korpsbeheerdersberaad stelde daarbij de vraag of naar aanleiding van deze signalen aanvullende acties nodig zijn en zo ja, welke. Randvoorwaarde voor het Korpsbeheerdersberaad was dat de invoering van de basisvoorzieningen, conform de samenwerkingsafspraken tussen Korpsbeheerdersberaad en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), wordt behaald. Tenslotte vroeg het Korpsbeheerdersberaad de werkgroep te reageren op de suggestie van de minister van BZK om afspraken te maken over tussentijdse resultaten; de werkgroep is aansluitend daarop gevraagd met eventuele voorstellen te komen.

1.1 De basisvoorziening

Onder de naam *Wenkend Perspectief 2006-2010* is begin 2006 een nieuwe strategische visie op het informatiemanagement en de bijbehorende technologie geformuleerd. Deze visie is geaccordeerd door de Raad van Hoofdcommissarissen en het Korpsbeheerdersberaad. Met *Wenkend Perspectief* is meer aansluiting gezocht bij de werkprocessen van de politie zoals opsporing, handhaving en bedrijfsvoering. In de visie is gekozen voor een beter gebruik van bestaande applicaties – eventueel met een nieuwe grafische schil – in plaats van de ontwikkeling van nieuwe applicaties. Dit betekent dat voor de Nederlandse politie *niet* is gekozen voor het vernieuwen van de technologie maar voor het standaardiseren van systemen. Na de fase van standaardisering vindt de fase van vernieuwing plaats.

De belangrijkste – want voor de korpsen de meest ingrijpende - projecten onder *Wenkend Perspectief* waren de projecten Basisvoorziening Handhaving (BVH), Basisvoorziening Opsporing (BVO) en Basisvoorziening Capaciteitsmanagement (BVCM, voorheen CMS).

² Uit de *samenwerkingsafspraken politie 2008* tussen minister BZK, minister Justitie en korpsbeheerders d.d. 1 juni 2007.

De projecten bestonden uit een informatietechnisch en organisatorisch deel. Het informatietechnisch deel bestond uit het centraal realiseren en decentraal beschikbaar stellen van het systeem aan alle korpsen. Het organisatorisch deel betrof het door korpsen opleiden en in gebruik nemen van het beschikbaar gestelde landelijke systeem. Het snijvlak tussen het informatietechnische en organisatorische deel werd beschouwd als een gezamenlijke verantwoordelijkheid van korpsen en de voorziening tot samenwerking Politie Nederland (vtsPN).

1.2 Aanpak werkgroep

De werkgroep heeft ervoor gekozen om zich te richten op de mening van de kritische gebruiker. Binnen de werkgroep is de keuze voor de basisvoorzieningen niet ter discussie gesteld. Deze keuze is als uitgangspunt genomen. De werkgroep doet ook geen uitspraken over de techniek van de basisvoorzieningen. De werkgroep richt zich volledig op de beleving bij de gebruiker. De werkgroep heeft ervoor gekozen om goed naar de signalen van de gebruikers te luisteren met als doel om zich op die manier goed in te kunnen leven in de beleving van de gebruiker. Dit is waarom dit rapport de titel *Om te begrijpen moet je goed luisteren* heeft meegekregen.

De werkgroep heeft voor het onderzoek verschillende bronnen gebruikt: een enquête van de werkgroep die is uitgezet binnen de korpsen, de inventarisatie van klachten over de Basisvoorziening Handhaving van de vakorganisatie ACP, de vragen van de vaste kamercommissie van de Tweede Kamer voor BZK aan de minister van BZK in mei 2009 en het forum op de intranetsite van het regiokorps Brabant Zuid-Oost.

De vragen in de enquête van de werkgroep richtten zich op het inventariseren van de top 5-klachten van de gebruiker, de mate waarin de gebruikers begrip en besef hebben voor de reden en/of noodzaak van de komst van dit nieuwe systeem, de mate waarin de gebruikers de logica achter het systeem en proces begrijpen en de mate waarin zij de aandacht van de leiding bij de klachten als voldoende ervaren.

De werkgroep acht het van belang om nadrukkelijk te vermelden dat de werkgroep zich bij de inventarisatie, constatering en advies – conform de opdracht – heeft gericht op de kritische signalen. De werkgroep heeft in de bevraging van de gebruikers niet gericht op het verzamelen van – ook bestaande – positieve meldingen over de systemen.

Op basis van de reacties heeft de werkgroep een indeling van de klachten gemaakt naar:

- verwachtingen bij gebruikers
- gebruiksvriendelijkheid van systemen
- het gevoel serieus genomen te worden bij klachtafhandeling
- technische problemen

De rapportage van de werkgroep is rond deze thema's opgezet. Per categorie wordt de vraag uitgewerkt.

2 Bevindingen werkgroep

2.1 Verwachtingen bij gebruikers

Uit de inventarisatie komt naar voren dat veel gebruikers andere - hogere - verwachtingen hadden bij de introductie van de nieuwe systemen dan waargemaakt konden worden. Veel gebruikers verwachtten bij de introductie van de basisvoorzieningen een aanzienlijke verbetering van de systemen.

- *Ik ervaar geen verbetering ten opzichte van het vorige systeem.*
- *Het systeem oogt modern maar blijkt ouderwets.*

De werkgroep constateert dat bij de implementatie van de systemen – achteraf gezien – onvoldoende aandacht is besteed aan het managen van de verwachtingen. Dit valt te verklaren vanuit de opdracht. Deze was immers om vanuit een bestaand systeem te werken en dit - met nieuwe grafische schil - als gestandaardiseerd systeem bij de korpsen te introduceren. Het verbeteren van de gebruiksvriendelijkheid van het systeem heeft de implementatie van een gestandaardiseerd systeem binnen de korpsen nooit primair tot doel gehad. Deze innovatieslag zal en kan pas plaatsvinden nadat alle korpsen hetzelfde werkproces hanteren en hiervoor hetzelfde systeem gebruiken.

2.2 Gebruiksvriendelijkheid systemen

De signalen over de gebruiksonvriendelijkheid van de basisvoorzieningen vormen de hoofdmoot van het totaal aan geïnventariseerde signalen. Veel van deze signalen richten zich op specifieke situaties of onderdelen van het systeem. De signalen die gaan over de gebruiksonvriendelijkheid van de systemen worden gekenmerkt door termen als: ingewikkeld, complex, niet-logisch, omslachtig, "ik snap het systeem niet", "het systeem snapt mij niet". De gebruiker heeft aangegeven dit als grote bron van frustratie te ervaren.

- *Het systeem sluit niet aan bij de praktijk.*
- *Het systeem begrijpt me niet.*
- *Ik kan formulieren en koppelingen niet vinden.*
- *Ik moet teveel handelingen uitvoeren waardoor het me teveel tijd kost.*

De werkgroep constateert dat opleiding en begeleiding van de gebruiker intensiever, langduriger en meer op maat (naar behoefte) had mogen plaatsvinden. Met name lijkt behoefte te bestaan aan begeleiding op de werkvloer waardoor gebruikers tijdens het gebruik van de systemen geholpen worden bij onduidelijkheden. Het niet begrijpen van het systeem, of het systeem complex vinden, zal volgens de werkgroep in de praktijk leiden tot foutieve handelingen of het omzeilen van het systeem. De werkgroep kan niet technisch oordelen of de systemen daadwerkelijk onnodig complex of omslachtig zijn. De beleving bij de gebruiker is echter wel duidelijk.

Tevens stelt de werkgroep vast dat de mogelijkheid bestaat dat de gebruiker in de praktijk een eventuele verwerking van gegevens in de systemen probeert te omzeilen/voorkomen. Bijvoorbeeld door het niet melden van bepaalde incidenten of zelfs het ontwijken van situaties

waarbij melding in systemen vereist zou zijn. De werkgroep benadrukt dat hier geen concrete praktijkvoorbeelden van bekend zijn maar dat dit in theorie wel mogelijk is.

Gezien het bovenstaande gaat de werkgroep uit van de constatering dat de systemen door de gebruiker als onnodig complex en omslachtig worden ervaren. In aanvulling hierop constateert de werkgroep dat de gebruiker een gebrek aan voldoende opleiding en begeleiding ervaart; dat de gebruiker het als onoverkomelijk ervaart dat bij de implementatie van het nieuwe systeem rekening moet worden gehouden met een 'gewenningsperiode'; bij de implementatie de I-component onterecht een sterker accent heeft gekregen dan de O-component.

2.3 Het gevoel serieus genomen te worden bij klachtafhandeling

Op grond van de inventarisatie blijkt dat de gebruiker het gevoel heeft dat er weinig tot niets is gebeurd met de afgegeven klachten, signalen en verbetervoorstellen over het gebruik van de systemen. Veel gebruikers vinden dat de landelijke beslissers (stuurgroepen, RKC, boards, vtsPN) een verkeerd besluit hebben genomen met de keuze, werking en inrichting van de systemen.

- *Er wordt niets gedaan met kritiek en verbetervoorstellen door de gebruikers.*
- *De verkeerde mensen (leiding en vtsPN) bepalen het systeem en prioriteiten.*

De werkgroep constateert dat de gebruiker het gevoel heeft niet serieus te worden genomen doordat er geen concrete acties en verbeteringen zichtbaar zijn terwijl hiertoe wel voldoende klachten en signalen worden afgegeven. Hoewel in de implementatie- en beheerfase is voorzien in mogelijkheden voor de gebruiker om klachten en signalen te melden, blijkt de gebruiker dit onvoldoende als zodanig te ervaren. De werkgroep wil benadrukken dat het onmogelijk is om elke wens van elke gebruiker te realiseren omdat wensen ook met elkaar kunnen conflicteren. Daarnaast heeft de werkgroep geconstateerd dat – op grond van de diverse klachten en signalen – door de beheerder van de systemen al vele acties in gang zijn gezet om de systemen te verbeteren. Het doorvoeren van wijzigingen in de systemen vindt echter plaats volgens een complex en langdurig proces van besluitvorming en techniek dat een lange doorlooptijd geeft.

2.4 Technische problemen

Uit de inventarisatie komen meldingen over technische problemen naar voren. Het systeem zou naar de mening van de gebruiker traag zijn en zou met enige regelmaat vastlopen.

- *Ik krijg veel foutmeldingen.*
- *Het systeem reageert traag en loopt te vaak vast.*
- *Bij foutmeldingen duurt het lang voordat er technische bijstand is.*

De werkgroep kan niet oordelen of deze technische problemen zich vaker en in ernstigere mate voordoen dan 'gebruikelijk' bij dit soort systemen. Mogelijk dat een deel van deze signalen is te verklaren doordat is gekozen voor ombouwen van reeds bestaande 'oudere' applicaties in plaats van de ontwikkeling van nieuwe applicaties. Er heeft derhalve geen vernieuwing van de technologie plaatsgevonden.

De werkgroep constateert dat de technische ondersteuning van de systemen bij de vtsPN is belegd. De werkgroep is van mening dat het functioneren van deze technische ondersteuning onderwerp hoort te zijn van de reguliere klant/leverancier-afspraken tussen korpsen en de vtsPN. Bij de implementatie van de systemen in de eerste korpsen hebben zich in het begin

technische problemen voorgedaan die met technische ondersteuning zijn verholpen of in latere versies van het systeem zijn opgelost.

3 Advies werkgroep

De werkgroep heeft de beleving bij de gebruiker als uitgangspunt genomen voor de beoordeling van de klachten over de Basisvoorzieningen Handhaving, Opsporing en Capaciteitsmanagement. De werkgroep merkt op dat een groot deel van de gesignaleerde gebreken, met name ten aanzien van de gebruiksonvriendelijkheid, verklaard kunnen worden door de oorspronkelijke doelstelling van de nieuwe systemen: “*Voor de Nederlandse politie is niet gekozen voor het vernieuwen van de technologie maar voor het standaardiseren*”. De gebruiker verwachtte een verbetering ten opzichte van de toenmalige systemen, terwijl dit niet de doelstelling was van de implementatie van de nieuwe systemen. De werkgroep constateert verder dat de gebruiker mettertijd de systemen als gebruiksvriendelijker gaat ervaren door de gewenning aan nieuwe routines.

Gezien het bovenstaande, acht de werkgroep het echter wel noodzakelijk dat er concrete acties plaatsvinden voor het verbeteren van de beleving van de gebruiker. De werkgroep adviseert om – onder de harde randvoorwaarde dat wordt voorzien in financiering - uitvoering te geven aan de volgende adviezen:

- Reparatie van het verwachtingenmanagement
- Organiseren van tweede ronde ‘opleiding / begeleiding op maat’
- Organiseren van een bypass
- Benoemen en nakomen quick wins
- Professie meer nadrukkelijk positie laten nemen in de sturing van grote projecten

Ter afsluiting adviseert de werkgroep op de vraag van het Korpsbeheerdersberaad om te reageren op de suggestie van de minister om afspraken te maken over tussentijdse resultaten.

Het uitvoeren van de adviezen van de werkgroep ligt binnen het bereik van de mogelijkheden en bevoegdheden van de politieberaden. Om deze reden adviseert de werkgroep de politieberaden de verantwoordelijkheid te nemen voor de uitvoering van deze adviezen. Gezien de huidige – gevorderde – fase van de implementatie van de systemen verdient het aanbeveling dat deze concrete uitvoering begin 2010 zal plaatsvinden.

Het voorzien in de benodigde financiering wordt als randvoorwaarde gesteld voor het kunnen uitvoeren van de adviezen. Hierbij kan positief worden ingegaan op het aanbod van de minister van BZK om een rol te vervullen.

Advies 1 Reparatie van het verwachtingenmanagement

De werkgroep constateert dat het merendeel van de gebruikers bij de komst van de nieuwe systemen een gebruiksverbetering hadden verwacht ten opzichte van de ‘oude’ systemen. Het feit dat een gebruiksverbetering van de systemen nooit onderdeel uitmaakte van de doelstelling (‘niet vernieuwing maar standaardisatie’) is niet duidelijk gecommuniceerd en/of niet duidelijk aangekomen bij de gebruiker. De verwachtingen van de gebruikers zijn duidelijk niet voldoende gemanaged.

De werkgroep adviseert om het verwachtingenmanagement te repareren door de doelstelling van de implementatie van de nieuwe systemen alsnog duidelijk en intensief uit te leggen aan de gebruikers. Dit zal bijdragen tot meer begrip voor de wijze waarop de systemen zijn

ingericht en werken. Voorstel is om de vakorganisaties en medezeggenschap een belangrijke rol te laten vervullen bij de communicatie. Daarnaast adviseert de werkgroep om bij toekomstige projecten meer aandacht te besteden aan het managen van de verwachtingen.

Advies 2 Organiseren van een tweede ronde ‘opleiding / begeleiding op maat’

Als onderdeel van de implementatie van de nieuwe systemen zijn gebruikers opgeleid en begeleid. Op basis van de geïnterviewde signalen constateert de werkgroep evenwel dat het in de praktijk voor de gebruiker moeilijk blijkt om de bestaande werkwijze los te laten en over te gaan op het nieuwe uniforme werkproces dat door het systeem wordt ondersteund. Hier speelt ook een gebrek aan kennis en inzicht in het nieuwe werkproces mee.

Waar het de gewenning aan het gebruik van nieuwe systemen betreft, adviseert de werkgroep een meer uitgebreide en continue begeleiding, dichter op de werkvloer. De ervaren complexiteit en omslachtigheid van de systemen zal met deze begeleiding niet worden verbeterd, echter wel de beleving hiervan bij de gebruikers. Naar verwachting zal dit een beter gebruik, met minder kans op fouten, tot gevolg hebben.

Advies 3 Organiseren van een bypass

Omdat veel gebruikers het gevoel hebben dat klachten over de systemen niet worden gehoord, adviseert de werkgroep te voorzien in een bypass-constructie die de geluiden van de gebruikers via medezeggenschap en vakorganisaties kanaliseert richting de verantwoordelijken voor de systemen. Deze bypass-constructie dient als alternatief op het moment dat de gebruiker het idee heeft dat de klachten via de gebruikelijke kanalen niet voldoende gehoord worden. Het meenemen van de mening van de gebruiker wordt met deze bypass-constructie structureel geborgd bij de verdere doorontwikkeling van de systemen. Mogelijk valt hierbij aan te sluiten bij het uitvoeringsoverleg onder het CGOP.

Advies 4 Benoemen en nakomen quick wins

De gebruiker heeft aangegeven het gevoel te hebben niet serieus te worden genomen doordat er geen concrete verbeteringen zichtbaar zijn, terwijl wel voldoende klachten en signalen worden afgegeven. De werkgroep adviseert richting de gebruiker concrete resultaten op korte termijn merkbaar en zichtbaar te laten zijn.

De werkgroep geeft hierbij het volgende concrete voorbeeld: Op het politie-extranet kan een website worden gerealiseerd waar de gebruiker middels een ‘poll’, vanuit 10 tot 20 vooraf gedefinieerde en realiseerbare verbeterpunten, kan stemmen op de voor hem/haar belangrijkste verbeterpunten van de systemen. De gekozen top 5 verbeterpunten van deze ‘poll’ moeten binnen een jaar worden gerealiseerd. De communicatie rondom deze ‘poll’ kan tevens gebruikt worden als medium om het verwachtingenmanagement bij de gebruiker te repareren.

Advies 5 Professie meer nadrukkelijk positie laten nemen in de sturing van grote projecten

De werkgroep adviseert de professie een meer nadrukkelijke positie te geven in de sturing van grote projecten. Dit is te realiseren door de sturing van grote projecten aan te laten sluiten bij

de reeds bestaande landelijke overleggrems van de politieberaden en ICT governance structuur. Een RKC-board kan bijvoorbeeld fungeren als stuur- of regiegroep bij dit soort grote projecten.

Hierbij dienen, naast de inhoudelijke input van onder andere functioneel beheerders en proceseigenaren, ook de feitelijke eindgebruikers positie te worden gegeven in de governance-structuur. Hierbij is het van belang dat de professie ('het blauw') in gevoel en emotie beseft dat het om systemen gaat die landelijk worden gebruikt.

Advies 6 Meting van tussentijdse resultaten

Het Korpsbeheerdersberaad heeft de werkgroep gevraagd een reactie te geven op de suggestie van de minister om afspraken te maken over tussentijdse resultaten.

De werkgroep adviseert om geen tijd en capaciteit te investeren in het meten van tussentijdse resultaten, maar deze tijd en capaciteit zinvol te besteden aan de invulling van voorgaande adviezen van de werkgroep. Door middel van uitvoering van de hierboven vermelde adviezen van de werkgroep wordt voldoende voorzien in een structurele borging van verbetering van de systemen.

Bijlage 1 De opdrachtformulering

Opdrachtformulering werkgroep gebruik basisvoorzieningen

d.d. 21 augustus 2009

Aanleiding

In de samenwerkingsafspraken politie zijn afspraken gemaakt over de invoering van een aantal basisvoorzieningen in 2008 en 2009 met als doel tot één landelijke informatiehuishouding te komen binnen de Nederlandse politie. In 2008 heeft de IOOV de voortgang van deze invoering in beeld gebracht waarbij gekeken is naar de technische en organisatorische implementatie van de nieuwe systemen. Begin 2010 zal de IOOV in opdracht van de minister een tweede meting uitvoeren naar het behalen van de afgesproken resultaten.

Uit de korpsen waar de nieuwe basisvoorzieningen reeds zijn ingevoerd, geven gebruikers kritische signalen af met name ten aanzien van de langere invoertijden bij BVO en BVH en de uitwisselbaarheid van informatie. Deze signalen zijn o.a. naar voren gekomen in een enquête van de SP, inventarisatie van de ACP, brieven van politiemedewerkers aan de minister en kritische vragen van de vaste kamercommissie.

Een aantal voorbeelden van deze signalen:

- Uit een brief aan de minister van BZK: “...een collega is 2,75 uur bezig om een koppeling te maken in het systeem om een dossier af te kunnen boeken. Daarvoor moet hij ongeveer 140 handelingen verrichten omdat anders het bewuste dossier niet afgeboekt kan worden. Raadplegen en werken in dit nieuwe systeem is een ramp die veel politiemensen van onderzoeken en de straat weet te houden. Honderden klachten die op ons internet worden gezet worden door de korpsleiding genegeerd met de opmerking `we moeten er aan wennen`. Maar het is werkelijk onwerkbaar.”
- Uit een brief aan de minister van BZK: “Met een eenvoudig verkeersongeval ben je al minimaal 2 tot 3 zolang bezig om alles in de computer te zetten. Komt niet omdat men nog moet wennen, maar gewoon omdat je verschrikkelijk veel moet invoeren en zelfs dat invoeren gebeurt op een heel onlogische manier.”
- Van het BVH-forum op het intranet van Brabant Zuidoost: “Welnu, u heeft ons een systeem bezorgd, waar geen kop en geen staart aan zit. Waar de logica, ook na de seniorcursus, niet valt te ontdekken. Waar de gebruiker continu wordt geconfronteerd met onmogelijkheden in plaats van mogelijkheden. Ik heb inmiddels drie o.e.'s. Geen ervan voldoet om mijn werk naar behoren te kunnen doen. Om nog maar te zwijgen over de besloten registraties. Die vind ik niet eens terug, terwijl ik als sporencoördinator bij FTO wél geacht wordt daar werk in te verrichten. Er zit geen één FTO-formulier in BVH dat werkt, terwijl daarvoor een hele werkgroep aan de gang is geweest.”
- Uit de kamervragen van de vaste kamercommissie: “Hoe kan het dat applicaties tijdens het invoeren van gegevens bij de BVH vastlopen, er dataverlies ontstaat en waardoor een dusdanig slechte performance wordt geleverd?”

In het Kbb van 20 juni 2009 is de voortgang van de samenwerkingsafspraken aan de orde geweest. Op basis van deze voortgangsrapportage heeft het Kbb geconstateerd dat er extra

aandacht nodig is voor de organisatorische implementatie van de basisvoorzieningen BVH, BVO en BVCM, oftewel het daadwerkelijk gebruik door de eindgebruikers. Het Kbb heeft daarom besloten om een kleine werkgroep in te stellen, die zich richt op de signalen uit het veld over het gebruik van de basisvoorzieningen en die adviseert of aanvullende acties nodig zijn.

In het overleg tussen db Kbb en minister op 9 juli 2009 is eveneens gesproken over het gebruik van de basisvoorzieningen, in het bijzonder BVH. Ook de minister heeft haar zorgen geuit over de signalen die haar bereiken omtrent het gebruik. Zij heeft het db Kbb gevraagd om hier aandacht aan te besteden en heeft eveneens gevraagd of het departement in deze kwestie hulp kan bieden.

Bovendien heeft de minister de suggestie gedaan om afspraken te maken over tussentijdse resultaten, bijvoorbeeld ten aanzien van de invoertijden.

Doelstelling

Het Kbb wenst inzicht in de signalen uit het veld ten aanzien van het gebruik van de basisvoorzieningen en een advies gericht op een eventuele verbetering van dit gebruik.

Opdracht

Het Kbb geeft de werkgroep de volgende opdracht mee:

- Geef een samenvattend overzicht van de signalen uit het veld over het gebruik van de basisvoorzieningen.
- Adviseer of er aanvullende acties nodig zijn naar aanleiding van deze signalen over het gebruik van de basisvoorzieningen en benoem deze eventueel benodigde acties. Geef daarbij aan op welke termijn en onder wiens verantwoordelijkheid deze acties moeten plaatsvinden. Bekijk ook of het ministerie van BZK hierin een rol kan vervullen.
- Geef een reactie op de suggestie van de minister om afspraken te maken over tussentijdse resultaten en doe daarvoor evt. een aantal voorstellen.

De werkgroep zal bij de uitvoering van deze opdracht zoveel mogelijk aansluiten bij reeds bestaande gremia, zoals gebruikersplatforms. De werkgroep dient de resultaten in november 2009 op te leveren bij het Kbb.

Randvoorwaarde

Het behalen van de samenwerkingsafspraken is een randvoorwaarde.

Bijlage 2 De basisvoorzieningen

Basisvoorziening Handhaving (BVH)

BVH is een gestandaardiseerd systeem voor alles wat met de basispolitiezorg te maken heeft. Met BVH heeft iedere executieve politiemedewerker rechtstreeks toegang tot handhavinginformatie uit het hele land. BVH vervangt de handhavingssystemen BPS, Genesys en Xpol (en de eigen varianten per korps). BVH borduurt voort op Xpol en is voorzien van een grafische schil. Alle Nederlandse korpsen gaan BVH gebruiken. Iedereen wordt voor BVH opgeleid, óók de korpsen die nu Xpol gebruiken.

In de 'samenwerkingsafspraken politie 2008' tussen ministers van BZK en Justitie en korpsbeheerders is het volgende afgesproken over BVH: *“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.”*

Per november 2009 is BVH reeds bij 24 korpsen operationeel. Volgens plan zal BVH eind 2009 bij alle korpsen geïmplementeerd zijn.

Basisvoorziening Opsporing (BVO)

BVO wordt hét landelijke informatiesysteem voor het eenduidig vastleggen, verrijken en beheren van opsporingsinformatie. BVO dekt het totale rechercheproces van de Nederlandse politie. BVO is een doorontwikkeling van het bestaande researchesysteem RBS met grafische schil. BVO vervangt bestaande opsporingsystemen. Alle Nederlandse korpsen gaan BVO gebruiken.

In de 'samenwerkingsafspraken politie 2008' tussen ministers van BZK en Justitie en korpsbeheerders is het volgende afgesproken over BVO: *“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.”*

In november 2008 is BVO volgens plan bij alle korpsen geïmplementeerd en operationeel.

Basisvoorziening Capaciteitsmanagement (BVCM)

Het doel van de BVCM is tweeledig. Allereerst gaat het om het uniformeren en professionaliseren van het inzetten van politiemedewerkers met respect voor de belangen van de organisatie en de arbeidsomstandigheden van de medewerkers. Ook het terugbrengen van Arbeidstijdenwet-overtredingen speelt hierin mee. Daarnaast gaat het om standaardisatie conform het Wenkend Perspectief-concept: het implementeren van één basaal, standaard systeem, BVCM. BVCM is een nieuwe versie van het CMS-systeem dat voorheen bij 5 korpsen in gebruik was.

Het gaat om meer dan het invoeren van een nieuw systeem. Om BVCM goed te laten landen, werkt elk korps mee aan de organisatorische randvoorwaarden. Alle Nederlandse korpsen gaan BVCM gebruiken voor het maken van roosters en registreren van werkzaamheden. De managementinformatie die vervolgens over de inzet ter beschikking komt, wordt gebruikt voor het bijstellen van plannen.

In de 'samenwerkingsafspraken politie 2008' tussen ministers van BZK en Justitie en korpsbeheerders is het volgende afgesproken over BVCM: *“ 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. “*

Per november 2009 is BVCM bij 25 korpsen geïmplementeerd en operationeel. Volgens plan zal BVCM eind 2009 bij alle korpsen geïmplementeerd zijn.

BIJLAGE 3: Een greep uit de signalen (op basis van de enquête)

Basisvoorziening Handhaving (BVH)

- Waar zijn de formulieren gebleven die ik altijd gebruik, geen begrip landelijke BVH.
- Waarom kan ik de rol betrokkene niet meer gebruiken, vroeger was het beter
- BVH is traag en begrijpt mij niet
- Meer blauw binnen dan op straat, het zou toch sneller worden
- Wie maakt uit hoe ik mijn werk moet inrichten, ik zelf toch.
- Traag bij opstarten en in het gebruik en vastlopen in verschillende werkzaamheden
- Ingewikkeld programma, veel verplichte velden, lastig om echt eigen te maken
- Coördinatie en sturing van activiteiten op de werkvloer niet ondersteund vanuit BVH
- Herstel van fouten en tekortkomingen duurt vreselijk lang
- Sluit niet aan bij de dagelijks uit te voeren activiteiten
- Veel meer invoer dan in BPS
- Minder (onvoldoende) Zicht op Zaken
- Geen routine
- BVH is niet logisch
- Systeem is traag
- Traag. Bijv. modeldossier kost veel tijd.
- BVH kost veel tijd agv opbouw schermen, keuzemenu's e.d.
- BVH betekent op een aantal punten omslachtiger invoer agv inrichtingskeuzes die landelijk zijn gemaakt.
- Systeem is complex, inconsequent en zeer onlogisch: gebruikersonvriendelijk.
- Het kost veel meer tijd om zaken te registreren: tijdrovend.
- Fouten in formulieren en ontbrekende formulieren
- Technische fouten: vastlopen en dataverlies
- Beslotenheid en raadplegen (besloten) registraties
- Gegevensbeheer BVH: geen opleiding, geen houvast, verschilt van BPS
- Niet alle wetsartikelen zijn opgenomen: tabellen
- Meerdere malen afboeken van registraties (Core, ZoZ, bij iedere wijziging in de registratie)
- Ontbrekende rollen bij MK's: met name de rol betrokkene: tabellen
- Onbetrouwbare GIDS-cijfers doordat bijv. een aangifte op 7 manieren kan worden ingevoerd
- Raadplegen in andere regio's
- De filosofie achter BVH past niet bij een regio die met zo min mogelijk mensen werk binnenhaalt en dit via coördinatie verdeelt, sturing-bedrijfsvoering en cultuur.
- Layout oogt modern, systeem zelf is ouderwets, voldoet niet aan huidige digitale tijdperk.
- Formulieren: er zitten veel fouten in de formulieren, zowel juridische onvolkomenheden als functionele gebreken.
- Tabellen: de tabellen zijn deels onvoldoende gevuld.
- Dataverlies: het komt nog steeds voor dat gebruikers ingevoerde tekst kwijt raken.
- Traagheid van het systeem: bij het genereren van formulieren, vooral in zaken met veel vervolgebeurtenissen treedt een lange wachttijd op, met als gevolg productieverlies, ook het wisselen en opbouwen van schermen wordt als te traag ervaren.
- De doorlooptijd van aanpassingen/noodzakelijke verbeteringen/oplossen van geconstateerde problemen wordt als veel te lang ervaren.
- Minder functionaliteit met BVH dan met Xpol en BPS
- Zitten nog veel fouten in BVH (m.n. formulieren)
- Als er probleem is duurt het veel te lang voordat fouten zijn hersteld, ook als oplossing heel simpel is
- Men moet vaak terugvallen op word (knippen/plakken) in verband met gebrekkige formulieren

- Het duurt onacceptabel lang voordat wijzigingen (ook die zijn ingegeven door veranderde wetgeving) zijn doorgevoerd in de BVH (tabellen en formulieren)
- Door tabelversimpeling kun je in veel gevallen niet op ambtseed/belofte een goed inhoudelijk juridisch correct PV opmaken (gebruiker wordt gedwongen tot creatief c.q. niet integer handelen)

Basisvoorziening Opsporing (BVO)

- Geen/onvoldoende sturing op het gebruik
- Tijdgebrek, andere prio stellen.
- Geen aanmaak registratie, ondanks duidelijke afspraken
- Geen onderhoud MRO
- Sluiten registratie
- Koppeling BVO - BVH nog niet gerealiseerd.
- Er is geen koppeling met de landelijke straatnamen- en postcode tabel.
- Performance BVO is minder dan van RBS.
- In de Gegevensset Opsporing ontbreken nog de nodige relaties en kenmerken.
- Werkplek voor de visueel gehandicapte medewerker nog immer niet gerealiseerd.
- dubbele invoer in BVO en BVH en het hier mee gemoeide tijdsbeslag.
- Invoer is te omslachtig (m.n. leggen relaties).
- Gewenste koppelingen laten op zich wachten.
- Tap module niet gebruiksvriendelijk
- Sturingsmogelijkheden niet al te groot
- Dit komt er weer bij, hebben we niet om gevraagd gebruiksonvriendelijk
- Kost veel tijd
- Heb er "zelf" in 1e instantie geen profijt van
- Extra invoer ivm geen koppelingen
- Systeem is bewerkelijk
- Dubbele invoer van gegevens in meerdere systemen
- Verouderde functionaliteiten en voldoet in veel situaties niet aan de behoefte
- Slechte tekstverwerker
- Asynchroom lopen van de interface en applicatie met vastlopen als gevolg
- Arbeidsintensief
- Informatie-systeem en geen productiesysteem

Basisvoorziening Capaciteitsmanagement (BVCM)

- Binnen het systeem zou een beleidsvoorbereidend deel moeten worden opgenomen.
- Het gebruik van het roostervoorstelapparaat moet gebruikersvriendelijker gemaakt worden
- Er zou een eensluidende regeling moeten komen voor de afwikkeling van studenten/ aspiranten.
- Het managen van capaciteit is niet mogelijk in de VCM.
- Als er te veel activiteiten gepland worden, is het erg tijdrovend (A plannen en B verantwoorden)
- Het gebruik van roostervoorstelautomaat levert niets op.
- Het makkelijk inzichtelijk maken van actuele daginformatie is erg lastig tot onmogelijk en uitdraaien BVCM slechts bruikbaar voor briefings.
- Onvoldoende cq slechte begeleiding en kwalitatief slechte opleidingen.
- Voor planners springt het rooster standaard op een week en moet steeds opnieuw ingesteld worden.
- De bewerkelijkheid van het maken van werkplannen
- De RVA zou socialer moeten plannen
- Niet kunnen inschrijven op diensten
- Overzichtelijkheid en gebiedbrede transparantie vwb roosters

- Roostervoorstelautomaat werkt niet naar behoren, dit zou de winstpakker van het systeem zijn;
- Geen goed overzicht over meerdere plangroepen.
- veel handmatige klikken bij het maken/invullen van roosters(muisarm)
- grote hoeveelheid kleurtjes waardoor overzicht moeilijk is
- omslachtigheid van fiatteren
- Het is wel BV maar geen CM! Je kunt niet (of met heel veel omwegen) vooruit-werken/plannen.
- Zeer bewerkelijk; OC's zijn er veel te veel tijd mee kwijt, planners idem
- Erg onoverzichtelijk,
- Jaarwerkplan totalen nog steeds niet beschikbaar voor de individuele medewerker
- fiatteren kan nog veel eenvoudiger (lees; minder bureacratie);
- Het niet vooruit kunnen kijken in het systeem (ontbreken 26-weeks indicatief rooster)
- Overzicht en inzicht LAR/ATW overtredingen is onvoldoende.
- Lezen Jaarwerkplan lastig (veel onduidelijkheid over juiste gegevens bijv. over meer-/minderuren).
- Bewerkelijk systeem voor planners en leidinggevenden.
- Roosters zijn niet overzichtelijk/lijn ontbreekt.