

# Samenwerkingsafspraken politie 2008



Inspectie  
OPENBARE ORDE  
EN VEILIGHEID

# *Samenwerkingsafspraken politie 2008*

---

*Inspectie Openbare Orde en Veiligheid*

---

*Den Haag*

---

*november 2008*

## **INSPECTIE OPENBARE ORDE EN VEILIGHEID**

*Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (Inspectie OOV)*

*Bezoekadres: Juliana van Stolberglaan 148, 2595 CL Den Haag*

*Postadres: Postbus 20011, 2500 EA Den Haag*

*Telefoon: (070) 426 62 61*

*Telefax: (070) 426 69 90*

*Website: [www.ioov.nl](http://www.ioov.nl)*

## **COLOFON**

*Uitgave: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*

*Inspectie Openbare Orde en Veiligheid*

*Lay out: Grafisch Buro van Erkelens*

*ISBN 978-90-5414-166-2*

*november 2008*

# Inhoudsopgave

<b>SAMENVATTING</b>	<b>7</b>
<b>1 ALGEMEEN DEEL</b>	<b>13</b>
1.1 Aanleiding en achtergrond	13
1.2 Verzoek van de ministers van BZK en van Justitie	13
1.3 Aanpak onderzoek	14
1.3.1 Voorbereidingsfase	17
1.3.2 Uitvoeringsfase	18
1.3.3 Rapportagefase	18
1.4 Analyse en beoordeling samenwerkingsafspraken	18
1.4.1 Basisvoorziening Handhaving	19
1.4.2 Basisvoorziening Opsporing	21
1.4.3 Basisvoorziening Capaciteitsmanagement	24
1.4.4 Applicatie BlueView	27
1.4.5 Kenniscentrum personeelsvoorziening	29
1.4.6 Afbouw van de regionale verschillen in arbeidsvoorwaarden (harmonisatie arbeidsvoorwaarden politie)	31
1.4.7 Expertisecentrum Europese aanbestedingen	32
<b>2 SPECIFIEK DEEL: DE AFSPRAKEN AFZONDERLIJK BEKEKEN</b>	<b>35</b>
2.1 Basisvoorziening Handhaving	35
2.1.1 Afspraak	35
2.1.2 Achtergrond	35
2.1.3 Landelijke planning en uitvoering	35
2.1.4 Doel- en vraagstelling deelonderzoek	36
2.1.5 Aanpak onderzoek	38
2.1.6 Bevindingen	38
2.1.7 Analyse en beoordeling	41
2.1.8 Schematische weergave van bevindingen en verwachtingen	44
2.2 Basisvoorziening Opsporing	45
2.2.1 Afspraak	45
2.2.2 Achtergrond	45
2.2.3 Landelijke planning en uitvoering	45
2.2.4 Doel- en vraagstelling deelonderzoek	46
2.2.5 Aanpak onderzoek	47
2.2.6 Bevindingen	48
2.2.7 Analyse en beoordeling	54
2.2.8 Schematische weergave van bevindingen en verwachtingen	58

2.3	Basisvoorziening Capaciteitsmanagement	59
2.3.1	Afspraak	59
2.3.2	Achtergrond	59
2.3.3	Landelijke planning en uitvoering	59
2.3.4	Doel- en vraagstelling deelonderzoek	60
2.3.5	Aanpak onderzoek	62
2.3.6	Bevindingen	62
2.3.7	Analyse en beoordeling	66
2.3.8	Schematische weergave van bevindingen en verwachtingen	69
2.4	Applicatie BlueView	70
2.4.1	Afspraak	70
2.4.2	Achtergrond	70
2.4.3	Landelijke planning en uitvoering	70
2.4.4	Doel- en vraagstelling deelonderzoek	71
2.4.5	Aanpak onderzoek	72
2.4.6	Bevindingen	73
2.4.7	Analyse en beoordeling	77
2.5	Kenniscentrum personeelsvoorziening	80
2.5.1	Afspraak	80
2.5.2	Achtergrond	80
2.5.3	Landelijke planning en uitvoering	80
2.5.4	Doel- en vraagstelling deelonderzoek	81
2.5.5	Aanpak onderzoek	83
2.5.6	Bevindingen	83
2.5.7	Analyse en beoordeling	84
2.6	Afbouw van de regionale verschillen in arbeidsvoorwaarden (harmonisatie arbeidsvoorwaarden politie)	86
2.6.1	Afspraak	86
2.6.2	Achtergrond	86
2.6.3	Landelijke planning en uitvoering	86
2.6.4	Doel- en vraagstelling deelonderzoek	87
2.6.5	Aanpak onderzoek	88
2.6.6	Bevindingen	89
2.6.7	Analyse en beoordeling	91
	Aanvulling 1 Overzicht geformaliseerde regelingen	93
2.7	Expertisecentrum Europese aanbestedingen	94
2.7.1	Afspraak	94
2.7.2	Achtergrond	94
2.7.3	Landelijke planning en uitvoering	94
2.7.4	Doel- en vraagstelling deelonderzoek	95
2.7.5	Aanpak onderzoek	96
2.7.6	Bevindingen	96
2.7.7	Analyse en beoordeling	98

## **BIJLAGEN**

I Samenwerkingsafspraken politie 2008	99
II Verzoek ministers van BZK en van Justitie aan Inspectie OOV	104
III Bestuurlijke reactie dagelijks bestuur Korpsbeheerdersberaad	108
IV Reactie Inspectie OOV op bestuurlijke reactie	111
V Veelgebruikte afkortingen	114

### *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.**

# Samenvatting



## INLEIDING

Met het oog op verbetering van de samenwerking en het gemeenschappelijk functioneren van de politiekorpsen hebben de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en van Justitie in 2007 negentien afspraken gemaakt met de korpsbeheerders. Deze afspraken gaan over ICT, personeel, materieel en bovenregionale samenwerking. In januari 2008 hebben beide ministers de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (Inspectie OOV) verzocht om in de periode augustus 2008 - 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 afspraken 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 OOV verzocht uiterlijk 15 november 2008 te rapporteren.

De Inspectie OOV heeft haar onderzoek uitgevoerd op basis van een overall plan van aanpak en afzonderlijke deelplannen voor de zeven afspraken. Voor elk van de afspraken heeft de Inspectie een toetsingskader opgesteld. Omdat de Inspectie OOV ook is gevraagd uitspraken te doen over situaties in de toekomst, heeft zij de factoren benoemd die van bijzondere invloed zijn op de realisatie van de betreffende afspraken. Deze factoren zijn opgenomen in de toetsingskaders. De Inspectie OOV heeft haar onderzoek in de maanden augustus 2008 - oktober 2008 uitgevoerd bij alle 26 politiekorpsen en bij de voorziening tot samenwerking Politie Nederland (vtsPN). Door middel van een enquête (voor een aantal afspraken) en interviews met onder andere de landelijke en de regionale projectleiders voor de verschillende afspraken heeft zij informatie verzameld over de stand van zaken in ieder korps en bij de vtsPN. Via praktijktoetsen is de Inspectie nagegaan in hoeverre de ICT-systemen daadwerkelijk worden gebruikt. Voor specifieke technische aspecten heeft zij Het Expertise Centrum ingeschakeld. Op verzoek van de beide ministers heeft de Algemene Rekenkamer de onderzoeksmethodiek van de Inspectie OOV beoordeeld.

In het algemeen heeft de Inspectie OOV bij de korpsen en de vtsPN een grote gedrevenheid aangetroffen om de samenwerkingsafspraken te realiseren. De Inspectie heeft vastgesteld dat er bij de Nederlandse politie veel in beweging is en dat er in een betrekkelijk korte periode veel werk is verzet.

De Inspectie signaleert in algemene zin dat de implementatie van de ICT-systemen voortvarend is opgepakt en dat deze over het algemeen volgens planning in de korpsen



zijn uitgerold. Belangrijkste knelpunt hierbij is dat het daadwerkelijke gebruik van die basisvoorzieningen samenhangt met de acceptatie van nieuwe werkwijzen door de medewerkers bij de korpsen. Dit vereist in veel gevallen een gedragsverandering. De meeste tekortkomingen die de Inspectie in haar rapport ten aanzien van die basisvoorzieningen signaleert, zijn terug te voeren op dit daadwerkelijke gebruik. Hierin ligt de voor de Nederlandse politie de grootste uitdaging.

## UITKOMSTEN

De eerste afspraak betreft de invoering van de *Basisvoorziening Handhaving (BVH)*. BVH is het geautomatiseerde basissysteem voor alle kernprocessen van de politie en wordt tevens gebruikt voor sturings-, informatie- en ondersteuningsdoeleinden. De samenwerkingsafpraak houdt in dat eind 2008 minstens dertien korpsen de implementatie van BVH hebben afgerond en dat de overige korpsen in 2009 zullen volgen. In verband met technische problemen hebben de korpsbeheerders de planning begin 2008 bijgesteld: in plaats van dertien korpsen zullen tien korpsen BVH in 2008 invoeren, de overige zestien in 2009. De oorspronkelijke afspraak over het aantal korpsen dat BVH in 2008 zal invoeren, is echter niet bijgesteld. Tijdens het onderzoek van de Inspectie OOV was BVH bij drie korpsen in gebruik. De Inspectie verwacht dat eind 2008 negen korpsen de implementatie van BVH geheel zullen afronden en een tiende korps, het Korps landelijke politiediensten, grotendeels. Eén onderdeel van dit korps, de Spoorwegpolitie, zal begin 2009 overgaan op BVH. Daarnaast verwacht de Inspectie OOV dat op één na alle andere korpsen de implementatie in 2009 zullen afronden. Het korps Haaglanden werkt op dit moment als enige korps met een ander systeem waardoor de invoering van BVH voor dat korps extra gecompliceerd is. Naar verwachting zal dit korps de implementatie van BVH in 2010 afronden.

De tweede afspraak gaat over de invoering van de *Basisvoorziening Opsporing (BVO)*, het geautomatiseerde systeem voor de ondersteuning - op landelijk uniforme wijze - van de informatiehuishouding en informatiedeling in het opsporingsproces. De afspraak komt erop neer dat in 2008 ten minste twintig korpsen de implementatie van BVO hebben afgerond en dat de overige korpsen in 2009 zullen volgen. Tijdens het Inspectieonderzoek hadden alle korpsen BVO technisch geïmplementeerd en daarvan negen korpsen ook organisatorisch. Bij deze korpsen was de implementatie afgerond. Daarnaast hadden zeventien korpsen BVO in organisatorische zin al gedeeltelijk geïmplementeerd, maar de Inspectie verwacht dat van deze korpsen er zeven in zullen slagen de implementatie nog in 2008 volledig af te ronden. De Inspectie heeft vastgesteld dat nog niet alle opsporingsprocessen geharmoniseerd zijn, dat er niet overal wordt voldaan aan de landelijk voorgeschreven werkwijze voor BVO en dat niet alle functionaliteiten van BVO worden benut. Ook bestaat er bij medewerkers van korpsen terughoudendheid bij het beschikbaar stellen van opsporingsinformatie aan elkaar en

wordt opsporingsinformatie soms in andere systemen opgeslagen. Naar de verwachting van de Inspectie zullen eind 2008 dus in totaal zestien korpsen de implementatie van BVO hebben afgerond. Voorts verwacht de Inspectie op grond van de maatregelen die er landelijk getroffen worden, dat eind 2009 hoogstwaarschijnlijk alle korpsen de implementatie van BVO zullen hebben voltooid. Zij maakt wel een kritische kanttekening bij de manier waarop BVO tot nu toe wordt gebruikt. Geen van de korpsen die tijdens het onderzoek al met BVO werkten, deed dit volgens de doelstelling van het systeem. Van landelijke informatiedeling en een landelijk uniform gebruik van BVO was nog niet volledig sprake.

De derde afspraak betreft de invoering van de *Basisvoorziening Capaciteitsmanagement (BVCM)*, een geautomatiseerd systeem voor het gestandaardiseerd vastleggen en verwerken van de planning en activiteiten van de politie. Volgens de afspraak ronden ten minste twaalf korpsen de implementatie van BVCM in 2008 af en volgen de overige korpsen in 2009.

Tijdens het onderzoek van de Inspectie OOV was BVCM in gebruik bij twee korpsen en bij een derde korps verkeerde de implementatie in een vergevorderd stadium. Naar verwachting van de Inspectie zal dat korps BVCM begin november 2008 hebben ingevoerd. Twaalf korpsen zullen naar verwachting van de Inspectie per 1 januari 2009 gaan werken met BVCM. De Inspectie heeft er begrip voor dat deze korpsen hebben gekozen voor de datum van 1 januari omdat dat het moment is waarop de planningscyclus van het nieuwe jaar van start gaat. Negen korpsen zullen naar de verwachting van de Inspectie in de loop van 2009 met BVCM gaan werken en de twee resterende korpsen per 1 januari 2010. Hiermee zullen dan alle korpsen de implementatie van BVCM hebben afgerond.

De volgende afspraak gaat over het gebruik van de applicatie *BlueView*, het hulpmiddel om de registraties van andere korpsen direct te kunnen raadplegen. De afspraak houdt in dat BlueView eind 2008 bij alle korpsen in gebruik is voor de handhaving en de opsporing. Eind 2008 dient met deze applicatie naast vijf jaar handhavinginformatie ook de opsporingsinformatie van de laatste vijf jaar te zijn ontsloten. Met het onderzoek is aangetoond dat BlueView technisch stabiel is. De Inspectie OOV heeft ook vastgesteld dat alle korpsen veelvuldig en met grote tevredenheid BlueView gebruiken. Er zijn dagelijks grote aantallen gebruikers en er worden grote hoeveelheden zoekvragen gesteld. Gebruikers geven aan veel sneller dan voorheen over veel informatie te kunnen beschikken. Het onderzoek heeft echter ook uitgewezen dat niet is gegarandeerd dat een voldoende groot percentage (80%) van de gebruikers is opgeleid voor het werken met de actuele versie van BlueView én dat BlueView niet alle afgesproken gegevens uit de opsporingssystemen bevat. De oorzaak van deze onvolledigheid is deels technisch en deels organisatorisch. De Inspectie verwacht dat de technische oorzaak voor het eind van 2008 zal worden opgelost. Bij de organisatorische oorzaak gaat het erom dat medewerkers in de korpsen in meer of mindere mate terughoudend lijken te zijn in het aan elkaar beschikbaar stellen van opsporingsinformatie uit de verschillende

opsporingssystemen. Omdat hiervoor tijdens het onderzoek van de Inspectie nog geen oplossing was, verwacht de Inspectie niet dat alle korpsen voor het einde van 2008 wél conform de afspraken informatie over opsporingsonderzoeken via BlueView aan elkaar beschikbaar stellen. De Inspectie OOV vindt de onvolledigheid van de opsporingsgegevens die via BlueView beschikbaar zijn, een serieuze tekortkoming. Zij stelt vast dat BlueView niet alle opsporingsgegevens bevat waarvan is afgesproken dat die in 2008 via BlueView beschikbaar zouden zijn. Zij concludeert dan ook dat BlueView nog niet volledig volgens de afspraak in gebruik is bij alle korpsen. De Inspectie verwacht wel dat eind 2009 de meeste tekortkomingen zullen zijn opgelost. Hiervoor is wel blijvende managementaandacht vanuit de korpsen vereist.

Het kabinet en de korpsbeheerders hebben voorts afgesproken dat eind 2008 een *kenniscentrum personeelsvoorziening* is ingericht waar gegevens worden verzameld over de in-, door- en uitstroom van personeel en over personeelsbezetting, een en ander ten behoeve van beleidsvorming. Eind oktober 2008 waren er, buiten de aanstelling van een kwartiermaker per 1 november 2008, de detachering van een medewerker en de inhuur van een externe tot eind 2008, nog geen detacheringovereenkomsten of aanstellingsbesluiten voor medewerkers van het kenniscentrum. Wel was er overeenstemming over de financiering en formatie van het kenniscentrum. Er waren echter op dat moment nog geen afspraken gemaakt over de beschikbaarheid van de benodigde kwantitatieve en kwalitatieve gegevens. De vtsPN, waarbij het kenniscentrum wordt ondergebracht, was ook nog niet begonnen met de verzameling van de relevante gegevens. Volgens de Inspectie OOV is het daarom niet reëel om te verwachten dat het kenniscentrum eind 2008 zal zijn ingericht.

Een andere afspraak betreft de *harmonisatie arbeidsvoorwaarden politie (HAP)*. De afspraak komt erop neer dat eind 2008 regionale verschillen in arbeidsvoorwaarden overeenkomstig de CAO-afspraken worden afgebouwd. De korpsen moeten die arbeidsvoorwaardelijke regelingen waarover afspraken zijn gemaakt in het landelijke overleg met de politievakorganisaties hebben vervangen dan wel moeten zijn gestart met de vervanging door de nieuwe geharmoniseerde regelingen. De essentie van deze afspraak is dat de korpsen vooruitlopend op de formele inwerkingtreding van de nieuwe geharmoniseerde regelingen die regelingen al invoeren, en wel uiterlijk op de data die met de politievakorganisaties zijn afgesproken. De Inspectie heeft vastgesteld dat alle korpsen hebben voldaan aan de afspraken die hierover zijn gemaakt.

De laatste samenwerkingsafpraak die de Inspectie OOV heeft getoetst, betreft de inrichting van een *Expertisecentrum Europese aanbestedingen*. Volgens de afspraak wordt dit expertisecentrum in 2008 ingericht binnen de vtsPN. De Inspectie heeft vastgesteld dat aan de organisatorische, personele en financiële normen voor de inrichting van het expertisecentrum is voldaan en dat de betreffende unit van de vtsPN is gestart met het aanpassen van de procedures aan de nieuwe organisatie en werkwijze. Op grond

daarvan komt de Inspectie dan ook tot de slotsom dat het expertisecentrum eind 2008 binnen de vtsPN is ingericht.

In onderstaand schema zijn per samenwerkingsafspraken de verwachtingen van de Inspectie OOV weergegeven.

Samenwerkingsafspraken	Verwachting over eind 2008	Verwachting over eind 2009
Basisvoorziening Handhaving	<i>(Afspraak: minstens dertien korpsen hebben de implementatie afgerond, een aantal korpsen is met de implementatie gestart)</i> Negen korpsen hebben de implementatie van BVH geheel afgerond, één korps grotendeels, drie andere korpsen zijn met de implementatie van BVH gestart.	<i>(Afspraak: de overige korpsen hebben de implementatie afgerond)</i> Vijfentwintig korpsen hebben de implementatie van BVH afgerond, één korps zal de implementatie van BVH in 2010 afronden.
Basisvoorziening Opsporing	<i>(Afspraak: tenminste twintig korpsen hebben de implementatie afgerond; de overige korpsen zijn gestart)</i> Zestien korpsen hebben de implementatie van BVO afgerond. Het beschikbaar stellen van de opsporingsinformatie door de korpsen blijft nog achter.	<i>(Afspraak: de overige korpsen hebben de implementatie afgerond)</i> Alle korpsen hebben de implementatie van BVO afgerond.
Basisvoorziening Capaciteitsmanagement	<i>(Afspraak: tenminste twaalf korpsen hebben de implementatie afgerond, de overige korpsen zijn gestart)</i> Vijftien korpsen hebben de implementatie van BVCM op 1 januari 2009 afgerond. Alle overige korpsen zijn gestart.	<i>(Afspraak: alle korpsen hebben de implementatie afgerond)</i> Alle korpsen hebben de implementatie van BVCM op 1 januari 2010 afgerond.
Applicatie BlueView	<i>(Afspraak: BlueView is in gebruik bij alle korpsen)</i> BlueView is niet volledig op de afgesproken wijze in gebruik bij alle korpsen. Het beschikbaar stellen van de opsporingsinformatie door de korpsen blijft nog achter.	Niet van toepassing
Kenniscentrum personeelsvoorziening	<i>(Afspraak: er is een kenniscentrum ingericht)</i> Het is geen reële verwachting dat het kenniscentrum personeelsvoorziening volledig zal zijn ingericht.	Niet van toepassing
Harmonisatie arbeidsvoorwaarden politie	<i>(Afspraak: de korpsen hebben arbeidsvoorwaarden waarover afspraken zijn gemaakt vervangen dan wel zijn gestart met vervanging door de nieuwe geharmoniseerde regelingen)</i> Alle korpsen hebben de betreffende arbeidsvoorwaardelijke regelingen vervangen dan wel zijn gestart met de vervanging door de nieuwe geharmoniseerde regelingen.	Niet van toepassing
Expertisecentrum Europese aanbestedingen	<i>(Afspraak: er is een expertisecentrum ingericht)</i> Het expertisecentrum Europese aanbestedingen is binnen de vtsPN ingericht.	Niet van toepassing



# Algemeen deel



1

1.1

## AANLEIDING EN ACHTERGROND

Het kabinet heeft een extra impuls gegeven aan het veiliger maken van Nederland. Op het terrein van de organisatie en het functioneren van de politie staat in het coalitieakkoord<sup>1</sup>: '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.' Om de gewenste samenwerking te realiseren hebben de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en van Justitie met de korpsbeheerders medio 2007 op negentien punten afspraken gemaakt, de zogenaamde samenwerkingsafspraken politie 2008<sup>2</sup>. De afspraken hebben betrekking op ICT, personeel, materieel en bovenregionale samenwerking. De samenwerkingsafspraken politie 2008 zijn te vinden in bijlage I. De 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. Onderdeel van de samenwerkingsafspraken is dat de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (Inspectie OOV) vanaf medio 2008 de behaalde resultaten in de korpsen zal toetsen.

1.2

## VERZOEK VAN DE MINISTERS VAN BZK EN VAN JUSTITIE

De ministers van BZK en van Justitie hebben de Inspectie OOV verzocht om zeven van de negentien samenwerkingsafspraken te toetsen<sup>3</sup> (zie bijlage II). Het gaat om afspraken over de Basisvoorziening Opsporing (BVO), de Basisvoorziening Handhaving (BVH), de Basisvoorziening Capaciteitsmanagement (BVCM), de applicatie BlueView, het kenniscentrum ten behoeve van personeelsgegevens, de afbouw van de regionale verschillen in arbeidsvoorwaarden (harmonisatie arbeidsvoorwaarden politie (HAP)) en het expertisecentrum Europese aanbestedingen. De Inspectie OOV is voor deze zeven afspraken ingeschakeld omdat de werking hiervan in het veld moet worden onderzocht. Ten aanzien van de overige twaalf afspraken heeft de Inspectie OOV geen rol.

De ministers hebben de Inspectie OOV in hun brief van 7 januari 2008 concreet gevraagd te onderzoeken wat de stand van zaken is ten aanzien van de uitvoering van de afspraken bij de korpsen en aan te geven of het een reële verwachting is dat eind

1 Coalitieakkoord Samen werken, samen leven. Kamerstukken II, 2006-2007, 30891, nr. 4.

2 Samenwerkingsafspraken politie 2008; Kamerstukken II, 2007-2008, 30880, nr. 6.

3 Brief Toetsen samenwerkingsafspraken politie 2008, d.d. 7 januari 2008.

2008 de afspraken gerealiseerd zullen worden. Daarnaast hebben de ministers verzocht om bij de afspraken die zijn gemaakt over te behalen resultaten in het jaar 2009 aan te geven of de korpsen bij de uitvoering van deze afspraken op schema liggen en of met zekerheid kan worden gesteld dat de implementatie in 2009 wordt afgerond. De ministers hebben de Inspectie OOV gevraagd het onderzoek uit te voeren in de periode augustus 2008 – oktober 2008.

In een bijlage bij hun brief hebben de ministers hun verzoek per afspraak nader geconcretiseerd. Deze concretisering heeft invloed op de reikwijdte en diepgang van het onderzoek. Het onderzoek richt zich niet op doelmatigheid, effectiviteit, kwaliteit van de technische systemen en implementatieprocessen van de samenwerkingsafspraken voor zover dit niet nadrukkelijk deel uit maakt van een te toetsen afspraak. Beide ministers hebben de Inspectie OOV verzocht uiterlijk 15 november 2008 te rapporteren over haar bevindingen. Het rapport van de Inspectie OOV wordt samen met de derde voortgangsrapportage van de korpsbeheerders betrokken bij het besluit van het kabinet over het al dan niet voortzetten van de behandeling van het wetsvoorstel tot invoering van een landelijke politieorganisatie.

De Inspectie OOV realiseert zich dat er mogelijk relevante omstandigheden zijn die na het vaststellen van de samenwerkingsafspraken zijn gewijzigd. Indien dat zo is geweest, heeft dit de ministers van BZK en van Justitie vooralsnog geen aanleiding gegeven die afspraken bij te stellen. De Inspectie is bij haar beoordeling dan ook uitgegaan van de ongewijzigde afspraak. Het is aan de ministers om te bepalen in hoeverre gewijzigde omstandigheden van invloed zijn op de uiteindelijke beoordeling van de inspanningen van de korpsen.

### 1.3 **AANPAK ONDERZOEK**

Het onderzoek is verdeeld in drie fasen:

- 1 voorbereidingsfase: februari – augustus 2008;
- 2 uitvoeringsfase: augustus – oktober 2008;
- 3 rapportagefase: november 2008.

#### 1.3.1 **VOORBEREIDINGSFASE**

De Inspectie OOV heeft ten behoeve van de aanpak van het onderzoek in de voorbereidingsfase een overall plan van aanpak - met voor elke samenwerkingsafpraak deelplannen - opgesteld. Deze plannen vormden de basis voor het verder uitwerken van de onderzoeks aanpak en de toetsingskaders.

De centrale vraagstelling bij het onderzoek luidt:

- 1 Wat is de stand van zaken ten aanzien van de uitvoering van de zeven afspraken per augustus / september 2008 bij de korpsen en de voorziening tot samenwerking Politie Nederland (vtsPN) en hoe reëel is de verwachting dat eind 2008 die afspraken gerealiseerd zullen worden?
- 2 Liggen de korpsen en de vtsPN, bij de afspraken die zijn gemaakt over te behalen resultaten in het jaar 2009, bij de uitvoering van deze afspraken op schema en kan met zekerheid worden gesteld dat de implementatie in 2009 wordt afgerond?

Een aanzienlijk deel van deze centrale vraagstelling richt zich op het doen van uitspraken over situaties in de toekomst, dat wil zeggen eind 2008 en in een aantal gevallen eind 2009. Met name ten aanzien van het verzoek uitspraken te doen over de situatie van eind 2009 heeft de Inspectie aangegeven dat zij dergelijke uitspraken niet met absolute zekerheid kan doen. Wel heeft zij bij de ontwikkeling van de toetsingskaders – daar waar relevant – indicatoren benoemd op basis waarvan zij zo zorgvuldig mogelijke uitspraken over toekomstige situaties kan doen. De Inspectie wijst er desondanks op dat er in de toekomst altijd omstandigheden kunnen zijn die maken dat de realisatie van een samenwerkingsafpraak in de loop van 2009 anders kan zijn dan zij in dit rapport heeft beschreven.

De centrale vraagstelling is voor elk van de te toetsen afspraak in deelvragen uitgewerkt. In de deelrapporten worden deze deelvragen per samenwerkingsafpraak beantwoord.

Bij deze uitwerking is een generieke werkwijze gevolgd, namelijk:

- formuleren deelvragen;
- benoemen van indicatoren en opstellen van normenkaders;
- opstellen vragenlijsten en – daar waar relevant – de lijsten voor de praktijktoetsen. Hoewel de zeven afspraken gezamenlijk binnen het onderzoek van de Inspectie zijn onderzocht, kende elke afspraak zijn eigen dynamiek en daardoor een eigen aanpak binnen het onderzoek.

Bij de uitwerking van de toetsingskaders zijn bij elke samenwerkingsafpraak die normen in de toetsingskaders opgenomen die cruciaal zijn voor het realiseren van die afspraak.

Voor het opstellen van de toetsingskaders is regelmatig contact geweest met de landelijke projectleiders van de politie en medewerkers van de ministers van BZK en van Justitie. Daarnaast is er tijdens de voorbereiding en uitvoering van het onderzoek periodiek afgestemd met een begeleidingscommissie die bestond uit ambtelijke vertegenwoordigers van de ministeries van BZK en van Justitie en een vertegenwoordiger van het Korpsbeheerdersberaad (KBB) en de Raad van Hoofdcommissarissen (RHC).



De toetsingskaders zijn – als normenkaders – voor het begin van het veldonderzoek voorgelegd aan de directeur Politie en Veiligheidsregio's van het ministerie van BZK en de directeur Rechtshandhaving en Criminaliteitsbestrijding van het ministerie van Justitie. Beiden zijn het eens met de uitwerking van de normering zoals de Inspectie OOV dat in de normenkaders heeft opgenomen. Tevens zijn deze normenkaders afgestemd met de vertegenwoordiger van het KBB en de RHC. De Inspectie OOV heeft actief gecommuniceerd met de betrokken partijen. Vastgestelde plannen en toetsingskaders zijn op de internetsite van de Inspectie OOV geplaatst, regionale contactpersonen zijn voortdurend geïnformeerd en er is een toelichting op het onderzoek gegeven aan de Raad van Hoofdcommissarissen en het dagelijks bestuur van het KBB.

Het onderzoek van de Inspectie OOV diende in de periode van augustus 2008 – oktober 2008 plaats te vinden, om een zo actueel mogelijk beeld te schetsen. Daarom was een belangrijk deel van het onderzoek naar de basisvoorzieningen gericht op het doen van voorspellende uitspraken over de stand van zaken eind 2008 respectievelijk eind 2009. Veel korpsen hadden ten tijde van het onderzoek immers nog niet alle basisvoorzieningen geïmplementeerd. Ten behoeve van dit onderdeel heeft de Inspectie OOV met ondersteuning van prof. dr. J. Bossert, hoogleraar aan de Universiteit Nyenrode, voor drie basisvoorzieningen (BVH, BVO en BVCM) een logisch model ontworpen dat als hulpmiddel heeft gediend om voor elk van die drie samenwerkingsafspraken meer betrouwbare voorspellende uitspraken te kunnen doen. Deze modellen zijn verwerkt in de toetsingskaders.

De Inspectie OOV heeft voor het onderzoek naar de technische implementatie en naar een deel van het feitelijke gebruik van de basisvoorzieningen door de korpsen Het Expertise Centrum (HEC) ingeschakeld. HEC heeft bij de zeven verzorgingsgebieden<sup>4</sup> (VG's) van de vtsPN onderzoek gedaan naar de technische implementatie, de mogelijkheden tot gebruik door de korpsen en het feitelijke gebruik van de systemen door de korpsen. Voor het vergaren van bewijs voor beschikbaarheid en daadwerkelijk gebruik en beheer van de basisvoorzieningen heeft HEC een lijst met vijftien indicatoren opgesteld. Die hebben als basis gediend voor de interviews met projectleiders en beheerders van de basisvoorzieningen op landelijk niveau en bij de vtsPN-verzorgingsgebieden/rekencentra. Per indicator is, voor zover van toepassing, tevens gevraagd om documenten te mogen ontvangen en/of schermen met informatie over beheer en gebruik van de basisvoorzieningen te bekijken.

Op basis van de langs deze weg verkregen bewijs en professioneel inzicht als IT-auditors hebben de HEC-onderzoekers de in hun rapport vermelde conclusies getrokken over beschikbaarheid en feitelijk gebruik van elk van de vier basisvoorzieningen, alsmede verwachtingen uitgesproken ten aanzien van de verdere uitrol bij verzorgingsgebieden en korpsen van de basisvoorzieningen BVCM en BVH.

4 Binnen de Nederlandse politie zijn er zeven VG's: één landelijk VG en zes bovenregionale VG's. Deze VG's verzorgen de ICT-voorzieningen voor de politiekorpsen.

Bevindingen en bewijs voor de conclusies in het rapport zijn gebaseerd op:

- de verkregen documentatie;
- de door hen verkregen persoonlijke waarnemingen in de beheerruimten bij de rekencentra;
- de interviews.

Feiten, observaties en opmerkingen van geïnterviewden zijn door de onderzoekers op waarde geschat en in verband gebracht met concrete technische informatie in documenten, bij waarneming en uit andere interviews. De analyse op het niveau van de samenhang van de vijftien technische indicatoren heeft geresulteerd in de conclusies in het rapport over de technische beschikbaarheid van de basisvoorzieningen bij de VG's en waar nodig over bijzonderheden over het gebruik bij korpsen. HEC heeft zijn bevindingen ten aanzien van de technische implementatie en het feitelijke gebruik van elke basisvoorziening afzonderlijk aan de Inspectie OOV gerapporteerd<sup>5</sup>. Deze bevindingen zijn in het deelrapport van elke basisvoorziening verwerkt.

De samenwerkingsafspraken die betrekking hebben op BVH, BVO, BVCM, BlueView en HAP zijn bij alle politiekorpsen en de vtsPN getoetst. Ter voorbereiding op de interviews en de praktijktoetsen heeft de Inspectie OOV in mei 2008 enquêtes naar de korpsen gestuurd en documenten opgevraagd. Voordat deze enquêtes werden verstuurd, heeft de Inspectie OOV in het korps Utrecht een pilot uitgevoerd om te onderzoeken of de opgestelde enquêtevragen adequate en betrouwbare informatie zouden opleveren. Deze pilot heeft tot enkele aanpassingen in de definitieve enquêtes geleid.

Gezien de aard van de vraagstelling bij de basisvoorzieningen (stand van zaken – reële verwachting implementatie eind 2008 – zekerheid met betrekking tot afronding eind 2009) was het essentieel om gedurende de twee onderzoeksmaanden alle korpsen te onderzoeken, omdat elk korps voor elke basisvoorziening tot eind 2009 een eigen implementatietraject kent. Het onderzoek of met een basisvoorziening wordt gewerkt dan wel dat de voorbereidingen voor de implementatie ervan conform het daarvoor vastgestelde plan is verlopen, is in elk korps steekproefsgewijs – dat wil zeggen bij een adequate selectie personen en processen per korps – uitgevoerd.

De deelonderzoeken naar het kenniscentrum personeelsgegevens en naar het expertisecentrum Europese aanbestedingen zijn uitgevoerd bij de vtsPN.

### 1.3.2 **UITVOERINGSFASE**

Het feitelijke onderzoek bij de korpsen en de vtsPN vond plaats in de periode van 19 augustus tot en met 7 oktober 2008. De planning van de bezoeken was zodanig dat de Inspectie OOV in die periode per organisatie een zo compleet mogelijk beeld van geïmplementeerde en ingerichte afspraken zou kunnen krijgen. De onderzoeken bij de politiekorpsen zijn uitgevoerd door in totaal vijf vaste Inspectie-interviewteams. Tijdens het bezoek werden gesprekken gevoerd met regionale projectleiders en werden praktijktoetsen gehouden met medewerkers die met reeds geïmplementeerde basisvoorzieningen werkten. Ook werden aanvullende documenten ingezien en werden de

eerder toegestuurde enquêtes op actualiteit geverifieerd. Alle rekencentra van de vtsPN zijn in die periode onderzocht door IT-auditors van HEC. Van alle interviews zijn gespreksverslagen gemaakt die ter verificatie aan de geïnterviewden zijn voorgelegd. Na de laatste korpsbezoeken heeft de Inspectie OOV, daar waar relevant en mogelijk, nog aanvullende informatie bij korpsen en vtsPN opgevraagd om de meest actuele situatie te kunnen betrekken bij de uiteindelijke analyse. Aanvullende informatie tot 1 november 2008 is in het rapport verwerkt.

### 1.3.3 **RAPPORTAGEFASE**

Aan de hand van de bevindingen van haar onderzoek heeft de Inspectie analyses uitgevoerd. De bevindingen, analyses en beoordelingen staan in de deelrapporten, die in het specifieke deel van dit rapport zijn opgenomen. Een beknopte weergave van de analyse en beoordeling per samenwerkingsafpraak is tevens in hoofdstuk 1.4 van dit rapport opgenomen.

Dit rapport is, voordat het definitief is opgesteld, ter verificatie voorgelegd aan de opdrachtgevers en aan de voorzitter van het Korpsbeheerdersberaad.

#### *Review door de Algemene Rekenkamer*

De Tweede Kamer hecht veel belang aan de uitkomst van het onderzoek van de Inspectie OOV naar de samenwerkingsafspraken. De minister van BZK heeft de Tweede Kamer toegezegd om de Algemene Rekenkamer te vragen om vanuit haar professionele kennis en ervaring te kijken naar de onderzoeksopzet van de Inspectie OOV. Daarbij staat de vraag centraal of de onderzoeksmethodiek van de Inspectie voldoende waarborgen in zich heeft om betrouwbare uitspraken te kunnen doen over de door de beide ministers aan de Inspectie gestelde vragen.

De Algemene Rekenkamer heeft de resultaten van haar onderzoek, vergezeld van een bestuurlijke reactie van de ministers van BZK en van Justitie, op 31 oktober 2008 gepubliceerd. De Rekenkamer oordeelde in haar rapport dat de organisatie van het onderzoek van de Inspectie in opzet op orde is. Ook gaf de Rekenkamer aan dat de onderzoeksmethodiek op een groot aantal onderdelen goed doordacht en bruikbaar is, maar dat een aantal aspecten nog verbetering behoefde. De Inspectie heeft – daar waar van toepassing en toegezegd – de opmerkingen van de Rekenkamer verwerkt.

### 1.4 **ANALYSE EN BEOORDELING SAMENWERKINGSAFSPRAKEN**

In dit hoofdstuk zijn per samenwerkingsafpraak de uitkomsten van het onderzoek van de Inspectie OOV beschreven. Allereerst wordt de afspraak vermeld die de ministers en de korpsbeheerders hebben gemaakt. Daarna wordt ingegaan op de analyse en de beoordeling van de Inspectie. Voor de uitgebreide beschrijving van de onderzoeksopzet en de bevindingen wordt verwezen naar de deelrapporten in het specifieke deel van dit rapport.



### Afspraak

'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.'

### Analyse en beoordeling

BVH is het landelijke geautomatiseerde basissysteem voor alle kernprocessen van de politie en wordt tevens gebruikt voor sturings-, informatie- en ondersteuningsdoeleinden. Met dit systeem kunnen bijvoorbeeld meldingen worden geregistreerd, aangiftes worden verwerkt en incidenten worden afgehandeld. De Inspectie OOV heeft getoetst of BVH technisch en organisatorisch is geïmplementeerd en of er door de medewerkers in de korpsen daadwerkelijk mee wordt gewerkt.

### Stand van zaken augustus/september 2008

De Inspectie OOV heeft vastgesteld dat BVH technisch gezien bij vier van de zes VG's is geïnstalleerd; bij twee andere VG's, West en Zuid West, was de installatie nog niet afgerond. De korpsen van deze twee VG's gaan alle pas in de tweede helft van 2009 over op BVH. Installatie van BVH bij de VG's verliep volgens planning.

De korpsbeheerders hebben in april 2008 beide ministers geïnformeerd over vertraging van de invoering van BVH. De implementatiekalender van de vtsPN is dienovereenkomstig bijgesteld: implementatie van BVH in 2008 bij tien korpsen en in 2009 bij de overige zestien korpsen. Dit heeft overigens niet geleid tot bijstelling van de oorspronkelijke afspraak dat eind 2008 ten minste dertien korpsen de implementatie van BVH moeten hebben afgerond.

Qua organisatie waren alle korpsen tijdens het onderzoek bezig dan wel klaar met de voorbereidingen voor de invoering van BVH. Feitelijk was BVH in augustus/september 2008 in gebruik bij twee korpsen (Limburg-Zuid en Flevoland). Beide korpsen maken daadwerkelijk gebruik van BVH en invoer in het oude systeem (X-pol) is niet meer mogelijk. Bij Limburg-Zuid maakten ruim 300 personen tegelijkertijd gebruik van BVH. De Inspectie OOV vindt dat voor een korps van ongeveer 1.800 fte's een plausibel aantal voor het daadwerkelijke gebruik. Voor Flevoland was dit aantal niet bekend. Na de invoering van BVH bij Limburg-Zuid zijn verschillende technische problemen gebleken, zoals verlies van data. De vtsPN heeft zich ingespannen om alle technische problemen op te lossen en heeft daartoe een aantal aanpassingen doorgevoerd in het systeem.

Aangezien in Flevoland, dat drie maanden later is overgegaan op BVH, dit soort problemen niet is vastgesteld, gaat de Inspectie OOV ervan uit dat de vtsPN er in ieder geval grotendeels in is geslaagd eerder geconstateerde problemen op te lossen.

### ***Verwachte situatie eind 2008***

Wat betreft de verwachte situatie eind 2008 voor BVH stelt de Inspectie OOV het volgende. Hoewel de implementatie van BVH bij de VG's volgens planning verloopt, is deze omgeven met een groot aantal technische onzekerheden. Daarnaast staat de ontwikkelorganisatie onder druk om meer functionaliteiten te ontwikkelen dan was gepland en de VG's moeten alle zeilen bijzetten om de geplande uitrol van korpsen in het vierde kwartaal van 2008 te ondersteunen. Betrokkenen hebben echter laten weten de in de planning opgenomen technische activiteiten op tijd te kunnen uitvoeren. Ook wat betreft de organisatorische aspecten hebben de projectleiders BVH van de korpsen - met uitzondering van het Korps landelijke politiediensten (KLPD) - die gepland staan om nog in 2008 over te gaan op BVH, laten weten ervan uit te gaan dat ze het gaan halen.

De Inspectie OOV heeft vastgesteld dat deze korpsen tijdens het onderzoek op schema lagen en dat zij ook op andere belangrijke indicatoren, zoals die zijn opgenomen in het normenkader, positief scoren. De Inspectie OOV heeft geen reden om aan te nemen dat deze korpsen de planning niet zullen gaan halen. Een belangrijke indicatie vormt de gang van zaken bij Brabant-Noord in oktober 2008. De geslaagde overstap van dit korps, als eerste BPS (BasisProcessenSysteem)-korps, op BVH sterkt de Inspectie OOV in haar verwachting dat ook de andere korpsen de planning gaan halen. Om daarin te kunnen slagen, is wel nodig dat zij strak de hand zullen houden aan de planning en dat zij vanuit het VG maar met name ook vanuit de vtsPN voldoende ondersteuning krijgen bij de feitelijke overgang naar BVH. Gezien de mededeling van de landelijk projectleider BVH dat hij beschikt over achtereenvolgende voor alle cruciale posities gaat de Inspectie OOV ervan uit dat de vtsPN de benodigde ondersteuning kan (blijven) bieden. Voor het KLPD geldt dat dit korps niet in 2008 integraal zal overstappen op BVH. De implementatie bij de Spoorwegpolitie zal in 2009 plaatsvinden.

In plaats van het afgesproken aantal van dertien korpsen, zullen naar verwachting van de Inspectie OOV negen korpsen de implementatie in 2008 afronden. Een tiende korps, het KLPD, zal de implementatie naar verwachting grotendeels in 2008 afronden. De Inspectie gaat ervan uit dat daarnaast nog drie korpsen in 2008 zullen zijn begonnen met de realisatiefase.

### ***Verwachte situatie eind 2009***

Wat betreft de verwachte situatie van BVH eind 2009 stelt de Inspectie OOV het volgende. In de periode augustus/september 2008 waren alle korpsen, afgezien van de korpsen Limburg-Zuid en Flevoland die BVH al in gebruik hadden genomen, bezig met het treffen van voorbereidingen voor de invoering. Gezien de vroegtijdig verrichte

inspanningen en de ambitie van de korpsen om de implementatie tijdig te kunnen afronden verwacht de Inspectie OOV dat, ondanks de eerder genoemde technische onzekerheden, de korpsen erin zullen slagen de planning te halen. Deze verwachting wordt ook gevoed door de vaststelling dat deze korpsen, ondanks het feit dat de implementatie pas over geruime tijd zal plaatsvinden, positief scoren op veel andere indicatoren van het normenkader. De Inspectie OOV neemt daarbij tevens in overweging dat de ervaringen bij elke nieuwe korpsimplementatie zullen toenemen. Gezien de tot nu toe gebleken samenwerking op alle niveaus (landelijk, VG en korps) gaat zij ervan uit dat deze ervaringen ook in de toekomst zullen worden gedeeld. De korpsen die pas tegen het eind van 2009 staan gepland voor de overstap op BVH zullen daardoor naar verwachting van de Inspectie OOV tegen minder problemen aanlopen dan hun voorgangers. Een uitzondering vormt echter korps Haaglanden, het enige korps dat met het systeem Genesys werkt. Daardoor verkeert dit korps in een bijzondere positie die de overstap naar BVH extra gecompliceerd maakt. Haaglanden houdt er zelf al rekening mee dat het er niet in zal slagen de implementatie in 2009 af te ronden. De landelijk projectleider BVH bevestigde dat en gaf aan er begrip voor te hebben indien wordt besloten de implementatie bij Haaglanden pas in 2010 af te ronden.

Mede daarom verwacht de Inspectie OOV niet dat dit korps eind 2009 in zijn geheel zal overstappen op BVH. Naar verwachting van de Inspectie OOV zullen eind 2009 dan ook 25 van de 26 korpsen de implementatie van BVH hebben afgerond.

#### 1.4.2 BASISVOORZIENING OPSPORING

##### Afspraak

'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.'

##### Analyse en beoordeling

BVO is een informatiesysteem dat wordt gebruikt om op een landelijk uniforme wijze de informatiehuishouding en informatiedeling in het opsporingsproces te ondersteunen. BVO is een gegevensbank waarin informatie over opsporingsonderzoeken en specifiek benoemde opsporingsdoelen worden opgeslagen. De Inspectie OOV heeft getoetst of BVO technisch en organisatorisch is geïmplementeerd en of er door de medewerkers in de korpsen daadwerkelijk mee wordt gewerkt.

### *Stand van zaken augustus/september 2008*

Voor wat betreft de technische implementatie heeft de Inspectie vastgesteld dat BVO bij de rekencentra van de zes verzorgingsgebieden daadwerkelijk is geïmplementeerd, waarbij is geconstateerd dat BVO in alle korpsen is geïnstalleerd. Wel is komen vast te staan dat de koppeling van BVO met BlueView voor vijf van de zes VG's tijdens het onderzoek niet operationeel is. Ondanks dat dit buiten de scope van dit deelonderzoek valt, is het wel een belangrijk aandachtspunt omdat dit negatieve gevolgen heeft voor de landelijke informatiedeling via BlueView. De vtsPN heeft aangegeven dat dit eind 2008 zal zijn opgelost. De Inspectie OOV concludeert op basis van haar bevindingen dat BVO technisch is geïmplementeerd.

De Inspectie OOV stelt voor wat betreft de organisatorische implementatie (harmonisatie werkprocessen, opleidingen, inrichting organisatie en toekenning autorisaties) vast dat negen korpsen deze aspecten voldoende hebben geïmplementeerd. De overige zeventien korpsen hebben dit gedeeltelijk geïmplementeerd.

De Inspectie heeft vastgesteld dat het werkproces Algemeen Rechercheren bij deze zeventien korpsen namelijk niet of niet volledig is gestandaardiseerd. Ondanks dat dit proces landelijk is gestandaardiseerd en voorgeschreven, blijven deze politiekorpsen toch de volgens hen meest werkbare werkmethoden toepassen. Deze zijn vaak afgestemd op eigen structuur en werkwijze en kunnen daarmee afwijken van de landelijke gestandaardiseerde opsporingsprocessen. Algemeen rechercheren wordt hierdoor niet één op één overgenomen door de korpsen, waardoor de uniformiteit van de landelijke werkwijze in het gedrang komt.

Het aantal opgeleide medewerkers ligt in alle korpsen in lijn met het aantal medewerkers dat volgens de planning dient te zijn opgeleid. Het opleidingstraject voor BVO is een omvangrijke klus geweest dat ten tijde van het onderzoek in nagenoeg alle korpsen was afgerond.

Uit de gebruikersstatistieken blijkt dat het aantal gebruikers bij de korpsen plausibel is in vergelijking tot de grootte van de korpsen. Over het algemeen tonen de korpsen overtuigende aantallen van concurrent users (gelijktijdige gebruikers) van BVO. Belangrijke kanttekening die de Inspectie maakt is dat korpsen wel hun eigen afweging kunnen maken om zaken wel of niet in BVO te verwerken of met een extra zware rubricering af te schermen van zicht daarop buiten de Criminele Inlichtingen Eenheid. Daarnaast worden zaken die eigenlijk wel in BVO thuishoren, bewust 'kleiner gemaakt' waardoor ze niet in BVO hoeven te worden opgenomen maar in BPS, X-pol, Genesys en/of BVH kunnen worden verwerkt.

Op basis van de interviews met de regionale projectleiders en de praktijktoetsen heeft de Inspectie ook vastgesteld dat de werkwijze voor BVO nog niet op alle onderdelen volledig is beschreven. Voor de onderdelen waarbij wel een beschrijving is, conformeren niet alle medewerkers in de korpsen zich hieraan. Wel blijkt dat in alle korpsen gegevens in BVO zijn ingevoerd maar dit zijn dus niet alle relevante gegevens die in BVO zouden moeten worden ingevoerd. Met name de afsprakenmutatie leidt (indien

aangemaakt) tot niet-uniforme invoer. Deze mutatie wordt in veel gevallen helemaal niet aangemaakt, op een andere manier aangemaakt, of vastgelegd in andere applicaties dan BVO. Hierdoor komt er geen volledige uniforme landelijke informatiedeling tot stand.

De medewerkers zijn – afhankelijk van hun autorisatie – over het algemeen in staat de gevraagde informatie te raadplegen. De mate van gebruik verschilt echter nogal. Uit het onderzoek bleek dat korpsen in meer of mindere mate terughoudend te zijn in het beschikbaar stellen van opsporingsinformatie aan elkaar. Ten aanzien van de invoer van gegevens in BVO worden de aanwezige functionaliteiten (startmutaties, Melding Recherche Onderzoek en afsprakenmutaties) niet volledig benut. Dit duidt op niet-uniform gebruik van de basisvoorziening. Uit het onderzoek is verder gebleken dat het beperkte gebruik van BVO op de Infodesk in zeven regio's geen garantie biedt voor een juiste opslag van gegevens. Daarnaast is uit het onderzoek gebleken dat in vijftien korpsen gegevensopslag plaatsvindt in andere systemen dan BVO, zoals Excel en MS-Word. De beoogde landelijke informatiedeling komt op deze manier in het gedrang.

### ***Verwachte situatie eind 2008***

Volgens de afspraak dienen in 2008 ten minste twintig korpsen de implementatie te hebben afgerond en de overige korpsen met de implementatie te zijn gestart. Het blijkt dat alle korpsen BVO technisch hebben geïmplementeerd. Van de zeventien korpsen die BVO deels in organisatorische zin hebben geïmplementeerd, verwacht de Inspectie OOV dat zeven korpsen de organisatorische implementatie voor het eind van 2008 zullen afronden. Samen met de negen korpsen die de implementatie in organisatorische zin reeds afgerond hebben, komt het totaal aantal korpsen dat eind 2008 BVO in organisatorische zin volledig zal hebben geïmplementeerd daarmee op zestien. In geen van de korpsen wordt BVO op dit moment geheel volgens de doelstelling van het systeem gebruikt. Door de manier waarop BVO daadwerkelijk wordt gebruikt, is er geen sprake van volledige landelijke informatiedeling en een landelijk uniform gebruik van BVO. Om het daadwerkelijke gebruik van BVO conform een landelijk uniforme werkwijze te laten plaatsvinden, zal er een inspanning gepleegd moeten worden op het gebied van het opnieuw opleiden en/of instrueren van de medewerkers, aangescherpte sturing en harmonisatie van de werkprocessen. Ook zal de door de Inspectie geconstateerde terughoudendheid bij politiemedewerkers om informatie landelijk te delen, moeten worden aangepakt.

Het politieveld pakt de door zichzelf al gesignaleerde knelpunten rond BVO op. Zo wordt eind 2008 een nieuwe versie van BVO opgeleverd en heeft de landelijke projectleiding aan de korpsen aangegeven dat er verhoogde managementaandacht moet worden gegeven aan de knelpunten. Deze inspanningen zullen echter tijd kosten. De Inspectie OOV verwacht niet dat deze inspanningen voor het eind van 2008 bij alle korpsen al volledig zullen zijn doorgevoerd omdat het naast technische aanpassingen ook veranderingen in de werkwijze van medewerkers betreft.



De Inspectie OOV stelt op basis van haar bevindingen vast dat hoogstwaarschijnlijk zestien korpsen de implementatie van BVO eind 2008 zullen hebben afgerond.

### **Verwachte situatie eind 2009**

Voor wat betreft de verwachte situatie eind 2009 verwacht de Inspectie dat BVO bij alle korpsen zal zijn geïmplementeerd. Hierbij vindt de Inspectie het wel noodzakelijk dat de vtsPN, (inclusief de VG's) en de korpsen blijvend investeren in de verdere afronding van de harmonisatie van de werkprocessen, in de sturing en in het vergroten van het draagvlak voor het delen van informatie. De Inspectie heeft bij haar onderzoek vastgesteld dat de stand van zaken rond opleiding, de autorisaties en de inrichting van de (project)organisatie bij geen van de korpsen een risico vormen voor het realiseren van de implementatie van BVO voor het einde van 2009.

Ten aanzien van het daadwerkelijke gebruik van BVO is de Inspectie OOV van oordeel dat de afspraak eind 2009 gehaald kan worden. Voorwaarde hiervoor is wel dat er geïnvesteerd wordt in de verdere ontwikkeling van de managementinformatiemodule in BVO én dat er daadwerkelijk mee gestuurd gaat worden. Het daadwerkelijke gebruik van BVO staat of valt met de mate waarin het management van elk korps zich eraan committeert en de medewerkers stuurt op het gebruik van BVO. Informatie uit het onderzoek wijst uit dat dit commitment én de verscherpte sturing vanuit het management zullen gaan plaatsvinden.

De Inspectie OOV stelt op basis van haar bevindingen vast dat hoogstwaarschijnlijk alle korpsen de implementatie van BVO eind 2009 zullen hebben afgerond.

## 1.4.3

### **BASISVOORZIENING CAPACITEITSMANAGEMENT**

#### **Afspraak**

'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.'

#### **Analyse en beoordeling**

BVCM is een geautomatiseerd systeem waarmee de planning en activiteiten van de politie gestandaardiseerd in roosters kunnen worden vastgelegd en verwerkt. Het moet leiden tot een verbeterde inzet van de politie en tot meer rust in de roosters. De Inspectie OOV heeft getoetst of BVCM technisch en organisatorisch is geïmplementeerd en of er door de medewerkers in de korpsen daadwerkelijk mee wordt gewerkt.

### **Stand van zaken augustus/september 2008**

De Inspectie OOV heeft geconstateerd dat BVCM draait in versie 1.12, centraal op de technische infrastructuur in het rekencentrum van het landelijke VG.

Feitelijk was BVCM in augustus/september 2008 bij twee korpsen (Drenthe en Noord-Holland Noord) geïmplementeerd en in gebruik. De Inspectie OOV heeft onder andere door middel van praktijktoetsen vastgesteld dat er bij deze korpsen roosters in BVCM worden ingevoerd, dat de eindgebruiker zijn uren op basis van dit rooster verantwoordt en dat de verantwoorde uren worden gefiatteerd door diens leidinggevende. De overige korpsen zijn begonnen met de organisatorische implementatie.

### **Verwachte situatie eind 2008**

De Inspectie OOV heeft geconstateerd dat de opstart en de projectsturing bij de korpsen over het algemeen voldoende prioriteit bij de korpsleiding genieten. Zeven korpsen zijn van mening dat de ondersteuning dan wel bijstand van de vtsPN aan de korpsen ontoereikend is en/of dat de vtsPN onvoldoende toegerust is om de gelijktijdige invoering van BVCM bij een zo groot aantal korpsen te begeleiden. Volgens die korpsen kan de vtsPN door een tekort aan capaciteit de aanvankelijk toegezegde ondersteuning niet bieden. De vtsPN heeft dit probleem onderkend en heeft aangegeven dat de oplossing wat de vtsPN betreft niet op projectniveau maar op organisatieniveau ligt. De Inspectie OOV verwacht op basis van de resultaten van de twee korpsen die BVCM hebben geïmplementeerd, op basis van de al lopende activiteiten van de korpsen die met de implementatie bezig zijn en op basis van de aanvullende maatregelen die de vtsPN neemt, dat dit knelpunt tijdig zal worden opgelost.

De Inspectie OOV verwacht dat het korps Gelderland-Zuid, gezien het vergevorderde stadium van de implementatie, begin november 2008 (en daarmee vóór 2009) BVCM zal hebben ingevoerd. Zo zijn autorisaties toegekend, opleidingen uitgevoerd en is de beheerfunctie ingericht. Daarnaast volgt het korps de implementatiekalender steeds nauwgezet.

Twaalf<sup>6</sup> korpsen hebben aangegeven dat ze niet eind 2008 maar op 1 januari 2009 als korps zullen gaan werken met BVCM. De aanpassingen van de planning hebben de korpsen in samenspraak met de vtsPN gedaan. De datum van 1 januari 2009 zien veel korpsen, tegen het einde van het jaar, als een logisch moment om over te gaan op BVCM. Op dat moment gaat ook de nieuwe planningscyclus van start. De Inspectie OOV vindt dit ook logisch en heeft begrip voor deze keuze.

De Inspectie OOV heeft geconstateerd dat de korpsen die ernaar streven BVCM op 1 januari 2009 in gebruik te nemen, voorzieningen hebben getroffen om BVCM in de staande organisatie te borgen. De technische en organisatorische voorbereidingen in deze korpsen bevonden zich ten tijde van de korpsbezoeken in een afrondende fase. De Inspectie OOV heeft geconstateerd dat deze korpsen organisatorische activiteiten hadden uitgevoerd, gebaseerd op het landelijke Project Initiatie Document. De Inspectie OOV verwacht daarom dat de implementatie van BVCM op 1 januari 2009, gezien de feitelijke voorbereidingen die de Inspectie OOV heeft geconstateerd, bij deze twaalf

6 Het betreft de korpsen IJsselland, Twente, Noord- en Oost-Gelderland, Gelderland-Midden, Zaanstreek-Waterland, Kennemerland, Utrecht, Haaglanden, Hollands Midden, Midden- en West-Brabant, Brabant-Noord en Limburg-Noord.

korpsen waarschijnlijk geen problemen zal opleveren. De Inspectie OOV merkt hierbij wel op dat de gelijktijdige implementatie van BVCM van een groot aantal korpsen zowel organisatorisch als beheermatig een risico met zich mee kan brengen, bijvoorbeeld een toenemende systeembelasting en gelijktijdigheid van organisatie en coördinatie van beheeractiviteiten. De vtsPN heeft aangegeven dat het rekencentrum van het landelijke VG in staat is voldoende capaciteit te genereren bij gelijktijdige invoering van BVCM bij meerdere korpsen. De Inspectie OOV heeft geconstateerd dat de implementatiekalender van de vtsPN in het algemeen nauwgezet wordt gevolgd. In slechts enkele gevallen is daar, gemotiveerd en in overleg met de vtsPN, van afgeweken.

De Inspectie OOV verwacht op basis van de hierboven genoemde overwegingen dat behalve de twee korpsen die BVCM al hebben geïmplementeerd (Drenthe en Noord-Holland Noord) nog dertien andere korpsen BVCM op 1 januari 2009 in gebruik zullen hebben (Gelderland-Zuid) of zullen nemen<sup>7</sup>. Uit het onderzoek is verder naar voren gekomen dat de overige korpsen zijn gestart met de implementatie.

#### **Verwachte situatie eind 2009**

De Inspectie OOV heeft tijdens haar onderzoek geconstateerd dat alle korpsen die BVCM in de loop van 2009 zullen implementeren, zijn begonnen met de organisatorische implementatie van BVCM. Er zijn project- en stuurgroepen geformeerd waarbij de lijn van het landelijke PID is gevolgd. De vtsPN bevestigt dit.

Volgens de implementatiekalender zullen in de loop van 2009 elf korpsen BVCM gaan invoeren, waarvan twee korpsen in de laatste drie maanden van 2009. De korpsen Amsterdam-Amstelland en Rotterdam-Rijnmond hebben gemeld dat zij BVCM per 1 januari 2010 zullen implementeren. Dit is door de vtsPN bevestigd. De datum van 1 januari 2010 zien deze korpsen als een logisch moment om over te gaan op het nieuwe systeem. De Inspectie OOV heeft begrip voor deze keuze.

De Inspectie OOV heeft geconstateerd dat de opstart en de projectsturing bij de korpsen over het algemeen voldoende prioriteit genieten bij de leiding van de korpsen. Bij de meeste korpsen zijn de plannings gereed voor de opleiding, autorisaties en de overdacht naar de staande organisatie. Gezien het feit dat deze korpsen pas over geruime tijd overgaan op BVCM heeft de Inspectie OOV tijdens haar onderzoek bij hen nog geen gebruik kunnen vaststellen.

De Inspectie OOV heeft geconstateerd dat de implementatiekalender van de vtsPN over het algemeen nauwgezet wordt gevolgd. In slechts enkele gevallen is daar, gemotiveerd en in overleg met de vtsPN, van afgeweken.

De Inspectie OOV verwacht op basis van de hierboven genoemde overwegingen dat alle korpsen de implementatie van BVCM op 1 januari 2010 zullen hebben afgerond.

7 Het betreft de korpsen IJsselland, Twente, Noord- en Oost-Gelderland, Gelderland-Midden, Zaanstreek-Waterland, Kennemerland, Utrecht, Haaglanden, Hollands Midden, Midden- en West-Brabant, Brabant-Noord en Limburg-Noord.



### Afspraak

'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.'

### Analyse en beoordeling

De applicatie BlueView is een soort geautomatiseerde zoekmachine waarmee registraties van alle politiekorpsen over handhaving en opsporing direct kunnen worden geraadpleegd. De essentie van deze samenwerkingsafspraken is dat met de applicatie BlueView versie 2.1 naast vijf jaar handhavinginformatie, eind 2008 ook de opsporingsinformatie van de laatste vijf jaar ontsloten zal zijn.

De Inspectie OOV stelt vast dat de informatieknooppunten in alle korpsen BlueView versie 2.1 (respectievelijk 2.2) veelvuldig en met grote tevredenheid gebruiken, met name voor het raadplegen van handhavinggegevens. De medewerkers hebben laten zien BlueView te gebruiken bij het beantwoorden van zoekvragen. Ook de gebruikersstatistieken wijzen uit dat BlueView versie 2.1<sup>8</sup> is ingevoerd en in gebruik is bij alle korpsen. Op deze punten is daarmee volledig aan de criteria uit het normenkader voldaan. Het normenkader bevat echter ook indicatoren op het gebied van de technische en organisatorische implementatie van BlueView en indicatoren over de beschikbaarheid van relevante opsporings- en handhavinggegevens via BlueView.

Wat betreft de technische implementatie constateert de Inspectie OOV dat BlueView versie 2.1<sup>9</sup> is geïmplementeerd bij het landelijke rekencentrum en actief in beheer is. Exports vanuit de bronsystemen draaien voor bijna alle systemen dagelijks zodat de BlueView database wordt aangevuld met registraties en documenten van de handhaving- en opsporingssystemen bij de korpsen. Wat betreft de export van gegevens uit BVO naar BlueView waren er ten tijde van het onderzoek echter problemen voor het merendeel van de VG's. Naar verwachting van de vtsPN zijn deze problemen voor het eind van dit jaar (2008) opgelost.

Wat betreft de organisatorische implementatie heeft de Inspectie OOV vastgesteld dat in alle korpsen autorisaties zijn toegekend aan de eindgebruikers en alle eindgebruikers zijn opgeleid voor het werken met BlueView. Een aantal korpsen heeft echter om begrijpelijke redenen aangegeven een eigen autorisatiestructuur te hanteren, die afwijkt van de landelijk afgesproken (en in het Project Initiatie Document voorgeschreven) autorisatiestructuur. Verder heeft de Inspectie vastgesteld dat alle eindgebruikers weliswaar aantoonbaar zijn opgeleid voor het werken met BlueView, maar dat voor het

8 En gedurende het onderzoek versie 2.2.

9 En gedurende het onderzoek versie 2.2.

werken met BlueView versie 2.1 de opleidingen in veel korpsen op vrijwillige basis hebben plaatsgevonden. Het is dus niet gegarandeerd dat 80% van de gebruikers is opgeleid voor het werken met BlueView 2.1.

Wat betreft de beschikbaarheid van relevante handhaving- en opsporingsgegevens geldt het volgende. Het Korpsbeheerdersberaad (KBB) rapporteerde in de tweede voortgangsrapportage<sup>10</sup> dat 'met deze nieuwe versie zowel handhaving- als opsporingsgegevens uit de afgelopen vijf jaar met één zoekvraag bevroegd kunnen worden. Hiermee is de bulk van de politie-informatie landelijk deelbaar gemaakt (...)'. De Inspectie OOV is van oordeel dat deze conclusie van het KBB enige nuancering verdient. BlueView versie 2.1 (respectievelijk 2.2) bevat namelijk gegevens uit *alle systemen* waarvan dit is afgesproken, maar niet *alle relevante gegevens* uit die systemen. De onvolledigheid van de opsporingsonderzoeken via BlueView heeft deels een technische oorzaak. De verwachting is dat de technische oorzaak (de knelpunten bij de koppeling met BVO) voor het einde van 2008 wordt opgelost en dat de meest recente opsporingsonderzoeken die in BVO zijn aangemeld voor BlueView voor het eind van het jaar via BlueView raadpleegbaar kunnen zijn.

Er zijn indicaties dat de onvolledigheid van de opsporingsgegevens via BlueView ook een organisatorische oorzaak heeft. De korpsen lijken elk in meer of mindere mate terughoudend te zijn in het beschikbaar stellen van opsporingsinformatie van de afgelopen vijf jaar uit het Recherche Basis Systeem, Octopus en BVO aan elkaar via BlueView. Uit de gebruikersstatistieken en uit de interviews komt het beeld naar voren dat niet alle opsporingsinformatie via BlueView raadpleegbaar is waarvan dit is afgesproken (in Beleid Uitwisseling Opsporingsinformatie). Omdat voor dit specifieke probleem op het moment van het onderzoek nog geen oplossing in gang was gezet, verwacht de Inspectie OOV niet dat alle korpsen voor het einde van het jaar wél conform de afspraken opsporingsonderzoeken via BlueView aan elkaar beschikbaar stellen.

De Inspectie OOV vindt de onvolledigheid van de opsporingsgegevens die via BlueView beschikbaar zijn een serieuze tekortkoming. Juist het toevoegen van de vijf jaar opsporingsinformatie was namelijk relevant, omdat de versie 2.0 (met vijf jaar handhavinginformatie) al (per januari 2007) was geïmplementeerd op het moment dat de samenwerkingsafspraken (in juni 2007) werden gemaakt. De Inspectie OOV stelt dan ook vast dat BlueView niet alle gegevens bevat waarvan is afgesproken dat ze in 2008 via BlueView beschikbaar zouden moeten zijn.

De Inspectie OOV concludeert dat de applicatie BlueView, het hulpmiddel om de registraties van andere korpsen direct te kunnen raadplegen, voor de handhaving en de opsporing eind 2008 nog niet volledig volgens de afspraak in gebruik is bij alle korpsen. De Inspectie OOV merkt hierbij het volgende op. Een adequate werking van BlueView hangt mede samen met de afronding bij alle korpsen van de implementatie van BVO.

De Inspectie OOV verwacht op basis van haar onderzoek dat de bij BVO genoemde tekortkomingen waarschijnlijk eind 2009 zullen zijn weggenomen. En daarmee zullen dus waarschijnlijk eind 2009 de meeste tekortkomingen die door de Inspectie ten aanzien van BlueView zijn gesignaleerd, zijn opgelost.

14.5

#### KENNISCENTRUM PERSONEELSVORZIENING

##### Afspraak

‘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.’

##### Analyse en beoordeling

De Inspectie OOV benadrukt dat de essentie van de samenwerkingsafspraken niet is dat het werk van de taskforce Personeelsvoorziening wordt voortgezet, maar juist dat deze werkzaamheden structureel zijn geborgd in een staande organisatie. In het normenkader voor dit onderzoek staat dat het een reële verwachting is dat er 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.

De samenwerkingsafspraken over het kenniscentrum personeelsvoorziening is gemaakt in juni 2007. In december 2007 werd de afspraak opnieuw bevestigd. Op dat moment werd afgesproken om medio 2008 met een definitief inrichtingsplan te komen. De Inspectie OOV stelt vast dat door deze gang van zaken een jaar na het maken van de afspraak een start werd gemaakt met de uitvoering. In juni 2008 werd in het KBB een akkoord bereikt over de positionering van het kenniscentrum bij de vtsPN. Verder stemde het KBB op dat moment in met het aanstellen van een kwartiermaker bij de vtsPN.

De Inspectie OOV stelde tijdens haar onderzoek vast dat er op de toetsingsdatum (zestien maanden na het maken van de samenwerkingsafspraken) geen kwartiermaker bij de vtsPN werkzaam was. Maar omdat uit het aanstellingsbesluit - dat de Inspectie OOV op 17 oktober 2008 ontving - blijkt dat de kwartiermaker per 1 november 2008 met zijn werkzaamheden start, wordt het beoogde doel toch bereikt.

De Inspectie OOV constateert verder dat er op de toetsingsdatum overeenstemming bestond binnen het KBB en de Raad van Hoofdcommissarissen over de financiering en over de formatie van het kenniscentrum personeelsvoorziening, voor ten minste een periode van drie jaar. De definitieve besluitvorming hierover vond plaats op 2 september 2008. De vragen uit het normenkader of het KBB zowel akkoord is met de financiering als met de formatie kunnen dus bevestigend worden beantwoord.

Drie van de vijf indicatoren uit het normenkader dat de Inspectie OOV heeft gehanteerd bij de vraag of er aan het eind van 2008 een kenniscentrum personeelsvoorziening is, zijn hiermee ingevuld. Dit zijn ook de onderwerpen die de voorzitter van het KBB in zijn brief van 22 september 2008 aan de minister van BZK aan de orde stelt, waarin hij de verwachting uitspreekt dat het kenniscentrum personeelsvoorziening voor het eind van 2008 operationeel zal zijn.

Zoals beschreven bestaat het normenkader uit in totaal vijf indicatoren. Zo zouden er op de toetsingsdatum voor drie medewerkers, waaronder in ieder geval de kwartiermaker, detacheringovereenkomsten dan wel aanstellingsbesluiten aanwezig moeten zijn die uiterlijk ingaan per 1 december 2008. Daarnaast zou de werving voor nog ten minste één formatieplaats moeten zijn gestart. Op het moment van toetsing waren er nog geen detacheringovereenkomsten gesloten of aanstellingsbesluiten genomen. In de tweede helft van oktober stelde de vtsPN een kwartiermaker aan, werd er een medewerker voor het kenniscentrum gedetacheerd en werd er van één extern ingehuurde kracht gebruik gemaakt (tot eind 2008). De werving van medewerkers voor het kenniscentrum was verder nog niet gestart. Werving van deze medewerkers vindt plaats nadat de kwartiermaker een nieuwe businesscase heeft opgeleverd. Op basis daarvan moet duidelijk worden om welk soort medewerkers het uiteindelijk gaat.

Verder stelt de Inspectie OOV vast dat er op de toetsingsdatum nog geen afspraken waren gemaakt over de beschikbaarheid van kwantitatieve en kwalitatieve gegevens ten aanzien van de in-, door- en uitstroom en de personeelsbezetting en dat de vtsPN ook in de praktijk deze gegevens nog niet verzamelde ten behoeve van beleidsvorming op dit terrein.

Alles overziend komt de Inspectie OOV daarom, ondanks de brief van de voorzitter van het KBB, 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 verzameld worden ten behoeve van beleidsvorming op dit terrein.

### Afspraak

'Eind 2008 is het volgende bereikt: 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.'

### Analyse en beoordeling

De essentie van de samenwerkingafspraken (en van de afspraken die de minister van BZK, de vakorganisaties en de korpsen hebben gemaakt) is dat de korpsen *vooruitlopend op de formele inwerkingtreding* de regelingen invoeren uiterlijk op de met de politievakorganisaties afgesproken data. In de periode dat de Inspectie OOV het onderzoek naar de harmonisatie arbeidsvoorwaarden politie (HAP) uitvoerde, moesten de korpsen volgens de afspraken in het landelijke overleg met de politievakorganisaties zeven regelingen hebben ingevoerd. De norm die de Inspectie OOV in het onderzoek heeft gehanteerd is dat al deze regelingen op het moment van het onderzoek ook daadwerkelijk moesten zijn ingevoerd.

De Inspectie OOV heeft vastgesteld dat alle korpsen alle zeven regelingen die zij – vooruitlopend op de formele inwerkingtreding – konden invoeren op het moment van het onderzoek door de Inspectie OOV ook daadwerkelijk hebben ingevoerd. Een aantal korpsen kon conform afspraak een regeling pas invoeren op het moment van de formele inwerkingtreding, omdat zij over een oude regeling beschikten die positiever uitpakte voor betrokkenen dan de nieuwe regeling. Verslechtingen in de rechtspositie van ambtenaren kunnen namelijk slechts plaatsvinden op basis van formele regeling. In die gevallen hebben de korpsen zonder uitzondering aangekondigd deze in te voeren, omdat de dan geldende regelgeving hen daartoe verplicht.

De Inspectie OOV heeft daarnaast geconstateerd dat de korpsen van plan zijn de zestien regelingen waarover is afgesproken dat deze per 1 oktober 2008 respectievelijk per 1 januari 2009 worden ingevoerd, ook in te voeren. Hiervoor treffen de korpsen de benodigde voorbereidingen.

Het grootste deel van de 23<sup>11</sup> regelingen is inmiddels formeel vastgesteld in een regeling of bij besluit van 15 september 2008 (15 van de 23 regelingen). Van twee regelingen waarvoor geen wijziging van een regeling of een besluit nodig was (de regelingen voor de vergoeding van studieboeken aan aspiranten en de vergoeding van koffie en thee) heeft de Inspectie OOV vastgesteld dat deze zijn ingevoerd bij alle korpsen. Afhankelijk

11 Deze 23 regelingen vormen tezamen de 'eerste tranche' van te harmoniseren regelingen op het gebied van arbeidsvoorwaarden bij de politie. Over de tweede tranche zijn nog geen afspraken gemaakt in het landelijke overleg met de politievakorganisaties.



van de beschikbaarheid van de regelingen zullen de korpsen de laatste zes regelingen uit de eerste tranche kunnen invoeren.

In een beperkt aantal korpsen waren er regionale regelingen op het gebied van arbeidsvoorwaarden vastgesteld, wat volgens de CAO-afspraken 2005-2007 (en de samenwerkingsafpraak) niet langer was toegestaan. Deze regelingen zijn in de meeste gevallen inmiddels weer ingetrokken.

Wat betreft de afbouw van bestaande regelingen stelt de Inspectie OOV vast dat oude, regionale regelingen automatisch komen te vervallen op het moment van de invoering van de nieuwe, geharmoniseerde regelingen.

De Inspectie OOV stelt vast dat eind 2008 de korpsen die arbeidsvoorwaardelijke regelingen waarover afspraken zijn gemaakt in het landelijke overleg met de politievakorganisaties hebben vervangen dan wel zijn gestart met de vervanging door de nieuwe geharmoniseerde regelingen.

#### 1.4.7 **EXPERTISECENTRUM EUROPESE AANBESTEDINGEN.**

##### **Afspraak**

'Eind 2008 is het volgende bereikt: er is een expertisecentrum ingericht binnen de vtsPN voor de uitvoering van Europese aanbestedingen.'

##### **Analyse en beoordeling**

De essentie van deze afspraak is dat uiterlijk eind 2008 een expertisecentrum Europese aanbestedingen bij de vtsPN is ingericht. De Inspectie OOV heeft deze samenwerkingsafpraak getoetst aan de hand van organisatorische, personele en financiële normen en normen over beschreven werkprocessen.

De Inspectie OOV heeft vastgesteld dat binnen de vtsPN een expertisecentrum, namelijk de unit Inkoop en Contract Expertise (ICE), aanwezig is waar de uitvoering van Europese aanbestedingen is belegd. De taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de unit ICE staan beschreven in het Inrichtingsplan Divisie Inkoop en Supply. Dit inrichtingsplan bevat de kwalitatieve en kwantitatieve formatie van de unit ICE. Naar verwachting zal het Algemeen Bestuur van de vtsPN het inrichtingsplan medio december 2008 vaststellen. De formele ingangsdatum van deze unit is 1 januari 2009, maar in 2008 heeft de unit al activiteiten in het kader van Europese aanbestedingen verricht.

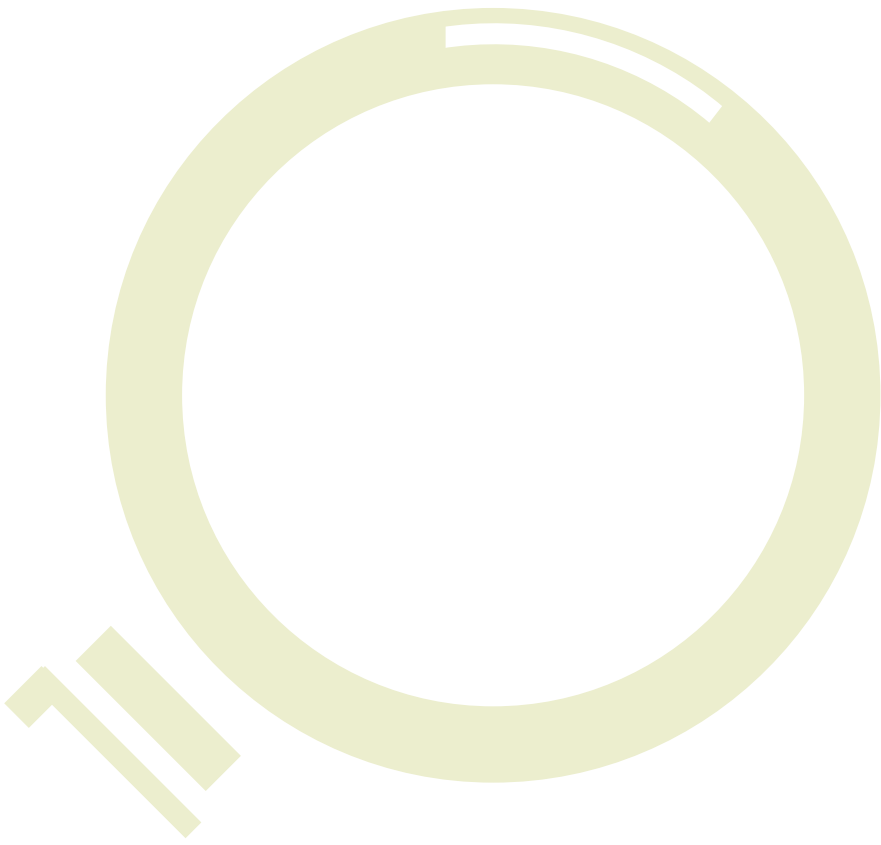
De Inspectie OOV heeft daarom vastgesteld dat er aan de organisatorische voorwaarden is voldaan.

De Inspectie OOV heeft vastgesteld dat ten tijde van het onderzoek alle relevante functies voor Europese aanbestedingen ingevuld waren en dat deze medewerkers kennis van en ervaring met Europese aanbestedingen hebben. Ook was de werving en selectie gaande om de vacatures bij de unit ICE te vervullen. De Inspectie OOV stelt dan ook vast dat aan de personele voorwaarden is voldaan.

De unit ICE vormt een onderdeel van de begroting 2009 en van de meerjarenbegroting 2010-2012 van de Divisie Inkoop & Supply. De Inspectie OOV stelt vast dat de financiering van dat de unit, en daarmee van de uitvoering van Europese aanbestedingen, is geregeld.

Wat betreft de werkprocessen stelt de Inspectie OOV vast dat deze in oktober 2007 zijn beschreven en dat de unit ICE volgens deze procedures werkt. Europese aanbestedingen worden hierin niet specifiek beschreven. Met het aanpassen van deze procedures aan de nieuwe organisatie en werkwijze is gestart.

De Inspectie OOV stelt vast dat eind 2008 een expertisecentrum binnen de vtsPN voor de uitvoering van Europese aanbestedingen is ingericht.




# Specifiek deel: de afspraken afzonderlijk bekeken



2

## 2.1 BASISVOORZIENING HANDHAVING

### 2.1.1 AFSPRAAK



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.

Bron: samenwerkingsafspraken politie 2008 (1 juni 2007).

### 2.1.2 ACHTERGROND

De Raad van Hoofdcommissarissen (RHC) heeft in 2005 de intentie uitgesproken om te komen tot de invoering van één geautomatiseerd basissysteem voor alle kernprocessen van de politie. Op basis van vervolgonderzoeken binnen de politie is besloten tot invoering van de Basisvoorziening Handhaving (BVH). Dit systeem, dat voortbouwt op X-pol, zal de systemen BPS (BasisProcessenSysteem (negentien korpsen)), X-pol (zes korpsen) en Genesys (één korps) vervangen. Registraties uit X-pol worden bij de implementatie van BVH geconverteerd naar het nieuwe systeem. De korpsen die met BPS of Genesys werken, zullen gedurende één jaar na implementatie van BVH twee systemen naast elkaar gebruiken. BVH zal worden gebruikt voor alle kernprocessen van de politie (intake, noodhulp, handhaving, opsporing en zorg), maar ook voor de zogenoemde SIO-processen (sturing, informatie en ondersteuning). In de praktijk zullen bijna alle politieambtenaren te maken krijgen met de BVH. Het betreft BVH-versie 1.01.

### 2.1.3 LANDELIJKE PLANNING EN UITVOERING

In maart 2007 heeft de voorziening tot samenwerking Politie Nederland (vtsPN) een landelijk Project Initiatie Document (PID) voor BVH opgesteld. Dit PID voorziet in een integrale aanpak voor het tot stand brengen van BVH. Het landelijke projectteam heeft voor de invoering van BVH bij de afzonderlijke korpsen een implementatiekalender opgesteld<sup>12</sup>. Deze kalender gaat ervan uit dat ieder korps voor de implementatie zes tot acht maanden nodig heeft: een realisatiefase van drie tot vijf maanden, gevolgd door de maand waarin de ingebruikneming van het nieuwe systeem feitelijk plaatsvindt en daarna nog een nazorgperiode van twee maanden.

De kalender voorziet er in eerste instantie in dat in 2008 dertien korpsen de implementatie zouden afronden en dat de andere dertien korpsen in 2009 zouden volgen. Bij het

<sup>12</sup> Dit betreft een document voor intern gebruik. In dit onderzoek heeft de Inspectie OOV gebruik gemaakt van de kalender d.d. 1 augustus 2008.

testen van BVH in december 2007 kwam een aantal technische problemen aan het licht. In verband daarmee is de invoering van BVH met drie maanden vertraagd. Volgens de korpsbeheerders is het daardoor niet mogelijk om BVH in 2008 in meer dan tien korpsen in gebruik te nemen. In april 2008 hebben de korpsbeheerders in hun tweede voortgangsrapportage de betrokken ministers geïnformeerd over deze vertraging bij de invoering van BVH<sup>13</sup>. De afgesproken implementatie in alle korpsen uiterlijk eind 2009 blijft volgens de korpsbeheerders wel haalbaar. De implementatiekalender is dienovereenkomstig bijgesteld: implementatie van BVH in 2008 bij tien korpsen en in 2009 bij de overige zestien korpsen. Een en ander heeft echter niet geleid tot bijstelling van de oorspronkelijke afspraak tussen het kabinet en de korpsbeheerders dat eind 2008 minstens dertien korpsen de implementatie van BVH zullen hebben afgerond.

Het PID maakt onderscheid tussen de informatietechnische kant (de I-kant) en de organisatiekant (de O-kant) van het project. De I-kant voorziet in de realisering van een 'volledig opgeleverd, op ingebruikneming voorbereid, functioneel, toegankelijk, landelijk, gestandaardiseerd, gekoppeld en wet- en regelgeving volgend, gedeconcentreerd, beheersbaar en beheerbaar handhavingssysteem BVH voor alle 26 korpsen'. Het resultaat van de O-kant is 'een volledig in alle korpsen werkende BVH'. Het zwaartepunt bij de I-kant ligt bij de vtsPN en de technische implementatie van BVH vindt plaats per verzorgingsgebied (VG). De korpsen zijn vervolgens zelf verantwoordelijk voor de (organisatorische) implementatie.

#### 2.1.4 **DOEL- EN VRAAGSTELLING DEELONDERZOEK**

De betrokken ministers hebben hun verzoek aan de Inspectie OOV als volgt nader geconcretiseerd:

'Ten aanzien van de ICT-systemen [...] BVH [...] verzoek ik u steekproefsgewijs bij de in het implementatieplan genoemde korpsen te toetsen of de systemen ingevoerd zijn en door de medewerkers daadwerkelijk gebruikt worden. De afronding van de implementatie behelst de technische en organisatorische implementatie in het betreffende korps, met andere woorden, de ingebruikneming van een basisvoorziening. Daarnaast verzoek ik u steekproefsgewijs te toetsen of bij die korpsen waar de invoering nog niet is afgerond, met zekerheid kan worden gesteld dat de implementatie in 2009 wordt afgerond.'

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 BVH. De Inspectie OOV heeft daartoe de volgende drie centrale vragen geformuleerd:

- 1 Is de implementatie van BVH eind 2008 bij minstens dertien korpsen afgerond?
- 2 Is eind 2008 een aantal andere korpsen met de implementatie gestart?
- 3 Is met zekerheid te stellen dat eind 2009 de implementatie bij alle korpsen is afgerond?

De Inspectie OOV heeft de centrale vragen uitgewerkt in de volgende deelvragen:

Ten aanzien van de feitelijke stand van zaken per augustus/september 2008:

- Is de invoering van de applicatie BVH uitgevoerd conform een door het bestuur van de vtsPN vastgesteld implementatieplan?
- Is BVH in technische zin ingevoerd?
- Is BVH in organisatorische zin ingevoerd?
- Wordt BVH daadwerkelijk gebruikt door de medewerkers?

Ten aanzien van de verwachte situatie eind 2008:

- Is de verwachting gerechtvaardigd dat eind 2008 de implementatie bij minstens dertien korpsen zal zijn afgerond?
- Is een aantal (andere) korpsen met de implementatie gestart?
- Wat is de stand van zaken (planning versus realisatie)?

Ten aanzien van de verwachte situatie eind 2009:

- Is met zekerheid te stellen dat alle korpsen eind 2009 klaar zullen zijn met implementatie (technisch, organisatorisch en operationeel)?

Onder 'technische implementatie van BVH' verstaat de Inspectie OOV de situatie waarin bij een korps alle technische voorzieningen zijn getroffen om tot ingebruikneming van BVH over te gaan. Indicatoren zijn onder andere technische stabiliteit van systemen, belasting voor systeemgebruik en functionele issues voor releases.

Onder 'organisatorische implementatie van BVH' verstaat de Inspectie OOV de situatie waarin een korps alle overige voorzieningen, zoals autorisatie en opleiding van de gebruikers, heeft getroffen die nodig zijn voor de ingebruikneming van BVH.

Onder het 'werken met BVH' verstaat de Inspectie OOV de feitelijke gebruikmaking van BVH door een korps. BVH is dan operationeel en de implementatie is afgerond.

Voorbeelden van indicatoren zijn frequenties van inloggen, beheeracties en systeem-belasting. Voor de analyse en de beoordeling heeft de Inspectie OOV het Normenkader Basisvoorziening Handhaving opgesteld. Dit normenkader is te raadplegen via de website van de Inspectie OOV<sup>14</sup>. Ook voor de indicatoren die de Inspectie OOV heeft gebruikt voor de beoordeling van de stand van zaken en voor het doen van voorspellende uitspraken verwijst zij naar genoemd normenkader.

In dit deelonderzoek heeft de Inspectie OOV niet gekeken naar de effecten van de implementatie van BVH. Ook heeft zij geen technisch onderzoek verricht naar de kwaliteit van de basisvoorziening. Deze aspecten vielen buiten het verzoek van de betrokken ministers.

### 2.1.5 AANPAK ONDERZOEK

De Inspectie OOV heeft relevante schriftelijke bronnen geraadpleegd, een pilot uitgevoerd bij het korps Utrecht en vervolgens in mei 2008 alle korpschefs een enquête voor BVH toegestuurd. De enquêtevragen betreffen met name de planvorming, de stand van zaken bij de implementatie en het beheer. Aan de korpschefs is gevraagd relevante documenten mee te sturen bij de beantwoording van de vragen.

In verband met het verzoek aan de Inspectie OOV om voorspellende uitspraken te doen over de stand van zaken eind 2008 en eind 2009 heeft prof. dr. J. Bossert in opdracht van de Inspectie OOV een 'logisch model' ontwikkeld voor BVH. In zijn rapportage onderscheidt Bossert de volgende hoofdfactoren die van significante invloed zijn op de realisatie van de samenwerkingsafpraak over BVH: gebruik, beschikbare resources, opleidingen, technische implementatie, organisatorische aspecten, projectorganisatie en landelijke implementatiekalender<sup>15</sup>.

In augustus/september 2008 hebben medewerkers van de Inspectie OOV, in aansluiting op de enquête, alle korpsen bezocht om door middel van interviews en – bij de korpsen die op dat moment BVH al in gebruik hadden genomen – een praktijktest zicht te krijgen op de stand van zaken. Voor zover BVH nog niet in gebruik was genomen, is tijdens de interviews vooral aandacht besteed aan de genoemde hoofdfactoren van het logisch model en aan aspecten als voorbereiding, planvorming, knelpunten, en de samenwerking binnen VG-verband en met de vtsPN. Het Expertise Centrum (HEC) heeft namens de Inspectie OOV de technische implementatie en het gebruik van BVH onderzocht. Daarnaast zijn in deze periode gesprekken gevoerd met andere betrokkenen, onder wie de landelijk projectleider BVH. In oktober 2008 heeft de Inspectie OOV nog actuele informatie ingewonnen over enkele ontwikkelingen.

### 2.1.6 BEVINDINGEN

#### *Technische implementatie*

De technische implementatie van BVH vindt in eerste instantie plaats op het niveau van de verzorgingsgebieden (VG's), en wel door het VG zelf met ondersteuning van het landelijk project. Binnen elk VG wordt één BVH-versie geïnstalleerd met voor elk korps een eigen database. Vanaf het moment dat BVH is geïnstalleerd bij een VG vindt er beheer plaats, inclusief het installeren van nieuwe servicepacks en hot-fixes.

BVH wordt geleverd met een groot aantal standaardkoppelingen naar andere handhavingssystemen. Elk korps kan daarnaast nog eigen applicaties aan BVH koppelen. Vanwege de diversiteit van de korps specifieke systemen is elke korpsinstallatie weer anders. Als een korps gebruik wil gaan maken van BVH dient (bij X-polkorpsen) nog een dataconversie plaats te vinden, dienen de juiste accountants met de juiste rechten te worden ingevoerd, dienen alle koppelingen te worden beproefd, dient de productie-omgeving beschikbaar te komen en dient het 'oude' systeem te worden geblokkeerd voor de invoer van nieuwe zaken.

<sup>15</sup> Het 'logisch model' is te vinden op [www.ioov.nl](http://www.ioov.nl).

Tijdens het onderzoek was BVH, conform de planning, geïnstalleerd bij de VG's Noord-Oost, Noord-West, Midden en Zuid. Bij de VG's West en Zuid-West waren er test- en oefenomgevingen geïnstalleerd. De geïnstalleerde versie betreft versie 1.01 met service pack 5 en hot-fix 14. Tijdens de korpsbezoeken was op korpsniveau de implementatie technisch gezien bij de korpsen Limburg-Zuid en Flevoland voltooid. Medio oktober 2008 is de technische implementatie van BVH bij het korps Brabant-Noord afgerond. De landelijk projectleider BVH liet weten dat de overstap van dit korps op BVH technisch gezien probleemloos is verlopen.

Betrokkenen met wie is gesproken, gaven allen aan de in de planning opgenomen technische activiteiten op tijd te zullen kunnen uitvoeren. Voorts gaf men aan te leren van elkaars ervaringen, zoals die van VG Zuid met de implementatie bij Limburg-Zuid. Ook de andere VG's en het landelijke project hebben daar hun voordeel mee gedaan.

### *Organisatorische implementatie*

De korpsen werken met PID's die al dan niet op VG-niveau zijn opgesteld. Deze bevatten beschrijvingen van alle relevante aspecten en noodzakelijke activiteiten en van plannings- en hoofdlijnen. Korpsen werken daarnaast met een regionaal implementatieplan met een nauwkeurige planning voor de verschillende acties. De plannings- en hoofdlijnen zijn afgestemd op de landelijke implementatiekalender. In deze kalender staan tien korpsen gepland voor implementatie van BVH in 2008. De landelijk projectleider BVH heeft aangegeven dat het niet mogelijk is dit aantal op te voeren naar dertien (het in de samenwerkingsafpraak genoemde aantal). Van deze tien korpsen maakten er in september 2008 twee, Limburg-Zuid en Flevoland, al gebruik van BVH. De andere acht korpsen waren alle bezig met de voorbereidingen. Van deze korpsen is Brabant-Noord, als eerste BPS-korps, in oktober 2008 overgestapt op BVH. De plaatsvervangend korpschef liet kort na de feitelijke overgang weten dat de eerste indrukken positief waren. Echt grote problemen waren er niet opgetreden, wel de gebruikelijke aanloopproblemen. In de week na de ingebruikneming van BVH functioneerde de koppeling met het gemeenschappelijk meldkamersysteem niet meer, maar dat probleem was binnen een paar dagen verholpen door de vtsPN. De gebruikers moesten volgens de plaatsvervangend korpschef nog wel wennen aan het voor hen geheel nieuwe systeem en tijdelijk productieverlies noemde hij onvermijdelijk. Hij wees erop dat een kerndocent van het korps Limburg-Zuid die de invoering in zijn korps ondersteunde zich positief verrast had getoond over het tempo waarin de gebruikers van Brabant-Noord zich het nieuwe systeem eigen maakten.

De andere zeven korpsen hebben projectteams ingericht, opleidingen ingeroosterd en autorisaties geregeld<sup>16</sup>. Bij het opstellen van documenten als autorisatie- en beveiligingsplannen en Service Level Agreements (SLA's) bouwen de korpsen veelal voort op de bestaande documenten. In een aantal gevallen moet nog wel formele vaststelling plaatsvinden. Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat zes van deze zeven korpsen op schema liggen en dat zij er zelf van uit gaan de implementatie nog in 2008 te kunnen afronden. Het korps Gooi en Vechtstreek, dat staat gepland voor de overstap in december 2008, heeft weliswaar in oktober 2008 aan de Landelijke Stuurgroep BVH

16 Het betreft de korpsen Groningen, Fryslân, Gooi en Vechtstreek, Zeeland, Brabant-Zuid-Oost, Limburg-Noord en het KLPD.



verzocht om deels in 2008 en deels begin 2009 te kunnen overgaan, maar dit verzoek is door de stuurgroep afgewezen. Dit korps heeft daarop de voorbereidingen om nog in december 2008 volledig te kunnen overstappen, voortgezet.

Uitzondering vormt het Korps landelijke politiediensten (KLPD). Volgens de landelijke planning gaat dit korps in december 2008 over op BVH. De meeste onderdelen van dit korps werken met X-pol maar het onderdeel Spoorwegpolitie werkt met BPS. Het KLPD heeft, in overleg met de landelijke stuurgroep, besloten de implementatie van BVH bij de Spoorwegpolitie gefaseerd in het eerste kwartaal van 2009 te laten plaatsvinden. Voor de andere onderdelen van het KLPD wijzigt de planning niet: overgang in december 2008.

De landelijke planning gaat ervan uit dat de overige zestien korpsen in 2009 zullen gaan werken met BVH. Met name de grote korpsen Amsterdam-Amstelland, Rotterdam-Rijnmond, Haaglanden en Utrecht zijn ingepland voor de laatste maanden van 2009. Uit de gesprekken met de BVH-projectleiders van de zestien korpsen is naar voren gekomen dat ook bij die korpsen al allerlei activiteiten in de sfeer van de organisatie plaatsvinden ter voorbereiding op de implementatie in 2009. Dit geldt ook voor de grote korpsen die pas eind 2009 overgaan. In het algemeen verwachten ook deze korpsen de planning te zullen gaan halen. Ze vinden het geen risico dat zij pas in de laatste maanden van 2009 staan ingepland. Zij gaan ervan uit dat door de inmiddels opgedane ervaring bij de andere korpsen de implementatie in hun korps relatief probleemloos kan plaatsvinden. Daarbij komt dat korps Amsterdam-Amstelland destijds X-pol heeft ontwikkeld en in de loop van 2009 geleidelijk al zal gaan werken met BVH. Binnen het VG Midden, waartoe Utrecht behoort, werken de korpsen nauw samen en Rotterdam-Rijnmond werkt nauw samen met het andere korps van VG Zuid-West, het korps Zuid-Holland-Zuid. Het korps Haaglanden neemt een uitzonderingspositie in. Het is het enige korps dat met het systeem Genesys werkt. Uit eigen intern onderzoek van dit korps, waaronder een gap-analyse, is gebleken dat bij dit korps veel meer moet gebeuren dan bij de andere korpsen. De planning gaat uit van implementatie in december 2009 maar het korps houdt er rekening mee dat dit niet gaat lukken en heeft een gefaseerde overgang voorgesteld (deels eind 2009 en deels begin 2010). Van belang daarbij is dat het niet mogelijk is de planning naar voren te schuiven.

De landelijk projectleider BVH deelde medio oktober 2008 mee het begrijpelijk te vinden als zou worden besloten dat Haaglanden pas in 2010 overgaat op BVH. De landelijke stuurgroep BVH zou volgens hem medio november 2008 een beslissing nemen.

Uit de gesprekken die zijn gevoerd met regionale projectleiders BVH is naar voren gekomen dat er rond de invoering van dit nieuwe systeem veel samenwerking tot stand is gekomen, vooral in VG-verband maar ook tussen korpsen uit verschillende VG's onderling. Zo kijkt men nauwlettend mee bij nieuwe implementaties en spreekt men de uitdrukkelijke wens uit van elkaar te leren. Alhoewel de korpsen in het algemeen

positief zijn over de samenwerking met en de steun uit het landelijk project, is herhaaldelijk aangegeven dat men van mening is dat de deskundigheid binnen het landelijk project is belegd bij een te klein aantal personen. Men vindt dit een risico. De landelijk projectleider BVH merkte daarover op dat hij ervoor heeft gezorgd dat alle cruciale posten binnen zijn team dubbel zijn bezet.

### **Gebruik BVH**

Van de 26 korpsen waren ten tijde van de korpsbezoeken twee korpsen overgegaan op BVH: Limburg-Zuid in juni 2008 en Flevoland medio september 2008. Beide korpsen werkten voorheen met X-pol. Uit de praktijktoetsen die medewerkers van de Inspectie OOV tijdens hun korpsbezoeken hebben uitgevoerd, is naar voren gekomen dat medewerkers van beide korpsen gebruik maken van BVH en met het nieuwe systeem uit de voeten kunnen. Vanaf het moment van ingebruikneming was het niet meer mogelijk nog gegevens in te voeren in X-pol. Voor Limburg-Zuid is vastgesteld dat 305 medewerkers tegelijkertijd ('concurrent users') gebruik maakten van BVH. Voor Flevoland beschikt de Inspectie OOV niet over informatie over gebruikersaantallen<sup>17</sup>. De projectleider BVH van het korps Limburg-Zuid gaf aan matig tevreden te zijn over de werking van BVH. Volgens hem zijn de noodzakelijke verrichtingen omslachtiger en is het systeem trager dan X-pol. In Limburg-Zuid speelde daarbij ook nog eens dat niet alle verwerkingen in het systeem werden opgeslagen met dataverlies als gevolg. De regionale projectleider merkte op dat de vtsPN al een behoorlijk aantal geconstateerde tekortkomingen had verholpen en sprak het vertrouwen uit dat ook de andere klachten zouden worden opgelost. De landelijk projectleider BVH bevestigde dit en gaf aan dat het verlies van data bij Limburg-Zuid werd veroorzaakt door een combinatie van een technisch probleem en de manier van opslaan van gegevens door gebruikers. Medio oktober 2008 behoorde het probleem volgens hem nagenoeg tot het verleden. Medewerkers van korps Flevoland toonden zich tevreden over het nieuwe systeem en gaven aan dat de overgang relatief eenvoudig is verlopen. Wel noemden ook zij het systeem vergeleken met X-pol aan de trage kant. Medio oktober 2008 is Brabant-Noord als eerste BPS-korps overgestapt op BVH. De landelijk projectleider BVH en de plaatsvervangend korpschef lieten de Inspectie OOV weten dat de eerste ervaringen binnen dit korps overwegend positief waren.

#### **2.1.7 ANALYSE EN BEOORDELING**

Op het moment dat de Inspectie OOV haar korpsbezoeken afrondde, eind september 2008, waren pas twee korpsen overgestapt op BVH. Een derde korps volgde in oktober 2008. De Inspectie zal ten aanzien van de invoering van BVH voor de meeste korpsen dan ook een voorspellende uitspraak moeten doen. De Inspectie OOV heeft in haar onderzoek naar een groot aantal technische en organisatorische aspecten gekeken. Verschillende van deze factoren, zoals het toekennen van autorisaties en de opleiding van gebruikers, vormen een voorwaarde om BVH in gebruik te kunnen nemen.

<sup>17</sup> Tijdens het korpsbezoek waren deze gegevens niet beschikbaar.

De aanpak van de Inspectie OOV stelt haar in staat een inschatting te maken ten aanzien van de vraag of de korpsen er in zullen slagen de planning te halen. Volledige zekerheid daarover kan zij echter niet geven.

### ***Stand van zaken augustus/september 2008***

Technisch gezien was BVH bij vier van de zes VG's geïnstalleerd; bij twee andere VG's, West en Zuid West, was de installatie nog niet afgerond. De korpsen van deze twee VG's gaan alle pas in de tweede helft van 2009 over op de BVH. Installatie van BVH bij de VG's verliep volgens planning.

Qua organisatie waren alle korpsen bezig met, dan wel klaar met de voorbereidingen voor de invoering van BVH. Feitelijk was BVH in augustus/september 2008 in gebruik bij twee korpsen (Limburg-Zuid en Flevoland). Beide korpsen maken daadwerkelijk gebruik van BVH en invoer in het oude systeem (X-pol) is niet meer mogelijk. Alleen van Limburg-Zuid zijn gebruikersaantallen bekend. Bij dat korps maakten ruim 300 personen tegelijkertijd gebruik van BVH. De Inspectie OOV vindt dat op een korps van ongeveer 1.800 fte's een plausibel aantal. Na de invoering van BVH bij Limburg-Zuid zijn verschillende technische problemen gebleken, zoals verlies van data. De vtsPN heeft zich ingespannen om alle technische problemen op te lossen en heeft daartoe een aantal aanpassingen doorgevoerd in het systeem (servicepacks en hot-fixes). Aangezien in Flevoland, dat drie maanden later is overgegaan op BVH, dit soort problemen niet is gemeld, gaat de Inspectie OOV ervan uit dat de vtsPN er in ieder geval grotendeels in is geslaagd eerder geconstateerde problemen op te lossen.

### ***Verwachte situatie eind 2008***

Hoewel de implementatie van BVH bij de VG's volgens planning verloopt, is deze omgeven met een groot aantal technische onzekerheden. Uit het grote aantal servicepacks en hot-fixes blijkt wel dat er hoge eisen worden gesteld aan het landelijk releasemanagement en dat de beheerlast bij de VG's aanzienlijk en complex is. Daarnaast staat de ontwikkelorganisatie onder druk om meer functionaliteiten te ontwikkelen dan was gepland en de VG's moeten alle zeilen bijzetten om de geplande uitrol van korpsen in het vierde kwartaal van 2008 te ondersteunen. Dit geldt met name voor VG Zuid waarin in het laatste kwartaal van 2008 vier korpsen staan gepland voor implementatie. Betrokkenen hebben echter laten weten de in de planning opgenomen technische activiteiten op tijd te kunnen uitvoeren.

Ook wat betreft de organisatorische aspecten hebben de projectleiders BVH van de korpsen - met uitzondering van het KLPD - die gepland staan om nog in 2008 over te gaan op BVH, laten weten ervan uit te gaan dat ze het gaan halen. Het korps Gooi en Vechtstreek heeft weliswaar gevraagd om de overstap voor een deel pas in 2009 te mogen maken, maar de Landelijke Stuurgroep BVH heeft dit verzoek afgewezen. De voorbereidingen om als korps in 2008 volledig over te stappen op BVH zijn daarop voortgezet.

De Inspectie OOV heeft vastgesteld dat deze korpsen tijdens het onderzoek op schema lagen en dat zij ook op andere belangrijke indicatoren, zoals die zijn opgenomen in het normenkader, positief scoren. De Inspectie OOV beschikt ook niet over concrete aanwijzingen dat deze korpsen de planning niet zullen gaan halen. Een belangrijke indicatie vormt de gang van zaken bij Brabant-Noord in oktober 2008. De geslaagde overstap van dit korps, als eerste BPS-korps, op BVH sterkt de Inspectie OOV in haar verwachting dat ook de andere korpsen de planning gaan halen. Om daarin te kunnen slagen, is wel nodig dat zij strak de hand zullen houden aan de planning en dat zij vanuit het VG maar met name ook vanuit de vtsPN voldoende ondersteuning krijgen bij de feitelijke overgang naar BVH. Gezien de mededeling van de landelijk projectleider BVH dat hij beschikt over achtervang voor alle cruciale posities gaat de Inspectie OOV ervan uit dat de vtsPN de benodigde ondersteuning kan (blijven) bieden.

Voor het KLPD geldt dat dit korps niet in 2008 integraal zal overstappen op BVH. De implementatie bij de Spoorwegpolitie zal in 2009 plaatsvinden.

Naar verwachting van de Inspectie OOV zullen negen korpsen de implementatie in 2008 geheel afronden en zal een tiende korps, het KLPD, de implementatie in 2008 grotendeels afronden.

Naast de tien korpsen die zijn ingepland voor afronding in 2008 zijn er drie korpsen ingepland voor een begin met de realisatiefase in 2008 en afronding in de eerste maanden van 2009<sup>18</sup>. De Inspectie OOV heeft vastgesteld dat deze drie korpsen in augustus/september al veel voorbereidingen hadden getroffen en zij gaat ervan uit dat deze korpsen nog in 2008 zullen beginnen met de realisatiefase.

### ***Verwachte situatie eind 2009***

In de periode augustus/september 2008 waren alle korpsen, afgezien van de korpsen Limburg-Zuid en Flevoland die BVH al in gebruik hadden genomen, bezig met het treffen van voorbereidingen voor de invoering. Zo hebben de korpsen projectleiders benoemd, projectteams samengesteld en regionale PID's opgesteld. Dit geldt ook voor de vier grote korpsen die volgens de planning pas eind 2009 zullen overgaan op BVH. De korpsen Rotterdam-Rijnmond en Utrecht werken bovendien nauw samen met andere korpsen in hun VG en Amsterdam-Amstelland heeft veel kennis van en ontwikkelervaring met X-pol. Gezien de vroegtijdig verrichte inspanningen en de ambitie van de korpsen om de implementatie tijdig te kunnen afronden, verwacht de Inspectie OOV dat de korpsen er - ondanks de eerder genoemde technische onzekerheden - in zullen slagen de planning te halen. Deze verwachting wordt ook gevoed door de vaststelling dat deze korpsen, ondanks het feit dat de implementatie pas over geruime tijd zal plaatsvinden, positief scoren op veel andere indicatoren van het normenkader. De Inspectie OOV neemt daarbij tevens in overweging dat de ervaringen bij elke nieuwe korpsimplementatie zullen toenemen. Gezien de tot nu toe gebleken

samenwerking op alle niveaus (landelijk, VG en korps) gaat zij ervan uit dat deze ervaringen ook in de toekomst zullen worden gedeeld. De korpsen die pas tegen het eind van 2009 staan gepland voor de overstap op BVH zullen daardoor naar verwachting van de Inspectie OOV tegen minder problemen aanlopen dan hun voorgangers. Een uitzondering vormt echter het korps Haaglanden, het enige korps dat met het systeem Genesys werkt. Daardoor verkeert dit korps in een bijzondere positie die de overstap naar BVH extra gecompliceerd maakt. Haaglanden houdt er zelf al rekening mee dat het er niet in zal slagen de implementatie in 2009 af te ronden. De landelijk projectleider BVH bevestigde dat en gaf aan er begrip voor te hebben indien wordt besloten de implementatie bij Haaglanden pas in 2010 af te ronden. Mede daarom verwacht de Inspectie OOV niet dat dit korps eind 2009 in zijn geheel zal overstappen op BVH.

Naar de verwachting van de Inspectie OOV zullen eind 2009 25 van de 26 korpsen de implementatie van BVH hebben afgerond.


## 2.1.8 SCHEMATISCHE WEERGAVE VAN BEVINDINGEN EN VERWACHTINGEN

Politiekorps	Stand van zaken aug/sept 2008	Verwachting over eind 2008	Verwachting over eind 2009
Groningen	0	+	+
Fryslân	0	+	+
Drenthe	-	0	+
IJsselland	0	-	+
Twente	-	-	+
Noord- en Oost-Gelderland	-	-	+
Gelderland-Midden	-	-	+
Gelderland-Zuid	-	-	+
Utrecht	-	-	+
Noord-Holland Noord	-	0	+
Zaanstreek-Waterland	-	-	+
Kennemerland	-	-	+
Amsterdam-Amstelland	-	-	+
Gooi en Vechtstreek	0	+	+
Haaglanden	-	-	0
Hollands Midden	-	-	+
Rotterdam-Rijnmond	-	-	+
Zuid-Holland-Zuid	-	-	+
Zeeland	0	+	+
Midden- en West-Brabant	-	0	+
Brabant-Noord	0	+	+
Brabant-Zuid-Oost	0	+	+
Limburg-Noord	0	+	+
Limburg-Zuid	+	+	+
Flevoland	+	+	+
Korps landelijke politiediensten	0	0	+

+ = implementatie afgerond    0 = bezig met implementatie    - = nog niet met implementatie begonnen

## 2.2 BASISVOORZIENING OPSPORING

### 2.2.1 AFSpraak



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.

Bron: samenwerkingsafspraken politie 2008 (1 juni 2007).

### 2.2.2 ACHTERGROND

De Basisvoorziening Opsporing (BVO) is een informatiesysteem ten behoeve van het rechercheproses bij de Nederlandse politie. Het is een doorontwikkeling van het bestaande Recherche Basis Systeem (RBS). Het vervangt bestaande opsporings-systemen zoals RBS waarvan 21 korpsen gebruik maakten, Octopus waarvan zes korpsen gebruik maakten en Tracy waarvan één korps gebruik maakte. Volgens het Project Initiatie Document<sup>19</sup> (PID) van de vtsPN dient de informatie in BVO onder meer productiefuncties in opsporingsonderzoeken te ondersteunen. Daarnaast dient BVO relevante onderzoeksinformatie vast te leggen en de verstrekking hiervan mogelijk te maken. BVO dient als een bron voor onderzoeks- en analysedoel-einden binnen een opsporingsonderzoek en is te gebruiken voor management- of beleidsdoelen. BVO dient ook te fungeren als bron en middel voor het delen van informatie met degenen die daar belang bij hebben.

De Nederlandse politie vindt uniformering van de informatiehuishouding noodzakelijk om informatie onderling te kunnen delen. In het PID zijn de redenen opgenomen voor een standaardisatie van de werkprocedures opsporing en gebruiksrichtlijnen. Deze redenen betreffen ondermeer het verbeteren van de informatiehuishouding, het verbeteren van de informatiedeling en een versterking van de samenwerking tussen korpsen. Met als doel 'één landelijk uniforme werkwijze met en gebruik van BVO'.

Ten aanzien van deze professionalisering zijn de afgelopen jaren grote stappen gezet. BVO (en ook de applicatie BlueView) zijn hiervan belangrijke dragers.

### 2.2.3 LANDELIJKE PLANNING EN UITVOERING

Begin 2007 heeft de vtsPN het landelijke Project Initiatie Document (PID) voor BVO opgesteld. Dit PID voorziet in een integrale aanpak voor het tot stand brengen van BVO. Het landelijke projectteam heeft voor de invoering van BVO bij de afzonderlijke korpsen een implementatiekalender opgesteld<sup>20</sup>. Deze implementatiekalender gaat uit van een fase waarin de organisatorische voorbereiding en procesinrichting plaatsvindt, een fase waarin de landelijke implementatie (technische beschikbaarstelling applicatie, nazorg)

<sup>19</sup> Versie 1.1, 29-3-2007.

<sup>20</sup> Dit betreft een document voor intern gebruik. In dit onderzoek heeft de Inspectie OOV gebruik gemaakt van de kalender d.d. 1 augustus 2008.

wordt verzorgd, een fase voor de bovenregionale implementatie (technische beschikbaarstelling applicatie, bovenregionale inrichting applicatie, test) en een fase waarin de regionale implementatie (regiospecifieke aanpassing, testen, opleiden, ingebruikneming, nazorg) plaatsvindt. De periode die in totaal voor deze fasen wordt gereserveerd bedraagt per korps gemiddeld negen maanden. Volgens de implementatiekalender van augustus 2008 is BVO eind 2008 bij alle regio's in gebruik genomen.

In het PID is beschreven welke organisatorische ('O')-producten en (deel)producten op regionaal niveau moeten worden gerealiseerd om van implementatie van BVO te spreken. Voor sommige van deze producten geldt dat op landelijk niveau een standaard en/of een model wordt ontwikkeld, waarbij per korps een vertaling dan wel aanvulling kan plaatsvinden.

#### 2.2.4 **DOEL- EN VRAAGSTELLING DEELONDERZOEK**

De ministers van BZK en van Justitie hebben hun verzoek aan de Inspectie OOV als volgt nader geconcretiseerd:

'Ten aanzien van de ICT-systemen (...) BVO verzoek ik u steekproefsgewijs bij de in het implementatieplan genoemde korpsen te toetsen of de systemen ingevoerd zijn en door de medewerkers daadwerkelijk gebruikt worden. De afronding van de implementatie van een basisvoorziening behelst de technische en organisatorische implementatie in het betreffende korps, met andere woorden, de ingebruikneming van een basisvoorziening. Daarnaast verzoek ik u steekproefsgewijs te toetsen of bij die korpsen waar de invoering nog niet is afgerond, met zekerheid kan worden gesteld dat de implementatie in 2009 wordt afgerond.'

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. De Inspectie OOV heeft daartoe de volgende twee centrale vragen geformuleerd:

- 1 Is de betreffende basisvoorziening geïmplementeerd?
- 2 Zo niet, is redelijkerwijs te verwachten dat dit eind 2008 dan wel eind 2009 wel het geval is?

De centrale vragen van dit onderzoek zijn vertaald in de volgende deelvragen:

Ten aanzien van de feitelijke stand van zaken per augustus/september 2008:

- Is de invoering van BVO uitgevoerd conform een door het bestuur van de vtsPN vastgesteld implementatieplan?
- Is BVO in technische zin ingevoerd bij minimaal 20 korpsen?
- Is BVO in organisatorische zin ingevoerd bij minimaal 20 korpsen?
- Wordt BVO daadwerkelijk gebruikt door de medewerkers bij minimaal 20 korpsen?

Ten aanzien van de verwachting of eind 2008 afspraken gerealiseerd zullen worden:

- Is bij de overige korpsen de implementatie gestart?
- Wat is de stand van zaken (planning versus realisatie)?
- Is de verwachting gerechtvaardigd dat eind 2008 de implementatie zal zijn afgerond?

Ten aanzien van de vraag of met zekerheid is vast te stellen dat implementatie bij alle korpsen eind 2009 zal zijn afgerond:

- Is met zekerheid vast te stellen dat deze overige korpsen eind 2009 klaar zullen zijn met implementatie (technisch, organisatorisch en operationeel)?

Onder 'technische implementatie van BVO' verstaat de Inspectie OOV de situatie waarin bij een korps alle voorzieningen zijn getroffen om tot ingebruikneming van BVO over te gaan. Indicatoren zijn onder andere de planning en realisatie daarvan, de applicatie, de techniek, de uitrol en het beheer van de applicatie. Onder 'organisatorische implementatie van BVO' verstaat de Inspectie OOV de situatie waarin een korps alle overige voorzieningen heeft getroffen ten aanzien van het beschrijven en harmoniseren van de werkprocessen, de opleiding, de inrichting van de organisatie tijdens de projectfase en de borging hiervan in de reguliere organisatie. Onder het 'daadwerkelijk gebruik van BVO' verstaat de Inspectie OOV de feitelijke gebruikmaking van BVO door de medewerkers van een korps, volgens een landelijk uniforme werkwijze.

Voor de analyse en de beoordeling heeft de Inspectie OOV het Normenkader Basisvoorziening Opsporing opgesteld. Dit normenkader is te raadplegen via de website van de Inspectie OOV<sup>21</sup>. Ook voor de indicatoren die de Inspectie OOV heeft gebruikt voor de beoordeling van de stand van zaken en voor het doen van voorspellende uitspraken wordt verwezen naar dit normenkader.

## 2.2.5 AANPAK ONDERZOEK

De Inspectie OOV heeft (relevante) schriftelijke bronnen geraadpleegd, gesprekken gevoerd met direct betrokkenen, een pilot uitgevoerd bij het korps Utrecht en vervolgens in mei 2008 alle korpsen een enquête voor BVO toegestuurd. De enquêtevragen betreffen met name de planvorming, de stand van zaken bij de implementatie en het beheer. Aan de korpschefs is gevraagd relevante documenten mee te sturen bij de beantwoording van de vragen. In verband met het verzoek aan de Inspectie OOV om voorspellende uitspraken te doen over de stand van zaken eind 2008 en eind 2009 heeft prof. dr. J. Bossert in opdracht van de Inspectie OOV een 'logisch model' ontwikkeld voor BVO. In zijn rapportage onderscheidt prof. dr. Bossert de volgende hoofdfactoren die van significante invloed zijn op de realisatie van de samenwerkingsafpraak over BVO: technische implementatie, organisatorische aspecten, (waaronder de werkprocessen), de opleidingen, de projectorganisatie en het daadwerkelijke gebruik van BVO<sup>22</sup>.

In augustus/september 2008 hebben medewerkers van de Inspectie OOV, in aansluiting

<sup>21</sup> Zie [www.ioov.nl](http://www.ioov.nl).

<sup>22</sup> Het 'logisch model' is te vinden op [www.ioov.nl](http://www.ioov.nl).



op de enquête, alle korpsen bezocht om door middel van interviews en een praktijktoets<sup>23</sup> zicht te krijgen op de stand van zaken van het daadwerkelijke gebruik van BVO. Tijdens deze praktijktoetsen is in de korpsen gesproken met gemiddeld vijf gebruikers afkomstig uit de processen algemeen rechercheren, interceptie, criminaliteitsanalyse en de infodesk. Het Expertise Centrum heeft namens de Inspectie OOV de technische implementatie en het gebruik van BVO onderzocht. Daarnaast zijn gesprekken gevoerd met andere betrokkenen, onder wie de landelijk projectleider BVO. In oktober 2008 heeft de Inspectie OOV nog actuele informatie ingewonnen over enkele ontwikkelingen.

## 2.2.6 BEVINDINGEN

### *Technische implementatie*

- Planning en realisatie

Volgens de landelijke planning voor de BVO-implementaties zullen alle korpsen per medio september 2008 aan het werk moeten zijn met de BVO-applicatie, met uitzondering van Midden- en West-Brabant en Gelderland-Midden waar de implementatie eind september 2008 voltooid zou moeten zijn. De feitelijke realisatie loopt hier slechts zeer kort op achter. Flevoland is eind augustus 2008 op BVO overgegaan, Midden- en West-Brabant is in de eerste week van september met de Criminele Inlichtingen Eenheid (CIE) naar BVO over, Gelderland-Midden start - als laatste korps - in november 2008 met BVO.

De RBS-software is na de migratie een onderdeel van de BVO-applicatie en kan dan niet meer als RBS-systeem worden gebruikt. In VG Zuid is echter de mogelijkheid geboden om via workarounds<sup>24</sup> de RBS database rechtstreeks te benaderen. Over daadwerkelijk 'technisch' verwijderen uit de rekencentra van het Octopus-systeem zijn niet in alle verzorgingsgebieden (VG's) harde afspraken gemaakt. Bij VG Midden is sprake van technisch uitfasen per 1 januari 2009. Uit het onderzoek bij de VG's blijkt dat sommige (grote) Octopus-korpsen deze datum niet zullen halen.

- Applicatie en techniek

Per VG is er in principe één BVO-systeem met één database voor alle korpsen in dat VG, conform de landelijke standaard Gegevens Set Opsporing (GSO). Afscherming is er tussen en binnen (CIE) de korpsen.

De koppeling van BVO met BlueView is voor vijf van de zes VG's niet operationeel (VG Zuid wel, want daar werkt BVO met aparte korpsdatabases). Het onderzoek van de Inspectie naar BlueView toont aan dat de koppeling tussen BVO en BlueView voor een deel van de korpsen op het moment van het onderzoek van de Inspectie OOV wegens technische problemen niet was gerealiseerd. Deze koppeling blijkt niet te werken als meerdere korpsen in een VG één BVO-database gebruiken. Uit de exportstatistieken blijkt dat alleen bij VG Zuid de BVO-gegevens van die zes korpsen naar BlueView worden geëxporteerd. De overige korpsen exporteren tot het moment van het onderzoek alleen de gegevens uit de oude opsporingsdatabases. Dat betekent dat veel van

<sup>23</sup> Bij de korpsen die op dat moment BVO al in gebruik hadden genomen.

<sup>24</sup> Een manier om langs de grafische schil rechtstreeks in de database in te loggen.

de recentere opsporingsinformatie van die korpsen nog niet landelijk zichtbaar is. De vtsPN gaf te kennen dat dit probleem eind 2008 is opgelost. Vanwege een ander technisch probleem bleek het nodig een integriteitstest uit te voeren. Als deze zonder problemen verloopt, kan de koppeling volgens de vtsPN tussen BVO en BlueView vóór het eind van het jaar worden hersteld.

De volgende BVO-release versie 1.3 is half september 2008 beschikbaar gekomen. Daarmee is het beschikbaar bij de VG's voor een technische implementatietest en integratie-/acceptatietest door (het functioneel beheer bij) de korpsen. Bij VG Zuid bestaan plannen om de nu nog aparte BVO-korpsdatabases eind 2008 samen te voegen tot één BVO-database voor het VG. Bij andere VG's, waar al met één database voor alle VG-korpsen wordt gewerkt, speelt dat niet.

- **Uitrol en beheer**

Korpsen die met RBS werkten, zijn in één keer volledig overgegaan op BVO, met conversie van de gehele RBS-database (alle lopende en ook afgesloten zaken) van het korps. De diverse opsporingsgroepen van een Octopus-korps gaan veelal niet tegelijk over naar BVO. In eerste instantie is steeds de CIE overgegaan, zoals nu in Midden- en West-Brabant (op de CIE-database van Brabant-Zuid-Oost).

Een complicatie in het beheer, zowel bij het KLPD als bij de CIE's, zijn de bijzondere beveiligingseisen, onder andere voor zware criminaliteit (ZwaCri) en eens te meer voor bruto-informatie<sup>25</sup>. VG Midden heeft voor dat knelpunt voor BVO een 'rode' (extra beveiligde) omgeving ingericht waarvan andere korpsen (ook van andere VG's) eventueel gebruik kunnen maken. Over een nog zwaarder beveiligde 'paarse' omgeving wordt wel gesproken, maar er zijn nog geen concrete plannen.

### **Organisatorische implementatie**

Uit het onderzoek is gebleken dat er voor alle verzorgingsgebieden een PID is vastgesteld. Ook de overige planvorming (informatiebeveiligingsplan, regionaal implementatieplan, opleidingsplan, SLA) is in de regio's en de verzorgingsgebieden aanwezig.

- **Harmonisatie werkprocessen (inclusief autorisatie)**

De Inspectie OOV heeft geconstateerd dat de harmonisatie van de landelijk vastgestelde werkprocessen qua tijd en qua inhoud achter blijft op de planning. Negen korpsen hebben de landelijke werkprocessen overgenomen. Uit het onderzoek bleek dat zeventien korpsen de werkprocessen tot nu toe deels - qua inhoud - hebben geharmoniseerd met de landelijke modellen. Met name de werkprocessen Algemeen Rechercheren en Infodesk zijn tot nu toe gedeeltelijk overgenomen.

Uit de interviews met de korpsprojectleiders blijkt dat de meeste knelpunten in de harmonisatie zich voordoen bij het werkproces Algemeen Rechercheren. De politie-korpsen blijven, ondanks dat ze landelijk zijn gestandaardiseerd en voorgeschreven,

<sup>25</sup> Bruto onderzoeksgegevens worden met een extra zware rubricering afgeschermd van zicht daarop buiten het onderzoek, waardoor er netto beperkt informatie wordt gedeeld.

toch zelf de volgens hen meest werkbare werkmethoden toepassen. Deze zijn vaak afgestemd op hun eigen structuur en werkwijze en kunnen daarmee afwijken van de landelijke gestandaardiseerde opsporingsprocessen. De Inspectie heeft vastgesteld dat het werkproces Algemeen Rechercheren bij zeventien korpsen niet of niet volledig is gestandaardiseerd op basis van de landelijk vastgestelde processen. Deze korpsen hanteren een (op onderdelen) aangepaste beschrijving, gebruiken de landelijk verstrekte beschrijving slechts ten dele of helemaal niet. Het werkproces Algemeen Rechercheren betreft een zeer breed werkproces binnen de opsporing, waardoor bij alle korpsen op het moment dat het onderzoek werd verricht, nog niet op alle onderdelen van het werkproces een beschrijving aanwezig was. De landelijke Taskforce Algemeen Rechercheren heeft bijvoorbeeld op 30 september 2008 diverse producten opgeleverd (waaronder 30 productbeschrijvingen en een nieuwe versie van de werkinstructie Melding Recherche Onderzoek (MRO)).

Een ander werkproces dat in deze zeventien korpsen achterblijft in de harmonisatie is dat van de Infodesk, zo blijkt uit de interviews en de praktijktoetsen. Medewerkers van de Infodesk werken wel in BVO maar tijdens het gebruik wordt er niet altijd een register bijgehouden. Dit register bevat intakegegevens over wie, wanneer, waarover en waarom bepaalde informatie opvraagt. Release 1.3 van BVO zou dit probleem volgens de respondenten grotendeels moeten verhelpen. Zeven korpsen (geïnterviewde korpsprojectleiders) gaven aan specifiek op release 1.3 van BVO te wachten voordat ze de werkprocesbeschrijvingen van de Productgroep Infodesk overnemen. De release is in september 2008 beschikbaar gesteld voor de testfase. De landelijke projectleider geeft aan dat de verwachting is dat deze release in oktober tot en met december 2008 in alle korpsen operationeel zal zijn.

Ten aanzien van de CIE wordt op basis van de interviews vastgesteld dat hier het probleem van de bruto/netto informatie een rol speelt in de beperkte harmonisatie van het werkproces. Korpsen kunnen namelijk hun eigen afweging maken om zaken wel of niet in BVO te verwerken dan wel met een extra zware rubricering af te schermen van zicht daarop buiten de CIE. Met name gaat het daarbij om ZwaCri-zaken die men niet zonder meer in BVO zichtbaar wil hebben (en die ook buiten het landelijke zicht van BlueView moeten blijven). Inmiddels is hierover landelijk besloten dat de bruto informatie in een extra beveiligde ('rode') omgeving ingevoerd moet worden.

Uit de interviews met de korpsprojectleiders is gebleken dat de werkprocesbeschrijvingen voor criminaliteitsanalyse en interceptie één op één door de korpsen worden overgenomen. Ten aanzien van deze werkprocessen zijn geen knelpunten gesignaleerd die de harmonisatie in het gedrang brengen. De meeste korpsen geven aan gebruik te maken van de tapmodule in BVO ten behoeve van interceptie.

Alle korpsen zijn in het bezit van een autorisatiemodel. Voor elk korps geldt dat dit autorisatiemodel zijn basis heeft in het landelijke autorisatiemodel, dat verstrekt is door

de vtsPN. Bijna alle korpsen hebben bovendien voor het gebruik van BVO specifieke autorisaties beschreven en toegekend aan de medewerkers die ermee werken. Alleen Limburg-Noord bleek tijdens het onderzoek de op VG niveau opgestelde beschrijving nog niet aan de medewerkers te hebben toegekend.

Uit het onderzoek van de Inspectie OOV naar de samenwerkingsafspraken over BlueView is gebleken dat het projecteindrapport van BlueView Opsporing uit 2007 ten aanzien van de autorisaties het advies geeft om periodiek een monitor uit te voeren.

Dit om na te gaan of het Beleid Uitwisseling Opsporingsinformatie over de landelijk te delen onderzoeken ook daadwerkelijk worden gedeeld. Korpsen kunnen namelijk onderzoeken op een hoger autorisatieniveau wegzetten dan is afgesproken, zodat deze niet in BlueView terechtkomen. Uit het onderzoek bleek dat korpsen in meer of mindere mate terughoudend te zijn in het beschikbaar stellen van opsporingsinformatie aan elkaar. Uit het onderzoek bleek dat hiervoor nog geen maatregelen zijn getroffen.

- Opleidingen

Bijna alle korpsen hebben op het moment van het onderzoek de medewerkers voor het gebruik van BVO opgeleid. Uitzonderingen vormen Gelderland-Midden en Midden- en West-Brabant, waar het opleidingstraject ten tijde van het onderzoek nog niet was afgerond.

In 24 korpsen is de planning van cursisten en de doorlooptijden van de opleidingen realistisch gebleken, aldus de betrokken projectleiders. Bij 23 korpsen bleek dat de opleidingen voldoende flexibel waren om af te stemmen op het niveau van de medewerkers. Daarnaast werd duidelijk dat bij drie korpsen de opleiding voor sommige medewerkers te beperkt (lees: oppervlakkig) bleek te zijn of dat er tussen de periode dat de mensen opgeleid werden en BVO in gebruik werd genomen, te veel tijd zat. Gevolg daarvan was dat de medewerkers niet opgeleid waren voor het gebruik van enkele latere aanpassingen in het systeem en dat de kennis van het gebruik enigszins was weggezaakt.

- Organisatie

Alle korpsen hanteren tijdens de projectfase een organisatiestructuur waarbij voor het systeem, het beheer en de opleidingen, taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn belegd. Met name het opleidingstraject is een omvangrijke klus gebleken, die ten tijde van het onderzoek in alle korpsen (nagenoeg) is afgerond. De organisatiestructuur tijdens de projectfase bevat in alle korpsen een stuurgroep of regiegroep op regionaal niveau en op VG-niveau. Hieruit blijkt dat betrokkenheid van de korpsleiding bij de besluitvorming mogelijk is en dat er opgeschaald kan worden bij knelpunten.

Vijf korpsen zijn nog bezig met het inrichten of organiseren van een borging van de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden in de staande organisatie na de projectfase. De overige korpsen hebben hier reeds in voorzien, met uitzondering van het beheer dat door de vtsPN wordt opgepakt. De landelijke projectleider BVO van de

vtsPN heeft hierover op 4 september 2008 namelijk een notitie verzonden naar de Stuurgroep Informatievoorziening Opsporing. Hierin geeft hij aan welke maatregelen genomen dienen te worden om producten vanuit het BVO-project over te dragen naar het beheer in de staande organisatie.

### **Gebruik BVO**

Uit het onderzoek is gebleken dat korpsen - ten aanzien van de beschikbaarheid en het feitelijke gebruik van BVO - hun eigen afweging kunnen maken om zaken wel of niet in BVO te verwerken dan wel met een extra zware rubricering af te schermen van zicht daarop buiten de CIE. Het gaat daarbij met name om ZwaCri-zaken die men niet zonder meer in BVO zichtbaar wil hebben (en die ook buiten het landelijk zicht van BlueView moeten blijven). Ook gaat het om de 'knip' tussen echte 'opsporingszaken' die in BVO worden verwerkt en 'kleinere zaken' die men liever in het eigen handhavingssysteem (BPS, X-pol, Genesys en/of BVH) verwerkt. Bij het KLPD hebben niet alle opsporings-eenheden/-afdelingen dezelfde opsporingssystemen gebruikt. De Octopus-gebruikers bij het KLPD zijn inmiddels over naar BVO.

De Inspectie OOV heeft met haar onderzoek vastgesteld dat BVO in alle korpsen niet in overeenstemming met de werkprocesbeschrijvingen en/of -instructies wordt gebruikt. Dit niet-uniforme gebruik blijkt onder meer uit het niet volledig benutten van de aanwezige functionaliteiten in BVO (startmutaties, MRO en afsprakenmutaties<sup>26</sup>). Met name de afsprakenmutatie leidt (indien aangemaakt) tot niet-uniforme invoer. Deze mutatie wordt in veel gevallen helemaal niet aangemaakt, op een andere manier aangemaakt, of vastgelegd in andere applicaties dan BVO. Hierdoor komt er geen volledige uniforme landelijke informatiedeling tot stand. In die gevallen dat de afsprakenmutatie in BVO anders wordt aangemaakt, wordt de invoer veelal verwerkt onder de algemene 'gewone mutatie' (MUT).

De vtsPN heeft opgemerkt dat een grote hoeveelheid mutatiesoorten in BVO tot knelpunten in het gebruik leidt. De Taskforce Algemeen Rechercheren, team werkwijze BVO, heeft op 30 september 2008 een voorstel ingediend om hiertoe de hoeveelheid mutatiesoorten (meer dan 100) terug te brengen tot 30 mutatiesoorten ten behoeve van Algemeen Rechercheren en 34 mutatiesoorten voor de overige werkprocessen. Deze herziene lijst met mutatiesoorten zal naar verwachting van de landelijk project-leider BVO in december 2008/januari 2009 (na de uitrol van release 1.3) in BVO geïnstalleerd worden.

In vijftien korpsen worden BVO-waardige gegevens in andere systemen dan BVO ingevoerd terwijl dit niet de bedoeling is. Uit de interviews en de praktijktoetsen bleek dat vooral MS-Word en Excel als alternatieve registratiesystemen worden gehanteerd, met als gevolg dat de landelijke informatiedeling niet volledig tot stand komt. Hierbij wordt aangegeven dat de informatie na verwerking in het alternatieve systeem (soms

26 Er is in het onderzoek alleen gekeken naar recente onderzoeken die vanaf de ingebruikneming van BVO in het korps ingevoerd zijn. Er is dus niet gekeken naar geconverteerde onderzoeken, die (ondanks een schoning) mogelijk nog niet-uniforme mutatiesoorten kunnen bevatten.

samengevat) wordt ingevoerd in BVO. Of dit feitelijk gebeurt, is niet expliciet onderzocht, maar het gegeven dat dit op een later moment gebeurt dan het moment dat de informatie wordt verkregen, zorgt ervoor dat de informatie niet actueel beschikbaar is voor de andere korpsen.

In het gebruik wordt binnen korpsen op uiteenlopende wijzen met BVO omgegaan. Bij vijf korpsen bleek dat het gebruik op districtsniveau nog beperkt is. Enerzijds blijkt dit verklaarbaar doordat op districtsniveau minder 'zware zaken' worden afgehandeld dan op centraal (regionaal) niveau, zo blijkt uit de gesprekken met de korpsprojectleiders en tijdens de praktijktoetsen. Daarnaast wordt met name tijdens de praktijktoetsen verklaard dat rechenmedewerkers in de districten onvoldoende tijd hebben om dubbele invoer te verrichten (er is immers nog geen koppeling tussen de handhaving-registratiesystemen en BVO). Als gevolg hiervan worden de criteria voor het gebruik van BVO in voorkomende gevallen opgerekt. Een criterium voor het gebruik van BVO is dat het opsporingsonderzoek MRO-waardig is, hetgeen inhoudt dat het onderzoek naar verwachting van het korps langer duurt dan een week (40 uur). In de praktijk wordt er bijvoorbeeld voor gekozen een onderzoek te registreren op 39 uur, waardoor geen MRO aangemeld hoeft te worden, zo blijkt uit de praktijktoetsen. Gegevens worden dan alleen in het handhavingregistratiesysteem (BVH, X-pol, Genesys en/of BPS) geregistreerd, met onder meer gevolgen voor de beveiliging en de volledigheid van de informatie. De vtsPN (Vraagunit Domein Opsporing) heeft op 3 september 2008 in een conceptvoorstel aan de domeinmanager opsporing aangegeven gebruiksinformatie (ten behoeve van kwaliteit) en managementinformatie (ten behoeve van sturing) in de nieuwe release van BVO (versie 1.3) te willen verwerken. In VG Zuid werd al gebruik gemaakt van managementinformatie uit BVO. Zo wordt in deze korpsen onder meer bijgehouden hoeveel gebruikers zijn ingelogd en hoeveel mutaties zijn aangebracht. Deze gegevens leveren sturingsinformatie op in de korpsen van VG Zuid die - zo blijkt uit het onderzoek - ook werkelijk gebruikt wordt.

De vtsPN beschrijft in haar laatste hoofdpuntenrapport<sup>27</sup> dat het gebruik van BVO door de korpsen conform de landelijke afgesproken werkprocessen te wensen over laat. De vtsPN vindt daarom dat er meer sturing door de VG's en de landelijke stuurgroep moet plaatsvinden. In een notitie van 4 september 2008 heeft de vtsPN aan de stuurgroep Informatievoorziening Opsporing aangegeven dat er een instrument nodig is om te kunnen monitoren en te sturen. De vtsPN vindt dit nodig om succesvol landelijke gestandaardiseerde werkprocedures te implementeren en te borgen zodat BVO conform landelijke afspraken gebruikt wordt. Het project BVO heeft een landelijke monitor gehanteerd, maar deze dient nog verder ontwikkeld te worden. De inhoud van de monitor is vooral een zaak van het veld zelf in samenspraak met een monitoring-orgaan. De vtsPN stelt voor om als monitoring-orgaan het nog op te richten Kwaliteitsbureau Opsporing in te zetten. In het kader van het Programma Versterking Opsporing en Vervolging wordt er reeds gemonitord op een aantal onderwerpen.

Ze geeft in overweging om een monitor over de implementatie van de werkprocedures BVO en het gebruik van BVO toe te voegen aan de reeds bestaande monitor.

### 2.2.7 ANALYSE EN BEOORDELING

De Inspectie OOV heeft in haar onderzoek naar een groot aantal technische en organisatorische aspecten en naar het daadwerkelijke gebruik van BVO gekeken. Verschillende van deze factoren, zoals het harmoniseren van de werkprocessen, het toekennen van autorisaties en de opleiding van gebruikers, vormen een voorwaarde om BVO in gebruik te kunnen nemen.

#### *Stand van zaken augustus/september 2008*

Allereerst constateert de Inspectie OOV dat de vtsPN, de stuurgroepen, de verzorgingsgebieden, de korpsen en al de andere betrokkenen een enorme inspanning hebben verricht om de samenwerking op het gebied van opsporing op gang te brengen en verder door te ontwikkelen.

Meer in het algemeen zijn er ten aanzien van de professionalisering van de verwerking en deling van opsporingsinformatie de afgelopen jaren grote stappen gezet. Dit is door de Inspectie OOV tijdens haar onderzoek in alle korpsen aangetroffen.

Alle korpsen zijn van start gegaan met de implementatie van BVO. Dit blijkt mede uit het feit dat alle VG's een door de vtsPN vastgesteld implementatieplan hebben, dat is doorvertaald naar een plan per korps. Ook de overige planvorming (informatiebeveiligingsplan, regionaal implementatieplan, opleidingsplan, service level agreement) is in de regio's en de verzorgingsgebieden aanwezig en voldeed qua inhoud aan de daaraan te stellen eisen. Tijdens het onderzoek in augustus en september is voorts gebleken dat BVO in technische zin is ingevoerd bij alle korpsen. Vanuit een technisch perspectief is BVO bij de rekencentra van de zes verzorgingsgebieden daadwerkelijk geïmplementeerd in de Virtual Memory Systemen (VMS), waarbij is geconstateerd dat in alle korpsen BVO is geïnstalleerd. Er is vastgesteld dat de koppeling van BVO met BlueView voor vijf van de zes VG's niet operationeel is (VG Zuid wel, want daar werkt BVO met aparte korpsdatabases). Ondanks dat dit buiten de scope van dit deelonderzoek valt, is het wel een belangrijk aandachtspunt omdat dit negatieve gevolgen heeft voor de landelijke informatiedeling. De vtsPN gaf te kennen dat dit probleem eind 2008 is opgelost.

Bij VG Zuid moeten de BVO-databases, van de onderliggende korpsen, nog tot één database worden samengevoegd. Bij alle korpsen, met uitzondering van Gelderland-Midden, wordt er aantoonbaar gebruik van BVO gemaakt, zij het bij Flevoland en Midden- en West-Brabant pas sinds kort. De Inspectie OOV concludeert op basis van haar bevindingen dat BVO technisch is geïmplementeerd.

De Inspectie OOV stelt voor wat betreft de organisatorische implementatie (harmonisatie werkprocessen, opleidingen, inrichting organisatie en toekenning autorisaties) vast dat negen korpsen BVO in organisatorische zin hebben geïmplementeerd. De overige

zeventien korpsen hebben dit deels geïmplementeerd. Het werkproces Algemeen Rechercheren is bij deze korpsen namelijk niet voldoende geharmoniseerd omdat zij, ondanks dat ze landelijk zijn gestandaardiseerd en voorgeschreven, toch zelf de volgens hen meest werkbare werkmethoden blijven toepassen. Deze zijn vaak afgestemd op hun eigen structuur en werkwijze en kunnen daarmee afwijken van de landelijke gestandaardiseerde opsporingsprocessen. Algemeen Rechercheren wordt hierdoor momenteel niet één op één overgenomen door de korpsen, waardoor de uniformiteit van de landelijke werkwijze - zoals geformuleerd in de projectdoelen van het landelijke PID - in het gedrang komt. Ondanks de vele inspanningen van de landelijke Taskforce Algemeen Rechercheren zijn daarnaast ook nog niet alle werkinstructies binnen het proces Algemeen Rechercheren beschreven. Hierdoor hebben korpsen de ruimte om niet uniforme regelingen op dit werkproces in stand te houden. Er is geen enkel korps dat ten aanzien hiervan helemaal niets heeft geïmplementeerd.

Het aantal opgeleide medewerkers ligt in alle korpsen in lijn met het aantal medewerkers dat volgens de planning dient te zijn opgeleid. Vele inspanningen op dit terrein hebben ervoor gezorgd, dat inmiddels honderden mensen zijn opgeleid in het gebruik van BVO. Ten aanzien van de organisatie tijdens de projectfase is in alle korpsen een stuurgroep of regiegroep op regionaal niveau en op VG-niveau. Met als gevolg dat de korpsleiding betrokken wordt bij de besluitvorming en het hen mogelijk wordt gemaakt op te schalen bij knelpunten.

De constatering dat producten vanuit het BVO-project overgedragen worden naar het beheer in de staande organisatie valt formeel buiten de scope van het onderzoek van de Inspectie OOV, maar geeft wel aan dat de organisatie van de samenwerking de aandacht heeft.

Uit de gebruikersstatistieken blijkt dat het aantal gebruikers bij de korpsen plausibel is in vergelijking tot de grootte van de korpsen. Op basis hiervan concludeert de Inspectie OOV dat BVO in kwantitatieve zin in alle korpsen wordt gebruikt. Korpsen kunnen wel hun eigen afweging maken om zaken wel of niet in BVO te verwerken dan wel met een extra zware rubricering af te schermen van zicht daarop buiten de CIE. Daarnaast worden 'kleinere zaken' in BPS, X-pol, Genesys en/of BVH verwerkt. Dit verklaart de verschillen tussen korpsen in omvang van het gebruik van BVO. Zo is bijvoorbeeld bij het korps Haaglanden het totale aantal concurrent users (gelijktijdige gebruikers) van BVO en Octopus, zowel in de oude situatie met alleen Octopus als nu met BVO erbij, opvallend laag (maximaal circa 30 concurrent users voor Octopus om 30 concurrent users voor BVO) in verhouding met de grootte van dat korps. Over het algemeen tonen de korpsen overtuigende aantallen van concurrent users van BVO.

Op basis van de interviews met de regionale projectleiders en de praktijktoetsen heeft de Inspectie echter vastgesteld dat de werkwijze voor BVO nog niet op alle onderdelen volledig is beschreven. Voor de onderdelen waarbij wel een beschrijving is, conformeren



niet alle medewerkers van de korpsen zich hieraan. Wel blijkt dat in alle korpsen gegevens in BVO zijn ingevoerd maar dit zijn dus niet alle relevante gegevens die in BVO zouden moeten worden ingevoerd. De medewerkers zijn – afhankelijk van hun autorisatie – over het algemeen ook in staat de gevraagde informatie te raadplegen. De mate van gebruik verschilt echter nogal. Uit het onderzoek bleek dat korpsen in meer of mindere mate terughoudend te zijn in het beschikbaar stellen van opsporingsinformatie aan elkaar. Ten aanzien van de invoer van gegevens in BVO worden de aanwezige functionaliteiten (startmutaties, MRO en afsprakenmutaties) niet volledig benut, dat leidt tot niet-uniform gebruik van de basisvoorziening. Uit het onderzoek is verder gebleken dat het beperkte gebruik van BVO op de Infodesk in zeven regio's geen garantie biedt voor een juiste opslag van gegevens. Daarnaast is uit de interviews met de korpsprojectleiders en de praktijktoetsen gebleken dat in vijftien korpsen gegevensopslag plaatsvindt in andere systemen dan BVO. De beoogde landelijke informatiedeling komt op deze manier in het gedrang.

### **Verwachte situatie eind 2008**

Volgens de afspraak dienen in 2008 ten minste twintig korpsen de implementatie te hebben afgerond en de overige korpsen met de implementatie te zijn gestart. Van een afgeronde implementatie is sprake als de implementatie technisch en organisatorisch is afgerond en BVO daadwerkelijk wordt gebruikt. Het blijkt dat alle korpsen BVO technisch hebben geïmplementeerd. Van de zeventien korpsen die, tijdens het onderzoek, BVO deels in organisatorische zin hebben geïmplementeerd, verwacht de Inspectie OOV dat zeven korpsen de organisatorische implementatie voor het eind van 2008 zullen afronden. De verwachting is dat de korpsen eind 2008 qua opleiding nog steeds in pas lopen met de planning, of deze zelfs hebben afgerond. De verwachting is eveneens dat de organisatie tijdens de projectfase voor alle korpsen is opgetuigd en voor enkele korpsen is overgegaan op de staande organisatie, met uitzondering van het beheer dat door de vtsPN wordt opgepakt. Samen met de negen korpsen die de implementatie in organisatorische zin reeds afgerond hebben, komt het totaal aantal korpsen dat eind 2008 BVO in organisatorische zin volledig zal hebben geïmplementeerd daarmee op zestien.

In geen van de korpsen wordt BVO op dit moment geheel volgens de doelstelling van het systeem gebruikt. Door de manier waarop BVO daadwerkelijk wordt gebruikt, is er nog geen sprake van volledige landelijke informatiedeling en een landelijk uniform gebruik van BVO. Om het daadwerkelijke gebruik van BVO conform een landelijk uniforme werkwijze te laten plaatsvinden, zal er een inspanning gepleegd moeten worden op het gebied van het opnieuw opleiden en/of instrueren van de medewerkers, aangescherpte sturing en harmonisatie van de werkprocessen.

Het politieveld pakt de door zichzelf al gesignaleerde knelpunten rond BVO op. Zo wordt eind 2008 een nieuwe versie van BVO opgeleverd en heeft de landelijke projectleiding aan de korpsen aangegeven dat er verhoogde managementaandacht moet worden

gegeven aan de knelpunten. Deze inspanningen zullen echter tijd kosten. De Inspectie OOV verwacht niet dat deze inspanningen voor het eind van 2008 bij alle korpsen al volledig zullen zijn doorgevoerd omdat het naast technische aanpassingen ook veranderingen in de werkwijze van medewerkers betreft.

De Inspectie OOV verwacht op basis van haar onderzoek dan ook dat BVO eind 2008:

- in technische zin bij alle korpsen is geïmplementeerd;
- in organisatorische zin bij zestien korpsen is geïmplementeerd;
- het daadwerkelijke gebruik bij alle korpsen nog niet conform de landelijke werkwijze zal gebeuren (mede doordat nog niet alle werkprocessen zijn geharmoniseerd, er gegevens worden opgeslagen in andere applicaties en BVO criteria worden opgerekt);
- er nog inspanningen gepleegd moeten worden op het gebied van het opnieuw opleiden en/of instrueren van de medewerkers, aangescherpte sturing en harmonisatie van de werkprocessen.

De Inspectie OOV stelt op basis van haar bevindingen vast dat hoogstwaarschijnlijk zestien korpsen de implementatie van BVO eind 2008 zullen hebben afgerond.

### **Verwachte situatie eind 2009**

De Inspectie OOV verwacht dat BVO in organisatorische zin eind 2009 bij alle korpsen zal zijn geïmplementeerd. Hierbij is het naar de mening van de Inspectie wel noodzakelijk dat de vtsPN, de VG's en de korpsen blijvend investeren in de harmonisatie van de werkprocessen en in de sturing. De Inspectie heeft bij haar onderzoek vastgesteld dat de stand van zaken rond opleiding (indien de harmonisatie van werkprocessen tot nieuwe opleidingsinspanningen leidt), de autorisaties en de inrichting van de (project)-organisatie bij geen van de korpsen een risico vormen voor het realiseren van de implementatie van BVO in organisatorische zin voor het einde van 2009.

Ten aanzien van het daadwerkelijke gebruik van BVO is de Inspectie OOV van oordeel dat de afspraak eind 2009 wel gehaald kan worden. Voorwaarde is wel dat er geïnvesteerd wordt in de verdere ontwikkeling van de managementinformatiemodule in BVO én dat er daadwerkelijk mee gestuurd gaat worden. Het daadwerkelijke gebruik van BVO staat of valt met de mate waarin het management van elk korps zich eraan committeert en de medewerkers stuurt op het gebruik van BVO. Informatie uit het onderzoek wijst uit dat dit commitment én de verscherpte sturing vanuit het management zullen gaan plaatsvinden. De Inspectie ziet deze uitspraak ondersteund worden door reeds gemaakte afspraken op dit gebied. Zo heeft de vtsPN in haar laatste hoofdpuntenrapport<sup>28</sup> aangegeven dat het gebruik van BVO door de korpsen conform de landelijke afgesproken werkprocessen te wensen over laat, en dat men vindt dat er meer sturing door de VG's en de landelijke stuurgroep moet plaatsvinden. De vtsPN stelt hierin voor om een Kwaliteitsbureau Opsporing als monitoring-orgaan op te richten. De wijze waarop de vtsPN dit punt heeft opgepakt, vormt voor de Inspectie OOV een belangrijke indicatie dat de sturing op de afronding van de implementatie van BVO op een goede manier de aandacht krijgt.

De Inspectie OOV stelt op basis van haar bevindingen vast dat hoogstwaarschijnlijk alle korpsen de implementatie van BVO eind 2009 zullen hebben afgerond.

## 2.2.8 SCHEMATISCHE WEERGAVE VAN BEVINDINGEN EN VERWACHTINGEN

Politiekorps	Stand van zaken aug/sept 2008			Verwachting over eind 2008	Verwachting over eind 2009
	Technische implementatie	Organisatorische implementatie	Gebruik		
Groningen	+	0	0	+	+
Fryslân	+	0	0	-	+
Drenthe	+	+	0	+	+
IJsselland	+	+	0	+	+
Twente	+	0	0	-	+
Noord- en Oost-Gelderland	+	+	0	+	+
Gelderland-Midden	+	+	n.v.t. <sup>29</sup>	+	+
Gelderland-Zuid	+	0	0	+	+
Utrecht	+	0	0	+	+
Noord-Holland Noord	+	0	0	-	+
Zaanstreek-Waterland	+	0	0	+	+
Kennemerland	+	0	0	-	+
Amsterdam-Amstelland	+	0	0	-	+
Gooi en Vechtstreek	+	+	0	+	+
Haaglanden	+	+	0	+	+
Hollands Midden	+	+	0	+	+
Rotterdam-Rijnmond	+	0	0	+	+
Zuid-Holland-Zuid	+	+	0	+	+
Zeeland	+	0	0	-	+
Midden- en West-Brabant	+	0	n.v.t. <sup>28</sup>	+	+
Brabant-Noord	+	0	0	-	+
Brabant-Zuid-Oost	+	+	0	+	+
Limburg-Noord	+	0	0	-	+
Limburg-Zuid	+	0	0	+	+
Flevoland	+	0	0	-	+
Korps landelijke politiediensten	+	0	0	-	+


+ = implementatie afgerond    0 = gedeeltelijk geïmplementeerd/in gebruik    - = implementatie nog niet afgerond

<sup>28</sup> Hoofdpuntenrapport BVO Fase 3, 2008 week 40.

<sup>29</sup> In dit korps is het gebruik van BVO niet getoetst omdat tijdens het onderzoek nog niet werd gewerkt met BVO.

## 2.3 BASISVOORZIENING CAPACITEITSMANAGEMENT

### 2.3.1 AFSpraak



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.

Bron: samenwerkingsafspraken politie 2008 (1 juni 2007).

### 2.3.2 ACHTERGROND

De Nederlandse politie beschouwt professioneel capaciteitsmanagement als een belangrijke voorwaarde om de beschikbare politiecapaciteit zo optimaal mogelijk in te zetten bij de vraag naar politiezorg uit de samenleving. Met de Basisvoorziening Capaciteitsmanagement (BVCM) worden planning en verantwoording van activiteiten van de politie gestandaardiseerd. Door registratie op de landelijk vastgestelde activiteiten en resultaatgebieden wordt informatie van de verschillende korpsen vergelijkbaar. Ook wordt het mogelijk halfjaarlijkse roosters voor het personeel op te stellen. Het systeem BVCM dient bij te dragen tot een verbeterde inzet van de politie. Ook moet het bijdragen tot meer rust in de roosters. In februari 2006 is de Nederlandse politie met dit project gestart. In juni 2007 was een voorloper van het systeem BVCM operationeel in vijf regio's. Deze applicatie is vervolgens aangepast en afgeslankt tot de basisvoorziening, namelijk tot CMS Basaal. In navolging van de korpsen hanteert de Inspectie OOV hiervoor eveneens de term BVCM. In de voortgangsrapportage van april 2008<sup>30</sup> gaven de korpsbeheerders aan dat de aanpassing en afslanking van de applicatie tot betere prestaties hebben geleid en dat de applicatie voldoet aan de eisen die de RHC en de stuurgroep BVCM vooraf hebben opgesteld.

### 2.3.3 LANDELIJKE PLANNING EN UITVOERING

In april 2008 heeft de vtsPN het Project Initiatie Document (PID) voor het project BVCM vastgesteld. Het PID voorziet in een integrale aanpak voor het tot stand brengen van de implementatie van BVCM. De landelijke stuurgroep heeft voor de invoering van BVCM bij de afzonderlijke korpsen een implementatiekalender opgesteld<sup>31</sup>. Volgens deze kalender zullen vijftien korpsen eind 2008 BVCM hebben ingevoerd en zullen de overige korpsen in 2009 volgen. In april 2008 hebben de korpsbeheerders in hun voortgangsrapportage de betrokken ministers meegedeeld dat de landelijke uitrol doorloopt tot medio 2009. Uit de hierboven genoemde implementatiekalender blijkt echter dat de implementatie van BVCM bij enkele korpsen voor eind 2009 gepland staat. Volgens de kalender heeft elk korps vier tot zes maanden nodig voor de implementatie:

<sup>30</sup> Voortgangsrapportage april 2008, Kamerstukken II, vergaderjaar 2007-2008, 30880, nr. 8.

<sup>31</sup> Dit betreft een document van de vtsPN voor intern gebruik. In dit onderzoek heeft de Inspectie OOV gebruik gemaakt van de kalender d.d. 1 augustus 2008.

een realisatiefase van drie tot vijf maanden, gevolgd door de maand waarin de overgang naar het nieuwe systeem feitelijk plaatsvindt en daarna nog een nazorgperiode van twee maanden.

Het PID maakt onderscheid tussen de informatietechnische kant (I-kant) en de organisatiekant (O-kant) van het project BVCM. De I-kant heeft betrekking op de ontwikkeling en implementatie van de ondersteunende ICT-componenten. Het zwaartepunt hiervoor ligt bij de vtsPN en de technische implementatie vindt plaats per verzorgingsgebied (VG). De O-kant richt zich op organisatorische aspecten van de invoering van BVCM in een korps, zoals aanpassingen van functiebeschrijvingen en werkprocessen, het toekennen van autorisaties en het opleiden van de medewerkers. De afzonderlijke korpsen zijn zelf verantwoordelijk voor de organisatorische implementatie. Op verschillende vaste momenten onderzoekt de vtsPN door middel van audits de voortgang van de invoering van BVCM in een korps. Een belangrijke meting is de tweede (van de in totaal drie) meting, waarbij wordt getoetst of een korps aan alle organisatorische, technische en functionele voorwaarden voor de implementatie van BVCM voldoet. Na een positief oordeel kan het korps overgaan tot de implementatie van BVCM.

#### 2.3.4 **DOEL- EN VRAAGSTELLING DEELONDERZOEK**

De ministers van BZK en van Justitie hebben hun verzoek aan de Inspectie OOV als volgt nader geconcretiseerd:

‘Ten aanzien van de ICT-systemen [...] BVCM [...] verzoek ik u steekproefsgewijs bij de in het implementatieplan genoemde korpsen te toetsen of de systemen ingevoerd zijn en door de medewerkers daadwerkelijk gebruikt worden. De afronding van de implementatie van een basisvoorziening behelst de technische en organisatorische implementatie in het betreffende korps, met andere woorden, de ingebruikneming van een basisvoorziening. Daarnaast verzoek ik u steekproefsgewijs te toetsen of bij die korpsen waar de invoering nog niet is afgerond, met zekerheid kan worden gesteld dat de implementatie in 2009 wordt afgerond.’

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 de BVCM.

De Inspectie OOV heeft daartoe de volgende drie centrale vragen geformuleerd:

- 1 Is de implementatie van BVCM eind 2008 bij ten minste twaalf korpsen afgerond?
- 2 Zijn eind 2008 de overige korpsen met de implementatie gestart?
- 3 Is eind 2008 met zekerheid te stellen dat eind 2009 de implementatie bij alle korpsen is afgerond?

De Inspectie OOV heeft de centrale vragen uitgewerkt in de volgende deelvragen:

Ten aanzien van de feitelijke stand van zaken per augustus/september 2008:

- Is de invoering van de applicatie BVCM uitgevoerd conform een door het bestuur van de vtsPN vastgesteld implementatieplan?
- Is BVCM in technische zin ingevoerd bij minimaal twaalf korpsen?
- Is BVCM in organisatorische zin ingevoerd bij minimaal twaalf korpsen?
- Wordt BVCM daadwerkelijk gebruikt door de medewerkers bij minimaal twaalf korpsen?

Ten aanzien van de verwachting of eind 2008 afspraken gerealiseerd zullen worden:

- Is bij de overige korpsen de implementatie gestart?
- Wat is de stand van zaken (planning versus realisatie)?
- Is de verwachting gerechtvaardigd dat eind 2008 de implementatie bij minimaal twaalf korpsen zal zijn afgerond?

Ten aanzien van de vraag of met zekerheid is vast te stellen dat implementatie bij alle korpsen eind 2009 zal zijn afgerond:

- Is met zekerheid vast te stellen dat deze overige korpsen eind 2009 klaar zullen zijn met implementatie (technisch, organisatorisch en operationeel)?

Onder 'gestart zijn met de implementatie' verstaat de Inspectie OOV de situatie waarin een aanvang is gemaakt met de organisatorische implementatie, zoals het vormen van een project- en stuurgroep.

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 hebben onder andere betrekking op de planning en realisatie, de applicatie, de techniek, de uitrol en het beheer van de applicatie.

Onder 'organisatorische implementatie van BVCM' verstaat de Inspectie OOV de situatie waarin een korps alle overige voorzieningen, zoals autorisaties en opleidingen, heeft getroffen die nodig zijn voor de ingebruikneming van BVCM en de borging ervan.

Onder het 'werken met BVCM' verstaat de Inspectie OOV de feitelijke gebruikmaking van BVCM door een korps. BVCM is dan operationeel. Voorbeelden van indicatoren zijn het kunnen inloggen in het systeem, het kunnen invoeren van een rooster door een planner, het verantwoorden van uren door een eindgebruiker en de flattering hiervan door een operationeel leidinggevende.

Voor de analyse en de beoordeling van de implementatie heeft de Inspectie OOV het Normenkader Basisvoorziening Capaciteitsmanagement opgesteld. Dit normenkader is te raadplegen via de website van de Inspectie OOV<sup>32</sup>. Ook voor de indicatoren die de Inspectie OOV heeft gebruikt voor de beoordeling van de stand van zaken en voor het doen van voorspellende uitspraken verwijst zij naar genoemd normenkader.

### 2.3.5 AANPAK ONDERZOEK

De Inspectie OOV heeft relevante schriftelijke bronnen geraadpleegd, gesprekken gevoerd met direct betrokkenen, een pilot uitgevoerd bij het korps Utrecht en vervolgens in mei 2008 alle korpschefs een enquête voor BVCM toegestuurd. De enquêtevragen betreffen met name de planning, de hoofdfactoren uit het logisch model (zie hieronder) en de stand van zaken van de implementatie en het beheer. Aan de korpschefs is gevraagd relevante documenten mee te sturen bij de antwoorden. In verband met het verzoek aan de Inspectie OOV om voorspellende uitspraken te doen over de stand van zaken eind 2008 en eind 2009 heeft prof. dr. J. Bossert in opdracht van de Inspectie OOV een 'logisch model' ontwikkeld voor BVCM. In zijn rapportage onderscheidt Bossert de volgende hoofdfactoren die van significante invloed zijn op de realisatie van de samenwerkingsafpraak over BVCM: opstartfase, projectsturing, gebruik, overdracht naar staande organisatie, de implementatiekalender en dat BVCM functioneert systeem conform het PID<sup>33</sup>.

In augustus/september 2008 heeft de Inspectie OOV, in aansluiting op de enquête, onderzoek gedaan in alle korpsen en – bij de korpsen die op dat moment BVCM al in gebruik hadden genomen of die toegang hadden tot de oefenomgeving – een praktijktest gedaan om zicht te krijgen op het daadwerkelijk gebruik. De vragen van de Inspectie OOV sluiten volledig aan bij het implementatieplan CMS Basaal van de vtsPN. Voor zover BVCM nog niet in gebruik was genomen, is tijdens de interviews vooral aandacht besteed aan de genoemde hoofdfactoren van het logisch model en aan aspecten als het toekennen van autorisaties, het plannen en uitvoeren van opleidingen en het beleggen van verantwoordelijkheden. Het Expertise Centrum heeft namens de Inspectie OOV de technische implementatie en het gebruik van BVCM bij de vtsPN onderzocht.

### 2.3.6 BEVINDINGEN

#### *Technische implementatie*

BVCM draait in versie 1.12 centraal op de technische infrastructuur in het reken-centrum van het landelijke verzorgingsgebied (VG), met voor ieder korps een aparte eigen implementatie van BVCM-pakketsoftware met een korpseigen database. De webapplicatiesoftware is dubbel uitgevoerd om zekerheid te kunnen bieden over beschikbaarheid en snelle responstijden voor de urenregistratie.

De Inspectie OOV heeft op basis van relevante testverslagen en overdrachtdocumenten vastgesteld dat de landelijke projectleiding toetsen uitvoert op het gebied van de planning, het testen en de uitrolbegeleiding van de invoering van BVCM. De toetsfase laat op zowel landelijk als op korpsniveau een professionele en complexe volgorde van functionele, technische en acceptatietests zien. Voor de implementatie bij de korpsen heeft het project BVCM een planning- en meetsystematiek ontwikkeld, met een Organisatie-, ICT- en Beheerscan, om de korpschef in het implementatieproces te

33 Het 'logisch model' is te vinden op [www.ioov.nl](http://www.ioov.nl).

adviseren over de gereedheid bij zijn of haar korps. Uit het onderzoek van de Inspectie OOV komt naar voren dat zeven korpsen ten tijde van het onderzoek nog niet met de technische implementatie van BVCM zijn begonnen. Deze korpsen zullen BVCM volgens de laatste planning in 2009 in gebruik nemen.

De politiekorpsen Drenthe en Noord-Holland Noord hadden BVCM ten tijde van het onderzoek in gebruik. De Inspectie OOV heeft zowel bij het landelijke VG als bij de betrokken regionale VG's geen technische informatie verkregen over de omvang van het BVCM-gebruik (roosteren en tijdschrijven) bij deze korpsen.

Sommige regionale VG's gaven als risico aan dat systeembelasting mogelijk een probleem kan worden als vele gebruikers gelijktijdig hun uren gaan verantwoorden. Tevens gaven ze aan te vrezen dat de capaciteit van het rekencentrum van het landelijk VG ontoereikend is wanneer meerdere korpsen BVCM in gebruik nemen. De vtsPN heeft aangegeven dat het rekencentrum van het landelijk VG in staat is voldoende capaciteit te genereren bij gelijktijdige invoering van BVCM bij meerdere korpsen.

De ondernemingsraad van het korps Noord-Holland Noord heeft bij de Inspectie OOV aangegeven de servercapaciteit als te beperkt wordt ervaren. De Inspectie OOV heeft hier bij haar onderzoek bij de VG's geen aanwijzingen voor gevonden. Mogelijk zijn er bij het korps andere verwachtingen over de performance van het systeem dan landelijk is vastgesteld. In hoeverre BVCM als inputsysteem voor capaciteitsinzet en de betaling van het salaris (verloning) adequaat is getest op integriteit en beveiliging van data en verwerking, vergt een aparte en specifieke IT-audit op de opzet, uitvoering (proces) en resultaten van de complete serie functionele en gebruikerstests van BVCM, en valt daarmee buiten de scope van dit onderzoek.

### ***Organisatorische implementatie***

Alle korpsen hebben voor de invoering van BVCM regionale implementatieplannen opgesteld, gebaseerd op het implementatieplan dat de vtsPN beschikbaar heeft gesteld. De plannings zijn afgestemd met de vtsPN en in een implementatiekalender opgenomen. Ten tijde van het onderzoek diende de landelijke stuurgroep BVCM de planning van negen korpsen nog vast te stellen. Het betreft korpsen die BVCM in 2009 zullen invoeren. Op grond van wijzigingen in de regionale planning kan de kalender worden aangepast.

In de implementatiekalender staan vijftien korpsen in 2008 gepland voor implementatie van BVCM. Ten tijde van de korpsbezoeken hadden de korpsen Drenthe en Noord-Holland Noord BVCM in gebruik genomen. Het korps Gelderland-Zuid staat gepland op 1 november 2008 voor ingebruikneming van BVCM. De Inspectie OOV heeft geconstateerd dat dit korps de autorisaties heeft toegekend, opleidingen heeft gepland en uitgevoerd en de beheerfunctie heeft ingericht. Daarnaast volgt het korps de implementatiekalender nauwgezet. Door middel van een praktijktest heeft de Inspectie



OOV vastgesteld dat de reeds geautoriseerde medewerkers (planners) toegang hebben tot BVCM.

Twaalf korpsen<sup>34</sup> hebben de Inspectie OOV gemeld dat zij BVCM op 1 januari 2009, in plaats van eind 2008, zullen invoeren. Deze datum zien de korpsen als een logisch moment om over te gaan op BVCM omdat zo kort voor het einde van het jaar het logischer is om te starten met het nieuwe systeem als de nieuwe planningscyclus van 2009 begint. De Inspectie OOV heeft geconstateerd dat ten tijde van het onderzoek deze korpsen organisatorische activiteiten hadden uitgevoerd, gebaseerd op het landelijk PID. Zo waren, of worden voor 2009, de medewerkers opgeleid en geautoriseerd. Ook hebben deze korpsen de voorbereidingen getroffen voor het overdragen van de verantwoordelijkheden van het project BVCM naar de staande organisatie. Bij de korpsen Fryslân en Kennemerland loopt de organisatorische implementatie van BVCM volledig volgens planning. Bij de overige tien korpsen is de invulling van sommige randvoorwaarden suboptimaal (zoals een trage start en moeizame projectsturing). Uit de implementatie bij de korpsen Drenthe en Noord-Holland Noord is gebleken dat dit niet hoeft te leiden tot vertraging; daar is de implementatie immers succesvol verlopen, ondanks het gegeven dat meerdere omstandigheden suboptimaal waren ingevuld.

Volgens de implementatiekalender zullen de resterende elf korpsen BVCM in 2009 in gebruik nemen. Hiervan staat de implementatie in vijf korpsen gepland in de tweede helft van 2009, waarvan drie korpsen in het laatste kwartaal. De korpsen Amsterdam-Amstelland en Rotterdam-Rijnmond hebben de Inspectie OOV meegedeeld dat zij naar verwachting op 1 januari 2010 BVCM in gebruik zullen nemen omdat zo kort voor het einde van het jaar het logischer is om te starten met het nieuwe systeem als de nieuwe planningscyclus van 2010 begint. De BVCM-projectleiders van alle korpsen gaven aan te zijn begonnen met de organisatorische implementatie van BVCM. De Inspectie OOV heeft geconstateerd dat er project- en stuurgroepen zijn opgericht en dat de korpsen hierbij het tijdpad van het landelijk PID hebben gevolgd. De vtsPN bevestigt dit. Tevens zijn bij de meeste korpsen de planningen gereed voor de opleiding en de autorisaties.

De korpsen die de opstartfase ten tijde van het onderzoek hadden afgerond, geven aan dat deze in het algemeen goed verlopen is. Uit de enquêtes en de interviews met de korpsen op verschillende niveaus heeft de Inspectie OOV geconstateerd dat het merendeel van de korpsen aandacht besteedt aan het gedachtegoed van BVCM. De 'vraag' en de (eigen) 'beschikbare capaciteit' is of wordt concreet in beeld gebracht. Daarnaast dragen de projectgroepen BVCM het gedachtegoed in meer of mindere mate actief uit bijvoorbeeld door presentaties en lezingen bij de teams. De regionale projectgroepen BVCM ervaren in het algemeen de steun van de korpsleiding. Zeker bij een project waar sprake is van cultuurverandering is (volgens de projectleiders) een sterke portefeuillehouder binnen de korpsleiding vereist<sup>35</sup>.

Vier korpsen hebben gemeld dat zij na de invoering van BVCM de organisatorische

34 Het betreft de korpsen IJsselland, Twente, Noord- en Oost-Gelderland, Gelderland-Midden, Zaanstreek-Waterland, Kennemerland, Utrecht, Haaglanden, Hollands Midden, Midden- en West-Brabant, Brabant-Noord en Limburg-Noord.

35 Steun voor projectsturing is een indicator van het logisch model van de Inspectie OOV.

aspecten van BVCM nog verder zullen uitbreiden/ontwikkelen. De korpsen Drenthe en Twente zullen het project laten doorlopen tot eind 2009. Deze doorontwikkeling achten de korpsen noodzakelijk om BVCM een grotere kans van slagen te geven. De vtsPN geeft aan deze gedachte te ondersteunen<sup>36</sup>.

Zeven korpsen hebben aanmerkingen op de ondersteuning door de vtsPN.

De opmerkingen hebben met name betrekking op de faciliterende rol van de vtsPN (de beschikbare capaciteit en kwaliteit)<sup>37</sup>. De vtsPN heeft dit probleem onderkend maar geeft aan dat er een tekort aan specialisten op dit gebied is. Hoewel ondersteuning door de vtsPN voor het veld van groot belang is, constateert de Inspectie OOV dat de korpsen zelf doen wat binnen hun vermogen ligt om dit tekort te compenseren. Dit blijkt uit de resultaten van de twee korpsen die BVCM al hebben geïmplementeerd en de huidige activiteiten van de korpsen die ten tijde van het onderzoek met de implementatie bezig waren.

Zestien korpsen gaven aan dat het plannen en uitvoeren van opleidingen in algemene zin goed verloopt. De korpsen geven aan dat het vinden van opleidingstijd in deze periode van implementaties van basisvoorzieningen geen sinecure is.

De leidinggevendenden en planners krijgen een meerdaagse BVCM-opleiding. De opleiding van de eindgebruikers geschiedt door middel van e-learning.

De korpsen Twente en Drenthe zijn zeer ontevreden over de kwaliteit van de opleiding voor de planners (onduidelijkheden over leerdoelen, verkeerde doelgroep)<sup>38</sup>.

Negen korpsen zien opleidingsproblemen (en ook invoeringsproblemen) voor BVCM gezien de samenloop met de invoering van BVH en/of BVO. Met name de opleidingstijd van BVH vormt voor een aantal korpsen een probleem ('vijf weken lang zondagsdiensten draaien'). De korpsen verwachten niettemin dat alle medewerkers opgeleid zullen zijn bij de ingebruikneming van BVCM. Het volgen van de opleiding en de autorisatie die daarop volgt is een van de vereisten om als medewerker salaris uitbetaald te krijgen. De verwachting van de korpsen is dat hun medewerkers er alles aan zullen doen om ervoor te zorgen dat er salaris uitbetaald kan worden.

De autorisaties aan de eindgebruikers van BVCM worden vlak voor de feitelijke ingebruikname van het systeem verstrekt. Bij de korpsen die BVCM ten tijde van het onderzoek hadden ingevoerd (Drenthe en Noord-Holland Noord) heeft het toekennen van autorisaties volgens de geïnterviewde medewerkers van deze korpsen geen probleem opgeleverd.

36 'Overdracht naar staande organisatie' na de implementatie is een indicator van het logisch model van de Inspectie OOV.

37 Volgens deze korpsen kan de vtsPN door een tekort aan capaciteit de toegezegde ondersteuning niet bieden. Zo gaven de korpsen bijvoorbeeld aan dat de beschikbare expertise vanuit het landelijke project nog steeds een zorg is (Utrecht) en dat de vtsPN zich heeft verkeken op de benodigde capaciteit voor BVCM (Noord-Holland Noord). Daarnaast hebben korpsen twijfels over de kwaliteit van het functioneel beheer door de vtsPN onder andere ten aanzien van het tijdig informeren van de korpsen door de vtsPN over nieuwe versies van BVCM (Gelderland-Zuid), het onderhoud van het systeem (Zeeland) en het ontbreken van een dienstverleningsovereenkomst tussen een korps en vtsPN waardoor verzoeken onvoldoende prioriteit van de vtsPN krijgen (Drenthe).

38 'BVCM systeem conform PID', en dus de verwachtingen hieromtrent, is een indicator van het logisch model van de Inspectie OOV.

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 verschillende korpsen gaven 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)<sup>39</sup>.

### **Gebruik BVCM**

Bij het onderzoek in de periode augustus/september 2008 bleek BVCM bij de korpsen Noord-Holland Noord en Drenthe in gebruik te zijn. Bij deze korpsen heeft de Inspectie OOV volledige praktijktoetsen uitgevoerd. De Inspectie OOV heeft geconstateerd dat de medewerkers van deze korpsen planwerkzaamheden konden verrichten (planner), activiteiten konden verantwoorden (eindgebruiker) en de verantwoorde activiteiten konden flatteren (operationeel leidinggevende). Tevens heeft de Inspectie OOV vastgesteld dat BVCM voor het verrichten van planwerkzaamheden, het verantwoorden van activiteiten en het flatteren ervan wordt gebruikt.

Bij de korpsen die zich in de testfase bevonden heeft de Inspectie OOV het oefenen in de testomgeving vastgesteld.

Naar aanleiding van ervaringen heeft Noord-Holland Noord in september 2008 diverse wijzigingsverzoeken aan de vtsPN voorgelegd. De vtsPN heeft de Inspectie OOV meegedeeld dat opmerkingen van het korps Noord-Holland Noord met kwalificatie 'Zeer Hoog' in de eerstvolgende release in februari 2009 worden opgenomen. De opmerkingen met de kwalificatie 'Hoog', die systeemaanpassing vereisen zijn in principe ook in deze release opgenomen. De gesignaleerde bugs zijn volgens de vtsPN inmiddels verholpen. Signalen uit andere korpsen die de Inspectie OOV hierover ontving, bevestigen dit.

## **2.3.7 ANALYSE EN BEOORDELING**

### **Stand van zaken augustus/september 2008**

De Inspectie OOV heeft geconstateerd dat BVCM draait in versie 1.12, centraal op de technische infrastructuur in het rekencentrum van het landelijke verzorgingsgebied (VG), met voor ieder korps een aparte eigen implementatie van BVCM-pakketsoftware met een korpseigen database en dat de landelijke projectleiding diverse toetsen uitvoert op het gebied van de planning, het testen en de uitrolbegeleiding van de invoering van BVCM.

Feitelijk was BVCM in augustus/september 2008 geïmplementeerd en in gebruik bij twee korpsen (Drenthe en Noord-Holland Noord). De Inspectie OOV heeft onder andere door middel van praktijktoetsen vastgesteld dat er bij deze korpsen roosters worden

<sup>39</sup> 'Gebruik' is een indicator van het logisch model van de Inspectie OOV.

ingevoerd in BVCM, dat de eindgebruiker zijn uren op basis van dit rooster verantwoordt en dat de verantwoorde uren worden gefiatteerd door diens leidinggevende. De overige korpsen zijn begonnen met de organisatorische implementatie. Alle korpsen hebben immers voor de invoering van BVCM regionale implementatieplannen opgesteld, gebaseerd op implementatieplan dat de vtsPN beschikbaar heeft gesteld, en project- en stuurgroepen opgericht.

### *Verwachte situatie eind 2008*

De Inspectie OOV heeft geconstateerd dat de opstart en de projectsturing bij de korpsen over het algemeen voldoende prioriteit genieten bij de korpsleiding. Een kwart van de korpsen is van mening dat de ondersteuning dan wel de bijstand van de vtsPN aan de korpsen ontoereikend is en/of dat de vtsPN onvoldoende toegerust is om de gelijktijdige invoering van BVCM bij een zo een groot aantal korpsen te begeleiden. Volgens die korpsen kan de vtsPN door een tekort aan capaciteit de aanvankelijk toegezegde ondersteuning niet bieden. De vtsPN heeft dit probleem onderkend.

De Inspectie OOV verwacht op basis van de resultaten van de twee korpsen die BVCM hebben geïmplementeerd, op basis van de al lopende activiteiten van de korpsen die met de implementatie bezig zijn en op basis van de aanvullende maatregelen die de vtsPN neemt, dat dit knelpunt tijdig zal worden opgelost.

De Inspectie OOV verwacht dat het korps Gelderland-Zuid, gezien het vergevorderde stadium van de implementatie, begin november 2008 (en daarmee voor 2009) BVCM zal hebben ingevoerd. Zo zijn autorisaties toegekend, opleidingen uitgevoerd en is de beheerfunctie ingericht. Daarnaast volgt het korps de implementatiekalender steeds nauwgezet.

Twaalf<sup>40</sup> korpsen hebben aangegeven dat ze niet eind 2008 maar op 1 januari 2009 als korps zullen gaan werken met BVCM. De aanpassingen van de planning hebben de korpsen in samenspraak met de vtsPN gedaan. De datum van 1 januari 2009 zien veel korpsen, tegen het einde van het jaar, als een logisch moment om over te gaan op BVCM. Op dat moment gaat ook de nieuwe planningscyclus van start. De Inspectie OOV vindt dit ook logisch en heeft begrip voor deze keuze.

De Inspectie OOV heeft geconstateerd dat de korpsen die ernaar streven BVCM op 1 januari 2009 in gebruik te nemen, voorzieningen hebben getroffen om BVCM in de staande organisatie te borgen. De technische en organisatorische voorbereidingen in deze korpsen bevonden zich ten tijde van de korpsbezoeken in een afrondende fase. De Inspectie OOV heeft geconstateerd dat deze korpsen organisatorische activiteiten hadden uitgevoerd, gebaseerd op het landelijk PID. Zo waren, of worden binnen afzienbare tijd, de medewerkers opgeleid en geautoriseerd. Ook hebben deze korpsen de voorbereidingen getroffen voor het overdragen van de verantwoordelijkheden van het project BVCM naar de staande organisatie. Bij de korpsen Fryslân en Kennemerland loopt de organisatorische implementatie van BVCM volledig volgens planning. Bij de overige tien korpsen is de invulling van sommige randvoorwaarden niet geheel

40 Het betreft de korpsen IJsselland, Twente, Noord- en Oost-Gelderland, Gelderland-Midden, Zaanstreek-Waterland, Kennemerland, Utrecht, Haaglanden, Hollands Midden, Midden- en West-Brabant, Brabant-Noord en Limburg-Noord.

optimaal (zoals een trage start en moeizame projectsturing). Uit de implementatie bij de korpsen Drenthe en Noord-Holland Noord is gebleken dat dit niet hoeft te leiden tot vertraging. Daar is de implementatie immers succesvol verlopen, ondanks dat niet alle randvoorwaarden geheel waren ingevuld. De Inspectie OOV verwacht daarom dat de implementatie van BVCM op 1 januari 2009, gezien de feitelijke voorbereidingen die de Inspectie OOV heeft geconstateerd, bij deze twaalf korpsen waarschijnlijk geen problemen oplevert.

De Inspectie OOV merkt hierbij wel op dat de gelijktijdige implementatie van BVCM van een groot aantal korpsen zowel organisatorisch als beheersmatig een risico met zich mee kan brengen, bijvoorbeeld een toenemende systeembelasting en gelijktijdigheid van organisatie en coördinatie van beheeractiviteiten. De vtsPN heeft aangegeven dat het rekencentrum van het landelijke VG in staat is voldoende capaciteit te genereren bij gelijktijdige invoering van BVCM bij meerdere korpsen.

De Inspectie OOV heeft geconstateerd dat de implementatiekalender van de vtsPN in het algemeen nauwgezet wordt gevolgd. In slechts enkele gevallen is daar, gemotiveerd en in overleg met de vtsPN, van afgeweken.

De Inspectie OOV verwacht op basis van de hierboven genoemde overwegingen dat behalve de twee korpsen die BVCM al hebben geïmplementeerd (Drenthe en Noord-Holland Noord) nog dertien andere korpsen BVCM op 1 januari 2009 in gebruik zullen hebben (Gelderland-Zuid) of zullen nemen<sup>41</sup>. Uit het onderzoek is verder naar voren gekomen dat de overige korpsen zijn gestart met de implementatie.

### **Verwachte situatie eind 2009**

De Inspectie OOV heeft tijdens haar onderzoek geconstateerd dat alle korpsen die BVCM in de loop van 2009 zullen implementeren, zijn begonnen met de organisatorische implementatie van BVCM. Er zijn project- en stuurgroepen geformeerd waarbij de lijn van het landelijke PID is gevolgd. De vtsPN bevestigt dit.

Volgens de implementatiekalender zullen in de loop van 2009 elf korpsen BVCM gaan invoeren, waarvan twee korpsen in de laatste drie maanden van 2009. De korpsen Amsterdam-Amstelland en Rotterdam-Rijnmond hebben gemeld dat zij BVCM per 1 januari 2010 zullen implementeren. De korpsen hebben deze planning in samenspraak met de vtsPN opgesteld. De datum van 1 januari 2010 zien deze korpsen, tegen het einde van het jaar, als een logisch moment om over te gaan op het nieuwe systeem. De Inspectie OOV heeft begrip voor deze keuze.

De Inspectie OOV heeft geconstateerd dat de opstart en de projectsturing bij de korpsen over het algemeen voldoende prioriteit genieten bij de leiding van de korpsen. Bij de meeste korpsen zijn de plannings gereed voor de opleiding, autorisaties en de

overdacht naar de staande organisatie. Gezien het feit dat deze korpsen pas over ruime tijd overgaan op BVCM heeft de Inspectie OOV tijdens haar onderzoek bij hen nog geen gebruik kunnen vaststellen. De Inspectie OOV heeft geconstateerd dat deze elf korpsen de implementatiekalender van de vtsPN in het algemeen nauwgezet volgen. In slechts enkele gevallen is daar, gemotiveerd en in overleg met de vtsPN, van afgeweken.

De Inspectie OOV verwacht op basis van de hierboven genoemde overwegingen dat alle korpsen de implementatie van BVCM op 1 januari 2010 hebben afgerond.

### 2.3.8 SCHEMATISCHE WEERGAVE VAN BEVINDINGEN EN VERWACHTINGEN

Politiekorps	Stand van zaken aug/sept 2008	Verwachting over eind 2008	Verwachting over eind 2009
Groningen	0	0	+
Fryslân	0	+ <sup>42</sup>	+
Drenthe	+	+	+
IJsselland	0	+ <sup>41</sup>	+
Twente	0	+ <sup>41</sup>	+
Noord- en Oost-Gelderland	0	+ <sup>41</sup>	+
Gelderland-Midden	0	+ <sup>41</sup>	+
Gelderland-Zuid	0	+	+
Utrecht	0	+ <sup>41</sup>	+
Noord-Holland Noord	+	+	+
Zaanstreek-Waterland	0	+ <sup>41</sup>	+
Kennemerland	0	+ <sup>41</sup>	+
Amsterdam-Amstelland	0	0	+ <sup>43</sup>
Gooi en Vechtstreek	0	0	+
Haaglanden	0	+ <sup>41</sup>	+
Hollands Midden	0	+ <sup>41</sup>	+
Rotterdam-Rijnmond	0	0	+ <sup>42</sup>
Zuid-Holland-Zuid	0	0	+
Zeeland	0	0	+
Midden-en West-Brabant	0	+ <sup>41</sup>	+
Brabant-Noord	0	0	+
Brabant-Zuid-Oost	0	0	+
Limburg-Noord	0	+ <sup>41</sup>	+
Limburg-Zuid	0	0	+
Flevoland	0	0	+
Korps landelijke politiediensten	0	0	+

+ = implementatie afgerond      0 = bezig met implementatie


41 Het betreft de korpsen IJsselland, Twente, Noord- en Oost-Gelderland, Gelderland-Midden, Zaanstreek-Waterland, Kennemerland, Utrecht, Haaglanden, Hollands Midden, Midden-en West-Brabant, Brabant-Noord en Limburg-Noord.

42 Per 1-1-2009.

43 Per 1-1-2010.

## 2.4 **APPLICATIE BLUEVIEW**

### 2.4.1 **AFSPRAAK**



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.

Bron: samenwerkingsafspraken politie 2008 (1 juni 2007).

### 2.4.2 **ACHTERGROND**

Tot voor kort was het binnen de Nederlandse politie niet mogelijk om op geautomatiseerde wijze met één zoekvraag landelijk in de relevante systemen op zoek te gaan naar gegevens of relaties tussen gegevens over personen, kentekens, locaties, voertuigen, specifieke modus operandi of andere unieke objecten. In 2006 zijn de bronsystemen voor handhaving (BPS, X-pol en Genesys) landelijk ontsloten via de applicatie BlueView Handhaving. Hiermee was één jaar handhavinggegevens landelijk raadpleegbaar. De ministers van BZK en van Justitie en de korpsbeheerders hebben afgesproken dat naast vijf jaar handhavinginformatie eind 2008 ook de opsporingsinformatie van de laatste vijf jaar met BlueView raadpleegbaar zal zijn. Het betreft applicatie BlueView versie 2.1 (hierna: BlueView).

Het grootste deel van de vijf jaar handhavinginformatie die via BlueView raadpleegbaar is, komt uit de systemen BPS, X-pol en Genesys. Vanaf eind 2008 worden handhavinggegevens in BVH opgenomen. Het grootste deel van de vijf jaar opsporingsinformatie die via BlueView raadpleegbaar is, komt uit de systemen RBS en Octopus.

Vanaf 2008 worden opsporingsgegevens in BVO opgenomen. Het is de bedoeling dat ook de informatie uit BVH en BVO raadpleegbaar zijn via BlueView, zodat de opsporings- en handhavinggegevens uit de afgelopen vijf jaar gelijktijdig met één zoekvraag kunnen worden benaderd. BlueView moet dus als ‘zoekmachine’ voor de genoemde systemen gaan werken.

### 2.4.3 **LANDELIJKE PLANNING EN UITVOERING**

De implementatie van BlueView 2.1 heeft plaatsgevonden op basis van het landelijke Project Initiatie Document (PID) BlueView – Opsporing van 31 mei 2006. Het PID voorzag in het opleveren van twee BlueView versies: versie 2.0 (vijf jaar handhavinggegevens uit BPS, X-pol en Genesys) uiterlijk per 31 december 2006 en versie 2.1 (vijf jaar met de relevante opsporingsgegevens) uiterlijk per 1 juli 2007.

BlueView was op het moment dat de samenwerkingsafspraken werden gemaakt al operationeel, sinds 1 april 2006 met één jaar handhavinggegevens (versie 1.0) en sinds januari 2007 met vijf jaar handhavinggegevens (versie 2.0). Op 5 november 2007

hebben de 26 politiekorpsen de beschikking gekregen over BlueView versie 2.1. Voor beide releases geldt dus dat de realisatie enkele maanden later heeft plaatsgevonden dan in het PID was voorzien. Tijdens het onderzoek hebben de politiekorpsen de beschikking gekregen over BlueView versie 2.2 (2 september 2008). Voor het onderzoek van de Inspectie OOV maakt dit niet uit, aangezien ook versie 2.2 is bedoeld voor de raadpleging van vijf jaar opsporings- en handhavinggegevens. Versie 2.2 is in gebruik genomen in verband met (beperkt) fouterstel en een beperkt aantal functionele uitbreidingen.

#### 2.4.4 **DOEL- EN VRAAGSTELLING DEELONDERZOEK**

De ministers van BZK en van Justitie hebben het verzoek aan de Inspectie OOV als volgt nader geconcretiseerd:

‘Ten aanzien van de ICT-systemen [...] BVI BlueView verzoek ik u steekproefsgewijs bij de in het implementatieplan genoemde korpsen te toetsen of de systemen ingevoerd zijn en door de medewerkers daadwerkelijk gebruikt worden. De afronding van de implementatie van een basisvoorziening behelst de technische en organisatorische implementatie in het betreffende korps, met andere woorden, de ingebruikneming van een basisvoorziening.’

De onderzoeksdoelstelling is inzicht te krijgen in de stand van zaken ten aanzien van de uitvoering van de afspraak over BlueView.

De centrale vraagstelling luidt: wat is de stand van zaken per augustus/september 2008 ten aanzien van de uitvoering van de afspraak dat eind 2008 de applicatie BlueView is ingevoerd en is het een reële verwachting dat eind 2008 de afspraak zal worden gerealiseerd?

De Inspectie OOV heeft de centrale vraag uitgewerkt in de volgende deelvragen:

- Is BlueView versie 2.1 in technische zin ingevoerd?
- Is BlueView versie 2.1 in organisatorische zin ingevoerd?
- Bevat BlueView zowel voor de handhaving als voor de opsporing de relevante gegevens van alle korpsen?
- Wordt BlueView daadwerkelijk gebruikt door de medewerkers bij alle korpsen?

BlueView versie 2.1 is in technische zin ingevoerd als in een korps alle technische voorzieningen zijn getroffen om tot ingebruikneming van BlueView over te gaan. Indicatoren zijn onder andere de technische stabiliteit van systemen, belasting voor systeemgebruik en functionele issues voor releases.

BlueView versie 2.1 is in organisatorische zin ingevoerd als aan de eindgebruikers autorisaties zijn toegekend conform de landelijke autorisatiestructuur en als minimaal 80% van de eindgebruikers is opgeleid voor het werken met BlueView versie 2.1.

BlueView bevat zowel voor de opsporing als voor de handhaving de relevante gegevens van alle korpsen, als (de gegevens uit) de ICT-systemen BVO, BVH, BPS, X-pol, Genesys,



RBS, Octopus, NDS, HKS en LURIS via BlueView raadpleegbaar zijn en er tenminste éénmaal per 24 uur export plaatsvindt uit deze systemen. In het PID staat dat in elk geval de volgende systemen zouden worden ontsloten: BPS, X-pol, Genesys, RBS, Octopus, Tracy, VDS, BDS, LORS, IRS. En indien mogelijk: Regionale Word/Excelstructuren en/of Summ-IT. En indien haalbaar: Verona, PSHV, HKS, PAPOS, Transactiemodule, LURIS, Zylab, VT-Net. De Inspectie OOV heeft voor wat betreft de toetsing van de afspraak in eerste instantie alleen gekeken naar de systemen waarover in het PID staat dat zij in ieder geval zouden worden ontsloten. Ook de systemen waarover in de stuurgroep BlueView Opsporing in tweede instantie is besloten dat zij niet via Blue View zouden worden ontsloten zijn niet bij de toetsing betrokken. Om zicht te krijgen op de mate waarin de relevante systemen raadpleegbaar zijn via BlueView, besteedt de rapportage wel kort aandacht aan de besluitvorming hierover.

Verder staat in het PID dat er in een latere fase ook een besluit zal worden genomen over welke (delen van) categorieën uit het Beleid Uitwisseling Opsporingsinformatie via BlueView ontsloten worden.

BlueView wordt daadwerkelijk gebruikt als uit gebruikersstatistieken blijkt dat er in desbetreffende periode in het betreffende korps BlueView x-maal is bevroegd, waarbij x-maal een plausibel aantal is en als tijdens de praktijktoets is gebleken dat de geautoriseerde gebruiker in staat is gegevens op te zoeken in BlueView 2.1. Voor de analyse en de beoordeling is het Normenkader BlueView opgesteld. Dit normenkader is te raadplegen via de website van de Inspectie OOV<sup>44</sup>.

In dit deelonderzoek is niet gekeken naar de effecten van de implementatie van BlueView. Tevens is er geen technisch onderzoek verricht naar de kwaliteit van BlueView. Dit maakte geen deel uit van het verzoek van de betrokken ministers.

#### 2.4.5 AANPAK ONDERZOEK

Voor dit onderzoek heeft de Inspectie OOV schriftelijke bronnen geraadpleegd en interviews gehouden in de voorbereidende fase. Voorafgaand aan het onderzoek is er een pilot uitgevoerd in Utrecht, waarin onder meer de enquête is voorgelegd om commentaar. De Inspectie heeft in mei 2008 de enquête verstuurd naar alle korpsen. De resultaten van de enquête zijn gebruikt bij het veldonderzoek, dat in de maanden augustus/september bij alle korpsen plaatsvond. Tijdens het veldonderzoek is gesproken met medewerkers van informatieknooppunten over opleidingen, de volledigheid en het gebruik van BlueView. Tevens hebben deze medewerkers praktijktoetsen uitgevoerd om te laten zien dat zij met BlueView werken. Om te kunnen beoordelen in welke mate BlueView in gebruik is, zijn ook gebruikersstatistieken van BlueView (opgesteld door de vtsPN) geanalyseerd. Het Expertise Centrum heeft namens de Inspectie OOV de technische implementatie en het gebruik van BlueView onderzocht.

### *Technische implementatie*

BlueView behoort tot het domein Informatie van de vtsPN. Het systeem draait landelijk bij het verzorgingsgebied VG Land). Daar zijn BlueView en de Oracle database ook technisch in beheer. Het functioneel beheer en het applicatiebeheer worden verzorgd door de vtsPN (Meppel).

Voor elk systeem draait bij de rekencentra van de VG's (verzorgingsgebieden) extractie-, encryptie- en verzendssoftware voor het dagelijks voeden van BlueView. Toegang wordt verkregen via een internetadres in de webbrowser van een gebruiker bij een korps.

De bronapplicaties voor BlueView, zoals in beheer bij de VG's, bevatten exportsoftware voor extractie, encryptie en verzending van gegevens uit hun databases. Echter, zoals ook uit de statistieken voor BlueView blijkt, is er een probleem met de exports uit de BVO-databases van het merendeel van de VG's. Dit wordt veroorzaakt door een probleem met de instantie(korps)codes voor de data-export, als in een VG één BVO-database voor alle korpsen van dat VG wordt gebruikt. De vtsPN gaf te kennen dat dit probleem eind oktober 2008 is opgelost. Vanwege een ander technisch probleem bleek het nodig een integriteitstest uit te voeren. Als deze zonder problemen verloopt, kan de koppeling volgens de vtsPN tussen BVO en BlueView vóór het eind van het jaar worden hersteld.

BlueView is technisch stabiel en is hooguit een enkele keer per jaar ongepland niet beschikbaar. Eventuele problemen worden snel opgelost, bijvoorbeeld door de herstart van een server. De performance is goed en wordt in hoge mate bepaald door de aard van de zoekvraag (er is een time out limiet ingebouwd). BlueView-exports kunnen wel last hebben van wijzigingen in leverende systemen (releasemanagement BVO en BVH) en bij technische infrastructuurwijzigingen in de rekencentra van de VG's, onder andere door het C&C-project (concentratie en consolidatieproject, met als doel te komen tot één technische infrastructuur voor de Nederlandse politie).

### *Organisatorische implementatie*

Uit het onderzoek van de Inspectie OOV blijkt dat medewerkers pas met BlueView kunnen werken als zij hiertoe individueel zijn geautoriseerd. Alle korpsen hebben medewerkers die voor het gebruik van BlueView zijn geautoriseerd. Uit de gebruikersstatistiek blijkt dat het aantal medewerkers dat is geautoriseerd per korps sterk verschilt. Dat heeft te maken met de wijze waarop de korpsen hun informatievoorziening hebben ingericht (sommige korpsen gebruiken BlueView bijvoorbeeld niet alleen bij de informatieknooppunten, maar ook binnen de researcheteams, de Criminele Inlichtingen Eenheid (CIE) of de meldkamer).

Verder blijkt uit de enquête dat het overgrote deel van de korpsen het landelijke autorisatiemodel volgt. Een aantal korpsen wijkt hiervan af. Redenen om van het

landelijk afgesproken (en in het Project Initiatie Document voorgeschreven) autorisatiemodel af te wijken zijn bijvoorbeeld dat de autorisaties landelijk zijn vastgesteld op een hoog niveau, namelijk voor medewerkers met salarisschaal 9 tot en met 12. Eén korps geeft aan dat er echter ook medewerkers met salarisschaal 6 of 7 met dit systeem werken (zoals de informatiemedewerkers). Ook kunnen de functiebenamingen in het korps afwijken van die in het landelijke model. Een ander korps geeft aan dat er verschillen kunnen zijn in autorisatieniveaus tussen het landelijke autorisatiemodel voor BlueView en dat voor BVO. Het korps heeft daarom de autorisatietabel voor BlueView aangepast.

In alle korpsen is het voor nieuwe gebruikers verplicht een opleiding te volgen voordat zij geautoriseerd worden voor het werken met BlueView. Dit gebeurt door middel van e-learning en/of kerninstructeurs. Bij nieuwe releases (zoals BlueView 2.1) is het niet in alle korpsen voor de gebruikers verplicht gebleken zich te laten bijscholen. De Inspectie OOV heeft kunnen vaststellen dat (ten minste 80% van) alle eindgebruikers zijn opgeleid voor het werken met BlueView, maar zij heeft dit niet kunnen vaststellen voor het werken met BlueView versie 2.1. Hiervan worden ook geen statistieken bijgehouden. Informatie hierover is wel verkregen uit de interviews, maar dit leverde geen totaalbeeld op van het aantal voor BlueView 2.1. bijgeschoolde gebruikers. Uit de interviews blijkt dat de opleidingen voor versie 2.1 in zeker tien korpsen op vrijwillige basis hebben plaatsgevonden. Uit de interviews blijkt dat eindgebruikers daar vaak niet de tijd voor nemen of hebben.

### ***Relevante gegevens voor handhaving en opsporing***

- De geselecteerde bronsystemen

Deze paragraaf gaat over de ontsluiting van de systemen via BlueView die uiteindelijk zijn geselecteerd voor ontsluiting in BlueView. Het betreft de systemen BPS, X-pol, Genesys, RBS, Octopus, BVH, BVO, LURIS, HKS, en NDS (Nationaal Documenten Systeem). Dit zijn de systemen die de Inspectie OOV heeft onderzocht voor het beantwoorden van de hoofdvraag of BlueView in gebruik is bij alle korpsen.

Uit de gebruikersstatistieken en de praktijktoetsen blijkt dat de volgende systemen via BlueView raadpleegbaar zijn: LURIS, BPS, HKS, X-pol, Genesys, NDS, RBS, Octopus, BVH (Limburg-Zuid) en BVO (VG Zuid). De statistiek over het aantal geladen registraties en documenten (september 2008) toont wat betreft de gegevens uit de handhavingssystemen (BPS, X-pol, Genesys en BVH) en de systemen LURIS, HKS en NDS aan dat er omvangrijke hoeveelheden documenten en registraties raadpleegbaar zijn via BlueView.

Echter niet alle *informatie* uit die systemen, en met name de opsporingssystemen RBS, Octopus en BVO is daadwerkelijk raadpleegbaar waarvan dit in het PID en in het Beleid Uitwisseling Opsporingsinformatie is afgesproken. Hiervoor zijn twee oorzaken aan te wijzen:

- geen koppeling tussen BVO en BlueView bij een groot deel van de korpsen op het moment van het onderzoek van de Inspectie OOV;
- (te) hoge classificatie van informatie in de opsporingssystemen RBS, Octopus en BVO.

Wat betreft de koppeling tussen BVO en BlueView geldt dat deze voor een groot deel van de korpsen op het moment van het onderzoek van de Inspectie OOV wegens technische problemen niet was gerealiseerd (zie ook 2.4.6.1, onder technische implementatie). Uit de gebruikersstatistieken van juli en september 2008 blijkt dat alleen bij VG Zuid de BVO-gegevens van die zes korpsen naar BlueView werden geëxporteerd, omdat BVO daar werkt met voor elk korps een eigen BVO-database. De overige korpsen exporteerden alleen de gegevens uit de oude opsporingsdatabases. Sinds BVO in deze korpsen is uitgerold, zijn er dus geen onderzoeken meer naar BlueView geëxporteerd. Dat betekent dat geen recente opsporingsinformatie van die korpsen landelijk raadpleegbaar is. Een vergelijking van de gebruikersstatistieken van juni en september 2008 wijst uit dat in die periode voor twintig korpsen het aantal opsporingsonderzoeken, te raadplegen via BlueView, gelijk is gebleven of zelfs iets is afgenomen. Zoals aangegeven onder 'technische implementatie' (2.4.6.1) zou het probleem van de ontbrekende koppeling tussen BVO en BlueView eind oktober 2008 zijn opgelost. De opgelopen achterstand in het aanleveren van actuele opsporingsgegevens aan BlueView zal vanwege de omvang nog enige tijd in beslag nemen, maar volgens de vtsPN is deze achterstand voor het eind van 2008 ingelopen.

Wat betreft de classificatie van informatie in de opsporingssystemen RBS, Octopus en BVO geldt het volgende. Bij het invoeren van BlueView 2.1 moesten (de functioneel beheerders en leidinggevendende recherche van) alle korpsen de landelijk te delen opsporingsonderzoeken aanleveren. De onderzoeken werden hiertoe geclassificeerd op grond van het Beleid Uitwisseling Opsporingsinformatie. Vervolgens kon de informatie over deze onderzoeken uit de systemen RBS, Octopus (en vanaf 2008 BVO) raadpleegbaar worden gemaakt via BlueView<sup>45</sup>. Als informatie onnodig hoog wordt geclassificeerd, wordt hiermee de toegankelijkheid van de informatie voor andere korpsen ten onrechte geblokkeerd, hetgeen in strijd is met de BlueView-doelstelling van het politiebreed delen van informatie en in strijd met het Beleid Uitwisseling Opsporingsinformatie. De gebruikersstatistieken van BlueView en de interviews in de korpsen lijken te bevestigen dat korpsen elk in meer of mindere mate terughoudend zijn in het delen van opsporingsinformatie met elkaar.

De gebruikersstatistiek van BlueView van september 2008 geeft bijvoorbeeld het overzicht van het aantal opsporingsonderzoeken dat eind september per korps raadpleegbaar was via BlueView. De Inspectie OOV heeft vastgesteld dat er grote verschillen tussen de korpsen bestaan in de mate waarin zij de opsporingsinformatie uit RBS en Octopus van de laatste vijf jaar landelijk via BlueView delen<sup>46</sup>.

Als voorbeeld: Twee in omvang vergelijkbare korpsen (beide zgn. Octopuskorpsen) hadden respectievelijk 951 en 101 onderzoeken raadpleegbaar gemaakt via BlueView

45 Projecteindrapport BlueView Opsporing (2007) p15.

46 Vanwege het technische probleem waardoor in BVO geplaatste opsporingsinformatie van twintig korpsen niet raadpleegbaar was via BlueView, is bij deze vergelijking alleen gekeken naar de informatie uit de oude opsporingssystemen.

(waarmee het korps met 951 onderzoeken met kop en schouders boven de overige korpsen uitsteekt: het daaropvolgende korps heeft 405 onderzoeken raadpleegbaar gemaakt via BlueView). Volgens de statistiek van september waren er vier korpsen waarvan in het geheel géén onderzoeken via BlueView raadpleegbaar zijn en twee korpsen met minder dan tien onderzoeken uit de afgelopen vijf jaar.

De vtsPN heeft dit knelpunt ook gesignaleerd en zet een monitor op om na te gaan of de korpsen zich wat betreft het beschikbaar stellen van informatie aan de gemaakte afspraken houden.

- De niet geselecteerde bronsystemen

In het PID BlueView Opsporing zijn meer bronsystemen genoemd die via BlueView ontsloten zouden worden dan de systemen die hierboven zijn genoemd, namelijk Tracy (opsporingssysteem, gebruikt op districtsniveau in Haaglanden), VDS (Vuurwapendatasysteem), BDS (Bom Data Systeem), LORS (Landelijke Overvallen Registratiesysteem) en IRS (Incident registratiesysteem). De stuurgroep BlueView Opsporing heeft echter besloten deze systemen niet via BlueView te ontsluiten. Voor Tracy geldt dat dit mogelijk ontsloten zou worden via BVO en via die weg ook te raadplegen zou zijn in BlueView. De Inspectie OOV heeft echter een voorstel<sup>47</sup> gezien voor het beschikbaar houden van Tracy voor functioneel beheer op een laag serviceniveau, waarmee de gegevens hieruit noch via BVO noch via BlueView raadpleegbaar zullen zijn. Dit voorstel is gebaseerd op financiële afwegingen. Belangrijkste redenen voor het niet ontsluiten van de overige genoemde systemen zijn een beperkte meerwaarde, overlap met basispolitiezorgsystemen of de aanwezigheid van een landelijk goed functionerend systeem. IRS is in het geheel niet in gebruik genomen.

Naast systemen die in elk geval ontsloten zouden worden, noemt het PID een categorie systemen/applicaties waarvan nog onderzocht moest worden of deze voor ontsluiting via BlueView in aanmerking komen. Dit zijn Verona (wapenvergunningen), PSHV (Handhaving Vreemdelingen), HKS-signalelementen (Herkenningssysteem), PAPOS (Parket Politie), Transactiemodule (administratieve afhandeling bekeuringen), LURIS (Internationale rechtshulpverzoeken), Zylab (document management systeem) en iVT-Net (verdachte transacties). De stuurgroep BlueView Opsporing heeft besloten deze systemen - behalve HKS en LURIS - niet via BlueView te ontsluiten.

Indien mogelijk zouden volgens het PID ook regionale MS-Word/Excelstructuren en Summ-IT via BlueView raadpleegbaar worden. De stuurgroep BlueView Opsporing heeft besloten hiertoe niet over te gaan. Maar rechercheafdelingen werken regelmatig in kantoorautomatiseringsapplicaties als MS-Word en Excel, waardoor de informatie niet in BVO terechtkomt en dus ook niet in BlueView (zie hierover ook hoofdstuk 2.2). Alleen (opsporings)informatie die in de (opsporings)systemen wordt opgenomen is raadpleegbaar via BlueView. Het blijkt overigens dat sommige korpsen de onderzoeken pas in BVO opnemen als deze zijn afgerond.

47 Notitie van VG West van 12 augustus 2008 over het veiligstellen van gegevens en uitfaseren oude systemen.

### **Gebruik BlueView**

In het normenkader BlueView van de Inspectie OOV staat dat uit de gebruikersstatistieken moet blijken dat er in desbetreffende periode in het betreffende korps BlueView x-maal is bevraagd, waarbij x-maal een plausibel aantal is. Uit de gebruikersstatistieken kan echter niet per korps worden opgemaakt of BlueView regelmatig daadwerkelijk wordt geraadpleegd en waarvoor dat gebeurt. In enge zin kan de norm daarom niet worden getoetst. Maar uit de gebruikersstatistiek van september 2008 blijkt dat alle korpsen eindgebruikers van BlueView hebben (2763 in totaal), variërend van 21 tot 573 per korps. Het operationeel gebruik schommelt tussen de 600 en 900 gebruikers op een doordeweekse dag. Gemiddeld zijn er ongeveer 100 à 150 gelijktijdige gebruikers. Per week worden gemiddeld zo'n 160.000 zoekvragen gesteld. Verder blijkt uit het overzicht van het aantal abonnementen<sup>48</sup> in BlueView dat in alle korpsen abonnementen zijn afgesloten. Aan de hand van deze gegevens tezamen constateert de Inspectie dat BlueView in alle korpsen daadwerkelijk wordt gebruikt. Tijdens de korpsbezoeken heeft de Inspectie OOV hier bovendien meer zicht op gekregen. De geïnterviewde medewerkers gaven vrijwel allemaal aan dagelijks gebruik te maken van BlueView. Onder de geïnterviewde medewerkers van de informatieknooppunten bestaat een grote tevredenheid over BlueView. Zij zijn in staat om veel sneller dan voorheen over een ruimere hoeveelheid informatie te beschikken. Dit kan dagen of zelfs weken verschillen met de oude situatie, waarin infodesks van andere korpsen per mail of per telefoon benaderd moesten worden met informatieverzoeken. Uit de interviews blijkt dat dit nog steeds voorkomt, maar in veel mindere mate dan voorheen. Ook is het aantal systemen dat naast BlueView moet worden geraadpleegd verminderd, ofschoon er bij alle medewerkers die de Inspectie OOV heeft gesproken tijdens de praktijktoets nog altijd een groot aantal systemen 'open staat'. Behalve van tijd- en efficiencywinst spreken medewerkers ook van een kwaliteitswinst. Uit de praktijktoetsen van de Inspectie OOV blijkt dat medewerkers over het algemeen goed uit de voeten kunnen met BlueView. In totaal zijn er 124 praktijktoetsen uitgevoerd voor BlueView. Verreweg het grootste deel van de praktijktoetsen is correct uitgevoerd. De meeste moeite had men met de complexe zoekopdrachten. De eenvoudige zoekopdrachten werden vrijwel foutloos uitgevoerd.<sup>49</sup>

## **2.4.7 ANALYSE EN BEOORDELING**

### **Gebruik**

De Inspectie OOV stelt vast dat de informatieknooppunten in alle korpsen BlueView versie 2.1 (respectievelijk 2.2) veelvuldig en met grote tevredenheid gebruiken, met name voor het raadplegen van handavingsgegevens. De medewerkers hebben laten zien BlueView te gebruiken bij het beantwoorden van zoekvragen. Ook de gebruikers-

<sup>48</sup> Met een abonnement in BlueView wordt bedoeld dat een gebruiker wordt geattendeerd op alle informatie die over bijvoorbeeld een persoon of een voertuig via BlueView beschikbaar komt.

<sup>49</sup> Bij de twee eerste korpsbezoeken (Groningen en Noord- en Oost-Gelderland) is een andere praktijktoets uitgevoerd. De resultaten hiervan zijn niet meegenomen in de berekening. In deze korpsen is wel aangetoond dat de medewerkers met BlueView werken. In één korps zijn geen praktijktoetsen uitgevoerd, omdat op het moment van de geplande praktijktoets BlueView niet in gebruik was vanwege de update naar versie 2.2.

statistieken wijzen uit dat BlueView versie 2.1<sup>50</sup> is ingevoerd en in gebruik is bij alle korpsen. Op deze punten is daarmee volledig aan de criteria uit het normenkader voldaan. Het normenkader bevat echter ook indicatoren op het gebied van de technische en organisatorische implementatie van BlueView en indicatoren over de beschikbaarheid van relevante opsporings- en handavingsgegevens via BlueView.

### ***Technische implementatie***

Wat betreft de technische implementatie constateert de Inspectie OOV dat BlueView versie 2.1<sup>51</sup> is geïmplementeerd bij het landelijke rekencentrum en actief in beheer is. Exports vanuit de bronsystemen draaien voor bijna alle systemen dagelijks zodat de BlueView database wordt aangevuld met registraties en documenten van de handavings- en opsporingsystemen bij de korpsen. Wat betreft de export van gegevens uit BVO naar BlueView waren er ten tijde van het onderzoek echter problemen voor het merendeel van de VG's. Naar verwachting van de vtsPN zijn deze problemen voor het eind van dit jaar (2008) opgelost.

### ***Organisatorische implementatie***

Wat betreft de organisatorische implementatie heeft de Inspectie OOV vastgesteld dat in alle korpsen autorisaties zijn toegekend aan de eindgebruikers en alle eindgebruikers zijn opgeleid voor het werken met BlueView. Een aantal korpsen heeft echter om begrijpelijke redenen aangegeven een eigen autorisatiestructuur te hanteren, die afwijkt van de landelijk afgesproken (en in het Project Initiatie Document voorgeschreven) autorisatiestructuur. Verder heeft de Inspectie vastgesteld dat alle eindgebruikers weliswaar aantoonbaar zijn opgeleid voor het werken met BlueView, maar dat voor het werken met BlueView versie 2.1 de opleidingen in veel korpsen op vrijwillige basis hebben plaatsgevonden. Het is dus niet gegarandeerd dat 80% van de gebruikers is opgeleid voor het werken met BlueView 2.1.

### ***Beschikbaarheid van handavings- en opsporingsinformatie***

Wat betreft de beschikbaarheid van relevante handavings- en opsporingsgegevens geldt het volgende. Het Korpsbeheerdersberaad (KBB) rapporteerde in de tweede voortgangsrapportage<sup>52</sup> dat 'met deze nieuwe versie zowel handavings- als opsporingsgegevens uit de afgelopen vijf jaar met één zoekvraag bevroegd kunnen worden. Hiermee is de bulk van de politie-informatie landelijk deelbaar gemaakt (...)'. De Inspectie OOV is van oordeel dat deze conclusie van het KBB enige nuancering verdient. BlueView versie 2.1 (respectievelijk 2.2) bevat namelijk gegevens uit *alle systemen* waarvan dit is afgesproken, maar niet *alle relevante gegevens* uit die systemen. De onvolledigheid van de opsporingsonderzoeken via BlueView heeft deels een technische oorzaak. De verwachting is dat de technische oorzaak (de knelpunten bij de koppeling met BVO) voor het einde van 2008 wordt opgelost en dat de meest recente opsporingsonderzoeken die in BVO zijn aangemeld voor BlueView voor het eind van het jaar via BlueView raadpleegbaar kunnen zijn.

50 En gedurende het onderzoek versie 2.2.

51 En gedurende het onderzoek versie 2.2.

52 Voortgangsrapportage april 2008, Kamerstukken II, vergaderjaar 2007-2008, 30880, nr. 8.


Er zijn indicaties dat de onvolledigheid van de opsporingsgegevens via BlueView ook een organisatorische oorzaak heeft. De korpsen lijken elk in meer of mindere mate terughoudend te zijn in het beschikbaar stellen van opsporingsinformatie van de afgelopen vijf jaar uit RBS, Octopus en BVO aan elkaar via BlueView. Uit de gebruikersstatistieken en uit de interviews komt het beeld naar voren dat niet alle opsporingsinformatie via BlueView raadpleegbaar is waarvan dit is afgesproken (in Beleid Uitwisseling Opsporingsinformatie). Omdat voor dit specifieke probleem op het moment van het onderzoek nog geen oplossing in gang was gezet, verwacht de Inspectie OOV niet dat alle korpsen voor het einde van het jaar wél conform de afspraken opsporingsonderzoeken via BlueView aan elkaar beschikbaar stellen. De Inspectie OOV vindt de onvolledigheid van de opsporingsgegevens die via BlueView beschikbaar zijn een serieuze tekortkoming. Juist het toevoegen van de vijf jaar opsporingsinformatie was namelijk relevant, omdat de versie 2.0 (met vijf jaar handhavinginformatie) al (per januari 2007) was geïmplementeerd op het moment dat de samenwerkingsafspraken (in juni 2007) werden gemaakt. De Inspectie OOV stelt dan ook vast dat BlueView niet alle gegevens bevat waarvan is afgesproken dat ze in 2008 via BlueView beschikbaar zouden moeten zijn.

De Inspectie OOV concludeert dat de applicatie BlueView, het hulpmiddel om de registraties van andere korpsen direct te kunnen raadplegen, voor de handhaving en de opsporing eind 2008 nog niet volledig volgens de afspraak in gebruik is bij alle korpsen. De Inspectie OOV merkt hierbij het volgende op. Een adequate werking van BlueView hangt mede samen met de afronding bij alle korpsen van de implementatie van BVO. De Inspectie OOV verwacht op basis van haar onderzoek dat de bij BVO genoemde tekortkomingen waarschijnlijk eind 2009 zullen zijn weggenomen. En daarmee zullen dus waarschijnlijk eind 2009 de meeste tekortkomingen die door de Inspectie ten aanzien van BlueView zijn gesignaleerd, zijn opgelost.



## 2.5 KENNISCENTRUM PERSONEELSVORZIENING

### 2.5.1 AFSpraak



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.

Bron: samenwerkingsafspraken politie 2008 (1 juni 2007).

### 2.5.2 ACHTERGROND

De komende decennia krijgt 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 laatste jaren hebben de korpsen, de Politieacademie en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties samen in de taskforce Personeelsvoorziening naar deze vraagstukken gekeken. Gegevens over de personeelsvoorziening zijn verzameld, geanalyseerd en hierover is gerapporteerd. Alle partijen hebben uitgesproken dat de taskforce Personeelsvoorziening een structurele inbedding moet krijgen, zodat de werkzaamheden ook in de toekomst kunnen worden voortgezet. De ambitie om de taskforce Personeelsvoorziening structureel in te bedden, heeft geleid tot de bovenstaande samenwerkingsafpraak.

Waar het gaat om het 'kenniscentrum 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' spreekt de Inspectie OOV in dit deelrapport van het 'kenniscentrum personeelsvoorziening'.

### 2.5.3 LANDELIJKE PLANNING EN UITVOERING

In augustus 2007 heeft de taskforce Personeelsvoorziening het eindrapport 'Sterke sterkte' opgeleverd. Hoewel daarmee de opdracht van de taskforce was voltooid, is de afspraak gemaakt dat de taskforce zou voortbestaan totdat er een structurele voorziening zou zijn getroffen. Op die manier zou de taskforce zijn werkzaamheden kunnen overdragen aan de structurele voorziening, het op te richten kenniscentrum personeelsvoorziening. De taskforce Personeelsvoorziening is in 2008 inderdaad blijven voortbestaan.

Eind december 2007 hebben de korpsen, de Politieacademie en het ministerie van BZK de samenwerkingsafpraak van juni 2007, om te komen tot een kenniscentrum personeelsvoorziening, onderstreept en afgesproken om medio 2008 met een definitief inrichtingsplan te komen. Op basis daarvan zou het KBB een besluit kunnen nemen over de positionering van het kenniscentrum.

Tijdens een tweedaagse vergadering van 13/14 mei 2008 heeft de RHC ingestemd met het onderbrengen van het kenniscentrum personeelsvoorziening bij de vtsPN. De RHC stelde in deze vergadering tevens een evaluatie van het kenniscentrum voor. Over de geschatte formatie en het financieringsvoorstel vond op dat moment nog geen besluitvorming plaats.

Op 21 juni 2008 is op basis van een belegnotitie<sup>53</sup> (en dus niet op basis van het eind december 2007 aangekondigde definitieve inrichtingsplan) ook door het KBB een positief besluit genomen over de positionering van het kenniscentrum personeelsvoorziening bij de vtsPN. Verder heeft het KBB de vtsPN opdracht gegeven hiertoe een organisatie- en formatierapport op te stellen, met als doel in september 2008 hierover definitieve besluitvorming te laten plaatsvinden door de RHC. Daarnaast heeft het KBB ingestemd met het op dát moment aanstellen van een kwartiermaker bij de vtsPN om de voorbereiding voor de inrichting van het kenniscentrum te starten, zodat deze samenwerkingsafpraak voor het einde van het jaar gerealiseerd kan worden. Ook is besloten tot een evaluatie van de meerwaarde van de voorziening na drie jaar.

Het besluit over de financiering en de formatie van het kenniscentrum werd gemandateerd aan de RHC. De RHC heeft hierover een positief besluit genomen op 2 september 2008, echter niet op basis van een organisatie- en formatierapport zoals was voorzien door het KBB.

De voorzitter van het KBB heeft in zijn brief van 22 september 2008 aan de minister van BZK de verwachting uitgesproken dat het kenniscentrum personeelsvoorziening voor het eind van 2008 operationeel zal zijn: 'In het KBB van 29 juni<sup>54</sup> is ingestemd met de inrichting van het kenniscentrum bij de vtsPN en de start van het werven van een kwartiermaker. In de vergadering van de RHC van 3 september is, met mandaat van het KBB, besloten dat het kenniscentrum zal worden ingericht met een formatieve omvang van 8,5 fte en een totaalbudget van afgerond € 800.000,=. Ook zijn afspraken gemaakt over de verdeling van de kosten tussen de korpsen. De werving en de selectie van de kwartiermaker is inmiddels van start gegaan. De kwartiermaker zal op korte termijn worden aangesteld. De kwartiermaker zal meteen starten met het werven van personeel. Ik verwacht dat eind dit jaar het kenniscentrum conform afspraak is ingericht.'

#### 2.5.4 **DOEL- EN VRAAGSTELLING DEELONDERZOEK**

De ministers van BZK en van Justitie hebben het verzoek aan de Inspectie OOV als volgt nader geconcretiseerd:

'Ten aanzien van het kenniscentrum verzoek ik u te bezien of er daadwerkelijk een kenniscentrum is ingericht dan wel voor het eind van 2008 ingericht zal zijn waar kwalitatieve en kwantitatieve gegevens ten aanzien van de in-, door- en uitstroom en de personeelsbezetting verzameld worden ten behoeve van besluitvorming op dit terrein'.

<sup>53</sup> Belegnotitie kenniscentrum P – KBB, 21 juni 2008.

<sup>54</sup> In de brief staat 29 juni 2008. De bedoelde besluitvorming heeft echter plaatsgevonden op 21 juni 2008 (conceptverslag van KBB, 21 juni 2008).

De doelstelling van dit deelonderzoek is inzicht te krijgen in de stand van zaken per september 2008 ten aanzien van de uitvoering van de afspraak over het kenniscentrum personeelsvoorziening. De Inspectie OOV heeft hiertoe de volgende centrale vraag geformuleerd: wat is per september de stand van zaken ten aanzien van de uitvoering van de afspraak dat eind 2008 een kenniscentrum is ingericht waar kwantitatieve en kwalitatieve gegevens ten aanzien van de in-, door- en uitstroom en de personeelsbezetting verzameld worden ten behoeve van de beleidsvorming op dit terrein en is het een reële verwachting dat eind 2008 de afspraak gerealiseerd zal worden?

Uit het normenkader kenniscentrum personeelsvoorziening van de Inspectie OOV blijkt dat er sprake is van een ingericht kenniscentrum op 1 januari 2009 als op de toetsingsdatum (7 oktober 2008) 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 verzameld<sup>55</sup>. 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.

Voor de analyse en de beoordeling is dit normenkader gebruikt. Dit normenkader is te raadplegen via de website van de Inspectie OOV<sup>56</sup>. Het normenkader is opgesteld vanuit het inzicht dat het geen reële verwachting is dat er eind 2008 een kenniscentrum personeelsvoorziening is ingericht, als er op de toetsingsdatum geen overeenstemming bestaat over de formatie en de financiering, er geen activiteiten zijn ondernomen om (een substantieel deel van) het personeel te werven en aan te stellen respectievelijk te detacheren, en er geen 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. De Inspectie OOV benadrukt in dit normenkader dat de essentie van de samenwerkingsafpraak niet is dat het werk van de taskforce Personeelsvoorziening wordt voortgezet, maar juist dat deze werkzaamheden structureel zijn geborgd in een staande organisatie.

De Inspectie OOV onderzoekt niet of het kenniscentrum ook de gegevens ten aanzien van de in-, door- en uitstroom en de personeelsbezetting analyseert en de korpsen hierover

<sup>55</sup> Het betreft de gegevens zoals beschreven in de Handleiding PolBIS personeelsgegevens.

<sup>56</sup> Zie [www.ioov.nl](http://www.ioov.nl).

adviseert. De Inspectie onderzoekt evenmin of de korpsen, Politieacademie en de ministeries van BZK en van Justitie de gegevens die het kenniscentrum verzamelt/zal verzamelen ook daadwerkelijk inzetten voor de beleidsvorming op dit terrein. De Inspectie maakt deze afbakening omdat het moment van toetsing door de Inspectie te vroeg is om ook deze beoogde activiteiten en het effect van het kenniscentrum te toetsen.

#### 2.5.5 **AANPAK ONDERZOEK**

In de oriënterende fase zijn diverse schriftelijke bronnen geraadpleegd en is overlegd met betrokkenen bij het kenniscentrum personeelsvoorziening. In de toetsende fase heeft een gesprek plaatsgevonden met de directeur van de vtsPN. Ook zijn in deze fase de meest actuele documenten over het kenniscentrum opgevraagd en geanalyseerd.

#### 2.5.6 **BEVINDINGEN**

##### ***Kwartiermaker***

Uit het interview met de directeur vtsPN op 7 oktober 2008 blijkt dat op er op de toetsingsdatum geen kwartiermaker in dienst was bij de vtsPN voor het kenniscentrum personeelsvoorziening. De vtsPN was op dat moment wel in de eindfase met een kandidaat voor deze functie. Op 17 oktober ontving de Inspectie OOV een brief van de vtsPN waaruit blijkt dat de kwartiermaker voor het kenniscentrum personeelsvoorziening per 1 november 2008 is aangesteld.

Verder blijkt uit het interview met de directeur van de vtsPN dat het de bedoeling is dat het kenniscentrum personeelsvoorziening in de fase van kwartiermaken wordt ondergebracht bij het HRM-programmabureau van de vtsPN. Er is binnen de vtsPN (nog) geen structurele HRM-divisie.

##### ***Financiering***

Op 2 september 2008 is de RHC, als gemandateerde van het KBB, akkoord gegaan met de financiering van het kenniscentrum. De RHC heeft ingestemd met een totaalbudget van afgerond € 800.000 per jaar<sup>57</sup>. Uit de door het KBB besproken belegnotitie en uit het gesprek met de directeur van de vtsPN blijkt dat het een taakstellend budget betreft dat de komende drie jaar niet wordt verhoogd en dat na drie jaar evaluatie van de meerwaarde van deze voorziening plaatsvindt.

Verder heeft de RHC ingestemd met de voorgestelde kostenverdeling dat korpsen tweederde deel en het ministerie van BZK eenderde deel van de kosten voor hun rekening nemen. De korpsen verdelen de kosten via de landelijke verdeelsleutel (het budgetverdeelsysteem), waarbij de Politieacademie voor 1/27e deel bijdraagt<sup>58</sup>.

##### ***Formatie van het kenniscentrum***

Op 2 september 2008 is de RHC tevens akkoord gegaan met de formatie van 8,5 fte van het kenniscentrum. Omdat niet alle kosten zijn begroot in de eerste businesscase voor

57 Conceptverslag RHC 2 en 3 september 2008.

58 Conceptverslag RHC 2 en 3 september 2008.

het kenniscentrum, zal het volgens de directeur van de vtsPN niet haalbaar zijn om een formatie in te richten zoals in de eerste businesscase is voorgesteld. Daarom zal de kwartiermaker opnieuw moeten bekijken uit welke functionarissen het kenniscentrum personeelsvoorziening moet bestaan, of het kenniscentrum met permanente krachten moet worden bemengd of dat er ook tijdelijke expertise kan worden ingehuurd. De kwartiermaker gaat hiertoe een nieuwe businesscase maken.

### ***Detacheringovereenkomsten en/of aanstellingsbesluiten***

Behalve voor de kwartiermaker was de werving van medewerkers van het kenniscentrum personeelsvoorziening nog niet gestart. De eerste stap is het aanstellen van de kwartiermaker. Vanaf november zou de bemensing van het kenniscentrum moeten plaatsvinden. De directeur van de vtsPN verwacht dat er voor het eind van het jaar (2008) drie medewerkers voor het kenniscentrum personeelsvoorziening in dienst kunnen zijn, hetzij door medewerkers van korpsen te detacheren, hetzij door medewerkers uit de personeelsdienst van de vtsPN voor het kenniscentrum personeelsvoorziening aan te stellen. Op de toetsingsdatum waren er nog geen detacheringsovereenkomsten en/of aanstellingsbesluiten beschikbaar voor medewerkers van het kenniscentrum. In zijn brief van 31 oktober 2008 aan de Inspectie OOV maakt de directeur van de vtsPN 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 ingehuurde kracht. De directeur van de vtsPN kondigt verder 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'.

### ***Beschikbaarheid van gegevens***

Over de beschikbaarheid van kwantitatieve en kwalitatieve gegevens ten behoeve van de personeelsvoorziening (zoals verzameld door de taskforce Personeelsvoorziening) heeft de vtsPN geen afspraken gemaakt met het ministerie van BZK, de Politieacademie en/of de korpsen. De vtsPN had op de toetsingsdatum ook in de praktijk deze gegevens niet beschikbaar voor het kenniscentrum personeelsvoorziening.

## **2.5.7 ANALYSE EN BEOORDELING**

De samenwerkingsafpraak over het kenniscentrum personeelsvoorziening is gemaakt in juni 2007. In december 2007 werd de afspraak opnieuw bevestigd. Op dat moment werd afgesproken om medio 2008 met een definitief inrichtingsplan te komen.

De Inspectie OOV stelt vast dat door deze gang van zaken een jaar na het maken van de afspraak een start werd gemaakt met de uitvoering. In juni 2008 werd in het KBB een akkoord bereikt over de positionering van het kenniscentrum bij de vtsPN. Verder stemde het KBB op dat moment in met het aanstellen van een kwartiermaker bij de vtsPN.

De Inspectie OOV stelde tijdens haar onderzoek vast dat er op de toetsingsdatum (zestien maanden na het maken van de samenwerkingsafpraak) geen kwartiermaker bij de vtsPN werkzaam was. Maar omdat uit het aanstellingsbesluit - dat de Inspectie OOV op 17 oktober 2008 ontving - blijkt dat de kwartiermaker per 1 november 2008 met zijn werkzaamheden start, wordt het beoogde doel toch bereikt.

De Inspectie OOV constateert verder dat er op de toetsingsdatum overeenstemming bestond binnen het KBB en de RHC over de financiering en over de formatie van het kenniscentrum personeelsvoorziening, voor ten minste een periode van drie jaar. De definitieve besluitvorming hierover vond plaats op 2 september 2008. De vragen uit het normenkader of het KBB zowel akkoord is met de financiering als met de formatie kunnen dus bevestigend worden beantwoord.

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 hiermee ingevuld. Dit zijn ook de onderwerpen die de voorzitter van het KBB in zijn brief van 22 september 2008 aan de minister van BZK aan de orde stelt, waarin hij de verwachting uitspreekt dat het kenniscentrum personeelsvoorziening voor het eind van 2008 operationeel zal zijn.


Zoals beschreven bestaat het normenkader uit in totaal vijf indicatoren. Zo zouden er op de op de toetsingsdatum voor drie medewerkers, waaronder in ieder geval de kwartiermaker, detacheringovereenkomsten dan wel aanstellingsbesluiten aanwezig moeten zijn die uiterlijk ingaan per 1 december 2008. Daarnaast zou de werving voor nog ten minste één formatieplaats moeten zijn gestart. Op het moment van toetsing waren er nog geen detacheringovereenkomsten gesloten of aanstellingsbesluiten genomen. In de tweede helft van oktober stelde de vtsPN een kwartiermaker aan, werd er een medewerker voor het kenniscentrum gedetacheerd en werd er van één extern ingehuurde kracht gebruik gemaakt (tot eind 2008). De werving van medewerkers voor het kenniscentrum was verder nog niet gestart. Werving van deze medewerkers vindt plaats nadat de kwartiermaker een nieuwe businesscase heeft opgeleverd. Op basis daarvan moet duidelijk worden om welk soort medewerkers het uiteindelijk gaat.

Verder stelt de Inspectie OOV vast dat er op de toetsingsdatum nog geen afspraken waren gemaakt over de beschikbaarheid van kwantitatieve en kwalitatieve gegevens ten aanzien van de in-, door- en uitstroom en de personeelsbezetting en dat de vtsPN ook in de praktijk deze gegevens nog niet verzamelde ten behoeve van beleidsvorming op dit terrein.

Alles overziend komt de Inspectie OOV daarom, ondanks de brief van de voorzitter van het KBB, 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 verzameld worden ten behoeve van beleidsvorming op dit terrein.

## 2.6 **AFBOUW VAN DE REGIONALE VERSCHILLEN IN ARBEIDSVOORWAARDEN (HARMONISATIE ARBEIDSVOORWAARDEN POLITIE)**

### 2.6.1 **AFSPRAAK**



Eind 2008 is het volgende bereikt: 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.

Bron: samenwerkingsafspraken politie 2008 (1 juni 2007).

### 2.6.2 **ACHTERGROND**

De samenwerkingsafpraak over de harmonisatie van de arbeidsvoorwaarden politie (HAP) is in feite een herhaling van een eerdere overeenkomst. In het Akkoord Arbeidsvoorwaarden sector Politie 2005-2007 zijn namelijk afspraken gemaakt over de harmonisatie van de arbeidsvoorwaardenregelingen. Ook is in genoemd akkoord afgesproken dat er per 1 januari 2007 geen regionale of bovenregionale regelingen meer worden gemaakt op het gebied van arbeidsvoorwaarden en rechtspositie (tenzij landelijk afgesproken). Hieruit vloeit de bovenstaande samenwerkingsafpraak voort dat eventuele nieuwe behoeften aan regionaal maatwerk op landelijk niveau worden afgesproken.

### 2.6.3 **LANDELIJKE PLANNING EN UITVOERING**

Onder regie van een projectleider vanuit het ministerie van BZK is in 2007 gewerkt aan de harmonisatie van de arbeidsvoorwaarden voor de politie door de regionale regelingen op het gebied van arbeidsvoorwaarden te inventariseren en analyseren (79 regelingen in totaal). De 79 regelingen zijn verdeeld in twee tranches.

Over de eerste tranche van 23 arbeidsvoorwaardelijke regelingen zijn in april 2008 afspraken gemaakt in het landelijke overleg met de politievakorganisaties. Dat zijn de regelingen waarop de Inspectie OOV zich in het onderzoek richt. Het onderzoek is niet gericht op de regelingen uit de tweede tranche. De tweede tranche kan geen onderwerp van onderzoek zijn, omdat in 2008 over deze tweede tranche nog geen 'afspraken zijn gemaakt in het landelijke overleg met de politievakorganisaties' (zie de samenwerkingsafpraak).

De eerste tranche van 23 regelingen op het gebied van arbeidsvoorwaarden wordt – in sommige gevallen vooruitlopend op de formele inwerkingtreding – in de jaren 2008 en 2009 gefaseerd ingevoerd:

- één regeling met ingang van 1 april 2008 (vergoeding studieboeken aan aspiranten);
- één regeling met ingang van 1 mei 2008 (gratis koffie en thee);
- drie regelingen met ingang van 1 juli 2008 (overwerk schalen 13 en 14, maaltijdvergoeding bij overwerk, modelovereenkomst detachering);
- twee regelingen met ingang van 1 augustus 2008 (inschaling aspiranten, inschaling aspiranten na initiële opleiding);
- zes regelingen met ingang van 1 oktober 2008 (rechtskundige hulp, schadevergoeding, Turkse militaire dienstplicht, ME-vergoeding (mobiele eenheid) voor niet ME-ers, aanwijzing administratief technische functies, bevordering naar een hogere schaal);
- tien regelingen met ingang van 1 januari 2009 (dienstongevallenverzekering, bedrijfshulpverlening, regionale feestdagen, operationele toelage en afbouwtoelage, vergoeding stagiairs, functieonderhoud, studiefaciliteitenregeling, terugbetalingsverplichting studiekosten, Ruilmogelijkheden Arbeidsvoorwaarden Politie (RAP), uitruil eindejaarsuitkering met vergoeding woon-werkverkeer).

#### 2.6.4 **DOEL- EN VRAAGSTELLING DEELONDERZOEK**

De ministers van BZK en van Justitie hebben het verzoek aan de Inspectie OOV voor deze samenwerkingsafpraak als volgt nader geconcretiseerd:

‘Ten aanzien van de harmonisatie arbeidsvoorwaarden verzoek ik u te bezien of nieuwe regelingen volgens afspraak tussen BZK, vakbonden en politiekorpsen ingevoerd zijn en of de oude regelingen afgebouwd zijn.’

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 de geharmoniseerde regelingen op het gebied van arbeidsvoorwaarden. De Inspectie OOV heeft daartoe de volgende drie centrale vragen geformuleerd:

1. Wat is per augustus/september 2008 de stand van zaken ten aanzien van de uitvoering van de afspraak dat de korpsen die arbeidsvoorwaardelijke regelingen, waarover afspraken zijn gemaakt in het landelijke overleg met de politievakorganisaties, hebben vervangen dan wel zijn gestart met de vervanging door de nieuwe geharmoniseerde regelingen en is het een reële verwachting dat eind 2008 de afspraak gerealiseerd zal zijn?
2. Wat is per augustus/september 2008 de stand van zaken wat betreft het afbouwen van de oude regelingen?
3. In hoeverre hebben sinds 1 januari 2007 eventuele nieuwe behoeften aan regionaal maatwerk geleid tot regelingen op het gebied van arbeidsvoorwaarden en rechtspositie op (boven)regionaal niveau, zonder dat deze landelijk zijn afgesproken?

Onder ‘gestart zijn met’ verstaat de Inspectie OOV in dit onderzoek dat, in de periode augustus/september 2008, alle zeven regelingen die tot en met 1 augustus 2008 volgens de afspraken – vooruitlopend op de formele inwerkingtreding – moeten zijn



ingevoerd, aantoonbaar bij alle politiekorpsen en de vtsPN zijn ingevoerd<sup>59</sup>. De Inspectie brengt ook in kaart in hoeverre de korpsen de invoering van de regelingen voorbereiden die per 1 oktober 2008 en per 1 januari 2009 volgens de afspraken moeten worden ingevoerd. Dat gebeurt op basis van de resultaten van de enquête en de algemene vragen tijdens de korpsinterviews.

Op basis van de bevindingen ten aanzien van de eerste centrale vraag wordt een oordeel gegeven over de verwachting over het al dan niet behalen van de samenwerkingsafpraak. Bij de tweede en derde vraag geeft de Inspectie OOV de stand van zaken weer en geeft hier geen oordeel over. Dit deel van het deelrapport weegt daarom niet mee in de eindbeoordeling over de samenwerkingsafpraak.

Kort nadat het plan van aanpak voor dit deelonderzoek is vastgesteld, bleek dat de invoering van een deel van de geharmoniseerde regelingen eerder zou plaatsvinden dan op het moment van schrijven van het plan van aanpak werd voorzien. Over de tijdstippen van invoering is overeenstemming bereikt tijdens het overleg tussen de bonden en de minister van BZK in april 2008. Naar aanleiding daarvan heeft er een aanpassing van de onderzoeksopzet plaatsgevonden. De centrale vragen zijn echter ongewijzigd gebleven. Voor de analyse en de beoordeling is het Normenkader HAP gehanteerd. Voor een verantwoording van de aanpassing van de onderzoeksopzet wordt verwezen naar dit normenkader (onder 'Verantwoording aanpassing deelvragen ten opzichte van het plan van aanpak'). Dit normenkader is te raadplegen via de website van de Inspectie OOV<sup>60</sup>.

#### 2.6.5 AANPAK ONDERZOEK

Voor dit onderzoek heeft de Inspectie OOV schriftelijke bronnen geraadpleegd en interviews gehouden in de voorbereidende fase. In mei 2008 heeft de Inspectie OOV de korpschefs van alle politiekorpsen en de directeur van de vtsPN een enquête voor HAP toegestuurd. De enquêtevragen betreffen alle 23 regelingen uit de eerste tranche. Voorafgaand aan het versturen van de enquête heeft er een pilot plaatsgevonden bij het korps Utrecht, waarin onder meer de enquête is voorgelegd om commentaar. Naast de enquête hebben enkele gesprekken plaatsgevonden met de projectleider HAP van het ministerie van BZK. De gegevens uit de geretourneerde enquêtes in combinatie met de informatie van de projectleider HAP, leverden de Inspectie een eerste beeld op. Tijdens de bezoeken bij alle korpsen en de vtsPN werden hierover aanvullende vragen gesteld aan de vertegenwoordiging van het betreffende korps en de vtsPN. Om vast te stellen of er na 1 januari 2007 nog regionale regelingen op het gebied van arbeidsvoorwaarden zijn vastgesteld, heeft de Inspectie OOV voor alle korpsen en de vtsPN de overlegagenda's uit de periode 1 januari 2007 – augustus 2008 van de ondernemingsraden met de bestuurders bestudeerd.

59 Sommige korpsen kunnen de regelingen niet invoeren op de afgesproken data, omdat zij beschikken over een regionale regeling die voor de betrokkenen voordeliger is dan de in te voeren regeling. Om rechtspositionele redenen kunnen deze korpsen de regeling pas invoeren op het moment van formele inwerkingtreding. De Inspectie OOV stelt in die gevallen vast of het korps betreffende regeling voornemens is in te voeren op het moment van formele inwerkingtreding.

60 Zie [www.ioov.nl](http://www.ioov.nl).

## 2.6.6 BEVINDINGEN

In het normenkader voor dit deelonderzoek staat vermeld: 'Wijzigingen in het Barp (Besluit algemene rechtspositie politie) en het Bbp (Besluit bezoldiging politie) treden binnenkort in werking. Dit gebeurt (waar van toepassing) met terugwerkende kracht per 1 juli 2008. Formalisering hiervan is verwacht per 1 september 2008. De Inspectie OOV monitort of dit inderdaad per de genoemde datum plaatsvindt. De inwerking-treding houdt in dat de rechten die bij de nieuwe regelingen horen via de rechter afdwingbaar zijn, waarmee met zekerheid kan worden gesteld dat de korpsen de regelingen invoeren.'

Inmiddels is een aantal van de geharmoniseerde regelingen inderdaad formeel in werking getreden. De formalisering waarover wordt gesproken in het normenkader heeft plaatsgevonden bij besluit van 15 september 2008<sup>61</sup>. Dit besluit treedt in werking op 1 januari 2009. In afwijking hiervan treedt een aantal artikelen (en daarmee een aantal geharmoniseerde regelingen) in werking per 15 september 2008. Voor die artikelen (en de betreffende regelingen) is hetzij sprake van terugwerkende kracht per 1 juli en per 1 augustus, hetzij treden die artikelen in werking per 1 oktober. Al met al zijn inmiddels (oktober 2008) negen van de 23 geharmoniseerde regelingen uit de eerste tranche formeel in werking getreden, waarmee met zekerheid kan worden gesteld dat de korpsen de regelingen naleven. Aanvulling 1 (pagina 73) bevat een overzicht van de regelingen die per 1 juli, per 1 augustus en per 1 oktober formeel in werking zijn getreden en die formeel per 1 januari in werking treden bij besluit van 15 september 2008 of bij regeling van 22 september 2008.

### *Invoering van de regelingen tot en met 1 augustus 2008*

Op het moment dat de meeste bezoeken aan de korpsen plaatsvonden (in augustus en september), was van de formele inwerkingtreding van de regelingen nog geen sprake. De Inspectie OOV heeft daarom tijdens de korpsbezoeken onderzocht of de korpsen *voortuitlopend op de formele inwerkingtreding* al waren gestart met de invoering van de regelingen op de afgesproken momenten.

De Inspectie OOV heeft aan de hand van de enquêtes en op basis van de interviews vastgesteld dat de korpsen – conform de samenwerkingsafpraak – waar mogelijk allemaal al waren gestart met de invoering van de geharmoniseerde regelingen op het moment dat deze nog niet formeel in werking waren getreden. Alle korpsen hebben op de afgesproken data (zie 2.6.3 Landelijke planning en uitvoering) de zeven regelingen ingevoerd die zij op dat moment konden invoeren.

Wat betreft de regeling voor de vergoeding van overwerk voor de schalen 13 en 14 – die volgens afspraak moest worden ingevoerd per 1 juli 2008 – moest een aantal korpsen wachten met de invoering tot het besluit van 15 september 2008. De reden hiervoor was dat sommige korpsen een regeling hadden die positiever uitpakte voor betrokkenen dan de nieuwe regeling. Verslechtering in de rechtspositie van ambtenaren kunnen

61 Besluit tot wijziging van het Besluit algemene rechtspositie politie, het Besluit bezoldiging politie en het Besluit rechtspositie vrijwillige politie in verband met de harmonisatie van de arbeidsvoorwaarden, Staatsblad 2008, nr. 384.

namelijk slechts plaatsvinden op basis van formele regelgeving. Bij één korps speelde dit ook voor de Regeling maaltijdvergoeding bij overwerk politie, die op 22 september werd gepubliceerd in de Staatscourant en terugwerkt tot 1 juli 2008.

### ***Invoering van de regelingen per 1 oktober 2008 en per 1 januari 2009***

De Inspectie OOV heeft op basis van de enquêtes en de interviews vastgesteld dat alle korpsen ook al bezig waren met de voorbereidingen voor de invoering van de regelingen die per 1 oktober 2008 en 1 januari 2009 in werking treden. De korpsen waren alle vertegenwoordigd bij de voorlichtingsbijeenkomst die het ministerie van BZK in mei 2008 had georganiseerd. Verder informeren de korpsen de medewerkers, hetzij via intranet, hetzij via het versturen van informatie naar alle medewerkers, hetzij door middel van het gericht informeren van de medewerkers die belang hebben bij een bepaalde regeling. Sommige korpsen hebben een project ingericht vanwege de in te voeren regelingen en/of hebben een overzicht beschikbaar van de in te voeren regelingen met de inspanningen die het korps per regeling moet leveren.

Alle korpsen gaven aan de regelingen in te voeren waarvan is afgesproken dat deze per 1 oktober 2008 en per 1 januari 2009 moeten worden ingevoerd. Een groot deel van deze regelingen is al geformaliseerd met het besluit van 15 september 2008. Voor zes regelingen geldt dat deze afzonderlijk moeten worden vastgesteld. Van bijvoorbeeld de Regeling aanwijzing administratief-technische functies, die volgens afspraak per 1 oktober 2008 zou moeten worden ingevoerd, was tijdens het onderzoek de exacte tekst nog niet bekend. Zodra over de tekst overeenstemming is bereikt met de bonden, kan de regeling met terugwerkende kracht per 1 oktober 2008 worden ingevoerd.

### ***Afbouw regelingen***

Uit de voorbereiding van dit deelonderzoek bleek dat het met betrekking tot de afbouw van regelingen maar om één soort oude regelingen kan gaan, namelijk de regelingen over regionale feestdagen. Op het moment van het onderzoek konden deze regelingen nog niet worden afgebouwd (invoering van de nieuwe regeling is immers gesteld op 1 januari 2009). De Inspectie OOV heeft op basis van de enquêteresultaten geconstateerd dat de korpsen die het aangaat zich hebben voorgenomen oude regelingen op dit terrein in te trekken. Met de invoering van de nieuwe, geharmoniseerde regelingen komen oude, regionale regelingen over hetzelfde onderwerp automatisch te vervallen. Een afzonderlijk onderzoek naar oude regelingen op het terrein van de geharmoniseerde regelingen bleek dus overbodig.

### ***Regionale regelingen van na 1 januari 2007***

De Inspectie heeft tijdens het onderzoek een aantal regionale regelingen ontvangen op het gebied van arbeidsvoorwaarden die na 1 januari 2007 zijn vastgesteld. Alle regelingen zijn voorgelegd aan de projectleider HAP van het ministerie van BZK om te laten vaststellen of de desbetreffende regelingen binnen de reikwijdte van het

verzoek van de ministers van BZK en van Justitie aan de Inspectie OOV vallen. Een deel van de toegezonden regelingen betrof regelingen die niet over arbeidsvoorwaarden gaan. Daarmee behoren de regelingen niet tot de categorie regelingen die per 1 januari 2007 niet meer geoorloofd waren. Verder volgt het ministerie van BZK de lijn dat regelingen die op het gebied van arbeidsvoorwaarden zijn vastgesteld in de periode tot 1 maart 2007 nog geoorloofd waren, omdat het in 2006 ingezette overleg niet tijdig tot formele vaststelling had geleid. De Inspectie OOV volgt deze lijn en rapporteert daarom niet over deze regelingen. De Inspectie OOV rapporteert ook niet over regelingen die zijn vastgesteld in de periode van 1 januari 2007 tot heden in bijzondere situaties. Er is sprake van een bijzondere situatie bij bijvoorbeeld het formeren van de vtsPN, waarbij de verschillende regelingen op het gebied van arbeidsvoorwaarden moesten worden samengebracht.

Wat betreft regelingen die binnen de reikwijdte van het verzoek van de ministers vallen zijn er drie mogelijkheden:

- Er was sprake van een 'overtreding' die al voor het onderzoek van de Inspectie OOV bekend was bij het ministerie van BZK en waar de betreffende korpsen maatregelen voor hebben getroffen, waardoor er inmiddels geen sprake meer is van een overtreding. Dit is in twee situaties aan de orde. In het eerste geval betreft het een regeling voor een onkostenvergoeding van kerninstructeurs BVH voor zes korpsen. In het tweede geval gaat het ook om een onkostenvergoedingsregeling.
- Er was sprake van een 'overtreding' maar betreffende regeling is inmiddels ingetrokken door het betreffende korps. Deze situatie deed zich voor in drie korpsen. In alle gevallen betrof het een regeling over de rechtpositie/bezoldiging van aspiranten. De drie regelingen zijn komen te vervallen met de inwerkingtreding van de wijziging van artikel 3 van het Besluit bezoldiging politie (inschaling aspiranten en inschaling aspiranten na initiële opleiding).
- Er is sprake van een 'overtreding' die nog niet bekend was bij het ministerie van BZK en die nog niet is ingetrokken. Deze situatie deed zich voor in twee korpsen, in totaal twee regelingen. Het betreft regelingen over reiskostenvergoeding en afkoop dienstreizen observatieteam.

#### 2.6.7 ANALYSE EN BEOORDELING

De essentie van de samenwerkingafspraken (en van de afspraken die de minister van BZK, de vakorganisaties en de korpsen hebben gemaakt) is dat de korpsen *vooruitlopend op de formele inwerkingtreding* de regelingen invoeren uiterlijk op de met de politievakorganisaties afgesproken data. In de periode dat de Inspectie OOV het onderzoek naar de harmonisatie arbeidsvoorwaarden politie (HAP) uitvoerde, moesten de korpsen volgens de afspraken in het landelijke overleg met de politievakorganisaties zeven regelingen hebben ingevoerd. De norm die de Inspectie OOV in het onderzoek heeft gehanteerd is dat al deze regelingen op het moment van het onderzoek ook daadwerkelijk moesten zijn ingevoerd.

De Inspectie OOV heeft vastgesteld dat alle korpsen alle zeven regelingen die zij *vooruitlopend op de formele inwerkingtreding* konden invoeren op het moment van het onderzoek door de Inspectie OOV ook daadwerkelijk hebben ingevoerd.

Een aantal korpsen kon conform afspraak een regeling pas invoeren op het moment van de formele inwerkingtreding, omdat zij over een oude regeling beschikten die positiever uitpakte voor betrokkenen dan de nieuwe regeling. Verslechtingen in de rechtspositie van ambtenaren kunnen namelijk slechts plaatsvinden op basis van formele regelgeving. In die gevallen hebben de korpsen zonder uitzondering aangekondigd deze in te voeren, omdat de dan geldende regelgeving hen daartoe verplicht. De Inspectie OOV heeft daarnaast geconstateerd dat de korpsen voornemens zijn de zestien regelingen waarover is afgesproken dat zij per 1 oktober 2008 respectievelijk per 1 januari 2009 worden ingevoerd ook in te voeren. Hiervoor treffen de korpsen de benodigde voorbereidingen.

De Inspectie OOV stelt daarom vast dat eind 2008 de korpsen die arbeidsvoorwaardelijke regelingen waarover afspraken zijn gemaakt in het landelijke overleg met de politievakorganisaties hebben vervangen dan wel zijn gestart met de vervanging door de nieuwe geharmoniseerde regelingen.

Het grootste deel van de 23<sup>62</sup> regelingen is inmiddels formeel vastgesteld in een regeling of bij besluit van 15 september 2008 (15 van de 23 regelingen). Van twee regelingen waarvoor geen wijziging van een regeling of een besluit nodig was (de regelingen voor de vergoeding van studieboeken aan aspiranten en de vergoeding van koffie en thee) heeft de Inspectie OOV vastgesteld dat deze zijn ingevoerd bij alle korpsen. Afhankelijk van de beschikbaarheid van de regelingen zullen de korpsen de laatste zes regelingen uit de eerste tranche kunnen invoeren.

In een beperkt aantal korpsen waren er regionale regelingen op het gebied van arbeidsvoorwaarden vastgesteld, wat volgens de CAO-afspraken 2005-2007 (en de samenwerkingsafpraak) niet langer was toegestaan. Deze regelingen zijn in de meeste gevallen inmiddels weer ingetrokken.

Wat betreft de afbouw van bestaande regelingen stelt de Inspectie OOV vast dat oude, regionale regelingen automatisch komen te vervallen op het moment van de invoering van de nieuwe, geharmoniseerde regelingen.

62 Deze 23 regelingen vormen tezamen de 'eerste tranche' van te harmoniseren regelingen op het gebied van arbeidsvoorwaarden bij de politie. Over de tweede tranche zijn nog geen afspraken gemaakt in het landelijke overleg met de politievakorganisaties.

## AANVULLING 1: OVERZICHT GEFORMALISEERDE REGELINGEN

Telkens wanneer hieronder wordt verwezen naar het Besluit van 15 september 2008, wordt bedoeld dat de betreffende regeling in werking treedt conform het Besluit tot wijziging van het *Besluit algemene rechtspositie politie, het Besluit bezoldiging politie en het Besluit rechtspositie vrijwillige politie in verband met de harmonisatie van de arbeidsvoorwaarden*, Staatsblad 2008, nr. 384.

### **1 juli 2008**

- De Regeling maaltijdvergoeding bij overwerk (Stcrt. 22 september 2008, nr.183). Deze regeling werkt terug tot 1 juli 2008.
- De Modelovereenkomst detachering (Besluit van 15 september 2008). Deze werkt terug tot 1 juli 2008.
- De Regeling overwerk schalen 13 en 14 (Besluit van 15 september 2008). Deze werkt terug tot 1 juli 2008.

### **1 augustus 2008**

- De Regeling inschaling aspiranten en inschaling aspiranten na initiële opleiding (Besluit van 15 september 2008. NB: twee regelingen vormen samen art. 3 van het Besluit bezoldiging politie). Deze werkt terug tot 1 augustus 2008.

### **1 oktober 2008**


- De Regeling tegemoetkoming in de kosten van rechtskundige hulp (Besluit van 15 september 2008). Deze werkt terug tot 1 oktober 2008.
- De Regeling vergoeding schade persoonlijke eigendommen (Besluit van 15 september 2008). Deze werkt terug tot 1 oktober 2008.
- De Regeling faciliteiten bij afkoop Turkse militaire dienstplicht voor politieambtenaren (Besluit van 15 september 2008). Deze werkt terug tot 1 oktober 2008.
- De Regeling ME-vergoeding voor niet-ME-ers (Besluit van 15 september 2008). Deze werkt terug tot 1 oktober 2008.
- De Regeling bevordering naar een hogere schaal (Besluit van 15 september 2008). Deze werkt terug tot 1 oktober 2008.

### **1 januari 2009**

- De Regeling regionale feestdagen (Besluit van 15 september 2008).
- De Regeling functieonderhoud (Besluit van 15 september 2008).
- De Regeling ruilmogelijkheden arbeidsvoorwaarden politie (Besluit van 15 september 2008), met als onderdeel de uitruil eindejaarsuitkering met vergoeding woon-werkverkeer.
- De Regeling terugbetalingsverplichting studiekosten (Besluit van 15 september 2008).

## 2.7 EXPERTISECENTRUM EUROPESE AANBESTEDINGEN

### 2.7.1 AFSpraak



Eind 2008 is het volgende bereikt: Er is een expertisecentrum ingericht binnen de vtsPN voor de uitvoering van Europese aanbestedingen.

Bron: samenwerkingsafspraken politie 2008 (1 juni 2007).

### 2.7.2 ACHTERGROND

Volgens het Algemeen Bestuur van de voorziening tot samenwerking Politie Nederland (vtsPN) zal de politie de komende jaren - daar waar het voordeel oplevert - gemeenschappelijk goederen en diensten inkopen. De regie op de inkoop, de expertise en het beheer van collectieve contracten dient eenduidig geregeld te worden. Het oprichten van een expertisecentrum Inkoop op nationaal niveau is zeer gewenst. Steeds weer blijkt dat het voeren van Europese aanbestedingen complex en risicovol is. Een structurele beschikbaarheid van personele capaciteit met de vereiste expertise kan leiden tot een beter inkoopproces (verslag van het Algemeen Bestuur van de vtsPN van 22 september 2007).

De intensivering van de samenwerking vraagt om een uitgebalanceerde samenwerking tussen de korpsen en de op te richten landelijke inkoopfunctie. De politiekorpsen zijn daarbij verantwoordelijk voor wát (vaststellen functionele eisen) er wordt ingekocht, terwijl de landelijke inkoopondersteuning zich richt op het hóe (regie op aanbestedingsprocessen, inkoopexpertise, contractbeheer, leveranciersmanagement). In 2007 hebben de RHC en het KBB besloten om binnen de vtsPN een expertisecentrum Inkoop conform de afspraken met het ministerie van BZK in te richten. De intensivering van de samenwerking sluit aan bij de inmiddels gegroeide interregionale samenwerking. Afhankelijk van de (ingewikkeldheid van de) producten/diensten, waarop de inkoop zich richt, zal samenwerking op interregionaal dan wel landelijk niveau het meest effectief zijn. Vanuit de praktijkervaringen met de inkoop zal telkens de meest effectieve schaal worden vastgesteld. Dit houdt ook in dat (momenteel) voor sommige producten de inkoop het meest effectief op korpsniveau kan plaatsvinden (verslag van het Algemeen Bestuur van de vtsPN van 22 september 2007).

### 2.7.3 LANDELIJKE PLANNING EN UITVOERING

In het Inrichtingsplan Divisie Inkoop & Supply van 30 september 2008 staan de doelstelling, taken en formatie van de Divisie Inkoop en Supply van de vtsPN beschreven. Binnen deze divisie geldt de unit Inkoop & Contract Expertise (ICE) als expertisecentrum voor Europese aanbestedingen. De vtsPN heeft de opzet en taken van de unit ICE uitgewerkt in een beslisdocument<sup>63</sup>. In de unit ICE is onder meer de inkoopfunctie ten

63 Beslisdocument vtsPN Divisie Inkoop & Supply (i.o.), 4 oktober 2007.

behoefte van de politieregio's geplaatst. De beoogde ingangsdatum van de unit is 1 januari 2009. Deze unit is daarom onderwerp van toetsing van dit deelonderzoek.

#### 2.7.4 DOEL- EN VRAAGSTELLING DEELONDERZOEK

De ministers van BZK en van Justitie hebben hun opdracht aan de Inspectie OOV als volgt nader geconcretiseerd:

'te toetsen of er een expertisecentrum is ingericht dan wel voor het eind van 2008 wordt opgericht binnen de vtsPN voor de uitvoering van aanbestedingen.'

De doelstelling van dit deelonderzoek is inzicht te krijgen in de stand van zaken ten aanzien van de afspraak over de inrichting van een expertisecentrum voor de uitvoering van Europese aanbestedingen. De centrale vraagstelling is: wat is begin oktober 2008<sup>64</sup> de stand van zaken ten aanzien van de uitvoering van de afspraak dat eind 2008 een expertisecentrum Europese aanbestedingen is ingericht dan wel voor het eind van 2008 wordt opgericht binnen de vtsPN voor de uitvoering van Europese aanbestedingen?

Om deze centrale vraag te beantwoorden heeft de Inspectie OOV de volgende twee deelvragen gesteld:

- 1 Wat is de stand van zaken per 1 oktober 2008 ten aanzien van de uitvoering van de afspraak dat eind 2008 een expertisecentrum is ingericht dan wel wordt opgericht binnen de vtsPN voor de uitvoering van Europese aanbestedingen?
- 2 Is het een reële verwachting dat de afspraak eind 2008 gerealiseerd zal worden?

Onder 'ingericht' verstaat de Inspectie OOV dat er aan de organisatorische, personele en financiële voorwaarden voor het expertisecentrum wordt voldaan en dat de werkprocessen zijn beschreven.

Onder 'expertise' worden de competenties verstaan die noodzakelijk zijn om Europese aanbestedingen uit te voeren, zoals juridische kennis met betrekking tot Europese aanbesteding, bekendheid met de inkoopprocedures bij Europese aanbestedingen, bekendheid met het opstellen van bestekken, aanbestedingsprocedures en contractbeheer, en inkoopprocessen bij overheidsorganisaties. De Inspectie OOV heeft voor de analyse en de beoordeling het normenkader Europese Aanbestedingen opgesteld. Dit kader is te raadplegen via de website van de Inspectie OOV<sup>65</sup>.

De Inspectie OOV heeft, conform afspraak, de *inrichting* van het expertisecentrum Europese aanbestedingen onderzocht. Het onderzoek richt zich dus niet op de werking en effectiviteit van het expertisecentrum. De Inspectie OOV benadrukt dat voor het onderzoek de essentie van de samenwerkingsafpraak niet is dat er Europese

64 In het vastgestelde plan van aanpak is de datum genoemd van 1 september. In een gesprek op 21 juli 2008 gaven het hoofd van de Divisie Inkoop & Supply i.o. van de vtsPN en de voorzitter van de expertisegroep Inkoop beiden aan dat op 1 oktober 2008 het expertisecentrum gereed zou zijn. Op basis van die informatie heeft het onderzoek bij de vtsPN plaatsgevonden in de laatste onderzoeksweek.

65 [www.ioov.nl](http://www.ioov.nl).



aanbestedingen worden gedaan, maar juist dat deze werkzaamheden geborgd zijn in een staande organisatie, namelijk een ingericht expertisecentrum.

#### 2.7.5 **AANPAK ONDERZOEK**

De Inspectie OOV heeft voor dit onderzoek de relevante schriftelijke bronnen geraadpleegd, interviews gehouden en de deelvragen uitgewerkt in een toetsingskader. Op 7 oktober 2008 heeft de Inspectie OOV een aantal leidinggevenden van de unit ICE geïnterviewd, waaronder het hoofd. Tijdens deze interviews zijn aan de hand van het toetsingskader van de Inspectie OOV vragen gesteld waarmee niet alleen de opzet van de unit ICE is getoetst, maar ook de daadwerkelijke inrichting zoals bezetting, financiën, werkprocessen en aanwezige expertise. Als aanvulling op deze gesprekken heeft de Inspectie OOV gebruik gemaakt van relevante en meest recente (concept)documenten zoals functiebeschrijvingen, begrotingen en dergelijke.

Om te kunnen beoordelen of binnen de unit ICE de noodzakelijke expertise aanwezig is voor de uitvoering van Europese aanbestedingen heeft de Inspectie OOV diverse documenten geanalyseerd, zoals functiebeschrijvingen, diploma's en loopbaanbeschrijvingen van medewerkers van de unit ICE. De Inspectie OOV heeft zich gericht op de volgende functies: een leidinggevende, een inkoper, een jurist, een contractbeheerder, een contractmanager en een leveranciersmanager.

#### 2.7.6 **BEVINDINGEN**

##### *Organisatorische voorwaarden*

De directie van de vtsPN heeft eind september 2008 het Inrichtingsplan Divisie Inkoop & Supply vastgesteld<sup>66</sup>. De unit ICE vormt een onderdeel van deze divisie en is in feite het expertisecentrum voor de uitvoering van Europese aanbestedingen. Het inrichtingsplan beschrijft onder meer de doelstellingen, taken, verantwoordelijkheden en formatie van deze unit. Gedurende 2008 is de divisie nog in oprichting, waarbij de organisatie en de werkzaamheden worden ingericht, anticiperend op het inrichtingsplan. De beoogde ingangsdatum van de unit ICE is 1 januari 2009.

De Inspectie OOV heeft vastgesteld dat er geen separaat organisatie- en formatierapport voor de unit ICE is opgesteld. Het hoofd van de unit ICE gaf als reden hiervoor aan dat de noodzaak hiervoor niet aanwezig was aangezien er geen nieuw organisatieonderdeel voor de Europese aanbestedingen is opgericht. Het Inrichtingsplan Divisie Inkoop & Supply besteedt wel aandacht aan de kwalitatieve en kwantitatieve formatie van de unit ICE.

Uit het beslisdokument<sup>67</sup> van de vtsPN blijkt dat de unit ICE formeel per 1 januari 2009 de inkoopfunctie vervult voor drie opdrachtgevers, namelijk de vtsPN zelf, het ministerie van BZK (in het kader van bewapening, uitrusting en kleding) en de politiekorpsen. Uit de interviews kwam naar voren dat de unit ICE deze inkoopfunctie voor de politiekorpsen informeel al in 2008 vervult. Ook gaf het hoofd van de unit ICE aan dat de RHC de Europese aanbestedingskalender van de Nederlandse politie

<sup>66</sup> Naar verwachting van het hoofd van de unit ICE zal het Algemeen Bestuur van de vtsPN het inrichtingsplan Divisie Inkoop & Supply op 13 december 2008 goedkeuren.

<sup>67</sup> Beslisdokument vtsPN Divisie Inkoop & Supply (i.o.), 4 oktober 2007.

waarschijnlijk in december 2008 vaststelt. Daarnaast meldde hij dat de vtsPN vanaf januari 2008 al aanbestedingen heeft begeleid of uitgevoerd, zoals de aanbesteding van defibrillatoren en peperspray.

### ***Personele voorwaarden***

Uit het formatie-/bezettingsoverzicht van de Divisie Inkoop & Supply d.d. 4 augustus 2008 blijkt dat de formatie van de unit ICE circa 35 fte bedraagt. Het hoofd van de unit ICE deelde in oktober 2008 mee dat de werving en selectie van medewerkers volop in gang is. Eind oktober 2008 stonden nog twee vacatures open. Tevens gaf het hoofd van de unit aan dat het de intentie is voor 2009 de externe medewerkers door interne medewerkers te hebben vervangen.

De Inspectie OOV heeft op basis van de interviews en het formatie-/bezettingsoverzicht vastgesteld dat ten tijde van het onderzoek een leidinggevende en ten minste één inkoper, één jurist, één contractbeheerder, één contractmanager en één leveranciersmanager binnen de unit ICE zijn aangesteld. In functiebeschrijvingen voor de medewerkers van de unit ICE wordt in de opleidings- en ervaringseisen ofwel 'goede kennis' ofwel 'kennis van Europese aanbestedingen' gevraagd. Uit de loopbaanbeschrijvingen constateert de Inspectie OOV dat de medewerkers van de unit ICE ervaring hebben opgedaan met Europese aanbestedingen. De medewerkers van de unit ICE hebben namelijk de afgelopen jaren ervaring opgedaan met de Europese aanbestedingen van de vtsPN zelf en/of zijn betrokken geweest bij Europese aanbestedingen van het project C2000 van het ministerie van BZK.

### ***Financiële voorwaarden***

Het hoofd van de unit ICE deelde mee dat in de vastgestelde begroting 2009 van de divisie Inkoop & Supply de financiële groei van de unit ICE tot uitdrukking komt. De totale integrale kosten voor de unit ICE zijn in de begroting 2009 op € 3,9 miljoen begroot. In de meerjarenbegroting 2010-2012 blijven deze kosten constant. In de begroting worden de kosten van Europese aanbestedingen niet nader verbijzonderd. Bij de financiële taakstelling bij de vtsPN in september 2008 is de divisie Inkoop & Supply ontzien. Hieruit blijkt volgens het hoofd van de unit ICE het belang dat de korpsleiding aan dit traject hecht.

### ***Werkprocessen***

De vtsPN heeft de beschrijvingen voor het verkrijgen van goederen, diensten en werken in 2007 in het document 'Procesbeschrijvingen Bestellen' vastgelegd. De unit ICE werkt volgens deze vastgelegde procedures. Europese aanbestedingen worden hierin niet specifiek beschreven. De unit ICE deelde mee dat de komende jaren aandacht zal worden besteed aan de verdere verfijning en aanscherping van de procedures. Een aantal aangepaste procedures heeft de korpsleiding inmiddels vastgesteld, zoals het contract- en leveranciersmanagement en de beschrijving van het bestelsysteem.

Een belangrijk nieuw onderdeel in Europese aanbestedingen bij de vtsPN is de tenderprocedure. Een tenderboard dient in te stemmen met een Europese aanbesteding. Deze board, waarin onder andere het hoofd van de Divisie Inkoop & Supply (voorzitter) en het hoofd van de unit ICE als vaste, onafhankelijke leden zitting hebben, kan als stuurgroep voor het aanbestedingsproces worden gezien. De board neemt de beslissing op grond van een document (opgesteld door een vtsPN-inkoper) waarin de aanbestedingsprocedure, tijdschema en selectie- en gunningcriteria zijn opgenomen.

#### 2.7.7 ANALYSE EN BEOORDELING

De Inspectie OOV heeft vastgesteld dat binnen de vtsPN een expertisecentrum, de unit Inkoop & Contract Expertise (ICE), aanwezig is waar de uitvoering van Europese aanbestedingen is belegd. De taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van deze unit staan beschreven in een inrichtingsplan. De formele ingangsdatum van deze unit is 1 januari 2009. In 2008 heeft de unit voor de Nederlandse politie echter al activiteiten in het kader van Europese aanbestedingen verricht. Ook heeft de vtsPN in 2008 al aanbestedingen begeleid of uitgevoerd.

Aangezien er geen nieuw organisatieonderdeel voor de Europese aanbestedingen bij de vtsPN is opgericht, is er geen separaat organisatie- en formatierapport opgesteld. Het Inrichtingsplan Divisie Inkoop & Supply, waarvan de unit ICE deel van uitmaakt, besteedt wel aandacht aan de kwalitatieve en kwantitatieve formatie van de unit ICE, en heeft daarmee volgens de Inspectie OOV dezelfde strekking als een organisatie- en formatierapport. De Inspectie OOV stelt daarom vast dat er aan de organisatorische voorwaarden is voldaan.

Tevens stelt de Inspectie OOV vast dat aan de personele voorwaarden is voldaan. Ten tijde van het onderzoek zijn een leidinggevende en ten minste één inkoper, één jurist, een contractbeheerder, één contractmanager en één leveranciersmanager binnen de unit ICE aangesteld. Deze medewerkers hebben kennis van en ervaring met Europese aanbestedingen. Ook was de werving en selectie gaande om de nog openstaande vacatures bij de unit ICE in te vullen.

De unit ICE vormt een onderdeel van de begroting 2009 van de divisie Inkoop & Supply. De Inspectie OOV stelt vast dat in de begroting 2009 en de meerjarenbegroting 2010-2012 de financiering van de unit, en daarmee van de uitvoering van Europese aanbestedingen, is geregeld.

Wat betreft de werkprocessen stelt de Inspectie OOV vast dat deze procedures in oktober 2007 zijn beschreven en de unit ICE volgens deze procedures werkt. Europese aanbestedingen worden hierin niet specifiek beschreven. Met het aanpassen van deze procedures aan de nieuwe organisatie en werkwijze is gestart. Een aantal procedures is inmiddels aangepast.

De Inspectie OOV stelt vast dat eind 2008 een expertisecentrum binnen de vtsPN voor de uitvoering van Europese aanbestedingen, is ingericht.

# Bijlage: Samenwerkingsafspraken 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 bezien 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 *diversiteitsbeleid* 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 Inspectie OOV 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: Verzoekbrief ministers van BZK en van Justitie aan Inspectie OOV



Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties



Inspectie OOV  
Postbus 20011  
2500 EA 's-Gravenhage

Datum  
7 januari 2008

Ons kenmerk  
2007-0000529597

Onderdeel  
OGV/POL

Inlichtingen  
Irina Kalkreuth  
T 070 426 8488  
F

Uw kenmerk

Blaad  
1 van 2

Aantal bijlagen  
2

Bezoekadres  
Schedeldoekshaven 20  
2511 EZ Den Haag

Postadres  
Postbus 20011  
2500 EA Den Haag

Internetadres  
[www.mibzkr.nl](http://www.mibzkr.nl)

## Onderwerp

Toetsen samenwerkingsafspraken politie 2008

In het coalitieakkoord is opgenomen dat de samenwerking en het gemeenschappelijk functioneren van de politiekorpsen moeten worden verbeterd. Zowel op het terrein van ICT, specialisatie tussen korpsen als op het terrein van gemeenschappelijk beleid voor materiaal en personeel, en beheer. Indien met de samenwerking onvoldoende voortgang en resultaat wordt behaald, wordt de behandeling van het wetsvoorstel tot invoering van een landelijke politieorganisatie<sup>1</sup>, herijkt op basis van de dan ontstane situatie, voortgezet. Het kabinet beslist daar voor eind 2008 over.

Met de korpsbeheerders hebben wij, met het oog op het bovenstaande, overleg gevoerd en afspraken gemaakt over de gewenste ontwikkeling van de politie de komende jaren en over de resultaten die eind 2008 op het terrein van ICT, personeel, materieel en bovenregionale samenwerking moeten zijn gerealiseerd. In de bijlage zijn de met de korpsbeheerders vastgestelde afspraken opgenomen. Een van de afspraken is dat de Inspectie OOV vanaf medio 2008 steekproefsgewijs de behaalde resultaten in de korpsen zal toetsen. Vanaf medio 2007 wordt door de korpsbeheerders halfjaarlijks een voortgangsrapportage opgesteld waaruit blijkt wat de stand van zaken en de voortgang per afspraak is.

Graag willen wij u verzoeken om bovenbedoeld onderzoek in de periode augustus 2008 – oktober 2008 uit te voeren. Wij verzoeken u te onderzoeken wat de stand van zaken is ten aanzien van de uitvoering van de afspraken bij de korpsen en aan te geven of het een reële verwachting is dat eind 2008 de afspraken gerealiseerd zullen worden. Daarnaast verzoeken wij u, om bij de afspraken die zijn gemaakt over te behalen resultaten in het jaar 2009, aan te geven of de korpsen bij de uitvoering van deze afspraken op schema liggen en of met zekerheid kan worden gesteld dat de implementatie in 2009 wordt afgerond. In de bijlage vindt u per afspraak een concretisering van dit verzoek. Voor de goede orde merken wij op dat de toetsing door de Inspectie OOV niet op alle

<sup>1</sup> Politiewet 200., Kamerstuk 2006-2007, 30 880 II

10012008

Datum  
7 januari 2008

Ons kenmerk  
2007-000529667

Onderdeel  
DGV/POL

Blad  
2 van 2

afspraken betrekking heeft, maar alleen op de in de bijlage bij deze brief genoemde onderdelen. De Inspectie OOV is betrokken geweest bij de formulering van deze opdracht. Wij verzoeken u ons uiterlijk 15 november 2008 te rapporteren over uw bevindingen.

Uw rapport zal dan samen met de derde voortgangsrapportage van de korpsbeheerders van medio november 2008 betrokken worden bij het besluit dat het kabinet neemt over het al dan niet voortzetten van de behandeling van de nieuwe politiewet.

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 IOOV

### Informatiehuishouding:

#### *Te toetsen afspraak:*

- 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.

#### *Nadere concretisering:*

Ten aanzien van de ICT-systemen BVH, BVO, BVCM en BVI BlueView verzoek ik u steekproefsgewijs bij de in het implementatieplan genoemde korpsen te toetsen of de systemen ingevoerd zijn en door de medewerkers daadwerkelijk gebruikt worden. De afronding van de implementatie van een basisvoorziening behelst de technische en organisatorische implementatie in het betreffende korps, met andere woorden, de ingebruikneming van een basisvoorziening. Daarnaast verzoek ik u steekproefsgewijs te toetsen of bij die korpsen waar de invoering nog niet is afgerond, met zekerheid kan worden gesteld dat de implementatie in 2009 wordt afgerond.

Bij de basisvoorzieningen handhaving, opsporing betreft het release 1.0. Bij de basisvoorziening Capaciteitsmanagement gaat het om CMS Basaal. Bij BVI BlueView is sprake van release 2.1. Deze laatste release omvat zowel de handavings- als opsporingsinformatie. Genoemde releases zijn omschreven in Project Initiatie Documenten (PID's). Invoering in een korps is gereed als de systemen in het korps in gebruik zijn genomen. Aan de hand van de producten die in de PID's benoemd zijn, kan worden gekeken in welke fase van implementatie de VtsPN en de korpsen zijn en in hoeverre het implementatieplan wordt gevolgd. Het genoemde implementatieplan wordt uiterlijk medio februari door het algemeen bestuur van de VtsPN vastgesteld.

#### **Personeel:**

##### *Te toetsen afspraken:*

- 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.

*Nadere concretisering:*

Ten aanzien van het kenniscentrum verzoek ik u te bezien of er daadwerkelijk een kenniscentrum is ingericht is dan wel voor eind 2008 ingericht zal zijn waar kwalitatieve en kwantitatieve gegevens ten aanzien van de in-, door- en uitstroom en de personeelsbezetting verzameld worden ten behoeve van besluitvorming op dit terrein.

Ten aanzien van de harmonisatie arbeidsvoorwaarden verzoek ik u te bezien of nieuwe regelingen volgens afspraak tussen BZK, vakbonden en politiekorpsen ingevoerd zijn en of de oude regelingen afgebouwd zijn.

**Materieel:**

*Te toetsen afspraak:*

- Er is een **expertisecentrum** ingericht binnen de VtsPN voor de uitvoering van Europese aanbestedingen.

*Nadere concretisering:*

Te toetsen of er een expertisecentrum is ingericht dan wel voor het eind van 2008 wordt opgericht binnen de VtsPN voor de uitvoering van aanbestedingen.

10012008

## *Bijlage: Bestuurlijke reactie dagelijks bestuur Korpsbeheerdersberaad*



**Op 14 november 2008 heeft het dagelijks bestuur van het Korpsbeheerdersberaad (db KBB) onderstaande bestuurlijke reactie op het rapport van de Inspectie OOV gegeven.**

Op 1 juni 2007 hebben de korpsbeheerders samen met de ministers van BZK en van Justitie samenwerkingsafspraken gemaakt. Een ambitieus pakket van in totaal 19 afspraken waarop eind 2008, in anderhalf jaar, resultaat behaald moest worden. De Inspectie OOV heeft zeven van de negentien afspraken getoetst. Uit deze toets komt een goed beeld naar voren wat er de afgelopen anderhalf jaar allemaal is gebeurd bij de vtsPN en bij de korpsen. Vooral de ICT-afspraken waren zeer ambitieus. Het gaat immers niet alleen om het technisch implementeren van een ICT-systeem, het gaat ook om het opleiden van heel veel medewerkers, wijzigingen in werkwijzen die in alle korpsen doorgevoerd moeten worden en al met al het doorbreken van bestaande cultuurpatronen. In de tussentijd is het politiewerk gewoon doorgegaan. De burgers hebben geen last gehad van deze megaoperatie achter de schermen.

Bijgaand geven wij per afspraak een reactie.

### ***BVH***

De Inspectie OOV geeft terecht aan dat de afspraak voor dit jaar niet wordt gehaald. Begin dit jaar bleken er grote technische problemen. Deze zijn opgelost maar hebben gezorgd voor een forse vertraging. Pas van de zomer kon het eerste X-pol korps gaan werken met BVH. Wij hebben aangegeven, dat wij verwachten dat dit jaar nog 10 korpsen zouden overgaan en de rest volgend jaar. Het is inderdaad juist dat het KLPD dit jaar overgaat, maar dat de dienst spoorwepolitie van het KLPD pas volgend jaar overgaat. Als enige dienst van het KLPD gebruikt de spoorwepolitie het systeem BPS, hier is meer tijd voor nodig voor een goede overgang naar BVH. In tegenstelling tot wat de Inspectie OOV stelt sturen wij nog altijd op een overgang van alle andere korpsen in 2009 naar BVH. Voor het korps Haaglanden, het enige korps dat werkt met het systeem Genesys, worden nu 2 scenario's uitgewerkt, zodat ook dit korps nog over kan gaan in 2009.

### ***BVO***

BVO is eind dit jaar in alle korpsen technisch en organisatorisch volledig geïmplementeerd. Alle korpsen hebben hun organisatie hierop aangepast en uit het onderzoek van de Inspectie OOV blijkt ook dat het systeem wordt gebruikt. Alle voorwaarden uit het PID zijn uitgevoerd. Dit betekent ons inziens dat deze afspraak wel is behaald. Dat het

gebruik van het systeem nog kan worden geoptimaliseerd is helder. Aangezien het hier gaat om zaken als wijziging van werkwijze en cultuurwijzigingen is daar meer tijd voor nodig dan de anderhalf jaar die er is geweest voor de succesvolle afronding van de implementatie van het technische systeem. Wij zijn er ons van bewust dat er de komende periode nog stevige sturing nodig blijft om de informatiedeling tussen medewerkers goed te laten verlopen. Hier zal ook alle energie op gezet worden.

### ***BVCM***

Er wordt geconstateerd dat de korpsen Amsterdam-Amstelland en Rotterdam-Rijnmond pas per 1 januari 2010 overgaan. Vanuit het korps Amsterdam-Amstelland is inderdaad een informeel verzoek hiertoe gedaan. Vanuit het korps Rotterdam-Rijnmond is dit verzoek tot op heden niet gedaan. Het dagelijks bestuur van de vtsPN heeft met de korpsbeheerder van Amsterdam-Amstelland afgesproken dat bezien wordt of er nog oplossingen zijn om wel binnen de afgesproken planning over te gaan op BVCM.

### ***BlueView***

BlueView is een zeer belangrijk ICT-systeem voor politie Nederland. Door BlueView kan alle relevante handhavings- en opsporingsinformatie tussen politiekorpsen uitgewisseld worden. De afgelopen periode bleek er een technisch probleem in de koppeling tussen BlueView en BVO. Dit technische probleem is inmiddels opgelost. De informatie van BVO wordt de komende periode ingelezen in BlueView. Eind dit jaar is alle relevante en toelaatbare opsporingsinformatie ontsloten. Wat relevante informatie is, is bepaald door het politieveld via expertgroepen, strategische beleidsgroepen en de board Opsporing. Er is specifiek aangegeven welke systemen via BlueView ontsloten moeten worden. Word en Excel horen daar, in tegenstelling tot wat de Inspectie OOV stelt, niet bij. Sterker nog, er wordt door het management van de korpsen op gestuurd dat het gebruik van Word en Excel voor dit soort doeleinden volledig wordt afgebouwd. Dit zijn wat ons betreft dus geen relevante systemen voor opsporing.

Door de Inspectie OOV wordt gesteld dat de opleiding voor BlueView 2.1 vrijwillig is. Dit klopt, alle medewerkers zijn immers bij de invoering van de eerste release van BlueView al opgeleid.

Er zijn inderdaad afwijkingen van de landelijke autorisatiestructuur, zoals de Inspectie OOV stelt. Dit is met name het gevolg van het feit dat het functiehuis van de Nederlandse politie nog niet is geharmoniseerd. Echter dit feit heeft geen consequenties voor het al dan niet ontsluiten van gegevens. Wel heeft het effect op welke medewerkers in een korps in het systeem kunnen kijken.

Naar onze mening is BlueView in alle korpsen ingevoerd en wordt het gebruikt. Eind dit jaar zijn zowel de relevante handhavingsgegevens als de relevante opsporingsgegevens ontsloten in BlueView. De conclusie van de Inspectie OOV dat deze afspraak niet

gehaald is, delen wij daarom niet. Zoals aangegeven bij onze reactie op BVO zijn wij er ons van bewust dat we de komende periode moeten blijven sturen op het verder verbeteren en uitbreiden van de informatiedeling tussen de korpsen.

#### ***Kenniscentrum personeelsvoorziening***

Ten aanzien van het kenniscentrum personeelsvoorziening kunnen wij u melden dat inmiddels de kwartiermaker is aangesteld, dat er één medewerker gedetacheerd is per 1 november jl. en dat er één externe medewerker is ingehuurd. In deze is voldaan aan het criterium dat er uiterlijk 1 december 2008 drie medewerkers aangesteld moeten zijn voor het kenniscentrum. De kwartiermaker zal zich bezig houden met de verdere aanstelling van medewerkers. Naar verwachting zal uiterlijk eind 2008 het centrum operationeel zijn. De taken van de taskforce zullen dan geleidelijk worden overgedragen aan het kenniscentrum.

Tot op heden worden gegevens voor in-, door- en uitstroom nog door de taskforce verzameld. Bij de overgang van de taken van de taskforce naar de vtsPN zal ook dit overgaan. Aparte afspraken met BZK, korpsen en politieacademie over de beschikbaarheid van deze gegevens is dan ook niet nodig.

#### ***Harmonisatie arbeidsvoorwaarden politie***

Naar onze mening wordt hier een positieve en accurate weergave van de stand van zaken op dit moment gegeven. Er was inderdaad nog een aantal 'illegale' regelingen bij de korpsen. De verantwoordelijke korpschef is hier middels een brief op aangesproken en het onderwerp is besproken in de RHC. Hierop zijn deze regelingen, conform de conclusie van de Inspectie OOV, afgebouwd.

#### ***Expertisecentrum Europese aanbestedingen:***

Ook hier is een goede weergave gegeven van de stand van zaken. De afspraak is behaald.

## *Bijlage: Reactie Inspectie OOV op bestuurlijke reactie db KBB*



Op vrijdag 14 november 2008 heeft de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (Inspectie OOV) een bestuurlijke reactie van het dagelijks bestuur van het Korpsbeheerdersberaad (db KBB) op haar rapport ontvangen.

In zijn reactie geeft het db KBB aan dat de Inspectie OOV zeven van de negentien afspraken heeft getoetst. De Inspectie stelt met instemming vast dat het db KBB vindt dat uit deze toets een goed beeld naar voren komt wat er de afgelopen anderhalf jaar allemaal is gebeurd bij de vtsPN en bij de korpsen. Het db KBB geeft bij de afspraken over de harmonisatie arbeidsvoorwaarden politie en expertisecentrum Europese aanbestedingen aan dat de Inspectie OOV een goede weergave van de stand van zaken heeft gegeven. Bij de andere afspraken geeft het een aantal kanttekeningen.

Het db KBB stelt in zijn reactie op BVH dat de Inspectie OOV terecht aangeeft dat de afspraak voor dit jaar niet gehaald wordt. Daarnaast geeft het db KBB aan dat het nog altijd stuurt op een overgang van alle andere korpsen, waaronder het korps Haaglanden, op BVH in 2009.

De Inspectie heeft haar conclusie op dit punt gebaseerd op informatie van zowel de regionale projectleider BVH Haaglanden als de landelijke projectleider BVH. Het onderzoek van de Inspectie heeft plaatsgevonden in de periode van augustus 2008 – oktober 2008. Ontwikkelingen die na deze periode hebben plaatsgevonden, en die daarom niet zijn meegenomen in het onderzoek, kan de Inspectie OOV alleen maar aanmoedigen. Er zullen hiervoor wel, zo is uit het onderzoek van de Inspectie naar voren gekomen, nog aanzienlijke inspanningen moeten worden geleverd.

Het db KBB stelt dat alle voorwaarden uit het PID van BVO zijn uitgevoerd en dat daarmee de afspraak over BVO wel is gehaald. Wel geeft het aan dat het gebruik van het systeem nog kan worden geoptimaliseerd, waarbij het gaat om zaken als wijziging van werkwijze en cultuur.

De Inspectie heeft, conform het toetsingskader voor BVO, niet alleen het PID (de technische en organisatorische implementatie) getoetst maar ze heeft ook onderzocht of BVO door de medewerkers bij de korpsen daadwerkelijk wordt gebruikt. Dit is een belangrijk onderdeel van het verzoek van de beide ministers en maakt daarmee nadrukkelijk deel uit van dit onderzoek. Het toetsingskader is vooraf afgestemd met de vertegenwoordiger van het KBB en RHC.

De Inspectie verwacht dat eind 2008 niet bij alle korpsen de werkprocessen zullen zijn geharmoniseerd. Ook heeft zij vastgesteld dat het gebruik van BVO op een aantal essentiële punten tekort schiet en niet voor het einde van dit jaar zullen zijn opgelost. Hierbij



spelen wijziging van werkwijzen en cultuur een belangrijke rol, zoals het db KBB zelf ook al stelt. Mede daardoor verwacht de Inspectie dat er eind 2008 geen sprake zal zijn van daadwerkelijk gebruik van BVO in de korpsen zoals dat is voorgeschreven, zodat er nog geen volledig landelijke informatiedeling en een landelijk uniform gebruik van BVO is.

Ten aanzien van de opmerkingen van het db KBB over BVCM merkt de Inspectie het volgende op. De regionale projectleider van het korps Rotterdam-Rijnmond heeft tijdens het onderzoek aangegeven van plan te zijn om op 1 januari 2010 over te gaan op BVCM. De landelijke projectleider BVCM gaf de Inspectie aan hiermee bekend te zijn. Overigens heeft de Inspectie begrip heeft voor de keuze om op 1 januari 2010 over te gaan op BVCM, zoals zij ook in haar rapport heeft aangegeven.

Het db KBB geeft in zijn reactie aan dat naar zijn mening BlueView in alle korpsen is ingevoerd en wordt gebruikt. Het db KBB deelt daarom niet de conclusie van de Inspectie OOV dat deze afspraak niet is gehaald.

Wat betreft de ontsluiting van de relevante informatie gaat het oordeel van de Inspectie OOV alleen over de systemen waarvan door het politieveld is afgesproken dat deze via BlueView ontsloten moeten worden. Het db KBB geeft aan dat de politie besloten heeft Word en Excel niet te ontsluiten. De Inspectie heeft in haar rapport dan ook duidelijk gemaakt dat de ontsluiting van deze systemen via BlueView daarom geen deel uitmaakt van het toetsingskader. De Inspectie OOV heeft tijdens haar onderzoek echter vastgesteld dat veel korpsen opsporingsinformatie in deze systemen opslaan. Ze is daarom van oordeel dat deze systemen wel 'relevante opsporingsinformatie uit de afgelopen vijf jaar' bevatten en besteedt hier daarom kort aandacht aan in het rapport. De Inspectie OOV heeft op basis van de interviews, gebruikersstatistieken en documenten van het project BlueView Opsporing vastgesteld dat het cultuuraspect bij het daadwerkelijk en conform de afspraken delen van opsporingsinformatie voor een groot deel van de korpsen nog een probleem lijkt. Het is dan ook positief dat het db KBB aangeeft zich ervan bewust te zijn dat er de komende periode moet worden blijven gestuurd op het verder verbeteren en uitbreiden van de informatiedeling tussen de korpsen. Dit biedt een goed perspectief voor de toekomst, maar daarmee is eind 2008 niet de relevante opsporingsinformatie *van de (afgesproken) afgelopen vijf jaar* toegankelijk. Dit is juist een essentieel onderdeel van deze afspraak en weegt daarom zwaar mee.

Voor wat betreft de samenwerkingsafspraken over het kenniscentrum personeelsvoorziening verwijst het db KBB in zijn reactie naar een aantal maatregelen. De Inspectie heeft deze afspraak, net zoals alle andere afspraken, getoetst aan de hand van het toetsingskader. Dit kader is met de vertegenwoordiger van het KBB en RHC vooraf afgestemd. Daarbij is vastgesteld dat de daarin opgenomen normen absolute randvoorwaarden waren om te kunnen spreken van een ingericht kenniscentrum. In dit toetsingskader is aangegeven dat er voor drie medewerkers, waaronder in ieder

geval de kwartiermaker, detacheringovereenkomsten dan wel aanstellingsbesluiten aanwezig dienen te zijn die uiterlijk ingaan per 1 december 2008. Daarnaast moet de werving voor nog ten minste één formatieplaats zijn gestart. Met het aanstellen van een kwartiermaker, een medewerker en het tot 31 december 2008 (beperkt) inhuren van een externe medewerker is niet aan de voorwaarden uit het toetsingskader voldaan.

Verder zou feitelijk moeten worden aangetoond dat het kenniscentrum structureel de beschikking heeft over kwantitatieve en kwalitatieve gegevens ten behoeve van de personeelsvoorziening, zoals deze eerder voor de taskforce Personeelsvoorziening werden verzameld. Het onderzoek van de Inspectie wees uit dat dit niet het geval is. Ten tijde van het onderzoek waren hierover door de vtsPN namelijk nog geen afspraken gemaakt en werden er feitelijk ook geen gegevens door de vtsPN verzameld.

## Bijlage: Veelgebruikte afkortingen



BDS	Bom Data Systeem
BPS	BasisProcessenSysteem
BVH	Basisvoorziening Handhaving
BVCM	Basisvoorziening Capaciteitsmanagement
BVO	Basisvoorziening Opsporing
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CAO	Collectieve arbeidsovereenkomst
CIE	Criminele Inlichtingen Eenheid
db	dagelijks bestuur
HAP	harmonisatie arbeidsvoorwaarden politie
HEC	Het Expertise Centrum
HKS	HerkenningsSysteem
ICE	Inkoop & Contract Expertise
ICT	informatie- en communicatietechnologie
Inspectie OOV	Inspectie Openbare Orde en Veiligheid
IRS	Incident registratiesysteem
KBB	Korpsbeheerdersberaad
KLPD	Korps landelijke politiediensten
LORS	Landelijke Overvallen Registratiesysteem
ME	mobiele eenheid
MRO	Melding Recherche Onderzoek
NDS	Nationaal Documenten Systeem
PID	Project Initiatie Document
RBS	Recherche Basis Systeem
RHC	Raad van Hoofdcommissarissen
SLA	Service Level Agreement
VDS	Vuurwapendatasysteem
VG's	verzorgingsgebieden
vtsPN	voorziening tot samenwerking Politie Nederland
ZwaCri	zware criminaliteit



