



ICT politie 2010

2011



Vergaderjaar 2010–2011

29 350

ICT bij de politie

Nr. 9

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 23 juni 2011

Hierbij bieden wij u het op 15 juni 2011 door ons vastgestelde rapport «ICT politie 2010» aan.

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,
president

dr. Ellen M.A. van Schoten RA,
secretaris

Vergaderjaar 2010–2011

29 350

ICT bij de politie

Nr. 10

RAPPORT 2010

Inhoudsopgave

	blz
DEEL 1: CONCLUSIES, AANBEVELINGEN EN BESTUURLIJKE REACTIES	5
1 Over dit onderzoek	7
1.1 Aanleiding	7
1.2 Onderzoeksopzet	7
1.3 Over de basisvoorzieningen	8
1.4 Over het politiebesteding	9
2 Conclusies en aanbevelingen	11
2.1 Reconstructie besluitvorming basisvoorzieningen	12
2.2 Stand van zaken IT-governance	17
2.2.1 Organisatie	17
2.2.2 Strategie	21
2.2.3 Architectuur	23
2.2.4 Overige sturings- en beheersingsaspecten	25
IT-governance	27
2.2.5 Externe verantwoording	27
2.2.6 Extern toezicht	27
2.3 Stand van zaken basisvoorzieningen	29
3 Bestuurlijke reacties en nawoord Algemene Rekenkamer	33
3.1 Bestuurlijke reacties	33
3.1.1 Reactie minister van VenJ	33
3.1.2 Reactie Korpsbeheerdersberaad	34
3.1.3 Reactie Raad van Korpschefs	36
3.2 Nawoord Algemene Rekenkamer	37
Overzicht conclusies en aanbevelingen	39
DEEL 2: ONDERZOEKSBEVINDINGEN	43
1 Inleiding	45

1.1	Achtergrond: actuele ontwikkelingen politiebesteding	45
1.2	Leeswijzer	46
2	Reconstructie besluitvorming	47
2.1	Voorgeschiedenis basisvoorzieningen	47
2.1.1	ICT-systemen na invoering regionaal politiebesteding 1993	47
2.1.2	Operatie «Bestek 2001–2005»	47
2.1.3	Samenwerkingsvoorziening en samenwerkingsafspraken	49
2.1.4	«Wenkend Perspectief»	51
2.2	Aansturing en toezicht ICT politie	52
2.2.1	Aansturing ICT politie door Kbb en RHC/RKC	52
2.2.2	Voorziening tot samenwerking Politie Nederland	54
2.2.3	Toezicht minister	56
2.3	Invoering Basisvoorziening Handhaving	58
2.3.1	Aansturing project BVH	59
2.3.2	Projectinitiatiefase BVH	60
2.3.3	Implementatie van BVH	64
2.3.4	Rapport Software Improvement Group over kwaliteit software BVH	67
2.3.5	Gebruik BVH en gevolgen	70
2.3.6	Kosten BVH	73
2.4	Invoering Basisvoorziening Opsporing	75
2.4.1	Aanpassen Recherche Basis Systeem	75
2.4.2	Aansturing project BVO	76
2.4.3	Projectinitiatiefase BVO	76
2.4.4	Implementatie van BVO	78
2.4.5	Gebruik BVO en gevolgen	78
2.4.6	Kosten BVO	79
2.4.7	SUMM-I.T.	80
2.5	Invoering Basisvoorziening Capaciteitsmanagement	81
2.5.1	Besluit ontwikkeling en invoering BVCM	81
2.5.2	Aansturing project BVCM	82
2.5.3	Fase 1: Projectinitiatie BVCM (januari 2006 – december 2006)	83
2.5.4	Fase 2: Project Realisatie BVCM (1 december 2006 – 1 februari 2008)	84
2.5.5	Fase 3: Project Implementatie BVCM (1 februari 2008 – 15 maart 2010)	85
2.5.6	Gebruik BVCM	89
2.5.7	Kosten BVCM	91
3	Stand van zaken IT-governance	93
3.1	Componenten IT-governance	93
3.2	Interne sturing	94
3.2.1	Organisatie en financiële sturing	94
3.2.2	Informatie- en ICT-strategie	101
3.2.3	Architectuur	109
3.2.4	Richtlijnen, procedures en standaarden	110
3.3	Interne beheersing	112
3.3.1	Risicomanagement	112
3.3.2	Managementrapportages	115
3.3.3	Audits	117
3.4	Externe verantwoording	120
3.5	Extern toezicht	123
4	Stand van zaken basisvoorzieningen	126
4.1	Basisvoorziening Handhaving	126
4.1.1	Functionaliteit	126
4.1.2	Beheer	127

4.1.3	Doorontwikkeling	128
4.2	Basisvoorziening Opsporing	128
4.2.1	Functionaliteit	129
4.2.2	Beheer en gebruik	129
4.2.3	Doorontwikkeling	130
4.3	Basisvoorziening Capaciteitsmanagement	130
4.3.1	Functionaliteit	130
4.3.2	Beheer	131
4.3.3	Doorontwikkeling	132
4.4	BlueView / Basisvoorziening Informatie	132
4.4.1	BlueView	132
4.4.2	Basisvoorziening Informatie	133
4.5	Gebruiksvriendelijkheid en bruikbaarheid BVH, BVO en BVCM	133
4.5.1	Over gebruiksvriendelijkheid van software	134
4.5.2	Onderzoeksmethode	135
4.5.3	Resultaten algemeen	137
4.5.4	Resultaten BVH en Aangifte via Intranet	138
4.5.5	Resultaten BVO	145
4.5.6	Resultaten BVCM	151
4.5.7	Samenvatting bevindingen gebruiksvriendelijkheid	158
Bijlage 1	Methodologische verantwoording	160
Bijlage 2	Chronologisch overzicht relevante gebeurtenissen	162
Bijlage 3	Overzicht complexiteiten ICT-projecten	168
Bijlage 4	Regionale indeling politie	170
Bijlage 5	Organisatie en aansturing ICT politie 2002-medio 2006	171
Bijlage 6	Organisatie en aansturing ICT politie medio 2006–2010	172
Bijlage 7	Regionale verzorgingsgebieden vtsPN	173
Bijlage 8	Besturingsmodel basisvoorzieningen	174
	Gebruikte afkortingen	175
	Literatuur	177

**DEEL 1: CONCLUSIES, AANBEVELINGEN EN BESTUURLIJKE
REACTIES**

1 OVER DIT ONDERZOEK

1.1 Aanleiding

Op wens van de Tweede Kamer heeft de minister van Veiligheid en Justitie (VenJ) de Algemene Rekenkamer op 16 november 2010 verzocht een onderzoek te doen naar de ICT¹ bij de politie, in het bijzonder de Basisvoorziening Handhaving (BVH) en de Voorziening tot Samenwerking Politie Nederland (vtsPN).

Aanleiding voor het verzoek was een overleg in de Tweede Kamer over de politie op 15 november 2010. Verschillende Kamerleden stelden vragen over de besluitvorming rond de invoering van BVH, omdat politieagenten veel klachten hebben over dit informatiesysteem. In het licht van de vorming van een nationale politie heeft de minister ons verzocht niet alleen de besluitvorming rond de invoering van BVH te onderzoeken, maar ook de risico's en knelpunten verbonden aan andere ICT-systemen en de IT-governance van de politie. Deze ICT-systemen zijn voornamelijk in beheer bij vtsPN.

Wij hebben de minister op 23 november 2010 laten weten zijn verzoek om een onderzoek te honoreren (Algemene Rekenkamer, 2010).

VtsPN is op 1 juli 2006 opgericht en stelt onder andere ICT-voorzieningen beschikbaar aan de politie via zes regionale verzorgingsgebieden en één landelijk verzorgingsgebied.² De ICT-voorzieningen die onder de standaarddienstverlening vallen, worden gefinancierd via een vaste bijdrage van de politiekorpsen. Voor additionele dienstverlening ontvangen de politiekorpsen afzonderlijke facturen. Over 2010 bedroegen de netto baten van vtsPN € 466,5 miljoen en de netto exploitatielasten € 474 miljoen, met als gevolg een negatief netto exploitatieresultaat van € 7,5 miljoen. Per 31 december 2010 werkten er 2 440 fte bij vtsPN, waarvan 167 externen.

Bron: Jaarverslag 2010 vtsPN.

1.2 Onderzoeksopzet

In onze brief van 23 november 2010 aan de minister van VenJ hebben we in onze onderzoeksopzet onderscheid gemaakt tussen:

- de besluitvorming die heeft geleid tot de ontwikkeling en invoering van de BVH;
- de risico's en knelpunten die verbonden zijn aan de ICT-systemen van de politie.

Die aanpak hebben we vertaald in een probleemstelling, met de volgende hoofdvragen van het onderzoek:

1. Is de besluitvorming die heeft geleid tot de ontwikkeling en invoering van de basisvoorzieningen (in het bijzonder BVH) adequaat verlopen en zo nee, welke oorzaken liggen daaraan ten grondslag?
2. Welke risico's en knelpunten zijn verbonden aan de IT-governance en de ICT-systemen (in het bijzonder de basisvoorzieningen) van vtsPN en de politiekorpsen?

¹ ICT: Informatie- en Communicatie Technologie.

² Zie de tabel in § 1.4 en de daarbij behorende voetnoot.

Met de beantwoording van deze hoofdvragen streven we ernaar lessen te formuleren die van waarde zijn voor de toekomstige ontwikkeling van de ICT binnen de politieorganisatie.

Met IT-governance bedoelen we de gezamenlijke verantwoordelijkheid van het bestuur en management van de organisatie en de toezicht-houder(s) voor de interne sturing en beheersing van, de externe verantwoording over en het toezicht op de ICT-voorziening.³ De politiekorpsen en vtsPN, waar we de IT-governance onderzoeken, zijn rechtspersonen met een wettelijke taak die (inmiddels) vallen onder het toezicht van het Ministerie van VenJ.

In hoofdstuk 2 van dit deel 1 formuleren we onze belangrijkste conclusies en aanbevelingen en geven we een korte onderbouwing daarvan. Om een meer compleet beeld te geven, hebben we een uitvoeriger weergave van de bevindingen opgenomen in deel 2 van dit rapport.

Hoofdstuk 3 van deel 1 bevat de reacties van de minister van VenJ, het Korpsbeheerdersberaad en de Raad van Korpschefs op een conceptversie van dit rapport en het nawoord van de Algemene Rekenkamer.

Voor een beknopte toelichting van de onderzoeksmethode verwijzen we naar bijlage 1. Op onze website www.rekenkamer.nl is een uitgebreide methodologische verantwoording te vinden. In het kader van dit onderzoek hebben we overigens geen zelfstandig onderzoek gedaan naar de betrouwbaarheid van (financiële) verantwoordingsinformatie.

1.3 Over de basisvoorzieningen

Bij de politie zijn verschillende ICT-systemen in gebruik, waaronder de zogenoemde basisvoorzieningen. Naast de BVH zijn dat de Basisvoorziening Opsporing (BVO), de Basisvoorziening Capaciteitsmanagement (BVCM) en BlueView/Basisvoorziening Informatie (BVI).

De BVH is een informatiesysteem dat politieagenten gebruiken ter ondersteuning van hun handhavingstaken. Met dit systeem kunnen bijvoorbeeld meldingen worden geregistreerd, aangiftes worden verwerkt en incidenten worden afgehandeld. Politieagenten gebruiken BVH voor de eenvoudige zaken, waaronder kleine opsporingsonderzoeken, zoals kleine diefstallen en inbraken. Het systeem wordt ook gebruikt voor sturings-, informatie- en ondersteuningsdoeleinden.

BVO is een informatiesysteem dat wordt gebruikt om de informatiehuis-houding en informatiedeling in het opsporingsproces te ondersteunen. BVO omvat een gegevensbank waarin informatie over opsporingsonderzoeken en specifiek benoemde opsporingsdoelen wordt opgeslagen. BVO wordt gebruikt voor de zwaardere opsporingszaken, zoals moord of drugshandel. Hoewel er geen vaste regels voor gelden, kan als vuistregel worden aangehouden dat voor onderzoeken die langer duren dan 40 uur, of waarbij voorlopige hechtenis aan de orde is, BVO wordt gebruikt. Opsporingsonderzoeken starten vaak op basis van een incident dat geregistreerd wordt in BVH.

BVCM is een geautomatiseerd systeem waarmee de planning en activiteiten van de politie gestandaardiseerd in roosters kunnen worden vastgelegd en verwerkt. Daarnaast registreren medewerkers hun tijdsbesteding in BVCM. BVCM is dus zowel een plannings- als een

³ Voor een nadere toelichting op de componenten van IT-governance verwijzen we naar deel 2, § 3.1.

verantwoordingsstelsel en moet leiden tot een verbeterde inzet van de politie en tot meer «rust» in de roosters.

BlueView is een informatiesysteem dat is opgezet om informatie te kunnen opvragen uit verschillende gegevensverzamelingen (waaronder gegevens uit de BVH en BVO). De werking ervan is vergelijkbaar met een zoekmachine op internet. Een verdere aanvulling in dit kader is de BVI. Dit is een systeem dat nog in ontwikkeling is en is bedoeld om uiteenlopende gegevens van verschillende bronnen te combineren om vervolgens gericht te zoeken naar politie-informatie.

1.4 Over het politiebestedel

De minister van VenJ (voorheen de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) draagt de ministeriële verantwoordelijkheid voor het politiebestedel. De korpsbeheerders⁴ zijn in het huidige bestel bestuurlijk verantwoordelijk voor het beheer van de 26 politiekorpsen, waaronder het beheer van de ICT en het bestuur van vtsPN. De minister heeft een toezichthoudende rol.

Ons onderzoek speelt tegen de achtergrond van een hervorming van het politiebestedel. De minister van VenJ werkt aan de vorming van een nationale politie met één landelijk korps. De minister heeft daartoe in april 2011 een kwartiermaker en beoogd korpschef voor het landelijke korps aangesteld. De huidige structuur met korpsbeheerders en korpschefs van de 26 korpsen zal verdwijnen. Het korpsbeheerdersberaad (Kbb) zal ook geen rol meer spelen als bestuur van vtsPN. Er zijn transitieafspraken gemaakt met als gevolg dat de minister op 1 mei 2011 de bestuurlijke zeggenschap voor vtsPN heeft overgenomen van de korpsbeheerders. Per 1 oktober 2010 is een landelijke *Chief Information Officer* (CIO) benoemd die zich onder andere richt op de formulering van de vraag naar ICT en het stellen van prioriteiten daarin. Ook in het komende nieuwe politiebestedel heeft hij een belangrijke rol in de aansturing van de ICT bij de politie.

De volgende tabel geeft een overzicht van de huidige 25 politieregio's, de zes regionale verzorgingsgebieden⁵ van vtsPN en de beoogde toekomstige indeling van het landelijke politiekorps in tien regionale eenheden (zie ook bijlage 4).

⁴ Voor de 25 regionale politiekorpsen is de korpsbeheerder een burgemeester uit de regio en voor het Korps landelijke politiediensten (KLPD) is de minister de korpsbeheerder.

⁵ Verzorgingsgebieden zijn computercentra van vtsPN die ICT-diensten verlenen aan de aangesloten korpsen. Naast de zes regionale verzorgingsgebieden, kent vtsPN ook een verzorgingsgebied Land waar applicaties zijn geïnstalleerd die vanuit één locatie beschikbaar worden gesteld voor alle korpsen, zoals BVCM.

Huidige 25 politieregio's	Verzorgingsgebied vtsPN	Toekomstige 10 regionale eenheden	
Noord-Holland-Noord	Noordwest	Noord-West-Holland	
Kennemerland			
Zaanstreek-Waterland			
Amsterdam-Amstelland			Amsterdam
Flevoland	Midden ¹	Flevoland-Utrecht	
Gooi en Vechtstreek			
Utrecht			
Noord- en Oost-Gelderland	Noordoost	Oost-Nederland	
Gelderland-Midden			
Gelderland-Zuid			
Twente			
IJsselland			
Groningen			Noord-Nederland
Fryslân			
Drenthe			
Haaglanden	West	Haaglanden	
Hollands Midden			
Rotterdam-Rijnmond	Zuidwest	Rotterdam-Rijnmond	
Zuid-Holland-Zuid			
Midden- en West-Brabant	Zuid	Zeeland-West-Brabant	
Zeeland			
Brabant-Noord			Oost-Brabant
Brabant-Zuid-Oost			
Limburg-Noord			Limburg
Limburg-Zuid			

¹ Het KLPD valt onder verzorgingsgebied Midden. In de boogde nieuwe structuur van het politiebestedel zullen de taken van het KLPD ondergebracht worden in één of meer landelijke eenheden.

2 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Algemeen beeld

De politie heeft de afgelopen tien jaar weinig vooruitgang geboekt bij het structureel oplossen van de knelpunten in de ICT bij de politie. We zien dat knelpunten die begin deze eeuw bestonden zich nog steeds voordoen. De complexe organisatie en aansturing van de ICT bij de politie en de wijze waarop actoren hun rol vervullen maken dat het nog steeds ontbreekt aan een eenduidige landelijke informatiehuishouding. De korpsbeheerders hadden onvoldoende bestuurlijke grip, de korpschefs hielden vast aan de eigen werkprocessen en hebben hun medewerkers onvoldoende voorbereid op de invoering van de basisvoorzieningen, en het toezicht door de minister schoot tekort. De basisvoorzieningen BVH en BVO zijn niet toekomstvast, matig gebruiksvriendelijk en niet eenduidig ingevoerd. Er bestaan 26 verschillende versies van BVH en zes verschillende varianten van BVO. Ook de inrichting van de zes regionale verzorgingsgebieden van vtsPN is nog niet geharmoniseerd. Dit algemene beeld betekent dat de ICT het werk van de politie nog niet naar behoren ondersteunt. Ook leidt dit tot hoge beheerskosten, waardoor de ruimte voor vernieuwing beperkt is.

Inhoudelijke uitdagingen

De minister van VenJ en de politie staan op dit moment voor de uitdaging om bovenstaande knelpunten aan te pakken, parallel aan het omvormen van het huidige regionale bestel naar een nationaal bestel. De uitdaging is om de hervorming van het politiebestedel te benutten om met prioriteit de organisatie en aansturing van de ICT te vereenvoudigen en daardoor krachtiger te maken. Om een goed fundament te leggen voor de vernieuwing van de basisvoorzieningen moet ook prioriteit gegeven worden aan harmonisatie van processen en de reductie van administratieve belasting. De overgang van zes regionale verzorgingsgebieden en het verzorgingsgebied Land naar één centraal verzorgingsgebied is de meest urgente uitdaging op het terrein van de ICT-infrastructuur van de politie.

Culturele uitdagingen

Naast structurele aanpassingen zullen ook veranderingen in de cultuur nodig zijn. De geconstateerde problemen rond de ICT bij de politie vinden namelijk voor een deel hun oorzaak of worden versterkt door de cultuur binnen de politie. De afstand tussen besluitvormers over ICT en de werkvloer is groot en daardoor heeft de agent de afgelopen jaren niet centraal gestaan. Dit heeft het vertrouwen van agenten in de ICT aangetast. Er zijn ook spanningen te signaleren tussen actoren(groepen), een «wij<>zij» cultuur en soms een gebrek aan vertrouwen, bijvoorbeeld tussen bestuur en directie van vtsPN, korpschefs en directie van vtsPN, korpsbeheerders en korpschefs en tussen minister en korpschefs en korpsbeheerders.

Ook is er spanning tussen regionale autonomie en samenwerkingsbereidheid. Nakoming van gezamenlijke besluiten is niet vanzelfsprekend, omdat (gepercipieerd) korpsbelang en concernbelang kunnen conflicteren.

Hieronder geven wij antwoord op de hoofdvragen uit onze probleemstelling. We formuleren daarbij ook lessen en aanbevelingen voor de aanpak van de knelpunten in de ICT bij de politie en geven daarbij aan voor wie de aanbevelingen primair zijn bedoeld. Bij de adressering van onze aanbevelingen hebben we ingespeeld op de beoogde wijzigingen in

het politiebestedel. Voor de aanbevelingen putten we zowel uit onze bevindingen over de stand van zaken ten aanzien van de IT-governance en de basisvoorzieningen als uit onze reconstructie⁶ en analyse van de besluitvorming die heeft geleid tot de ontwikkeling en invoering van de basisvoorzieningen. In bijlage 3 hebben we ter aanvulling een overzicht opgenomen dat is gebaseerd op een model dat we hebben gepresenteerd in ons rapport *Lessen uit ICT-projecten – deel A* (Algemene Rekenkamer, 2007). Het overzicht illustreert het spanningsveld rond ICT-projecten door drie verschillende «complexiteiten» te onderscheiden. Het overzicht kan helpen om ordening aan te brengen in de uitdagingen waar de politie voor staat bij de aanpak van de ICT.

2.1 Reconstructie besluitvorming basisvoorzieningen

Conclusies

Besluitvorming niet adequaat verlopen

De besluitvorming over het invoeren van de basisvoorzieningen bij de politie is niet adequaat verlopen. De besluitvorming stond onder (externe) druk vanuit de Tweede Kamer en van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Mede door het ontbreken van een eenduidige visie op de te realiseren informatiehuishouding kon de politie moeilijk met deze druk omgaan. Met de samenwerkingsafspraken van medio 2007 tussen ministers en korpsbeheerders, legden de korpsen zich vast op harde mijlpalen voor de invoering van de basisvoorzieningen. Op de achtergrond speelde daarbij de dreiging van een nationale politie als deze samenwerkingsafspraken niet gerealiseerd zouden worden. Door vertragingen in het invoeringsproces van de basisvoorzieningen en de onderlinge afhankelijkheden daarin, bouwden de samenwerkingsafspraken veel tijdsdruk op. Daardoor stuurden korpsbeheerders en korpschefs vooral op de planning en werd de kwaliteit en bruikbaarheid (functionaliteit) van de systemen naar de achtergrond gedrongen.

Gemaakte keuzes BVH en BVO niet toekomstvast

De gemaakte keuzes rond de BVH en BVO, vooral de keuze om deze basisvoorzieningen op basis van verouderde systemen te realiseren, bieden geen reële basis voor vernieuwing en zijn daarmee niet toekomstvast. Overeenstemming over de functionaliteit van BVH werd daarbij gecompliceerd, omdat de korpsen wilden vasthouden aan de eigen inrichting van werkprocessen. De beslissing om via een stapsgewijze benadering de ICT bij de politie te vernieuwen is een pragmatische keuze geweest en vooral ingegeven door het stranden van de voorgaande strategie om tot een eenduidige informatiehuishouding te komen (de operatie «Bestek 2001–2005» van de Regieraad ICT Politie, 2001). De keuze voor bestaande ICT-systemen als basis voor BVH en BVO is nauwelijks onderbouwd. Zo zijn alternatieven niet transparant afgewogen en zijn er geen integrale kosten-/batenanalyses (*business cases*) gemaakt. Bij de besluitvorming bestond dus geen volledig beeld van de kosten van ontwikkeling en invoering van de basisvoorzieningen en de latere beheerslasten. Verder constateren we tekortkomingen in het projectmanagement. De risico's die voortvloeien uit de gemaakte keuzes en de invoeringsrisico's zijn onvoldoende in beeld gebracht en voor zover risico's bekend waren onvoldoende beheerst.

⁶ Zie bijlage 2 voor een chronologisch overzicht van de relevante gebeurtenissen.

Gebruiksvriendelijkheid en functionaliteit minder dan verwacht

Technische, organisatorische en financiële beperkingen hebben geleid tot minder functionaliteit en minder gebruiksvriendelijkheid van de basisvoorzieningen dan was verwacht door de gebruikers, korpschefs en korpsbeheerders. De landelijke stuurgroepen en de directie van vtsPN hebben daarover en over de daarmee samenhangende risico's onvoldoende gecommuniceerd. Dit heeft het draagvlak voor ICT-projecten bij de politie ondergraven. Ter compensatie van de minder dan verwachte functionaliteit en gebruiksvriendelijkheid, hebben korpsen op eigen initiatief gezocht naar alternatieven en deze her en der ook in gebruik genomen.

Bevindingen

Aansturing ICT bij de politie

De korpsbeheerders zijn bestuurlijk verantwoordelijk voor de ICT bij de politie en dus ook voor de besluitvorming rond de basisvoorzieningen (zie ook § 2.2.1 en deel 2, § 2.2). In het kader van ons onderzoek hebben we geconstateerd dat de aansturing van de ICT bij de politie in het algemeen problematisch is geweest. In het afgelopen decennium is de aansturing een aantal keer aangepast, maar structurele verbeteringen blijven uit (zie deel 2, § 2.2). De minister wijst in 2004 het voorstel van de korpsbeheerders af om de verantwoordelijkheid voor de ICT-aanbodorganisatie te nemen en vervolgens worstelen de korpsbeheerders verder met de in hun ogen ingewikkelde ICT-portefeuille. Ze maken zich voor het dragen van hun bestuurlijke verantwoordelijkheid afhankelijk van de portefeuillehouder ICT uit hun midden, van de directie van de landelijke ICT-organisaties⁷ en van de korpschefs. Het bestuur van vtsPN dat in 2009 is aangetreden neemt maatregelen om meer grip te krijgen en die maatregelen beginnen inmiddels effect te krijgen (zie deel 2, § 3.4).

De korpschefs hebben formeel alleen een adviserende rol ten aanzien van vtsPN, maar hebben materieel veel invloed op de besluitvorming rond de basisvoorzieningen. Zo zijn korpschefs voorzitters van de landelijke stuurgroepen die de basisvoorzieningen in moeten voeren in opdracht van de Raad van Hoofdcommissarissen (RHC) en vtsPN. De korpschefs hebben hun medewerkers onvoldoende voorbereid op de invoering van de basisvoorzieningen en op de consequenties die dat heeft voor het werkproces.

Besluitvorming basisvoorzieningen

Het besluit om basisvoorzieningen in te voeren is verankerd in het strategisch document «Wenkend Perspectief» (zie § 2.2.2 en deel 2, § 2.1.4 en § 3.2.2). Het uitgangspunt van Wenkend Perspectief (2006) is om eerst te standaardiseren en te uniformeren, onder andere door het landelijk invoeren van één systeem voor het proces handhaven en één voor het proces opsporen, om vervolgens te kunnen vernieuwen. De keuze voor een stapsgewijze vernieuwing via het invoeren van basisvoorzieningen is een reactie op het stranden van de operatie «Bestek 2001–2005». Dit heeft het vertrouwen aangetast van de politiekorpsen in de landelijke ICT-organisaties die het Bestek 2001–2005 moesten uitvoeren. Dit gebrek aan vertrouwen werkt nog door naar vtsPN die op 1 juli 2006 werd opgericht. De landelijke ICT-organisaties moeten in een lastig spanningsveld met vele vragende partijen functioneren en kunnen moeilijk hiermee omgaan, mede door gebrek aan regie op de vraagarticulatie en de prioritering daarvan.

⁷ De Coöperatie Informatiemanagement Politie U.A. (CIP), de ICT Service Coöperatie Politie, Justitie en Veiligheid U.A. (ISC) en later vtsPN.

Ten tijde van Wenkend Perspectief zijn er drie ICT-systemen voor het proces handhaven (Xpol, het Bedrijfsprocessen Systeem (BPS) en Genesys) en twee ICT-systemen voor het proces opsporen (het Recherche Basis Systeem (RBS) en Octopus). In Wenkend Perspectief is de keuze gespecificeerd voor de systemen die als grondslag moeten worden gebruikt voor de basisvoorzieningen handhaving (Xpol) en opsporing (RBS), inclusief de exacte versie van de database. Een onderbouwing voor deze keuze is niet gegeven. Er is vooraf geen functionele en technische vergelijking gemaakt tussen de basissystemen voor de BVH en er is ook geen integrale kosten-batenanalyse uitgevoerd, die zicht kan geven op de verwachte kosten en baten gedurende de levenscyclus van de basisvoorzieningen (*business case*). De aanname in Wenkend Perspectief dat de beheerskosten lager zouden zijn dan de beheerskosten voor de bestaande systemen kon zo niet onderbouwd worden. Juist het verlagen van de beheerskosten was nodig om vervolgens de basisvoorzieningen te kunnen vernieuwen. Inmiddels is duidelijk dat dit niet gerealiseerd is. In Wenkend Perspectief is ook niet helder gemaakt hoe de invoering van de basisvoorzieningen als tussenstap zal fungeren naar verdere vernieuwing. Ten slotte bevat Wenkend Perspectief geen analyse van de belangrijkste risico's. ISC heeft een impactanalyse opgesteld naar aanleiding van Wenkend Perspectief en onder andere gewaarschuwd voor de ambitieuze planning, ook omdat de technische ICT-infrastructuur in de zes regionale verzorgingsgebieden nog goed moest worden ingericht. De impactanalyse is in mei 2006 gepresenteerd voor de Board⁸ ICT van de RHC. De Board ICT trekt uit de impactanalyse geen conclusies voor de gekozen richting in Wenkend Perspectief. Deze impactanalyse is niet voorgelegd aan de RHC en het Kbb.

Het invoeren van de basisvoorzieningen is in handen gegeven van landelijke stuurgroepen in opdracht van de korpschefs en vtsPN. De landelijke stuurgroepen hebben de belangrijkste besluiten genomen en zouden de korpschefs (via de voorzitters van de stuurgroepen) en de korpsbeheerders (via de directie van vtsPN) hierover moeten informeren. Bij het uitwerken van Wenkend Perspectief in Project Initiatie Documenten (PID's) en bij de latere invoering stuitte de landelijke stuurgroepen op technische, organisatorische en financiële beperkingen. Mede daardoor heeft er geen uniforme implementatie plaatsgevonden van BVH en BVO en zijn er concessies gedaan aan de functionaliteit en gebruiksvriendelijkheid. Bij de besluitvorming over het PID van BVH is ervoor gekozen om de werkprocessen niet vooraf te harmoniseren. Bij BVO kon door technische beperkingen het maken van het proces verbaal en het procesdossier niet als functionaliteit toegevoegd worden. Om dit te compenseren hebben sommige korpsen op eigen initiatief licenties aangeschaft voor een ander systeem (SUMM-I.T.). Zonder centrale aansturing heeft de leverancier dit systeem in samenwerking met enkele korpsen verder ontwikkeld en is het inmiddels uitgegroeid tot een mogelijk vervangend systeem voor BVO (zie deel 2, § 2.4.7 en § 4.2.3). De door de stuurgroepen aangebrachte beperkingen in de basisvoorzieningen strookten niet met de verwachtingen bij de gebruikers, korpschefs en korpsbeheerders en dit heeft het draagvlak voor en het gebruik van de basisvoorzieningen aangetast. De landelijke stuurgroepen en de directie van vtsPN hebben hierover onvoldoende gecommuniceerd.

Externe onderzoeken, die zijn verricht voorafgaande aan of gedurende de invoering van de basisvoorzieningen, hebben gewezen op risico's, waarvoor de landelijke stuurgroepen en vtsPN onvoldoende beheersmaatregelen hadden getroffen. Zo is gewezen op de risico's van het scheiden

⁸ Een board is een vergadering van enkele leden van de RHC/RKC op een deelterrein.

van het technisch opleveren van de basisvoorzieningen, waaronder het ontwerpen, programmeren en testen van software (het informatiekundige deel, ofwel «I»-deel) en de organisatorische aspecten van de invoering, waaronder het opleiden van medewerkers (het organisatiedeel, ofwel het «O»-deel).

Invoering basisvoorzieningen

De planning voor het invoeren van de basisvoorzieningen is onderdeel geworden van de samenwerkingsafspraken van 2007 tussen de korpsbeheerders en de ministers van BZK en Justitie. De korpsbeheerders legden zich daarmee vast op harde mijlpalen, omdat het niet realiseren ervan zou leiden tot het voortzetten van de behandeling van een wetsvoorstel om een nationale politie in te voeren. De Tweede Kamer verhoogde de druk op de planning door het belang van de samenwerkingsafspraken te benadrukken en te verzoeken om een onafhankelijke toets op het realiseren van de samenwerkingsafspraken. De korpsbeheerders en korpschefs hebben zich vervolgens vooral laten leiden door het politieke gewicht van het realiseren van de invoeringsplanning en minder door het belang van gebruiksvriendelijke en bruikbare systemen voor de ondersteuning van de werkprocessen van de politie. De implementatie van BVH, BVO en BVCM is wel conform de samenwerkingsafspraken gerealiseerd vóór het einde van 2009.

De beoogde invoering van BVH in het eerste korps Limburg-Zuid heeft eind 2007 grote problemen veroorzaakt. Dit leidde tot uitstel van implementaties en het wisselen van de projectleiding. De technische infrastructuur in de verzorgingsgebieden bleek onvoldoende uniform voor het uitrollen van een eenduidige basisvoorziening handhaving en opsporing. Op dit risico was al bij de start van het invoeringstraject gewezen. Voor BVH heeft dit ertoe geleid dat in feite 26 varianten geïnstalleerd zijn (één per korps) en voor BVO zes varianten (één per regionaal verzorgingsgebied). BVCM daarentegen is eenmaal geïnstalleerd op het landelijke verzorgingsgebied (VG Land).

De nieuwe projectleider BVH van vtsPN liet de *Software Improvement Group* (SIG) in 2008 onderzoek doen naar de kwaliteit van de software van BVH. Eind 2010 ontstond ophef in de Tweede Kamer over het rapport van SIG, omdat velen er tot dan toe geen kennis van hadden genomen. In het volgende kader schetsen we kort onze reconstructie van de gang van zaken rond dit rapport.

Rapport Software Improvement Group (SIG)

Op 13 februari 2008 geeft de projectleider BVH van vtsPN aan SIG de opdracht voor een onderzoek naar de kwaliteit van de software van BVH. Het rapport is gedateerd op 25 juni 2008. SIG concludeert dat de kwaliteit van de losse systeemonderdelen van BVH met enkele uitzonderingen redelijk tot goed is. Het systeem als geheel is volgens SIG echter van zeer lage kwaliteit en slecht te onderhouden. Op 10 september 2008 staat het rapport op de agenda van de landelijke stuurgroep BVH, maar de behandeling wordt doorgeschoven. Op 26 november 2008 vergadert het dagelijks bestuur Kbb. De korpsbeheerder Limburg-Zuid heeft van zijn assistent het SIG-rapport meegekregen en brengt het rapport ter sprake in de rondvraag. De plaatsvervangend algemeen directeur van vtsPN licht desgevraagd toe om welk onderzoek het gaat en meldt dat de landelijke stuurgroep de uitkomsten nog moet bespreken. De voorzitter van het Kbb

stelt voor het rapport voor een volgende vergadering van het dagelijks bestuur te agenderen. Deze schets van de gang van zaken tijdens de vergadering van het dagelijks bestuur van 26 november 2008 berust op verklaringen van de betrokkenen. In de notulen van deze vergadering is hiervan geen vastlegging te vinden. De landelijke stuurgroep behandelt het SIG-rapport op 3 december 2008. De voorzitter van de stuurgroep vraagt de directie van vtsPN het Kbb te informeren. Dit wordt op de actiepuntenlijst van de landelijke stuurgroep gezet. De directie van vtsPN heeft het rapport hierna niet aan het Kbb aangeboden.

Kosten basisvoorzieningen

Een vergelijking van de budgetten met de gerealiseerde kosten van de BVH, BVO en BVCM is opgenomen in de volgende tabel (zie ook deel 2, § 2.3.6, § 2.4.6 en § 2.5.7).

Kosten basisvoorzieningen (bedragen x € 1 miljoen)

	BVH	BVO	BVCM		
Kostenraming bij start ontwikkeling en invoering	(2007)	16,2	(2007)	12,6	(2006) 17,1 ¹
Kostenrealisatie tot en met invoering	(2010)	39,1	(2008)	11,0	(2010) 19,9
Raming beheerskosten per jaar		6,0		6,5	4,0

¹ PID fase 2 (bij aanvang ontwikkeling), inclusief voorlopige raming implementatiekosten.

Bij deze tabel tekenen we aan dat een belangrijk deel van de kosten, zoals voor de implementatie in de korpsen en de kosten van eigen personeel, niet in de ramingen en dus ook niet in dit overzicht is verwerkt. De totale kosten vallen dus aanzienlijk hoger uit dan in de tabel aangegeven. Voor BVCM geldt dat de kostenramingen fasegewijs zijn opgesteld. Het besluit om te starten met de ontwikkeling van het systeem is dus genomen zonder een compleet beeld te hebben van de kosten voor alle fasen van het project. Dit geldt ook voor de kosten van doorontwikkeling tot de volledige versie van BVCM, die eind 2010 werden geraamd op € 23,3 miljoen. De doorontwikkeling van BVCM is vanwege de hoge kosten voorlopig stopgezet, waardoor verwachtingen niet zijn waargemaakt.

Gevolgen invoeren basisvoorzieningen

De invoering van de basisvoorzieningen heeft, vooral door de introductie van BlueView, een impuls gegeven aan het delen van informatie tussen korpsen. Via BlueView kunnen gegevens uit onder andere BVH en BVO geraadpleegd worden. We zien in dit verband echter ook negatieve gevolgen van de invoering van BVH en BVO, vanwege de matige gebruiksvriendelijkheid van deze systemen. Evenals de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV, 2010) hebben we aanwijzingen dat agenten BVH mijden of incidenten «lichter» classificeren, zodat ze met een boete afgedaan kunnen worden en derhalve niet geregistreerd hoeven te worden in BVH. Er zijn verder nadelige effecten waarneembaar voor de beleidsinformatie van de korpsen en voor de criminaliteitsstatistieken. Deze effecten zijn echter moeilijk in kwantitatieve termen uit te drukken. Van het Openbaar Ministerie hebben we gegevens gekregen over het aantal zaken dat per maand per korps aan het Openbaar Ministerie is aangeleverd. Uit onze analyse kan worden afgeleid dat de invoering van BVH mogelijk effect heeft gehad op de daling van het aantal zaken dat aan het OM is gestuurd, maar dat vermoedelijk ook andere factoren hierbij een rol spelen. Voor BVO geldt dat de volledigheid van de invoer van gegevens een punt van zorg is, vanwege de gebruiksonvriendelijkheid van het systeem. Naast de onvolledige invoer kan het delen van opsporingsin-

formatie in de praktijk ook belemmerd worden door informatie in BVO met een (te) hoog autorisatieniveau op te slaan.

Aanbevelingen

Minister van VenJ en kwartiermaker/korpschef landelijk politiekorps

- Stel landelijke uniforme kaders vast voor de besluitvorming over ICT-projecten, met onder andere vergelijkingen van alternatieve systemen en kosten-/batenanalyses als verplichte elementen.
- Organiseer via de landelijke CIO dat de hand wordt gehouden aan landelijke kaders en prioriteiten en perk de mogelijkheden voor ongeleide decentrale initiatieven in.
- Werk op basis van een heldere strategische koers, waardoor tegenwicht geboden kan worden aan externe druk. Houd de regie over de ontwikkelingen van ICT-systemen in handen door interne verdeeldheid binnen de politie tegen te gaan en via de landelijke CIO heldere prioriteiten te stellen.

VtsPN en stuur-/projectgroepen

- Versterk het risicomanagement en zorg voor meer communicatie over (de beheersing van) projectrisico's naar management en bestuurlijk verantwoordelijken.
- Investeer in deskundigheid op het terrein van projectmanagement en het opstellen van business cases.

2.2 Stand van zaken IT-governance

In deze paragraaf geven we antwoord op de vraag welke risico's en knelpunten zijn verbonden aan de IT-governance van vtsPN en de korpsen.

Onder IT-governance verstaan we de gezamenlijke verantwoordelijkheid van het bestuur en management van de organisatie en de toezichthouder(s) voor:

- de interne sturing van de ICT-voorziening;
- de interne beheersing van de ICT-voorziening;
- de externe verantwoording over de ICT-voorziening;
- het externe toezicht op de ICT-voorziening.

In deel 2 van dit rapport geven we in § 3.1 een nadere toelichting op deze componenten.

Achtereenvolgens behandelen we in dit kader de organisatie (§ 2.2.1), de strategie (§ 2.2.2) en de architectuur (§ 2.2.3) voor de ICT van de politie. Daarna behandelen we de knelpunten en risico's rond de overige aspecten van de interne sturing en beheersing (§ 2.2.4). Tot slot gaan we in op de onderdelen externe verantwoording (§ 2.2.5) en extern toezicht (§ 2.2.6).

2.2.1 Organisatie

Conclusies

Landelijke sturing ICT ingewikkeld

De organisatie van de ICT bij de politie is ingewikkeld, omdat landelijke sturing rekening moet houden met regionale autonomie en een groot aantal actoren. Daardoor is de bestuurlijke verantwoordelijkheid van de gezamenlijke korpsbeheerders voor de inrichting van de ICT bij de politie

en als bestuur van vtsPN nauwelijks te dragen. Ondanks formele doorzettingsmacht, is er sprake van bestuurlijk onvermogen om structurele en duurzame vooruitgang te boeken. De voorgenomen hervorming van het politiebestedel kan helpen om grip te krijgen op de ICT bij de politie, maar leidt niet automatisch tot een oplossing van de door ons geconstateerde problemen. De korpschefs hebben te weinig initiatieven ontplooid om eerst werkprocessen te harmoniseren om de functionaliteit, de implementatie en het gebruik van de basisvoorzieningen doelmatiger te maken. Bovendien hebben de korpschefs de kosten van de invoering van de basisvoorzieningen in hun korpsen onvoldoende inzichtelijk gemaakt, omdat bijvoorbeeld de kosten van tijdsbesteding door eigen personeel, zoals voor het trainen en opleiden van politiemensen⁹, buiten beeld bleven.

Bedrijfsvoeringsproblemen vtsPN hardnekkig

De directie van vtsPN is er onvoldoende in geslaagd om een gezonde ICT-organisatie in te richten en professioneel in te spelen op de diverse vraag vanuit de korpsen en andere opdrachtgevers. Na het aantreden van een nieuw bestuur in 2009 en directiewisselingen bij vtsPN zijn verbeteringen bereikt in de bedrijfsvoering, maar de problemen zijn omvangrijk en hardnekkig.

Aanstelling landelijke CIO belangrijke stap

De aanstelling van een landelijke CIO per 1 oktober 2010 is een belangrijke stap om de vraag naar ICT beter te articuleren en prioriteiten te stellen. Het mandaat van de landelijk CIO ten aanzien van de aanbodorganisatie en het ICT-budget is beperkt.

Bevindingen

Bestuurlijke grip

De problemen rond de aansturing van de ICT bij de politie kennen een lange geschiedenis. Eind vorige eeuw groeit het besef dat samenwerking tussen politiekorpsen wenselijk is om een samenhangende en toekomstvaste politieke informatiehuishouding te realiseren. In 2004 vraagt het Kbb de minister van BZK of hij de verantwoordelijkheid voor de aanbodzijde van de ICT op zich wil nemen, omdat de korpsbeheerders de ICT-portefeuille als lastig ervaren. De minister wil dat niet, omdat dit een inbreuk zou zijn op het overigens decentrale karakter van het beheer van de politie. In oktober 2005 besluiten de korpsbeheerders tot beheersmatige samenwerking in vtsPN, waarvan zij collectief het bestuur vormen. Het bestuur van vtsPN twijfelt, blijkens de notulen van het bestuur, zelf aan de mate waarin het «in control» is (zie deel 2, § 2.2.1). De korpsbeheerders achten de kwaliteit van de aangeleverde stukken onder de maat en er is een groot gebrek aan transparantie en overzicht over lopende ICT-projecten.

Het Kbb heeft verder ervaren dat de autonomie van de korpsen een hindernis kan zijn. Het Kbb beschikt over weinig machtsmiddelen om als collectief medewerking van korpsen af te dwingen, bijvoorbeeld als het gaat om het realiseren van de samenwerkingsafspraken met de ministers. De autonomie van de korpsen ziet het Kbb ook terug in het blijven maken van eigen afspraken met (de verzorgingsgebieden van) vtsPN, ofschoon dat niet de bedoeling is. Diverse malen is in het Kbb gesproken over de afsluiting van convenanten met de korpsen om hen aan gemaakte afspraken te binden, maar daar is het nooit van gekomen.

⁹ De opleidingsinspanning voor BVH ramen we op ongeveer 162 000 dagen, ofwel ongeveer 635 mensjaar (zie § 2.3.6).

De minister van VenJ heeft het voornemen het politiebesteding om te vormen, zodat hij eenduidig verantwoordelijk wordt voor het beheer van de politie, waaronder de ICT bij de politie (zie deel 2, § 1.1). In het Uitvoeringsprogramma Nationale politie van 31 maart 2011 heeft de minister van VenJ (2011a) aangekondigd halfjaarlijks aan de Tweede Kamer te rapporteren over de voortgang in de vorming en opbouw van de nationale politie.

Korpschefs

De korpschefs hebben ten aanzien van vtsPN vooral een adviserende rol. De RHC/RKC adviseert bijvoorbeeld over de begrotingen, (ICT-) jaarplannen en andere strategische documenten van vtsPN. Het Kbb constateert in 2007 teleurgesteld dat de adviezen vaak negatief zijn. De korpschefs waren verantwoordelijk voor de organisatorische implementatie van de basisvoorzieningen, waaronder het verzorgen van opleidingen en het in gebruik nemen van de applicatie in de 26 politiekorpsen (het organisatiedeel, ofwel het «O»-deel). Zoals vermeld in § 2.1, hebben de korpschefs hun medewerkers onvoldoende voorbereid op de invoering van de basisvoorzieningen en op de consequenties daarvan voor de werkprocessen. Ook hebben zij te weinig initiatieven ontplooid om eerst werkprocessen te harmoniseren om de functionaliteit, de implementatie en het gebruik van de basisvoorzieningen doelmatiger te maken. Bovendien hebben de korpschefs de kosten van de invoering van de basisvoorzieningen in hun korpsen onvoldoende inzichtelijk gemaakt, omdat bijvoorbeeld de kosten van tijdsbesteding door eigen personeel, zoals voor het trainen en opleiden van politiemensen¹⁰, buiten beeld bleven.

Verzorgingsgebieden vtsPN

VtsPN heeft een centrale rol bij de ontwikkeling en het beheer van ICT-voorzieningen voor de politie. De zeven verzorgingsgebieden (zes regionale en één landelijke) van vtsPN leveren ICT-diensten aan de korpsen. De organisatie in verzorgingsgebieden houdt verband met de samenvoeging begin deze eeuw van de verschillende computercentra van de korpsen. Elk van de verzorgingsgebieden had hierbij te maken met een «erfenis» aan apparatuur, platformen en applicaties. Dit heeft geleid tot belangrijke onderlinge verschillen in de inrichting van de verzorgingsgebieden, waarmee rekening gehouden moet worden bij het uitrollen van landelijk uniforme applicaties, zoals de basisvoorzieningen.

Begin 2010 zijn ICT-problemen ontstaan in het verzorgingsgebied Noordoost, die mede zijn terug te voeren op de inrichting van de verzorgingsgebieden. Een recent uitgevoerd onderzoek van Het Expertisecentrum (HEC, 2011a) heeft uitgewezen dat het alsnog uniformeren van de zes regionale verzorgingsgebieden zulke grote inspanningen en investeringen vergt dat overschakeling op een landelijke infrastructuur de voorkeur verdient.

Organisatie vraag- en aanbodfunctie

Tot de instelling van een landelijke CIO in oktober 2010, omvatten de taken van vtsPN zowel de vraag- als de aanbodzijde van de ICT. De korpsen waren in dit model verantwoordelijk voor het formuleren van de vraag naar informatiesystemen en ICT-voorzieningen. Omdat in de praktijk bleek dat dit model onvoldoende functioneerde, is in 2010 besloten de vraagfunctie anders in te richten en zijn de 26 korpsbeheerders overgegaan tot de aanstelling van een landelijk CIO. Deze heeft het mandaat voor de vraagzijde, maar niet voor de aansturing van de

¹⁰ De opleidingsinspanning voor BVH ramen we op ongeveer 162 000 dagen, ofwel ongeveer 635 mensjaar (zie § 2.3.6).

aanbodorganisatie. Ook heeft de landelijke CIO geen budgetrecht voor de ICT-bestedingen (zie deel 2, § 3.2.1). De landelijke CIO heeft voor 2011 een projectinventarisatie laten uitvoeren van 450 projecten bij vtsPN en op basis daarvan uiteindelijk 18 projecten voor uitvoering aangemerkt.

Financiële sturing

De financiële sturing van vtsPN heeft vanaf de oprichting van deze organisatie kritische reacties van de korpschefs opgeroepen bij de advisering over begrotingen en jaarplannen. De hoogte van de kosten en de verdeling tussen standaarddiensten en additionele diensten zijn daarbij voorname kwesties. De begrotingen van vtsPN voor 2007 en 2009 hebben een negatief advies gekregen van de korpschefs. De begrotingen voor 2008 en 2010 hebben weliswaar een positief advies, maar met de nodige zorgpunten en kanttekeningen. De knelpunten blijken een taai of een terugkerend karakter te hebben, bijvoorbeeld op het terrein van standaardisering en kostenbeheersing.

Het inzicht in de ICT-kosten van de politie wordt belemmerd doordat een eenduidige definitie van ICT-kosten ontbreekt. In ons onderzoek naar de ICT bij de politie in 2003 hebben we dit ook al geconstateerd (zie deel 2, § 3.2.1). Een extern bureau heeft de ICT-kosten voor de politie over 2009 becijferd op € 770 miljoen, waarvan € 520 miljoen is toe te rekenen aan vtsPN. Het bureau wijst overigens op de onzekerheid van deze bedragen.

Voor een verantwoorde besluitvorming moeten bij de start van een project niet alleen de kosten van ontwikkeling en investeringen bekend zijn, maar ook de kosten voor exploitatie, beheer en onderhoud. De vertaling daarvan in de meerjarenbegroting van vtsPN heeft echter in het verleden weinig aandacht gekregen, waardoor de exploitatie- en beheerskosten van systemen geleidelijk een steeds groter deel van de begroting van vtsPN zijn gaan beslaan en de ruimte voor ontwikkeling navenant minder is geworden.

Aanbevelingen

Minister van VenJ

- Vereenvoudig de organisatie en aansturing van de ICT bij de politie en zorg voor een heldere afbakening van taken en verantwoordelijkheden rond de ICT in het beoogde nieuwe politiebestedel.
- Maak de korpschef van het beoogde landelijke korps verantwoordelijk voor de ICT bij de politie en voor vtsPN, respectievelijk het te vormen Politie Diensten Centrum (PDC).
- Betrek de ontwikkelingen in de ICT bij de politie bij de aangekondigde halfjaarlijkse rapportages aan de Tweede Kamer over de voortgang in de vorming en opbouw van de nationale politie.

Minister van VenJ en kwartiermaker/korpschef landelijk politiekorps

- Benut de voorgenomen hervorming van het politiebestedel om ook ongewenste culturele aspecten aan te pakken. Houd bij benoemingen van leidinggevenden rekening met de gewenste cultuur en wijs op de voorbeeldrol van leidinggevenden.

Kwartiermaker/korpschef landelijk politiekorps

- Breng de landelijke CIO onder in de korpsleiding en versterk op die manier zijn formele positie ten aanzien van het ICT-budget en de aansturing van de aanbodorganisatie.

- Versterk de financiële sturing door centraal prioriteiten te stellen in ICT-projecten, -systemen en -voorzieningen. Zorg voor een uniforme registratie van ICT-kosten¹¹ en vereenvoudig de financiering van de basisdienstverlening door de bekostiging daarvan centraal te regelen en niet via doorbelastingen aan korpsonderdelen.
- Communiceer regelmatig met gebruikers over wat zij wel en wat zij niet mogen verwachten en bereid medewerkers voldoende voor op wat van hen verwacht wordt.

2.2.2 Strategie

Conclusies

Strategie leidt niet tot toekomstvaste keuzes

De vormgeving van de BVH en BVO, zoals vastgelegd in de strategie Wenkend Perspectief, was geen toekomstvaste keuze. Het landelijk uitrollen van in de kern verouderde systemen biedt geen platform voor innovatie, terwijl die suggestie wel is gewekt. De discussie over de inrichting van de basisvoorzieningen zal opnieuw gevoerd moeten worden. Vanaf het begin van deze eeuw is dat de derde keer, na de operatie Bestek 2001–2005 en Wenkend Perspectief 2006–2010. We constateren dat uit het stranden van de operatie Bestek 2001–2005 onvoldoende lering is getrokken om deze situatie te voorkomen.

Strategievorming gebrekkig

Het proces van strategievorming is gebrekkig. De verschillende strategieën richten zich teveel op het «hoe» (de techniek) en niet op het «wat» (de functionaliteit). De (functionele behoeften van) ketenpartners en de werkvloer komen in de strategie te weinig tot uitdrukking. De consistentie van de strategiedocumenten in de tijd laat te wensen over, waardoor de koers onduidelijk is.

Plannen te ambitieus

Het plan van aanpak voor de komende drie jaar, zoals geschetst door het Kbb in maart 2011, lijkt te ambitieus in relatie tot wat de afgelopen jaren is gepresteerd. Een complicatie daarbij is dat het plan van aanpak parallel aan de wijzigingen in het politiebestedel doorgevoerd zou moeten worden. Er is niet voldaan aan de randvoorwaarden voor het realiseren van het plan van aanpak en we betwijfelen of daar binnen de gestelde termijn aan voldaan kan worden. Eerdere pogingen om deze randvoorwaarden te creëren zijn namelijk niet succesvol geweest.

Bevindingen

In het kader van ons onderzoek hebben we aandacht besteed aan de volgende informatie- en ICT-strategieën¹²:

- Wenkend Perspectief (de strategische visie op politieel informatiemanagement en –technologie 2006–2010);
- ICT-strategie voor de Nederlandse Politie 2009–2014;
- Informatiestrategie Politie 2010–2015;
- ICT-strategie Nederlandse Politie 2011–2015.

Wenkend perspectief

Voor de periode 2006–2010 vormt Wenkend Perspectief de grondslag om te komen tot een samenhangende architectuur en landelijke basisvoorzieningen voor de politie. In plaats van zich te richten op de «wat»-vraag, geeft Wenkend Perspectief vooral invulling aan de «hoe»-vraag. In Wenkend perspectief is de keuze neergelegd om de basisvoorzieningen

¹¹ Zie bijvoorbeeld de publicatie van de Algemene Rekenkamer (2011) over open standaarden en opensourcesoftware (pagina 9).

¹² Voor nadere informatie over deze strategieën verwijzen we naar deel 2, § 3.2.2.

BVH en BVO te ontwikkelen op basis van verouderde systemen. De invoering van BVH en BVO zou het fundament moeten leggen voor verdere vernieuwing van de systemen voor handhaving en opsporing. De verouderde techniek van de systemen die ten grondslag liggen aan BVH en BVO zorgt ervoor dat deze basisvoorzieningen dit fundament niet kunnen bieden.

ICT-strategie Nederlandse Politie 2009–2014

De directie van vtsPN richt zich met de ICT-strategie 2009–2014 vooral op innovatie. Deze strategie is opgesteld zonder dat een landelijke informatiestrategie is geformuleerd en dus zonder een duidelijke formulering van de functionele behoeften (het «wat») vanuit het politieveld. De ondernemingsraad van vtsPN heeft in een advies over deze strategie aangegeven dat deze ernstig tekortschiet. In een tweede versie van de ICT-strategie zijn wel de uitgangspunten van de inmiddels geformuleerde informatiestrategie opgenomen, maar een duidelijke koppeling tussen de ICT-strategie en de informatiestrategie ontbreekt.

Informatiestrategie 2010–2015

De informatiestrategie 2010–2015 is opgesteld in opdracht van de RKC. In de informatiestrategie ontbreekt een duidelijke koppeling met de bedrijfsstrategie van de politie en met de ICT-strategie.

De informatiestrategie stelt dat de politie geen goede ervaring heeft met grote projecten, vanwege de complexiteit van de politieorganisatie en de geringe ervaring bij vtsPN. Daarom is de strategie erop gericht om de einddoelen voor 2015 te realiseren via kleine tussenstappen (het «hoe»). De strategie specificeert overigens niet wat deze einddoelen zijn (het «wat»).

ICT-strategie 2011–2015

De ICT-strategie 2011–2015 is opgesteld namens de directie van vtsPN en onderscheidt elf deelstrategieën die overwegend zijn geschreven vanuit technologische mogelijkheden. De bijdrage aan de informatiestrategie en daarmee aan de functionele behoeften is nauwelijks toegelicht.

Consistentie strategiedocumenten

Een vergelijking in de tijd van de verschillende strategiedocumenten die vanaf Wenkend Perspectief zijn verschenen, laat zien dat de uitgangspunten, ICT-uitdagingen, competentiegebieden, kernpunten, richtinggevende principes, speerpunten, keuzes en faserings telkens anders zijn. Hoewel er terugkerende elementen zijn, zoals de zorg over de betaalbaarheid, zit er geen consistente lijn in de documenten.

Gateway review Informatie- en ICT-strategie

Vanwege zijn toekomstige beheersverantwoordelijkheden, wil de minister van Veiligheid en Justitie zich er graag van verzekeren dat de strategieën op het gebied van informatievoorziening en ICT juist en haalbaar zijn. De minister en de korpsbeheerders hebben daarom besloten een Gateway-review¹³ te laten uitvoeren op de Informatie-strategie 2010–2015 en de ICT-strategie 2011–2015. Deze review heeft begin 2011 plaatsgevonden (zie deel 2, § 3.2.2). Het review team is onder andere van oordeel dat de samenhang tussen informatie- en ICT-strategie op papier nog beperkt is. De gewenste situatie in de ICT-strategie staat volgens het reviewteam zover af van de huidige situatie dat deze afstand zeker niet binnen de aangegeven tijd overbrugbaar zal zijn.

¹³ Een Gateway-review is een uit Engeland afkomstige reviewmethodiek met een doorlooptijd van enkele dagen, waarbij onafhankelijke deskundigen een project of programma in een cruciale fase doorlichten.

Het Kbb heeft, naar aanleiding van de uitkomsten van de gateway-review, op 4 februari 2011 besloten de ICT-strategie 2011–2015 niet vast te stellen en toe te werken naar een alternatief. Op 25 maart 2011 heeft het Kbb besloten om een concreet plan van aanpak op te laten stellen voor de komende drie jaar, gebaseerd op twee sporen:

1. binnen drie jaar komen tot een vernieuwde ICT-organisatie/-infrastructuur, van waaruit centraal de ICT-basisvoorzieningen geleverd worden;
2. de huidige ICT-functionaliteiten in de zeven verzorgingsgebieden onder een strak continuïteitsregime brengen en stapsgewijs overbrengen naar het nieuwe centrale datacenter, dan wel stopzetten.

Het besluit van het Kbb van 25 maart 2011 is onder andere gebaseerd op een rapport van HEC (2011b) van 7 maart 2011 over de uitwerking van de ICT-strategie Politie 2011–2013. HEC stelt in dit rapport vier randvoorwaarden voor het slagen van de voorgestelde strategie, te weten:

- intensieve samenwerking;
- heldere ICT-governance;
- professionalisering van ICT-management en –competenties;
- beheersing van het hiervoor genoemde tweede spoor.

De eerstgenoemde twee randvoorwaarden zijn ook al geformuleerd in de strategie van Wenkend Perspectief.

Aanbevelingen

Kwartiermaker/korpschef landelijk politiekorps

- Leg de regie op het strategievormingsproces ten aanzien van informatie- en ICT-strategie in handen van de landelijke CIO.
- Houd bij de strategievorming de volgorde aan van organisatiestrategie, informatiestrategie en dan pas ICT-strategie.
- Ontwikkel voor de komende jaren een plan van aanpak waarin niet alles tegelijkertijd in hoog tempo aan wordt gepakt, maar geef een duidelijke prioritering aan. Geef voorrang aan het creëren van de noodzakelijke voorwaarden om het plan te kunnen realiseren.

2.2.3 Architectuur

Conclusies

Toepassing architectuurprincipes is problematisch

Tijdens de operatie Bestek 2001–2005 (zie § 2.1.2) speelde informatie-architectuur¹⁴ een belangrijke rol, maar is de politie er niet in geslaagd te komen tot een realisatie daarvan in de vorm van een samenhangende informatievoorziening voor de politie. VtsPN heeft in de afgelopen jaren gewerkt aan het opstellen van enkele architectuurdocumenten, maar op een enkele uitzondering na zijn ze nog niet vastgesteld. De architectuurdocumenten hebben in de praktijk geen belangrijke rol gespeeld als kaders voor de besluitvorming over en uitvoering van ICT-projecten bij vtsPN. De toepassing van architectuurprincipes blijkt een probleem. Een voorwaarde voor de implementatie van een landelijke architectuur voor ICT-voorzieningen is de standaardisatie van bedrijfsprocessen. Uit ons onderzoek blijkt dat deze standaardisatie nog niet is bereikt.

¹⁴ Onder informatiearchitectuur verstaan we een samenhangende visie op taken, processen, informatievoorziening en ICT-dienstverlening, die geldt voor de gehele organisatie en waar alle organisatieonderdelen aan gebonden zijn.

Regie op decentrale ontwikkeling nodig

Door lacunes in de centrale regie op ICT-projecten, hebben ICT-systemen die niet passen binnen de architectuur (zoals SUMM-I.T.) op ongeleide wijze kunnen doordringen in de politieorganisatie.

«Co-creatie» als samenwerkingsvorm tussen korpsen en vtsPN, kan een goede basis zijn om op decentraal niveau te experimenteren en te ontwikkelen, mits binnen vaste architectuurkaders.

Bevindingen

In de beginjaren van deze eeuw is in het kader van de Bestekoperatie 2001–2005 een informatiearchitectuur voor de Nederlandse politie opgesteld, maar deze is niet gerealiseerd. Het stranden van de Bestekoperatie 2001–2005 heeft een belangrijke invloed gehad op de strategie-vorming en het denken over architectuur vanaf 2005 (zie ook deel 2, § 3.2.3).

Het uitgangspunt van Wenkend Perspectief is dat de bestaande ICT-componenten binnen één architectuur geïntegreerd worden. Standaardisatie van bedrijfsprocessen is daarbij ondersteunend. Uit ons onderzoek blijkt dat deze standaardisatie nog niet is bereikt. Ondanks het streven naar één architectuur, biedt Wenkend Perspectief ruimte aan de politiekorpsen voor aanvullende ontwikkelingsactiviteiten. Daarvoor is de constructie van «co-creatie» bedacht (zie deel 2, § 3.2.2). De activiteiten van de korpsen moeten wel passen binnen de vastgestelde strategie en architectuur.

VtsPN heeft de afgelopen jaren gewerkt aan het opstellen van enkele architectuurdocumenten. In de meeste gevallen hebben deze documenten nog een conceptstatus. In de praktijk spelen de architectuurdocumenten geen belangrijke rol bij de activiteiten van vtsPN.

In de praktijk blijken architectuurprincipes lastig te handhaven, bijvoorbeeld omdat vtsPN om moet gaan met een erfenis aan moeilijk uit te faseren oudere applicaties, die niet gebaseerd zijn op eenduidige architecturen en/of gegevensmodellen. Ook kunnen er ontwikkelingen spelen buiten de directe invloedssfeer van vtsPN, die uiteindelijk niet zijn in te passen in een overkoepelende architectuur bij vtsPN, zoals ongecoördineerde decentrale ontwikkeling of acquisitie van systemen, zoals SUMM-I.T. (zie deel 2, § 2.4.7).

Begin 2011 is een rapport verschenen van HEC (2011) over de architectuur- en infrastructuurprocessen binnen vtsPN. HEC concludeert dat deze processen verkeren in een impasse, omdat architectuur niet een sleutelrol heeft in de organisatie. VtsPN is naar de mening van het HEC ver verwijderd van het noodzakelijke «werken onder architectuur». Dit betekent dat vtsPN niet opereert vanuit een samenhangende visie op processen, informatievoorziening en ICT-dienstverlening.

Aanbevelingen

Kwartiermaker/korpschef landelijk politiekorps en landelijk CIO

- Stel architectuurprincipes voor de ICT bij de politie vast en sluit daarbij zoveel mogelijk aan op de werkprocessen, de ketenpartners en algemene overheidsstandaarden op ICT-terrein.

- Handhaaf de architectuurprincipes, maar houd binnen die principes ruimte voor innovatie en (decentrale) experimenteermogelijkheden en stuur daarop om ongeleide projecten te voorkomen.

2.2.4 Overige sturings- en beheersingsaspecten IT-governance

Conclusies

Duurzame verbetering IT-governance nodig

Het overkoepelende beeld van de overige aspecten van de sturing en beheersing van de IT-governance is dat vtsPN aan de meeste onderdelen wel aandacht besteedt, maar dat de structuur en een consistente goede werking nog verbetering behoeft. Het volwassenheidsniveau kan over de hele linie (verder) omhoog. Een belangrijk aandachtspunt is het waarborgen van de duurzaamheid van verbeteringen, omdat we vaststellen dat dezelfde of soortgelijke tekortkomingen steeds blijven terugkeren.

Overgang naar één verzorgingsgebied niet doorgezet

De inrichting van de verzorgingsgebieden van vtsPN en de installatie van applicaties bij de verzorgingsgebieden zijn verschillend. Dat maakt het ICT-beheer kwetsbaar en inefficiënt. Het voornemen om over te gaan naar één verzorgingsgebied is niet doorgezet.

Bevindingen

Richtlijnen, procedures en standaarden (zie ook deel 2, § 3.2.4)

We constateren dat de vtsPN richtlijnen of procedures heeft geformuleerd voor relevante (onderdelen van) ICT-processen. Zo hanteert vtsPN *compliance*-richtlijnen, die circa 400 richtlijnen omvatten voor onder andere de ontwikkeling en het beheer van systemen, informatiebeveiliging, testprotocollen, beheer en audits. Mede doordat de verzorgingsgebieden verschillend zijn ingericht, heeft elk verzorgingsgebied van vtsPN eigen serviceniveauovereenkomsten met de korpsen. De kwaliteit van deze overeenkomsten varieert. In het algemeen maakt de verschillende inrichting van de verzorgingsgebieden het ICT-beheer kwetsbaar en inefficiënt. Plannen die in de startfase van vtsPN bestonden om over te gaan naar één verzorgingsgebied zijn niet doorgezet (zie deel 2, § 2.2.2).

Risicomanagement (zie ook deel 2, § 3.3.1)

Risicomanagement is over het algemeen nog onvoldoende ontwikkeld bij vtsPN. Het vindt ad hoc en versnipperd plaats. In 2007 is wel een plan opgesteld, maar dat is nooit geïmplementeerd. Tussen 2007 en 2010 heeft vtsPN herhaaldelijk aangegeven te streven naar verbetering en te werken aan een uniform risicomanagementsysteem. De vooruitgang op dit punt is echter beperkt geweest. Een structurele aanpak van risicomanagement ontbreekt vooralsnog. In jaarplannen, begrotingen en jaarverslagen van vtsPN komen risico's summier aan de orde. Bij vergelijking in de tijd zien we dezelfde risico's terugkomen, zoals de sanering van de applicatieportefeuille, beheersing van projecten, verhouding tussen intern en extern personeel, licentiebeheer en financiële sturing, waaronder kostenbeheersing, taakstellingen en bezuinigingen.

In maart 2010 heeft een extern bureau de resultaten van een risicoanalyse gepresenteerd, die in opdracht van de directeur van vtsPN was verricht. Het bureau hanteert als uitgangspunt dat integraal risicomanagement onderdeel behoort te zijn van de interne beheersing van een organisatie.

Volgens de analyse heeft vtsPN in 2007 een plan van aanpak voor risicomanagement opgesteld, maar niet in de praktijk geïmplementeerd. Het risicomanagement vond ad hoc en versnipperd plaats. Uit een onderzoek van de interne auditdienst van vtsPN uit september 2009 waren al vergelijkbare bevindingen naar voren gekomen.

Managementrapportages (zie ook deel 2, § 3.3.2)

VtsPN kent verschillende vormen van managementrapportages, maar een heldere eenduidige structuur ontbreekt. VtsPN centraal werkt samen met verzorgingsgebied Zuid aan een standaardisering van prestatie-indicatoren voor de verzorgingsgebieden. Het opstellen van rapportages is arbeidsintensief. Verzorgingsgebied Zuid levert mede om die reden geen maandelijkse rapportages op over het serviceniveau.

Het algemene beeld dat uit de geanalyseerde managementrapportages naar voren komt is wisselend, zowel per verzorgingsgebied als tussen de verzorgingsgebieden. Een terugkerend element in de rapportages is dat de continuïteit van het functioneren zich in de gevarezone bevindt. Moeilijk is te reconstrueren welke besluiten of acties volgen op managementrapportages, omdat daar geen systematische vastlegging van plaatsvindt.

Audits (zie ook deel 2, § 3.3.3)

VtsPN beschikt over een interne auditdienst, maar gezien de omvang van vtsPN is dit een vrij kleine dienst. De auditdienst plant haar onderzoeken op basis van risicoanalyse, maar die is niet op papier vastgelegd. Er is geen sprake van een stelselmatige afdekking van alle relevante werkprocessen en dus evenmin van een afdekking van alle relevante ICT-processen binnen vtsPN. Er is geen Audit Committee. Incidenteel wordt een rapport aan het (dagelijks) bestuur voorgelegd.

De door ons geanalyseerde rapporten van de interne auditdienst of van externen wijzen op verschillende (ernstige) tekortkomingen in de processen en/of bedrijfsvoering. De auditdienst volgt niet systematisch of de aanbevelingen van audits worden opgevolgd.

Projectaudits zijn niet voorgeschreven, maar bij de projecten van de basisvoorzieningen BVH, BVO en BVCM wel in verschillende stadia toegepast. Een eenduidig beeld van de organisatie van de kwaliteitsborging ontbreekt.

Bij vtsPN is niet voorzien in een stelselmatige audit van de beheersmaatregelen bij de regionale verzorgingsgebieden. Incidenteel vinden wel onderzoeken plaats, bijvoorbeeld na verstoringen, zoals in 2010 hebben gespeeld bij het verzorgingsgebied Noordoost.

Aanbevelingen

Kwartiermaker/korpschef landelijk politiekorps, landelijk CIO en vtsPN

- Zet met prioriteit de al langer bestaande voornemens door om van de zeven verzorgingsgebieden over te gaan naar één centraal verzorgingsgebied.

Landelijk CIO en vtsPN

- Stel een verbeterplan op voor de IT-governance bij vtsPN, gericht op het stelselmatig verhogen van het volwassenheidsniveau (inclusief

- systematische toepassing) van onder andere richtlijnen, procedures, standaarden, risicomanagement en managementrapportages.
- Waarborg verbeteringen door in een dekkende planning periodieke audits uit te (laten) voeren en zorg voor een organisatiebrede structuur om de opvolging van aanbevelingen te bewaken.

2.2.5 Externe verantwoording

Conclusie

Externe verantwoording over knelpunten ICT summier

De jaarverslagen van de Nederlandse politie en van vtsPN geven geen systematisch en compleet beeld van de risico's en knelpunten rond de ICT bij de politie.

Bevindingen

In de door het Ministerie van BZK uitgebrachte jaarverslagen Nederlandse politie over 2008 en 2009 komen ICT en de (problemen bij de) invoering van de basisvoorzieningen slechts summier aan de orde. De jaarverslagen van de korpsen gaan uitvoeriger in op de ervaren problemen met de invoering van de BVH. Negen van de 26 korpsen maken in hun jaarverslagen over 2009 melding van de grote inspanningen om de BVH in te voeren, van productieverlies en van verstoringen in management-informatie.

De jaarverslagen van vtsPN over 2007 tot en met 2010 gaan ook in op (de invoering van) de basisvoorzieningen, maar een uitvoerige toelichting op de knelpunten ontbreekt. De omvang en ernst van de problemen komen daardoor niet tot uitdrukking (zie ook deel 2, § 3.4).

Het jaarverslag van vtsPN over 2010 gaat in op de interventies die in dat jaar zijn gestart om de bedrijfsvoering te verbeteren en op de vruchten die deze interventies beginnen af te werpen. Het beeld dat de bedrijfsvoering verbetering laat zien, komt ook naar voren uit het rapport van de extern accountant over 2010 en uit het onderzoek dat een extern bureau begin 2011 heeft verricht met het oog op de overdracht van de financiële bedrijfsvoering door het Kbb aan het ministerie. De accountant geeft in zijn rapportage overigens aan dat een verbetering van de interne bedrijfsvoering weliswaar zichtbaar wordt, maar aandacht blijft vragen.

Aanbeveling

Kwartiermaker/korpschef landelijk politiekorps en vtsPN

- Neem in de (bedrijfsvoeringsparagrafen van de) jaarverslagen een systematisch en compleet beeld op van de risico's en knelpunten in de informatievoorziening en ICT, inclusief de getroffen beheersmaatregelen.

2.2.6 Extern toezicht

Conclusies

Toezicht ministerie schoot tekort

Het toezicht vanuit het Ministerie van BZK (inmiddels Veiligheid en Justitie) schoot tekort en was teveel op afstand. Het toezicht van het ministerie was onduidelijk en versnipperd georganiseerd. Bovendien is het ministerie uitgegaan van een onjuiste en te beperkte visie op de

toezichtverantwoordelijkheid ten opzichte van vtsPN (zie ook deel 2, § 2.2.3 en § 3.5).

Bevindingen

Op basis van de Politiewet is de minister ten aanzien van samenwerkingsvoorzieningen zoals vtsPN, verantwoordelijk voor het toezicht op:

- het financieel beheer;
- het doelmatig en effectief beheer;
- een goede taakuitvoering van de samenwerkingsvoorzieningen.

Om het toezicht verder vorm te geven heeft de minister van BZK in juni 2006 een Referentiekader VtS Politie Nederland vastgesteld. Het ministerie heeft dit referentiekader echter in de praktijk niet toegepast. Het ministerie was ervan op de hoogte dat in de loop van 2008 binnen het bestuur van vtsPN is gesproken over problemen in de bedrijfsvoering van vtsPN. De voorzitter van het bestuur van vtsPN stuurde hierover op 20 april 2009 een brief aan de minister van BZK, waarin hij onder andere de financiële problemen bij vtsPN benoemt. Deze signalen vormden mede de aanleiding om de Rijksauditdienst een onderzoek te laten doen naar het toezicht op vtsPN. Samenvattend komt de auditdienst tot de conclusie dat het toezicht op vtsPN op de onderdelen financieel beheer en doelmatige bedrijfsvoering tekortschiet. De ministeriële verantwoordelijkheid wordt dus niet goed ingevuld. Ook is er bij het ministerie sprake van vervlechting van de toezichthoudende taak met taken op het gebied van advisering en bekostiging, waardoor er een risico is dat de onafhankelijkheid van het toezicht onder druk komt te staan. De toezichtmedewerkers maken namelijk onderdeel uit van de beleidsdirectie en geven ook adviezen aan het object van toezicht: de politieregio's.

De Rijksauditdienst heeft in 2010 ook een kritisch rapport uitgebracht over het toezicht van de minister op de politiekorpsen. De auditdienst signaleerde in dit rapport risico's als gevolg van een te beperkte invulling van het toezicht.

Voor de toekomst worden veranderingen en intensiveringen in het toezicht voorzien als gevolg van de hervorming van het huidige politiebestedel. Het is de bedoeling een managementinformatiesysteem te ontwikkelen dat beter is toegerust op het identificeren en kwantificeren van risico's en het vaststellen van beheersmaatregelen. Daarnaast wordt het toezicht door de IOOV mogelijk geïntensiveerd.

Aanbevelingen

Minister van VenJ

- Geef in het nieuwe politiebestedel een heldere en complete invulling aan de ministeriële verantwoordelijkheid, in het bijzonder voor het toezicht op de politie.
- Versterk de capaciteit en deskundigheid bij het Ministerie van VenJ om taken en rol binnen het nieuwe politiebestedel waar te kunnen maken.
- Bouw bij het ministerie een krachtige toezichtorganisatie op voor het toezicht op het financieel beheer, de doelmatigheid en effectiviteit van het beheer en de goede taakuitvoering (onder andere van vtsPN).
- Positioneer het toezicht op (de ICT bij) de politie onafhankelijk van DG Veiligheid.
- Overweeg de instelling van een Audit Committee voor de nieuwe politieorganisatie.

2.3 Stand van zaken basisvoorzieningen

In deze paragraaf geven we antwoord op de vraag welke risico's en knelpunten zijn verbonden aan de basisvoorzieningen.

Conclusies

Verwachtingen rond basisvoorzieningen niet waargemaakt

De verwachtingen die met Wenkend Perspectief zijn gewekt over de basisvoorzieningen zijn niet waargemaakt. De BVH en BVO hebben slechts een beperkte bijdrage geleverd aan een eenduidige informatiehuis-houding, het gemakkelijker delen van informatie en een efficiënter beheer van ICT-systemen. Ook vormen BVH en BVO geen goede opstap voor verdere innovatie. Er zijn verschillende versies van de basisvoorzieningen geïnstalleerd (zes voor BVO en 26 voor BVH) en belangrijke koppelingen tussen de basisvoorzieningen zijn niet geleverd.

Beperkingen in gebruik en gebruiksvriendelijkheid

De werkprocessen zijn onvoldoende geharmoniseerd, de gebruiksvriendelijkheid scoort matig, de administratieve belasting is hoog en het gebruik van de basisvoorzieningen is nog onvoldoende, onder andere door gebruik van alternatieve systemen. Belangrijke oorzaken hiervan zijn onvoldoende standaardisering van de technische infrastructuur in de verzorgingsgebieden van vtsPN, de matige kwaliteit van de software van de basisvoorzieningen en het onvoldoende betrekken van gebruikers bij het ontwikkelen van de basisvoorzieningen.

Basisvoorziening Handhaving

Functionele en technische aspecten

Omdat BVH op een bestaand systeem voor basispolitiezorg is gebaseerd (Xpol), zijn de eindgebruikers van het systeem niet intensief betrokken bij de ontwikkeling ervan. Een directe betrokkenheid van eindgebruikers, in dit geval van agenten in de basispolitiezorg, kan gebruiksonvriendelijke of inefficiënte elementen in het systeem aan het licht brengen. Omdat alle agenten in Nederland de BVH gebruiken, kunnen kleine verbeteringen in de efficiency al snel grote effecten hebben op landelijke schaal. Ook ketenpartners zijn bij de vormgeving van de huidige structuur en inrichting van de BVH beperkt betrokken. Dit betekent onder andere dat bij de opzet van BVH nauwelijks rekening is gehouden met de aanlevering van informatie aan ketenpartners in digitale vorm.

De BVH draagt slechts in beperkte mate bij aan een uniformering van de applicaties van de politie. De BVH-database maakt gebruik van specifieke gegevensmodellen en coderingen, die niet of in beperkte mate aansluiten op andere applicaties van de politie. Dit maakt het lastig om gegevens tussen verschillende programma's uit te wisselen. Tussen BVH en BVO bestaat geen digitale koppeling, waardoor gegevens die al zijn ingevoerd in BVH opnieuw ingevoerd moeten worden in BVO, als ook een registratie daarin nodig is.

Omdat elk korps een eigen database heeft, is BVH 26-maal geïnstalleerd, verdeeld over de zes verzorgingsgebieden van vtsPN.

Onderhoud

De systeemarchitectuur van BVH is gebaseerd op een grote diversiteit aan deels schaarse en verouderde technologieën op alle niveaus (hardware, besturingssystemen, programmeertalen, communicatieprotocollen en gebruikersinterfaces). De complexiteit van BVH, de gebruikte technologische platforms, de vele koppelingen en de verschillende implementaties op regioniveau, maken dat relatief eenvoudig onderhoud aan de BVH al snel uitloopt op grootscheepse en kostbare operaties.

Gebruiksvriendelijkheid

De gebruiksvriendelijkheid van BVH wordt als matig gekwalificeerd. BVH sluit slecht aan bij de taken die ermee moeten worden verricht, hoofdzakelijk vanwege omslachtigheid en ondoorgrondelijkheid van het systeem. Lange responstijden¹⁵ komen vaak voor en sommige responsetijden zijn zeer lang. Medewerkers hebben daardoor sneller de neiging de taken op te geven of fouten te accepteren.

Als onderdeel van BVH is de satelliet AVI (Aangifte Via Intranet)¹⁶ beoordeeld. AVI heeft een goede gebruiksvriendelijkheid voor de medewerkers en gunstige responstijden.

Vernieuwing

Volgens de strategie Wenkend Perspectief zou de fase van standaardisatie en harmonisatie van de basisvoorzieningen de opstap vormen naar een vernieuwing en verbetering van onder andere de BVH. Daartoe is het nog niet gekomen. Het uitblijven van (een uitzicht op) deze vernieuwing heeft bijgedragen aan de teleurstelling in het politieveld over de BVH. De verwachtingen die in het politieveld op dit punt bestonden zijn niet waargemaakt. Ten tijde van ons onderzoek was de politie zich aan het beraden over de eventuele vernieuwing van de BVH. Dat betekent dat opnieuw discussie zal ontstaan over de inrichting van de uniforme informatiehuishouding van de politie. Ook zal daarbij de vraag gaan spelen of opnieuw voor een afzonderlijke basisvoorziening voor handhaving en opsporing gekozen zal moeten worden of voor een oplossing waarbij handhaving en opsporing meer geïntegreerd benaderd zullen worden.

Voor meer informatie over de BVH verwijzen we naar deel 2, § 2.3 en § 4.1.

Basisvoorziening Opsporing

Functionele en technische aspecten

Zoals in § 2.3.2 aangegeven voorziet BVO niet in een directe koppeling met BVH. BVO mist een zogeheten productiefunctie om documenten en dossiers te genereren. Dit heeft tot gevolg dat daarvoor andere producten worden gebruikt (BVH, SUMM-I.T. of Office-applicaties).

Door duplicaties in het programma is BVO lastig te beheren en te onderhouden. Gedetailleerde documentatie omtrent de opbouw van het systeem ontbreekt. RBS, het bestaande systeem waar BVO op is gebaseerd, is ongeveer 25 jaar oud en de ontwikkeling van het systeem is bevroren. RBS is afhankelijk van niet (langer) courante technologieën.

Uit de interviews die wij in het kader van ons onderzoek hebben gehouden, komt naar voren dat de volledigheid van de invoer van gegevens in BVO nog een punt van zorg is. Informatiedeling kan in de

¹⁵ De responstijd is de tijd tussen een actie van de gebruiker en de (voltooid) reactie van het systeem.

¹⁶ Aangifte via Intranet is een applicatie waarmee agenten veelvoorkomende incidenten snel en eenvoudig kunnen registreren en afhandelen; niet te verwarren met de faciliteiten voor burgers om via internet aangifte te doen.

praktijk ook worden belemmerd door de informatie in BVO met een (te) hoog autorisatieniveau op te slaan. Sommige korpsen hebben monitoringinstrumenten ontwikkeld om oneigenlijk gebruik van autorisaties of coderingen die informatiedeling beperken, tegen te gaan.

Gebruiksvriendelijkheid

De gebruiksvriendelijkheid van BVO wordt net als die van BVH als matig gekwalificeerd. BVO sluit slecht aan bij de kerntaken van het researchewerk, te weten het koppelen en leggen van relaties en zoeken naar gegevens. Responstijden langer dan één seconde, die als hinderlijk worden ervaren, komen vaak voor of duren zeer lang. Net als bij BVH heeft de gebruiksonvriendelijkheid van BVO een nadelige invloed op de administratieve belasting van de gebruikers.

Vernieuwing BVO

Het voornemen bestaat om BVO goeddeels te laten vervangen door SUMM-I.T., mede gelet op de gebruiksvriendelijkheid van dit laatste systeem. De leverancier van SUMM-I.T. is een klein bedrijf, waardoor deze leverancier flexibel, maar ook kwetsbaar is. Voor vtsPN is daarom overname van het bedrijf door een grotere speler een belangrijke voorwaarde. Bij de afsluiting van ons onderzoek (begin 2011) bleek daarvan echter nog geen sprake van te zijn.

Voor meer informatie over de BVO verwijzen we naar deel 2, § 2.4 en § 4.2.

Basisvoorziening Capaciteitsmanagement

Functionele en technische aspecten

BVCM is een pakket van een externe leverancier en als zodanig is het niet gebaseerd op de architectuurprincipes van vtsPN.

Een aantal korpsen gebruikt BVCM voornamelijk als urenregistratiesysteem. De medewerkers registreren hun uren in BVCM en dat verloopt zonder grote problemen.

Sommige korpsen maken naast BVCM gebruik van spreadsheetapplicaties, omdat de planners menen dat de voorbereiding van de roosters daarmee soepeler verloopt. De invoer in spreadsheets is dan vaak een eerste stap. Daarna wordt de informatie alsnog ingevoerd in BVCM. Dat gebeurt handmatig, een geautomatiseerde koppeling is er niet. Enkele korpsen gebruiken naast BVCM het pakket Beleidsmodule Capacity Management. VtsPN ondersteunt dat pakket niet.

Onderhoud

De externe leverancier van BVCM heeft een sleutelrol bij het beheer van de huidige applicatie en bij de eventuele doorontwikkeling daarvan.

Voor (onderhouds)releases is de politie afhankelijk van de externe leverancier. Dergelijke releases zijn noodzakelijk door wijzigingen in (arbeidsrechtelijke) wet- en regelgeving.

Gebruiksvriendelijkheid

De gebruiksvriendelijkheid van BVCM is goed als het gaat om urenverantwoording. Het programma levert weinig problemen op en de medewerkers zijn er tevreden over. Als het gaat om roosteren en het onderhouden van een rooster, is de gebruiksvriendelijkheid van BVCM matig. BVCM heeft hiervoor een lage taakgeschiktheid, sluit onvoldoende

aan op de planningstaken, wat leidt tot onnodige administratieve belasting. De complexiteit van de taak stelt zeer hoge eisen aan de software, die BVCM slechts ten dele waarmaakt.

Vernieuwing / doorontwikkeling

Bij de introductie van BVCM is in het vooruitzicht gesteld dat, na de implementatie van de basisversie van BVCM (CMS-basaal) bij de korpsen, de nog ontbrekende functionaliteit zou worden ontwikkeld. De landelijke CIO heeft onlangs aangegeven welke ICT-projecten prioriteit krijgen. Daarbij heeft hij ervoor gekozen de geplande doorontwikkeling van BVCM stop te zetten. Wel zullen noodzakelijke onderhoudsreleases worden uitgebracht.

Capaciteitsmanagement moet in veel korpsen nog worden ingericht of verbeterd. Verschillende werkwijzen van korpsen bemoeilijken een eventuele verdere doorontwikkeling van BVCM.

Voor meer informatie over de BVCM verwijzen we naar deel 2, § 2.5 en § 4.3.

BlueView / basisvoorziening Informatie

Uit onderzoek van IOOV en uit ons onderzoek komt naar voren dat het systeem BlueView weinig problemen in het gebruik oplevert en in het algemeen positieve reacties uit het veld oproept. Het systeem BVI was ten tijde van ons onderzoek nog in ontwikkeling. Voor meer informatie over BlueView/BVI verwijzen we naar deel 2, § 4.4.

Aanbevelingen

Kwartiermaker/korpschef landelijk politiekorps, landelijk CIO en vtsPN

- Harmoniseer en standaardiseer met prioriteit de werkprocessen en werk eerst de plannen uit voor de beperking van onnodige administratieve lasten en de vereenvoudiging van regels, alvorens de functionele wensen te formuleren voor de vernieuwing van de basisvoorzieningen. Zorg ook vooraf voor heldere en vastgestelde strategische en architectuurkaders.
- Stel de werkprocessen en de agent centraal. De optimale ondersteuning van de agent moet centraal staan vanuit oogpunt van effectiviteit en efficiency. Betrek daartoe de werkvloer bij het vernieuwingsproces.
- Zorg dat alle basisvoorzieningen landelijk geïnstalleerd kunnen worden en tref daarvoor de nodige voorzieningen in de infrastructuur.
- Houd de huidige basisvoorzieningen operationeel, zolang gewerkt wordt aan de (voorbereiding van de) vernieuwing van de systemen, en verricht noodzakelijk onderhoud. Investeer niet verder in grote ingrepen die slechts een beperkte levensduur zullen hebben. Voer wel kleine wijzigingen door die de gebruiksvriendelijkheid snel kunnen verbeteren (*quick wins*).
- Zolang de huidige basisvoorzieningen operationeel zijn, is het van belang dat de korpsleiding blijft sturen op het (correcte) gebruik van deze systemen.
- Zorg voor een reëel verwachtingspatroon door de werkvloer beter te informeren over de plannen rond de basisvoorzieningen.

3 BESTUURLIJKE REACTIES EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

Eind mei 2011 hebben de minister van VenJ, het Kbb en de RKC gereageerd op een conceptversie van dit rapport. In § 3.1 vatten we deze reacties samen. De volledige reacties zijn te vinden op onze website www.rekenkamer.nl. Ons nawoord is te vinden in § 3.2.

3.1 Bestuurlijke reacties

3.1.1 Reactie minister van VenJ

Met een brief van 26 mei 2011 reageerde de minister van VenJ op het conceptrapport. De minister geeft in zijn brief aan dat hij de reacties van de landelijke CIO, de algemeen directeur van vtsPN en de kwartiermaker van de nationale politie heeft meegenomen in zijn reactie. Hij stelt vast dat in het rapport lessen uit het verleden zijn getrokken en dat heldere aanbevelingen voor de toekomst zijn gedaan.

In zijn reactie op de conclusies en aanbevelingen geeft de minister aan dat eind jaren 90 de toenmalige minister van BZK het initiatief heeft genomen om één landelijke informatiehuishouding bij de Nederlandse politie te realiseren binnen het regionale politiebestedel. Als belangrijke positieve stappen ziet hij de invoering van de basisvoorzieningen, de vorming van een landelijke ICT-organisatie, de benoeming van een landelijke CIO en de gemeenschappelijke Europese aanbesteding van technische ICT-voorzieningen. Het doel van één informatiehuishouding is volgens hem echter niet bereikt, en daar is zijn inzet wel op gericht. Er moet nog een aanzienlijk aantal stappen worden gezet, totdat de ICT-ondersteuning van de taakuitvoering adequaat is, de beschikbare informatie wordt gedeeld en dezelfde systemen worden gebruikt. De oorzaken van het slechts gedeeltelijk slagen van deze plannen zijn volgens de minister nog onvoldoende weggenomen. Hij noemt de vorming van een nationale politie een belangrijke voorwaarde voor het kunnen realiseren van één informatiehuishouding. Het standaardiseren van de werkprocessen is een vereiste om te komen tot één informatiehuishouding.

De minister onderschrijft de opvatting dat ook verandering van de cultuur nodig is. Het laten prevaleren van het gezamenlijke belang boven het individuele belang is ook een belangrijke voorwaarde. De minister beschouwt de realisatie van één informatiehuishouding als een ingrijpende technische, organisatorische en culturele verandering. Hij kiest bij de voorbereiding van deze verandering voor zorgvuldigheid boven snelheid.

De minister vindt onze aanbevelingen helder en meent dat zij zullen bijdragen aan het tot stand komen van één landelijke informatiehuishouding. Belangrijke aanbevelingen zijn volgens hem:

- doorzetten van de overgang van zeven verzorgingsgebieden naar één centraal verzorgingsgebied;
- versterken van de positie van de landelijke CIO ten aanzien van het ICT-budget en de aansturing van de aanbodorganisatie;
- vasthouden aan een heldere strategische koers;
- de hand houden aan landelijke kaders en principes en inperken van de mogelijkheden voor ongeleide initiatieven;
- vaststellen van architectuurprincipes en zo veel mogelijk aansluiten op werkprocessen, ketenpartners en standaarden;

- harmoniseren en standaardiseren van de werkprocessen.

De minister geeft aan dat hij werkt aan het opstellen van een plan van aanpak voor de vernieuwing van de ICT bij de politie. Hij heeft de Tweede Kamer toegezegd om haar direct na de zomer hierover te informeren. Onze aanbevelingen sluiten volgens de minister aan op zijn plannen en voorstellen. Hij neemt bij de nadere uitwerking hiervan de aanbevelingen over.

Onze conclusie dat het toezicht van de minister heeft tekortgeschoten, plaatst de minister in de bestuurlijke context van het (overwegend decentrale) regionale bestel, zoals dat in de afgelopen jaren heeft gefunctioneerd. Hij geeft aan dat hij sinds de overname van de vtsPN per 1 mei 2011 de regie op het ICT-dossier aan zich heeft getrokken. De minister zal gelijktijdig met de vormgeving van de nationale politie voorstellen doen voor het toezicht, waaronder ICT. Hij zal bij de uitwerking van de voorstellen onze aanbevelingen overnemen.

3.1.2 Reactie Korpsbeheerdersberaad

Met een brief van 27 mei 2011 reageerde het Kbb op het conceptrapport. In zijn reactie geeft het Kbb aan dat het dagelijks bestuur van vtsPN dat begin 2009 aantrad, al snel constateerde dat de problemen bij vtsPN groot waren. Volgens het Kbb heeft het voorgaande bestuur ten aanzien van de sturing op vtsPN te lang vertrouwd op de leiding van de vtsPN en op de betrokkenheid van de korpschefs bij de ontwikkeling van de basisvoorzieningen. In die periode was ook de toezichtsrol van het departement onvoldoende ingevuld. Het Kbb wijst erop dat de (plaatsvervangend) directeur-generaal Veiligheid en de (plaatsvervangend) directeur-generaal Rechtshandhaving van het Ministerie van VenJ (en voorheen de Ministeries van respectievelijk BZK en Justitie) bij alle vergaderingen van het bestuur als adviseur aan tafel hebben gezeten.

Het Kbb geeft verder aan dat te laat bij alle partijen het besef lijkt te zijn gekomen dat de problemen bij vtsPN niet meer konden worden toegeschreven aan opstartproblemen van een nieuwe organisatie. In de loop van 2008 kwamen er steeds meer signalen, mede op aangeven van de korpschefs, dat een en ander mis was bij vtsPN. Het Kbb geeft aan dat het nieuwe dagelijks bestuur meteen vanaf de start heeft ingegrepen en de problemen bij vtsPN in april 2009 bij de toenmalige minister van BZK heeft gemeld. Volgens het Kbb zijn nu de effecten te zien van de getroffen maatregelen. Het Kbb heeft aan de minister aangegeven dat het tij begint te keren en dit is volgens het Kbb ook geconcludeerd door externe partijen.

Wat het SIG-rapport betreft, geeft het Kbb aan dat het toenmalige dagelijks bestuur eind 2008 aan de directie van vtsPN heeft gevraagd dit rapport, dat slechts op toevallige wijze bij één van de leden van het bestuur onder de aandacht was gekomen, te agenderen voor een volgende vergadering van het dagelijks bestuur. Dit gebeurde in de laatste vergadering van dat bestuur. Deze afspraak is niet in het verslag van de betreffende vergadering gekomen. Het nieuwe dagelijks bestuur, dat in januari 2009 aantrad, was volgens het Kbb dan ook niet op de hoogte van deze afspraak en heeft het betreffende rapport ook nooit gezien.

Het Kbb geeft aan dat de ingezette verbetertrajecten nu structureel moeten worden gewaarborgd in de organisatie. Het is van belang dat de minister als nieuwe bestuurder hier stevig op stuurt. Het Kbb meent dat er voldoende capaciteit en deskundigheid bij de minister georganiseerd zal moeten worden om hem in zijn rol als eindverantwoordelijke voor de ICT van de politie te kunnen ondersteunen. Het Kbb ondersteunt onze aanbeveling om een krachtige toezichtorganisatie in te richten die los van het Directoraat-generaal Veiligheid wordt georganiseerd.

Het Kbb schetst vervolgens de context waarin de korpsbeheerders hun rol hebben vervuld. Terugkijkend constateert het Kbb dat te weinig tijd is genomen voor het complexe traject om de oude organisaties die opgingen in vtsPN, samen te voegen.

Ten aanzien van de basisvoorzieningen geeft het Kbb aan dat de overgang naar dezelfde systemen een belangrijke stap is geweest. Het Kbb deelt onze analyse dat, onder druk van minister en Tweede Kamer, het toenmalige bestuur te veel heeft gestuurd op het realiseren van de planning en te weinig op de kwaliteit. Volgens het Kbb is de huidige BVH over de houdbaarheidsdatum heen. Volgens het Kbb zijn er twee opties: de huidige BVH doorontwikkelen of een nieuw systeem ontwikkelen. Gezien de forse bezuinigingen van het vorige kabinet op de politie en met name op de ICT, is volgens het Kbb de financiële ruimte voor innovatie op ICT-gebied (zeer) klein. Een keuze voor een nieuw systeem betekent dat andere ICT-ontwikkelingen niet door kunnen gaan. Het is volgens het Kbb aan de minister als nieuwe bestuurder van vtsPN om hierin de knoop door te hakken.

Het Kbb constateert dat ons onderzoek naar de gevolgen van de invoering van de basisvoorzieningen voor de veiligheidscijfers onvoldoende harde informatie oplevert om conclusies te kunnen trekken. Het Kbb pleit voor nader onderzoek hiernaar.

Wat onze aanbevelingen betreft, geeft het Kbb aan dat in het nieuwe politiebestedel zeer duidelijk moet zijn wie waarvoor verantwoordelijk is. Het Kbb adviseert de minister heel duidelijk te zijn over de verantwoordelijkheidsrelaties tussen minister en nationale korpschef, tussen nationale korpschef, CIO en directeur vtsPN/PDC en tussen het landelijke en het regionale niveau.

Het belang van de rol van de CIO is volgens het Kbb evident. Het Kbb heeft er niet voor gekozen om de CIO ook te laten sturen op de ICT-aanbodorganisatie, omdat het Kbb van mening is dat dit onduidelijkheid schept in de verantwoordelijkheden.

Tot slot geeft het Kbb aan dat er voor de komende jaren een plan van aanpak moet worden gemaakt waarin zeer terughoudend wordt omgegaan met de invoering van nieuwe ICT-ontwikkelingen. Volgens het Kbb is het zaak dat de minister het pad blijft volgen dat het huidige bestuur heeft ingezet om het huis op orde te brengen. De minister moet niet toegeven aan de druk van binnen en buiten om, naast de investeringen die nodig zijn in de basisvoorzieningen, ook in andere ICT-innovatie voor de politie te investeren. Volgens het Kbb is hiervoor de financiële ruimte niet aanwezig.

3.1.3 Reactie Raad van Korpschefs

Met een brief van 25 mei 2011 reageerde de Raad van Korpschefs op het conceptrapport. De RKC geeft aan dat het rapport over een periode van een decennium een goed inzicht geeft in de complexiteit van en de sturing op de politieorganisatie. De RKC benadrukt dat de vigerende wet- en regelgeving een grote impact heeft gehad op de ICT bij de politie en dat diversiteit en versnippering in verantwoordelijkheden, sturing en inrichting inherent zijn aan het decentrale politiebestedel. Volgens de raad heeft de politie desondanks de afgelopen jaren hard gewerkt aan standaardisatie van werkprocessen. De RKC en voorheen de Raad van Hoofdcommissarissen heeft meermalen initiatieven genomen om de versnipperde ICT meer eenvormig en eenduidig te organiseren. Daarbij wordt onder meer gewezen op de uitvoering van Werkend Perspectief en de invoering van de basisvoorzieningen, binnen de beperkte mogelijkheden van het decentrale bestel. De RKC heeft ook het initiatief genomen voor een verbeterde sturing namens de korpsen op de vraagkant door de introductie van een landelijke CIO. Op grond hiervan deelt de RKC niet de conclusie over het gebrek aan harmonisatie van werkprocessen. Ook is de RKC het niet eens met de conclusie dat de politie er in de periode 2001–2005 niet in geslaagd is te komen tot realisatie van een samenhangende informatievoorziening.

De RKC acht de politiek-bestuurlijke complexiteit goed geschetst in het rapport. Volgens de raad is onder grote politieke druk een hoger tempo geëist van implementatie van de basisvoorzieningen, dan inhoudelijk verantwoord was. Ook ontstonden tijdens het traject hogere verwachtingen dan op basis van de planvorming en de besluitvorming bij de start gerechtvaardigd was. De financiële ruimte voor vernieuwing werd steeds beperkter, terwijl de ontevredenheid bij gebruikers en daarmee de behoefte aan versnelde innovatie toenam. De technische infrastructuur is volgens de RKC onvoldoende snel geharmoniseerd en gestandaardiseerd. De beheerskosten voor de techniek en infrastructuur namen fors toe, terwijl tegelijkertijd moest worden gesneden in het ICT-budget, vanwege bezuinigingen door de rijksoverheid.

Volgens de RKC schetst het rapport het beeld van een tweedeling tussen het bestuur van vtsPN en de korpsen. Daarmee zouden we naar de mening van de raad voorbijgaan aan de verantwoordelijkheid van de korpsbeheerders, zowel als individu voor het eigen korps als in het collectief van het Kbb. De complexiteit voor de korpsbeheerders wordt volgens de RKC veroorzaakt door de cumulatie van drie rollen in één persoon:

- de regionale verantwoordelijkheid voor een korps;
- de landelijke verantwoordelijkheid in het collectief van het Kbb;
- de verantwoordelijkheid in het bestuur van vtsPN.

De RKC stelt dat de korpschefs de laatste vijf tot zes jaar buiten beeld zijn geweest in de besturing van de ICT. Adviezen van de RKC aan het bestuur van vtsPN zijn volgens de raad niet overgenomen en, zoals ons rapport vermeld, als «negatief» geduid.

De RKC is het niet eens met de stelling in het rapport dat het landelijk uitrollen van in de kern verouderde systemen geen platform biedt voor innovatie. Volgens de RKC is innovatie in technische zin wel mogelijk. Daarnaast geeft de raad aan dat in de besluitvorming in de RHC/RKC en het Kbb steeds helder is geweest dat het bij de basisvoorzieningen om

«kale varianten» zou gaan en dat pas na harmonisering en standaardisering de fase van innovatie zou aanbreken.

Volgens de RKC zou de mate van betrouwbaarheid van de politiecijfers in de basisvoorzieningen, in tegenstelling tot de suggestie in het rapport, niet in het geding zijn.

Wat onze aanbevelingen betreft, vindt de RKC dat de komst van een nationale politie kansen biedt voor echte herstructurering, in plaats van suboptimalisatie. Volgens de RKC geven onze aanbevelingen een logisch antwoord op de geconstateerde knelpunten in het verleden. Volgens de RKC zijn de aanbevelingen echter te eenvoudig om een antwoord te geven op de geschetste problematiek en complexiteit.

De RKC adviseert de minister zeer duidelijk te zijn over de verantwoordelijkheidsrelaties tussen de minister en de nationale korpschef, tussen nationale korpschef, CIO en directeur vtsPN/PDC en tussen het landelijke en regionale niveau. Volgens de raad kan van de afgelopen jaren vooral geleerd worden dat het noodzakelijk is volstrekte helderheid in verantwoordelijkheden te hebben en deze met overtuiging uit te dragen.

Tot slot merkt de RKC op dat we terecht opmerkingen maken over de matige gebruiksvriendelijkheid van de basisvoorzieningen. De raad mist echter aanbevelingen over hoe de gebruiksvriendelijkheid in de toekomst een plaats zou moeten krijgen in de besturing en besluitvorming.

3.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van VenJ

Wij delen de analyse van de minister dat er in het verleden initiatieven zijn ontplooid om tot één landelijke informatiehuishouding te komen, maar dat dit doel nog niet is bereikt. We stellen vast dat de minister bij de uitwerking van zijn plan van aanpak voor de vernieuwing van de ICT bij de politie onze aanbevelingen overneemt. Hij heeft daarbij oog voor de noodzakelijke cultuurverandering bij de politie, waaronder het laten prevaleren van het gezamenlijke belang boven het individuele belang. Onduidelijk is nog hoe de minister de aanbevelingen zal uitwerken in zijn plan van aanpak. Ons oordeel over de implementatie van onze aanbevelingen in dit plan melden we zo nodig aan de Tweede Kamer. Ook blijven wij de ontwikkelingen volgen rond de ICT bij de politie, tegen de achtergrond van de vorming van een nationale politie. Ook hierover rapporteren we zo nodig aan de Tweede Kamer.

Wat het ministeriële toezicht betreft, blijven wij van oordeel dat dit, ook in de context van het overwegend decentrale bestel, tekort heeft geschoten. We constateren dat de minister onze aanbevelingen voor de versterking van het toezicht overneemt.

Het Korpsbeheerdersberaad

We stellen vast dat het Kbb in hoofdlijnen instemmend reageert op de analyse in ons rapport. Het Kbb plaatst kanttekeningen bij onze conclusie over de gevolgen van de invoering van de basisvoorzieningen op de veiligheidscijfers. Dit geldt ook voor de mate waarin de verantwoordelijkheidsverdeling in het nieuwe bestel is uitgewerkt.

Met het Kbb stellen we vast dat ons onderzoek geen harde kwantitatieve informatie heeft opgeleverd over de gevolgen van de invoering van de basisvoorzieningen voor de veiligheidscijfers. Dit aspect hebben we in ons onderzoek de nodige aandacht gegeven. Daaruit blijkt dat kwantitatieve gegevens niet voorhanden zijn. Daarom zien wij geen toegevoegde waarde in nader onderzoek.

Het Kbb stelt over de governance van de ICT dat in het nieuwe bestel zeer duidelijk moet zijn wie waarvoor verantwoordelijk is. Het Kbb geeft aan dat de aanbevelingen in ons rapport in dit verband nog onvoldoende duidelijkheid bieden. In onze aanbevelingen doen we een aantal concrete suggesties voor de IT-governance in het nieuwe bestel. We beschouwen het als een taak van de minister om dit op basis van ons rapport verder uit te werken.

De Raad van Korpschefs

De RKC constateert dat de ICT bij de politie gecompliceerd is. Deze constatering delen wij. In ons rapport geven we ook aan dat de politie in het verleden initiatieven heeft ontplooid om tot meer eenvormigheid te komen. We onderstrepen echter ons oordeel dat deze initiatieven nog onvoldoende resultaten hebben opgeleverd.

Wij herkennen ons niet in de kanttekeningen die de RKC plaatst bij enkele van onze conclusies.

- Wat de kanttekening betreft dat we voorbij zouden zijn gegaan aan de verantwoordelijkheid van de korpsbeheerders, wijzen we onder andere op § 2.1 en § 2.2.1 van deel 1. Hierin besteden we uitvoerig aandacht aan de verantwoordelijkheid van de korpsbeheerders. We constateren daar dat de bestuurlijke grip onvoldoende is geweest, zij het dat er sinds 2009 verbeteringen zijn doorgevoerd.
- We blijven van mening dat het landelijk uitrollen van in de kern verouderde systemen geen platform biedt voor innovatie. De door de RKC genoemde mogelijkheid van innovatie in technische zin, zou in feite neerkomen op (gedeeltelijke) nieuwbouw. Hierdoor is er geen sprake meer van vernieuwing op basis van het bestaande platform voor de basisvoorzieningen.
- Wat de betrouwbaarheid van de politiecijfers betreft, concluderen wij niet dat de in de basisvoorzieningen vastgelegde gegevens onbetrouwbaar zijn. Wel hebben we aanwijzingen dat de gegevens onvolledig kunnen zijn, omdat bijvoorbeeld agenten een registratie in BVH trachten te vermijden. Hoewel moeilijk te kwantificeren, zijn er ook aanwijzingen dat de aanlevering van beleidsinformatie vanuit de basisvoorzieningen voor problemen heeft gezorgd (zie § 2.3.5).

Wij zien dan ook geen aanleiding om deze oordelen te herzien.

Verder vinden we dat de minister en de korpsleiding van het beoogde landelijke politiekorps het voortouw moeten nemen om onze aanbevelingen verder uit te werken. Wij onderschrijven de visie van de RKC dat een heldere verantwoordelijkheidsverdeling binnen het beoogde nieuwe politiebestedel daarbij cruciaal is.

Tot slot wijzen we wat de gebruiksvriendelijkheid van de basisvoorzieningen betreft op onze aanbevelingen om de werkprocessen en de *agent* centraal te stellen en de werkvloer te betrekken bij het vernieuwingsproces van de basisvoorzieningen.

OVERZICHT CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

§	Conclusies	Aanbevelingen	Voor wie
2.1	De besluitvorming over de invoering van de basisvoorzieningen is niet adequaat verlopen. De keuze voor bestaande systemen als basis voor BVH en BVO is nauwelijks onderbouwd: alternatieven zijn niet transparant afgewogen, integrale kosten-batenanalyses (<i>business cases</i>) zijn niet gemaakt en risico's zijn onvoldoende in beeld gebracht en/of beheerst. Korpsen hebben op eigen initiatief naar alternatieven gezocht en deze her en der ook in gebruik genomen.	<p>Stel landelijke uniforme kaders vast voor de besluitvorming over ICT-projecten, met onder andere vergelijkingen van alternatieve systemen en kosten-batenanalyses als verplichte elementen.</p> <hr/> <p>Organiseer via de landelijk CIO dat de hand wordt gehouden aan landelijke kaders en prioriteiten en perk mogelijkheden voor ongeleide initiatieven in.</p> <hr/> <p>Investeer in deskundigheid op het terrein van projectmanagement en opstellen <i>business cases</i>.</p>	<p>Minister VenJ en kwartiermaker/korpschef landelijk politiekorps</p> <hr/> <p>VtsPN en stuur-/projectgroepen</p>
	De besluitvorming over de basisvoorzieningen stond onder (externe) druk, waar de politie moeilijk mee om kan gaan.	Werk op basis van een heldere strategische koers, waardoor tegenwicht geboden kan worden aan externe druk. Hou regie door interne verdeeldheid tegen te gaan, te communiceren met de omgeving en via de landelijk CIO heldere prioriteiten te stellen.	Minister VenJ en kwartiermaker/korpschef landelijk politiekorps
	De landelijke stuurgroepen en de directie van vtsPN hebben onvoldoende gecommuniceerd over de minder dan verwachte functionaliteit en gebruiksvriendelijkheid van de basisvoorzieningen en over de daarmee samenhangende risico's.	Versterk risicomanagement en zorg voor meer communicatie over (de beheersing van) projectrisico's naar management en bestuurlijk verantwoordelijken.	VtsPN en stuur-/projectgroepen

§	Conclusies	Aanbevelingen	Voor wie
2.2.1	De organisatie ICT bij de politie is ingewikkeld, mede door regionale autonomie en het grote aantal actoren. De bestuurlijke verantwoordelijkheid van de gezamenlijke korpsbeheerders voor de inrichting van de ICT en als bestuur van vtsPN is nauwelijks te dragen. De korpschefs hebben te weinig initiatieven ontplooid om eerst werkprocessen te harmoniseren om de functionaliteit, de implementatie en het gebruik van de basisvoorzieningen doelmatiger te maken. Bovendien hebben de korpschefs de kosten van de invoering van de basisvoorzieningen in hun korpsen onvoldoende inzichtelijk gemaakt.	<p>Vereenvoudig de organisatie en aansturing van de ICT bij de politie en zorg voor een heldere afbakening van taken en verantwoordelijkheden rond de ICT in het beoogde nieuwe politiebestedel.</p> <p>Maak de korpschef van het beoogde landelijke korps verantwoordelijk voor de ICT bij de politie en vtsPN, respectievelijk PDC.</p> <p>Betrek de ontwikkeling in de ICT bij de politie bij de aangekondigde halfjaarlijkse rapportages aan de Tweede Kamer over de voortgang in de vorming en opbouw van de nationale politie.</p>	Minister VenJ
		Benut de voorgenomen hervorming van het politiebestedel om ook ongewenste culturele aspecten aan te pakken. Houd bij benoemingen van leidinggevenden rekening met de gewenste cultuur en wijs op de voorbeeldrol van leidinggevenden.	Minister VenJ en kwartiermaker/korpschef landelijk politiekorps
	Een landelijk CIO is aangesteld, maar zijn mandaat ten aanzien van de aanbodorganisatie en het ICT-budget is beperkt.	Breng de landelijke CIO onder in de korpsleiding en versterk op die manier zijn formele positie ten aanzien van het ICT-budget en de aansturing van de aanbodorganisatie.	Kwartiermaker/korpschef landelijk politiekorps
	De directie van vtsPN is er onvoldoende in geslaagd om een gezonde ICT-organisatie in te richten en professioneel in te spelen op de diverse vraag.	Versterk de financiële sturing door centraal prioriteiten te stellen in ICT-projecten, -systemen en -voorzieningen. Zorg voor een uniforme registratie van ICT-kosten en vereenvoudig de financiering van de basisdienstverlening door de bekostiging centraal te regelen en niet via doorbelastingen aan de korpsonderdelen.	
		Communiceer regelmatig met gebruikers over wat zij wel en wat zij niet mogen verwachten en bereid medewerkers voldoende voor op wat van hen verwacht wordt.	

§	Conclusies	Aanbevelingen	Voor wie
2.2.2	De vormgeving van de basisvoorziening is niet toekomstvast, waardoor opnieuw discussie gevoerd moet worden over de inrichting van de basisvoorzieningen.	Leg de regie op het strategievormingsproces ten aanzien van de informatie- en ICT-strategie in handen van de landelijke CIO.	Kwartiermaker/korpschef landelijk politiekorps
	Het proces van strategievorming is gebrekkig en teveel gericht op het «hoe» en niet op het «wat». Ketenpartners en werkvloer komen te weinig tot uitdrukking.	Houd bij de strategievorming de volgorde aan van organisatiestrategie, informatiestrategie en dan pas ICT-strategie.	
	Het plan van aanpak, zoals geschetst door het Kbb in maart 2011, lijkt te ambitieus in relatie tot wat de afgelopen jaren is gepresteerd. Aan randvoorwaarden voor het realiseren van het plan van aanpak is niet voldaan.	Ontwikkel een plan van aanpak voor de komende jaren met een duidelijke prioritering. Geef voorrang aan het creëren van noodzakelijke randvoorwaarden om het plan te kunnen realiseren.	
2.2.3	Architectuurdocumenten hebben in de praktijk geen belangrijke rol gespeeld als kader voor de besluitvorming over en uitvoering van ICT-projecten bij vtsPN.	Stel architectuurprincipes vast en sluit daarbij zoveel mogelijk aan op de werkprocessen, de ketenpartners en algemene overheidsstandaarden op ICT-terrein.	Kwartiermaker/korpschef landelijk politiekorps en landelijk CIO
	Co-creatie kan een goede basis zijn om op decentraal niveau te experimenteren, maar daarbij is centrale regie nodig ter voorkoming van ongeleide projecten.	Handhaaf architectuurprincipes, maar houd binnen die principes ruimte voor innovatie en (decentrale) experimenteer mogelijkheden en stuur daarop om ongeleide projecten te voorkomen.	
2.2.4	De inrichting van de verzorgingsgebieden van vtsPN is verschillend. Dat maakt het ICT-beheer kwetsbaar en inefficiënt.	Zet de overgang van zeven verzorgingsgebieden naar één centraal verzorgingsgebied door.	Kwartiermaker/korpschef landelijk politiekorps, landelijk CIO en vtsPN
	De structuur en consistente goede werking van de IT-governance bij vtsPN heeft verbetering.	Stel een verbeterplan voor de IT-governance bij vtsPN op.	Landelijk CIO en vtsPN
	Het waarborgen van de duurzaamheid van verbeteringen in de IT-governance is een belangrijk aandachtspunt.	Waarborg verbeteringen door in een dekkende planning periodieke audits uit te (laten) voeren en zorg voor een structuur om de opvolging van aanbevelingen te bewaken.	
2.2.5	De jaarverslagen van de Nederlandse politie en vtsPN geven geen systematisch en compleet beeld van de risico's en knelpunten rond de ICT bij de politie.	Neem in de (bedrijfsvoeringsparagrafen van de) jaarverslagen een systematisch en compleet beeld op van risico's en knelpunten in de informatievoorziening en ICT, inclusief de getroffen beheersmaatregelen.	Kwartiermaker/korpschef landelijk politiekorps en vtsPN

§	Conclusies	Aanbevelingen	Voor wie
2.2.6	Het toezicht vanuit het ministerie schoot tekort en was teveel op afstand.	<p>Geef in het nieuwe politiebestedel een heldere en complete invulling aan de ministeriële verantwoordelijkheid, in het bijzonder voor het toezicht op de politie.</p> <hr/> <p>Versterk de capaciteit en deskundigheid bij het ministerie om taken en rol binnen het nieuwe politiebestedel waar te kunnen maken.</p> <hr/> <p>Bouw bij het ministerie een krachtige toezichtorganisatie op.</p> <hr/> <p>Positioneer het toezicht op (de ICT bij) de politie onafhankelijk van DG Veiligheid.</p> <hr/> <p>Overweeg de instelling van een Audit Committee voor de nieuwe politieorganisatie.</p>	Minister VenJ
2.3	De werkprocessen zijn onvoldoende geharmoniseerd, de gebruiksvriendelijkheid van de basisvoorzieningen scoort matig en de administratieve belasting is hoog.	<p>Harmoniseer en standaardiseer met prioriteit de werkprocessen en werk eerst de plannen uit ter beperking van onnodige administratieve lasten en vereenvoudiging van regels, alvorens functionele wensen voor de vernieuwing van de basisvoorzieningen te formuleren. Zorg vooraf voor heldere en vastgestelde strategische en architectuurkaders.</p> <hr/> <p>Stel de werkprocessen en de agent centraal. Betrek de werkvloer bij het vernieuwingsproces.</p> <hr/> <p>Er zijn verschillende versies van de basisvoorzieningen geïnstalleerd en belangrijke koppelingen tussen de basisvoorzieningen zijn niet geleverd. De technische infrastructuur in de verzorgingsgebieden van vtsPN is onvoldoende gestandaardiseerd.</p> <hr/> <p>Zorg dat alle basisvoorzieningen landelijk geïnstalleerd kunnen worden en tref daarvoor de nodige voorzieningen in de infrastructuur.</p> <hr/> <p>Houd de huidige basisvoorzieningen operationeel zolang gewerkt wordt aan de vernieuwing. Voer wel kleine wijzigingen door die de gebruiksvriendelijkheid snel kunnen verbeteren (<i>quick wins</i>).</p> <hr/> <p>Het gebruik van de basisvoorzieningen is nog onvoldoende, onder andere door gebruik van alternatieve systemen.</p> <hr/> <p>Blijf sturen op (correct) gebruik van de huidige basisvoorzieningen, zolang deze operationeel zijn.</p> <hr/> <p>Gebruikers worden onvoldoende betrokken bij het ontwikkelen van de basisvoorzieningen.</p> <hr/> <p>Zorg voor een reëel verwachtingspatroon door de werkvloer beter te informeren over de plannen rond de basisvoorzieningen.</p>	Kwartiermaker/korpschef landelijk politiekorps, landelijk CIO en vtsPN

Uit de reactie van de minister van VenJ (zie § 3.1.1) blijkt dat de minister alle aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer overneemt en zal uitwerken in zijn plan van aanpak voor de vernieuwing van de ICT bij de politie.

DEEL 2: ONDERZOEKSBEVINDINGEN

1 INLEIDING

Naar wens van de Tweede Kamer heeft de minister van Veiligheid en Justitie (VenJ) de Algemene Rekenkamer op 16 november 2010 verzocht een onderzoek te doen naar de ICT bij de politie, in het bijzonder de BVH en vtsPN. Wij hebben de minister op 23 november 2010 laten weten zijn verzoek om een onderzoek te honoreren (Algemene Rekenkamer, 2010).

In de inleiding van deel 1 lichten we het onderwerp van onderzoek en de onderzoeksopzet toe. Hieronder staan we kort stil bij de actuele ontwikkelingen in het politiebestedel.

1.1 Achtergrond: actuele ontwikkelingen politiebestedel

Dit onderzoek naar de ICT bij de politie speelt tegen de achtergrond van belangrijke aanpassingen in het politiebestedel. Met een brief van 14 december 2010 heeft de minister van VenJ (2010) de Tweede Kamer hierover geïnformeerd. De brief bevat zijn uitwerking op hoofdlijnen van de afspraken in het regeerakkoord van het kabinet-Rutte/Verhagen om tot een nationale politie te komen. Hij zal dit wettelijk regelen via een wijziging van een in 2006 bij de Tweede Kamer ingediend wetsvoorstel voor vaststelling van een nieuwe politiewet.

In zijn brief kondigt de minister aan dat er één landelijk politiekorps komt. De bestaande politiekorpsen en vtsPN zullen opgaan in dit landelijke korps. Het landelijk politiekorps wordt een rechtspersoon en de minister van VenJ zal verantwoordelijk zijn voor het beheer. Het landelijke korps zal bestaan uit tien regionale eenheden en één of meer landelijke eenheden die belast zijn met de uitvoering van de politietaak (zie bijlage 4). Daarnaast komen er één of meer ondersteunende diensten als onderdeel van het korps, die zorg dragen voor ondersteunende bedrijfsvoeringstaken van de politie, zoals ICT, inkoop, huisvesting en personeelszaken.

De minister wil binnen de kaders van de huidige Politiewet 1993 al zoveel mogelijk stappen maken en kondigt daarom zijn voornemen aan om met de korpsbeheerders transitieafspraken te maken. Deze afspraken zijn op 22 februari 2011 ondertekend en komen erop neer dat de minister op 1 mei 2011 de bestuurlijke zeggenschap over vtsPN overneemt van de korpsbeheerders van de regionale korpsen.

De minister heeft ook aangekondigd dat hij de bureaucratie bij de politie aan zal pakken. In januari 2011 heeft hij met het oog daarop het «Aanvalsplan Bureaucratie» gepresenteerd. In dat plan zet hij in op een reductie van de administratieve lasten. Over de ICT plaatst de minister wel een kanttekening bij de ambities uit het aanvalsplan. Sommige oplossingen vergen namelijk aanpassing of uitbreiding van de ICT-systemen van de politie, maar tegelijkertijd moet het technische fundament en de huidige werking van systemen worden verbeterd en vernieuwd. De minister noemt de betrouwbaarheid van de systemen voor de agenten cruciaal. Soms zal daarom continuïteit voorrang moeten hebben boven innovatie. Volgens de minister moeten beide trajecten, vermindering van de ICT-problematiek én de administratieve lasten, de komende jaren worden uitgevoerd binnen de bestaande personele en financiële middelen van de korpsen en de ICT-organisatie van de politie.

1.2 Leeswijzer

In dit deel van het rapport komen de bevindingen aan bod waarop we de antwoorden op de hoofdvragen van ons onderzoek baseren. In hoofdstuk 2 zullen we de besluitvorming rond de ontwikkeling en invoering van de basisvoorzieningen reconstrueren en analyseren. Onze bevindingen naar aanleiding van de tweede hoofdvraag komen aan bod in hoofdstuk 3 (stand van zaken IT-governance) en hoofdstuk 4 (stand van zaken basisvoorzieningen). In dit laatste hoofdstuk nemen we ook de uitkomsten op van het deelonderzoek naar de gebruiksvriendelijkheid en bruikbaarheid van de basisvoorzieningen, dat we extern hebben laten uitvoeren.

2 RECONSTRUCTIE BESLUITVORMING

Dit hoofdstuk geeft een beeld van de besluitvorming en de gang van zaken rond de ontwikkeling en invoering van de basisvoorzieningen van de politie. Om de ontwikkelingen rond de afzonderlijke Basisvoorzieningen Handhaving, Opsporing en Capaciteitsmanagement goed te kunnen plaatsen, is het van belang om inzicht te hebben in de voorgeschiedenis van deze ontwikkelingen. Ook het kader waarbinnen de basisvoorzieningen tot stand zijn gekomen behoeft een voorafgaande toelichting.

We besteden daarom eerst aandacht aan:

- de voorgeschiedenis van de basisvoorzieningen, waar onder de totstandkoming van de strategie «Wenkend Perspectief» die ten grondslag ligt aan de ontwikkeling van de basisvoorzieningen (§ 2.1);
- de aansturing en het toezicht op de ICT bij de politie (§ 2.2).

Vervolgens gaan we per basisvoorziening in op de knelpunten op het terrein van organisatie, planning, gebruik en kosten (§ 2.3 tot en met 2.5). Daarbij staan we stil bij de risico's die zijn onderkend bij de ontwikkeling en invoering en welke beheersmaatregelen zijn genomen. We gaan ook in op audits en andere onderzoeken, die zijn uitgevoerd met betrekking tot de invoering van de basisvoorzieningen.

In bijlage 2 hebben we een tijdslijn opgenomen, waarin we een chronologisch overzicht geven van relevante gebeurtenissen in de ontwikkeling en invoering van de basisvoorzieningen.

2.1 Voorgeschiedenis basisvoorzieningen

2.1.1 ICT-systemen na invoering regionaal politiebestedel 1993

Vóór 1993 bestond de politie-organisatie uit 148 gemeentelijke politiekorpsen en de Rijkspolitie. Voor een deel hadden deze politiekorpsen al eigen ICT-systemen in gebruik. Na de invoering van het regionaal bestel in 1993 en de vorming van 25 regiokorpsen en het KLPD (zie bijlage 4) hebben de korpsen gewerkt aan de uniformering van hun ICT-systemen en -voorzieningen. Uit die periode stammen enkele ICT-systemen voor de basispolitiezorg (handhaving en opsporing). Voor de handhavingprocessen gebruikten negentien korpsen het Basis Processen Systeem (BPS), terwijl zes andere korpsen het systeem Xpol exploiteerden. De regio Haaglanden heeft in een later stadium een eigen systeem ontwikkeld: Genesys. Voor opsporingsdoeleinden waren de voornaamste systemen Octopus en het Recherche Basis Systeem (RBS).

2.1.2 Operatie «Bestek 2001–2005»

Eind vorige eeuw groeit het besef dat samenwerking tussen politiekorpsen wenselijk is om de ICT-systemen en -voorzieningen effectief en efficiënt te laten zijn en om informatiedeling te bevorderen. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) deelt deze visie en stelt op 22 november 1999 de Regieraad ICT Politie in met als doel om één samenhangende, robuuste en toekomstvast politieke informatiehouding te realiseren. Op voorstel van de Regieraad richt de minister van BZK in 2002 twee coöperaties op om praktische invulling te geven aan de landelijke samenwerking op het terrein van de ICT bij de politie:

- Coöperatie Informatiemanagement Politie U.A. (CIP)
- ICT Service Coöperatie Politie, Justitie en Veiligheid U.A. (ISC).

CIP richt zich op de vraagzijde en ISC op de aanbodzijde van de ICT (zie bijlage 5).

De Regieraad ICT stelt een Masterplan op en werkt deze vervolgens uit in het «Bestek 2001–2005 voor de vernieuwing van de informatiehuis-houding van de Nederlandse politie».¹⁷ Het Bestek vormt een strategie om tot een eenduidige informatiehuis-houding voor de Nederlandse politie te komen en onderscheidt een aantal actielijnen: besturing, versterking vraag- en aanbodzijde, homogenisering en vernieuwing infrastructuur. Deze actielijnen zijn ontleend aan de situatie van de ICT bij de politie eind jaren negentig, die zich kenmerkte door een grote diversiteit in platforms, systemen, personeelssamenstelling en personeelsbeleid, financiële ruimte en aansturing.

De Regieraad ICT zet in op een nieuw te ontwikkelen systeem voor de werkprocessen handhaving en opsporing dat in één keer ingevoerd zou moeten worden. Dit wordt ook wel aangeduid als een *big bang*-strategie. Tegelijkertijd ontstaat vanuit een aantal korpsen¹⁸ het initiatief om twee van de op dat moment dominante systemen voor de handhaving (Xpol en BPS) in één hand te brengen en daarmee ook de basis te leggen voor verdere gezamenlijke en stapsgewijze ontwikkeling. Deze korpsen richtten daartoe op 28 augustus 2001 de kostenmaatschap Npol op. Twijfels aan de aanpak van de Regieraad vormden hiervoor de voornaamste reden. Uiteindelijk neemt de Regieraad in oktober 2002 Npol over van de deelnemende korpsen.

Het Bestek 2001–2005 leunt sterk op het ontwikkelen van nieuwe ICT-systemen voor de werkprocessen van de politie, ook wel aangeduid als «suites». De Politie Suite Opsporing (PSO), waarmee Npol al was gestart onder de naam Hydra, wordt één van de voornaamste projecten van CIP en ISC. Rond 2001 waren er twee ICT-systemen in gebruik voor ondersteuning van het opsporingsproces: Octopus en het Recherche Basis Systeem (RBS). Van de twee biedt RBS volgens Npol het meeste perspectieven voor doorontwikkeling. Hydra (ook wel PSO1 genoemd) wordt ontwikkeld en vervolgens getest in korps Amsterdam-Amstelland. Hieruit blijkt dat het ontwikkelde systeem (nog) niet geschikt is om in gebruik te nemen. De Regieraad stelt vervolgens voor om over te gaan tot het ontwikkelen van een nieuw systeem dat wordt aangeduid als PSO2, terwijl een aantal korpsen juist wil proberen om PSO1 alsnog geschikt te maken. Uiteindelijk beslist de Regieraad medio 2004 om PSO1 definitief te stoppen en alles te zetten op het ontwikkelen en invoeren van PSO2. In november 2004 komen problemen naar voren bij de ontwikkeling van PSO2 en besluit de Regieraad om het project in de oorspronkelijke opzet stop te zetten en over te gaan op een stap-voor-stap-aanpak (plateau-planning). De overgang op een stap-voor-stap-aanpak legt de Regieraad ook vast in een herijking van het Bestek 2001–2005. Uiteindelijk slagen CIP en ISC er niet in PSO2 te realiseren, waardoor de Regieraad in 2005 het project stopzet. Het project PSO2 heeft dan circa € 26 miljoen gekost. De minister van BZK (2005a) informeert de Tweede Kamer over dit besluit op 1 juni 2005.

Onderzoeken naar problemen Bestekoperatie 2001–2005

In 2003 publiceren wij een kritisch rapport over ICT bij de politie.¹⁹ We concluderen daarin onder meer dat de complexe bestuurlijke relaties niet bevorderlijk zijn voor een daadkrachtige uitvoering van het Bestek 2001–2005. Verder geven we aan dat het draagvlak voor het Bestek 2001–2005 wordt ondermijnd als concrete resultaten voor de agent op straat uitblijven, terwijl hoge verwachtingen zijn gewekt, namelijk dat

¹⁷ Regieraad ICT Politie (2001).

¹⁸ Amsterdam-Amstelland, Flevoland, Fryslân, KLPD, Groningen, Limburg-Zuid en Rotterdam-Rijnmond.

¹⁹ Algemene Rekenkamer (2003).

resultaten in 2005 bereikt worden.

In een vervolg op het onderzoek uit 2003 constateren we in 2005 dat de aansturing van ICT bij de politie niet veel verbeterd is en dat onze conclusies uit 2003 nog onverminderd van kracht zijn.²⁰

Begin 2005 is door een extern bureau onderzoek gedaan naar het falen van PSO2. Faalfactoren die naar voren komen zijn: gebrek aan sturing en betrokkenheid vanuit het politieveld, de *big bang*-aanpak, gebrekkige aansturing van projecten (aanbod- en vraagscheiding binnen projecten heeft niet goed uitgewerkt) en onvolkomenheden in de technologische opzet van PSO2.

Het externe onderzoeksbureau doet een aantal aanbevelingen voor de besturing van ICT en ICT-projecten bij de politie, waaronder het instellen van projectgroepen, waarin deskundigen vanuit de korpsen, zoals Chief Information Officers (CIO's), een rol hebben en vraag en aanbod gezamenlijk optrekken. De korpschefs zouden volledig medeverantwoordelijk moeten worden voor de ontwikkeling en het beheer van de ICT bij de politie.

De voorstellen van dit externe rapport leiden tot een ICT-besturingsmodel dat later ook als basis dient voor de invoering van de basisvoorzieningen.

2.1.3 Samenwerkingsvoorziening en samenwerkingsafspraken

Uit de notulen van de Regieraad en later de notulen van het Kbb komt naar voren dat de ICT-portefeuille als lastig wordt ervaren.

Met ingang van 1 mei 2005 ontslaat de minister van BZK de leden van de Regieraad van hun taken en gaat het dagelijks bestuur van het Korpsbeheerdersberaad (Kbb) fungeren als Regieraad ICT Politie. De nieuwe Regieraad is gelijktijdig de Raad van Toezicht CIP én ISC en op het ICT-dossier de gesprekspartner van de minister.

Vanaf eind 2004 is het Ministerie van BZK bezig met het opstellen van een wetsvoorstel voor de invoering van een nationale politie. Het wetsvoorstel kan niet op steun rekenen van de korpsbeheerders en niet van de korpschefs, zo blijkt uit de notulen van het Kbb en de Raad van Hoofddcommissarissen (RHC) en uit de gesprekken die wij hebben gevoerd met korpsbeheerders en korpschefs. Overigens bespreken de korpsbeheerders de optie om de verantwoordelijkheid voor de ICT van de politie wel bij de Minister van BZK neer te leggen. De minister overweegt dit, maar reageert hier afwijzend op, omdat dit een inbreuk zou zijn op het overigens decentrale karakter van het beheer van de politie. De korpsbeheerders nemen vervolgens het initiatief om op basis van de wettelijke mogelijkheid die is gecreëerd met het aanpassen van de Politiewet 1993 (artikelen 47 en 47a²¹), een voorziening tot samenwerking op het gebied van ICT met elkaar aan te gaan. In oktober 2005 besluiten de korpsbeheerders tot beheersmatige samenwerking in vtsPN. In eerste instantie richt vtsPN zich op samenwerking op het gebied van ICT. De korpsen dragen hun ICT-beheerstaken over aan vtsPN ten behoeve van een doelmatig ICT-beheer. Daarbij is het uitgangspunt dat de taken van de ICT-vraagorganisatie (CIP) en de aanbodorganisatie (ISC) worden ondergebracht in vtsPN (zie § 2.3.3).

De minister van BZK (2006) gaat akkoord met het initiatief van de korpsbeheerders, maar benadrukt in zijn brief aan de Tweede Kamer dat het kabinet, zoals weergegeven in het kabinetsstandpunt op het rapport van de Stuurgroep Evaluatie Politieorganisatie (2005), ingrijpend

²⁰ Algemene Rekenkamer (2005).

²¹ Wet van 28 april 2005 tot wijziging van de Politiewet 1993 in verband met het stellen van regels voor het treffen van samenwerkingsvoorzieningen op initiatief van korpsbeheerders en voor de informatie- en communicatievoorzieningen van de politie; Staatsblad 2005, 242.

maatregelen voorziet om de organisatie van de politie aan te passen en dit als een tussentijdse oplossing ziet.

Voordat het wetsvoorstel nationale politie echter behandeld kan worden in de Tweede Kamer valt het kabinet. Bij de onderhandelingen over het regeerakkoord voor het latere kabinet-Balkenende IV begin 2007 is afgesproken het wetsvoorstel aan te houden. In overleg met het Kbb is afgesproken dat de politie zelf serieuze stappen zou zetten voor het versterken van de samenwerking, met name door het centraliseren van de ICT en andere onderdelen van de bedrijfsvoering (via vtsPN). Indien de samenwerking tussen de korpsen onvoldoende zou slagen, zou de behandeling van het wetsvoorstel worden voortgezet.

Het beleidsprogramma van het kabinet resulteert op 1 juni 2007 in negentien samenwerkingsafspraken tussen de ministers van BZK (2007) en Justitie en de korpsbeheerders²², waarvan een aantal afspraken specifiek is gericht op ICT, zoals het invoeren van de basisvoorzieningen (zie kader).

Samenwerkingsafspraken, onderdeel basisvoorzieningen

«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 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 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 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.»

De Tweede Kamer (2007 en 2007a) geeft bij verschillende gelegenheden aan belang te hechten aan een eenduidige landelijke informatiehuishouding bij de politie. Daarnaast benadrukt de Tweede Kamer ook het belang van reductie van administratieve lasten op onder andere urenverantwoording en van het denken in concernbelangen in tegenstelling tot korpsbelangen. Bij de behandeling van de samenwerkingsafspraken twijfelt de Tweede Kamer over de neergelegde ambitie en vraagt om een onafhankelijke toets op het realiseren van de samenwerkingsafspraken. In opdracht van de minister van BZK heeft de IOOV het realiseren van de samenwerkingsafspraken getoetst (zie § 2.2.3). De Algemene Rekenkamer (2008) heeft op verzoek van de minister een review toegepast op de onderzoeksmethode van de IOOV.

²² Samenwerkingsafspraken Politie 2008, 1 juni 2007.

2.1.4 «Wenkend Perspectief»

Het mislukken van het Bestek 2001–2005 en specifiek PSO2 heeft een grote invloed gehad op de verdere pogingen van de politie om een eenduidige landelijke informatievoorziening in te richten.

De portefeuillehouder ICT van de RHC en een aantal CIO's van de grotere korpsen vormen een initiatiefgroep «Wenkend Perspectief», waaruit het idee voortvloeit van een geleidelijke ontwikkeling van de ICT bij de politie door eerst te standaardiseren en te uniformeren om vervolgens te innoveren. Uiteindelijk schrijven de CIO's van het korps Amsterdam-Amstelland en van Brabant-Zuid-Oost, in afstemming met de initiatiefgroep, dit idee verder uit in het strategiedocument «Wenkend Perspectief», dat onder andere de basis legt voor het invoeren van de basisvoorzieningen.

Wenkend Perspectief gaat als strategie uit van stapsgewijze vernieuwing en verbetering, op basis van bestaande voorzieningen. Wenkend Perspectief noemt een aantal concrete acties, waaronder het invoeren van een basisvoorziening handhaving en opsporing (BVH en BVO), inclusief de versie van de database of programmatuur die daarbij gebruikt moet worden. De keuze voor de onderliggende systemen voor de basisvoorzieningen handhaving en opsporing is nauwelijks onderbouwd.

De planning waarlangs Wenkend Perspectief wil uniformeren, moderniseren en innoveren is globaal. De bedoeling is dat vtsPN, na goedkeuring van de strategie, de opdracht krijgt het model door te rekenen en met een ambitieuze, haalbare planning te komen die rekening houdt met de financiële positie en het absorptievermogen van de korpsen en de technische haalbaarheid. Aan de strategie om via harmonisatie van informatievoorzieningen geld vrij te maken voor innovatie, lag dus bij het verschijnen van Wenkend Perspectief nog geen business case²³ ten grondslag. Een analyse van de betekenis van de keuze voor bestaande voorzieningen en de risico's daarvan voor een toekomstvast informatiehuisgevoel ontbreekt. Ook geeft Wenkend Perspectief geen beeld van hoe het invoeren van basisvoorzieningen zou moeten overgaan in een innovatiestrategie op lange termijn.

De RHC heeft Wenkend Perspectief goedgekeurd als richtinggevend document op 21 maart 2006, de Regieraad ICT Politie op 26 juni 2006 en het Algemeen Bestuur van vtsPN op 10 februari 2007.

Draagvlak Wenkend Perspectief

De RHC en het Kbb steunden Wenkend Perspectief als route om uit de impasse te komen die was ontstaan na het mislukken van het Bestek 2001–2005. Uit de notulen van de RHC en het bestuur van vtsPN blijkt wel dat de korpschefs en korpsbeheerders kanttekeningen plaatsen bij het ontbreken van een concrete uitwerking in deelprojecten en van inzicht in de financiële gevolgen.

De directeur-generaal Openbare Orde en Veiligheid (DG OOV) heeft in het bestuur van vtsPN een reactie gegeven op Wenkend Perspectief. Het ministerie ondersteunt de lijn van het stapsgewijs ontwikkelen en innoveren, maar heeft wel kritiek op het ontbreken van aandacht voor de internationale dimensie en de ketenpartners van de politie. Verder bevat Wenkend Perspectief geen bestedingsplan, dus veel moet nog uitgewerkt worden in aan het bestuur voor te leggen jaarplannen.

²³ In een business case horen de te verwachten baten en lasten van een project op zodanige wijze zichtbaar gemaakt te zijn dat een verantwoord besluit over het al of niet uitvoeren of voortzetten van een project genomen kan worden.

Ook de directeur van ISC heeft gereageerd op het concept van Wenkend Perspectief in een brief van 25 januari 2006 aan de portefeuillehouder ICT van de RHC, die tevens voorzitter was van de initiatiefgroep Wenken Perspectief. Hij wijst op een aantal risico's van het invoeren van Wenkend Perspectief, bijvoorbeeld op de noodzaak van leiderschap om de uniformerings- en standaardisatievoornemens van Wenkend Perspectief te kunnen realiseren en de aandacht die hierbij nodig is voor het managen van verwachtingen. Daarnaast wijst hij op onduidelijkheden over de huidige en toekomstige functionele vraag van de politie en over de functionele vraag van ketenpartners. Verder wijst de directeur ISC op het risico dat het opschonen van de achterkant (de veelheid aan applicaties die de korpsen gebruiken en veelal in beheer zijn bij ISC) onvoldoende in beeld blijft met het risico dat «we de spaghetti niet meer beheersbaar kunnen houden». De directeur ISC krijgt geen reactie op zijn brief.

ISC (2006) brengt vervolgens op 14 mei 2006 een analyse uit van de impact van Wenkend Perspectief op ISC. De analyse geeft aan dat Wenkend Perspectief een bijzondere vorm van vraagarticulatie is, omdat de vraag niet in de vorm van functionaliteiten (het «wat») is geformuleerd, maar veelal in de vorm van concrete technische producten of diensten (het «hoe»). Normaal gesproken zou dat laatste gedaan worden door de leverancier (de aanbodorganisatie), die over de technische expertise zou moeten beschikken. Verder geeft ISC aan dat er een duidelijke afhankelijkheid is tussen de uitrol van de landelijke basisvoorzieningen en de concentratie- en consolidatietrajecten²⁴ in de verzorgingsgebieden van vtsPN (zie § 3.2.1), waardoor afstemming nodig is. ISC geeft aan dat deze trajecten niet binnen zeer korte termijn gerealiseerd zullen zijn en dat pas vanaf 1 januari 2008 de verzorgingsgebieden volledig landelijk uniform zullen zijn ingericht. De uitrol van BVH en BVO zou volgens ISC in bepaalde regio's niet vóór 1 januari 2007 en misschien zelfs niet vóór 1 januari 2008 kunnen beginnen zonder significante extra kosten en inspanningen. ISC stelt daarbij duidelijk vast dat de tijdsplanning in Wenkend Perspectief «in zijn volle omvang met de geschetste doorlooptijd niet realistisch is.» ISC geeft met klem aan dat landelijke aansturing is vereist en dat er geen decentrale varianten van de basisvoorziening handhaving en opsporing mogen worden toegestaan. Uit onderzoek van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV 2010) en onze huidige bevindingen is het duidelijk dat er uiteindelijk sprake is van 26 decentrale varianten van BVH en zes regionale varianten (per verzorgingsgebied) van BVO (zie verder § 2.3 en § 2.4). De impactanalyse van ISC is in mei 2006 gepresenteerd voor de Board²⁵ ICT van de RHC. Zonder nadere maatregelen is deze voor kennisgeving aangenomen en terugverwezen naar ISC voor het beheersen van de geschetste risico's. De Board ICT trekt uit de impactanalyse geen conclusies voor de gekozen richting in Wenkend Perspectief. De impactanalyse is niet voorgelegd aan de RHC en het Kbb.

2.2 Aansturing en toezicht ICT politie

2.2.1 Aansturing ICT politie door Kbb en RHC/RKC

Rol korpsbeheerders en korpschefs

Zoals aangegeven in § 2.1.3 zijn de korpsbeheerders bestuurlijk verantwoordelijk voor de aansturing van de ICT bij de politie. Hoewel de korpsbeheerders geen voorstander waren van het idee van een nationaal beheerde politie, hebben ze er wel bij de minister op aangedrongen om de verantwoordelijkheid te nemen voor de ICT van de politie. De

²⁴ De concentratie- en consolidatie (C&C) trajecten beogen de inrichting van de verzorgingsgebieden te structureren, als basis voor de introductie van nieuwe systemen.

²⁵ Een board is een vergadering van enkele leden van de RHC/RKC op een deelterrein.

korpsbeheerder van de regio Haaglanden heeft hier in 2004 in een brief op aangedrongen en de commissie-Leemhuis-Stout heeft hier in 2005 ook aan gerefereerd. Het punt komt ook diverse malen terug in de vergaderingen van het algemeen bestuur van vtsPN.

In de notulen van het bestuur van vtsPN hebben wij passages aange- troffen die erop wijzen dat het dagelijks en algemeen bestuur van vtsPN zelf twijfelden aan de mate waarin zij «in control» waren: «op grond van de stukken is het moeilijk besluitvorming te laten plaatsvinden», «we weten niet waar we ja of nee tegen zeggen» en «besluit op besluit wordt genomen waarbij het bestuur niet meer weet waar het over gaat». De korpsbeheerders achten de kwaliteit van de aangeleverde stukken onder de maat en er is een groot gebrek aan transparantie en overzicht over lopende ICT-projecten.

De korpschefs hebben ten aanzien van vtsPN vooral een adviserende rol. De RHC/RKC adviseerde bijvoorbeeld over de begrotingen, (ICT)- jaarplannen en andere strategische documenten van vtsPN (zie ook § 3.2.1). Blijkens de notulen van het dagelijks bestuur van vtsPN van 5 september 2007, constateert het bestuur teleurgesteld dat de adviezen vaak negatief zijn. Vervolgens wordt gesuggereerd dat de korpschefs «beter betrokken moeten worden»; dan zal verbetering volgen. Men vindt dit «geen manier van werken».

Autonomie korpsen

Om Wenkend Perspectief en de basisvoorzieningen binnen de korpsen geïmplementeerd te krijgen was commitment van de korpsbeheerders en korpschefs van groot belang. Vanuit Kbb en RHC/RKC was het echter lastig om dit commitment te «organiseren», omdat Kbb en RHC/RKC geen formele status hebben. Het is geen vanzelfsprekendheid dat centraal gemaakte afspraken ook daadwerkelijk worden nagekomen op korps- niveau.

Dit speelde bijvoorbeeld bij het uniformeren van werkprocessen tussen de korpsen, een proces om de invoering van de basisvoorzieningen mogelijk te maken. De grote diversiteit in de werkprocessen droeg niet bij aan een soepele invoering van de basisvoorzieningen in de verschillende korpsen en leidden tot korps specifieke oplossingen. In verschillende vergade- ringen van de RHC/RKC komt het punt van de noodzakelijke uniformering van de werkprocessen aan de orde, maar concrete afspraken hierover blijven uit.

Ook het Kbb heeft ervaren dat de autonomie van korpsen een hindernis kan zijn. Het Kbb constateert over weinig machtsmiddelen te beschikken om als collectief medewerking van korpsen af te dwingen, bijvoorbeeld als het gaat om het realiseren van de samenwerkingsafspraken met de ministers. De autonomie van de korpsen ziet het Kbb ook terug in het blijven maken van eigen afspraken met vtsPN, ofschoon dat niet de bedoeling is. Diverse malen is in het Kbb gesproken over de afsluiting van convenanten met de korpsen om hen aan gemaakte afspraken te binden, maar daar is het nooit van gekomen.

Cultuur

Uit de interviews die wij in het kader van ons onderzoek hebben gehouden is af te leiden dat de ingewikkelde verantwoordelijkheidsver- deling rond de ICT bij de politie heeft bijgedragen aan een «wij-zij»- cultuur in verschillende relaties: tussen RHC/RKC en Kbb, tussen RHC/RKC

en vtsPN en tussen minister en Kbb en RHC/RKC. Zo voelden de korpschefs zich buitenspel staan in het overleg over de samenwerkingsafspraken dat tussen het Kbb en de ministers plaatsvond. Sommige korpsbeheerders zijn van oordeel dat de korpschefs zich teveel op afstand hebben geplaatst ten opzichte van vtsPN en nadrukkelijker verantwoordelijkheid hadden kunnen nemen voor de ICT en voor vtsPN, hoewel zij geen deel uitmaakten van het bestuur van vtsPN.

Uit de door ons gehouden interviews komt ook naar voren dat ICT binnen de RHC/RKC en het Kbb een onderwerp was waar weinigen affiniteit mee hadden. De bemoeienis op dit terrein liet men in de RHC/RKC over aan de portefeuillehouder, aan boardleden en aan de voorzitters van de stuurgroepen voor de basisvoorzieningen. In het Kbb was er tot 2009 één korpsbeheerder die zich intensief, als portefeuillehouder, bemoeide met de invoering van de basisvoorzieningen. De andere korpsbeheerders lieten deze lastige, technische portefeuille aan hem over en vertrouwden op zijn oordeel. In 2009 is de portefeuille in handen gekomen van twee andere korpsbeheerders. Eén van hen richtte zich op de ICT en de ander op overige vtsPN aangelegenheden, zoals de bedrijfsvoering.

2.2.2 Voorziening tot samenwerking Politie Nederland

Oprichting vtsPN

Op 1 januari 2006 is het Project Vts Politie Nederland gestart met als doel oprichting van vtsPN per 1 juli 2006. De stuurgroep voor de oprichting van vtsPN, verantwoordelijk voor het behalen van de projectdoelstelling, bestaat uit de portefeuillehouder ICT van het dagelijks bestuur Kbb, DG OOV en de voorzitter van de RHC. Algemeen projectleider is de portefeuillehouder ICT van de RHC.

De stuurgroep streeft ernaar op 1 juli 2006 vtsPN formeel op te kunnen richten. Relevante besluiten die genomen moeten worden betreffen het beoogde besturingsmodel, het instellingsbesluit, het benoemen van de directie en het ontwerpen van de organisatiestructuur.

De stuurgroep, gesteund door de korpsbeheerders en korpschefs, stelt voor om het bestuur van vtsPN te laten vormen door een College van korpsbeheerders en korpschefs. De minister van BZK vindt dit model te complex en daarom besluit het korpsbeheerdersberaad dat het bestuur van vtsPN door hen gevormd wordt. De positie van de korpschefs in de formele besluitvorming over ICT is daarmee dus niet geborgd. Voor een verdere beschrijving van de organisatie en het sturingsmodel verwijzen we naar § 3.2.1 en bijlage 6.

Vanaf de start van vtsPN in 2006 tot 2010 had vtsPN een tweehoofdige directie met een algemeen directeur en een plaatsvervangend algemeen directeur. Volgens het directiestatuut van juli 2006 had de plaatsvervangend directeur de verantwoordelijkheid voor de organisatieonderdelen CIP en ISC. Daarmee had hij binnen de directie van vtsPN de primaire verantwoordelijkheid voor de ICT-portefeuille en feitelijk zeggenschap over het grootste deel van vtsPN. Voor een meer uitvoerige beschrijving van de aansturing van vtsPN verwijzen we naar § 3.2.1.

Aanvangspositie vtsPN

Omdat de stuurgroep vtsPN binnen een half jaar wilde oprichten, was er weinig tijd om de transitie van de losse organisaties CIP, ISC/ITO en NPI in goede banen te leiden. De stuurgroep besloot daarom om uit te gaan van

een «koude fusie» oftewel de organisaties als losse onderdelen onder te brengen in vtsPN, om daarna tot integratie over te gaan.

Al vóór de start van vtsPN was er sprake van een diversiteit in projecten en applicaties. De ICT-aanbodorganisatie ISC voert projecten uit in opdracht van CIP (landelijke ICT-projecten binnen het politiedomein), van politiekorpsen, van ministeries (BZK en Justitie), van andere veiligheidssectoren (onder andere brandweer en ambulancezorg) en eigen projecten als het uniformeren van de ICT-infrastructuur van de politie.

De Regieraad en een aantal korpsen vragen in 2003 en 2004 naar een totaaloverzicht van de ICT-projecten naar aanleiding van begrotings- en verantwoordingsstukken van CIP en ISC. Er is onvoldoende zicht op de activiteiten van CIP en ISC en voor wie die activiteiten worden uitgevoerd. De vraag om inzicht in lopende projecten, de planning daarvan en de verwachte kosten en baten is ook vanaf medio 2006 regelmatig aan de orde gesteld binnen het bestuur van vtsPN en door individuele korpsen. Zo is een focuslijst opgesteld van projecten uit Wenkend Perspectief die prioriteit moeten krijgen. Geheel Wenkend Perspectief uitvoeren wordt namelijk als te ambitieus gezien. In een extern onderzoek naar het mislukken van PSO2 is geconstateerd dat een overkoepelende projectenportfolio ontbreekt en is aanbevolen om een dergelijke portfolio op te stellen.

Waar Wenkend Perspectief in feite de bundeling van vraag voor vtsPN zou moeten betekenen, blijkt dat in de praktijk vanuit de korpsen en de ministeries nog steeds veel additionele vraag komt. VtsPN voelt zich niet in de positie om die vraag af te houden. Naast informatie over projecten willen de korpsbeheerders en de korpsen ook weten welke applicaties in beheer zijn bij vtsPN, gezien de stijgende kosten voor onderhoud en beheer van deze applicaties (zie ook § 3.2.1).

Bij de start van vtsPN was er ook al een diversiteit aan ICT-infrastructuur bij de Nederlandse politie. Tot de oprichting van ISC hadden alle korpsen nog hun eigen computercentra. Met de oprichting van ISC streefden de Regieraad ICT politie en de korpsen een concentratie en consolidatie van de diversiteit aan computercentra van de 26 korpsen na. Dit zou in drie fasen moeten gebeuren:

1. beheer van de computercentra van de 26 korpsen overnemen (2004–2006);
2. van 26 afzonderlijke beheeromgevingen overgaan naar zes regionale verzorgingsgebieden en één landelijk verzorgingsgebied (2004–2007);
3. van zeven verzorgingsgebieden overgaan naar één landelijke infrastructuur (2005–2008).

In de fase van de vorming van de verzorgingsgebieden (2003–2007) stuurden de korpsen de inrichting van deze gebieden aan. In de praktijk is gebleken dat bij de inrichting van de zes regionale verzorgingsgebieden (zie bijlage 7) de «erfenissen» aan apparatuur, platformen en applicaties van de korpscomputercentra tot belangrijke onderlinge verschillen in de inrichting hebben geleid, die ook doorwerken naar de installatie van de basisvoorzieningen.

2.2.3 Toezicht minister

Opzet van het toezicht

Het karakter van het politiebestedel bepaalt voor een belangrijk deel de mogelijkheden voor de verantwoordelijke ministers om toezicht te houden op de politie. Het bestel is regionaal georganiseerd, waarbij de korpsbeheerders afzonderlijk bestuurlijke verantwoordelijkheid dragen voor het beheer van de korpsen. De minister is als korpsbeheerder alleen verantwoordelijk voor het KLPD.

De mogelijkheden voor de ministers van BZK en Justitie (inmiddels VenJ) om de politie als geheel (eigenstandig) te sturen zijn dan ook beperkt. In een wetsvoorstel tot wijziging van de Politiewet 1993 van 2007 introduceerden de verantwoordelijke ministers van BZK en Justitie mogelijkheden tot verticale sturing ten aanzien van te stellen prioriteiten bij de ordehandhaving, maar ook tot prioriteitstelling in het beheer en de bedrijfsvoering van politiekorpsen. De minister van BZK kan regels stellen via (bijvoorbeeld projectgebonden) budgetten en via toezicht(interventies).

Krachtens de Politiewet 1993 heeft de minister van BZK toezichtinstrumenten, zoals goedkeuring van de begroting en het onder preventief toezicht stellen, tot zijn beschikking. De minister kan politiekorpsen onder preventief toezicht stellen, als hun begrotingen meerjarig niet in evenwicht komen. Politiekorpsen hebben dan toestemming nodig voor het aangaan van verplichtingen en het doen van uitgaven die niet in de begroting zijn opgenomen.

De aanwijzing, de aan een korpsbeheerder opgelegde verplichting iets te doen of laten, is het zwaarste instrument waar de minister over beschikt, immers een aanwijzing is een inbreuk op de beheersverantwoordelijkheid van de korpsbeheerders en daarmee in feite een inbreuk op het regionale bestel. Het ministerie – DG Veiligheid – geeft desgevraagd dan ook aan dat de minister nog nooit een aanwijzing heeft gegeven in relatie tot de ICT bij de politie. Het inzetten van de toezichtinstrumenten moet, aldus het ministerie, zorgvuldig worden afgewogen in de bestuurlijke context: de bestuurlijke verhoudingen tussen de minister en de korpsbeheerders.

In het Besluit samenwerkingsvoorzieningen politie zijn de voorzieningen geregeld voor samenwerkingsverbanden van de politie.²⁶ Op basis van onder meer de Politiewet draagt de minister ministeriële verantwoordelijkheid inzake samenwerkingsvoorzieningen voor het toezicht op en de toetsing van:

- het financieel beheer;
- het doelmatig en effectief beheer;
- een goede taakuitvoering van de samenwerkingsvoorzieningen, zoals vtsPN.

Om het toezicht verder in te vullen heeft de minister van BZK op 22 juni 2006 een Referentiekader VtS Politie Nederland vastgesteld met uitgangspunten voor de toetsing van de taakinfilling door vtsPN op een viertal aspecten:

- sturing op resultaten;
- doorwerking van de besluitvorming;
- borging van de belangen van ketenpartners;
- kwaliteit en doelmatigheid van de organisatie van Politie Nederland.

²⁶ Zie ook § 3.2.1

Wat betreft de ICT bij de politie is het van belang dat de minister al vóór de oprichting van vtsPN vertegenwoordigd was in de Regieraad ICT politie via een daartoe gemandateerde ambtenaar: de DG OOV. De Regieraad vormde daarnaast de Raad van Toezicht op de coöperaties CIP en ISC, die zijn opgegaan in vtsPN. Wat vtsPN betreft geldt dat de DG OOV (inmiddels DG Veiligheid), namens de minister, als korpsbeheerder KLPD en als adviseur van het bestuur, zitting heeft in het Algemeen Bestuur van vtsPN (zie ook § 3.2.1).

Naast een formele rol van de minister binnen het Kbb en het bestuur van vtsPN, beschikt de minister ook over andere beïnvloedingsmogelijkheden. Zo is er periodiek overleg met het dagelijks bestuur Kbb en is er periodiek overleg op ambtelijk niveau, onder meer over ICT-ontwikkelingen. De minister is daarnaast, vertegenwoordigd via zijn ambtenaren, als waarnemer aanwezig in het Algemeen en Dagelijks Bestuur van vtsPN en in de RKC (zie ook bijlage 6).

Invullen van de verantwoordelijkheden van de minister

Onder andere uit notulen van de Regieraad blijkt dat de DG OOV in de overleggen van de Regieraad kritische vragen stelt. Omtrent de eindfase van PSO2 zien we bijvoorbeeld dat de DG OOV een kritische houding aanneemt ten opzicht van de gepresenteerde voortgangsinformatie en aanstuurt op een beslissing over wel of niet doorgaan van het project. Desgevraagd heeft de DG OOV (inmiddels DG Veiligheid) aangegeven dat de positie van het ministerie in het bestuur van vtsPN anders is ingevuld en vooral is bepaald door het belang van het KLPD en niet zozeer door de verantwoordelijkheden van de minister voor het politiebestedel als geheel of voor vtsPN specifiek.

We constateren dat het ministerie het eerdergenoemde Referentiekader vtsPN niet als uitgangspunt voor het toezicht heeft genomen. Desgevraagd geeft de DG Veiligheid aan het toezicht op vtsPN vooral vanuit het begrotingstoezicht op de politiekorpsen te hebben uitgevoerd. Toezicht op de doelmatigheid en kwaliteit van de bedrijfsvoering van vtsPN is achterwege gebleven. Volgens de DG Veiligheid speelt hierbij een rol dat er geen directe geldstromen lopen van het ministerie naar vtsPN. Het Ministerie van BZK is echter een belangrijke opdrachtgever van vtsPN en vanuit die relatie vloeit er wel rechtstreeks geld vanuit de rijksbegroting naar vtsPN. Daarnaast constateren we dat er in de loop van 2008 binnen het bestuur van vtsPN wordt gesproken over problemen in de bedrijfsvoering van vtsPN, onder andere financiële problemen. De voorzitter van het dagelijks bestuur van vtsPN heeft over de bedrijfsvoering bij vtsPN op 20 april 2009 ook een brief gezonden aan de minister van BZK, waarin hij onder andere de financiële problemen bij vtsPN benoemt. Volgens het ministerie waren de financiële problemen bij vtsPN tot 2009 beheersbaar en in omvang beperkt. In 2009 ontstond echter een situatie dat zowel vtsPN als de helft van de politiekorpsen in financiële problemen raakten en er meer nadruk op het financieel toezicht kwam te liggen. Er zijn toen opdrachten gegeven aan de Rijksauditedienst om het toezicht op vtsPN en de korpsen te onderzoeken. In § 3.5 gaan we hier uitvoeriger op in.

Samenwerkingsafspraken en IOOV

De ICT bij de politie is van cruciaal belang voor de taakuitvoering van de politie en volgens het referentiekader vtsPN een onderdeel waarop het ministerie toe zou moeten zien. De ministers van BZK en Justitie hebben in 2007 Samenwerkingsafspraken gemaakt met de korpsbeheerders (zie eerder kader in § 2.1.3). In de samenwerkingsafspraken staan kwantitatieve doelstellingen opgenomen over het realiseren van de basisvoorzie-

ningen. De minister heeft het IOOV de opdracht gegeven om het realiseren van de samenwerkingsafspraken te toetsen. Het IOOV heeft dat gedaan in 2008 met als uitkomst dat de basisvoorzieningen conform de samenwerkingsafspraken naar verwachting eind 2009 ingevoerd zouden zijn. Er was op basis van dat rapport geen aanleiding voor de minister om te overwegen om het wetsvoorstel voor het invoeren van een nationale politie, zoals in het Regeerakkoord en de samenwerkingsafspraken was vastgelegd, in te dienen voor behandeling bij de Tweede Kamer. In 2010 heeft de IOOV opnieuw gekeken naar de realisatie van de samenwerkingsafspraken. Op verzoek van de minister en onder druk van de Tweede Kamer is daaraan de opdracht toegevoegd om te toetsen of de basisvoorzieningen ook daadwerkelijk gebruikt werden. Over het gebruik van de basisvoorzieningen waren geen bepalingen opgenomen in de samenwerkingsafspraken. De voorzitter en andere leden van de RKC hebben in gesprekken met ons aangegeven dat ze een dergelijke toets te vroeg vonden, omdat de basisvoorzieningen pas recent waren ingevoerd.

2.3 Invoering Basisvoorziening Handhaving

De ontwikkeling en invoering van de BVH vloeit voort uit Wenkend Perspectief (zie § 2.1.4). Uit Wenkend Perspectief wordt niet duidelijk waarom Xpol als basissysteem voor BVH is gekozen. Uit onze gesprekken met de auteurs van Wenkend Perspectief blijkt dat de keuze voor Xpol vooral een functionele en praktische keuze is geweest en niet zozeer een technische keuze. Op het moment van schrijven van Wenkend Perspectief (2005) waren drie basisprocessensystemen in gebruik bij de korpsen: Xpol, BPS en Genesys.

Genesys was het meest moderne en gebruiksvriendelijke systeem, maar had een kleine gebruikersgroep (alleen het korps Haaglanden had Genesys in gebruik).

Het BedrijfsProcessenSysteem (BPS) was in gebruik bij de meeste korpsen (19), maar in 19 verschillende versies. Er was dus voor BPS geen sprake van één systeem dat als basis gekozen kon worden. Hierdoor viel het voordeel van een grote gebruikersgroep weg.

Van Xpol bestonden ook verschillende versies, maar dit systeem had een grote gebruikersgroep in aantal agenten, waaronder grote korpsen als Amsterdam-Amstelland en Rotterdam-Rijnmond. Daarnaast had met name Amsterdam-Amstelland veel satellieten ontwikkeld voor het Xpol-platform, die veel functionaliteit boden en gebruiksvriendelijk waren. Xpol draaide daarnaast stabiel in de grote korpsen en was al in landelijk beheer bij vtsPN (eigendomsrechten Xpol waren via de overname van Npol door de Regieraad in landelijke handen van ISC en later vtsPN gekomen).

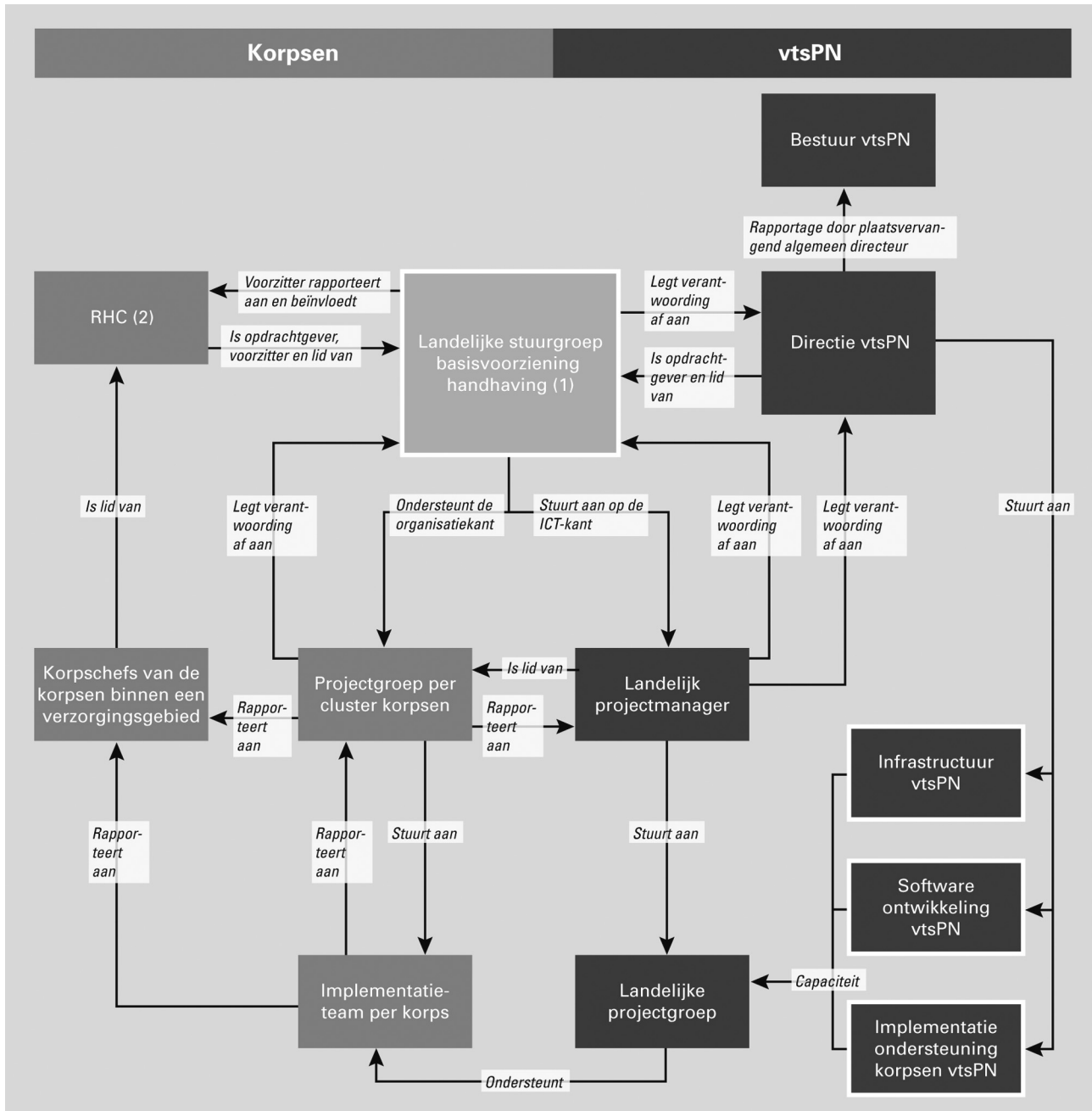
Uit ons onderzoek komt naar voren dat de keuze voor Xpol als basissysteem niet transparant is verlopen. In het kader van Wenkend Perspectief heeft geen functionele en technische vergelijking tussen de drie basissystemen Genesys, BPS en Xpol plaatsgevonden (zie § 2.1.4). Begin 2007 is in opdracht van de landelijk projectleider BVH een analyse (*gap*-analyse) uitgevoerd op de drie genoemde basissystemen om te bezien of functionaliteit aan de op te leveren BVH moest worden toegevoegd. Uit de *gap*-analyse kwam naar voren dat in een enkel geval functionaliteit moest worden toegevoegd om een te grote achteruitgang ten opzichte van de bestaande situatie te voorkomen.

2.3.1 Aansturing project BVH

De organisatie van het BVH-project was opgezet volgens het ICT-besturingsmodel (zie ook § 3.2.1 en bijlage 8). De aansturing van de ontwikkeling en implementatie van BVH was in handen van de Landelijke stuurgroep BVH. De stuurgroep kende twee opdrachtgevers, namelijk de RHC en de directie van vtsPN. De stuurgroep heeft niet gewerkt op basis van een formeel mandaat. Volgens de voorzitter van de stuurgroep moet het PID beschouwd worden als het mandaat van de stuurgroep. De stuurgroep was samengesteld uit negen vertegenwoordigers van de politiekorpsen (korpsleiding, CIO's, directeur bedrijfsvoering), de plaatsvervangend directeur van vtsPN en een externe adviseur. Een van de korpschefs was voorzitter van de stuurgroep en die rapporteerde aan de RHC/RKC. De rapportagelij n naar het bestuur van vtsPN verliep via de plaatsvervangend directeur van vtsPN. Het besturingsmodel voor de BVH is weergegeven in de figuur op pagina 60.

De figuur laat zien dat het besturingsmodel zo was opgezet dat de stuurgroep BVH integrale verantwoordelijkheid had voor de ICT-ontwikkeling, die onder leiding stond van de landelijke projectmanager, en over de organisatieontwikkeling, die door projectgroepen in de verzorgingsgebieden uitgevoerd moest worden. Per verzorgingsgebied waren er afzonderlijke projectmanagers en per korps implementatieteams. De landelijke projectmanager rapporteerde zowel aan de landelijke stuurgroep als aan de directie van vtsPN. De projectleiders van de verzorgingsgebieden rapporteerden aan de landelijke projectleider en aan hun VG terwijl de korpsprojectleiders rapporteerden aan de projectleider van het VG en aan hun korpsleiding. De landelijke projectmanager had zitting in alle projectgroepen van de verzorgingsgebieden.

Figuur 1 Besturingsmodel BVH in de periode 2006–2010



1) Landelijke stuurgroep basisvoorziening handhaving bestaat uit een voorzitter (korpschef), de plaatsvervangend algemeen directeur vtsPN, een extern lid en vertegenwoordigers van de korpsen (onder andere CIO en een directeur bedrijfsvoering);
 2) RHC wordt vanaf 2008 RKC.

2.3.2 Projectinitiatiefase BVH

In de startfase van het project is het belangrijkste document het project-initiatiedocument (PID). In dit document staat het doel van het project, de scope, het op te leveren product met de specificaties, een uitgewerkt implementatieplan en een analyse van de risico's en hoe die worden beheerst. Het PID voor de BVH is op 19 maart 2007 door de Stuurgroep BVH goedgekeurd en op 21 maart 2007 vastgesteld door de RHC. Naast

het landelijke PID hebben verzorgingsgebieden en ook individuele korpsen eigen PID's opgesteld voor het deel van het project dat onder hun verantwoordelijkheid viel. Deze regionale PID's zijn voorgelegd aan de Landelijke Stuurgroep BVH.

Business case

Wenkend Perspectief gaat er vanuit dat voor een project een business case gemaakt moet worden (zie § 2.1.4) en dat die gedurende het project ook onderhouden wordt. Dat zou voor alle betrokkenen het gemeenschappelijk referentiekader moeten bieden voor beslissingen over het project.

Voor de BVH besloot de landelijke stuurgroep om geen business case op te stellen, omdat dit te veel tijd zou kosten en de belangrijke keuzes en onderbouwing al waren gemaakt in Wenkend Perspectief.

Een extern bureau heeft een audit op het PID van BVH uitgevoerd en constateert dat de onderbouwing van het project BVH in Wenkend Perspectief onvoldoende is, omdat Wenkend Perspectief méér belooft dan het project gaat opleveren. Het externe bureau adviseert daarom om de business case verder uit te werken. Volgens de reactie van de landelijk projectleider op deze audit was het maken van een business case echter al een gepasseerd station.

Functionaliteit

De functionaliteit van BVH is bepaald na uitgebreide discussies in de landelijke stuurgroep en in een speciaal daarvoor opgericht overleg met functioneel beheerders uit de korpsen. Omdat de korpsen volgens de landelijke projectleider wilden vasthouden aan de eigen inrichting van werkprocessen, was het moeilijk om tot overeenstemming te komen over de functionaliteit van BVH. De stuurgroep weet dit aan onvoldoende betrokkenheid en draagvlak vanuit de korpsen. In Wenkend Perspectief was aangegeven dat de basisvoorzieningen gebaseerd zouden worden op een bestaand systeem. In het geval van BVH was gekozen voor Xpol als basissysteem. De keuze was mede gebaseerd op het totale pakket aan satellietapplicaties dat in Amsterdam-Amstelland draaide. Amsterdam-Amstelland had al zijn satellieten voor landelijke uitrol aangeboden tegen vergoeding van (een deel van) de ontwikkelingskosten, mits het korps dan van het beheer af zou zijn.

Volgens ISC/vtsPN bleek, tijdens het opstellen van het PID, dat het landelijk geschikt maken van de satellieten complex en kostbaar zou zijn en maar een beperkt aantal satellieten meegeleverd kon worden met BVH. Ook de verwachte impact op de organisatie van de korpsen speelde mee. Sommige satellieten waren gebaseerd op de procesinrichting van het korps Amsterdam-Amstelland. Het invoeren van deze satellieten zou dan ook gevolgen hebben voor de inrichting van de werkprocessen van de implementerende korpsen. Uiteindelijk is besloten om Xpol (database 2004b) met zes satellieten als eerste versie van BVH vanaf eind 2007 in te voeren. Hiervoor zijn zes satellieten gekocht van Amsterdam-Amstelland voor € 2,3 miljoen als een tegemoetkoming in de ontwikkelkosten van deze satellieten. Het was de bedoeling om in volgende versies van BVH meer functionaliteiten (satellieten) toe te voegen.

In het eerdergenoemde auditrapport over het PID BVH is aangegeven dat, ondanks de pogingen om de korpsen te betrekken bij het opstellen van het PID, een goede stakeholdersanalyse ontbrak voor de BVH.

Verwachtingen

De keuze voor Xpol ging uit van de bestaande situatie in het korps Amsterdam-Amstelland met relatief veel functionaliteit in relatie tot wat in andere korpsen gebruikelijk was. Verder zou de gebruiksvriendelijkheid van Xpol verbeteren door het toepassen van een grafische schil om Xpol heen, waardoor BVH via de muis bediend kon worden. Tijdens het schrijven van het PID is vanuit techniek en risicobeheersing ervoor gekozen om een kale BVH als eerste versie uit te rollen met minder functionaliteit dan de Amsterdamse versie. Hoewel in het PID duidelijk omschreven stond wat als eerste versie van BVH opgeleverd zou worden, is er toch een gat ontstaan tussen de verwachtingen gebaseerd op Wenkend Perspectief en de uiteindelijk opgeleverde functionaliteit in de eerste versie van BVH. Dit blijkt uit de gesprekken die wij met medewerkers van een aantal korpsen, met korpschefs en met korpsbeheerders hebben gevoerd. Verschillende betrokkenen geven aan dat de verwachtingen onvoldoende gemanaged zijn. De stukken waarnaar het PID verwijst, beschrijven vooral het toekomstperspectief. Van de verschillende flyers die in het kader van het project door vtsPN zijn verspreid, citeren we er één: «De politie krijgt met de basisvoorzieningen de beschikking over de techniek van de 21e eeuw». Geen van deze stukken gaat in op te verwachten nadelen die daar tegenover staan, niet alleen in de vorm van kosten, maar voor sommige korpsen ook in teruggang in functionaliteit. Ook de impact van BVH op korpsen die een andere werkwijze gewend waren, is nauwelijks belicht. Het gaat in dat laatste geval om korpsen die BPS gebruikten of Genesys. Zo is BPS een procesgeoriënteerd systeem dat de gebruiker als het ware meenam door het proces van het registreren van incidenten. BPS werd dan ook als redelijk gebruiksvriendelijk ervaren. Het Xpol-systeem is een objectgeoriënteerd systeem en vereist van de gebruiker dat deze zelf de procesgang bepaalt. Xpol eist dus meer van de gebruiker dan BPS.

Het voorstel om een kale BVH op te leveren, heeft geen weerstand opgeroepen tijdens de bespreking van dat voorstel (het PID) in de landelijke stuurgroep en in de RHC.

In de eerste versie van BVH zijn koppelingen, die wel waren toegezegd door het landelijke projectteam, niet geleverd. Een belangrijke koppeling, die ultimo 2010 nog steeds niet geleverd is, betreft die tussen BVH en BVO. De koppeling tussen BVH en de BVO was in 2006 beloofd in Wenkend Perspectief (zie § 2.1.4), maar is niet gerealiseerd.

Uit de verslagen van de vergaderingen van de RHC/RKC is niet op te maken of discussies over de beperkingen van de functionaliteit van BVH zijn gevoerd. Van de korpschef die voorzitter was van de stuurgroep, en de huidige voorzitter van het RKC hebben we begrepen dat er wel degelijk is gesproken over de functionaliteiten van BVH, als onderdeel van de besluitvorming over het PID. Uit gesprekken die wij met andere korpschefs hebben gevoerd blijkt dat een aantal van hen aangeeft toch onaangenaam verrast te zijn door de beperkte functionaliteit van BVH. In een stuurgroepvergadering van 17 januari 2007 was wel afgesproken om duidelijk te maken wat de gekozen functionaliteit van BVH voor een impact zou hebben op de korpsen: «Er moet helderheid komen aan welke functionaliteiten de korpsen gaan inboeten. De effecten dienen daartoe op korpsniveau te worden geïnventariseerd en bestuurlijk worden geaccordeerd in de Raad. Er bestaat onrust over de continuïteit van de bedrijfsvoering in enkele korpsen».

Organisatie «out of scope»

De invoering van BVH omvat zowel het technisch opleveren (het informatiekundige deel, ofwel het «I»-deel) als de organisatorische implementatie, waaronder het verzorgen van opleidingen en het in gebruik nemen van de applicatie in de 26 politiekorpsen (het organisatiedeel, ofwel het «O»-deel). Met het vaststellen van het PID kiest de landelijke stuurgroep ervoor het «O»-deel nagenoeg geheel «buiten de scope van het landelijk project» te verklaren. In de audit van het PID BVH is geconstateerd dat deze situatie afwijkt van het besturingsmodel dat in juni 2006 door de stuurgroep was geadopteerd en eveneens van de in maart 2007 gemaakte afspraken in het «Hoofdlijnen ICT programma» en in het «ICT Besturingsmodel».²⁷ De constructie dat de landelijk projectmanager niet de realisatie van het O-deel aanstuurt, sluit slecht aan op zijn eindverantwoordelijkheid voor de gehele projectuitvoering en de projectorganisatie en ook de integratie ervan met het I-deel is volgens het auditrapport onvolledig uitgewerkt in het PID.

In zijn reactie op de audit van het PID stelt de landelijk projectleider BVH dat deze scheiding bewust is geaccepteerd. Volgens de reactie raakt het organisatiedeel de operatie van een korps dusdanig dat de sturing en verantwoordelijkheid daarvoor in de korpsen dient te liggen, met een eigen projectorganisatie per korps. Voor de stuurgroep was een belangrijke reden om de verantwoordelijkheid voor de organisatiekant van de implementatie BVH bij de korpsen te laten, het kunnen beheersen van risico's. De 26 korpsen die over moesten gaan op BVH hadden allemaal een andere startsituatie wat organisatieinrichting en werkwijze betreft. Om als landelijk project de organisatiekant van de implementatie van BVH goed te kunnen uitvoeren, zou het eigenlijk nodig zijn geweest om de werkprocessen bij de korpsen op voorhand te harmoniseren. Voor BVH was ervoor gekozen om het harmoniseren van werkprocessen geen onderdeel te laten zijn van het landelijk project, omdat verwacht werd dat dit een te moeizaam proces zou zijn. Daarbij dient vermeld te worden dat BVH door bijna alle medewerkers van de politie (circa 50 000) gebruikt zou gaan worden en dat al die medewerkers dan ook opgeleid zouden moeten worden om de geharmoniseerde werkprocessen te kunnen hanteren.

Het voor het grootste deel buiten het landelijk project laten van de «O»-component betekende echter nog niet dat het buiten de scope van de landelijke stuurgroep viel. De landelijke stuurgroep BVH was verantwoordelijk voor het maken van de BVH («I») en voor de tijdige invoering hiervan in Nederland bij de korpsen. Om die reden moesten alle verzorgingsgebieden (groepen van korpsen) hun PID's indienen bij de landelijke stuurgroep, waarbij werd nagegaan of men binnen de landelijk gemaakte afspraken bleef en binnen de landelijk afgesproken tijdslijnen. Deze plannen werden formeel goed- of afgekeurd door de landelijke stuurgroep.

Besluitvorming over het PID BVH

De RHC heeft het PID op 21 maart 2007 vastgesteld. We hebben geen vermelding kunnen vinden in de verslagen van het Kbb of bestuur van vtsPN waaruit blijkt dat de korpsbeheerders akkoord zijn gegaan met het PID.

²⁷ VtsPN (2007).

2.3.3 Implementatie van BVH

Planning implementatie in landelijke PID

In het vastgestelde PID had de BVH een strakke planning gekregen voor de technische realisatie van de voorziening en voor de uitrol van de BVH over de korpsen.

De technische realisatie van de voorziening, bestaande uit de BVH zelf, de in het PID opgenomen satellieten, de bouw van de grafische *user interface* (GUI of «schil»), het maken van een landelijke formulierenset en het opleveren van een test- en acceptatieomgeving, diende volgens de projectplanning in het PID gereed te zijn eind juli 2007. Het uitvoeren van integratie- en performancetesten was tot het eind van 2007 gepland. Het gereedmaken van de technische infrastructuur voor implementatie van de BVH is niet in het PID gepland omdat dit de verantwoordelijkheid was van de verzorgingsgebieden (vtsPN) en dus niet binnen de scope van de landelijke stuurgroep lag. Wel bevat het PID een planning voor de uitrol van de BVH per verzorgingsgebied.²⁸ De implementatie van de BVH hield niet alleen de technische realisatie in van het systeem en de uitrol ervan in de verzorgingsgebieden, maar ook de opzet van een beheerssysteem, de opleiding van de gebruikers en het ervoor zorgen dat de BVH ook daadwerkelijk en goed gebruikt zou kunnen worden in de praktijk van het politiewerk. Over deze onderwerpen bevat het landelijke PID geen detailplanning: dat werd per verzorgingsgebied in eigen PID's geregeld en vervolgens voorgelegd aan de Landelijke Stuurgroep BVH.

Impact Samenwerkingsafspraken 2007

Op 1 juni 2007 maken de ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie Samenwerkingsafspraken met de korpsbeheerders (zie § 2.1.3).

De volgende tabel laat zien dat de planning volgens het PID past binnen de met de ministers gemaakte afspraken.

Planning implementatie BVH in korpsen in relatie tot Samenwerkingsafspraken 2007

Verzorgingsgebied	Aantal korpsen eind 2008		Aantal korpsen eind 2009	
	Samenwerkingsafspraken	PID	Samenwerkingsafspraken	PID
– Zuid		6		6
– Midden		4		4
– Noordoost		1		8
– Zuidwest		2		2
– Noordwest				4
– West				2
Totaal	13	13	26	26

De Samenwerkingsafspraken boden voor het gehele project vier maanden langer tijd dan volgens het PID. Hieruit kan worden afgeleid dat de Samenwerkingsafspraken pasten binnen de oorspronkelijke planning van de uitrol van BVH. Er is wel sprake van een verharding van de planning, omdat eventuele vertragingen zouden leiden tot het niet nakomen van de samenwerkingsafspraken en daarmee de invoering van een Nationale politie dichterbij zou komen. De korpschefs en korpsbeheerders gingen hierdoor vooral sturen op de invoeringsplanning van de basisvoorzieningen.

²⁸ Zie voor de indeling van de verzorgingsgebieden de tabel in § 1.4 en bijlage 7.

Implementatie in Limburg-Zuid

De implementatie van BVH zou volgens planning starten in het verzorgingsgebied Zuid van vtsPN. Binnen dit verzorgingsgebied zou aanvankelijk het korps Brabant-Zuidoost (een BPS-korps) beginnen met de invoering. Toen bleek dat dit niet haalbaar was, is als alternatief gekozen voor Limburg-Zuid, een Xpol-korps.

Al vanaf augustus 2007 zijn er echter signalen van problemen en zorgen over de implementatie in het verzorgingsgebied Zuid. Zo wijst een ingeschakeld extern bureau al op enkele problemen rond het testen. Op 3 oktober 2007 schreef de voorzitter van de stuurgroep van de zes zuidelijke regio's (Zuid6) een dringende brief aan de voorzitter van de landelijke stuurgroep met 17 probleempunten die betrekking hadden op de naderende implementatie, zonder dat er harde data zijn afgegeven voor herstel van deze manco's. Hij ziet grote risico's voor het project. Pas op 27 november 2007 is deze brief besproken in de stuurgroep. Inmiddels had de voorzitter van de stuurgroep al een geruststellende brief teruggestuurd: «Een complex project kenmerkt zich altijd door kleine aanpassingen. (...) Ik ben blij dat VG-Zuid nog geen verschuivingen in de implementatie van Zuid6 ziet». De behandeling van de brief van de voorzitter van de stuurgroep Zuid6 in de landelijke stuurgroep leidde niet tot aanpassing van de planning. Het hoofd van het verzorgingsgebied Zuid zag eind 2007 continuïteitsrisico's en adviseerde om de implementatie (voorlopig) niet door te laten gaan. De landelijke stuurgroep wilde echter vaart maken, ook omdat op dat moment de samenwerkingsafspraken er lagen met de ministers.

Begin december 2007 bleken er bij de installatie in Limburg-Zuid grote problemen te zijn met de BVH. Het lukte niet om de applicatie te installeren op de bestaande infrastructuur. Op 5 december 2007 besloot een nieuwe landelijke projectmanager, die net was aangetreden vanwege de problemen bij het installeren van BVH, de implementatie in Limburg-Zuid stop te zetten, overigens na overleg met de plaatsvervangend algemeen directeur van vtsPN en de Landelijke Stuurgroep BVH. Volgens deze projectleider waren er fouten gemaakt in het testproces. BVH had op deze manier dus niet geïnstalleerd mogen worden. De oorzaken hiervan waren vooral de grote haast, de onderschatting van de complexiteit van BVH, de onvoldoende testmogelijkheden van vtsPN en de schaarse en versnipperde kennis van Xpol en daarmee van de BVH.

Voor de leden van de landelijke stuurgroep BVH kwamen de problemen bij de implementatie in Limburg-Zuid volkomen onverwacht. Zoals blijkt uit de hiervoor aangehaalde documenten, zijn er echter al vóór de implementatie in Limburg-Zuid waarschuwingen afgegeven.

De nieuwe landelijke projectleider heeft naar aanleiding van de problemen bij de implementatie in Limburg-Zuid een aantal maatregelen genomen. Zo heeft hij een testmanager aangesteld die erop moest toezien dat het testen van BVH voortaan ordelijk zou gaan verlopen. Verder heeft hij ook gezorgd voor extra mensen in de projectgroep die zich bezig gingen houden met de implementatie in de korpsen (als een soort brugfunctie tussen het landelijk project en de korpsen). De nieuwe projectleider heeft ook een landelijk overleg van regionale projectleiders ingesteld, om ervaringen en kennis te kunnen delen. Verder heeft hij een onderzoek laten uitvoeren door de Software Improvement Group (SIG) naar de kwaliteit van de software van BVH (zie § 2.3.4). Daarvoor had vtsPN SIG al een onderzoek laten doen naar het testproces.

Eerste IOOV-rapportage «Samenwerkingsafspraken 2008»

Halverwege 2008 onderzocht het IOOV op verzoek van de minister de stand van zaken rond de invoering van onder andere de BVH.²⁹ Het onderzoek richtte zich slechts op de vraag of de uitvoering van de samenwerkingsafspraken op schema lag. Uit het IOOV-onderzoek bleek dat volledige implementatie vóór eind 2009 nog steeds haalbaar was, zij het dat één korps wellicht pas in 2010 zou overgaan op de BVH. Het onderzoek bevat geen aanbevelingen.

Druk op planning 2008–2009

Ondanks de geruststellende conclusies uit het eerste IOOV-rapport bleef de druk op de planning, wat herhaaldelijk tot compromissen moest leiden. Uit de rapportages van de periodiek uitgevoerde kwaliteitsborgingsaudits blijkt dit enkele keren. Zo melden de eerste twee rapportages vertraging in de oplevering van de BVH-versies. Een oorzaak hiervan is volgens een ingeschakeld extern bureau dat vtsPN te veel tijd kwijt is aan het oplossen van de bestaande probleem dossiers en de grote hoeveelheid wijzigingsverzoeken. Hierop beperkt de landelijke stuurgroep de releasekalender: nieuwe versies van de BVH zullen slechts tweemaal per jaar worden ingevoerd. Dit verlicht de druk op de planning wel, maar wekt weerstand op bij de korpsen waar de BVH al draait en die kampen met problemen.

Infrastructuur

Beperkingen in tijd en geld maakten dat ook risico's werden geaccepteerd in de infrastructuur waarop de BVH in de verzorgingsgebieden diende te worden geïnstalleerd.

Bij het opstellen van het PID had vtsPN drie alternatieve scenario's voor de infrastructuur geïnventariseerd.

- Volgens het eerste scenario zou de gehele BVH worden geïnstalleerd op de op dat moment in de verzorgingsgebieden aanwezige infrastructuur.
- In het tweede scenario zou de infrastructuur in de verzorgingsgebieden worden gelijkgetrokken tot de in het PID geformuleerde standaard, maar de eerste uitrollen van de BVH hoefden daar niet op te wachten.
- Het derde scenario ging er vanuit dat de BVH geheel onafhankelijk van de plaatselijke infrastructuur geplaatst zou worden («container-principe»).

Het derde scenario leverde de minste risico's op, maar in de loop van de PID-ontwikkeling wees vtsPN het als te kostbaar af. Daarnaast zou het plaatsen in een onafhankelijke infrastructuur er ook voor zorgen dat er geen koppelingen zouden kunnen komen tussen BVH en andere systemen. De keuze in het PID viel uiteindelijk op het tweede scenario waarbij de standaard infrastructuur fasegewijs zou worden uitgerold zonder dat de implementatie van de BVH daarop hoefde te wachten.

Ook dit tweede scenario leverde echter problemen op, omdat in dit scenario zoveel mogelijk was uitgegaan van bestaande infrastructuur. Al in maart 2006 had ISC een onderzoek uitgevoerd naar de technische consequenties van landelijke uitrol van de basisvoorzieningen, onder meer voor de infrastructuur. De rapportage wees ondermeer op de relatief oude onderdelen van de infrastructuur, die niet voldeden aan de ISC-standaard. Een maand later concludeerde een extern bureau, dat op verzoek van ISC de inrichting van de verzorgingsgebieden geïnventariseerd had, hetzelfde. Desondanks is voor dit tweede scenario gekozen. Daarbij was duidelijk dat dit aanzienlijke risico's met zich mee bracht:

²⁹ Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, *Samenwerkingsafspraken politie 2008*, IOOV, Den Haag 2008.

- de capaciteit en performance was onvoldoende voor grotere verzorgingsgebieden;
- er bestond meer kans op storingen, met name in de pilotfase;
- de verschillen in infrastructuur zouden tot integratieproblemen leiden;
- belangrijke onderdelen waren al aan het einde van hun levensduur.

Het voordeel daarentegen was dat de uitrol van de BVH niet hoefde te wachten op verbeterde infrastructuur.

Hoewel de mislukte pilot in Limburg-Zuid vooral veroorzaakt werd door onvoldoende testen van het systeem, had het VG Zuid ook moeite om het systeem te installeren op de bestaande infrastructuur.

Daadwerkelijke overgang per korps

De data waarop de korpsen op de BVH overgingen waren niet gelijk aan de planning in het PID, en ook niet gelijk aan de toezeggingen in de Samenwerkingsafspraken. Ondanks verschuivingen in de planning is de einddatum van 31 december 2009 gehaald. Door de aanvankelijke mislukking in Limburg-Zuid was meer dan een half jaar verloren gegaan. Er is een inhaalslag gemaakt door de uitrol bij andere korpsen te versnellen en soms bij drie tot vier korpsen tegelijkertijd de overgang te bewerkstelligen.

2.3.4 Rapport Software Improvement Group over kwaliteit software BVH

In oktober/november 2010 verschijnen berichten in de media en is er debat in de Tweede Kamer over de problemen in het gebruik van de basisvoorzieningen. Daarbij ontstaat er beroering over een rapport van de Software Improvement Group (SIG) van juni 2008 over de softwarekwaliteit van BVH. Op aandrang van de Tweede Kamer stuurt de staatssecretaris van VenJ dit rapport op 8 november 2010 naar de Tweede Kamer.

In de discussie speelt de suggestie een rol dat het rapport bewust in kleine kring is gehouden, omdat de boodschap van het rapport niet welkom zou zijn geweest in een periode dat de invoering van BVH moeizaam verliep. Wij hebben in het kader van ons onderzoek getracht zo goed mogelijk te reconstrueren hoe dit rapport tot stand is gekomen en hoe er vervolgens mee is omgegaan. Daarbij zijn wij ermee geconfronteerd dat een aantal betrokkenen zich niet direct zelf herinnert of en hoe zij destijds van het rapport hebben vernomen. Deze betrokkenen hebben op basis van informatie van ondersteuners van destijds ons wel relevante informatie kunnen verschaffen.

Opdracht voor het onderzoek

Naar aanleiding van de mislukte implementatie van BVH in het korps Limburg-Zuid stelt de nieuw aangetreden projectleider BVH aan de landelijke stuurgroep BVH op 13 februari 2008 voor om een onderzoek uit te laten voeren naar de kwaliteit van de software van BVH. De stuurgroep gaat hiermee akkoord en de plaatsvervangend algemeen directeur van vtsPN stemt vervolgens in met het inschakelen van de Software Improvement Group voor dit onderzoek. SIG heeft dan al onderzoek gedaan en een rapportage uitgebracht over het testproces dat vooraf was gegaan aan de implementatie van BVH in het korps Limburg-Zuid.

Eind mei/begin juni 2008 presenteert SIG de uitkomsten van het onderzoek aan de projectleider, een aantal leden van de projectgroep en de plaatsvervangend algemeen directeur van vtsPN. Het rapport van SIG is gedateerd op 25 juni 2008. SIG concludeert dat de kwaliteit van de losse systeemonderdelen van BVH met enkele uitzonderingen redelijk tot goed is. Het systeem als geheel is volgens SIG echter van zeer lage kwaliteit en slecht te onderhouden. De structuur van het systeem en de relatie met externe systemen zijn ingewikkeld. Ook signaleert het rapport problemen om de systeemonderdelen op elkaar af te stemmen en bij de implementaties van het gehele systeem in de verzorgingsgebieden. Vervolgens gaat de projectgroep BVH aan de slag met de aanbevelingen van SIG en formuleert in een memo een aanpak met maatregelen op de korte, middellange en lange termijn. De maatregelen op de lange termijn hebben betrekking op de noodzaak om BVH binnen afzienbare tijd te renoveren of te vervangen: «Het huidige systeem leent zich niet goed voor functionele uitbreidingen of platformveranderingen. Een belangrijke eerste stap in een dergelijke strategie bepaling is het definiëren van de essentiële services die het BVH systeem moet leveren. Op langere termijn zal het van belang zijn om een strategie te bepalen voor vervanging en/of renovatie van het BVH systeem.»

Strategie voor vervanging en/of renovatie BVH

«Globaal gesproken verdient het aanbeveling drie verschillende veranderingsstrategieën te onderzoeken.

- 1) **Gradueel:** verplaats functionaliteit stap voor stap vanuit de BVH core naar de satellieten, waarna het mogelijk wordt om de BVH database naar een nieuw platform te migreren en de oude softwareonderdelen overbodig te maken.
- 2) **Geheel:** selecteer een extern pakket en maak het geschikt voor het leveren van de BVH services. Dit vergt het onderzoeken van de mogelijkheden van bestaande pakketten, uitmondend in een gap analyse en een inschatting van de benodigde inspanning voor het geschikt maken. Hierbij dient niet onderschat te worden wat de hoeveelheid benodigd maatwerk zal zijn.
- 3) **Geheel nieuw in modernere technologie:** ontwikkel het BVH systeem geheel opnieuw, maar gebruikmakend van een zeer beperkt aantal, moderne technologieën. De basis van deze strategie dient te zijn dat er heldere functionele eisen van het BVH systeem voorhanden zijn.»

Dit memo van de projectgroep en het rapport van SIG staan op 10 september 2008 op de agenda van de landelijke stuurgroep BVH. In zijn reguliere presentatie over de stand van zaken van BVH gaat de landelijk projectleider BVH tijdens de vergadering van 10 september 2008 in op de uitkomsten van het SIG-rapport. Het SIG-rapport zelf wordt niet behandeld, maar wordt doorgeschoven naar een volgende vergadering, die plaatsvindt op 3 december 2008.

Op 26 november 2008 vindt een vergadering van het dagelijks bestuur Kbb plaats. Ter voorbereiding op deze vergadering heeft de korpsbeheerder Limburg-Zuid van zijn assistent het SIG-rapport meegekregen met een annotatie waarin wordt aangeraden om het rapport te wegen op importantie en te toetsen aan het beeld over de bestuursverantwoordelijkheid versus de directie en de informatieplicht die op de directie rust zeker in relatie tot begrotingsoverschrijdingen.

Tijdens de betreffende vergadering van het dagelijks bestuur Kbb heeft de korpsbeheerder Limburg-Zuid het rapport in de rondvraag van de vergadering aan de orde gesteld en aangegeven dat het rapport hem verontrust inzake de opmerkingen over de kwaliteit van de software van BVH. De plaatsvervangend algemeen directeur licht desgevraagd toe om welk type onderzoek het gaat en dat de uitkomsten van het rapport en de reactie op de aanbevelingen nog besproken moeten worden in de landelijke stuurgroep. Verder geeft hij aan dat het bestuur zo nodig hierover verder via de portefeuillehouder ICT geïnformeerd zou worden. De voorzitter van het dagelijks bestuur Kbb besluit vervolgens dat het rapport op dat moment niet besproken kan worden, omdat de andere leden van het dagelijks bestuur het rapport niet kennen en het niet op de agenda staat. De voorzitter stelt voor het rapport voor een volgende vergadering te agenderen. Deze schets van de gang van zaken tijdens de vergadering van het dagelijks bestuur van 26 november 2008 berust op verklaringen van de betrokkenen. In de notulen van deze vergadering is hiervan geen vastlegging te vinden.

Op 3 december 2008 behandelt de landelijke stuurgroep het SIG-rapport. Tijdens die behandeling geeft de voorzitter van de landelijke stuurgroep aan dat de directie van vtsPN het korpsbeheerdersberaad dient te informeren en legt dit als actiepunt vast voor de plaatsvervangend algemeen directeur, die op dat moment niet zelf aanwezig is. Volgens de voorzitter had dat verzoek vooral te maken met de lange termijn maatregelen die nodig waren en die buiten de scope van de landelijke stuurgroep vielen. Het rapport zelf bevatte volgens de voorzitter, de plaatsvervangend directeur en de landelijke projectleider weinig nieuws en riep niet op tot een heroverweging. Het was immers al bij de keuze van Xpol als basissysteem voor BVH bekend dat het ging om oude software. De uitkomsten van het rapport werden daarom niet als alarmerend beschouwd.

De landelijke projectleider BVH gaat in zijn presentatie in het Landelijk Overleg Regionale Projectleiders BVH op 18 december 2008 ook in op de uitkomsten van het SIG-rapport, waardoor vertegenwoordigers van de korpsen hierover zijn geïnformeerd.

Uit de door ons gevoerde gesprekken, geanalyseerde documenten en de notulen van de opeenvolgende vergaderingen van het (dagelijks bestuur) Kbb komt naar voren dat het SIG-rapport niet is geagendeerd, niet is toegestuurd aan de leden van het Kbb en niet is besproken in het (dagelijks bestuur) Kbb. Het actiepunt over het informeren van het korpsbeheerdersberaad over het SIG-rapport blijft tot september 2009 op de actiepuntenlijst staan van de landelijke stuurgroep BVH en verdwijnt vervolgens van die lijst zonder dat het Kbb is geïnformeerd. De voorzitter van de landelijke stuurgroep geeft in zijn gesprek met ons aan dat het actiepunt vermoedelijk van de actiepuntenlijst verdween, omdat de lange termijn aanbeveling (vergaande vernieuwing) definitief was geadresseerd in de door het Kbb vast te stellen ICT-strategie 2009–2014.

De plaatsvervangend algemeen directeur is van mening dat alle korte en middellange termijn aanbevelingen van het SIG-rapport opgepakt konden worden in het project en dat de lange termijn aanbevelingen een plaats hadden gekregen in de ICT-strategie voor 2009–2014. Verder geeft hij aan dat volgens zijn herinnering hij ook de uitkomsten op hoofdlijnen van het SIG-rapport met het dagelijks bestuur Kbb heeft gedeeld op 26 november 2008. Volgens hem waren de korpsbeheerders ook zonder het SIG-rapport

op de hoogte van de complexiteit van de software van BVH, onder andere door een presentatie van de portefeuillehouder ICT in het Kbb in mei 2008.

Nadat de stuurgroep de plaatsvervangend directeur op 3 december 2008 had gevraagd om het Kbb te informeren, trad al snel daarna een nieuw dagelijks bestuur Kbb aan dat een andere koers wilde gaan varen. Volgens de plaatsvervangend algemeen directeur was in eerste instantie niet helder wie de nieuwe portefeuillehouder ICT in het nieuwe dagelijks bestuur zou worden en al snel voerde het nieuwe dagelijks bestuur gesprekken over ingrepen in de directie van vtsPN. Hierdoor zag hij geen ruimte om het SIG-rapport aan de orde te stellen. Ondertussen waren de lange termijn aanbevelingen van het SIG-rapport opgenomen in de nieuwe ICT-strategie 2009–2014, die in oktober 2008 was gepresenteerd aan het Kbb. Verder was de implementatie van BVH ondertussen al vergevorderd, waardoor het SIG-rapport zijn actualiteit verloor.

Tijdens onze interviews met korpsbeheerders hebben zij aangegeven dat zij van oordeel zijn dat het rapport wel aan het bestuur aangeboden had moeten worden.

Tot slot vermelden we dat op 7 april 2010 de dechargeverlening BVH in de vergadering van de RKC op de agenda heeft gestaan. Daartoe heeft de voorzitter van de landelijke stuurgroep BVH een brief van 17 maart 2010 verzonden aan de RKC, waarin is verwezen naar de uitkomsten van het SIG-rapport.

2.3.5 Gebruik BVH en gevolgen

Nadat de eerste korpsen over zijn gegaan op BVH, komen al snel klachten naar boven over het werken met BVH. Een beeld van deze klachten geeft een zwartboek dat door politievakbond ACP (2009) is uitgebracht. Naar aanleiding van de ophef die ontstaat over de klachten en het zwartboek, buigt een Werkgroep Basisvoorzieningen (2009), ook wel bekend als de commissie-Rookhuijzen, zich in opdracht van het Kbb over de problematiek. De commissie constateert dat de verwachtingen rond BVH niet goed zijn gemanaged en beveelt aan meer opleidingen te organiseren en enkele «quick wins» te implementeren.

Verder blijkt dat bij het bepalen van de eerste versie van BVH nauwelijks rekening is gehouden met de rol van de basispolitie systemen voor de informatiebehoefte van de politie op landelijk niveau en van ketenpartners, zoals Jeugd- en Slachtofferhulp.

Uit ons onderzoek blijkt dat zich ultimo 2010 nog een aantal problemen voordoen. Ook in de tweede rapportage van IOOV (2010) over de samenwerkingsafspraken is vermeld dat er negatieve gevolgen voor het politiewerk te signaleren zijn, hoewel kwantificering van deze effecten lastig is. In ons onderzoek hebben we waar mogelijk geprobeerd om de gevolgen van problemen in het gebruik van BVH te kwantificeren. Ook wij constateren dat dit lastig is. De in ons onderzoek betrokken korpsen laten een gemengd beeld zien van de problemen in het werken met BVH. We zien hier overigens een duidelijk onderscheid tussen de voormalige Xpol-korpsen en de korpsen die BPS of Genesys gebruikten. De Xpol-korpsen staan over het algemeen positiever tegenover BVH dan de andere korpsen. De Xpol-korpsen geven aan dat het systeem weliswaar gebreken heeft, maar dat er wel mee te werken is. De BPS-korpsen en het

Genesys-korps zijn beduidend negatiever over het werken met BVH. Wij hebben een afzonderlijk deelonderzoek laten uitvoeren naar de gebruiksvriendelijkheid van de basisvoorzieningen en verwijzen voor de bevindingen daarvan naar § 4.5 van dit rapport.

Uit ons onderzoek komen verschillende risico's naar voren in relatie tot de problemen rond het werken met BVH. Het gaat dan om soortgelijke risico's als die IOOV signaleert in het tweede onderzoek naar de invoering van de basisvoorzieningen. Een voorbeeld is dat agenten BVH mijden door formulieren aan te maken in tekstverwerkingsprogramma's, waardoor de gegevens niet in BVH zichtbaar zijn en niet via BlueView door anderen ingezien kunnen worden. Een ander voorbeeld is het vermijden van invoer in BVH door incidenten «lichter» te classificeren, zodat ze met een boete afgedaan kunnen worden.

Het was voor de korpsen lastig om ons gekwantificeerde gegevens te verstrekken over negatieve gevolgen van de invoering van BVH. Van het Openbaar Ministerie hebben we wel gegevens gekregen over het aantal zaken dat per maand per korps aan het Openbaar Ministerie is aangeleverd. Uit onze analyse daarvan in relatie tot de invoeringsdata van BVH per regio, blijkt dat er weliswaar na invoering van BVH een geringer aantal zaken aan het OM wordt aangeleverd, maar dat er al sprake was van een dalende trend. Uit de beschikbare gegevens kan worden afgeleid dat de invoering van BVH mogelijk enig effect heeft gehad op de daling van het aantal zaken dat aan het OM is gestuurd, maar dat vermoedelijk ook andere factoren hierbij een rol spelen.

De systemen voor de basispolitiezorg zijn van belang voor de veiligheidsketen en ook voor andere beleidsketens. Betrouwbare informatie uit de BVH is van belang voor het beleid ten aanzien van openbare orde, criminaliteitsbestrijding en het algemeen politiebeleid. Verschillende instanties maken voor het leveren van zulke informatie gebruik van gegevens uit (onder andere) de BVH.

Landelijke criminaliteitskaart

IPOL, een dienst van het KLPD, bracht tot en met 2007 jaarlijks de «Landelijke Criminaliteitskaart» uit. Deze publicatie had als doel het inzicht te vergroten in de (ontwikkeling van) criminaliteit en in de personen die zich hiermee bezighouden, teneinde strategische besluitvorming en een probleemgerichte aanpak op landelijk, regionaal en gemeentelijk niveau te ondersteunen. Ook de korpsleidingen gebruiken deze informatie over de ontwikkeling van criminaliteit van een bepaalde aard of in bepaalde wijken voor de verdeling van politiepersoneel binnen de regio en over taken en het bepalen van prioriteiten daarin. Inzicht in deze informatie is dus ook nodig voor effectieve en efficiënte inzet van de politie.

De gegevens voor de analyses in de landelijke criminaliteitskaart zijn afkomstig uit het Herkenningsdienstsysteem voor de Nederlandse Politie (HKS), dat gevoed wordt uit onder andere de BVH. IPOL heeft een rapport uitgebracht waarin het effect wordt gesignaleerd van de invoering van BVH op het aantal geregistreerde verdachten in het HKS. Volgens het rapport is het aantal registraties van verdachten in het HKS na de overgang naar BVH teruggelopen, waarbij die terugloop voor een deel samenvalt met de periode van invoering van de BVH. IPOL wijst hierbij op factoren als vermijddedrag (vermijden van situaties dat incidenten ingevoerd moeten worden) en omzeilgedrag (gebruik van alternatieve systemen in plaats van de BVH). IPOL merkt daarbij op dat naarmate de

korpsen later op de BVH zijn overgestapt, de daling minder heftig is. Tevens constateert IPOL dat er in een aantal gevallen sprake is van enig herstel na verloop van tijd, wat duidt op gewenning.

IPOL besloot voor 2008 geen landelijke criminaliteitskaart van de geregistreerde criminaliteit in Nederland uit te brengen en heeft zich beperkt tot een analyse van gegevens over verdachten. De gegevens over de aangiften waren onvoldoende beschikbaar, mede omdat het importeren van gegevens uit BVH naar HKS problemen opleverde. De gegevens van minder dan de helft van de politieregio's bleek geschikt om een representatief beeld samen te stellen voor de landelijke criminaliteitskaart. Ook voor 2009 heeft IPOL alleen een analyse van verdachtgegevens uitgebracht.

Criminaliteit en rechtshandhaving

Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) publiceert in samenwerking met het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (WODC) sinds 1998 jaarlijks het rapport «Criminaliteit en rechtshandhaving» (C&R). Het CBS gebruikt verschillende enquêtes en registraties voor C&R, waardoor de rapportage minder gevoelig is voor systeemwisselingen. Toch meldt ook het CBS dat de kwaliteit van de uitkomsten over 2008–2009 verminderd is door de overgang op de BVH. Evenals HKS is ook de Politiestatistiek afhankelijk van onder andere de BVH. VtsPN levert de politiestatistiek aan CBS en WODC vanuit de Geïntegreerde Interactieve Databank voor Strategische bedrijfsinformatie (GIDS). De gegevens in GIDS zijn afkomstig van de basisvoorzieningen en hun voorgangers. De invoering van de BVH zou ervoor moeten zorgen dat de gegevens meer vergelijkbaar zijn door een zelfde wijze van aanleveren, maar voor de publicatie C&R 2009 melden vier korpsen dat ze te weinig vertrouwen hebben in de vastlegging van de gegevens van hun regio.³⁰ Twee korpsen gingen daarom over tot het doorgeven van schattingen in plaats van daadwerkelijke registraties.

Ketenpartners / Openbaar Ministerie

Problemen met de BVH blijven niet beperkt tot de politie zelf, maar hebben hun uitwerking ook verder in de keten. Het OM ondervindt bijvoorbeeld effecten van gebreken in de formulieren van BVH. Voor verschillende maatregelen van de politie dient wettelijk de officier van justitie toestemming te geven, bijvoorbeeld voor een machtiging tot binnentreden van een woning of een bevel tot inverzekeringstelling. BVH genereert de formulieren die hiervoor nodig zijn op basis van een landelijke formulierenset, die als onderdeel van het BVH-project is samengesteld.

Een aantal van deze formulieren bleek na invoering van de BVH ernstige gebreken te vertonen, zoals vermelding van de verkeerde beslissingsbevoegde functionaris, of onjuiste wetsartikelen, gebreken die het politieoptreden onrechtmatig kunnen maken. Hetzelfde gold voor processen verbaal die ook op de landelijke formulierenset waren gebaseerd.

Uit door ons gevoerde gesprekken blijkt dat instanties als Rijkswaterstaat minder gegevens ontvangen of de gegevens afkomstig van de politie niet langer betrouwbaar genoeg achten en hun informatievergaring over de ontwikkeling van bijvoorbeeld verkeersongevallen meer op alternatieve gegevensbronnen willen gaan baseren. Deze tendens is al langere tijd, ook al vóór de invoering van BVH, zichtbaar. De invoering van BVH kan

³⁰ We verwijzen naar § 3.4 voor soortgelijke bevindingen naar aanleiding van onze analyse van de jaarverslagen van de politiekorpsen over 2009.

dus mogelijk enig effect hebben gehad, maar ook andere factoren zullen hierbij een rol spelen.

2.3.6 Kosten BVH

Het is niet eenvoudig om vast te stellen wat de totale kosten zijn van de invoering van BVH. Dat komt voor een belangrijk deel door de scheiding tussen het «I»-deel dat hoofdzakelijk tot het landelijk project hoorde en het «O»-deel dat voor het grootste deel voor rekening van de korpsen kwam. Daarnaast is er weinig zicht op de beheerskosten van de BVH, met name bij de verzorgingsgebieden en korpsen.

Raming in het PID

In het landelijk PID is de volgende raming van de kosten van BVH opgenomen.³¹

Raming kosten BVH in landelijk PID BVH

Begroting BVH	x € 1 miljoen
Eenmalige kosten landelijk project	
– Ontwikkeling BVH	6,765
– Testen + voorbereiden verzorgingsgebieden	2,903
– Opleiding-, Test-, Productieomgeving	1,151
– Beheer (Landelijk)	3,809
– Landelijk «O»-deel	0,829
– Implementatieondersteuning	0,699
Totaal kosten landelijk project	16,156

Bron: landelijke PID BVH, versie 2.3; maart 2007

In het PID zijn de eenmalige kosten voor het landelijk project gesteld op € 16,156 miljoen.

De jaarlijkse exploitatiekosten van de BVH, bestaande uit afschrijvingen op de Test-, Acceptatie- en Productieomgeving (TAP) en het beheer van de landelijke onderdelen van het systeem waren weliswaar geraamd (voor de periode 2007–2010 gemiddeld € 3 miljoen per jaar), maar buiten de projectbegroting gehouden.

Budget en realisatie landelijk deel BVH

In de dechargebrief van de voorzitter van de landelijke stuurgroep aan de RKC en de directie van vtsPN van 17 maart 2010 vergelijkt de voorzitter de bestede bedragen voor de BVH met het budget.

Budget en realisatie BVH volgens dechargebrief (in miljoen euro)

BVH	Budget geraamd	Wijziging 2007	Wijziging 2008	Wijziging 2009	Wijziging 2010	Gewijzigde begroting	Realisatie	Vershil gewijzigde begroting
2007	11,2	– 1,7				9,5	10,1	0,6
2008	17,0		– 1,1			15,9	14,6	– 1,3
2009	13,7			0,2		13,9	13,5	– 0,4
2010					0,4	0,4	0,4	– 0,0
Totaal	41,9					39,7	38,6	– 1,1

³¹ Dit is overigens iets anders dan de eerder besproken business case (zie § 2.1.4), waarin de kosten en baten over de gehele levenscyclus in beeld worden gebracht.

De brief stelt dat het project BVH is uitgevoerd binnen het door de stuurgroep vastgestelde budget en zelfs een overschot van ruim € 1

miljoen heeft opgeleverd. Ten opzichte van het oorspronkelijk budget zou zelfs ruim € 3,2 miljoen zijn bespaard.

De brief geeft hiermee een enigszins gunstig beeld van het project: in het PID beliep het oorspronkelijk budget slechts € 16,2 miljoen en op die basis was het project gestart. Hoewel de planning zich uitstrekte tot ver in 2009, was voor de jaren 2009 en 2010 in het PID nog helemaal niets begroot. In de opstelling van de voorzitter ontbreekt de ingrijpende budgetwijziging van maart 2008 van plus € 10,9 miljoen en de toegevoegde budgetten voor 2009 en 2010, samen plus € 14,3 miljoen. Deze verhogingen waren nodig om de volgende redenen:

- in de begroting opnemen van de exploitatiekosten (in het PID waren die begroot op ca € 3,5 miljoen voor 2008, maar buiten de begroting gehouden);
- vertraging: langer in stand houden en uitbreiden van het bouw- en testteam;
- alsnog herstel van fouten in de basisversie;
- extra regie op landelijke implementatie;
- externe onderzoeken naar aanleiding van de problemen in 2007.

Verder blijkt uit stuurgroepdocumenten dat het tekort waarmee het jaar 2007 afsloot niet € 0,6 miljoen maar € 1,1 miljoen beliep.

We hebben in de volgende tabel een gecorrigeerde opstelling weergegeven, waarbij rekening is gehouden met de budgetverhogingen van 2008, 2009 en 2010. Deze opstelling laat zien dat de begroting op basis waarvan de RHC in maart 2007 besloot tot uitvoering van het BVH-project slechts 40% bedroeg van het later benodigd geachte budget.

Budget en realisatie BVH op basis van aangevulde budgetcijfers (in miljoen euro)

BVH	Begroting PID	Wijziging 2007	Wijziging 2008	Wijziging 2009	Wijziging 2010	Gewijzigde begroting	Realisatie	Vershil gewijzigde begroting	Vershil eerste begroting
2007	11,2	- 1,7				9,5	10,6	1,1	- 0,6
2008	5,0		10,9			15,9	14,6	- 1,3	9,6
2009				13,9		13,9	13,5	- 0,4	13,5
2010					0,4	0,4	0,4	0,0	0,4
Totaal	16,2					39,7	39,1	- 0,6	22,9

Volgens een notitie van vtsPN uit 2010 is in dat jaar € 5,3 miljoen besteed aan de doorontwikkeling en het uitbouwen van het aantal satellieten. Voor functioneel en applicatiebeheer, exclusief toe te rekenen technisch beheer, bedragen de kosten in 2010 € 5 à € 6 miljoen.

Uit de notitie van vtsPN blijkt voorts dat bij de berekening van de kosten erop is gerekend dat de BVH pas vervangen zou worden eind 2014. Volgens Wenkend Perspectief zouden de basisvoorzieningen al veel eerder worden vervangen. Bij vervanging eerder dan eind 2014 dient de restwaarde van het systeem over een kortere levensduur te worden afgeschreven. Volgens de notitie zal bij vervanging van het systeem eind 2012 een boekverlies opleveren dat ligt tussen € 15 en € 35 miljoen, dat in dat geval bij de kosten van de BVH opgeteld dient te worden.

Decentraal deel BVH

Hoewel in het vastgestelde PID de decentrale kosten buiten de begroting zijn gehouden, gaf het PID wel een raming van deze kosten. In het PID zijn de kosten voor de korpsen geraamd op gemiddeld € 603 000 per korps, derhalve in totaal € 15,7 miljoen.

Voor zover decentrale begrotingen zijn aangetroffen, betreffen ze in het algemeen alleen de rechtstreeks aan het project toe te rekenen kosten. De overige kosten zijn niet meegerekend. Dit zijn bijvoorbeeld de kosten van tijdsbesteding door eigen personeel, zoals voor het trainen en opleiden van politiemensen. Slechts één korps geeft een indruk van de omvang van dit type kosten. Volgens de projectbegroting van het korps IJsselland bedragen deze kosten van de invoering van de BVH voor het korps ruim € 2,032 miljoen. Dat was ruim vijf keer zoveel als de rechtstreeks toe te rekenen projectkosten voor dit korps.

Volgens informatie van de korpsen hebben de BVH-opleidingen gemiddeld twee dagen per gebruiker geduurd in de Xpol-korpsen en gemiddeld vier dagen in de korpsen die BPS of Genesys gebruikten. Naar schatting waren er ongeveer 18 000 gebruikers van Xpol, 27 000 van BPS en 4 500 van Genesys. In totaal komt de opleidingsinspanning voor BVH dan uit op ongeveer 162 000 dagen, ofwel ongeveer 635 mensjaar.

2.4 Invoering Basisvoorziening Opsporing

In Wenkend Perspectief is RBS als basissysteem voor BVO gekozen, omdat van de bestaande systemen voor opsporing, RBS het meest stabiel is en functioneel het best ontwikkeld (zie § 2.1.4). In Wenkend Perspectief is verder aangegeven dat de functionaliteiten van bestaande systemen onvoldoende worden gebruikt, omdat deze niet gebruiksvriendelijk worden aangeboden. Het voorstel is daarom om RBS te voorzien van een grafische schil, die het gebruik ervan eenvoudig en eenduidig maakt. Bij het korps Brabant-Zuid-Oost heeft een proef met een grafische schil rond RBS geleid tot positieve resultaten.

Een andere systeem voor opsporing dat op het moment van schrijven van Wenkend Perspectief in gebruik is, is Octopus, maar dat is dan al aan het einde van zijn levenscyclus.

Volgens Wenkend Perspectief komt er een interface van BVO naar BVH en wordt BVO landelijk raadpleegbaar via BlueView. De bedoeling is dat de migratie naar BVO in 2006 en 2007 plaatsvindt.

2.4.1 Aanpassen Recherche Basis Systeem

Het korps Brabant Zuid Oost heeft in 2004 en 2005 zelfstandig onderzoek gedaan naar een oplossing voor een nieuw informatiesysteem voor de opsporing. Naar aanleiding daarvan startten vijf zuidelijke korpsen en het KLPD een proef met een applicatie van de firma Seagull: RBS Gold. De deelnemende korpsen waren positief over RBS Gold, een grafische schil om het bestaande RBS, en wilden ermee verder.

Naar aanleiding van het enthousiasme van de zuidelijke korpsen en het KLPD en omdat een alternatief product op dat moment niet voorhanden was, willen andere korpsen ook investeren in RBS Gold. Voor de ontwikkeling van een nieuwe applicatie is namelijk geen tijd meer. Volgens Wenkend Perspectief moeten alle korpsen immers uiterlijk in 2007 met BVO werken.

Daar staat tegenover dat RBS Gold uitrollen bij alle korpsen kostbaar wordt. De zes korpsen die hebben geparticipeerd in de proef hebben € 1 410 000 (€ 235 000 per korps) voor licenties, onderhoud en ontwikkeling geïnvesteerd. Uit een interne notitie aan de directeur van (toen nog) ISC blijkt dat bij een landelijke uitrol de kosten voor RBS Gold over een periode van vijf jaar € 9,1 miljoen (exclusief BTW) zullen bedragen. In dezelfde notitie is ook gesteld dat dit veel geld is voor wat er uiteindelijk

opgeleverd wordt: alleen een grafische schil en geen «echte» functionaliteit. Volgens de notitie zou het daarom goed zijn om een alternatief scenario te hebben. De directeur ISC is het ermee eens dat er andere scenario's moeten komen. Die hebben we niet aangetroffen.

In de laatste week van september 2006 besluit vtsPN om verder te gaan met RBS Gold en om daarover met Seagull tot overeenstemming te komen. Die beslissing wordt naderhand via de Board Informatiemanagement aan de korpschefs kenbaar gemaakt.

2.4.2 Aansturing project BVO

De aansturing van de ontwikkeling van BVO wordt ondergebracht bij de Stuurgroep PSO Plateau 1, een opvolger van de Stuurgroep PSO(2). Met PSO Plateau 1 wil men ervoor zorgen dat in ieder geval een verbinding tot stand wordt gebracht tussen de bestaande systemen bij de korpsen voor handhaving en opsporing. PSO Plateau 1 is de voorloper geweest van het later te realiseren systeem BlueView.

De naam van de stuurgroep wijzigt uiteindelijk via «Informatiehuis-houding Opsporing» in «Stuurgroep Opsporing». De samenstelling van de stuurgroep verandert niet wezenlijk: de voorzitter is gedurende de gehele periode dezelfde persoon en dat geldt ook voor de landelijk projectleider. Aanvankelijk hebben de directeuren van ISC en CIP zitting in de stuurgroep. Na het samengaan van ISC en CIP wordt de plaatsvervangend algemeen directeur de vertegenwoordiger van vtsPN. Korpsleidingen, gebruikers vanuit de korpsen en vtsPN zijn dus direct vertegenwoordigd in de stuurgroep. De informatievoorziening richting het bestuur, verloopt via de directie van vtsPN.

2.4.3 Projectinitiatiefase BVO

Totstandkoming PID

De voorzitter van de Stuurgroep PSO Plateau 1 vraagt de beoogd projectleider om een notitie te schrijven over waar rekening mee gehouden moet worden bij de implementatie van de BVO. Deze notitie, «Marsroute PID BVO» van 3 oktober 2006, vormt de basis voor het latere PID. Naast de technische en organisatorische randvoorwaarden voor de implementatie van BVO komt in de notitie de beoogde procesaanpak aan bod (besturing en verantwoordelijkheden). Het uiteindelijke PID wordt in februari 2007 door de Stuurgroep Opsporing goedgekeurd en in maart 2007 door de RHC. Het vastgestelde PID (versie 1.1) dateert van 29 maart 2007.

Functionaliteit en implementatie BVO volgens het PID

Het beperken van de reikwijdte van de basisvoorziening speelt een belangrijke rol in het PID voor BVO. Dit leidt tot de beslissing om de functionaliteit tot vijf werkprocessen te beperken algemeen rechercheren, analyse, tappen, infodesk en CIE.³²

De productiefunctie (processen verbaal en dossiers produceren) is dus niet opgenomen in de functionaliteit van BVO. Dat hangt samen met de grafische schil RBS Gold. Volgens een rapportage van SIG is deze niet stevig genoeg voor de productiefunctie.

Volgens het PID dient BVO relevante onderzoeksinformatie vast te leggen en de verstrekking hiervan mogelijk te maken. BVO dient als een bron voor onderzoeks- en analysedoeleinden binnen een opsporingsonderzoek

³² CIE: Criminele Inlichtingen Eenheid.

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.³³ Het PID voorziet daartoe niet alleen in een technisch implementatieplan, maar ook in een implementatiekalender voor de organisatie. De implementatiekalender gaat uit van opeenvolgende fasen voor:

- de organisatorische voorbereiding en procesinrichting;
- de landelijke implementatie (technische beschikbaarstelling applicatie en nazorg);
- de bovenregionale implementatie (technische beschikbaarstelling applicatie, bovenregionale inrichting applicatie en test);
- de regionale implementatie (regiospecifieke aanpassing, testen, opleiden, ingebruikneming en nazorg).

Voor deze vier fasen wordt per korps gemiddeld in totaal negen maanden gereserveerd. In het PID is beschreven welke producten en deelproducten op regionaal niveau moeten worden gerealiseerd om van implementatie te kunnen spreken. Voor sommige van deze producten geldt dat op landelijk niveau een standaard of een model wordt ontwikkeld, waarbij per korps een vertaling of aanvulling kan plaatsvinden.

Beoordeling PID

Een extern bureau heeft in april 2007 een audit uitgevoerd naar het vastgestelde PID (versie 1.1). Volgens het bureau wordt het opstellen van het PID «bemoeilijkt door de vele stakeholders en de dynamiek waar Politie Nederland binnen opereert». Dat heeft gevolgen voor de kwaliteit en bruikbaarheid van het PID.

Net als bij BVH, constateert het bureau bij het PID voor BVO dat een business case ontbreekt. Voor de business case BVO wordt in het PID verwezen naar het document *Wenkend Perspectief*, maar ook daar ontbreekt een duidelijke afweging van kosten en baten bij de keuze voor bestaande systemen en daarbinnen voor RBS. De onderbouwing van de keuze voor RBS, met name in relatie tot het verouderde technische platform, is niet duidelijk beschreven.

Het bureau geeft verder aan dat de taken, bevoegdheden van zowel de landelijke stuurgroep als de landelijke projectleider onduidelijk zijn. Zo is voor de projectleider onduidelijk waarvoor hij precies verantwoordelijk is, en aan wie hij verantwoording moet afleggen. Daarnaast is volgens het bureau niet eenduidig aangegeven dat het gebruik van BVO onderdeel moet gaan uitmaken van het productieproces Opsporing. Daardoor kan het gebeuren dat korpsen in naam weliswaar BVO gebruiken, maar in werkelijkheid eigen achterliggende oplossingen hanteren. Ook ontbreken de implementatieplannen op korpsniveau in het PID. Mede daarom zijn de kosten van het «O»-deel van de implementatie (integratie van het technisch systeem en de opsporingsprocessen) niet helder.

Ten slotte constateert het bureau dat de tolerantiegrenzen voor kwaliteit en acceptatie en afspraken over de reikwijdte en doelstellingen ontbreken. Volgens het bureau zijn belangrijke elementen dus niet uitgewerkt in het PID. Juist omdat veel belanghebbenden betrokken zijn bij de ontwikkeling en uitrol van BVO (ministerie, korpsbeheerders, korpsleiding, korpsen) wordt dit gebrek aan uitwerking als een risico gezien.

Volgens de stuurgroep was de druk op het project tegen die tijd al zo hoog dat er geen reële ruimte was om het PID nog wezenlijk bij te stellen.

Hieronder beschrijven we de verdere ontwikkeling en uitrol van BVO en gaan we na in hoeverre het gebrek aan uitwerking in het PID doorwerkt in de verdere besluitvorming.

³³ Bron: IOOV (2008).

2.4.4 Implementatie van BVO

Voor de uitrol van BVO over de verschillende verzorgingsgebieden en korpsen is een strakke planning vastgesteld, waarbij de landelijke stuurgroep vooral stuurt op de organisatie-kant van de implementatie van BVO binnen de verzorgingsgebieden en de korpsen. Dat komt voort uit de notitie «Marsroute naar BVO», waarin wordt gewezen op het belang van de organisatiekant van de implementatie. Implementatie zou onder meer moeten leiden tot harmonisatie van werkprocessen. De landelijke stuurgroep vraagt de stuurgroepen van de verschillende verzorgingsgebieden daarom om een specifiek PID voor hun verzorgingsgebied op te stellen, waarin ze ook uiteenzetten hoe de BVO organisatorisch ingevoerd moet worden.

Per verzorgingsgebied moeten vier omgevingen van BVO worden opgeleverd: een productieomgeving, een opleidingsomgeving, een testomgeving en een «zandbak», die voor allerlei doeleinden kon worden gebruikt. Met die omgevingen krijgen de korpsen de gelegenheid om de BVO te testen en medewerkers op te leiden. De projectleiders van de verzorgingsgebieden krijgen twee maanden de tijd om BVO te testen (in de testomgeving). Naar aanleiding daarvan stelt de stuurgroep samen met de projectleiders een implementatieschema op, dat resulteert in de implementatiekalender. De feitelijke uitrol vindt plaats volgens dat schema. De uitrol is op 10 november 2008 afgerond, wanneer het korps Gelderland-Midden als laatste overgaat op BVO.

Strikt in termen van tijdsplanning hadden de Samenwerkingsafspraken geen directe impact op de (versnelling van de) implementatie van BVO, maar de afspraken leidden wel tot een verharding van de planning. De laatste uitrol van BVO was voorzien voor 1 februari 2008, ruimschoots binnen de tijdshorizon van de Samenwerkingsafspraken. Volgens die afspraken zou BVO in 2007 ingevoerd worden conform een door het bestuur van vtsPN vastgesteld implementatieplan. In 2008 zouden ten minste twintig korpsen de implementatie moeten hebben afgerond, de overige korpsen zouden dan met de implementatie gestart moeten zijn. Eind 2008 zou met zekerheid gesteld moeten kunnen worden dat de implementatie in 2009 zou worden afgerond.³⁴

2.4.5 Gebruik BVO en gevolgen

Na de implementatie van BVO blijkt dat het gebruik ervan achterblijft bij de bedoelingen, omdat het niet gebruiksvriendelijk is (zie ook § 4.5).

De IOOV was kritisch over het gebruik van BVO. De Inspectie stelt «dat de organisatorische implementatie niet volledig is gerealiseerd en het gebruik van BVO nog onvoldoende is. Deze uitkomsten hebben uiteraard gevolgen voor het gebruik van het systeem. Tegelijkertijd kan worden gesteld dat het systeem deze uitkomsten voor een deel in de hand werkt.»³⁵

Uit ons onderzoek komen overeenkomstige bevindingen naar voren. We hebben onder andere de volgende tekortkomingen geconstateerd:

- Er is geen koppeling (mogelijk) met BVH. Daardoor moeten veel zaken ten minste twee keer worden ingevoerd: eerst in BVH en daarna in BVO.
- De communicatie tussen de database van BVO en de grafische schil van het systeem verloopt traag.

³⁴ Samenwerkingsafspraken Politie 2008, 1 juni 2007, p. 2.

³⁵ IOOV (2010).

- Het systeem is verouderd. Zo kunnen er geen externe bestanden (bijvoorbeeld pdf-files) in de database worden opgeslagen. De tekstverwerkingsfunctie van BVO is bovendien beperkt in functionaliteit.
- Niet alle bedrijfsprocessen binnen de opsporing zijn landelijk gestandaardiseerd. Voor een aantal processen werkt BVO daarom niet goed. Het opsporingsproces is voor BVO in vijf basisprocessen gestandaardiseerd, maar niet alle opsporingsprocessen vallen onder die vijf basisprocessen. Zo zijn de *producten* van het algemeen rechercheren wel overal hetzelfde (startmutaties, meldingen recherche onderzoek en journaals), maar verschillende korpsen hanteren verschillende processen om die producten te realiseren. Dat is niet geharmoniseerd.
- De productiefunctie ontbreekt in BVO, waardoor BVO geen volwaardig procesdossier kan opleveren. Gebruikers zetten daar andere toepassingen voor in, zoals SUMM-I.T. (zie hierna).
- BVO is per verzorgingsgebied geïmplementeerd en draait op één database per verzorgingsgebied. Daardoor ontstaat de mogelijkheid of het risico dat (groepen van) korpsen op hun eigen manier met BVO werken.

De landelijke stuurgroep heeft geprobeerd om het gebruik van BVO te stimuleren. In 2009 is een project «Verbeteren gebruik van de BVO» gestart. Daarbij zijn doelen gesteld en is een landelijke monitor gestart om het gebruik te meten. Er vindt echter geen centrale sturing plaats op de uitkomsten van de monitoring. De stuurgroep kan het (correct) gebruik van BVO niet afdwingen en rekent dit ook niet tot zijn taak.

In de RHC is een aantal malen gesproken over het gebruik van BVO en de noodzaak dat te verbeteren, maar daar volgen geen sturende acties op. Het gebruik van andere (neven)applicaties, zoals SUMM-I.T., wordt in het RHC niet geproblematiseerd. Daardoor kan het gebeuren dat korpsen schaduwsystemen gebruiken, niet alleen als aanvulling op, maar ook als gedeeltelijke vervanging van BVO.

Er zijn ook positieve geluiden over BVO te horen. Uit onderzoek van de IOOV blijkt dat een meerderheid van de gebruikers van BVO het systeem een verbetering vindt ten opzichte van de oude situatie en dat het werken met BVO belangrijke voordelen heeft: meer uniformering van werkprocessen, meer afstemming en meer delen van informatie. Ook wordt de noodzaak om te komen tot (meer) standaardisatie breed onderschreven.³⁶ De CIE's zijn tevreden over BVO, omdat de beveiliging ervan beter is dan die van oudere systemen.

2.4.6 Kosten BVO

Voor het project BVO (ontwikkeling en implementatie) is in het PID van maart 2007 een totaalbedrag van € 12,611 miljoen begroot. Van dat bedrag is ruim € 8 miljoen gereserveerd voor de technische implementatie, en ruim € 3 miljoen voor de organisatorische implementatie. € 1 miljoen kan zowel aan het «I»-deel als aan het «O»-deel worden toegeschreven. In de eindrapportage van het BVO-project van mei 2009 staat dat de totale gerealiseerde kosten € 11,037 miljoen bedragen. Dat betekent dat € 1,574 miljoen van het budget niet is besteed. Voor het «O»-deel is het overschot € 0,557 miljoen en voor het «I»-deel € 1,017 miljoen, zie tabel hieronder.

³⁶ Bron: IOOV (2010).

Kosten BVO: projectbudget en realisatie

Bedragen x € 1 miljoen	PID (maart 2007) begroot	Eindrapportage realisatie t/m 2008	Verschil
«I»	8,522	8,023	- 1,017
«O»	3,052	3,014	- 0,557
«I» of «O»	1,037		
Totaal	12,611	11,037	- 1,574

Voor de kosten van exploitatie en beheer is tot en met 2011 tussen de € 3 en 4 miljoen per jaar begroot. In werkelijkheid komen die kosten op ongeveer € 6,5 miljoen per jaar uit. De implementatiekosten per korps zijn hierin niet meegenomen en daarvan hebben wij ook geen raming aangetroffen.

2.4.7 SUMM-I.T.

De applicatie SUMM-I.T. is van oorsprong een formulierengenerator, die in 1999 in opdracht van een bovenregionaal rechteam³⁷ is ontwikkeld door het bedrijf FLEX-I.D. In 2005 neemt het KLPD een licentie op SUMM-I.T. voor alle rechediensten van het KLPD. De Stuurgroep Opsporing probeert om korpsen op één lijn te houden in het gebruik van BVO als de basisvoorziening voor de opsporing, maar desondanks gaan uiteindelijk negen korpsen ertoe over om (deels ook) SUMM-I.T. in te zetten.

BVO beschikt niet over een formulierengenerator (verder productiefunctie genoemd). Dit heeft te maken met de beperkingen van de grafische schil. Vanaf 2006 wordt in de stuurgroep gesproken over SUMM-I.T. als oplossing voor de ontbrekende productiefunctie in de BVO. Tegelijkertijd wil de stuurgroep voorkomen dat korpsen eigenstandige beslissingen nemen over (het gebruik van) SUMM-I.T. FLEX-I.D. heeft inmiddels zoveel functionaliteit aan SUMM-I.T. toegevoegd, dat het aantrekkelijk lijkt als vervanger van BVO. In een brief aan de verzorgingsgebieden en korpsen geeft vtsPN aan dat SUMM-I.T. voorlopig niet geïmplementeerd mag worden, totdat dit vanuit een landelijk project wordt aangegeven.

Uiteindelijk besluit de Board Opsporing dat SUMM-I.T. zal vallen onder een «restrictief gedoogbeleid». Binnen randvoorwaarden mogen korpsen verder werken met SUMM-I.T., maar BVO blijft de leidende applicatie. VtsPN sluit een (raam)contract af met FLEX-I.D. over aankoop van en aanpassingen op SUMM-I.T.. Kosten zullen worden doorberekend aan deelnemende korpsen. Binnen negen korpsen zal met SUMM-I.T. worden geëxperimenteerd. Andere korpsen zijn overigens niet verplicht SUMM-I.T. af te nemen. Over dat raamcontract wordt in januari 2008 met FLEX-I.D. overlegd. Onder de aanname dat SUMM-I.T. als een standaardpakket kan worden gezien, wordt een bestaande mantelovereenkomst voor standaardsoftware gebruikt. Daardoor is volgens vtsPN ook geen Europese aanbesteding nodig.

In oktober 2009 besloot vtsPN een haalbaarheidsonderzoek te starten naar de mogelijkheid om BVO door SUMM-I.T. te vervangen. De aanleiding was onder andere dat de beheerskosten van BVO tegenvielen en de doorontwikkeling van BVO stagneerde. Ook speelde een rol dat inmiddels negen korpsen zelfstandig hadden besloten tot het implementeren van

³⁷ Kernteam Noord- en Oost-Nederland (NON).

SUMM-I.T., waardoor feitelijk al ongeveer de helft van de rechercheurs van de politieregio's de beschikking had over dit systeem.

Daarbij merken we op dat de investeringen die korpsen al in SUMM-I.T. hebben gepleegd het lastig maken om vanuit een geheel neutrale uitgangspositie alternatieven af te wegen en eventueel een ordelijk aanbestedingsproces te volgen.

In maart 2010 zijn de uitkomsten van het «haalbaarheidsonderzoek» in de Stuurgroep Opsporing gepresenteerd. SUMM-I.T. kan BVO op een aantal punten vervangen. Hoewel de stuurgroep veel vragen heeft, en «uitermate voorzichtig en kritisch is», gaat de stuurgroep uiteindelijk akkoord met het opstellen van een PID voor SUMM-I.T. en adviseert dit aan de Board Opsporing.

De leverancier van SUMM-I.T. is een klein bedrijf. Volgens de gebruikers van SUMM-I.T. is dit een voordeel, omdat het bedrijf snel kan inspelen op behoeften binnen de opsporingsorganisatie. Anderzijds maakt de geringe grootte het bedrijf ook kwetsbaar. Voor vtsPN is daarom overname van het bedrijf door een grotere speler een belangrijke voorwaarde. Bij de afsluiting van ons onderzoek begin 2011 bleek daar evenwel nog geen sprake van te zijn.

2.5 Invoering Basisvoorziening Capaciteitsmanagement

2.5.1 Besluit ontwikkeling en invoering BVCM

Vanwege de veroudering van het bestaande systeem, start in 2003 de aanbestedingsprocedure voor de aanschaf van een standaardrooster-systeem. Deze procedure leidt tot de keuze van het Capaciteit Management Systeem (CMS). Op 12 november 2003 tekent de directeur ISC een contract voor het gebruiksrecht van CMS en krijgt de externe leverancier de opdracht tot het aanpassen van het standaardstelsel aan de eisen van de politieorganisatie. Vervolgens zou het aangepaste CMS geïmplementeerd worden bij de korpsen. De voorlopige versie van CMS is, onder coördinatie en begeleiding van CIP (later vtsPN), eerst ingevoerd bij de politiekorpsen Friesland, IJsselland, Gelderland-Midden en Noord- en Oost-Gelderland. Wegens de vele klachten over het gebruik van CMS, is de uitrol begin 2005 stopgezet.

Begin 2005 verricht een extern bureau een haalbaarheidsonderzoek naar CMS en stelt onder meer het volgende vast:

- processen zijn onderling niet gestandaardiseerd waardoor tijdens de implementaties steeds nieuwe functionele eisen worden toegevoegd aan CMS;
- de computercentra bij de politie zijn te verschillend;
- op verzoek van de politie is CMS van een Oracle-database overgezet naar Sybase (een standaard database management systeem in gebruik bij vtsPN), waardoor de *performance* van CMS daalt;
- korpsen hebben de processen in het eigen korps niet vooraf gestandaardiseerd en er is onvoldoende samenhang tussen O- en I-activiteiten;
- er is sprake van een gebrek aan kwaliteit in de functionele aansturing van het implementatieproject door de politie; het externe bureau acht een «intellectuele injectie» noodzakelijk.

Het externe bureau concludeert dat een landelijke invoering van CMS mogelijk is na een forse technische en functionele aanpassing van de software en in directe afstemming tussen de organisatie- en de informatiseringaspecten. Deze (afgeslankte) versie van CMS krijgt de naam CMS Basaal.

Naar aanleiding van discussies over de uitkomsten van het haalbaarheids-onderzoek (doorgaan met bestaande systemen, invoering van CMS Volledig, of nieuw maatwerk ontwikkelen) geeft de RHC medio 2005 de Board Bedrijfsvoering de opdracht om een eindadvies op te stellen voor de verdere ontwikkeling en invoering van capaciteitsmanagement. De Board besluit een extern bureau een onderzoek te laten doen naar de alternatieven ter ondersteuning van capaciteitsmanagement in de vorm van een multi-criteria analyse waarbij toekomstige gebruikers intensief worden betrokken. Op grond van deze analyse is de (unanieme) conclusie dat CMS Basaal nog steeds de voorkeur verdient.

Het externe bureau adviseert eerst CMS Basaal in te voeren en pas daarna, als alle korpsen denken en werken vanuit hetzelfde referentiekader, onder gezamenlijke regie extra gewenste functionaliteiten toe te voegen. Voorafgaand aan de uitrol van CMS Basaal zouden de werkprocessen en de gehanteerde definities van activiteiten (waarop kun je mensen inplannen en laten tijdschrijven) eerst geharmoniseerd moeten worden. Op basis van dit uitgangspunt formuleert het externe bureau de eisen voor het PID CMS Basaal.

De leden van het dagelijks bestuur CIP en de Board Bedrijfsvoering kunnen zich prima vinden in het advies, maar de voorzitter van het dagelijks bestuur CIP wijst er wel op dat de randvoorwaarden (waaronder doorlooptijd en kosten) nog niet op realiteit beoordeeld kunnen worden. Dat kan pas als CMS Basaal volledig wordt uitgewerkt in het PID. De Board geeft daarentegen aan de veiligheidsmarge van 25% op de kosten als zeer ruim te ervaren.

Op 20 december 2005 besluit de RHC om CMS Basaal in te voeren als een tussenstation op weg naar volwaardig en uniform capaciteitsmanagement bij de Nederlandse politie. De geraamde investering bedraagt op dat moment € 3 miljoen. In diezelfde vergadering wordt het «referentiekader van de RHC» vastgesteld, een wilsovereenkomst waarin onder meer is vastgelegd dat elk korps hetzelfde ambitieniveau en hetzelfde geautomatiseerd systeem hanteert.

Over de basisvoorziening capaciteitsmanagement wordt geen nadere informatie gegeven in Wenkend Perspectief (zie § 2.1.4). Een verklaring hiervoor kan zijn dat de invoering van CMS al verder gevorderd was dan de invoering van de andere basisvoorzieningen.

2.5.2 Aansturing project BVCM

De RHC belast de Board Bedrijfsvoering met de uitvoering van het project CMS Basaal. Deze richt daarvoor een stuurgroep op die bestaat uit een drietal korpschefs. Naast het voorzitterschap zijn zij verantwoordelijk voor de organisatorische aspecten en de informatie-technologische aspecten van capaciteitsmanagement. Vanuit deze rol zijn zij het eerste aanspreekpunt voor het projectmanagement en de collega's van de RHC. Daarnaast maakt de algemeen directeur van vtsPN deel uit van de stuurgroep.

Het project wordt volgens de principes van Prince2³⁸ georganiseerd en wordt opgedeeld in 3 fasen: een projectinitiatiefase, een realisatiefase en een implementatiefase. De stuurgroep rapporteert ieder kwartaal aan de *board* en de RHC.

2.5.3 Fase 1: Projectinitiatie BVCM (januari 2006 – december 2006)

Voor het opstellen van het eerste PID verstrekt de stuurgroep een opdracht aan een externe leverancier die inmiddels op het punt staat het bedrijf dat CMS heeft ontwikkeld, over te nemen. Het PID is in nauw overleg tussen vtsPN, de externe leverancier en vertegenwoordigers van de korpsen tot stand gekomen. Op 13 november 2006 stemt de stuurgroep in met de inhoud en de bekostiging van het PID Fase 2. Op verzoek van de stuurgroep verricht een extern bureau begin december 2006 een audit op het definitieve PID versie 1.0 om vast te stellen in hoeverre de bevindingen en aanbevelingen van een eerdere audit van hetzelfde bureau op het concept van het PID (versie 0.9) zijn opgevolgd.

Het externe bureau stelt vast dat de eerdere bevindingen en aanbevelingen met betrekking tot het concept-PID in belangrijke mate zijn opgevolgd in het definitieve PID. Daarnaast constateert het externe bureau dat de stuurgroep er bewust voor heeft gekozen om de volgende bevindingen en aanbevelingen niet in het definitieve PID te verwerken, maar door te schuiven naar fase 2:

- de pilots implementatie worden niet als afsluiting van fase 2 uitgevoerd maar aan het begin van fase 3; na deze twee pilots is een grondige evaluatie voorzien met een expliciet go/no go moment, maar hiervoor is weinig tijd ingepland;
- de ontwikkelkosten zijn nog steeds ingeschat op basis van de expertinschatting van de leverancier en deze heeft het externe bureau niet kunnen evalueren;
- de kwaliteitseisen ten aanzien van onder andere betrouwbaarheid, integriteit en controleerbaarheid zijn nog niet expliciet gemaakt in het PID;
- de rol van de externe en onafhankelijke QA-functionaris is nog niet uitgewerkt evenals de aanpak van het risicomanagement;
- de verwachte beheerslasten zijn onduidelijk;
- het zicht op de voordelen in kwantitatieve termen ontbreekt;
- in het PID zijn geen expliciete *exits* (uitstapopties) meer opgenomen;
- het communicatieplan is niet nader uitgewerkt.

De geraamde investering is inmiddels gestegen van € 3 miljoen eind 2005 (waarmee gerekend is in multi-criteria analyse) naar ruim € 9 miljoen eind 2006. De kostenstijging is voor de helft (€ 3 miljoen) toe te schrijven aan de uitbreiding van de reikwijdte van het project met de organisatorische begeleiding van de korpsen. Op 2 december 2006 stemt het algemeen bestuur van vtsPN in met het ontwikkelbedrag van € 9,7 miljoen onder voorbehoud dat:

- de RHC op 12 december instemt met de financiering en invoering van alle noodzakelijk te nemen organisatorische maatregelen;
- na zes maanden blijkt dat de externe leverancier voldoet aan de performance eisen;
- de totale initiële investeringssom binnen de € 9,7 miljoen blijft.

Op 6 december 2006 stemt de Board Bedrijfsvoering in met het PID en het auditrapport daarover. Op 12 december 2006 stemt de RHC in met de

³⁸ Een standaardmethodiek voor projectmanagement.

stukken die vervolgens op 13 december 2006 ter informatie naar het dagelijks bestuur Kbb gaan.

De *board* en de RHC hebben hun instemming verleend op grond van een presentatie door de voorzitter van de stuurgroep over het doel, de initiële grondslag, de sturing/inrichting, de complexiteit en maatregelen, de kosten, de evaluatie en de finale beslissing. De RHC spreekt daarbij zorg uit over onder meer de belasting en de kosten voor de korpsen. De korpsen moeten veel werk verrichten om CMS Basaal te implementeren en dat leidt naast implementatiekosten ook tot organisatiekosten, waarmee in de voorliggende berekeningen geen rekening is gehouden.

In de eerste plaats stellen wij vast dat het PID geen integraal inzicht bood in de geraamde kosten en baten van alle fasen van het project CMS Basaal. Dat was volgens de stuurgroep van 19 april 2006 ook niet noodzakelijk: een business case hoefde niet te worden uitgewerkt. Het PID bood dus nog onvoldoende informatie om de juistheid van de uitkomsten van de multi-criteria analyse, op grond waarvan is gekozen voor CMS Basaal, te bevestigen.

In de tweede plaats stellen wij vast dat het PID CMS Basaal niet vooruitblijkt op de geplande doorontwikkeling van CMS Basaal naar CMS Volledig. Het PID stelt dat uitbreiding van de functionaliteit van het systeem en verbetering van de keteninformatie centraal gecoördineerd kan plaatsvinden ná de implementatie van CMS Basaal en geen onderdeel uitmaakt van het PID. Op het moment dat het algemeen bestuur van vtsPN en de RHC in december 2006 het PID van CMS Basaal vaststellen en besluiten om te starten met fase 2 van het project, hadden zij onvoldoende informatie over de totale kosten en baten van het project, inclusief een doorontwikkeling naar CMS Volledig. In feite stemt het bestuur in met een initiële investering zonder te weten welke kosten daarna nog moeten worden gemaakt om te komen tot het gewenste eindresultaat en welke exploitatiekosten daarmee gepaard gaan.

2.5.4 Fase 2: Project Realisatie BVCM (1 december 2006 – 1 februari 2008)

Deze fase heeft tot doel:

- het ontwikkelen van de O en I producten;
- de voorbereiding van de implementatie bij de korpsen;
- het opstellen van een PID voor de implementatie van BVCM;
- de inrichting van het beheer.

Ontwikkeling ICT-producten

De producten voor de aanpassing van het CMS systeem worden gefaseerd, in twee delen of *packages* opgeleverd.

In juli 2007 voert een extern bureau een performancetest uit op *package 1*, waarmee wordt aangetoond dat de externe leverancier voldoet aan de gestelde eisen. Het externe bureau adviseert de stuurgroep tevens een eindketentest³⁹ uit te voeren.

In september 2007 besluit de stuurgroep geen eindketentest toe te voegen aan het testplan van BVCM. Zij is van mening dat na het aantonen van de vereiste technische prestaties van het programma via de bestaande testen, de inrichting van de centrale en decentrale infrastructuur zorg dient te dragen voor een voldoende beschikbaarheid. De stuurgroep legt

³⁹ Testvorm waarbij het bedrijfsproces wordt doorlopen over een reeks van aaneengesloten systemen, mogelijk in verschillende organisaties.

de verantwoordelijkheid voor deze test bij vtsPN en adviseert vtsPN naar de waarde van een eindketentest voor alle projecten van vtsPN te kijken.

In de stuurgroep van 6 december 2007 blijkt dat vtsPN geen eindketentest verricht. Daarnaast blijkt onduidelijkheid te bestaan omtrent de volledigheid van het testprogramma en de tijdige realisatie ervan. Dit vindt zijn oorzaak in:

- te laat opleveren van ontwerpen;
- te laat plaatsen van bestellingen;
- de bureaucratie en hoge werkdruk binnen vtsPN;
- onvoldoende expertise door herplaatsing, ontslag en bezuiniging.

Daarnaast komt in de stuurgroep aan de orde dat veel functionaliteiten van *package 2* naar *package 3* zijn gegaan waardoor verwachtingen niet waargemaakt zullen worden (*package 3* valt buiten de scope).

In januari 2008 bespreekt de stuurgroep de resultaten van de *performancetest package 2*, die is uitgevoerd door het externe bureau. De toetsgroep is tevreden over de resultaten maar realiseert zich ook dat deze niet zonder meer te vertalen zijn naar de praktijkomgevingen van de korpsen, waar nog andere aspecten een rol spelen in de *performance*. Om die reden adviseert zij terughoudend te zijn met de communicatie over de performanceresultaten. De stuurgroep constateert dat er getest is conform plan en dat de resultaten voldoen aan de gestelde eisen en verleent de leverancier decharge voor *package 2*. Wat echter niet aan de orde komt is dat het testrapport aangeeft dat de positieve testresultaten nog niet bewijzen dat er geen knelpunten zijn. Alleen een eindtest op de volledige keten van het kernsysteem CMS tot en met de verschillende gebruikers en vice versa geeft volledige zekerheid voor het gebruik.

Op 22 februari 2008 wordt de software overgedragen aan beheer en ter beschikking gesteld voor uitrol, conform het PID Implementatie BVCM.

Activiteitencodetabel

BVCM heeft als doel het beter kunnen afstemmen van vraag en aanbod van werk en zich daarover ook te kunnen verantwoorden. Hiervoor is het nodig dat er eenduidige en heldere definities zijn van de activiteiten waarop gepland en geschreven moet worden. De activiteitencodetabel omvat de definities en codes.

De stuurgroep voorziet dat de activiteitencodetabel bij implementatie de achilleshiel zal zijn, meer dan de implementatie van de BVCM applicatie. Om die reden besluit de stuurgroep een brief aan de RHC te sturen waarin duidelijk het besluit, de impact en de wijze van het toekomstig beheer van de activiteitencodetabel wordt uiteengezet. In de stuurgroep van 13 september 2007 komt de vraag aan de orde of deze tabel in de RHC is vastgesteld. De voorzitter meldt dat «hoewel BVCM niet is behandeld in de RHC, de activiteitencodetabel wel is vastgesteld». De stuurgroep besluit de RHC te vragen de vaststelling van de activiteitencodetabel in de notulen te laten vermelden. Wij hebben niet kunnen vaststellen dat dit ook is gebeurd.

Inrichting beheer

In de stuurgroep van 6 december 2007 stelt de stuurgroep vast dat beheer niet binnen de scope van BVCM Fase 3 valt maar tot de verantwoordelijkheid van vtsPN behoort. De stuurgroep stelt vast dat er ten aanzien van het beheer nog veel niet geregeld/onduidelijk is en vraagt vtsPN een nieuwe notitie op te stellen waarin duidelijk wordt wie vanaf welk moment

verantwoordelijk is voor het Beheer en welke projecten en taken vallen onder de beheersfase.

Bij de afsluiting van fase 2 is een deel van de producten voor de voorbereiding van Beheer nog niet afgerond.

2.5.5 Fase 3: Project Implementatie BVCM (1 februari 2008 – 15 maart 2010)

PID Fase 3

De stuurgroep van 31 januari 2008 stelt vast dat vanuit het mandaat van de RHC per 1 februari alvast gestart kan worden met de implementatie van de twee pilots (Noord-Holland-Noord en Drenthe), «ook al beseft iedereen dat de projectuitvoering, gezien de nog niet gerealiseerde PID niet efficiënt zal zijn». Een reden om vooruit te lopen op het PID was onder andere de druk op de implementatieplanning als gevolg van verschuivingen in de invoering van BVH. Dit zou ertoe kunnen leiden dat de samenwerkingsafspraken met de ministers niet tijdig gerealiseerd zouden kunnen worden.

De stuurgroep van maart 2008 besluit inzake accordering dat gezien het mandaat van de stuurgroep kan worden volstaan met een aankondiging in de Board Ondersteuning en dat er geen formele bekrachtiging gevraagd zal worden aan de RHC voor het PID fase 3. De stuurgroep gaat op 24 april 2008 akkoord met het PID fase 3. Er was echter wel afgesproken dat het PID formeel vastgesteld moest worden door de RHC.

Het PID fase 3 is op 24 maart 2008 op verzoek van de stuurgroep beoordeeld (audit) door een extern bureau met onder andere de volgende bevindingen.

- De korpsen krijgen een grotere verantwoordelijkheid voor de implementatie, waardoor de sturingsmogelijkheden van het project sterk worden verminderd.
- De resultaten van de pilots zijn nog niet beschikbaar, waardoor aannames in het PID niet in de praktijk zijn getoetst.
- De implementatietrajecten van BVO, BVH en BVCM kennen veel overlap.
- De verdere uitwerking van functionaliteiten van CMS Basaal geschiedt door de beheerorganisatie onder aansturing van vtsPN. De oplevering van deze aangepaste versie valt buiten de scope van het PID, maar is voorwaarde voor de realisatie van fase 3.
- Het PID doet geen uitspraken over de planning en aanpak van CMS Volledig. Hierdoor bestaat er geen inzicht in het totale kader waarbinnen deze fase wordt gerealiseerd wat kan leiden tot verminderde acceptatie en *commitment* bij de korpsen.
- De totale kosten voor de korpsen zijn niet bekend.
- De pilots worden uitgevoerd gedurende fase 3. Bij een tegenvallend verloop is er weinig ruimte voor het doorvoeren van correctieve maatregelen. Tijdige realisatie van de overige implementaties met het beoogde kwaliteitsniveau is daarmee onzeker.
- Er is sprake van beperkte zekerheid in hoeverre op de werking van het systeem kan worden gesteund. Belangrijke aspecten van de doelstelling rondom transparantie, effectiviteit en efficiëntie zijn nog niet aantoonbaar geborgd met de huidige applicatie.

- Mogelijke toekomstige problemen op het vlak van kwaliteit, performance en stabiliteit vallen onder verantwoordelijkheid van vtsPN. Betwijfeld wordt of vtsPN deze verantwoordelijkheid waar kan maken.
- Het is niet zeker of de beoogde efficiëntie verbeteringen in de uitrol daadwerkelijk worden gerealiseerd. Het is de vraag of de korpsen de benodigde bedragen daadwerkelijk kunnen vrijmaken en of deze begrote kosten ook voldoende zijn voor een succesvolle implementatie.
- De scope van fase 2 is gewijzigd waardoor twee technische activiteiten uit *package 2* zijn vervallen.
- De onafhankelijke *quality assurance* is beperkt ingevuld.
- Het onderdeel risicomanagement heeft geen expliciete en formele rol gekregen binnen het project.

Op 24 april 2008 bespreekt de stuurgroep het auditrapport. De stuurgroep besluit uit oogpunt van kosten geen externe QA-functionaris aan te stellen, maar iemand van binnen de eigen organisatie. De stuurgroep kiest ervoor om de kwaliteitsborging uit te laten voeren vanuit de belangen en vertegenwoordigers in de stuurgroep.

Daarnaast constateert de stuurgroep dat het project kampt met de gevolgen van het ontbreken van een meerjarenperspectief wat tot problemen bij de implementatie kan leiden. Korpsen willen zicht hebben op de doorontwikkeling van BVCM en het oplossen van geconstateerde problemen. Om die reden acht de stuurgroep het noodzakelijk in een procesbeschrijving aan te geven waar en hoe door de korpsen wensen en verwachtingen kunnen worden neergelegd. Dit onderwerp gaat volgens de stuurgroep echter verder dan alleen het voorliggende PID en de verantwoordelijkheid van de stuurgroep. Zij verzoekt daarom vtsPN om dit punt op te pakken. Vervolgens gaat de stuurgroep akkoord met de definitieve versie van het PID BVCM Fase 3.

Resumerend stellen we vast dat de RKC noch het bestuur van vtsPN expliciet hun fiat hebben gegeven aan de start van de implementatiefase. De stuurgroep houdt op een aantal punten niet vast aan de uitgangspunten van Prince2. Zo wordt het PID fase 3 pas vastgesteld nadat de implementatiefase al is gestart. De pilots bij twee korpsen worden al gestart vooruitlopend op het PID, ook al is dat volgens de stuurgroep niet efficiënt. Daarnaast is het landelijk beheer nog niet ingericht en zijn er op basis van onderzoek van het externe bureau twijfels of vtsPN haar verantwoordelijkheid zal kunnen waarmaken.

Uitrol CMS Basaal

Resultaat

Als resultaat van de uitrol hebben alle korpsen een werkende applicatie ontvangen, waarmee de verplichte roosters kunnen worden gemaakt en de uren kunnen worden geregistreerd. Ook is het verloningsbestand aangeleverd en geaccordeerd en zijn de rapportagefuncties beschikbaar gemaakt. Alle regionale korpsen hebben het Landelijk Project decharge verleend. Daarbij hebben vijftien korpsen de voorwaarde gesteld dat BVCM doorontwikkeld moet worden en de kwaliteit van het beheer wordt verbeterd. Voor het gebruik van BVCM verwijzen wij verder naar § 2.5.6.

Beheer

Het beheer door vtsPN is niet op het gewenste niveau gekomen. De afgesproken *service level agreements* (SLA) worden niet gehaald. Wij stellen vast dat het landelijk beheer door vtsPN een constante bron van zorg is voor de stuurgroep. VtsPN slaagt er volgens de stuurgroep bij herhaling niet in om de noodzakelijk geachte verbeteringen, bijvoorbeeld in het serviceniveau te realiseren. Daarnaast richt vtsPN zich waar het gaat om de SLA's volgens de stuurgroep te veel op de technische haalbaarheid en lijkt niemand zich verantwoordelijk te voelen voor het oplossen van software problemen en het afhandelen van wijzigingsverzoeken. Deze problemen vormen een bedreiging voor het draagvlak, aldus de stuurgroep. In september 2009 blijkt dat vtsPN haar verplichtingen conform de beheerafspraken niet kan nakomen en een maand later besluit de stuurgroep de mogelijkheid van uitbesteding van het applicatiebeheer aan de leverancier te laten onderzoeken.

Wij stellen vast dat al in het PID Fase 3 het risico was voorzien dat vtsPN haar verantwoordelijkheid niet zou kunnen waarmaken. De korpsen zijn van mening dat achteraf gezien de snelle overdracht van het systeem aan Landelijk Beheer vtsPN een verkeerd besluit was.

Opleidingen

Het bieden van goede opleidingen werd gezien als een cruciale succesfactor voor het project. Tijdens de uitrol van BVCM is onvoldoende tijd genomen om de verschillende opleidingen landelijk te evalueren en bij te stellen. Hierdoor zijn de opgedane ervaringen niet benut voor het verbeteren van de opleidingen. Niet alle korpsen zijn tevreden over de kwaliteit van de opleidingen. De opleidingen moeten volgens hen meer praktijkgericht zijn en meer afgestemd op de doelgroepen.

Pilots

De stuurgroep heeft er voor gekozen om de pilots niet aan het einde van fase 2 maar in fase 3 uit voeren. Uit de audit op het PID kwam naar voren dat dit een riskante aanpak zou zijn, er zou onvoldoende tijd beschikbaar zijn om lering te kunnen trekken uit de pilots. Dit risico is werkelijkheid geworden. Nog voor de afronding van de pilots werden vanwege tijdsdruk al dertien parallelle implementaties gestart, waardoor op veel plekken het wiel moest worden uitgevonden. De korpsen geven aan dat zij het ontbreken van tijd om lering te trekken uit de pilots als een groot gemis hebben ervaren.

Draagvlak

Een goede communicatie zowel binnen de korpsen als vanuit het Landelijk Project is van groot belang voor het draagvlak. Bijna alle korpsen zijn van mening dat dit beter had gekund. Andere factoren die het draagvlak hebben bedreigd zijn het reduceren van het aantal functionaliteiten in combinatie met het ontbreken van een lange termijnperspectief inzake de doorontwikkeling. Ook de slechte ervaringen met het landelijk beheer hebben het draagvlak niet bevorderd.

In april 2009 komen de teleurstellende resultaten van de kwaliteitstoets BVCM release 1.3 aan de orde. In het algemeen is onvoldoende duidelijk geworden of de functionele wijzigingen en de correcte werking van niet gewijzigde onderdelen met voldoende diepgang zijn getest. Niettemin besluit de stuurgroep omwille van de voortgang de nieuwe *release* wel conform planning in te zetten bij de implementerende korpsen en vraagt Beheer een aantal maatregelen te nemen om eventuele problemen als gevolg van deze risico's op te vangen. De stuurgroep gaat ervan uit dat

veel draagvlak kan worden behouden indien de komende tijd prioriteit wordt gegeven aan het oplossen van openstaande en nieuwe foutmeldingen.

Ondersteuning korpsen en kwaliteitsbewaking

Bij het opstellen van het PID fase 3 blijken de implementatiekosten veel hoger uit te vallen dan in het PID fase 2 geraamd toen er nog weinig kennis daarover beschikbaar was. Om de kosten binnen de perken te houden is de stuurgroep afgestapt van het voornemen om ieder korps bij de implementatie te ondersteunen met een vast ondersteuningsteam. In plaats daarvan werd een beperkte landelijk ondersteuning geboden en konden korpsen tegen betaling aanvullende ondersteuning krijgen (cafetariamodel).

Aanvankelijk zouden bij alle korpsen kwaliteitsreviews verricht worden om vast te stellen of de korpsen implementatiegereed zijn. Wegens bezettingsproblemen heeft de stuurgroep hiervan afgezien en besloten dit instrument selectief toe te passen: geen review bij korpsen die aanvullende ondersteuning hebben ingehuurd bij het Landelijk Project en waarvan dus meer informatie beschikbaar is. Deze aanpak is volgens de stuurgroep ten koste gegaan van de kwaliteit en snelheid van de implementatie.

Projectaanpak

De aanvankelijk gekozen aanpak is dat de korpsen pas tot implementatie konden overgaan nadat is vastgesteld dat de organisatie hiervoor was ingericht («O» gaat voor de «I»). Er was per korps een expliciet go/no go-moment voorzien. Onder druk van de samenwerkingsafspraken is deze aanpak doorkruist, terwijl alle contractpartners en de ingeschakelde externe adviseur een serieus uitgevoerde «Implementatie Gereed meting» als een cruciale succesfactor beschouwden.

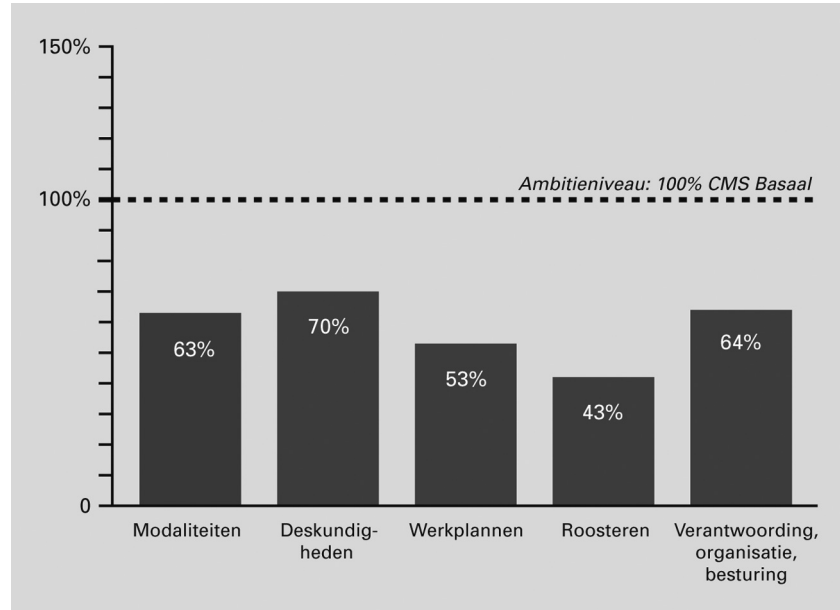
Planning

De planning van het project moest worden herzien, omdat de invoering van BVCM getemporeerd moest worden in verband met de gelijktijdige implementatie van BVH. Daarnaast werd de langere doorlooptijd van het project veroorzaakt door het niet tijdig beginnen met de voorbereidingen door de korpsen. Op dit punt was het project kwetsbaar, omdat de stuurgroep wel een resultaatverplichting had maar geen zeggenschap over de korpsen op dit punt.

2.5.6 Gebruik BVCM

Volgens de Stuurgroep BVCM is het daadwerkelijk gebruik van BVCM begin 2010 in relatie tot het ambitieniveau als volgt.

Figuur 2 Daadwerkelijk gebruik BVCM in relatie tot het ambitieniveau



Samenvattend blijkt dat de mate waarin het systeem daadwerkelijk wordt gebruikt zoals is bedoeld, nog niet conform het gekozen ambitieniveau is. Met de huidige vorm van BVCM is formeel voldaan aan de eisen zoals die in het PID zijn gesteld, maar de korpsen zijn nog niet tevreden over het huidige product. Zo is de huidige functionaliteit te beperkt en het beheer nog niet goed ingeregeld. De belangrijkste knelpunten volgens het rapport van de stuurgroep zijn:

- de werkplannen worden nog onvoldoende afgestemd op de beschikbare deskundigheden en zijn te veel gebaseerd op de vulling van bestaande roosters in plaats van op het gewenste werk;
- de roostervoorstelautomaat functioneert nog niet goed, omdat de gegevens over modaliteiten (afspraken over vrije tijd), deskundigheden, beschikbaarheden en werkplannen niet goed zijn;
- de kwaliteit van managementinformatie is nog onvoldoende;
- het Landelijk Beheer vtsPN is traag in de afhandeling van verzoeken; de afgesproken beheerafspraken worden onvoldoende nagekomen.

Op grond van ons onderzoek bij de korpsen stellen wij vast dat het daadwerkelijk gebruiken van CMS Basaal vooral ook een cultuuromslag binnen de korpsen vergt. De aandacht van het management voor capaciteitsmanagement schiet nog tekort. Daarnaast zullen ook de medewerkers moeten wennen aan een grotere nadruk op de afweging tussen het organisatiebelang en het medewerkerbelang. De te verwachten baten van beter capaciteitsmanagement zijn echter hoog. Dit besef is er zeker bij de korpsleiding van een aantal korpsen die we in ons onderzoek hebben betrokken. Zij geven aan dat BVCM zorgt voor meer structuur en meer inzicht voor het management om mee te sturen. Als voorbeelden van het inzicht/sturing naar aanleiding van introductie BVCM worden het terugdringen van overuren en het beter monitoren van verlofstuwmeren genoemd. Ook zijn er signalen dat het aantal overtredingen van de Arbeidstijdenwet is gedaald sinds het invoeren van BVCM.

2.5.7 Kosten BVCM

Bij de multi-criteria analyse uitgevoerd in 2005 berekent een extern bureau de kosten voor CMS Basaal op € 3 miljoen aan investeringskosten (ontwikkeling, exclusief implementatie) en € 4 miljoen exploitatiekosten (voor de fase na de invoering) per jaar. Onder andere op basis van deze inschatting is gekozen voor CMS als basissysteem voor capaciteitsmanagement.

In het PID voor de tweede fase van BVCM, dat een jaar na de multi-criteria analyse wordt opgesteld in november 2006, gaat de stuurgroep voor de kosten van ontwikkeling uit van € 8,8 miljoen en, inclusief voorbereidings- en overheadkosten, van € 9,4 miljoen.⁴⁰ In het PID voor de derde fase, opgesteld in april 2008, worden de implementatiekosten (kosten van invoering) geraamd op € 10,6 miljoen. Het PID fase 2 ging nog uit van een indicatieve raming van € 7,7 miljoen voor de implementatie.

Vooraf door toevoeging van eerder buiten beschouwing gelaten kostencomponenten, stijgen de geraamde investeringskosten van CMS Basaal van € 3 miljoen in 2005 (exclusief implementatie) naar bijna € 20 miljoen in 2008 (inclusief implementatie). Daarnaast ontbreekt in de ramingen van CMS Basaal informatie over de door de korpsen te maken kosten.

De volgende tabel geeft een overzicht van de kosten van CMS Basaal. De realisatiecijfers in deze tabel zijn ontleend aan de Einde Programma Rapportage van april 2010.

Kosten CMS Basaal

Fase / rapport CMS Basaal	Geschatte investering	Realisatie	Beheer en exploitatie
Multi-criteria analyse (MCA)	€ 3 000 000		€ 4 000 000 per jaar
PID fase 2 (Realisatie)	€ 8 805 000 (€ 9 378 021, inclusief voorbereiding en overhead)	€ 8 680 000	Geen informatie beschikbaar
PID fase 3 (Implementatie)	€ 10 558 468 (was geraamd op € 7 700 000 in PID fase 2)	€ 9 355 000	Geen informatie beschikbaar
Totaal CMS Basaal	€ 19 363 000 (€ 19 936 489, inclusief voorbereiding en overhead)	€ 18 035 000	€ 4 000 000 per jaar

Kosten doorontwikkeling

Voor de doorontwikkeling van CMS Basaal naar CMS volledig is een PID opgesteld op 18 augustus 2010. In dat PID is het benodigde investeringsbedrag gesteld op € 23,3 miljoen, verspreid over drie jaar. Dit is inclusief kosten voor de voorbereiding van de implementatie. De kosten van de jaarlijkse exploitatie zouden uitkomen op € 4 miljoen. In het bedrag van € 23,3 miljoen zijn de kosten voor het regulier beheer, de korpskosten, opleidingskosten, overheadkosten vtsPN, gebruikskosten ontwikkel-/testomgeving vtsPN, kosten VG Land en onderhoud *e-learning*-modules BVCM niet inbegrepen. In tegenstelling tot CMS Basaal is voor de

⁴⁰ Het bedrag van € 9,4 miljoen is lager dan het bedrag van € 9,7 miljoen waarmee de RHC instemt op 12 december 2006 (zie § 2.5.3). Een verklaring voor dit verschil hebben wij niet aangetroffen.

doorontwikkeling naar CMS Volledig wel een business case opgesteld, waarbij de totale kosten zijn gesteld op € 24,5 miljoen (inclusief € 1,2 miljoen aan korpskosten). De jaarlijkse besparingen worden in de business case geschat op circa € 7 miljoen, wat zou betekenen dat de terugverdientijd ruim drie jaar zou zijn.

De multi-criteria analyse uit 2005 ging uit van een raming van € 7 miljoen als investeringskosten voor CMS Volledig met jaarlijkse exploitatielasten van € 4 miljoen. Indien de doorontwikkeling van CMS Basaal naar CMS Volledig wordt gerealiseerd voor € 23,3 miljoen, dan zal de totale investering voor CMS Volledig inclusief de reeds geïnvesteerde investeringskosten in CMS Basaal van € 19,9 miljoen uitkomen op totaal € 43,2 miljoen. Dat is aanzienlijk meer dan de € 7 miljoen op basis waarvan in 2005 de intentie is uitgesproken om via CMS Basaal door te ontwikkelen richting CMS Volledig.

3 STAND VAN ZAKEN IT-GOVERNANCE

In dit hoofdstuk staan we stil bij IT-governance bij vtsPN en de korpsen en de knelpunten en risico's in de manier waarop die IT-governance nu is vormgegeven. We geven hieronder eerst een toelichting op de componenten van IT-governance die wij onderscheiden. Vervolgens beschrijven we van elk van die componenten de huidige stand van zaken bij vtsPN. Waar relevant schetsen we ook de ontwikkeling in de afgelopen jaren.

3.1 Componenten IT-governance

We onderscheiden in dit onderzoek vier componenten van IT-governance:⁴¹

- interne sturing;
- interne beheersing;
- externe verantwoording;
- extern toezicht.

Interne sturing

Interne sturing is het proces waarbij richting wordt gegeven aan een organisatie om de beleidsdoelstellingen te kunnen realiseren. Het gaat hier om het «uitzetten van de koers» voor de ICT-voorziening, gebaseerd op een informatie- en ICT-strategie. Onder interne sturing vallen onder andere:

- organisatie en financiële sturing;
- informatie- en ICT-strategie;
- architectuur;
- richtlijnen, procedures en standaarden.

Interne beheersing

Interne beheersing is het proces waarbij een stelsel van maatregelen en procedures wordt ingevoerd en gehandhaafd om vast te stellen of de uitvoering in overeenstemming is en blijft met de gemaakte plannen. Zo nodig worden maatregelen voor bijsturing getroffen zodat de doelstellingen gerealiseerd kunnen worden. Het gaat hier om het «op koers houden» van de ICT-voorziening. Onder deze component vallen:

- risicomanagement;
- managementrapportages;
- audits.

Externe verantwoording

Externe verantwoording betekent rekenschap afleggen aan externe belanghebbenden. Onder deze component valt de bedrijfsvoeringsparagraaf in externe jaarverslagen. In een bedrijfsvoeringsparagraaf geeft de top van een organisatie aan of het «in control» is over de bedrijfsvoering. Daarbij past ook een verantwoording over het gevoerde informatievoorzienings- en ICT-beleid en de daaruit voortvloeiende resultaten. Externe belanghebbenden kunnen zo zien of de organisatie grip heeft op de informatievoorziening.

Extern toezicht

Bij extern toezicht beoordeelt een externe toezichthouder of processen van een organisatie voldoen aan de daaraan gestelde eisen. De toezichthouder zal zo nodig interveniëren. Bij IT-governance gaat het om het toezien op het gevoerde ICT-beleid en de daaruit voortvloeiende resultaten.

⁴¹ Zie Algemene Rekenkamer (2006).

Bij aansturing van en toezicht op rechtspersonen met een wettelijke taak (rwt's) geeft het verantwoordelijke ministerie mede richting aan de ICT-voorziening van de rwt's. Daarnaast gaat het ministerie na of de rwt's voldoen aan de afspraken. Als dat niet het geval is, intervenueert het ministerie. Extern toezicht op IT-governance bij rwt's is alleen van toepassing als de betreffende rwt's een belangrijke rol spelen in het realiseren van de beleidsdoelen van het ministerie en als de ICT-voorziening hierbij een belangrijke rol speelt. Dat is bij de politie het geval.

3.2 Interne sturing

3.2.1 Organisatie en financiële sturing

De organisatie en de sturing van de ICT bij de Nederlandse politie is een ingewikkeld samenspel, waarbij meerdere organisaties en actoren betrokken zijn, onder andere:

- het Ministerie van VenJ (voorheen BZK en Justitie);
- de 26 politiekorpsen;
- de korpsbeheerders en het Kbb;
- de korpschefs en de RKC (voorheen RHC);
- de landelijke CIO.
- vtsPN.

VtsPN heeft een centrale rol bij de ontwikkeling en het beheer van ICT-voorzieningen voor de politie. Daarom gaan we als eerste in op de organisatie en besluitvormingsstructuur rond vtsPN.

Wettelijk kader vtsPN

De vtsPN is een voorziening tot samenwerking die mogelijk is op grond van de artikelen 47 en 47a van de Politiewet 1993. Deze artikelen zijn in 2005 met een wijziging van de Politiewet aan de wet toegevoegd. De vtsPN is per 1 juli 2006 opgericht om de samenwerking en de doelmatigheid op ICT-gebied te bevorderen. Alle politiekorpsen zijn toegetreden tot vtsPN en uittreden is alleen mogelijk met instemming van de minister. De taken van vtsPN zijn vastgelegd in het instellingsbesluit van juli 2006. Daarvan hebben de volgende taken betrekking op de ICT-dienstverlening:

- formuleren van eisen voor de ontwikkeling, de exploitatie en het beheer van de ICT-voorzieningen;
- verwerven van producten en diensten op het gebied van ICT-voorzieningen, alsmede het ontwikkelen, beheren en exploiteren van ICT-voorzieningen.

Over de producten en diensten die vtsPN zelf ontwikkelt, is in het instellingsbesluit (artikel 2.4) opgenomen dat deze niet ook nog eens door de afzonderlijke deelnemers (of door derden in dienst van deelnemers) mogen worden ontwikkeld.

Bestuur vtsPN

Het bestuur van vtsPN bestaat uit de korpsbeheerders van de aangesloten korpsen. De korpschefs zijn niet vertegenwoordigd in het bestuur, maar hebben via de voorzitter van de RKC een adviserende rol.

In het *algemeen bestuur* hebben alle korpsbeheerders van de 25 politieregio's zitting, alsmede de minister van VenJ in zijn functie van korpsbeheerder van het KLPD. Uit het algemeen bestuur wordt een voorzitter benoemd voor een periode van vier jaar. Besluitvorming vindt bij meerderheid van stemmen plaats, waarbij elk lid van het algemeen

bestuur in de vergadering één stem heeft. De vergaderingen worden bijgewoond door een vertegenwoordiger van het college van procureurs-generaal en twee vertegenwoordigers van het Ministerie van VenJ.⁴² de directeur-generaal Veiligheid en de directeur-generaal Rechtshandhaving en Rechtspleging. De vertegenwoordigers hebben het recht het woord te voeren en hebben een adviserende stem. De taken van het algemeen bestuur zijn onder andere het vaststellen van de kaderbrief, begroting, meerjarenraming, jaarrekening, de bijdragen van vtsPN-deelnemers en het vaststellen van tarieven voor goederen en diensten. Ook benoemt het bestuur de directieleden.

Naast het algemeen bestuur is er een *dagelijks bestuur* dat wordt ingevuld door minimaal drie en maximaal zes korpsbeheerders. Het dagelijks bestuur van vtsPN bereidt de besluitvorming in het algemeen bestuur voor. Het dagelijks bestuur beheert de inkomsten en uitgaven van vtsPN en oefent toezicht uit op alles dat vtsPN aangaat. Leden van het dagelijks bestuur worden door en uit het algemeen bestuur voor een periode van vier jaar benoemd.

Directie vtsPN

De directie van vtsPN bestond van 2006 tot 2010 uit een algemeen directeur en een plaatsvervangend algemeen directeur. Volgens het directiestatuut van juli 2006 was de plaatsvervangend directeur verantwoordelijk voor de organisatieonderdelen CIP en ISC. Daarmee had hij binnen de directie van vtsPN de primaire verantwoordelijkheid voor de ICT-portefeuille.

Na de wisseling van de algemeen directeur en het vertrek van de plaatsvervangend algemeen directeur, heeft vtsPN begin 2010 een driehoofdige directie gekregen: een algemeen directeur, een directeur dienstverlening en een directeur bedrijfsvoering. Het directiestatuut is daartoe op 6 november 2009 aangepast. De stem van de algemeen directeur is beslissend als de stemmen staken.

De algemeen directeur heeft een adviserende stem in de vergadering van het algemeen en dagelijks bestuur van vtsPN. Tot september 2009 was hij ook de secretaris van het algemeen en dagelijks bestuur. De algemeen directeur heeft de algemene leiding over de organisatie van vtsPN, onderhoudt het contact met het bestuur en heeft de leiding over het personeel van vtsPN.

Inrichting dienstverlening: zeven verzorgingsgebieden

VtsPN (2011) heeft naar de stand van 31 december 2010 een personeelsbestand van 2 440 fte, waarvan 167 fte externen. Naast een aantal diensten en stafafdelingen bestaat vtsPN uit drie divisies waarvan de divisie Informatievoorziening & Technologie alle activiteiten op het gebied van ICT-dienstverlening verzorgt. De dienstverlening van vtsPN aan de korpsen vindt plaats vanuit zes regionale zogenoemde verzorgingsgebieden en één landelijk verzorgingsgebied (VG Land). Elk korps is aangesloten bij een regionaal verzorgingsgebied (zie de tabel in deel 1, § 1.4 en bijlage 4) en bij het landelijk verzorgingsgebied voor bepaalde applicaties die landelijk zijn geïnstalleerd, zoals de BVCM. De verzorgingsgebieden vallen onder de afdeling Exploitatie & Servicedelivery van vtsPN.

De organisatie in zes verzorgingsgebieden houdt verband met de samenvoeging begin deze eeuw van de verschillende computercentra van de korpsen. Elk van de verzorgingsgebieden had bij de inrichting van het computercentrum te maken met een «erfenis» aan apparatuur, platformen

⁴² Vóór 2010 waren dat een vertegenwoordiger van het Ministerie van BZK en een vertegenwoordiger van het Ministerie van Justitie.

en applicaties. Dit heeft geleid tot belangrijke onderlinge verschillen in de inrichting van de verzorgingsgebieden, waarmee rekening gehouden moet worden bij het uitrollen van landelijk uniforme applicaties. Het is de bedoeling dat een landelijk, hoogbeveiligd, computercentrum (RC3) in de toekomst de functies van de zes regionale computercentra overneemt. Het verzorgingsgebied land beheert het RC3 computercentrum.

De politiekorpsen vonden een overgang naar één landelijk verzorgingsgebied bij de opheffing van de eigen computercentra een te grote stap, onder andere voor het personeel dat bij deze centra werkzaam was. De centrale aansturing van de verzorgingsgebieden is bemoeilijkt, omdat sturingsrelaties bleven bestaan tussen de verzorgingsgebieden en «hun» korpsen.

Begin 2010 zijn ICT-problemen ontstaan in het verzorgingsgebied Noordoost van vtsPN, doordat het aanbrenge van een kleine verbetering in de software (*hotfix*) maakte dat de *Citrix*-netwerkserver uitviel.⁴³ Deze problemen houden mede verband met de gesignaleerde verschillen in de inrichting van de verzorgingsgebieden. Een recent uitgevoerd onderzoek van HEC (2011) heeft uitgewezen dat het alsnog uniformeren van de zes regionale verzorgingsgebieden zulke grote inspanningen en investeringen vergt dat overschakeling op een landelijke infrastructuur de voorkeur verdient (zie ook § 3.2.2).

Besturings- en besluitvormingsstructuur

Het ICT-besturingsmodel van vtsPN, zoals vastgelegd door het algemeen bestuur in maart 2007, is grotendeels gebaseerd op een rapport van september 2006 van een extern adviesbureau. Dat rapport, getiteld *Het besturingsmodel Vts Politie Nederland* beschrijft de uitgangspunten, taken, rollen en verantwoordelijkheden voor de ICT-functie van vtsPN. Bij de aanstelling van een landelijke CIO per 1 oktober 2010 (zie verderop) is het ICT-sturingsmodel op onderdelen bijgesteld.

Volgens het besturingsmodel draagt de RKC zorg voor de formulering van een informatiestrategie voor de Nederlandse politie en zorgt vtsPN voor een (meerjarige) ICT-strategie. Binnen de RKC bestaan er functionele boards voor verschillende processen van de politie, zoals intake en noodhulp, handhaving en opsporing. VtsPN sluit daarop aan door verschillende domeinen te onderscheiden bij de ICT-ondersteuning. De functionele boards van de RKC brengen advies uit over de informatiestrategie. Uit de meerjarige informatie- en ICT-strategie leidt vtsPN een ICT-jaarplan af, waarin de uit te voeren (geprioriteerde) projecten zijn opgenomen. Het bestuur van vtsPN stelt het ICT-jaarplan vast nadat de RKC advies heeft uitgebracht. De directie van vtsPN is verantwoordelijk voor de uitvoering van het beleid en het jaarplan binnen de vastgestelde kaders en is eindverantwoordelijk voor het ICT-beheer. Zij onderhoudt een leveranciersrelatie met de korpsen en legt verantwoording af aan het bestuur van vtsPN.

Een aantal van de grotere korpsen heeft binnen het ICT-sturingsmodel ruimte gekregen om te kunnen werken aan lokaal ingegeven prioriteiten. Onder de noemer «co-creatie» werken de korpsen samen met vtsPN aan de ontwikkeling van nieuwe functionaliteiten, die in lijn moeten zijn met landelijke kaders voor ICT bij de politie. Ook moeten de nieuwe applicaties de potentie hebben om landelijk ingevoerd te worden.

⁴³ IOOV (2010).

Sturing van ICT-projecten

Landelijke ICT-projecten, zoals de basisvoorzieningen, maken deel uit van het ICT-jaarplan. Volgens het sturingsmodel geeft een stuurgroep leiding aan de landelijke projecten. Bij de stuurgroepen voor de basisvoorzieningen treden korpschefs op als voorzitter en is een directielid van vtsPN lid van de stuurgroep. Via de voorzitter is er een communicatielijntje tussen de stuurgroep en de RKC. De communicatie tussen de stuurgroep en het algemeen bestuur van vtsPN verloopt via het vtsPN-directielid dat in de stuurgroep zit.

De stuurgroep stelt een landelijk projectmanager aan die het projectteam aanstuurt en verantwoordelijk is voor de informatiekundige aspecten (de I-kant). Afhankelijk van de reikwijdte van het project, is de projectmanager ook verantwoordelijk voor de organisatiekundige aspecten van het project (de O-kant). Voor de implementatie van nieuwe systemen in een korps is de korpschef verantwoordelijk, die dit doorgaans mandateert aan een lokale stuur- en/of projectgroep.

Het PID van een landelijk project moet worden geaccordeerd door de RKC en de directie van vtsPN. In een verslag van het Kbb van 11 september 2009 is vermeld dat zowel de RKC als het Kbb een PID moeten vaststellen. Volgens het *ICT-besturingsmodel* eindigt een project pas na een succesvolle implementatie in de korpsen. Ook blijft de projectmanager functioneren totdat de eindproducten met succes zijn geïmplementeerd en worden gebruikt.

Landelijke CIO

Met de oprichting van vtsPN zijn de vraag- en aanbodzijde, die eerst respectievelijk waren ondergebracht bij CIP en ISC, binnen één organisatie terechtgekomen. De vraagunit van vtsPN, waarin verschillende domeinmanagers zijn ondergebracht, dient in samenwerking met de korpsen de vraagzijde in te vullen. Het aandeel van de korpsen bestaat uit het zo helder en eenduidig mogelijk formuleren («articuleren») van de vraag naar informatiesystemen en ICT-voorzieningen. De CIO's van de korpsen spelen daarbij een rol.

Omdat in de praktijk bleek dat dit model onvoldoende functioneerde, is besloten de vraagfunctie anders in te richten en over te gaan tot de aanstelling van een landelijke CIO per 1 oktober 2010. De landelijke CIO is, onder eindverantwoordelijkheid van het Kbb en namens de RKC, verantwoordelijk voor het opstellen, en binnen de financiële- en beleidskaders, uitvoeren van de informatiestrategie van de Nederlandse Politie. Het mandaat van de landelijke CIO omvat de vraagzijde, maar een mandaat om de aanbodorganisatie aan te sturen heeft het Kbb niet verleend. De landelijke CIO moet daarvoor via de voorzitter van de RKC het bestuur van vtsPN benaderen om uiteindelijk tot opdrachten aan (de directie van) vtsPN te komen. De landelijke CIO heeft ook geen budgetrecht voor de ICT-bestedingen gekregen.

De organisatorische inbedding van de landelijke CIO was begin 2011 nog in volle gang. De formele taken en bevoegdheden, alsmede de positie binnen de besluitvormings- en besturingsstructuur zijn nog niet geheel uitgekristalliseerd. Ter ondersteuning van de landelijke CIO is een zogenoemde CIO-Office in opbouw. Voor 2011 is rekening gehouden met een bezetting van twintig fte met een mogelijkheid tot uitbreiding naar veertig fte. De landelijke CIO en zijn staf houden zich onder andere bezig met de vraagarticulatie, het programma- en projectenportfolio-management en het toezicht op de uitvoering van de informatiestrategie 2011–2015, waaronder het ICT-jaarplan 2011. Met het oog op dit jaarplan

heeft de landelijke CIO een projecteninventarisatie laten uitvoeren van 450 projecten bij vtsPN. Op basis van de beschikbare capaciteit bij vtsPN, zijn uiteindelijk in die inventarisatie slechts 18 van de 450 projecten voor uitvoering aangemerkt. De landelijke CIO heeft ook een innovatieplatform ingericht dat zich onder andere richt op mobiel werken en waar ook enkele departementale projecten zijn ondergebracht, zoals de identificatie-protocollering en bekeuren op straat.

Financiële sturing

Jaarplannen en begrotingen vtsPN

VtsPN verzorgt een belangrijk deel van de ICT-voorzieningen voor de Nederlandse politie. Dat betekent dat de financiële sturing bij vtsPN bepalend is voor de financiële component van de IT-governance. In het instellingsbesluit van vtsPN (artikel 7.3) is bepaald dat het algemeen bestuur jaarlijks uiterlijk op 1 juli de bijdragen vaststelt die de deelnemers (de korpsen) in het daarop volgende jaar verschuldigd zijn. Ook stelt het algemeen bestuur uiterlijk op 1 juli de tarieven vast die vtsPN per goed of dienst ten hoogste in rekening brengt in het daaropvolgende kalenderjaar. Het dagelijks bestuur stelt een ontwerpbegroting en meerjarenraming op en de vergadering van korpschefs mag daarover advies uitbrengen. Uiterlijk op 15 november stelt het algemeen bestuur de begroting voor het volgende kalenderjaar en een sluitende meerjarenraming vast. De korpsen en de korpschefs hebben vanaf de start van vtsPN in 2006 kritiek gehad op de begrotingen en de jaarplannen van vtsPN. De begroting van vtsPN voor 2007 krijg een negatief advies voor de onderdelen CIP en ISC, omdat de sanering van applicaties niet is gerealiseerd en de verzorgingsgebieden te hoge kosten veroorzaken. De begroting 2008 van vtsPN ontvangt een positief advies van de Raad van Korpschefs, maar de RKC heeft een aantal essentiële zorgpunten bij deze begroting. Bij het positieve advies stelt de RKC dan ook enkele voorwaarden die gericht zijn op meer transparantie en een betere uitsplitsing van standaard-, basis- en additionele dienstverlening. Ook moet vtsPN de risicoparagraaf aanvullen en de verhouding tussen interne en externe medewerkers aanpassen om kosten te besparen. De RKC geeft vervolgens een negatief advies over de begroting 2009, omdat transparantie van de kosten ontbreekt en de kosten te hoog worden geacht. De RKC dringt aan op het opstellen van een outputbegroting om de transparantie te verbeteren. Een pilot om tot een dergelijke begroting te komen wordt echter stopgezet. De RKC is opnieuw kritisch over de begroting van vtsPN voor 2010, maar komt wel tot een positief advies met een aantal kanttekeningen. Zo moet er meer duidelijkheid komen over de dienstverlening die binnen, respectievelijk buiten het zogeheten basiskader valt en voor welke dienstverlening de korpsen afzonderlijk kosten in rekening gebracht krijgen. Vanwege de verwachte overgang naar een Politiedienstencentrum besluit het bestuur van vtsPN om voor 2011 geen outputbegroting op te stellen.

Projectbudgetten vtsPN

Grotere ICT-projecten kunnen alleen in uitvoering worden genomen als vtsPN akkoord is gegaan met een PID voor dat project, waarin onder andere een kostenraming en een planning is opgenomen. De reikwijdte van de projecten heeft een belangrijke invloed op de hoogte van het projectbudget. Bij het BVH-project zijn de organisatorische aanpassingen en het invoeringstraject bij de korpsen bijvoorbeeld buiten het project gelaten. Voor een verantwoorde besluitvorming moeten bij de start van

een project niet alleen de kosten van ontwikkeling en investeringen bekend zijn, maar ook de kosten voor exploitatie, beheer en onderhoud. De vertaling daarvan in de meerjarenbegroting van vtsPN heeft echter in het verleden weinig aandacht gekregen, waardoor de exploitatie- en beheerskosten van systemen geleidelijk een steeds groter deel van de begroting van vtsPN is gaan beslaan en de ruimte voor ontwikkeling navenant minder is geworden. Volgens de ICT-strategie van de Nederlandse politie 2011–2015 uit november 2010, lopen de kosten voor instandhouding inmiddels op tot 90% van het beschikbare budget.

Financiële sturing ICT-kosten van de korpsen

Voor de ICT-kosten bestaat al sinds april 2004 een indicatief plafond van 13% van de rijksbijdrage, op basis van een meerjarenafpraak tussen de korpsbeheerders en de minister van BZK. Dit kostenplafond is bedoeld om de beheersbaarheid van de ICT-kosten te vergroten en omvat zowel de landelijke als de regionale kosten van ICT. Het staat de korpsen overigens vrij om meer of minder te besteden aan ICT dan die 13%.

Een inhoudelijke onderbouwing voor het normpercentage is niet aangetroffen. Een exacte definitie van wat onder ICT-kosten wordt volstaan, ontbreekt eveneens. Uit het Jaarverslag Nederlandse politie 2009 blijkt dat alle korpsen samen netto ruim € 520 miljoen aan kosten voor verbindingen en automatisering hebben verantwoord. Dit is ongeveer 10,9% van de totale rijksbijdrage voor de politiekorpsen in 2009. Omdat bijvoorbeeld de kosten van (ingehuurd) IT-personeel bij de korpsen hierin niet zijn meegenomen, zijn de werkelijke ICT-kosten hoger en valt dus ook het percentage ICT-kosten hoger uit dan 10,2%. Uit onze analyse van de jaarverslagen 2009 van de politiekorpsen blijkt dat negen korpsen in hun jaarverslag volgens een standaard «tredemodel»⁴⁴ rapporteren over de ICT-kosten die uitgaan boven de kostencategorie verbindingen en automatisering. Deze negen korpsen hadden gemiddeld in 2009 een ICT-kostenratio van 11,9%. Voor deze korpsen bedroegen de aanvullende ICT-kosten volgens het standaardmodel gemiddeld 13,4% van de kosten van verbindingen en automatisering. Als dit percentage als maatgevend voor alle korpsen mag worden beschouwd, komen de totale ICT-kosten in 2009 voor alle korpsen uit op ongeveer € 590 miljoen. Dat is ongeveer 12,4% van de totale rijksbijdrage van de korpsen. Desgevraagd heeft het Ministerie van VenJ aangegeven niet te beschikken over een opgave volgens het standaardmodel van de ICT-kosten over 2009 van alle korpsen.

Een extern bureau heeft in oktober 2010 een onderzoeksrapport opgeleverd dat zich onder andere richt op de ICT-kostenratio van de korpsen. Dit bureau heeft eerder in 2007 onderzoek gedaan en daarbij geconcludeerd dat de wijze waarop de politie de ICT-kosten administreert geen solide basis vormt voor strategische conclusies.⁴⁵ In het vervolgonderzoek heeft het bureau op basis van een eigen raamwerk kostengegevens opgevraagd bij de korpsen. Hoewel er onzekerheid is over de kwaliteit van de gegevens, stelt het bureau vast dat de korpsen en vtsPN in 2009 ten minste € 770 miljoen hebben besteed aan ICT-kosten. VtsPN neemt hiervan € 520 miljoen (68%) voor haar rekening en de korpsen € 250 miljoen (32%). Gerelateerd aan de rijksbijdrage voor 2009 zouden de ICT-kosten dan uitkomen op meer dan 16%. Het is niet duidelijk waar het verschil met het hiervoor genoemde percentage op basis van het standaardmodel vandaan komt. Mogelijk zijn in het vervolgonderzoek andere aan ICT gerelateerde kosten meegenomen dan de kostencategorie «verbindingen en automatisering», zoals inhuur van extern personeel en huisvestingskosten.

⁴⁴ Het tredemodel omvat vijf treden, waarbij de kostencategorie verbindingen en automatisering de eerste trede is.

⁴⁵ In ons rapport *ICT bij de politie* uit 2003 hebben wij ook al geconcludeerd dat er een beperkt inzicht was in de ICT-kosten (Algemene Rekenkamer, 2003).

Voor de ICT-kosten is een vuistregel dat de vaste bijdrage van de korpsen aan vtsPN ongeveer 6% bedraagt van de totale kosten van het korps. Deze bijdrage is bedoeld voor de dekking van de standaarddienstverlening door vtsPN. Overigens bestaat er al vanaf de start van vtsPN discussie over de vraag wat tot de standaarddienstverlening en wat tot de additionele dienstverlening moet worden gerekend. Als een korps additionele diensten afneemt van vtsPN, ontvangt het daarvoor afzonderlijke facturen. Omdat korpsen zelf kunnen bepalen welke additionele diensten ze afnemen, hebben ze tot op zekere hoogte de mogelijkheid om te sturen op de ICT-kosten.

Samenvattend beeld organisatie en financiële sturing

De organisatie en de sturing van de ICT bij de Nederlandse politie is een ingewikkeld samenspel, waarbij meerdere organisaties en actoren betrokken zijn. Het Kbb is bestuurlijk verantwoordelijk voor vtsPN, die een centrale rol heeft bij de ontwikkeling en het beheer van ICT-voorzieningen voor de politie. De zeven verzorgingsgebieden van vtsPN leveren ICT-diensten aan de korpsen. De inrichting en het beheer van deze verzorgingsgebieden verschilt, omdat er een «erfenis» bestaat aan apparatuur, platformen en applicaties. Ook de centrale aansturing van de verzorgingsgebieden verloopt moeizaam.

Het sturingsmodel voor de grotere ICT-projecten voorziet in participatie door de korpschefs en korpsen, maar de communicatielijnen naar de RKC en het Kbb zijn lang.

Tot de instelling van een landelijke CIO in oktober 2010 omvatten de taken van vtsPN zowel de vraag- als de aanbodzijde van de ICT. De landelijke CIO heeft het mandaat gekregen voor de vraagzijde, maar hij heeft geen mandaat om de aanbodorganisatie aan te sturen en hij heeft geen budgetrecht voor de ICT-bestedingen. De landelijke CIO heeft voor 2011 een projecteninventarisatie laten uitvoeren van 450 projecten bij vtsPN en op basis daarvan uiteindelijk 18 projecten voor uitvoering aangemerkt.

De financiële sturing van vtsPN heeft vanaf de oprichting van deze organisatie kritische reacties opgeroepen bij de behandeling van begrotingen en jaarplannen. De hoogte van de kosten en de verdeling tussen standaarddiensten en additionele diensten zijn daarbij de voornaamste kwesties. Voor een verantwoorde besluitvorming moeten bij de start van een project niet alleen de kosten van ontwikkeling en investeringen bekend zijn, maar ook de kosten voor exploitatie, beheer en onderhoud. De vertaling daarvan in de meerjarenbegroting van vtsPN heeft echter in het verleden weinig aandacht gekregen, waardoor de exploitatie- en beheerskosten van systemen geleidelijk een steeds groter deel van de begroting van vtsPN is gaan beslaan en de ruimte voor ontwikkeling navenant minder is geworden.

Het inzicht in de ICT-kosten van de politie wordt belemmerd doordat een eenduidige definitie van ICT-kosten niet voor handen is. In een eerder onderzoek (AR, 2003) hebben wij dit ook al geconstateerd. De politie hanteert sinds 2004 een indicatief plafond voor de ICT-kosten van 13% van het totale budget van de korpsen. Niet alle korpsen hebben over 2009 gerapporteerd volgens het standaardmodel dat aan zou moeten geven op welke percentage de korpsen uitkomen. Volgens een schatting van een extern bureau zouden de ICT-kosten over 2009 ongeveer 16% van het budget zijn.

3.2.2 Informatie- en ICT-strategie

Tot de IT-governance van een organisatie behoort een informatie- en ICT-strategie, als uitwerking van de missie en de overkoepelende strategie van een organisatie. De informatiestrategie geeft de richting aan waarin de informatievoorziening en het informatiemanagement van een organisatie zich moeten ontwikkelen en de route waarlangs de doelen op dit terrein bereikt moeten worden. De ICT-strategie behoort daarop aan te sluiten met een uitwerking van de keuzes op het terrein van de inzet van ICT-voorzieningen.

Omdat dit onderzoek zich voornamelijk richt op de periode 2005–2010, richten we ons op de informatie- en ICT-strategieën die in deze periode tot stand zijn gekomen:

- Wenkend Perspectief (de strategische visie op politieel informatiemanagement en -technologie 2006–2010);
- Hoofdpijnen ICT-programma 2007–2010 (en afgeleid hiervan de ICT-portfolio 2007 en de ICT-jaarplannen 2008 en 2009);
- ICT-strategie voor de Nederlandse Politie 2009–2014 (en afgeleid hiervan het ICT-jaarplan 2010);
- Informatiestrategie Politie 2010–2015;
- ICT-strategie Nederlandse Politie 2011–2015.

Vervolgens besteden we in deze paragraaf aandacht aan de *Gateway review*⁴⁶ op enkele strategiedocumenten en aan de daaropvolgende besluitvorming in het Kbb in maart 2011. We sluiten af met een samenvattend beeld van de informatie- en ICT-strategie bij de politie.

Wenkend Perspectief

Het document Wenkend Perspectief (ondertitel: «Strategische visie op politieel informatiemanagement & technologie 2006–2010») van 12 april 2006 vormt de basis voor de Nederlandse Politie om te komen tot een samenhangende informatiearchitectuur en landelijke ICT-basisvoorzieningen. In dit document doet de RHC een voorstel voor een strategie om de informatiehuishouding van de politie voor de komende vijf jaar te verbeteren.

Het eerdere visiedocument van «Politie in Ontwikkeling», met daarin het uitgangspunt dat ICT niet los gezien kan worden van de bedrijfsarchitectuur van de politie, is leidend geweest voor Wenkend Perspectief. Daarnaast zijn lessen getrokken uit de kennis en ervaringen van de bestekoperatie 2001–2005. Nadrukkelijk in reactie daarop gaat Wenkend Perspectief uit van stapsgewijze vernieuwing en verbetering, op basis van bestaande voorzieningen. Deze stappen moeten in beheersbare trajecten worden gezet, in samenwerking met de korpsen (co-creatie) én onder regie van de dan bijna opgerichte vtsPN.

Om dit te realiseren richt Wenkend Perspectief zich primair op het uniformeren van de informatieproducten en, waar noodzakelijk en ondersteunend, op de standaardisatie van het bedrijfsproces. De tweede fase is gericht op het moderniseren van de achterliggende technologie om de exploitatie van de systemen te garanderen en de onderhoudskosten te verminderen. De daardoor vrijkomende gelden zouden vervolgens besteed kunnen worden aan het toepassen van innoverende technologieën. Het moderniseren en innoveren gebeurt achtereenvolgens of parallel, afhankelijk van de mate waarin de IT-organisatie het op kan brengen om nieuwbouw en verbouw gelijktijdig uit te voeren.

⁴⁶ Een Gateway-review is een uit Engeland afkomstige reviewmethodiek met een doorlooptijd van enkele dagen waarbij onafhankelijke deskundigen een project of programma in een cruciale fase doorlichten.

Wenkend Perspectief wordt neergezet als «strategische visie op politieel informatiemanagement & technologie». Naast de hiervoor genoemde uitgangspunten richt de strategie zich onder meer op verbetering van informatiemanagement, integratie van ICT-componenten binnen één architectuur en geautomatiseerde gegevensuitwisseling tussen korpsen en met ketenpartners. In Wenkend Perspectief is ook een aantal concrete acties opgenomen, zoals het invoeren van een basisvoorziening handhaving en opsporing, inclusief de exacte versie van de database of programmatuur die daarbij gebruikt moet worden. De strategie wijkt daardoor af van de visie dat bedrijfsprocessen vóór informatievoorzieningen gaan. De onderbouwing van de keuze voor de onderliggende systemen voor de basisvoorzieningen handhaving en opsporing is summier. Uiteindelijk staat de ICT centraal en hierbij is niet alleen invulling gegeven aan het «wat», maar ook aan het «hoe».

De RHC heeft Wenkend Perspectief goedgekeurd als richtinggevend document op 21 maart 2006, de Regieraad ICT Politie op 26 juni 2006 en het algemeen bestuur van vtsPN op 10 februari 2007.

Hoofdlijnen ICT-programma 2007–2010

De hoofdlijnen van het ICT-programma 2007–2010 komen voort uit Wenkend Perspectief. In de fase van besluitvorming heeft Wenkend Perspectief voor discussie gezorgd in het algemeen bestuur van vtsPN. Het was voor bestuursleden onvoldoende duidelijk waar «ja» tegen gezegd werd. Het dagelijks bestuur van vtsPN heeft in reactie hierop gesteld dat Wenkend Perspectief in zijn volledige omvang te ambitieus was. Niet het hele programma kon uitgevoerd worden, omdat korpsen onvoldoende in staat waren alle implementaties van de landelijke systemen te absorberen en omdat vtsPN niet voldoende in staat was om binnen de gestelde tijden alle landelijke systemen in te richten en te (helpen) implementeren.

In afstemming met alle partijen is gezocht naar een selectie van activiteiten die voldoen aan de volgende criteria:

- Is de activiteit direct af te leiden uit de doelstelling van Wenkend Perspectief?
- Is de activiteit randvoorwaardelijk voor het kunnen realiseren van de doelen van Wenkend Perspectief?
- Vloeit de activiteit voort uit een aangevane, externe verplichting (jegens ketenpartners)?
- Is de activiteit al zodanig gevorderd, dat stopzetting leidt tot kapitaalvernietiging?

Op basis van deze criteria is het Hoofdlijnen ICT-programma 2007–2010 tot stand gekomen. Het bestuur van vtsPN neemt daarvan op 10 februari 2007 kennis en stelt de projectenlijst uit bijlagen 1 en 2 van het programma vast. De directie van vtsPN krijgt van het bestuur de opdracht om risicobeheersingsmaatregelen te ontwikkelen, onder andere een procedure voor wijzigingen op de projectenlijst, het opstellen van een ICT-besturingsmodel voor de uitvoering van het ICT-programma 2007–2010 en het opstellen van een convenant tussen het bestuur van vtsPN en de leiding van de korpsen voor de uitvoering van het ICT-programma 2007–2010.

In mei 2007 heeft vtsPN een extern bureau de opdracht gegeven om een risicoanalyse uit te voeren op het ICT-programma 2007–2010. Het bureau signaleert de volgende risico's:

- suboptimale beslissingen door een gebrekkig overzicht van het geheel van activiteiten op het gebied van platforms, applicatieontwikkeling en beheer bij vtsPN en de korpsen;
- ontoereikend absorptievermogen van vtsPN en de korpsen om het hoofdlijnenprogramma 2007–2010 uit te voeren;
- een grote afhankelijkheid van kennis en kwaliteiten van externe werknemers om de programmadoelstellingen te bereiken;
- een gebrek aan evenwicht tussen de kosten en baten van het hoofdlijnenprogramma of dat hierop onvoldoende kan worden gestuurd.

In het rapport merkt het externe bureau op dat Wenkend Perspectief is gebaseerd op (politiek) haalbare uitgangspunten en niet vanuit de techniek is geschreven. Een goede onderbouwing voor de keuze voor hergebruik van bestaande systemen en de gestandaardiseerde invoering daarvan ontbreekt. Ook ontbreekt een langetermijnvisie op de nieuwbouw van systemen. Hiervoor is nog geen capaciteit gereserveerd. Wenkend Perspectief beschrijft applicaties die aangepast of gebouwd moeten worden, maar waarom het deze applicaties moeten zijn wordt niet duidelijk gemaakt.

ICT-projectportfolio 2007

De ICT-projectportfolio 2007⁴⁷ geeft invulling aan het hoofdlijnenprogramma voor het jaar 2007. Het document vervangt het ICT-jaarplan 2007, dat door het bestuur als onvoldoende was bestempeld. Het is de eerste ICT-projectportfolio volgens het ICT-besturingsmodel van vtsPN en nog incompleet. De projectportfolio noemt wel te behalen resultaten, maar geeft onvoldoende detail om erop te kunnen sturen. Zo ontbreekt een detailplanning en een detailresultaat per voorziening. Ook de financiën zijn niet in detail onderbouwd.

ICT-Jaarplan 2008

Dit jaarplan⁴⁸ geeft invulling aan het hoofdlijnenprogramma voor het jaar 2008. Het jaarplan 2008 wordt feitelijk gezien als de eerste jaarschijf van het nog in ontwikkeling zijnde Strategisch ICT-meerjarenplan. De logische volgorde zou zijn geweest om het Strategisch ICT-meerjarenplan voorafgaande aan het ICT-jaarplan op te stellen. De activiteiten en financiën voor 2008 zijn in het ICT-jaarplan per domein, infrastructuur en communicatie uitgewerkt. De activiteiten zijn in lijn met het Hoofdlijnen ICT-programma 2007–2010. Het hoofdstuk besturing & beheersing noemt enkele toekomstige acties, waaronder het opstellen van architecturen.

ICT-jaarplan 2009

Dit jaarplan⁴⁹ is het tweede jaarplan en borduurt voort op het jaarplan 2008. Tegelijkertijd met het opstellen van het ICT-jaarplan 2009 is vtsPN bezig met de formulering van de ICT-strategie Nederlandse Politie 2009–2014. Het ICT-jaarplan 2009 baseert zich onder andere op het Hoofdlijnen ICT-programma 2007–2010, maar bevat wel het voorstel om nieuwe intakecriteria te hanteren voor ICT-projecten. Het jaarplan laat ruimte om via diverse vormen van co-creatie (onder voorwaarden) projecten op te starten.

ICT-strategie Nederlandse Politie 2009–2014

De ICT-strategie 2009–2014⁵⁰ geeft aan hoe vtsPN de geharmoniseerde politieprocessen over vijf jaar wil ondersteunen met landelijke (basis)voorzieningen en met het volledig aangesloten zijn op (openbare) gegevens-

⁴⁷ Versie 3.0, 2 maart 2007.

⁴⁸ Versie 2.0, 29 oktober 2007.

⁴⁹ Versie 1.0, 23 september 2008.

⁵⁰ Versie 1.0, 19 maart 2009 en versie 2.0, 9 september 2009.

bronnen. De directie van vtsPN richt zich met deze ICT-strategie vooral op de innovatie van ICT. Vooruitlopend op een landelijke informatiestrategie, leidt vtsPN de ICT-doelen ten aanzien van innovatie en vernieuwing direct af van de bedrijfsdoelen. Het is eigenlijk de functie van de informatiestrategie om bedrijfsdoelen te vertalen naar informatiebehoeften en functionele behoeften. De ICT-strategie 2009–2014 komt dus tot stand zonder een duidelijke formulering van de functionele behoeften vanuit het politieveld. In een tweede versie van de ICT-strategie (versie 2.0) zijn wel de uitgangspunten van de informatiestrategie opgenomen, maar een duidelijke koppeling tussen de ICT-strategie en de informatiestrategie ontbreekt.

De directie van vtsPN stelt in de ICT-strategie dat een bijstelling van de koers noodzakelijk is, omdat de politiebedrijfsstrategie vraagt om snelle en betaalbare innovatie ter ondersteuning van de politieorganisatie. Wenkend Perspectief onderscheidt ook een fase van innovatie, maar stuurt eerst aan op uniformeren en dan moderniseren. De ICT bij de politie bevindt zich nog niet in deze laatste fase.

De ICT-strategie onderscheidt drie speerpunten: basisvoorzieningen ontwikkelen en verrijken, standaardisatie van diensten en systemen en transparantie en lagere kosten. In samenhang moeten ze de volgende vier ICT-uitdagingen realiseren:

- betaalbare ICT;
- ruimte voor innovatie met ICT;
- sneller innoveren en vernieuwen;
- reductie van de complexiteit van systemen.

Het meerjarenprogramma voor 2009 tot 2014 bestaat uit negen strategische programma's, die in samenhang moeten worden uitgevoerd om de genoemde speerpunten van de strategie te realiseren. Een onderbouwing van de keuze voor speerpunten, ICT-uitdagingen en programma's ontbreekt.

Per strategisch programma geeft de strategie een beschrijving van de doelstelling en de te nemen stappen. Het is de bedoeling dat, in overleg tussen korpsen en vtsPN, een aantal programma's in de jaarplanning wordt opgenomen. Per programma moet een projectplan worden opgesteld, waarin de strategische richting en kaders zijn uitgewerkt in activiteiten, planning, benodigde middelen, mensen en financiën. De strategie gaat overigens niet in op programmamanagement voor de sturing van zowel de speerpunten als de programma's in onderlinge samenhang.

De ICT-strategie 2009–2014 is opgesteld namens de directie van vtsPN. De ondernemingsraad van vtsPN heeft in een advies over de strategie aangegeven dat deze ernstig tekortschiet. Zo zou de analyse van sterkten en zwakten niet deugen, een onjuist kostenmodel worden gehanteerd en onvoldoende voorzien zijn in afbouw van extern personeel. Voor zover bekend heeft dit advies het Kbb niet bereikt.

Het Kbb heeft versie 2.0 van het document vastgesteld op 11 september 2009. Hierbij tekende het Kbb aan dat er een nieuwe governancestructuur moest worden ontwikkeld en dat de ICT-strategie, na vaststelling van de informatiestrategie door de RKC, moest worden herijkt.

ICT-jaarplan 2010

Dit jaarplan⁵¹ is een concretisering van de ICT-strategie 2009–2014 en is gebaseerd op de strategische agenda van de RKC. Op basis van deze

⁵¹ Versie 1.5, 19 juli 2009.

agenda en op basis van de principes uit de Enterprise Architectuur (zie § 3.2.3) stelt vtsPN vast welke innovatie en vernieuwactiviteiten er binnen de ICT-portfolio in 2010 zullen plaatsvinden. De directie van vtsPN stelt voor 2010 een aantal kaders voor, die niet direct zijn te koppelen aan kaders uit de ICT-strategie, vooral als het gaat om (beoogde) besparingen en de verdeling van gelden voor de infrastructuur en politiedomeinen. Het jaarplan benoemt doelstellingen en daarvan afgeleide (projectmatige) activiteiten voor het jaar 2010. De activiteiten zijn te relateren aan de strategische programma's die zijn genoemd in de ICT-strategie 2009–2014. Het jaarplan maakt niet inzichtelijk waarom gekozen wordt voor vernieuwing van een bepaald systeem of dienst. Onduidelijk is wat het totale landschap aan systemen en diensten is, wat hierin de grootste risico's en knelpunten zijn en wat de kosten en baten zijn van de voorgestelde projecten. Daardoor is niet helder welke bijdrage de geselecteerde projecten leveren aan het realiseren van de speerpunten van de ICT-strategie.

Informatiestrategie Nederlandse Politie 2010–2015

De informatiestrategie 2010–2015⁵² («Informatie voor de diender») is opgesteld in opdracht van de RKC en moet de politie in staat stellen om in de komende jaren met focus haar informatiehuishouding in te richten. Zonder nadere onderbouwing stelt de informatiestrategie dat het een start is van een nieuwe fase, nu Wenkend Perspectief is afgerond.

Volgens de informatiestrategie moet de RKC verantwoordelijk worden voor de aansturing van informatie en ICT bij de politie en dus van vtsPN. Er is volgens het document een sterke behoefte aan een informatiestrategie, omdat de ICT-strategie vanuit vtsPN geen zichtbare verankering heeft in de meerjarenstrategie van de RKC. Hoe de informatiestrategie deze verankering dan wel aanbrengt is onduidelijk. Een duidelijke verband met de bedrijfsstrategie van de politie en de ICT-strategie ontbreekt.

Centraal in de informatiestrategie staat het verbeteren van de informatie-oriëntatie van de organisatie en de drie competentiegebieden waaruit deze oriëntatie bestaat: informatiegedrag en -waarden, informatie-managementcompetentie en informatietechnologiecompetentie. De elementen van de strategie zijn beperkt onderbouwd en in algemene termen geformuleerd:

- noodzaak van de strategie: *real time*, informatie delen en informatie-competentie;
- keuzes: informatie voor de diender, verbinding maatschappij-politie, informatiecompetenties van individuele medewerkers;
- kern van de strategie: centrale besturing van de vraag naar ICT-voorzieningen, inzicht in de kosten, beslissingen op basis van zakelijke afweging, processtandaardisatie;
- richtinggevende principes:
 - de medewerker staat centraal;
 - maximaal gebruik van open en extern te verwerven bronnen;
 - vergroting van aanpasbaarheid;
 - bij waarnemen en vastleggen staat efficiëntie, gebruiksgemak en kwaliteit voorop;
 - reductie van complexiteit en kosten;
 - politiegegevens zijn nationaal eigendom en een lokale verantwoordelijkheid;
 - maximale openheid onder behoud van rechtmatigheid en traceerbaarheid;

⁵² Versie 1.3, 30 september 2010.

- veranderen onder architectuur.

De informatiestrategie stelt dat de politie geen goede ervaring heeft met grote projecten, vanwege de complexiteit van de politieorganisatie en de geringe ervaring bij vtsPN. Daarom kiest de strategie ervoor om de einddoelen voor 2015 te realiseren in kleine tussenstappen. De strategie specificeert overigens niet wat deze einddoelen zijn. De bestuurbaarheid en beheersing van het gehele traject zou door het nemen van tussenstappen sterk worden vergroot en er is nadrukkelijk oog voor de menselijke maat. Dit mondt uit in een transformatieplan en plateauplanning. Deze geven slechts een algemene, weinig richtinggevende omschrijving. Er is geen duidelijke samenhang tussen de veertien genoemde verbeteringen voor plateau 2011. De onderbouwing waarom juist deze verbeteringen prioriteit moeten hebben, ontbreekt.

Het Kbb heeft op 19 november 2010 ingestemd met de richting die in het document Informatiestrategie 2010–2015 is vastgelegd. Zolang een financiële paragraaf ontbreekt, stemt het bestuur echter niet in met de lijst concrete projecten voor 2010 en 2011 (plateau 1).

De ICT-strategie van de Nederlandse politie 2011–2015

De nieuwe ICT-strategie 2011–2015⁵³ (Professioneel, betrouwbaar en betaalbaar») is volgens vtsPN het antwoord op ontwikkelingen bij de politie en op het gebied van ICT en op stijgende kosten.

De belangrijkste doelstellingen van de ICT-strategie zijn:

- op korte termijn continuïteit van de dienstverlening bieden;
- aanzienlijke kostenreductie realiseren;
- de informatiestrategie van de Nederlandse politie ondersteunen;
- inzicht bieden in de ontwikkelingen van de ICT-branche ten gunste van proactief personeelsmanagement.

Verder wordt van belang geacht dat de ICT-strategie:

- het uitbreiden van onderdelen van de ICT-functie mogelijk maakt;
- de politie met haar informatievoorzieningen in de 21^e eeuw brengt.

De ICT-strategie kent de volgende uitgangspunten:

- eerst het «huis op orde» brengen, dan pas stappen voorwaarts zetten;
- invulling geven aan de eenheid van de ICT door standaardisatie;
- werken onder architectuur om de complexiteit te reduceren en de slagvaardigheid te vergroten.

De basis voor de architectuur is een vierlagenmodel (gebruikerslaag, applicatielaag, gegevenslaag en infrastructuurlaag). De vier lagen zijn in technologische zin onafhankelijk van elkaar en worden met elkaar verbonden op basis van open standaarden. Dit biedt de mogelijkheid om in de toekomst lagen uit te besteden. Volgens de strategie ligt het zwaartepunt van de besturing over de vier ICT-lagen bij de regiefunctie, maar die wordt in het document nauwelijks inhoudelijk uitgewerkt. De ontwikkeling van de ICT-functie moet volgens de strategie samen lopen met de ontwikkeling van de competenties binnen vtsPN. Een verdere uitwerking (bijvoorbeeld een analyse van aanwezige kennis en in de toekomst benodigde kennis) ontbreekt.

De ICT-strategie is opgesplitst in drie fasen:

- «huis op orde» (2011–2013);
- «slimme uitbestedingen» (2013–2016);
- «intelligence en samenwerking» (2016–2020).

⁵³ Versie 1.8, behandeld in het dagelijks bestuur Kbb op 15 december 2010.

De fasen zijn in het document niet uitgewerkt in detailplanningen. Er is geen aansluiting (noch inhoudelijk, noch in de tijd) tussen de fasering van de ICT-strategie 2011–2015 en de fasering (de plateaus) van de informatiestrategie 2010–2015.

De ICT-strategie is onderverdeeld in elf deelstrategieën, langs de lijn van de reeds lopende strategische programma's. De strategieën zijn geschreven vanuit de technologische mogelijkheden. De bijdrage aan de informatiestrategie en daarmee aan de functionele behoeften wordt nauwelijks toegelicht.

De ICT-strategie 2011–2015 is opgesteld namens de directie van vtsPN. De ondernemingsraad van vtsPN heeft een kritisch advies uitgebracht over deze strategie op 18 januari 2011. De ondernemingsraad meent dat een onjuiste analyse ten grondslag ligt aan de strategie en dat er een gebrek is aan omgevingsgerichtheid. Ook is de ondernemingsraad van mening dat de uitvoering van de strategische programma's volledig bij vtsPN moet komen te liggen. De ondernemingsraad vindt bovendien dat het strategie-document «jubeljargon» bevat dat voor meerderlei uitleg vatbaar is.

Gateway review Informatie- en ICT-strategie

Vanwege zijn toekomstige beheersverantwoordelijkheden wil de minister van VenJ zich ervan verzekeren dat de strategieën op het gebied van informatievoorziening en ICT juist en haalbaar zijn. De minister en de korpsbeheerders hebben daarom in december 2010 afgesproken om de Informatiestrategie en de ICT-strategie, en de uitwerkingen daarvan, te laten beoordelen in de vorm van een *Gateway review*. Deze review heeft begin 2011 plaatsgevonden.

Het reviewteam is van oordeel dat de samenhang (*alignment*) tussen de Informatiestrategie, de ICT-strategie, de Strategische Programma's en het ICT-jaarplan 2011 op papier nog beperkt is. Het reviewteam plaatst vervolgens kanttekeningen bij de kwaliteit van de documenten, maar heeft een positief oordeel over de wenselijkheid en noodzakelijkheid van de richting van de informatiestrategie. Volgens het reviewteam geeft de ICT-strategie een summiere beschrijving van de huidige situatie. De gewenste situatie in de ICT-strategie vertoont slechts een zeer gedeeltelijk verband met de informatiestrategie en staat zo ver af van de huidige situatie dat de afstand volgens het reviewteam niet, en zeker niet binnen de aangegeven tijd, overbrugbaar zal zijn. Het team constateert dat er nog geen concrete plannen zijn, terwijl de ontwikkelingsstadia die volgens de strategieën doorlopen moeten worden vele jaren vergen.

Het Kbb heeft, naar aanleiding van de uitkomsten van de Gateway review, op 4 februari 2011 besloten de ICT-strategie 2011–2015 niet vast te stellen en toe te werken naar een alternatief.

Vervolgens hebben de landelijke CIO en de algemeen directeur van vtsPN, na consultatie van de portefeuillehouder Kbb, een voorstel daartoe voorbereid. Op basis van de Gateway review en twee opeenvolgende onderzoeken van HEC (2011 en 2011a), stellen zij voor een concreet plan van aanpak op te stellen voor de komende drie jaar. De basis zou moeten bestaan uit een tweesporenbeleid:

- binnen drie jaar komen tot een vernieuwde ICT-organisatie/-infrastructuur, van waaruit centraal de basisvoorzieningen geleverd worden;

- de huidige ICT-functionaliteiten in de zeven verzorgingsgebieden onder een strak continuïteitsregime te brengen en stapsgewijs over te brengen naar het nieuwe centrale datacenter dan wel stop te zetten.

Het Kbb heeft op 25 maart 2011 besloten dit voorstel over te nemen. Op verzoek van de Tweede Kamer heeft de minister van VenJ (2011) haar de onderzoeksrapporten van het HEC op 29 maart 2011 toegezonden. Hij geeft in zijn brief aan dat hij de voorstellen in een plan van aanpak wil laten uitwerken en het definitieve plan van aanpak na het verschijnen van ons rapport in juni 2011 wil vaststellen.

HEC heeft op 7 maart 2011 nog een derde rapport uitgebracht: *Uitwerking ICT-strategie Politie 2011–2013, versie 1.0*. Het voorstel van het dagelijks bestuur van het Kbb van 9 maart 2011 is vooral gebaseerd op dit derde rapport. HEC stelt in dit rapport vier voorwaarden voor het slagen van de voorgestelde strategie:

- intensieve samenwerking;
- heldere IT-governance;
- professionalisering van ICT-management en –competenties;
- beheersing van het hiervoor genoemde tweede spoor.

De eerste twee voorwaarden staan ook al in Wenkend Perspectief. Onduidelijk blijft of er sindsdien lessen zijn geleerd uit de invulling van deze voorwaarden.

Samenvattend beeld informatie- en ICT-strategie

Voor de periode 2005–2010 vormt Wenkend Perspectief de basis voor een samenhangende architectuur en landelijke basisvoorzieningen voor de politie. Wenkend Perspectief is gebaseerd op de bedrijfsarchitectuur van de politie. In plaats van zich te richten op de «wat-vraag» (vertaling van bedrijfsdoelen naar informatiebehoeften), geeft Wenkend Perspectief vooral invulling aan de «hoe-vraag». Als gevolg daarvan geven de ICT-jaarplannen 2008 en 2009 een verdere invulling van de «hoe-vraag» en niet van de «wat-vraag». Als in 2009 de ICT-strategie is opgesteld, heeft de vertaling van bedrijfsdoelen naar informatiebehoeften (door middel van een informatiestrategie) nog niet plaatsgevonden. Daarom leidt de ICT-strategie de ICT-doelen ten aanzien van innovatie en vernieuwing direct af van de bedrijfsdoelen. Als vervolgens in 2010 de informatiestrategie opgesteld is, moet de ICT-strategie nog aangepast worden omdat er geen samenhang is tussen de twee strategiedocumenten. Ook wordt in de informatiestrategie gesteld dat Wenkend Perspectief is afgerond, maar een evaluatie waaruit blijkt dat alle uitgangspunten van deze strategie zijn bereikt ontbreekt. Uit de beschrijving van de huidige situatie in de ICT-strategie 2011–2015 blijkt dat een aantal uitgangspunten van Wenkend Perspectief nog niet is waargemaakt, zoals het realiseren van één architectuur voor de ICT-componenten.

De uitgangspunten, ICT-uitdagingen, competentiegebieden, kernpunten, richtinggevende principes, speerpunten, keuzes en fasering zijn telkens anders in de verschillende strategiedocumenten die sinds Wenkend Perspectief zijn verschenen. Hoewel er terugkerende elementen zijn, zoals de zorg over de betaalbaarheid, is het moeilijk om een consistente lijn te ontdekken en een logische overgang te maken van het ene document naar het daaropvolgende document.

3.2.3 Architectuur

Een gestandaardiseerde informatiearchitectuur is een belangrijk aandachtspunt binnen de IT-governance. Onder informatiearchitectuur verstaan we een samenhangende visie op taken, processen, informatievoorziening en ICT-dienstverlening die geldt voor de gehele organisatie en waar alle organisatieonderdelen aan gehouden zijn. Een dergelijke architectuur tot stand brengen betekent keuzes maken. Deze paragraaf beschrijft hoe de Nederlandse politie daar de afgelopen jaren aan heeft gewerkt. Aan het eind van de paragraaf geven wij een samenvattend beeld van de architectuur bij de politie.

Informatiearchitectuur tijdens de Bestekoperatie: «De Box» 2002

In de beginjaren van deze eeuw is in het kader van de Bestekoperatie 2001–2005 een informatiearchitectuur voor de Nederlandse politie opgesteld. Dit heeft geleid tot een serie documenten, aangeduid als «De Box». De architectuur is echter nooit vertaald naar concrete informatiesystemen. Het mislukken van de Bestekoperatie 2001–2005 heeft een belangrijke invloed gehad op de strategievorming en het denken over architectuur vanaf 2005.

Wenkend Perspectief (2006)

Volgens Wenkend Perspectief moeten de bestaande ICT-componenten binnen één architectuur geïntegreerd worden en landelijk geïmplementeerd en gebruikt. Korpsen kunnen aanvullende activiteiten verrichten binnen architectuurkaders onder de noemer van «co-creatie».

Een andere voorwaarde voor de implementatie van een landelijke architectuur voor de ICT-voorzieningen is de standaardisatie van bedrijfsprocessen. Uit ons onderzoek bij de politiekorpsen blijkt dat deze standaardisatie nog niet is bereikt. Processen verschillen tussen korpsen en soms ook tussen verschillende districten of politiebureaus binnen een korps.

Enterprise- en domeinarchitecturen

VtsPN heeft in de afgelopen jaren gewerkt aan het opstellen van enkele architectuurdocumenten. In de eerste plaats is er het document *Enterprise Architectuur Nederlandse politie 1.0* van 2 maart 2009. Dit document is niet vastgesteld en volgens mededeling van vtsPN moeten de ontwikkelingen van 2010 nog in dit document worden verwerkt. De Enterprise Architectuur geeft de kaders aan voor een nadere uitwerking in domeinarchitecturen en projectstartarchitecturen. Wij hebben concepten aange troffen van domeinarchitecturen voor informatie, bedrijfsvoering, handhaving en opsporing. Deze zijn nog niet vastgesteld. Tijdens ons onderzoek is naar voren gekomen dat de architectuurdocumenten in de praktijk geen belangrijke rol spelen bij de activiteiten van vtsPN, met uitzondering van Projectstart-architecturen, die worden gebruikt bij een aantal projecten van vtsPN.

Handhaving architectuurprincipes

Een informatiearchitectuur is geen doel op zich, maar moet worden vertaald in realistische ICT-projecten die vervolgens leiden tot een geheel van samenhangende informatiesystemen (applicatieportfolio). Een dergelijke vertaling is bij vtsPN grotendeels achterwege gebleven. In de praktijk blijken architectuurprincipes lastig te handhaven. Zo heeft vtsPN te maken met een erfenis aan moeilijk uit te faseren oudere applicaties, die niet gebaseerd zijn op eenduidige architecturen of gegevensmodellen.

Ook zijn er soms ontwikkelingen waar vtsPN geen invloed op heeft, maar die niet zijn in te passen in een overkoepelende architectuur. Dat was bijvoorbeeld het geval bij de introductie van het systeem Summ-I.T. (zie § 2.4.7).

HEC-rapport over architectuur en infrastructuur

Begin 2011 is een rapport verschenen van HEC over de architectuur- en infrastructuurprocessen binnen vtsPN (HEC, 2011). HEC concludeert dat het huidige functioneren niet optimaal is, omdat binnen vtsPN beide type processen in de praktijk verdeeld zijn over een aantal afdelingen die in hoge mate ontkoppeld van elkaar functioneren. VtsPN is naar de mening van het HEC ver verwijderd van het noodzakelijke «werken onder architectuur». De eenheid van vtsPN die zich met architectuur bezig houdt opereert praktisch in een vacuüm en het aantal architecten is te groot om effectief te kunnen zijn. Volgens HEC is vtsPN intern gericht en meer bezig met het «hoe» dan met het «wat».

Samenvattend beeld architectuur

Tijdens de bestekoperatie 2001–2005 speelde architectuur een belangrijke rol, maar het is niet gekomen tot een realisatie daarvan in de vorm van een samenhangende informatievoorziening voor de Nederlandse politie. VtsPN heeft in de afgelopen jaren gewerkt aan het opstellen van enkele architectuurdocumenten. Afgezien van de Enterprise Architectuur hebben al deze documenten nog een conceptstatus en zijn ze nog niet vastgesteld. De architectuurdocumenten hebben in de praktijk geen belangrijke rol gespeeld bij de activiteiten van vtsPN, met uitzondering van Projectstart-architecturen, die worden gebruikt bij een aantal projecten van vtsPN. Een voorwaarde voor de implementatie van een landelijke architectuur voor de ICT-voorzieningen is de standaardisatie van bedrijfsprocessen. Uit ons onderzoek bij de politiekorpsen blijkt dat deze standaardisatie nog niet is bereikt.

De toepassing van architectuurprincipes bij vtsPN blijkt een probleem. In een recent onderzoek constateert HEC (2011) dat vtsPN nog ver verwijderd is van het noodzakelijke «werken onder architectuur». Dit betekent dat vtsPN niet opereert vanuit een samenhangende visie op processen, informatievoorziening en ICT-dienstverlening.

3.2.4 Richtlijnen, procedures en standaarden

Voor de sturing en beheersing van ICT-processen is het van belang dat een organisatie beschikt over regels en afspraken over de inrichting van deze processen. Interne regels, procedures en standaarden behoren dan ook onderdeel te zijn van de IT-governance van een organisatie. In deze paragraaf gaan we in op deze regelingen en richtlijnen. Aan het eind van de paragraaf schetsen we een samenvattend beeld.

Beleidskaders vtsPN

VtsPN beschikt over diverse regelingen en richtlijnen. VtsPN heeft algemene beleidsregels beschreven voor het uitvoeren van projecten in het document *vtsPN Proces Policies*. Deze beleidsregels vormen de basis voor alle activiteiten rond de projectvoorbereiding, de systeemontwikkeling en het beheer van projecten en systemen, voor zover deze vallen binnen de verantwoordelijkheid en bevoegdheid van de unit Ontwikkeling & Beheer (O&B) van vtsPN. Naast een aantal algemene uitgangspunten geven de richtlijnen kaders voor kwaliteitsmanagement, configuratie-

management, ontwikkelstandaarden, projectplanning, monitoring & control en het testen van ontwikkelde of verbeterde applicaties. VtsPN hanteert zogeheten *compliance*-richtlijnen voor de naleving van relevante wet- en regelgeving, zoals de Wet Bescherming Persoonsgegevens (WBP), de Wet Politiegegevens (WPG), de Regeling Informatiebeveiliging Politie (RIP) en het Basis Beveiligingsniveau Nederlandse Politie (BBNP). De *compliance*-richtlijnen omvatten circa 400 richtlijnen voor onder andere de ontwikkeling en het beheer van systemen, informatiebeveiliging, privacy, uitbesteding, testprotocollen, infrastructuur, beheer en audits.

VtsPN heeft centraal richtlijnen opgesteld voor de uitvoering van het beheer en de bedrijfsvoering. De verzorgingsgebieden werken deze richtlijnen zo nodig uit op decentraal niveau.

De korpsen moeten de landelijke wet- en regelgeving volgen. Daarnaast kunnen de korpsen vanuit hun autonomie eigen richtlijnen toepassen. Via de verzorgingsgebieden van vtsPN sluiten zij aan op de kaders die vtsPN hanteert.

Richtlijnen voor projectmanagement

Als richtlijn voor de uitvoering van projecten hanteert vtsPN het model Prince 2. Binnen dit model is een stuurgroep verantwoordelijk voor de projectbeheersing. De taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de stuurgroep zijn in dit model omschreven. Basis voor de projectbeheersing zijn het PID en de hoofdpuntenrapportages. Hoofdpuntenrapportages zijn tussentijdse projectrapportages over onder andere de projectvoortgang, tussenproducten, projectrisico's, beheersmaatregelen, stuurgroepbesluiten en prognoses voor het vervolg van het project. Kosten-batenanalyses moeten onderdeel zijn van de business case van projecten. De business case is als sjabloon met rekenmodel beschikbaar en behoort inclusief eventuele bijstellingen ook opgenomen te zijn in het projectvoorstel en PID. Indien er afwijkingen zijn, moeten in afwijkingsrapporten en wijzigingsverzoeken kosten-batenanalyses worden opgenomen. Onderzoek naar alternatieven is een onderdeel van de business case. Alternatievenonderzoek is ook van toepassing op wijzigingsvoorstellen en afwijkingsrapporten. Eén van de toetsingsonderdelen bij het zoeken naar alternatieven is dat de ontwikkeling moet passen binnen geldende architecturen en beleid.

Richtlijnen voor softwareontwikkeling en testmanagement

Voor softwareontwikkeling en testen hanteert vtsPN de *compliance*-richtlijnen. Voor het toetsen en verbeteren van procesvaardigheden binnen de softwareontwikkeling gebruikt vtsPN *Capability Maturity Model Integration*⁵⁴ (CMMI). Verder kent vtsPN specialistische test- en toetsrichtlijnen.

Inrichting ICT-beheerprocessen

Het functioneel (applicatie)beheer van de landelijke systemen en basisvoorzieningen is bij het Softwarehouse van vtsPN ondergebracht. VtsPN heeft vaste methodieken voorgeschreven voor functioneel beheer en applicatiebeheer.

Op korpsniveau zijn functioneel beheerders aangesteld voor zover het de regionale implementatie van informatiesystemen bij de korpsen betreft. De verzorgingsgebieden van vtsPN voeren het technisch en operationeel (applicatie)beheer uit.

⁵⁴ Het CMMI-raamwerk is een algemeen kader voor de inrichting van processen, aan de hand waarvan organisaties hun procesvaardigheden stap voor stap kunnen verbeteren.

Voor de inrichting van de (technische) beheerprocessen gebruikt vtsPN als standaard ITIL-versie2. Deze standaard biedt een referentiekader voor het inrichten van de beheerprocessen binnen een ICT-organisatie. De operationele processen en instrumenten zijn op landelijk niveau opgesteld en ingericht, maar de regionale verzorgingsgebieden geven er een eigen invulling aan, afhankelijk van de lokale omstandigheden. Bij de verzorgingsgebieden zijn onder andere configuratiemanagement, incidentbeheersing, probleemmanagement, verandermanagement en serviceniveau-management ingericht.

Voor het registreren en analyseren van knelpunten, incidenten en gebreken heeft elk regionaal verzorgingsgebied een eigen *problem board* en is er een landelijke *problem board*. Het mandaat en de samenstelling van de *problem boards* kan verschillen. De boards bestaan uit technisch beheerders, soms aangevuld met applicatie- en functioneel beheerders. De *problem boards* delen informatie over problemen die zich voordoen, analyseren terugkerende (al dan niet technische) problemen en lossen die op.

Afspraken tussen gebruikersorganisatie en in- of externe ICT-dienstverlener

De operationele afspraken en procedures tussen de verzorgingsgebieden en korpsen met betrekking tot de ICT-dienstverlening zijn in een Dossier Afspraken en Procedures (DAP) vastgelegd. Het DAP is bedoeld als hulpmiddel (routekaart) voor de klant om incidenten, verzoeken of aanvragen voor te leggen aan het verzorgingsgebied en om gemaakte afspraken vast te leggen.

Afspraken met de gebruikersorganisatie over het serviceniveau zijn vastgelegd in serviceniveauovereenkomsten. Ieder verzorgingsgebied heeft één of meer van die overeenkomsten met de binnen dat gebied vallende korpsen. De kwaliteit en het gehanteerde format van de overeenkomsten verschillen per verzorgingsgebied. Ten tijde van ons onderzoek werd er gewerkt aan één landelijke serviceniveauovereenkomst voor alle korpsen (strategisch programma 6).

Samenvattend beeld richtlijnen, procedures en standaarden

VtsPN heeft voor relevante (onderdelen van) ICT-processen richtlijnen of procedures ontworpen. Zo hanteert vtsPN *compliance*-richtlijnen, die circa 400 richtlijnen omvatten voor onder andere de ontwikkeling en het beheer van systemen, informatiebeveiliging, testprotocollen, beheer en audits. Elk verzorgingsgebied van vtsPN heeft met de korpsen eigen serviceniveauovereenkomsten, mede doordat de verzorgingsgebieden verschillend zijn ingericht. De kwaliteit van die overeenkomsten verschilt per regio. Omdat de verzorgingsgebieden verschillen, moeten zij ook elk een eigen *problem board* hebben.

3.3 Interne beheersing

3.3.1 Risicomanagement

Op onderdelen past vtsPN instrumenten voor risicomanagement toe. In deze paragraaf beschrijven we die instrumenten en gaan we in op extern onderzoek naar risicomanagement bij vtsPN. Tot slot geven we een samenvattend beeld.

Risicoparagrafen in jaarplannen, begrotingen en jaarverslagen

De jaarplannen van vtsPN omvatten een paragraaf over risicomanagement.

In het jaarplan 2008 is vermeld dat vtsPN in 2007 op verschillende niveaus gewerkt heeft aan de professionalisering van risicomanagement. In de lijnorganisatie is gewerkt aan het implementeren van een uniform systeem van risicomanagement, dat ontwikkeld wordt door de afdeling Planning & Control.

Het jaarplan 2009 meldt dat vtsPN de afgelopen jaren haar risicomanagement heeft verbeterd. Een uniform systeem van risicomanagement is in ontwikkeling. Elders in hetzelfde jaarplan is echter de volgende passage te vinden: «Een afdoende integraal risicomanagement ontbreekt. Risico's worden ad hoc en afzonderlijk gemanaged, zonder in voldoende mate te kijken naar oorzaak, gevolg en samenhang. Ook wordt er nog te veel vertrouwd op systemen en te weinig geïnvesteerd in de wijze waarop individuele medewerkers omgaan met risico's.»

In het jaarplan 2010 is vervolgens opnieuw te lezen dat vtsPN de afgelopen jaren haar risicomanagement heeft verbeterd en dat een uniform systeem van risicomanagement in ontwikkeling is.

In de risicoparagraaf van de begrotingen van vtsPN komen onderkende (financiële) risico's op hoofdlijnen aan de orde. Ook de jaarverslagen van vtsPN bevatten een paragraaf waarin risico's zijn genoemd die voor een deel betrekking hebben op de ICT bij de politie. VtsPN beschrijft de risico's op hoofdlijnen, zonder de omvang van de risico's en de mogelijke gevolgen te duiden.

Het jaarverslag 2006 van vtsPN beslaat de periode vanaf de oprichting tot het einde van het jaar. Dit jaarverslag bevat een summiere risicoparagraaf. VtsPN noemt daarin onder andere risico's bij de sanering van de projectenportefeuille, de inrichting van de verzorgingsgebieden en de verhouding tussen externe en interne medewerkers.

VtsPN geeft in het jaarverslag over 2007 aan dat er onder andere risico's bestaan rond de financiële besturing, administratieve organisatie, beheersing van ICT-projecten, de verandercapaciteit van de korpsen en vtsPN, fluctuaties in additionele dienstverlening en de verhouding van externe en interne medewerkers. Wat dit laatste betreft lukt het niet om het aandeel van externen terug te dringen, waardoor kennisopbouw bij interne medewerkers nog onvoldoende is en de marktconforme tariefstelling van vtsPN onder druk komt te staan. Verder noemt vtsPN de achterblijvende sanering van de applicatieportefeuille als een risico. In de praktijk moet vtsPN oude applicaties lange tijd naast de vervangende nieuwe applicaties exploiteren. Dit leidt tot extra kosten en langere doorlooptijden van de concentratie- en consolidatietrajecten van de verzorgingsgebieden.⁵⁵ De gesignaleerde vertraging is overigens in tegenspraak met de beschrijving van de ontwikkelingen elders in het jaarverslag: daar staat dat de concentratie- en consolidatietrajecten voor meer dan de helft zijn gerealiseerd en volledig op schema liggen.

In het jaarverslag 2008 staan opnieuw risico's die ook in het jaarverslag 2007 waren vermeld, bijvoorbeeld de financiële sturing, de sanering van de applicatieportefeuille, de beheersing van projecten en de verhouding van extern en intern personeel. Verder noemt het jaarverslag 2008 risico's op het terrein van liquiditeitenbeheer en de projectenportefeuille.

De risicoparagraaf in het jaarverslag 2009 is uitvoeriger dan in de jaren daarvoor. Er is een onderscheid gemaakt tussen organisatierisico's, waaronder risico's voor de ICT-diensten, en financiële risico's. Voor een deel gaat het om risico's die ook al in de jaarrekeningen van voorgaande

⁵⁵ Bij de concentratie- en consolidatietrajecten gaat het om projecten om de doelmatige inrichting van de verzorgingsgebieden van vtsPN te bevorderen.

jaren waren genoemd, zoals het afbouwen van het aantal externen en de beheersing van projecten. Andere risico's zijn het licentiebeheer en de continuïteit van de bedrijfsvoering. In tegenstelling tot de daaraan voorafgaande jaren noemt vtsPN in het jaarverslag 2009 bij elk risico een beheersmaatregel. Deze maatregelen zijn op hoofdlijnen beschreven, waardoor niet kan worden ingeschat of de risico's daarmee voldoende beheerst kunnen worden.

De risicoparagraaf in het jaarverslag 2010 is beknopter dan die in het jaarverslag 2009. De reorganisatie van ICT-diensten, de waardering van zelfontwikkelde applicaties en de continuïteit in de verzorgingsgebieden worden als risicogebieden genoemd. Ook in dit jaarverslag noemt vtsPN het licentiebeheer als een risico.

In de jaarverslagen 2007, 2008 en 2009 noemt vtsPN de bezuinigingsacties en besparingstaakstellingen als een risico voor de ICT bij de politie. In het jaarverslag 2009 staat dat een bedrag van € 30,8 miljoen is ingeboekt aan ICT-besparingen in de begroting 2010. Welke risico's hier concreet uit voortvloeien is niet aangegeven en ook niet hoe dat risico beheerst zal worden. VtsPN meldt alleen dat de besparing in de bedrijfsvoering is opgenomen en maandelijkse monitoring zal plaatsvinden.

Ook het jaarverslag 2010 wijst in de risicoparagraaf op grootschalige ombuigingen en somt een aantal maatregelen op om de kosten van vtsPN te verlagen.

Analyse projectrisico's

Op projectbasis behoren risicoanalyses onderdeel uit te maken van de projectvoorstelfase. In het PID van de grotere projecten, zoals de invoering van de basisvoorzieningen, komen op hoofdlijnen de risico's van het project aan de orde. De stuurgroep van het project moet zorg dragen voor continue risicobeheersing door de risicoanalyse waar nodig te actualiseren.

VtsPN heeft ad hoc risicoanalyses laten uitvoeren, zoals het ICT-programma 2007–2010. Een ander voorbeeld is de rapportage Risicoparagraaf vtsPN van maart 2009. Deze rapportage vloeiende voort uit een verzoek van de voorzitter van het bestuur van vtsPN aan de Raad van Advies van de RHC om een nulmeting te houden naar de stand van zaken in vtsPN.

De directie en het bestuur van vtsPN ontvangen voortgangsrapportages over de projecten uit het ICT-jaarplan 2010. Een indicatie van het risicoprofiel maakt daar deel van uit.

Interventies 2010

Op 17 september 2010 heeft het Kbb een plan van aanpak *Interventies bij vtsPN* vastgesteld, waarin onder andere is opgenomen dat het Kbb voortgangsrapportages ontvangt over het verloop van de volgende interventies:

- stabiliseren bedrijfszekerheid van de zeven verzorgingsgebieden;
- versnellen beheerverbeteringen;
- versterken projectbeheersing;
- beperken/beheersen licentiegebruik en ICT-kosten leveranciers;
- verbetering bedrijfsvoering.

Onderdeel van de eerste interventie is een inventarisatie van de continuïteitsrisico's in de zeven verzorgingsgebieden. Eind januari 2011 waren de risico's in vier verzorgingsgebieden geïnventariseerd. In enkele verzorgingsgebieden was vertraging opgetreden bij de inventarisatie.

In het kader van de versterking van de projectbeheersing (derde interventie) heeft vtsPN een eerste periodieke risicoanalyse verricht. Volgens de voortgangsrapportage van 31 januari 2011 zou een maandelijkse risicoanalyse zijn ingeregeld. De voortgangsrapportage noemt een actievere behandeling van de risicoanalyse overigens als een aandachtspunt voor 2011.

Extern onderzoek naar risicomanagement bij vtsPN

In maart 2010 heeft een extern bureau de resultaten van een risicoanalyse gepresenteerd die in opdracht van de directeur van vtsPN was verricht. Het bureau hanteert als uitgangspunt dat integraal risicomanagement onderdeel behoort te zijn van de interne beheersing van een organisatie. Volgens de analyse heeft vtsPN in 2007 een plan van aanpak voor risicomanagement opgesteld, maar niet in de praktijk geïmplementeerd. Het risicomanagement vond ad hoc en versnipperd plaats. Uit een onderzoek van de interne auditdienst van vtsPN uit september 2009 waren vergelijkbare bevindingen naar voren gekomen.

Uit de externe risicoanalyse komt een groot aantal risico's op verschillende terreinen naar voren, die alle als «hoog» worden geclassificeerd. Het gaat onder andere om risico's ten aanzien van de sturingsfilosofie, leiderschap, de juistheid van informatie, organisatiestructuur, verandervermogen en naleving van beleid. Naar aanleiding van de analyse heeft het bureau verschillende aanbevelingen voor verbetering van het risicomanagement bij vtsPN geformuleerd.

Samenvattend beeld risicomanagement

Risicomanagement is over het algemeen nog onvoldoende ontwikkeld bij vtsPN. Het vindt ad hoc en versnipperd plaats. In 2007 is wel een plan opgesteld, maar dit is nooit geïmplementeerd. Over de jaren (2007–2010) heeft vtsPN herhaaldelijk aangegeven te streven naar verbetering en te werken aan een uniform risicomanagementsysteem. De vooruitgang op dit punt is echter beperkt geweest. Een structurele aanpak van risicomanagement ontbreekt voornamelijk. In jaarplannen, begrotingen en jaarverslagen van vtsPN komen risico's summier aan de orde. Bij vergelijking in de tijd zien we dezelfde risico's terugkomen, zoals de sanering van de applicatieportefeuille, beheersing van projecten, verhouding intern/extern personeel, licentiebeheer en financiële sturing, waaronder kostenbeheersing, taakstellingen en bezuinigingen.

3.3.2 Managementrapportages

Om inzicht te hebben in de effectiviteit en de efficiëntie van de ICT-processen en de voortgang van ICT-projecten heeft het management behoefte aan periodieke en incidentele rapportages. Deze rapportages zullen onder andere in moeten gaan op de geleverde prestaties, kosten, voortgang, risico's, kwaliteit, klachten en eventuele verstoringen. Ook de naleving van regels en afspraken, zoals serviceniveau overeenkomsten, moet aandacht krijgen in deze rapportages. Aan de hand van de rapportages kan het management intern sturen om zo doelen te realiseren en te bewaken dat budgetten en planningen niet overschreden worden. VtsPN kent een veelheid aan rapportages en verantwoordingsdocumenten over ICT-processen en -projecten. Er is geen overkoepelend kader vastgesteld om structuur en onderling verband aan te brengen in deze rapportages. In deze paragraaf geven we onder andere een beknopt

overzicht van de managementrapportages die de verzorgingsgebieden van vtsPN opleveren. We sluiten af met een samenvattend beeld.

Rapportages regionale verzorgingsgebieden

De verzorgingsgebieden kennen verschillende rapportages over (onderdelen van) ICT-processen, onder andere:

- rapportages over de dienstverlening van de servicedesk: maandelijkse rapportages van het verzorgingsgebied ter verantwoording aan het management van vtsPN en de korpsen;
- serviceniveaurapportages: in beginsel maandelijkse rapportages van het verzorgingsgebied aan de korpsen;
- klanttevredenheidsrapportages: met wisselende frequentie op basis van onderzoek in opdracht van de verzorgingsgebieden;
- incidentenrapportages: veelal op basis van onderzoek van externen, gericht aan het management van het verzorgingsgebied en/of vtsPN.

Hoewel het beeld dat uit de rapportages naar voren komt wisselt per verzorgingsgebied, komen uit de rapportages belangrijke verbeterpunten naar voren. Vooral de maatregelen om de continuïteit te waarborgen laten te wensen over. Ook de incidentenrapportages geven duidelijk aan dat er niet geadresseerde risico's zijn.

Naast de eerdergenoemde rapportages leggen de verzorgingsgebieden via een intern *dashboard* maandelijks verantwoording af aan de directie van vtsPN over onder andere operationele aspecten, financiën, personele zaken en efficiency. Deze rapportages moeten met de hand worden opgesteld, omdat geautomatiseerde rapportageinstrumenten niet beschikbaar zijn. De inhoud van deze rapportages geeft een wisselend beeld. De rapportages zijn kritisch over de vertaling van strategie naar de uitvoering en over het uitlopen van projecten en verbeteracties. De directie van vtsPN heeft behoefte aan een meer gedetailleerd inzicht in de operationele systemen en de kostenstructuur van de verzorgingsgebieden dan in 2010 voor handen was. Ten tijde van ons onderzoek was verzorgingsgebied Zuid, samen met vtsPN centraal, kritische prestatie-indicatoren (KPI's) aan het formuleren. Over deze gestandaardiseerde KPI's zouden in de toekomst door alle verzorgingsgebieden uniform gerapporteerd moeten worden.

De verzorgingsgebieden rapporteren maandelijks over de naleving van serviceniveauovereenkomsten met de korpsen (in serviceniveaurapportages). Bij verzorgingsgebied Zuid vinden deze rapportages niet plaats, omdat in overleg met de korpsen is afgesproken de rapportages niet meer te versturen om zo capaciteit voor andere activiteiten vrij te maken.

Rapportages VG Land

Het centrale verzorgingsgebied van vtsPN (VG Land) stelt maandelijks serviceniveaurapportages samen over de ondersteunende infrastructuur en bespreekt deze rapportages met de korpsen. De applicatie COGNOS levert rapportages op over het voldoen aan serviceniveauovereenkomsten. Ten tijde van ons onderzoek werkte VG Land aan één gestandaardiseerde rapportage. Binnen vtsPN ontbreekt vooralsnog een vaste rapportagestructuur rond serviceniveauovereenkomsten. VG Land levert intern maandelijkse performancerapportages en incidentrapportages op en daarnaast verantwoordingsrapportages over de kosten.

Rapportages vtsPN centraal

De organisatie van vtsPN doet zelf aan interne kwaliteitsreviews op maandelijkse basis en informeert de managementteams hierover. De kwaliteitsteams van de desbetreffende onderdelen van vtsPN voeren de interne reviews uit. De reviews hebben tot doel sturingsinformatie te geven over de projecten en processen binnen de teams.

De divisie Informatievoorziening en Technologie (IV&T) levert maandelijks voor de directie van vtsPN een *dashboard* aan met informatie over onder andere de voortgang van projecten, financiën en personeel. Deze rapportage geeft ook een overzicht van actuele risico's en actiepunten. Op hoger aggregatieniveau rapporteert de directie van vtsPN viermaandelijks aan het dagelijks bestuur van vtsPN over de financiële gang van zaken. Deze verantwoording is vastgelegd in het instellingsbesluit van vtsPN.

Bijsturing

Managementrapportages bieden de mogelijkheid om daar waar nodig processen en projecten bij te sturen. Aan notulen van vergaderingen ontlene we aanwijzingen dat het management rapportages bespreekt, maar welke besluiten of acties volgen op de managementrapportages is moeilijk te reconstrueren, omdat daar geen systematische vastlegging van plaatsvindt.

Samenvattend beeld managementrapportages

VtsPN kent meerdere vormen van managementrapportages, maar een heldere eenduidige structuur ontbreekt. Er is geen overkoepelend kader vastgesteld om de verschillende rapportages met elkaar in verband te brengen. VtsPN centraal werkt samen met verzorgingsgebied Zuid aan een standaardisering van prestatie-indicatoren voor de verzorgingsgebieden. Het opstellen van rapportages is arbeidsintensief. Het algemene beeld dat uit de geanalyseerde managementrapportages naar voren komt is wisselend, zowel per verzorgingsgebied als tussen de verzorgingsgebieden. Een terugkerend element in de rapportages is dat de continuïteit van het functioneren zich in de gevarenzone bevindt. De incidentenrapportages geven duidelijk niet geadresseerde risico's aan. De verzorgingsgebieden, met uitzondering van Verzorgingsgebied Zuid, leveren maandelijks rapportages op aan de deelnemende korpsen over het serviceniveau. Moeilijk is te reconstrueren welke besluiten of acties volgen op managementrapportages, omdat daar geen systematische vastlegging van plaatsvindt.

3.3.3 Audits

Audits zijn binnen de IT-governance bedoeld om te toetsen of binnen de gestelde kaders is geopereerd en of de doelstellingen zijn bereikt. Aan de hand van de auditresultaten kan het management zo nodig correctieve actie ondernemen en bijsturen. Audits kunnen zowel door een eenheid binnen de organisatie plaatsvinden (interne audits) als door derden (externe audits). Dit is mede afhankelijk van de gewenste expertise, organisatiekennis, beschikbare capaciteit en onafhankelijkheid.

In deze paragraaf beschrijven we achtereenvolgens de verschillende audits bij vtsPN en bij de politiekorpsen. Ten slotte schetsen we een samenvattend beeld.

Audits bij vtsPN

Interne auditdienst

Binnen vtsPN is een interne auditdienst (IAD) aanwezig (voorheen aangeduid als Audit en Quality Control). Deze stafafdeling IAD bestond begin 2011 uit 5,7 fte: een hoofd IAD, twee auditors en een ondersteunende medewerker en twee vacatures (een IT- en een financial auditor). De IAD heeft een onafhankelijke positie en rapporteert rechtstreeks aan de directie van vtsPN. Er is geen Audit Committee. Incidenteel worden rapporten aan het (dagelijks) bestuur voorgelegd.

De IAD stelt voor de te onderzoeken onderwerpen een auditjaarplan op. Volgens het hoofd IAD selecteert de dienst de onderwerpen op basis van een risicoanalyse. Deze staat echter niet separaat op papier, zodat op dit punt een *audit trail* ontbreekt. Het auditjaarplan kan wijzigen als de IAD gedurende het jaar opdrachten krijgt om met spoed onderzoeken uit te voeren. Een deel van de audits besteedt de dienst overigens uit aan externe onderzoeksbureaus.

Het auditjaarplan en de selectie van onderwerpen is risico- en incidentgedreven. De huidige aanpak voorziet dus niet in een stelselmatige afdekking van alle relevante werkprocessen binnen vtsPN en dus evenmin in een stelselmatige afdekking van alle relevante ICT-processen.

Bovendien blijken inbreuken op de jaarplanning frequent voor te komen. Zo hebben wij van 26 onderwerpen uit de auditjaarplannen 2009 en 2010 de rapporten opgevraagd. Over veertien onderwerpen bleken rapporten beschikbaar. Vier onderzoeken zijn door anderen uitgevoerd. Acht onderwerpen zijn uitgesteld of vervallen om uiteenlopende redenen binnen of buiten de invloedssfeer van de IAD.

Projectaudits

Projecten kennen in het algemeen enkele fasen die cruciaal zijn voor het slagen van een project. Juist deze fasen moeten op een beheerste wijze en goed worden afgerond. Projectaudits kunnen een bijdrage leveren aan een goede projectbeheersing door de voortgang en de kwaliteit van de tussenresultaten van het project te beoordelen.

Zowel de IAD als projectleiders van vtsPN kunnen opdrachten verstrekken om projectaudits uit te voeren. In de PID's van de basisvoorzieningen BVH, BVO en BVCM is niet vastgelegd dat projectaudits tijdens de uitvoering van het project plaatsvinden. Dergelijke projectaudits zijn wel uitgevoerd in verschillende fasen van de ontwikkeling en invoering van de basisvoorzieningen (zie hoofdstuk 2).

Third party mededelingen

Een third party mededeling (TPM) houdt in dat ten behoeve van externe partijen een onafhankelijk oordeel wordt gegeven over de beheersmaatregelen rond een ICT-voorziening. Zowel voor 2009 als voor 2010 heeft een extern bureau een TPM afgegeven voor VG Land. Daaruit blijkt dat de externe auditor in 2009 de opzet van de processen informatiebeveiliging en continuïteit als onvoldoende beoordeelt en ook de werking van de programmawijzigingsprocedures (*change management*) ontoereikend vindt. De TPM voor 2010 geeft aan dat de situatie wat dit laatste punt betreft is verbeterd. De werking van de processen informatiebeveiliging en continuïteit is echter nog niet voldoende en een procedure voor probleem- en incidentmanagement ontbreekt.

Voor 2010 is ook een TPM afgegeven voor BVCM. Dit houdt verband met de financiële implicaties van dit systeem voor de uitbetalingen van lonen en vergoedingen. In de TPM is aangegeven dat de beheersmaatregelen

rondom de applicatie nog enkele tekortkomingen kennen op het gebied van logische toegangsbeveiliging.

Audits verzorgingsgebieden

Bij vtsPN is niet voorzien in een stelselmatige audit van de beheersmaatregelen bij de regionale verzorgingsgebieden. Incidenteel vinden wel onderzoeken plaats, bijvoorbeeld na verstoringen zoals in 2010 bij het verzorgingsgebied Noordoost. Er zijn in 2010 audits verricht, door externe leveranciers, naar de ICT-processen en de inrichting van de servers bij de verzorgingsgebieden. Uit de audits komt onder andere naar voren dat bij verzorgingsgebied Zuid de configuratie van de servers niet consistent is en voor een deel verouderde versies in gebruik zijn. Verder is de testomgeving gebrekkig, waardoor het verzorgingsgebied wijzigingen direct doorvoert in de productieomgeving.

Een interventieteam van vtsPN is in het voorjaar van 2010 begonnen de processen bij de verzorgingsgebieden te beoordelen. De interventies moeten medio 2011 zijn afgerond. De jaarrapportage van het interventieteam van 16 februari 2011 maakt melding van vertragingen bij de verzorgingsgebieden Zuid en Zuidwest. De vertraging in het verzorgingsgebied Zuidwest heeft voor een deel te maken met de inzet van medewerkers van het interventieteam in andere verzorgingsgebieden.

Kwaliteitsborging

Het waarborgen van kwaliteit behoort een vast onderdeel te zijn van IT-processen. Op die manier kan worden aangetoond dat kwaliteitsaspecten zoals beschikbaarheid, integriteit en vertrouwelijkheid structureel op niveau zijn. Binnen vtsPN zijn op dit gebied taken ondergebracht bij de *Quality Assurance (QA)*-functionaris en verschillende andere medewerkers en organisatieonderdelen. Uit een externe projectaudit naar BVH en BVCM van 24 maart 2008 bleek dat de QA-rol niet nader was ingevuld. Vanwege de organisatorische opdeling, is er geen eenduidig beeld over de kwaliteitsborging als geheel.

Opvolging van auditaanbevelingen

Om op continue basis verbeteringen door te voeren is het van belang de implementatie van auditaanbevelingen te volgen. De IAD geeft aan dat de directie van vtsPN verantwoordelijk is voor het monitoren van de naleving van de follow-up afspraken die naar aanleiding van een audit zijn gemaakt. Het lijnmanagement is verantwoordelijk voor de uitvoering van de aanbevelingen. De IAD volgt niet systematisch of aanbevelingen van audits zijn opgevolgd. Wel voert de IAD incidenteel vervolgaudits uit.

Audits bij de politiekorpsen

Tijdens ons onderzoek bij zeven politiekorpsen hebben wij weinig audits aangetroffen die zich specifiek richten op onderdelen van de IT-governance. Omdat een belangrijk deel van de ICT-voorzieningen inmiddels is ondergebracht bij vtsPN, komt het slechts sporadisch voor dat korpsen zelf een audit laten verrichten op dit terrein. Het is mogelijk dat de accountants die de jaarverslagen van de politiekorpsen controleren, de relevante informatiesystemen van de korpsen beoordelen vanwege hun mogelijke invloed op de betrouwbaarheid van de informatie in de jaarrekening. Gelet op de doelstellingen van de jaarrekeningcontrole, zullen de operationele informatiesystemen daarbij normaal gesproken buiten beschouwing blijven. De eerder in deze paragraaf

genoemde TPM, bijvoorbeeld over de beheersmaatregelen rond BVCM, zijn overigens onder andere voor de accountants van de korpsen bedoeld.

Samenvattend beeld audits

VtsPN beschikt over een interne auditdienst, maar dit is een vrij kleine dienst in relatie tot de omvang van de organisatie van vtsPN. De selectie van te onderzoeken onderwerpen gebeurt op basis van risicoanalyse, maar die is niet op papier vastgelegd. Er is geen sprake van een stelselmatige afdekking van alle relevante werkprocessen en dus evenmin van een afdekking van alle relevante ICT-processen binnen vtsPN. Er is geen Audit Committee. Incidenteel worden rapporten aan het (dagelijks) bestuur voorgelegd. Projectaudits zijn niet voorgeschreven, maar bij BVH, BVO en BVCM wel in verschillende stadia toegepast (zie hoofdstuk 2). Een eenduidig beeld van de organisatie van de kwaliteitsborging ontbreekt. De door ons geanalyseerde rapporten van de IAD of van externen wijzen op verschillende (ernstige) tekortkomingen in de bedrijfsvoering. De IAD volgt niet systematisch of de aanbevelingen van audits worden opgevolgd.

3.4 Externe verantwoording

Het afleggen van externe verantwoording over de ICT behoort onderdeel te zijn van de IT-governance van een organisatie. Dit kan bijvoorbeeld door in het jaarverslag van een organisatie aandacht te besteden aan de organisatie van de ICT, de kosten van ICT en aan de voortgang van belangrijke ICT-projecten.

De verschillende politiekorpsen brengen jaarverslagen uit en het Ministerie van BZK publiceert een overkoepelend jaarverslag voor de Nederlandse politie. Daarnaast brengt vtsPN afzonderlijk jaarverslagen uit, waarin onder andere de ontwikkelingen rond de ICT van de politie aan de orde komen.

Wij hebben de jaarverslagen bestudeerd van de Nederlandse politie over 2008 en 2009 en de jaarverslagen van de 26 korpsen over 2009. Ook hebben we alle jaarverslagen van vtsPN vanaf de oprichting in 2006 tot en met 2009 in het onderzoek betrokken. Hieronder beschrijven we onze bevindingen. We sluiten de paragraaf af met een samenvattend beeld.

Jaarverslagen Nederlandse politie

In de door het Ministerie van BZK gepubliceerde jaarverslagen van de Nederlandse politie komen de ICT-ontwikkelingen op landelijk niveau summier aan de orde. Het jaarverslag 2008 refereert aan een rapport van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV 2008), waarin is vermeld dat de samenwerkingsafspraken over de basisvoorzieningen niet geheel zijn gerealiseerd. In het jaarverslag 2009 zijn alleen enkele ontwikkelingen rond de informatievoorziening geschetst. Volgens het jaarverslag heeft de invoering van de basisvoorzieningen tot een tijdelijke trendbreuk in de gegevens geleid. Vooral korpsen die voorheen met het Bedrijfsprocessen-systeem (BPS) werkten hadden hier moeite mee. Bovendien hebben de opleidingen van medewerkers tot een tijdelijk lagere capaciteit geleid. Meer exacte gegevens over de aard en omvang van de problemen met de BVH en de invloed daarvan op de prestaties en informatiepositie ontbreken.

De jaarverslagen van de Nederlandse Politie en de daarbij behorende kerngegevens geven beperkte informatie over de ICT-kosten van de politiekorpsen. In een overzicht van verschillende kostencategorieën zijn de kosten van verbindingen en automatisering afzonderlijk per korps gepresenteerd. In totaal gaat het om ruim een half miljard euro. Dit bedrag omvat echter niet alle ICT-kosten van de korpsen, omdat bijvoorbeeld de kosten van ICT-personeel van de korpsen niet zijn inbegrepen (zie ook § 3.2.1).

Jaarverslagen korpsen

De jaarverslagen van de politiekorpsen bieden de mogelijkheid om extern verantwoording af te leggen over de ontwikkelingen op het terrein van ICT en de daarmee gemoeide kosten. In de jaarverslagen over 2009 besteden verschillende korpsen aandacht aan de ICT. De invoering van de BVH en de gevolgen daarvan komen in de jaarverslagen van negen korpsen aan de orde. Deze korpsen melden in hun jaarverslagen ontevredenheid onder gebruikers van BVH, forse inspanningen voor de invoering en productieverlies, onder andere door tijdrovende opleidingstrajecten. De korpsen maken ook melding van verstoringen in de managementinformatie en (onverklaarbare) trendbreuken in de statistische informatie. Het korps Groningen meldt bijvoorbeeld dat het aantal geregistreerde incidenten is teruggelopen van 152 254 in 2008 tot 83 444 in 2009. Oorzaak daarvan is dat in BVH meldingen niet meer automatisch als incident worden geregistreerd, maar afzonderlijk moeten worden «overgehaald».

Uit de jaarverslagen van de politiekorpsen over 2009 komt onzekerheid naar voren over de verwerking van het exploitatieverlies van vtsPN over 2009. Dit verlies van ongeveer € 27 miljoen zou in beginsel verdeeld moeten worden over de korpsen. Uiteindelijk is dit verlies vanuit de reserves van vtsPN opgevangen en niet doorbelast aan de korpsen.

De jaarverslagen van de korpsen geven informatie over de kosten van verbindingen en automatisering. Deze kostencategorie omvat niet alle ICT-kosten. In verband daarmee heeft het Ministerie van BZK een model ontwikkeld om de korpsen de ICT-kosten meer volledig in kaart te laten brengen. Negen van de 26 korpsen rapporteren in hun jaarverslag volgens het standaardmodel (zie ook § 3.2.1).

Jaarverslagen vtsPN

De jaarverslagen van vtsPN vanaf 2006 geven een beschrijving op hoofdlijnen van de ontwikkeling van de ICT bij de politie. Ook de ontwikkelingen binnen de ICT-organisatie van vtsPN komen aan de orde. Zo gaat het jaarverslag 2007 in op de samenwerkingsafspraken met de ministeries van BZK en Justitie en de implementatie van de basisvoorzieningen. Volgens het jaarverslag verloopt de implementatie volgens plan, met uitzondering van de BVH. Eind december 2007 was de invoering in het eerste korps (Limburg-Zuid) namelijk uitgesteld, omdat bij eindtesten technische fouten werden geconstateerd. Verdere informatie over deze fouten en de invloed daarvan ontbreken in het jaarverslag. In het jaarverslag 2007 is verder vermeld dat in dat jaar een normkostenonderzoek is gehouden. Uit de onderzoeksrapportage was onder andere naar voren gekomen dat de ontwikkeling van de ICT-kosten politieke en bestuurlijke aandacht vroegen. Ook hierbij ontbreekt een nadere toelichting. Het jaarverslag 2007 geeft ook een beschrijving in hoofdlijnen van de ontwikkelingen en voortgang. Zo wordt onder andere vermeld dat

de consolidatie en concentratietrajecten in de verzorgingsgebieden, die van belang zijn voor de uitvoering van de strategie Wenkend Perspectief, voor meer dan de helft zijn gerealiseerd en volledig op schema liggen.

Het jaarverslag 2008 van vtsPN geeft een schets van de voortgang van de samenwerkingsafspraken met de ministeries. Zonder in te gaan op de achtergronden, vermeldt het jaarverslag dat er vertraging is opgetreden bij het BVH-project.

In het jaarverslag van vtsPN over 2009 is aangegeven dat de samenwerkingsafspraken zijn gerealiseerd. Verder is een beeld gegeven van de ICT-ontwikkelingen en is vermeld dat de consolidatie- en concentratietrajecten op twee na zijn afgerond.

Het jaarverslag 2010 besteedt uitvoerig aandacht aan de problemen die begin 2010 speelden in het verzorgingsgebied Noordoost. Ook gaat het jaarverslag uitgebreid in op de interventies die in 2010 in gang zijn gezet om de bedrijfsvoering te verbeteren (zie ook § 3.3.1). Volgens de directie van vtsPN is fors ingezet om het «huis op orde» te krijgen en zijn er op dat punt resultaten geboekt. Het beeld dat de bedrijfsvoering verbetering laat zien, komt ook naar voren uit het rapport van de externe accountant over 2010 en uit het onderzoek dat een extern bureau begin 2011 heeft verricht met het oog op de overdracht van de financiële bedrijfsvoering door het Kbb aan het ministerie. In zijn rapportage geeft de accountant overigens aan dat een verbetering van de interne bedrijfsvoering weliswaar zichtbaar wordt, maar aandacht blijft vragen.

In de tabel hieronder staat een overzicht van de exploitatieresultaten van vtsPN volgens de jaarverslagen van vtsPN.

Exploitatieresultaten vtsPN (bedragen x € 1 000)

Jaar	Exploitatieresultaat vtsPN
2007	- 878
2008	- 991
2009	- 27 391
2010	- 7 543

Bron: jaarverslagen vtsPN.

Het negatieve exploitatieresultaat over 2009 bestaat uit een verlies van € 3,8 miljoen op de reguliere bedrijfsvoering en verder uit incidentele resultaten, waaronder een aantal afwaarderingen op vorderingen en projecten. Dit omvat onder andere hogere lasten voortvloeiend uit contracten met leveranciers en een afschrijving op investeringen in een uitwijkvoorziening voor meldkamers. De negatieve exploitatieresultaten zijn gedekt uit de reserves van vtsPN.

Samenvattend beeld externe verantwoording

In de door het Ministerie van BZK uitgegeven jaarverslagen Nederlandse politie over 2008 en 2009 komen ICT en de (problemen bij) invoering van de basisvoorzieningen slechts summier aan de orde. De jaarverslagen van de korpsen over 2009 gaan soms uitvoeriger in op de ervaren problemen met de invoering van de BVH. Korpsen maken melding van de grote inspanningen om de BVH in te voeren, van productieverlies en van verstoringen in managementinformatie. De jaarverslagen van vtsPN over

2007, 2008 en 2009 gaan ook in op (de invoering van) de basisvoorzieningen, maar een uitvoerige toelichting op de knelpunten ontbreekt. De omvang en ernst van de problemen komen daardoor niet tot uitdrukking.

3.5 Extern toezicht

Extern toezicht is een onderdeel van IT-governance. Voor de ICT bij de politie heeft het Ministerie van VenJ en voorheen het Ministerie van BZK de rol van externe toezichthouder. In § 2.2.3 hebben we al aandacht besteed aan de wijze waarop het ministerie invulling heeft gegeven aan deze rol als toezichthouder. In deze paragraaf gaan we nader in op de vormgeving van het toezicht vanuit het ministerie. Daarbij komt zowel het toezicht op vtsPN als op de politiekorpsen aan de orde. Tot slot schetsen we een samenvattend beeld van extern toezicht op ICT bij de politie.

Toezicht op vtsPN

In december 2009 heeft de Rijksauditedienst een onderzoeksrapport uitgebracht over het toezicht van de minister van BZK op vtsPN. De minister van BZK is verantwoordelijk voor het toezicht op het financieel beheer, het doelmatig en effectief beheer en op de goede taakuitvoering van vtsPN. Het Directoraat-generaal Veiligheid (DGV) / Politie & Veiligheidsregio's (P&V) is belast met het toezicht op het financieel beheer en de bedrijfsvoering en de IOOV ziet toe op de goede taakuitvoering.

Volgens het auditrapport is het toezicht op vtsPN binnen DGV onduidelijk en versnipperd georganiseerd. De auditedienst signaleert bovendien binnen een deel van DGV/P&V een onjuiste perceptie van deze verantwoordelijkheid, vanuit de gedachte dat niet de minister van BZK direct verantwoordelijk zou zijn voor vtsPN maar de korpsbeheerders. Dit heeft tot gevolg dat DGV geen direct financieel toezicht houdt op vtsPN, maar indirect via de verantwoordingen van de korpsen. Naar het oordeel van de auditedienst worden de beschikbare toezichtinstrumenten daarom niet goed ingezet en ook worden andere beschikbare informatiebronnen (als jaarrekening, accountantsverslag en reviews) niet gebruikt.

Voor het toetsen van de doelmatige bedrijfsvoering heeft de minister van BZK bij de oprichting van vtsPN een Referentiekader opgesteld. Met de korpsbeheerders is destijds afgesproken dat getoetst zal worden of vtsPN invulling geeft aan de opgestelde uitgangspunten. Het referentiekader (vooral de onderdelen kwaliteit en doelmatigheid vtsPN) is vervolgens niet uitgewerkt in indicatoren en onvoldoende ter hand genomen.

Volgens de auditedienst interpreteert de IOOV de ministeriële verantwoordelijkheid voor vtsPN wel juist. De inspectie kan op grond van de Politiewet onderzoek doen naar de goede taakuitvoering en effectief en doelmatig beheer door de politie. De nadruk ligt op het toetsen van de kwaliteit van de taakuitvoering door de politie inclusief vtsPN. Hierbij heeft doelmatigheid niet de primaire focus. De lacunes in het toezicht op de doelmatigheid door DGV, worden dus maar ten dele ondervangen door de onderzoeken van de IOOV.

Samenvattend komt de auditedienst tot de conclusie dat het toezicht op vtsPN op de onderdelen financieel beheer en doelmatige bedrijfsvoering tekortschiet. De ministeriële verantwoordelijkheid wordt derhalve niet goed ingevuld. Volgens DGV is het financiële toezicht op vtsPN sinds 2010

ingericht conform het toezicht op de politiekorpsen en is de interne versnippering naar aanleiding van het auditrapport teruggedrongen.

Toezicht op politiekorpsen

De Rijksauditdienst heeft in 2010 ook een onderzoeksrapport uitgebracht over de opzet en uitvoering van het toezicht door het Ministerie van BZK op de politieregio's. De minister moet toezicht op deze organisaties uitoefenen, omdat zij een wettelijke taak uitvoeren en gefinancierd worden met publieke middelen.

De minister van BZK dient volgens de Politiewet 1993 toezicht te houden op het financieel beheer van de politieregio's alsmede te toetsen op doelmatig en effectief beheer. De auditdienst constateert tekortkomingen in de inrichting van het toezichtarrangement. Het toezicht heeft hoofdzakelijk betrekking op de begrotingen die politieregio's indienen bij het Ministerie van BZK (begrotingstoezicht). De toezichtmedewerkers toetsen of de begrotingen in meerjarig perspectief sluitend zijn. Is dat het geval, dan is geen goedkeuring van de begroting door de minister van BZK nodig. Als de begroting tekorten laat zien, wordt preventief toezicht ingesteld. Het ministerie heeft volgens de auditdienst niet verder uitgewerkt welke stappen daarna volgen. De auditdienst spreekt van een «verenging» van het toezicht op het financieel beheer, waardoor dit niet sluitend is. Ook de doelmatigheid en effectiviteit van het beheer onderzoekt het ministerie niet structureel. Daardoor heeft de minister van BZK geen volledig beeld van de risico's en knelpunten in het beheer die zich kunnen voordoen bij de afzonderlijke politieregio's. De auditdienst signaleert verder risico's voor het toezicht, omdat de personele capaciteit voor toezicht onder druk staat, waardoor er risico's zijn voor de continuïteit. Ook is er sprake van vervlechting van de toezichthoudende taak met taken op het gebied van advisering en bekostiging, waardoor er een risico is van beïnvloeding. De toezichtmedewerkers maken namelijk onderdeel uit van de beleidsdirectie en geven ook adviezen aan het object van toezicht: de politieregio's. Hoewel de auditdienst het kennisniveau van de medewerkers die belast zijn met het toezicht goed acht, zijn de uit te voeren toezichttaken niet duidelijk beschreven of vastgelegd. Specifieke procedures en werkinstructies voor het toezien op het financieel beheer ontbreken.

De interventie maatregelen die de minister ter beschikking staan worden in de praktijk beperkt toegepast. Het onthouden van goedkeuring aan de begroting van een korps is in de praktijk de enige interventie die wordt toegepast.

Toekomst: toezicht op een nationale politie

In het kader van de transitie naar een nationale politie komt ook het toezicht in algemene zin aan de orde.⁵⁶ Het is de bedoeling een managementinformatiesysteem te ontwikkelen dat beter is toegerust «op het identificeren en kwantificeren van risico's en het vaststellen van beheersmaatregelen». Daarnaast wordt het toezicht door de IOOV mogelijk geïntensiveerd. Naast het onderzoek naar incidenten en het thematisch onderzoek, zou de IOOV dan meer systematisch en periodiek «onderdelen van de nationale politie periodiek gaan doorlichten op de kwaliteit van de taakuitvoering».

⁵⁶ Ministerie van VenJ (2011).

Samenvattend beeld extern toezicht

Volgens de Rijksauditedienst, die het toezicht van het Ministerie van BZK op vtsPN in 2009 heeft onderzocht, is het toezicht onduidelijk en versnipperd georganiseerd. Bovendien is het ministerie uitgegaan van een onjuiste en te beperkte visie op de toezichtverantwoordelijkheid ten opzichte van vtsPN. De IOOV heeft de ministeriële verantwoordelijkheid voor vtsPN wel juist geïnterpreteerd. De conclusie van de auditedienst is dat het toezicht op vtsPN, zowel op het financieel beheer als op de doelmatigheid van de bedrijfsvoering, tekortschiet.

De Rijksauditedienst heeft in 2010 ook een kritisch rapport uitgebracht over het toezicht op de politiekorpsen. De auditedienst signaleert risico's als gevolg van een te beperkte invulling van het toezicht.

Voor de toekomst worden veranderingen en intensiveringen in het toezicht voorzien als gevolg van de introductie van een nationale politie.

4 STAND VAN ZAKEN BASISVOORZIENINGEN

In dit hoofdstuk gaan we in op de basisvoorzieningen van de politie en op de risico's en knelpunten die we in die ICT-systemen signaleren. We staan daarbij ook stil bij knelpunten en risico's en de bruikbaarheid en gebruiksvriendelijkheid van de basisvoorzieningen.

In dit hoofdstuk komen achtereenvolgens de BVH, de BVO, de BVCM en BlueView/BVI aan de orde (§ 4.1 t/m § 4.4). De resultaten van het onderzoek naar de gebruiksvriendelijkheid, dat we door een extern onderzoeksbureau hebben laten uitvoeren, presenteren we aan het eind van dit hoofdstuk (§ 4.5).

4.1 Basisvoorziening Handhaving

De Basisvoorziening Handhaving (BVH) is het landelijke geautomatiseerde basissysteem voor alle kernprocessen van de politie op het terrein van handhaving. Met dit systeem kunnen bijvoorbeeld meldingen worden geregistreerd, aangiftes worden verwerkt en incidenten worden afgehandeld. In deze paragraaf gaan we in op de stand van zaken rond de BVH.

4.1.1 Functionaliteit

De BVH is gebaseerd op het oude systeem voor basispolitiezorg Xpol, dat sinds de jaren negentig in verschillende versies in een aantal korpsen operationeel was. Xpol vormt in feite de kern van de BVH. BVH omvat daarnaast een aantal satellietapplicaties, zoals «Zoeken in formulieren», «Intranetaangifte» en «Dagrapportage». Voor een deel werken de satellietapplicaties rechtstreeks op de database en voor een ander deel via koppelingen tussen de satellieten en de kernapplicatie. Xpol beschikte als gedateerd systeem niet over een grafische gebruikersinterface met de mogelijkheid van muisbesturing. De BVH is daarom uitgerust met een grafische «schil», die deze functionaliteit wel biedt en communiceert met de onderliggende applicatielaag.

Koppelingen

Het BVH-systeem is gekoppeld aan een groot aantal andere systemen binnen of buiten het politiedomein, zoals het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB), de Rijksdienst voor het Wegverkeer (RDW), Internetaangifte, TrueBlue (een intern kwaliteitssysteem), het Herkenningssysteem (HKS), het Geïntegreerd Meldkamer Systeem (GMS), de Personenserver en BlueView (een systeem voor bovenregionale informatie-uitwisseling).

De koppelingen zijn verschillend van karakter en verlopen bijvoorbeeld via bestandsoverdracht of email. De koppelingen kunnen een- of tweezijdig zijn. Naast de landelijke koppelingen kent BVH ook regiospecifieke koppelingen. Voor deze koppelingen worden alleen koppelvlakken (interfaces) aangeboden.

De BVH-database maakt gebruik van specifieke gegevensmodellen en coderingen, die niet of in beperkte mate aansluiten op andere applicaties van de politie. Dit maakt het lastig om gegevens tussen verschillende programma's uit te wisselen.

Tussen BVH en BVO bestaat geen digitale koppeling, waardoor gegevens die al zijn ingevoerd in BVH opnieuw ingevoerd moeten worden in BVO als ook een registratie van de gegevens in BVO nodig is.

Verschillende implementaties

Hoewel standaardisatie en harmonisatie uitgangspunten waren van de strategie Wenkend Perspectief, bestaan er in de praktijk verschillende versies van BVH. Elk korps heeft een eigen BVH-applicatie en database. Het aantal satellieten waarover de systeemgebruikers bij de korpsen kunnen beschikken verschilt. Vooral de grotere korpsen in de Randstad hebben een versie van BVH met meer satellieten en functionaliteit. Vóór de invoering van BVH beschikten deze korpsen met Xpol vaak ook al over deze functionaliteit. Zo maakte het korps Amsterdam-Amstelland bijvoorbeeld gebruik van 43 satellieten, terwijl ervoor is gekozen om BVH standaard te voorzien van vijf satellieten.

Voor BVH zijn landelijk 244 formulieren ontwikkeld, die bij verschillende processen gebruikt kunnen worden. Daarnaast of in plaats van de landelijke formulieren gebruiken korpsen regionale formulieren, bijvoorbeeld om aan te sluiten op de eisen van regionale ketenpartners. Het korps Amsterdam-Amstelland maakt bijvoorbeeld gebruik van 106 regionale formulieren.

Omdat elk korps een eigen database heeft, is BVH 26-maal geïnstalleerd, verdeeld over de zes verzorgingsgebieden van vtsPN waarbij de korpsen zijn aangesloten. Daarbij moest ook rekening gehouden worden met de inrichting van het verzorgingsgebied waar het betreffende korps bij is aangesloten.

Ketenpartners en eindgebruikers

Bij de vormgeving van de huidige structuur en inrichting van de BVH zijn ketenpartners en eindgebruikers beperkt betrokken. Daardoor is in de opzet van BVH nauwelijks rekening gehouden met de aanlevering van informatie aan ketenpartners in digitale vorm of met harmonisatie in dit verband.

Omdat BVH op een bestaand systeem voor basispolitiezone is gebaseerd (Xpol), is er tijdens de ontwikkeling geen intensieve betrokkenheid geweest van de eindgebruikers van het systeem. Een directe betrokkenheid van eindgebruikers, in dit geval van agenten in de basispolitiezone, kan gebruiksonvriendelijke of inefficiënte elementen in het systeem aan het licht brengen. Omdat alle agenten in Nederland de BVH gebruiken, kunnen kleine verbeteringen in de efficiency al snel grote effecten hebben op landelijke schaal.

4.1.2 Beheer

Het functioneel beheer voor de BVH ligt landelijk bij vtsPN. Het technisch applicatiebeheer is de verantwoordelijkheid van het verzorgingsgebied waar de applicatie is geïnstalleerd. Voor elk korps binnen het verzorgingsgebied draait een aparte versie van de BVH in het computercentrum van het verzorgingsgebied. Verder is op korpsniveau een functioneel beheerder aangewezen die verantwoordelijk is voor de korps-specifieke toepassing van de BVH.

De functioneel beheerder van een korps behandelt wijzigingsverzoeken of problemen. Zo nodig meldt deze het probleem aan bij de servicedesk van het verzorgingsgebied. Als een formeel verzoek tot wijziging nodig is, dan zal op het niveau van het verzorgingsgebied een *Request for Change* (RFC) besproken worden. Dit verzoek kan vervolgens naar de landelijke *Change Advisory Board* (CAB). Na prioritering kan de CAB deze RFC's doorsturen naar vtsPN om op te nemen in het versiebeleid. Per jaar brengt vtsPN in principe twee nieuwe versies uit, tenzij er spoedeisende aanpassingen nodig zijn.

Onderhoudbaarheid

Zoals onder andere het onderzoek van de Software Improvement Group (2008) aantoont (zie ook § 2.3.4), is de systeemarchitectuur van BVH gebaseerd op een grote diversiteit aan deels schaarse en verouderde technologieën op alle niveau's (hardware, operating systems, programmeertalen, communicatieprotocollen en gebruikersinterfaces). De complexiteit van BVH, de gebruikte technologische platforms en de verschillende implementaties op regioniveau, maken dat relatief eenvoudige aanpassingen aan de BVH, mede door de veelheid van koppelingen, grootscheepse operaties kunnen worden met alle gevolgen voor de exploitatie- en beheerslasten.

Tijdens ons onderzoek hebben we geen informatie aangetroffen die een eenduidig beeld gaf van de jaarlijkse exploitatie- en beheerslasten van BVH. Van de directeur Bedrijfsvoering van vtsPN hebben wij wel een gespecificeerd overzicht ontvangen van de begroting 2011, waarin voor BVH (inclusief Xpol) een bedrag van € 13,2 miljoen is vermeld.

4.1.3 Doorontwikkeling

Volgens de strategie Wenkend Perspectief zou de fase van standaardisatie en harmonisatie van de basisvoorzieningen de opstap vormen naar een vernieuwing en verbetering van onder andere de BVH. Daar is nog geen zicht op. Het uitblijven van deze vernieuwing heeft bijgedragen aan de teleurstelling in het politieveld over de BVH. De verwachtingen die in het politieveld op dit punt bestonden, zijn niet waargemaakt.

Ten tijde van de uitvoering van ons onderzoek was de politie zich aan het beraden over de eventuele vernieuwing van de BVH. Hiervoor zijn verschillende scenario's denkbaar, waarbij onder andere de vraag aan de orde is of de BVH in de huidige vorm zich goed leent voor (technische) vernieuwing. Mocht dat niet of niet tegen redelijke kosten mogelijk zijn, ontstaat een situatie dat al vrij kort na de introductie van de BVH moet worden nagedacht over de vervanging door een nieuw systeem. Dat betekent dat opnieuw discussie zal ontstaan over de inrichting van de uniforme informatiehuishouding van de politie.

Ook zal daarbij de vraag gaan spelen of opnieuw voor een afzonderlijke basisvoorziening voor handhaving en opsporing gekozen moet worden of voor een oplossing waarbij handhaving en opsporing meer geïntegreerd benaderd worden.

Afhankelijk van het tempo waarin de vernieuwing van de BVH zal worden gerealiseerd, zal vtsPN de geactiveerde kosten van softwareontwikkeling (vervroegd) moeten afschrijven.

4.2 Basisvoorziening Opsporing

De basisvoorziening Opsporing (BVO) is een applicatie die is gebaseerd op het reeds bestaande Recherche Basis Systeem (RBS), dat is ontwikkeld voor de ondersteuning van opsporingsprocessen. Aan RBS is een grafische schil toegevoegd (RBS Gold) en samen vormen zij BVO. Het PID voor BVO spreekt van een sterk verbeterde versie van RBS. VtsPN is verantwoordelijk voor de (door)ontwikkeling en het beheer van BVO.

De landelijke invoering van BVO draagt bij aan het meer uniform structureren van vastleggingen in opsporingsonderzoeken en bevordert de mogelijkheden voor informatie-uitwisseling. Landelijke informatie-deling is mogelijk, omdat BVO informatie kan aanleveren aan de applicatie BlueView, waardoor opgeslagen informatie inzichtelijk is voor andere korpsen. Bij BVO is de gestandaardiseerde gegevensset opsporing

(GSO) het uitgangspunt. Hierdoor is uitwisseling van informatie tussen korpsen mogelijk.

4.2.1 Functionaliteit

BVO is bedoeld voor het vastleggen van opsporingsinformatie om zo eventueel de basis te leggen voor een dossier dat naar het OM kan worden gezonden. BVO wordt gebruikt voor de zwaardere opsporingszaken, zoals moord of drugshandel. Hoewel er geen vaste regels voor gelden, kan als vuistregel worden aangehouden dat voor onderzoeken die langer duren dan 40 uur, of waarbij voorlopige hechtenis aan de orde is, BVO wordt gebruikt. Opsporingsonderzoeken starten vaak op basis van een incident dat geregistreerd wordt in BVH. Hoewel veel zaken starten vanuit informatie van BVH, kunnen gegevens van BVH niet geautomatiseerd worden ingelezen in BVO. De functionaliteit van BVO voorziet niet in een directe koppeling met BVH.

BVO mist een zogeheten productiefunctie om documenten en dossiers te genereren. Dit heeft tot gevolg dat er andere producten worden gebruikt om deze functie uit te kunnen voeren (BVH, SUMM-I.T. of Office-applicaties). Het is ook niet mogelijk om een volledig procesdossier voor het OM aan te leveren vanuit BVO. Wel is er een «uitgeklede» versie van Word beschikbaar in BVO om tekst te verwerken.

Technische aspecten

RBS Gold is ontwikkeld door een externe partij en fungeert als een grafische schil om RBS heen. De kern van BVO (het systeem RBS) was al geruime tijd in gebruik binnen de Politie Nederland.

Ieder verzorgingsgebied heeft een eigen BVO-database, waarin de gegevens van de bij het verzorgingsgebied aangesloten korpsen worden opgeslagen. Het delen van informatie met korpsen van andere verzorgingsgebieden is via de applicatie BlueView geregeld.

RBS is ongeveer 25 jaar oud en de ontwikkeling van het systeem is bevroren. RBS is afhankelijk van verschillende technologieën die niet (langer) courant zijn. Er is sprake van veel duplicatie in de broncode. Dat heeft een negatieve invloed op de onderhoudbaarheid en het beheer van het systeem.

In RBS Gold (de grafische schil) ontbreekt het aan een communicatieprotocol, waardoor het niet helder is wanneer RBS klaar is met het geven van output. RBS verstuurt output soms niet als één pakket. Dit bemoeilijkt de verwerking in RBS Gold. Een ander probleem is dat er in RBS Gold geen check is of de gegevens volledig zijn ontvangen. Dat kan de integriteit van de database beïnvloeden. Gedetailleerde documentatie omtrent de opbouw van het systeem ontbreekt.

4.2.2 Beheer en gebruik

Evenals voor BVH hebben we voor BVO geen informatie aangetroffen die een eenduidig beeld gaf van de jaarlijkse exploitatie- en beheerslasten. Wel kunnen we uit een gespecificeerd overzicht van de begroting 2011, dat we hebben ontvangen van de directeur Bedrijfsvoering van vtsPN, aflezen dat voor BVO een bedrag van € 4,5 miljoen is geraamd voor 2011.

In 2007 heeft een extern onderzoeksbureau onderzoek verricht naar BVO. Daaruit zijn risico's naar voren gekomen op het gebied van performance, het snel doorvoeren van wijzigingen, de hoogte van de onderhoudskosten en de beschikbaarheid van specialistische kennis.

Het gemis aan functionaliteit in BVO op het terrein van de productie-functie heeft mede geleid tot het gebruik van alternatieve applicaties, zoals SUMM-I.T., die wel voorzien in functionaliteit voor het opleveren van dossiers aan het OM. De precisie van en hoeveelheid aan informatie die moet worden aangeleverd, zorgen voor een administratieve belasting die doorwerkt in de behoefte aan een goed functionerend en ondersteunend ICT-systeem.

BVO is mede bedoeld om informatie uit te wisselen om de effectiviteit en de efficiëntie van de opsporing te bevorderen. Het voornaamste hulpmiddel daarbij is BlueView. BVO stelt informatie beschikbaar om via BlueView landelijk te kunnen raadplegen. Een voorwaarde daarbij is uiteraard dat de gegevens in BVO ingevoerd moeten zijn. Na introductie van BVO bleek dat extra aandacht nodig was van de leiding van de politiekorpsen om het gebruik van BVO te bevorderen. Uit de interviews die wij in het kader van ons onderzoek hebben gehouden, komt naar voren dat de volledigheid van de invoer van gegevens in BVO nog een punt van zorg is. Informatiedeling kan in de praktijk ook worden belemmerd door de informatie in BVO met een (te) hoog autorisatieniveau op te slaan. Sommige korpsen hebben monitoringinstrumenten ontwikkeld om oneigenlijk gebruik van autorisaties of coderingen die informatiedeling beperken, tegen te gaan.

4.2.3 Doorontwikkeling

Het voornemen bestaat om BVO goeddeels te laten vervangen door SUMM-I.T., mede gelet op de gebruikersvriendelijkheid van dit laatste systeem.

4.3 Basisvoorziening Capaciteitsmanagement

Capaciteitsmanagement omvat de afstemming van de inzet van politiepersoneel op het te verwachten werkaanbod. Binnen de Nederlandse politie ondersteunt BVCM dit proces. Elke medewerker kan zijn/haar uren in dit systeem invoeren en het systeem vergelijkt dit met de geplande uren. De nauwkeurigheid van invoering van gegevens is van belang voor de medewerker zelf om de juiste vergoeding betaald te krijgen. Voor het korps is het van belang om de capaciteit goed in te zetten en om de juiste vergoedingen uit te betalen.

BVCM is een pakket van een externe leverancier en als zodanig is het niet gebaseerd op de architectuurprincipes van vtsPN.

4.3.1 Functionaliteit

De basisvoorziening BVCM is een ondersteunend systeem voor de bedrijfsvoering. Een aantal korpsen gebruikt BVCM voornamelijk als urenregistratiesysteem. De medewerkers registreren hun uren in BVCM en dat verloopt zonder grote problemen. BVCM geeft inzicht in roosterverschuivingen, die tot toelagen voor personeel kunnen leiden. BVCM heeft consequenties van planningen inzichtelijker gemaakt, omdat het rekening houdt met rechtspositionele regelingen.

Een aantal korpsen maakt gebruik van de zogenoemde roostervoorstelautomaat (RVA), waarmee roosters gemaakt kunnen worden. Daarna moeten de planners meestal nog een fijnregeling toepassen op de voorgestelde roosters.

Sommige korpsen maken naast BVCM gebruik van spreadsheetapplicaties, omdat de planners menen dat de voorbereiding van de roosters daarmee soepeler verloopt. De invoer in spreadsheets is vaak een eerste stap voorafgaande aan de invoer in BVCM. Een geautomatiseerde koppeling is er overigens niet. Bij enkele korpsen is het pakket Beleidsmodule Capacity Management in gebruik, dat vtsPN niet ondersteunt. De korpsen maken gebruik van dit pakket om het gemis van een beleidsmodule in BVCM op te vangen. Deze beleidsmodule zou moeten ondersteunen bij het in kaart brengen van het werkaanbod en van de beschikbare capaciteit als basis voor de indeling van de werkzaamheden.

Gebruikers zijn over het algemeen van mening dat BVCM redelijk werkt, maar wel storende schoonheidsfouten heeft. Zo staat op sommige schermbeelden de tekst «BVCM» terwijl op andere schermbeelden nog de tekst «CMS» verschijnt. Dit levert op zich geen functionele beperkingen op, maar het geeft een slordige indruk.

De introductie van BVCM heeft veel invloed gehad op het planningsproces en op de bewustwording over rechtspositionele consequenties van roosters en verschuivingen daarin. Capaciteitsmanagement moet in veel korpsen nog worden ingericht of verbeterd. Verschillende werkwijzen van korpsen bemoeilijken een eventuele verdere doorontwikkeling van BVCM.

4.3.2 Beheer

Het technisch beheer van BVCM is ondergebracht bij vtsPN; het applicatiebeheer ligt bij de externe leverancier, die de software ook onderhoudt. VtsPN verricht het landelijke functioneel beheer en de korpsen het decentrale functioneel beheer.

BVCM draait bij het VG Land. Het is stabiel en is niet vaak ongepland buiten gebruik. Technisch zijn er geen grote problemen gesignaleerd rond BVCM. Storingen zijn er incidenteel, maar meestal gaat het om gepland onderhoud.

Voor BVCM is een aparte serviceniveauovereenkomst opgesteld. Het Softwarehouse van vtsPN onderhoudt de contacten hiervoor met de externe leverancier. VG Land zorgt voor het beschikbaar zijn van de infrastructuur, het maken van back-ups en verzorgt de eventuele herstelwerkzaamheden. De taak van VG Land is het garanderen van de beschikbaarheid van het platform. Het Softwarehouse beschikt over een testomgeving voor BVCM; het functioneel testen is bij de externe leverancier ondergebracht.

Voor BVCM hebben we, evenals voor BVH en BVO, geen informatie aangetroffen die een eenduidig beeld gaf van de jaarlijkse exploitatie- en beheerslasten van dit systeem. Uit het in § 4.1 en § 4.2 reeds genoemde overzicht van de begroting 2011, afkomstig van de directeur Bedrijfsvoering van vtsPN, blijkt dat voor BVCM/CMS een bedrag van € 4,9 miljoen voor 2011 is geraamd.

Relatie met externe leverancier

De externe leverancier van BVCM heeft een sleutelrol bij het beheer van de huidige applicatie en bij de eventuele doorontwikkeling daarvan. De stuurgroep BVCM heeft in april 2010 voorgesteld om te komen tot een governancemodel voor de relatie tussen de korpsen, vtsPN en de externe leverancier op operationeel, tactisch en strategisch niveau, zodat ook de

regiefunctie van vtsPN helder en geborgd is. Een dergelijk model zou geïmplementeerd moeten zijn, voordat een eventuele doorontwikkeling plaatsvindt. VtsPN zou voldoende expertise moeten opbouwen om functionele specificaties op te stellen. Voor (onderhouds)releases is de politie afhankelijk van de externe leverancier. Dergelijke releases zijn noodzakelijk door wijzigingen in (arbeidsrechtelijke) wet- en regelgeving. Het risico bestaat dat hierdoor de kosten van onderhoud toenemen.

4.3.3 Doorontwikkeling

Bij het inperken van CMS tot CMS-basaal is afgesproken dat de op dat moment ontbrekende functionaliteit zou worden ontwikkeld na de implementatie van CMS-basaal bij de korpsen. Voor deze doorontwikkeling van CMS/BVCM heeft de stuurgroep in 2010 een uitgebreid Project Initiatie Document (PID) laten opstellen door de leverancier (zie § 2.5.7). De landelijke CIO heeft onlangs een voorstel voor de prioritering van ICT-projecten opgesteld, waarin ervoor gekozen is om de geplande doorontwikkeling van BVCM stop te zetten. Wel zullen noodzakelijke onderhoudsreleases worden uitgebracht.

4.4 BlueView / Basisvoorziening Informatie

De applicatie BlueView is één van de basisvoorzieningen die een rol spelen in de samenwerkingsafspraken tussen de politie en de ministers van BZK en Justitie. De Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (2008 en 2010) heeft de uitvoering van de samenwerkingsafspraken onderzocht en in dat verband ook de implementatie en de effectiviteit van BlueView beoordeeld.

BlueView is in het verleden ook wel aangeduid als de Basisvoorziening Informatie (BVI). In meer recente documenten wordt BVI als de doorontwikkeling van BlueView beschouwd. Dit nieuwe systeem was ten tijde van ons onderzoek nog in ontwikkeling.

4.4.1 BlueView

BlueView is ontwikkeld en ingevoerd om de informatiedeling binnen de politie te bevorderen. Vanuit verschillende informatiesystemen van de politie, zoals BVH en BVO, exporteren de korpsen gegevens die bestemd zijn voor informatiedeling naar een database die vervolgens via BlueView te doorzoeken is op een manier die vergelijkbaar is met een zoekmachine op internet. De gebruikers van BlueView in de korpsen werken overwegend bij (regionale) informatieafdelingen (infodesks), al dan niet binnen een rechercheafdeling. Met behulp van BlueView verzamelen, veredelen en verstrekken ze informatie aan verschillende politieonderdelen. De rechercheafdelingen zijn de grootste afnemer.

De oorspronkelijke versie van BlueView is tussen juni 2005 en april 2006 ontwikkeld en geïmplementeerd. In eerste instantie ging het om de bovenregionale ontsluiting van handavingsgegevens tot één jaar terug. Vanaf januari 2007 waren de handavingsgegevens tot vijf jaar terug te raadplegen en vanaf november 2008 ook opsporingsgegevens.⁵⁷ Het budget voor de ontwikkeling en invoering van de eerste versie van BlueView bedroeg ongeveer € 3,5 miljoen. Daarvan is € 2,4 miljoen besteed.

⁵⁷ Dit betreft gegevens uit de huidige basisvoorzieningen (BVH en BVO) en de voorlopers van deze systemen.

De IOOV (2008) constateerde in haar onderzoek Samenwerkingsafspraken 2008 dat BlueView (versie 2.1) in 2008 technisch was geïmplementeerd in alle korpsen. De Inspectie stelde echter ook vast dat de exportfunctie van BVO naar BlueView niet goed werkte. Bij haar vervolgonderzoek in 2010 heeft IOOV geconstateerd dat dit probleem ten dele was opgelost. Verder bleek uit het onderzoek van de IOOV dat de informatiedeling via BlueView gefrustreerd kan worden door de neiging bij sommige onderzoeksteams om aan hun onderzoeken een hoger beveiligingsniveau toe te kennen dan het Beleid Uitwisseling Opsporingsinformatie bepaalt.

Uit het onderzoek van IOOV en ook uit ons onderzoek komt naar voren dat het systeem weinig problemen in het gebruik oplevert en in het algemeen positieve reacties uit het veld oproept.

4.4.2 Basisvoorziening Informatie

Voor het realiseren van de Basisvoorziening Informatie (BVI) zijn verschillende projecten gestart:

- BVI ODS: Het project Operational Data Store (ODS) moet het fundament voor de Basisvoorziening Informatie (BVI) opleveren en een centrale verzameling van operationele gegevens beschikbaar maken ten behoeve van bevestigende applicaties, zoals BlueView en BlueSpot. Naast het rationaliseren van koppelingen tussen bronssystemen en bevestigende applicaties, heeft BVI ODS ook tot doel de beheerlast te reduceren.
- BVI BlueSpot: Dit project beoogt een generieke voorziening te realiseren voor analyse van informatie in het kader van Informatie Gestuurde Politie (IGP).
- BVI BlueNode PID IB: Dit project is gericht op de ontwikkeling van de integrale bevestiging van bronnen en op het monitoren van doelgroepen. BVI BlueNode draait op drie gebruikersplatforms: desktop, Mobiele data terminal (MDT) en PDA. De bedoeling is dat BlueNode enkele bestaande applicaties saneert.
- BVI BlueNode PID/ uitfaseren HKS: Dit project heeft tot doel het Herkenningsdienstsysteem (HKS) te vervangen door het Antecedenten register.

De projecten BVI ODS en BVI BlueSpot moeten leiden tot een datawarehouse voor de Nederlandse politie om te komen tot een generieke informatievoorziening op basis van interne en externe bronnen. Op 1 november 2010 is conform de planning de tussenoplossing van de zogenaamde «overvallenrapportage» opgeleverd. Deze rapportage bevat landelijke en zeer actuele detailinformatie over overvallen. Er is advies gevraagd over de toekomstvastheid van het concept van het datawarehouse en over de verhoging van de leverbetrouwbaarheid.

Voor het project BVI BlueNode PID / uitfaseren HKS is een advies gevraagd over de toekomst van het Herkenningsdienstenproces. In afwachting van dit advies zijn de activiteiten op het project stil gelegd. Na ontvangst van het advies zal gestart worden met het opstellen van een nieuw projectvoorstel.

4.5 Gebruiksvriendelijkheid en bruikbaarheid BVH, BVO en BVCM

Als deel van ons onderzoek naar de ICT bij de politie, hebben we een onderzoek laten uitvoeren naar de gebruiksvriendelijkheid van de drie basisvoorzieningen van de politie. Het onderzoek is uitgevoerd door een

extern bureau, gespecialiseerd in ergonomie. Dit deelonderzoek is bedoeld om een beeld te krijgen van de responstijden en van de (administratieve) belasting van de basisvoorzieningen voor de politieagenten die ermee moeten werken.

Het onderzoek is uitgevoerd in de maanden februari en maart 2011 in zes politieregio's, te weten:

- Amsterdam-Amstelland
- Brabant-Zuid-Oost
- Haaglanden
- IJsselland
- Rotterdam-Rijnmond
- Utrecht

Hierbij is rekening gehouden met een spreiding over de zes regionale verzorgingsgebieden van vtsPN.

4.5.1 Over gebruiksvriendelijkheid van software

Niet-gebruiksvriendelijke software kan verschillende ongunstige effecten teweegbrengen.

- Irritatie: een computerprogramma dat niet gebruiksvriendelijk is, veroorzaakt snel irritatie. Het bereiken van een doel vraagt meer tijd en inspanning dan de gebruiker wenst te besteden. Dit kan er toe leiden dat gebruikers het systeem ontwijken of anders gaan gebruiken dan is bedoeld.
- Mentale belasting: de software kan een verhoogde mentale belasting veroorzaken, bijvoorbeeld wanneer een taak moeilijker is om uit te voeren, doordat je meer moet onthouden of doordat je meer moet zoeken.
- Fysieke belasting: de software kan een hogere fysieke belasting betekenen, bijvoorbeeld als gevolg van meer aanslagen of meer en nauwkeuriger muizen.
- Fouten en een slechter eindresultaat: fouten kunnen ontstaan als door een onduidelijke indeling van de pagina informatie over het hoofd wordt gezien, of als er geen goede terugkoppeling gegeven wordt bij het invoeren van gegevens. Niet-verbeterde fouten leiden tot een slechter eindproduct.
- Kosten: de software kan hogere kosten in de hand werken. Dit kunnen directe kosten betreffen doordat de werkzaamheden meer tijd vergen en/of doordat fouten naderhand hersteld moeten worden, maar ook indirecte kosten door gezondheidsproblemen.

Of een programma gebruiksvriendelijk is hangt af van veel factoren. Een gebruiksvriendelijk programma kenmerkt zich in ieder geval door het feit dat het gemakkelijk en efficiënt is om mee te werken. Dit betekent dus niet alleen een gebruiksvriendelijke presentatie, maar ook de dialoog moet optimaal zijn aangepast aan de taken die uitgevoerd worden. Met de dialoog wordt de interactie tussen de gebruiker en het programma bedoeld. Het is als het ware de manier waarop de gebruiker door de verschillende beeldschermplaatjes heen klikt en de gegevens verwerkt. Een dialoog moet taakgeschikt, zelfbeschrijvend, bestuurbaar, conform de verwachtingen van de gebruiker en fouttolerant zijn.

- Taakgeschikt: de software helpt de medewerker om het werk effectief en efficiënt uit te voeren.
- Zelfbeschrijvend: iedere stap is direct duidelijk door terugkoppeling van het systeem of wordt uitgelegd op aanvraag van de medewerker.

- Bestuurbaar: de medewerker kan de richting en de snelheid van zijn handelingen bepalen.
- Conform de verwachtingen: de software werkt steeds hetzelfde en sluit aan bij de eigenschappen van de medewerker, zoals de bekendheid met zijn taak, opleiding, kennis en ervaring.
- Fouttolerantie: de invoer van een fout leidt niet tot grote problemen.

Gebruiksvriendelijke software voldoet aan de richtlijnen beschreven in de Europese norm (NEN-ISO 9241–11:17).

Responstijden

De responstijd is de snelheid waarmee een systeem reageert op een handeling van de gebruiker. Responstijd is een belangrijk kwaliteitscriterium voor software. Als een medewerker langer moet wachten op een respons van de software, is dat immers verspilling van tijd en geld en leidt makkelijk tot ergernissen. Responstijden hebben een bepaalde duur en een frequentie, die beide idealiter zo laag mogelijk moeten zijn.

Administratieve belasting

De administratieve belasting wordt bepaald door de totale hoeveelheid tijd die een medewerker besteedt aan een taak met behulp van de software. Evenals de responstijd is dit een belangrijk kwaliteitscriterium voor software, omdat het in belangrijke mate de efficiëntie bepaalt waarmee een taak kan worden uitgevoerd.

De administratieve belasting moet in verhouding staan tot de complexiteit van een taak. Hoe moeilijker de taak, hoe langer het werkproces met de software mag duren. Wanneer een werkproces te lang duurt, gaan medewerkers uitwegen zoeken of haken zij af.

4.5.2 Onderzoeksmethode

We geven hier een korte beschrijving van de methode van het onderzoek. Voor een uitgebreide toelichting op de gebruikte methoden en technieken verwijzen we naar de methodologische verantwoording op de website van de Algemene Rekenkamer (www.rekenkamer.nl).

Software Usability Scan

De gebruiksvriendelijkheid van de ICT-systemen is onderzocht door afname van een vragenlijst (*Software Usability Scan*) met betrokken medewerkers, waaronder agenten, rechercheurs en planners. Uit de deelscores is een totaalscore berekend. Deze is uitgedrukt in een percentage van de maximaal te behalen scores. Aan de behaalde scores worden de volgende kwalificaties toegekend:

- <50%: de gebruiksvriendelijkheid van het (betreffende onderdeel van het) programma is onvoldoende. Verbetering is noodzakelijk.
- 50%-80%: de gebruiksvriendelijkheid van het (betreffende onderdeel van het) programma is matig en verbetering op onderdelen is aan te bevelen.
- >80%: de gebruiksvriendelijkheid van het (betreffende onderdeel van het) programma is in orde. Eventueel zijn verbeteringen op specifieke onderdelen mogelijk.

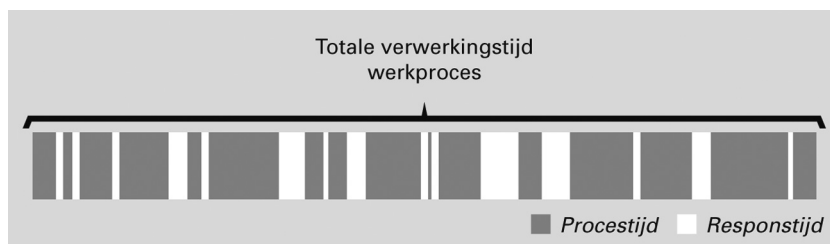
Naast het oordeel van de medewerkers is elk systeem beoordeeld door een expertpanel van vier ergonomen van het onderzoeksbureau aan de hand van dezelfde *Usability Scan*.

Responstijden en administratieve belasting

De proces- en responstijden zijn gemeten aan de hand van werkprocessen uitgevoerd door de medewerkers. Deze zijn hiervoor op video vastgelegd. De procestijd is de netto gemeten tijd die nodig is om een bepaalde taak uit te voeren, d.w.z. zonder de responstijden. De responstijd is de tijd tussen een actie van de medewerker en de (voltooid) reactie van het systeem. De relatieve responstijd is de wachttijd ten opzichte van de totale verwerkingstijd.

De totale verwerkingstijd is de tijd die een medewerker nodig heeft om een werkproces in te voeren in het ICT-systeem, dus het totaal van de procestijd en de responstijd, en is een maat voor de administratieve belasting voor de medewerker.

Figuur 3 Administratieve belasting als som van procestijd en responstijd



Tijdens de metingen zijn alle responstijden langer dan 1 seconde geregistreerd. De kortere tijden zijn niet vastgelegd. De responstijden zijn gemiddeld over de werkprocessen. Voor de gemiddelde duur van een enkele respons per werkproces zijn in dit onderzoek de volgende grenswaarden gehanteerd:

- >10 seconden: de responstijd is onvoldoende. De gebruiker haakt af of heeft de neiging tot afhaken van de taak (Johnson 2010);
- 1–10 seconden: dit is de *maximum comfortable gap* in mens-computerinteractie. De gebruiker raakt afgeleid van de taak (Johnson 2010);
- <1 seconde: deze responstijden zijn niet gemeten. Overigens kunnen gebruikers bij handelingen met de muis of het toetsenbord bij responstijden 0,1–1 seconde nog wel het gevoel krijgen dat de software vertraagd reageert. Dit geldt bijvoorbeeld bij het verplaatsen van de muis of het klikken op een tekstbox. Pas beneden de 0,1–0,2 seconde is de responstijd goed (Johnson 2010, ISO 9241:13–15).

ICT-systemen

Het onderzoek naar de gebruiksvriendelijkheid is gericht op drie ICT-systemen van de politie:

- Basisvoorziening Handhaving;
- Basisvoorziening Opsporing;
- Basisvoorziening Capaciteitsmanagement.

Als satelliet van BVH is ook het programma AVI (Aangifte via Intranet) onderzocht. AVI is een zogeheten satellietprogramma dat voor eenvoudige aangiftes wordt gebruikt. Het programma werkt via het intranet van de politie.⁵⁸ Het werkproces met AVI wordt afgesloten door het overzetten van de gegevens naar BVH.

⁵⁸ Aangifte via Intranet is een applicatie waarmee agenten veelvoorkomende incidenten snel en eenvoudig kunnen registreren en afhandelen; niet te verwarren met de faciliteiten voor burgers om via internet aangifte te doen.

Werkprocessen

In totaal zijn twaalf werkprocessen onderzocht in zes politieregio's.

Op grond van de interviews en metingen zijn vaststellingen gedaan ten aanzien van de administratieve werklast van de agenten. De werkprocessen zijn zodanig gekozen dat de verschillende functionaliteiten van de drie ICT-systemen beoordeeld kunnen worden. De volgende werkprocessen zijn voor het onderzoek geselecteerd.

Geselecteerde werkprocessen

	Systeem	Werkproces	Functionaris
1	BVH	Waarneming «Loslopend vee op de weg»	Agent
2	BVH	Woninginbraak-overige formulieren	Agent
3	BVH	Vernieling door minderjarige	Agent
4	BVH	Woninginbraak	Agent
5	BVH	Invoeren arrestant in arrestantenmodule	Agent
6	BVH/AVI	Aangifte via intranet – diefstal (brom)fiets	Baliemedewerker
7	BVH	Rijden onder invloed	Agent
8	BVH	Samenstellen Model Einddossier	Agent
9	BVO	Aanmaken mutatie, zoeken op persoonsgegevens	Rechercheur
10	BVO	Importeren en Verwerken tapverslagen	Rechercheur
11	BVCM	a) Invoeren rooster	Planner
		b) Onderhouden rooster	Planner
12	BVCM	Aanpassing urenverantwoording	Agent

Bij proces 11 zijn twee subprocessen genoemd, omdat lopende het onderzoek is besloten zowel het invoeren van een rooster als het onderhouden van een rooster als twee aparte werkprocessen te zien. In drie regio's is proces 11a onderzocht, in de andere drie regio's proces 11b.

4.5.3 Resultaten algemeen

Er zijn verschillen in de wijze waarop de ICT-systemen worden gebruikt in de regio's. Sommige regio's bleken voor complexe en tijdrovende werkprocessen, zoals 5 (invoeren arrestant), 8 (model einddossier) en 10 (importeren en verwerken tapverslagen), alternatieven te hebben ontwikkeld. Ten behoeve van de vergelijkbaarheid van de metingen hebben de regio's de werkprocessen op een zo identiek mogelijke wijze uitgevoerd. De verschillen kunnen echter zo ver gaan dat ze leiden tot een andere vulling van de systemen, waardoor de beoogde eenvormigheid en daarmee vergrote effectiviteit ondermijnd kan worden. De integriteit van de onderliggende database staat daarmee onder druk. De verschillen in de werkwijzen bestaan door verschillen in afspraken met OM/Justitie over de aan te leveren documenten en door zelfstandige keuzes binnen een regio.

De gekozen werkprocessen verschillen van elkaar wat complexiteit, aantal invoeren en eindresultaat betreft. Daardoor treden verschillen op in absolute proces-, respons- en totale verwerkingstijden tussen de verschillende werkprocessen.

De relatieve responstijd is per werkproces berekend door de responstijd te delen door de totale verwerkingstijd, gemiddeld over alle onderzochte regio's. De verschillen in de relatieve responstijd tussen de werkprocessen zijn gering. De relatieve responstijden lijken daarmee meer gerelateerd aan de ICT-systemen dan aan de werkprocessen.

In het onderzoek zijn de werkprocessen op een vereenvoudigde wijze uitgevoerd. De teksten zijn beperkt gehouden, bij inbraak zijn korte lijsten van gestolen goederen aangehouden, etc.. Verwacht mag worden dat in de dagelijkse praktijk de hoeveelheden in te voeren data groter zijn, met alle koppelingen die erbij horen. Daardoor zullen de absolute proces- en

responstijden langer zijn. Door de langere absolute responstijden zal, bij gelijke frequentie, ook de relatieve responstijd langer zijn.

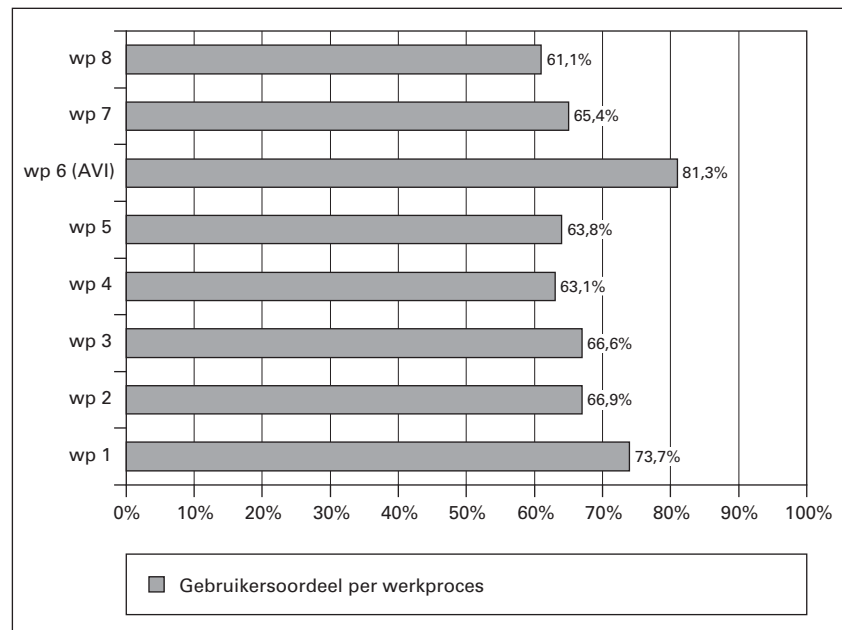
De administratieve belasting van de medewerker komt in dit onderzoek hoofdzakelijk tot uitdrukking in de benodigde verwerkingstijd (procestijd plus responstijd). De gebruiks(on-)vriendelijkheid van een systeem staat in nauw verband met de administratieve werklast. Een taakgericht systeem zal een kortere procestijd hebben dan een niet-taakgericht systeem.

4.5.4 Resultaten BVH en Aangifte via Intranet

Gebruiksvriendelijkheid

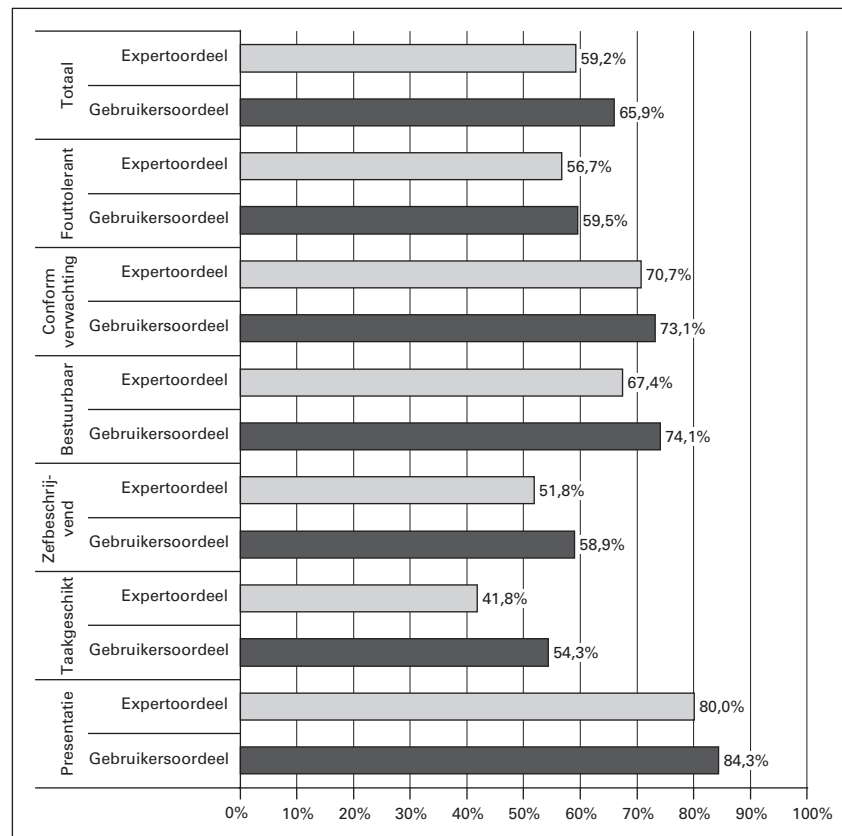
BVH toont een matige totaalscore op gebruiksvriendelijkheid voor alle werkprocessen, waarbij werkproces 8 (model einddossier) de ondergrens markeert. De score voor AVI met een score boven de grenswaarde van 80% is een positieve uitschieter.

Totaalscore op Usability Scan (gebruikersoordeel) voor de werkprocessen van BVH en AVI.



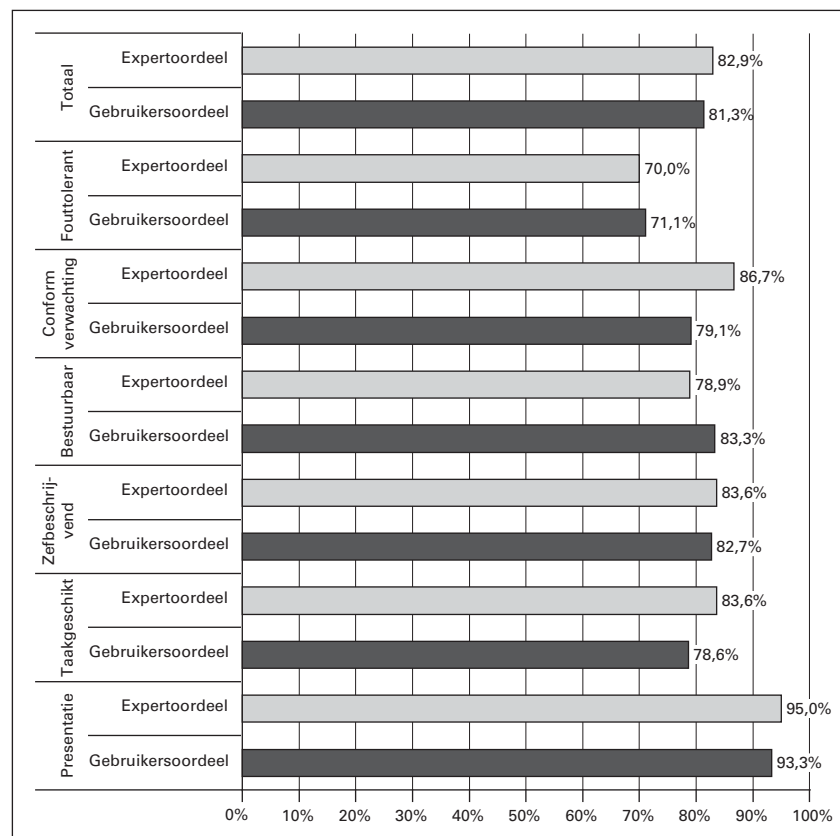
In de deelscore op de hoofdcategorieën van de *Usability Scan* van BVH vallen de lage scores op voor de aspecten taakgeschikt en zelfbeschrijvend. Over de uiterlijke presentatie van het programma is men echter positief. Het totaaloordeel voor BVH is matig en toont op deelscores veel verbetermogelijkheden. Het expertoordeel ligt op alle hoofdcategorieën lager dan het oordeel van de medewerkers.

Deelscore op hoofdcategorieën van Usability Scan (gebruikers- en expertoordeel) van BVH.



Op bijna alle aspecten van de gebruiksvriendelijkheid van AVI geven zowel medewerkers als experts een positieve beoordeling. Het totaaloordeel voor AVI komt hiermee boven de grenswaarde van 80%.

Deelscore op hoofdcategorieën van Usability Scan (gebruikers- en expertoordeel) van AVI.



De matige score op gebruiksvriendelijkheid voor BVH wordt voor een belangrijk deel veroorzaakt door de lage score op het aspect taakgeschikt. Een belangrijke reden hiervoor is dat BVH de medewerker geen leidraad biedt in het doorlopen van het programma. Menig keer «verdwaalt» de medewerker. Daarbij verloopt een werkproces niet efficiënt, omdat er veel repeterende deelprocessen zijn.

De zoekfunctie van het programma heeft te weinig intelligentie, waardoor het gebruik van zoektermen zeer nauw luistert. Alleen ervaren medewerkers weten snel de juiste weg te vinden. Ook het zoeken van de juiste formulieren is lastig. Deze staan op verschillende plaatsen en BVH geeft daarover te weinig informatie. De score op het aspect zelfbeschrijvend is daarom ook laag. Opvallend is dat het programma geen «bruikbare» help-functie heeft. Medewerkers vragen hulp van een collega of zoeken op de wiki-intranetpagina's van verschillende korpsen.

De presentatie van BVH is in orde als het gaat om de indeling van de pagina's en het kleurgebruik. De leesbaarheid van de tekst wordt door de medewerkers als «goed» beoordeeld, maar de tekst in lijsten (gepresenteerd uit het onderliggende Xpol) is slecht leesbaar door gebruik van kapitalen met een vaste breedte en vet gedrukt.

Een item in een lijst is slecht vindbaar, omdat ze op alfabetische volgorde van de afkorting staan en niet op die van de item-naam. Het zoeken vergt extra handelingen door de vaak lange lijsten, verdeeld over meerdere pagina's.

BVH werkt matig conform de verwachting van de medewerkers. De knoppen «volgende» en «vorige» worden vaak genoemd als knelpunt. De achterliggende betekenis (uit Xpol) is voor velen niet duidelijk en leidt tot verwarring over welke kant ze op moeten.

Storend is als BVH niet de gewenste opties presenteert. Om het proces te vervolgen moet bewust een foutieve invoer gedaan worden, die later in het geproduceerde document weer hersteld moet worden. De foutieve invoer blijft aanwezig in het systeem.

De fouttolerantie van BVH is nog net acceptabel (matig). Het herstellen van een vergissing is omslachtig als bijvoorbeeld een formulier opnieuw gegenereerd moet worden. Na een foute bediening geeft het programma onvoldoende toelichting over hoe verder te gaan.

Gebruiksvriendelijkheid AVI

De AVI module is duidelijk taakgericht op het verwerken van eenvoudige aangiftes. De medewerker wordt in elk scherm geïnformeerd over de volgende stap in het proces en kan eenvoudig terug. De interface heeft een gebruiksvriendelijke presentatie, wat door de medewerkers wordt gewaardeerd.

De vindbaarheid van een item in een lijst voldoet minder goed. *Pull-down*-menu's bevatten bijvoorbeeld te lange lijsten.

De zoekfuncties hebben dezelfde nadelen als die van BVH. De hinder is echter minder, omdat de medewerker doorgaans door ervaring weet waar het antwoord te vinden is.

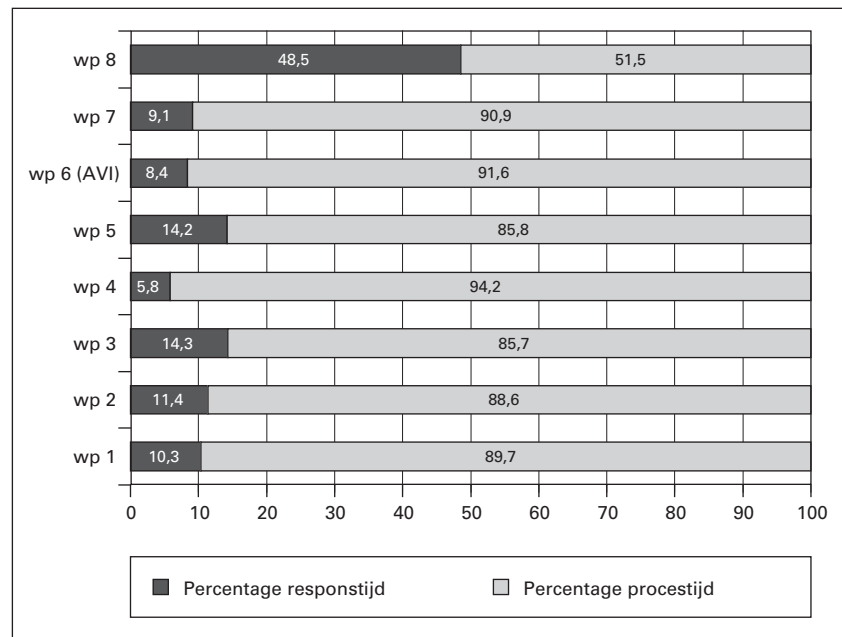
De zelfgegenereerde tekst van een verklaring is vaak niet correct geformuleerd, onjuist of niet volledig. De tekst vergt daarom na afloop aanpassingen, of wordt helemaal niet gebruikt.

Het programma is snel geleerd en werkt zoals verwacht. Uitzondering is dat sommige fouten lastig te corrigeren zijn, bijvoorbeeld de keuze voor een verkeerd incident. Gegevens moeten weer opnieuw ingevoerd worden.

Responstijden

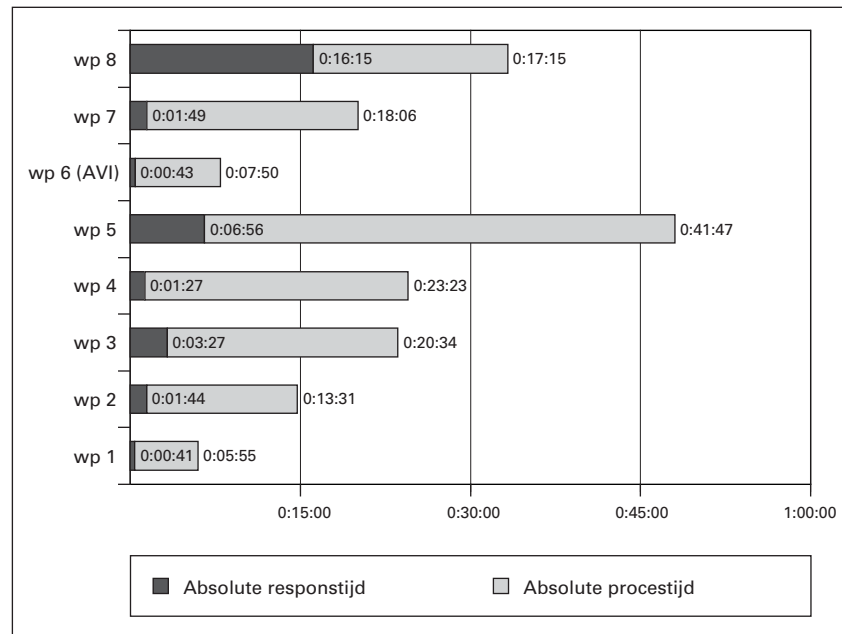
De relatieve responstijden voor de werkprocessen van BVH en AVI schommelen alle tussen de 6% en 14% van de totale verwerkingstijd. Negatieve uitschieter vormt daarbij werkproces 8 (samenstellen model einddossier) met een relatieve responstijd van ruim 48%.

Relatieve respons- en procestijden (in %) voor de werkprocessen van BVH en AVI.



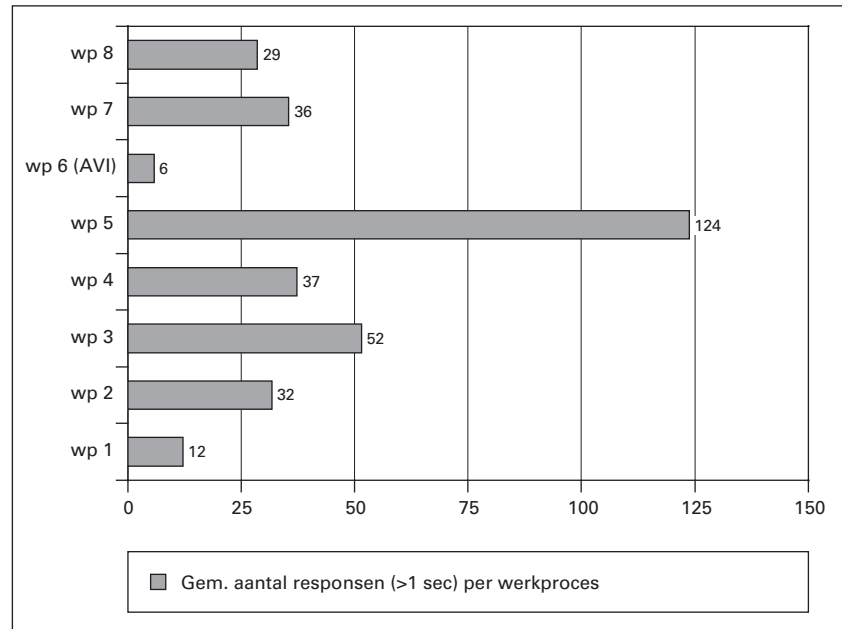
In absolute zin is de verwerkingstijd van werkproces 5 (invoeren arrestant) het langst, gevolgd door werkproces 8 (samenstellen Model Einddossier). Beide werkprocessen hebben een totale verwerkingstijd van ruim boven de 30 minuten. Ook werkproces 3 en 4 (respectievelijk «vernietiging door minderjarige» en «woninginbraak») vergen bijna 25 minuten verwerkingstijd.

Absolute respons- en procestijden (in uu:mm:ss) voor de werkprocessen van BVH en AVI.



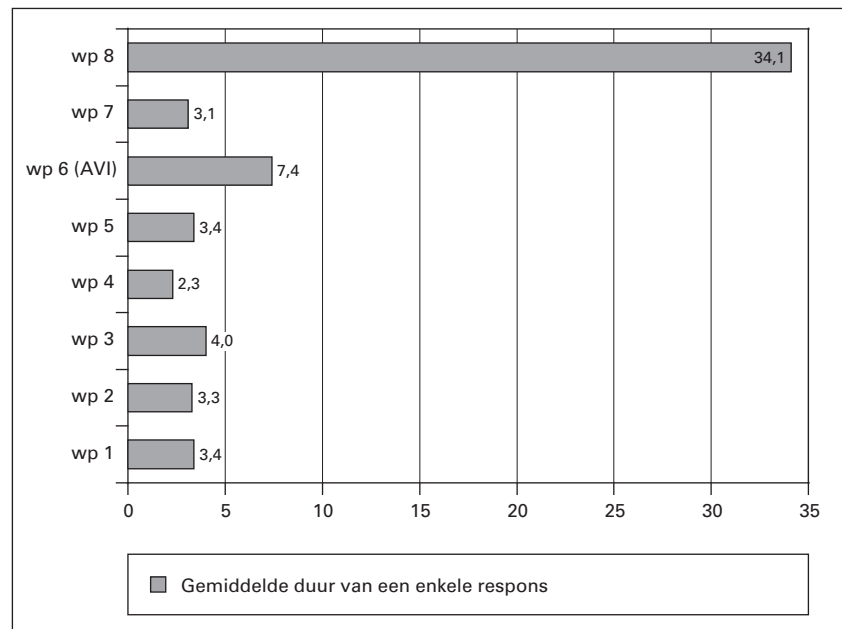
Wat het gemiddeld aantal responstijden langer dan 1 seconde betreft, springt AVI er wederom in positieve zin uit. De andere kant van het spectrum vormt werkproces 5 met bijna 125 responstijden langer dan 1 seconde.

Gemiddeld aantal responstijden >1 seconde voor de werkprocessen van BVH en AVI.



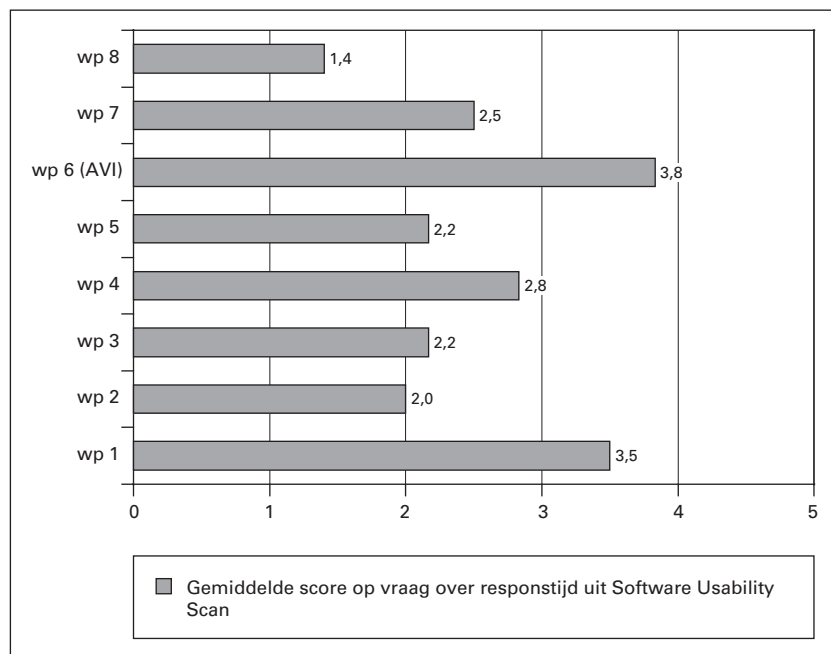
Voor werkproces 8 wordt ruim de grens van 10 seconden overschreden, waarmee de responstijd onvoldoende scoort. Tijdens de andere werkprocessen van BVH werden ook responstijden >1 seconde gevonden. Die zijn daarmee als matig te kwalificeren.

Gemiddelde duur van een enkele respons (in seconden) voor de werkprocessen van BVH.



De door de medewerkers ervaren responstijden voor BVH uit de *Software Usability Scan* scoren op de meeste onderzochte werkprocessen matig tot slecht (onder of rond de 50% van de maximale haalbare score). Positieve uitschieters zijn werkproces 1 (waarneming) en werkproces 6 (AVI). Een goede score (>80%) wordt echter op geen enkel werkproces gehaald.

Gemiddelde score op de vraag uit de Software Usability Scan «Is de reactie van het programma snel?» voor de werkprocessen van BVH en AVI (minst gunstige score=1; meest gunstige score=5).



Werkproces 8, het model einddossier, bereikt met een relatief klein aantal responstijden een lange wachttijd. Dit wordt bevestigd door de ongunstige beoordeling van de medewerkers op de responstijden. Een wachttijd van een uur, zoals gemeten in één regio, is te lang. Daarbij is het gewenst dat de medewerker geïnformeerd wordt over de nog benodigde tijd. BVH geeft deze informatie niet.

Een ander uiterste is het grote aantal responstijden (> 1 seconde) in werkproces 5, invoeren arrestant. Daar moet de medewerker gemiddeld 124 keren wachten. De tijden zijn weliswaar veelal beperkt tot enkele seconden, maar de hoge frequentie maakt het werken in dit proces zeer hinderlijk. De belangrijkste oorzaak is het genereren van registraties.

Responsetijden AVI

AVI scoort gunstig op de proces- en responstijden. Er zijn weinig responstijden langer dan 1 seconde. De duur van de totale responstijd wordt vooral veroorzaakt door het overhevelen van informatie naar BVH. Werken met het BSN-nummer resulteert in minder fouten en een (nog) kortere procestijd.

Administratieve belasting

De administratieve belasting van BVH-processen verschilt per proces. Naarmate het proces vaker uitgevoerd moet worden, zal de belasting zwaarder zijn. De structuur van BVH speelt daarin een belangrijke rol (beperkt taakgeschikt en weinig zelfbeschrijvend).

Bij een woninginbraak (WP 4) moet bijvoorbeeld elk gestolen voorwerp apart worden ingevoerd, van een rol worden voorzien en opgeslagen. De

gemeten procestijd van gemiddeld 25 minuten is gebaseerd op het invoeren van vier gestolen voorwerpen. Als 40 tot 80 voorwerpen zijn gestolen, is de procestijd een veelvoud hiervan. Medewerkers zoeken oplossingen om dit te vermijden en gaan de gestolen voorwerpen onbedoeld clusteren (bijvoorbeeld «sieraden» in plaats van tien afzonderlijke voorwerpen).

Ook bij werkproces 8, de samenstelling van een model einddossier, kan de procestijd flink oplopen. De macro's met te beantwoorden vragen moeten voor elke aangifte apart doorlopen worden. Als de medewerker een koppeling mist en ook de verborgen foutmelding, is het eindproduct incompleet. De macro's moeten dan opnieuw doorlopen worden en vragen opnieuw beantwoord worden. Om de lange procestijden te vermijden wordt voor kleine zaken het Summier PV gebruikt en voor grote zaken een ander programma (SUMM-I.T.).

Aan de administratieve belasting draagt ook het grote aantal verschillende formulieren bij. Een politiemedewerker moet bijvoorbeeld de formulieren «Inbeslagname goederen» en «Afstandsverklaring inbeslagname goederen» apart produceren. Dit is twee maal hetzelfde werk, terwijl beide formulieren altijd tegelijk gebruikt worden.

Administratieve belasting AVI

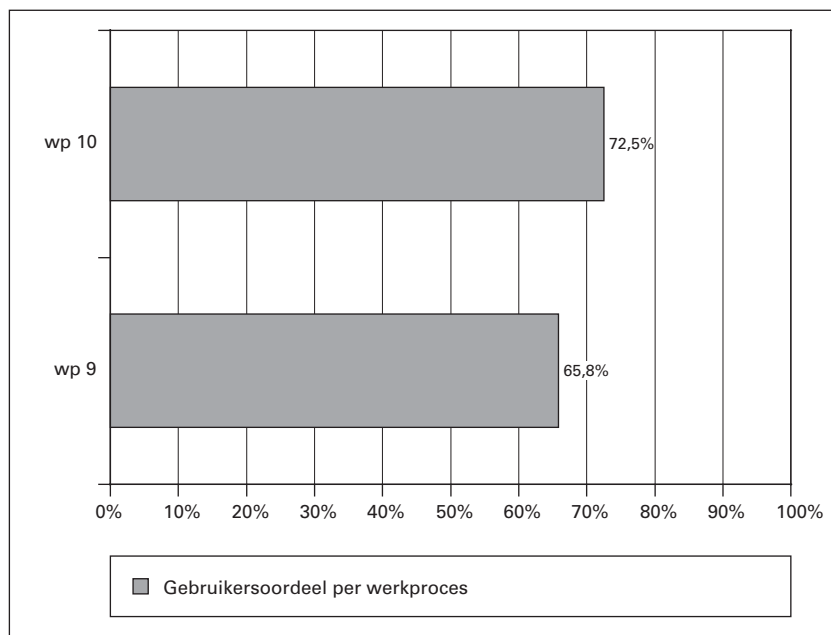
De totale verwerkingstijd van het AVI-proces en daarmee de administratieve belasting voor de medewerker, is beperkt. Randvoorwaarde is een stabiele verbinding tussen AVI en de kern van BVH.

4.5.5 Resultaten BVO

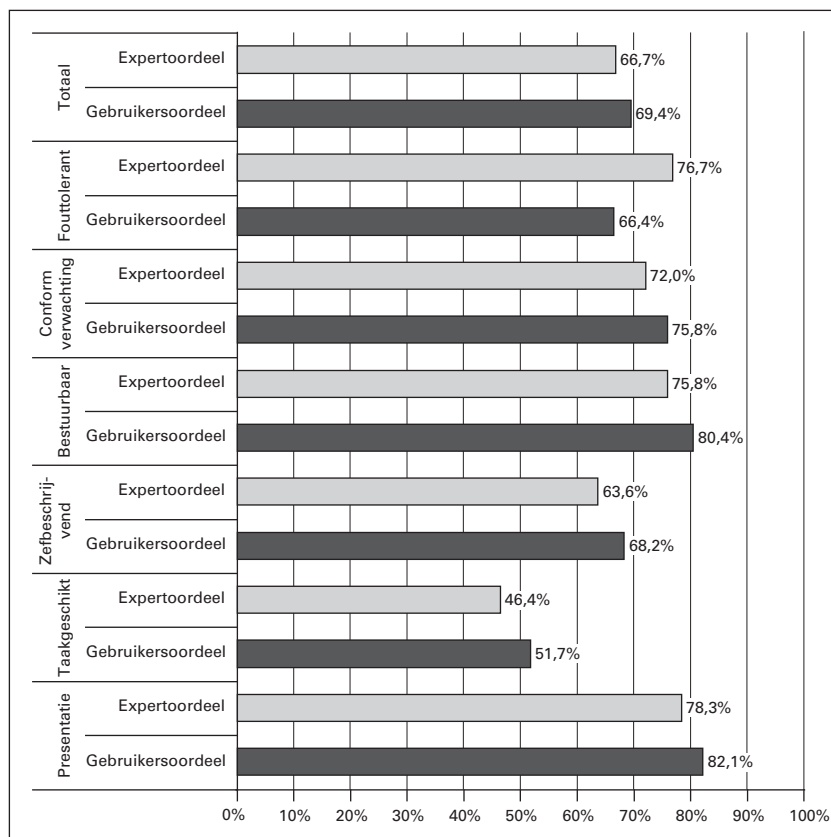
Gebruiksvriendelijkheid

BVO laat een matige totaalscore zien op gebruiksvriendelijkheid voor beide werkprocessen. Kijkend naar de deelscores op de hoofdcategorieën van de *Usability Scan* zijn taakgeschikt en in wat mindere mate zelfbeschrijvend hiervoor verantwoordelijk.

Totaalscore op Usability Scan (gebruikersoordeel) voor de werkprocessen van BVO.



Deelscore op hoofdcategorieën van Usability Scan (gebruikers- en expertoordeel) van BVO.



De matige gebruiksvriendelijkheid van BVO wordt met name bepaald door de onvoldoende op het aspect taakgeschikt. Het grootste knelpunt is de combinatie van een zeer gefragmenteerde database met veel categorieën en een slechte zoekfunctie. Zoeken en vinden in een database is het hoofddoel van BVO en werkt dus onvoldoende.

Bij het importeren van tapbestanden uit de applicatie Reliant worden niet alle gegevens goed overgezet naar BVO, waardoor herstelacties nodig zijn. Een medewerker kan geen selectie van tapnummers kiezen die voor hem van belang is; dit zou de efficiency sterk bevorderen. BVO mist een intelligente tekstverwerker en herkent geen illustraties, waardoor foto's, *smiley's* en leestekens (uit SMS berichten) niet verwerkt worden. Bij het verwerken van tapgesprekken moet men onthouden welke persoon bij welke tap hoort. Soms wordt hiervoor een extra sessie van BVO geopend, zodat het wisselen tussen schermen makkelijker gaat. Hierdoor scoort BVO onvoldoende op het aspect taakgeschikt.

Het aspect zelfbeschrijvend scoort matig. Medewerkers geven aan dat BVO niet eenvoudig is te leren. Een helpfunctie ontbreekt, maar er zijn wel tooltips met summiere uitleg over een veld of button. Dit wordt gewaardeerd.

De leesbaarheid van de tekst wordt door de medewerkers goed beoordeeld, maar is op basis van ergonomische richtlijnen maar net acceptabel. Net als in BVH is de tekst in lijsten slecht leesbaar door het gebruik van kapitalen met vaste breedte en vet afgebeeld. Ook in BVO zijn de lijsten vaak lang, waardoor de medewerker veel moet scrollen of bladeren. Scrollen kan niet met het muiswiel.

Het grootste knelpunt op aspect Bestuurbaar is de traagheid van het systeem. Zie hiervoor de uitleg over responstijd.

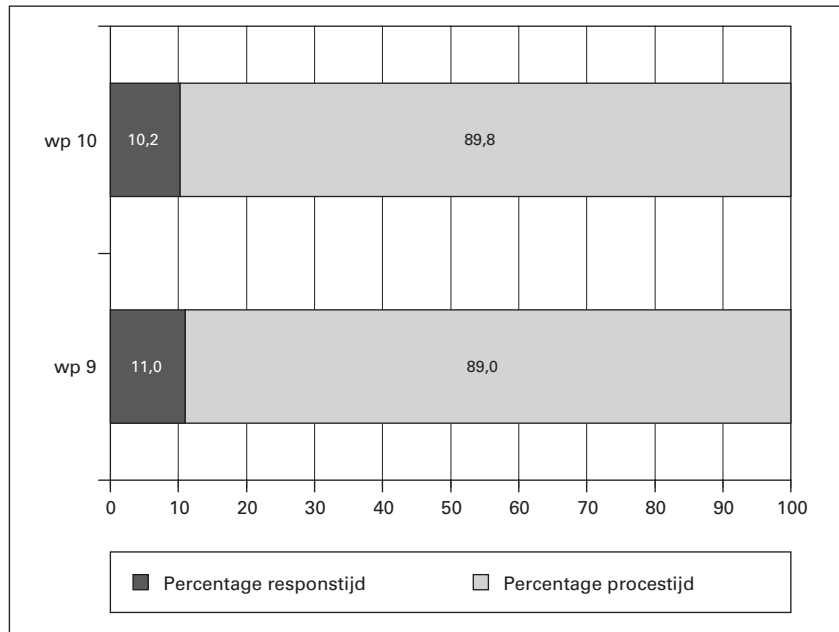
Het programma werkt voor het grootste deel zoals verwacht.

De fouttolerantie van BVO is acceptabel. Soms zijn vergissingen niet te herstellen vanwege beperkte autorisatie. Naarmate dat vaker tijdens het proces voorkomt, stijgt de procestijd en ook de werklust. Voorbeeld: Wanneer bij het verwerken van tapgesprekken per ongeluk een verkeerde lijn wordt geselecteerd moet men achteraf alles handmatig herstellen.

Responstijden

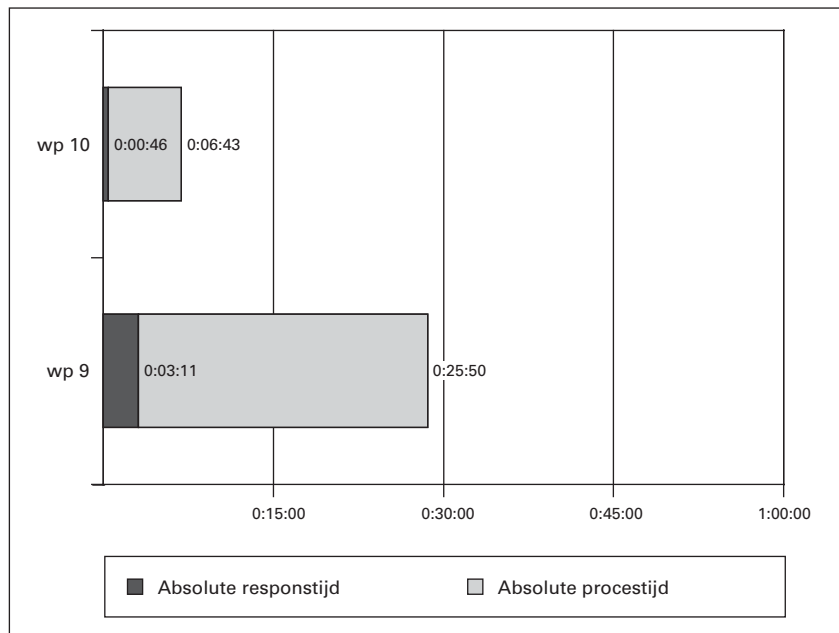
De responstijden voor beide werkprocessen van BVO nemen circa 10% van de totale verwerkingstijd in beslag. Dit is vergelijkbaar met de meeste relatieve responstijden zoals die ook bij BVH werden gevonden.

Relatieve respons- en procestijden (in %) voor de werkprocessen van BVO.



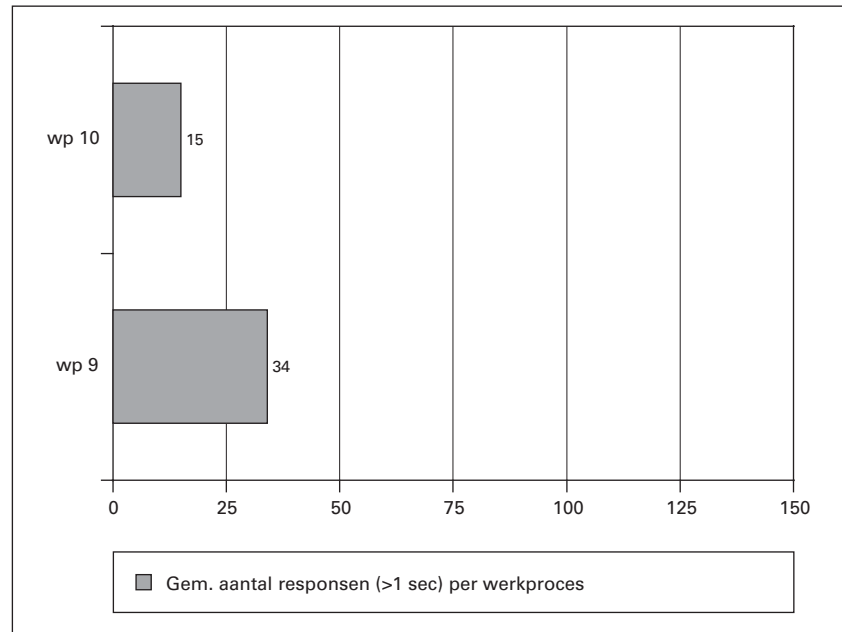
In absolute zin bedraagt de totale verwerkingstijd van werkproces 9 (aanmaken mutatie en zoeken op persoonsgegevens) bijna een half uur.

Absolute respons- en procestijden (in uu:mm:ss gestapeld) voor de werkprocessen van BVO.



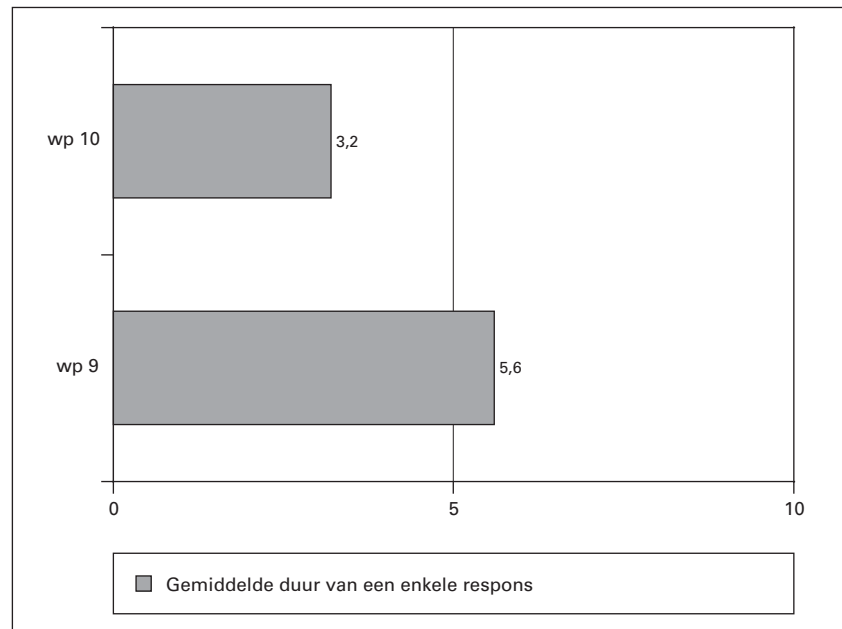
Wat het gemiddeld aantal responstijden langer dan 1 seconde betreft, toont werkproces 9 bijna 35 responstijden in circa een halfuur verwerkingstijd.

Gemiddeld aantal responstijden >1 sec voor de werkprocessen van BVO.



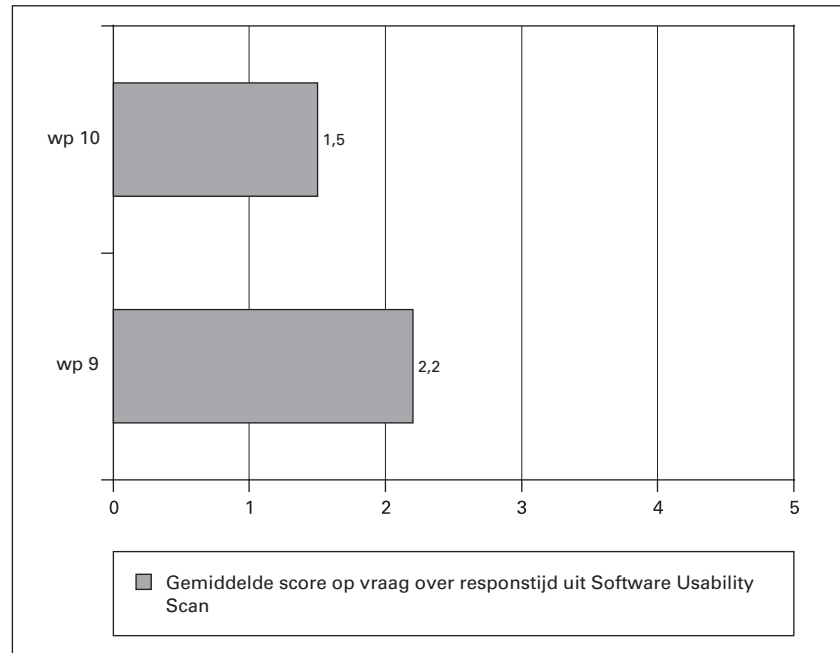
Ook voor BVO werden voor beide werkprocessen responstijden > 1 seconde gevonden. Daarmee scoort BVO op het onderwerp responstijden matig. Uit de diagrammen is af te leiden dat voor werkproces 9 de medewerker ongeveer elke minuut 5,6 seconde aan het wachten is (in bijna een halfuur verwerkingstijd werden immers 34 responstijden met een gemiddelde van 5,6 seconden waargenomen).

Gemiddelde duur van een enkele respons (in seconden) voor de werkprocessen van BVO.



De door de medewerkers ervaren responstijden voor BVO uit de *Software Usability Scan* scores op beide onderzochte werkprocessen in het rood (onder de 50% van de maximale haalbare score).

Gemiddelde score op de vraag uit de Software Usability Scan «Is de reactie van het programma snel?» voor de werkprocessen van BVO (minst gunstige score=1; meest gunstige score=5).



BVO kenmerkt zich door relatief veel korte responstijden van 1–4 seconden. Tijdens het onderzoek is vastgesteld dat op de onderzochte locaties BVO ook een hinderlijke responstijd korter dan 1 seconde heeft. Deze vertraging treedt telkens op bij het selecteren en vervolgens invoeren van gegevens in een invoerveld.

Het importeren van meerdere en lange gesprekken (werkproces 10: importeren en verwerken van tapregistraties) kan oplopen tot een responstijd van meerdere minuten. In het onderzoek was het importeren beperkt tot één tap per keer met een responstijd tot enkele seconden. De grafieken van de responstijd in BVO tonen dus een relatief gunstige situatie.

Administratieve belasting

De procestijd van werkproces 9, het aanmaken van een mutatie en het zoeken naar persoonsgegevens van een verdachte in BVO, vergt gemiddeld bijna een half uur. Het aanmaken van een object (bijvoorbeeld het invoeren van een verdachte) en het toevoegen van kenmerken aan een object (bijvoorbeeld het signalement van de verdachte) is omslachtig en bepaalt voor een substantieel deel de procestijd. Elk onderdeel van het signalement moet geselecteerd worden op de signalementkaart, vervolgens moet aangegeven worden op welke datum dat kenmerk is vastgesteld, waarna het kenmerk weer gekoppeld moet worden aan de mutatie. Om de procestijd te verkorten voeren medewerkers alleen de meest relevante kenmerken in. Bijvoorbeeld een tatoeage op de onderarm.

BVO heeft geen koppeling met BVH. Bij een zaak moeten gegevens uit BVH opnieuw ingevoerd worden. Knippen en plakken uit BVH levert opmaakproblemen op die naderhand handmatig worden gecorrigeerd.

Het importeren en verwerken van vier tapkamerbestanden (werkproces 10) vergt gemiddeld bijna 7 minuten procestijd. De relatief korte procestijd heeft toch inefficiënties. Genoemd zijn al de fouten bij het overhevelen van informatie uit Reliant. Ook kost het handmatig zoeken naar de locatie van een zendmast op de geografische kaart van Reliant en vervolgens toevoegen aan BVO veel handelingen. Het verwijderen van een geheim tapgesprek vergt zes handelingen. In een groot onderzoek kan het verwijderen van geheime tapgesprekken oplopen tot een uur per dag.

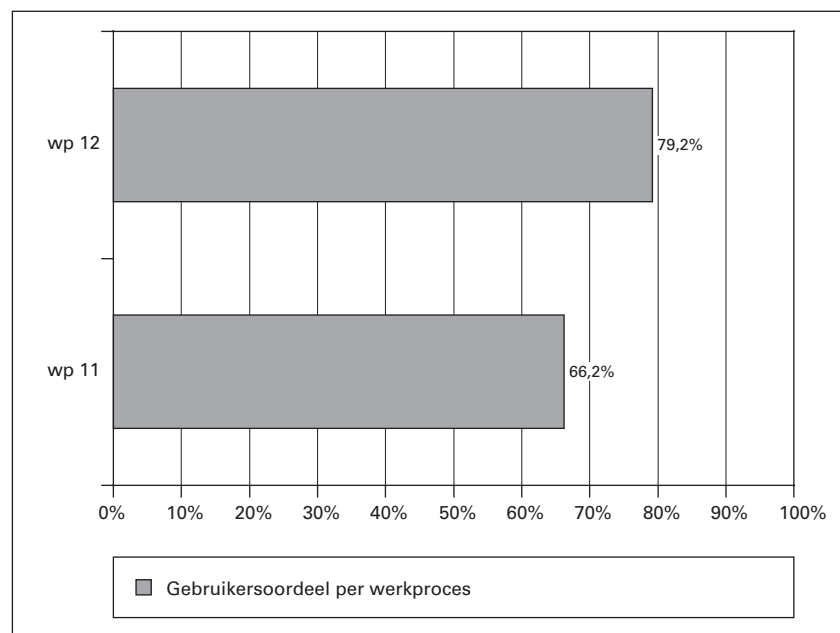
BVO kent een arbeidsintensieve wijze van vastleggen van gegevens en kenmerken. De regio Amsterdam-Amstelland gebruikt de applicatie BVO MAT om intelligent en snel te kunnen zoeken in de mutaties van een onderzoek. Gezocht wordt in de vrije tekstvelden van BVO mutaties. Het is voor deze toepassing dus niet noodzakelijk alle velden apart in te vullen, maar hoofdzakelijk het vrije tekst veld. Dit scheelt veel handelingen van de medewerker.

4.5.6 Resultaten BVCM

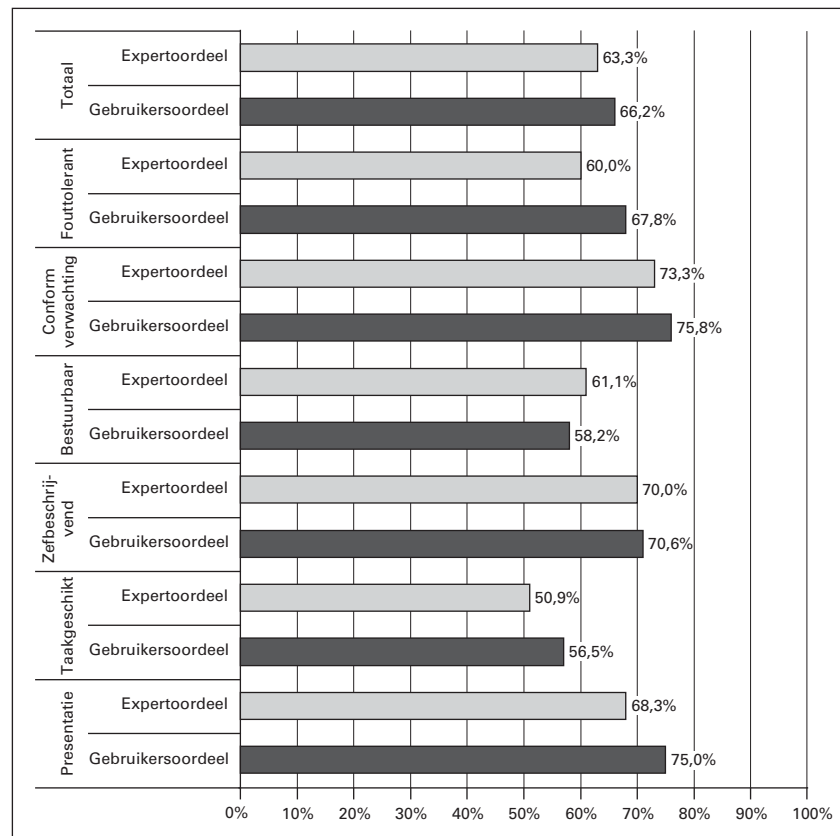
Gebruiksvriendelijkheid BVCM roosteren

BVCM laat op het deel «roosteren» een matige totaalscore op gebruiksvriendelijkheid zien. Kijkend naar de deelscores op de hoofdcategorieën van de *Usability Scan*, blijkt ook hier de lage taakgeschiktheid voor een belangrijk deel debet aan deze score.

Totaalscore op Usability Scan (gebruikersoordeel) voor de werkprocessen van BVCM.



Deelscore op hoofdcategorieën van Usability Scan (gebruikers- en expertoordeel) van BVCN (roosteren).



BVCN scoort matig voor het werkproces roosteren (WP 11a) op vrijwel alle aspecten van gebruiksvriendelijkheid.

De presentatie van het programma kenmerkt zich door het gebruik van veel kleuren, die niet altijd goed van elkaar te onderscheiden zijn. De ordening van de pagina's kan overzichtelijker en beter aansluiten op de volgorde van afhandeling. Het zoeken in lijsten wordt gehinderd door de lange lijsten die niet in één keer volledig in beeld verschijnen.

De taakgeschiktheid van BVCN scoort matig, omdat geen leidraad gegeven wordt hoe een optimaal rooster gemaakt moet worden. Het gebruik van het programma vergt veel muishandelingen.

Voorbeeld: Het verwijderen van een dienst kan niet met één klik op de *delete*-knop, maar moet met de rechtermuisknop via een menu, vervolgens een *pop-up* met de button «verwijderen».

Het *pop-up*-venster «Functie» staat tijdens het grootste deel van het werk hinderlijk in beeld en overlapt het rooster, waardoor men regelmatig het venster moet verschuiven.

Het aspect zelfbeschrijvend is acceptabel, maar verbeteringen zijn mogelijk voor de helpfunctie en voor de pictogrammen boven in het beeld. De aanwezige helpfunctie wordt niet gebruikt. Medewerkers zoeken regelmatig hulp buiten het programma, bij collega's of de helpdesk. De *tooltips* zijn nodig om de pictogrammen uit te leggen.

De bestuurbaarheid is nog net acceptabel. Horizontaal scrollen met de muis scoort slecht. Positief is dat dit ook met de «pijl-tjes» op het

toetsenbord kan. BVCM houdt rekening met wettelijke randvoorwaarden, zoals de Arbeidstijdenwet. Dit leidt soms tot automatische aanpassingen in het rooster, die niet altijd gewenst zijn en dus gecorrigeerd moeten worden.

Het programma werkt redelijk volgens de verwachting van de medewerkers. Klein knelpunt is de positionering van de cursor bij een schermwisseling. Deze komt niet op de juiste plaats in het scherm en moet telkens verplaatst worden.

Voorbeeld: in het venster «Medewerker» is het gewenst de cursor op «Naam» te hebben in plaats van «ID», want de ID weet de planner niet uit het hoofd. En in het venster «open inzet plan» staat de cursor onterecht in «Jaar», terwijl dat alleen rond de jaarwisseling veranderd hoeft te worden.

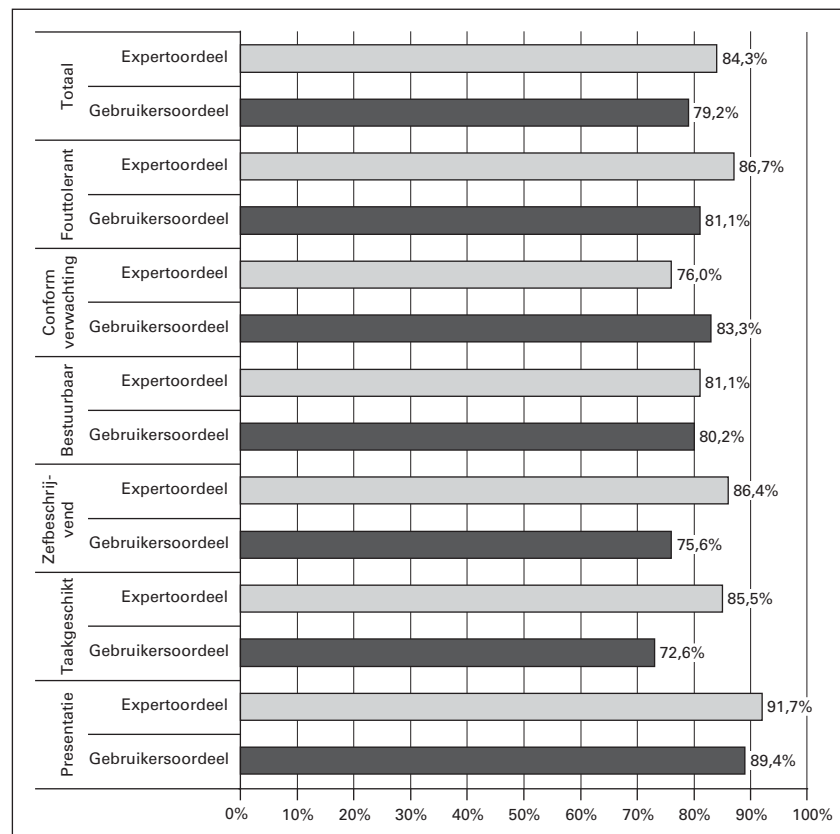
De fouttolerantie is nog acceptabel, maar kan zeker verbeterd worden. Het is lastig vergissingen te herstellen, omdat de historie niet hersteld kan worden met bijvoorbeeld «Ctrl+z». Ook kunnen meerdere diensten niet in één keer uit het rooster verwijderd worden.

Foutmeldingen zijn meestal standaard en zonder toelichting. Bij sommige meldingen is kennis van wetgeving nodig om een melding goed te begrijpen.

Gebruiksvriendelijkheid BVCM urenverantwoording

De deelscores op de hoofdcategorieën van de *Usability Scan* voor het deel «urenverantwoording» zijn in grote lijnen in orde, waarmee ook de totaalscore een goed resultaat laat zien.

Deelscore op hoofdcategorieën van Usability Scan (gebruikers- en expertoordeel) van BVCM (urenverantwoording).



BVCM is goed geschikt voor urenverantwoording. Het minst positief is het aspect taakgeschikt, vanwege de matige zoekfunctie. Ook hebben de medewerkers slecht zicht op de roosters van collega's voor het ruilen van een dienst.

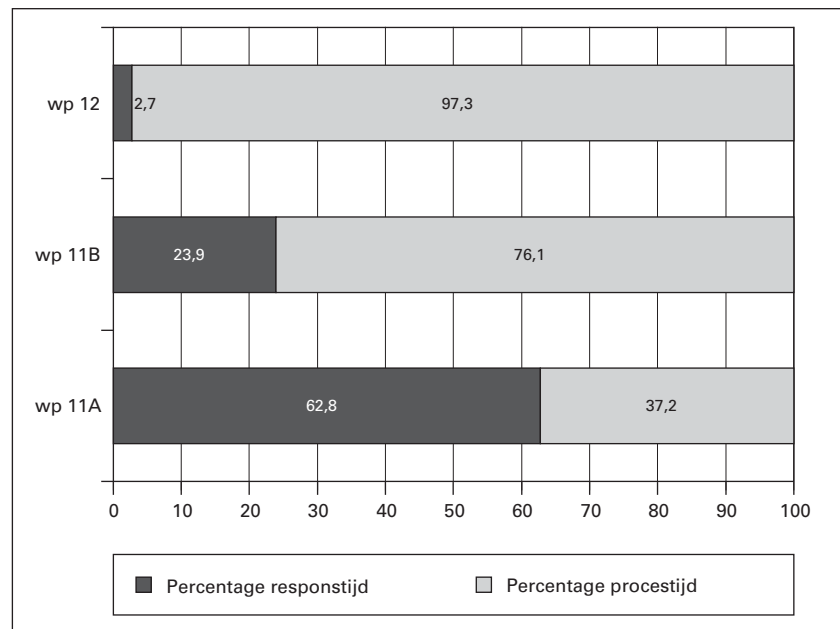
De mindere score bij het aspect conform verwachting komt voornamelijk voor rekening van het gedrag van de cursor bij een schermwissel. Deze wordt niet automatisch in het eerste veld gezet en kost zo een extra handeling.

De aspecten presentatie, zelfbeschrijvend, bestuurbaar en fouttolerantie zijn alle redelijk tot goed. Verbeterpunten zijn de presentatie van de te lange codelijsten in een onlogische volgorde, de grote onhandige pdf-handleiding en de ontbrekende toetsbediening voor het aanmaken van een nieuwe taakregel of het verwijderen van een regel.

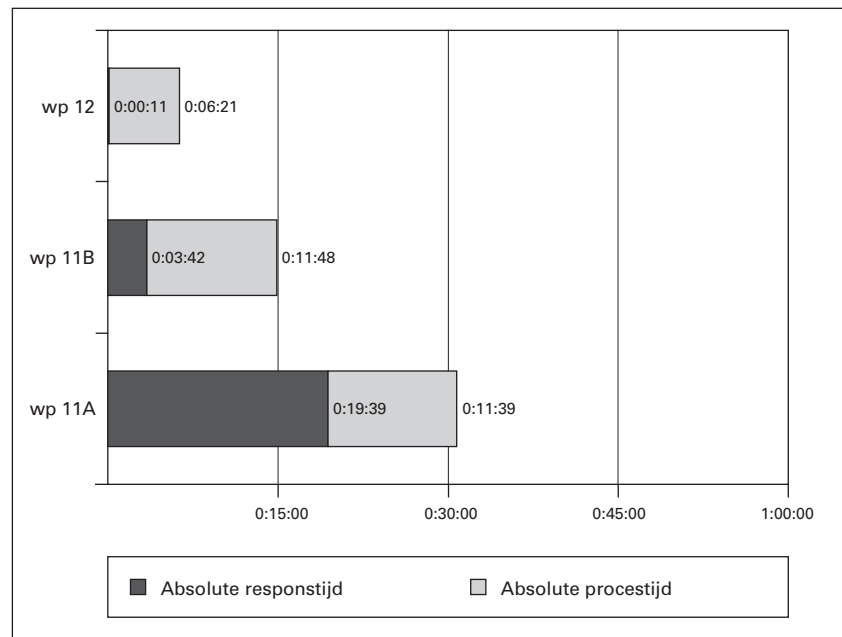
Responstijden

De responstijden binnen BVCM zijn in relatieve en absolute zin het hoogst voor werkproces 11A (zie § 4.5.2), het genereren van een rooster. De totale verwerkingstijd (proces+respons) bedraagt hier ruim een halfuur.

Relatieve respons- en procestijden (in %) voor de werkprocessen van BVCM.

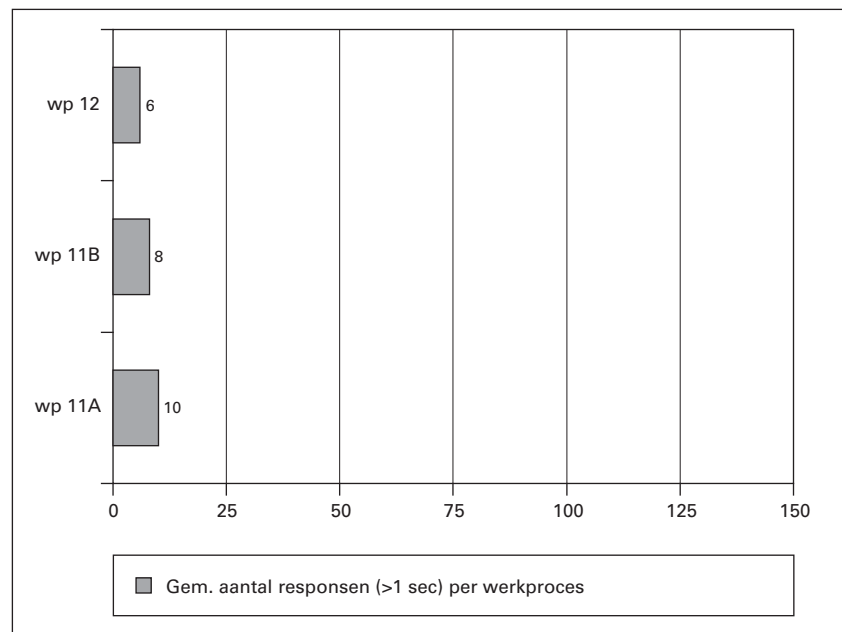


Absolute respons- en procestijden (in uu:mm:ss) voor de werkprocessen van BVCM.



Het gemiddeld aantal responstijden voor de bewerkingen binnen BVCM is ten opzichte van de andere werkprocessen laag. Dit houdt in dat het overgrote deel van de responstijd een of enkele aaneengesloten perioden betreft.

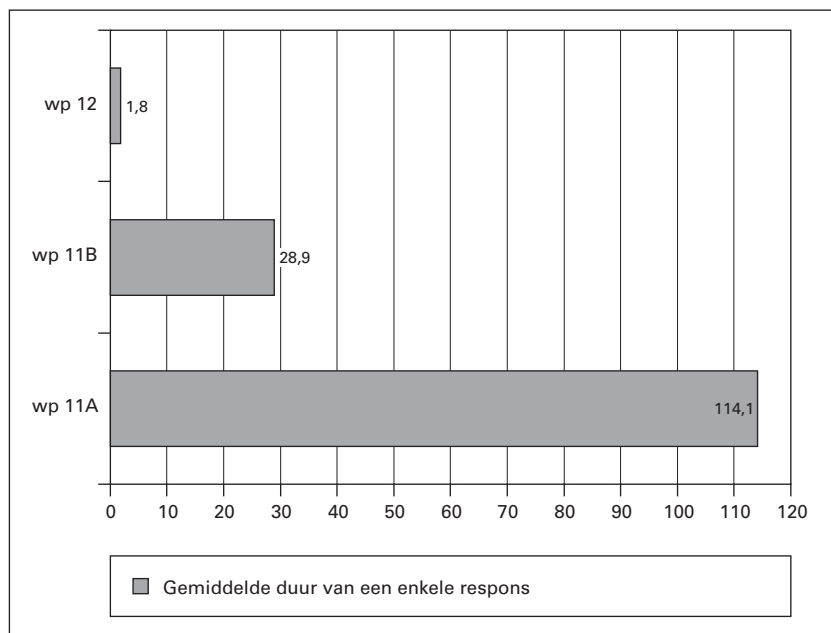
Gemiddeld aantal responstijden >1 sec voor de werkprocessen van BVCM.



De gemiddelde duur van een enkele respons overschrijdt voor de BVCM-werkprocessen 11A en 11B (rooster genereren en rooster onderhouden) ruimschoots de onvoldoendegrens van 10 seconden.

Voor werkproces 12 (urenverantwoording) werden responstijden langer dan 1 seconde gevonden.

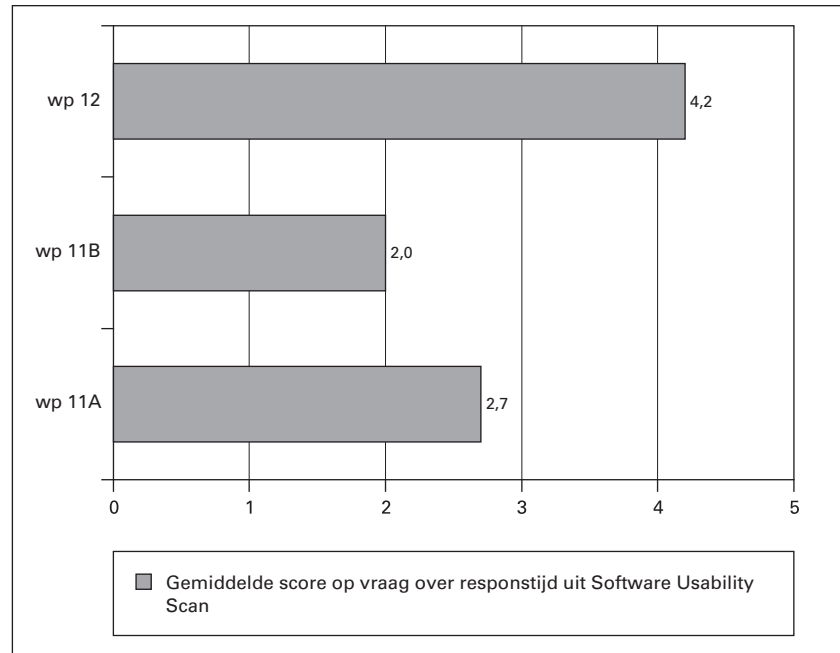
Gemiddelde duur van een enkele respons (in seconden) voor de werkprocessen van BVCM.



De door de medewerkers ervaren responstijden voor BVCM uit de *Software Usability Scan* laten alleen voor werkproces 12 (urenverantwoording) een positief resultaat zien (>80% van de maximale score).

Werkproces 11A en 11B (respectievelijk genereren en onderhouden rooster) scoren op dit punt aanzienlijk slechter.

Gemiddelde score op de vraag uit de Software Usability Scan «Is de reactie van het programma snel?» voor de werkprocessen van BVCM (minst gunstige score=1; meest gunstige score=5).



De lange responstijden tijdens het roosteren (WP 11a) zijn het gevolg van het gebruik van de roostergenerator. De tijd die de generator nodig heeft, varieert met het aantal diensten dat ingeroosterd wordt en met het aantal dagen waarover gepland wordt. Gemeten wachttijden tijdens het genereren lopen uiteen van 38 seconden tot ruim 14 minuten. Hoewel de planners het systeem niet snel vinden, zijn de lange responstijden tijdens het genereren van een rooster voorspelbaar en is de indruk dat zij deze als overkomelijk ervaren. Het ontbreken van een tijdindicatie blijft een gemis.

Ten aanzien van de responstijden van de urenverantwoording in BVCM zijn er geen opmerkingen.

Administratieve belasting BVCM roosteren

Een planner is elke werkdag met BVCM in de weer. De administratieve belasting voor het aanmaken en onderhouden van roosters is op basis van de vergaarde onderzoeksdata niet goed vast te stellen, omdat het een beperkt deel van het totale planningsproces betreft.

Wel is in het onderzoek vastgesteld dat niet elke planner op dezelfde wijze BVCM gebruikt. Er zijn planners die Excel gebruiken ter voorbereiding van het roosteren en muteren in BVCM. De belangrijkste aangevoerde argumenten zijn een beter overzicht (meer rijen met namen) en de mogelijkheid om een ingevoerde wijziging eenvoudig terug te draaien. De indruk is dat gebruik van Excel niet direct tot een procesverbetering leidt. Zo is tijdens het onderzoek gesproken met een planner die stapsgewijs de generator gebruikt en daardoor de wachttijden beperkt. Na twee tot drie generaties vult hij het rooster handmatig aan. Hij is heel tevreden met BVCM en krijgt ook positieve feedback van de groep die hij plant.

Gezien de ingewikkeldheid van het proces, waarvoor veel kennis en ervaring nodig is, mag verwacht worden dat planners de neiging hebben vast te houden aan hun eigen methode.

Administratieve belasting BVCM urenverantwoording

De administratieve belasting van het werkproces urenverantwoording geldt met name voor medewerkers met onregelmatigheid in het rooster. Medewerkers in de Noodhulp, medewerkers die negen uur per dag werken, of veel overwerken, moeten elke dag hun rooster aanpassen. De tijd per keer hoeft niet lang te zijn, maar de frequentie is hoog.

Responstijden korter dan 1 seconde

De focus van het onderzoek ligt op de responstijden langer dan 1 seconde. De responstijden langer dan 1 seconde dragen meer bij aan de absolute verwerkingstijden en zijn praktisch gezien beter te meten. Hinderlijke responstijden korter dan 1 seconde zijn echter wel vastgesteld. Ze treden op als met de pijl en muisklik, of met de Tab-toets, een nieuw invoerveld wordt geselecteerd. De cursor verschijnt pas een moment later in het veld. De vertraging treedt op bij BVH en bij BVO. Steekproefsgewijze meting leidt tot tijden tussen de 0,16 en 1,05 seconden. Vanaf 0,2 seconde is het fenomeen hinderlijk.

In het geval van BVH is de hinder beperkt, omdat het programma een reeks toetsaanslagen buffert. Nadat de cursor «geland» is, verschijnen ook de reeds getoetste letters.

In de onderzochte systemen had BVO geen buffer voor toetsaanslagen, waardoor na een snelle veldwisseling de eerste tekens in een veld ontbreken. De ontbrekende tekens moeten naderhand weer toegevoegd worden. Aangezien BVO veel velden heeft met korte teksten, hebben medewerkers hier vaak last van, met name de toetsenbordgebruikers die met Tab van veld wisselen en direct doortikken.

4.5.7 Samenvatting bevindingen gebruiksvriendelijkheid

Niet-gebruiksvriendelijke software kan leiden tot ongewenste belasting van de gebruiker, tot onnodige kosten en tot slechte kwaliteit van het werk. De gebruiksvriendelijkheid van de systemen BVH, BVO en BVCM is beoordeeld op basis van twaalf werkprocessen en dit leidde tot de volgende bevindingen.

BVH

De gebruiksvriendelijkheid van BVH wordt zowel door de medewerkers als de experts als matig gekwalificeerd. BVH sluit slecht aan bij de taken die ermee moeten worden verricht, hoofdzakelijk vanwege omslachtigheid en ondoorgrondelijkheid van het systeem.

Lange responstijden komen vaak voor. Sommige responsetijden zijn zeer lang. Medewerkers hebben daardoor sneller de neiging de taken op te geven of fouten te accepteren.

De administratieve belasting van de werkprocessen binnen BVH verschilt sterk per proces en varieert van circa tien minuten tot een uur. Enerzijds bepaalt de complexiteit van de taak de administratieve belasting, anderzijds is het evident dat de gebruiksonvriendelijkheid van BVH een

nadelige invloed heeft. De structuur van BVH dwingt de medewerker tot het frequent doorlopen van repeterende deelprocessen. Als onderdeel van BVH is de satelliet AVI (Aangifte Via Intranet) beoordeeld. AVI heeft een goede gebruiksvriendelijkheid voor de medewerkers en gunstige responstijden. Mede daardoor is de administratieve werklast van het invoeren van een diefstal van een fiets met AVI korter dan 10 minuten.

BVO

De gebruiksvriendelijkheid van BVO wordt, zowel door de medewerkers als de experts, als matig gekwalificeerd. BVO sluit slecht aan bij de kerntaken van het recherchewerk, te weten het koppelen en leggen van relaties en zoeken naar gegevens.

Responstijden langer dan 1 seconde komen vaak voor of duren zeer lang en zijn dus hinderlijk.

De administratieve belasting van de onderzochte BVO-processen varieert tussen minder dan zeven minuten en bijna een halfuur. Net als bij BVH heeft de gebruiksonvriendelijkheid van BVO een nadelige invloed op de administratieve belasting.

BVCM

De gebruiksvriendelijkheid van BVCM is goed als het gaat om urenverantwoording. Het programma levert weinig problemen op en de medewerkers zijn er tevreden over.

Responstijden langer dan 1 seconde leveren geen hinder op.

De administratieve belasting bij het doorvoeren van mutaties in de urenverantwoording is daardoor beperkt tot vijf à tien minuten.

Als het gaat om roosteren en het onderhouden van een rooster, is de gebruiksvriendelijkheid van BVCM matig. BVCM sluit onvoldoende aan op de planningstaken. De complexiteit van de taak stelt zeer hoge eisen aan de software, die BVCM slechts ten dele waarmaakt.

De relatieve responstijd tijdens het roosteren is niet buitensporig. Hoewel de planners het systeem niet snel vinden, zijn de lange responstijden tijdens het genereren van een rooster voorspelbaar en is de indruk dat zij deze als overkomelijk ervaren.

De onderzoeksresultaten geven onvoldoende gegevens voor een conclusie over de administratieve belasting van het roosteren.

BIJLAGE 1 METHODOLOGISCHE VERANTWOORDING

In deze bijlage geven we een beknopte beschrijving van de door ons toegepaste onderzoeksmethode. Voor een uitvoerige methodologische verantwoording verwijzen we naar onze website: www.rekenkamer.nl.

Instrumenten

In het kader van het onderzoek hebben we onder andere op basis van vergaderdocumenten en projectdossiers een reconstructie gemaakt van de besluitvorming over de ontwikkeling en invoering van de ICT-basisvoorzieningen. Voor het onderzoek naar IT-governance en ICT-systemen hebben wij voornamelijk documentatie bestudeerd over de ICT-organisatie van vstPN en project- en systeemdossiers. Verder hebben interviews plaatsgevonden met de directie en medewerkers van vstPN, medewerkers van de verzorgingsgebieden in het land en bij zeven politiekorpsen:

- Amsterdam-Amstelland;
- Brabant-Zuid-Oost;
- Haaglanden;
- IJsselland;
- KLPD;
- Rotterdam-Rijnmond;
- Utrecht.

Door de selectie van de korpsen op deze manier te maken, hebben we ervoor gezorgd dat per regionaal verzorgingsgebied van vstPN een korps in het onderzoek was betrokken.

De zes geselecteerde regiokorpsen zijn door ons ook betrokken in het onderzoek naar de gebruiksvriendelijkheid van de BVH, BVO en BVCM. Dit onderzoek hebben we laten uitvoeren door een extern onderzoeksbureau op het terrein van ergonomie.

Het onderzoek bestaat uit de afname van een vragenlijst (*Software Usability Scan*) en een meting van respons- en procestijden. De *Software Usability Scan* bestaat uit een lijst van 50 vragen en vraagt een oordeel over de presentatie en over de interactie tussen de gebruiker en de software. De scan is gebaseerd op de Europese norm op het gebied van gebruiksvriendelijkheid van software (NEN-ISO 9241:10–17).

In totaal zijn twaalf werkprocessen onderzocht in zes politieregio's. Op grond van de interviews en metingen zijn vaststellingen gedaan ten aanzien van de administratieve werklast van de agenten. De werkprocessen zijn zodanig gekozen dat de verschillende functionaliteiten van de drie basisvoorzieningen beoordeeld kunnen worden.

Normen

Voor het beoordelen van de besluitvorming hebben we ons gebaseerd op de basisnormnotitie voor beleidsonderzoek van oktober 2010. Ook hebben we normen gebruikt die bijvoorbeeld zijn gehanteerd in ons onderzoek naar Beleidsinformatie Betuweroute.⁵⁹ Het gaat daarbij om de volgende algemene normen voor besluitvorming:

- de beslisvarianten zijn uitgewerkt en onderbouwd;
- de kwaliteit van gebruikte informatie voor onderbouwing besluitvorming is gewaarborgd;
- het uiteindelijke besluit is conform de afgesproken procedure verlopen;

⁵⁹ Algemene Rekenkamer (2000).

- het uiteindelijk besluit is onderbouwd op basis van inzicht in voordelen, nadelen en risico's.

Uit eerder onderzoek naar de ICT bij de politie⁶⁰ hebben we normen voor dit onderzoek afgeleid. IT-governance omschrijven we als de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de top van de organisatie en de toezicht-houder(s) voor:

1. de interne sturing van de ICT-voorziening;
2. de interne beheersing van de ICT-voorziening;
3. de externe verantwoording over de ICT-voorziening;
4. het externe toezicht op de ICT-voorziening.

Bij ministeries hoort de aansturing van en het toezicht op de ICT-voorziening van rechtspersonen met een wettelijke taak tot de IT-governance. De politie behoort tot de rechtspersonen met een wettelijke taak, waarop het Ministerie van VenJ toezicht houdt.

We verwijzen naar ons rapport *Grip op informatievoorziening; IT-governance bij ministeries*⁶¹ uit 2006 voor een uitgebreid beschrijvingskader van IT-governance en daaraan te koppelen aandachtspunten.

Verder hebben we ook getoetst aan de uitgangspunten en kaders die de relevante actoren voor zichzelf hebben geformuleerd.

⁶⁰ Algemene Rekenkamer (2003).

⁶¹ Algemene Rekenkamer (2006).

BIJLAGE 2 CHRONOLOGISCH OVERZICHT RELEVANTE GEBEURTENISSEN

Gebeurtenis Context	Datum	Gebeurtenis Basisvoorzieningen
	1993–2004	
Invoeren Politiewet 1993, vorming van 25 regiokorpsen en het Korps Landelijke Politie Diensten (KLPD).	1993	
Regieraad ICT ingesteld met als doel realiseren van samenhangende, robuuste en toekomstvaste politieke informatiehuishouding.	22-11-1999	
Strategisch document Bestek 2001–2005 voor vernieuwing informatiehuishouding Nederlandse politie opgesteld, waarin innovatie via nieuw te ontwikkelen Suites werd voorgesteld.	16-02-2001	
Oprichten van Coöperatie Informatiehuishouding Politie (CIP, landelijke vraagorganisatie) en de ICT Service Coöperatie Politie, Justitie en Veiligheid (ISC, landelijke aanbodorganisatie).	14-02-2002	
Regieraad ICT stopt Politie Suite Opsporing 2 en vervangt het big bang-scenario door een stapsgewijze innovatie (Herijkt Bestek 2005–2008).	November 2004	
	2005	
	Begin 2005	Een extern bureau verricht haalbaarheidsonderzoek naar CMS (Capaciteit Management Systeem) en concludeert dat landelijke invoering van CMS alleen mogelijk is na forse technische en functionele modificatie van de software.
Commissie-Leemhuis-Stout presenteert rapport «Lokaal Verankerd, nationaal versterkt». Commissie beoordeelt onder meer besturing, organisatie en werking van het politiebestedel, met als casus ICT bij de politie.	30-06-2005	
	20-12-2005	RHC besluit tot invoering van CMS Basaal als een tussenstation op weg naar volwaardig en uniform capaciteitsmanagement.
	2006	
RHC keurt het strategisch document Wenkend Perspectief goed, waarin wordt gekozen voor het stapsgewijs standaardiseren van de informatiehuishouding op basis van bestaande systemen, te weten Xpol, RBS en CMS voor respectievelijk de basisvoorzieningen handhaving, opsporing en capaciteitsmanagement.	21-03-2006	
Een extern bureau wijst in een onderzoeksrapport op de sterk verouderde installaties in bepaalde verzorgingsgebieden, die niet robuust genoeg worden geacht voor uitrol van de basisvoorzieningen.	04-04-2006	
ISC presenteert <i>Faciliterend Perspectief</i> , een impactanalyse van Wenkend Perspectief aan Board ICT van de RHC, waarin gewezen wordt op risico's als invoering van decentrale varianten van de basisvoorzieningen en niet realistische doorlooptijd.	14-05-2006	

Gebeurtenis Context	Datum	Gebeurtenis Basisvoorzieningen
Kennisgeving van de instelling van vtsPN door publicatie instellingsbesluit in Staatscourant. De korpsbeheerders van de aangesloten korpsen vormen het bestuur van vtsPN.	01-07-2006	
Een extern bureau brengt het rapport <i>Het besturingsmodel Vts Politie Nederland</i> uit. Dit rapport moet de basis vormen voor de besturing van vtsPN, de samenwerking met de korpsen en projectsturing van de basisvoorzieningen.	September 2006	
	29-09-2006	Vanaf 2005 beschikt een aantal korpsen, waaronder het KLPD, over een SUMM-I.T.-licentie om te kunnen voorzien in het ontbreken van de productiefunctie van BVO. In een brief aan de verzorgingsgebieden en korpsen geeft vtsPN aan dat SUMM-I.T. voorlopig niet geïmplementeerd mag worden.
	13-11-2006	Stuurgroep CMS stemt in met PID CMS Basaal.
	02-12-2006	Het algemeen bestuur van vtsPN stemt in met ontwikkelbedrag van € 9,7 miljoen voor CMS Basaal.
	December 2006	Een extern bureau verricht een audit op PID CMS Basaal. Zij concludeert: kwaliteitseisen zijn niet expliciet gemaakt, verwachte ontwikkelkosten zijn niet onderbouwd, risicomanagement is onvoldoende en beheerslasten zijn onduidelijk.
	2007	
Het algemeen Bestuur van vtsPN keurt Wenkend Perspectief goed.	10-02-2007	
Hoofdlijnen ICT-programma 2007–2010; document moet uitwerking geven aan Wenkend Perspectief	10-02-2007	
ICT-projectportfolio 2007 geeft invulling aan het Hoofdlijnenprogramma.	02-03-2007	
	15-03-2007	Audit op PID BVH. Geadviseerd wordt om Business case BVH verder uit te werken, stelt vast dat goede stakeholderanalyse ontbreekt en is kritisch over het buiten het project plaatsen van de organisatiekundige aspecten.
Het algemeen bestuur van vtsPN accordeert het ICT-besturingsmodel voor samenwerking tussen korpsen en vtsPN en binnen vtsPN.	17-03-2007	
	20-03-2007	RHC keurt PID BVO en BVH goed en geeft de voorzitters van beide stuurgroepen daarmee mandaat voor uitvoering van de projecten.
	10-04-2007	Audit op PID BVO. Het PID geeft goede aanzetten, maar het opstellen ervan wordt bemoeilijkt door de vele stakeholders en de dynamiek waar Politie Nederland binnen opereert. Daarnaast zijn de business case alsmede taken en bevoegdheden niet duidelijk. Ook zijn het I- en O-deel van de implementatie onvoldoende uitgewerkt.
	12-04-2007	SUMM-I.T. zal onder «restrictief gedoogbeleid» vallen, aldus stuurgroep BVO.
Samenwerkingsafspraken 2008 tussen Ministeries van BZK en Justitie en de korpsbeheerders worden vastgelegd.	01-06-2007	

Gebeurtenis Context	Datum	Gebeurtenis Basisvoorzieningen
	Augustus 2007	Een extern bureau wijst in de landelijke stuurgroep BVH op problemen rond het testen en op zorgen over de implementatie van BVH in verzorgingsgebied Zuid.
Eerste voortgangsnotitie Samenwerkingsafspraken. Uitrol BVH is vertraagd, maar het traject als geheel ligt op schema. Een algemeen aandachtspunt is de operationele implementatie van de basisvoorzieningen.	06-11-2007	
Audit op hoofdlijnen ICT-programma 2007–2010. Geconcludeerd wordt onder andere dat de verantwoordelijkheidsverdeling onhelder is, dat het «O-deel» voor BVH en BVCM beter moet worden verankerd, dat korpsen en vtsPN aan de grenzen van hun absorptievermogen zitten, dat er onvoldoende zicht is op het totaal aan projecten en dat risico's niet adequaat worden gemonitord.	07-11-2007	
	November 2007	Uitrol BVH start bij het eerste korps, Limburg-Zuid.
	05-12-2007	Uitrol van BVH bij korps Limburg-Zuid wordt gestaakt wegens onderschatte complexiteit van BVH en onvoldoende testmogelijkheden van vtsPN.
	2008	
	Februari 2008	Herzien projectplan BVH met scopewijziging en aanzienlijke kostenstijging.
Tweede voortgangsrapportage Samenwerkingsafspraken. Gesteld wordt dat in het algemeen de uitvoering van de afspraken voortvarend ter hand is genomen. Voor BVH wordt een vertraging in de planning gemeld vanwege technische problemen; «De belangrijkste technische fouten zijn inmiddels opgelost».	18-03-2008	
	24-03-2008	Audit op PID BVCM fase 3. Geconcludeerd wordt onder andere dat <i>Quality Assurance</i> beperkt is ingevuld, risicomanagement onvoldoende is uitgewerkt en de totale kosten voor korpsen niet bekend zijn.
	24-04-2008	Stuurgroep CMS accordeert definitieve versie PID BVCM Fase 3 na bespreking auditrapport.
	09-06-2008	Eerste korps (Limburg-Zuid) gaat over op BVH. De aanvankelijke uitrol stond gepland in december 2007.
	25-06-2008	SIG-rapport over kwaliteit van de software van BVH wordt vastgesteld; «Het systeem (BVH) als geheel is van zeer lage kwaliteit en slecht onderhoudbaar. De belangrijkste zwakte is de algehele architectuur met verouderde technologie in het centrum en hoge diversiteit in satellietonderdelen en koppelingen».
	10-09-2008	Uitkomsten SIG-rapport op de agenda in landelijke stuurgroep BVH.
Derde voortgangsrapportage Samenwerkingsafspraken. Volgens de bijgestelde planning zal de implementatie van de basisvoorzieningen in alle korpsen worden afgerond. Bij alle drie de basisvoorzieningen wordt aangetekend; «Risico is dat het systeem niet daadwerkelijk wordt gebruikt door de korpsen. Hier moet door de korpsbeheerders op gestuurd worden».	17-09-2008	

Gebeurtenis Context	Datum	Gebeurtenis Basisvoorzieningen
	10-11-2008	Bij de 26 politiekorpsen is BVO ingevoerd.
IOOV publiceert Rapport Samenwerkingsafspraken politie 2008. IOOV constateert dat de implementatie van de ICT-systemen over het algemeen volgens planning in de korpsen zijn uitgerold. Als belangrijk knelpunt wordt het gebruik van de systemen genoemd, wat samenhangt met de acceptatie van nieuwe werkwijzen door de medewerkers bij de korpsen.	15-11-2008	
	20-11-2008	Stuurgroep Opsporing besluit tot instellen project «verbeteren gebruik BVO».
	26-11-2008	Opdrachtformulering gestegen projectkosten BVH en BVCM in dagelijks bestuur van vtsPN.
	26-11-2008	Korpsbeheerder Limburg-Zuid brengt SIG-rapport ter sprake in dagelijks bestuur Kbb.
	03-12-2008	Stuurgroep BVH behandelt het SIG-rapport en geeft aan dat vtsPN het Kbb hierover dient te informeren. Dit is nadien niet meer gebeurd; het rapport is niet geagendeerd of toegezonden aan het Kbb.
	03-12-2008	Eerste rapportage kwaliteitsborging BVH. Oorzaak van vertraging in de oplevering van BVH-versies is dat vtsPN te veel tijd kwijt is aan het oplossen van bestaande probleemdossiers en verwerken van grote hoeveelheid wijzigingsverzoeken.
	31-12-2008	9 in plaats van 13 korpsen zijn overgegaan op BVH.
	<hr/>	
2009		
<hr/>		
Aantreden nieuw dagelijks bestuur Kbb en vtsPN.	Januari 2009	
	14-01-2009	Tweede rapportage kwaliteitsborging BVH.
	16-04-2009	Externe Projectaudit BVH en BVCM. Geconcludeerd wordt dat BVH aanvankelijk niet, maar na 2007 wel goed werd beheerst en dat BVCM voldoende wordt beheerst maar bij implementatie te maken krijgt met grote externe afhankelijkheden zoals BVH en meewerking korpsen. Voor beide projecten zijn de kosten gestegen ten opzichte van de oorspronkelijke begroting.
	20-05-2009	Eindrapportage basisvoorziening opsporing BVO.
Aanstelling nieuwe algemeen directeur a.i. van vtsPN.	01-07-2009	
Publicatie ICT-jaarplan 2010.	19-07-2009	
Vaststelling ICT-strategie 2009–2014 door algemeen bestuur van vtsPN.	11-09-2009	
	November 2009	«Om te begrijpen moet je goed luisteren», Advies werkgroep gebruik basisvoorzieningen, bevat aanbevelingen ter verbetering van verwachtingenmanagement en enkele <i>quick wins</i> in de basisvoorzieningen.
Aanpassing Directiestatuut van vtsPN. Uitbreiding directie van twee naar drie directieleden.	06-11-2009	
	08-12-2009	Bij de 26 politiekorpsen is BVH ingevoerd.
<hr/>		
2010		
<hr/>		

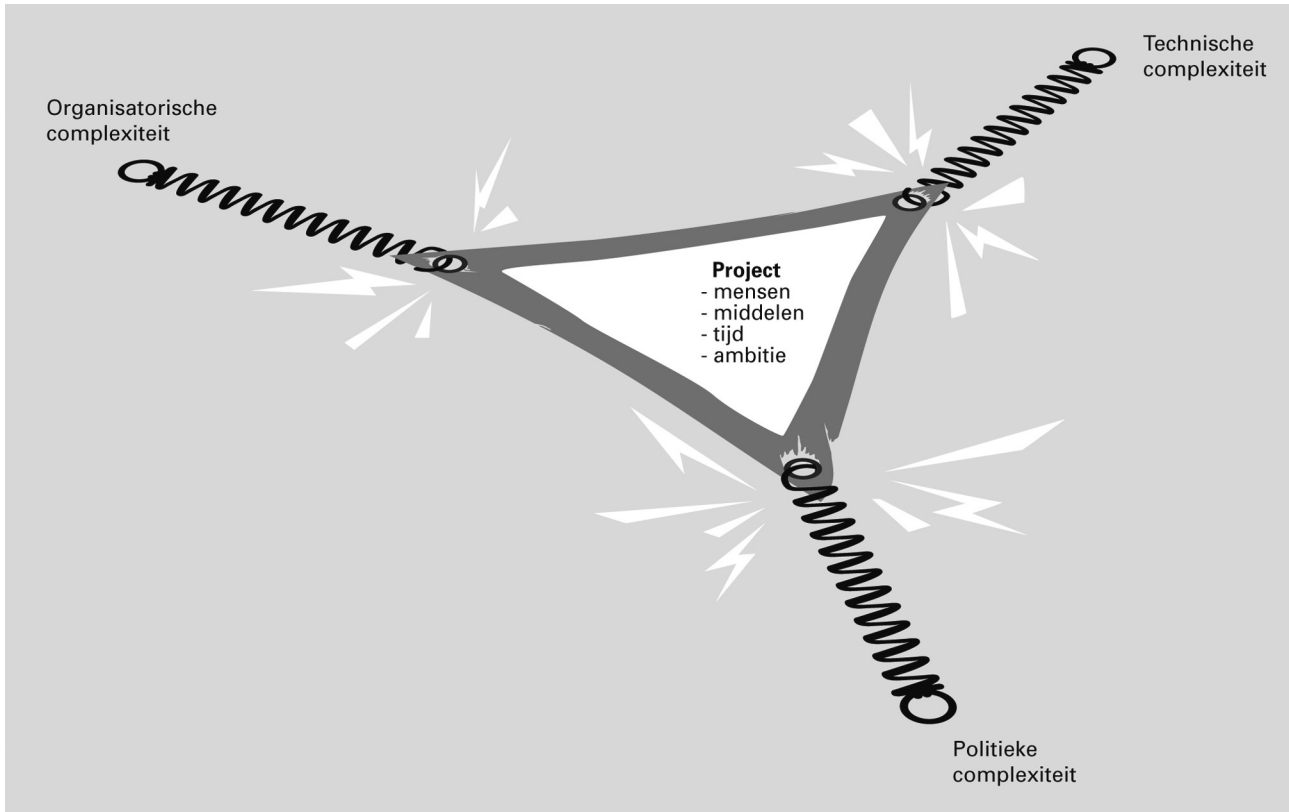
Gebeurtenis Context	Datum	Gebeurtenis Basisvoorzieningen
ICT-crisis in verzorgingsgebied Noordoost.	Januari 2010	
	22-01-2010	Zwartboek BVH van de Politievakorganisatie ACP waarin klachten over de BVH, «die voor onrust blijft zorgen op de werkvloer» zijn gebundeld.
	22-03-2010	Presentatie van «haalbaarheidsonderzoek» SUMM-I.T. in stuurgroep Opsporing; SUMM-I.T. zou BVO gedeeltelijk kunnen vervangen. De stuurgroep gaat akkoord met opstelling van een PID voor SUMM-I.T.
	13-04-2010	Decharge en terugblik project BVH in RKC.
	17-05-2010	
HEC-rapport; Onderzoek naar de uitval van de politiesystemen in Noordoost Nederland; «Bij herinstallatie van citrixservers is een cruciale hotfix over het hoofd gezien. Dit was de druppel die de emmer vol ernstige technische en serviceproblemen in verzorgingsgebied NON, deed overlopen».	Juni 2010	Onderzoek IOOV Samenwerkingsafspraken politie 2008, Stand van zaken 2010. IOOV concludeert dat er grote risico's zijn genomen bij implementatie van de basisvoorzieningen, dat de ICT-governancestructuur niet op orde is en dat het gemeenschappelijk functioneren van de Nederlandse politie wat dit betreft niet is verbeterd.
RKC en Kbb stemmen in met aanstelling landelijke CIO per 1 oktober 2010.	07 en 17-09-2010	
	12-10-2010	Decharge project BVCM in RKC.
	08-11-2010	Brief van de staatssecretaris van VenJ aan Tweede Kamer, waarbij onder meer het SIG-rapport uit 2008 is meege-stuurd.
Minister VenJ zegt Tweede Kamer tijdens wetgevingsoverleg toe AR te verzoeken onderzoek te doen naar ICT bij politie.	15-11-2010	
Het Kbb stemt in met de richting van de informatiestrategie Nederlandse Politie 2010–2015.	19-11-2010	
Minister van VenJ informeert Tweede Kamer per brief over zijn voorstel voor een nationale politie organisatie. In de brief bespreekt hij de uitwerking van de afspraken in het Regeerakkoord om tot een nationale politie te komen.	14-12-2010	
	2011	
Minister van Ven J presenteert het aanvalsplan bureaucratie voor de politie.	Januari 2011	
Het Kbb besluit de ICT-strategie 2011–2015 niet vast te stellen en toe te werken naar een alternatief.	04-02-2011	
HEC rapport Onderzoek Verzorgingsgebieden van vtsPN. Het totale beeld is dat er begin 2010 voor de zes Verzorgingsgebieden (dus exclusief Verzorgingsgebied Land) een theoretisch te repareren achterstand was die minimaal tussen de € 30 en € 50 miljoen ligt, maar ook aanzienlijk hoger kan liggen.	04-03-2011	

Gebeurtenis Context	Datum	Gebeurtenis Basisvoorzieningen
HEC Rapport Uitwerking ICT-strategie Politie 2011 – 2013, waarin een «tweesporenbeleid» uiteen wordt gezet. Spoor 1 behelst oplevering van een vernieuwde ICT-organisatie, spoor 2 behelst de migratie of beëindiging van de huidige ICT-voorzieningen.	07-03-2011	
HEC Rapport Infra en architectuur bij vtsPN; HEC concludeert dat de processen architectuur en infrastructuur in een impasse verkeren.	28-02-2011	
Het Kbb stemt in met voorstel voor een plan van aanpak voor de te nemen acties op ICT gebied voor de komende drie jaar.	25-03-2011	
Publicatie door de minister van VenJ van het Uitvoeringsprogramma Vorming Nationale Politie.	31-03-2011	

BIJLAGE 3 OVERZICHT COMPLEXITEITEN ICT-PROJECTEN

In ons rapport *Lessen uit ICT-projecten* (deel A) is het spanningsveld rond ICT-projecten geïllustreerd door drie verschillende «complexiteiten» te onderscheiden (Algemene Rekenkamer, 2007). Het gaat om de politieke, organisatorische en technische complexiteit, die spanning veroorzaken voor de ICT(-projecten).

Spanningsveld tussen organisatorische, politieke en technische complexiteit van ICT-projecten



Aan de hand van dit model hebben we het spanningsveld rond de basisvoorzieningen van de politie in kaart gebracht op basis van de bevindingen van ons onderzoek.

We zien dan per complexiteit de volgende belangrijke factoren die bijdragen aan de spanning op de ICT-projecten van de basisvoorzieningen.

Politieke complexiteit

- druk vanuit Tweede Kamer en ministeries (onder meer de samenwerkingsafspraken);
- regionale autonomie.

Organisatorische complexiteit

- ingewikkelde organisatie en krachtenveld;
- procesharmonisatie en administratieve belasting;
- verwachtingspatroon, draagvlak en betrekken van de werkvloer;
- verantwoording en toezicht.

Technische complexiteit

- technische beperkingen van systemen die ten grondslag liggen aan de basisvoorzieningen;
- inrichting van en installatie van applicaties bij de verzorgingsgebieden (erfenis uit het verleden en onderling verschillend).

Het is van belang de factoren die bijdragen aan de complexiteit in de omgeving van de ICT aan te pakken. Deel 1 van ons rapport bevat daarom aanbevelingen die mede gericht zijn op het reduceren van de complexiteit die door de genoemde factoren wordt veroorzaakt (zie het overzicht van conclusies en aanbevelingen).

ICT

Voor de aansturing en aanpak van ICT-projecten zien wij op basis van ons onderzoek ook een aantal uitdagingen die veroorzaakt worden door of verband houden met de volgende factoren:

- strategie en architectuur plus de handhaving daarvan;
- toekomstvastheid van de keuze voor in de kern verouderde systemen;
- volwassenheidsniveau IT-governance aspecten;
- ambitieniveau voor verbeteringen binnen drie jaar;
- gebruiksvriendelijkheid basisvoorzieningen matig;
- beperkte financiële middelen (taakstellingen).

Ook voor deze uitdagingen hebben wij aanbevelingen opgenomen in deel 1 van ons rapport.

BIJLAGE 4 REGIONALE INDELING POLITIE

Indeling vóór 1993:
Rijkspolitie en 148 korpsen
gemeentepolitie



Korpsen gemeente- en rijkspolitie

Indeling vanaf 1993:
KLPD en 25 regionale politiekorpsen



Regionale politiekorpsen

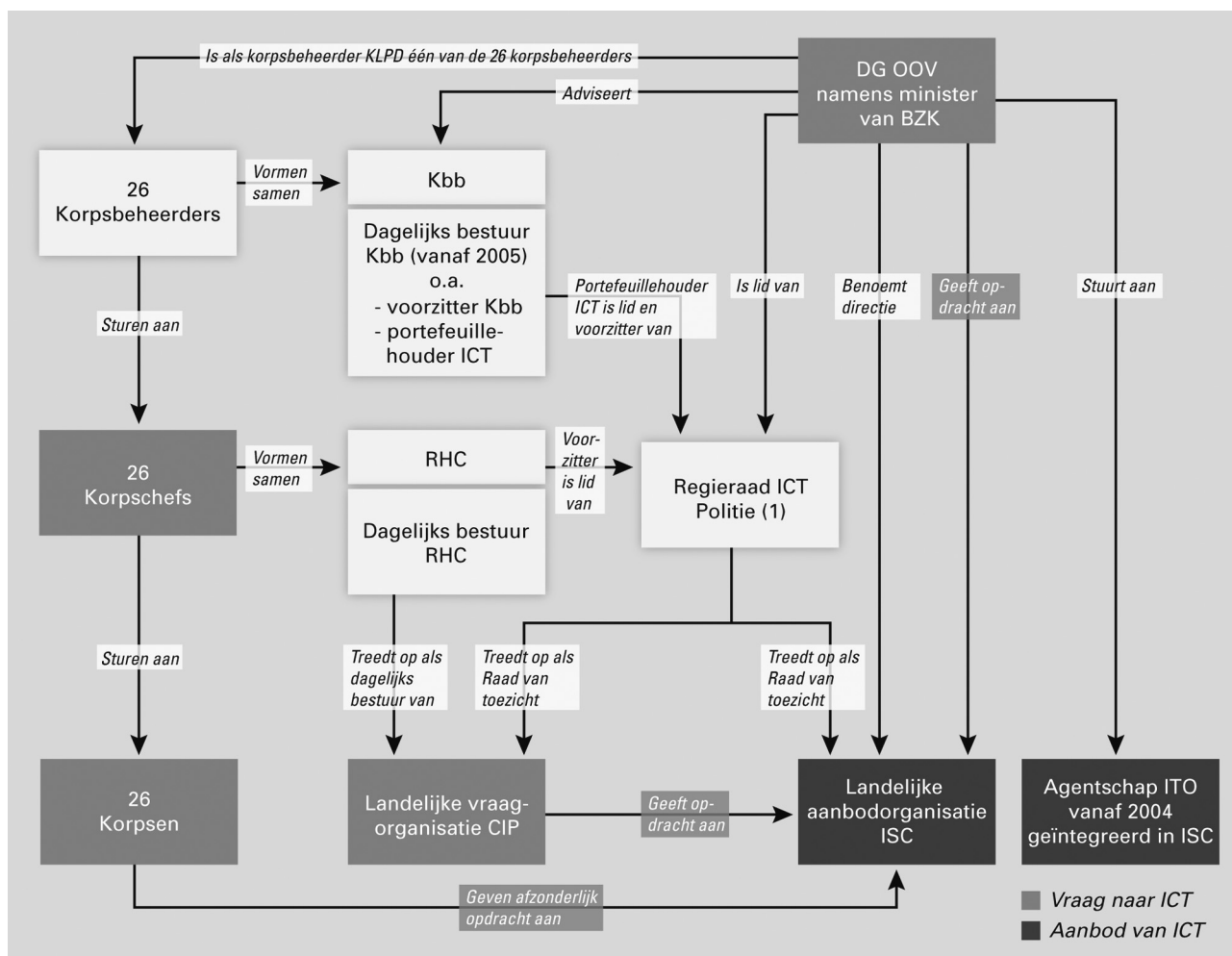
Beoogde indeling vanaf 2012:
Nationale politie met 10 regionale
eenheden en één of meer
landelijke eenheden



Regionale eenheden

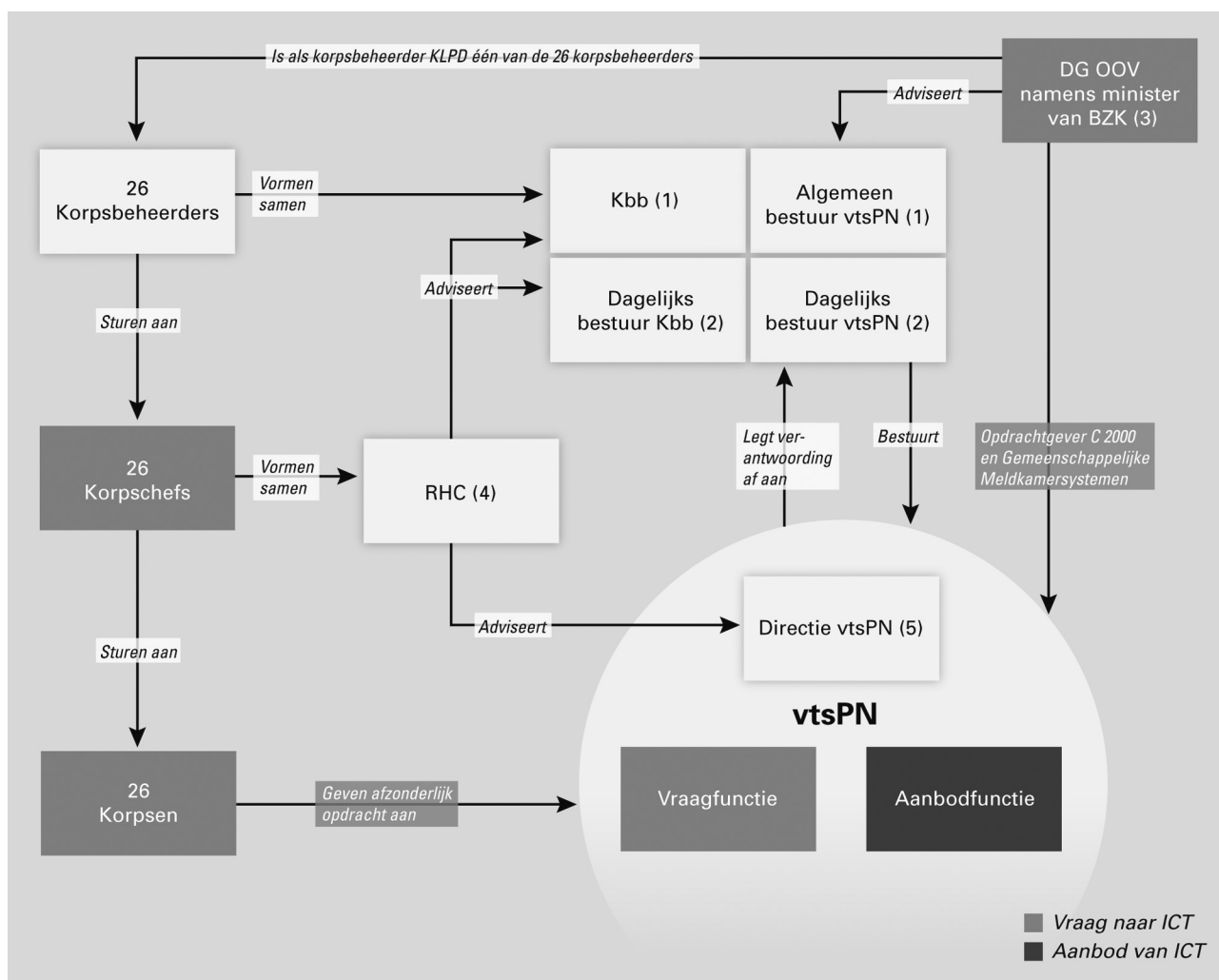
Bron: Ministeries van BZK en Justitie (1989) en Ministerie van VenJ (2010).

BIJLAGE 5 ORGANISATIE EN AANSTURING ICT POLITIE 2002 – MEDIO 2006



1) De Regieraad ICT Politie had tot medio 2005 een externe voorzitter, vanaf medio 2005 neemt de portefeuillehouder ICT van het dagelijks bestuur van het Kbb het voorzitterschap op zich. Tot 2005 zijn twee korpsbeheerders lid van de Regieraad ICT Politie, vanaf 2005 de portefeuillehouder ICT van het dagelijks bestuur van het Kbb. Overige leden zijn onder andere de voorzitter van de RHC en de DG OOV namens de minister van BZK.

**BIJLAGE 6 ORGANISATIE EN AANSTURING ICT POLITIE MEDIO
2006 – 2010**



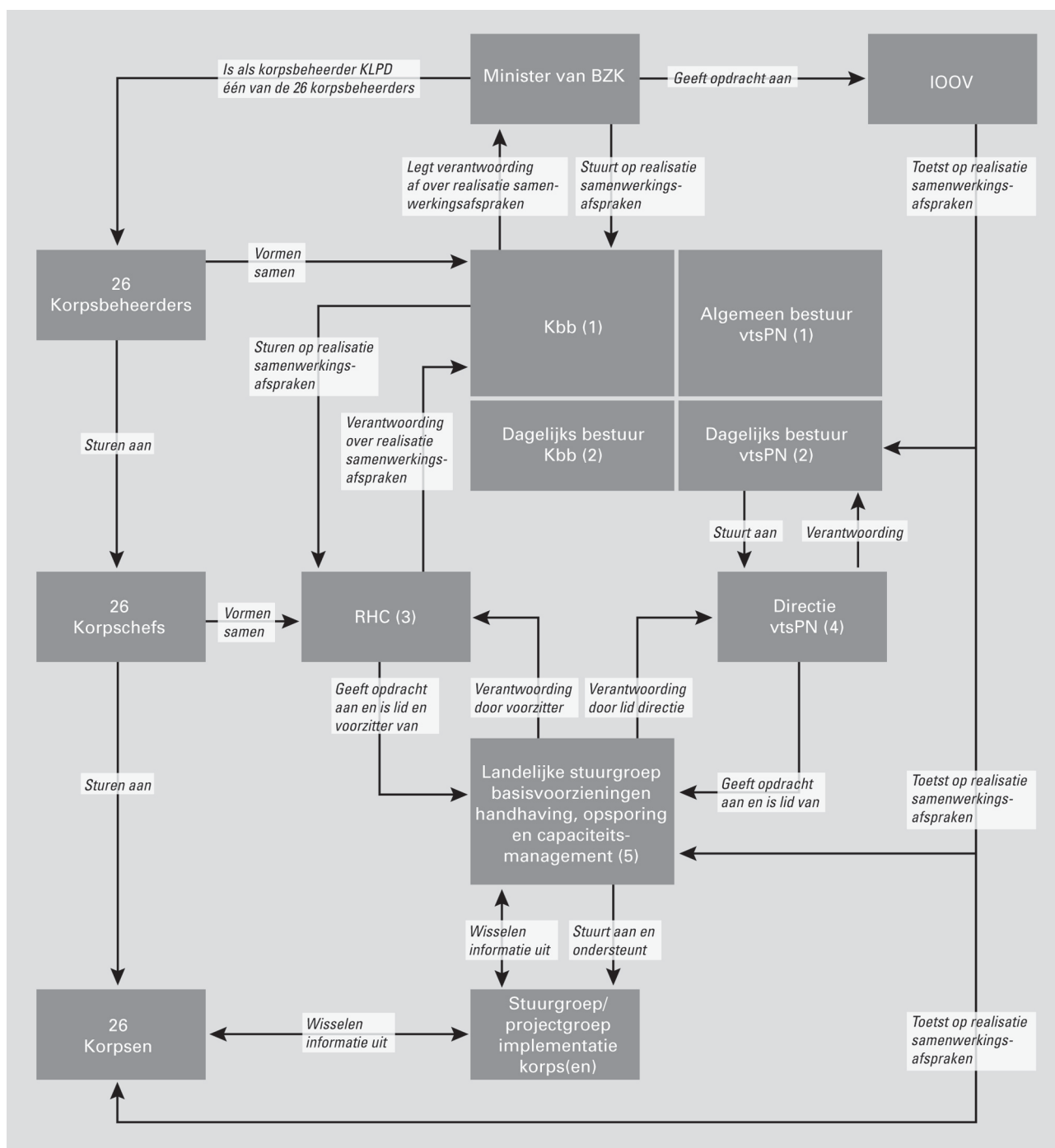
- 1) Eind 2009 is het algemeen bestuur vtsPN samengevoegd met het Kbb.
- 2) Tot 2009 bestaat het dagelijks bestuur van het Kbb en het dagelijks bestuur vtsPN onder andere uit een voorzitter (tevens voorzitter van het Kbb) en een portefeuillehouder ICT. Vanaf 2009 worden beide dagelijkse besturen samengevoegd en wordt de ICT-portefeuille ondergebracht bij twee korpsbeheerders: de één richt zich daarbij op de bedrijfsvoering van vtsPN en de ander zich op het meer technische ICT-deel.
- 3) Vanaf eind 2010 gaat de ministeriële verantwoordelijkheid voor de politie van de minister van BZK over naar de minister van VenJ. Vanaf dat moment treedt de DG Veiligheid namens de minister van VenJ op binnen de organisatiestructuur ICT bij de politie.
- 4) RHC wordt vanaf 2008 RKC.
- 5) De directie van vtsPN bestaat tot 2010 uit twee leden (algemeen directeur en een plaatsvervangend algemeen directeur) en vanaf 2010 uit drie leden (algemeen directeur, directeur dienstverlening en een directeur bedrijfsvoering).

BIJLAGE 7 REGIONALE VERZORGINGSGBIEDEN vtsPN



Bron: vtsPN.

BIJLAGE 8 BESTURINGSMODEL BASISVOORZIENINGEN



- 1) Kbb en het algemeen bestuur vtsPN bestaan uit 26 korpsbeheerders. Eind 2009 is het algemeen bestuur vtsPN samengevoegd met het Kbb.
- 2) Tot 2009 bestaat het dagelijks bestuur van het Kbb en van vtsPN onder andere uit een voorzitter (tevens voorzitter van het Kbb) en een portefeuillehouder ICT. Vanaf eind 2009 worden beide dagelijkse besturen samengevoegd (zie 1) en wordt de ICT-portefeuille ondergebracht bij twee korpsbeheerders: de één richt zich daarbij op de bedrijfsvoering van vtsPN en de ander zich op het meer technische ICT-deel.
- 3) RHC wordt vanaf 2008 RKC.
- 4) De directie van vtsPN bestaat tot 2010 uit twee leden (algemeen directeur en een plaatsvervangend algemeen directeur) en vanaf 2010 uit drie leden (algemeen directeur, directeur dienstverlening en een directeur bedrijfsvoering).
- 5) De landelijke stuurgroepen basisvoorzieningen handhaving, opsporing en capaciteitsmanagement bestaan onder andere uit een voorzitter (korpschef), een lid van de directie vtsPN en vertegenwoordigers van de korpsen.

GEBRUIKTE AFKORTINGEN

ATW	Arbeidstijdenwet
AVI	Aangifte via Intranet
BBNP	Basis Beveiligingsniveau Nederlandse Politie
BlueView	Systeem voor bovenregionale informatie-uitwisseling
BPS	Bedrijfsprocessensysteem
BSN	Burger Service Nummer
BVCM	Basisvoorziening Capaciteitsmanagement
BVH	Basisvoorziening Handhaving
BVI	Basisvoorziening Informatie
BVO	Basisvoorziening Opsporing
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
C&C	Concentratie en Consolidatie
C&R	Criminaliteit en Rechtshandhaving
CAB	<i>Change Advisory Board</i>
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CIE	Criminele Inlichtingen Eenheid
CIO	<i>Chief Information Officer</i>
CIP	Coöperatie Informatiemanagement Politie
CJIB	Centraal Justitieel Incasso Bureau
CMMI	<i>Capability Maturity Model Integration</i>
CMS	Capaciteits Management Systeem
DAP	Dossier Afspraken en Procedures
DGV	Directoraat-generaal Veiligheid
ELA	Exploitatie Landelijke Applicaties
Fte	Full Time Equivalent
GIDS	Geïntegreerde Interactieve Databank voor Strategische bedrijfsinformatie
GMS	Geïntegreerd Meldkamer Systeem
GMTP	Generiek Master Testprotocol
HEC	Het Expertisecentrum
HKS	Herkenningssysteem
I	Informatie en ICT
IAD	Interne auditdienst
IBF	Informatiebeveiligingsfunctionaris
ICT	Informatie- en Communicatie Technologie
ICTRA	ICT Regie en Enterprise Architectuur
ID	Identificerend attribuut
IGP	Informatie Gestuurde Politie
IOOV	Inspectie Openbare Orde en Veiligheid
ISC	ICT-Service Coöperatie Politie, Justitie en Veiligheid
ISO	<i>International Organization for Standardization</i>
IT	Informatietechnologie
ITIL	Information Technology Infrastructure Library
ITO	Informatie en Communicatie Technologie Organisatie
IV&T	Informatievoorziening en Technologie
Kbb	Korpsbeheerdersberaad
KLPD	Korps Landelijke Politie Diensten
KPI	Kritische Prestatie Indicators
LPDC	Landelijke Producten en Diensten Catalogus
MCA	Multi-Criteria Analyse
MDT	Mobiele Data Terminal
NEN	Nederlandse Norm
NPI	Nederlands Politie Instituut
O	Organisatie
ODS	<i>Operational Data Store</i>
OM	Openbaar Ministerie
O&B	Ontwikkeling en Beheer
PDA	<i>Personal Digital Assistant</i>
PDC	Politie Diensten Centrum

PID	Projectinitiatiedocument
PRINCE2	<i>Projects IN Controlled Environments</i>
PSO	Politiesuite Opsporing
P&V	Politie en Veiligheidsregio's
QA	<i>Quality Assurance</i>
RBS	Recherche Basissysteem
RC	Rekencentrum
RDW	Rijksdienst voor het Wegverkeer
RFC	<i>Request for Change</i>
RHC	Raad van Hoofdcommissarissen
RKC	Raad van Korpschefs
RIP	Regeling Informatiebeveiliging Politie
RVA	Roostervoorstelautomaat
Rwt	Rechtspersonen met een wettelijke taak
SIG	<i>Software Improvement Group</i>
SLA	<i>Service Level Agreement</i>
SNO	Serviceniveauovereenkomst
SNR	Serviceniveaurapportages
SRS	<i>Service Requirement Specifications</i>
TAP	Test-, Acceptatie- en Productieomgeving
TPM	<i>Third Party Mededeling</i>
Trueblue	Intern kwaliteitssysteem
V&I	Veiligheid en Integriteit
VenJ	Veiligheid en Justitie
VG	Verzorgingsgebied
vtPN	Voorziening tot samenwerking Politie Nederland
WBP	Wet Bescherming Persoonsgegevens
WP	Werkproces
WPG	Wet Politiegegevens
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Veiligheid en Justitie
Xpol	Bedrijfsprocessensysteem Politie

LITERATUUR

Publicaties

Algemene Rekenkamer (2000). *Beleidsinformatie Betuweroute*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 27 195, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2003). *ICT bij de Politie*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 350, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2006). *Grip op informatievoorziening: IT-governance bij ministeries*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 505, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2008). *Review methodiek IOOV voor onderzoek naar zeven samenwerkingsafspraken bij de politie*. 31 oktober 2008. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Algemene Rekenkamer (2010). *Brief van de Algemene Rekenkamer over honorering verzoekonderzoek ICT-systemen van de Politie*. Kenmerk 10008532 R. 23 november 2010.

Algemene Rekenkamer (2011). *Open standaarden en opensourcesoftware bij de rijksoverheid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 679, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Bickford, P. (1997). *Interface Design: The art of developing easy-to-use software*. Chestnut Hill, MA: Academic Press.

Gateway review Informatie- en ICT strategie (2011), versie 1.0, 31 januari 2011.

Het Expertise Centrum (2008). *Scan technische implementatie ICT-Basisvoorzieningen Politie voor IOOV*. Project 1411, versie 1.0, 20 oktober 2008.

Het Expertise Centrum (2010). *Onderzoek naar de uitval van politiesystemen in Noordoost Nederland*. Projectcode: 1859, versie 0.9a, 17 mei 2010.

Het Expertise Centrum (2011). *Infra en Architectuur bij vtsPN* Eindrapport versie 2.0. 28 februari 2011.

Het Expertise Centrum (2011a). *Onderzoek verzorgingsgebieden van vtsPN, 1^e tussenrapportage*, 4 maart 2011.

Het Expertise Centrum (2011b). *Uitwerking ICT-Strategie Politie 2011–2013* Eindrapport versie 1.0, 7 maart 2011.

Johnson, J. 2010. *GUI Bloopers – Don'ts en Do's for software developers and web designers*. San Francisco, CA: Morgan Kaufmann Publishers.

Ministerie van Algemene Zaken (2007). *Samen werken, Samen Leven*. 14 juni 2007, Den Haag: Koninklijke de Swart.

Ministerie van BZK (2005). *Wijziging Politiewet 1993*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 628, nr. 16.

Ministerie van BZK (2005a). *Brief van de minister van BZK inzake de Regieraad ICT politie*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 29 628, nr. 28. Den Haag: Sdu.

Ministerie van BZK (2006). *Brief van de minister van BZK inzake de oprichting van vtsPN*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 29 628, nr. 31. Den Haag: Sdu.

Ministeries van BZK en Justitie (1989). *Beleidsplan politie 1989*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1988–1989, 20 811, nr. 13.

Ministeries van BZK en Justitie (2007). *Samenwerkingsafspraken 2008*. 1 juni 2007. Den Haag.

Ministerie van BZK, uitgevoerd door IOOV (2008). *Samenwerkingsafspraken politie 2008*. ISBN: 978-90-5414-198-3, mei 2010, Den Haag: Grafisch Buro van Erkelens.

Ministerie van BZK, uitgevoerd door IOOV (2010). *Onderzoek Samenwerkingsafspraken politie 2008; stand van zaken 2010*. ISBN: 978-90-5414-166-2, november 2008, Den Haag: Grafisch Buro van Erkelens.

Ministerie van VenJ (2010). *Brief van de minister van VenJ inzake regeerakkoord Vrijheid en verantwoordelijkheid: Politie*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 29 628, nr. 231. Den Haag: Sdu.

Ministerie van VenJ (2011). *Brief van de minister van VenJ; aanbieding rapporten HEC*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 29 628, nr. 240. 29 maart 2011. Den Haag: Sdu.

Ministerie van VenJ (2011a). *Uitvoeringsprogramma vorming nationale politie*. 31 maart 2011. Den Haag: Ministerie van VenJ.

Nederlands Normalisatie Instituut (1998). *NEN-ISO 9241 deel 11 t/m 17*, april 1998, Delft.

Nielsen, J. 1993. *Usability Engineering*. San Diego, CA: Academic Press.

Projectgroep Visie op de politiefunctie (2006). *Wenkend Perspectief; Strategische visie op politieel informatiemanagement & technologie 2006–2010*. Driebergen, 12 april 2006.

Raad van Korpschefs (2010). *Informatiestrategie Politie 2010–2015, versie 1.3*, 30 september 2010.

Regieraad ICT Politie (2001). *Bestek 2001–2005 voor vernieuwing van de informatiehuishouding van de Nederlandse politie*. 16 februari 2001, Driebergen.

Software Improvement Group (2008). *Software Risk Assessment Rapport t.b.v. vts Politie Nederland*, 25 juni 2008.

Stuurgroep Evaluatie Politieorganisatie (2005). *Lokaal verankerd, nationaal versterkt*. Juni 2005, Utrecht.

Tweede Kamer (2007). *Verslag algemeen overleg over het landelijk kader Nederlandse politie*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 29 628, nr. 34. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2007a). *Verslag van een wetgevingsoverleg over het onderdeel politie van de begroting van BZK voor 2008*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 200 VII, nr. 42. Den Haag: Sdu.

VtsPN (2011). *Jaarverslag 2010*. versie 1.0, 2 maart 2011. vtsPN.

Werkgroep gebruik basisvoorzieningen (2009). *Om te begrijpen moet je goed luisteren*. November 2009.

Wet- en regelgeving

Politiewet 1993. Wet van 9 december 1993 tot vaststelling van een nieuwe Politiewet.

Voorstel van wet voor de vaststelling van een nieuwe Politiewet. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 30 880, nr. 2.

Wet van 28 april 2005 tot wijziging van de Politiewet 1993 in verband met het stellen van regels voor het treffen van samenwerkingsvoorzieningen op initiatief van korpsbeheerders en voor de informatie- en communicatievoorzieningen van de politie; Staatsblad 2005, 242.

Wet van 26 april 2007 tot wijziging van de Politiewet 1993 in verband met het versterken van de bevoegdheden op rijksniveau ten aanzien van de politie, alsmede de opheffing van de Raad voor het Korps landelijke politiediensten; Staatsblad 2007, 180.

Staatscourant (2006). *Instellingsbesluit Voorziening tot samenwerking Politie Nederland* nr. 129. 6 juli 2006.

Aangeboden aan de Voorzitter van
de Tweede Kamer der Staten-Generaal door
de Algemene Rekenkamer

Onderzoeksteam

Dhr. drs. J.G.L. Benner RE RA (projectleider)
Dhr. drs. E.C. Jongsma (projectleider)
Dhr. ing. F.H. Band MIM
Dhr. F. van den Braber RE (extern)
Mw. drs. M. Brandenburg
Dhr. dr. ir. A.J. van Dijk EMITA RE (extern)
Dhr. J.C.R. van Heijst MBA EMITA CISA (extern)
Dhr. mr. drs. L.G. Krijnen
Dhr. drs. J.L.A. Kruizinga
Dhr. drs. J.W. Veneman (extern)
Dhr. dr. G.J.D. de Vries

Voorlichting en tekstbegeleiding

Afdeling Communicatie

Postbus 20015
2500 EA Den Haag
telefoon (070) 342 44 00
fax (070) 342 41 30
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

Uitgave

Sdu Uitgevers

Zetwerk en begeleiding

Sdu Uitgevers
afdeling Traffic
e-mail traffic@sdu.nl

Drukwerk

DeltaHage Grafische Dienstverlening

Omslag

Corps Ontwerpers, Den Haag

Fotografie

Flip Franssen / Hollandse Hoogte

Graphics

Schwandt Infographics

Bestelling

Sdu Klantenservice
telefoon (070) 378 98 80
fax (070) 378 97 83
e-mail sdu@sdu.nl
internet www.sdu.nl
of via de boekhandel

ISBN 978 90 12 57240 8

NUR 823



9 789012 572408