

Samenwerkingsafspraken Politie 2008

Normenkader Basisvoorziening Handhaving (BVH)

Inleiding

In de samenwerkingsafspraken politie 2008 is de volgende afspraak gemaakt tussen de ministers van BZK en van Justitie en de korpsen:

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

(Bron: Samenwerkingsafspraken politie 2008 (1 juni 2007))

Het onderzoek naar de implementatie van de basisvoorzieningen richt zich op de volgende vragen:

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

Bij implementatie wordt onderscheid gemaakt tussen:

- technische implementatie
- organisatorische implementatie
- het vaststellen of met het betreffende systeem wordt gewerkt

Hieronder wordt uitgelegd welk normenkader wordt gebruikt voor technische implementatie (paragraaf 1), welk normenkader om vast te stellen of het systeem is geïmplementeerd en of er mee wordt gewerkt (paragraaf 2) en welk normenkader wordt gehanteerd bij het formuleren van de prognose of eind 2008/2009 het systeem zal zijn geïmplementeerd (dit gebeurt in technische zin door HEC en in organisatorische zin tijdens de korpsbezoeken) (paragraaf 3). In paragraaf 4 is de lijst met gesprekspunten voor het korpsbezoek opgenomen. Paragraaf 5 bevat het format voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen naar aanleiding van het korpsbezoek.

1. Normenkader voor de technische implementatie van de basisvoorzieningen

Met dit normenkader geeft de Inspectie het antwoord op de vraag of de basisvoorzieningen in technische zin zijn geïmplementeerd. Om te beschikken over voldoende specialistische kennis om vast te stellen of de automatiseringssystemen van de vier te toetsen basisvoorzieningen in technische zin zijn geïmplementeerd, heeft de Inspectie Het Expertise Centrum (HEC) betrokken. Dit bureau zal bij de rekencentra van de verzorgingsgebieden (VG's) onderzoek doen naar de technische implementatie, naar de mogelijkheden tot gebruik van de korpsen van het systeem en naar het feitelijke gebruik van de systemen door de korpsen, zoals waarneembaar in de rekencentra of uit audits.

De opdracht aan HEC luidt: "Onderzoek en beoordeel in onafhankelijkheid de mate waarin de vier ICT-Basisvoorzieningen van de Nederlandse politie technisch geïmplementeerd en functioneel beschikbaar zijn bij de zeven ICT-verzorgingsgebieden en daarmee via de nodige technische verbindingen met de korpsen daar ook functioneel gebruikt kunnen worden. Let daarbij tevens op 'evidence' voor daadwerkelijk gebruik."

Afgaand op de implementatiekalender (van de landelijke implementatieprojecten) zullen ten tijde van het onderzoek (augustus/september 2008) de volgende BV's zijn geïmplementeerd:

Blue View in alle 26 korpsen

BVO in 25 korpsen

BVH in twee korpsen

BVCM in twee korpsen

HEC formuleert de volgende specifieke technische indicatoren voor beschikbaarheid en feitelijk gebruik van een basisvoorziening: technische implementatie bij een VG op één of meer servers

1. (Internet) link (knop/icoon) op beheerder-/gebruikers scherm;
2. testverslagen, acceptatieverklaringen;
3. lopende opleidingen; aantallen/overzichten deelname;
4. verslagen gebruikersgroepen;
5. vragen aan helpdesk (overzichten calls), uitstaande technische issues;
6. technische stabiliteit van systemen (ivm. systeembelasting);
7. belasting voor systeemgebruik;
8. functionele issues voor releases, releasemanagement;
9. oude systemen niet meer in gebruik:
 - BVH: Nieuwe registraties worden vanaf het moment van invoering in een korps uitsluitend in de BVH gemaakt;
 - BVO: Nieuwe onderzoeken worden vanaf het moment van invoering in een korps uitsluitend in de BVO opgevoerd;
 - BVCM: Het PID bevat geen afspraken over het buiten gebruik stellen van het huidige systeem.
 - BlueView: Uitsluitend de actuele versie van BlueView wordt in een korps gebruikt;
10. lopende dataconversies (BVO, BVH);
11. schema's/matrices voor toegangsautorisatie, mutatiegraad daarvan;
12. Active Directory entries
13. logging en statistieken: frequenties van inloggen, beheeracties, systeembelasting,
14. foutmeldingen.

De indicatoren zijn op basis van het PID (en onderliggende documenten) en de expertise van het HEC gekozen. Deze indicatoren zijn de gebruikelijke criteria voor het beoordelen of een applicatie is geïmplementeerd en wordt gebruikt. Het HEC onderzoekt op kwalitatieve wijze of de indicatoren

voldoende aanwezig zijn om te kunnen oordelen of de applicatie 'wel' of 'niet' is geïmplementeerd. Het HEC oordeelt niet over de kwaliteit van de geïmplementeerde applicatie ('goed' of 'slecht') door het meten van indicatoren. Eventuele kwantitatieve gegevens worden alleen gebruikt om te kunnen oordelen of de applicatie 'wel' of 'niet' is geïmplementeerd en wordt gebruikt. De indicatoren vragen aan helpdesk (6), functionele issues (9) en foutmeldingen (15) hebben alleen betrekking op het bestaan daarvan. Vragen, fouten en wensen zijn een aanwijzing dat de applicatie wordt gebruikt. De indicatoren technische stabiliteit (7) en belasting (8) hebben betrekking op het hebben van inzicht in de stabiliteit en de piekbelasting van de applicatie. Schommelingen van de stabiliteit en belasting zijn ook een aanwijzing dat de applicatie is geïmplementeerd en wordt gebruikt.

De informatie wordt verzameld bij de vtsPN, namelijk bij de landelijk projectmanagers voor de implementatie van de BV's, bij de functioneel en applicatiebeheerders voor wat betreft het functioneel en applicatiebeheer en bij de VG's voor zover het technisch beheer en het gebruik betreft.

Bij het merendeel van de technische indicatoren zal HEC in eerste instantie vaststellen óf de indicator aantoonbaar aanwezig is. Bovendien zal onderzoek worden gedaan naar het realiteitsgehalte. Bijvoorbeeld: bij de indicator "vragen aan helpdesk" zal worden gekeken of de aard en het aantal van de vragen "normaal" is gezien de fase waarin het geïmplementeerde systeem zich bevindt. De specialistische deskundigheid van HEC is bij deze beoordeling een cruciale factor. In principe zijn alle vijftien indicatoren signalen dat er sprake is van implementatie in technische zin; als er sprake is van technische implementatie mag worden verwacht dat alle vijftien indicatoren aanwezig zijn. Daarom zouden alle indicatoren op "ja" moeten staan. Mocht een van de indicatoren toch op "nee, niet aanwezig" staan, dan zal HEC nader onderzoek verrichten en zal het rekencentrum uit moeten kunnen leggen waarom de indicator op "nee" staat en er desondanks toch sprake is van technische implementatie van het betreffende systeem.

De norm voor technische implementatie is derhalve: alle indicatoren staan op "ja"; uitzonderingen daarop zijn alleen beargumenteerd/onderbouwd mogelijk.

Met dit normenkader zal de Inspectie antwoord geven op de vraag of de basisvoorzieningen in technische zin zijn geïmplementeerd.

2. Normenkader implementatie basisvoorzieningen, die afgaand op de implementatiekalender reeds zijn geïmplementeerd

Met dit normenkader zal de Inspectie vaststellen of de betreffende basisvoorziening is geïmplementeerd en zo ja in hoeverre er wordt gewerkt met de basisvoorziening.

De Inspectie OOV krijgt tijdens het onderzoek naar de samenwerkingsafspraken te maken met twee mogelijkheden waar het de implementatie van de basisvoorzieningen betreft:

1. volgens de implementatiekalender is het desbetreffende systeem ten tijde van het korpsbezoek in het betreffende korps geïmplementeerd
2. volgens de implementatiekalender zal het desbetreffende systeem in het desbetreffende korps ultimo 2008 dan wel ultimo 2009 zijn geïmplementeerd; ten tijde van het korpsbezoek is de implementatie dan mogelijk nog niet afgerond.

Dit normenkader heeft betrekking op de eerste situatie: het systeem is volgens de implementatiekalender in het korps geïmplementeerd.

In deze gevallen wordt in opdracht van de Inspectie een onderzoek door HEC uitgevoerd naar de mate waarin de basisvoorziening is geïmplementeerd. Daartoe worden tijdens het onderzoek door HEC diverse relevante gegevens verzameld. Per korps en per basisvoorziening zal worden gerapporteerd over de gebruikersstatistieken.

De norm die wordt gehanteerd voor de basisvoorzieningen is:

- uit gebruikersstatistieken blijkt dat er in de desbetreffende periode in het betreffende korps x-maal is geraadpleegd en gemuteerd in de systemen, waarbij x-maal een plausibel aantal is.

Het plausibele aantal raadplegingen en mutaties verschilt per basisvoorziening en per korps (o.a. de grootte van het korps en het moment van invoering van de nieuwe voorziening). Vandaar dat voor deze norm in dit stadium geen generieke waarde kan worden geformuleerd. Het onderzoek dat door HEC wordt uitgevoerd zal inzicht geven in deze waarden en normering. Op basis daarvan wordt door de Inspectie een afgewogen oordeel gegeven.

Daarnaast wordt, ondersteunend aan het onderzoek van HEC, door middel van praktijktoetsen, uit te voeren door medewerkers van het korps, vastgesteld of het systeem in de praktijk wordt gebruikt in de diverse werkprocessen waar het systeem ondersteunend in is. Het gebruik van een basisvoorziening wordt mede aangetoond door raadplegingen en mutaties in zo'n systeem met behulp van praktijktoetsen waar te nemen.

Deze praktijktoetsen worden afgenomen door medewerkers van de Inspectie OOV.

In de korpsen waar het desbetreffende systeem al is geïmplementeerd, zullen ook (retrospectieve) gesprekken plaatsvinden over de organisatorische aspecten van de implementatie, zoals die bij de korpsen plaatsvinden waar de implementatie nog niet heeft plaatsgevonden. Het belangrijkste doel daarvan is door het terugkijken beter zicht krijgen op mogelijke risico's en succesfactoren.

Met dit normenkader wil de Inspectie vaststellen of de betreffende basisvoorziening is geïmplementeerd en of er daadwerkelijk wordt gewerkt met de basisvoorziening.

3. Normenkader voor het bepalen van de stand van zaken met betrekking tot de implementatie van de basisvoorzieningen die op het moment van het korpsbezoek nog niet zijn geïmplementeerd

Met dit normenkader zal de Inspectie vaststellen of er aan voldoende (vooral organisatorische) voorwaarden is voldaan om de verwachting uit te kunnen spreken dat eind 2008/2009 de desbetreffende basisvoorziening in het korps zal zijn geïmplementeerd.

De Inspectie OOV krijgt tijdens het onderzoek naar de samenwerkingsafspraken te maken met twee mogelijkheden waar het de implementatie van de basisvoorzieningen betreft:

1. volgens de implementatiekalender is het desbetreffende systeem ten tijde van het korpsbezoek in het desbetreffende korps geïmplementeerd
2. volgens de implementatiekalender zal het desbetreffende systeem in het desbetreffende korps ultimo 2008 dan wel ultimo 2009 zijn geïmplementeerd; ten tijde van het korpsbezoek is de implementatie nog niet afgerond.

Dit normenkader heeft betrekking op situatie 2: het desbetreffende systeem is nog niet in het betreffende korps geïmplementeerd. De Inspectie zal in deze gevallen een antwoord moeten geven op de vraag of het reëel is te verwachten dat de korpsen eind 2008 dan wel eind 2009 (afhankelijk van de implementatiekalender) gereed zijn met de implementatie van de betreffende systemen. Anders dan in situatie 1. kan niet feitelijk worden vastgesteld of het systeem is geïmplementeerd in het korps; het gaat hier immers niet om het vaststellen van een feitelijke situatie, maar om het maken van een professionele inschatting of een korps een bepaald systeem voor een gegeven tijdstip heeft geïmplementeerd. Uiteraard zijn er wel "feiten" vast te stellen in het korps (er is een korps-PID (project initiatiedocument), er is een projectgroep, de planning voor de opleidingen is vastgesteld door de korpsleiding, medewerkers zijn "uitgeroosterd" voor het volgen van de opleiding, de autorisaties zijn toegekend, etc), maar deze feiten zijn indicatoren voor het al dan niet goed op weg zijn met de implementatie.

Globaal gesproken kunnen korpsen die nog niet klaar zijn met de implementatie in een van drie fases zijn:

- a. ze zijn nog niet gestart;
- b. ze bevinden zich in een voorbereidingsfase;
- c. ze zijn feitelijk met de implementatie bezig.

In fase a. zal de Inspectie nog weinig concreets aantreffen. Er zal wellicht een projectgroep zijn, die een opdracht heeft, misschien is er een korps-PID aanwezig en een globale planning van de te nemen stappen en waarschijnlijk participeert het korps in overleggen op verzorgingsgebiedniveau (VG) en landelijk niveau.

In fase b. zijn bepaalde zaken meer uitgewerkt en wordt al meer geanticipeerd op de feitelijke implementatiefase: de medewerkers weten in welke periode ze worden opgeleid, concrete communicatie (korpsblad) over de nieuwe systemen vindt plaats, de kerndocenten zijn opgeleid, er is gezorgd voor een oefen- en een testomgeving, etc. In deze fase worden de inspanningen van het korps om (op tijd) te implementeren concreet zichtbaar.

Fase c. zal een veelheid van hectiek en activiteit laten zien: medewerkers worden of zijn recent opgeleid, technische implementatieteams verrichten werkzaamheden in het korps/het rekencentrum, een helpdesk voor vragen kort na de implementatie is georganiseerd, er is nagedacht over de afbouw

van het implementatieproject en de overgang naar de staande organisatie. In deze fase is zowel van de voorbereidingen als van de feitelijke implementatieactiviteiten veel zichtbaar.

Basis voor de indicatoren: logisch model en PID

De Inspectie heeft voor BVO, BVCM en BVH elk een logisch model ontwikkeld, waarin de meest relevante factoren zijn opgenomen, die (in positieve of negatieve zin) van invloed zijn op een tijdige implementatie van het systeem in een korps. Deze logische modellen bevatten veel factoren. Ook het PID (projectinitiatie document) van de BV's bevat een scala aan toetspunten voor succesvolle implementatie. Het logisch model en de PID, aangevuld met meer algemene inzichten, vormen de bron van de hieronder aangegeven indicatoren, die de Inspectie van belang acht voor een succesvolle implementatie.

Door de grote hoeveelheid factoren, die op deze wijze is aangeduid als relevant, is niet op voorhand aan te geven welke zwaarte moet worden toegekend aan welke variabele. Bijvoorbeeld: een korps dat pas over veertien maanden gepland staat voor implementatie van BVH zal mogelijk in augustus 2008 nog niet veel kunnen laten zien als de Inspectie het korps bezoekt. Het feit dat nog maar weinig zichtbaar is betekent dan niet dat de Inspectie alleen daarom tot een negatief oordeel moet komen. Andersom: een korps dat binnen drie maanden volgens de planning zal overgaan op het nieuwe systeem, zal juist veel kunnen laten zien; evenwel, als de Inspectie, na onderzoek tot de conclusie komt dat de uitvoering van het project tot op heden moeizaam is verlopen en dat er ook risico's zijn voor de komende maanden kan de Inspectie tot de conclusie komen dat niet redelijkerwijs mag worden verwacht dat eind 2008 het systeem geïmplementeerd zal zijn. Zoals eerder gesteld is het essentieel dat de Inspectie helder aangeeft op basis van welke feiten en welke overwegingen zij tot een uitspraak, conclusie of oordeel is gekomen. Er is dus sprake van het wegen van de verschillende factoren per korps, van geval tot geval, en wel achteraf. De conclusie en het oordeel van de Inspectie na weging, moeten daarom navolgbaar en transparant te zijn.

De mate waarin "tot op heden" de planning is gevolgd is voor de Inspectie een van de meest zwaarwegende indicatoren voor het beoordelen of het in de rede ligt dat de implementatie uiteindelijk op tijd kan worden gerealiseerd.

Per basisvoorziening wordt hieronder aangegeven welke indicatoren van belang zijn voor een tijdige implementatie. Die indicatoren gaan grotendeels over zaken waarvan mag worden verwacht dat ze aanwezig/geregeld zijn.

In principe mag dus worden verwacht dat alle indicatoren aanwezig zijn. Daarom zouden alle indicatoren in principe op "ja" moeten staan. Mocht één van de indicatoren toch op "nee, niet aanwezig/geregeld" staan, dan zal het korps expliciet uit moeten kunnen leggen en nader kunnen onderbouwen waarom de indicator op "nee" staat en er desondanks toch sprake is van goede voortgang met implementatie van het betreffende systeem.

De norm voor implementatie is derhalve: alle indicatoren staan op "ja"; uitzonderingen daarop zijn alleen beargumenteerd/onderbouwd mogelijk.

Daarnaast weegt de Inspectie "omstandigheden" mee: een korps dat als eerste BPS-korps over moet naar BVH loopt een groter risico dan een korps dat al van tien andere BPS-korpsen heeft kunnen leren, het eerste korps in een VG is risicovoller dan het laatste, bij een groot korps heeft de implementatie meer voeten in aarde dan in een klein korps (kan overigens een voor-, maar ook een nadeel zijn), etc.

4. Indicatoren, gesprekspunten en vragen voor SWAP-interview met projectleider BVH en functioneel beheerder in de korpsen

Indicatoren voor de stand van zaken met betrekking tot de implementatie van de basisvoorziening handhaving

1. betrokkenheid korpsleiding
2. plaats in de implementatiekalender
3. projectorganisatie
4. planning (en realisatie) tot op heden (evt. aanpassingen, vertragingen, knelpunten)
5. verdeling taken op korpsniveau, VG-niveau, landelijk niveau
6. samenloop implementatie van verschillende basisvoorzieningen
7. BPS-korps/X-POL-korps/genesys-korps
8. leereffecten van korpsen waar implementatie al is afgerond
9. planning en organisatie opleidingen (kerndocenten, locaties, voorziene aanpassingen roosters, etc)
10. is testomgeving en oefenomgeving gereed
11. hoe is (functioneel, technisch en applicatie-) beheer geregeld?
12. autorisaties toegekend?
13. maatregelen informatiebeveiliging genomen?
14. hoe is communicatie omtrent de implementatie aangepakt?
15. beleggen bevoegdheden en verantwoordelijkheden
16. procesharmonisatie
17. aanwezigheid SLA's met rekencentrum
18. planning en uitvoering (interne en externe) audits voor, tijdens en na implementatie
19. zicht op overgang van projectorganisatie naar staande organisatie

Zoals gezegd, korpsen kunnen in verschillende stadia van (voorbereiding op) implementatie zijn. Daarom zullen niet altijd alle indicatoren al "ingevuld" zijn. Afhankelijk van de fase van voorbereiding kan dit al dan niet een risico zijn en zal steeds per korps een beoordeling plaatsvinden op basis van alle relevante feiten en omstandigheden.

Om een beeld te schetsen van datgene wat naar verwachting in enige vorm mag worden aangetroffen in een korps dat in een bepaalde fase van de implementatie is, kan onderstaand schema dienen.

Geplande implementatie over nul tot zes maanden	Geplande implementatie over zes tot negen maanden	Geplande implementatie later dan na negen maanden
2+3+4+5+9+10+11+12+14+15+18+19	2+3+4+5+9+14+15	2+3+4+5+9

De verwachting is dat bovengenoemde factoren zullen zijn ingevuld in de verschillende fases. Indien dit niet het geval is, is uitleg noodzakelijk. Ook kan het zijn dat er wordt "gecompenseerd": als bijvoorbeeld de korpschef aantoonbaar zeer betrokken is bij het reilen en zeilen van de implementatie is dat een sterk signaal voor de Inspectie dat de planning uiteindelijk gehaald zal gaan worden.

Met dit normenkader zal de Inspectie vaststellen of er aan voldoende (vooral organisatorische) voorwaarden is voldaan om de verwachting uit te kunnen spreken dat eind 2008/2009 de betreffende basisvoorziening in het korps zal zijn geïmplementeerd.