

Vergaderjaar 2013–2014

29 628

Politie

Nr. 428

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 december 2013

Met deze brief bied ik u de resultaten aan van het onderzoek door de Inspectie Veiligheid en Justitie (VenJ) naar de betrouwbaarheid van een aantal brongegevens van politie¹. De Inspectie heeft onderzocht in hoeverre de geselecteerde brongegevens van de politie betrouwbaar zijn en wat de oorzaken zijn van matige of onvoldoende betrouwbaarheid voor enkele onderzochte brongegevens van politie. Het oordeel van de Inspectie is gebaseerd op de mate waarin de volledigheid en juistheid van registraties en de uniformiteit bij de aggregatie is geborgd door voorzieningen en maatregelen op het gebied van techniek, procedures en gedrag. Er is geen onderzoek gedaan naar de mate waarin de betreffende risico's doorwerken in de feitelijke cijfers. Dit betekent dat het oordeel van de Inspectie niet is gebaseerd op de omvang van (al dan niet) correct vastgelegde brongegevens.

Conclusies en aanbevelingen onderzoek

De Inspectie VenJ concludeert op basis van haar onderzoek dat de betrouwbaarheid van een aantal brongegevens van politie voldoende is², maar ook dat de betrouwbaarheid van enkele andere brongegevens matig of onvoldoende is. De oorzaken hebben, zo geeft de Inspectie aan, betrekking op zowel technische kenmerken van computersystemen als op procedures en het gedrag van politiemensen zelf. Naar aanleiding van de conclusies doet de Inspectie een vijftal algemene aanbevelingen:

1. Zorg voor landelijke uniformiteit in definities, wijze van registreren, registratiesystemen en telmethoden ten aanzien van de politiegegevens.
2. Sluit registratiesystemen van ketenpartners aan op de systemen van de politie.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

² Het betreft het aantal afgehandelde verdachten HALT, aangiften misdrijven, doorverwijzingen jeugdzorg, prio 1 en prio 2 meldingen (met inzet), verkeersbekeuringen, uitgevoerde identiteitsonderzoeken.

3. Zorg voor voldoende parate kennis bij gebruikers over de correcte wijze van registreren.
4. Blijf investeren in de ontwikkeling van gebruiksvriendelijker registratiesystemen.
5. Zorg dat gemaakte afspraken worden nageleefd.

Daarnaast heeft de Inspectie VenJ twaalf specifieke aanbevelingen geformuleerd. Voor een overzicht verwijst ik u naar (de samenvatting van) het onderzoeksrapport.

Reactie

Het onderzoek is in november 2012, dus nog ten tijde van het regionale politiebestedel, uitgevoerd. De conclusies hebben daarmee betrekking op de situatie van de voormalige 26 korpsen die systemen en registratiemethoden verschillend ingericht hadden. De door de Inspectie vastgestelde matige of onvoldoende betrouwbaarheid van enkele brongegevens is in belangrijke mate terug te voeren op deze verschillen.

De aanbevelingen van het Inspectierapport omarm ik volledig. Sterker nog, het vraagstuk dat in het onderzoek centraal staat, het belang van betrouwbare cijfers voor het functioneren van politie, is voor mij mede de reden geweest om in 2011 het Aanvalsprogramma Informatievoorziening Politie (AVP) te starten en per 1 januari van dit jaar de nationale politie in te voeren.

Sindsdien zijn door de politie reeds belangrijke stappen gezet. Met het AVP en de nieuwe organisatie-inrichting van de nationale politie wordt één landelijke uniforme informatiehuishouding ingericht. Door het AVP zijn belangrijke resultaten behaald inzake de continuïteit en de verbetering van de bestaande informatievoorziening, zoals ook blijkt uit de voortgangsbrief die ik recent aan uw Kamer zond³.

Binnen de nationale politie is de verantwoordelijkheid voor de informatiefunctie eenduidig en centraal belegd bij de Chief Information Officer (CIO). De monitoring van en sturing op de kwaliteit van cijfers worden de komende jaren op verschillende manieren in de politieorganisatie geborgd⁴. Er wordt toegewerkt naar landelijk uniforme definities, registratie, aggregatie en sturing op zowel systemen, procedures als registratiegedrag van medewerkers.

Tegelijkertijd merk ik op dat er nog uitdagingen liggen. Het doorvoeren van de gewenste maatregelen om te komen tot uniformering en vernieuwing van systemen en processen is, zeker gegeven de huidige transitiefase van de nationale politie, een meerjarig verandertraject. Ik ben daarin realistisch.

Hierna ga ik in op een aantal constatering van de Inspectie en koppel ik deze aan de verschillende verbetermaatregelen die reeds door de politie zijn ingezet of die nog genomen gaan worden. Hoewel de brongegevens die als voldoende betrouwbaar beoordeeld zijn in deze reactie verder niet aan bod komen, vind ik dit een belangrijke constatering, omdat ook deze politiecijfers van belang zijn voor de sturing.

³ Brief van de Minister van Veiligheid en Justitie d.d. 28 oktober 2013, Kamerstuk 29 628, nr. 416.

⁴ Hiervoor worden de landelijke Gegevensautoriteit, Korpscontrol en afdelingen Business Intelligence en Kwaliteit in de eenheden ingericht.

De Inspectie stelt vast dat systemen soms niet voldoende gebruiksvriendelijk of flexibel zijn of dat koppelingen nog niet zijn aangebracht tussen systemen. In sommige gevallen is dit de oorzaak voor verschillen in de registratie en optelling van cijfers.

Het verbeteren, uniformeren, koppelen van systemen (in het korps en met ketenpartners) en het genereren van landelijke informatie uit bronsystemen maken deel uit van het AVP. Als het gaat om de Basisvoorziening Handhaving (BVH) wordt de gebruiksvriendelijkheid en bruikbaarheid van dit systeem van de politie door middel van nieuwe «releases» verder verbeterd. Omdat naast techniek en procedures ook het registratiegedrag van de medewerkers van belang is, maken werkwijze en opleiding steeds deel uit van de implementatie in de politieorganisatie. Ook met de vervanging van GIDS door de Basisvoorziening Informatie (BVI) als systeem voor het landelijk bundelen en ontsluiten van informatie wordt een belangrijke verbetering doorgevoerd in de automatische en uniforme aggregatie van brongegevens naar landelijk niveau.

Verbetering strafrechtketen – invoering BOSZ⁵

De Inspectie constateert dat verbetering mogelijk is in de landelijke telling van de afdoening van verdachten in zaken (OM sepot en overdracht van verdachten aan het OM).

De afdoening van zaken en de registratie van informatie hierover in de strafrechtketen heeft mijn volledige aandacht en kan alleen in samenwerking met alle ketenpartners. Om deze reden ben ik in 2012 het traject Versterking Prestaties Strafrechtketen (VPS) gestart dat zich richt op een structurele en op de toekomstgerichte versterking van de strafrechtketen. Het sluitend maken van definities en de registratie van informatie over de totale keten van aangifte, behandeling van de zaak en overdracht aan en vervolging van verdachten door het OM maken hier deel van uit.

Met de ontwikkeling en implementatie van een nieuw en gebruiksvriendelijk systeem «Betere Opsporing door Sturing op Zaken» (BOSZ) zijn op dit terrein verbeteringen doorgevoerd. Recent heb ik u in het kader van VPS geïnformeerd dat het BOSZ-systeem, dat inzicht geeft in het aantal en de soorten onderhanden zaken, inclusief genomen beslissingen, bij de politie is geïmplementeerd⁶. In de eerste helft van 2014 is dat ook het geval bij het OM.

Met de komst van BOSZ is de status van een aangifte en zaak op ieder moment inzichtelijk. BOSZ is gekoppeld aan de BVI. Hiermee is de betrouwbaarheid van de methode om te komen tot landelijke cijfers verzekerd.

Vanaf 2014 registreert het OM in BOSZ van alle door de politie ingezonden strafzaken de wijze van afdoening (waaronder het sepot). Zo ontstaat een sluitende koppeling tussen verdachten/ zaken van politie en verdachten/ parketnummers van het OM. Daaraan gekoppeld is het sepotbeleid van het OM geüniformeerd en aangescherpt.

Met het opstellen van een landelijke set van definities en werkinstructies voor het gebruik van BOSZ wordt tevens geïnvesteerd op een juiste toepassing van het systeem (het gedragsaspect). Het gebruik van BOSZ

⁵ Brongegevens a (aantal afgehandelde verdachten via overdracht aan het OM), c (aantal afgehandelde verdachten via OM-sepot) en d (totaal aantal afgehandelde verdachten).

⁶ Brief van de Minister van Veiligheid en Justitie d.d. 14 november 2013, Kamerstuk 29 628, nr. 423.

wordt door de politie periodiek geaudit om de gebruiksvriendelijkheid en juiste registratie te borgen. De eerste audit is in het najaar 2013 gestart.

Administratieve afhandeling van aangiften⁷

Positief is dat uit het rapport blijkt dat de betrouwbaarheid van de registratie van het totale aangiften van misdrijven voldoende is. De Inspectie constateert dat het administratief afronden van een aangifte in de BVH als niet-gebruiksvriendelijk werd ervaren. Met name als er een verdachte aan een zaak is gekoppeld die later geen verdachte blijkt te zijn is het corrigeren van deze registratie tijdrovend. Dit kan leiden tot verschillen in de registratie die niet wenselijk zijn.

Met BOSZ zullen landelijk de criteria worden vastgesteld waaronder een zaak wordt geregistreerd als opgelost wanneer aan een zaak verdachten zijn verbonden. Daarnaast wordt in de ontwikkeling van systemen en toets op hun gebruiksvriendelijkheid nagegaan hoe correcties en administratieve afhechting van zaken op een eenvoudige manier kunnen worden geregistreerd zonder verlies van gegevens.

Codering van aangiften⁸

De Inspectie constateert verder dat het coderen van aangiften via het toekennen van een «maatschappelijke klasse» verbeterd kan worden. De maatschappelijke klasse is een cluster van vergelijkbare incidenten/misdrijven uit het Wetboek van strafrecht en de straffeiten die voor zaken in deze klasse relevant zijn. Het betreft niet de registratie van informatie over de verdachte zelf, de gepleegde feiten of het verzamelde bewijs. Het administratief coderen van aangiften biedt houvast tijdens het behandelingsproces van een zaak en maakt het mogelijk om soorten zaken voor analyse en beleidsvorming te clusteren. Het is aldus geen code waarmee feitelijke opsporingshandelingen worden goedgekeurd, gestart of stopgezet. Dat blijft een professionele afweging van politie met het OM op basis van alle informatie die over een zaak bekend is.

De Inspectie geeft aan dat het administratief coderen van een aangifte een proces is dat menselijke inschatting vraagt op basis van soms nog beperkte informatie op het moment van aangifte. Het komt voor dat tijdens het proces van onderzoek blijkt dat een andere maatschappelijke klasse van toepassing is op de aangifte dan zich initieel liet aanzien. De Inspectie constateert dat het later wijzigen van de klasse in de BVH leidt tot neveneffecten, zoals tijdverlies en verlies van informatie, met als gevolg dat medewerkers de wijziging niet doorvoeren.

Ik zal nagaan in welke gevallen administratief hercoderen van de aangifte tijdens het proces bijdraagt aan het onderzoek en op welke wijze dit hercoderen verantwoord kan worden uitgevoerd zonder verlies van informatie. Indien nodig en mogelijk wordt dit betrokken bij de doorontwikkeling van de BVH.

Ik constateer dat ook aandacht, sturing en ervaring helpt om de codering in eerste aanleg te verbeteren. Aangezien High Impact-delicten in alle korpsen hoog geprioriteerd zijn, constateert de Inspectie dat er meer aandacht is voor de aanpak en registratie hiervan. Dit maakt aannemelijk dat het aandeel van onbetrouwbare registraties bij deze delicten lager is dan bij andere.

⁷ Brongegeven f (aantal opgeloste aangiften van misdrijven).

⁸ Brongegeven g (aantal aangiften van misdrijven per categorie).

Overigens zet ik, samen met de politie, sterk in op het verbeteren van het aangifteproces. Dat doe ik langs twee sporen: het verhogen van de kwaliteit van de intake en het verhogen van de kwaliteit van de afhandeling van de aangifte.⁹

Op dit moment wordt door het WODC onderzoek gedaan naar de uitstroom van zaken in het kader van het programma VPS. Dit onderzoek zal meer zicht geven op de zaakstromen in het werkproces vanaf het moment van aangifte tot afronding van de aangifte in de praktijk. Dit is relevant in de context van het inspectieonderzoek, omdat het tevens handvatten kan bieden voor verbetering van definities en registratie.

Ontwikkeling dienstverleningsconcept¹⁰

Voor wat betreft de ontwikkeling van de dienstverlening acht de Inspectie het raadzaam dat de politie een goed beeld krijgt van het aantal meldingen dat via het landelijke telefoonnummer 0900–8844 binnenkomt en de snelheid waarmee wordt opgenomen. Hiervoor is de Landelijke Service Module in ontwikkeling. Met deze module is dit geautomatiseerd mogelijk. Daarmee verdwijnen de handmatige registraties en verschillen die de Inspectie heeft waargenomen. De landelijke servicemodule wordt op dit moment getest op technische stabiliteit en de inbedding in de landelijke architectuur. Na afronding van eventuele verbeteringen wordt deze module opgenomen in de meerjarenplanning van het AVP voor 2014–2016.

Noodhulp en meldkamertaken¹¹

Een bijzonder onderdeel van de dienstverlening is de noodhulp op basis van de spoedmeldingen via 112. De registratie van het aantal prio 1 en prio 2 meldingen en de acties die daarop volgen is betrouwbaar. Er zijn twee registratiepunten voor verbetering vatbaar: de registratie van de aankomsttijd van de politie na een prio 1 of prio 2 melding en de registratie van de prio 3 meldingen.

De registratie van de aankomst ter plaatse op basis van een prio 1 of prio 2 melding wordt door het korps structureel onder de aandacht gebracht via de briefing. Hoewel een juiste registratie van de aankomsttijd belangrijk is, heb ik er begrip voor dat de individuele agent op straat onmiddellijk handelt op basis van de noodhulpmelding waardoor het voorkomt dat registratie later dan de feitelijke aankomsttijd plaatsvindt. Ik onderneem hierop dan ook geen nadere actie, maar stel vast dat de politie mogelijk sneller ter plaatse is dan de cijfers aangeven.

Verder zal met de vorming van de nationale politie en de Landelijke Meldkamerorganisatie een eenduidig en uniform registratieprotocol tot stand komen. Na de invoering ervan zullen de verschillen in registratie zijn beëindigd.

Vreemdelingentaken¹²

Met betrekking tot de vreemdelingentaken is de constatering dat nog onvoldoende sprake is van een uniforme aggregatie van het aantal overgedragen dossiers aan de Dienst Terugkeer en Vertrek via een landelijk systeem. Op dit moment is deze oude manier van aggregeren

⁹ Brief van de Minister van Veiligheid en Justitie d.d. 9 juli 2013, Kamerstuk 29 628, nr. 404.

¹⁰ Brongegevens i (aantal 0900 8844-oproepen), j (aantal geregistreerde 0900 8844-oproepen die binnen 20 seconden worden opgenomen) en l (aantal meldingen/incidenten alle prioriteiten).

¹¹ Brongegeven n (reactietijd/ verwerkingstijd/ aanrijtijd prio 1 en prio 2 incidenten)

¹² Brongegevens r (aantal aan DT&V overgedragen dossiers) en s (aantal uitgevoerde objectcontroles).

van cijfers over dossiers in het korps volledig aangepast. Aggregatie vindt plaats via de Politie Suite Handhaving Vreemdelingen (PSH-V). De betrouwbaarheid van de landelijke telling van het aantal objectcontroles is als matig beoordeeld vanwege het ontbreken van een landelijk systeem voor aggregatie en het niet volledig registreren van alle uitgevoerde objectcontroles.

De eerste constatering is met het gebruik van PSH-V voor het aggregeren van landelijke cijfers opgelost. Het korps heeft mij bevestigd dat zij al haar handelingen registreert wanneer bij een objectcontrole strafbare feiten worden geconstateerd. Voor het uitvoeren van zowel de vreemdelingentaak als de handhaving en opsporing is dit het voornaamste.

In de Rapportage Vreemdelingenketen (RVK), die de Staatssecretaris van VenJ twee maal per jaar uitbrengt aan uw Kamer, wordt gerapporteerd over het aantal objectcontroles. De bevinding van de Inspectie geeft aan dat in de RVK mogelijk sprake is van onderrapportage van het aantal objectcontroles. Ik zal in overleg treden met de politie over de volledigheid van de registratie van de objectcontroles en hoe de ketendoelstelling het beste gemeten kan worden.

Tot slot

Bovengenoemde maatregelen zullen er tezamen toe leiden dat de kwaliteit van brongegevens van de politie verder verbeterd wordt. De verwachtingen moeten daarbij zoals gezegd wel realistisch zijn. De verbetermaatregelen worden door de politie dan ook gefaseerd opgepakt.

Cijfers staan nooit op zichzelf. Voor een goed inzicht in het functioneren van de politie alsook voor beleidsmatige en operationele sturing en verantwoording, of dat nu op lokaal niveau of landelijk niveau is, zijn trends en het verhaal achter de cijfers van belang. Dit komt ook duidelijk naar voren in de wijze waarop de korpsleiding met de politiechefs op basis van landelijke operationele cijfers en kwalitatieve informatie ontwikkelingen in de veiligheid analyseert en daarop zo nodig acteert. Deze werkwijze geeft de cijfers meer betekenis in een werkveld dat complex en dynamisch is.

Een verbetering van de kwaliteit van politiecijfers moet primair de operationele resultaten dienen waarop de politie stuurt en waarover het korps verantwoording aflegt. De algemene en specifieke aanbevelingen van de Inspectie zullen nadrukkelijk door de politie bij de bovengenoemde verbetermaatregelen betrokken worden, waarbij ik het van belang vind dat meer administratieve lasten voor de politie voorkomen worden.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
I.W. Opstelten