Hoofdlijnenplanning Programma Vernieuwend Registreren

Het hoofddoel van het Programma Vernieuwend Registreren (PVR) is om agenten en rechercheurs zo goed mogelijk te ondersteunen bij het op een eenduidige en gebruiksvriendelijke manier vastleggen en opvragen van gegevens, door de bestaande registratieve systemen hiervoor te herontwerpen en te vernieuwen. Dit kan niet gerealiseerd worden met een doorontwikkeling op basis van de huidige registratiesystemen omdat deze zowel in techniek als in functionaliteit verouderd zijn.
Om die reden heeft de politie gekozen voor integratie van alle registratieve functionaliteit op basis van één platform: het Operationeel Politie Platform (OPP). Dit levert een belangrijke verbetering op voor het politiewerk en draagt daarnaast bij aan een verlaging van de huidige beheerlasten van de informatievoorziening.

Te vervangen registratiesystemen

De agenten en rechercheurs voeren thans hun operationele registratieve werk uit in een applicatielandschap dat bestaat uit meerdere legacy[1] systemen. Deze hebben ieder hun eigen bediening en weergave en bevatten onderling overlappende functionaliteit en gegevens. Zo wordt de Basis Voorziening Handhaving (BVH) gebruikt bij de dagelijkse werkzaamheden van basiseenheden, zoals het registeren van incidenten die op de politie afkomen en de acties die daaruit volgen. In Amazone worden doelgroepen geregistreerd, zoals overlast gevende jeugdbendes. Aangifte Via Intranet (AVI) bood (tot voor kort)[2] politiemedewerkers de mogelijkheid om de meest voorkomende aangiftes (met onbekende dader) op een proces gestuurde wijze te doorlopen en op te maken. De Arrestantenmodule is onderdeel van BVH en ondersteunt de logistieke taken op het gebied van arrestantenbeheer. BOSZ, Betere Opsporing door Sturing op Zaken, is de applicatie voor sturing in opsporingsonderzoeken voor de politie en het Openbaar Ministerie (OM). Summ-IT is hèt landelijke opsporingssysteem voor de gehele recherche. BVO-bruto wordt gebruikt voor het vastleggen van informatie verkregen van informanten. LCS en LSV zijn bedoeld voor het afhandelen van sporenonderzoeken en de coördinatie op overeenkomstige sporen. TRIS, het Technische Recherche Informatie Systeem, wordt gebruikt voor forensisch onderzoek. Beslag betreft functionaliteit voor het registeren en afhandelen van in beslag genomen goederen. Tot slot de applicatie OPS die in het verleden gebruikt werd voor het landelijk signaleren van personen[3].
Door de vervanging van deze systemen zal het niet langer noodzakelijk zijn om meerdere keren te moeten inloggen, dubbele invoer te moeten plegen en te moeten werken met systemen die verschillen in uiterlijk en werking. Dit zijn namelijk de grootste ergernissen voor de gebruikers. Daarnaast zal “by design” worden voldaan aan de Wet Politiegegevens (Wpg). De bestaande systemen zijn in de meeste gevallen ontwikkeld ver voor het van kracht worden van deze wet.

Doelstellingen van PVR

De agent en de rechercheur worden met PVR, door de inzet van moderne technologische mogelijkheden, waaronder mobiel werken, digitale ondertekening en het kunnen verwerken van multimedia (spraakdata en beeldmateriaal), in hun dagelijkse (registratieve) taak zo optimaal mogelijk ondersteund. De huidige handmatige, veelal meervoudige, invoer wordt teruggedrongen door middel van intuïtieve schermen en vooraf ingevulde informatie met intelligente koppelingen, waardoor de kans op fouten kleiner wordt. Dit draagt bij aan verbetering van de gegevenskwaliteit die essentieel is voor hergebruik door andere disciplines binnen politie, bijvoorbeeld voor het doen van analyses en het vaststellen van indicaties voor de inzet van opsporingscapaciteit. Effect voor de politiemedewerkers is een verlaging van administratieve lasten, een verhoging van gebruikersvriendelijkheid en kwaliteit van gegevens en verbetering van het werkplezier.

---

[1] Duiding voor systemen die functioneel en/of technisch verouderd zijn.

[2] AVI kon op essentiële punten niet meer worden aangepast en is inmiddels uitgezet. Invoer verloopt nu via de BVH.

[3] OPS is inmiddels uitgezet en voor de bijbehorende taken wordt thans in het hele korps de OPP module Executie &Signalering gebruikt.

De belangrijkste doelstellingen van het Programma Vernieuwend Registreren zijn:

1. Verbetering van het gebruiksgemak waarbij het vastleggen en opzoeken van gegevens makkelijker en efficiënter wordt ondersteund en direct bijdraagt aan het terugdringen van administratieve lasten en een positief effect heeft op het werkplezier van politiemedewerkers;
2. Plaats- en tijdonafhankelijk kunnen werken op smartphones, tablets en laptops, naast het werken met 'vaste' PC's op het bureau. Foto's, video- en geluidsfragmenten kunnen daarbij gecombineerd worden met teksten en documenten. Politiemedewerkers kunnen hierdoor bijvoorbeeld direct vanaf een plaats delict hun bevindingen vastleggen en delen met collega's;
3. Eenmalig, eenduidig en kwalitatief betrouwbaar vastleggen van informatie, doordat er sprake is van één centrale gegevensverzameling en fouten als gevolg van het opnieuw moeten invoeren van dezelfde gegevens in andere systemen niet meer kunnen ontstaan;
4. Wegnemen van de huidige applicatiegrenzen, waardoor het werkproces en de gerelateerde informatiestroom beter worden gefaciliteerd. Politiemedewerkers worden niet meer geconfronteerd met meerdere afzonderlijke systemen, elk met hun eigen bediening en die slechts een "stukje" ondersteuning bieden in het totale administratieve proces dat doorlopen moet worden;
5. Lagere instandhoudingskosten van de informatievoorziening en het sneller kunnen doorvoeren van wijzigingen die noodzakelijk zijn vanuit het politiewerk, veranderingen op basis van gewijzigde wetgeving en nieuwe technologische mogelijkheden;
6. Realiseren van directe tijdwinst voor het politiewerk.

Aanpak vervanging huidige systemen

Vanwege de sterke verwevenheid van functionaliteit en gegevens in de huidige legacy systemen heeft de politie bij de vernieuwing niet gekozen voor het één op één vervangen van deze systemen maar voor integratie van alle registratieve functionaliteit op basis van een platform: het Operationeel Politie Platform (OPP). Ook volgens recent onderzoek van Deloitte[4] zal dit de gebruikerservaring verhogen en biedt het op het gebied van kosten en flexibiliteit voordelen voor beheer en doorontwikkeling. Met het OPP wordt er naast één centrale gegevensverzameling (voor eenmalige invoer en meervoudig gebruik), voor alle te realiseren modules één uiterlijk en een eenduidige bediening gerealiseerd (ter verbetering van het gebruiksgemak voor alle politiemedewerkers). Het aansluiten op ontwikkelingen in de keten wordt hierdoor eveneens eenvoudiger, doordat er geen koppelingen gelegd hoeven te worden met de nu nog aparte en onderling verschillende legacy systemen van politie voor handhaving en opsporing. Daarnaast maakt het OPP het mogelijk om nieuwe technieken te integreren, zoals het gebruik van multimedia en de digitale handtekening waarmee het op papier uitprinten en ondertekenen tot het verleden behoort.

De ambitie van PVR is om in de komende jaren een stabiele en duurzame registratieve voorziening voor de politie te realiseren en daarmee de legacy systemen te vervangen. Lerend vanuit de eigen ervaring met eerdere ICT-projecten binnen de politie wordt daarbij gekozen voor een aanpak waarin maximale risicobeheersing centraal staat en een vorm van plateauplanning, waarin steeds naar een volgend plateau (een systeem of een module) wordt gewerkt als het vorige is gerealiseerd. Naarmate de tijdshorizon van een module dichterbij komt, wordt de planning harder. De planning wordt periodiek herijkt en heeft daardoor een "voortrollend" meerjarig karakter.

De eerste systemen die reeds op het OPP zijn geplaatst en intensief worden gebruikt zijn de applicaties ter ondersteuning aan de regionale briefing (E-Briefing) en executie- en signaleringstaken (E&S). Hiermee zijn niet alleen de daaraan gerelateerde legacy systemen vervangen, maar is tevens een belangrijke stap gezet in de landelijke harmonisatie van deze (werk)processen binnen alle eenheden van de politie. Het maakt daarmee landelijk werken mogelijk en lost problemen met de 'oude' regiogrenzen op. Een voorbeeld hiervan is de 'gouden dia' die in het geval van ingrijpende gebeurtenissen (zoals een terroristische aanslag) automatisch bij elke briefing onder de aandacht wordt gebracht van alle politiemedewerkers.

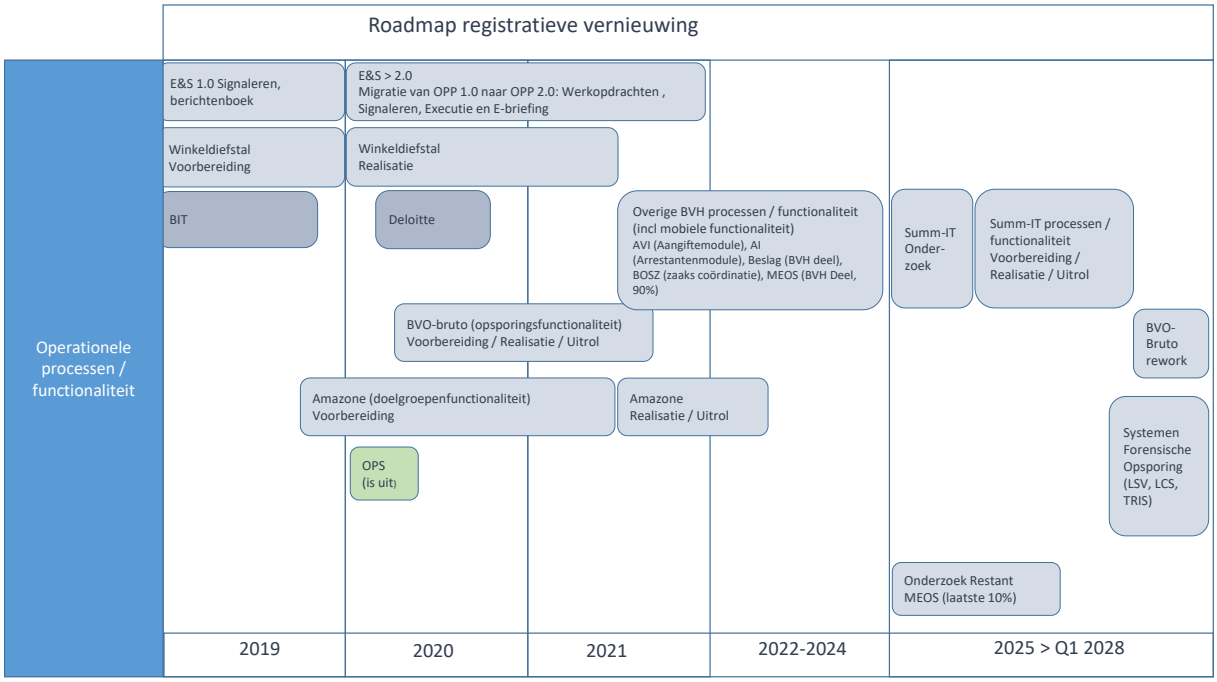
[4] Bijlage kamerstuk 29628, nr. 974

E-Briefing en E&S draaien al enkele jaren op het OPP, zijn stabiel en worden door de eindgebruikers goed gewaardeerd. Uit onderzoek is tevens aangetoond dat deze modules substantieel bijdragen aan directe uren voor politiewerk door het verminderen van administratieve handelingen en reistijd[5]. De ontwikkeling en het operationele succes van E-Briefing en E&S heeft veel lessen opgeleverd voor het vervolg van het vernieuwingsprogramma.

Het volgende systeem dat door PVR wordt vervangen is de BVH. Dit is niet alleen het grootste (in functionaliteit én gebruikers) te vervangen systeem, het is tevens bij veel politiemedewerkers op het gebied van gebruiksvriendelijkheid het slechtst scorende systeem. Er is bewust voor gekozen om de BVH niet in één keer te vervangen, maar gefaseerd: geleidelijk wordt steeds meer functionaliteit, in de vorm van nieuwe modules, op het OPP geplaatst.
Op dit ogenblik wordt gewerkt aan de realisatie van de module Winkeldiefstal. Winkeldiefstal is een veelvoorkomend delict (met 35.000 aangehouden verdachten op jaarbasis), waarbij de afhandeling ervan aanzienlijk beslag legt op de, toch al beperkte, capaciteit van politie. Voor wat betreft de softwarerealisatie wordt met de bouw van de module Winkeldiefstal een eerste, maar belangrijke stap gezet in de realisatie van generieke ‘bouwstenen’, die in het vervolgtraject voor meerdere delicten kunnen worden hergebruikt, zoals opnemen aangifte, aanhouding, fouillering, voorgeleiding, verhoor verdachte, verhoor getuige, et cetera. De module Winkeldiefstal is derhalve een belangrijke stap in de vervanging van de gehele BVH.

Planning PVR

Voor de vernieuwing van de 12 operationele systemen is door PVR een programmaplan opgesteld. Het plan wordt onderbouwd door een business case waarin de kosten, baten, risico’s, beheersmaatregelen en financiering zijn beschreven. Ook is er een roadmap opgesteld van de wijze waarop de vernieuwing in de tijd wordt gerealiseerd. De actuele versie van deze roadmap is hieronder weergegeven.



De hoofdvolgorde van de roadmap is eerst het vervangen van de BVH en de direct aanpalende applicaties in de periode tot eind 2024. Vervolgens zijn Summ-IT als grootste systeem voor de recherche en de systemen voor forensische opsporing gepland in de periode 2025 tot begin 2028. Verderop in dit document wordt nader ingegaan op deze “PVR roadmap” voor wat betreft de planningen van Winkeldiefstal en de vervanging van de BVH.

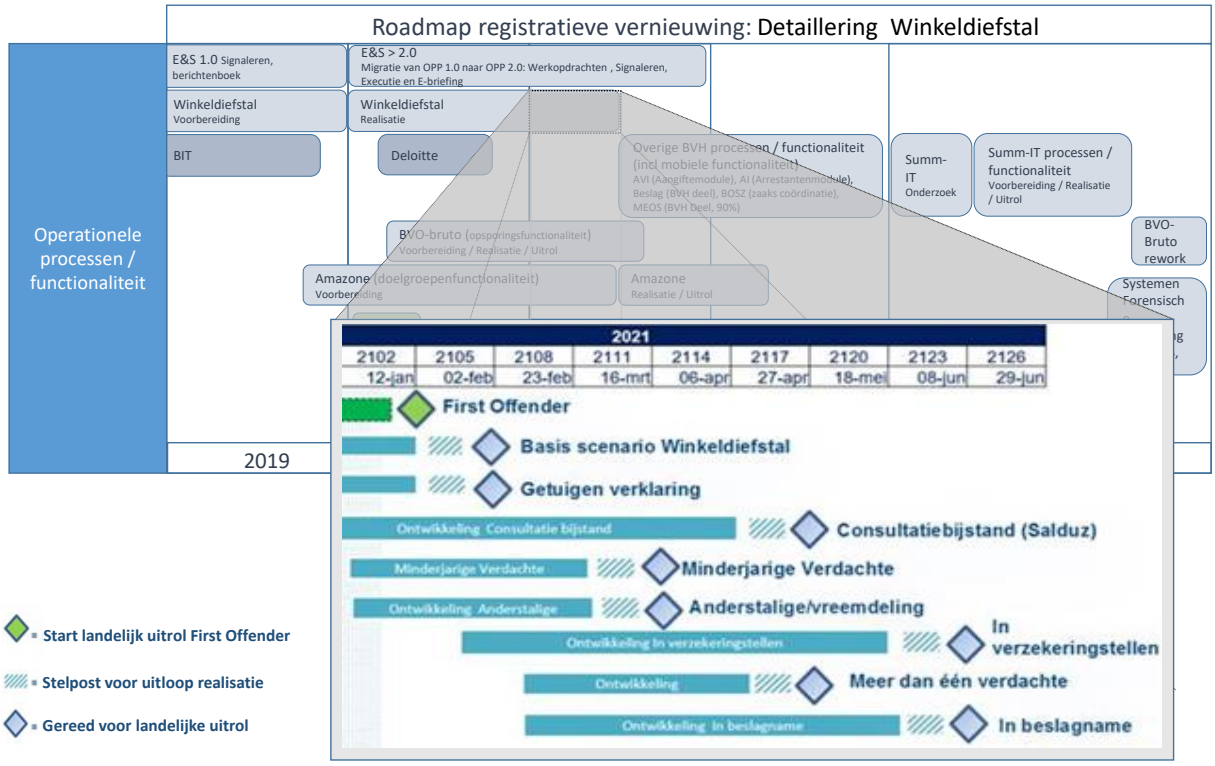
[5] Gemiddelde besparingen per jaar voor executie- en signaleringstaken op 163.000 uur en voor briefing op 340.000 uur.

Tijdens het werken wordt de planning van PVR constant aangescherpt. De “PVR roadmap” is onderverdeeld in jaarschijven, waarbij ieder jaar de eerstvolgende jaarschijf nader wordt uitgewerkt in een gedetailleerde planning. Op deze wijze ontstaat over de jaren heen een zogenaamde ‘voortrollende planning’. Deze manier van plannen sluit het beste aan bij de complexiteit van de opgave waar PVR voor staat. De huidige legacy systemen zijn veelal tientallen jaren oud, historisch bezien nog gerealiseerd vanuit het perspectief van regionale politiekorpsen, voldoen niet meer aan de gestelde wet- en regelgeving, zoals de AVG en Wpg, zijn vaak gebrekkig gedocumenteerd en de inhoudelijke kennis ervan neemt door vertrek en pensioneringen steeds verder af. Het PVR- traject is derhalve complex en kent vele onzekerheden die pas bij de vernieuwing en ontmanteling naar boven komen.

Het voordeel van deze manier van plannen is dat er optimale risicobeheersing kan plaatsvinden, flexibel kan worden ingespeeld op onverwachte zaken en dat transparant is welke oorzaken ten grondslag liggen aan wijzigingen in aanpak en doorlooptijd van het programma. Tegelijk zorgt het werken in korte sprints ervoor dat de politiemedewerkers niet hoeven te wachten tot een heel systeem is afgerond, maar de daarbinnen vernieuwde applicaties meteen kunnen gebruiken.

Realisatie Winkeldiefstal

Alle focus van PVR is op dit moment gericht op een succesvolle oplevering en uitrol van de module Winkeldiefstal. Deze module is er specifiek op ingericht dat agenten zo veel als mogelijk op locatie winkeldiefstallen kunnen afhandelen. De bouw ervan vindt stapsgewijs plaats. Na de basisvariant wordt met elke volgende versie nieuwe functionaliteit toegevoegd, waarmee uiteindelijk alle varianten van winkeldiefstal kunnen worden afgehandeld. Op basis van de huidige planning wordt de eerste versie, de afhandeling van een First-Offender[6], reeds in januari 2021 opgeleverd. Met een pilot binnen vier operationele basiseenheden wordt vastgesteld of de functionaliteit voldoet en de versie geschikt is voor landelijk uitrol. Na het succesvol doorlopen van de pilot wordt deze versie landelijk aan alle eenheden beschikbaar gesteld. Uiteraard wordt hierbij rekening gehouden met eventuele operationele prioriteiten zoals evenementen en ander grootschalig optreden. In onderstaande afbeelding wordt het realisatietraject van Winkeldiefstal (met in de achtergrond de “PVR roadmap”) gevisualiseerd.



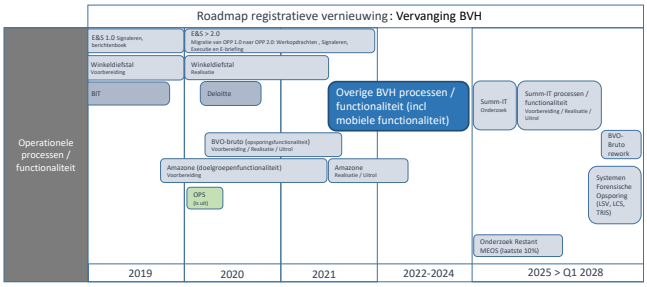
[6] Een meerderjarige verdachte met een geldig identiteitsbewijs niet zijnde vreemdeling, die bekent, afstand doet van het gestolen goed en geen rechtsbijstand wenst.

Vanaf begin 2021 wordt het dus mogelijk om First-Offenders van winkeldiefstal direct op locatie af te handelen. In de maanden daarna wordt dit aangevuld met functionaliteit voor het verhoren van getuigen en het afhandelen van minderjarige verdachten en verdachten met een buitenlandse nationaliteit. De ambitie is dat agenten vanaf eind juni 2021 alle varianten van het proces van winkeldiefstal volledig op een gebruikersvriendelijke manier (en deels op locatie) kunnen afhandelen, inclusief in verzekering stelling, afhandeling van meerdere verdachten en in beslag name van goederen. Dit betekent dat een van de meest veelvoorkomende delicten dan op een nieuwe manier in een modern systeem kan worden afgehandeld.

Planning vervanging BVH

Met het opleveren van Winkeldiefstal is de basis voor vervanging van de BVH gelegd. Deze basis is echter nog niet compleet voor het kunnen afhandelen van alle processen die met BVH ondersteund worden. Om de BVH compleet te kunnen vervangen dient deze basis uitvoerig te worden getest waarna het kan worden doorontwikkeld en versterkt.
Vanuit het onderzoek van Deloitte wordt benadrukt, bij de realisatie van Winkeldiefstal, prioriteit te geven aan het uitgebreid toetsen op functionaliteit, stabiliteit en schaalbaarheid van het OPP, om daarmee de zekerheid te geven dat dit platform toekomstvast is en past bij de eisen die de politie aan dit kernsysteem stelt. Het valideren van de oplevering van de laatste variant voor Winkeldiefstal, eind juni 2021, is daarom de basis voor de start van de verdere vervanging van de BVH.

De vervolgplanning voor de BVH gaat uit van een gefaseerde, modulaire vervanging van de huidige BVH functionaliteit inclusief in- en externe koppelingen, waarbij in navolging van het advies van Deloitte de prioriteit ligt op het vervangen van zogenoemde “must have” functionaliteit.
Bij de keuze voor de volgorde van de te realiseren modules wordt uitgegaan van de optimale balans tussen het zo snel mogelijk opleveren van toegevoegde waarde voor politiemedewerkers en efficiency van het realisatieproces. In lijn met de doelstellingen van PVR wordt gestreefd naar het in een zo vroeg mogelijk stadium realiseren van functionaliteit die veelvuldig door grote aantallen politiemedewerkers wordt gebruikt.



De planning voor het vervangen van de BVH is gebaseerd op gemiddelde inschattingen. In werkelijkheid hebben dergelijke inschattingen altijd een bandbreedte. De doorlooptijd kent daarom een spreiding die uitkomt tussen de 38 en 51 maanden. De “PVR roadmap” (hiernaast weergegeven met de vervanging van de BVH geaccentueerd in het blauw) gaat uit van een doorlooptijd van 42 maanden na afronding van Winkeldiefstal, wat neerkomt op een doorlooptijd van 3,5 jaar. Het kan noodzakelijk zijn om de BVH hierna nog enige tijd beschikbaar te houden voor het kunnen raadplegen van gegevens over oude zaken (BVH wordt, alvorens geheel uit te faseren, dan nog tijdelijk als raadpleegarchief gebruikt).

Risicobeheersing

De planningen voor Winkeldiefstal en de vervanging van de BVH geven het ambitieniveau weer waarop nadrukkelijk vanuit PVR wordt gestuurd en waarover in de planning en control-cyclus verantwoording wordt afgelegd. Deze planningen kennen een aantal onzekerheden die het programma op basis van risicomanagement aanstuurt en verwerkt in de systematiek van “voortrollende planning”. De risicobeheersing betreft het mitigeren van de navolgende onzekerheden.
Ten eerste zijn de effecten van de aanbevelingen uit het Deloitte onderzoek nu nog niet in te schatten. Zo zijn eventuele technische aanpassingen aan het OPP ten behoeve van complexiteitsreductie nog niet bekend en daarom niet meegenomen in deze planningen. Het doorvoeren van noodzakelijke verbeteringen in het voortbrengingsproces, zoals voorgesteld door Deloitte, biedt potentiële mogelijkheden tot versnelling voor de langere termijn. Het op korte termijn doorvoeren hiervan vraagt

echter de nodige inspanningen die kunnen leiden tot uitloop van enkele maanden voor de afronding van Winkeldiefstal. Beide effecten voor de korte en langere termijn zijn vooraf niet in te schatten en derhalve niet meegenomen in de huidige planningen.
Ten tweede moet er nog ervaring worden opgedaan met de verdere oplevering en uitrol van de module Winkeldiefstal in 2021.
Ten derde zijn de inschattingen en doorlooptijd gebaseerd op de planningssystematiek en aannames zoals toegepast voor Winkeldiefstal, met uitzondering van een bijstelling van de productiviteit op basis van huidige ervaringscijfers. Onderzocht wordt of er mogelijkheden zijn om deze productiviteit te verhogen, echter in deze planningen is geen voorschot genomen op effecten van potentiële maatregelen tot verbetering.
Ten vierde is de impact van nieuwe wet- en regelgeving, zoals de modernisering van het Wetboek van Strafvordering, nu nog onvoldoende bekend.

Lange termijn doorkijk en jaarlijkse herijking

Nadat de BVH is vervangen wordt de vervanging van Summ-IT door PVR opgepakt. Summ-IT is het systeem ter ondersteuning van recherche onderzoeken naar zwaardere delicten en georganiseerde criminaliteit. Omdat Summ-IT veel overlap in functionaliteit heeft met de BVH is de inschatting op dit moment dat de vervanging van Summ-IT voorspoedig zal verlopen. Een gedetailleerde planning hiervan is echter nog niet te geven omdat dit verder weg in de tijd ligt en dat geldt ook voor de vervanging van de dan nog resterende systemen.

In het Deloitte onderzoek wordt voorgesteld de businesscase van PVR jaarlijks te herijken. Bij de herijking voor 2021 is er voor gekozen deze te baseren op de bestaande systematiek en achterliggend rekenmodel, waarbij wel in lijn van het advies van Deloitte bijstelling heeft plaatsgevonden op de aannames ten aanzien van productiviteit zoals deze bij de start van het programma zijn gehanteerd. Op basis van huidige inzichten en de met Winkeldiefstal opgebouwde ervaringscijfers is de gecalculeerde doorloop van het programma, op basis van de oorspronkelijke aanpak en scope, tot en met januari 2028.

Voor de herijking van 2022 is er meer informatie beschikbaar om de meerjarenplanning beter te kunnen onderbouwen. Deloitte beveelt aan onderzoek te doen naar de business case systematiek. Herziening van deze systematiek vereist aanvullende informatie die in de loop van2021 beschikbaar komt. De effecten van verbeteringen op het voortbrengingsproces worden in de tweede helft van 2021 verwacht. De door Deloitte voorgestelde aanpassingen aan het OPP worden mede op basis van de ervaringen met Winkeldiefstal, als structureel onderdeel van het programma, onderzocht op haalbaarheid en indien realiseerbaar opgenomen in de meerjarenplanning van PVR. Daarnaast wordt onderzocht of een versnelling van PVR mogelijk is door de inzet van marktpartijen op diverse onderdelen.
De resultaten van Winkeldiefstal zullen in de tweede helft van 2021 ook een beeld geven van de baten voor het politiewerk. Deze baten zullen bestaan uit effectiviteits-, efficiëntie- en kwaliteitsverbeteringen voor de operatie, zoals verbetering van het gebruiksgemak, de bruikbaarheid en beschikbaarheid van systemen, de hogere kwaliteit van gegevens en tijdwinst voor het operationele werk.

Voornoemde effecten op kosten en baten van PVR worden in de tweede helft van 2021 verwerkt bij de herijking van de business case voor 2022 en de jaren daarna. De vernieuwing van de huidige legacy systemen inclusief de benodigde capaciteit is onderdeel van de reguliere begroting voor de informatievoorziening van de politie en de uitkomsten van deze herijking worden hier in meegenomen. Verantwoording hierover en over de voortgang van PVR (waaronder realisatie, “voortrollende planning” en het optreden van risico’s) aan de Minister van J&V vindt plaats op basis van de reguliere planning en control-cyclus met het departement.