

Geweldige informatie?

Onderzoek naar de informatiehuishouding van geweldsmeldingen bij de politie

Amsterdam, 5 maart 2003

drs. Robert van Overbeeke
drs. Oberon Nauta
drs. Anja Beerepoot
drs. Sander Flight

Met medewerking van:
drs. Mark Rietveld
drs. Bram van Dijk

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
1.1	Aanleiding voor het onderzoek	3
1.2	Positionering en afbakening	3
1.3	Onderzoeksopzet	4
1.4	Onderzoeksvragen	5
1.5	Beleid	6
1.6	Leeswijzer	6
2	Geweldsregistratie	7
2.1	Context	7
2.2	Overzicht van de belangrijkste systemen	8
2.3	Operationele systemen	8
2.4	Dader- en goederenherkenningssysteem	13
2.5	Managementinformatiesystemen (MIS)	14
3	Informatiestromen	16
3.1	Traject van delictinformatie	16
3.2	Informatiestromen	18
3.3	Bespreking	23
3.4	Samenvatting	24
4	Barrières in de informatiestroom	25
4.1	Het meldkamersysteem	25
4.2	Het bedrijfsprocessensysteem	27
4.3	Herkenningssysteem (HKS)	31
4.4	Algemeen	32
4.5	Geschatte gevolgen voor de informatiepositie	33
4.6	Geweld	37
4.7	Samenvatting	37
5	Oorzaken en oplossingsrichting	39
5.1	Oorzaken	39
5.2	Bestaande oplossingen	41
5.3	Synthese	41
6	Conclusies en aanbevelingen	43
6.1	Conclusies	43
6.2	Aanbevelingen	47
	Bijlagen	
Bijlage 1	Op geweld gerichte projecten binnen de regio's	55
Bijlage 2	Behoeften en suggesties van gebruikers	59
Bijlage 3	Geraadpleegde literatuur	62
Bijlage 4	Lijst van afkortingen	63

1 Inleiding

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

De politie ontvangt dagelijks meldingen van verschillende soorten geweld (huiselijk geweld, geweld op straat, geweld op school etc.). Bij de commissie Politie & Wetenschap, opdrachtgever van dit onderzoek, bestaat het vermoeden dat veel van de informatie die de politie bereikt, niet optimaal wordt vastgelegd en ontsloten. Mede daardoor zou deze informatie niet voldoende worden benut, noch voor het sturen van de eigen operaties (operationele doeleinden), noch bij de samenwerking met strategische partners in hulpverlening en strafrechtsketen (managementdoeleinden). Het gevaar van negatieve invloed op de aangifte- en meldingsbereidheid van slachtoffers en getuigen ligt daarbij op de loer.

De opdrachtgever wil door middel van onderzoek daarom achterhalen:

- hoe verschillende soorten geweldsmeldingen de politie bereiken;
- hoe de politie omgaat met meldingen van (verschillende soorten) geweld;
- hoe registratie van geweldsmeldingen plaatsvindt bij de politie;
- wat de informatiepositie van de politie is: waaruit bestaat het 'secundaire' gebruik van de beschikbare informatie in de communicatie met interne afdelingen en met externe partners en is daarbij een onderscheid te ontdekken naar soort geweld?

Doelstellingen

Doelstelling van het onderzoek is om aanbevelingen te doen ter verbetering van de informatiehuishouding bij de politie en de informatiepositie van deze organisatie en haar partners met betrekking tot geweld.

Hierbij worden de volgende neven doelstellingen geformuleerd:

- in kaart brengen van de (geautomatiseerde) informatiestromen binnen de politieorganisatie met betrekking tot geweldsmeldingen;
- achterhalen van knelpunten in de informatiehuishouding van de politie rond geweldsmeldingen;
- achterhalen van knelpunten in de informatiepositie van de politie en externe partners met betrekking tot geweldsdelicten;
- inventariseren van de gebruikersbehoeften (zowel intern bij de politie als bij externe partners) met betrekking tot de informatiepositie en informatieverwerking omtrent geweld;
- opstellen van een Programma van Eisen ten behoeve van de informatiehuishouding bij geweldsmeldingen;
- formuleren van verbeteringsvoorstellen voor de aanpak van de vastgestelde knelpunten.

1.2 Positionering en afbakening

Het onderhavige onderzoek maakt deel uit van een groter geheel. Terwijl DSP-groep zich op de informatiehuishouding in technische zin heeft gericht, heeft de Nederlandse Politie Academie (NPA) onderzoek verricht naar aspecten van bedrijfsvoering rond de registratie van geweldsmisdrijven. Daarnaast heeft het Verwey-Jonker Instituut onderzocht of de reactie van de politie aansluit op de behoefte van slachtoffers van geweldsmisdrijven.

Begripsomschrijving geweld

Wat precies onder geweldsmisdrijven valt, is onduidelijk. Het Wetboek van Strafrecht kent het niet als verzamelbegrip, in de circulaire of beleidsregels van het OM staat het niet omschreven; zelfs de registratiesystemen van de politie kennen geen eenduidige definitie van het begrip. We sluiten daarom aan bij de definitie van het Informatiemodel Nederlandse Politie (INP), de standaard voor delictomschrijvingen. Het managementinformatiesysteem GIDS, op zijn beurt de standaard onder dergelijke systemen voor de komende tijd, sluit daar met zijn delictdefinities bijvoorbeeld ook bij aan.

In het INP valt het beleidsthema 'geweld op straat' onder de delicten tegen de lichamelijke integriteit' en houdt het in: zedenmisdrijven, moord en doodslag, openlijke geweldpleging tegen een persoon, bedreiging, mishandeling, straatroof, overval. Het Beleidsplan Nederlandse Politie (zie ook 1.5) onderscheidt bovendien geweld binnenshuis, ook wel aangeduid als huiselijk geweld of thuisgeweld.

Begripsomschrijving informatiehuishouding

De term informatiehuishouding kan veel dingen inhouden, zoals overlegstructuren, projecten, registratiesystemen. Wij beperken ons hier tot de geautomatiseerde registratiesystemen. Het gaat daarbij om systemen die in principe voor alle politiemedewerkers van een regio toegankelijk en te gebruiken (informatie inzien, toevoegen) moeten zijn en oproepbaar op het eigen beeldscherm. 'Te gebruiken' houdt daarbij ook in dat de informatie continu wordt geactualiseerd.

Beperkingen van het onderzoek

Het onderzoek had een verkennend karakter en heeft plaatsgevonden in twee politieregio's, te weten Utrecht en Amsterdam-Amstelland. Er is dus geen sprake van een onderzoek dat representatief is voor de hele Nederlandse politie. Wel is het zo, dat in deze twee regio's gebruik wordt gemaakt van registratiesystemen waarvan het gebruik wijdverbreid is, zodat verwacht mag worden dat de bevindingen in grote lijnen ook voor andere politieregio's zullen gelden.

1.3 Onderzoeksopzet

Fasering

Het onderzoek is in drie fasen uitgevoerd, namelijk:

- Fase 1* Het opstellen van een stroomschema en het inventariseren van knelpunten rond de informatiehuishouding.
- Fase 2* Onderzoek naar de informatiepositie (intern en extern).
Onderzoek naar de gebruikersbehoeften.
Ontwikkeling van een Programma van Eisen.
- Fase 3* Het ontwikkelen van verbeteringsvoorstellen.

Dataverzameling

De volgende instrumenten zijn gehanteerd:

- Documentanalyse. Naast de bestudering van handboeken over de diverse registratiesystemen zijn beleidsnota's en richtlijnen verzameld over de inrichting van de informatiehuishouding bij de politie. Tevens zijn (interne) onderzoeksrapportages en beleidsnota's bestudeerd. Hiermee is nagegaan wat voor type informatie thans wordt gebruikt bij rapportages over geweld.

- Gevalsstudie. Om te achterhalen hoe de informatiestromen lopen, waar welke informatie wordt verzameld en waar welke informatie wordt doorgegeven of opgeslagen is een analyse gemaakt van vijftien gewelds-zaken. Deze zaken zijn als het ware gevolgd op hun reis door de wereld van de systemen.
- Analyse van de voornaamste politieregistratiesystemen (FMS, Xpol, BPS en HKS)¹. De systemen werden 'met ogen van buitenaf' onderzocht op inhoud, invoer en uitvoer(mogelijkheden) aan de hand van een checklist met een aantal criteria waaronder inzichtelijkheid, overzichtelijkheid, gebruiksgemak, snelheid, betrouwbaarheid en actualiteit.
- Interviews met drieëntwintig sleutelfiguren (op beleids- en operationeel niveau) in de politieorganisatie en bij enkele externe partners (CBS, gemeenten). Er is een onderscheid gemaakt naar leveranciers, beheerders en gebruikers van informatie en informatiegebruikers. In de regio Amsterdam-Amstelland zijn dertien mensen geïnterviewd, in de regio Utrecht acht; het interview met het CBS oversteeg de regio's, evenals het interview met iemand van de beheergroep van Xpol en BPS.

Selectie van politiekorpsen

Er zijn twee korpsen in het onderzoek betrokken, namelijk Amsterdam-Amstelland en Utrecht. Een belangrijke overweging bij de keuze van deze politiekorpsen werd gevormd door de ernst van de geweldsproblematiek. Uit de politiemonitor 1999 bleek het slachtofferschap van diverse vormen van geweldsdelicten het hoogst te zijn in deze politieregio's -. Dat maakte beide regio's interessant voor dit onderzoek.

De selectie van de onderzoeksregio's is voorts ingegeven door het type bedrijfsprocessensysteem waarmee wordt gewerkt²: BPS in Utrecht en Xpol in Amsterdam. Hierbij wordt verondersteld dat de gang van zaken in andere politieregio's die met BPS of Xpol werken in grote lijnen vergelijkbaar zal zijn met die in de onderzochte regio's.

1.4 Onderzoeksvragen

- Hoe verloopt de informatiestroom met betrekking tot (verschillende soorten) geweldsdelicten binnen de politieorganisatie? Welke geautomatiseerde registraties vinden plaats en hoe verloopt de onttrekking van gegevens aan deze politieregistratiesystemen door gebruikers?
- 2 Welke knelpunten zijn er binnen de politieorganisatie met betrekking tot de stroom van informatie en geautomatiseerde registraties rond geweld? Het onderzoek richt zich hierbij op het beheer, de invoer en de uitvoer van informatie.
- 3 Welke knelpunten zijn er binnen de politieorganisatie en bij externe partners met betrekking tot de informatiepositie inzake geweld? Hierbij gaat het onder andere om de beschikbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit van informatie.
- 4 Aan welke informatie over geweld hebben de interne en externe gebruikers behoefte en welk doel is daarmee gediend? Is er hierbij een onderscheid tussen verschillende soorten geweldsdelicten?

Noot 1 De bedrijfsprocessensystemen BPS en Xpol worden over twee à drie jaar vervangen door Npol. Ook het meldkamersysteem FMS wordt vervangen, namelijk door GMS na de zomer van 2002. We gaan ervan uit dat de bevindingen uit dit rapport ook relevant zijn voor de nieuwe registratiesystemen.

Noot 2 Een bedrijfsprocessensysteem is een databank die wordt gebruikt voor het vastleggen van relevante gegevens die voor de politiepraktijk relevant zijn. Deze gegevensbank kan door politiemensen in alle onderdelen van de organisatie worden geraadpleegd.

- 5 Welke eisen stellen de mogelijke gebruikers aan de informatie over geweld? Wij denken hierbij aan zaken als de vorm waarin informatie wordt aangeboden, hoe up-to-date is de informatie, volledigheid van de geboden informatie, etc.
- 6 Wat kan de politie doen om de informatiehuishouding rond geweld en de informatiepositie binnen de organisatie en van externe partners te verbeteren?

1.5 Beleid

In het beleidsplan van de Nederlandse Politie 1999-2002 wordt geweld op straat als één van de thema's voor de politie genoemd. Omdat de kans op geweld op straat van grote invloed is op de veiligheidsbeleving van burgers, heeft de politie extra aandacht voor dit thema.

Naast geweld op straat (geweld in het publieke domein) onderscheidt het beleidsplan ook geweld binnenshuis (binnen relaties, soms gepaard met seksueel geweld) en instrumenteel geweld (berovingen, roofovervallen en liquidaties). "Zowel preventieve als toezichtactiviteiten alsmede repressieve maatregelen zullen moeten worden ingezet. Bevorderd moet worden dat de aangiftebereidheid van slachtoffers wordt vergroot, om daarmee de vervolgingskans van daders te vergroten".

1.6 Leeswijzer

- Hoofdstuk 2 bevat een beschrijving van de gangbare registratiesystemen en hun context; de informatiehuishouding in statische zin.
- In hoofdstuk 3 wordt de informatiehuishouding in dynamische zin toegelicht: de werkprocessen en informatiestromen.
- In hoofdstuk 4 worden de knelpunten gepresenteerd ten aanzien van zowel de statische informatie-elementen als de dynamische informatiestromen.
- De oorzaken van de knelpunten alsmede de oplossingsrichtingen die gebruikers aangeven, vormen het onderwerp van hoofdstuk 5.
- De conclusies en aanbevelingen staan in hoofdstuk 6.
- De bijlagen bevatten een overzicht van regionale geweldsprojecten in de onderzochte twee regio's (bijlage 1), van de behoeften en suggesties van gebruikers (bijlage 2), van de geraadpleegde literatuur (bijlage 3) en van de gebruikte afkortingen in dit rapport (bijlage 4).

2 Geweldsregistratie

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de onderzoeksvraag "*Welke geautomatiseerde registraties vinden er plaats?*". Hier worden dus de statische elementen van de informatiehuishouding beschreven.

Registratie is overigens een term die in de informatiehuishouding in twee opzichten wordt gebruikt en daarom verwarring kan wekken. Enerzijds verwijst deze term naar een databestand als geheel ('de politieregistratie', 'de meldkamerregistratie'), anderzijds wordt 'registratie' gebruikt voor het geheel aan gegevens binnen een database dat betrekking heeft op één incident of één persoon (afhankelijk van wat de eenheid is die in het bestand wordt opgeslagen), een individueel digitaal dossier als het ware.

Om de bevindingen ten volle te kunnen begrijpen, is het van belang de context te kennen waarbinnen de informatiehuishouding met betrekking tot geweld functioneert. Die wordt daarom eerst beknopt weergegeven.

2.1 Context

Binnen de politieorganisatie onderscheiden we de volgende operationele processen:

- Basispolitiezorg, waarbij betrokken zijn: meldkamer, surveillance, noodhulp. Dit proces vormt min of meer het gezicht van de politie naar de buitenwereld, de betrokken afdelingen en eenheden vormen als het ware het 'front office'. Meldingen van burgers komen binnen bij de meldkamer of bij een politiefunctionaris op straat. Vervolgens stuurt de meldkamer er zonnodig een surveillance-eenheid op af of noodhulp. Aan de balie komen bovendien aangiften binnen van burgers. Al deze informatie wordt vastgelegd en vormt de input voor de rest van de politieorganisatie.
- Opsporing en andere gespecialiseerde operationele taken: recherche, specialistische afdelingen, regionale projecten. Dit proces vindt plaats in wat je zou kunnen aanmerken als het 'back office': voortbordurend op de informatie die is binnengekomen via het front office gaat men aan de slag, bijvoorbeeld om verdachten op te sporen en daarmee zaken op te helderen, voor zover het zaken betreft waarbij de dader niet bekend is (wat meestal het geval is). Specifiek op geweld gerichte activiteiten vinden in de onderzochte regio's vooral plaats in regionale projecten. Zo zijn er projecten gericht op geweld tegen vrouwen, geweld in het verkeer, geweld op scholen en geweld in de horeca (zie bijlage 1).

Verschillende doelgroepen stellen verschillende kwaliteitseisen aan de gegevens.

Gegevens van geweldzaken worden gebruikt als operationele informatie ter ondersteuning van de dagelijkse werkprocessen, maar ook als managementinformatie ter onderbouwing van strategisch beleid. Operationele informatie betreft gegevens op zaakniveau; managementinformatie betreft geaggregeerde informatie, dat wil zeggen: informatie over meerdere zaken tegelijk.

Tot slot onderscheiden we externe gebruikers van informatie over geweldzaken, die wensen hebben ten aanzien van de gegevens. Op lokaal niveau zijn dat het OM, gemeenten en de (overige) justitiële ketenpartners. Op landelijk niveau zijn dat de landelijke politietop, de ministeries van BZK en Justitie, maar ook bijvoorbeeld het CBS.

2.2 Overzicht van de belangrijkste systemen

Binnen de politieorganisatie wordt een groot aantal informatiesystemen gebruikt. Een deel daarvan bevat informatie die iets van doen heeft met geweldsincidenten. In deze paragraaf geven we een kort overzicht van verschillende systemen zoals die bij de beide onderzochte politiekorpsen voorkomen. We hebben daarbij niet de illusie dat we alle systemen benoemen. Gebleken is dat afdelingen of individuele medewerkers vaak kleine lokale systemen in het leven geroepen hebben die uiterst nuttig zijn en soms zelfs noodzakelijk voor de normale bedrijfsvoering van de betreffende afdeling. Om echter niet te verzanden in een eindeloze opsomming beperken we ons tot de meest gebruikte systemen.

Tabel 2.1 Overzicht van de belangrijkste informatiesystemen in beide korpsen, waar gegevens over geweld in (kunnen) worden opgeslagen

Soort informatie	Systeem	Amsterdam	Utrecht
Processen-verbaal (aangiftes)	Xpol	x	
	BPS		x
Meldingen	HKS	x	x
	FMS	x	
	BPS		x
OM primaire proces	Compas	x	x
Recherche	Octopus	X	x
	Viclas		x
Geweldsmeldingen en mutaties	Geweldsmonitor en – registratiesysteem		x
Overvallen	LORS	x	x
Vuurwapenincidenten	VDS ³		

Uit tabel 2.1 blijkt dat de meeste systemen waarin gegevens over geweld (kunnen) zitten, algemene systemen zijn voor alle delicten, zoals meldkamer-systemen, bedrijfsprocessensystemen e.d. Een minderheid van de systemen is specifiek bestemd voor informatie over geweld, zoals een landelijk overval-registratiesysteem (LORS) en een landelijk registratiesysteem voor vuurwapenincidenten (VDS). Daarnaast zijn er nog gegevensbestanden (niet in de tabel te zien) die alleen voor gebruik door een bepaalde lokale organisatie-eenheid (bijv. afdeling, regioproject) bestemd is, die zich richt op een specifiek geweldsdelict. Dergelijke gegevensbanken zijn vaak door de betreffende organisatie-eenheid zelf ontwikkeld en niet te raadplegen door andere organisatie-eenheden.

2.3 Operationele systemen

Het bedrijfsprocessensysteem vormt de kern van de informatiesystemen; de meeste andere systemen, zoals HKS, GIDS, Stuurhut, CVS-JC (cliënt-volgsysteem jeugdcriminaliteit) worden daarvan afgeleid. Dat wil zeggen dat de input van deze systemen in principe bestaat uit de output van de bedrijfs-processensystemen⁴.

Dit stelt dus hoge eisen aan de informatie uit laatstgenoemde systemen.

Noot 3 VDS is een landelijk systeem waarin alle mogelijke informatie over (incidenten met) vuurwapens wordt bijeengebracht. Gebruikers kunnen het systeem bevragen op persoonsnaam, maar ook op soort incident, plaats, datum en merk/type van het vuurwapen. Inmiddels is VDS in bijna alle regio's uitgezet.

Noot 4 In de praktijk wordt bij de invoer in HKS niet vertrouwd op de kwaliteit van de informatie uit bedrijfsprocessensystemen. Men leest daar opnieuw de informatie uit het proces-verbaal en voert delen van die informatie opnieuw in. Idealiter zou dit niet nodig moeten zijn.

De individuele registraties in het meldkamer- en bedrijfsprocessensystemen zijn alleen binnen de betreffende regio in te zien, het herkenningssysteem HKS is in verband met opsporingsdoeleinden landelijk te bevragen. Het CVS-JC heeft eveneens een landelijke bevragingmogelijkheid.

2.3.1 Meldkamersystemen

De meldkamer stuurt de noodhulpeenheden aan. In meldkamersystemen worden incidenten vastgelegd; zij vormen de registratie-eenheid. De meldkamersystemen die in de onderzochte regio's worden gebruikt, zijn FMS (Amsterdam-Amstelland) en een speciale meldkamermodule van BPS (Utrecht)⁵.

FMS Amsterdam-Amstelland

Indien een melding van een incident wordt geregistreerd, wordt de naam van de melder, plaats delict, delictsoort en korte omschrijving van het delict en de datum en het tijdstip van de melding vastgelegd. Ook wordt elke melding van een bepaalde prioriteit voorzien. Daarnaast wordt bijgehouden welke politie-eenheden bij het incident assistentie verlenen en welke overige diensten ter plaatse zijn.

BPS-meldkamermodule Utrecht

Indien een melding van een incident wordt geregistreerd, wordt automatisch een mutatienummer gegenereerd, de datum en tijd van de melding vastgelegd en de rapporteur geregistreerd. Van het incident wordt verder vastgelegd: de plaats, de gemeente, de straat, een vrije tekst voor toelichting, de naam melder, incidentcode (grove indeling), plotnummer (noodhulp eenheid), de prioriteit van het incident, indien van toepassing waarom de melding geen prioriteit 1 of 2 heeft, maar wel is ingevuld in de meldkamermodule, tijd opdrachtverlening aan noodeenheid en alarmcode (type gebruik van zwaailicht en sirene).

2.3.2 Bedrijfsprocessensystemen

Het bedrijfsprocessensysteem, de naam zegt het al, is ontwikkeld om de bedrijfsprocessen van de politie te ondersteunen. De politie heeft in het dagelijks werk met zeer veel verschillende gebeurtenissen te maken, waaronder strafbare feiten. Van de meeste gebeurtenissen die door de politie afgehandeld worden, legt de politie de gegevens vast in het bedrijfsprocessensysteem. Het registratieniveau is dat van incidenten. Door het vastleggen van informatie worden de verschillende bedrijfsprocessen binnen de organisatie (zie 2.1) ondersteund en kan eventueel achteraf worden beoordeeld of bepaalde acties juist zijn geweest. Omdat alle gegevens en dus ook alle (strafbare) feiten waar de politie kennis van neemt in dit systeem zijn opgenomen, vormt het bedrijfsprocessensysteem ook voor geweldszaken de centrale informatiebron.

Een bedrijfsprocessensysteem is een gestructureerde database. Daarmee wordt bedoeld dat informatie overal op dezelfde, vooraf vastgelegde wijze in het systeem opgenomen wordt. Dat betekent net als bij het

Noot 5 Na de zomer van 2002 is een nieuw meldkamersysteem operationeel geworden in Utrecht. Dit heet GMS (Geïntegreerd Meldkamersysteem) en beoogt een betere integratie van de drie diensten die gebruik maken van de meldkamer: politie, brandweer en ambulance.

meldkamersysteem, dat de werkelijkheid in de vorm van het systeem gegoten moet worden en dat de verbalisant daarbij keuzes moet maken, die de werkelijkheid soms geweld aandoen.

Zo'n systeem kent veel voorgeprogrammeerde antwoorden, waarbij uit één van meerdere opties gekozen moet worden. Bij enkele registratievelden kunnen open antwoorden gegeven worden, dat wil zeggen in de eigen bewoordingen van de verbalisant.

Om de kwaliteit van de registraties te waarborgen kan in het systeem een registratie pas worden afgesloten wanneer verschillende verplichte onderdelen of velden zijn ingevuld. Of deze correct zijn ingevuld, kan echter niet door de computer worden vastgesteld.

Geweldsgerelateerde zaken worden op dezelfde wijze als andere incidenten in het bedrijfsprocessensysteem opgenomen. Dit gebeurt in de vorm van een zogenaamde registratie (zie begin van dit hoofdstuk). In de registratie kan een scala aan gegevens over het incident worden opgenomen. Niet alleen kunnen de persoonsgegevens van de daders, slachtoffers, eventuele getuigen en aangevers worden opgenomen, maar is er ook ruimte voor zaken als modus operandi en een nauwkeurige omschrijving van de situatie ter plaatse en van alle handelingen die naar aanleiding van het voorval zijn verricht.

De registratie, die een uniek nummer krijgt, kan worden uitgebreid met aanvullende informatie. Dit gebeurt bijvoorbeeld wanneer er zich nieuwe ontwikkelingen voordoen in de zaak omdat politiefunctionarissen ambts-handelingen verrichten (verdachte wordt gehoord, vingerafdrukken worden genomen etc.).

Doordat iedereen die geautoriseerd is wijzigingen en aanvullingen kan aanbrengen, vormt het bedrijfsprocessensysteem een soort logboek waarin alle stappen per incident binnen het operationele proces nagelezen kunnen worden.

Landelijk zijn de twee meest gebruikte bedrijfsprocessensystemen BPS en Xpol.

Van de 25 regiokorpsen gebruiken de meeste (20) BPS, vijf korpsen gebruiken Xpol en één gebruikt Genesys (Haaglanden). In Utrecht gebruikt men BPS, terwijl men in Amsterdam-Amstelland gebruik maakt van Xpol. Het verschil tussen deze systemen is dat Xpol de gegevens vastlegt aan de hand van zogenaamde maatschappelijke klassen en BPS gebruik maakt van incidentcodes. Een ander verschil is dat in BPS ook een meldkamermodule is opgenomen, wat inhoudt dat alle meldingen die bij de meldkamer binnenkomen direct in BPS worden geregistreerd. Er is nog een verschil: Xpol is veel uitgebreider dan BPS en kent veel meer registratiemogelijkheden; er kan dus meer informatie in worden opgeslagen.

Om de uniformiteit binnen de registratie te vergroten werken de systemen BPS en Xpol met zogenaamde referentietabellen. Deze tabellen zijn databases waarin grote aantallen voorgeprogrammeerde registratie-items zijn opgenomen. Wil een verbalisant bijvoorbeeld aangeven wat voor soort incident het betreft, dan moet hij kiezen uit een uitputtende lijst delictcodes. Voor een groot aantal andere registratie-items kan eveneens gebruik gemaakt worden van referentietabellen. Dit is van betekenis voor later gebruik van de registraties. Wordt bijvoorbeeld gezocht naar het aantal incidenten dat gepleegd is op een bepaalde straat dan heeft men nu de zekerheid dat ook werkelijk alle incidenten die in die straat hebben plaatsgevonden, gevonden en getoond worden.

Xpol

In de regio Amsterdam-Amstelland wordt Xpol als bedrijfsprocessensysteem gebruikt. De registratie in Xpol verloopt in verschillende stappen waarbij de verbalisant pas verder kan gaan wanneer hij bepaalde verplichte gegevens heeft ingevoerd.

De verbalisant moet eerst inloggen onder zijn gebruikersnaam. Bij de registratie moet een naam aan de gebeurtenis worden gegeven. Deze naam is willekeurig en hoeft niet uniek te zijn. Bij deze eerste registratie wordt eveneens een opmaakdatum en de naam van de persoon die de registratie invoert, gegenereerd. Zodoende wordt altijd aangegeven wie voor de invoer verantwoordelijk is geweest. Wanneer dit eerste veld is ingevuld, moet in volgende velden aanvullende informatie worden gegeven ten aanzien van het delict en de betrokkenen.

Voor wat betreft het delict worden in de tweede stap de volgende zaken bijgehouden in het zogenaamde incidentscherm:

- tijdstip van melding;
- status van incident (opgehelderd of niet);
- incidenttype;
- periode van delict;
- soort en type locatie;
- rol van de locatie.

Het type delict of incident wordt door de verbalisant bepaald aan de hand van de lijst met zogenaamde maatschappelijke klassen. Deze volgen qua thematiek niet het Wetboek van Strafrecht, maar stemmen overeen met de functionaliteit (organisatorische eenheden) binnen de politiediensten, bijvoorbeeld verkeer; meldingen en assistenties; verhoren, aanhoudingen en onderzoeken. De maatschappelijke klassen zijn weer onderverdeeld in incidentgroepen, incidenten, delictgroepen en delicten.

Het is ook mogelijk het incidenttype te kiezen uit een voorgestructureerde meerkeuzelijst (referentietabel). Door bijvoorbeeld een overzicht te vragen van de geweldsgerelateerde delicten kan de keuze van het type incident vereenvoudigd worden.

De plaatsbepaling moet zo specifiek mogelijk worden aangegeven. Dus bij voorkeur niet alleen het adres, maar ook nauwkeurig waar op het betreffende adres het incident heeft plaatsgevonden (bijvoorbeeld: Van Diemenstraat 374, begane grond trappenhuis). Ook moet bij de locatie worden aangegeven welke rol deze heeft gespeeld bij het incident (over het algemeen wordt hier ingevuld 'de plek van het voorval': geen rol dus).

Het tijdstip van melding slaat op het moment van kennisname door de politie; het veld 'periode' heeft betrekking op het moment waarop het incident plaatsvond (vaak gewoon het tijdstip).

Nadat het incidentscherm is ingevuld, komt de verbalisant bij een overzichtschermb, de zogenaamde heliview. Elk incident (of actie) heeft een heliview. Dat is een centraal overzicht van alle belangrijke gegevens die te maken hebben met dit specifieke incident of actie.

In dit scherm moeten verschillende onderdelen, afhankelijk van het delict, verplicht worden ingevuld. Het gaat hierbij om gegevens van betrokken personen (eigenaar, verdachte, slachtoffer, getuige) en eventuele goederen (bijv. in geval van een straatroof of overval). Ook moet van deze personen en zaken worden aangegeven in welke relatie zij tot het incident staan.

Daarnaast moet een toelichting worden gegeven op het incident, waarbij in eigen woorden de situatie en de gebeurtenissen worden omschreven.

Voor de kwaliteit van de informatie is het belangrijk dat de heliview zo volledig mogelijk wordt ingevuld.

Wanneer alle verplichte onderdelen ingevuld zijn, kan de verbalisant een zogenaamd formulier aanmaken. Er verschijnt dan een overzicht van alle relevante formulieren die ingevuld of gegenereerd kunnen worden. Voor een deel wordt dit bepaald door het type gebeurtenis waar de registratie betrekking op heeft, voor een ander deel wordt het aan het inzicht van de verbalisant overgelaten welke formulieren gegenereerd moeten worden.

Onafhankelijk van het feit of er formulieren zijn aangemaakt, is het binnen Xpol mogelijk om registraties in te zien die in het verleden gemaakt zijn. Daarbij kan op veel verschillende manieren worden gezocht, bijvoorbeeld op:

- registratienummer;
- naam incident;
- naam betrokken personen;
- datum;
- type incident.

Vervolgens wordt alle informatie getoond die in de registratie is ingevoerd over het betreffende incident. Dit maakt het systeem geschikt om de voortgang in de afhandeling van een zaak te volgen.

In veel gevallen beperkt een zaak zich niet tot een enkele registratie. Dit betekent dat onder één en hetzelfde registratienummer verschillende subregistraties kunnen worden opgenomen die aanvullende informatie verschaffen ten aanzien van de zaak.

BPS

In de regio Utrecht wordt het BPS gebruikt. Qua invoerwijze lijkt dit vrij veel op Xpol. Door met een gebruikersnaam en wachtwoord in te loggen kan in het systeem een registratie worden aangemaakt of een bestaande registratie worden aangevuld.

In BPS kunnen op zeven verschillende wijzen nieuwe registraties aangemaakt worden: vrije mutatie, verkeersongevallen, aangifte, aanhoudingen, insluitingen, aantreffen goederen en vermissing personen. De activiteit 'vrije mutatie' verzorgt de verslaglegging van een bepaald incident. Met andere woorden wat, waar en wanneer iets gebeurd is en wie er bij betrokken waren. Aan de vrije mutatie kan een vrije tekst worden toegevoegd die in de zogenaamde dagrapportages te lezen is. De registratie van een 'vrije mutatie' bestaat uit verplichte velden met veelal voorgeprogrammeerde antwoordmogelijkheden:

- Tijdstip van melding;
- Incidenttype;
- Plaatsnaam en straatna(a)(m)(en);
- Pandnummer;
- Nadere omschrijving van de locatie;
- Dienstnummer rapporteur;
- Tijdstip mutatie;
- Indicatie van verdere behandeling (indien ja, volgt de reden van verdere behandeling).

Nadat deze verplichte registratievelden zijn ingevuld, kunnen gegevens over de eventuele betrokkenen worden geregistreerd. De persoonsgegevens van de betrokkenen kunnen, als die reeds eerder in het BPS geregistreerd zijn of voorkomen in de landelijke personenserver van de politie, eenvoudig gekopieerd worden in de nieuwe registratie. Zijn de persoonsgegevens van de betrokkenen niet aanwezig in de registratiesystemen van de politie, dan moet

men handmatig de zogenaamde persoonskaarten invullen. Daarbij moet worden aangegeven welke relatie de betrokken personen tot het incident hebben (verdachte, aangever/benadeelde, dader, vermiste etc.) en in welke relatie zij tot elkaar staan (vader/zoon, broer/zus etc.).

2.4 Dader- en goederenherkenningssysteem

Het landelijk te bevragen herkenningssysteem (het enige systeem dat wordt gebruikt is HKS) is in het leven geroepen om personen en goederen te kunnen opsporen⁶ en aangehouden verdachten op hun strafrechtelijk verleden te kunnen beoordelen. In feite heeft HKS op dit moment een positie ten aanzien van de gegevens van verdachten en goederen die door geen enkel ander systeem geëvenaard kan worden. Toch is het bij de executieve diensten aan de basis van de politieorganisatie niet altijd gebruikelijk HKS te raadplegen. Vooral bij rechercheactiviteiten speelt HKS een grote rol.

HKS bevat gegevens over gepleegde misdrijven en hun verschijningsvormen, over daders van die misdrijven met hun signaleringen en over de werkwijze van criminelen. Het is een recherche-informatiesysteem dat feitelijk uit twee databanken bestaat: het personenbestand ('bekende-dader-bestand') en het misdrijf-aangiftenbestand ('onbekende-dader-bestand' dat ook wel het zaken- of goederenbestand wordt genoemd).

De basisdocumenten voor HKS zijn het proces-verbaal van aangifte (P.V.A.) en het landelijk meldingsformulier (L.M.F.). Deze twee dienen als invoerdocumenten van HKS. Het L.M.F. wordt ingevuld bij ieder misdrijfproces-verbaal contra een bekende dader. Hierop legt de verbalisant een aantal gegevens vast van de bekende dader(s) en de daarbij behorende delictgegevens⁷.

In het personenbestand worden algemene persoonsgegevens, signalementgegevens, operationele informatie en eventuele criminele antecedenten opgenomen. Operationele informatie omvat onder andere de gevarenclassificatie (die bijv. aangeeft of de verdachte vuurwapengevaarlijk is). In het aangiftebestand worden gegevens opgeslagen van nog onopgeloste misdrijven. Er wordt onder meer vastgelegd waar het voorval heeft plaatsgevonden, wie de slachtoffers zijn, wat de modus operandi is geweest, of er goederen zijn ontvreemd en wie eventueel verdacht wordt van het misdrijf. Wanneer een dader pas op een later tijdstip wordt opgespoord, moeten diens gegevens in principe aan de registratie van de aangifte worden gekoppeld. Deze koppeling is van groot belang, omdat in de aangifte de modus operandi is beschreven. Dit maakt het mogelijk een dader bij toekomstige misdrijven ook op basis van de pleegwijze in HKS op te sporen.

Volgens landelijke afspraken moeten vermiste goederen (denk hierbij aan een straatroof of overval) ook in HKS geregistreerd worden. Naast een nauwkeurige omschrijving van het product kan een eventueel registratie- of serienummer van het goed worden opgenomen.

Noot 6 HKS biedt, door zijn grote hoeveelheid aan informatie veel mogelijkheden voor het ophelderen van zaken. Wanneer bijvoorbeeld blijkt dat op een bepaalde plek een verdachte gesignaleerd is, kan op basis van het signalement en woonplek gezocht worden op mogelijke daders. Ook kan de modus operandi bij een bepaald misdrijf de aanleiding vormen voor het aanwijzen van een dader. Goederen (denk aan straatroof, overval) die onder verdachte omstandigheden aangetroffen worden kunnen in HKS op hun status worden nagegaan. Blijken deze gestolen dan kunnen zij teruggegeven worden aan de rechtmatige eigenaar.

Noot 7 De HKS-gegevens worden later gecorrigeerd met de uitkomsten van het strafproces. Als een verdachte onschuldig wordt bevonden, wordt de registratie uit HKS verwijderd.

Zoals gezegd is de informatie in HKS landelijk op te vragen. Dit wordt ook als voornaamste doel van het systeem gezien: het rechercheren c.q. het in de verzameling van persoons- en delictgegevens kunnen zoeken op grond van een willekeurige combinatie van opgegeven kenmerken.

Voor landelijke bevraging is echter een speciale handelwijze vereist: men dient de Centrale Verwijzingsindex (CVI) van de Centrale Recherche Informatiedienst te raadplegen. Zonder die handelwijze krijgt men alleen de gegevens van de eigen regio te zien. De CVI is te zien als een landelijk databestand dat de HKS-gegevens van de herkenningdiensten van alle regio's bevat. Alle geregistreerde personen en rechercheerbare goederen staan erin geregistreerd met een verwijzing naar de regio waar de persoon of het goed geregistreerd staat.

Voor het bevragen van HKS zijn twee vormen van autorisatie gecreëerd: er bestaat de mogelijkheid om beperkt te bevragen en de mogelijkheid om een uitgebreide bevraging te doen.

In principe is elke politieambtenaar bevoegd het systeem beperkt te bevragen (wel moet hij regelmatig van deze mogelijkheid gebruik maken om zijn password niet te verliezen). De beperkte bevraging vindt veel plaats ten behoeve van de surveillance. Mede met het oog op de privacybescherming is de toegang tot de gegevens beperkt tot identificerende persoonsgegevens, zonder signalement, maar met gevarenclassificaties en antecedenten. Per regio is vastgesteld wie bevoegd zijn uitgebreid te bevragen. De uitgebreide bevraging (de zgn. recherchebevraging) is vooral bedoeld voor de justitiële afdelingen waar met de gegevens gerechercheerd wordt (o.a. door manipulatie van de gegevensverzamelingen).

De Centrale Verwijzingsindex is door iedere politieambtenaar te bevragen.

Octopus

Een ander landelijk systeem dat specifiek door de recherche gebruikt wordt, is Octopus (voorheen Recherche Basis Systeem (RBS)). We beschouwen dit vanwege het specifieke gebruik als een systeem van een eindgebruiker (afnemer) en gaan hier in het bestek van dit onderzoek niet nader op in.

2.5 Managementinformatiesystemen (MIS)

In toenemende mate sturen de korpsen op resultaten. Zowel voor maatschappelijke resultaten (outcomes) als voor de interne bedrijfsvoering (output) worden meetbare doelen geformuleerd. (Bij)sturing vindt plaats met behulp van managementrapportages (maraps) waarop cijfers uit verschillende informatiesystemen worden afgezet tegen de gestelde doelen. Het belang van een goede kwaliteit van deze cijfers is evident. Enerzijds omdat alleen op basis van betrouwbare cijfers reële doelen geformuleerd kunnen worden, anderzijds omdat duidelijk moet worden of deze doelen wel of niet gehaald zijn.

Managementinformatiesystemen zetten gegevens uit een bedrijfsprocessen-systeem of een meldkamersysteem om in informatie die inzicht verschaft in een breed scala aan managementthema's, variërend van de omvang van de ingezette noodhulpcapaciteit in een bepaalde maand tot het aantal geconstateerde overvallen in een specifiek wijkteam. Vaak gebeurt dit in de vorm van statistieken. GIDS is het managementinformatiesysteem van de Nederlandse politie.

GIDS

GIDS is een landelijk systeem voor geïntegreerde managementinformatie bij de Nederlandse politie.

De afkorting staat voor Geïntegreerde Databank voor Strategische bedrijfsvoering. GIDS is een databank, opgezet volgens het zgn. datawarehouse-principe, een integratie van alle relevante bronsystemen (onder meer meldkamersystemen, bedrijfsprocessensystemen, HKS, personeelsgegevens, cijfers uit de Politiemonitor) die in gebruik zijn bij de Nederlandse politie.

De gegevens in het datawarehouse kunnen, afgezet tegen dimensies als bijvoorbeeld tijd en demografische gegevens, bedrijfsbrede informatie leveren voor het management op meerdere niveaus. Er is een aantal processen waarbij GIDS kwantitatieve ondersteuning kan bieden, onder meer:

- interne sturing en verantwoording; resultaatgesprekken met districten, wijkteam, diensten, bureaus, projecten en projectcoördinatoren;
- externe sturing en verantwoording; beleidscyclus, waaronder rapportage aan de Driehoek;
- operationele analyse; analysefunctie ten dienste van de opsporing;
- strategische analyse; analysefunctie ten dienste van beleid en prioriteitsstelling;
- terugkoppeling naar de werkvloer: bijv. hoeveel verbalen heb ik geschreven?;
- kwaliteitsbewaking gegevens.

Het doel van de GIDS-databank is het verschaffen van beter inzicht in het doen en laten van de Nederlandse politie en daarmee te komen tot een optimale besteding van beschikbare gelden en tot betere sturing binnen de korpsen. GIDS levert zelf geen nieuwe informatie op: het is een systeem waarmee andere bronnen op een gesystematiseerde en uniforme manier bevroegd kunnen worden.

Stuurhut

In Amsterdam-Amstelland is een apart, lokaal systeem ontwikkeld voor het genereren van managementinformatie. De reden voor het opzetten van dit systeem is gelegen in het feit dat bij de ontwikkeling van GIDS de BPS-referentietabellen als uitgangspunt zijn genomen. Dat had tot gevolg dat GIDS niet goed aansluit op het in Amsterdam-Amstelland gebruikte Xpol, en wel in die mate dat een substantieel deel van de incidenten uit Xpol 'kwijt' is als deze bron via GIDS wordt geraadpleegd.

De regio Amsterdam-Amstelland heeft destijds besloten niet te wachten op eventuele aanpassingen van GIDS, maar een eigen, vergelijkbaar systeem te ontwikkelen, dat Xpol als uitgangspunt heeft.

Nu in dit hoofdstuk de werking van de belangrijkste systemen is beschreven, weten we hoe de elementen van de informatiehuishouding eruit zien. We kennen met andere woorden de statische kant van de informatiehuishouding. In het volgende hoofdstuk wordt aangegeven hoe de overgangen tussen deze systemen verlopen: de informatie gaat stromen, de dynamische aspecten worden belicht.

3 Informatiestromen

In het vorige hoofdstuk hebben we gekeken naar de verschillende systemen die een rol spelen bij de registratie van geweldsincidenten. In dit hoofdstuk kijken we naar de verbindingen tussen de verschillende systemen. Het gaat daarbij dus niet zozeer om de systemen zelf, maar om de 'reis' die de gegevens maken door de organisatie heen en zelfs daarbuiten.

3.1 Traject van delictinformatie

Welke weg legt delictinformatie nu af binnen de politieorganisatie? Voordat een geweldsincident leidt tot een registratie in een politiesysteem moet er sprake zijn van kennisname van het feit. Deze kennisname kan op een aantal verschillende manieren gestalte krijgen:

- 1 burger maakt telefonisch contact met het korps via één van beide landelijke nummers (112 en 0900-8844) ⁸; die bedoeld zijn om meldingen te doen;
- 2 eigen waarneming op straat of via een burger; een politiefunctionaris is zelf getuige van een incident of wordt door iemand op straat aangesproken over een voorgevallen incident;
- 3 burger meldt zich bij het bureau; dat zal veelal zijn om aangifte te doen;
- 4 burger maakt telefonisch contact met de gebiedsgebonden eenheid; dit kan zowel zijn om informatie over te dragen (een melding dan wel andersoortige informatie) als een informatieverzoek zijn ⁹.

Voor de volledigheid dient hier overigens vermeld te worden dat een groot aantal feiten om uiteenlopende redenen de politie niet bereikt; het zogenaamde *dark number*. Juist bij geweldsdelicten is de meldings- en aangiftebereidheid relatief gering. Uit de politiemonitor 2001 blijkt bijvoorbeeld dat de meldingsbereidheid 29% en de aangiftebereidheid 17%. Dat betekent dat slechts een op de zes geweldsdelicten leidt tot een ondertekend proces-verbaal. Gemiddeld over alle soorten delicten is de meldingsbereidheid hoger (39%) evenals de aangiftebereidheid (29%) (Bron: Politiemonitor bevolking, 2001).

In welk systeem de gegevens worden geregistreerd is afhankelijk van de manier waarop de gegevens de organisatie binnenkomen. In grote lijnen kan gesteld worden dat er twee mogelijkheden zijn; gegevens worden ingevoerd in het bedrijfsprocessensysteem of in het meldkamersysteem ¹⁰.

In de regio Utrecht komt de eerste informatie over een geweldsdelict vrijwel altijd terecht in BPS. Er zijn twee aparte modules, waarvan er één is bedoeld voor het registreren van meldingen en één specifiek het

Noot 8 Spoedeisende meldingen worden in principe via het alarmnummer 112 doorgebeld. Minder dringende zaken gaan via het nummer 0900 8844. Als een melder met een vast telefoon toestel belt wordt direct herkend waar hij of zij zich bevindt en doorverbonden naar de desbetreffende regio (vanuit Alkmaar rechtstreeks naar Amsterdam bellen lukt dus niet). Belt een melder mobiel dan komt hij of zij bij de alarmcentrale in Driebergen terecht, waarvandaan men doorverbondt naar de gewenste regio.

Noot 9 In Amsterdam-Amstelland is dit niet meer mogelijk. De burger kan alleen via de landelijke nummers telefonisch in contact treden met de politie.

Noot 10 In Utrecht vallen het meldkamersysteem en het bedrijfsprocessensysteem samen. Het systeem bestaat uit aparte modules (zie hoofdstuk 3), waarvan er één is bedoeld voor het registreren van meldingen.

bedrijfsprocessensysteem bevat. In Amsterdam-Amstelland zijn er twee aparte systemen. Een melding kan direct in Xpol worden ingevoerd of eerst terechtkomen in het meldkamersysteem, afhankelijk van de manier waarop de informatie de politie bereikt. Hieronder wordt voor de verschillende mogelijkheden aangegeven op welke wijze en in welk systeem de informatie over geweldsincidenten terecht komt. Overigens is er in beide onderzochte korpsen geen procedure die speciaal gaat over de registratie van geweldsdelicten. Wat volgt is dus een beschrijving van de wijze van registreren van meldingen in het algemeen. Alleen voor wat betreft het toekennen van prioriteit aan bepaalde delicten kan het al dan niet gewelddadige karakter van het delict of incident een rol spelen.

Ad 1: telefonisch contact via één van beide landelijke nummers

In deze situatie worden de gegevens door de medewerkers van de meldkamer en/of het callcentrum ingevoerd in het meldkamersysteem (Amsterdam-Amstelland) of de meldkamermodule van BPS (Utrecht). Zij registreren in principe ieder incident dat hen ter ore komt, spoedeisend of niet-spoedeisend.

Geweldsdelicten krijgen vaak hoge prioriteit. Dit betekent dat een melding van een dergelijk misdrijf bij het centrale alarmnummer meestal leidt tot het inzetten van een zogenaamde noodhulpeenheid. Een noodhulpeenheid is een eenheid van één of twee agenten die in een bepaald gebied surveilleren met als belangrijkste taak inzetbaar te zijn bij spoedeisende zaken. Zij verplaatsen zich vaak per auto of motor. Vanuit de meldkamer worden zij bij incidenten en calamiteiten gedirigeerd naar de plek van het incident.

Lang niet alle meldingen leiden ertoe dat de meldkamer direct overgaat tot inschakeling van politie 'op straat'. De lichtere incidenten worden door de meldkamer in Utrecht bijvoorbeeld overgedragen aan het betreffende wijkteam, zonder dat er een registratie wordt opgemaakt in de meldkamermodule van BPS. Als de wijkchef de zaak vervolgens oppakt door deze aan een surveillant uit te geven, wordt er alsnog een registratie in BPS aangemaakt. In Amsterdam-Amstelland wordt juist wel geprobeerd alle meldingen centraal af te vangen en te verwerken in het FMS.

Ad 2: eigen waarneming op straat of via een burger

In deze gevallen worden de gegevens geregistreerd in het bedrijfsprocessensysteem. Het bedrijfsprocessensysteem is het basissysteem binnen de operationele politiezorg en geldt daarmee als centrale informatiebron. De verbalisant die uit eigen waarneming, of via derden, in de uitoefening van zijn taak iets geconstateerd heeft, maakt bij aankomst op het bureau hiervan een registratie op. Deze registratie kan verschillende vormen aannemen, zoals een dagrapport of een proces-verbaal.

In de dagelijkse praktijk is het vaak zo dat verbalisanten eerst ter plaatse poolshoogte nemen en vervolgens een mutatie maken in het bedrijfsprocessensysteem.

Ad 3: burger meldt zich bij het bureau

In geval een burger naar het bureau komt, is dit veelal om aangifte te doen. Ook voor het doen van aangifte maakt men een registratie aan binnen het bedrijfsprocessensysteem. Het is dan wel zaak om te controleren of er niet al een registratie is aangemaakt. Doet een melder of slachtoffer aangifte over de zaak dan wordt hiervan een proces-verbaal opgemaakt (proces-verbaal van aangifte) waarbij meestal gebruik gemaakt wordt van reeds ingevoerde gegevens. Het proces-verbaal van aangifte wordt onder het registratienummer van het proces-verbaal van bevindingen gehangen zodat duidelijk is welke gegevens bij welke zaak horen.

Ad 4: burger maakt telefonisch contact

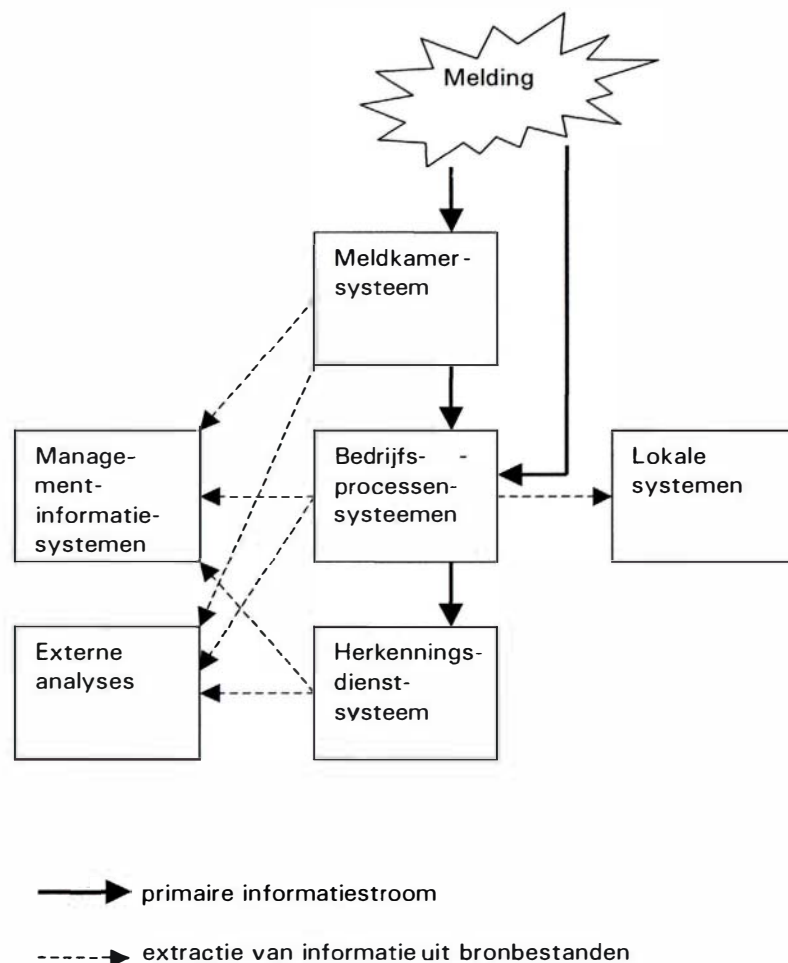
In principe verschilt deze situatie voor het registratieproces nauwelijks van de situatie waarin de burger zich persoonlijk meldt op het bureau. De verbalisant kan een aangifte opnemen in een nieuwe mutatie of een aangifte toevoegen aan een bestaande.

De informatiestroom binnen een politiekorps start dus ofwel bij het meldkamersysteem ofwel bij het bedrijfsprocessensysteem. Of de gegevens in het systeem ingevoerd worden, is grotendeels afhankelijk van de verbalisant. Hij of zij maakt de uiteindelijke inschatting of dat noodzakelijk is (verplichting tot opnemen aangifte), daarbij ondersteund door alle kennis en kunde die hij in huis heeft. Om willekeur te minimaliseren en professionaliteit en kwaliteit te leveren proberen de korpsen in toenemende mate hiervoor standaarden/ protocollen te ontwikkelen.

3.2 Informatiestromen

Binnen de onderzochte twee korpsen kunnen we diverse stromen onderscheiden:

Figuur 3.1



Het schema zoals hierboven weergegeven is een sterk vereenvoudigde weergave van de werkelijkheid.

Het geeft echter wel de logische doorloop van informatie aan waarbij gegevens via een stroom van het frontoffice verdwijnen in het backoffice om uiteindelijk in GIDS te belanden.

Zoals uit de vorige paragraaf bleek zijn er echter in de praktijk meerdere ingangsmogelijkheden, zoals er ook meerdere routes zijn. In het vervolg van deze paragraaf besteden we aandacht aan deze routes. Vanuit de twee instroommogelijkheden vertakt de hoofdstroom zich in:

- operationele stroom;
- managementstroom.

Deze stromen leiden naar diverse eindgebruikers, dat wil zeggen afnemers van de informatie. Hierna worden de stromen elk afzonderlijk beschreven.

3.2.1 Operationele stroom

Van meldkamersysteem naar bedrijfsprocessensysteem

Aangezien in de regio Utrecht wordt gewerkt met één geïntegreerd systeem voor zowel meldkamer- als bedrijfsprocessenregistraties, is de koppeling tussen meldkamer en BPS direct en automatisch gelegd. In Amsterdam-Amstelland is echter sprake van een overgang van meldkamer- naar bedrijfsprocessensysteem: Nadat de meldkamer een registratie van de melding heeft aangemaakt in het meldkamersysteem en deze eventueel heeft verrijkt met andere relevante informatie, wordt de registratie doorgesluisd naar het bedrijfsprocessensysteem. Met deze overzetting komt de meldkamerinformatie beschikbaar voor de rest van de organisatie. De meldkamer draagt vanaf dat moment geen verantwoordelijkheid meer voor de kwaliteit van de invoer.

Die verantwoordelijkheid komt te liggen bij de volgende invoerder, de eenheid die ter plaatse is geweest. In het bedrijfsprocessensysteem vult deze eenheid de informatie aan met zijn bevindingen op de plek van het incident.

In korpsen waar de koppeling tussen meldkamer- en bedrijfsprocessensysteem niet automatisch verloopt, zoals in Amsterdam-Amstelland, komt de informatie eerst terecht in een zogenaamde buffer tussen beide systemen. De eenheid die ter plaatse is geweest, moet vervolgens die informatie uit de buffer halen om deze aan te kunnen vullen.

Aangezien de koppeling nog niet optimaal is en de overdracht van gegevens vaak enige tijd op zich laat wachten (oplopend tot een etmaal), gebeurt het vaak dat een nieuwe registratie wordt aangemaakt in plaats van te wachten tot de melding in het bedrijfsprocessensysteem beschikbaar komt. Dit betekent overigens niet dat een incident dubbel wordt ingevoerd in Xpol.

Als de melding al in Xpol is ingevoerd, moet de oorspronkelijke melding in FMS door de meldkamer handmatig worden afgeboekt. Afboeken houdt in dat de openstaande registratie, die betrekking had op een incident waarop nog actie werd ondernomen, wordt afgesloten omdat de lopende activiteiten zijn afgerond.

In Amsterdam-Amstelland probeert het Regionaal Service Centrum (een afdeling binnen de meldkamer waar o.a. niet-spoedeisende verzoeken worden behandeld) zoveel mogelijk meldingen zelf telefonisch af te handelen. Dat wil zeggen dat er – als het niet strikt nodig is – geen eenheid (surveillance of noodhulp) ter plaatse gestuurd wordt.

In die gevallen worden de meldingen alleen in FMS geregistreerd en afgeboekt; ze komen niet in Xpol terecht, tenzij de medewerker vindt dat de informatie relevant kan zijn voor anderen in de organisatie.

Het RSC draagt niet-spoedeisende verzoeken, die zij niet zelf kan afhandelen, over aan de chef van dienst van het betreffende wijkteam (hiermee komen we dus op het Utrechtse model). Binnen het wijkteam vindt er een overdracht plaats naar de noodhulp, andere eenheid, buurtregie, CIP¹¹ of er wordt besloten om de melding niet te behandelen. Voor de informatieoverdracht betekent dit dat de melding bij het RSC wordt afgeboekt in FMS, waardoor de informatie via de buffer wordt doorgesluisd naar Xpol.

Kortom: als het RSC een melding zelf kan afhandelen, komt die niet in Xpol terecht; als ze het niet zelf kan afhandelen, komt de melding wel in Xpol terecht.

Van bedrijfsprocessensysteem naar herkenningssysteem

Binnen de opsporingstaak van de politie speelt het HKS een belangrijke rol. Informatie uit het bedrijfsprocessysteem belandt uiteindelijk ook vaak in dit systeem. De landelijke afspraak is namelijk dat bepaalde informatie over registraties van vermiste goederen, verdachten en processen-verbaal van aangifte hierin opgenomen worden (zie ook 2.4).

Deze registratiegegevens worden overigens niet automatisch door HKS aan het bedrijfsprocessysteem onttrokken. De gegevens moeten handmatig worden ingevoerd.

HKS is in tegenstelling tot de bedrijfsprocessensystemen geen bestand waarin processen gevolgd kunnen worden, maar een systeem waar betrouwbare informatie over bepaalde personen en zaken in opgevraagd kan worden; een naslagbestand dus. Juistheid van de gegevens gaat daarom voor compleetheid van de informatie. De invoer van de informatie is dan ook met zorgvuldigheid omgeven. Gegevens over verdachten worden alleen ingevoerd als de zaak gesloten is, terwijl aangiften pas ingevoerd worden als er een volledig proces-verbaal ligt.

De organisatie van de invoer verschilt per politieregio. In Utrecht is een speciale, twintig personen sterke afdeling in het leven geroepen voor de centrale opschoning van gegevens uit BPS en de invoer van de gezuiverde gegevens in HKS: de afdeling Data Entry & Control (DEC). In Amsterdam-Amstelland zijn daarentegen de afzonderlijke districten verantwoordelijk voor de invoer in HKS.

Ook de manier van invoeren verschilt tussen beide regio's. In Amsterdam-Amstelland verloopt de controle en invoer volledig handmatig. In Utrecht heeft men in het BPS een koppeling gemaakt met HKS waardoor de overdracht van informatie vereenvoudigd wordt. Dit houdt in dat in HKS een kopie van de BPS-registratie kan worden opgeroepen. Nadat met behulp van het papieren proces-verbaal de delictcodes en andere voor HKS relevante gegevens op hun juistheid zijn beoordeeld en eventueel aangepast, wordt de kopie omgezet in een HKS-registratie. De aanpassingen in de kopie van de BPS-registratie leiden overigens niet tot een wijziging in het bronbestand BPS.

Van bedrijfsprocessensysteem naar lokale systemen

Bij zwaardere zaken wordt doorgaans een rechercheteam geformeerd. Deze teams houden in een apart besloten systeem, Octopus genaamd, alle relevante opsporingsinformatie bij over de zaak. Omdat een rechercheteam vaak goed gebruik kan maken van informatie uit het bedrijfsprocessysteem wordt registratiemateriaal hieruit overgenomen in Octopus.

Noot 11 Het CIP staat voor Coördinatie en Informatieproces wat simpel gezegd neerkomt op een centraal punt binnen het wijkteam waar informatie wordt verzameld, activiteiten worden gecoördineerd en de werkprocessen in samenhang worden georganiseerd.

Dit overnemen wordt handmatig gedaan. In het bedrijfsprocessysteem wordt de informatie overigens al door een strategisch analist beoordeeld op bruikbaarheid voor Octopus. Dat voorkomt dat relevante informatie gemist wordt door de recherche.

Van bedrijfsprocessensysteem naar het CVS-JC

Een andere afnemer van informatie uit het bedrijfsprocessensysteem is de Centrale Justitiële Documentatiedienst (CJD) die de registraties gebruikt om het Cliëntvolgsysteem-Jeugdcriminaliteit (CVS-JC) te voeden.

In dit systeem staat in principe van alle jeugdige verdachten in Nederland een actueel strafrechtelijk CV, gebaseerd op de registratiegegevens van de politie, het OM en de Raad voor de Kinderbescherming. Bij aanhouding van minderjarige verdachten hoort de politie dit systeem te raadplegen om te bepalen welke verdere stappen genomen dienen te worden.

In de bedrijfsprocessystemen wordt automatisch gezocht op registraties die 'CVS-JC waardig' zijn (een kwalificatie die in het bedrijfsprocessensysteem al aangegeven wordt; belangrijk criterium is dat er een GBA-controle heeft plaatsgevonden), zodat deze opgenomen kunnen worden in het systeem van de CJD. In veel regio's worden deze registraties vervolgens automatisch naar het CJD verzonden. In een enkel geval wordt de informatie nog door een politiefunctionaris op juistheid beoordeeld.

3.2.2 Managementstroom

Op managementniveau is informatie nodig om beleidsstukken te kunnen vervaardigen ten behoeve van sturing van de organisatie. Te denken valt hierbij aan managementrapportages, jaarverslagen, beleidsplannen etc. waar cijfers over geweld in staan, zowel voor intern als extern gebruik.

Van meldkamersysteem naar managementinformatiesysteem

De informatie in de meldkamersystemen vindt ook zijn weg naar de managementinformatiesystemen, GIDS en Stuurhut.

Omdat de meldingen tamelijk beknopt en beperkt zijn, vormen zij bij lange na niet de belangrijkste informatiebron. Dat zijn veeleer de bedrijfsprocessensystemen en HKS.

Van bedrijfsprocessensysteem naar managementinformatiesysteem

Een bedrijfsprocessensysteem ondersteunt niet alleen de operationele werkprocessen van de politie. Ook managementbeslissingen worden genomen op basis van informatie afkomstig uit dit systeem. Allereerst worden de systemen GIDS en Stuurhut gevuld op basis van respectievelijk BPS en Xpol. De informatiestroom vanuit deze bedrijfsprocessensystemen verloopt echter niet rechtstreeks, maar via een aantal tussenstappen (of spaarbekkens om in de beeldspraak van stromen te blijven). Aan het bedrijfsprocessensysteem worden registraties onttrokken en opgeslagen in een database. Deze gegevens komen meestal uit de voorgeprogrammeerde antwoordvelden en zelden uit de zogenaamde vrije tekstvelden, omdat deze laatste niet goed aggregaerbaar zijn. Voor de analyses worden de gegevens vervolgens geordend in categorieën (zogenaamde kubussen) waar selecties ("filters") op toegepast kunnen worden om bijvoorbeeld een bepaald delict, district, datum of een combinatie daarvan te presenteren.

Van HKS naar managementinformatiesysteem

Ook de informatie uit HKS vindt zijn weg naar GIDS en Stuurhut. Daarbij gaat het met name om gegevens omtrent daders, zoals de kenmerken van veelplegers, harde kern-jongeren, recidivisten en dergelijke; verder gaat het

om het samenstellen van een dader-top 10 en om het in kaart brengen van groepsriminaliteit.

Het gebruik van HKS voor managementinformatie verschilt doorgaans per regio. Dat heeft mede als achtergrond dat HKS in principe niet bedoeld is voor het genereren van dergelijke informatie.

In Amsterdam-Amstelland gebruikt het management de informatie uit HKS niet, omdat de invoerachterstand van dat systeem te groot is en bovendien niet alle typen aangiften meer worden ingevoerd. Voor managementinformatie wordt daar het bedrijfsprocessensysteem (Xpol) gebruikt. Ook in Utrecht wordt de meeste managementinformatie uit het bedrijfsprocessensysteem (BPS) gehaald. HKS wordt af en toe gebruikt om inzage te krijgen in de omvang van het aantal aangiften.

Van lokale systemen naar managementsystemen

Specialistische teams en regionale projectteams houden er voor eigen gebruik vaak specifieke, besloten informatiesystemen (meestal databanken) op na.

Dit omdat het bedrijfsprocessensysteem of HKS niet voldoende detailinformatie bevat dan wel omdat de betreffende eenheden in de gewone beschikbare managementinformatiesystemen onvoldoende detailinformatie kunnen vinden. De informatie voor de specifieke lokale systemen wordt dan ook meestal gehaald uit de vrije velden van de bedrijfsprocessensystemen.

De toepassing van die lokale systemen varieert van een regionaal geweldsanalysesysteem tot lokale statistiekprogramma's op districtsniveau. Zo hebben het Straatroofteam en het Team Huiselijk Geweld in Amsterdam-Amstelland zelf databanken opgezet met behulp van de algemeen verkrijgbare softwarepakketten Word en Excel. Hierin wordt detailinformatie uit het bedrijfsprocessensysteem op managementniveau gepresenteerd. Dergelijke systemen zijn vaak vrij primitief van opzet, maar voorzien in een specifieke behoefte aan informatie.

Een geavanceerder registratiesysteem is in Utrecht opgezet ten behoeve van de Geweldsmonitor, een jaarlijkse managementrapportage over geweldsincidenten. In dit systeem worden alle geweldsmeldingen en mutaties volledig ingevoerd, zodat er bij de rapportage met name verbanden gelegd kunnen worden met alcohol- en drugsgebruik (zie verder bijlage 1).

3.2.3 Lokale stromen

Van bedrijfsprocessensysteem naar lokale systemen

Vrijwel iedere gespecialiseerde dienst heeft behoefte aan specifieke informatie. Vaak is deze wel in het bedrijfsprocessysteem aanwezig, maar niet overzichtelijk af te lezen. Soms ook moet de informatie aangevuld worden en is het bedrijfsprocessysteem daar niet het geschikte middel voor. Veel afdelingen gaan er daarom toe over een eigen database bij te houden die deels gevoed wordt met registratiemateriaal uit het bedrijfsprocessysteem. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan het jeugdregistratiesysteem in Utrecht waar gegevens uit het bedrijfsprocessysteem zijn gebruikt; in dit geval aangevuld met gegevens van hulpverlenende instanties.

3.2.4 Externe gebruikers

Van bedrijfsprocessensysteem naar OM

Eén van de externe afnemers van informatie uit de bedrijfsprocessensystemen van de politie is het OM. Overzetten van de politiegegevens in het registratiesysteem van het OM (Compas) verloopt handmatig.

Nadat de informatie is ingestroomd in de politiesystemen wordt getracht deze te verrijken tijdens een opsporingsproces.

Als dit lukt, wordt bekend wie als verdachte(n) moet(en) worden aangemerkt en is de zaak 'rond'. Alle informatie over de zaak wordt opgestuurd aan het OM.

De informatiestroom kan echter ergens tijdens dit proces opdrogen, bijvoorbeeld wanneer onvoldoende bewijs gevonden wordt, of de dader onbekend blijft. In die gevallen blijft de registratie in het bedrijfsprocessensysteem gehandhaafd, maar zal de individuele medewerker die met de zaak bezig is/was de registratie als 'afgehandeld' classificeren. Het OM krijgt verder geen informatie van de desbetreffende zaak.

Van bedrijfsprocessensysteem naar CBS

Het CBS publiceert jaarlijks over de aantallen en soorten incidenten die de politie geregistreerd heeft. Voor deze informatie is het CBS afhankelijk van de verschillende regio's die de cijfers uit de bedrijfsprocessensystemen aanleveren. Een deel van de cijfers wordt reeds digitaal aangeleverd op incidentniveau. Een deel wordt op papier aangeleverd op geaggregeerd niveau. De informatie is dus direct afkomstig uit de bedrijfsprocessensystemen en wordt niet opgeschoond, noch door de korpsen, noch door het CBS.

Naast de gestructureerde informatiestroom lopen verschillende kanalen op ad hoc basis. Onderzoeksbureaus verrichten bijvoorbeeld analyses op extracties van de bronbestanden en rapporteren aan gemeente en politie over een breed spectrum aan onderwerpen.

Van HKS naar externe systemen

HKS wordt, voor zover bekend, in Utrecht en Amsterdam niet structureel gebruikt voor externe doeleinden. Wel wordt net als bij de bedrijfsprocessensystemen vrij geregeld op ad hoc basis onderzoek verricht door externe onderzoeksbureaus, bijvoorbeeld op verzoek van gemeenten of justitie. Het spectrum daarbij is breed en loopt van recidivemeting uitgevoerd door het WODC (recidivemonitor) tot het vaststellen van de aard en omvang van de groep jeugdige criminelen in Amsterdam.

3.3 Bespreking

Een opvallende uitkomst van dit gedeelte van het onderzoek is dat er geen afzonderlijke informatiehuishouding bestaat voor geweldsdelicten, althans geen huishouding die algemeen toegankelijk is binnen de politieorganisatie¹². Wel worden geweldsmeldingen in beide regio's met de hoogste prioriteit behandeld, ongeacht de ernst. Verder zijn er binnen regio's specifiek op geweld gerichte afnemers van de informatie, zoals een project Horecageweld, Huiselijk geweld, Vuurwapens, een straatroofteam en dergelijke. Dergelijke teams houden er vaak een eigen databank op na, die gevuld wordt met informatie uit het bedrijfsprocessensysteem waarna verrijking plaatsvindt voor specifieke doeleinden. Ook bestaan er geweldsspecifieke rapportages die bepaalde eisen met zich meebrengen, zoals de geweldsmonitor in Utrecht.

Noot 12 Een respondent uit Amsterdam-Amstelland verwoordde het als volgt: "Het type delict bepaalt niet het type informatie dat wordt ingevoerd, maar wel welk type politieonderzoek erop losgelaten wordt. De prioriteitsstelling is echter wel van invloed op de registraties: huiselijk geweld wordt bijvoorbeeld altijd geregistreerd, ook in onbenullige gevallen. Daarbij wordt niet meer of beter geregistreerd, wel vaker."

3.4 Samenvatting

Delictinformatie komt dus, via het meldkamersysteem of rechtstreeks, altijd terecht in het bedrijfsprocessensysteem. Door opsporingsactiviteiten kan nieuwe informatie bekend worden, waarmee het bedrijfsprocessensysteem wordt verrijkt voor gebruik door de hele organisatie. Verschillende afdelingen van het 'back office' werken met de informatie en voegen er soms weer nieuwe informatie aan toe. Het bedrijfsprocessensysteem is feitelijk het grote informatiereservoir, waar alle volgende gebruikers informatie uit aftappen en eventueel weer verrijkt in terugpompen. De verrijkte informatie wordt overigens lang niet altijd weer teruggepompt in het bedrijfsprocessensysteem.

De informatie wordt dus nog wel verder getransporteerd door de organisatie heen, maar dan in vertakte vorm naar managementafdelingen en diverse operationele afdelingen die de informatie voor eigen gebruik nodig hebben. Een team dat zich richt op zakkenrollerij, zal er bijvoorbeeld een code 'zakkenrollen' aan toevoegen als dat van toepassing is, om daarop zelf specifieke actie te kunnen ondernemen.

Voorbij het bedrijfsprocessensysteem hebben we dus alleen nog te maken met afnemers van de ingestroomde informatie. Eén van de belangrijkste interne gebruikers is bijvoorbeeld de herkenningdienst, die er delict- en persoonsinformatie uit haalt ten behoeve van rechedoeleinden. Een ander interne gebruiker is het management op de diverse hiërarchische niveaus. Een belangrijke externe afnemer is het OM, waar processen-verbaal heen gestuurd worden van zaken die zijn opgehelderd (dat wil zeggen 'met bekende dader'). Daarnaast wordt sinds enige jaren het Cliëntvolgsysteem Jeugddelinquenteit (CVS-JC) bijgehouden ten behoeve van de ketenpartners op het gebied van jeugddelinquenteit (m.n. Raad voor de Kinderbescherming, O.M., bureau Halt; overigens raadpleegt de politie zelf ook dit systeem als jongeren zijn aangehouden). Verdere externe afnemers zijn onder andere het Centraal Bureau voor de Statistiek en de gemeenten in de betreffende regio. Opvallend is dat er voor geweldsmeldingen geen werkelijk afzonderlijke informatiehuishouding blijkt te bestaan. Wel zijn er hier en daar lokale databanken en een enkele regionale databank, die echter niet door allen of te allen tijde te raadplegen zijn.

In dit hoofdstuk is een schets gegeven van de systemen en hoe zij aan elkaar verbonden zijn. Dat er bij het doorsluizen van informatie soms dingen misgaan is soms al kort aangestipt. In het volgende hoofdstuk wordt hier nader op ingegaan.

4 Barrières in de informatiestroom

In dit hoofdstuk wordt een antwoord gegeven op de onderzoeksvragen:

- "Welke knelpunten zijn er binnen de politieorganisatie met betrekking tot de stroom van informatie en geautomatiseerde registraties rond geweld?" en
- "Welke knelpunten zijn er binnen de politieorganisatie en bij externe partners met betrekking tot de informatiepositie inzake geweld?".

Uiteraard houden deze twee vragen onderling sterk verband met elkaar. De knelpunten worden beschreven door de informatiestroom van begin tot eind, dus van melding tot eindgebruik te volgen (zie ook figuur 3.1). De volgorde waarin de knelpunten worden behandeld, zegt dus niets over de ernst ervan.

De belangrijkste knelpunten blijken zich voor te doen bij de bedrijfsprocessen-systemen; op die knelpunten wordt daarom uitgebreider ingegaan dan op de andere.

Vervolgens wordt aangegeven wat de door de onderzoekers ingeschatte gevolgen zijn voor de (informatiepositie van de) gebruikers. We maken daarbij een onderscheid tussen de operationele gebruikers en managementgebruikers. Voor de eerste groep gebruikers is met name zaakgerelateerde informatie over afzonderlijke personen of delicten het belangrijkste, terwijl de tweede groep gebruikers juist geaggregeerde informatie nodig heeft.

Wellicht ten overvloede wordt in herinnering gebracht dat de informatie afkomstig is van niet meer dan twee politieregio's. Op een totaal van 25 regio's is dat niet genoeg om algemene geldigheid te kunnen claimen. In een later stadium zou dus gecontroleerd moeten worden of de vermelde knelpunten breder herkend worden.

Omdat in een 'knelpuntenhoofdstuk' gemakkelijk de indruk kan ontstaan dat het droevig gesteld is met de informatiehuishouding bij de politie, wordt er met nadruk op gewezen dat de respondenten in het algemeen tevreden zijn met de mogelijkheden die de systemen bieden.

Operationele stroom

4.1 Het meldkamersysteem

Zoals in hoofdstuk 3 werd aangegeven, vindt doorgaans de eerste registratie van geweldsincidenten bij de meldkamer plaats¹³. Tijdens het registratieproces doen zich enkele bijzonderheden voor die van invloed zijn op de informatiestroom en het latere gebruik van de registratiegegevens:

Knelpunt 1: niet-geregistreerde meldingen

Op drukke momenten kan het (in Utrecht) gebeuren dat meldingen niet worden opgenomen omdat er onvoldoende noodhulpcapaciteit is.

Noot 13 In zowel de regio Amsterdam-Amstelland als Utrecht is men voornemens het huidige meldkamer systeem af te schaffen en te vervangen voor een geïntegreerd meldkamer systeem (GMS) waarin de coördinatie van de samenwerking tussen brandweer, ambulance en politie veel eenvoudiger wordt. In hoeverre het GMS problemen oplevert met de informatie-uitwisseling met de afzonderlijke bedrijfsprocessensystemen is nog niet duidelijk.

In die gevallen besluit men soms geen registratie op te maken omdat het toch onmogelijk is binnen de gestelde tijd¹⁴ hulp te bieden. Dit werkt natuurlijk systematische onderschatting van het totaal aantal meldingen in de hand. Naar onze inschatting gebeurt dat overigens zelden met geweldsmeldingen, omdat die een hoge prioriteit hebben. In Utrecht wordt een melding soms ook niet geregistreerd, omdat achteraf blijkt dat niemand erop af is gegaan. In dat geval wordt de melding afgeboekt uit het systeem. Daardoor lijkt het alsof op alle meldingen uit het meldkamersysteem is gereageerd.

Knelpunt 2: afgeboekte meldingen

In sommige gevallen wordt in Utrecht wel een BPS-registratie opgemaakt, maar blijkt na verloop van tijd dat niemand is gaan kijken. Dergelijke mutaties worden zogenaamd 'afgeboekt', waardoor het lijkt alsof er inzet van noodhulp is geweest.

Dit werkt systematische onderschatting van het aantal meldingen in de hand. Bovendien blijft onbekend op hoeveel meldingen geen reactie is gevolgd en welk soort meldingen het betrof. Onze inschatting is dat het niet uitmaakt of het een geweldsmelding betreft of niet.

Knelpunt 3: tijdrovende locatieaanduidingen

Een registratie in het meldkamersysteem wordt doorgaans aangemaakt terwijl de melder aan de telefoon is. Invoer van een locatieaanduiding is verplicht. Naast het feit dat niet altijd duidelijk is waar het delict plaatsvindt of -vond, is ook de schrijfwijze van de locatie niet altijd duidelijk. Het meldkamersysteem FMS accepteert echter maar één schrijfwijze. Dit werkt soms lang zoeken naar de plaatsaanduiding in de hand.

Niet altijd wordt de plaats van een delict goed gerapporteerd. Zo stond een doodslag geregistreerd op het Rokin, terwijl het delict op de Regulierdwarsstraat is gepleegd. Het Rokin was de plek waar de verdachte is aangehouden.

Knelpunt 4: gebrekkige koppeling tussen meldkamer- en bedrijfsprocessensysteem¹⁵

Omdat in Amsterdam-Amstelland met aparte, niet op elkaar afgestemde systemen wordt gewerkt voor meldkamer en bedrijfsprocessen zijn meldkamerregistraties niet direct beschikbaar in het bedrijfsprocessensysteem en komen daar soms verminkt in terecht. Het overzetten van de informatie gebeurt met een tussenverblijf in een zogenaamde buffer en kan soms een vol etmaal duren. De stap van buffer naar Xpol verloopt vaak moeizaam, bijv. omdat codes in de systemen niet met elkaar corresponderen, straatnamen niet overeenkomen e.d. Ook gebeurt het soms dat een incident nog openstaat in het meldkamersysteem, terwijl een medewerker van de basispolitiezorg die ter plaatse is geweest, al terug is op het bureau om de registratie op te maken. In dat geval kan deze geen gebruik maken van de informatie uit het meldkamersysteem. Dat betekent tijdverlies door dubbel werk (opnieuw invoeren) of door vertraging (wachten tot incident in meldkamerregistratie is afgesloten)¹⁶.

Noot 14 Meldingen worden op basis van urgentie ingedeeld in prioriteitscategorieën (kortweg 'prioriteiten'). Elke 'prioriteit' correspondeert met een bepaald aantal minuten waarbinnen de politie ter plaatse dient aan te komen.

Noot 15 Dit knelpunt doet zich niet in Utrecht voor, aangezien daar de meldkamermodule is geïntegreerd in het bedrijfsprocessensysteem. Gegevens die worden ingevoerd in de meldkamermodule, staan automatisch ook in het bedrijfsprocessensysteem.

Noot 16 Dubbele registraties van hetzelfde incident in Xpol kunnen zo overigens niet ontstaan.

De vertekening die door het maken van een nieuwe registratie ontstaat, is willekeurig. De vertekening die ontstaat doordat codes uit een meldkamer- en een bedrijfsprocessensysteem niet met elkaar corresponderen, is een systematische, aangezien het telkens om dezelfde locaties of codes gaat. Naar onze inschatting treft dit knelpunt geweldsmeldingen in gelijke mate als andere meldingen.

In de FMS-buffer (de zgn. 'bittenbak') treffen we een melding aan van geweld tegen personen c.q. openlijke geweldpleging met prioriteit 2. In Xpol vinden we dezelfde melding terug onder 'bedreiging'. Dat is terecht, gezien de toelichting: er is namelijk geen geweld gepleegd. Deze melding is hoogstwaarschijnlijk in de 'bittenbak' blijven zitten. De agent die de melding heeft opgevolgd, is kennelijk een nieuwe registratie (een zgn. nieuw primair proces) begonnen.

4.2 Het bedrijfsprocessensysteem

Zoals in hoofdstuk 3 duidelijk is geworden, stroomt informatie over geweldsdelicten niet noodzakelijk via het meldkamersysteem in het bedrijfsprocessensysteem, maar kan deze ook direct in het laatstgenoemde systeem worden ingevoerd.

De praktijk leert dat vooral bij de invoer van gegevens in deze systemen veel mis gaat. De kwaliteit van de registratie valt of staat met de invoerdiscipline. Deze verschilt in sterke mate tussen de teams en tussen de verbalisanten. Doorgaans beschouwt men de registratie als een formaliteit en is men niet op de hoogte van de gevolgen van onzorgvuldige registratie. De verschuiving naar 'meer blauw op straat' is de kwaliteit van de invoer niet ten goede gekomen, omdat men sindsdien nog minder tijd heeft voor de registraties. Binnen de korpsen begint echter het belang door te dringen van zorgvuldige registratie. Zo kiest men er in verschillende wijkteams in Amsterdam-Amstelland voor de aangiftes door zgn. *politiedienstverleners* te laten opnemen. Dit zijn gespecialiseerde functionarissen die zich voornamelijk bezighouden met het opmaken van aangiftes met als gevolg dat de registraties in het bedrijfsprocessensysteem zorgvuldiger ingevoerd worden. Dat dit ten koste gaat van de uitvoerende capaciteit neemt men daarbij voor lief. Ook in Utrecht kiest men expliciet voor het vrijmaken van personeel voor de registratie. Verder heeft men hier kwaliteitscontroles in het leven geroepen, bijvoorbeeld bij de overgang van bedrijfsprocessensysteem naar HKS, waar de afdeling Data Entry & Control (DEC) voor is opgezet.

Omdat het net als bij de meldkamersystemen om eerste invoer gaat, is een aantal knelpunten die zich voordoen bij de invoer in de bedrijfsprocessensystemen vergelijkbaar, namelijk verkeerde plaatsaanduidingen en verkeerde delictomschrijvingen. De meest voorkomende andere registratiefouten zijn:

- verkeerde persoonsgegevens omdat de persoonsgegevens niet zijn gecontroleerd bij de gemeentelijke basisadministratie;
- meervoudige invoer: één en hetzelfde delict wordt meermaals geregistreerd;
- onvolledigheid binnen registraties van een incident omdat niet-verplichte invoervelden worden overgeslagen.

Na de invoerfase zijn er met name knelpunten met de koppeling tussen de bedrijfsprocessensystemen en andere systemen, waarbij de koppeling met HKS wel het grootste struikelblok vormt.

Knelpunt 5: Verkeerde plaatsaanduiding

Dit knelpunt is analoog aan knelpunt 3. Een speciaal geval wordt geschetst in onderstaand kader.

De plaatsaanduiding 'onbekend' wordt door Xpol niet geaccepteerd. Aangezien men achteraf vaak geen tijd heeft vast te stellen waar zich een incident heeft voorgedaan, kiest men soms voor de eerste suggestie die het bedrijfsprocessensysteem doet bij de aanduiding 'onbekend'. Met als gevolg dat de 'onbekende gracht' de meeste criminele plek van Amsterdam-Amstelland is geworden.

Knelpunt 6: Verkeerde delictomschrijving

Bij het aanmaken van een registratie in een bedrijfsprocessensysteem is het verplicht aan te geven welk type incident het betreft. Vaak blijkt dat de zogenaamde delictcode die aan het begin van de registratie is toegekend geen juiste weergave vormt van het feitelijke incident (zie ook knelpunt 4).

Oorzaken kunnen zijn:

- inschattingsfouten van de verbalisant;
- onjuiste weergave van het incident door personen die aangifte doen. Een anekdotisch voorbeeld volgt hierna.

Pas geleden kwam bij de regionale meldkamer Amsterdam om 14:39 uur het bericht binnen dat een fietser in het oosten van de stad beschoten was. De politie gaat poolshoogte nemen en treft op de aangeduide plek een echtpaar aan dat in het bezit is van een alarmpistool. Het tweetal dat aangezien wordt als verdachten van het schietincident wordt meegenomen naar het bureau voor verhoor.

Nadat het wapen is afgestaan vertelt de vrouw het volgende. "Ik heb het alarmpistool bij Wehkamp gekocht met het doel de vogels af te schrikken die mij storen tijdens de slaap. Wij hebben het pistool in het park waar we aangehouden zijn getest. De telefoniste van het postorderbedrijf heeft mij verzekerd dat het bezit ervan niet strafbaar is". De vrouw is dan ook zeer ontdaan en begrijpt niet waarom ze vastgehouden wordt. Nadat haar 20 jaar jongere partner het verhaal bevestigd heeft worden beide weer op vrije voeten gesteld.

Twee weken later krijgt de vrouw van de politie te horen dat het bezit van een alarmpistool niet strafbaar is; zij krijgt het wapen terug.

In de statistieken die aan Xpol ontleend worden (GIDS), blijkt dit incident als 'poging tot moord' te zijn geregistreerd.

De tenlastelegging vormt vaak een ander moment dat tot fouten in de registratie kan leiden. In sommige gevallen probeert de verbalisant een incident onder zoveel mogelijk delictomschrijvingen ten laste te leggen vanuit de strategie 'als het ene delict niet bewezen kan worden, dan het andere misschien wel'. Het OM onderzoekt later wat precies bewezen is en wat niet. Vaak is het onderzoek nog bezig ten tijde van de registratie van de tenlastelegging, dus weet de verbalisant op dat moment nog niet precies wat ten laste moet worden gelegd. Dit heeft tot gevolg dat men bijvoorbeeld bij een vechtpartij 'poging tot doodslag' registreert terwijl het uiteindelijk volgens het OM 'eenvoudige mishandeling' betreft. Die correctie komt echter niet in de politieregistratie.

Drie delictomschrijvingen ter keuze OM

Bij een bordeelbezoek kreeg een man ruzie met een prostituee. Beiden gingen elkaar te lijf met een mes en beiden raakten (licht) gewond. In de bedrijfsprocessenregistratie werd dit incident onder drie verschillende delictomschrijvingen opgetekend: moord/doodslag, zware mishandeling en eenvoudige mishandeling. Het OM mag het zeggen.

Overigens heeft men op uitvoerend niveau al een oplossing gevonden voor het knelpunt van foutieve delictomschrijvingen. Men kijkt daar namelijk nauwelijks naar de delictcode, maar vooral naar de inhoudelijke beschrijving van het delict in de toelichtingsruimte van de registraties. Dat kost natuurlijk wel meer tijd.

Knelpunt 7: Verkeerde persoonsgegevens

Het kan gebeuren dat een verbalisant de personalia van de verdachte verkeerd invoert. Bekenden van de politie kunnen zodoende onder diverse spelwijzen in het registratiesysteem terecht komen. De historie van de betreffende personen raakt daarmee versnipperd.

Meestal probeert men dit type fouten overigens te ondervangen door naar het rijbewijs of paspoort te vragen. De personalia van iedere verdachte moeten in ieder geval gecontroleerd worden bij de gemeentelijke basisadministratie (GBA). Per zaak moet een aanvraag gedaan worden. Omdat het antwoord met name in Utrecht gemiddeld enkele dagen op zich laat wachten, is de animo onder de verbalisanten voor deze controle gering, zodat de persoonsgegevens en de spelling van namen kunnen afwijken van de werkelijkheid en van eventueel eerder ingevoerde persoonsgegevens van dezelfde verdachte.

Voor al complexe namen (denk bijvoorbeeld aan Jans(s)e(n) of aan niet-Nederlandse namen) blijven ten gevolge van gebrek aan controle vaker foutief in het bedrijfsprocessensysteem blijven staan dan andere namen (die al voor controle goed gespeld waren).

Binnen de politieregio Utrecht is men zich bewust van de problemen omtrent de bevraging van de gemeentelijke basisadministratie. Om die reden is de 'personenserver' in het leven geroepen. In deze database worden alle personen opgenomen die bij de politie als verdachten geregistreerd staan en waarvan de personalia gecontroleerd zijn in de GBA. Wanneer een verdachte wordt aangehouden, kan direct worden vastgesteld wat zijn exacte persoonsgegevens zijn, mits hij of zij reeds eerder met de politie in aanraking is geweest. In het najaar 2002 is in Utrecht gestart met de personenserver.

Knelpunt 8: Meervoudige invoer

Iedere zaak mag slechts éénmaal in het bedrijfsprocessensysteem opgenomen worden. Omdat in principe iedere geautoriseerde een registratie kan opstarten, wil het nog wel eens gebeuren dat verbalisanten onafhankelijk van elkaar hetzelfde incident registreren.

Knelpunt 9: Onvolledige registraties

Naast de verplicht in te vullen velden kennen de bedrijfsprocessensystemen verschillende invoervelden die niet verplicht zijn. In veel gevallen worden deze tijdens de registratie dan ook overgeslagen. Hierbij kan gedacht worden aan: aanvullende telefoonnummers, informatie en gegevens van familieleden, modus operandi, maar ook aan een aanduiding of het incident betrekking heeft op huiselijk geweld/thuisgeweld.

In Amsterdam-Amstelland wordt in ongeveer een derde van de gevallen een 'huiselijk geweld' incident niet als zodanig in het systeem aangemerkt, omdat de betreffende code niet verplicht is.

Het projectteam Huiselijk Geweld probeert de betrouwbaarheid van de statistieken te vergroten door in de toelichtingen van de registraties (de zgn. vrije velden) de computer automatisch te laten zoeken op (combinaties van) woorden die vaak voorkomen in huiselijk geweldsituaties.

Worden deze woorden gevonden, maar kent de registratie niet de classificatie 'huiselijk geweld', dan wordt automatisch een e-mail verzonden naar de verbalisant met het verzoek aan te geven of er bij het desbetreffende incident sprake is geweest van huiselijk geweld en zo ja of dat in de registratie aangepast kan worden. Een deel van de registraties wordt zo opgeschoond.

In Utrecht daarentegen worden de registraties met de hand door één persoon gecontroleerd op gevallen van Thuisgeweld, zoals het daar genoemd wordt. Nadeel van deze constructie is dat het aantal meldingen van Thuisgeweld direct samenhangt met de aan- of afwezigheid van deze persoon. Een opmerking die boekdelen spreekt, is : "Als Kees er is, neemt het thuisgeweld toe" In BPS valt thuisgeweld niet altijd makkelijk te traceren, omdat het onder zeer veel verschillende delictcategorieën geregistreerd staat.

Gebrekkige koppeling tussen bedrijfsprocessensysteem en andere systemen

Verschiede systemen ontleen hun informatie aan de bedrijfsprocessensystemen van de politie (zie 2.3.2). De gegevensoverdracht van het ene systeem naar het andere blijkt echter niet altijd goed te gaan. Problematisch zijn de volgende koppelingen:

Knelpunt 10: overgang van Xpol naar GIDS

De aansluiting van Xpol op GIDS is minder goed, omdat GIDS is bedoeld om aan te sluiten op BPS: in GIDS kunnen niet alle registraties (dossiers) uit Xpol overgenomen worden; Halt-zaken zitten er bijvoorbeeld niet in. De aantallen in GIDS wijken dan ook af van de aantallen in Xpol.

Knelpunt 11: overgang van BPS naar CVS-JC

Het Cliëntvolgsysteem Jeugdcriminaliteit (CVS-JC) kent problemen met de automatische informatieoverdracht vanuit BPS. In Utrecht kunnen de zogenaamde heractualisaties van BPS-gegevens niet worden ingelezen, waardoor wijzigingen in de gegevens in het bedrijfsprocessensysteem niet meer doorgevoerd kunnen worden in het CVS-JC. De gegevensoverdracht tussen Xpol (lees: Amsterdam-Amstelland) en CVS-JC kent daarentegen geen noemenswaardige knelpunten.

Knelpunt 12: Moeizame overgang naar HKS

Eén van de grootste knelpunten rondom de overgang van bedrijfsprocessensystemen naar HKS is het niet kunnen gebruiken van de mogelijkheid tot automatische koppeling met de bedrijfsprocessensystemen. Dit knelpunt berust niet op technische obstakels, maar op de vervuiling in de bedrijfsprocessensystemen. De kwaliteit van de gegevens is te laag voor de opsporingsdoeleinden van HKS. Zouden de bedrijfsprocessensystemen betrouwbare data leveren, dan zouden deze automatisch gekopieerd kunnen worden naar HKS.

In Amsterdam-Amstelland worden alle registraties handmatig gecontroleerd en in HKS ingevoerd. Dit betekent een stevige personele belasting. In Utrecht verloopt die overgang semi-automatisch bij Data Entry & Control; ook hier wordt een deel handmatig gedaan.

Het handmatige werk bestaat uit: doorlezen van het proces-verbaal, beoordeling van de juistheid van de gekozen coderingen, eventuele correctie van de coderingen, invoer in HKS. Een aantal van de eerdergenoemde fouten worden in deze fase rechtgetrokken, met name de verkeerde delictomschrijving, de meervoudige invoer van een zaak, de ontbrekende GBA-controle.

Deze fouten worden overigens niet in het bedrijfsprocessensysteem gecorrigeerd; er wordt alleen gezorgd dat de gegevens correct in HKS terechtkomen.

De noodzaak tot handmatige opschoning is bijzonder tijdrovend en veroorzaakt dan ook een fikse invoerachterstand. In Amsterdam-Amstelland beloopt die inmiddels meer dan een jaar. Ook Utrecht kent een forse achterstand.

4.3 Herkenningsdienstsysteem (HKS)

HKS wordt zowel voor de opsporingstaken als voor beleid en management als informatiebron gebruikt. Het systeem kent verschillende knelpunten die van invloed zijn op de kwaliteit en volledigheid van de data. Enkele van die knelpunten hebben feitelijk niets met HKS te maken, maar worden veroorzaakt door tekortkomingen in de informatie uit de bedrijfsprocessensystemen, waarvan de belangrijkste wel de forse achterstand is die ontstaat door de noodzakelijke, handmatige kwaliteitscontrole van de invoer (zie uitleg bij vorige knelpunt). Soms gaat het zelfs om (minder gelukkige) noodoplossingen voor die tekortkomingen, zoals de keuze om aangiftes met een onbekende dader niet meer in te voeren, zodat de invoerachterstand kan worden ingelopen. Een samenvatting van de overige knelpunten:

- per regio verschillende verantwoordelijkheid voor invoer;
- incompleet bestand: HKS bevat te weinig informatie(mogelijkheden);
- tijdrovende koppeling tussen HKS en bestand met bekende daders;
- gebrekkige extractie van gegevens;
- onterechte vermeidende van verdachten.

Knelpunt 13: Per regio verschillende verantwoordelijkheid voor de invoer.

De invoer in HKS is in Utrecht en Amsterdam-Amstelland verschillend geregeld. In Utrecht wordt de invoer voor de hele regio uitgevoerd door het centrale Data Entry Centre (DEC). In Amsterdam-Amstelland daarentegen is de invoer een districtsverantwoordelijkheid waar niet elk district even zwaar aan tilt.

Knelpunt 14: Geen invoer van aangiftes met onbekende dader.

In Amsterdam-Amstelland worden vanwege de tijdrovende handmatige opschoning alleen verdachten in het HKS ingevoerd, dat wil zeggen incidenten met bekende dader. Aangiftes met een onbekende dader, hetzij tegen personen, hetzij van vermiste goederen, worden niet opgenomen in het systeem.

In Utrecht worden deze aangiftes wel in HKS opgenomen¹⁷.

Knelpunt 15: Het systeem bevat te weinig informatiemogelijkheden

Ten gevolge van politieke gevoelheden in het verleden wordt etniciteit niet geregistreerd in HKS. Inmiddels is maatschappelijk een behoefte ontstaan uitspraken te kunnen doen over daderschap in relatie tot etniciteit. Op basis van HKS kan niet in die behoefte worden voorzien. Ook informatie over vuurwapengevaar ontbreekt, evenals aanduidingen dat iemand bijvoorbeeld zigeuner, drugsverslaafde of homo is, wat voor de recherche relevant kan zijn.

Verder doen de invoermogelijkheden de werkelijkheid soms tekort.

Noot 17 Hierbij dient opgemerkt te worden dat de koppeling tussen aangiftes en daders in Utrecht door tijdgebrek lang niet altijd wordt gelegd. Hiermee stuiten we dus op een volgend knelpunt (zie knelpunt 16).

Met name bij misdrijven tegen personen (zoals geweld) wordt het wenselijk geacht fijnmaziger te registreren. Overigens ontstaan dergelijke behoeften aan specifiekere delictinformatie altijd wanneer er extra aandacht is voor een bepaald delict. Het is de vraag of een algemeen systeem in die behoeften moet voorzien.

Knelpunt 16: Tijdrovende koppeling tussen HKS en het bestand met bekende daders

HKS biedt de mogelijkheid een koppeling te leggen met het bestand van bekende daders. Hiermee kan het achterhalen van de identiteit van onbekende daders vergemakkelijkt worden, doordat bijvoorbeeld op de modus operandi gezocht kan worden. Het leggen van de koppeling tussen HKS en het bekende daderbestand blijkt echter een tijdrovende bezigheid: in Utrecht wordt uit tijdgebrek soms geen gebruik gemaakt van deze mogelijkheid.

Knelpunt 17: Onterechte vermelding van verdachten

Personen die bij een misdrijf als verdachte genoemd worden, maar waarvan later blijkt dat zij er niets mee van doen hebben, blijven in veel gevallen in HKS geregistreerd als verdachte.

Knelpunt 18: Gebrekkige extractie van gegevens

HKS wordt in Amsterdam-Amstelland lang niet zo vaak geraadpleegd als zou kunnen. Enerzijds moet autorisatie aangevraagd worden wat voor velen een drempel blijkt, anderzijds vereist HKS gedegen kennis van het systeem. Aspirant-agenten krijgen geen echter onderricht in de omgang met HKS. Dit leidt ertoe dat de extractie van gegevens later, tijdens de uitoefening van hun werk, niet soepel of in het geheel niet verloopt, omdat ze niet in staat zijn de juiste zoekopdracht te formuleren.

In Utrecht kent men dit probleem niet. Bevraging van HKS gebeurt via de invoerdesks (er is een centrale invoerdesk en er is er één per district), zodat een eventueel gebrek aan vaardigheden van een individuele agent geen belemmering vormt.

4.4 Algemeen

Knelpunt 19: Autonomie op decentraal niveau vormt belemmering voor eenvormige vulling van informatiesystemen

Zowel extern als intern wordt erop gewezen dat de gedecentraliseerde gezagsrelaties binnen de politieorganisatie een fiks obstakel vormen voor het bewerkstelligen van eenheid in de wijze waarop geregistreerd wordt in de informatiesystemen en de prioriteit die daaraan gegeven wordt. Er kan weinig van bovenaf worden opgelegd.

Het vervuilingsprobleem is in Amsterdam-Amstelland bijvoorbeeld wel bekend bij de korpsleiding en districten, maar heeft nog niet geresulteerd in een concrete aanpak omdat m.n. de districten andere prioriteiten hebben. Een externe afnemer zoals het CBS meent dat het minder makkelijk dan vroeger medewerking kan krijgen van de korpsen om zaken in de informatiesystemen te veranderen en wensen kenbaar te maken.

Knelpunt 20: Beleidsafspraken met OM kosten extra tijd

Er is in Utrecht een afhankelijkheid van beleidsafspraken met het OM: de centrale data-invoermedewerker moet veel onafgeronde zaken invoeren, vanwege het huidige OM-beleid dat erop gericht is meer zaken door de politieparketsecretaris te laten seponeren. Bij dit type zaken kost het meer tijd om het beoogde kwaliteitsniveau te halen.

Knelpunt 21: Arbeidsintensieve zelfopgezette 'systemen'

De lokale databanken (van systemen kun je eigenlijk niet spreken) die sommige afdelingen uit onvrede met de bestaande registratiesystemen hebben opgezet, zijn vaak erg arbeidsintensief. Enerzijds bieden dergelijke systemen dus een inhoudelijke meerwaarde, anderzijds zijn ze weinig efficiënt. Bovendien kan de rest van de organisatie die informatie niet inzien, mocht dat nodig zijn.

4.5 Geschatte gevolgen voor de informatiepositie

In het voorgaande zijn de belangrijkste knelpunten in de informatiestroom besproken. Een aantal van die knelpunten bleek slechts in één regio voor te komen, andere kwamen in beide regio's voor. Er tekent zich een patroon af: het blijkt met name te gaan om fouten bij de *gegevensinvoer* en om fouten die veroorzaakt worden door een gebrekkige *aansluiting* van de diverse informatiesystemen op elkaar, al dan niet van technische aard. Bij de fouten die ontstaan bij de gegevensinvoer kunnen we onderscheid maken tussen *vervuiling* (verkeerde plaatsaanduiding, delictaanduiding of personalia, meervoudige invoer van incidenten) en *omissies* (ontbrekende incidenten en ontbrekende gegevens per incident). Aansluitingsproblemen die een ontwerptechnische achtergrond hebben (uitval van incidenten, uitval van velden (variabelen)) duiden we aan met *incompatibiliteit*, aansluitingsproblemen die terug te voeren zijn op menselijke fouten (hierbij moet met name gedacht worden aan de noodzaak tot handmatige controle) zijn feitelijk geen aansluitingsproblemen, maar het gevolg van *vervuiling*. Er zijn kortom drie typen knelpunten:

- vervuiling;
- omissies;
- incompatibiliteit.

Het merendeel van de knelpunten blijkt niet zozeer aan de techniek te wijten, maar veeleer aan de wijze van omgaan met de registratiesystemen; de menselijke component dus. Wel is het zo dat de gebruiksvriendelijkheid van het interface te wensen overlaat en daarmee een bepaalde wijze van omgaan met de systemen in de hand werkt. De technische registratiemogelijkheden van de systemen zelf (dat wil zeggen 'achter' het interface) voldoen in het algemeen ruimschoots.

Vanwege de 'menselijke' knelpunten blijkt de informatiehuishouding in de praktijk ronduit inefficiënt geworden. Dit kan met name afgeleid worden uit de handelwijze om soms de oorspronkelijke processen-verbaal te raadplegen als je informatie nodig hebt. Dat ondermijnt het bestaansrecht van een geautomatiseerd digitaal registratiesysteem natuurlijk behoorlijk.

De veelheid aan oplossingen waarmee geprobeerd wordt bepaalde knelpunten te ondervangen, heeft hier geen goed aan gedaan. Veel oplossingen vallen namelijk onder de noemer 'lapmiddel' en veroorzaken op hun beurt nieuwe knelpunten. Maar zelfs grondiger oplossingen, zoals kwaliteitscontroles, zijn dermate tijdrovend, dat de efficiëntie eronder lijdt. Opvallend is de verhoudingsgewijs grote capaciteit die wordt gestoken in de opschoning van bedrijfsprocessengegevens voordat ze worden ingevoerd in HKS. Dit gevoegd bij het feit dat de gegevens uit de bedrijfsprocessensystemen in die fase niet meteen ook gecorrigeerd worden, leidt tot de vraag of de informatiepositie van de politie niet te lijden heeft onder de kennelijk dominante belangen van de recherche. Hiermee rijst de vraag welke informatie uit HKS nu precies relevant is voor de opsporing. Een kritische beschouwing van de geregistreerde gegevens op relevantie, zowel in HKS als in de andere systemen, zou wellicht op zijn plaats zijn. Er lijkt meer geregistreerd te worden dan nodig voor het normale werkproces.

De indruk bestaat dat in de loop der jaren steeds meer informatie is vastgelegd onder invloed van tijdelijke beleidsprioriteiten. Nadat de prioriteiten verschoven waren, lijkt de registratie echter niet mee geschoven.

Wat voor gevolgen hebben die knelpunten nu voor de informatiepositie van degenen die zich aan het eind van de informatiestroom bevinden, zoals specialistische operationele afdelingen, regionale projecten en het management? En voor externe gebruikers zoals het O.M., gemeenten, het CBS, de landelijke politietop, het ministerie van Justitie? Dat zijn de vragen die centraal staan in deze paragraaf. Het gaat hierbij overigens om een inschatting van de gevolgen door de onderzoekers.

Schema 4.1 Overzicht van de knelpunten en hun ingeschatte gevolgen

Knelpunt	FMS	BPS, Xpol	HKS	Gevolgen
Verkeerde plaatsaanduiding	x	x		onderschatting criminaliteitsniveau (geweldsniveau) op pleegplaats; hot spots worden mogelijk niet of laat onderkend
Verkeerde delictaanduiding	x	x		vertraging en extra werk in het operationele proces; verkeerde beleidsprioriteiten
Verkeerde persoonsgegevens		x		verkeerd inschatten antecedenten per verdachte; op geaggregeerd niveau overschatting van het aantal aangehouden verdachten
Onvolledige gegevens per registratie	x	x	x	extra werk op operationeel niveau; bemoeilijkt opsporingsproces; bemoeilijkt retournering geroofde goederen; bemoeilijkt sturingsmogelijkheden management
Meervoudige invoer		x		overschatting van criminaliteitsniveau (geweldsniveau) op geaggregeerd niveau
Incompleet bestand	x	x	soms	onderschatting criminaliteitsniveau (geweldsniveau)
Tijdrovende invoer			x	forse invoerachterstand; soms keuze niet alles in te voeren; afname bruikbaarheid; bedreiging bestaansrecht van het systeem
Gebrekkige koppeling met ander systeem	x	x	x	verloren gaan van informatie; opsporing moeilijker dan nodig doordat relevante informatie later of helemaal niet beschikbaar komt; lager ophelderingspercentage op managementniveau verlies van capaciteit
Verschillende verantwoordelijkheid voor HKS-invoer			x	lokale invoerachterstand, afname gebruik en vulling HKS; ontwikkeling alternatieve systemen; HKS-cijfers ongeschikt voor management door achterstand, die binnen regio kan verschillen
Onvoldoende invoermogelijkheden / te weinig informatie in systeem			x	informatie te grofmazig en politiek correct; bemoeilijkt opsporing; bemoeilijkt gerichte aanpak
Onvoldoende vaardigheden in omgang systeem			x	inefficiënte opsporing (vertraging: analyse wordt gevraagd aan een collega die wel over die vaardigheden beschikt)
Onterechte aanmerking als verdachte			x	vertraging bij opsporing overschatting aantal verdachten op geaggregeerd niveau
Autonomie op decentraal niveau	x	x	x	gebrek aan uniforme registratie; bemoeilijkt opsporing en sturing
Beleidsafspraken met externe partners, i.c. het OM		x		meer tijd nodig bij invoer om beoogde kwaliteitsniveau te halen; achterstand bij invoer; bemoeilijkt opsporing; meer politiesepots

Intern

Operationeel

- verkeerde inschatting van het aantal incidenten;
- verkeerde inschatting van het aantal antecedenten van verdachten;
- minder slagvaardig en arbeids- en tijdsintensiever opsporingsproces, zodat mogelijk een lager ophelderingspercentage resulteert;
- extra werk / extra capaciteitsbeslag / extra tijdsbeslag;
- mogelijk verkeerde inschatting van de ernst van de criminaliteit op een bepaalde plek (bijv. hot spots over het hoofd zien, verkeerde inschatting van de ernst van een melding waardoor verkeerde prioriteit wordt toegekend).

Management

- gebrek aan betrouwbare kwantitatieve informatiebronnen (uit Xpol kan bijv. nauwelijks managementinformatie worden gehaald);
- verkeerde inschatting criminaliteitsniveau, in casu geweldsniveau;
- verkeerde inschatting aantal aangehouden verdachten;
- mogelijk verkeerde beleidsprioriteiten;
- mogelijk verkeerde allocatie van capaciteit en middelen;
- capaciteitsverlies (door noodzaak tot gegevenscorrectie);
- moeilijk, zo niet onmogelijk te sturen op bepaalde detailspecten; specifiek voor geweldsmeldingen bijv. op bepaalde typen geweldsdelicten (m.n. de constructen huiselijk geweld, horecageweld en vuurwapengeweld);
- mogelijk grotere onveiligheidsgevoelens en ontevredenheid van burgers over politieprestaties inzake criminaliteits- c.q. geweldsniveau.

Extern

- OM:
 - mogelijk verkeerde afdoening (te lichte straf);
 - minder zorgvuldige beoordeling van zaken.
- Ketenpartners jeugd (waar OM ook weer onder valt):
 - onvoldoende gevuld bestand, zodat minder zorgvuldige besluitvorming over jeugdige verdachten;
 - systematische onderschatting van het aantal verdachten;
 - te lichte kwalificatie van verdachten;
 - mogelijkheid om doorlooptijd te meten met CVS-JC kan niet worden benut.
- Gemeenten:
 - mogelijk verkeerde prioriteringen / keuzes van beleidsspeerpunten;
 - mogelijk verkeerde allocatie van capaciteit en middelen;
 - onvoldoende op maat toegesneden aanpak door ontbreken detailinformatie.
- CBS: minder betrouwbaar beeld van de criminaliteit doordat vervuilde informatie wordt verkregen.

Specifiek in Amsterdam-Amstelland geldt dat HKS vanwege de knelpunten die in deze paragraaf zijn genoemd, steeds minder wordt gebruikt voor het ondersteunen van opsporing. Dit werkt een vicieuze cirkel in de hand, mede omdat de verantwoordelijkheid voor HKS op districtsniveau berust: HKS wordt minder vaak gevuld "want je hebt er toch niets aan omdat het zo ver achterloopt", zodat het gebruik van HKS vanzelf nog verder afneemt. Als alternatief zetten rechercheafdelingen eigen lokale 'systemen' op, die bijvoorbeeld bestaan uit Word- of Excel-documenten. Per zaak maakt men een nieuw document aan. Er zijn in Amsterdam-Amstelland al afdelingen die volledig draaien op dergelijke zelfgemaakte documenten.

Ook het management ziet in Amsterdam-Amstelland steeds vaker af van het gebruik van HKS als bron voor managementinformatie. In plaats daarvan wordt steeds meer naar het bedrijfsprocessensysteem Xpol omgezien, met alle vervuiling van dien, omdat daar in vergelijking met BPS zoveel informatie in zit dat men HKS niet echt nodig acht.

In Utrecht speelt dit probleem niet. De kwaliteit van de HKS-registraties wordt bewaakt door het DEC. De (eveneens forse) invoerachterstand wordt langzaam ingelopen.

Als je deze gevolgen overziet, dan betekent dat nogal wat. Hoewel niet valt in te schatten hoe ernstig de vervuiling van de registratiesystemen nu is, is het management zowel intern als extern (m.n. de gemeente die over openbare orde gaat en het OM dat de recherche aanstuurt) behoorlijk gehandicapt door de gebrekkige kwaliteit van de informatie. Het sturen op basis van de huidige informatie kan niet anders dan lastig zijn en kan zelfs tot verkeerde keuzes leiden. Het concept 'sturen op hoofdlijnen' krijgt hiermee een geheel nieuwe betekenis: veel meer dan dat is domweg niet mogelijk. En van die hoofdlijnen kan niet met zekerheid gesteld worden of ze wel goed zijn. Het is als het sturen van een auto met flinke speling in het stuur: je kunt hem nog net tussen de witte strepen houden, maar ondertussen zwalk je behoorlijk. Verder ontbreekt een snelheidsmeter, dus je weet niet precies hoe hard je rijdt, je weet alleen dat je harder gaat als je meer gas geeft en langzamer als je gas terugneemt. Dat gelukkig wel, hoewel de koppeling slipt. De logische consequentie geldt ook: juist omdat je speling in je stuur hebt, kun je niet zo hard gaan als je zou willen. En door die extra kilometers en de slippende koppeling slurpt de auto enorm veel benzine.

En dan hebben we het nog niet over het operationele niveau gehad: de werkvloer. Daar kan men in sommige gevallen eigenlijk niet werken met de gegevens. Men legt in die gevallen dan ook eigen gegevensbestanden aan of raadpleegt de oorspronkelijke processen-verbaal. In andere gevallen ontbreekt bijvoorbeeld de precisie, wordt te langzaam gewerkt en/of kan domweg de dader niet worden gepakt.

Projectteams die zich richten op geweldsdelicten hebben niet voldoende aan de huidige informatie in de registratiesystemen, omdat juist de codes die wijzen op bepaalde vormen van geweld niet verplicht zijn, dus niet worden ingevuld. Weliswaar is informatiebehoefte van projectteams doorgaans groter dan waaraan een algemeen registratiesysteem kan voldoen, maar nu kan zelfs de meest elementaire vraag niet beantwoord worden, namelijk of het al dan niet een incident betreft waar het betreffende project zich op richt.

Bij nadere beschouwing blijkt dat een aantal ongewenste factoren elkaar eventueel kunnen versterken: onderschatting van de 'zwaarte' van een verdachte kan leiden tot een te lichte afdoening bij de politie¹⁸ (politiesepot met name). Dat kan vervolgens leiden tot meer criminaliteit, die bovendien eerder plaatsvindt dan zou hoeven, omdat de dader bijvoorbeeld helemaal niet gevangen gezet is. De nieuwe feiten kunnen vervolgens door dezelfde registratieknelpunten weer niet te herleiden zijn tot de betreffende verdachte, zodat deze wederom te licht wordt geclassificeerd als hij opgepakt wordt, etc. Zo kan bijvoorbeeld iemand in theorie keer op keer als first offender worden gezien. Of dat in de praktijk ook gebeurt, is niet bekend; de kans lijkt niet zo groot.

Noot 18 Niet bij het OM, omdat dat gegevens krijgt opgestuurd die bij de GBA zijn gecontroleerd. Op dat moment is de juiste identiteit van de verdachte dus wel vastgesteld.

4.6 Geweld

De knelpunten die in dit hoofdstuk zijn geschetst hebben betrekking op alle registraties, dus ook die van geweldsmeldingen. Toch zijn er enkele knelpunten die specifiek betrekking hebben op de informatiehuishouding van geweldsmeldingen. Het belangrijkste is dat codes die aangeven of een incident behoort tot de delicten waar een regionaal project zich op richt, niet verplicht ingevuld hoeven te worden, wat dan ook niet gebeurt (een vorm van omissie dus). Hierdoor is het voor de regionale projecten die zich op die betreffende vorm van geweld richten, niet mogelijk zonder meer de voor hun relevante incidenten automatisch te selecteren, maar is (vooralsnog handmatige) controle nodig van alle registraties. De projecten Huiselijk Geweld (Amsterdam-Amstelland), Thuisgeweld (Utrecht), Horecageweld (Amsterdam-Amstelland) en Vuurwapens (Amsterdam-Amstelland) hebben in ieder geval met dit probleem te maken.

Toch doet dit knelpunt zich niet voor bij alle regionale geweldsprojecten. De projecten die zich richten op straatroof en overvallen hebben bijvoorbeeld niet met dit probleem te maken. Dat komt omdat straatroof en overval op zichzelf staande delictomschrijvingen zijn en daarom eenvoudig zijn terug te vinden in de registratie. Huiselijk geweld/thuisgeweld en horecageweld daarentegen zijn constructen, elk bestaande uit een tamelijk uiteenlopende verzameling delictomschrijvingen.

Hieruit valt af te leiden dat de gevolgen voor de informatiepositie met betrekking tot geweldsmeldingen moeten zijn, dat bij de betreffende delicten die niet eenvoudig uit de registratie te halen zijn (de constructen zagezegd), veel projectinspanningen gaan zitten in het achterhalen van de omvang van het probleem en het verbeteren van de invoerdiscipline van de collega's voor het betreffende delict; die inspanningen zijn ongetwijfeld groter dan bij de eenvoudig uit de registratie te halen delicten. Dat betekent dus dat pas laat overgegaan kan worden tot het treffen van maatregelen of dat maatregelen op voorhand worden getroffen, zonder precies te weten hoe ernstig de delictproblematiek is en waar deze zich voordoet. In de onderzochte projecten wordt vooral voor het laatste gekozen. Dat bergt in het uiterste geval het gevaar in zich dat later, als de omvang van het delict eenmaal bekend is, kan blijken dat de maatregelen verkeerd zijn gekozen of op de verkeerde plekken/objecten zijn gericht.

Wat kan men nu wèl aanvangen met de huidige informatie over geweld? Welke velden worden wel altijd goed ingevuld?

Ervan uitgaande dat de mate van vervuiling min of meer constant blijft, kan men:

- Zien of het totale niveau meer of minder wordt (en dus ook hierop sturen).
- Bepaalde typen geweld, waarvan de kwaliteit van de registratie geen verbetering behoeft, kunnen wel gebruikt worden om managementbeslissingen of operationele beslissingen op te baseren, bijvoorbeeld straatroof en overval.

Het is overigens de vraag of de mate van vervuiling constant blijft: onder invloed van projecten wordt de vervuiling van bepaalde delicten minder sterk (met als mogelijk gevolg een schijnbare toename van het aantal gevallen van het betreffende delict!).

4.7 Samenvatting

Hoewel de gebruikers over het algemeen tevreden zijn over de werking en (technische) mogelijkheden van de bestaande registratiesystemen, zijn in dit hoofdstuk diverse knelpunten in de informatiehuishouding geconstateerd,

voornamelijk vervuiling door verkeerde invoer en omissies door onvolledige invoer. Die knelpunten hebben niet specifiek betrekking op het registreren van geweldsdelicten, maar op het registreren van alle vormen van criminaliteit. Er wordt namelijk voor het registreren van geweldsmeldingen geen afwijkende handelwijze gevolgd.

Een knelpunt dat specifiek is voor geweldsmeldingen, is dat bepaalde vormen van geweld niet zijn terug te vinden in de registratie omdat de betreffende codes niet verplicht ingevuld hoeven te worden (omissie). Dit is vooral lastig voor projecten die zich richten op constructen van geweldsdelicten, zoals horecageweld en huiselijk geweld, en maakt controle van alle invoer nodig. De meeste knelpunten zijn terug te voeren op menselijke fouten tijdens het invoeren van gegevens, met name in de meldkamer- en bedrijfsprocessen-systemen, en op onderlinge incompatibiliteit van systemen.

De gevolgen hiervan voor de informatiepositie van de politie kunnen zijn dat aard, ernst en/of omvang van criminaliteit verkeerd ingeschat worden, waarmee mogelijk verkeerde beleidskeuzes en priorteitsstellingen gepaard gaan, alsmede een lager prestatieniveau, met name op het gebied van opheldering. Dit kan uiteindelijk leiden tot niet-afnemende onveiligheidsgevoelens en minder tevredenheid bij de bevolking, als blijkt dat de onveiligheid niet of onvoldoende afneemt. Voor de informatiepositie ten aanzien van geweldsmeldingen geldt dat projecten die gericht zijn op geweldsconstructen veel inspanning moeten verrichten om de omvang van het geweldsprobleem te achterhalen en de registratiediscipline van collega's te verbeteren. Maatregelen vinden hierdoor niet- of pas laat onderbouwd plaats.

De grote capaciteit die wordt ingezet om de kwaliteit van HKS-gegevens op peil te krijgen, wijst op een dominante positie van de recherche binnen de politieorganisatie. Hierbij rijst de vraag of de informatiehuishouding niet lijdt onder deze dominantie. De ingezette capaciteit staat bovendien in scherp contrast met het geconstateerde afnemende gebruik van HKS in Amsterdam-Amstelland. Een kritische beschouwing van de relevantie van de geregistreeerde informatie lijkt op zijn plaats, overigens niet alleen voor HKS maar ook voor andere registratiesystemen. Er kan wellicht met minder informatie volstaan worden.

5 Oorzaken en oplossingsrichting

In de voorgaande hoofdstukken is duidelijk geworden dat geweldsincidenten niet anders behandeld worden in de informatiehuishouding van de politie. Met andere woorden: registratie van geweldsdelicten onderscheidt zich in principe niet van registratie van bijvoorbeeld vermogensdelicten. Wel zijn er naast de reguliere registratiesystemen hier en daar afzonderlijke databanken waarin meer gedetailleerde informatie over geweldsincidenten wordt opgeslagen.

Vervuiling en omissies in de meldkamer- en vooral in de bedrijfsprocessen-systemen blijken de grootste knelpunten binnen de informatiehuishouding van de politie. Daarnaast zijn er compatibiliteitsproblemen tussen systemen. Als het gaat om geweldsmeldingen vormen vooral omissies een belemmerende factor.

Naast vertekeningen van de informatie heeft dit tot gevolg dat er tijdrovende aanvullende acties moeten worden uitgevoerd om de informatie te kunnen gebruiken.

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste oorzaken van deze knelpunten geanalyseerd. Aansluitend wordt naar oplossingen gezocht, waarbij bestaande oplossingen die reeds in de onderzochte korpsen zijn bedacht, mee in ogenschouw worden genomen. Ook de behoeften van de gebruikers ten aanzien van de informatiehuishouding worden hierbij betrokken.

5.1 Oorzaken

Hoe komt het nu dat er zo gebrekkig wordt ingevoerd en dat die systemen soms zo onvolledig op elkaar aansluiten?

Vervuiling

De vervuiling van de registraties in de bedrijfsprocessensystemen wordt in de eerste plaats veroorzaakt door een *gebrek aan registratiediscipline* van de verbalisanten, onder meer ingegeven door tijdgebrek, gemakzucht of gebrek aan routine. Bovendien staan er *geen sancties* op het onjuist of onvolledig invoeren van registraties.

Onwetendheid en onkunde spelen voorts een grote rol. Doorgaans zijn de verbalisanten uit de basispolitiezorg nauwelijks op de hoogte van de gevolgen van onvolledige registraties, waardoor ze weinig nut zien in zorgvuldige invoer. Er wordt in dat verband gesproken van een cultuurbarrière.

Uit het eigen werkproces van de basispolitiezorg kan doorgaans ook weinig *motivatie* geput worden omdat de registratiesystemen hierin een betrekkelijk geringe rol spelen. De meeste registraties worden dan ook niet ingevoerd omdat men een doel voor ogen heeft, maar simpelweg omdat het moet. Ook de *opleidingen* schieten in dit verband tekort: onderricht in registreren vormt een sluitpost of wordt in het geval van HKS geheel niet gegeven. Dit geldt ook voor het op peil houden van de kennis, wat overigens meer op het bord van de *korpsleiding* ligt.

Verder schiet de *gebruiksvriendelijkheid* van de systemen tekort: tussen de voorgestructureerde antwoorden zit soms niet het antwoord dat men zoekt, maar toch moet daar een keuze uit gemaakt worden. Diverse velden moeten verplicht ingevuld worden, ook al is er bij een bepaald incident niets over te melden. Bovendien kost – mede vanwege die verplichte velden – het invoeren van een registratie behoorlijk veel tijd, terwijl men daar zelden over beschikt.

Daar komt bij dat de wijkteamchefs die uiteindelijk verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van de dossiers in de bedrijfsprocessensystemen, *wisselend prioriteit* verlenen aan de registraties.

Ook het beleidsthema 'Meer blauw op straat' dat de afgelopen jaren gold, heeft veroorzaakt dat er *weinig prioriteit* wordt gegeven aan ondersteunende activiteiten, zoals registreren.

Bij de landelijke politietop is wel aandacht voor de vervuiling van registraties, maar daar wordt vooral *gedacht vanuit de systemen* en niet vanuit de informatiepositie van de politie: men verwacht dat een nieuw systeem of een project dat een technische oplossing implementeert alle knelpunten opheft. Zoals we gezien hebben, is de belangrijkste verklaring voor de problemen in de informatiehuishouding het menselijk gedrag. Hier zullen technische oplossingen dus weinig uithalen.

Specifiek in Amsterdam-Amstelland speelt bij HKS nog een andere oorzaak: de verantwoordelijkheid voor de invoer in HKS ligt daar bij de districten. Feitelijk betekent dat een *versnippering van de verantwoordelijkheid* voor een regionaal (en landelijk bevroagbaar) systeem over negen verschillende districten. De kwaliteit van de invoer hangt dan ook sterk samen met de prioriteiten in het district. In Utrecht daarentegen is een regionale afdeling verantwoordelijk voor HKS-invoer; de kwaliteit van de gegevens is daar in de hele regio gelijk.

Omissies

Omissies in de registraties worden in de eerste plaats veroorzaakt doordat bepaalde velden niet verplicht hoeven te worden ingevuld. Het is dan niet vreemd dat dergelijke velden overgeslagen worden. Verder is er, net als bij vervuiling, sprake van een *gebrek aan registratiediscipline* van de verbalisanten, onder meer ingegeven door tijdgebrek, gemakzucht of gebrek aan routine, van *onwetendheid* over de gevolgen van het weglaten van gegevens, van *een geringe motivatie* en van *lage prioriteit* in de korpsen.

Incompatibiliteit

Een ander hoofdprobleem waar een aantal barrières in de informatiestroom op terug te voeren is, is dat van de stoeve overgang tussen informatiesystemen (FMS-Xpol, Xpol-GIDS, BPS-CVS-JC). Niet alle informatie die is ingevoerd, komt volledig terecht in de systemen die de informatie nodig hebben. En wat wel doorkomt, is of raakt soms zo vervuild dat een afnemer liever het oorspronkelijke proces-verbaal raadpleegt (en die gegevens eventueel opnieuw en handmatig invoert) dan gebruik te maken van de aangeleverde informatie.

Als hoofdoorzaak is hier aan te wijzen dat sommige systemen speciaal ontworpen zijn om aan te sluiten op een specifiek systeem. Als een gebruiker (bijv. korps) het wil laten aansluiten op een ander systeem, ontstaan er logischerwijs problemen. Er kan ook gesteld worden dat er bij het ontwerp van het betreffende systeem onvoldoende rekening is gehouden met de gebruikswensen in het veld.

Dat wijst in de richting van de volgende oplossingen:

- 1 opleiding en deskundigheidsbevordering;
- 2 sancties stellen op slordig invoeren, bijv. via functioneringsgesprek;
- 3 uitleg over het doel en nut van goede invoer;
- 4 gebruiksvriendelijker interfaces voor systemen ontwerpen;
- 5 verantwoordelijkheid voor regionale systemen op regionaal niveau leggen;
- 6 prioriteit voor kwalitatief goede invoer van registraties constant en hoog.

Voordat we overgaan tot het formuleren van een oplossingsrichting, gezien we waar de gebruikers behoefte aan hebben en welke oplossingen zij al bedacht hebben voor de dagelijkse praktijk.

5.2 Bestaande oplossingen

De indruk kan zijn gewekt dat de politieorganisatie lijdzaam heeft afgewacht op de knelpunten verholpen zouden worden. Dat is natuurlijk niet het geval. In deze paragraaf wordt aandacht besteed aan oplossingen die binnen de onderzochte politiekorpsen zijn bedacht voor enkele van de gesignaleerde knelpunten. Sommige van die oplossingen zijn al eerder genoemd, dus we staan hier slechts kort bij stil.

Vervuiling

- Speciale invoermedewerker (DEC, Utrecht; HKS).
- Speciale invoermedewerkers (politiedienstverleners; diverse wijkteams en afdelingen¹⁹ van Amsterdam-Amstelland; Xpol) te verbeteren.
- Geïntegreerd kwaliteitsbewakingssysteem (Amsterdam-Amstelland; nog niet uitgevoerd): een politiefunctionaris wordt via e-mail (en rappels en eventueel ook rappels aan zijn chef of een andere kwaliteitsbewaker, bijvoorbeeld de 'infodesks', aangesproken op een slordige wijze van invoeren.
- Mentaliteitsverandering via communicatiemethoden.
- Aangiften met onbekende dader niet meer invoeren (Amsterdam-Amstelland; HKS).

Omissies

- Geïntegreerd kwaliteitsbewakingssysteem (zie onder 'vervuiling').
- Apart systeem voor geweldsmeldingen, waar met name de rol van alcohol of drugs in wordt aangegeven (Utrecht).
- Handmatig of (semi-)automatisch de invoer nazoeken op signalen dat relevante codes zijn overgeslagen en dat verifiëren bij de betreffende verbalisant (regionale (gewelds)projecten in beide regio's).
- Afdelingsdatabank opzetten (diverse afdelingen; beide regio's).

Incompatibiliteit

- Speciale invoermedewerkers (politiedienstverleners; diverse wijkteams en afdelingen van Amsterdam-Amstelland; Xpol).
- Eigen regionaal systeem opzetten (Stuurhut, Amsterdam-Amstelland).

5.3 Synthese

Verhelderend is de volgende opmerking van een respondent: "Opschoning van systemen wordt niet door iedereen gewenst omdat budgetten gerelateerd zijn aan 'vervuilde aantallen en soorten incidenten'. Opschoning kan leiden tot veranderingen (lees: verminderingen) in geldstromen."

In dit hoofdstuk zijn de belangrijkste oorzaken achter de knelpunten geïnventariseerd. Als oorzaken voor de vervuiling en omissies zijn factoren aangewezen die deels inherent zijn aan de systemen zelf en deels aan organisatorische factoren toe te schrijven zijn, zoals de opleiding, ontbrekende plicht om alles in te vullen bij de invoer van gegevens, gebrek aan sancties en gebrek aan prioriteit.

Als oorzaken voor de gebrekkige koppeling geldt de technische incompatibiliteit van enkele systemen. Er zijn combinaties van informatie-systemen aangeschaft die nooit bedoeld waren om in combinatie met elkaar

Noot 19 Zo worden bij een rechercheafdeling in Amsterdam-Amstelland drie administratieve krachten aangesteld op zestien rechercheurs. De afdeling heeft hier formatie voor ingeleverd.

te werken. Sterker nog: ze waren soms bedoeld om in combinatie met een ander systeem te werken, dat niet bij het betreffende korps aanwezig is. Om een aantal van de genoemde knelpunten te omzeilen, zijn in de twee onderzochte regio's inmiddels enkele oplossingen bedacht, zoals handmatige controle en correctie. Vaak hebben die echter op hun beurt ook ongewenste neveneffecten, zoals: een onevenredig beslag op tijd en capaciteit waardoor achterstand ontstaat en de actualiteit ver te zoeken is, een geringe reikwijdte (alleen de eigen afdeling heeft er iets aan) en beperkte bevragingsmogelijkheden (lees: analysemogelijkheden). Verder zijn een aantal behoeften en oplossingsrichtingen de revue gepasseerd, waarbij opviel dat het dikwijls details betreft, terwijl meer ingrijpende of systeemoverstijgende maatregelen ongenoemd blijven. Om die reden zijn de uitkomsten dan ook in een bijlage geplaatst (zie bijlage 2). Misschien gaat men ervan uit dat dergelijke fundamentele oplossingen niet tot de mogelijkheden behoren. We zien die behoeften als aanvullend op de behoefte aan opheffing van de knelpunten.

Het geheel overziend kristalliseert zich langzamerhand het beeld uit dat er sprake is van een onderliggend probleem dat verder gaat dan de informatiehuishouding van geweldsmeldingen. Veeleer gaat het om de informatiehuishouding en registratiediscipline in ruime zin. Wat ons betreft zou daar het belangrijkste aangrijpingspunt voor actie moeten liggen, hoewel we dan formeel buiten het bestek van dit onderzoek terechtkomen.

Daarmee is niet gezegd dat de huidige informatiehuishouding voor geweldsmeldingen niet voldoet, noch dat er een afzonderlijke informatiehuishouding opgezet had moeten worden voor dit type meldingen. Op zichzelf lijkt ons de keuze van de korpsen om specifiek voor geweld geen afzonderlijke informatiehuishouding op te zetten te rechtvaardigen. In de veelheid aan bestaande informatiesystemen zou het waarschijnlijk niet goed gewerkt hebben om nóg een systeem toe te voegen, dat iedere medewerker van de basispolitiezorg zich eigen moet maken. De basispolitiezorg moet zich immers al zoveel eigen maken. Bovendien: waar wel een afzonderlijk registratiesysteem voor geweldsmeldingen werd opgezet (Utrecht) gaf dat veel extra werk en dus logischerwijs weerstand. De bruikbaarheid van dat systeem is nog steeds beperkt, omdat niet alle districten het doorlopend vullen; sommige sparen alle geweldsmeldingen op en vullen het systeem daarmee slechts eenmaal per jaar.

Om aan de hier gesignaleerde knelpunten tegemoet te komen, zien we het opzetten van een aparte informatiehuishouding voor geweldsdelicten daarom niet als een adequate oplossing. In principe bieden de bestaande landelijke informatiesystemen namelijk – mits adequaat ingevuld – voldoende mogelijkheden om in de informatiebehoeften van de meeste politieonderdelen ten aanzien van geweldsdelicten te voorzien, met uitzondering misschien van operationele onderdelen die op specifieke geweldsdelicten gericht zijn en daarvoor meer detailinformatie nodig hebben. De genoemde 'mits', de vulling van die bestaande systemen, is echter de belangrijkste plek waar de schoen wringt. Dat houdt in dat er geen nieuw informatiesysteem in het leven geroepen hoeft te worden, maar dat vooral de kwaliteit van de registratie in de bestaande systemen omhoog moet.

6 Conclusies en aanbevelingen

6.1 Conclusies

Huidige informatiehuishouding geweld

- 1 Gewelddelicten kennen geen afwijkende informatiehuishouding in vergelijking met andere soorten delicten. Dat betekent dat de reguliere meldkamer-, bedrijfsprocessen-, herkenningdienst- en management-informatiesystemen worden gebruikt, aangevuld met lokale systemen en databanken voor specifieke toepassingen bij relevante afdelingen of teams. De keuze om geen afzonderlijke informatiehuishouding voor geweldsmeldingen op te zetten, is onzes inziens in het licht van de omstandigheden alleszins te verdedigen.
- 2 Voor specifieke geweldsincidenten bestaan overigens wel landelijke of lokale registratiesystemen, die naast de reguliere systemen 'draaien'. Zo is er een landelijk overvalregistratiesysteem (LORS) en een landelijk systeem voor het registreren van vuurwapenincidenten (VDS). In Utrecht is een regionaal systeem opgezet voor geweldsmeldingen en alle mutaties die daarna plaatsvinden. Dit systeem wordt met meer detailinformatie gevuld dan de reguliere systemen en wordt jaarlijks geraadpleegd ten behoeve van een managementrapportage, de Geweldsmonitor. Tussentijdse raadpleging is niet mogelijk, omdat sommige districten slechts eenmaal per jaar hun meldingen invoeren. Bij al deze systemen gaat het om extra databanken of –systemen, die feitelijk kopieën zijn van de gegevens uit de reguliere systemen, aangevuld met relevante details.
- 3 Binnen de reguliere informatiehuishouding van de politie wordt aan gewelddelicten wel extra aandacht besteed. Dit vertaalt zich lokaal onder meer in: 1) het behandelen van geweldsmeldingen met hoge prioriteit; 2) het lokaal verplicht registreren van alle meldingen op het gebied van geweld in bedrijfsprocessensystemen, hoe triviaal die meldingen aanvankelijk ook mogen lijken; 3) het lokaal verplicht toevoegen van codes en invullen van velden waarmee gespecificeerd wordt welk type geweld het incident betreft (Amsterdam-Amstelland); het gaat hier om codes en velden die normaal gesproken niet verplicht ingevuld hoeven te worden.
- 4 De reguliere informatiehuishouding van de politie kent een aantal knelpunten die zijn terug te voeren op: vervuiling van bestanden, omissies in bestanden en incompatibiliteit (aansluitingsproblemen van ontwerptechnische aard) van een aantal registratiesystemen met elkaar. Die knelpunten gelden onverminderd voor geweldsmeldingen, zij het dat bij dit type meldingen de meeste last ondervonden wordt van omissies in de registratiebestanden. Het gaat daarbij met name om omissies in de niet-verplichte velden waarmee aangegeven wordt of de melding betrekking heeft op huiselijk geweld, horecageweld, vuurwapengeweld, of er alcohol of drugs in het spel zijn en verdere specificaties.
- 5 Omissies vormen niet bij alle geweldsmeldingen een knelpunt. Bij straatroof en overvallen wordt hier bijvoorbeeld nauwelijks last van ondervonden. Dat komt doordat straatroof en overval op zichzelf staande delictomschrijvingen zijn, die doorgaans altijd ingevuld worden bij de invoer van gegevens in de registratiesystemen. Huiselijk geweld, horecageweld en vuurwapengeweld zijn daarentegen geen bestaande

delictomschrijvingen. Het zijn beleidsconstructen die een samenstel van delicten bestrijken (wat overigens voor 'geweld' in het algemeen ook geldt) en daarom niet eenvoudig zijn terug te vinden in de registraties. Bovendien kunnen sommige vormen van geweld niet uit de delictomschrijvingen worden gehaald, maar moeten zij worden herleid uit niet-verplichte velden en codes. Het zal geen verbazing wekken dat alles wat niet verplicht is, doorgaans niet wordt ingevuld, tenzij men het nut inziet van de betreffende velden en codes.

- 6 Er is bij de implementatie van de huidige informatiehuishouding onvoldoende rekening gehouden met de noodzaak om onderhoud te plegen en kwaliteitscontroles in te bouwen. Het besef dat onderhoud en kwaliteitscontrole van belang zijn, begint inmiddels door te dringen, getuige bijvoorbeeld de opzet van een afdeling Data Entry & Control in Utrecht.
- 7 Een fundamentele oplossing voor de geconstateerde knelpunten moet zich richten op het begin van de informatiestroom. Er moet hoe dan ook zorgvuldig worden ingevoerd. Alle correcties die verderop in de informatiestroom moeten plaatsvinden, zijn per definitie inefficiënt.

Gevolgen

- 8 Een logisch gevolg van de geconstateerde knelpunten voor de informatiepositie op het gebied van geweldsmeldingen is: (regionale) projecten die zich richten op vormen van geweld die als constructen zijn te kenschetsen, moeten verhoudingsgewijs veel meer moeite doen om de omvang van de betreffende vorm van geweld te achterhalen en om de registratiediscipline van de collega's te verbeteren. Dit in vergelijking met projecten die zich richten op delicten waarvan de omschrijving eenvoudig uit de reguliere registraties te halen is.
- 9 De gevolgen van de geconstateerde knelpunten voor de informatiepositie op het gebied van alle typen incidenten, dus ook op het gebied van geweld, zijn ingrijpend voor de werkvloer. De informatiehuishouding is, met alle moeite die gedaan wordt om kwalitatief goede gegevens te krijgen, ronduit inefficiënt geworden. De kwaliteit van de gegevens is desondanks, met name in de bedrijfsprocessensystemen, doorgaans onvoldoende. Men kan aanzienlijk minder doeltreffend werken, soms zelfs helemaal geen gebruik maken van de registratiegegevens en ziet zich dan genooddaakt zijn toevlucht te nemen tot het doorlezen van het oorspronkelijke proces-verbaal. Ook het management wordt waarschijnlijk gehinderd bij de uitoefening van zijn taken, omdat de betrouwbaarheid van de cijfers te wensen overlaat. Dit is echter niet expliciet gecontroleerd. Onzes inziens is er op managementniveau sprake van een risico van verkeerde prioriteitstelling en verkeerde allocatie van middelen en menskracht. De prestaties van de politie kunnen dan ook negatief beïnvloed worden door de geconstateerde knelpunten. Zo kan met name een lagere effectiviteit en daarmee een lager ophelderingspercentage verwacht worden. Dit alles is te meer verontrustend daar het niet alleen de informatiepositie met betrekking tot geweldsmeldingen, maar met betrekking tot alle typen delicten betreft.
- 10 Wat de gevolgen voor de informatiepositie van externen betreft: de justitiële ketenpartners op het gebied van jeugdzorg kunnen minder zorgvuldige operationele beslissingen nemen dan ze wenselijk achten. Het CVS-JC is bijvoorbeeld slecht gevuld omdat veel informatie uit de politieregistratie niet aan de kwaliteitscriteria voldoet. Gemeenten die hun OOV-beleid willen baseren op politiecijfers, zoals Utrecht en Amsterdam,

kunnen minder nauwkeurig sturen en minder gerichte beleidsafwegingen maken dan ze zouden willen, omdat ze over onvoldoende operationele informatie beschikken. Zij zouden bijvoorbeeld meer informatie willen over de modus operandi, het precieze type geweld (bijv. in het verkeer, tegen vrouwen), over de afloop van een incident en over de etniciteit van verdachten. Het OM heeft relatief weinig last van de knelpunten bij de politie, omdat het werkt op basis van (papieren) processen-verbaal. Een externe gebruiker als het CBS moet noodgedwongen minder betrouwbare beleidsinformatie leveren dan wenselijk.

Oorzaken

- 11 Het merendeel van de knelpunten blijkt niet zozeer aan de techniek te wijten, maar aan de wijze van omgaan met de registratiesystemen; aan menselijk gedrag dus. De technische mogelijkheden van de registratiesystemen voldoen doorgaans ruimschoots; men is daar in het algemeen tevreden over. Oplossingen moeten dan ook niet teveel in de technische, maar veel meer in de gedragsmatige sfeer gezocht worden. Een kanttekening hierbij is dat het interface, met name van de bedrijfs-processensystemen, onvoldoende gebruiksvriendelijk wordt geacht; dit zou een minder optimale wijze van omgaan met een registratiesysteem in de hand kunnen werken.
- 12 Als oorzaken voor de vervuiling gelden: gebrek aan registratiediscipline en motivatie, onwetendheid en onkunde, (gebruiksonvriendelijkheid van het interface), tekortschietende opleiding, ontbreken van opfriscursussen, onvoldoende communicatie over het nut van betrouwbare cijfers, onvoldoende prioriteit in de korpsen, onvoldoende kwaliteitscontrole, afwezigheid van sancties op onjuist invoeren en teveel denken vanuit technische oplossingen door het management. In Amsterdam-Amstelland komt daar bovenop een versnippering van de verantwoordelijkheid voor de invoer in HKS.
- 13 Als oorzaken voor de omissies gelden de niet-verplichte velden en het gebrek aan registratiediscipline, voortvloeiend uit onwetendheid, geringe motivatie en de lage prioriteit die korpsen toekennen aan de kwaliteit van de registratiegegevens.
- 14 Als oorzaak voor de incompatibiliteit van bepaalde systemen lijkt te gelden dat systemen zijn aangeschaft, zonder rekening te houden met de aansluiting op reeds aanwezige systemen. Dit kon echter niet worden geverifieerd. De belangrijkste incompatibiliteiten die zijn geconstateerd, betreffen die tussen Xpol enerzijds en HKS, GIDS en FMS anderzijds, alsmede die tussen BPS en het CVS-JC.

Alternatieve oplossingen

- 15 In die gevallen waarin de werkvloer van de politieorganisatie te zeer gehinderd wordt door de onvolkomenheden van de bestaande registratiesystemen, zijn bij enkele afdelingen of teams soms alternatieve oplossingen bedacht. Helaas hebben die vaak het karakter van een lapmiddel en worden daardoor weer nieuwe knelpunten veroorzaakt. Zo worden in Amsterdam-Amstelland aangiften met een onbekende dader niet meer in HKS ingevoerd om tijd te winnen. Grondiger oplossingen, zoals het opzetten van een speciale invoer- en controleafdeling, het aanstellen van invoermedewerkers bij een rechercheafdeling, blijken evenmin ideaal omdat ze vaak buitensporig veel tijd, inspanning en capaciteit vergen. Voor het zuiveren van de gegevens ten behoeve van invoer in HKS is in Utrecht bijvoorbeeld een afdeling van twintig personen opgezet.

16 Bepaalde operationele onderdelen (bijvoorbeeld regionale projecten op het gebied van geweld in beide regio's en een rechercheafdeling in Amsterdam-Amstelland) hebben zelfstandig lokaal werkende registratiesystemen opgezet voor eigen gebruik, zodat de werkprocessen beter ondersteund kunnen worden. Wel houdt dit – mogelijke uitzonderingen daargelaten – altijd een minder optimale uitvoering van die processen in, door bijvoorbeeld verlies aan slagvaardigheid wegens tijdrovende controle van reeds beschikbare informatie en hernieuwde invoer in de eigen systemen.

17 Het management heeft geen alternatieve informatiebronnen of -systemen tot zijn beschikking, met uitzondering van het systeem dat in Utrecht is opgezet ten behoeve van de jaarlijkse Geweldsmonitor. Specifiek met betrekking tot geweld zijn er in beide regio's voorts lokale systemen opgezet die gerelateerd zijn aan regionale projecten rondom geweldsdelicten, zoals bijvoorbeeld de projecten Huiselijk Geweld resp. Thuisgeweld en Straatroof/overvallen resp. Robuust. Langer bestaande projecten, zoals de genoemde Straatroofprojecten, kunnen managementinformatie leveren over aantallen incidenten, verdachten en pleegplaatsen met betrekking tot dit delicttype, maar korter bestaande projecten kunnen dat nog niet, omdat de kwaliteit van de registratie van dit delicttype nog niet op een voldoende hoog peil staat. Zeker bij projecten die zich richten op een samenstel (construct) van geweldsdelicten, zoals Huiselijk Geweld (Thuisgeweld) duurt het lang om de registratie bruikbaar te maken voor managementdoeleinden en ter onderbouwing van projectmaatregelen. Een belangrijke taak van dergelijke projecten is dan ook kwaliteitsverbetering van de registratie voor het betreffende delict. Overigens moet bedacht worden dat het management vaak wel over informele contacten en netwerken beschikt, die voor een deel tegemoet kunnen komen aan de informatiebehoefte op dit niveau. In die zin zou van een informele informatiehuishouding gesproken kunnen worden, die wellicht onderwerp van een vervolgonderzoek zou moeten zijn.

Behoeften

18 Er is behoefte aan betere kennis- en informatiesystemen. De behoeften van interne gebruikers gaan in de eerste plaats uit naar volledige, betrouwbare, actuele en gedetailleerde informatie, die bovendien vrij is van politieke kleuring. Binnen die kaders zijn er detailbehoeften aan maatregelen aangegeven die het gebruik van de huidige informatiesystemen moeten vergemakkelijken. Specifiek voor geweldsmeldingen geldt dat er vooral behoefte is aan meer detailinformatie, die al geleverd kan worden als de bestaande invulmogelijkheden compleet benut zouden worden. Concreet gaat het om het aangeven welke vorm van geweld het precies betreft (en indien van toepassing ook tegen welk type slachtoffer). Minimaal zou aangegeven moeten worden of het incident tot een geweldscategorie behoort waarvoor (regionale) projecten bestaan.

Overig

19 Het is opvallend dat voor de invoer in HKS relatief veel capaciteit wordt ingezet in beide korpsen. Het researchewerk geniet kennelijk veel status binnen de politieorganisatie en domineert wellicht de informatiehuishouding. Uit het oogpunt van goed management zou het bijvoorbeeld efficiënter zijn om de correcties die bij de invoer van de bedrijfsprocessengegevens in HKS worden aangebracht, ook meteen in de bedrijfsprocessensystemen door te voeren, maar dat gebeurt niet.

20 Er wordt veel informatie vastgelegd in registraties. Het is hierbij de vraag in hoeverre al die informatie ook gebruikt wordt. De informatie die in de vrije velden wordt opgeslagen kan bijvoorbeeld niet worden geaggregeerd en is daarmee ongeschikt voor gebruik als managementinformatie. Het algemene registratiegedrag bij de politie zou daarom onzes inziens kritisch onderzocht moeten worden: wat is wezenlijk om vast te leggen en wat niet?

21 De beschreven informatiehuishouding is een uiting van een bepaalde werkwijze. Hierop doorredenerend zou het aanpassen van de informatiehuishouding ook aanpassing van de werkwijze in moeten houden. De vraag kan gesteld worden of bijvoorbeeld de werkwijze in de (regionale) projecten met delictgerichte teams niet adequater is dan de huidige, althans voor wat we hier het 'back office' hebben genoemd. Als deze vraag bevestigend zou worden beantwoord, is er voor dit deel van de organisatie in ieder geval behoefte aan een beter kennis- en informatie-systeem, dat blijkt immers nu al uit de behoefte van de projecten. Voor het 'front office' zou daarentegen misschien met een licht registratiesysteem volstaan kunnen worden.

6.2 Aanbevelingen

Als we ons strikt aan de kaders van de opdracht houden, zouden we alleen aanbevelingen moeten doen om de informatiehuishouding van de politie met betrekking tot geweldsmeldingen te verbeteren. Dat is onzes inziens echter niet voldoende. Het is onvermijdelijk om aanbevelingen te doen over de algemene informatiehuishouding van de politie, omdat die immers in hoofdzaak wordt gebruikt voor geweldsmeldingen. We doen dan ook zowel aanbevelingen binnen het gestelde kader als daarbuiten. Ze hebben de vorm gekregen van een Programma van Eisen.

Programma van Eisen informatiehuishouding

De huidige registratiesystemen zijn een erfenis van de pionierstijd van de automatisering bij de politie, waarin ieder korps zijn eigen bedrijfsprocessen-systeem had en elke afdeling binnen een korps een eigen registratiesysteem. Uit deze wildgroei is inmiddels een beperkt aantal systemen boven komen drijven die beter zijn gebleken dan andere, maar een integrale visie heeft aan het ontwerp nog niet ten grondslag gelegen. Het is onzes inziens hoog tijd om die kwaliteitsslag nu te gaan maken.

Het gaat nu om het waarborgen van een goede aansluiting van de genoemde systemen op elkaar. Uit het onderzoek bleek dat die aansluiting niet altijd goed is, zodat de informatiehuishouding niet optimaal kan functioneren. De informatie in deze systemen moet onbelemmerd kunnen stromen, zonder dat hierbij vertekeningen optreden, gegevens verloren gaan of handmatig ingegrepen moet worden.

Waaraan zou de ideale informatiehuishouding nu moeten voldoen? Zoals geconcludeerd moet er fundamenteel ingegrepen worden aan het begin van de informatiestroom: daar waar de eerste invoer plaatsvindt. Dat is dus bij de meldkamermedewerkers en de verbalisanten die invoeren in het bedrijfs-processensysteem. Daar ligt het aangrijpingspunt voor maatregelen. Welke maatregelen zijn dat?

1 <i>Gespecialiseerde medewerker(s) benoemen voor controle van de invoer in het meldkamersysteem.</i>

Gegeven de huidige omstandigheden verwachten wij de meeste baat van gespecialiseerde medewerkers voor de invoer (en/of controle) van registratiegegevens in de belangrijkste informatiesystemen, namelijk van meldkamer en bedrijfsprocessen. Dit is een fundamentele oplossing, die op betrekkelijk korte termijn uitgevoerd kan worden.

Op de meldkamers kan de invoer moeilijk worden overgenomen door een specialist; we zetten hier daarom in op controle van de invoer door een invoercontroleur om de kwaliteit van de registraties te verhogen.

2 Invoer in bedrijfsprocessensystemen door een gespecialiseerde medewerker bij elk wijkbureau. Deze medewerker achterhaalt in een vraaggesprek met de betreffende medewerker van de basispolitiezorg alle relevante informatie en voert die in.

Het invoeren in de bedrijfsprocessensystemen wordt wel geheel overgenomen door invoerspecialisten. Deze invoermedewerkers komen op het laagste niveau, dus de wijkbureaus en dergelijke, te zitten. Per bureau lijkt één tot twee invoerspecialisten te volstaan. Zij nemen het invoeren van gegevens over van de medewerkers van de basispolitiezorg. Daartoe vragen de invoerspecialisten deze medewerkers naar alle relevante details van een incident in een mondelinge overdrachtsituatie.

Weliswaar lijkt het aanstellen van invoerspecialisten op elk wijkbureau op het eerste gezicht een kostbare oplossing, maar bedacht moet worden dat deze zich op de middellange termijn al ruimschoots terugverdient. Immers, de kwaliteit van de registratie gaat zodanig vooruit, dat alle opschoningsacties (zoals bij de invoer in HKS) en andere capaciteit vretende oplossingen die nu halverwege de informatiestroom plaatsvinden, op termijn achterwege kunnen blijven.

Bovendien kunnen dankzij deze oplossing andere afdelingen en organisatieonderdelen ongemoeid blijven. Er hoeft niet weer een extra lesonderwerp in de opleidingen gestopt te worden, er hoeven nauwelijks opfriscursussen gegeven te worden, er hoeft niet nóg een onderwerp prioriteit te krijgen, er hoeven geen impopulaire maatregelen genomen te worden zoals het verbinden van sancties aan gebrekkige invoer. Het is daarmee dus tevens een 'cleane' oplossing.

Een ander voordeel is dat er flexibeler ingespeeld kan worden op veranderende registratiebehoeften naar gelang de beleidsprioriteiten veranderen: nu geweld een beleidsspeerpunt is, ontstaat de behoefte aan meer detailinformatie over geweldsdelicten bijv. Het is makkelijker om gespecialiseerde invoermedewerkers te laten inspelen op deze voortdurend veranderende behoefte dan de complete basispolitiezorg.

3 Alle velden en mutaties verplicht invullen en uitleggen waar ze voor dienen aan de registranten/verbalisanten.

Als alle bestaande velden ingevuld zouden worden, zou al een wereld gewonnen zijn. Met name voor de geweldsmeldingen bleek dit een heel belangrijk punt. De belangrijkste oorzaak van omissies in de registraties was immers dat velden die voor geweldsmeldingen relevant zijn, niet verplicht waren en dus niet ingevuld werden. Daarom moet het invullen van alle velden verplicht gesteld worden. Voor mutaties geldt een analoge argumentatie.

Wel is het hierbij de vraag in hoeverre de basispolitiezorg over alle relevante

informatie beschikt. De genoemde verplichting alleen is niet per definitie afdoende. Als men de gevraagde informatie simpelweg niet heeft, zal namelijk iets in de trant van 'onbekend' worden ingevuld. Deze eis moet dus worden aangevuld met instructie in nut en gebruik van de bedoelde velden. Het is onze ervaring dat men bedoelde velden wel invult (ook nu dat niet verplicht is) als men begrijpt waarvoor ze dienen. Eventueel kan ook instructie nodig zijn in het waarnemen van de gevraagde informatie.

4 De gegevens die in de systemen moeten worden ingevoerd, zijn dezelfde als de velden van de huidige bedrijfsprocessensystemen, dat wil zeggen de gegevens die je zou krijgen als werkelijk alles werd ingevuld. Die invoermogelijkheden bieden in principe namelijk voldoende informatie op twee zaken na: er zou informatie in moeten over de afloop van een incident (gewonden, doden) en er zou een onderscheid gemaakt moeten worden tussen pogingen en voltooide feiten.

Dit behoeft onzes inziens geen toelichting.

5 Kwaliteitsborging inbouwen bijv. door de invoermedewerkers onderling op gezette tijden intervisie te laten plegen. Dat wil zeggen dat bijeenkomsten van alle invoermedewerkers worden gehouden, waarbij het gaat om het uitwisselen van ervaringen over de invoerpraktijk met als doel om te komen tot uniforme (intersubjectieve) oplossingen, met name voor lastig in te voeren gegevens.

Omdat in de dagelijkse praktijk onvermijdelijk verschillen in werkwijze ontstaan tussen invoermedewerkers is het noodzakelijk regelmatig contact te houden en de werkwijzen te vergelijken. Met name moet daarbij centraal staan hoe men omgaat met bepaalde, niet eenduidig te interpreteren gevallen. Om te waarborgen dat iedereen dezelfde wijze van invoeren blijft hanteren, zijn zogenaamde intervisiebijeenkomsten een bruikbaar instrument.

6 Een landelijk beheerorgaan zou op termijn de kwaliteit en landelijke uitwisselbaarheid van de systemen moeten gaan bewaken en aan specifieke gebruikersvragen en -wensen voldoen. Dat beheerorgaan zou ook (dwingend) moeten adviseren over aanschaf van nieuwe registratiesystemen, zodat de compatibiliteit met bestaande systemen gewaarborgd wordt.

Er zou het beste een landelijk beheerorgaan opgezet kunnen worden dat over aanschaf en gebruik van registratiesystemen gaat en daar vergaande bevoegdheden in heeft. Dat orgaan zou zowel de onderlinge uitwisselbaarheid (lees: raadpleegbaarheid) van systemen tussen regio's moeten bewaken als de aansluiting tussen de verschillende systemen die nodig zijn voor de uitoefening van de politiepraktijk in al zijn facetten. Bij het ontwerpen van vervolgsystemen, zoals CVS-JC of later te ontwerpen applicaties die inspelen op nieuwe behoeften, dient daarom dezelfde ontwerpinstantie betrokken te worden. Nog beter zou zijn alle ontwerpen in één hand te houden. In ieder geval dient het landelijke beheerorgaan daar altijd bij betrokken te worden.

Idealiter zou de Raad van Hoofdcommissarissen dwingend moeten opleggen dat alle korpsen dezelfde systemen gebruiken. Als van deze opgelegde uniformiteit wordt afgezien, zou het voorgestelde beheerorgaan bovendien moeten optreden als landelijk adviesbureau dat korpsen bijstaat bij het beslissen over de aanschaf van informatiesystemen. Dit voorkomt dat systemen in combinatie met een heel ander systeem worden gebruikt dan waar ze voor ontworpen zijn, wat tot problemen leidt.

Er zijn al enkele beheerorganisaties die een heel eind aan het geschetste profiel voldoen, bijvoorbeeld de beheerorganisatie in Meppel (Npol, BPS, Xpol, GIDS) en het ITO in Driebergen dat zowel politie als justitie systemen (Compas bijv.) beheert. Deze organisaties ontberen echter genoemde bevoegdheden.

Een fusie tussen deze bestaande organisaties en wellicht ook de beheerorganisatie van FMS zou overwogen kunnen worden om tot het hier voorgestelde landelijke, alomvattende beheer te komen.

7 Bij aanschaf en ontwerp van systemen voor meldkamer-, bedrijfsprocessen- en managementinformatie dient een optimale onderlinge aansluiting gewaarborgd te zijn. Het is wenselijk een integrale visie te ontwikkelen op de informatiehuishouding van de politie.

Bij het ontwerp van systemen moet in het algemeen meer aangesloten worden bij de politiepraktijk. Ontwerpers moeten zich beter verdiepen in de behoeften van gebruikers en eindafnemers van informatie. Er dienen dan ook gebruikers uit alle geledingen van de organisatie betrokken te worden bij het ontwerp van nieuwe systemen. Bovendien zouden die systemen in onderlinge afstemming ontworpen moeten worden, zodat ze op elkaar aansluiten. Een integrale visie op de prestaties en doeleinden van registratiesystemen en de geautomatiseerde informatiehuishouding kan hierbij een belangrijk hulpmiddel zijn. In het licht van conclusie 19 zou bij het ontwikkelen van die visie eerst het gebruik van de registratiegegevens kritisch beschouwd moeten worden. Is het wel nodig om zoveel informatie vast te leggen? Wie doet daar iets mee? Naar onze mening zou een algemeen registratiesysteem alleen het normale werkproces moeten ondersteunen en daarom alleen informatie moeten bevatten die daarvoor relevant is. De rest is ballast en zou op andere wijze moeten worden geregistreerd.

Gegeven het feit dat over twee à drie jaar een nieuw bedrijfsprocessen-systeem wordt geïntroduceerd (Npol), dat alle huidige zal vervangen, lijkt aan de voorgestelde oplossing al gewerkt te worden. Temeer daar Npol bedoeld is om in combinatie met GIDS te werken. GIDS vormt immers de toekomstige standaard, waarop alle andere systemen moeten aansluiten. Voor de goede orde zij opgemerkt dat het van het grootste belang is dat Npol technisch goed aansluit op HKS en op de meldkamersystemen. Voor wat betreft dat laatste is nog onduidelijk of daar rekening mee gehouden wordt. Daarom wordt er bij dezen op aangedrongen dat bij Npol straks een naadloos aansluitend meldkamersysteem of -module beschikbaar komt dan wel dat Npol zodanig ontworpen wordt dat het aansluit op bestaande meldkamer-systemen.

8 Om te voldoen aan de informatiebehoefte die ontstaat onder invloed van tijdelijke beleidsprioriteiten kan het beste tijdelijk een extra registratiesysteem opgezet worden of om onderzoek verricht worden naar het betreffende delict op basis van de dossiers. De reguliere registratiesystemen hoeven uitsluitend te voorzien in de algemene informatiebehoefte van het normale werkproces.

Voor specifieke organisatieonderdelen en onderwerpen zullen algemene systemen, zoals meldkamer- en bedrijfsprocessensystemen, altijd onvoldoende details bevatten. Er hoeft onzes inziens dan ook niet naar gestreefd te worden alle eindgebruikers te bedienen.

Wel moeten de algemene systemen technisch zo opgezet worden, dat de gegevens gemakkelijk in te lezen zijn in vrij op de markt verkrijgbare applicaties zoals Word en Excel. Dit stelt gespecialiseerde afdelingen in staat om lokale systemen of databanken te bouwen die voldoen aan hun specifieke behoefte aan details in aanvulling op de algemene informatie die al beschikbaar is. Die algemene informatie moet echter wel eenvoudig over te zetten zijn in dergelijke lokale systemen, zodat die niet handmatig overgenomen hoeft te worden.

Om aan de informatiebehoefte te voldoen die gecreëerd wordt door tijdelijke beleidsprioriteiten, kan beter *niet* gekozen worden voor het tijdelijk toevoegen van extra velden aan de reguliere registratiesystemen. Dit bedreigt namelijk de vergelijkbaarheid van de registratiegegevens: omdat tijdelijk gedetailleerder wordt geregistreerd, bestaat het risico dat niet vergeleken kan worden met de registratiegegevens voor en na de periode waarin de tijdelijke beleidsprioriteit geldt. Het verrichten van dossieronderzoek of het opzetten van afzonderlijke systemen en databanken verdient derhalve de voorkeur. Op die wijze raken de algemene registratiesystemen niet belast met tijdelijke detailinformatie die slechts voor een beperkt aantal gebruikers interessant is. Het dichtslippen van de algemene registratiesystemen wordt zo voorkomen.

9 Inzage in bedrijfsprocessengegevens van alle andere regio's moet op eenvoudige wijze mogelijk zijn.

Respondenten gaven aan dat het voor de opsporing van het grootste belang dat de informatiehuishoudingen van de verschillende regio's met elkaar kunnen communiceren. Daders bewegen zich immers niet altijd keurig binnen de grenzen van een politieregio. Meestal is de mogelijkheid elkaars gegevens te kunnen inzien al voldoende. Op dit moment is dat echter niet mogelijk, behalve met HKS, en dat blijkt niet ideaal te verlopen.

Niet alleen HKS blijkt voor opsporingsdoeleinden te worden gebruikt, soms wil de recherche ook in de bedrijfsprocessensystemen kijken. Als het een verdachte betreft, die afkomstig is uit een andere regio of enige tijd lang in een andere regio gewoond heeft, is het nu niet mogelijk in het systeem van de betreffende regio te kijken. Dat moet dus veranderen²⁰.

Noot 20

Overigens bestaat de indruk dat deze eis vooral voortkomt uit het feit dat in Amsterdam-Amstelland geen aangiften met onbekende dader in HKS worden geregistreerd. Omdat HKS hierdoor niet optimaal te benutten is, neemt men kennelijk zijn toevlucht tot het bedrijfsprocessensysteem. Het zou dan een specifiek Amsterdamse eis betreffen die eerder te maken heeft met de eigen keuzes in het registratiebeleid dan met systeemtechnische eigenschappen.

10 Er moet een gebruiksvriendelijker invoermodule (interface) komen. Ook voor een gespecialiseerde afdeling is het prettiger werken als een invoermodule logisch en simpel in elkaar steekt.

Met gebruiksvriendelijkheid wordt hier bedoeld: logischer en simpeler. Denk vanuit de gebruiker bij het ontwerpen van zo'n interface.

11 De gegevens in het bedrijfsprocessensysteem moeten langer dan drie jaar bewaard blijven, ook als ze niet tot een proces-verbaal hebben geleid.

De argumentatie voor deze eis is analoog aan die van de negende eis, namelijk het verruimen van de opsporingsmogelijkheden. Met name Xpol, dat in Amsterdam-Amstelland leent zich dankzij de ruimere mogelijkheden voor informatieopslag uitstekend voor opsporingsdoeleinden (zie verder 'ad 9'). Er zijn wel twee kanttekeningen: 1) onderzocht zou moeten worden of deze eis juridisch toelaatbaar is en 2) of het technisch mogelijk is om zoveel gegevens op te slaan.

12 De indeling in en aanduiding van geografische gebieden moet overeenkomen of eenvoudig overeenkomstig te maken zijn (bijv. door samenvoeging van kleinere gebieden) met die van de belangrijkste externe gebruikers, zoals OM en gemeenten.

Van de zijde van gemeenten waren er aanmerkingen op de gehanteerde indeling van buurtcodes. Bij het ontwerp van een systeem moet al met direct belanghebbende afnemers (zoals bijv. ook het OM) overlegd worden over dit soort details, anders is de verzamelde informatie voor hun meteen een stuk minder bruikbaar.

Nawoord

Informatie is de kurk waar de politieorganisatie op drijft. Als de informatie niet deugt, kan de politie zijn werk niet naar behoren vervullen. Het zal duidelijk zijn dat daarom de belangrijkste eisen uit dit programma zijn, dat er invoerspecialisten en –controleurs komen en dat alle velden uit de meldkamer- en bedrijfsprocessensystemen worden ingevuld, zodat de gegevens meteen vanaf het begin deugdelijk zijn en alle 'lapmiddelen' ter verhoging van de kwaliteit van de gegevens overbodig worden.

Hoewel we technische oplossingen niet voorop willen stellen, zijn er wel een aantal eisen van technische aard gesteld om de informatiehuishouding te ondersteunen. De belangrijkste daarvan is wel dat er op elkaar afgestemde systemen komen. We ondersteunen hiermee tevens de reeds in gang gezette ontwikkeling van één zo'n systeem, namelijk Npol, het toekomstige landelijke bedrijfsprocessensysteem. De daarop volgende technische eisen uit bovenstaand programma borduren voort op dergelijke nieuw te ontwerpen systemen: als die er komen, dan moeten ze aan een aantal voorwaarden voldoen. Bij de ontwikkeling van Npol zou daarom rekening gehouden moeten worden met de relevante eisen uit het bovenstaande programma.

Van groter belang in dat verband is echter een kritische beschouwing van de informatiebehoefte en een aansluitende visieontwikkeling op de geautomatiseerde informatiehuishouding van de Nederlandse politie, die ten grondslag kan liggen aan het ontwerp van de komende generatie registratie-

systemen. Hierin zou ook een visie op de werkwijze betrokken moeten worden, gezien de verwevenheid van werkwijze en informatiehuishouding. Hier ligt een belangrijke taak, bijvoorbeeld voor een landelijk beheerorgaan.

-

Bijlagen

Bijlage 1 Op geweld gerichte projecten binnen de regio's

Elke executieve politiefunctionaris krijgt in zijn of haar carrière met geweld te maken. Dit omdat ze geconfronteerd worden met geweldsgebruik door anderen of omdat ze in een positie komen waarin ze zich genoodzaakt zien zelf geweld te gebruiken. Geweld maakt in die zin dus een wezenlijk onderdeel uit van het dagelijkse politiewerk. Binnen de politieorganisatie zijn er echter onderdelen die zich meer specifiek met geweld bezig houden; ofwel vanuit de algemene opsporingstaak ofwel vanuit een thematische invalshoek.

De recherche richt zich op het voorkomen en bestrijden van alle vormen van criminaliteit, waaronder geweldscriminaliteit en georganiseerde criminaliteit. Naast het uitvoeren van opsporingsonderzoeken wordt door deze afdeling veel capaciteit gestoken in de opvang, verwijzing en nazorg van slachtoffers, onder meer van geweldsmisdrijven. Daarbinnen houdt de Jeugd- en Zedenpolitie (in Amsterdam-Amstelland Sociale Jeugd- en Zedenpolitie genaamd) zich bezig met zedenmisdrijven als verkrachting, aanranding, kinderporno en prostitutie.

Regionale projecten

Om het operationele proces vakinhoudelijk meer richting te geven hebben de korpsen in Amsterdam en Utrecht een aantal regionale projecten. De projectleiders hiervan hebben een inhoudelijke en procedurele aanjaagfunctie.

Amsterdam-Amstelland

- huiselijk geweld;
- straatroof/overvallen;
- horecageweld (uitgaansgeweld);
- vuurwapens.

Huiselijk geweld

Veel burgers worden met geweld geconfronteerd in de huiselijke sfeer. Daarom heeft huiselijk geweld sinds 2000 een hoge prioriteit binnen het korps. In 2000 en 2001 is er binnen het korps een pilot geweest, waarbij daders van huiselijk geweld meteen hard werden aangepakt. De aanpak ging gelijk van start met een opleiding 'huiselijk geweld' voor de medewerkers van twee wijkteams. Inmiddels hebben veel relevante partijen binnen het korps de opleiding gevolgd. Het resultaat van het project was dat het aantal registraties toenam maar het aantal aangiften min of meer gelijk bleef. Ook is volgens het Jaarplan 2002 een cultuurverandering met betrekking tot de aanpak van het probleem tot stand gekomen. In 2002 is de pilot omgezet in een structurele aanpak van huiselijk geweld in de regio. De korpsleiding besloot deze aanpak van huiselijk geweld te formaliseren en vast te leggen in een protocol: een minutieuze beschrijving van alle stappen en handelingen die de verschillende betrokkenen dienen uit te voeren. Ook is er een regionaal projectcoördinator huiselijk geweld aangesteld.

Huiselijk geweld heeft verschillende verschijningsvormen, zoals mishandeling, gijzeling, verkrachting en belaging. In het verleden was het moeilijk om deze delicten onder één noemer te brengen. Om dit op te lossen is de projectcode 'huiselijk geweld' ingevoerd in Xpol. Daarmee is het mogelijk om aard en omvang zichtbaar te maken. Het invullen van de code is echter geen verplichting; wel of niet registreren hangt dus af van de invuldiscipline van de verbalisant.

In 2001 vonden ruim 1.600 meldingen van huiselijk geweld plaats en werden bijna 250 mensen gearresteerd. Doordat huiselijk geweld meer aandacht krijgt, is te verwachten dat zowel de kwantiteit als de kwaliteit van de registraties zal toenemen.

Straatroof/Overvallen

De bestrijding van straatroof en overvallen heeft de hoogste prioriteit binnen het Amsterdamse korps omdat het naast materiele schade ook vaak emotioneel en geestelijk letsel veroorzaakt. Mede om deze reden was het verder terugdringen van het aantal aangiften voor straatroof en overvallen in 1999 een belangrijke doelstelling.

Het projectbureau Roof inventariseert en analyseert overvallen en probeert verbanden te leggen. Verder initieert het projectbureau onderzoeken die vervolgens door andere korpsonderdelen worden uitgevoerd. Vanuit dit bureau worden ook preventieadviezen gegeven aan bedrijven en instellingen die het doelwit van overvallers kunnen zijn.

Horeca

Het Amsterdamse korps kent een projectbureau Horeca. In het verleden heeft dit resultaten behaald bij het verminderen van de overlast in uitgaansgelegenheden en de horeca. Zo is onder druk van de politie de portierswereld geprofessionaliseerd waardoor criminaliteit en geweld in die branche flink zijn afgenomen. Ook zijn er samen met de horeca standaardhuisregels ontwikkeld voor horecagelegenheden. Uit het Jaarverslag 2001 komen de volgende opmerkingen: "We hebben allerlei maatregelen bedacht om het geweld in uitgaansgelegenheden aan banden te leggen, onder meer door te experimenteren met andere openingstijden. Dit heeft er weliswaar niet toe geleid dat het aantal geweldsdelicten is afgenomen, maar de indruk is wel dat het aanzienlijk rustiger is op en rond het Leidseplein en het Rembrandtplein".²¹

In de nabije toekomst moet een geautomatiseerd systeem op het intranet komen, het Systeem Horeca Politie (SHOP). Dit is een informatiesysteem dat de vergunningen van de gemeente, de kennisbank van de politie en de incidentmeldingen moet gaan samenvoegen.

Vuurwapens

Het projectbureau Vuurwapens heeft tot doel het bezit en gebruik van illegale (vuur)wapens te verminderen en de handel daarin tegen te gaan. Concreet richtte de aanpak van illegaal vuurwapenbezit zich in het verleden op o.a. het uitbouwen van de informatiepositie, het uitvoeren van meer opsporingsonderzoeken naar vuurwapens, het binnen drie dagen aanpakken van informatie (CID) over vuurwapens, het goed horen van verdachten die voor een vuurwapendelict zijn aangehouden en het goed uitvoeren van huiszoeken bij deze personen.

Net als bij de registratie van huiselijk geweld geldt voor vuurwapengebruik dat ook hier veel informatie verloren gaat omdat een aantal relevante velden binnen Xpol niet verplicht hoeven te worden ingevuld. Voorbeelden van deze velden zijn: modus operandi, signalement onbekende dader. Ook ontbreekt in Xpol informatie over wapencontroles. Huiszoeken met als aanleiding 'bezit vuurwapens' zijn in het systeem evenmin te traceren.

Noot 21 Aldus Hans Copray, projectcoördinator Horeca en Synthetische drugs, regio Amsterdam-Amstelland.

Utrecht

Geweld op straat

- Scooterteam. Het scooterteam probeert met een projectmatige aanpak ten eerste de verkeersveiligheid te bevorderen door controle op opgevoerde bromfietsen. Ten tweede probeert het team de criminaliteit met en door bromfietsen (fraude/berovingen) bestrijden.
- Team Robuust. De Roof Bestrijdings Unit Utrecht Stad, kortweg Robuust, richt zich op het voorkomen en bestrijden van straatroof in de stad Utrecht. Elke ochtend worden de incidenten met code straatroof uit BPS doorgenomen. Dan blijkt dat een deel van de zaken geen straatroof betreft. Omgekeerd worden ook 'echte' straatroven onder verkeerde incidentcodes weggeschreven. Het team haalt zijn informatie voor het grootste deel uit BPS, HKS en uit de aangiftes. In een Excel-bestand worden uit deze drie bronnen de belangrijkste gegevens gecombineerd. Het Excel-bestand biedt daarmee veel meer zoekmogelijkheden dan BPS en HKS. Voor het werk van de afdeling is dit heel belangrijk, maar het kost wel elke dag ongeveer anderhalf uur tijd. Het Excel-bestand wordt meer gebruikt om trends aan te geven (geaggregeerde informatie) dan als informatiebron bij opsporingsonderzoeken, dat wil zeggen meer voor managementdoeleinden dan voor operationele. In 2001 werden 20% minder aangiften van straat- en tasjesroof gedaan dan in het jaar daarvoor.

Geweld in het verkeer

- Verkeersagressie. Het project Verkeersagressie is met een pilot gestart in de tweede helft van 2001. Centraal staat het toezicht op agressief verkeersgedrag en gedrag dat agressie uitlokt. De pilot toonde aan dat intensief toezicht o.a. bij kruisingen gedragsbeïnvloedend werkt en de veiligheid vergroot.

Geweld binnenshuis

- Thuisgeweld. In 2001 is een start gemaakt met een regionaal plan van aanpak. In ieder district is een districtscoördinator Thuisgeweld aangesteld. Ook is aan dit onderwerp specifieke aandacht besteed in de opleiding van diverse politiefunctionarissen.
- Met Justitie zijn via het protocol Veilig Huis afspraken gemaakt over een gestroomlijnde en deskundige afhandeling van zaken op het gebied van thuisgeweld.

Wapenbezit op school

Binnen dit project wordt aan scholieren duidelijk gemaakt dat alle wapens op school verboden zijn. Wie deze boodschap negeert, wordt direct met een sanctie geconfronteerd.

Geweldsmonitor (en bijbehorend registratiesysteem)

Jaarlijks wordt in Utrecht een geweldsmonitor vervaardigd, die inzicht verschaft in de aard en aantallen geweldsmisdrijven in het desbetreffende jaar. Hiervoor kan echter geen gebruik gemaakt worden van de statistieken die GIDS genereert (op basis van BPS en HKS) omdat deze te weinig specifiek zijn. Met name de rol van alcohol en drugs bij de geweldsmeldingen valt niet uit de reguliere systemen te halen, omdat de betreffende codes (die in HKS wel bestaan) niet worden ingevuld.

Daarom is een apart registratiesysteem ontwikkeld voor geweldszaken. De afzonderlijke districten wordt gevraagd alle geweldszaken op het niveau van mutaties handmatig in te voeren in dit systeem. Uiteindelijk komen deze registraties terecht in BPS.

Deze aanpak is natuurlijk buitengewoon arbeidsintensief. Zeker als je slechts eenmaal per jaar, namelijk als de geweldsmonitor wordt opgesteld, de gegevens invoert, zoals sommige districten doen; zij huren daar speciaal typistes voor in. Andere districten voeren de gegevens meteen in het geweldssysteem in zodra de melding binnenkomt.

Om de personele belasting van de districten te beperken heeft een werkgroep die verantwoordelijk is voor de monitor de korpsleiding een alternatief voorgelegd waarin bevraging van HKS plaatsvindt.

Bijlage 2 Behoeften en suggesties van gebruikers

Aan de respondenten is gevraagd hun behoeften en suggesties te specificeren.

Behoeften

Geweld

Ten aanzien van de registratie van geweldsdelicten is er behoefte aan het benutten van alle velden en codes, zoals de code 'huiselijk geweld', de modus operandi bij vuurwapengeweld en de aanduiding dat er alcohol of drugs in het spel waren. Voorts wordt er aangedrongen op de volgende verfijning van de registratie: niet alleen het wetsartikel zou genoteerd moeten worden, maar er zou ook onderscheid gemaakt moeten worden tussen bijv. geweld in het verkeer, geweld tegen vrouwen etc.

Algemeen

Hoewel men door de bank genomen best tevreden blijkt met de mogelijkheden van deze systemen, heeft men wel een aantal wensen ten aanzien van de registratiesystemen in het algemeen. Hieruit blijkt dat de behoefte aan volledige en betrouwbare registraties groot is. De wensen richten zich vooral op de bedrijfsprocessensystemen. Dit hangt samen met het feit dat deze systemen binnen het werkproces centraal staan. Bovendien doen zich hiermee naar verhouding de meeste knelpunten voor. Opvallend is dat het onderstaand vaak om details gaat.

- In verband met de regievoering over project Agressie & Geweld wil gemeente middels de politieregistratie graag bepaalde groepen jongeren (bijv. Marokkaanse harde kern criminelen) door de tijd kunnen volgen.
- Er is bij de infodesk behoefte aan inzage in bedrijfsprocessensystemen van andere regio's.
- Maak een onderscheid tussen pogingen en geslaagde delicten.
- Bij delicten ook de afloop vermelden (bijv. gewonden, doden).
- Er is behoefte aan draagvlak voor kwaliteitsverbetering van de registraties. Voorkoming van invoerfouten vraagt volgens een respondent een aanpassing in de mentaliteit. Voor het werkproces op straat heeft het volgens hem geen prioriteit en op beleidsmatig niveau wordt de noodzaak niet altijd onderkend.

Xpol

- Maak iets vergelijkbaars als de Movage-module van BPS, die ervoor zorgt dat inconsistente invoer automatisch gecorrigeerd wordt.
- Invulling van het mutatieformulier zou verplicht gesteld moeten worden.
- Zoeken op telefoonnummer en andere gegevens van de persoonskaart moet ook in de nieuwe (internet)versie van Xpol weer mogelijk gemaakt worden.

BPS

- Het zou mogelijk gemaakt moeten worden in BPS over de regiogrenzen te kijken (t.b.v. recherche).
- Registraties die niet tot een proces-verbaal hebben geleid worden, zouden langer dan drie jaar bewaard moeten blijven.
- BPS zou meteen ingelezen moeten kunnen worden door Excel.
- Wapencontroles op scholen en in de horeca zouden in het BPS opgenomen moeten kunnen worden.

- Gemeenten willen uit BPS meer operationele informatie aangeleverd krijgen en een gedetailleerder en handiger buurtcode-indeling gebruikt willen zien, die beter aansluit op die van de gemeenten.

HKS

- HKS kan alleen via de landelijke KENO-sleutel²² (bevraagd worden en dan moet je al weten wat de naam van de verdachte en diens geboortjaar is. Er zouden andere zoekmogelijkheden moeten zijn.
- Zowel het aangiften- als personenbestand moeten gevuld worden in Amsterdam-Amstelland. Ook extern wordt hierop aangedrongen: de gemeente Amsterdam wil het aangifteniveau in de regio Amsterdam-Amstelland kunnen vergelijken met dat in andere politieregio's.

Stuurhut

- Werken met kubussen net als in GIDS.

Suggesties

Opleiding

- aandacht inbouwen voor het onderdeel kwaliteit;
- aspirant-agenten opleiden in het gebruik van HKS (m.n. in de extractie van gegevens);
- opfriscursus;
- begrip en draagvlak kweken op de werkvloer voor het belang van zorgvuldig registreren.

Functioneringsgesprek

- kwaliteit van de invoer onderdeel maken van het functioneringsgesprek.

Operationeel

- speciale aangifteambtenaren;
- procescoördinatoren. De processen-verbaal die betrekking hebben op zaken met een procescoördinator zijn veel minder vervuld;
- screeningsafdeling;
- in alle politieregio's dezelfde definitie hanteren voor dezelfde begrippen. (red.: er is landelijk een project Eenheid van begrip, dat inmiddels zijn vierde versie van een uniform begrippenapparaat heeft opgesteld.)

Management

- draagvlak in de top voor het verbeteren van de kwaliteit van de cijfers;
- al dan niet tijdelijk capaciteit beschikbaar stellen op centraal en decentraal niveau;
- budget;
- bereidheid om te participeren in werk- en stuurgroep;
- nagaan hoe communicatie het best kan bijdragen aan het bereiken van de gewenste gedragscultuur.

Noot 22 KENO-sleutel: een zoeksleutel voor het zoeken van personen, die bestaat uit een combinatie van achternaam en geboortedatum.

Technische hulpmiddelen

- Zgn. tools zouden fouten automatisch kunnen signaleren en corrigeren. In Amsterdam-Amstelland wordt daar in het project Kwaliteit Cijfers overigens al aan gewerkt.
- Voor de koppeling tussen Xpol en HKS zou in HKS een Xpol-module ontwikkeld moeten worden.

Bijlage 3 Geraadpleegde literatuur

- Beke, B.M.W.A., W.J.M. de Haan en G.J. Terlouw - *Geweld, gemeld en geteld*. Ministerie van Justitie, WODC, Den Haag, 1999.
- Beleidsplan Nederlandse Politie 1999-2002.
- FSR Opleidingsgroep – *Taakstappen Xpol 2000.2; ontwikkeld voor de regiopolitie Amsterdam-Amstelland*. FSR, Eindhoven, 2000.
- *Geweldsanalyse van de Politie Regio Utrecht 2000*. Regiopolitie Utrecht, BMA/IBEX, Utrecht, 2001.
- Hengst, S.O. den en A. Otter – *Plan van aanpak implementatie GIDS*. Regiopolitie Amsterdam-Amstelland, 1999.
- *Informatiemodel Nederlandse Politie (versie jaarcyclus 2002)*, maart 2001.
- Muilwijk, M.L. - Plan van aanpak Kwaliteit Cijfers. Politie Amsterdam-Amstelland, 2001.
- Npol – *Handleiding BPS-gebruik algemeen, versie 3.2b*.
- Otter, A. – Inventarisatie systemen; project Stuurhut (concept). Regiopolitie Amsterdam-Amstelland, 1999.
- Paulus, I. en M. Ros – *Het herkenningssysteem – theorie en praktijk*. Vrije Universiteit, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Amsterdam, 1993.
- Politie Amsterdam-Amstelland – *Introductieboek RSC*.
- Politie Regio Utrecht, Divisie Recherche/IBEX, Informatiemanagement – *Handboek Gegevensbeheer (conceptversie 18 februari 2001)*. Werkgroep Gegevensbeheer, 2002.
- Politie Regio Utrecht, Divisie Recherche/IBEX, Informatiemanagement – *Verbeterplan Gegevensbeheer BPS; kwaliteitsverbetering gegevens BPS (conceptversie 18 februari 2001)*. Werkgroep Gegevensbeheer, 2002.
- Uitvoeringsconsortium Projectbureau Politiemonitor - *Politiemonitor Bevolking 2001*. Ministerie van BZK/Intomart, 2001.
- Rassin, J. – *Evaluatieonderzoek BPS*. BPS Onderhoudsteam, Warnsveld, 1999.

Bijlage 4 Lijst van afkortingen

BPS	Bedrijfsprocessensysteem
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CIP	Coördinatie- en Informatieproces
CJD	Centrale Justitiële Dienst ???
CVI	Centrale Verwijzingsindex (HKS)
CVS-JC	Cliëntvolgsysteem-Jeugdcriminaliteit
DEC	Data Entry & Control
FMS	Flexibel Meldkamer Systeem
GBA	Gemeentelijke Basisadministratie
GIDS	Geïntegreerde Databank voor Strategische bedrijfsvoering
GMS	Geïntegreerd Meldkamersysteem
HKS	Herkenningsdienstsysteem
LMF	Landelijk Meldingsformulier
LORS	Landelijk Overvallenregistratiesysteem
MIS	Managementinformatiesysteem
OM	Openbaar Ministerie
OOV	Openbare Orde en Veiligheid
PVA	Proces-verbaal van Aangifte
RSC	Regionaal Servicecentrum